JAHRESBERICHT 2011

Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011

FRA EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Akronyme

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
LGBT	Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
NRO	Nichtregierungsorganisation
TEU	Vertrag über die Europäischen Union
TFEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
UN	Vereinte Nationen

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

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

- Würde des Menschen
- Freiheit
- Gleichheit
- Solidarität
- Bürgerrechte
- Justizielle Rechte

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.

Umschlagfoto: © iStockphoto; Europäische Kommission

Zahlreiche Informationen über die Europäische Union finden Sie im Internet (http://europa.eu).

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende dieser Publikation.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9192-918-4
doi:10.2811/62084

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

Printed in Luxembourg

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier (ECF)

FSC
www.fsc.org
MIXTE
Papier issu de sources responsables
FSC® C103749

Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011

Vorwort

Im Jahr 2011 ist es im Bereich der Grundrechte zu wichtigen Entwicklungen gekommen. Die Europäische Union (EU) hat zentrale Rechtsvorschriften und politische Dokumente zu folgenden Themen verabschiedet: Schutz von Opfern, Menschenhandel, Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern, Einsatz von Körperscannern sowie Integration von Roma und Drittstaatsangehörigen. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat Grundsatzurteile zu unterschiedlichen Bereichen gefällt, darunter zu Asyl und Bürgerschaft. Auch die EU-Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Initiativen vorangetrieben. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben ihre Kinderschutzsysteme reformiert, Schritte zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen ergriffen, sich redlich um eine kürzere Dauer von Gerichtsverfahren bemüht, Fortschritte bei der Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative gemacht und erkannt, dass dem Phänomen der Mehrfachdiskriminierung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

Trotz dieser und weiterer positiver Entwicklungen von großer Bedeutung nennt dieser Jahresbericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) auch viele Herausforderungen, die wir anerkennen und analysieren und denen wir uns in angemessener Weise stellen müssen. Darüber hinaus hebt der Jahresbericht vielversprechende Praktiken hervor. Das sollte jedoch nicht von der Tatsache ablenken, dass vieles, was berichtet wird, weniger vielversprechend ist und die Aufmerksamkeit und gemeinsame Anstrengungen all jener innerhalb der Europäischen Union erfordert, denen die Verwirklichung der Grundrechte für alle ein Anliegen ist.

Viele Herausforderungen, denen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten heute stellen müssen, bleiben mit hoher Wahrscheinlichkeit auch noch in naher Zukunft bestehen. Das Jahr 2012 ist von entscheidender Bedeutung für die Fertigstellung des gemeinsamen europäischen Asylsystems und die Beendigung der Debatte über den neuen EU-Rahmen für den Datenschutz. Auf dem Gebiet des Kinderschutzes müssen die EU-Mitgliedstaaten Änderungen an Gesetzgebung und gängigen Verfahren vornehmen. Die Themen Rassismus, Gleichheit und Nichtdiskriminierung werden vermutlich auch weiterhin Anliegen von zentraler Bedeutung bleiben. Es werden Schritte ergriffen zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – dem ersten internationalen Menschenrechtsvertrag, dem die Europäische Union beigetreten ist.

Wir danken dem Verwaltungsrat der FRA für die gewissenhafte Aufsicht bei der Erstellung des Jahresberichts, von der Entwurfsphase bis zur Veröffentlichung. Des Weiteren danken wir dem Wissenschaftlichen Ausschuss der FRA für seine unschätzbare Beratung und sachkundige Unterstützung, die dazu beiträgt, dass dieser zentrale Bericht der FRA wissenschaftlich begründet, stichhaltig und fundiert ist. Ein besonderes Dankeschön geht an die nationalen Verbindungsbeamten für ihre Anmerkungen zum Entwurf, durch die sowohl die Qualität als auch die Genauigkeit der Informationen über die EU-Mitgliedstaaten verbessert werden konnten. Unser Dank gilt zudem weiteren Einrichtungen und Mechanismen, wie etwa jenen des Europarats, die stets eine wertvolle Informationsquelle für diesen Bericht darstellen.

Ilze Brands Kehris
Vorsitzende des Verwaltungsrats

Morten Kjaerum
Direktor

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 Europäischen Union

JUSTIZIELLE RECHTE

- Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz
- Rechte der Opfer von Straftaten

Inhalt

VORWORTW....W

EINFÜHRUNGW....W

FOKUS GRUNDRECHTE IM MEHREBENENSYSTEM: DIE LANDSCHAFT DES GRUNDRECHTSSCHUTZES IN DER EUROPÄISCHEN UNIONW.... TT

T ASYL, EINWANDERUNG UND INTEGRATION .... SV

1.1. Asyl 43
1.2. Einwanderung 50
1.3. Integration 59
Ausblick 68
Quellennachweise 70

R GRENZKONTROLLE UND VISAPOLITIK....QT

2.1. Grenzkontrolle 81
2.2. Eine gemeinsame Visapolitik 87
Ausblick 91
Quellennachweise 92

V INFORMATIONSGESELLSCHAFT UND DATENSCHUTZ.... PU

3.1. Allgemeiner Überblick 97
3.2. Vorratsdatenspeicherung 100
3.3. Fluggastdatensätze 102
3.4. Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus 104
3.5. Körperscanner 105
3.6. Soziale Netzwerke 107
Ausblick 108
Quellennachweise 109

S RECHTE DES KINDES UND SCHUTZ VON KINDERN .... TTO

4.1. Gewalt gegen Kinder 116
4.2. Sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung 120
4.3. Kinderhandel 122
4.4. Kinder und Migration 123
4.5. Kinderfreundliche Justiz 127
4.6. Entwicklungen auf dem Gebiet grenzübergreifender Scheidungen und Trennungen der Eltern 128
4.7. Teilhabe der Kinder 129
4.8. Datenerhebung 130
Ausblick 131
Quellennachweise 132

O GLEICHBEHANDLUNG UND NICHTDISKRIMINIERUNGW....TVP

5.1. Horizontale Entwicklungen 139
5.2. Mehrfachdiskriminierung 140
5.3. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts 146
5.4. Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität 149
5.5. Diskriminierung aufgrund einer Behinderung 154
5.6. Diskriminierung aus Gründen des Alters 160
5.7. Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung 163
Ausblick 166
Quellennachweise 167

N RASSISMUS UND ETHNISCHE DISKRIMINIERUNG ..... TUO

6.1. Hervorstechende Fälle rassistischer Beschimpfungen in der EU 176
6.2. Entwicklungen und Trends bei offiziell erfassten rassistisch motivierten Straftaten 176
6.3. Ethnische Diskriminierung in der medizinischen Versorgung 183
6.4. Ethnische Diskriminierung in der Bildung 184
6.5. Ethnische Diskriminierung in der Beschäftigung 186
6.6. Ethnische Diskriminierung im Wohnungswesen 187
6.7. Die Situation der Roma-Bevölkerung in der EU 190
Ausblick 197
Quellennachweise 198

U BETEILIGUNG DER EUMBÜRGER AN DER DEMOKRATISCHEN FUNKTIONSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION ..... RL O

7.1. Das Wahlrecht in der EU 206
7.2. Die Einschränkung der Wahlrechte von Menschen mit Behinderungen 208
7.3. Entwicklungen in der partizipativen Demokratie 213
Ausblick 215
Quellennachweise 216

Q ZUGANG ZU EINER EFFIZIENTEN UND UNABHÄNGIGEN JUSTIZW ..... RRT

8.1. Entwicklung des Konzepts für den Zugang zur Justiz 222
8.2. Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften auf EU-Ebene 224
8.3. Institutionelle Entwicklungen auf europäischer Ebene und Ebene der Mitgliedstaaten 227
Ausblick 236
Quellennachweise 237

P RECHTE DER OPFER VONKSTRAFTATEN ..... RSO

9.1. Entwicklungen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten 245
9.2. Rechte der Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking 249
9.3. Rechte der Opfer von Menschenhandel und anderen schweren Formen gewerbs-mäßiger Ausbeutung 255
9.4. Opfer-Rechte: Opfer von durch Vorurteile motivierten Straftaten 258
Ausblick 260
Quellennachweise 261

TL EUMMITGLIEDSTAATEN UND INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN ..... RNU

10.1. Verpflichtung zum Schutz sozialer Rechte: die Euro-päische Sozialcharta 267
10.2. Annahme von Übereinkommen und Protokollen des Europarats 274
10.3. Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte 278
10.4. Annahme von Instrumenten, Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen 279
10.5. Schutz und Förderung der Grundrechte gewährleisten 284

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 Grundrechtelandschaft 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 Unionsbürger[3] 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 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 Grundrechtelandschaft 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.

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.

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 Grundrechtelandschaft 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 Grundrechtesituation 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.

Grundrechte im Mehrebenensystem: Die Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

FOKUS
LOKAL

Grundrechte im Mehrebenensystem: Die Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

In den letzten Jahren hat sich ein komplexes Gefüge zum Schutz und zur Wahrung der Grundrechte aller Menschen in der EU herausgebildet, das sich aus nationalen und internationalen Einrichtungen sowie Einrichtungen des Europarates und der Europäischen Union (EU) zusammensetzt. Im Jahr 2011 veränderte sich diese Grundrechte-Landschaft weiter, was besonders auf das immer wichtiger werdende, komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen des Grundrechtsschutzes zurückzuführen ist. So richteten beispielsweise mehrere Mitgliedstaaten der Europäischen Union nationale Menschenrechtsinstitutionen ein, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) näherte sich dem fünften Jahr ihres Bestehens, und die EU selbst wurde erstmals direkt einem internationalen Menschenrechtsabkommen unterworfen – dem Übereinkommen der Vereinten Nationen (UN) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In Anbetracht dieser Entwicklungen empfahl das UN-Regionalbüro für Europa in einem Bericht eine verstärkte Zusammenarbeit all dieser verschiedenen Einrichtungen, um das Risiko von Lücken beim Schutz der Grundrechte zu minimieren. Diesem Anspruch muss unbedingt Rechnung getragen werden, wenn die Grundrechte für alle in der EU lebenden Menschen Wirklichkeit werden sollen. Bei näherer Betrachtung der derzeitigen Grundrechte-Landschaft zeigt sich, dass es zunehmend wichtig wird, nicht nur die Staaten einzubeziehen, die ja die Pflicht haben, die Grundrechte zu schützen, sondern auch die einzelnen Bürger,[1] die ein Recht auf den Schutz ihrer Grundrechte haben. Ihre Erfahrungen und Vorstellungen müssen berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die Strukturen zum Schutz der Grundrechte in der EU nicht zum Selbstzweck werden, sondern tatsächlich positive Veränderungen bewirken.

Die im März 2007 gegründete Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) näherte sich Ende 2011 dem Tag ihres fünfjährigen Bestehens. Die Errichtung dieser EU-Agentur, die eigens mit dem Schutz der Grundrechte betraut wurde, spiegelt eine allgemeine Tendenz in der EU und ihren Mitgliedstaaten wider: Es findet eine verstärkte „Institutionalisierung" sowie eine durchgängige Einbeziehung der Grundrechte in Gesetzgebung und Politikgestaltung statt.

Während dieser fünf Jahre sind die Grundrechte in der EU zunehmend sichtbar geworden, was sich an wichtigen Entwicklungen wie dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 oder der Ernennung der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Viviane Reding als Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft im Jahr 2010 ablesen ließ. Ebenfalls im Jahr 2010 richtete der Rat der Europäischen Union eine ständige Arbeitsgruppe ein, die sich speziell mit Grundrechten beschäftigt. Im Jahr 2011 schritten die Arbeiten zügig voran: Es fanden Verhandlungen über den Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) statt, und das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) trat für die EU am 22. Januar 2011 in Kraft. Dabei handelt es sich um den ersten grundlegenden internationalen Menschenrechtsvertrag, dem die EU beigetreten ist.

Diese jüngsten Entwicklungen müssen in einem weiter gefassten Rahmen betrachtet werden. Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gibt es

1 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.

zahlreiche Einrichtungen mit unterschiedlichen Mandaten und Befugnissen, die für den Schutz, die Förderung oder die Überwachung der Grundrechte zuständig sind. Sie beraten auch die EU-Mitgliedstaaten darüber, wie diese den Schutz der Rechte verbessern und sicherstellen können, dass Grundrechte einen integralen Bestandteil von Recht und Politik bilden. Zusammenfassend können diese multiplen und interaktiven Ebenen, die darauf ausgerichtet sind, die Umsetzung von Rechten zu fördern, als „Grundrechte-Landschaft" bezeichnet werden.

Dieser Themenschwerpunkt dient einer näheren Betrachtung der Grundrechte-Landschaft. Als Ausgangspunkt dafür wird die nationale Ebene herangezogen, denn lange bevor Menschenrechte auf internationaler Ebene geschützt wurden, wurden sie in den Gesetzen und Verfassungen zahlreicher Staaten anerkannt. Als neue internationale Menschenrechtsinstrumente geschaffen wurden und die EU-Mitgliedstaaten diesen beitraten, nahmen die Staaten diese Menschenrechtsstandards oder gleichwertige Bestimmungen in ihre nationalen Gesetze und Verfassungen auf. Zwischen den auf nationaler Ebene verankerten Rechten und den durch europäische und internationale Menschenrechtsinstrumente gewährten Rechten besteht seitdem ein fortwährender wechselseitiger Einfluss.[2] In ähnlicher Weise gründete sich das Grundrechtesystem der EU auch auf Standards des Europarates und der Vereinten Nationen sowie auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Erst in den 1960er Jahren begann die EU, Grundrechtsstandards durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu entwickeln, die sich an derartigen Standards und Überlieferungen orientierte.

Abbildung M1: Die vier Ebenen der Grundrechte-Landschaft

Quelle: FRA, 2011

Die unterschiedlichen Ebenen der Landschaft sind formal und informell miteinander verbunden. So wendet sich beispielsweise eine Person im Fall einer Beschwerde über eine Grundrechtsverletzung in der Regel zuerst an ein nationales Gericht. Bezieht sich die Beschwerde auf einen vom Unionsrecht abgedeckten Bereich, kann das nationale Gericht die Sache dem EuGH vorlegen. Fällt die Beschwerde nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts und kommt es zu keinem für die Einzelperson positiven Abschluss der Sache vor dem nationalen Gerichtssystem – bzw. bietet das EU-System kein zufriedenstellendes Ergebnis –, dann besteht die Möglichkeit, die Sache vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) oder alternativ vor eines der UN-Vertragsorgane zu bringen, sofern diese über einen Mechanismus für individuelle Beschwerden verfügen.

Die verschiedenen Ebenen der Landschaft sind nicht nur durch Beschwerden von Einzelpersonen miteinander verbunden, die im Allgemeinen zuerst auf nationaler Ebene eingereicht und dann an eine höhere Ebene verwiesen werden. Die Wechselbeziehung zwischen den Ebenen wird auch durch bestimmte Überwachungsmechanismen deutlich. Wenn ein Staat an einem Berichtsverfahren vor einem UN-Vertragsorgan beteiligt ist, z. B. indem er einen Bericht über die Menschenrechtssituation im eigenen Land einreicht, kann die nationale Menschenrechtsinstitution dieses Staates auch zu einer unabhängigen Sichtweise auf den Bericht des Staates beitragen oder dem UN-Vertragsorgan einen eigenen Bericht vorlegen. Bestimmte internationale Konventionen schreiben sogar die Schaffung von Überwachungseinrichtungen auf nationaler Ebene vor, so z. B. das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT-OP) und die BRK. Dabei handelt es sich um neue Entwicklungen, die zeigen, dass die politischen Handlungsebenen zunehmend miteinander verflochten sind. Dies spiegelt sich auch im Beitritt der EU zur BRK wider, die die EU dazu verpflichtet, einen Überwachungsrahmen einzurichten.

Neben diesen strukturellen und verfahrenstechnischen Verknüpfungen üben die verschiedenen Ebenen der Landschaft auch bei der Gestaltung und Auslegung von Grundrechten Einfluss aufeinander aus. Diese Einflussnahme ist wechselseitig und findet von der nationalen Ebene auf die europäische und internationale Ebene ebenso statt wie umgekehrt.

Daraus ergibt sich eine relativ komplexe Landschaft, sowohl aus der Sicht der Einzelperson, die ihre Rechte über ein Gericht geltend machen möchte, als auch aus der Sicht von Beobachtern, die verstehen möchten, wie die einzelnen Teile des Systems ineinandergreifen. Die Tatsache, dass die Umsetzung der Grundrechte keineswegs perfekt ist, macht deutlich, dass es größerer Anstrengungen zur Verwirklichung dieser Rechte in der Praxis bedarf. Im ersten Abschnitt dieses Themenschwerpunktes werden die Rechte, Einrichtungen und Verfahren vorgestellt, die auf den einzelnen Regierungsebenen relevant sind. Vor diesem Hintergrund

2 Auf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird hier zwar nicht weiter eingegangen, sie trägt jedoch auch zur allgemeinen Grundrechte-Landschaft der Region bei, beispielsweise durch die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE (HKNM, Den Haag) oder des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR, Warschau).

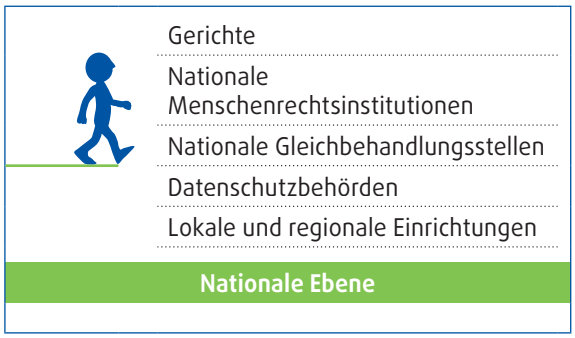
wird die FRA in diese Landschaft eingeordnet und der Mehrwert der Agentur ermittelt („Ein vernetzter Ansatz bei den Grundrechten").

Die Landschaft: Rechte, Einrichtungen und Verfahren

Nationale Ebene

Das internationale Recht erkennt an, dass die primäre Verantwortung für die Wahrung, den Schutz, die Förderung und die Verwirklichung der Grundrechte beim einzelnen Staat liegt. Der Staat hat sowohl die Befugnisse als auch die Verantwortung für die Umsetzung dieser Rechte in die Praxis. Lokale und nationale Behörden beispielsweise sind verantwortlich für: die Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung durch Polizei und Gerichte, die Organisation von öffentlichen Leistungen wie Gesundheitsdienste und Bildung, die Organisation von Wahlen sowie die Regulierung vieler Bereiche des täglichen Lebens, wie beispielsweise Arbeitsbeziehungen oder Verbraucherrechte. Zudem haben sich die Grundrechte zuerst auf nationaler Ebene herausgebildet; erst später wurden sie auch auf europäischer und internationaler Ebene anerkannt und weiterentwickelt. Demzufolge beginnt die Darstellung der Grundrechte-Landschaft – die sich aus den Rechten, Einrichtungen und Verfahren auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zusammensetzt – auf der nationalen Ebene, die zusätzlich verschiedene Unterebenen einschließt, unter anderem die Regionen und Gemeinden.

Abbildung 2: Relevante Einrichtungen auf nationaler Ebene



Quelle: FRA, 2011

Rechte und Beschwerdemechanismen

Wie die Grundrechte in den nationalen Systemen in der EU geschützt werden, hängt mit der historischen Erfahrung der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen. Allen gemein ist, dass Grundrechte in den EU-Mitgliedstaaten einen Rang genießen, der in der Regel anderen Rechtsnormen im nationalen System übergeordnet ist. In einigen Staaten enthält die Verfassung eine bestimmte Auflistung von Grundrechten, während in anderen die Verfassung auf ein gesondertes Dokument verweist. Alternativ kann das nationale Recht eine Bestimmung enthalten, der zufolge europäische und internationale Menschenrechtsverträge einen dem nationalen Recht übergeordneten Rang haben. Die Art von Rechten, die im Rahmen des nationalen Systems anerkannt wird, kann darüber hinaus von historischen Umständen abhängen. Trotz dieser Unterschiede besteht in der EU ein solider gemeinsamer Kern an Grundrechten, der in der Tatsache zum Ausdruck kommt, dass alle EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien der EMRK und einer Reihe von Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen sind und sich auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union geeinigt haben.

Hinsichtlich der Beschwerdemechanismen kann gesagt werden, dass sich die EU-Mitgliedstaaten verschiedener nationaler Strukturen bedienen, um auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene verankerte Rechte praktisch umzusetzen. Alle Mitgliedstaaten verfügen über funktionsfähige Gerichtssysteme, die über individuelle Rechtsverletzungen befinden. Neben den Gerichten, die in der Regel ausreichend bekannt sind und auf die daher in diesem Themenschwerpunkt nicht näher eingegangen wird, haben viele Staaten zusätzliche unabhängige Mechanismen auf nationaler Ebene eingerichtet, um Beratung, Unterstützung oder sogar Rechtsbehelfe anzubieten. Dabei handelt es sich beispielsweise um Bürgerbeauftragte, Datenschutzbehörden, nationale Gleichbehandlungsstellen oder nationale Menschenrechtsinstitutionen. In EU-Mitgliedstaaten, in denen diese Einrichtungen kein Mandat zur Beilegung von Streitigkeiten haben, können sie dennoch befugt sein, Einzelpersonen dabei zu unterstützen, ihren Fall vor ein Gericht zu bringen – allerdings bestehen dabei finanzielle und personelle Beschränkungen.

Diese Einrichtungen können sowohl auf nationaler als auch auf lokaler oder regionaler Ebene bestehen. Wenn Beschwerden im Zusammenhang mit Rechten eingereicht werden, sollten diese sinnvollerweise so nahe wie möglich am Wohnsitz des Opfers geregelt werden. Durch diese örtliche Nähe kann sichergestellt werden, dass Rechtsverletzungen rasch ein Ende bereitet wird und lokale und nationale Behörden die Möglichkeit haben, sich der Beschwerde anzunehmen und sich mit möglichen Problemen bei der Umsetzung von Rechten auseinanderzusetzen.

Einrichtungen zur Förderung des Grundrechtsschutzes

Alle EU-Mitgliedstaaten verfügen über eine oder mehrere Einrichtungen, die dafür zuständig sind, die Umsetzung von Grundrechten zu fördern. Die Aufgabenbereiche dieser Einrichtungen können auf bestimmte

Angelegenheiten beschränkt sein, und die Einrichtungen können verschiedene Funktionen innehaben. Dieser Themenschwerpunkt beschäftigt sich vorrangig mit drei Arten von Einrichtungen, nämlich nationalen Gleichbehandlungsstellen, Datenschutzbehörden und nationalen Menschenrechtsinstitutionen, wenngleich die EU-Mitgliedstaaten noch weitere Einrichtungen etabliert haben. In einigen Mitgliedstaaten beispielsweise gibt es Einrichtungen, die für die Förderung spezifischer Rechte zuständig sind, wie der Rechte des Kindes, der Gleichstellung der Geschlechter oder des Verbots der Folter. Solch spezialisierte Einrichtungen werden häufig geschaffen, um die Umsetzung von Grundrechten zu unterstützen, die durch bestimmte EU-Instrumente geschützt sind, wie etwa die Nichtdiskriminierungsrichtlinien, oder durch UN-Verträge, etwa die Konvention über die Rechte des Kindes, das Übereinkommen gegen Folter oder das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In einigen Staaten gibt es Bürgerbeauftragte in unterschiedlicher Form, die beispielsweise die staatliche Verwaltung überwachen. Häufig decken sich diese Einrichtungen mit den nationalen Menschenrechtsinstitutionen (siehe Kapitel 8), die gemäß den sogenannten „Pariser Grundsätzen" der UN eingerichtet wurden.

Die Grundrechtsstrukturen unterscheiden sich also von einem EU-Mitgliedstaat zum anderen. Einige Mitgliedstaaten legen alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Grundrechten im Mandat einer einzelnen nationalen Menschenrechtsinstitution zusammen, in anderen bestehen verschiedene Einrichtungen mit verschiedenen Zuständigkeiten und unterschiedlich stark ausgeprägten Befugnissen nebeneinander. In EU-Mitgliedstaaten die eine föderale Struktur aufweisen, beispielsweise Österreich, sind die Aufgabenbereiche aufgeteilt und die Einrichtungen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene vorhanden. Unabhängig von der nationalen Struktur müssen Überschneidungen und Lücken zwischen den Aufgabenbereichen vermieden werden, um Einzelpersonen nicht unnötig zu verwirren, wenn diese Beratung suchen oder von einem Beschwerdemechanismus Gebrauch machen möchten.[3]

Diese Einrichtungen sind in der Regel dazu befugt, nationale Behörden dahin gehend zu beraten oder ihnen Empfehlungen auszusprechen, wie nationale Gesetzgebung und Politiken weiterentwickelt und reformiert werden könnten, um die wirksame Umsetzung der Rechte langfristig zu gewährleisten. Dieser Prozess kann auch systematisch erfolgen: In diesem Fall werden Gesetzesvorschläge während des Rechtsetzungsverfahrens automatisch darauf geprüft, ob sie den Verpflichtungen zur Achtung der Menschenrechte entsprechen. Das trifft beispielsweise auf den Aufgabenbereich des Dänischen Instituts für Menschenrechte, des Deutschen Instituts für Menschenrechte und der Griechischen Nationalen Kommission für Menschenrechte zu – allesamt akkreditierte nationale Menschenrechtsinstitutionen. Neben dieser externen und unabhängigen Beratung durch Experten führen häufig parlamentarische Fachausschüsse (z. B. in Finnland und im Vereinigten Königreich), sowie Dienste nationaler Parlamente, die unabhängige Rechtsgutachten erstellen (z. B. in Griechenland), oder nationale Ministerien (z. B. in Deutschland, den Niederlanden und Österreich), systematische Prüfungen auf die Wahrung der Grundrechte durch. Zwar können solch interne Verfahren externe Beiträge von unabhängigen Fachinstanzen nicht ersetzen, dennoch bilden sie einen wichtigen Mechanismus für die Prävention von Grundrechtsverletzungen.

Gemäß Unionsrecht sind alle Mitgliedstaaten zur Einrichtung nationaler Gleichbehandlungsstellen in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichstellung verpflichtet, die für die Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft sowie der Gleichstellung der Geschlechter zuständig sind; dieser Verpflichtung sind alle Mitgliedstaaten nachgekommen. Viele EU-Mitgliedstaaten haben auch Einrichtungen geschaffen, die sich mit anderen Formen von Diskriminierung befassen, wie der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung, des Alters, der Religion oder der Weltanschauung. In einigen EU-Mitgliedstaaten ist eine einzelne Einrichtung für die Gleichbehandlung in allen Bereichen zuständig, während in anderen spezielle Einrichtungen für jeden Bereich existieren. In einigen Ländern lässt sich das Vorhandensein solcher Einrichtungen noch auf eine Zeit vor der entsprechenden EU-Gesetzgebung zurückführen (z. B. in Belgien, Irland, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich), während andere neue Einrichtungen geschaffen (z. B. Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) oder die Aufgabenbereiche bestehender Einrichtungen erweitert haben (z. B. Griechenland, Lettland oder Zypern).

Diesen nationalen Gleichbehandlungsstellen kommen gemäß Unionsrecht zwei wichtige Aufgaben zu. Die erste besteht darin, Opfer bei der Verfolgung ihrer Beschwerde zu unterstützen. Zu diesem Zweck haben nationale Gleichbehandlungsstellen entweder die Befugnis erhalten, selbst Entscheidungen zu Beschwerden von Einzelpersonen zu erlassen, oder sie können Fälle im Namen des Opfers vor Gericht bringen bzw. einen Rechtsbeistand zur Seite zu stellen. Nationale Gleichbehandlungsstellen sind auch berechtigt, Erhebungen durchzuführen, Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen auszusprechen. So können sie Informationen sammeln, aus denen Hindernisse für die Gleichbehandlung oder das Ausmaß von Diskriminierungen in einem EU-Mitgliedstaat ersichtlich werden. Infolgedessen können sie nationale und lokale Behörden dabei

3 FRA (2010a).

beraten, wie diese die Förderung von Gleichheit durch Politik und Gesetzgebung verbessern können. Darüber hinaus können nationale Gleichbehandlungsstellen Sensibilisierungsmaßnahmen für Diskriminierung und Gleichbehandlung durchführen, wie etwa Kampagnen, die die Menschen auf ihre Rechte aufmerksam machen, oder Beratungs- und Weiterbildungsleistungen zur Nichtdiskriminierungs-Gesetzgebung für Beamte oder Arbeitgeber.

Ebenso haben alle EU-Mitgliedstaaten Einrichtungen auf nationaler Ebene geschaffen, um die Anwendung von Datenschutzvorschriften zu überwachen und deren Einhaltung sicherzustellen. In einigen Mitgliedstaaten gibt es eine zentrale Einrichtung, während andere die Befugnisse auf verschiedene Einrichtungen für bestimmte Branchen aufgeteilt haben, z. B. Gesundheitswesen, Postwesen oder Telekommunikation. Das Unionsrecht schreibt vor, dass diese Datenschutzbehörden bestimmte Befugnisse besitzen müssen, einschließlich der Möglichkeit, nationale Behörden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu beraten, potenzielle Verstöße zu untersuchen, an Gerichtsverfahren teilzunehmen und Beschwerden von Einzelpersonen anzuhören.

In einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten gibt es Einrichtungen mit dem Auftrag, Grundrechte im Allgemeinen (auch jenseits von Diskriminierung) zu fördern. Gemäß internationalem Recht besteht keine Verpflichtung, solche nationalen Menschenrechtsinstitutionen einzurichten. Die Vereinten Nationen legen jedoch allen Staaten dringend nahe, dies zu tun, und zumindest auf politischer Ebene haben sich all ihre Mitgliedstaaten dazu bereit erklärt.[4] Es wurden internationale Kriterien aufgestellt, die sogenannten „Pariser Grundsätze", um den einzelnen Staaten eine Anleitung an die Hand zu geben und nationale Menschenrechtsinstitutionen in gewisser Weise zu regulieren.[5] Nationale Einrichtungen können beim internationalen Koordinationskomitee nationaler Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte (*International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, ICC) – einem Zusammenschluss von nationalen Menschenrechtsinstitutionen – vorstellig werden, das ermittelt, wieweit eine nationale Einrichtung die Kriterien des ICC erfüllt. Einrichtungen, die alle Kriterien erfüllen, erhalten „A-Status"; werden die Kriterien teilweise erfüllt, erhält die Einrichtung „B-Status"; werden die Kriterien nicht erfüllt, „C-Status". Die wichtigsten Kriterien sind:

- ein Mandat, das alle Menschenrechte abdeckt;
- durch die Verfassung oder Gesetzgebung anerkannte Unabhängigkeit von der Regierung;
- angemessene personelle und finanzielle Ressourcen;
- Pluralismus, unter anderem gewährleistet durch eine heterogene Mitgliedschaft und/oder wirksame Kooperationen;
- angemessene Befugnisse im Hinblick auf Berichterstattung, Überwachung, Beratung und Untersuchung (keine obligatorische Anforderung), einschließlich der Befugnis, der Kapazität und des Personals, Empfehlungen zu jeder beliebigen Angelegenheit im Zusammenhang mit Menschenrechten auszusprechen und Vorschläge zu gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Maßnahmen zu unterbreiten.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen haben also ähnliche Aufgaben wie die gemäß Unionsrecht eingerichteten Gleichbehandlungsstellen, einschließlich allen oder einigen der folgenden:

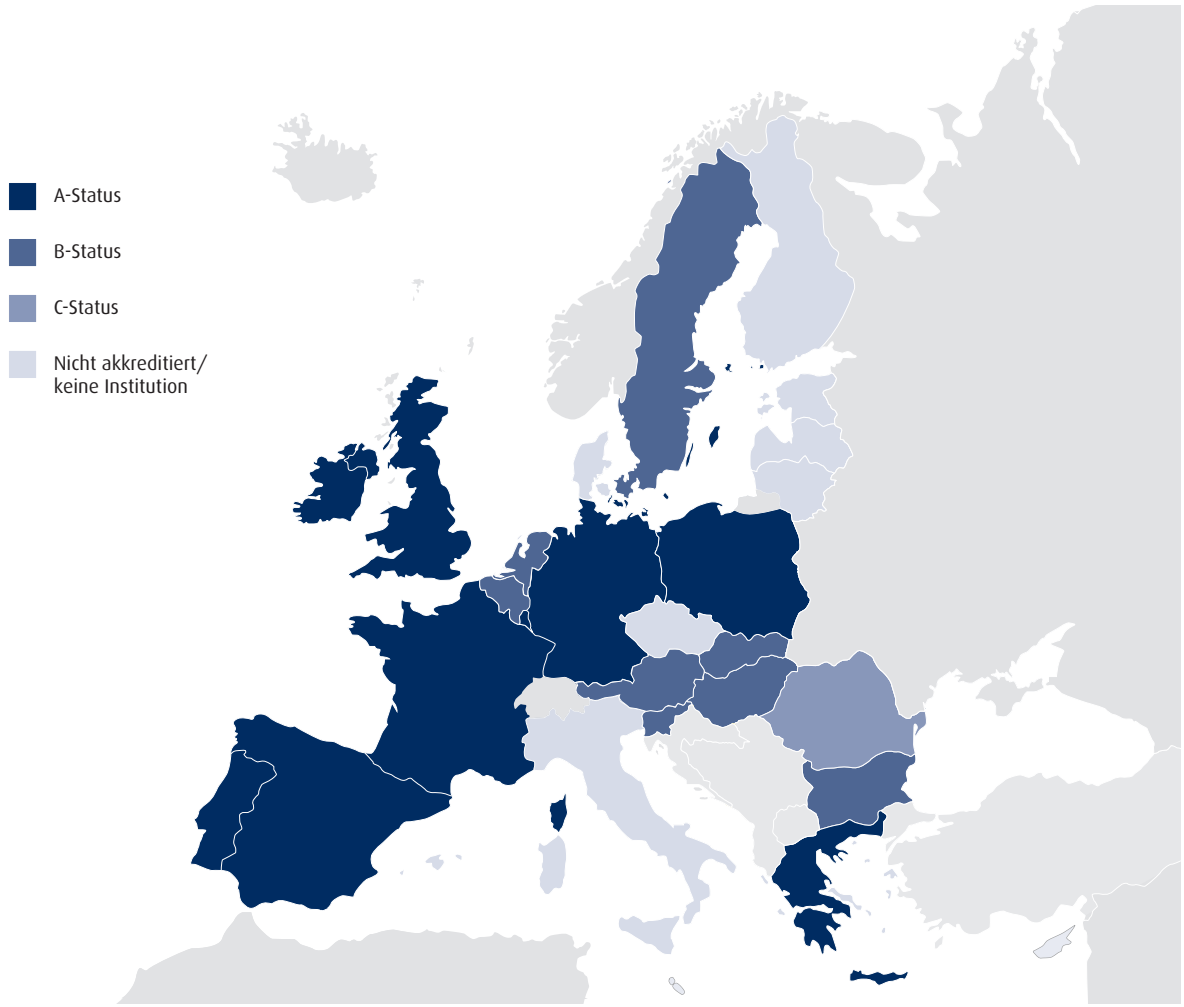
- Beratung nationaler Behörden zu verschiedenen Angelegenheiten in Bezug auf Menschenrechte;
- Ausbau der Kenntnisse über Menschenrechte, einschließlich Menschenrechtsbildung, Veröffentlichung von Berichten sowie Aktivitäten zur Weiterbildung und zum Kapazitätsaufbau;
- Überwachung von Menschenrechtsverletzungen und Vorlage von Empfehlungen;
- Annahme, Untersuchung und Beilegung von Beschwerden von Einzelpersonen.

In 17 der 27 EU-Mitgliedstaaten gibt es nationale Menschenrechtsinstitutionen, die durch das ICC akkreditiert wurden; davon haben lediglich zwölf nationale Menschenrechtsinstitutionen in zehn EU-Mitgliedstaaten A-Status erhalten. In einigen EU-Mitgliedstaaten handelt es sich bei der Gleichbehandlungsstelle und der nationalen Menschenrechtsinstitution um ein und dieselbe Einrichtung, z. B. die *Equality and Human Rights Commission* im Vereinigten Königreich, deren Mandat Menschenrechte im Allgemeinen umfasst, einschließlich der Nichtdiskriminierungsgesetze. Die Entwicklungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf nationale Menschenrechtsinstitutionen im Jahr 2011 sind in Kapitel 8 über den Zugang zur Justiz näher ausgeführt.

4 Vereinte Nationen (UN), Resolution des Menschenrechtsrates (2011), *National institutions for the promotion and protection of human rights*, *A/HRC/RES/17/9*, 6. Juli 2011; UN, Generalversammlung (1993), *Vienna Declaration and Programme of Action*, *UN Doc. A/CONF.157/23*, 12. Juli 1993, Teil I, Absatz 36.

5 Eine genaue Beschreibung der Anforderungen aus den Pariser Grundsätzen und der Möglichkeiten, diese zu erfüllen, enthält Kapitel III.A, S. 31-43 in: UN, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (2010).

Abbildung 1.1: Nationale Menschenrechtsinstitutionen in den EU-Mitgliedstaaten und Kroatien, nach Akkreditierungsstatus



Anmerkung: Gemäß Unionsrecht sind zwar alle EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Gleichbehandlungsstellen und Datenschutzbehörden einzurichten, es gibt jedoch keine vergleichbare Verpflichtung zur Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution. Infolgedessen stellt sich die Situation in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie aus der Abbildung ersichtlich sehr unterschiedlich dar.

Quelle: FRA, 2011

Bemerkungen zur Landschaft

Im Hinblick auf die Gerichte bestehen nachweislich[6] zahlreiche Hürden, die eine wirksame gerichtliche Umsetzung von Rechten bedrohen. Diese Hürden betreffen u. a. die Kosten für ein Gerichtsverfahren und die Angemessenheit finanzieller Unterstützung (wie Prozesskostenhilfe) zum Auffangen der finanziellen Last, aber auch die erheblichen Verzögerungen bei Gerichtsverfahren in einigen EU-Mitgliedstaaten. Beides hält Einzelpersonen davon ab, ihre Sache vor Gericht zu bringen. Darüber hinaus zögern Opfer von Menschenrechtsverletzungen häufig, ihren Fall vor Gericht zu bringen, da sie eine Viktimisierung fürchten und oft nicht über ihre materiellen und verfahrensrechtlichen Rechte Bescheid wissen, insbesondere was im Unions- oder internationalen Recht verankerte Rechte betrifft.

Probleme wie diese können durch bestimmte verfahrensrechtliche Regelungen gelöst werden, wie die Umkehr der Beweislast, die unter bestimmten Umständen auf die beklagte Partei übertragen werden kann. Eine andere Lösung könnte darin bestehen, weiteren Einrichtungen die Befugnis zu erteilen, über Beschwerden von Einzelpersonen zu entscheiden. Dies trifft auf einige der Einrichtungen zu, wie die nationalen Menschenrechtsinstitutionen und die nationalen Gleichbehandlungsstellen in bestimmten EU-Mitgliedstaaten wie Belgien, Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Doch selbst wo diese Einrichtungen befugt sind, Beschwerden von Einzelpersonen beizulegen, ist ihre Kompetenz möglicherweise für eine rechtlich verbindliche Abhilfemaßnahme, wie die Anordnung

6 FRA (2011a).

von Schadensersatz, unzureichend. Des Weiteren scheinen bestimmte Faktoren die Wirksamkeit dieser Einrichtungen zu untergraben. Hierzu zählt, dass Einzelpersonen nur mangelnde Kenntnis ihrer Rechte, der Existenz dieser Beschwerdeverfahren oder sogar der entsprechenden Einrichtungen haben und auch nicht auf die Erfolgsaussichten einer Beschwerde vertrauen.[7] Diese Faktoren erklären bis zu einem gewissen Grad, warum bei den Gleichbehandlungsstellen in einigen EU-Mitgliedstaaten eine hohe Anzahl von Beschwerden pro Jahr eingehen (die bisweilen in die Tausende geht, beispielsweise in Frankreich), während in anderen die Anzahl sehr gering ist (zum Teil nur einige wenige, z. B. in Estland). Da viele Diskriminierungsopfer keine förmliche Beschwerde einlegen, spiegelt die Anzahl der erfassten Fälle nicht die tatsächliche Häufigkeit von Grundrechtsverletzungen wider.

Inwieweit die genannten Einrichtungen die Umsetzung von Grundrechten tatsächlich fördern können, hängt einerseits von den verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen ab, andererseits von den Befugnissen der jeweiligen Einrichtungen, die in den Mitgliedstaaten recht unterschiedlich ausfallen. In einigen Mitgliedstaaten wurden auch Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit dieser Einrichtungen laut, da diese teilweise eng mit einem Ministerium verbunden sind. Diese Verbindung kann physischer Art sein (wenn eine Einrichtung die Räumlichkeiten mit einem Ministerium teilt), finanzieller Art (wenn ein Ministerium die Höhe der Finanzierung festlegt) oder aber organisatorischer Art (wenn beispielsweise der Direktor der Einrichtung von einem Minister ernannt wird oder selbst einem Ministerium zugehörig ist). Diese Aspekte wirken sich in der Praxis nicht zwingend auf die Unabhängigkeit der Einrichtungen aus, sie bewirken jedoch unter Umständen eine nachteilige Wahrnehmung, die Einzelne davon abhalten kann, sich an diese Einrichtungen zu wenden.

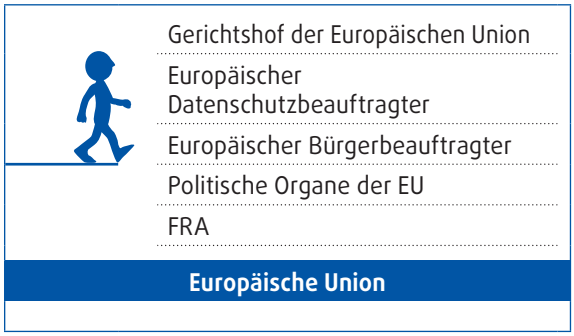
Ebene der Europäischen Union

Die EU ist auf dreifache Weise Teil der Grundrechte-Landschaft der Region: Sie gründet Einrichtungen und etabliert Verfahren, um sicherzustellen, dass die EU selbst die Grundrechte wahrt; sie verfügt über Verfahren, die dazu beitragen, dass die EU-Mitgliedstaaten das Unionsrecht im Einklang mit diesen Rechten umsetzen; und sie schafft die Grundlage für eine Harmonisierung in bestimmten Bereichen des Grundrechtsschutzes.

Einrichtungen wie die FRA, der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) und der Europäische Bürgerbeauftragte bieten einen Rahmen, der sicherstellen soll, dass die EU selbst die Grundrechte wahrt. Darüber hinaus haben die drei wichtigsten Akteure bei der Erarbeitung der EU-Gesetzgebung – die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union – Prüfungen zur Einhaltung der Grundrechtsstandards eingeführt, die einen festen Bestandteil im Prozess der Ausformulierung und Verhandlung von Gesetzgebung und Politik ausmachen. Die Strategie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2010 zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte[8] setzt als Ziel, dass die Union Vorbild sein muss im Hinblick auf Grundrechte, insbesondere während des Gesetzgebungsverfahrens. Die Kommission verpflichtete sich außerdem, Jahresberichte zu erstellen, die Bürger besser über die Anwendung der Charta zu informieren und die Fortschritte zu dokumentieren.[9] Zudem verfügt die EU über Einrichtungen wie den EuGH und den Europäischen Bürgerbeauftragten, die in unterschiedlichem Ausmaß dazu befugt sind, sich mit Beschwerden von Einzelpersonen zu befassen, die ihre Rechte durch die EU verletzt sehen.

Die EU hat eine Reihe von Mechanismen eingerichtet, um besser sicherstellen zu können, dass die EU-Mitgliedstaaten das Unionsrecht wie vorgeschrieben in Übereinstimmung mit den Grundrechten umsetzen. Die EU ist zwar dazu befugt, Rechtsvorschriften in verschiedenen politischen Bereichen zu schaffen; die Befugnis, diese Gesetzgebung und Politik – durch Behörden, Gerichte und Strafverfolgungsbehörden – umzusetzen, liegt jedoch auf nationaler und lokaler Ebene. Bei der Umsetzung von Unionsrecht oder -Politik müssen die EU-Mitgliedstaaten die Grundrechte einhalten. Wenn die EU-Mitgliedstaaten diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, kann die Europäische Kommission Verfahren gegen sie einleiten.

Abbildung 4: Relevante Einrichtungen auf EU-Ebene



Quelle: FRA, 2011

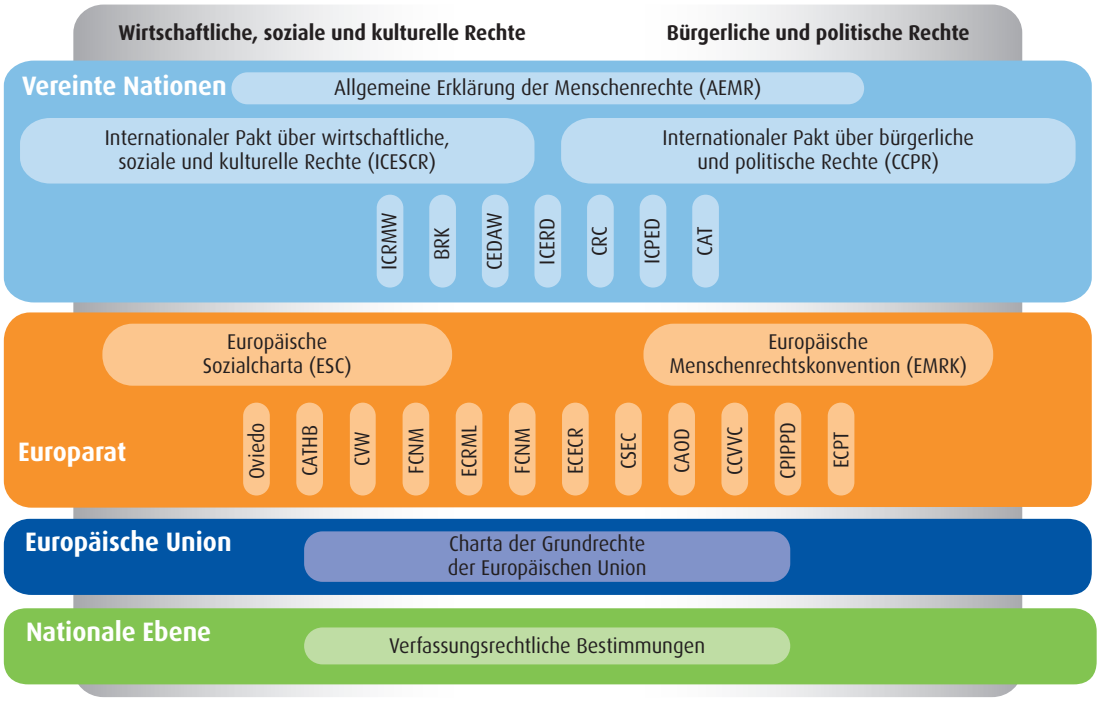
Wie erwähnt, darf die EU in gewissen eingeschränkten Bereichen Rechtsvorschriften und politische Strategien zu bestimmten Grundrechtsaspekten schaffen, z. B. in den Bereichen Diskriminierung oder Datenschutz. Dies umfasst auch die Erarbeitung gemeinsamer Regelungen für alle EU-Mitgliedstaaten in diesen Bereichen. Ein Beispiel hierfür ist das Unionsrecht, das die Einrichtung

7 FRA (2010b).

8 Europäische Kommission (2010a); Europäische Kommission (2011a).

9 Europäische Kommission (2012a).

Abbildung 5:LUmfang der Rechte und wichtigste Instrumente auf den vier Ebenen



Anmerkung: Die relative Länge der horizontalen Balken spiegelt das Spektrum der abgedeckten Rechte im Vergleich wider. Es besteht jedoch kein hierarchisches Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Instrumenten. Die verschwommenen Grenzen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zeigen die breite Vielfalt der ausdrücklich verliehenen verfassungsmäßigen Rechte in den EU-Mitgliedstaaten. Die vollständigen Bezeichnungen der Übereinkommen sind in der Liste der Akronyme am Ende dieses Themenschwerpunktes enthalten.

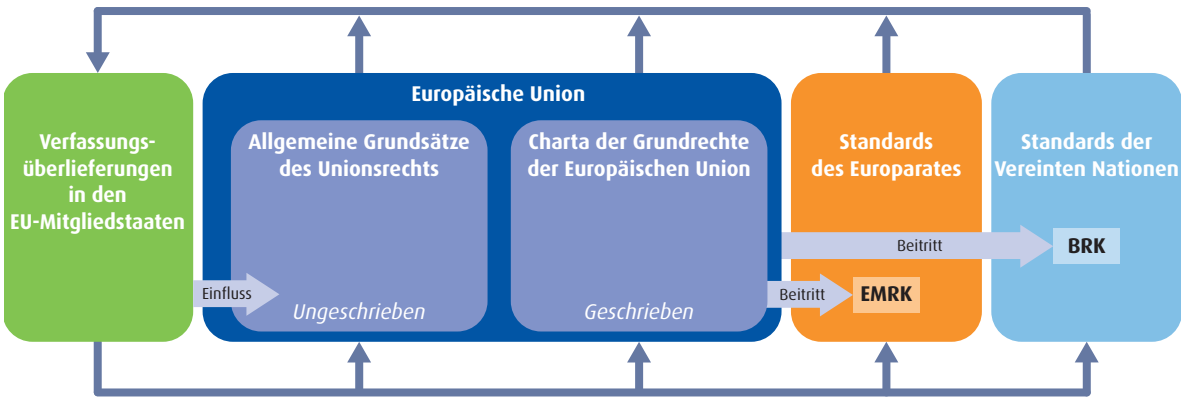
Quelle: FRA, 2011

von Verfahren oder Institutionen wie Gleichbehandlungsstellen und Datenschutzbehörden auf nationaler Ebene vorsieht, um den Schutz und die Förderung der Rechte zu gewährleisten. Tätig werden kann die EU jedoch nur innerhalb ihrer Zuständigkeitsgrenzen, die ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragen haben. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten durch das Unionsrecht nur dann zur Einhaltung der Grundrechte verpflichtet, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln.

Geschützte Rechte

Der Schutz der Grundrechte im Rahmen des Unionsrechts hat sich im Laufe der Zeit deutlich weiterentwickelt. Durch Urteile des EuGH in Rechtssachen wurde herausgearbeitet, welche Rechte durch die „allgemeinen Grundsätze" des Unionsrechts geschützt sind. Das Gericht hat so einen Katalog an Grundrechten erarbeitet. Dieser Katalog ist zwar nicht schriftlich niedergelegt, dennoch müssen die EU und ihre Organe sowie alle

Abbildung 6: Interaktion der Grundrechte im Unionsrecht



Quelle: FRA, 2011

EU-Mitgliedstaaten diesen einhalten, wann immer sie gemäß der EuGH-Definition „Tätigkeiten ausüben, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen". Für den Inhalt dieser ungeschriebenen Rechte ließ sich der EuGH von zwei Quellen inspirieren:

- die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten;
- die Rechte, die durch internationale Menschenrechtsverträge anerkannt werden.

In der Praxis stützt sich der EuGH dabei vorrangig auf die EMRK und weniger auf internationale Menschenrechtsverträge, etwa der Vereinten Nationen. Im Jahr 1992 nahm die EU im Vertrag über die Europäische Union (EUV) ausdrücklich Bezug auf die EMRK, was zu einer eindeutigen vertraglichen Verpflichtung führte, die Achtung der Menschenrechte gemäß der EMRK und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen zu gewährleisten.

Im Jahr 2000 schuf die EU die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als formelle Gesamtheit der Rechte, die gemäß Unionsrecht geschützt sind. Die Charta wurde mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 rechtsverbindlich. Die Auflistung der in der Charta enthaltenen Rechte stützt sich auf Unionsrecht in schriftlicher Form, die allgemeinen Grundsätze der EU und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen sowie auf die in der EMRK, anderen Verträgen des Europarates und Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen enthaltenen Rechte.

Die Charta der Grundrechte schränkt die EU in der Ausübung ihrer Befugnisse ein: Die EU darf nicht in einer Art und Weise tätig werden, die die in der Charta festgehaltenen Rechte verletzt. Gemäß Artikel 51 der Charta „begründet [die Charta] weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben". Die Charta verleiht der EU also nicht das Recht, neue Rechtsvorschriften zu schaffen, wenn sie dazu nicht auch schon vor Inkrafttreten der Charta befugt war. Gleichzeitig beinhaltet der rechtsverbindliche Charakter der Charta die Verpflichtung und die Aufgabe sicherzustellen, dass die Einrichtungen und Mitgliedstaaten der EU die Charta bei der Umsetzung von Unionsrecht nicht verletzen.

Neben diesen immanenten Regeln des Unionsrechts – den allgemeinen Grundsätzen und der Charta der Grundrechte – ist die EU selbst auch direkt an die BRK gebunden und befindet sich darüber hinaus im Beitrittsverfahren zur EMRK, wie durch den Vertrag von Lissabon vorgeschrieben. In der Regel waren solche europäischen und internationalen Verträge immer an Staaten gerichtet und sahen bislang einen direkten Beitritt internationaler Organisationen nicht oder nur selten vor. Obgleich die BRK und die EMRK hier besondere Ausnahmen darstellen, kamen die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten des Europarates, und damit alle 27 EU-Mitgliedstaaten, im Mai 2005 überein, dass der Beitritt der EU zu anderen Übereinkommen des Europarates in Erwägung gezogen werden sollte.

Gemäß Unionsrecht sind also die EU und ihre Mitgliedstaaten bei Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, dreifach an die Grundrechte gebunden:

- durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie vom EuGH erarbeitet;
- durch die Grundrechte, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgeführt und definiert sind;
- durch die Grundrechte, wie sie in der EMRK des Europarates anerkannt werden, zu deren Beitritt sich die EU nun auch verpflichtet hat.

Das Unionsrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Grundrechte nur dann, wenn sie im Anwendungsbereich der EU-Verträge handeln. Wie die Europäische Kommission regelmäßig hervorhebt, wird dies häufig missverstanden. Im Jahr 2011 betrafen 55 % der Schreiben von Bürgern an die Kommission zum Thema Grundrechte Angelegenheiten, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU lagen.[10] Aus diesem Grund muss betont werden, dass die Reichweite des Grundrechtsschutzes im Rahmen des Unionsrechts vom konkreten Kontext abhängt.

- Wenn eine Gesetzgebungsbefugnis vorliegt, kann die EU den Grundrechtsschutz in einem bestimmten Bereich harmonisieren (vgl. beispielsweise die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG).
- Wenn die EU-Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln, kann der EuGH durch die Bezugnahme auf Grundrechte Grenzen auferlegen, z. B. im Hinblick auf die Rechte von Familienangehörigen (siehe beispielsweise die Rechtssache *Zambrano*, in der der EuGH urteilte, dass die Eltern eines Kindes, das Staatsbürger eines Mitgliedstaates ist, eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für das entsprechende Land bekommen müssen).
- Wenn eine Situation nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, kann die Verletzung nicht im Rahmen des Unionsrechts geahndet werden (z. B. die Misshandlung von Soldaten eines EU-Mitgliedstaates in einer Kaserne dieses Staates).

10 Europäische Kommission (2012a), S. 8.

Grundsätzlich sieht Artikel 2 EUV vor, dass sich die Union auf folgende Werte gründet: „[...] die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören." Gemäß Artikel 7 EUV kann die EU feststellen, dass „die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung [...] durch einen Mitgliedstaat besteht" oder sogar „eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt". Das erste Verfahren – die Feststellung der Gefahr einer Verletzung – kann durch einen Vorschlag eingeleitet werden, der von einem Drittel der EU-Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament oder der Europäischen Kommission vorgelegt wird. Das zweite Verfahren – die Feststellung der Verletzung – kann durch ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten oder die Europäische Kommission eingeleitet werden. Das Parlament kann das Verfahren zur Feststellung einer Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte nicht selbst einleiten; die endgültige Feststellung einer Verletzung durch den Europäischen Rat erfolgt jedoch erst nach Zustimmung des Parlaments.

Artikel 7 EUV bietet sogar die Möglichkeit, Sanktionen über einen EU-Mitgliedstaat zu verhängen, indem der Rat beschließt, „bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat". Interessanterweise erlauben es die Verfahren gemäß Artikel 7 der EU, unter bestimmten eingeschränkten Voraussetzungen bei Verletzungen tätig zu werden, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, wenn die Verletzung in einem Bereich erfolgt, „der unter die Handlungsautonomie eines Mitgliedstaats fällt".[11] Es muss jedoch unbedingt betont werden, dass diese Verfahren in der Hand der politischen Organe der EU liegen, während die Rolle des EuGH bei der gerichtlichen Kontrolle dieser Verfahren begrenzt ist. Eine solche gerichtliche Kontrolle darf „lediglich im Hinblick auf die Einhaltung der in [Artikel 7 EUV] vorgesehenen Verfahrensbestimmungen" erfolgen (Artikel 269 AEUV).

Abgeordnete des Europäischen Parlaments haben in einigen Fällen die Anwendung von Artikel 7 vorgeschlagen, beispielsweise im Kontext der Beteiligung von Rumänien und Polen an den sogenannten CIA-Flügen im Jahr 2007 oder im Zusammenhang mit den Gesetzesänderungen in Ungarn 2011 und 2012. Seit seiner Einführung im Jahr 1999 hat die EU jedoch Artikel 7 EUV noch nie in der Praxis angewendet.

Beschwerdemechanismen: der Gerichtshof der Europäischen Union

Im Anwendungsbereich des Unionsrechts wird eine regelmäßigere Grundrechtskontrolle durch die Standardverfahren vor dem EuGH gewährt, wie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgehalten.

Der EuGH ist für Rechtssachen zuständig, die sich mit einer mutmaßlichen Verletzung der Charta der Grundrechte durch die EU oder durch einen Mitgliedstaat bei der Umsetzung von Unionsrecht befassen. Der EuGH ist nicht vorrangig als Menschenrechtsgerichtshof ausgelegt, der sich mit Beschwerden von Einzelpersonen befasst. Seine Rolle besteht vielmehr darin zu beurteilen, ob die EU-Organe selbst gegen das Unionsrecht verstoßen haben, oder nationale Gerichte bei der Auslegung des Unionsrechts zu beraten. Die Charta der Grundrechte gewinnt in diesem Zusammenhang immer mehr an Bedeutung. Im Jahr 2011 ist die Zahl der Urteile am Europäischen Gerichtshof, die ausdrücklich Bezug auf die Charta nahmen, gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 % angestiegen, nämlich von 27 auf 42.[12]

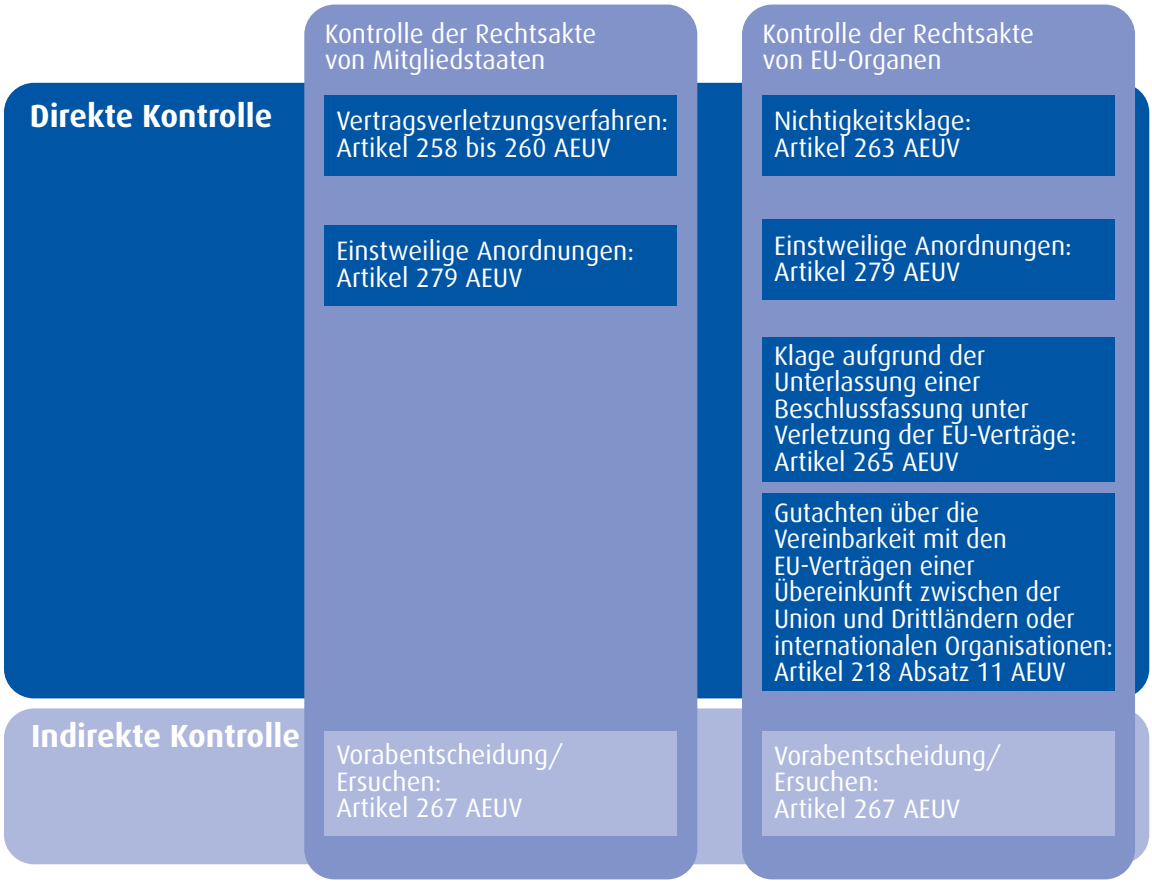
Grundsätzlich besteht für eine Einzelperson die Möglichkeit, direkt beim EuGH Beschwerde einzulegen, wenn die EU die Charta der Grundrechte nicht einhält. Eine Einzelperson kann jedoch nur gegen einzelne an sie gerichtete oder sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen sowie gegen EU-Rechtsakte mit Verordnungscharakter Klage erheben, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Diese Einschränkungen erschweren es demnach Einzelpersonen, Klage gegen einen Rechtsakt zu erheben, da durch die Gesetzgebung naturgemäß allgemeine Regeln aufgestellt werden, die für alle oder große Bevölkerungsgruppen gelten. Es ist daher unwahrscheinlich, dass eine Einzelperson die Bedingungen für eine Klagebefugnis vor dem EuGH erfüllt, wenn diese nicht ausdrücklich durch einen Rechtsakt genannt werden, beispielsweise die Aufführung in einer Liste von Personen, die des Terrorismus verdächtigt werden. Des Weiteren kann eine Einzelperson im Bereich der vertraglichen und außervertraglichen Haftung der EU Schadensersatzklage einreichen (Artikel 340 AEUV).

Aus diesem Grund kommen Einzelpersonen in der Regel eher mittelbar an den EuGH heran. Das trifft beispielsweise zu, wenn eine Einzelperson eine Beschwerde vor ein nationales Gericht bringt und in diesem Fall Fragen bezüglich der Auslegung relevanter EU-Rechtsakte und ihrer Vereinbarkeit mit der Charta auftreten. In derartigen Fällen kann das nationale Gericht entscheiden, diese Fragen für ein Gutachten an den EuGH weiterzuleiten (Ersuchen um eine Vorabentscheidung gemäß

11 Europäische Kommission (2003).

12 Europäische Kommission (2012b), S. 5.

Abbildung M:K Wege der gerichtlichen Durchsetzung in der EU



Quelle: Europäisches Parlament, 2011; auf der Grundlage von The Evolution of Fundamental Rights Charters and Case Law *der Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union, Direktion C „Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, S. 78*

Artikel 267 AEUV). Dabei nehmen nationale Gerichte auch vermehrt Bezug auf die Charta – die Anzahl ausdrücklicher Bezugnahmen ist 2011 gegenüber dem Vorjahr um 50 % gestiegen.[13] Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Gerichte letzter Instanz auf nationaler Ebene dazu verpflichtet sind, vom Vorabentscheidungsverfahren Gebrauch zu machen, wenn es gilt, Fragen zum Unionsrecht zu klären.

Während der unmittelbare Zugang zum EuGH für Einzelpersonen auf Nichtigkeitsklagen beschränkt ist, sieht das Vorabscheidungsverfahren einen einzigartigen und effizienten Dialog zwischen den nationalen Gerichten und dem EuGH vor. Es ist jedoch zu bemerken, dass die Entscheidung, den Fall an den EuGH weiterzuleiten, dennoch beim nationalen Gericht liegt – nicht bei den durch die Rechtssache betroffenen Einzelpersonen. Der EuGH kann ein Gutachten über die Auslegung oder Gültigkeit der EU-Rechtsakte abgeben und das nationale Gericht so bei der Anwendung der korrekten Auslegung des Unionsrechts in einem bestimmten Fall unterstützen. Er prüft auch, ob ein Mitgliedstaat die Charta der Grundrechte und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts bei der Umsetzung von Unionsrecht oder bei Handlungen im Anwendungsbereich des Unionsrechts einhält.

Abbildung M:K Etappen des Vertragsverletzungsverfahrens

Quelle: FRA, 2011

13 *Ibid.*, S. 5.

In ihrer wichtigen Rolle als „Hüterin" der EU-Verträge hat die Europäische Kommission auch die Befugnis, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einzuleiten. Diese Möglichkeit stellt einen wichtigen Mechanismus zum Schutz der Grundrechte in der EU dar und kann angewendet werden, wenn

- ein Mitgliedstaat einen EU-Rechtsakt, der sich mit Menschenrechten befasst, nicht umsetzt;
- ein Mitgliedstaat einen EU-Rechtsakt so umsetzt, dass er den Grundrechten widerspricht.

Ein von der Europäischen Kommission eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren verfolgt einen anderen Zweck als eine Beschwerde, die von einer Einzelperson eingereicht wird. Das Vertragsverletzungsverfahren wird im Namen der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge vorgebracht und zielt in erster Linie darauf ab, die Einhaltung von Unionsrecht durch einen Mitgliedstaat sicherzustellen. In diesem Fall entscheidet die Europäische Kommission darüber, ob ein Verfahren eröffnet wird, und nicht die Einzelperson, deren Rechte möglicherweise verletzt wurden. Eine Einzelperson kann jedoch die Kommission über eine Grundrechtsverletzung in Kenntnis setzen, was wiederum Anstoß für ein Vertragsverletzungsverfahren sein kann.

Einem solchen Vertragsverletzungsverfahren gehen informelle Konsultationen voraus, an denen der betreffende Staat und die Europäische Kommission beteiligt sind und bei denen potenzielle Probleme besprochen werden. Ein Beispiel hierfür sind die Konsultationen im Jahr 2010, als die Europäische Kommission ihre Absicht erklärte, ein förmliches Verfahren gegen Frankreich einzuleiten. Grund war eine mögliche Verletzung seiner Verpflichtungen gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie[14] durch die Rückführung von Roma, die keine französischen Staatsangehörigen waren. Da die Europäische Kommission mit den Zusagen und Gesetzesänderungen, die Frankreich zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie vornahm, zufrieden war, leitete sie schließlich kein Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich ein.

Können jedoch Probleme durch informelle Konsultationen nicht gelöst werden (was lediglich für einen kleinen Teil der Fälle zutrifft), sendet die Europäische Kommission dem Mitgliedstaat ein „Aufforderungsschreiben" zu, in dem sie ihre Haltung darlegt. Ein solches Aufforderungsschreiben an einen Mitgliedstaat leitet das förmliche Verfahren ein. In dieser Phase kann die Streitigkeit immer noch durch Verhandlungen beigelegt werden. Ist die Europäische Kommission mit dem Ergebnis der Verhandlungen jedoch nicht zufrieden, stellt sie eine „mit Gründen versehene Stellungnahme" zu, in der sie erläutert, warum ein Mitgliedstaat ihrer Auffassung nach Unionsrecht verletzt. Wenn der betreffende Staat den Aufforderungen, die in der Stellungnahme der Kommission enthalten sind, nicht fristgerecht nachkommt, kann die Kommission den EuGH anrufen.

Ein Beispiel für einen Fall, in dem mehrere Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen zur Umsetzung gemäß den Verträgen nicht nachkamen, ist die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verbieten. Die Europäische Kommission leitete Verfahren gegen nahezu alle EU-Mitgliedstaaten ein, da sie die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse[15] nicht oder nur teilweise umgesetzt hatten.[16] Nur fünf Fälle wurden jedoch tatsächlich vor den EuGH gebracht, während die übrigen EU-Mitgliedstaaten die Streitigkeit durch Verhandlungen beilegen konnten.[17]

Ein Beispiel aus jüngerer Zeit betrifft Ungarn. Im Jahr 2011 erwog die Europäische Kommission im Zusammenhang mit der neuen ungarischen Verfassung und den dazugehörigen Rechtsakten, ein Verfahren gegen Ungarn einzuleiten. Da Ungarn die von der Europäischen Kommission vorgebrachten Bedenken nicht beseitigte, sandte diese drei Aufforderungsschreiben. In den Schreiben argumentierte sie, dass die ungarische Gesetzgebung gegen das Unionsrecht verstoße, da sie die Unabhängigkeit der Zentralbank sowie der Datenschutzbehörden des Landes in Frage stelle; eine weitere Verletzung sei durch Maßnahmen gegeben, die die Justiz betreffen. Dazu gehörten Maßnahmen, durch die mehr als 200 Richter gezwungen würden, in den Ruhestand zu treten.

Beschwerdemechanismen: der Europäische Bürgerbeauftragte, der Petitionsausschuss des Parlaments und der Europäische Datenschutzbeauftragte

Neben dem förmlichen Gerichtsverfahren vor dem EuGH gibt es eine Reihe gerichtsähnlicher Mechanismen, in deren Rahmen eine Einzelperson ihre Beschwerde von einer EU-Einrichtung untersuchen lassen kann, die dann eine Empfehlung ausspricht. Das Ergebnis dieser gerichtsähnlichen Mechanismen ist nicht rechtsverbindlich. Es bestehen drei entsprechende Einrichtungen in der EU:

14 Richtlinie 2004/38/EG.

15 Richtlinie 2000/43/EG des Rates; FRA (2012a).

16 Europäische Kommission (2005); Europäische Kommission (2009).

17 EuGH, C-327/04, *Kommission gegen Finnland*, 24. Februar 2005; EuGH, C-329/04, *Kommission gegen Deutschland*, 28. April 2005; EuGH, C-335/04, *Kommission gegen Österreich*, 4. Mai 2005; EuGH, C-320/04, *Kommission gegen Luxemburg*, 24. Februar 2005; EuGH, C-326/04, *Kommission gegen Griechenland*, 25. September 2004.

- Der Europäische Bürgerbeauftragte kann Beschwerden über mutmaßliche Missstände in den Einrichtungen und Organen der EU untersuchen. Dazu können mutmaßliche Verletzungen von Grundrechten gehören, beispielsweise im Zusammenhang mit Diskriminierung oder dem Recht auf Zugang zu Informationen, die häufig auf eine Verweigerung des Zugangs zu offiziellen Dokumenten zurückgehen. Der Bürgerbeauftragte kann entweder von sich aus oder aufgrund von Beschwerden, die ihm unmittelbar oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments zugehen, Untersuchungen durchführen. Jeder EU-Bürger und jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht, eine Beschwerde einzureichen. Es ist zu beachten, dass dieses Recht in Artikel 43 der EU-Charta der Grundrechte verankert ist. Dabei handelt es sich um ein Grundrecht im Sinne der Unionsbürgerschaft gemäß Artikel 24 AEUV. Im Jahr 2010 gingen beim Europäischen Bürgerbeauftragten 2 667 Beschwerden ein, und 2 727 wurden in diesem Zeitraum bearbeitet; 27 % von diesen fielen in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten.[18]

- Ähnlich wie der Europäische Bürgerbeauftragte nimmt der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments gemäß Artikel 227 AEUV jede Beschwerde einer Einzelperson entgegen, deren Gegenstand in die Tätigkeitsbereiche der EU fällt. Anders als beim Bürgerbeauftragten kann sich die Beschwerde jedoch auch auf das Verhalten einer nationalen oder lokalen Behörde beziehen, und nicht nur auf das einer EU-Einrichtung.

- Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) muss gewährleisten, dass die Einrichtungen und Organe der EU das Recht auf Privatsphäre wahren. Er ist u. a. dazu befugt, Untersuchungen von Amts wegen durchzuführen oder Beschwerden von Einzelpersonen zu bearbeiten, die der Ansicht sind, dass ihre personenbezogenen Daten von einer Einrichtung oder einem Organ der EU schlecht verwaltet wurden.

Weitere für Grundrechte zuständige Organe

Die Organe der EU, insbesondere das Europäische Parlament und die Europäische Kommission, führen häufig Maßnahmen zur Förderung der Grundrechte durch. Das Europäische Parlament bestärkt andere Einrichtungen und die EU-Mitgliedstaaten regelmäßig darin, bestimmte grundrechtliche Herausforderungen durch Politik und Gesetzgebung anzugehen. Zusätzlich zu ihrer Rolle als Garant für die Einhaltung des Unionsrechts kann die Europäische Kommission Grundrechte auch durch die Koordinierung oder Finanzierung bestimmter Programme oder Projekte, auch im Bereich der Forschung, voranbringen. So hält beispielsweise das Programm der Europäischen Kommission „Grundrechte und Unionsbürgerschaft", das vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 läuft, rund 95 Mio. EUR für die Finanzierung von Projekten zur Förderung der Grundrechte bereit.

Wie in ihrer Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die EU dargelegt, hat die Europäische Kommission Methoden geschaffen, die die Einbeziehung der Grundrechtskomponente in die Gesetzgebung in allen Politikbereichen (inklusive Rechte des Kindes und Rechte von Menschen mit Behinderungen) gewährleisten sollen.[19] In Fällen, in denen die Gesetzgebung Auswirkungen auf den Datenschutz haben kann, muss die Europäische Kommission den EDSB konsultieren.[20] Darüber hinaus haben der Rat der Europäischen Union[21] und das Europäische Parlament[22] interne Verfahren eingeführt, um sicherzustellen, dass politische und gesetzgeberische Vorschläge der EU-Charta der Grundrechte entsprechen.

Bei der Europäischen Kommission werden Legislativvorschläge anhand der folgenden Grundrechts-Checkliste geprüft.[23]

- Welche Grundrechte sind betroffen?

- Handelt es sich dabei um absolute Rechte (die in keinem Fall eingeschränkt werden dürfen – zum Beispiel die Würde des Menschen und das Verbot der Folter)?

- Wie wirken sich die verschiedenen ins Auge gefassten politischen Optionen auf die Grundrechte aus? Handelt es sich dabei um positive (Förderung der Grundrechte) oder negative Auswirkungen (Einschränkung der Grundrechte)?

- Haben die Optionen sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die einschlägigen Grundrechte (zum Beispiel eine negative Auswirkung auf die Freiheit der Meinungsäußerung und eine positive Auswirkung auf das geistige Eigentum)?

18 Europäischer Bürgerbeauftragter (2010), S. 21.

19 Europäische Kommission (2011b); Europäische Kommission (2010b).

20 Verordnung (EG) Nr. 45/2001, ABl. L 8 vom 12. Januar 2001, S. 1, Artikel 28 Absatz 2.

21 Rat der Europäischen Union (2011a).

22 Dies ist auf eine im Dezember 2009 vorgenommene Änderung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments zurückzuführen. Siehe Artikel 36 der aktuellen Geschäftsordnung vom September 2011, verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/RegData/reglement/2011/09-26/EP-PE_REGL(2011)09-26_DE.rtf.

23 Europäische Kommission (2010a), S. 5.

- Sind etwaige Grundrechtseinschränkungen präzise und vorausschauend formuliert worden?

- Für den Fall, dass es zu Grundrechtseinschränkungen kommen sollte
  - Sind diese zur Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter (welcher?) erforderlich?
  - Stehen sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel?
  - Tragen sie dem Wesensgehalt der einschlägigen Grundrechte Rechnung?

In diesem Zusammenhang spielt die FRA eine wichtige Rolle. Ihre Aufgabe besteht darin, den relevanten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts „in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen".[24] Dazu unternimmt die FRA Folgendes:

- Sie sammelt und analysiert Daten und Fakten aus den EU-Mitgliedstaaten, um die EU-Einrichtungen und die Mitgliedstaaten über die Situation der Grundrechte in der EU zu informieren. Insbesondere setzt sie sie darüber in Kenntnis, inwieweit die Bürger ihre Rechte in der Praxis tatsächlich wahrnehmen können. Diese Tätigkeit umfasst Analysen der Rechtsvorschriften auf nationaler und EU-Ebene sowie Analysen soziologischer Daten und Informationen, die über umfangreiche Erhebungen und eingehende Befragungen erfasst werden.

- Sie stellt auf Grundlage der gesammelten Fakten Unterstützung und Fachkenntnisse bereit. Zu diesem Zweck arbeitet sie Schlussfolgerungen und Gutachten zu bestimmten Themen für die Einrichtungen und Mitgliedstaaten der EU aus. Darüber hinaus können das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission bei der FRA Gutachten darüber einholen, ob ihre Legislativvorschläge „mit den Grundrechten im Einklang stehen".[25] Diese besondere Aufgabe trägt zum übergeordneten Ziel der FRA bei, die Organe und Mitgliedstaaten der EU zu unterstützen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern. Dabei befassen sich die Gutachten zu Legislativvorschlägen weder mit der Rechtmäßigkeit von Handlungen im Sinne von Artikel 263 AEUV noch mit der Frage, ob ein Mitgliedstaat einer Verpflichtung aus dem Vertrag im Sinne von Artikel 258 AEUV nicht nachgekommen ist.[26] Im Jahr 2011 etwa gab die FRA zwei Gutachten zu Legislativvorschlägen – zur Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen und zu Fluggastdatensätzen.

- Sie ergreift Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie bestimmter Zielgruppen, um das Verständnis für die Grundrechte zu fördern. Um Expertise und Ressourcen bündeln zu können, unterhält die FRA enge Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen, die im Bereich der Grundrechte tätig sind, insbesondere zum Europarat. Die Plattform für Grundrechte (*Fundamental Rights Platform,* FRP) der FRA und die Zusammenarbeit mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen ermöglichen es der FRA, die Ansichten und das Fachwissen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen strukturiert zu sammeln.

Entscheidungsträger aus EU-Einrichtungen und Mitgliedstaaten können bei der Erarbeitung von politischen Strategien und Gesetzen auf die Arbeit der FRA zurückgreifen. Auch andere internationale Einrichtungen wie der Europarat nutzen die umfangreichen Datenbestände und fundierten Informationen der FRA.

Bemerkungen zur Landschaft

Die EU-Ebene der Grundrechte-Landschaft bietet den EU-Mitgliedstaaten einen einzigartigen Mechanismus. Im Gegensatz zu Regelungen anderer internationaler Organisationen ist das Unionsrecht in aller Regel unmittelbar und automatisch im jeweiligen nationalen Rechtssystem anwendbar und verdrängt nationales Recht, das ihm zuwiderläuft. Somit wenden die nationalen Gerichte Unionsrecht an, die nationalen Behörden führen es aus. Verträge, gerichtliche Entscheidungen und Empfehlungen des Europarates und der Einrichtungen der Vereinten Nationen hingegen treten nicht automatisch auf nationaler Ebene in allen Mitgliedstaaten in Kraft. Stattdessen muss jeder Staat aktiv Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ergreifen. Die EU hat sich der Einzigartigkeit des Unionsrechts bedient, um die Umsetzung der Grundrechte zu stärken, vor allem in den Bereichen Datenschutz sowie Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter. Im Zusammenhang mit diesen beiden Bereichen waren die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Datenschutzbehörden und Gleichbehandlungsstellen einzurichten. Angesichts der potenziellen Auswirkungen des Unionsrechts auf nationaler Ebene muss die EU besonders darauf achten, dass ihre Rechtsvorschriften in Einklang mit den Grundrechten stehen.

24 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates, Artikel 2.
25 *Ibid.*, Erwägungsgrund 13.
26 *Ibid.*, Artikel 4 Absatz 2.

Auf der EU-Ebene der Grundrechte-Landschaft soll die Achtung der Grundrechte durch Förderungsmaßnahmen sichergestellt werden. Doch auch das Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH spielt bei der Einhaltung der Grundrechte eine wichtige Rolle. Allein die Möglichkeit eines solchen Verfahrens scheint die EU-Mitgliedstaaten zur Einhaltung das Unionsrecht im Zusammenhang mit den Grundrechten zu bewegen, selbst wenn die Europäische Kommission dieses Verfahren möglicherweise nicht bis zum Ende führt. Darüber hinaus sind entsprechend den Verpflichtungen aus dem Unionsrecht wichtige Elemente der Grundrechte-Landschaft – die Gleichbehandlungsstellen und Datenschutzbehörden – eingerichtet oder weiterentwickelt worden, die Beschwerden auf nationaler Ebene ermöglichen. Dennoch bleibt es auch weiterhin die Herausforderung und gemeinsame Verantwortung aller Akteure auf allen Ebenen, die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten besser darüber zu informieren, wann Unionsrecht zur Anwendung kommt und welche Behörden folglich die richtigen Ansprechpartner im Fall einer Grundrechtsverletzung sind.[27]

Was die externe gerichtliche Kontrolle betrifft, so ist die EU noch keine Vertragspartei der EMRK und unterliegt daher keiner externen gerichtlichen Prüfung. Dies wird sich durch den Beitritt der EU zur EMRK ändern. Das Ausmaß der daraus entstehenden Verpflichtungen hängt dabei vom Inhalt der endgültigen ratifizierten Beitrittsvereinbarung ab.

Die von der Europäischen Kommission vorgesehene Folgenabschätzung untersucht die Auswirkungen auf die Grundrechte im Bereich der Gesetzgebung und ist ein vielversprechender Schritt in die richtige Richtung. Da derartige Mechanismen in erster Linie vom internen Fachwissen der jeweiligen politischen Einrichtung abhängig sind, profitieren sie von externen Gutachten unabhängiger Sachverständigeneinrichtungen.

Ebene des Europarates

Alle Mitgliedstaaten der EU sind auch Mitglieder des Europarates. Im Laufe der vergangenen 60 Jahre hat der Europarat maßgeblich zur Ausweitung und Verbesserung des Grundrechtsschutzes in Europa beigetragen und einen wichtigen Beitrag zur Förderung und Wahrung des Rechtsstaatsprinzips geleistet. Zu diesen Verbesserungen zählen zum einen Standards – beispielsweise im Bereich bürgerlicher und politischer Rechte, sozialer Rechte oder den Rechten von Personen, die Minderheiten angehören – zum anderen erlässt der Europarat Maßnahmen gegen Rassismus und Menschenhandel, Konventionen, Empfehlungen und andere rechtliche Instrumente, die vom Ministerkomitee verabschiedet werden. Der Europarat bemüht sich auch um die aktive Überwachung der Einhaltung dieser Standards, die durch mehrere spezielle Mechanismen erfolgt. Darunter fallen beispielsweise gerichtliche oder gerichtsähnliche Organe mit der Befugnis, Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen anzuhören und darüber zu urteilen, ob Gesetzgebung und Praxis in den Vertragsstaaten übereinstimmen, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (*European Committee of Social Rights*, ECSR). Überwachung erfolgt auch durch nichtgerichtliche Organe, die die Umsetzung der Menschenrechtsstandards in den Mitgliedstaaten kontrollieren, Fälle der Nichtbefolgung dieser Standards aufdecken und den Mitgliedstaaten entsprechende Lösungen vorschlagen oder Empfehlungen aussprechen.

Abbildung 9: Relevante Einrichtungen auf Ebene des Europarates

Quelle: FRA, 2011

Geschützte Rechte

Die Staaten, die die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert haben, haben sich verpflichtet, die in der Konvention definierten grundlegenden bürgerlichen und politischen Rechte nicht nur für ihre Staatsangehörigen, sondern für jede Person innerhalb ihres Hoheitsgebietes anzuerkennen und zu gewährleisten.

Zu den in der Konvention anerkannten Rechten und Freiheiten gehören z. B. das Recht auf Leben (Artikel 2), das Recht auf ein faires Verfahren (Artikel 6) und auf wirksame Beschwerde (Artikel 13), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8), die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 9), die Freiheit der Meinungsäußerung (Artikel 10), die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 11) und der Schutz des Eigentums. Die Konvention verbietet insbesondere die Folter und unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung (Artikel 3), Zwangsarbeit (Artikel 4), den willkürlichen und unrechtmäßigen Freiheitsentzug (Artikel 5) sowie Diskriminierung beim Genuss der in der Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten (Artikel 14). Weitere Rechte und

27 Siehe: https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=de&init=true oder www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/ interactiveguide.faces.

Freiheiten, wie ein allgemeines Diskriminierungsverbot, sind in Zusatzprotokolle aufgenommen worden.

Alle EU-Mitgliedstaaten haben die EMRK und das dazugehörige Protokoll Nr. 1, in dem unter anderem das Recht auf Eigentum, das Recht auf Bildung und das Recht auf freie Wahlen verankert sind, sowie Protokoll Nr. 6 über die Abschaffung der Todesstrafe ratifiziert. Seit dem Jahr 1999 ist mit dem Vertrag von Amsterdam die Ratifizierung der EMRK eine ausdrückliche Voraussetzung für den Beitritt zur EU (siehe Artikel 2 und Artikel 49 EUV).

Die Europäische Sozialcharta (ESC, 1961 verabschiedet und 1996 revidiert) ist die natürliche Ergänzung zur EMRK und legt die Grundrechte im sozialen und wirtschaftlichen Bereich fest. Sie erkennt Rechte im Zusammenhang mit Arbeit, sozialem und gesetzlichem Schutz, Wohnung, Gesundheit, Bildung, Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung an. Alle EU-Mitgliedstaaten sind entweder der ursprünglichen Charta aus dem Jahr 1961 oder der revidierten Charta beigetreten.

Unter der Federführung des Europarates wurden insgesamt über 200 Verträge geschaffen, von denen sich viele mit speziellen Grundrechtsthemen beschäftigen, einschließlich Datenschutz,[28] Folter,[29] Rechte von Opfern,[30] Rechte des Kindes[31] und Schutz von Minderheiten.[32]

Beschwerdemechanismen

Der EGMR ist zuständig für Beschwerden von Einzelpersonen sowie von Personengruppen, Unternehmen, NRO oder sogar Vertragsparteien, die ihn wegen der mutmaßlichen Verletzung ihrer durch die EMRK geschützten Rechte durch eine Vertragspartei anrufen. Sobald die EU selbst Vertragspartei der EMRK wird, können Einzelpersonen direkt beim EGMR Beschwerde über die Verletzung der Konvention durch die EU einreichen.

Gemäß dem Grundsatz, dass die Vertragsparteien in erster Linie für die Umsetzung der Menschenrechte verantwortlich sind, können Fälle erst dann vor den Gerichtshof gebracht werden, wenn alle nationalen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sind. Einzelpersonen müssen also ihren Fall bezüglich der Verletzung ihrer in der Konvention festgelegten Rechte erst bis zur letztmöglichen gerichtlichen Instanz des betreffenden Landes gebracht haben. So wird dem Staat selbst eine erste Möglichkeit geboten, auf nationaler Ebene eine Entschädigung für die mutmaßliche Verletzung zu leisten. Der Beschwerdeführer muss persönlich und unmittelbar Opfer einer Verletzung der Konvention sein und ihm muss infolgedessen ein erheblicher Nachteil entstanden sein. Eine Beschwerde beim EGMR muss innerhalb von sechs Monaten nach der letzten richterlichen Entscheidung im betreffenden Fall (in der Regel ein Urteil des Obersten Gerichts des betreffenden Landes) gestellt werden.

Die Urteile des EGMR zu Individualbeschwerden sind rechtsverbindlich. Die betroffenen Vertragsparteien sind zu ihrer Befolgung verpflichtet: Sie müssen die angeordnete Entschädigung zahlen und ggf. weitere besondere Maßnahmen zur Wiederherstellung der Rechte des Beschwerdeführers treffen oder sogar allgemeine Maßnahmen ergreifen, insbesondere Änderungen der Gesetzgebung, um ähnliche Verletzungen in der Zukunft zu vermeiden. Ob die Urteile des EGMR ordnungsgemäß befolgt werden, überwacht das Ministerkomitee des Europarates, das sich aus Vertretern der 47 Mitgliedstaaten zusammensetzt.

Die größte Herausforderung für den EGMR ist die Zahl der eingehenden Beschwerden, die seine Kapazität zur Urteilssprechung bei weitem übersteigt (siehe Kapitel 8 und 10). Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass der Großteil der eingereichten Fälle nicht zulässig ist – sie entsprechen also nicht den wesentlichen Voraussetzungen für eine Beschwerde, z. B. dass alle nationalen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sein müssen oder dass die Beschwerde sich auf ein in der EMRK anerkanntes Recht beziehen muss. Auch fußen viele Fälle auf identischen Problemen, d. h. ein und dieselbe Regelung oder Praxis in einem nationalen Rechtssystem führt zu einer großen Anzahl an Fällen.

Mehrere Schritte sollen helfen, diese Probleme zu beseitigen. Das 1998 in Kraft getretene Protokoll Nr. 11 zur EMRK sprach dem EGMR die alleinige Zuständigkeit für Individualbeschwerden zu und machte ihn so zum ständigen Gerichtshof. Darüber hinaus entwickelte der EGMR ein Pilotverfahren für Urteile, das 2004 erstmalig angewendet wurde. Im Rahmen dieses Verfahrens kann der EGMR bei Beschwerden, die auf einem strukturellen oder systemischen Problem beruhen, das Anlass für ähnliche Beschwerden war oder sein könnte, Urteile in einem oder mehreren Fällen aussprechen während andere ähnliche Beschwerden zurückgehalten werden, bis die durch das Piloturteil angeordneten Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden. Im Jahr 2010 schließlich

28 Europarat, Europäisches Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, SEV-Nr. 108, 1981, sowie das zugehörige Zusatzprotokoll, SEV-Nr. 181, 2001.
29 Europarat, Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, SEV-Nr. 126, 1987.
30 Europarat, Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, SEV-Nr. 116, 1983.
31 Europarat, Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten, SEV-Nr. 160, 1996; Europarat, Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, SEV-Nr. 201, 2007.
32 Europarat, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, SEV-Nr. 157, 1995.

trat das Protokoll Nr. 14 in Kraft und brachte weitere Reformen mit sich, die die langfristige Effizienz des Gerichtshofs gewährleisten sollen, indem sie die Filterung und Bearbeitung von Beschwerden optimieren: Unter anderem können nun in den einfachsten Fällen einzelne Richter allein Entscheidungen treffen, vorrangig Zulässigkeitsprüfungen, und es gibt ein neues Zulässigkeitskriterium des „erheblichen Nachteils". Außerdem erhält das Ministerkomitee des Europarates das Recht, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Staat einzuleiten, der sich weigert, ein Urteil des Gerichtshofs zu befolgen (Artikel 46 Absatz 4 EMRK). Es ist noch nicht möglich, die Auswirkungen des Inkrafttretens von Protokoll Nr. 14 in vollem Umfang zu beurteilen. Bis Ende 2011 waren beim EGMR noch über 150 000 Beschwerden anhängig, und die Reform der Kontrollmechanismen war noch nicht vollzogen. Eine hochrangige Konferenz zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fand vom 18. bis zum 20. April 2012 in Brighton statt, bei der ein Paket konkreter Reformen beschlossen wurde, um sicherzustellen, dass der Gerichtshof zum Wohle aller 800 Millionen Bürger der Mitgliedstaaten des Europarates wirksam agieren kann.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) ist ein unabhängiges, gerichtsähnliches Organ, das die in der ESC verankerten Rechte auslegt und darüber befindet, ob Gesetzgebung und Praxis in den Vertragsstaaten der ESC übereinstimmen. Das Überwachungsverfahren umfasst zwei Komponenten: Ein Berichterstattungsverfahren ermöglicht es dem ECSR, von den Vertragsstaaten eingereichte Berichte zu prüfen und eine Schlussfolgerung darüber abzugeben, ob die in der ESC verankerten Rechte gewahrt worden sind. Für die Parteien, die das Zusatzprotokoll zur ESC angenommen haben, besteht außerdem ein Verfahren für Kollektivbeschwerden. Anfang 2012 waren zwölf EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Zusatzprotokolls zur ESC (siehe Kapitel 10 zu internationalen Verpflichtungen).[33] Gemäß diesem Protokoll können nationale und internationale Organisationen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und internationale NRO Beschwerde einlegen; Individualbeschwerden sind auf direktem Wege nicht vorgesehen. Der ECSR prüft die Beschwerde und entscheidet im Falle der Zulässigkeit darüber, ob die Beschwerde begründet ist. Diese Entscheidung wird den betroffenen Parteien sowie dem Ministerkomitee in Form eines öffentlich zugänglichen Berichts vorlegt. Auf der Basis dessen, wie der entsprechende Vertragsstaat über die von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen informiert, erlässt das Ministerkomitee schließlich eine Resolution. Gegebenenfalls empfiehlt es dem betroffenen Staat, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der ESC zu gewährleisten.

33 Europarat, Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden, SEV-Nr. 158, 1995.

Einrichtungen, die für die Förderung und den Schutz der Grundrechte zuständig sind

Der Menschenrechtskommissar des Europarates ist ein unabhängiges nichtgerichtliches Organ mit der Aufgabe, die Sensibilisierung für und die Achtung von Menschenrechten in den Mitgliedstaaten zu fördern. Als nichtgerichtliches Organ kann der Menschenrechtskommissar keine Individualbeschwerden entgegennehmen. Die Tätigkeiten des Kommissars konzentrieren sich auf drei Bereiche: Regelmäßige Länderbesuche sowie Gespräche mit nationalen Behörden und der Zivilgesellschaft, aus denen Empfehlungen hervorgehen; thematische Arbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen zu bestimmten Menschenrechtsangelegenheiten, um die bessere Umsetzung von Rechten zu unterstützen; und schließlich Zusammenarbeit mit anderen Organen des Europarates und internationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie mit nationalen Menschenrechtsstrukturen, NRO und weiteren einschlägigen Interessengruppen.

Innerhalb des Europarates existieren verschiedene Organe, die dafür zuständig sind, die Umsetzung von Grundrechten zu fördern. Einige dieser Organe wurden gemäß bestimmten Übereinkommen des Europarates oder zur Überwachung von deren Umsetzung durch die entsprechenden Vertragsparteien eingerichtet, z. B.:

- das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT);
- der Beratende Ausschuss für das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM);
- der Europäische Sachverständigenausschuss für die Charter der Regional- oder Minderheitensprachen (CAHLR);
- die Expertengruppe für die Bekämpfung von Menschenhandel (GRETA);
- das Komitee der Parteien des Übereinkommens zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch;
- die Expertengruppe für Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und gegen häusliche Gewalt (Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt).

Andere Institutionen beurteilen nicht die Umsetzung eines speziellen Abkommens durch die jeweiligen Unterzeichnerstaaten, sondern richten sich an alle Mitgliedstaaten des Europarates (und sogar darüber hinaus). Zu dieser Kategorie gehören u. a.:

- die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die sich hauptsächlich mit der Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Hautfarbe, Religion und Sprache sowie mit Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz beschäftigt;[34]

- die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), dem beratenden Organ des Europarates in verfassungsrechtlichen Fragen;

- die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), deren Ziel die Verbesserung von Effizienz und Funktionsweise der Justiz in den Mitgliedstaaten sowie die Verfolgung der Umsetzung der zu diesem Zweck vom Europarat verabschiedeten Instrumente ist.

Die Überwachung erfolgt in der Regel durch die Beobachtung der Situation in einem bestimmten Staat und anschließenden Empfehlungen. Die Berichte und Empfehlungen übermittelt das jeweilige Überwachungsorgan direkt an den betreffenden Staat oder übergibt sie an das Ministerkomitee, z. B. im Falle des Beratenden Ausschusses für das FCNM, oder an einen Ausschuss der Vertragsstaaten, wie im Falle der GRETA, der dann wiederum eine an den betreffenden Staat gerichtete Empfehlung aussprechen kann. Einige der Mechanismen, wie die ECRI, können auch allgemeine politische Empfehlungen abgeben, die sich an alle Mitgliedstaaten richten. Grundsätzlich setzen sich die Überwachungsorgane aus unabhängigen Sachverständigen des jeweiligen Menschenrechtsbereichs zusammen, die von den Mitgliedstaaten oder dem Ministerkomitee aufgrund ihrer moralischen Autorität und ihres anerkannten Fachwissens ernannt werden.

Informationen werden auf verschiedenen Wegen gesammelt. Einige Einrichtungen, wie das CPT, erfassen Informationen prinzipiell aus erster Hand, indem sie in den einzelnen Ländern neben Behörden vor allem relevante Orte wie etwa Haftanstalten besuchen und mit betroffenen Personen wie etwa Häftlingen sprechen. Andere Institutionen beziehen ihre Informationen hauptsächlich aus Staatsberichten, die die Staaten im Rahmen eines Berichterstattungsverfahrens selbst herausgeben. Viele Einrichtungen kombinieren diese beiden Ansätze miteinander.

Darüber hinaus ist die Rolle der politischen Organe des Europarates zu beachten. Wie bereits erwähnt, ist das Ministerkomitee, das sich aus Vertretern der Staaten zusammensetzt, wichtig für die Überwachung oder Nachbereitung der Umsetzung von Empfehlungen und Beratungsleistungen der meisten Überwachungseinrichtungen; außerdem kommt ihm eine entscheidende Bedeutung bei der Überwachung der Befolgung von Urteilen, Entscheidungen und Empfehlungen des EGMR und des ECSR zu. Das Ministerkomitee ist auch zuständig für die Annahme neuer Menschenrechtsstandards, unabhängig davon, ob es sich um rechtsverbindliche Standards wie Übereinkommen oder um bloße Empfehlungen handelt. Einige Empfehlungen sehen vor, die Reaktion der Mitgliedstaaten in einem zweiten Moment zu überprüfen.

Des Weiteren gibt es bei der Parlamentarischen Versammlung, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt, mehrere Ausschüsse (u. a. den Ausschuss für Recht und Menschenrechte, den Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene, den Ausschuss für Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie den Ausschuss für die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen und Zusagen), die bestimmte Menschenrechtsaspekte untersuchen. Dazu gehört häufig das Zusammentragen von Informationen zu bestimmten Menschenrechtsthemen durch Besuche vor Ort, Sekundärforschung und die Konsultation von Sachverständigen oder NRO. Auf Grundlage dieser Informationen werden Berichte erstellt, die wiederum zur Annahme einer Resolution oder einer Empfehlung führen können. Auch wenn derartige Instrumente hauptsächlich politischen Wert haben und nicht rechtsverbindlich sind, haben sie in der Vergangenheit häufig den Grundstein für den Erlass neuer Standards im Bereich der Menschenrechte gelegt.

Bemerkungen zur Landschaft

Der Europarat nutzt eine Vielzahl von Instrumenten, um die Umsetzung von Grundrechten zu schützen und zu fördern. Dazu gehören gerichtliche oder gerichtsähnliche Verfahren für Beschwerden über die mutmaßliche Verletzung von Rechten. Darüber hinaus überwachen verschiedene Einrichtungen die Umsetzung von Rechten und beraten die Staaten bezüglich einer besseren Umsetzung der einschlägigen Standards. Um in der Praxis größere Wirkung zu erzielen, wäre es hilfreich, wenn der Europarat und die EU ihre Zusammenarbeit weiter perfektionieren würden. Wenn die EU-Mitgliedstaaten Unionsrecht anwenden, müssen sie gleichzeitig die Menschenrechte gemäß den Standards des Europarates beachten. Dies ist durchaus von praktischer Relevanz. So befand der EGMR beispielsweise, dass EU-Mitgliedstaaten in Anwendung von EU-Rechtsvorschriften zum Asylrecht die EMRK verletzten.[35] Und der ECSR befand, dass ein EU-Mitgliedstaat in Anwendung

34 Europarat, Ministerkomitee (2002); Europarat, ECRI (2009).

35 EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

von EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit die ESC verletzt habe.[36]

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die EU-Ebene zu nutzen. Es ist ebenfalls wichtig sicherzustellen, dass EU-Rechtsprechung, EU-Gesetzgebung und EU-Verwaltung gleichermaßen zu einer erfolgreichen Entwicklung der Standards des Europarates beitragen. Weiterhin sollten alle EU-Instrumente, die sich auf die Grundrechte der EU-Bürger auswirken, den Standards des Europarates Genüge leisten. Die vom Ministerkomitee des Europarates im Jahr 2005 herausgegebenen „Leitlinien für die Beziehungen zwischen Europarat und Europäischer Union" wiesen bereits auf die Notwendigkeit hin, die rechtliche Zusammenarbeit und die Abstimmung von Rechtstexten zwischen EU und Europarat zu verbessern.[37]

Dieser Grundsatz wurde anschließend in dem *Memorandum of Understanding* vom 23. Mai 2007 zwischen dem Europarat und der EU festgehalten. Gemäß dieses Memorandums gilt der Europarat als europaweite Referenzquelle für Menschenrechte. Die EU wird u. a. dazu aufgerufen, in ihren Dokumenten auf Standards des Europarates Bezug zu nehmen, die Entscheidungen und Schlussfolgerungen seiner Überwachungsstrukturen zu berücksichtigen und die Kohärenz ihrer Gesetzgebung mit den einschlägigen Übereinkommen des Europarates zu gewährleisten. Außerdem sollen EU und Europarat bei Bedarf ihr Fachwissen austauschen, wenn sie neue Initiativen im Bereich Menschenrechte ausarbeiten. Die Leitlinien aus dem Jahr 2005 bezeichneten die FRA bereits vor ihrer Gründung als Einrichtung, durch die die Zusammenarbeit, die Kohärenz und die Komplementarität zwischen der Arbeit des Europarates und der EU im Bereich Grundrechte weiter verstärkt werden könne.

Die Standards und Verfahren des Europarates wenden sich vorrangig an Staaten. Die beschränkten Kompetenzen der EU erlauben es dieser nur ausgewählten Übereinkommen des Europarates beizutreten. Die bereits beschriebene Notwendigkeit EU-spezifischer Verfahren und Einrichtungen bleibt also bestehen. Außerdem kann die große Vielzahl der Mechanismen im Rahmen des Systems des Europarates nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass nicht alle Instrumente des Europarates für alle 27 Mitgliedstaaten der EU verbindlich sind. Darüber hinaus bieten jene Instrumente, die für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich sind, keine vergleichbare Bewertung aller beteiligten Staaten zu einem bestimmten Zeitpunkt. Stattdessen werden Staatengruppen zu verschiedenen Zeitpunkten überwacht; dies ist von den entsprechenden Überwachungszyklen abhängig. Hinzu kommt, dass die durch den Europarat eingerichteten Überwachungsverfahren selten die Erfassung von Primärdaten gestatten.

Ebene der Vereinten Nationen

In der im Jahr 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) der Vereinten Nationen wurde erstmalig in einem internationalen Dokument das Konzept der „Menschenrechte" dargelegt. Obwohl es sich um eine Erklärung und keinen rechtsverbindlichen Vertrag handelt, diente die AEMR als Ausgangspunkt für eine Vielzahl von Menschenrechtsverträgen. Dazu gehören allgemeine Verträge, die weit gefasste bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte beinhalten, sowie Verträge, die auf spezielle Themen abzielen, z. B. Folter oder die Stellung besonders benachteiligter Gruppen wie ethnische Minderheiten, Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen. Die Schaffung von Menschenrechtsverträgen bleibt ein andauernder Prozess; zu den jüngsten Dokumenten zählen dabei die BRK und das ICPED. Alle EU-Mitgliedstaaten sind Mitglieder der Vereinten Nationen und Vertragsparteien eines Großteils ihrer Menschenrechtsverträge.

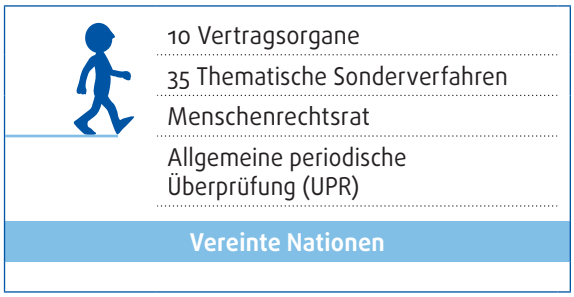
Auf Ebene der Vereinten Nationen entstand eine Vielzahl von Einrichtungen mit verschiedenen Befugnissen, um die Umsetzung von Menschenrechten voranzubringen. Jeder Menschenrechtsvertrag der UN enthält eine Bestimmung zur Schaffung eines Ausschusses unabhängiger Sachverständiger, der als „Vertragsorgan" bezeichnet wird. Vertragsorganen werden häufig gerichtsähnliche Befugnisse zugesprochen, z. B. in Bezug auf Entscheidungen über Individualbeschwerden. Wenn ein Staat einem Vertrag beigetreten ist, hat er die Option, den entsprechenden Beschwerdeverfahren gesondert zuzustimmen. Jenseits der Individualbeschwerde überprüfen die Vertragsorgane das Verhalten von Staaten auch im Rahmen von Berichterstattungsverfahren. Dabei hat der einzelne Staat in der Regel alle drei bis fünf Jahre darüber Bericht zu erstatten, welche Maßnahmen er zur Umsetzung der im einschlägigen Vertrag anerkannten Rechte ergriffen hat. Auf der Grundlage dieses Verfahrens nimmt das Vertragsorgan anschließend „Schlussbemerkungen" an, die dem Staat als Unterstützung für die Verbesserung bestimmter Grundrechtsaspekte dienen sollen. Die Vertragsorgane bieten Staaten auch allgemeinere Beratungsleistungen zur Auslegung der in den Verträgen anerkannten Rechte.[38]

Jeder Staat kann einem UN-Menschenrechtsvertrag beitreten; er muss dies jedoch nicht allein aufgrund seiner Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen tun.

36 Europarat, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (2011).
37 Europarat, Ministerkomitee (2005).
38 Siehe Kapitel 10 dieses Jahresberichts, in dem dargelegt wird, welchen Verträgen EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind und ob sie im Jahr 2011 überwacht wurden.

Alle UN-Mitgliedstaaten unterliegen jedoch im Rahmen der „Allgemeinen periodischen Überprüfung" (*Universal Periodic Review*, UPR) einer gewissen Form der Überwachung durch den UN-Menschenrechtsrat. Dabei werden alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen einer Bewertung unterzogen und erhalten anschließend Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung von Menschenrechten auf nationaler Ebene. Im Jahr 2011 nahmen neun EU-Mitgliedstaaten an der Allgemeinen periodischen Überprüfung teil (siehe Kapitel 10).

Abbildung Mo:L Relevante Einrichtungen auf Ebene der Vereinten Nationen



Quelle: FRA, 2011

Geschützte Rechte

Seit der Annahme der AEMR im Jahr 1948 haben die UN-Mitgliedstaaten bei der Schaffung zahlreicher Menschenrechtsverträge zusammengearbeitet. Die Mitgliedstaaten sind nicht dazu verpflichtet, diesen Verträgen beizutreten. Sechs Kernverträge wurden von allen 27 EU-Mitgliedstaaten sowie vom Beitrittsland Kroatien ratifiziert (siehe Kapitel 10 zum Status der Ratifizierung von UN-Übereinkommen). Diese sechs Verträge decken die folgenden Bereiche ab:

- den Schutz gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, ICERD, 1965);
- wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, ICESCR, 1966);
- bürgerliche und politische Rechte (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, CCPR, 1966);
- die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, CEDAW, 1979);
- den Schutz gegen Folter (Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, CAT, 1984);
- den Schutz der Rechte des Kindes (Übereinkommen über die Rechte des Kindes, CRC, 1989).

Neben den Verpflichtungen, die ein Beitritt zu diesen Verträgen mit sich bringt, sind die Staaten auch allein durch ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen bereits zur Umsetzung von Grundrechtsstandards verpflichtet. Gemäß Artikel 55 und Artikel 56 der Charta der Vereinten Nationen „verpflichten sich [alle Mitgliedstaaten], gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten", um „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte" zu erreichen. Im Laufe der vergangenen 60 Jahre haben die Vereinten Nationen eine Praxis zur Überwachung der Umsetzung von Rechten durch ein eigens für Menschenrechtsangelegenheiten eingerichtetes Organ entwickelt – den Menschenrechtsrat, dem Vertreter von 47 Staaten angehören. Dieser Mechanismus kommt neben den Überwachungsverfahren im Rahmen der einzelnen Menschenrechtsverträge auf alle Staaten zur Anwendung. Bei der Beurteilung, ob ein Staat die Charta der Vereinten Nationen und die Menschenrechte achtet, wendet der Menschenrechtsrat die AEMR sowie ggf. weitere relevante Menschenrechtsverträge an.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind verschiedenen Verträgen der Vereinten Nationen beigetreten, die EU selbst jedoch nur der BRK. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich internationale Menschenrechtsverträge an Staaten richten, da Staaten über die rechtliche Befugnis und die administrative Kapazität verfügen, um die durch die Verträge entstehenden Verpflichtungen erfüllen zu können. Die Entwicklung der EU und die schrittweise Ausweitung ihrer Befugnisse in verschiedenen politischen Bereichen haben aber die Frage aufgeworfen, ob die EU selbst Vertragspartei internationaler Verträge werden sollte. Hinsichtlich der BRK wurde anerkannt, dass die EU über verschiedene Befugnisse verfügt, die sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können. Daher beinhaltet dieser Vertrag eine spezielle Bestimmung, die es der EU erlaubt, ihm beizutreten.

Wichtig ist auch anzumerken, dass Verträge der Vereinten Nationen tendenziell mehr Rechte abdecken als diejenigen, die in nationalen Verfassungen oder in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt werden. Die UN-Kinderrechtskonvention beispielsweise enthält eine Liste von rund 40 spezifischen Rechten des Kindes; die EU-Charta der Grundrechte hingegen enthält nur eine allgemeine Bestimmung. Ebenso sind auch einige Rechte nicht in der EU-Charta enthalten, die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) aufgeführt werden (wie die Rechte von Minderheiten in Artikel 27) oder im ICESCR enthalten sind (wie das Recht auf Nahrung in Artikel 11). Während das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Wohnung zwar in der Grundrechte-Charta der EU

Tabelle 1: Vertragsorgane der Vereinten Nationen – Möglichkeit und Annahme von Individualbeschwerden und Anzahl der Fälle

	ICERD	ICESCR	CCPR	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW	BRK	ICPED
Jahr (Inkrafttreten)	1965 (1969)	1966 (1976)	1966 (1976)	1979 (1981)	1984 (1987)	1989 (1990)	1990 (2003)	2006 (2008)	2006 (2010)
Gesamtanzahl der Vertragsstaaten (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)	175 (28)	160 (28)	167 (28)	187 (28)	150 (28)	193 (28)	45 (0)	109 (20)	30 (5)
Individualbeschwerden (Bestimmung)	Ja (Artikel 14)	Nein (FP 2008 (noch nicht in Kraft))	Ja (FP 1966 (1976))	Ja (FP 1999 (2000))	Ja (Artikel 22)	Nein (FP 2011 (noch nicht in Kraft))	Nein (Artikel 77 (noch nicht in Kraft))	Ja (FP 2006 (2008))	Ja (Artikel 31)
Gesamtanzahl der Staaten, die Individualbeschwerden zulassen (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)	54 (23)	7 (1)	114 (27)	104 (25)	66 (23)	0 (0)	2 (0)	65 (17)	13 (4)
Gesamtanzahl der Mitteilungen/ Fälle, in denen eine Verletzung festgestellt wurde (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)	49 / 12 (9)	k. A.	2133 / 745 (104)	39 / 9 (5)	484 / 67 (30)	k. A.	k. A.	0 (0)	0 (0)

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf alle Fälle seit Einführung der Mechanismen bis März 2012. Die Akronyme werden in einer Liste in Kapitel 10 zu Beginn des Abschnittes über geschützte Rechte erläutert. Verträge, die Individualbeschwerden vorsehen, sind grün gekennzeichnet, Verträge, die keine Individualbeschwerden vorsehen, gelb. Die vollständigen Bezeichnungen der Übereinkommen sind in der Liste der Akronyme am Ende dieses Themenschwerpunktes enthalten.

Quelle: FRA, 2012; auf der Grundlage von Daten des Amts des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR)

genannt werden, sind sie dennoch stärker eingegrenzt formuliert als im ICESCR (Artikel 11 und 12). Gleichzeitig beinhaltet die EU-Charta der Grundrechte ein ausdrückliches Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), das in den Verträgen der Vereinten Nationen nicht aufgeführt wird. Der Datenschutz wird jedoch im Allgemeinen als integraler Bestandteil des Rechtes auf den Schutz des Privatlebens betrachtet, das durch den ICCPR geschützt ist (Artikel 17). Ein weiteres Beispiel für eine Verpflichtung durch die Vereinten Nationen, die weitreichender ist als das Unionsrecht, steht im Zusammenhang mit dem Begriff der Gleichstellung. Im internationalen Recht wird anerkannt, dass die Verpflichtung, alle Menschen gleich zu behandeln, positive rechtliche Schutzmaßnahmen *erfordern* könnte. Das Unionsrecht geht an dieser Stelle nicht so weit: Bislang legt es nur fest, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung die EU-Mitgliedstaaten *nicht daran hindert*, etwa zum Erreichen eines bestimmten Geschlechtergleichgewichts bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Herkunft spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.

Beschwerdemechanismen

Die Charta der Vereinten Nationen erlegt den Staaten Menschenrechtsverpflichtungen auf, und alle Staaten der Welt sind mindestens einem spezifischen Menschenrechtsvertrag beigetreten. Aufgrund dieser Situation gibt es grob betrachtet zwei Arten von Organen, die für die Überwachung von Staaten zuständig sind: die Organe, die durch die Charta der Vereinten Nationen geschaffen wurden, und die Organe, die im Rahmen der verschiedenen Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen eingerichtet wurden.

Jeder der genannten wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen sieht ein Überwachungsorgan vor, das sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt (die „Vertragsorgane"). Die meisten, jedoch nicht alle dieser Organe sind dazu befugt, Individualbeschwerden bezüglich der Verletzung von Rechten anzunehmen (siehe Tabelle 1). Jeder Staat muss jedoch dazu gesondert seine Zustimmung geben. Um eine Beschwerde einreichen zu können, muss eine Einzelperson die Zulässigkeitskriterien erfüllen, die denen beim EGMR ähneln, z. B. müssen alle nationalen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sein. Wenn ein Vertragsorgan eine Entscheidung über eine Beschwerde trifft, können

bestimmte Maßnahmen, wie etwa die Entlassung einer Person aus ungerechtfertigter Haft, empfohlen werden; außerdem kann die Zahlung einer Entschädigung angeordnet werden. Die verabschiedeten Entscheidungen sind nicht rechtsverbindlich. Dennoch kommt ihnen ein großes Gewicht zu.

Im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen sind die Möglichkeiten für Einzelpersonen, Beschwerde einzureichen, stärker eingeschränkt. Die vom Menschenrechtsrat eingerichteten „Sonderverfahren" sehen unabhängige Experten oder Arbeitsgruppen vor, die die Menschenrechte in einem bestimmten Staat oder, was häufiger vorkommt, ein bestimmtes Menschenrechtsthema untersuchen sollen, z. B. das Recht auf Bildung oder das Verbot der Folter. Eine Einzelperson kann sich mit ihrer Beschwerde über einen Staat an ein solches Sonderorgan wenden, wenn sie in den Geltungsbereich des entsprechenden Sonderverfahrens fällt. Bis auf wenige Ausnahmen kann sich der entsprechende Sachverständige dann des Falles annehmen. Dieses Verfahren ist jedoch in der Regel darauf begrenzt, den Staat an seine internationalen Verpflichtungen zu erinnern und weitere Informationen zum jeweiligen Fall anzufordern. Dennoch führt dieses Verfahren in bestimmten Fällen nachweislich zu Verbesserungen, selbst wenn das Ausmaß des Erfolges dieser größtenteils diplomatischen Maßnahme unklar bleibt.

Im Rahmen eines weiteren Beschwerdemechanismus, dem früheren „1503-Verfahren", werden Beschwerden von Einzelpersonen aus allen Staaten angenommen, sofern die Beschwerde bestimmten grundlegenden Kriterien entspricht. So muss die Beschwerde etwa „beständige Muster grober und bestätigter Verletzungen der Menschenrechte" betreffen.

Einrichtungen, die für die Förderung von Grundrechten zuständig sind

Neben der Annahme von Beschwerden dienen die UN-Vertragsorgane auf weitere zweifache Weise dem Grundrechteschutz: Sie erstellen Berichte zu einzelnen Ländern und arbeiten allgemeine Bemerkungen aus, die sich an alle Staaten richten. Im Rahmen der Länderberichterstattung sind die Staaten verpflichtet, regelmäßig jedem Vertragsorgan den Status der Umsetzung der entsprechenden Rechte sowie ergriffene Maßnahmen zur Umsetzung des entsprechenden Vertrages zu melden. Im Anschluss an einen Dialog mit Staatsvertretern gibt das entsprechende Vertragsorgan dann seine Schlussbemerkungen ab und erläutert, wo Verbesserungen notwendig sind. Mit den allgemeinen Bemerkungen gibt jedes Vertragsorgan seine Stellungnahme dazu ab, was zur vollständigen Umsetzung eines bestimmten Rechtes erforderlich ist. Der Ausschuss gegen Folter hat noch einen Unterausschuss für die Prävention von Folter eingerichtet, dessen Aufgabe der Besuch von Haftanstalten ist. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (CAT-OP) sieht derartige Besuche vor und verpflichtet darüber hinaus die Staaten, nationale Präventionsmechanismen einzurichten (siehe Kapitel 8), wodurch letztendlich die Zuständigkeit für die Überwachung gemäß den internationalen Standards auf die nationale Ebene übertragen wird. Die Stellungnahmen der Vertragsorgane sind zwar nicht rechtsverbindlich, sie bieten Gesetzgebern und politischen Akteuren jedoch eine wertvolle Orientierungshilfe. Ihre praktische Relevanz hängt auch davon ab, inwieweit sie in den nationalen Verwaltungen bekannt sind und in die nationale Politikgestaltung einfließen.

Parallel zur durch die Vertragsorgane vorgenommenen Überwachung beurteilt der Menschenrechtsrat wie bereits erwähnt alle vier Jahre in einer Allgemeinen periodischen Überprüfung, wie jeder UN-Mitgliedstaat die Menschenrechte umsetzt. Der Menschenrechtsrat prüft einen vom jeweiligen Staat eingereichten Bericht, einen vom OHCHR verfassten Bericht (einschließlich Informationen über die Menschenrechtssituation in diesem Staat, die von den Vertragsorganen stammen oder im Rahmen der Sonderverfahren eingegangen sind) sowie einen ebenfalls vom OHCHR erarbeiteten Bericht auf der Grundlage von Informationen, die von anderen relevanten Interessensgruppen eingereicht wurden, darunter NRO, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Menschenrechtsverteidiger, akademische Einrichtungen und Forschungseinrichtungen, regionale Organisationen und Vertreter der Zivilgesellschaft. Anschließend spricht der Rat Empfehlungen aus, die der betroffene Staat im Grunde nach eigenem Ermessen befolgen kann oder auch nicht. In der Regel befolgen die Staaten jedoch einen Großteil der Empfehlungen.

Die Sonderverfahren des Menschenrechtsrates befassen sich nicht nur mit Individualbeschwerden, sondern insbesondere mit der Überwachung von Staaten auf Grundlage von Länderbesuchen als auch anderen Informationen wie z. B. Berichten von NRO. Empfehlungen werden auf Grundlage solcher Berichte ausgesprochen. Im Rahmen der Sonderverfahren können Texte entstehen, die später als politische Leitlinien zu bestimmten Themen verwendet werden und rechtliche Standards vorwegnehmen können. Freilich ist die eigentliche Erarbeitung von rechtlichen Standards Aufgabe des Beratenden Ausschusses des Menschenrechtsrates, einem Organ unabhängiger Sachverständiger.

Bemerkungen zur Landschaft

Die Mechanismen auf Ebene der Vereinten Nationen zur Förderung der Umsetzung von Grundrechten auf nationaler Ebene können als schwächer bezeichnet werden als diejenigen auf nationaler Ebene bzw. auf Ebene der EU oder des Europarates. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Vereinten Nationen über

begrenzte Durchsetzungsbefugnisse verfügen und die Entscheidungen ihrer Mechanismen im Allgemeinen nicht rechtsverbindlich sind (auch wenn die UN-Verträge selbst sehr wohl rechtsverbindlich sind). Die Kombination aus schwachen Durchsetzungsbefugnissen und starken maßgeblichen Standards legt nahe, dass Potenzial für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Ebene der Vereinten Nationen und der EU besteht.

Ähnlich wie die Organe des Europarates überwachen die Mechanismen der Vereinten Nationen die EU nicht direkt und treten auch nicht direkt mit ihr in Kontakt, sondern primär mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Eine Ausnahme von diesem Prinzip stellt die BRK dar, der die EU selbst beigetreten ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass von den Vertragsorganen bearbeitete Individualbeschwerden oder Empfehlungen verschiedener UN-Organe von den Einrichtungen und Organen der EU nicht berücksichtigt werden müssen. Während der EuGH sich weniger auf Dokumente der Vereinten Nationen stützt als auf Rechtsquellen des Europarates, haben sich die politischen Einrichtungen der EU bei der Ausarbeitung von Recht und Politik sehr wohl an den Empfehlungen der Organe der Vereinten Nationen orientiert. Die besten Beispiele für ein Zusammenspiel der beiden Systeme sind neben dem Bereich der Rechte von Personen mit Behinderungen[39] wahrscheinlich die Rechte des Kindes und das Asylrecht. In diesen Bereichen sind die Standards der Vereinten Nationen besonders relevant und ausführlich. Und auch die EU verfügt hier über umfangreiche Befugnisse und berät sich folglich regelmäßig mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR). Allgemein kann geschlossen werden, dass die Europäische Kommission bei der Auslegung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Standards und Empfehlungen der Vereinten Nationen zurückgreifen kann und soll, um die UN-Kompatibilität von politischen und gesetzgeberischen Vorschlägen in der EU zu gewährleisten. Die FRA nimmt bei ihrer Sammlung und Analyse von Daten ebenfalls auf die Dokumente und Standards der Vereinten Nationen Bezug.

Ein vernetzter Ansatz bei den Grundrechten

Herausforderungen

In der Grundrechte-Landschaft des Europäischen Mehrebenensystems gibt es eine Vielzahl von Einrichtungen zum Schutz der Grundrechte. Einige Institutionen schützen die Grundrechte in Einzelfällen, beispielsweise bei Gerichtsverfahren oder gerichtsähnlichen Mechanismen. Andere Einrichtungen dagegen setzen sich mit dem System der Grundrechte insgesamt auseinander und wenden Mechanismen wie Folgenabschätzungen, Mainstreaming und Überwachung von Rechten, allgemeine Beratung und faktengestützte Grundrechtsberatung an. Diese Mechanismen haben eine fördernde Wirkung und unterstützen die Staaten bei der Umsetzung der Grundrechte in ihren politischen Strategien und Rechtsvorschriften, so dass künftigen Verstößen vorgebeugt wird. Eine der Herausforderungen für die europäische Grundrechte-Landschaft besteht darin, zu gewährleisten, dass alle Ebenen des Systems effizient arbeiten und eine Vielzahl von Mechanismen zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte sowie zur gegenseitigen Information genutzt wird (horizontale Dimension).

Eine weitere Herausforderung ist es, die Interaktion zwischen den verschiedenen Ebenen der Grundrechte-Landschaft (vertikale Dimension) zu fördern. Die Grundrechte können nur dann wirksam geschützt werden, wenn die Ebenen gut miteinander vernetzt sind. Die Grundrechte müssen dort geschützt werden, wo es darauf ankommt – also im täglichen Leben der Menschen. Die Umsetzung der Rechte erfolgt durch die Gerichte und Verwaltungen des Staates auf nationaler und lokaler Ebene. Um die praktische Umsetzung der Rechte zu verbessern, müssen also Verträge, Urteile und Leitlinien von der internationalen Ebene unbedingt auf die nationale und lokale Ebene übertragen werden. Gleichzeitig ist bei der Entwicklung von Standards und politischen Strategien auf allen Regierungsebenen unbedingt die Situation an der Basis zu berücksichtigen.

Die Rolle der FRA

Die FRA wurde als unabhängige Sachverständigeneinrichtung gegründet. In gewisser Weise ist die FRA für die EU das, was die nationalen Menschenrechtsinstitutionen für die Mitgliedstaaten sind: Sie ist eine Menschenrechtsinstitution für die EU. So verweist ihre Gründungsverordnung auf die „Berücksichtigung der Grundsätze, die für den Status und die Arbeitsweise nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte gelten (der ‚Pariser Grundsätze')". Ihre Rolle besteht darin, die Organe und Mitgliedstaaten der EU bei der Umsetzung von Unionsrecht in grundrechtsbezogenen Fragen zu beraten. In dieser Eigenschaft kann die FRA die institutionelle und politische Realität mitgestalten.

Im Rückblick auf die ersten fünf Jahre des Bestehens der FRA (2007 bis 2012) kann der Ansatz der Agentur mit den folgenden Tätigkeiten und Funktionen zusammengefasst werden:

- EU-weite sozial- und rechtswissenschaftliche Forschung mit Schwerpunkt auf der Situation vor Ort;

39 Europäische Kommission (2010b).

- Schwerpunkt auf den Rechteinhabern (Einzelpersonen) anstatt auf den Pflichtenträgern (Staaten);
- Kontakt zur Zivilgesellschaft sowie zu allen Regierungsebenen;
- Rolle als unabhängige Sachverständigeneinrichtung in der EU;
- Beitrag zu einem vernetzten Ansatz für den Schutz der Grundrechte in der EU.

Sensibilisierung für die eigenen Rechte und Beratungsleistungen durch EU-weite sozial- und rechtswissenschaftliche Forschung

Das Wissen um die eigenen Rechte auf nationaler Ebene ist nach wie vor beschränkt. Gleichzeitig wird die EU bisweilen auf internationaler Ebene kritisiert, sie konzentriere sich auf die Menschenrechte außerhalb ihrer Grenzen und nehme sie innerhalb der EU nicht ernst genug. Eine Möglichkeit, um diesen Kritikpunkten zu begegnen, besteht in der Sensibilisierung für die Grundrechtssituation in der EU. Hierfür sind Daten und Informationen aus einer EU-weiten vergleichenden Perspektive nötig. Unterschiedliche Methoden bei der Datenerhebung führen allerdings dazu, dass Sekundärdaten zwischen den EU-Mitgliedstaaten selten miteinander vergleichbar sind. Aufgrund unterschiedlicher Definitionen in Studien zu geschlechtsspezifischer Gewalt beispielsweise beziehen sich manche Erhebungen ausschließlich auf Gewalt gegen Frauen im gebärfähigen Alter, während sich andere lediglich auf häusliche Gewalt konzentrieren. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sammelt die FRA ihre eigenen Primärdaten. Sie führt Feldforschungen mittels quantitativer und/oder qualitativer Erhebungen durch. Die Experten der FRA konzipieren und erarbeiten Erhebungen, die auf vielfältige Weise durchgeführt werden, unter anderem durch persönliche Befragungen oder als Online-Fragebögen.

Mit dieser Art der Forschung soll dem Mangel an verlässlichen und vergleichbaren Informationen und Daten entgegengewirkt werden. Zudem ergänzt die FRA ihre sozialwissenschaftlichen Forschungen durch rechtswissenschaftliche Arbeiten. Hierzu untersucht sie Rechtsvorschriften, die die Menschen in der EU betreffen. Nationale Sachverständige sammeln im Auftrag der Agentur Informationen darüber, wie die Grundrechte in den Rechtsrahmen der EU-Mitgliedstaaten geschützt werden. Dabei nutzen sie Quellen wie Rechtsinstrumente, Urteile und Fachliteratur. Zusätzlich zu diesem kombinierten sozial- und rechtswissenschaftlichen Ansatz ermittelt die FRA „vielversprechende Praktiken" in der EU, die in ihrer Einhaltung, Förderung und Achtung der Grundrechte hohes Potenzial aufweisen. Bei dieser Herangehensweise werden auch Bereiche ermittelt, in denen noch Maßnahmen ergriffen werden müssen, um international akzeptierte Maßstäbe zu erreichen. Wenn dieser Ansatz weiterverfolgt wird, wird dies den Austausch von Know-how in der EU weiter verbessern.

Konzentration auf die Erfahrungen und Wahrnehmungen der Rechteinhaber statt auf die Pflichtenträger

Innerhalb der Grundrechte-Landschaft der Europäischen Union konzentrieren sich die Überwachungstätigkeiten auf die Leistung der Staaten. Einige Instrumente sehen zwar die Möglichkeit vor, auch Vertreter der Zivilgesellschaft des jeweiligen Staates zu konsultieren, jedoch ist die Überwachung in der Regel schwerpunktmäßig auf die Rechtsvorschriften, die Politik oder die Rechtsprechung der Pflichtenträger gemäß der entsprechenden Konvention ausgerichtet, also auf die Staaten. Darüber hinaus muss jedoch auch bewertet werden, wie sich die aus den Grundrechten hervorgehenden Verpflichtungen auf die Situation vor Ort auswirken – auf das tägliche Leben der Rechteinhaber, also derjenigen, die einen Anspruch darauf haben, dass der Staat ihre Grundrechte schützt. So wird bei der Anwendung des von den Vereinten Nationen entwickelten Indikatormodells *Structure – Process – Outcome* (Struktur – Prozess – Ergebnis)[40] klar, dass die Wahrnehmungen und Erfahrungen der Rechteinhaber in Betracht zu ziehen sind; gilt es doch, sich nicht nur auf die Resultate auf Papier zu verlassen, sondern herauszufinden, wie die praktischen Ergebnisse für die Menschen vor Ort aussehen. Auf nationaler Ebene führen Forschungseinrichtungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Regierungsstellen verschiedene Erhebungen und partizipative Studien durch. Ebenfalls erforderlich sind vergleichbare Daten, damit innerhalb der gesamten EU Vergleiche angestellt werden können. Die FRA führt solche umfangreiche Datenerhebungen durch, ohne dabei eine Überwachungsbehörde zu sein.

Ausgehend von den Erfahrungen, die die FRA bei der Durchführung einer der bisher umfangreichsten Erhebungen zur Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten gemacht hat (der Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, EU-MIDIS), arbeitet die Agentur derzeit an Erhebungen in anderen Bereichen, darunter geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen sowie Erfahrungen mit Diskriminierung, Hassverbrechen und Viktimisierung von Menschen, die sich selbst als Lesben, Schwule, Bisexuelle und/oder Transgender-Personen (LGBT) bezeichnen. Eine weitere Reihe von Erhebungen wird sich mit nationalen Strategien zur Integration der Roma beschäftigen. Bis zum

40 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates, Erwägungsgrund 20.

Jahr 2020 soll die FRA eine regelmäßige Roma-Erhebung zur Messung der Fortschritte vor Ort durchführen und dabei mit einschlägigen Stellen zusammenarbeiten, um Daten zum Zugang von Roma zu Beschäftigung, Bildung, medizinischer Versorgung und Wohnraum zu sammeln. Die Agentur wird statistische Primärdaten bereitstellen, die aus Befragungen einer umfangreichen, zufällig ausgewählten und möglichst repräsentativen Stichprobe der Zielbevölkerung abgeleitet werden. Dieser Ansatz erlaubt das Sammeln von vergleichbaren Daten, da in jedem EU-Mitgliedstaat die gleiche Methode zum Einsatz kommt.

Einbeziehung der Zivilgesellschaft in alle Grundrechtsthemen

Der Grad, zu dem die Zivilgesellschaft in die Programmplanung, die Politikgestaltung und die allgemeine Debatte zum Schutz der Grundrechte einbezogen wird, unterscheidet sich in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Zivilgesellschaftliche Akteure, die im Bereich der Grundrechte tätig sind, können an der Plattform für Grundrechte (*Fundamental Rights Platform*, FRP) der FRA mitwirken,[41] die mehr als 350 Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenbringt. Das Besondere der Plattform liegt in der direkten Partnerschaft zwischen der Zivilgesellschaft und einer EU-Agentur sowie im übergreifenden Ansatz zu den verschiedenen Grundrechtsfragen, der einen Dialog zwischen den verschiedenen Sektoren entstehen lässt. Die Teilnehmer der FRP können die Arbeit der FRA mitgestalten,[42] und die FRA erhält zugleich Informationen direkt von der Basis, was für die Auseinandersetzung mit relevanten Themen sowie eine faktengestützte Grundrechtsberatung unerlässlich ist.

Die Teilnehmer der FRP kommen einmal jährlich auf der Sitzung der Plattform für Grundrechte zusammen, wo die Möglichkeit einer direkten Interaktion zwischen der FRA und den Organisationen der Zivilgesellschaft besteht. Bei jeder Sitzung werden spezifische Grundrechtsthemen hervorgehoben und es gibt Gelegenheit, Ideen und vielversprechende Praktiken auszutauschen und Kontakte zu knüpfen. Im Jahr 2011 konzentrierte sich die FRP-Sitzung auf den Zugang zur Justiz und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dank interessanter und offener Diskussionen zwischen den Projektleitern der FRA und den Vertretern der Zivilgesellschaft entstand ein reger Informationsfluss zu einer Reihe der Tätigkeitsbereiche der FRA – Ideen wurden ausgetauscht und gemeinsame Anliegen geteilt. Eine derartige Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch einen internationalen Akteur und die damit verbundenen Interaktionsmöglichkeiten sind einzigartig, können beispielhaft wirken und vielleicht auf andere internationale Akteure oder EU-Agenturen übertragen werden.[43]

Bereitstellung faktengestützter Grundrechtsberatung durch Experten

Die drei EU-Organe, die als Mitgesetzgeber fungieren (die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union) haben kürzlich ihre Bemühungen verstärkt, um sicherzustellen, dass potenzielle Konflikte im Zusammenhang mit den Grundrechten so früh wie möglich im Politikzyklus erkannt und Spannungen somit vermieden werden. Interne Bewertungen dieser Art profitieren von ergänzenden Beiträgen von unabhängigen und spezialisierten Einrichtungen wie der FRA. Der Europäische Rat[44] und das Europäische Parlament[45] haben diesen Nutzen ausdrücklich gewürdigt.

Im Jahr 2011 erstellte die FRA auf Ersuchen des Europäischen Parlaments ein Gutachten über den Entwurf einer Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen. Ziel des Richtlinienentwurfs war die gegenseitige Anerkennung von Anordnungen in Bezug auf vorliegende und neue Beweise. Die Richtlinie sollte die bestehende „lückenhafte Regelung" durch eine umfassende Gesetzgebung ersetzen. Die FRA ermittelte in ihrer Analyse die einschlägigen Grundrechtsstandards anhand der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH sowie anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Auf dieser Grundlage legte sie ein besonderes Augenmerk auf die Prüfung durch den Staat, der eine Europäische Ermittlungsanordnung ausführt, und sprach sich für die Einführung eines berechtigten Zurückweisungsgrunds mit Bezug auf die Grundrechte aus. Die FRA berücksichtigte auch praktische Bedenken, insbesondere die potenziellen Auswirkungen auf die Wirksamkeit bei grenzüberquerenden Ermittlungen.

Ebenfalls auf Ersuchen des Europäischen Parlaments erstellte die FRA im Jahr 2011 ein Gutachten über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Richtlinie). Als Ausgangspunkt dienten dabei bereits vorhandene Gutachten des EDSB und der Artikel-29-Datenschutzgruppe. Das Gutachten der FRA wurde als Ergänzung zu diesen beiden Gutachten konzipiert. Der zusätzliche Nutzen einer Sachverständigeneinrichtung besteht darin, grundrechtsbezogene Fragen aus einer weitergefassten Perspektive der Grundrechte anzusprechen. Im Fall

41 UN (2008), S. 6.
42 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates, Artikel 10.
43 Die Ergebnisse der Konsultationen aus dem Jahr 2011 stehen auf der FRA-Website sowie über e-FRP zur Verfügung.
44 Siehe beispielsweise Artikel 51 („Beirat") der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 132 vom 29. Mai 2010, S. 11.
45 Europäischer Rat (2010), S. 8.

der PNR-Richtlinie betrafen die Bedenken im Hinblick auf die Grundrechte das Diskriminierungsverbot, die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit für die Wahrung der Grundrechte, die wirksame Überwachung, um die Rechte der Fluggäste sicherzustellen, sowie die Notwendigkeit der Datensammlung.

Die FRA bietet den EU-Mitgliedstaaten außerdem fachliche Beratung im Bereich der Grundrechte an. Die Mitgliedstaaten können Informationen oder Daten anfordern, mit deren Hilfe sie eine bessere Wahrung der Grundrechte in Bereichen erzielen können, die in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen. Die Beratungsleistung der FRA kann beispielsweise in Form von Zugang zu im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit ermittelten Daten und Fakten oder die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den EU-Mitgliedstaaten erfolgen. In ihrer Mittlerfunktion bringt die FRA die maßgeblichen Akteure aus den verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen, um vielversprechende Praktiken und Erfahrungen zu verbreiten, die die Umsetzung der Rechte auf nationaler oder lokaler Ebene verbessern. So rief die FRA beispielsweise auf Ersuchen der Europäischen Kommission im Jahr 2011 ein Projekt ins Leben, mit dem vielversprechende Praktiken im Bereich der Opferhilfsdienste ermittelt werden sollten. Vielversprechende Praktiken ermöglichen den Austausch von Fachwissen – dies spiegelt sich auch in dem *Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern* der Europäischen Kommission wider, der eine künftige Empfehlung an die EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage von vielversprechenden Praktiken aus den Mitgliedstaaten vorsieht.[46]

Im Rahmen ihrer faktengestützten Grundrechtsberatung unterstützt die FRA die EU-Mitgliedstaaten auch, indem sie maßgeschneiderte Instrumente für bestimmte Interessengruppen bereitstellt. Dies kann Schulungen und andere Beratungsangebote umfassen, damit den Herausforderungen, die die Agentur im Rahmen ihrer Tätigkeit ermittelt hat, begegnet werden kann. So hat die FRA beispielsweise im Jahr 2011 ein *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht* veröffentlicht, das in Zusammenarbeit mit dem EGMR in Straßburg erarbeitet wurde und Juristen durch das Antidiskriminierungsrecht führt. Weitere Beispiele sind Schulungsmaterialien und Bildungsinhalte wie Handbücher zu menschenrechtsbasierter Polizeiarbeit, Handbücher für Juristen, Schulungen für Grenzschutzbeamte oder Journalisten zu den Themen Menschenrechte und Vielfalt, Grundrechtsindikatoren für die Integration von Roma und die Rechte des Kindes sowie Verhaltenskodizes.

46 Europäisches Parlament (2009), Absatz 38.

Beitrag zu einer Regierungsebenen übergreifenden Zusammenarbeit für den Grundrechtsschutz in der EU

Bereits im Jahr 2005 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates in Warschau einen Aktionsplan zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen (UN) und europäischen Einrichtungen.[47] Der Aktionsplan ruft dazu auf, die Leistungen und Maßstäbe der anderen Einrichtungen zu berücksichtigen. So ist im Aktionsplan beispielsweise verankert, dass die FRA, deren Errichtung zum damaligen Zeitpunkt noch nicht beschlossen war, als eine „Gelegenheit zur weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem Europarat verstanden werden" und „zu größerer Kohärenz und verstärkter Komplementarität beitragen" sollte.[48]

Die FRA macht in allen Aspekten ihrer Tätigkeit auf die Maßstäbe der Vereinten Nationen und des Europarates aufmerksam. In ihrem Jahresbericht widmet sie beispielsweise ein ganzes Kapitel den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, einschließlich des Beitrittslands Kroatien (siehe Kapitel 10). Durch diesen integrierten Ansatz wird die Interaktion zwischen den verschiedenen Regierungsebenen transparenter. Die FRA selbst ist ein Beispiel für eine stabile Verbindung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene, da sich ihr Verwaltungsrat aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt, die im Idealfall entweder einer nationalen Menschenrechtsinstitution vorstehen oder zumindest mit „verantwortungsvollen Aufgaben" in einer nationalen Menschenrechtsorganisation betraut sind. Weitere Beispiele für solche institutionellen Verbindungen zwischen den verschiedenen Ebenen (nationale Ebene, EU, Europarat) sind das CAT-OP und die BRK, die jeweils zeigen, dass Überwachungsmechanismen immer mehr auf direkte Verknüpfungen zwischen der nationalen und internationalen Ebene setzen. Veranschaulicht durch diese Beispiele zeigt diese Entwicklung, weshalb es wichtig ist, auf die übergeordnete Grundrechte-Landschaft Bezug zu nehmen.

Der integrierte Ansatz der FRA beschränkt sich nicht auf die übernationale Ebene (Vereinte Nationen, Europarat, EU), sondern schließt auch die subnationale Ebene (Regionen, Gemeinden) mit ein. Dieser übergreifende Ansatz zeigt sich beispielsweise in dem jährlichen Dialog, den die FRA mit dem Ausschuss der Regionen abhält. Ebenso gilt dies für das FRA-Projekt der „Regierungsebenen übergreifenden Zusammenarbeit", das Wissen und Erfahrung zu der Frage bündeln soll, wie die betroffenen Ebenen bei der Einführung von Strategien und Maßnahmen im Zusammenhang mit Grundrechten

47 Rat der Europäischen Union (2011b), S. 1.
48 Europarat, Ministerkomitee (2005), Teil IV.

auf verschiedenen Verwaltungsebenen wirksam zusammenarbeiten können.[49] Ein solcher vernetzter Ansatz für den Schutz der Grundrechte kann dazu beitragen, die Grundrechte-Landschaft insgesamt effizienter zu machen. Nur durch die kontinuierliche Interaktion aller Ebenen und Akteure der Grundrechte-Landschaft können Gesetze für alle Menschen in die Praxis umgesetzt werden.

Ausblick

Der vorliegende Themenschwerpunkt des Jahresberichts hat sich mit der Grundrechte-Landschaft innerhalb der EU beschäftigt. Er untersucht Grundrechte und deren Achtung, Schutz und Förderung auf drei Ebenen – der nationalen (Staaten), der europäischen (EU und Europarat) und der internationalen Ebene (Vereinte Nationen) – und beschreibt die wesentlichen Rechte, Einrichtungen und Verfahren auf den verschiedenen politischen Handlungsebenen.

Der Themenschwerpunkt zeigt – ohne erschöpfend sein zu wollen –, dass sich die Realität in Europa durchaus komplex gestaltet. Um Wirkung zu erzielen erfordern die ineinandergreifenden Ebenen des Grundrechtsschutzes einen vernetzten Ansatz. Eine verstärkte Interaktion und Koordination bergen Potenzial für weitere Verbesserungen in der allgemeinen Grundrechte-Landschaft.

Es gibt jedoch auch Schwachstellen: Auf allen Handlungsebenen lässt sich ein Mangel an Wissen um die eigenen Rechte feststellen. Den Menschen fehlt es an Kenntnis ihrer Grundrechte oder der entsprechenden Einrichtungen und Verfahren, die sie unterstützen können.

Dieses mangelnde Wissen unterstreicht die Notwendigkeit, Beschwerdeverfahren und Gerichte – wichtige Säulen aller Systeme – durch zusätzliche Mechanismen und politische Strategien zu ergänzen. Es bedarf einer aktiven Förderung der Rechte auf allen politischen Handlungsebenen. Dazu benötigen öffentliche Behörden faktengestützte Grundrechtsberatung durch unabhängige Sachverständigeneinrichtungen. Auf EU-Ebene besteht auch Bedarf an relevanten, objektiven und verlässlichen Daten, die über die unterschiedlichen Realitäten aller EU-Mitgliedstaaten hinweg vergleichbar sind. Dazu sind Mechanismen zur Datenerfassung erforderlich, die sich von herkömmlichen Überwachungsverfahren unterscheiden.

In diesem Kontext ist die FRA – mit ihrem dedizierten Aufgabe, den speziellen Arbeitsverfahren, ihrem Fachwissen und ihrer Erfahrung – ein Bestandteil der EU-Grundrechte-Landschaft.

Die folgenden neun Kapitel des Jahresberichts befassen sich mit der Grundrechtssituation im Jahr 2011 im Zusammenhang mit den folgenden Themenbereichen: Asyl, Einwanderung 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; Rechte der Opfer von Straftaten. Aus einer Analyse der Achtung von Grundrechten in diesen Bereichen ist hervorgegangen, dass eine wirksame vernetzte Grundrechte-Landschaft in der EU und darüber hinaus notwendig ist.

49 *Ibid.*, Anhang I, Absatz 8.

Akronyme

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention)
CAHLR	Europäischer Sachverständigenausschuss der Regional- oder Minderheitensprachen
CAOD	Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CAT-OP	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CATHB	Konvention des Europarates gegen Menschenhandel
CCVVC	Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEPEJ	Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz
CPIPPD	Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten
CPIPPD-Zusatzprotokoll	Zusatzprotokoll zum CPIPPD bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CRC	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CSEC	Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch
CVW	Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul)
ECECR	Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten
ECPT	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
ECRML	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen
ECSR	Europäischer Ausschuss für soziale Rechte
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK (in der durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung)	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ESC (1996)	Europäische Sozialcharta (revidierte Fassung von 1996)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FCNM	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ICPED	Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Menschen vor dem Verschwindenlassen
ICRMW	Internationales Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien
OHCHR	Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
Oviedo-Konvention	Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin
Venedig-Kommission	Europäische Kommission für Demokratie durch Recht
UN	Vereinte Nationen

Quellennachweise

Ausschuss der Regionen und Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2011), „Implementing fundamental rights of irregular migrants – towards multi-level governance", Schlussfolgerungen des *Jährlichen Dialogs über den Schutz und die Förderung der Grundrechte auf mehreren Ebenen*, Brüssel, 17. Oktober 2011.

Europäische Kommission (2003), *Mitteilung zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union*, KOM(2003) 606 endgültig, Brüssel, 15. Oktober 2003.

Europäische Kommission (2005), *22er Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2004)*, KOM(2005) 570 endgültig, Brüssel, Anhang IV, S. 6.

Europäische Kommission (2009), *Accompanying document to 26th Annual report on monitoring the application of Community law (2008)*, SEC(2008) 2854, Brüssel, S. 60.

Europäische Kommission (2010a), *Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union*, KOM(2010) 573 endgültig, Brüssel, 19. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010b), *Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneuertes Engagement für ein barrierefreies Europa*, KOM(2010) 636 endgültig, Brüssel, 15. November 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte in Folgenabschätzungen der Kommission*, SEK(2011) 567 endgültig, Brüssel, 6. Mai 2011.

Europäische Kommission (2011b), *Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes*, KOM(2011) 60 endgültig, Brüssel, 15. Februar 2011.

Europäische Kommission (2012a), *Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, COM(2012) 169 endgültig, Brüssel, 16. April 2012.

Europäische Kommission (2012b), Commission Staff Working Document on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights in 2011, Accompanying the document, *2011 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, SWD(2012) 84 endgültig, Brüssel, 16. April 2012.

Europäischer Bürgerbeauftragter (2010), *Der Europäische Bürgerbeauftragte: Jahresbericht 2010*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen), S. 21.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2011), *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

Europäischer Rat (2010), *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, ABl. C 115 vom 4. Mai 2010, S. 1.

Europäisches Parlament (2009), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Januar 2009 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2004-2008 (2007/2145(INI)).

Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2009), „ECRI in brief 2009", verfügbar unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Ecri_inbrief_en.pdf.

Europarat, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (2011), *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)/ Frankreich*, Beschwerde Nr. 63/2010, 28. Juni 2011.

Europarat, Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten, SEV-Nr. 160, 1996.

Europarat, Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, SEV-Nr. 116, 1983.

Europarat, Europäisches Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, SEV-Nr. 108, 1981.

Europarat, Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, SEV-Nr. 126, 1987.

Europarat, Ministerkomitee (2002), *Resolution on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance* Res(2002) 8, 13. Juni 2002.

Europarat, Ministerkomitee (2005), Aktionsplan, CM(2005)80 endgültig, 17. Mai 2005.

Europarat, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, SEV-Nr. 157, 1995.

Europarat, Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, SEV-Nr. 201, 2007.

Europarat, Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden, SEV-Nr. 158, 1995.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2010a), *National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2010b), *EU-MIDIS Daten kurz gefasst 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen,* Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2010c), *Datenschutz in der Europäischen Union: die Rolle der nationalen Datenschutzbehörden*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011a), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011b), *Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (KOM(2011) 32 endgültig)*, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-PNR-Opinion-2011_DE.pdf.

FRA (2011c), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the draft Directive regarding the European Investigation Order*, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-Opinion-EIO-Directive-15022011.pdf.

FRA (2012a), *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse: Anwendungen und Herausforderungen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012b), *EU Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen (noch nicht veröffentlicht).

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), C-326/04, *Kommission gegen Griechenland*, 12. Mai 2005.

EuGH, C-320/04, *Kommission gegen Luxemburg*, 24. Februar 2005.

EuGH, C-327/04, *Kommission gegen Finnland*, 24. Februar 2005.

EuGH, C-329/04, *Kommission gegen Deutschland*, 28. April 2005.

EuGH, C-335/04, *Kommission gegen Österreich*, 4. Mai 2005.

Rat der Europäischen Union (2011a), *Leitlinien zu den methodischen Schritten, welche unternommen werden müssen, um in den Vorbereitungsgremien des Rates die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundrechten zu prüfen*, Ratsdok-Nr. 10140/11, 18. Mai 2011.

Rat der Europäischen Union (2011b), Entschließung des Rates über einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren, ABl. C 187 vom 28. Juni 2011.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19. Juli 2000 (*Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse*).

Richtlinie 2004/38/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 (Text von Bedeutung für den EWR).

Vereinte Nationen (UN) (2008), *Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights*, UN Doc. HRI/MC.2008/3, 6. Juni 2008.

UN, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) (2010), *National Human Rights Institutions – History, Principles, Roles and Responsibilities*, Professional Training Series No. 4 (Rev. 1), HR/P/PT/4/ Rev.1, New York und Genf, Vereinte Nationen.

UN, Resolution des Menschenrechtsrates (2011), *National institutions for promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/17/9, 6. Juli 2011.

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. Februar 2007.

Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. L 132 vom 29. Mai 2010, S. 1.

Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 8 vom 12. Januar 2001, S. 1, Artikel 28 Absatz 2.

Asyl, Einwanderung und Integration

Grenzkontrolle und Visapolitik

Informationsgesellschaft und Datenschutz

Freiheiten

UN und Europarat

21. Januar – Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fällt ihr Urteil zu Überstellungen nach Griechenland gemäß der Dublin-II-Verordnung in der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*.

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

16. Juli – Die Internationale Arbeitsorganisation verabschiedet ein Übereinkommen und eine Empfehlung über Hausangestellte.

Juli

August

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

23. Februar – Die Europäische Kommission stellt eine Evaluierung bestehender und anhängiger EU-Rückübernahmeabkommen vor.

Februar

8. März – Der Gerichtshof der Europäischen Union urteilt in der Rechtssache *Zambrano*, dass Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Bleiberecht für Migranten in einer irregulären Situation impliziert, die Eltern eines Kindes mit EU-Staatsbürgerschaft sind.

März

28. April – Der Gerichtshof der Europäischen Union urteilt in der Rechtssache *El Dridi*, dass Personen, deren Rückführungsverfahren anhängig sind, für ihren unrechtmäßigen Aufenthalt nicht strafrechtlich in Haft genommen werden dürfen.

April

4. Mai – Die Europäische Kommission verabschiedet eine Mitteilung zur Migration.

5. Mai – Der Gerichtshof der Europäischen Union urteilt in der Rechtssache *McCarthy* aufbauend auf der Rechtssache Zambrano, dass einem EU-Bürger seine Rechte nicht entzogen werden, indem seinem Ehegatten, der ein Drittstaatsangehöriger ist, eine Aufenthaltserlaubnis verwehrt wird.

11. Mai – Die Daueraufenthaltsrichtlinie wird überarbeitet, und ihr Anwendungsbereich wird auf Personen ausgeweitet, die internationalen Schutz genießen.

Mai

1. Juni – Die Europäische Kommission stellt überarbeitete Vorschläge zur Änderung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und der Asylverfahrensrichtlinie vor.

19. Juni – Das Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) nimmt seinen Betrieb auf.

20. Juni – Die Europäische Kommission und Eurostat veröffentlichen die Saragossa-Pilotstudie zu Indikatoren für die Integration von Einwanderern.

Juni

20. Juli – Die Europäische Kommission stellt die Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen vor.

28. Juli – Der Gerichtshof der Europäischen Union fällt sein Urteil in der Rechtssache *Samba Diouf* über das Fehlen eines Rechtsbehelfs im Rahmen eines beschleunigten Asylverfahrens.

Juli

August/September/Oktober

15. November – Der Gerichtshof der Europäischen Union klärt die Rechtssache *Zambrano* in der Rechtssache *Dereci* und führt eine strenge Prüfung zur Familienzusammenführung nach Artikel 20 AEUV ein.

15. November – Die Europäische Kommission veröffentlicht ein Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen.

November

2. Dezember – Die Europäische Kommission veröffentlicht eine Mitteilung über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich.

7. Dezember – Der Gerichtshof der Europäischen Union klärt in der Rechtssache *Achughbabian*, in welchen Fällen eine strafrechtliche Inhaftnahme von Personen in Rückführungsverfahren ausnahmsweise zulässig ist.

13. Dezember – Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union verabschieden eine Richtlinie über eine kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Drittstaatsangehörige.

13. Dezember – Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union verabschieden eine Neufassung der Anerkennungsrichtlinie.

21. Dezember – Der Gerichtshof der Europäischen Union klärt in der Rechtssache *N. S. und andere* die Notwendigkeit, die Grundrechte im Rahmen von Überstellungen gemäß Dublin II zu wahren.

Dezember

1 Asyl, Einwanderung und Integration

Einige Fälle der Überstellung von Asylbewerbern im Rahmen der Dublin II-Verordnung gaben im Jahr 2011 Anlass zur Besorgnis. Entsprechende Beschwerden wurden auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vorgetragen. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben ihre Asylverfahren reformiert. Während die besondere Situation beispielsweise von asylsuchenden Kindern auf EU-Ebene zunehmend anerkannt wurde, gibt es nach wie vor Hinweise auf allgemeine Mängel bei Asylverfahren, beispielsweise das Fehlenwirksamer Rechtsbehelfe. Im Zusammenhang mit Rückführungsverfahren hatten viele EU-Mitgliedstaaten Ende 2011 noch keine effizienten und unabhängigen Überwachungssysteme eingeführt. Für Migranten[1] mit Aufenthaltsrecht wurde eine neue Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen verabschiedet. Integration ist definiert als beidseitige Verantwortung, die sowohl die Aufnahmegesellschaft als auch die Migranten wahrnehmen müssen. Allerdings zeigen die Erfahrungen aus dem Jahr 2011, dass in verschiedenen Bereichen, beispielsweise Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Wohnen, nach wie vor Mängel bestehen.

Dieses Kapitel beschreibt die Entwicklungen im Jahr 2011 bei den politischen Strategien und Verfahren in der EU und in den Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Integration von Migranten. Es sollte zusammen mit Kapitel 2 gelesen werden (Grenzkontrollen und Visapolitik).

1.1. Asyl[N]

Im Jahr 2011 wurden in den 27 EU-Mitgliedstaaten 301 000 Asylanträge gestellt. Verglichen mit 2010 entspricht dies einem Anstieg um 42 000 Anträge. Eurostat schätzt ausgehend von den für 21 Mitgliedstaaten verfügbaren Daten zum Anteil der wiederholten Asylbewerber, dass es sich dabei um ca. 90 % neue Bewerber und 10 % wiederholte Bewerber handelte. Die Bewerber waren hauptsächlich Staatsangehörige der folgenden Länder: Afghanistan (28 000 bzw. 9 % der Gesamtzahl der Bewerber), Russland (18 200 bzw. 6 %),

1 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.

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Integration:

- Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) erlässt wichtige Urteile zur Familienzusammenführung zur strafrechtlichen Inhaftierung von Migranten im Rückführungsverfahren, zum Recht auf wirksame Rechtsbehelfe in beschleunigten Asylverfahren sowie zur Überstellung von Asylbewerbern auf Grundlage der Dublin II-Verordnung.
- Die Große Kammer des EGMR erlässt ein Urteil in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* zur Anwendung der Dublin II-Verordnung.
- Der Anwendungsbereich der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung langfristig Aufenthaltsberechtigter wird auf Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus ausgedehnt.
- Inhaftierung ist nach wie vor die häufigste Maßnahme, um Migranten an einer Flucht zu hindern, obwohl die meisten EU-Mitgliedstaaten mittlerweile rechtliche Alternativen zur Inhaftierung geschaffen haben.
- Die Rechte von Migranten in einer irregulären Situation finden größere Beachtung; so verabschiedet beispielsweise

die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*) ein Übereinkommen sowie eine Empfehlung zu Hausangestellten, die sich auch auf Personen in irregulärer Situation erstrecken.

- Die Europäische Kommission unterbreitet neue Pläne zur Bereitstellung von EU-Mitteln für innerstaatliche Angelegenheiten, um für eine effektivere Verwendung der Mittel im Falle von Notsituationen an den Grenzen zu sorgen.
- Die Europäische Kommission leistet mit der Verabschiedung der Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen einen Beitrag zum Bemühen um ein besseres Verständnis und eine verstärkte Förderung der Integration.

Pakistan (15 700 bzw. 5 %), Irak (15 200 bzw. 5 %) und Serbien (13 900 bzw. 5 %). Die meisten Anträge wurden in Frankreich gestellt (56 300 Anträge), gefolgt von Deutschland (53 300), Italien (34 100), Belgien (31 900), Schweden (29 700), dem Vereinigten Königreich (26 400), Niederlande (14 600), Österreich (14 400), Griechenland (9 300) und Polen (6 900). Auf diese 10 EU-Mitgliedstaaten entfielen über 90 % der im Jahr 2011 registrieren Asylbewerber in der EU-27. Im Vergleich mit der Einwohnerzahl jedes Mitgliedstaats lagen die höchsten Quoten der registrierten Bewerber bei Malta (4 500 Bewerbungen pro Million Einwohner), Luxemburg (4 200), Schweden (3 200), Belgien (2 900) und Zypern (2 200).[2]

Die Bevölkerungsbewegungen von Nordafrika nach Europa, insbesondere im Zuge des arabischen Frühlings, und das Urteil des EGMR in der Rechtssache *M.S.S.* gegen *Belgien und Griechenland* zu Überstellungen nach Griechenland im Rahmen der Dublin-II-Verordnung heizten die Debatte um die EU-Asylpolitiken im Jahr 2011 an. Die Verhandlungen zum EU-Asylpaket dauerten an. Die Änderung von vier Asylinstrumenten war Ende 2011 jedoch noch nicht abgeschlossen, so dass bis zum Ablauf der im Haager Programm und im Stockholmer Programm festgelegten Frist (Ende 2012) lediglich noch 12 Monate verbleiben, um eine Einigung über ein gemeinsames europäisches Asylsystem (GEAS) zu erzielen.

In diesem Kapitel stellt die FRA vier ihrer Themenschwerpunkte vor: Dublin II (Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates); Neuankömmlinge aus Nordafrika; Verhandlungen zum Asylpaket; volle Aufnahme des Geschäftsbetriebs des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO). Dieser Themenschwerpunkt ist ergänzend zum Jahresbericht des EASO zu betrachten, der eine detaillierte Übersicht über asylbezogene Themen auf EU-Ebene bietet.[3]

Das Kapitel geht zudem auf die Bedeutung des Urteils des EGMR in der Rechtssache *M.S.S.* sowie des Urteils des EuGH zu Dublin II ein und untersucht in diesem Zusammenhang das Thema Asylverfahren und insbesondere das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf gegen eine abschlägige Asylentscheidung in den EU-Mitgliedstaaten. Außerdem befasst sich das Kapitel mit umstrittenen Bestimmungen der Neufassung der Asylverfahren-Richtlinie und der Dublin-II-Verordnung in Bezug auf wirksame Rechtsbehelfe.[4]

1.1.1. Wesentliche Entwicklungen

Im Januar 2011 sprach die Große Kammer des EGMR ihr Urteil in der Rechtssache *M.S.S.* gegen *Belgien und Griechenland*. Die Rechtssache behandelte die von **Belgien** veranlasste Rückführung eines afghanischen Asylbewerbers nach **Griechenland** im Rahmen der Verordnung Dublin II. Der EGMR befand, dass sowohl **Belgien** als auch **Griechenland** gegen Artikel 3 (Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung) und Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen hatten. In der Folge dieses Urteils ging die Zahl der Rückführungen nach **Griechenland** im Rahmen der Dublin-II-Verordnung im Jahr 2011 erheblich zurück.[5]

Auch der EuGH überprüfte die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der Dublin-II-Verordnung und urteilte im Dezember in zwei ähnlichen Rechtssachen, die von **Irland** und vom **Vereinigten Königreich** vorgebracht wurden. Der Gerichtshof befand, dass Mitgliedstaaten davon absehen müssen, Asylsuchende nach der Dublin-II-Verordnung an ein Land zu überstellen, in dem für sie das ernsthafte Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung besteht.[6] Der Gerichtshof stellte klar, dass unter Unionsrecht nicht angenommen werden könne, dass ein Mitgliedstaat die Grundrechte einhält. In seinem Urteil verweist der Gerichtshof ausführlich auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Der hessische Verwaltungsgerichtshof[7] sowie der Verwaltungsgerichtshof von Sofia

2 Eurostat (2011).

3 Weitere Informationen siehe: EASO, *Annual Report for 2011* (noch nicht veröffentlicht).

4 Europäische Kommission (2011a).

5 Im Jahr 2011 wurden laut dem Ministerium für Bürgerschutz 55 Personen nach Griechenland rückgeführt, hauptsächlich aus Bulgarien (43), der Schweiz (5) und Ungarn (3).

6 Verbundene Rechtssachen C-411/10 (Vereinigtes Königreich), eingereicht vom Court of Appeal (England und Wales), *NS/Secretary of State for the Home Department* und C-493/10 (Irland), eingereicht vom High Court (Irland), *M. E. und andere/Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. Dezember 2011.

7 EuGH, *Kaveh Puid/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,* Rechtssache C-4/11, Ersuchen um eine Vorabentscheidung, eingereicht am 5. Januar 2011.

reichten im Januar bzw. Oktober 2011 ebenfalls je eine Rechtssache mit weiter gefassten Fragen in Bezug auf Dublin II ein. Bis Ende 2011 war noch keine Anhörung in diesen beiden Rechtssachen angesetzt worden.

Die Europäische Kommission hatte im Jahr 2008 bereits einen formellen Mechanismus zur Aufschiebung von Überstellungen nach Dublin II in Mitgliedstaaten vorgeschlagen, in denen Asylanträge nicht korrekt beurteilt werden können und der gewährte Grad der Sicherheit unzureichend ist.[8] Ende 2011 wurde eine politische Einigung erzielt, mit der zur Ablösung des früheren Notfallmechanismus ein Frühwarn-, Bereitschafts- und Krisenmanagementmechanismus eingerichtet werden sollte, der Überstellungen nach Dublin II formell aufschieben würde, falls ernsthafte Mängel im Asylsystem festgestellt werden.

Neuankömmlinge in Verbindung mit den Ereignissen und Konflikten in Nordafrika standen im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte zum Thema Asyl (die Daten zu Neuankömmlingen sind Kapitel 2 zu entnehmen). Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) hat betont, dass es sich bei vielen der 60 000 Ankömmlinge aus Tunesien und Libyen zwar um Wirtschaftsmigranten handelt, dass jedoch auch ein erheblicher Anteil von Personen schutzbedürftig ist.[9] Die EU bezeichnete die Neuankünfte aus Nordafrika jedoch nicht als „Massenzustrom von Vertriebenen aus Drittländern", was zur Anwendung eines EU-Instruments, der „Richtlinie für die Gewährung vorübergehenden Schutzes"[10] im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen, geführt hätte. Die Arbeiten zur Schaffung eines GEAS schritten im Jahr 2011 weiter voran. Auf Gesetzgebungsseite wurden einige Fortschritte erzielt. Zum einen wurde die Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG) im Mai 2011 auf Personen, die internationalen Schutz genießen, ausgeweitet.[11] Zum anderen wurde am 13. Dezember die Neufassung der Anerkennungsrichtlinie veröffentlicht, die festlegt, wer Anspruch auf internationalen Schutz hat, und die Rechte und Pflichten dieser Personen regelt.[12] Die geänderte Richtlinie setzt sich stärker für das Wohl des Kindes ein und konzentriert sich mehr auf geschlechtsspezifische Formen der Verfolgung. Sie schreibt vor, dass geschlechtsspezifische Aspekte, z. B. die Geschlechtsidentität, angemessen berücksichtigt werden, wenn die Zugehörigkeit einer Person zu einer bestimmten sozialen Gruppe bestimmt wird. Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT-Personen), die in der EU Asyl suchen, werden somit in einer Zeit besser geschützt, in der LGBT-Personen oftmals Vorurteilen und Diskriminierung ausgesetzt sind, wie eine im Jahr 2011 veröffentlichte Studie (*Fleeing homophobia: Asylum claims related to sexual orientation and gender identity in Europe*) belegte. Diese Studie wurde vom Europäischen Flüchtlingsfonds und dem Niederländischen Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen finanziert. Die geänderte Richtlinie gleicht zudem den Inhalt der Rechte der Personen mit subsidiärem Schutzstatus und Flüchtlingen in Bezug auf den Familienverband, medizinische Versorgung und Beschäftigung an.

Die Europäische Kommission legte zudem auf der Grundlage von Rückmeldungen aus den Verhandlungen über die im Jahr 2009 vorgelegten Neufassungsvorschläge je einen überarbeiteten Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und der Asylverfahrensrichtlinie vor.[13] Die Verhandlungen zu diesen beiden Instrumenten sowie die Neufassungsvorschläge für die Änderung der Dublin-II-Verordnung und der EURODAC-Richtlinie[14] dauerten zum Ende des Berichtszeitraums jedoch noch an.

Die griechische Regierung wandte sich mit einem schriftlichen Hilfeersuchen an den Exekutivdirektor des EASO. Am 1. April wurde vereinbart, Asyl-Unterstützungsteams nach Griechenland zu entsenden.[15] Die Mitteilung der Europäischen Kommission über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich, die am Ende des Berichtszeitraums veröffentlicht wurde, sieht für das EASO eine wichtige Rolle vor.[16] Laut seiner Gründungsverordnung besteht die Rolle des EASO in Folgendem: Erleichterung und Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten; Beitrag zur Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asylsystems; Leistung von Notfallunterstützung für Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, unter anderem durch die Koordinierung von Asyl-Unterstützungsteams (ein Pool aus Sachverständigen, Sachbearbeitern und Dolmetschern aus den Mitgliedstaaten), die kurzfristig in Krisensituationen entsendet werden können; Unterstützung der Neuansiedlung und Umsiedlung; Unterstützung der auswärtigen Dimension der Asylpolitik. Das EASO nahm am 19. Juni[17] seinen vollen Geschäftsbetrieb auf, und im Dezember trat zum ersten Mal der Beirat, bestehend aus dem EASO und Organisationen der Zivilgesellschaft, zusammen.

8 Europäische Kommission (2008), Artikel 31.
9 UNHCR (2011a).
10 Richtlinie 2001/55/EG des Rates, ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12.
11 Richtlinie 2011/51/EU, ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1.
12 Richtlinie 2011/95/EU, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.
13 Europäische Kommission (2011a); Europäische Kommission (2011b).
14 Rat der Europäischen Union (2011).
15 Malmström, C. (2011).
16 Europäische Kommission (2011c).
17 Artikel 54 der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, ABl. L 132 vom 29.5.2010.

1.1.2. Asylverfahren: Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf

Im Jahr 2011 wurden in den 27 EU-Mitgliedstaaten 237 400 Entscheidungen über Asylanträge in erster Instanz getroffen. Bei drei Vierteln der Entscheidungen in erster Instanz im Jahr 2011 (177 900) handelte es sich um Ablehnungen. 29 000 Bewerbern (12 %) wurde Flüchtlingsstatus zuerkannt, 21 400 (9 %) fielen unter den subsidiären Schutzstatus, und 9 100 (4 %) erhielten einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen.[18]

Sechs EU-Mitgliedstaaten[19] haben ihre Asylverfahren zwischen November 2010 und Dezember 2011 geändert. In fünf Mitgliedstaaten wurden Änderungen in Bezug auf das Einlegen von Rechtsbehelfen eingeführt, bei denen die Verfahrensgarantien in einigen Fällen erweitert und in anderen Fällen eingeschränkt wurden. **Griechenland** führte wieder ein Rechtsbehelfsverfahren ein und räumte dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen das Recht ein, vor den Verwaltungsgerichten in Flüchtlings- und Asylbewerberfällen zu intervenieren. **Slowenien** verlängerte die Fristen für Rechtsbehelfe. **Ungarn** führte weitere Ausnahmen zum automatischen Schutz vor Abschiebung nach dem Einlegen eines Rechtsbehelfs ein. **Bulgarien** änderte andere Elemente des Prüfprozesses. **Dänemark** straffte seine Verfahren in erster Instanz, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen, ohne die Qualität der Entscheidungen zu beeinträchtigen.

In Bezug auf Asyl- und Ausweisungsfälle hat der EGMR immer wieder betont, dass die Wirksamkeit eines Rechtsbehelfs im Sinne von Artikel 13 angesichts der nicht wiedergutzumachenden Schäden, die bei Folter oder Misshandlung eintreten können, unabhängig und besonders gründlich zu prüfen ist.[20] Außerdem hat der EGMR festgelegt, dass die betroffene Person grundsätzlich Zugang zu einem Rechtsbehelf haben sollte, der sie während des zugehörigen Verfahrens vor der Abschiebung schützt.[21]

Dieser Unterabschnitt weist unter Berücksichtigung der Auswirkungen des *M.S.S.*-Urteils auf mögliche Lücken zwischen den Anforderungen des EGMR und der Praxis in den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf hin. Hierzu werden die geltenden Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen und die Bestimmungen für das Bleiberecht im Gastland während des Rechtsbehelfsverfahrens analysiert. Die Analyse befasst sich mit regulären Asylverfahren, beschleunigten Verfahren sowie Überstellungsentscheidungen, die nach der Dublin-II-Verordnung getroffen werden.

1.1.3. Reguläre Fristen für Rechtsbehelfe

In Bezug auf reguläre Asylverfahren gab es im Jahr 2011 nur wenige Änderungen. Die Fristen für das Einlegen eines Rechtsbehelfs reichten weiterhin von fünf Tagen für inhaftierte Bewerber im **Vereinigten Königreich** bis zu zwei Monaten in **Spanien**. **Griechenland** führte Ende 2010 wieder ein Rechtsbehelfsverfahren ein, gemäß dem Rechtsbehelfe binnen 30 Tagen eingelegt werden müssen. Am Ende des Berichtszeitraums verfügte die Hälfte der in Abbildung 1.1 aufgeführten Länder über Fristen von rund zwei Wochen. Sieben EU-Mitgliedstaaten nennen einen Monat als Zeitrahmen zwischen der Bekanntgabe einer abschlägigen Entscheidung und dem Ende der Frist, bis zu der Bewerber einen Rechtsbehelf einlegen müssen. Drei Länder (**Belgien**, **Italien** und das **Vereinigte Königreich**) setzen inhaftierten Bewerbern kürzere Fristen. Solche kurzen Fristen können für inhaftierte Bewerber sehr heikel sein, die eine Prüfung ihrer Asylentscheidung wünschen, da sie in der Regel überdurchschnittlich große Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen, zu Prozesskostenhilfe und zu sprachlicher Unterstützung haben. Abbildung 1.1 zeigt eine Übersicht über die Fristen für Rechtsbehelfe mit Stand vom 31. Dezember 2011.

In den in Abbildung 1.1 dargestellten Ländern außer in **Estland**, in **Italien**, in der **Slowakei** und in **Spanien** ist ein abgewiesener Bewerber automatisch vor einer Abschiebung geschützt, bis das Gericht den Rechtsbehelf geprüft hat bzw., wenn kein Rechtsbehelf eingelegt wurde, bis die Frist zum Einlegen eines Rechtsbehelfs verstrichen ist.[22] In **Estland** und **Spanien** wird durch Einlegen eines Rechtsbehelfs gegen eine abschlägige Entscheidung deren Durchführung nicht ausgesetzt, da

18 Eurostat (2012).

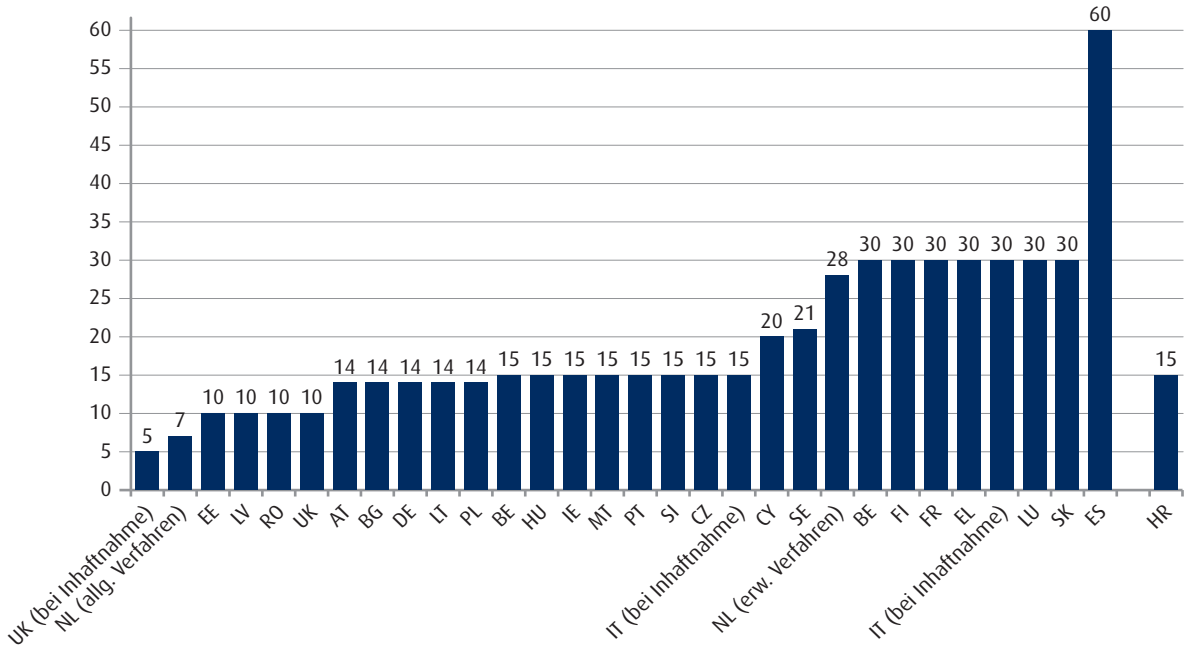
19 Bulgarien, Änderung des Asyl- und Flüchtlingsgesetzes, 20. Mai 2011; Griechenland, Präsidialerlass 114/2010 (OG A' 195/22.11.2010), Gesetz 3900/2010 (OG A 213/17.12.2010); Italien, Gesetzesverordnung, 1. September 2011; Österreich, Änderung des Fremdenrechts, 2011; Slowenien, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über internationalen Schutz, 23. November 2010; Ungarn, Gesetz Nr. LXXX von 2007 zum Asyl, geändert durch Gesetz Nr. CXXXV von 2010.

20 EGMR, *Shamayev und andere/Georgien und Russland*, Nr. 36378/02, 12. April 2005; EGMR, *Jabari/Türkei*, Nr. 40035/98, 11. Juli 2000.

21 EGMR, *Gonka/Belgien*, Nr. 51564/99, 5. Februar 2002: *Gebremedhin [Gaberamadhien]/Frankreich*, Nr. 25389/05, 26. April 2007; EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland*, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

22 Das Kapitel „Quellennachweise" enthält die nationalen Rechtsvorschriften zum automatischen Bleiberecht während regulärer Asylverfahren.

AbbildungR.1:PFristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen (reguläres Asylverfahren) in Tagen, nach Land



Hinweise: In Wochen oder Monaten angegebene Fristen wurden in sieben bzw. 30 Tage umgerechnet. Die Tabelle gibt jedoch nicht alle Einzelheiten wieder, z. B., ob es sich bei „Tagen" um Werk- oder Kalendertage handelt. Dänemark ist nicht enthalten, da alle abschlägigen Entscheidungen automatisch geprüft werden (Ausländergesetz, Artikel 53a Absatz 1). In Belgien, Italien und im Vereinigten Königreich gelten für inhaftierte Bewerber andere Fristen. In den Niederlanden gibt es zudem zwei unterschiedliche Fristen: eine für allgemeine Verfahren („allg. Verfahren") und eine für erweiterte Verfahren („erw. Verfahren").

Quelle: Nationale Gesetzgebung mit Stand 31. Dezember 2011; die nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen (reguläres Asylverfahren) sind dem Kapitel „Quellennachweise" zu entnehmen

eine Aufschiebung separat beantragt werden muss.[23] In **Italien** verhindern Rechtsbehelfe, die von *Antragstellern eingelegt werden, die beim irregulären Eindringen in das Land oder aufgrund des irregulären Aufenthalts im Land in Haft genommen wurden*, die Durchsetzung der Abschiebung nicht, da auch hier eine Aussetzung separat zu beantragen ist und von Fall zu Fall beschieden wird.[24] In der **Slowakei** ist keine automatische Aussetzung der Abschiebung vorgesehen, beispielsweise, wenn der Bewerber für ein besonders schweres Verbrechen verurteilt wurde oder aus triftigen Gründen als Gefahr für die Sicherheit des Landes betrachtet werden kann.[25]

1.1.4. Beschleunigte Verfahren

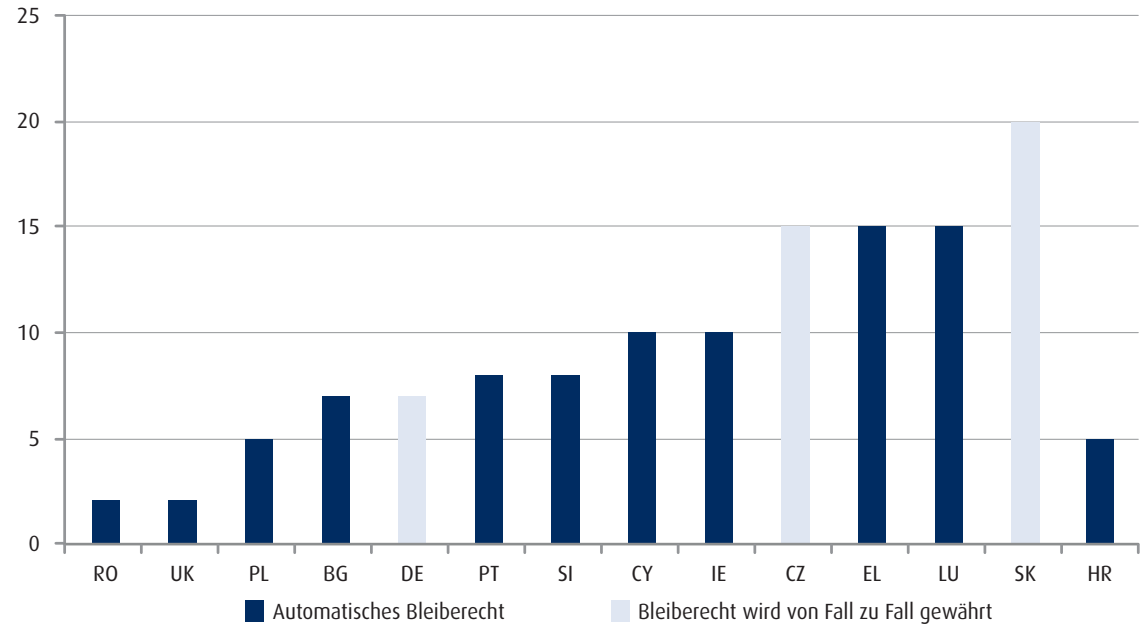
Auch im Jahr 2011 ermöglichten die meisten Asylsysteme in der EU, dass bestimmte Anträge in beschleunigten Verfahren bearbeitet werden. Solche Verfahren sind im Allgemeinen für betrügerische oder offensichtlich unbegründete Anträge vorgesehen, obwohl sie bisweilen allgemeiner angewendet werden. Beschleunigte Verfahren zeichnen sich durch weniger Schutzmechanismen aus, einschließlich in der Regel kürzerer Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen. Am Ende des Berichtszeitraums sah die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten beschleunigte Verfahren mit kürzeren Fristen zum Einlegen von Rechtsbehelfen vor (siehe Staaten in Abbildung 1.2). In drei dieser Mitgliedstaaten (**Deutschland**,

23 In Estland führt ein gegen eine Ablehnung des Asylantrags eingelegter Rechtsbehelf nicht zu deren Aufschiebung. Der Entscheidung über die Ablehnung des Asylantrags ist eine Aufforderung zum Verlassen des Staatsgebiets beigefügt (Artikel 25 Absatz 2 des Gesetzes über die Gewährung von internationalem Schutz für Fremde). Nach dem 17. Tag der Ausstellung dieser Aufforderung vollstrecken die Behörden diese (Artikel 8 des Gesetzes über die Pflicht zum Verlassen und das Verbot der Einreise), sofern das Verwaltungsgericht die Durchführung nicht aufgeschoben hat (Artikel 26 des Gesetzes über die Gewährung von internationalem Schutz für Fremde). In Spanien sieht Artikel 29 Absatz 2 von Gesetz 12/2009 vor, dass zusammen mit dem Rechtsbehelf ein Antrag auf Aufschiebung zu stellen ist. Ein solcher Antrag wird automatisch als Antrag auf eine dringende Vorsorgemaßnahme (im Sinne von Artikel 135 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit) bearbeitet. Eine Entscheidung über die Gewährung einer Aussetzung wird binnen 3 Tagen geschlossen.

24 Italien, Artikel 35 der Gesetzesverordnung Nr. 25 vom 28. Januar 2008, geändert durch Artikel 19 Absatz 4 der Gesetzesverordnung vom 1. September 2011.

25 Slowakei, Artikel 21 des Asylgesetzes. Siehe auch Polen, Artikel 108 und 130 Absatz 3 der Verwaltungsprozessordnung.

Abbildung 1.2: Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen und das Bleiberecht (beschleunigtes Verfahren) in Tagen, 13 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien



Hinweise: *In Wochen oder Monaten angegebene Fristen, wurden in sieben bzw. 30 Tage umgerechnet. Die Tabelle gibt jedoch nicht alle Einzelheiten wieder, z. B., ob es sich bei „Tagen" um Werk- oder Kalendertage handelt.*

Quelle: *Nationale Gesetzgebung mit Stand 31. Dezember 2011; die nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen und das Bleiberecht (beschleunigtes Asylverfahren) sind dem Kapitel „Quellennachweise" zu entnehmen*

Slowakei und Teile der **Tschechischen Republik**)[26] hatten die Bewerber kein automatisches Bleiberecht im Gastland während des Rechtsbehelfsverfahrens, da dies nur von Fall zu Fall gewährt werden konnte, in der Regel auf Antrag (siehe Abbildung 1.2).

In vier anderen Ländern (**Estland**, **Finnland**, **Frankreich** und **Schweden**) ist die Frist für das Einlegen von Rechtsbehelfen gegen eine Entscheidung im beschleunigten Verfahren die gleiche wie bei einem regulären Verfahren, jedoch wird das Bleiberecht im Land während des Rechtsbehelfsverfahrens nicht automatisch, sondern von Fall zu Fall nach einer Prüfung durch das Gericht gewährt. Darüber hinaus prüfte der EGMR kurz nach dem Berichtszeitraum den Fall eines Asylbewerbers aus Darfur, der vor Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens aus **Frankreich** abgeschoben wurde. Der EGMR erkannte auf einen Verstoß gegen Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) in Verbindung mit Artikel 3 (Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung).[27]

In den **Niederlanden**, **Österreich** und **Ungarn** werden alle Anträge zunächst einer vorläufigen Bewertung unterzogen. Für die Anträge, über die nicht im Rahmen der ersten Prüfung entschieden werden kann, wird ein erweitertes Asylverfahren durchgeführt. Die Fristen zum Einlegen von Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen, die in der ersten Prüfungsphase getroffen werden, sind mit 3 bis 14 Tagen verhältnismäßig kurz.[28] Nur in **Ungarn** wird das Bleiberecht automatisch gewährt.[29] In den **Niederlanden** muss die Person eine einstweilige Maßnahme zur Aufschiebung der Abschiebung beantragen. In **Österreich** kann das Bundesasylamt das Bleiberecht aufheben, wenn es dies für den jeweiligen Fall als angemessen erachtet. Wenn einer Person das Bleiberecht entzogen wird, kann sie den Asylgerichtshof auffordern, die Aufhebung zu prüfen und ihr das Bleiberecht wieder zu gewähren.[30]

26 In der Tschechischen Republik gibt es gemäß Artikel 32 Absatz 3 des Asylgesetzes im Fall von Entscheidungen bei sicheren Herkunftsstaaten oder sicheren Drittstaaten keine automatische Aufschiebung (jedoch ist die automatische aufschiebende Wirkung in anderen offensichtlich unbegründeten Fällen im Sinne von Artikel 16 vorgesehen).

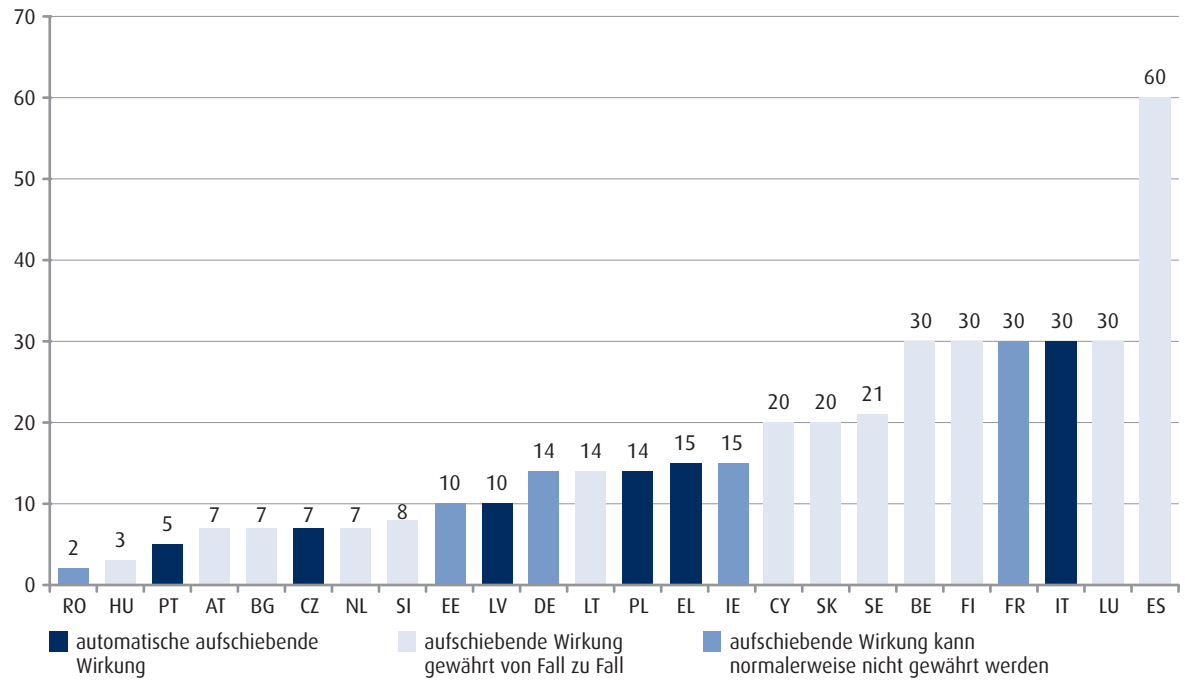
27 EGMR, *I. M./Frankreich*, Nr. 9152/09, 2. Februar 2012.

28 Niederlande, Ausländergesetz, Artikel 69 Absatz 2; Österreich, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Paragraf 63 Absatz 5; Ungarn, Gesetz Nr. LXXX von 2007 zum Asyl, Artikel 53 Absatz 3.

29 Ungarn, Gesetz Nr. LXXX von 2007 zum Asyl, Artikel 53 Absatz 3.

30 Niederlande, Ausländergesetz, Artikel 82 Absatz 2; Niederlande, Allgemeines Verwaltungsgesetz, Artikel 8 Absatz 81; Österreich, Asylgesetz, Paragraf 36 Absätze 1 und 2 sowie Paragraf 38.

Abbildung 1.3:PFristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen und aufschiebende Wirkung (Dublin-Verfahren) in Tagen, nach Ländern



Hinweise: Sofern die Fristen in Wochen oder Monaten angegeben sind, wurden sie in 7 bzw. 30 Tagen umgerechnet. In Dänemark und im Vereinigten Königreich stehen keine Rechtsbehelfe (innerhalb des Landes) gegen Dublin II-Entscheidungen zur verfügung. In Malta werden alle Entschediungen gemäß der Dublin II-Verordnung automatisch geprüft.

Quelle: Auf der Grundlage des jeweiligen nationalen rechts; die nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf Fristen fur das Einlegen von Rechtsbehelfen und der aufschiebenden Wirkung (Dublin-Verfahren) sind den „Quellennachweisen" zu entnehmen

1.1.5. Dublin II

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

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

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

Die vorgeschlagene Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften zu Dublin II und zu Asylverfahren (die noch andauert) bietet die Gelegenheit, einige der vorstehend beschriebenen Verfahrensmängel zu beheben. Artikel 19 Absatz 2 und Artikel 20 Absatz 1 der Dublin-II-Verordnung sehen vor, dass Entscheidungen über die Überstellung eines Bewerbers an den zuständigen Mitgliedstaat einer Überprüfung unterzogen werden können. Das Bleiberecht wird nicht automatisch gewährt, jedoch können die Gerichte von Fall zu Fall entscheiden, die Durchführung aufzuschieben, wenn das innerstaatliche Recht dies zulässt. In ihrem Vorschlag von 2009 zur Änderung der Dublin-II-Verordnung schlägt die Europäische Kommission vor, die Wirksamkeit von Rechtsbehelfen gegen abschlägige Überstellungsentscheidungen zu stärken, indem das prüfende Gericht verpflichtet wird, binnen sieben Tagen über die Aufschiebung der Überstellung zu entscheiden.[31]

Vorgeschlagene Änderungen an der Asylverfahren-Richtlinie[32] betreffen auch das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 39 der derzeitigen Richtlinie). Unter anderem schlägt die Europäische Kommission vor, dass die Fristen „angemessen" sein sollen und „den Zugang eines Antragstellers zu einem

31 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008).
32 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009).

wirksamen Rechtsbehelf nach Absatz 1 weder unmöglich machen noch übermäßig erschweren" sollen. Außerdem sollte das Bleiberecht im Gastland während des Rechtsbehelfsverfahrens in der Regel automatisch gelten. Bei beschleunigten Verfahren oder bestimmten Unzulässigkeitsentscheidungen können Ausnahmen angewendet werden, sofern das Gericht befugt ist, das Bleiberecht von Fall zu Fall zu gewähren. Im Fall von Verfahren an der Grenze sind keine Ausnahmen zulässig. Ein geänderter Vorschlag, den die Kommission im Juli vorlegte, behält die meisten dieser Änderungen bei, lässt jedoch mehr Situationen zu, in denen ein Antrag im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens und damit ohne automatisches Bleiberecht während des Rechtsbehelfsverfahrens bearbeitet werden kann. Außerdem sieht er die Möglichkeit eines nicht automatischen Bleiberechts vor, wenn ein reguläres Verfahren angewendet wird, sofern ein Grund zur Beschleunigung des Verfahrens vorliegt.[33]

Kurze Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen beeinträchtigen die Qualität dieses Rechts. Sie erschweren das Einlegen von Rechtsbehelfen oder verhindern es sogar. In der Vergangenheit haben Verfassungsgerichte in **Österreich** und in der **Tschechischen Republik** Fristen von zwei bzw. sieben Tagen für zu kurz erachtet.[34] Im Gegenzug befand der EuGH, dass „eine Frist von 15 Tagen für die Vorbereitung und Einreichung eines Rechtsbehelfs im Grundsatz nicht tatsächlich unzureichend, sondern gegenüber den berührten Rechten und Belangen angemessen und verhältnismäßig" erscheint.[35] Es ist zwar schwierig, eine Mindestfrist festzulegen, bei deren Unterschreitung ein Recht auf das Einlegen eines Rechtsbehelfs keinen Sinn mehr hätte, jedoch ist es fraglich, ob Fristen von lediglich ein paar Tagen im Sinne von Artikel 13 der EMRK und Artikel 47 der Charta der Grundrechte (die beide das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf einräumen) als annehmbar gelten können. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es bei der Gewährung von Rechtsbeistand und sprachlicher Unterstützung Lücken gibt, was eine rechtzeitige Vorbereitung des Rechtsbehelfs erschwert. Ähnliches gilt, wenn es unmöglich oder unrealistisch ist, ein Bleiberecht gewährt zu bekommen, bis das Gericht den Rechtsbehelf überprüft hat.

33 Europäische Kommission (2011a).
34 Österreich, Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung zu G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 vom 24. Juni 1998 über die Abschaffung einer Zweitagesfrist; Tschechische Republik, Verfassungsgericht der Tschechischen Republik (*Ústavní soud Geské republiky*), Entscheidung Nr. 9/2010 Coll., die im Januar 2010 in Kraft trat und eine Siebentagesfrist abschaffte.
35 EuGH, Rechtssache C-69/10, *Brahim Samba Diouf/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.*

1.2. Einwanderung

Im Jahr 2011 brachte die Kommission drei Mitteilungen ein: eine zur Migration[36], eine über den Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit[37] und eine über einen Gesamtansatz für Migration und Mobilität[38]. In dem Paket werden die Verstärkung der Grenzkontrollen, die Fertigstellung des gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS), der Austausch von vorbildlichen Verfahren zur erfolgreichen Integration von Migranten[39] und ein strategischer Ansatz für Beziehungen zu Drittländern im Hinblick auf Migration, einschließlich Dialogen zu Mobilitätspartnerschaften, vorgeschlagen.

Die Bedenken der EU-Organe hinsichtlich der mittelfristigen demografischen Herausforderungen für die EU sowie hinsichtlich der Tatsache, dass den Herausforderungen mit legaler Migration begegnet wird, nehmen immer mehr zu.[40] Am 14. Oktober nahm das Europäische Parlament einen Bericht zum demografischen Wandel und dessen Folgen auf die künftige Kohäsionspolitik der EU an.[41]

Im Hinblick auf diese Bedenken befasst sich dieser Abschnitt zunächst mit den erzielten Fortschritten bei der Förderung der legalen Migration in die EU. Anschließend wird auf die Rechte von Migranten in einer irregulären Situation eingegangen, ein Bereich, in dem die FRA im Jahr 2011 viel Arbeit geleistet hat. Außerdem gibt dieser Abschnitt einen Überblick über die Umsetzung von zwei Schutzmaßnahmen in der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG):[42]die Einführung von Alternativen zur Inhaftnahme und die Schaffung eines wirksamen Systems zur Überwachung von zwangsweisen Rückführungen ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist.

1.2.1. Legale Migration

Die wachsende Anerkennung der Tatsache, dass die europäische Wirtschaft Wanderarbeitnehmer benötigt, brachte in diesem Bereich einige Entwicklungen bei den EU-Rechtsvorschriften mit sich. Ende des Jahres wurde die Richtlinie über die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis formell verabschiedet.[43] Die Richtlinie vereinfacht die Migrationsverfahren und gewährleistet, dass Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Ländern, die sich rechtmäßig

36 Europäische Kommission (2011d).
37 Europäische Kommission (2011e).
38 Europäische Kommission (2011f).
39 Europäische Kommission (2011g).
40 Europäische Kommission (2011d), S. 3 und S. 16.
41 Europäisches Parlament (2011a).
42 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008, ABl. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 98.
43 Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011, ABl. L 343 vom 23. Dezember 2011.

in einem Mitgliedstaat aufhalten, ein „gemeinsames Bündel von Rechten" erhalten, das sie mit den Bürgern des entsprechenden Mitgliedstaats gleichstellt, z. B. durch die Anerkennung von beruflichen Bildungsabschlüssen und Zugang zu den Systemen der sozialen Sicherheit. Die Richtlinie stellt einen kleinen, aber wichtigen Schritt in Richtung einer gemeinsamen europäischen Politik der Wirtschaftsmigration dar. Außerdem wurde die Verordnung Nr. 1231/2010 verabschiedet, die den Geltungsbereich der für EU-Bürger geltenden Systeme der sozialen Sicherheit auf Drittstaatsangehörige ausdehnt, die innerhalb der EU umziehen.[44]

Die Verhandlungen über die Vorschläge für eine Richtlinie zu Saisonarbeitnehmern und eine Richtlinie zu konzerninternen Entsendungen dauerten während des Berichtszeitraums an.[45] Die Richtlinie zu Saisonarbeitnehmern sieht die Möglichkeit einer regulären Zuwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften vor und eröffnet, sofern sie verabschiedet wird, die Gelegenheit, Unregelmäßigkeiten an der Arbeitsstelle und damit indirekt die Verletzung von Grundrechten zu reduzieren. Der Vorschlag zu konzernintern entsandten Arbeitnehmern enthält eine Reihe klarer verfahrensbezogener Rechte sowie Garantien in Bezug auf die Entlohnung, Arbeitsbedingungen und andere Rechte zum Schutz künftiger konzernintern entsandter Arbeitnehmer gegen ungerechte/unzureichende Arbeitsbedingungen sowie zur Gewährleistung einer fairen Behandlung.

AKTIVITÄT DER FRA

Fehlende Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis erhöht Ausbeutungsrisiko

Ein Bericht der FRA aus dem Jahr 2011 zur Situation von Migranten, die als Hausangestellte arbeiten, in 10 EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass das Fehlen einer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis deren Ausbeutungsrisiko erhöht. Dabei kamen erschreckende Berichte über den Missbrauch von Hausangestellten ans Licht. Der Bericht untersucht in Form von Interviews mit Migranten und Vertretern von Hilfsorganisationen die erhöhten Risiken des Missbrauchs und der Ausbeutung, denen diese Arbeitnehmer ausgesetzt sind. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Frauen, deren Angst vor Entdeckung und Abschiebung sie daran hindert, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, sei es in Bezug auf medizinische Versorgung oder die Beanspruchung nicht gezahlter Löhne.

Weitere Informationen: FRA (2011d).

Berichte der Europäischen Kommission zu drei vorhandenen Richtlinien deckten zahlreiche Lücken auf, die mit den Grundrechten in Verbindung stehen. In dem Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/114/EG des Rates über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst[46] wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten verfahrenstechnische Garantien und Transparenzgrundsätze anwenden müssen. Ein zweiter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen warf Bedenken in Bezug auf die „restriktive Auslegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie, zusätzliche Einreisebedingungen wie hohe Gebühren, illegale Hindernisse für die Mobilität innerhalb der EU, Verwässern des Rechts auf Gleichbehandlung und des Ausweisungsschutzes" auf.[47] Ein Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2005/71/EG des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung[48] weist darauf hin, dass eine Definition des Begriffs „Forscher" im Sinne der Richtlinie in weniger als der Hälfte der Mitgliedstaaten vorhanden ist. Dies hat vermutlich Auswirkungen auf die einheitliche Anwendung der Richtlinie, einschließlich der grundrechterelevanten Bestimmungen, die in Bezug auf die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats, die Mobilität innerhalb der EU, die Transparenz der Bedingungen und die Dauer der Aufenthaltserlaubnisse für Familienmitglieder noch nicht vollständig umgesetzt wurden.

In der Rechtssache Zambrano sprach der EuGH ein wichtiges Urteil zum Recht auf Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen, die irregulär in der EU leben. Die Rechtssache betraf die kolumbianischen Eltern (die sich irregulär im Land aufhielten) zweier Kinder, die in Belgien geboren worden waren, über die belgische Staatsangehörigkeit verfügen und noch niemals das Land verlassen hatten. Das Gericht stellte klar, dass ein Mitgliedstaat aufgrund von Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union einem Drittstaatsangehörigen den Aufenthalt in diesem Mitgliedstaat nicht verwehren darf, wenn der Drittstaatsangehörige ein minderjähriges Kind mit EU-Staatsbürgerschaft hat. Eine Verwehrung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis ist nicht zulässig, wenn derartige Entscheidungen diesen Kindern „den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehren würde".[49]

44 Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom vom 24. November 2010, ABl. L 344 vom 29.12.2010, S. 1.
45 Europäische Kommission (2010).
46 Europäische Kommission (2011h).
47 Europäische Kommission (2011i), S. 4.
48 Europäische Kommission (2011j).
49 EuGH, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi (ONEm)*, 8. März 2011.

In zwei nachfolgenden Urteilen (McCarthy bzw. Dereci und andere)[50] in Bezug auf Ehepartner, Kinder und sonstige Verwandte erkannte der EuGH nicht auf eine Verwehrung eines solchen Genusses, wenn der betroffene EU-Staatsbürger nach Richtlinie 2004/38/EG in einen anderen EU-Mitgliedstaat reisen und sich dort mit seiner Familie wiedervereinigen kann.

Neben ihrer Richtlinie betreffend die Familienzusammenführung (Richtlinie 2003/86/EG) untersucht die Europäische Kommission diesen Sachverhalt auch in ihrem Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (veröffentlicht am 15. November 2011) und befragt die Interessengruppen zu den ihrer Ansicht nach erforderlichen Schritten für wirksamere Vorschriften zur Familienzusammenführung auf EU-Ebene.[51]

1.2.2. Rechte von Migranten in einer irregulären Situation

Dank einer Reihe von Veranstaltungen im Jahr 2011 stehen die Rechte von Migranten in einer irregulären Situation nun auf den Agenden politischer Entscheidungsträger. Die Mitgliedstaaten können zwar entscheiden, wer in ihr Hoheitsgebiet einreisen und dort bleiben darf, jedoch dürfen der jeweiligen Person die grundlegenden Menschenrechte nicht verwehrt werden. Die Konferenz über Grundrechte, die der polnische Ratsvorsitz zusammen mit der FRA im November 2011 veranstaltet hat, widmete sich ausschließlich dieser Personengruppe.[52]

Erstmals lenkten das Europäische Parlament und der Ausschuss der Regionen die Aufmerksamkeit auf die Rechte von Migranten in einer irregulären Situation[53]. Die IAO verabschiedete ein Übereinkommen und eine Empfehlung für Hausangestellte, bei denen viele Bestimmungen auf alle Arbeitnehmer zutreffen, also auch auf Arbeitnehmer in einer irregulären Situation.[54] Im Juli 2011 ist außerdem die Frist zur Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber abgelaufen.[55] Laut Artikel 6 müssen die EU-Mitgliedstaaten Mechanismen bereitstellen, die gewährleisten, dass Wanderarbeitnehmer in einer irregulären Situation entweder bei einem Arbeitnehmer einen Anspruch auf fällige Vergütungen geltend machen können oder sich an eine zuständige Behörde des jeweiligen EU-Mitgliedstaats wenden können, um ein Verfahren für die Einziehung der Vergütung einzuleiten.

AKTIVITÄT DER FRA

Irreguläre Migranten: Schwierigkeiten beim Zugang zu grundlegenden Rechten

Die FRA hat in drei Berichten aus dem Jahr 2011 die rechtlichen und praktischen Hindernisse dokumentiert, vor denen Migranten in einer irregulären Situation beim Zugang zu grundlegenden Rechten stehen. In 19 Mitgliedstaaten beispielsweise ist der Zugang zu medizinischer Versorgung auf Notfallbehandlungen beschränkt, und in 11 dieser Mitgliedstaaten kann den Migranten eine solche Behandlung in Rechnung gestellt werden. Viele können sich dies möglicherweise nicht leisten: In **Schweden** kostet z. B. eine Entbindung bisweilen über 2 500 EUR. Auch beim Recht auf Bildung begegnen Migranten Schwierigkeiten. In den meisten EU-Mitgliedstaaten sind für den Besuch der Grundschule eine Geburtsurkunde, ein Ausweis oder sonstige Dokumente erforderlich, die Migranten in einer irregulären Situation nicht vorlegen können, so dass die Schulen die Kinder dieser Migranten nicht aufnehmen können. Festnahmen in der Nähe von Schulen und Krankenhäusern sowie die Berichts- und Datenaustauschverfahren zwischen Dienstleistern und den Gerichten auf der einen Seite und der Einwanderungspolizei auf der anderen Seite wirken sich unverhältnismäßig stark auf die Zugangsmöglichkeiten der Migranten zu grundlegenden Rechten aus. Die Angst vor Entdeckung und Ausweisung entmutigt Migranten nicht nur, grundlegende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, sondern hält sie außerdem davon ab, Missbrauch und Ausbeutung bei den Behörden zu melden.

Weitere Informationen: Die Grundrechte von Migranten in einer irregulären Situation (FRA, 2011b); Migranten in einer irregulären Situation: Zugang zu medizinischer Versorgung in zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRA, 2011c); MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten: grundrechtliche Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten (FRA, 2011d).

Die Forschungen der FRA deckten zudem auf, dass ein erheblicher Anteil von Migranten in Rückführungsverfahren nicht abgeschoben werden kann. Die Abschiebung kann aus verschiedenen Gründen ausgesetzt, aufgeschoben oder nicht vollstreckt werden, z. B. aufgrund von rechtlichen, humanitären oder technischen Hindernissen. Personen in Rückführungsverfahren, die nicht abgeschoben werden, geraten oftmals und bisweilen für einen längeren Zeitraum in einen rechtlichen Schwebezustand mit eingeschränktem bzw. ohne Zugang zu grundlegenden Menschenrechten. Die Behörden erkennen ihre Präsenz zwar de facto oder formal an, jedoch erhalten nicht abgeschobene Personen nicht ausdrücklich ein Bleiberecht. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den bestehenden nationalen Praktiken in Bezug auf die Rechte von nicht abgeschobenen Personen sowie die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren, wenn die Abschiebung im

50 EuGH, C-434/09, *Shirley McCarthy/Secretary of State for the Home Department*, 5. Ma 2011; EuGH, C-256/11, *Dereci und andere/Bundesministerium für Inneres*, 15. November 2011.
51 Europäische Kommission (2011k).
52 FRA (2011a).
53 Europäisches Parlament (2011b).
54 Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) (2011).
55 Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009, ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24.

Laufe der Zeit nicht vollstreckt werden kann, könnte die EU eine harmonisierende Rolle spielen.

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Februar eine Evaluierung der von der EU bis dahin unterzeichneten EU-Rückübernahmeabkommen,[56] die die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihr Herkunftsland erleichtern sollen. Die Evaluierung betont, dass bei der Durchführung der Abkommen die Grundrechte respektiert werden müssen, insbesondere Artikel 18 der Charta der Grundrechte über das Recht auf Asyl sowie der Grundsatz der Nichtzurückweisung.

Die Inhaftnahme vor der Abschiebung blieb in vielen Mitgliedstaaten ein kontroverses Thema. Der EGMR sprach mehrere Urteile zu vorgeblichen Verletzungen von Artikel 5 Absatz 1 (Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person) der EMRK, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob eine Inhaftnahme willkürlich war oder nicht.[57]

In der Rechtssache *El Dridi*[58] überprüfte der EuGH das Mittel der Inhaftnahme als Reaktion auf irreguläre Einwanderung. Der Gerichtshof befand, dass es den Mitgliedstaaten nach Artikel 15 und 16 der Rückführungsrichtlinie untersagt ist, eine Haftstrafe für einen „illegal aufhältigen" Drittstaatsangehörigen ausschließlich deshalb zu verhängen, weil sich der Drittstaatsangehörige trotz Abschiebungsanordnung illegal im Staatsgebiet aufhält. In der Rechtssache *Achughbabian* stellt der EuGH klar: Die einzigen Ausnahmen von dieser Regel bestehen dann, wenn sich die betroffene Person im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhält, obwohl eine Abschiebungsanordnung besteht, für die kein Rechtfertigungsgrund für seine Nichtrückkehr vorliegt, und wenn die 18-monatige Höchstdauer des Freiheitsentzugs, die die Rückführungsrichtlinie vorsieht, erreicht ist, vorausgesetzt, die Ausnahmen stehen im Einklang mit dem EMRK.[59]

Die EU-Mitgliedstaaten wandten die Inhaftnahme irregulärer Einwanderer weiterhin ausgiebig zur Erleichterung der Abschiebung an. Der Freiheitsentzug betraf auch Familien mit Kindern, die gelegentlich in Einrichtungen untergebracht wurden, die ihren Bedürfnissen nicht genügen. Die Vollstreckung einer Rückführungsentscheidung stellt eine Herausforderung für Strafverfolgungsbehörden dar. In der Regel erhalten Migranten die Rückführungsentscheidung am Ende des Einwanderungsprozesses, wenn sie alle Möglichkeiten für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Land ausgeschöpft haben. Wenn der Migrant Einwanderungs- oder Asylverfahren als unfair erachtet, wird er weniger dazu geneigt sein, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, wenn am Ende des Prozesses die Abschiebung droht.

56 Europäische Kommission (2011l), S. 10-11.
57 Einschlägige Rechtssachen sind dem Kapitel „Quellennachweise" zu entnehmen.
58 EuGH, C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*, 28. April 2011.
59 EuGH, C329/11, *Alexandre Achughbabian/Prefet du Val-de-Marne*, 6. Dezember 2011, Randnummern 48 and 49. Ein ähnlicher Fall ist noch anhängig: EuGH, Rechtssache C-187/11, *Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale di Treviso (Italien) eingereicht am 20. April 2011 – Strafverfahren/Elena Vermisheva.*

Vielversprechende Praktik

Größeres Vertrauen der Migranten in das System

Im Rahmen eines Pilotprojekts in Solihull im **Vereinigten Königreich** sollten Migranten von Anfang an in Einwanderungs- oder Asylverfahren eingebunden werden. Das Pilotprojekt wurde von 2007 bis 2008 durchgeführt und zeigte, dass eine frühe Einbeziehung zahlreiche Vorteile mit sich bringt, darunter: mehr Fälle werden binnen sechs Monaten abgeschlossen, der Flüchtlingsstatus wird häufiger in erster Instanz verliehen, es werden weniger Rechtsbehelfe eingelegt, und es sind weniger Rechtsbehelfe zulässig.

Aufbauend auf dieser Erfahrung startete die Region Midlands and East des Vereinigten Königreichs im NovemberE2010 das Early Legal Advice Project, mit dem die Qualität der Entscheidungen in erster Instanz durch die frühzeitige Bereitstellung von Rechtsberatung und Rechtsbeistand verbessert werden soll. Ziel dieses Projekts ist es nicht nur, so viele richtige Entscheidungen in erster Instanz wie möglich zu treffen, sondern auch schutzbedürftige Personen früher zu ermitteln, öffentliche Mittel wirksamer zu verwalten und das Vertrauen in das System zu stärken. Bisher war die Reaktion auf das Projekt insgesamt positiv.

Weitere Informationen siehe: www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/your-region/midlands-east/controlling-migration/early-legal-advice-project. Eine Evaluierung des Solihull-Pilotprojekts ist dem Bericht des unabhängigen Gutachters unter folgender Adresse zu entnehmen: www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/137/Solihull_Pilot.pdf.

1.2.3. Alternativen zur Inhaftnahme

Die Inhaftnahme von Einwanderern in Europa gibt immer mehr Anlass zu Bedenken. Alternativen zur Inhaftnahme werden immer mehr als praktisches Instrument erachtet, um die Notwendigkeit für unpopulären und kostspieligen Freiheitsentzug zu reduzieren. Die International Detention Coalition veröffentlichte Anfang 2011 ein Handbuch, das erfolgreiche Programme zur Vermeidung von unnötiger Inhaftnahme dokumentiert.[60]

Das Unionsrecht gestattet die Inhaftnahme einer Person in einer irregulären Situation, um eine Rückführungsentscheidung umzusetzen, vorausgesetzt, bestimmte Bedingungen sind erfüllt. Nach Artikel 15 der

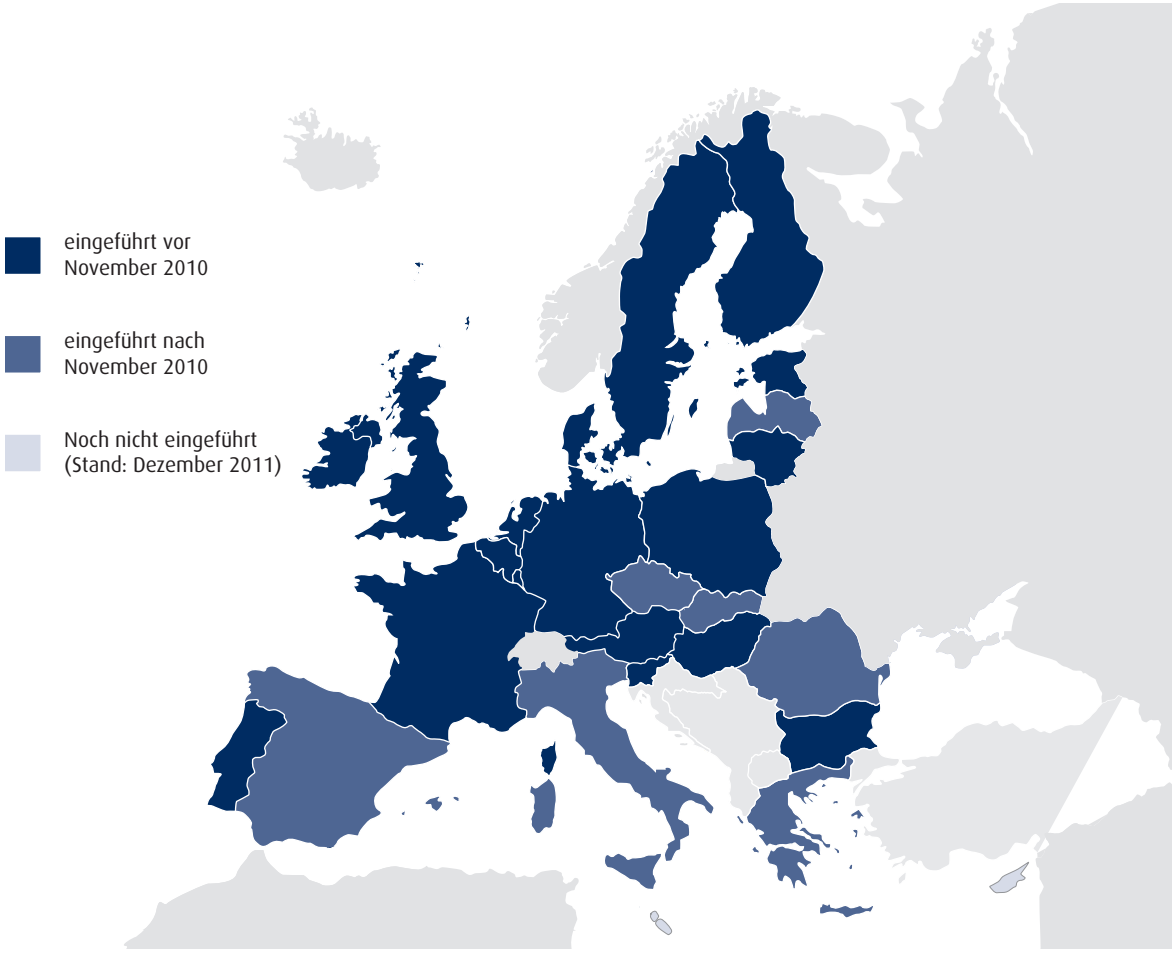
60 International Detention Coalition (2011); UNHCR (2011b).

Rückführungsrichtlinie ist der Freiheitsentzug nur rechtmäßig, wenn Fluchtgefahr besteht oder angenommen wird, dass der Migrant seine Rückführung anderweitig behindern wird. Bestehen diese Risiken nicht, sollten Migranten sich ohne Einschränkungen ihrer Freizügigkeit in der Gemeinschaft aufhalten dürfen.

Wenn Fluchtgefahr oder das Risiko einer Behinderung der Rückführung besteht, schreibt die Rückführungsrichtlinie vor, dass die Behörden untersuchen, ob ein solches Risiko durch andere Maßnahmen als die Inhaftnahme wirksam gemindert werden kann, bevor eine Inhaftnahme angeordnet wird.[61] Solche Maßnahmen werden als Alternativen zur Inhaftnahme bezeichnet. Dieser Unterabschnitt bietet einen Überblick über den Stand der Einführung von Alternativen zur Inhaftnahme in den Mitgliedstaaten Ende 2011 – ein Jahr nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in nationales Recht.[62]

Zu den Alternativen zur Inhaftnahme zählt eine Vielzahl von nicht-freiheitsentziehenden Maßnahmen. Diese können Einschränkungen der Grundrechte beinhalten, insbesondere der Freizügigkeit, die weniger intensiv sind als Freiheitsentzug. Typische Maßnahmen umfassen Einschränkungen in Bezug auf den Aufenthaltsort, die Pflicht, sich regelmäßig bei der Polizei zu melden, oder Entlassung auf Kaution.

Abbildung 1.4.:PFortschreitende Einführung von Alternativen zur Inhaftierung im nationalen Recht, nach Ländern



Quelle: FRA, 2011

61 In Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie heißt es, dass eine Inhaftnahme angeordnet werden kann, „sofern in dem konkreten Fall keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können". Im Zusammenspiel mit Erwägungsgrund 16 definiert Artikel 15 Absatz 1 die Pflicht, in jedem einzelnen Fall zu untersuchen, ob Alternativen zur Inhaftnahme ausreichen würden, bevor Freiheitsentzug angeordnet wird.

62 Artikel 20 der Richtlinie 2008/115/EG setzt den 24. Dezember 2010 als Frist für die Umsetzung fest.

Alternativen zur Inhaftierung, die im Strafrechtssystem eine lange Tradition haben, werden zunehmend wichtiger in Verfahren, die auf die Rückführung von Migranten in einer irregulären Situation in ihre Herkunftsländer ausgerichtet sind (Rückführungsverfahren). Im November 2010 noch hatten nur zwei Drittel der EU-Mitgliedstaaten in ihrer Gesetzgebung Alternativen zur Inhaftierung vorgesehen. Während des Berichtszeitraums stieg dieser Anteil, und Ende 2011 hatten lediglich zwei Mitgliedstaaten, **Malta** und **Zypern**, noch keine solchen Alternativen geschaffen[63] (siehe Abbildung 1.4). Für diese Entwicklung gibt es zwei Erklärungen: die Notwendigkeit zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie und den Wunsch, die Zahl der Abschiebehäftlinge zu senken. Das kroatische Recht sieht keine Alternativen vor, mit Ausnahme von Artikel 100 des Ausländergesetzes, nach dem Angehörige fremder Staaten im offenen Vollzug festgehalten werden können, wenn sie aus gesundheitlichen oder anderen erwiesenen Gründen nicht hafttauglich sind.

Die Einführung von Alternativen zur Inhaftierung in das nationale Ausländer- oder Einwanderungsrecht bietet noch keine Gewähr, dass in der Praxis davon Gebrauch gemacht wird.

Viele EU-Mitgliedstaaten erheben statistische Daten zu diesen Alternativen nicht systematisch, sodass der Umfang ihrer Anwendung schwer abzuschätzen ist. Dennoch hat es den Anschein, dass in mehreren EU-Mitgliedstaaten Alternativen weitaus weniger häufig zum Einsatz kommen als die Inhaftierung. In **Bulgarien** wurden im Jahr 2011 Alternativen zur Inhaftnahme für 42 Ausländer angewendet, während 1 057 Personen in Haft genommen wurden.[64] In **Litauen** wurden im gleichen Zeitraum für 11 Ausländer Alternativen zur Inhaftnahme angewendet, während 473 Ausländer inhaftiert wurden (davon 232 für maximal 48 Stunden).[65] Amnesty International Niederlande erklärte in einem Bericht über die Inhaftierung von Ausländern in den **Niederlanden** (*Vreemdelingendetentie in Nederland*), dass die niederländische Regierung in Fällen anhängiger Abschiebung und in Fällen mit hochgefährdeten Personen kaum Alternativen zur Inhaftnahme anwendet.[66] In **Slowenien** wurden im ersten Halbjahr 2011 nur in zwei Fällen weniger intensive Maßnahmen angeordnet, bei denen illegalen Migranten der Aufenthalt außerhalb des Ausländerzentrums nach Artikel 59 des alten Ausländergesetzes gestattet wurde.[67]

In einigen Ländern werden Alternativen häufiger angewendet, z. B. in **Österreich**, wo während des Berichtszeitraums in 1 012 Fällen Alternativen angewendet wurden (verglichen mit 5 152 Inhaftnahmen).[68]

In Bezug auf die in der nationalen Gesetzgebung vorgesehenen Arten von Alternativen haben sich tendenziell traditionelle Formen gehalten. Am häufigsten werden in den nationalen Rechtsvorschriften regelmäßiges Melden bei der Polizei (23 EU-Mitgliedstaaten) und Einschränkungen in Bezug auf den Aufenthaltsort (19 EU-Mitgliedstaaten) angewendet. Zu den Einschränkungen in Bezug auf den Aufenthaltsort zählt die Pflicht, sich an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Gebiet im Land aufzuhalten. Solche Einschränkungen werden oft mit anderen Einschränkungen kombiniert, z. B. in Frankreich[69], wo Dokumente ausgehändigt werden müssen. Bei den bestimmten Orten kann es sich um von der Regierung oder von NRO verwaltete offene oder halboffene Einrichtungen, Hotels, Wohnheime oder von Privatpersonen bereitgestellte Quartiere handeln. Die verhängte Regelung kann unterschiedlich sein, jedoch muss sich die Person in der Regel zu bestimmten Zeiten am angegebenen Ort aufhalten und darf sich nur von dort entfernen, wenn dies ordnungsgemäß dokumentiert ist.

Im Zusammenhang mit dem Strafrecht ist es nicht ungewöhnlich, dass eine in Haft genommene Person gegen eine Geldhinterlegung freikommt, die verfällt, falls die Person nicht bei den Behörden vorstellig wird. Ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten wendet diese Alternative auch im Vorfeld von Abschiebungsverfahren an (siehe Tabelle 1.1). Vier Länder setzen mittlerweile auch elektronische Überwachungsmaßnahmen ein; diese Alternative wird – wenn überhaupt – jedoch nur selten angewendet.[70] Die Methode ist kostspielig und

63 In Malta sieht Artikel 25A(13) des *Immigration Act* die Möglichkeit vor, aus der Inhaftierung entlassenen Personen eine Meldepflicht aufzuerlegen.

64 Information des bulgarischen Innenministeriums, der FRA im Februar 2012 vorgelegt.

65 Information des litauischen Grenzschutzes, der FRA im März 2012 vorgelegt.

66 Amnesty International, Niederlande (2010). Siehe auch zwei Rechtssachen, laut deren Urteil Alternativen zur Inhaftnahme angemessen gewesen wären: Niederlande, Arrondissementgericht Den Haag, *Rechtbank's-Gravenhage*, Rechtssache Nr. AWB 11/523, LJN BR3477, 24. Februar 2011 und Rechtssache Nr. AWB 10/43573, LJN BP0328, 4. Januar 2011.

67 Information der Grenzschutzpolizei, der nationalen FRANET-Anlaufstelle für Slowenien im Oktober 2011 vorgelegt.

68 Österreich, Bundesministerium für Inneres, amtliche Monatsstatistiken: www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken.

69 Frankreich, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Artikel 552-4.

70 Laut dem Kenntnisstand der zuständigen Behörden wurden im Jahr 2011 (bis Mitte Oktober) in Dänemark und Portugal keine Fälle elektronisch überwachten Hausarrests verzeichnet. Zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 16. Oktober 2011 wurden im Vereinigten Königreich 50 Personen unter elektronisch überwachten Hausarrest gestellt, während für über 50 000 Personen Einschränkungen in Bezug auf den Aufenthaltsort verhängt wurden. In Frankreich ist elektronisch überwachter Hausarrest nur für Eltern möglich, die ein Kind betreuen. Diese Alternative wurde im Jahr 2011 eingeführt; es liegen noch keine Daten zu deren Anwendung vor.

Tabelle M1.1.: Art der verwendeten Alternativen, nach Ländern

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

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

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

Quelle: *Auf der Grundlage des jeweiligen nationalen Rechts; die nationalen Rechtsvorschriften diesbezüglich sind den „Quellennachweisen" zu entnehmen*

bringt erhebliche Einschränkungen anderer Rechte mit sich, z. B. der Rechte auf Freizügigkeit und Privatsphäre. Da elektronisch überwachter Hausarrest in erster Linie gegen Straftäter verhängt wird, wird dieser mit Kriminalität assoziiert, was ein weiteres Argument gegen den Einsatz in Einwanderungsverfahren darstellt.

Die Hälfte der Mitgliedstaaten sieht als Alternative die Aushändigung von Dokumenten vor (siehe Tabelle 1.1). Diese Maßnahme gewährleistet, dass gültige Ausweis- und Reisedokumente während des Rückführungs- und Abschiebungsverfahrens nicht verloren gehen oder zerstört werden.

Neben den traditionellen Alternativen zur Inhaftnahme wurden im Namen von Pilotprojekten innovative Maßnahmen eingeführt, die Elemente der Sozialarbeit mit an bestimmten Orten zugebrachter Zeit kombinieren. Das Projekt der offenen Häuser für Familien mit Kindern in **Belgien** sowie das Familienzusammenführungsprojekt in Glasgow im **Vereinigten Königreich** gehen über Einschränkungen in Bezug auf den Aufenthaltsort hinaus, indem die Migranten Informationen und Beratung erhalten, die sich auf die Rückführung (im **Vereinigten Königreich** sowie im Rahmen von Initiativen in **Deutschland**[71]) oder weitere Themen (**Belgien**) beziehen. Die Ergebnisse des Projekts in Belgien waren positiv: Nach drei Jahren wurden insgesamt rund 250 Familien mit ca. 450 Kindern in diesen offenen Häusern untergebracht. Die Rate der Fluchtfälle blieb mit 20-25 % niedrig.[72]

71 In einigen deutschen Bundesländern wurden Rückkehreinrichtungen ins Leben gerufen, in denen Migranten persönlich unterstützt und beraten werden, um eine freiwillige Rückkehr zu unterstützen.

72 Jesuiten-Flüchtlingsdienst (2011).

Die in der Tabelle aufgeführten Alternativen zur Inhaftnahme sind nicht vollständig, da es noch weitere Alternativen gibt. In **Dänemark** beispielsweise können die Behörden beschließen, die finanziellen Zuwendungen abgelehnter Asylbewerber zu kürzen, die die Rückführungsvorkehrungen behindern.[73] In **Estland** müssen Ausländer die Polizei über einen Wechsel des Wohnorts oder eine längere Abwesenheit vom Wohnort informieren.[74] In **Spanien** kann das Gericht jedwede andere Vorsorgemaßnahme treffen, die als angemessen und ausreichend erachtet wird.[75]

1.2.4. Überwachung von zwangsweisen Rückführungen

Trotz des Bemühens, die freiwillige Rückkehr zu fördern, bleiben zwangsweise Rückführungen in der EU an der Tagesordnung. Die verfügbaren Daten (nur 2009) belegen die zwangsweise Rückführung von 173 370 Personen aus 26 EU-Mitgliedstaaten.[76]

Nach der Rückführungsrichtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen zu schaffen (Artikel 8 Absatz 6). Eine wirksame Überwachung zwangsweiser Rückführungen kommt sowohl der rückgeführten Person als auch der rückführenden Behörde zugute. Sie senkt das Risiko von Misshandlungen, erhöht die Rechenschaftspflicht, verbessert die öffentliche Akzeptanz von Rückführungen, unterstützt die Deeskalation von Spannungen, ermittelt und verifiziert mögliche Verstöße umgehend und kann daher die Notwendigkeit von Rechtsstreitigkeiten reduzieren. Die Kosten können über den EU-Rückkehrfonds kofinanziert werden. Dieser Unterabschnitt bietet einen Überblick über die Mitgliedstaaten, die wirksame Überwachungssysteme im Sinne von Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie umsetzen.

Im Jahr 2011 wurden zwangsweise Rückführungen von 2 059 Personen im Rahmen von 42 gemeinsamen Frontex-Aktionen durchgeführt, die größtenteils auch von Frontex kofinanziert waren. Frontex ist die EU-Agentur, die die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzkontrolle koordiniert.[77] Laut der geänderten Frontex-Verordnung erarbeitet die Agentur einen Verhaltenskodex, der „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 des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten und des Rechts auf Nichtdiskriminierung, gewährleisten" soll (Artikel 9 Absatz 1a). Im April veröffentlichte Frontex einen Verhaltenskodex, der auch für Rückführungen gilt. Die Pflicht zur Einrichtung eines wirksamen Systems zur Überwachung von Rückführungen gemäß Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie gilt auch für von Frontex koordinierte Rückführungen (Artikel 9 Absatz 1b). In der Praxis haben jedoch nur vier Mitgliedstaaten (**Dänemark**, **Luxemburg**, die **Niederlande** und **Österreich**) im Jahr 2011 Überwachungsmechanismen für von Frontex koordinierte Rückführungsflüge eingesetzt; von diesen Mitgliedstaaten haben drei bereits im Jahr 2010 Flüge überwacht. Bei schwerwiegenden Verletzungen der Grundrechte kann Frontex eine gemeinsame Aktion aussetzen oder beenden (Artikel 3 Absatz 1a).

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2011 eine Studie über die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie finanziert.[78] Dieser Unterabschnitt baut auf den Ergebnissen dieser Studie auf und setzt sich mit den Ergebnissen zum 31. Dezember auseinander. Bis Ende 2011 hatten mindestens 13 an die Richtlinie gebundene Mitgliedstaaten kein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen geschaffen. Diese Länder lassen sich wie folgt einteilen: kein Überwachungssystem eingeführt (**Frankreich**, **Italien**, **Malta**, **Polen**, **Slowenien** und **Zypern**); die Strafverfolgungsbehörden, die für die Durchführung der Rückführung verantwortlich sind, übernehmen die Überwachung (**Belgien** und **Rumänien**); das Überwachungssystem deckt nur bestimmte Fälle ab (**Spanien**, wo die Justiz nur bestimmte Ausweisungsfälle überwacht); die Überwachsungssysteme sind nicht einsatzfähig (**Bulgarien**, **Finnland**, **Griechenland** und **Schweden**).

Umfang der Überwachung

Die Struktur der Gemeinsamen Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen nach Artikel 8 Absatz 5 der Rückführungsrichtlinie sowie die Verfahrensgarantien (Kapitel III der Richtlinie) und die Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung (Kapitel IV der Richtlinie) legen den Umfang der Überwachung von Rückführungen eindeutig fest. Gemäß diesen Richtlinien sollten alle Phasen des Rückführungsprozesses abgedeckt sein. Dies umfasst die Phasen vor der Rückführung, vor dem Abflug und während des Fluges, die Transitphase und die Ankunftsphase. Weitere Standards in Bezug auf die Grundrechte, die überwacht werden müssen, betreffen Zwangsmaßnahmen. Solche

73 Artikel 42a Absatz 11 Ziffer ii des dänischen Ausländergesetzes; zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 10. Oktober 2011 traf der dänische Einwanderungsdienst 276 solcher Entscheidungen.
74 Estland, Artikel 10 des Gesetzes über die Pflicht zum Verlassen des Landes und das Einreiseverbot.
75 Spanien, Organgesetz 4/2000 (in der geänderten Fassung), Artikel 61 Absatz 1.
76 Berechnungen der FRA auf der Grundlage der Zahlen in Matrix (2011), S. 23. Für Irland waren keine Daten verfügbar.
77 Information von Frontex, der FRA am 16. Januar 2012 vorgelegt.
78 Matrix Insight (2011).

Maßnahmen sollten im Sinne der Richtlinie als letztes Mittel bei Widerstand gegen die Rückführung angewandt werden. In diesem Fall und im Einklang mit den Grundrechten sollten diese Maßnahmen unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde und körperlichen Unversehrtheit (Artikel 8 Absatz 4) nicht über die Grenze des Vertretbaren hinausgehen. Bei der Durchführung von Rückführungen müssen das Wohl des Kindes, familiäre Bindungen und der Gesundheitszustand der Person unter Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung berücksichtigt werden (Artikel 5).

Die meisten EU-Mitgliedstaaten konzentrieren sich bei zwangsweisen Rückführungen auf die Überwachung in den Phasen vor der Rückführung und vor dem Abflug, obwohl einige auch die körperliche Rückführung, einschließlich Flugbegleitung, abdecken.[79] Nur wenige Mitgliedstaaten (z. B. **Luxemburg** und die **Niederlande**) berücksichtigen bei der Überwachung zwangsweiser Rückführungen auch die Ankunftsphase.[80]

Unabhängigkeit

Die Wirksamkeit der Überwachung kann nicht ohne die Unabhängigkeit der Behörden gewährleistet werden, die die Rückführung umsetzen. Die FRA sieht diese Unabhängigkeit nicht als gegeben an, wenn die überwachende Organisation der Regierungsstelle angehört oder mit der Regierungsstelle verbunden ist, die für die Verwaltung der Rückführung verantwortlich ist. Auf der Grundlage dieser Kriterien verfügten Ende 2011 nur 12 Mitgliedstaaten über ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen. Daraus ausgeschlossen sind Systeme, die nicht einsatzfähig sind, da sie noch nicht rechtlich umgesetzt wurden (**Belgien** und **Griechenland**),[81] sowie Systeme mit internen Kontrollmechanismen, die von den Behörden durchgeführt werden, die die Rückführung umsetzen,[82] oder bei denen die Justiz die Überwachung übernimmt.[83]

Dort, wo unabhängige Überwachungsmechanismen vorhanden sind, die entweder ausdrücklich benannt wurden oder auf eigene Initiative der Organisationen hin handeln, werden diese von drei allgemeinen Arten von Akteuren umgesetzt:

- Nationale Präventionsmechanismen gemäß dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter, z. B. Bürgerbeauftragte, Menschenrechtskommissionen und Justizkanzler. Diese Mechanismen gibt es in vier Ländern[84]. Ihr Aufgabenbereich ist sehr breit gefasst, so dass es zu Kapazitätsproblemen kommen kann, wenn zwangsweise Rückführungen systematisch überwacht werden sollen.

- Sonstige unabhängige Regierungseinrichtungen, z. B. eigens für die Überwachung zwangsweiser Rückführungen eingerichtete Kommissionen (Überwachungsausschuss für Rückführungen, SCR, *Commissie Integraal Toezicht Terugkeer* (CITT), **Niederlande**), Migrationsüberwachungsstellen (Hohe Kommission für Einwanderung und interkulturellen Dialog, **Portugal**) oder die Staatsanwaltschaft (**Ungarn**).

- Nichtregierungsorganisationen (NRO), z. B. das Rote Kreuz (sechs EU-Mitgliedstaaten).[85] Auch wenn die Finanzierung durch die Regierung Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit von NRO aufwerfen könnte, werden sie in Abbildung 5 als unabhängig gekennzeichnet, sofern ihre Unabhängigkeit gesetzlich verankert ist und sie nicht durch Anordnungen des für Rückführungen verantwortlichen Ministeriums gebunden sind.

Es gibt eine Reihe weiterer Faktoren, die die Unabhängigkeit und die Wirksamkeit der Überwachungsmechanismen beeinflussen. Diese können sich auf die Häufigkeit der Überwachungen, die Kapazität der Überwachungsorganisation für die Ermittlung der überwachten Rückführungen, ausreichende Mittel im Gegensatz zu strengen Haushaltsbeschränkungen oder -kontrollen sowie auf die Fähigkeit der Überwachungsorganisation zur Bildung einer unabhängigen Meinung beziehen.

79 Matrix Insight (2011), S. 26.
80 Matrix Insight (2011), S. 45.
81 In Belgien übernimmt derzeit die Polizei die Überwachung, bis ein Gesetzesvorschlag zur Ernennung einer unabhängigen Instanz umgesetzt wird, den das Parlament am 21. November 2011 verabschiedet hat (Artikel 22 §3 von Vorschlag 1825/008). In Griechenland wurde der Mechanismus durch das Gesetz 3907/2011 eingerichtet. Der gemeinsame Ministerialbeschluss, der zur Umsetzung des Gesetzes erforderlich ist, das auch die Struktur und den Betrieb des Überwachungssystems regelt, war Ende 2011 noch nicht veröffentlicht. Der Ministerialbeschluss 801/2011 (OG B 3027 2011) regelte die Vorbereitung zur Eröffnung der einschlägigen Dienststelle.
82 In Rumänien überwacht die Einwanderungsbehörde die Rückführungen. In ähnlicher Weise überwacht in Belgien die Polizei die Rückführungen, bis der o. g. Gesetzesvorschlag verabschiedet wird.
83 In Frankreich und Spanien besteht der einzige vorhandene Überwachungsmechanismus in der allgemeinen gerichtlichen Kontrolle über die Handlungen der Strafverfolgungsbehörden.
84 Dänemark (Bürgerbeauftragter); Lettland (Bürgerbeauftragter); Österreich (Kommissionen des Menschenrechtsbeirats); Tschechische Republik (Bürgerbeauftragter). In Finnland obliegt die Aufgabe dem Bürgerbeauftragten und dem Justizkanzler, der in der Praxis nicht über Kapazitäten zur Überwachung zwangsweiser Rückführungen verfügt.
85 Deutschland (verschiedene NRO an mindestens drei Flughäfen); Estland (Rotes Kreuz); Litauen (Rotes Kreuz); Österreich (Verein Menschenrechte Österreich). In der Slowakei können NRO an der Überwachung beteiligt sein.

Vielversprechende Praktik

Unabhängige Überwachung

Der Überwachungsausschuss für Rückführungen (*Commissie Integraal Toezicht Terugkeer*, CITT) ist eine unabhängige Kontrollstelle zur Überwachung von Rückführungen in den **Niederlanden**. Der Ausschuss kann Einzel- und Sammelrückführungen kontrollieren und begleiten oder den gesamten Rückführungsprozess kontrollieren, einschließlich der Verfahren und Arbeitsweisen der Dienststelle für Rückführung und Rückkehr (*Dienst Terugkeer & Vertrek*). Außerdem berät er die Regierung hinsichtlich der Verbesserung des integrierten Rückführungsprozesses. Der Ausschuss kann unabhängig entscheiden, wann und wie oft er zwangsweise Rückführungen überwacht. Sein Hauptaugenmerk liegt auf Ausweisungen gefährdeter Gruppen sowie auf Ausweisungen, die das öffentliche Interesse auf sich ziehen, z.B. Ausweisungen von Gruppen in organisierten Charterflügen. Außerdem konzentriert sich der Ausschuss auf Fälle, in denen davon ausgegangen wird, dass Zwangsmaßnahmen erforderlich werden, wenn beispielsweise Ausländer mit krimineller und/oder gewalttätiger Vorgeschichte ausgewiesen werden. Zu den Mitgliedern des Teams des Ausschusses zählen ein Arzt und ein Psychologe. Diese können zur Beobachtung von Ausweisungen von Minderjährigen oder in Fällen mit medizinisch relevanten Aspekten eingesetzt werden.

Weitere Informationen unter: www.commissieterugkeer.nl.

Berichterstattung

Die Berichterstattung zu Ergebnissen ist für ein wirksames Überwachungssystem unerlässlich, da dies die Rechenschaftspflicht der Regierungsstellen und die Glaubwürdigkeit der Überwachungsorganisation gewährleistet. Von den 12 Mitgliedstaaten mit einsatzfähigen und unabhängigen Überwachungsorganisationen veröffentlichen lediglich 8 (**Dänemark**, **Deutschland**, **Lettland**, **Litauen**, die **Niederlande**, **Österreich**, die **Slowakei** und die **Tschechische Republik**) zumindest teilweise die Ergebnisse der Überwachungsaufträge. Einige Mitgliedstaaten veröffentlichen die Berichte komplett, während die meisten Mitgliedstaaten fallspezifische Berichte und Analysen für den internen Gebrauch erarbeiten und Zusammenfassungen, Statistiken oder die daraus hervorgehenden Empfehlungen für die Behörden veröffentlichen.

In **Österreich** veröffentlicht der Menschenrechtsbeirat jährliche Berichte, einschließlich Empfehlungen für das Bundesministerium für Inneres, er berichtet jedoch nicht über jede überwachte Rückführung.[86] In seinem Jahresbericht 2010 hieß es beispielsweise, dass Menschenrechtsfragen in allen Phasen zwangsweiser Rückführungen berücksichtigt werden müssten. In **Litauen** legen die Beobachter nach jeder überwachten Rückführung einen Kurzbericht vor, der den gesamten Rückführungsprozess beschreibt und bewertet und Empfehlungen zur Verbesserung des Rückführungs- und Ausweisungsverfahrens enthält. Diese Dokumente werden dem Projektkoordinator beim Roten Kreuz vorgelegt und nicht veröffentlicht, wobei jedoch die Empfehlungen im Rahmen einer Konferenz auch Vertretern des Staates und von NRO unterbreitet werden.

1.3. Integration

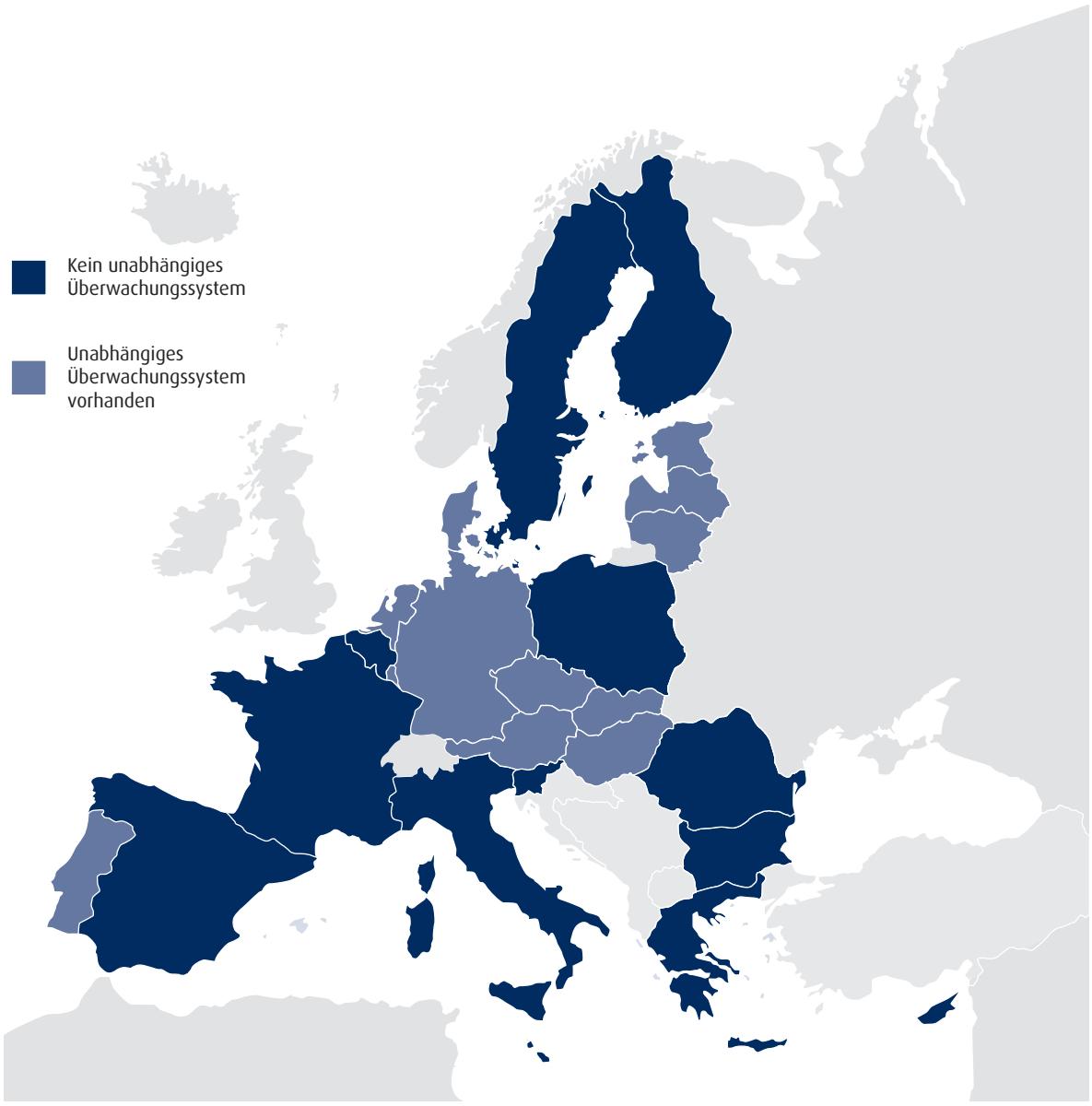
Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Integration von Migranten, einschließlich Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsrecht, und deren Kindern. In den gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU der Rates der Europäischen Union vom November 2004[87] heißt es: „Die Eingliederung ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen." Diese gemeinsamen Grundsätze beziehen sich auf verschiedene Gruppen von Migranten, die sich in der EU aufhalten, jedoch konzentrieren sich die Mitteilungen und Richtlinien der EU insbesondere auf rechtmäßig in der EU aufhältige Drittstaatsangehörige.

Im Jahr 2011 veröffentlicht die Europäische Kommission die *Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen*.[88] Integration gilt als langfristiger, mehrdimensionaler Prozess, der die Aufnahmebereitschaft der Aufnahmegesellschaft erfordert, die die Rechte und die Kultur der Einwanderer achten und sie über ihre Pflichten aufklären muss. Zugleich müssen Migranten ihre Bereitschaft unter Beweis stellen, sich zu integrieren und die Gesetze und Werte der Gesellschaft, in der sie leben, zu achten. Diese Mitteilung hebt die Herausforderungen für die europäische Integration hervor und enthält Empfehlungen und Vorschläge für Maßnahmen.

Grundlage für die Integration von Drittstaatsangehörigen sollten verlässliche Zusicherungen der Grundrechte und der Gleichbehandlung sein, die auf dem gegenseitigen Respekt der unterschiedlichen Kulturen und Traditionen aufbauen sollten. Nach Unionsrecht hängen die einer Person zustehenden Rechte von ihrem Status ab. So haben einerseits Migranten in einer irregulären

86 Österreich, Menschenrechtsbeirat (2010), S. 20.
87 Rat der Europäischen Union (2004), S. 15.
88 Europäische Kommission (2011g); es sei auch auf die daraus hervorgehenden Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres" vom Dezember 2011 verwiesen.

Abbildung R.5: Unabhängige Systeme zur Überwachung zwangsweiser Rückführungen, nach Land



Hinweis: Die Karte veranschaulicht die Unabhängigkeit der Überwachungsstellen von den Behörden, die die Rückführung verwalten. Weitere mögliche Mängel wie eine eingeschränkte Abdeckung oder Kapazität der Überwachungsstellen sind nicht dargestellt. In Belgien und Griechenland war die Einführung der Überwachungsmechanismen Ende 2011 noch nicht abgeschlossen. In Deutschland gibt es an manchen Flughäfen Überwachungsmechanismen, jedoch nicht landesweit. Irland und das Vereinigte Königreich sind nicht aufgeführt, da sie nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden sind.

Quelle: FRA, 2011; Grundlage: Matrix/ICMPD und über FRANET gesammelte Informationen

Situation nur minimale Rechte, während andererseits für Asylbewerber konkrete Rechtsvorschriften gelten (z. B. die Richtlinie über Aufnahmebedingungen). Die Rechte langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger entsprechen den Rechten von EU-Bürgern. Andere Personenkategorien fallen zwischen diese Extreme: Studierende, Forscher, Personen, die mit ihrer Familie zusammengeführt werden, hochqualifizierte Wanderarbeitnehmer, Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus haben jeweils spezifische Rechte. Je wahrscheinlicher oder wünschenswerter es ist, dass Angehörige einer Kategorie im Land bleiben, desto mehr Rechte hat die Kategorie.

Bei einer solchen Fragmentierung der Rechte wird jedoch nicht berücksichtigt, dass Personen oftmals die Kategorie wechseln. Aus Asylbewerbern können langfristig Aufenthaltsberechtigte werden. Nicht rückgeführte Personen können eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten und mit der Zeit auch Teil der ansässigen Bevölkerung werden. Erfahrungen mit Inhaftnahme oder Benachteiligung in den ersten Monaten und Jahren im Gastland können zu erheblichen

psychologischen Hemmnissen für eine spätere erfolgreiche Integration führen. Die *Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen* geht nicht darauf ein, dass die Erfahrungen bei der Aufnahme von Migranten in einer irregulären Situation ihre spätere Integrationsfähigkeit nach Erhalt des rechtmäßigen Aufenthaltsstatus beeinträchtigen könnten.

Wie die FRA bereits in ihrem Jahresbericht 2010 beschrieb, müssen Migranten in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten vor der Einreise bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Diese Voraussetzungen werden als erforderliche Vorbedingungen für die Integration erachtet. Solche Maßnahmen vor der Einreise werden auch im *Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung* behandelt, in dem die Frage aufgeworfen wird, ob solche Maßnahmen tatsächlich Integrationszwecken dienen, wie sie in der Praxis überprüft werden können und welche Maßnahmen am wirkungsvollsten sind. Einige Mitgliedstaaten verlangen für die Zulassung der Einreise in das Hoheitsgebiet von Familienangehörigen das Bestehen eines Tests, z. B. zu Kenntnissen der Sprache oder der Kultur des Gastlandes. Zur Erleichterung der Integration und zur besseren Vorbereitung neuer Migranten wäre es eine vielversprechendere Praktik, ihnen vor der Einreise Informationen über das Leben in ihrem neuen Wohnsitzstaat in der EU bereitzustellen.

Laut der *Europäischen Agenda* wird Integration durch die aktive Teilnahme der Migranten an der Aufnahmegesellschaft erreicht. In einer im Juni 2011 von Eurostat veröffentlichten Pilotstudie[89] wurden die zur Berechnung von Indikatoren für die Integration von Einwanderern erforderlichen Daten in vier Politikbereichen dargestellt, die zur Messung und Überwachung der Ergebnisse von Integrationsstrategien vorgeschlagen werden: Beschäftigung, Bildung, soziale Eingliederung und aktive Bürgerschaft. Die Studie schlüsselt Daten zu verschiedenen Gruppen von Einwanderern nach dem jeweiligen Geburtsland und dem Land der Staatsbürgerschaft auf, einschließlich langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen, die die Staatsbürgerschaft des Gastlandes angenommen haben. Diese Politikbereiche können parallel zum *EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma*[90] zur Verbesserung der Situation von Roma in Mitgliedstaaten in Bezug auf Bildung, Beschäftigung, Wohnraum, Gesundheitsfürsorge und grundlegende Dienste betrachtet werden. Die statistischen Informationen berücksichtigen Themen wie die Teilnahme am politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben nicht so stark. Ein genauerer Blick auf diese Themen zeigt deutliche Unterschiede bei den Zugangs- und Beteiligungsraten zwischen den verschiedenen Gruppen von Migranten und der Mehrheitsbevölkerung sowie auch vielversprechende Praktiken für die Integration.

89 Eurostat (2011).
90 Europäische Kommission (2011m).

AKTIVITÄT DER FRA

Achtung und Schutz von Angehörigen von Minderheiten

Im September 2011 veröffentlichte die FRA einen Bericht über die Achtung und den Schutz von Angehörigen von Minderheiten (Respect for and protection of persons belonging to minorities). Der Bericht untersucht, was der Vertrag von Lissabon für den Schutz von Minderheiten bedeutet, und beschreibt politische Strategien, die die EU in diesem Bereich kürzlich verabschiedet hat. Außerdem geht der Bericht auf die fortdauernde Diskriminierung in vielen Lebensbereichen ein, z. B. in der Beschäftigung, beim Zugang zu Wohnraum, bei der medizinischen Versorgung und in der Bildung.

1.3.1. Gesundheit

Rechtliche und politische Entwicklungen in der medizinischen Versorgung mit Auswirkungen auf Migranten

Es gibt einige Rechtsvorschriften, die die Gleichbehandlung von EU-Bürgern und langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen[91] sowie Personen mit internationalem Schutzstatus[92] in zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten, einschließlich der medizinischen Versorgung, garantieren. Artikel 30 der Qualifikationsrichtlinie[93] sichert Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus zudem den Zugang zu medizinischer Versorgung zu den gleichen Bedingungen wie für Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats zu. Mit der Veröffentlichung der Neufassung wurde eine zuvor bestehende Einschränkung für Personen, denen subsidiärer Schutzstatus gewährt wurde, aufgehoben.

Einige EU-Mitgliedstaaten haben jedoch Maßnahmen eingeführt, die möglicherweise die wirtschaftlichen Barrieren erhöhen und dabei den Zugang von Migranten zu medizinischer Versorgung einschränken. In **Dänemark** wurden im Juni 2011 beispielsweise Regelungen eingeführt, nach denen Patienten, die mehr als sieben Jahre im Land leben, die Kosten für Dolmetschleistungen bei der Inanspruchnahme medizinischer Hilfe selbst tragen. Im Gegensatz dazu können Personen, die

91 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003, ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.
92 Richtlinie 2011/51/EU vom 11. Mai 2011, ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1.
93 Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

weniger als sieben Jahre im Land leben, diese Leistungen kostenlos nutzen.[94]

Einige Mitgliedstaaten haben außerdem Änderungen eingeführt, die die Krankenversicherungskosten für Drittstaatsangehörige erhöhen. Dies war beispielsweise in der **Tschechischen Republik** der Fall, wo sich die Höhe des Versicherungsschutzes für Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis für mehr als 90 Tage beantragen, durch Gesetzesänderungen verdoppelt hat. Seit Januar 2011 müssen diese Personen Versicherungspolicen mit einer Deckungssumme von bis zu 60 000 EUR abschließen, wohingegen die Schwelle zuvor bei 30 000 EUR lag.[95]

Einige EU-Mitgliedstaaten haben nationale Integrationsstrategien für Migranten mit einer Komponente für medizinische Versorgung verabschiedet. Dies ist beispielsweise in **Zypern** der Fall, wo erstmals ein Aktionsplan zur Integration von aufenthaltsberechtigten Einwanderern verabschiedet wurde.[96] Im Gesundheitsbereich soll mit Hilfe des Aktionsplans der Zugang zu Informationen und zu medizinischer Behandlung erleichtert und der Umgang von medizinischen Dienstleistern mit Einwanderern verbessert werden. Alle legalen Einwanderer genießen Krankenversicherungsschutz.

Auch wenn die medizinische Versorgung in **Zypern** für Asylbewerber, deren Einkommen unter einer bestimmten Schwelle liegt, kostenlos ist, so berichtet die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates,[97] dass diese Leistung den Berechtigten in der Regel systematisch verwehrt wird. Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen äußern laut der ECRI Bedenken, dass Flüchtlingen spezielle Behandlungen im Ausland immer wieder verwehrt werden, wenn die erforderliche medizinische Behandlung oder der entsprechende Eingriff in Zypern nicht durchgeführt werden kann, obwohl diese Personen einen Anspruch auf kostenlose medizinische Versorgung auf derselben Grundlage wie Zyprer und andere EU-Bürger haben.

Ähnlich wie Zypern mit seinem Aktionsplan nahm die Regierung der **Tschechischen Republik** ein Konzept zur Integration von Ausländern an, das die Ministerien für Inneres und Gesundheit verpflichtet, bis Ende 2011 einen Vorschlag zur Verbesserung der Situation der medizinischen Versorgung für Ausländer vorzulegen.

Als weiteres Beispiel ist **Österreich** zu nennen, dessen nationaler Aktionsplan für Integration bestimmte Empfehlungen zur medizinischen Versorgung enthält. Dieser Plan wird vom Bundesministerium für Inneres koordiniert und soll benachteiligte Personengruppen mit Migrationshintergrund sensibilisieren und die Inanspruchnahme von Gesundheitsvorsorgeleistungen durch diese Gruppen fördern. Zur Verbesserung des Zugangs zu medizinischer Versorgung wird u. a. medizinisches Personal ermutigt, seine Sprachkenntnisse zu erweitern, und angestrebt, mehr medizinisches Personal mit Migrationshintergrund zu beschäftigen.[98]

Im März hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie der **Slowakischen Republik** (*Ministerstvo prace, socialnych veci a rodiny Slovenskej republiky*) das Konzept für die Integration von Ausländern (*Koncepcia integracie cudzincov v. Slovenskej republike*) geändert, das im Mai 2009 verabschiedet wurde.[99] Kern dieser Strategie ist die Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Slowakei aufhalten. Die Strategie führt eine Reihe von Maßnahmen ein, die zu einer besseren Gesundheitssituation von Drittstaatsangehörigen führen könnten, insbesondere durch die Erleichterung eines unabhängigen Zugangs zum Gesundheitssystem.

Vielversprechende Praktik

Erfassung des Migrantenstatus in Gesundheitsdatenbanken

Im JahrE 2011 erarbeitete das Gesundheitsministerium der **Slowakei** (*Ministrstvo za zdravje*) einen Vorschlag für ein Gesetz über Gesundheitsdatenbanken (*Predlog Zakona o(zbirkah podatkov v. zdravstvu*). Dieses Gesetz definiert die Rechte und Pflichten von Gesundheitsdienstleistern und anderen Akteuren bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und der Verwaltung von Datenbanken im Bereich der medizinischen Versorgung. Das Gesetz sieht vor, dass mehrere Datenbanken die Daten nach Migrantenstatus aufschlüsseln, darunter: das Register für chronische Krankheiten; das Register für Gesundheitsvorsorge für Kinder und Jugendliche; das Register für Gesundheitsvorsorge von Erwachsenen; das Register für Reproduktivmedizin; die Datenbank für die Behandlung in Krankenhäusern und anderen stationären Einrichtungen; die Datenbank für die Gesundheit der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung, arbeitsbezogene Verletzungen und Berufskrankheiten sowie zulässige krankheitsbedingte Fehlzeiten von Arbeitnehmern.

94 Dänemark, Verwaltungsverordnung Nr. 446 vom 12. Mai 2011.
95 Tschechische Republik, *Zakon o pobytucizincF* Nr. 326/1999, 1. Januar 2000, zuletzt geändert durch Gesetz 427/2010, 1. Januar 2011.
96 Zypern, *EDCBA? Δ; : 987 6A5 483 23451 8 40 ɜ µ/ 45 ɜ5 94. ɜ π!- BA;µCɜ?- ɜ ɜ. µ,µ5 948 *) π; ?* 2010-2012.
97 ECRI (2011a).
98 Österreich, BMI (2011), Seite 29-32.
99 Slowakei, Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie (2011).

In den wenigen Mitgliedstaaten, die im Jahr 2011 Daten zu Ungleichheiten bei der medizinischen Versorgung zwischen der Mehrheitsbevölkerung und Migrantengruppen veröffentlicht haben, zeichnen sich zwei wesentliche Tendenzen ab: Im Vergleich mit der Mehrheitsbevölkerung nehmen Migrantengruppen Leistungen der Gesundheitsvorsorge seltener in Anspruch (**Dänemark**,[100] **Deutschland**[101] und **Österreich**[102]) und sind in einer schlechteren gesundheitlichen Verfassung (**Dänemark**[103] und die **Niederlande**[104]).

Bei Flüchtlingen sowie Asylbewerbern ist das Risiko eines schlechten Gesundheitszustands und von psychischen Gesundheitsproblemen besonders groß. Laut der Equality and Human Rights Commission (EHRC) im **Vereinigten Königreich** sind Flüchtlinge und Asylbewerber aufgrund der Auswirkungen des Umzugs und von möglichen traumatischen Erfahrungen besonders stark von gesundheitlichen Auswirkungen betroffen.[105]

1.3.2. Bildung

In seinem Bericht über **Malta** äußerte der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) Bedenken hinsichtlich Schwierigkeiten, denen Einwanderinnen und insbesondere Flüchtlinge und Asylbewerberinnen in Bezug auf einen wirksamen Zugang zu Bildung ausgesetzt sind.[106]

Anforderungen hinsichtlich des Wohnsitzes können ebenfalls Barrieren darstellen, die Migranten und Drittstaatsangehörige an einem gleichberechtigten Zugang zu Vorschuldbildung und Erziehungsbeihilfen hindern. In der **Tschechischen Republik** beispielsweise schreiben Gemeinden oft vor, dass Antragsteller, die ihre Kinder an einer Vorschulbildungseinrichtung anmelden möchten, in dieser Gemeinde dauerhaft aufenthaltsberechtigt sind. Der Bürgerbeauftragte (*Ve'ejny ochrance prav*) erachtet diese Praxis als diskriminierend und sieht dieses Erfordernis im Widerspruch zum nationalen Schulgesetz (*ökolsky zakon*).[107] Außerdem empfahl er, das allgemeine Recht auf Gleichbehandlung beim Zugang zur Vorschuldbildung zu garantieren.[108]

In **Italien** wird der Zugang zur Vorschulbildung, zu Erziehungsbeihilfen und Stipendien für Drittstaatsangehörige und EU-Bürger in einigen Gemeinden durch restriktive Anforderungen der lokalen Behörden hinsichtlich des Wohnsitzes erschwert. In einigen Gemeinden sind eine Aufenthaltserlaubnis und eine Eintragung in das Einwohnermelderegister erforderlich. In anderen Gemeinden wird eine Mindestwohndauer von mehreren Jahren (in manchen Regionen bis zu 15 Jahre) vorausgesetzt, damit Sozialdienstleistungen in Anspruch genommen werden können, was selbst für Migranten eine Barriere darstellt, die schon lange in der Gemeinde wohnen. In seinem Jahresbericht 2011 bezeichnete das nationale Büro gegen Rassendiskriminierung (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, UNAR) Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zur Vorschulbildung oder zu Erziehungsbeihilfen oder Stipendien einschränken, als institutionelle Diskriminierung.[109] Einige Gemeinden in Italien haben ähnlich restriktive Kriterien für Migranten verabschiedet, die schon lange in der Gemeinde wohnen und Zugang zu Sozialwohnungen sowie Mietzuschüsse benötigen (weitere Informationen sind dem Abschnitt „Wohnraum" zu entnehmen).

In **Österreich** sieht das im Jahr 2011 eingeführte Schulpflichtgesetz[110] vor, dass der Schulbesuch für Kinder mit ständigem Wohnsitz in Österreich verpflichtend ist, jedoch besteht diese Schulpflicht nicht für Kinder mit befristetem Aufenthaltstitel.

In **Frankreich** wurden im Rahmen der Erhebung *Trajectoires et Origines* über die Bevölkerungsvielfalt in Frankreich zwischen September 2008 und Februar 2009 in französischen Städten 21 000 Personen befragt. Die ersten Ergebnisse wurden Ende 2010 veröffentlicht.[111] Bei den Befragten handelte es sich um Einwanderer, Nachkommen von Einwanderern und Personen aus der Mehrheitsbevölkerung. Ziel der Erhebung war es, den Zugang der Einwanderer und ihrer in Frankreich geborenen Kinder zu Ressourcen zu untersuchen. Die ersten Ergebnisse der Erhebung zeigen Folgendes:

- In Bezug auf die Bildung sind in der Hochschulbildung verglichen mit der Mehrheitsbevölkerung erheblich weniger Personen mit Migrationshintergrund vertreten. Während 53 % der Mehrheitsbevölkerung Hochschulbildung in Anspruch nehmen, liegt dieser Anteil unter den Nachkommen von türkischen Einwanderern bei lediglich 25 %. Die Anteile der Nachkommen von Einwanderern aus anderen Ländern: Algerien 41 %, Portugal 43 %, Afrika südlich der Sahara 44 %. Ursache für diese Unterschiede sind die unterschiedlichen Wege, die in der

100 Kjoller M. *et al.* (2007).
101 Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2011).
102 Österreich, Statistik Austria (2011), S. 66.
103 Kjoller M. *et al.* (2007).
104 Can, M. (2011).
105 Vereinigtes Königreich, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2010).
106 Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) (2011), S. 4.
107 Tschechische Republik, Gesetz zur Vorschulbildung, Grundschulbildung, Sekundärbildung, Tertiärbildung, Berufsbildung und sonstigen Bildung (Schulgesetz), Nr. 561/2004, 1. Januar 2005, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 73/2011, 25. März 2011.
108 Tschechische Republik, *Ve'ejny ochrance prav* (2010).
109 Italien, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) (2011).
110 Österreich, Bundesgesetz über die Schulpflicht BGBl. 76/1985, zuletzt geändert durch BGBl. I 113/2006.
111 Brinbaum, Y. *et al.* (2010), S. 50.

weiterbildenden Schule eingeschlagen werden und wiederum teilweise die unterschiedliche soziale Herkunft der Untergruppen widerspiegeln.[112]

- Die Unterschiede zwischen den beruflichen Laufbahnen der Mehrheitsbevölkerung und der Minderheitenbevölkerungen können auf eine diskriminierende Behandlung bei der Bildungsberatung zurückzuführen sein. Durchschnittlich 14 % der Nachkommen von Einwanderern gaben an, bei der Beratung über den einzuschlagenden Bildungsweg weniger gut behandelt worden zu sein – dieser Wert ist etwa dreimal so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung. Besonders hoch ist der Anteil unter Nachkommen von Einwanderern aus der afrikanischen Sahelzone (24 %), aus Marokko und Tunesien (23 %), aus der Türkei (22 %), aus Algerien (20 %) sowie aus West- und Zentralafrika (20 %). Die Hauptmotive, die als mögliche Gründe für diese benachteiligende Behandlung angegeben werden, sind die Herkunft und die Hautfarbe.[113]

- Die faktische Segregation in der Bildung kann das Ergebnis einer Wohnsegregation und von Vermeidungsstrategien der Eltern sein. Vermeidungsstrategien sind in Familien der Mehrheitsbevölkerung am häufigsten: 30 % der Kinder dieser Gruppe besuchen Schulen außerhalb ihres Einzugsgebiets. Nachkommen von Einwanderern vermeiden Schulen in ihrem Einzugsgebiet dagegen weniger oft: 16 % der Befragten mit türkischem Hintergrund, 18 % mit Hintergrund in der afrikanischen Sahelzone, 20 % mit west- oder zentralafrikanischen Hintergrund und 21 % mit algerischem Hintergrund besuchen Schulen außerhalb ihres Einzugsgebiets.

- Bei Kindern mit einem Minderheitenhintergrund ist es wahrscheinlicher, dass sie Schulen mit einem hohen Anteil von Einwandererkindern besuchen (durchschnittlich 51 % im Vergleich zu 17 % der Mehrheitsbevölkerung).[114] Dies kann auf die Wohnsegregation zurückzuführen sein, aufgrund der es unwahrscheinlicher ist, dass Kinder mit Migrationshintergrund Schulen besuchen, die auch von Kindern aus der Mehrheitsbevölkerung besucht werden.

Untersuchungen in acht Mitgliedstaaten (**Deutschland**, **Frankreich**, **Italien**, **Niederlande**, **Polen**, **Portugal**, **Ungarn** und **Vereinigtes Königreich**[115]) bestätigen Hinweise auf Segregation, die zu Vermeidungsstrategien führt. In ihrer Veröffentlichung aus dem Jahr 2011 mit dem Titel *Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung* analysierte die Friedrich-Ebert-Stiftung „telefonische Interviews von 1 000 repräsentativ ausgewählten Befragten ab 16 Jahren je Land, die im Herbst und Winter 2008 im Rahmen der [von der Universität Bielefeld durchgeführten] Studie *Group-based Enmity in Europe*“ durchgeführt wurden.[116] In der Analyse der Umfrageergebnisse heißt es: „In Bezug auf die Schulwahl stimmen insgesamt 41 Prozent aller europäischen Befragten eher oder sogar voll zu, ihr Kind nicht bei einer Schule anmelden zu wollen, in der die Mehrheit der Kinder aus Zuwandererfamilien stammt. In Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden vertritt jeweils über die Hälfte der Befragten diese Meinung. In Frankreich, Italien und Polen möchte jeweils rund ein Drittel der Befragten vermeiden, dass ihr Kind überwiegend mit Schüler/innen aus Zuwandererfamilien die Schulbank drückt, während es in Portugal für jeden Vierten nicht infrage kommt, sein Kind in eine solche Schule zu schicken.“[117]

1.3.3. Beschäftigung

Migranten und der Arbeitsmarkt

Es gibt Hinweise darauf, dass eine Reihe von Migrantengruppen auf dem Arbeitsmarkt in den EU-Mitgliedstaaten schlechter gestellt ist als die Mehrheitsbevölkerung. Auswirkungen hiervon können niedrigere Beschäftigungsraten, eine Überqualifizierung für die ausgeübte Tätigkeit oder eine Über- oder Unterrepräsentierung von Migranten und ethnischen Minderheiten in Wirtschaftszweigen verglichen mit der Mehrheitsbevölkerung sein.[118]

Die französische Beobachtungsstelle für Ungleichbehandlung (*Observatoire des inégalités*) veröffentlichte im Dezember 2010 Daten, die darauf hindeuten, dass Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt in **Frankreich** ein anderes Profil als die Mehrheitsbevölkerung haben.[119] Diese Daten für das Jahr 2007 zeigen, dass von den gebürtigen Franzosen 23 % einen Beruf in der Kategorie „Arbeiter“ (*ouvriers*) ausüben, wohingegen dieser Anteil bei anderen Gruppen sehr viel höher ist: 43 % der Algerier, 52 % der Marokkaner, 49 % der Tunesier, 66 % der Türken und 35 % der übrigen Afrikaner sind als Arbeiter tätig.

Im **Vereinigten Königreich** ist der Anteil der Erwerbslosen bei Angehörigen von Migrantengruppen und ethnischen Minderheiten höher als bei der weißen Mehrheitsbevölkerung.[120] Im letzten Quartal 2010 lag

112 *Ebenda*, S. 49.
113 *Ebenda*, S. 45-51.
114 *Ebenda*, S. 51.
115 Die Erhebung wurde in England, Wales und Schottland, aber nicht in Nordirland durchgeführt.
116 Zick, A. *et al.* (2011), S. 18.
117 *Ebenda*.
118 Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) (2011).
119 Beobachtungsstelle für Ungleichbehandlung (2010).
120 Vereinigtes Königreich, Office for National Statistics (2011).

die Gesamtarbeitslosenquote in Großbritannien bei 4,9 %, wobei die Arbeitslosenquote der weißen Bevölkerung bei 4,5 % lag. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote für ethnische Minderheitengruppen lag bei 8,5 %. Innerhalb dieser Gruppe entfiel die höchste Arbeitslosenquote auf Personen mit gemischt ethnischem Hintergrund (12,8 %) gefolgt von „Schwarzen oder schwarzen Briten" (11,5 %). Die „asiatische oder britisch-asiatische" Bevölkerung schnitt mit einer Arbeitslosenquote von 6,8 % im Verhältnis besser ab.

AKTIVITÄT DER FRA

Migranten, Minderheiten und Beschäftigung

Im Juli 2011 veröffentlichte die FRA ihren Bericht *Migranten, Minderheiten und Beschäftigung – Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – Aktualisierung 2003-2008*. Der Bericht enthält eine vergleichende Übersicht und die Analyse der Daten und Informationen zur Dokumentation von Diskriminierung am Arbeitsplatz und auf den Arbeitsmärkten in der gesamten EU. Er verdeutlicht, dass es zwischen der Situation von Ausländern, Einwanderern und Minderheitengruppen auf dem Arbeitsmarkt und der Situation der Mehrheitsbevölkerung durchgängige Muster der Ungleichheit gibt.

Die neuesten verfügbaren Daten aus **Österreich** zeigen, dass 15 % der Migranten der zweiten Generation 15 % (sowie 29 % der Migranten der ersten Generation) im Jahr 2008 für die ausgeübte Tätigkeit überqualifiziert waren, verglichen mit 10 % bei Personen ohne Migrationshintergrund.[121] Daten aus dem Jahr 2010 zeigen, dass in Österreich die meisten Menschen im Handel und in der Sachgütererzeugung arbeiten und Personen mit Migrationshintergrund in diesen Wirtschaftszweigen stärker vertreten sind als Personen ohne Migrationshintergrund.[122]

In **Belgien** zeigen die vom Föderalen öffentlichen Dienst Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung (*Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg*) veröffentlichten Daten, dass die Beschäftigungsquote gebürtiger Belgier im Jahr 2009 bei 63,2 % lag.[123] Für Migranten aus der EU lag die Quote bei 52,2 % verglichen mit 47,1 % für Migranten aus Nicht-EU-Ländern. Ähnliche Unterschiede lassen sich bei den Arbeitslosenquoten beobachten: 6,6 % der gebürtigen Belgier waren arbeitslos verglichen mit 16,2 % der Migranten aus der EU und 21,9 % der Migranten aus Nicht-EU-Ländern.

In **Dänemark** zeigen Statistiken des Handels- und Büroangestelltenverbands (*Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund*, HK), dass die Arbeitslosenquote für Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2010 bei 9,2 % lag, während 4,1 % der gebürtigen Dänen arbeitslos waren.[124] Außerdem zeigen die neuesten verfügbaren statistischen Daten aus Dänemark, dass im Jahr 2010 die Beschäftigungsquote von Personen dänischer Herkunft bei 74,1 % und die von Nachkommen von Migranten bei 58 % lag. Innerhalb dieser Gruppe betrug die Beschäftigungsquote von Nachkommen aus westlichen Ländern 66,7 % verglichen mit 56 % bei Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern.[125] Als „westliche Länder" gelten hierbei Skandinavien, die EU-Mitgliedstaaten, Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, die Schweiz, Vatikanstadt, Kanada, die Vereinigten Staaten, Australien und Neuseeland. Alle anderen Länder gelten als nicht-westliche Länder.[126]

Auch in **Deutschland** ist der berufliche Erfolg von Personen mit Migrationshintergrund niedriger als der der gebürtigen Deutschen. Die neuesten verfügbaren Daten (zum Jahr 2009) zeigen, dass die Arbeitslosenquote von 13 % bei Personen mit Migrationshintergrund höher ist als bei Personen ohne Migrationshintergrund (6,5 %).[127] 40,8 % der Personen mit Migrationshintergrund waren Arbeiter – auch dieser Anteil liegt wesentlich höher als bei den Personen ohne Migrationshintergrund (23,1 %).

In den **Niederlanden** lag die Arbeitslosenquote bei Personen mit nicht-westlichem Migrationshintergrund im Jahr 2010 bei 12,6 % verglichen mit 4,5 % bei Personen ohne Migrationshintergrund.[128] Die Nettoerwerbsquote bei Personen mit nicht-westlichem Migrationshintergrund betrug 52,8 % verglichen mit 69,4 % bei Personen ohne Migrationshintergrund. Zum Zweck dieser Untersuchung galten Personen aus der Türkei und afrikanischen, lateinamerikanischen und asiatischen Ländern (mit Ausnahme von Indonesien und Japan) als Personen mit nicht-westlichem Migrationshintergrund. Die erste Generation umfasst außerhalb der Niederlande geborene Personen. Die zweite Generation besteht aus in den Niederlanden geborenen Personen, bei denen mindestens ein Elternteil außerhalb der Niederlande geboren ist.[129]

121 Österreich, Statistik Austria (2011), S. 57.
122 Österreich, Statistik Austria (2011).
123 Belgien, Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2011).
124 Dänemark, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund (2011).
125 Dänemark, Danmarks Statistik (2011a).
126 Dänemark, Danmarks Statistik (2011b).
127 Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2011).
128 Niederlande, Centraal Bureau voor de Statistiek (2011a).
129 Niederlande, Centraal Bureau voor de Statistiek (2011b).

„Asylbewerber, Wanderarbeitnehmer, nicht-weiße und muslimische Zyprer sind [in Zypern] nach wie vor verbreiteter Diskriminierung in der Beschäftigung ausgesetzt, die oftmals einer tief verwurzelten Einstellung des Protektionismus zugeschrieben wird."

ECRI (2011a), S. 22

Beseitigung von Hindernissen

Während die oben genannten statistischen Daten und Fälle darauf hindeuten, dass für Migranten in der EU Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt bestehen, haben einige Mitgliedstaaten Strategien und Gesetze verabschiedet, um solche Hindernisse zu beseitigen. Langfristig kann dies zu einer erfolgreicheren Integration der Migranten der ersten und zweiten Generation aus EU- und Nicht-EU-Ländern in den Arbeitsmarkt führen.

In **Österreich** wurde im April 2011 eine Bestimmung aus dem Ausländerbeschäftigungsgesetz gestrichen, nach der Arbeitgeber bei Personalabbau vorrangig ausländische Mitarbeiter entlassen mussten.[130] In **Deutschland** wurde im Juli 2011 ein Gesetz verabschiedet, das die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen durch die Einführung eines zentralen Verfahrens erleichtert.[131]

1.3.4. Wohnraum

In **Bulgarien** berichtete der Flüchtlingsrat (&! dêê ê A ê ê á à (ê ê ê ê ê ê ê ê) in seinem Bericht über die Integration von Flüchtlingen für den Zeitraum 2008-2010, dass Flüchtlinge beim Zugang zu kommunalem und privatem Wohnraum immer noch mit Hindernissen und Schwierigkeiten zu kämpfen hätten. Ursachen für diese Schwierigkeiten sind Zulassungsvoraussetzungen wie die Anmeldung in einer Gemeinde, eine von den Gemeinden selbst vorgegebene Wohndauer sowie eine diskriminierende Haltung und Zurückhaltung bei Wohnraumeigentümern, wenn es darum geht, an Ausländer mit Flüchtlingsstatus oder humanitärem Schutzstatus zu vermieten.[132]

Der Präsident der Region Venetien in **Italien** legte einen (noch zu verabschiedenden) Gesetzesvorschlag vor, gemäß dem Migranten 15 Jahre lang in der Region gewohnt haben müssen, bevor sie Zugang zu den örtlichen Sozialdienstleistungen erhalten, einschließlich Sozialwohnungen und Mietzuschüsse.[133] Wenn sich Migranten in das Einwohnermelderegister (*iscrizione anagrafica*) eintragen lassen möchten, müssen sie bestimmte Wohnraumanforderungen erfüllen, die für italienische Bürger nicht vorgeschrieben sind. So muss beispielsweise eine Bescheinigung einer kommunalen oder örtlichen Gesundheitsstelle vorgelegt werden, die bestätigt, dass die bewohnbare Fläche der Wohnung im Verhältnis zur Anzahl der Bewohner über eine bestimmte Mindestgröße verfügt. Da Sozialdienstleistungen in der Regel erst nach der Eintragung gewährt werden, wären Drittstaatsangehörige, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen können, vom Zugang zu Sozialwohnungen und Mietzuschüssen ausgeschlossen. Das nationale Büro gegen Rassendiskriminierung (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, UNAR) veröffentlichte eine Stellungnahme, in der die Voraussetzung eines Nachweises der italienischen Staatsbürgerschaft oder einer sehr langen Wohndauer für öffentliche Dienstleistungen als Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bezeichnet wird.[134] Im April 2011 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien in Bezug auf Gesetze in der Region Friaul-Julisch Venetien ein, die den Zugang zu Sozialwohnungen von der Wohndauer abhängig machen oder italienische Staatsbürger im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen, die im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG als langfristig aufenthaltsberechtigt gelten, in anderer Weise bevorzugen.[135]

In ihrem Bericht über **Spanien** im Jahr 2011 merkt die ECRI an, dass das neue Gesetz über die Rechte und Freiheiten von Ausländern diskriminierende Einschränkungen begünstigt, indem das Recht auf Wohnraumbeihilfe zu gleichen Bedingungen wie für spanische Staatsbürger nur langfristig aufenthaltsberechtigten Ausländern gewährt wird und Entscheidungen in anderen Fällen dem Ermessen der autonomen Gemeinden überlassen werden, die in diesem Bereich zuständig sind.[136]

Nicht-EU-Bürger können auch von gemeinnützigen Wohnraumprogrammen ausgeschlossen sein. So legt beispielsweise das im Jahr 2003 verabschiedete Wohnraumgesetz in **Slowenien** fest, dass nur slowenische Bürger und dauerhaft aufenthaltsberechtigte EU-Bürger das Recht haben, gemeinnützige Mietwohnungen, Mietzuschüsse und Wohnungsdarlehen zu beantragen, sofern der Grundsatz der Gegenseitigkeit erfüllt ist, d. h., wenn slowenische Bürger in anderen EU-Mitgliedstaaten Zugang zu ähnlichen Programmen haben.[137]

Die bereits erwähnte Erhebung Trajectoires et Origines über die Bevölkerungsvielfalt in **Frankreich** enthält eine Analyse der Ungleichheiten beim Zugang zu

130 Österreich, Parlament (2011).
131 Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011a); Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011b).
132 Bulgarien, Bulgarischer Flüchtlingsrat (2009).
133 Italien, Regionalrat Venetien (2011).
134 Italien, UNAR (2010).
135 Italien, Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2009/2011 über die falsche Anwendung der Richtlinie 2003/109/EG durch die Gemeinde Verona und die Region Friaul-Julisch Venetien.
136 Europarat, ECRI (2011b), S. 7.
137 Slowenien, Wohnraumgesetz, 19. Juni 2003.

Wohnraum.[138] Die ersten Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass Einwanderer und ihre Kinder seltener Wohneigentum besitzen und häufiger in Sozialwohnungen leben als die Mehrheitsbevölkerung. Dies trifft insbesondere auf Personen aus Nordafrika und afrikanischen Ländern südlich der Sahara sowie aus der Türkei zu. Ein Fünftel der Befragten aus Algerien und afrikanischen Ländern südlich der Sahara berichten, dass sie in Bezug auf den Zugang zu Wohnraum diskriminiert wurden. Das Gefühl der Segregation ist unter Mietern von Sozialwohnungen am stärksten, insbesondere bei Einwanderern und französischen Bürgern aus den Übersee-Départements.[139] Auf der Grundlage der Ergebnisse hat das nationale Institut für demografische Studien (*Institut national d'études démographiques*, INED) im April 2011 einen Bericht zur Wohnsegregation von Einwanderern in Frankreich veröffentlicht.[140] Dieser Bericht zeigt, dass 42 % der Bevölkerungsgruppen aus Nordafrika, afrikanischen Ländern südlich der Sahara sowie aus der Türkei in den 10 % der Wohngegenden mit den höchsten Arbeitslosenquoten leben. Von der Mehrheitsbevölkerung leben lediglich 10 % in diesen Wohngegenden.

In **Deutschland** würden laut der vorstehend genannten Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung 50 % der deutschen Befragten „ungern in eine Wohngegend ziehen, in der viele Zuwanderer/innen leben" und finden „derartige Wohnviertel problematisch".[141]

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration in **Deutschland** wies darauf hin, dass Migranten auf dem Wohnungsmarkt oftmals Opfer von Diskriminierung sind.[142] Sie rief Makler und Immobilienverbände auf, neue Möglichkeiten zu suchen, um diese Diskriminierung zu verhindern, indem sie ihre Mitarbeiter sensibilisieren und schulen. Das Institut für ethnische Studien am Sozialforschungszentrum von **Litauen** führte im Jahr 2010 eine öffentliche Meinungsumfrage zur sozialen Distanz zwischen verschiedenen sozialen Gruppen sowie zur Einstellung gegenüber dem Thema Zuwanderung durch. Insgesamt wurden 1 008 Personen im Alter zwischen 15 und 74 Jahren befragt. Die Ergebnisse der Erhebung wurden im Dezember 2010 veröffentlicht und zeigen, dass 63,8 % der Befragten die Zuweisung von Sozialwohnungen an Einwanderer nicht befürworten würden.[143]

Im Dezember 2010 wurden in **Spanien** die Ergebnisse einer von der baskischen Beobachtungsstelle für Einwanderung (*Ikuspegi*) durchgeführten Erhebung veröffentlicht, bei der 1 200 Personen mit Migrationshintergrund und gebürtige Spanier befragt wurden. 56,2 % der Migranten gaben an, große Schwierigkeiten beim Mieten einer Wohnung gehabt zu haben.[144] Eine Meinungsumfrage der Regierung von **Katalonien**, bei der mit 1 600 gebürtigen Spaniern persönliche Gespräche geführt wurden, ergab, dass lediglich 48,5 % der Befragten eine Wohnung an eine Migrantenfamilie vermieten würden.[145]

Obdachlosigkeit

Im September 2011 verabschiedete das Europäische Parlament eine *Entschließung zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit*. Diese Entschließung ist unter anderem deswegen so bedeutsam, da Migranten (egal, ob Drittstaatsangehörige oder EU-Bürger) in einigen EU-Mitgliedstaaten einen bedeutenden und zunehmenden Anteil des Personenkreises bilden, der Unterstützungsleistungen für Obdachlose in Anspruch nimmt.[146]

Eine Ende 2010 veröffentlichte Studie, die die Situation ausländischer Obdachloser in Kopenhagen, **Dänemark**, darstellt, zeigt, dass diese Personen in drei Hauptgruppen eingeteilt werden können: EU-Bürger aus Mittel- und Osteuropa; ethnische Gruppen aus afrikanischen Ländern; Bürger aus skandinavischen Ländern.[147] Die ersten beiden Gruppen sind im vergangenen Jahr größer geworden. Eine der auffälligsten Untergruppen sind rumänische Bürger mit Roma-Hintergrund, die oftmals großer Armut ausgesetzt sind.

Das Zentrum für die Finanzierung und Entwicklung von Wohnraum (*Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus/ Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet*) in **Finnland** berichtet, dass die Obdachlosigkeit unter Einwanderern zugenommen hat, obwohl die Anzahl der Obdachlosen im Zeitraum 2000-2010 erheblich zurückgegangen ist. Im Jahr 2010 handelte es sich bei ca. 9 % der alleinstehenden Obdachlosen um Einwanderer, während der Anteil der Migranten unter den obdachlosen Familien bei über 40 % lag.[148] Die jährlich von der nationalen Behörde für Gesundheit und Soziales (*Socialstyrelsen*) in **Schweden** veröffentlichte Reihe der Sozialberichte zeigt ebenfalls, dass die Obdachlosigkeit unter Migranten zunimmt. Außerdem hebt die Reihe die Gefährdung von Migrantengruppen und die Verbreitung von ethnischer Wohnsegregation hervor.[149]

138 Pan Ké Shon, J.-L. und Robello, S. (2010).
139 *Ebenda*, S. 93.
140 Pan Ké Shon, J.-L. und Robello, S. (2011).
141 Zick, A. *et al*. (2011).
142 Deutschland, MiGAZIN (2011).
143 Litauen, Cibas Karolis (2010) S. 7.
144 Ikuspegi (2010).
145 Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinio (2010).
146 European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) (2011a).
147 Dänemark, Københavns Kommune (2010).
148 Finnland, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2010).
149 Schweden, Nationale Behörde für Gesundheit und Soziales (*Socialstyrelsen*) (2010).

Im November 2010 veröffentlichte das polnische Institut für öffentliche Angelegenheiten einen Bericht über eine Pilotstudie zu Obdachlosigkeit unter Flüchtlingen in **Polen**. Die Studie wurde im Jahr 2010 im Auftrag des UNHCR durchgeführt und basierte auf ausführlichen Gesprächen mit Flüchtlingen aus Tschetschenien. Als Hauptursachen für die Obdachlosigkeit wurden mangelnder kommunaler und sozialer Wohnraum, die schlechte wirtschaftliche Situation von Flüchtlingen, die Zurückhaltung von Vermietern bei der Vermietung von Wohnungen an Ausländer, insbesondere an alleinerziehende Mütter und Familien mit vielen Kindern, sowie die Tatsache angeführt, dass einige Vermieter von Flüchtlingen höhere Mieten als von Polen verlangen.[150]

Ungarn stellt ein Beispiel für einige einschlägige Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung auf nationaler Ebene dar. Die geänderte Gesetzgebung, die im Dezember 2011 in Kraft trat, erlaubt die Verhängung einer Geldbuße von ca. 500 EUR (150 000 HUF) oder einer Haftstrafe von 60 Tagen für Personen, die sich gewohnheitsmäßig an öffentlichen Stellen aufhalten.[151] Laut den Bewertungen mehrerer internationaler und nationaler Akteure der Zivilgesellschaft könnte dies schwerwiegende Folgen für ethnische Minderheiten und Flüchtlinge haben.[152]

Politische Beteiligung

Die politische Beteiligung von Drittstaatsangehörigen blieb in einigen EU-Mitgliedstaaten ein wichtiges Diskussionsthema. In ihrer oben bereits erwähnten Mitteilung zur Integration betonte die Europäische Kommission die Bedeutung der Beteiligung von Migranten am demografischen Prozess und legte nahe, die Hindernisse für die politische Beteiligung von Migranten zu beseitigen. Auf der Ebene des Europarates bat der Kongress der Gemeinden und Regionen das Ministerkomitee des Europarates, die Mitgliedstaaten aufzufordern, dafür zu garantieren, dass alle Formen der demografischen Beteiligung auf lokaler Ebene allen Menschen offen stehen, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Nationalität.[153] In ihrem Jahresbericht 2010 berichtete die FRA, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen unter bestimmten Umständen das Wahlrecht bei kommunalen oder örtlichen Wahlen einräumt. Kein weiteres Land dehnte sein Wahlrecht im Jahr 2011 auf Nicht-EU-Bürger aus. In **Zypern** lehnte das Repräsentantenhaus am 13. Oktober zwei Gesetzesentwürfe ab, deren Gegenstand die Ausdehnung des Wahlrechts auf kommunaler und lokaler Ebene auf langfristig aufenthaltsberechtigte Einwanderer war, die keine EU-Bürger sind. In Berlin wurde parallel zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus eine symbolische Wahl für Nicht-EU-Bürger organisiert, um auf die Anzahl der Berliner aufmerksam zu machen, die Steuern zahlen, aber in **Deutschland** nicht wählen dürfen.[154] In **Belgien** wurde von Parlamentariern aus einer Minderheitenpartei der Opposition im Jahr 2010 im Repräsentantenhaus sowie im Jahr 2011 im Senat ein Vorschlag zur Abschaffung des Wahlrechts für Nicht-EU-Bürger eingebracht.[155]

Vielversprechende Praktik

Politische Beteiligung von Migranten

Das *Immigrant Parliament of Finland*, ein vom Ministerium für Inneres finanziertes Projekt, soll die öffentliche Meinung zu einschlägigen Themen beeinflussen und Einwanderern in der finnischen Einwanderungsdebatte Gehör zu verschaffen. Das Projekt wird über keinen offiziellen Status verfügen. Die ersten Wahlen zum Immigrant Parliament werden im JahrE2012 parallel zu den Kommunalwahlen durchgeführt. Insgesamt werden 50EVertreter in das Parlament gewählt. Wahlberechtigt sind im Ausland geborene finnische Staatsbürger, Ausländer, die seit mindestens einem Jahr in Finnland leben, sowie die Kinder von Einwanderern.

Weitere Informationen: www.ipf.fi

Ausblick

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

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

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

150 WysieCska, K. und RyabiCska, N. (2010).
151 Ungarn, Gesetz CLIII/2011 zur Änderung des Gesetzes über strafbare Handlungen (LXIX/1999).
152 FEANTSA (2011b); GyBri, P. und Vecsei, M. (2011); A Varos Mindenkie (2011); UNHCR (2010).
153 Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen (2011).
154 Citizens of Europe e. V., *Jede Stimme* (2011).
155 Belgien, Vorschlag zur Abschaffung des Kommunalwahlrechts für Nicht-EU-Bürger (2010).

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

Was die Rechte irregulärer Migranten betrifft, werden die Erfahrungen mit der Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber erweisen, ob die bestehenden Mechanismen Wirkung zeigen, zumindest im Hinblick auf das Recht, die Auszahlung einbehaltener Löhne einzuklagen.

Die Verabschiedung der Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung würde die Einreise nicht qualifizierter Arbeitnehmer in die EU erleichtern. Dieses Instrument könnte die Nachfrage nach Arbeitskräften verringern, die sich irregulär im Staatsgebiet von EU-Mitgliedstaaten aufhalten und die typischerweise dem Risiko einer Ausbeutung ausgesetzt sind.

Im Bereich der gesellschaftlichen Integration von Migranten besteht die Herausforderung in den EU-Mitgliedstaaten künftig darin, sicherzustellen, dass Integration auch weiterhin als wechselseitiger Prozess verstanden wird. Dieser besteht darin, Diskriminierung zu bekämpfen und gleichzeitig den Nutzen von Vielfalt in der Aufnahmegesellschaft zu erkennen.

Es bedarf – basierend auf gemeinsamen Indikatoren – einer kontinuierlichen Überwachung des Integrationsprozesses auf politischer, kultureller und sozialer Ebene, um die Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, weiter voranzutreiben.

Die Modernisierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die in einem Grünbuch der Europäischen Kommission angekündigt wurde, könnte die Mobilität bestimmter Drittstaatsangehöriger verbessern, die ihre Qualifikationen innerhalb der EU erlangt haben: Familienmitglieder von EU-Bürgern, langfristig Aufenthaltsberechtigte, Flüchtlinge und Inhaber der Blauen Karte EU.

Quellennachweise

A Varos Mindenkie (2011), „Hundreds demonstrated against the growing criminalisation of Hungary, homelessness in Budapest", 17. Oktober 2011.

Amnesty International, Niederlande (2011), *Vreemdelingendetentie in Nederland: het kan en moet anders*, Amsterdam, 10. Oktober 2011.

Belgien, Föderaler öffentlicher Dienst Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung (*Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg*) (2011), Indikatoren zur Migration, verfügbar unter: www.employment.belgium.be/moduleDefault.aspx?id=23910.

Belgien, Vorschlag zur Abschaffung des Kommunalwahlrechts für Nicht-EU-Bürger (*Wetsvoorstel tot afschaffing van het gemeentelijk stemrecht voor niet EU-burgers*) (2010), Parl. St. Kamer 2010-2011, Nr. 917, Senate (2011) Nr. 841.

Beobachtungsstelle für Ungleichbehandlung (2010), „Les catégories sociales des étrangers", 15. Dezember 2010.

Brinbaum, Y., Moguerou, L. und Primon, J.-L. (2010), „Parcours et expériences scolaires des jeunes descendants d'immigrés en France" in: Beauchemin, C., Hamel, C. und Simon, P. (Koord.), *Trajectoires et Origines, Enqu□te sur la diversité des populations en France*.

Bulgarien, Änderung des Asyl- und Flüchtlingsgesetzes, 20. Mai 2011.

Bulgarien, Bulgarischer Flüchtlingsrat (2009), *Erhebung zur Überwachung der Umsetzung des nationalen Programms zur Integration von Flüchtlingen in Bulgarien 2008–2010*, November 2009.

Can, M. (2011), *Wel thuis! De beleving van migrant zijn, psychische gezondheid en kwaliteit van leven bij Turken in Nederland,* Tilburg, Universität Tilburg, November 2010.

Citizens for Europe (2011), *Jede Stimme*, verfügbar unter: http://jedestimme2011.de.

Dänemark, Danmarks Statistik (2011a), RAS1F1: Wirtschaftliche Aktivität und Beschäftigungsquoten nach Region (neu), Herkunft, Alter und Geschlecht (2006-2010), 2011, verfügbar unter: www.statbank.dk/statbank5a/selecttable/omradeo.asp?Subjectcode=04&PLanguage=1&Shownews=OFF&tree=false.

Dänemark, Danmarks Statistik (2011b), Ikke-vestlige lande, 2011, verfügbar unter: www.dst.dk/Statistik/dokumentation/hvadbetyder.aspx?keyword=i.

Dänemark, Handels- und Büroangestelltenverband (*Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund*, HK) (2011), *Indvandrere er dobbelt så ledige*, 14. Juni 2011.

Dänemark, Københavns Kommune (2010), Orientering vedr. situationen omkring udenlandske hjemløse, der tager ophold i Københavns Kommune, Dokumentnr. 2010-347072, 25. Mai 2010.

Dänemark, Verwaltungsverordnung Nr. 446 vom 12. Mai 2011 über Dolmetschdienste (*Bekendtgørelse nr. 446 af 12. maj 2011 om tolkebistand efter sundhedsloven*), 12. Mai 2011.

Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2011), *Migranten nutzen Gesundheitswesen anders,* 8. Februar 2011.

Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2011a), Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, 5. Juli 2011.

Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2011b), *Berufsbildungsbericht 2011*, Bonn/Berlin, 2011.

Deutschland, MiGAZIN – Migration und Integration in Deutschland (2011), „Wohnungsmarkt: Maria Böhmer fordert Chancengleichheit für Migranten", 9. Juni 2011.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Jabari/Türkei*, Nr. 40035/98, 11. Juli 2000.

EGMR, *Gebremedhin [Gaberamadhien]/Frankreich*, Nr. 25389/05, 26. April 2007.

EGMR, *I. M./Frankreich*, Nr. 9152/09, 14. Dezember 2010.

EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* (GC), Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

EGMR, *Shamayev und anderen/Georgien und Russland*, Nr. 36378/02, 12. April 2005.

Estland, Artikel 10 des Gesetzes über die Pflicht zum Verlassen des Landes und das Einreiseverbot.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi (ONEm)*, 8. März 2011.

EuGH, C-434/09, *Shirley McCarthy/Secretary of State for the Home Department*, 5. Mai 2011.

EuGH, C-69/10, *Brahim Samba Diouf/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28. Juli 2011.

EuGH, *Zuheyr Freyeh Halaf/Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerski savet*, Rechtssache C-528/11, Vorabentscheidungsersuchen eingereicht am 18. Oktober 2011.

EuGH, C-256/11, *Dereci und andere/Bundesministerium für Inneres*, 15. November 2011.

EuGH, C-329/11, *Alexandre Achughbabian/Préfet du Val-de-Marne*, 6. Dezember 2011.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-411/10 (Vereinigtes Königreich), eingereicht vom Court of Appeal (England und Wales), *NS/Secretary of State for the Home Department* und C-493/10 (Irland), eingereicht vom High Court (Irland), *M. E. und andere/Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. Dezember 2011.

Europäische Kommission (2008), *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, 19. Januar 2008.

Europäische Kommission (2010), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, KOM(2010) 379 endgültig, Brüssel, 13. Juli 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung)*, KOM(2011) 320 endgültig, Brüssel, 1. Juni 2011.

Europäische Kommission (2011b), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen*, KOM(2011) 560 endgültig, Brüssel, 16. September 2011.

Europäische Kommission (2011c), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich: Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen*, KOM(2011) 835 endgültig, Brüssel, 2. Dezember 2011.

Europäische Kommission (2011d), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung zur Migration,* KOM(2011) 248 endgültig, Brüssel, 4. Mai 2011.

Europäische Kommission (2011e), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit,* KOM(2011) 292 endgültig, Brüssel, 24. Mai 2011.

Europäische Kommission (2011f), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, KOM(2011) 743 endgültig, Brüssel, 18. November 2011.

Europäische Kommission (2011g), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen*, KOM(2011) 455 endgültig, Brüssel, 20. Juli 2011.

Europäische Kommission (2011h), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat betreffend die Anwendung der Richtlinie 2004/114/EG über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst*, KOM(2011) 587 endgültig, Brüssel, 28. September 2011.

Europäische Kommission (2011i), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2003/109/betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen*, KOM(2011) 585 endgültig, Brüssel, 28. September 2011.

Europäische Kommission (2011j), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung*, KOM(2011) 901 endgültig, Brüssel, 20. Dezember 2011.

Europäische Kommission (2011k), *Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG)*, KOM(2011) 735 endgültig, Brüssel, 15. November 2011.

Europäische Kommission (2011l), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen*, KOM(2011) 76 endgültig, Brüssel, 23. Februar 2011.

Europäische Kommission (2011m), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020*, KOM(2011) 173 endgültig, Brüssel, 5. April 2011.

Europäisches Parlament (2011a), Bericht über den demografischen Wandel und seine Folgen für die künftige Kohäsionspolitik der EU (2010/2157(INI)), A7-0350/2011, 14. Oktober 2011.

Europäisches Parlament (2011b), Entschließung zum Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU,

A7-0032/2011, und Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem vorgeschlagenen und durch eine Empfehlung ergänzten IAO-Übereinkommen über Hausangestellte, B7-0296/2011, Absatz D, 9. Mai 2011.

Europäisches Parlament (2011c), Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, B7-0475/2011, 6. September 2011.

Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) (2011), *Migrants, minorities, mismatch? Skill mismatch among migrants and ethnic minorities in Europe*, Forschungspapier Nr. 16, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2011a), *ECRI Report on Cyprus*, CRI(2011)20, Straßburg, 31. Mai 2011.

Europarat, ECRI (2011b), *ECRI Report on Spain*, CRI(2011)4, Straßburg, 8. Februar 2011.

Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen (2011), Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene, Empfehlung 307 (2011), Straßburg, 18.-20. Oktober 2011.

Europäische Kommission (2008), *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 endgültig, Artikel 26, Brüssel, 3. Dezember 2008.

Europäische Kommission (2009), *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 endgültig, Brüssel, 21. Oktober 2009.

European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) (2011a), *Migration*, verfügbar unter: www.feantsa.org/code/en/theme.asp?ID=41.

FEANTSA (2011b), „FEANTSA opposes concerted attack on homeless people in Hungary", Pressemitteilung, 24. Juni 2011.

Eurostat (2011), *Indicators of Immigrant Integration A Pilot Study, 2011 edition*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Eurostat (2012), *The number of asylum applicants registered in the EU-27 rose to 301,000 in 2011,* Pressemitteilung 46/2012, 23. März 2012.

Finnland, Zentrum für die Finanzierung und Entwicklung von Wohnraum (*Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus/Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet*), Selvitys 4/2011, 23. März 2011.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2010), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).

FRA (2011a), Konferenz über Grundrechte 2011 *Dignity and rights of irregular migrants*, Warschau, 21./22. November 2011.

FRA (2011b), *The fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011c), *Migranten in einer irregulären Situation: Zugang zu medizinischer Versorgung in zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011d), *MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten: grundrechtliche Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinio (2010), *La percepciodels catalans i les catalanes sobre la inmigracio. 2010. Dossier de prensa,* Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2010.

Griechenland, Gesetz 3900/2010 (OG 213/17.12.2010).

Griechenland, Präsidialerlass 114/2010 (OG A' 195/22.11.2010).

GyBri, P. und Vecsei, M. (2011), „Stiller Protest" (*Csendes tiltakoz□s), Budapesti Hajléktalanügyi Konzorcium vezet□i*, 18. Oktober 2011.

Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Regional Representation for Central Europe (2010), *Asylum trends 2007–2009*, Budapest, 2010.

International Detention Coalition (2011), *There are Alternatives: a Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, International Detention Coalition, Melbourne, 2011.

Internationale Arbeitsorganisation (IAO) (2011), *Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte*, Übereinkommen Nr. C189, und Empfehlung 201, 2011.

Italien, Gesetzesverordnung, 1. September 2011.

Italien, Regionalrat Venetien (2011), IX Legislatura, Gesetzesentwurf Nr. 66, *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 2 aprile 1996, n. 10, recante la Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, 12. Juli 2010.

Italien, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) (2010), *Stellungnahme 16. Dezember 2010*, Rom, 2010.

Italien, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) (2011), *Bericht über die Tätigkeiten im Jahr 2010 an das Parlament*, Rom, 2011.

Italien, Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2009/2011 über die falsche Anwendung der Richtlinie 2003/109/EG durch die Gemeinde Verona und die Region Friaul-Julisch Venetien, Entscheidung veröffentlicht am 6. April 2011.

Jesuit Refugee Service (2011), *Abschiebungshaft vermeiden – Alternativen in Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich*, Jesuit Refugee Service Europe, Dezember 2011.

Kjoller, M., Juel, K., und Kamper-Jorgensen, F. (2007), „Etniske minoriteter" in *Folkesundhedsrapporten Danmark 2007*, Statens Institut for Folkesundhed, Kopenhagen, November 2007.

Litauen, *Vilniaus Karolis* (2010), *Visuomenės nuostatos Lietuvoje gyvenančių ir į Lietuvą atvykstančių imigrantų atžvilgiu 2010' Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas*, 14. Oktober 2011.

Malmström, C. (2011), Erklärung zur Entsendung von EU-Asyl-Unterstützungsteams nach Griechenland, MEMO 11/214, 1. April 2011.

Matrix Insight (2011), Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit: Vergleichsstudie über die besten Praktiken im Bereich der Überwachung von Rückführungen, JLS/2009/RFXX/CA/1001, 10. November 2011.

Niederlande, Allgemeines Verwaltungsgesetz, Artikel 8 Absatz 81.

Niederlande, Ausländergesetz, Artikel 69 Absatz 2.

Niederlande, *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2011a), Arbeitslosigkeit von Personen mit nicht-westlichem Hintergrund im Jahr 2010 weiter gestiegen, Pressemitteilung, 4. Februar 2011.

Niederlande, *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2011b), Nicht-westlicher Migrationshintergrund, englische Definition verfügbar unter: www.cbs.nl/en-GB/menu/methoden/toelichtingen/alfabet/n/non-western+foreign+background.htm.

Österreich, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Paragraf 63 Absatz 5.

Österreich, Änderung des Asyl- und Flüchtlingsgesetzes, 2011.

Österreich, Asylgesetz, Paragraf 36 Absätze 1 und 2 sowie Paragraf 38.

Österreich, Bundesgesetz über die Schulpflicht, BGBl. 76/1985, zuletzt geändert durch BGBl. I 113/2006.

Österreich, Bundesministerium für Inneres (BMI) (2011), Integrationsbericht – Vorschläge des Expertenrates für Integration, Wien.

Österreich, BMI, amtliche Monatsstatistiken: www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken.

Österreich, Menschenrechtsbeirat (2010), Jahresbericht an das Bundesministerium für Inneres 2010.

Österreich, Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung zu G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 vom 24. Juni 1998.

Österreich, Parlament (2011), Ausländerbeschäftigungsgesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, Änderung (1077 d. B.), verfügbar unter: www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01077/index.shtml.

Österreich, Statistik Austria (2011), *Migration & Integration: Zahlen, Daten, Indikatoren 2011*, Wien.

Pan Ké Shon, J.-L. und Robello, S. (2010), „Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues", in Beauchemin, C., Hamel, C. und Simon, P. (Koord.), *Trajectoires et Origines, Enquête sur la diversité des populations en France,* Oktober 2010.

Pan Ké Shon, J.-L. und Robello, S. (2011), „La ségrégation des immigrés en France: état des lieux" in *Populations et sociétés, Bulletin Mensuel d'Information de l'institut national d'études démographiques*, Nr. 477, April 2011.

Polen, Artikel 108 und 130 Absatz 3 der Verwaltungsprozessordnung.

Rat der Europäischen Union (2004), Justiz und Inneres, 14615/04 (Presse 321), Mitteilung an die Presse, Brüssel, 19. November 2004.

Rat der Europäischen Union (2011), *Discussions on amendments to the rules regulating this fingerprint database are on hold awaiting a Commission proposal which would permit law enforcement access, as requested by Member States*, Pressemitteilung, 3135. Sitzung des Rates „Justiz und Inneres" (vorläufige Version, Brüssel, 13. und 14. Dezember 2011.

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12.

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthaltsrichtlinie), ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen), ABl. L 255 vom 30.9.2005.

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24.

Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen, ABl. L 132 vom 19.5.2011.

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABl. L 337 vom 20.12.2011.

Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl. L 343 vom 23.12.2011.

Schweden, Nationale Behörde für Gesundheit und Soziales (*Socialstyrelsen*) (2010), Sozialbericht 2010 über soziale Bedingungen in Schweden (*Social rapport 2010*), Västerås, März 2010.

Slowakei, Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie (2011), „Materiály schválené vládou Slovenskej republiky", 1. Dezember 2011, verfügbar unter: www.employment.gov.sk/integracia-cudzincov-dokumenty.html.

Slowenien, Gesetz zur Änderung der Gesetzes über internationalen Schutz, 23. November 2010.

Slowenien, Wohnraumgesetz (*Stanovanjski zakon*), 19. Juni 2003.

Spanien, Ikuspegi (2010), „Salud, bienestar y convivencia" in *Panor□mica de la inmigraci□n*, Ikuspegi, Nr. 37, Dezember 2010.

Tschechische Republik, Aufenthaltsgesetz (*Z□kon o pobytu cizincF*) Nr. 326/1999, 1. Januar 2000, zuletzt geändert durch Gesetz 427/2010, 1. Januar 2011.

Tschechische Republik, Gesetz zur Vorschulbildung, Grundschulbildung, Sekundärbildung, Tertiärbildung, Berufsbildung und sonstigen Bildung (Schulgesetz), Nr. 561/2004, (*Zakon □ 561/2004 Sb., o p'edökolnim, zakladnim, st'ednim, vyööim odbornem a jinem vzd°lavani (ökolsky zakon), v□etn° novelizace zakonem □ 73/2011 Sb*), 1. Januar 2005, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 73/2011, 25. März 2011.

Tschechische Republik, *Ve'ejny ochrance prav* (2010), *Doporu□eni ve'ejneho ochrance prav k napl□ovani prava na rovne zachazeni v p'istupu k p'edökolnimu vzd°lavani, Sp. zn.: 166/2010/DIS/JäK*, 8. Dezember 2010.

Tschechische Republik, Verfassungsgericht der Tschechischen Republik (*Ústavní soud Geské republiky*), Entscheidung Nr. 9/2010 Coll., die im Januar 2010 in Kraft trat und eine Siebentagesfrist abschaffte.

Ungarn, Gesetz Nr. LXXX von 2007 zum Asyl.

Ungarn, Gesetz Nr. LXXX von 2007 zum Asyl, geändert durch Gesetz Nr. CXXXV von 2010.

Ungarn, Gesetz CLIII/2011 zur Änderung des Strafgesetzes (LXIX/1999) (*2011. évi CLIII. törvény, A szab□lysértésekr□l sz□l□ 1999. évi LXIX. törvény m□dosít□s□r□l*), verfügbar unter: http://magyarkozlony.hu/pdf/10926.

UNHCR (2011a), *Update No. 30 – Humanitarian situation in Libya and neighbouring countries*, 22. Juni 2011.

UNHCR (2011b), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, PPLA/2011/01.Rev.1, April 2011.

Vereinigtes Königreich, *Equality and Human Rights Commission* (EHRC) (2010), *How Fair is Britain? Equality, Human Rights and Good Relations in 2010□ The First Triennial Review,* London, Oktober 2010.

Vereinigtes Königreich, *Office for National Statistics* (2011), A09: Labour market status by ethnic group (letzte Aktualisierung: Februar 2011), verfügbar unter: www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-222457.

Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) (2011), *Concluding Observations on Malta*, CERD/C/MLT/CO/15-20, August 2011.

Verordnung (EG) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. L 132 vom 29.5.2010.

Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur

Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen, ABl. L 344 vom 29.12.2010, S. 1.

WysieCska, K. und RyabiCska, N. (2010), *Bezdomnos uchodcw w Polsce – wyniki badania pilotaowego*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych (Institut für öffentliche Angelegenheiten), Warschau, 2010.

Zick, A., Küpper, B. und Hövermann, A. (2011), *Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2011.

Zypern, *EDCBA? Δ; : 9876A5 4321 2345 1840 ?µ/.5?5?94. ? π?- BA;µC?-??. µµ5 948 *) π; ? 2010-2012*.

Rechtsvorschriften in Bezug auf Abbildungen, Tabellen und Fußnoten

Abbildung 1.1: Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen (reguläres Asylverfahren)

Belgien, Ausländergesetz, Artikel 39/57 (1°).

Bulgarien, Asyl- und Flüchtlingsgesetz, Artikel 87.

Dänemark, Ausländergesetz, Artikel 53a Absatz 1.

Deutschland, Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), Paragraf 74.

Estland, Gesetz über die Gewährung von internationalem Schutz für Ausländer, Artikel 26 Absatz 3.

Finnland, Gesetz über Verwaltungsgerichtsverfahren, Artikel 22.

Frankreich, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, L731-2.

Griechenland, Präsidialerlass 114/2010, Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe a.

Irland, *Refugee Act 1996* (in der geänderten Fassung), Artikel 13 Absatz 4.

Italien, Gesetzesverordnung (*Decreto Legislativo*) Nr. 25 vom 28. Januar 2008, Artikel 35, geändert durch Artikel 19 Absatz 3 der Gesetzesverordnung vom 1. September 2011.

Kroatien, Asylgesetz 2007, *Narodne novine*, Nr. 79/07, 30. Juli 2007, Article 67.

Lettland, Asylgesetz 2009, Artikel 30 Absatz 2.

Litauen, Gesetz über den Rechtsstatus von Ausländern, Artikel 138.

Luxembourg, *Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et des formes complémentaires de protection*, Artikel 19 Absatz 3.

Malta, Flüchtlingsgesetz, Artikel 7 Absatz 2.

Niederlande, Allgemeines Verfahren, Ausländergesetz, Artikel 69 Absatz 2.

Niederlande, Erweitertes Verfahren, Ausländergesetz, Artikel 69 Absatz 1.

Österreich, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Paragraf 63 Absatz 5.

Polen, Verwaltungsprozessordnung, Artikel 129 Absatz 2.

Portugal, Gesetz 27/2008 vom 30. Juni, Artikel 30 Absatz 1.

Rumänien, Gesetz 122 zum Asyl, Artikel 55 Absatz 1.

Schweden, Gesetz über Verwaltungsgerichtsverfahren (1971:291), Artikel 6.

Schweden, Verwaltungsverfahrensgesetz (1984:223), Artikel 23.

Slowakei, Asylgesetz, Artikel 21 Absatz 1.

Slowenien, Schutzgesetz, amtliche konsolidierte Version, Artikel 74 Absatz 2, 4. Februar 2011.

Spanien, Asylgesetz, Artikel 29, 12/2009.

Spanien, Gesetz 29/1998 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Artikel 46.

Tschechische Republik, Asylgesetz, Artikel 32 Absatz 1.

Ungarn, Gesetz Nr. LXXX von 2007 zum Asyl, Artikel 68 Absatz 2.

Vereinigtes Königreich, *Consolidated Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules 2005, Nr. 230 (L.1) Rule 7*, 4. April 2005.

Zypern, Flüchtlingsgesetz 2000, Artikel 28f Absatz 2.

Abbildung 1.2: Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen und das Bleiberecht (beschleunigtes Verfahren)

Bulgarien, Asyl- und Flüchtlingsgesetz, Artikel 87.

Deutschland, Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), Paragraf 36 Absatz 3.

Griechenland, Präsidialerlass 114/2010, Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b.

Irland, *Refugee Act 1996* (in der geänderten Fassung), Artikel 13 Absatz 5 Buchstabe a.

Kroatien, Asylgesetz 2007, Amtsblatt (*Narodne novine*) Nr. 79/07, 30. Juli 2007, Artikel 56.

Luxembourg, *Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et □ des formes complémentaires de protection*, Artikel 20 Absatz 4.

Polen, Gesetz über die Gewährung von Schutz für Ausländer im Hoheitsgebiet der Republik Polen, Artikel 34 Absatz 4 Satz 4.

Portugal, Gesetz 27/2008 vom 30. Juni, Artikel 22.

Rumänien, Gesetz 122 zum Asyl, Artikel 80 Absatz 1.

Slowakei, Asylgesetz, Artikel 21 Absatz 2 und Artikel 22 Absatz 1, und Zivilprozessordnung, Artikel 250 Buchstabe n.

Slowenien, Schutzgesetz, amtliche konsolidierte Version, Artikel 74 Absatz 2, 4. Februar 2011.

Tschechische Republik, Artikel 32 Absatz 2 des Asylgesetzes, geändert durch die Entscheidung 9/2010 Coll. des Verfassungsgerichts (Januar 2010).

Vereinigtes Königreich, *Asylum and Immigration Tribunal (Fast Track) Procedure Rules 2005, No. 560 (L.12) Rule 8*, 4. April 2005.

Zypern, Flüchtlingsgesetz 2000, Artikel 28f Absatz 1.

Abbildung 1.3: Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen und das Bleiberecht (Dublin-Verfahren)

Belgien, Ausländergesetz, Artikel 39/70 und 39/79.

Bulgarien, Asyl- und Flüchtlingsgesetz, Artikel 84 Absatz 4 und Artikel 88 Absatz 1.

Dänemark, Ausländergesetz, Artikel 48a bis 48d.

Deutschland, Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), Paragrafen 34, 34a und 74.

Estland, Gesetz über die Gewährung von internationalem Schutz für Ausländer, Artikel 26 Absatz 3.

Finnland, Gesetz über Verwaltungsgerichtsverfahren, Artikel 22 und Artikel 201 Absatz 2, und Ausländergesetz, Artikel 199.

Frankreich, *□L731-2(2), L742-4, 741-4(1), Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, modifié par Loi n□ 2011-672*, 16. Juni 2011, Artikel 68 und 95.

Griechenland, Präsidialerlass 114/2010, Artikel 24 Absätze 1b und 2.

Irland, Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe c, (Artikel 22) Erlass, Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b, (Artikel 22) Erlass.

Italien, Gesetzesverordnung Nr. 150, Artikel 19 Absätze 3 und 4, 1. September 2011.

Lettland, Asylgesetz 2009, Artikel 30 Absätze 1 und 2.

Litauen, Gesetz über den Rechtsstatus von Ausländern, Artikel 138, Artikel 139 Absätze 2 und 3, 29. April 2004.

Luxemburg, *Loi sur la libre circulation des personnes et immigration, protection internationale*, Artikel 17.

Malta, Flüchtlingsgesetz, Artikel 23 Absatz 4 und Artikel 24 Absatz 2.

Niederlande, Ausländergesetz, Artikel 69 Absatz 2 und Allgemeines Verwaltungsgesetz, Artikel 8 Absatz 81.

Österreich, Asylgesetz 2005, konsolidierte Fassung, Paragraf 22 Absatz 12 und Paragraf 36 Absätze 1 und 2, 14. Dezember 2011.

Polen, Verwaltungsprozessordnung, Artikel 129 und Artikel 130 Absätze 1 und 2.

Portugal, Gesetz 27/2008 vom 30. Juni, Artikel 37 Absatz 4.

Rumänien, Ausländergesetz, Artikel 121.

Schweden, Ausländergesetz, SFS 2005:716, Kapitel 8 Artikel 6, Kapitel 12 Artikel 10, Kapitel 14 Artikel 6 und 23.

Slowakei, Asylgesetz, Artikel 21 Absatz 2 und Zivilprozessordnung, Artikel 250 Buchstabe n.

Slowenien, internationales Schutzgesetz, amtliche konsolidierte Version, Artikel 74 Absatz 3, 4. Februar 2011, und Gesetz über Verwaltungsstreitsachen, Artikel 32 Absatz 2, zuletzt geändert durch ZUS-1A am 15. Juli 2010.

Spanien, Ausländergesetz 12/2009, Artikel 29, *Reguladora del derecho de asilo y de la protecci□n subsidiaria*, 30. Oktober.

Tschechische Republik, Asylgesetz, Artikel 32 Absätze 2 und 3.

Ungarn, Gesetz Nr. LXXX von 2007 zum Asyl, Artikel 49 Absätze 7 und 9.

Vereinigtes Königreich, Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, Artikel 82.

Zypern, Flüchtlingsgesetz 2000, Artikel 11B Absatz 3 und Artikel 28.

Tabelle 1.1: Arten von Alternativen zur Inhaftnahme

Belgien, Ausländergesetz, Artikel 75 Absätze 5 bis 8.

Bulgarien, Ausländergesetz, Artikel 44 Absatz 5.

Dänemark, Ausländergesetz, Artikel 34 Absatz 1 Ziffern i, ii, iii und iv sowie Artikel 34 Absätze 2 bis 5, Artikel 34a Absatz 1 und Artikel 35 Absatz 5.

Deutschland, Aufenthaltsgesetz (AufenthG), Paragraf 61.

Estland, Artikel 10 des Gesetzes über die Pflicht zum Verlassen des Landes und das Einreiseverbot.

Finnland, Ausländergesetz 301/2004, Artikel 118, 119 und 120.

Frankreich, CESEDA, Artikel L 552-4, L 552-4.1 (elektronischer Hausarrest im Jahr 2011 für Personen eingefügt, die ein Kind betreuen) und L 552-5.

Griechenland, Gesetz 3907/2011, Artikel 30 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 22 Absatz 3.

Irland, Einwanderungsgesetz 2004, Artikel 14 Absatz 1, und Einwanderungsgesetz 2003, Artikel 5 Absatz 4.

Italien, Gesetzesdekret Nr. 89 vom 23. Juni 2011 (*Gazzetta Ufficiale* n. 129 vom 23. Juni 2011), Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d Satz 2.

Lettland, Einwanderungsgesetz, Artikel 51 Absatz 3.

Litauen, Gesetz über den Rechtsstatus von Ausländern, Artikel 115 Absatz 2.

Luxemburg, *Loi du 1er juillet 2011 modifiant la loi sur la libre circulation des personnes*, Änderung der Artikel 120 und 125, 29. August 2008.

Niederlande, Ausländergesetz, Artikel 52 Absatz 1, Artikel 54 und 56 bis 58 sowie Vreemdelingencirculaire, Artikel A6/1.1 und A6/5.3.3.3.

Österreich, Fremdenpolizeigesetz 2005, Paragraf 77 Absatz 3 (Freilassung auf Kaution am 1. Juli 2011 eingeführt).

Polen, Ausländergesetz, Artikel 90.1 Absatz 3.

Portugal, Gesetz 23/2007, Artikel 142 Absatz 1, 4. Juli.

Rumänien, Ausländergesetz, Artikel 102 bis 104 (gültig für geduldete Personen).

Schweden, Ausländergesetz, 2005:716, Kapitel 10 Artikel 6 und 8.

Slowakei, Gesetz vom 21. Oktober 2011 über den Aufenthalt von Ausländern (am 1. Januar 2012 in Kraft getreten).

Slowenien, Ausländergesetz 2011, Artikel 73, 76 und 81 Absatz 2.

Spanien, Ausländergesetz 4/2000, Artikel 61.

Tschechische Republik, Gesetz 326/1999 über den Aufenthalt von Ausländern im Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik, Artikel 123.

Ungarn, Gesetz über die Einreise und Aufenthaltserlaubnis von Drittstaatsangehörigen II, Artikel 48 Absatz 2 und Artikel 62.

Vereinigtes Königreich, 1971 Immigration Act, Schedule 2, Artikel 4, 21, 22 und 29 bis 34. Elektronischer Hausarrest siehe Asylum and Immigration Act 2004 (*Treatment of Claimants*, etc.), S. 36.

Fußnote 21: Automatisches Bleiberecht (reguläres Asylverfahren)

Belgien, Ausländergesetz, Artikel 39/70.

Bulgarien, Asyl- und Flüchtlingsgesetz, Artikel 88.

Deutschland, Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), Paragraf 75.

Finnland, Ausländergesetz, Artikel 201 Absatz 1.

Frankreich, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, Artikel L742-3.

Griechenland, Präsidialerlass 114/2010, Artikel 25 Absatz 2.

Irland, Refugee Act 1996, Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c.

Kroatien, Asylgesetz, Artikel 30.

Lettland, Asylgesetz 2009, Artikel 30 Absatz 1.

Litauen, Gesetz über den Rechtsstatus von Ausländern, Artikel 139.

Luxembourg, *Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et □ des formes complémentaires de protection*, Artikel 19 Absatz 3.

Malta, Verfahrensstandards für die Untersuchung von Anträgen auf Flüchtlingsstatus, Artikel 12 Absatz 1.

Niederlande, Ausländergesetz, Artikel 8 Buchstabe h und Artikel 82 Absätze 1 und 2 sowie Allgemeines Verwaltungsgesetz, Artikel 8 Absatz 81.

Österreich, Asylgesetz 2005, Paragraf 36 Absätze 1 und 2.

Polen, Verwaltungsprozessordnung, Artikel 129 Absatz 2.

Portugal, Gesetz 27/2008 vom 30. Juni, Artikel 30 Absatz 1.

Rumänien, Ausländergesetz, Artikel 55 Absatz 2.

Schweden, Ausländergesetz, Kapitel 12 Artikel 8a.

Slowenien, Schutzgesetz, Artikel 74 Absatz 4.

Tschechische Republik, Asylgesetz, Artikel 32 Absatz 3.

Ungarn, Asylgesetz 2007, Artikel 68.

Vereinigtes Königreich, *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (c.41)*, Artikel 92 und 94, 7. November 2002.

Zypern, Flüchtlingsgesetz 2000, Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a.

UN und Europarat

Januar
Februar
März
April
Mai
Juni
Juli
August
September
Oktober
November
Dezember

EU

Januar

Februar

2. März – Frontex beendet die Einsetzung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABITs) in Griechenland.

10. März – Die Europäische Kommission schlägt Änderungen des Schengener Grenzkodex vor, unter anderem hinsichtlich des Umgangs mit Asylanträgen bei gemeinsamen Grenzkontrollen.

31. März – Frontex verabschiedet die Grundrechtsstrategie.

März

5. April – Die Bestimmung des Visakodex der Gemeinschaft, wonach Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde, ein Rechtsmittel zusteht, tritt in Kraft.

April

24. Mai – Die Europäische Kommission schlägt die Aussetzung der Visumfreiheit in Fällen des Missbrauchs der Asylsysteme vor.

Mai

Juni

Juli

August

16. September – Die Europäische Kommission schlägt einen Mechanismus für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen vor.

September

11. Oktober – Das Visa-Informationssystem (VIS) der EU wird in Nordafrika in Betrieb genommen.

25. Oktober – Die Europäische Kommission beschließt eine Mitteilung über intelligente Grenzen.

25. Oktober – Der Rat der Europäischen Union errichtet in Tallinn eine Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen.

25. Oktober – Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union ändern die Gründungsverordnung von Frontex und stärken ihre Terminologie der Grundrechte.

Oktober

15. November – Die Europäische Kommission schlägt ein Instrument der finanziellen Solidarität vor, um die Mitgliedstaaten in den Bereichen Außengrenzen und Visa zu unterstützen.

November

12. Dezember – Die Europäische Kommission legt einen Vorschlag für ein Europäisches Grenzüberwachungssystem (Eurosur) vor.

Dezember

2

Grenzkontrolle und Visapolitik

Die Diskussion über Staatsgrenzen und Asyl war in der EU im Jahr 2011 in erster Linie vom Migrationsdruck auf die Mittelmeer-Anrainerstaaten der EU geprägt. Der Zustrom von Einwanderern[1] in diesen Mitgliedstaaten nahm infolge des arabischen Frühlings und des Aufstands in Libyen stark zu und heizte die öffentliche Debatte an. Die Neuankömmlinge reisten oftmals in andere EU-Mitgliedstaaten weiter, die sich daraufhin zum Teil veranlasst sahen, Polizeikontrollen an den Schengen-Grenzen zu verschärfen. Dieser Zustrom sowie die Reaktionen darauf ließen das Schengener Abkommen oftmals in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatten rücken. Dabei ging es im Kern um die Einhaltung der Vereinbarungen, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Verzögerung neuer Beitritte. Die Lage der Menschen, die irregulär über die Außengrenzen der EU einreisen, ist zu einem dringlichen Grundrechtsproblem geworden.

Dieses Kapitel beschreibt die Entwicklungen bei den politischen Strategien und Verfahren in der EU und in den Mitgliedstaaten in den Bereichen Grenzkontrolle und Visapolitik im Jahr 2011. Es befasst sich mit den Herausforderungen, denen sich die EU im Zusammenhang mit Grundrechten stellen muss, insbesondere hinsichtlich der Zuwanderungsströme, die zusätzlichen Druck auf die südlichen Mittelmeergrenzen der EU ausüben, und mit den im Laufe des Jahres von der EU vorgelegten Gesetzesvorschlägen. Anschließend befasst sich dieses Kapitel mit dem Visakodex und geht vor allem auf das Rechtsmittel ein, das Antragstellern zusteht, deren Visumantrag abgelehnt wurde. Es empfiehlt sich, dieses Kapitel zusammen mit Kapitel 1 zu Asylrecht, Einwanderung und Integration zu lesen, um sich einen umfassenden Überblick über diesen Bereich zu verschaffen.

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Grenzkontrolle und Visapolitik:

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

2.1. Grenzkontrolle

Die Verabschiedung der neuen Verordnung der EU-Agentur Frontex, die die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen koordiniert, war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem Grundrechtsrahmen im

1 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.

Zusammenhang mit sensiblen Grenzkontrollfragen.[2] Einige Bestimmungen dieser Verordnung zielen darauf ab, die Einhaltung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten von Frontex zu stärken. Gemäß Artikel 26 muss Frontex einen wirksamen Mechanismus einführen, mit dem die Einhaltung der Grundrechte überwacht wird, ein Konsultationsforum einsetzen, das in Grundrechtsfragen unterstützt und zu dem die FRA und andere einschlägige Organisationen eingeladen werden, sowie einen Grundrechtsbeauftragten benennen.

AKTIVITÄT DER FRA

Einbindung der Grundrechte in Maßnahmen des Grenzmanagements der EU

Im Jahr 2011 arbeiteten die FRA und Frontex gemeinsam an der Umsetzung der am 26. Mai 2010 unterzeichneten Zusammenarbeitsvereinbarung, die die Achtung der Grundrechte im Bereich des Grenzmanagements stärken soll. Die Vereinbarung beschreibt die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aktionen (Artikel 3), die Risikoanalyse (Artikel 4), die Ausbildung der Grenzschutzbeamten und des Frontex-Personals im Bereich der Grundrechte (Artikel 5 und 8), die Forschung (Artikel 6), Rückführungen (Artikel 7), Arbeitsprogramme und Aktionspläne (Artikel 9).

Im Rahmen der geleisteten Arbeit hat die FRA zur Entwicklung der Grundrechtsstrategie von Frontex beigetragen, die am 31. März vom Frontex-Verwaltungsrat verabschiedet wurde. Die FRA beteiligte sich außerdem an der Ausarbeitung des Aktionsplans für Grundrechte zur Umsetzung dieser Strategie. Die FRA hat Briefings für zwei gemeinsame Aktionen (Minerva und Hammer) bezüglich See- und Luftgrenzen veranstaltet. Im Zusammenhang mit ihrem Projekt zur Behandlung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der EU beobachtete die FRA gemeinsame Patrouillen auf See vor den Küsten **Griechenlands** und **Spaniens**. Die beiden Agenturen einigten sich auf einen Plan zur Schulung des Frontex-Personals im Bereich der Grundrechte.

Υ ηιέήή Ιλτνήύ οάνληλ άλέήή γέές://πρ.ηάήνς ο.ηά/πρΥ ηυωέή/ ύ ηί ιο/ύ ή270510οαηλ.γέύ

2.1.1. Notsituationen an den EU-Außengrenzen

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

Auf Antrag **Griechenlands** setzte Frontex an der Landgrenze zur Türkei vom 2. November 2010 bis zum 2. März 2011 Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rabits) ein. Während dieser Zeit entdeckten die Teams insgesamt 11 809 Migranten, die die Grenze illegal überschritten, das sind durchschnittlich 58 Migranten pro Tag.[3] Im Laufe des Jahres 2011 kamen weiterhin Migranten, jedoch in geringerer Zahl. Als Folgemaßnahme zum Einsatz der Rabits startete Frontex die gemeinsame Aktion *Κνωιιί νλ Λολί* . An der türkischen Grenze wurden im Rahmen von Poseidon im Dezember 3781 Migranten festgenommen, das sind durchschnittlich 121 Migranten pro Tag. Laut Frontex wurden 2011 insgesamt 55 017 irreguläre Migranten beim Überqueren der griechisch-türkischen Landgrenze aufgegriffen, was einem Anstieg von 14 % gegenüber dem Vorjahr entspricht.

Im Zuge des Einsatzes ihrer Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (*Μοςιί Βνήί ηήΙλέήήδηλέάνλ Ρηού ω*, Rabit) wendete Frontex erhebliche Ressourcen auf, um die Behandlung von Personen bei Verfahren an der Grenze zur Türkei zu verbessern. Dadurch wurde das Risiko verringert, dass Migranten, die illegal nach **Griechenland** eingereist sind, ohne jedes offizielle Verfahren umgehend wieder in die Türkei rücküberführt werden. Die operative Unterstützung der EU durch Frontex bezieht sich allerdings nur auf die Ersterfassung und erstreckt sich nicht auf den größten Missstand hinsichtlich der Grundrechte: die unmenschlichen Bedingungen, unter denen Menschen in grenznahen Auffangeinrichtungen untergebracht werden. Das Mandat von Frontex schließt die Behandlung von Personen, die illegal die Grenze übertreten haben, nicht ein. In einem Bericht, der im September erschien, äußerte Human Rights Watch Bedenken bezüglich der Rolle von Frontex: Human Rights Watch merkte an, dass Frontex die Überstellung von Migranten in Abschiebezentren in Griechenland, in denen unmenschliche und erniedrigende Bedingungen herrschen, erleichtern würde. Der Bericht verwies auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Sache *Η .Ο.Ο. πηπηλ Βηβπιηλ άλί Γήιποννλβλί* , in dem festgestellt wurde, dass die entsprechenden Haftpraktiken Griechenlands gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstießen. Auf Antrag von vier Mitgliedern des Europäischen Parlaments von der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz" wurde eine Studie in Auftrag gegeben – *FM ΝΡΕΠ Απηλσώ Υ γισγ πάοήρλέήηωτνή Ηάύ ολ Μπγέώ*[4]. In dieser Studie wird

2 Verordnung (EU) Nr. 1168/2011, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 1.

3 Frontex (2011a).

4 Keller, S. *né ol.* (2011).

eine wachsamere Haltung von Frontex gegenüber der Einhaltung der Grundrechte gefordert.

Der griechische Minister für Bürgerschutz stellte am 6. September vor dem Kabinett das umfassende Programm zum Grenzmanagement für die Bekämpfung irregulärer Migration vor.[5] Das Programm enthält Vorhaben für den Bau einer Mauer entlang der 12 km langen griechisch-türkischen Landgrenze in der Region Evros nahe Orestiada. Kritiker halten das Mauerprojekt für eine ungeeignete und nicht wirksame Maßnahme.

Auch wenn keine zuverlässigen statistischen Daten die Zahl der Todesopfer auf See dokumentieren, haben Organisationen der Zivilgesellschaft anhand indirekter Quellen versucht, das Ausmaß der Tragödie abzuschätzen, beispielsweise anhand von Medienberichten über Vorfälle und anhand von Augenzeugenberichten. Festung Europa, eine in **Italien** ansässige Nichtregierungsorganisation, hat auf der Grundlage einer systematischen Auswertung von Presseartikeln die umfassendste Schätzung aufgestellt. Aus dieser Schätzung geht hervor, dass im Jahr 2011 die höchste Zahl der Todesfälle unter Migranten im Mittelmeer seit 1994 verzeichnet wurde: Bis Anfang Dezember waren allein in der Straße von Sizilien 2251 Migranten umgekommen oder galten als vermisst.

Der schwerste Zwischenfall ereignete sich am 6. April, als mehr als 220 Menschen aus Somalia, Eritrea und Côte d'Ivoire ertranken, nachdem ihr Schiff 63 Kilometer südlich von Lampedusa, Italien, kenterte.[6] Eine weitere Tragödie ereignete sich am 31. Juli, als 25 Migranten ums Leben kamen, nachdem ihr Schiff im Hafen von Lampedusa angelegt hatte.[7] Nach diesen Todesfällen[8] gab der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) eine Erklärung heraus und forderte darin nachdrücklich Verbesserungen des Seerettungssystems.[9]

5 Griechenland, Ministerium für Bürgerschutz (2011).
6 UNHCR (2011a).
7 Italien, Camera dei deputati, Assemblea (2011).
8 The Guardian (2011).
9 Nachrichtenzentrum der Vereinten Nationen (2011).

AKTIVITÄT DER FRA

Die schwierige Lage an der griechischen Grenze

Die FRA erstellte im Jahr 2011 den thematischen Lagebericht *Τνύ Αύ πολπ ύ ιέ ηιληύ ί ήιλπβιογηλ Gήάλί ήησγέως ήνυβηύ – ί ιη Οιέάοέινλ δνλ Κηήωνληλ, ί ιη ί ιη πήιησγιωογη Λολί πήηλzη ιββηποβ üυηήωογήηιέηλ*. In dem Bericht werden die Faktoren erläutert, die zur gegenwärtigen Lage in der griechischen Region Evros beigetragen haben, und es werden als Hauptproblem die Schwierigkeiten bei der Koordinierung der Reaktionen lokaler Behörden aufgezeigt. Die Zuständigkeiten für das Migrationsmanagement sind auf vier Ministerien aufgeteilt, was die eindeutige Zuweisung von Zuständigkeiten auf lokaler Ebene erschwert. Ein möglicher Ansatz, der sich in anderen EU-Mitgliedstaaten bereits bewährt hat, wäre die Entwicklung eines speziellen Koordinierungsmechanismus auf lokaler operativer Ebene.

Υ ηιέηήη Ιλτνήύ οέινληλ άλέηή γέές://πήρ.ηάήνςο.ηά/πήρΥ ηυωιέη/ήηωηοήργ/ςάυβοοέινλω/ςάυβοοέινλωαςηήαώηοή/2011/ςάυαπήηηό-υνή ηή-ωιέάοέινλαηλ.γέύ

Im Gefolge des arabischen Frühlings traf binnen kurzer Zeit eine große Anzahl an Flüchtlingen in **Italien** und **Malta** ein. Wie aus Angaben von Frontex gegenüber der FRA hervorgeht, überquerten infolge der Revolution in Tunesien und des Krieges in Libyen im Jahr 2011 nahezu 63 000 Menschen das Mittelmeer. Die Hälfte der Flüchtlinge waren Tunesier, 25 000 waren Libyer und die übrigen kamen aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara und aus Asien.

Die große Mehrheit der Flüchtlinge traf zwischen Februar und April ein, als rund 51 000 Menschen die kleine italienische Insel Lampedusa und 1 579 Flüchtlinge Malta erreichten. Allein in der Nacht vom 4. auf den 5. April kamen 840 Migranten nach Lampedusa, 627 dieser Migranten waren zuvor von der italienischen Küstenwache gerettet worden.[10] Im März forderte der UNHCR eine schnelle Überführung der 5 000 auf Lampedusa aufgenommenen Flüchtlinge auf das italienische Festland, da das Auffanglager auf Lampedusa nur für maximal 850 Personen ausgelegt ist.[11] Es dauerte mehrere Wochen, bis mit der Überführung begonnen wurde.

Aufgrund von Uneinigkeit zwischen EU-Mitgliedstaaten darüber, welches der nächstgelegene sichere Hafen sei, konnten gerettete Migranten nur mit Verzögerung an Land gehen. Berichten zufolge steckten im Juli 2011

10 ASCA (*ΑπηλzιοΟέού ςοΔ άνέί ιολοΝ οzινλοβη*), (2011); Frontex (2011b).
11 UNHCR (2011b).

mehr als 100 Migranten mehrere Tage lang auf einem Schiff unter dem Kommando der Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) fest, weil sich **Italien**, **Malta** und **Spanien** nicht einig wurden, wohin sie gebracht werden sollten. In einem weiteren Vorfall wurden 104 von 112 Migranten aus Tunesien in tunesische Hoheitsgewässer zurückgebracht, nachdem sie am 22. August 2011 von italienischen Schiffen gerettet worden waren.

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

Der im Jahr 2011 von der Europäischen Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Änderung des Schengener Grenzkodex (siehe Abschnitt 2.1.2 über die Schengen-Zusammenarbeit) enthält Bestimmungen für eine bessere Fachschulung der Grenzschutzbeamten in der Erkennung von Situationen mit besonders schutzbedürftigen Personen, insbesondere unbegleiteten Minderjährigen und Opfern von Menschenhandel (Artikel 15).

Am Ende des Berichtszeitraums veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur).[12] Ziel des Vorschlags ist es, die Kontrolle der Außengrenzen des Schengen-Raums durch die Einrichtung eines Systems für den Austausch von Überwachungsinformationen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Frontex zu verstärken und einen Rechtsrahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Frontex zu schaffen. Gemäß dem Vorschlag für eine Verordnung soll Eurosur eingerichtet werden, um die Prävention von irregulärer Migration und grenzüberschreitender Kriminalität an den Land- und Seeaußengrenzen des Schengen-Raums zu verbessern und die Zahl der Menschen, die ihr Leben auf See verlieren, zu verringern. Der Vorschlag weist darauf hin, dass die EU-Mitgliedstaaten und Frontex die Rechtsvorschriften der EU im Zusammenhang mit Grundrechten und Datenschutz uneingeschränkt einhalten müssen. Der Vorschlag für eine Verordnung sieht auch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit Drittländern vor, untersagt jedoch den Austausch von Informationen mit einem Drittland, das diese verwenden könnte, um Personen oder Gruppen ausfindig zu machen, die ernsthaft gefährdet sind, Opfer von Folter, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe bzw. einer anderen Verletzung der Grundrechte zu werden. Die Entwicklung von Eurosur muss streng überwacht werden. Da das System auf bereits vorhandenen nationalen oder europäischen Instrumenten und Werkzeugen basiert, ist mit Eurosur eine Synergie zu erwarten, die sich vor allem in den Bereichen Asylrecht und Datenschutz auf die Grundrechte auswirken kann.

AKTIVITÄT DER FRA

Schwachstellen und vielversprechende Praktiken für das Migrationsmanagement an den Grenzen

Die FRA hat im Jahr 2011 Migranten, Grenzbehörden, Fischer und andere Beteiligte befragt, um Informationen über die Verfahren für das Aufgreifen von Migranten, die Seerettung, die Ausschiffung und die erste Aufnahme an der Südgrenze des Mittelmeers zu erheben. Die Umfragen ergaben, dass es Mängel bei der Suche nach auf See vermissten Migranten, aber auch positive Rettungspraktiken gibt. Kommunikationsbarrieren und die Notwendigkeit eines schnellen Handelns machen es schwierig, bedrohte Gruppen zu ermitteln, wie unbegleitete Kinder, Asylbewerber und Opfer von Menschenhandel. Die FRA erörterte die vorläufigen Ergebnisse der Untersuchung mit Interessengruppen in **Griechenland**, **Italien**, **Malta** und **Spanien**.

Akteure der Zivilgesellschaft spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den neu angekommenen Migranten Unterstützung und Schutz zu gewähren. Einige von ihnen – darunter die spanische NRO Accem, der italienische Flüchtlingsrat, der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen, der Jesuiten-Flüchtlingsdienst in Malta, Praksis in Griechenland und Save the Children Italy – haben sich an dem von der Europäischen Kommission kofinanzierten Projekt DRIVE unter der Leitung der International Catholic Migration Commission (ICMC) beteiligt. Der Projektbericht weist auf Mängel hin und spricht praktische Empfehlungen für Verfahren bezüglich des Erstkontakts nach der Ausschiffung aus, die auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt sind und als schutzbedarfsgerechte Maßnahmen bezeichnet werden.[13]

12 Europäische Kommission (2011a).

13 ICMC (2011).

2.1.2. Schengen-Zusammenarbeit

Die Freizügigkeit innerhalb der EU wurde 2011 auf die Probe gestellt. Die Ankunft tunesischer Migranten im Zuge des arabischen Frühlings veranlasste **Frankreich**, die Polizeikontrollen an seinen Binnengrenzübergangsstellen zu **Italien** zu verstärken. Um eine Verletzung des Schengener Grenzkodex zu vermeiden, wurden die Kontrollen an jedem Grenzübergang auf maximal sechs aufeinanderfolgende Stunden beschränkt und beinhalteten keine systematischen Kontrollen aller anwesenden Personen.

Die italienischen Behörden wurden kritisiert, weil sie angeblich versucht hatten, einige Migranten zur Einreise in andere EU-Mitgliedstaaten zu überreden, und damit nicht dem Geist des Schengener Übereinkommens entsprachen. Die Angelegenheit löste in der EU eine Debatte über einen Mechanismus zur vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen aus. Die **dänische** Regierung kündigte strengere Zollkontrollen an den Grenzübergängen der dänischen Festlandgrenzen an, um grenzüberschreitende Kriminalität wie Drogenschmuggel zu bekämpfen. Während die Europäische Kommission diese Pläne prüfte, entschied sich die dänische Regierung, sie nicht weiter zu verfolgen.

Die **Niederlande** änderten ihre Gesetzgebung zu mobilen Patrouillen, die der Staatsrat, der bei Gesetzesvorschlägen berät,[14] zuvor als nicht mit den EU-Rechtsvorschriften vereinbar befunden hatte. In einer diesbezüglichen Entscheidung befand das Arrondissementgericht Den Haag, dass sich die Grenzkontrollen im Sinne dieses neuen Gesetzes nicht von den Grenzkontrollen unterscheiden, die laut Schengener Grenzkodex untersagt sind (Artikel 21). Daher wurde befunden, dass sowohl die Praxis als auch das Gesetz gegen Artikel 21 des Schengener Grenzkodex verstoßen.[15]

Auf EU-Ebene forderte der Rat der Europäischen Union die Wiedereinführung von Grenzkontrollen „nur als letztes Mittel", um in Ausnahmefällen, die das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit gefährden könnten, zu reagieren. Neben dem Vorschlag zur Änderung des Mechanismus des Schengener Grenzkodex, der es ermöglicht, in Ausnahmefällen an den Binnengrenzen vorübergehend Kontrollen wiedereinzuführen[16], legte die Europäische Kommission außerdem einen Vorschlag für einen Evaluierungsmechanismus zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands vor.[17]

Die Europäische Kommission unterbreitete den Vorschlag, den Außengrenzenfonds durch einen Fonds für die innere Sicherheit zu ersetzen, um die Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen stärker zu unterstützen, Soforthilfemaßnahmen in Ausnahmefällen zur Verfügung zu stellen, die Entwicklung des Pakets „Intelligente Grenzen" zu fördern sowie die Einführung und den Betrieb von Eurosur zu unterstützen. Der Fonds soll auch für die Verwaltung des Schengen-Raums und den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands eingesetzt werden.

Am 25. Oktober veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung über intelligente Grenzen, in der die Verwendung neuer Systeme für die Grenzüberwachung bewertet wird. Diese Mitteilung umfasst zwei Komponenten: das vorgeschlagene Einreise-/Ausreisesystem, mit dem unter Einsatz von Informationstechnologie Drittstaatsangehörige überwacht werden, um zu gewährleisten, dass sie nicht länger als vorgesehen bleiben, und das Registrierungsprogramm für Reisende, das die Kontrolle registrierter Reisender, die über Marken für die elektronische Feststellung der Identität verfügen, an den Grenzen beschleunigen und Reisende ermitteln soll, deren Visa abgelaufen sind. Angesichts der möglichen Auswirkungen auf die Privatsphäre werfen die vorgestellten Technologien Fragen hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Umfangs der Datenerhebung und -speicherung auf.[18]

Im Jahr 2011 erarbeiteten die EU-Mitgliedstaaten nationale Komponenten zur Einführung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II). Gemäß den Rechtsinstrumenten, die das System untermauern, können Grenzschutzbehörden, Polizei- und Zollbeamte, für die Ausstellung von Visa zuständige Behörden und nationale Justizbehörden die SIS-II-Ausschreibungen zu Personen und Gegenständen abrufen. Die genannten Behörden haben nur im Bereich ihrer rechtlichen Zuständigkeit Zugang zu den Daten.[19] SIS II soll im ersten Quartal 2013 in Betrieb genommen werden. Die Europäische Kommission entwickelt und testet zurzeit die zentralen Elemente und die Kommunikationsinfrastruktur von SIS II.

2.1.3. Das Schengen-Evaluierungssystem und die Grundrechte

Die Bestimmungen zur Regelung des Schengener Evaluierungsmechanismus werden zurzeit geprüft.[20] Im September legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Ersetzung des vorhandenen

14 Niederlande, Staatsrat (2010).
15 Niederlande (2011).
16 Europäische Kommission (2011b); Europäische Kommission (2011c).
17 Europäische Kommission (2010e).
18 Europäische Kommission (2011d).
19 Weitere Informationen über das Schengener Informationssystem unter: www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system?lang=de#?lang=de.
20 Europäische Kommission (2011c).

zwischenstaatlichen Ansatzes durch ein neues System vor, das der Europäischen Kommission selbst mehr Verantwortung überträgt. Der Vorschlag erkennt an, dass alle Bereiche des Schengen-Besitzstands bewertet werden müssen und dass bei der Anwendung des Besitzstands besonderes Augenmerk auf den Grundrechten liegen muss.[21] Gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren würde der Vorschlag die Europäische Kommission zu Folgendem ermächtigen:

- Leitung der Teams von Sachverständigen bei (angekündigten und nicht angekündigten) Besuchen vor Ort;
- Annahme der Berichte (nach Konsultation eines Ausschusses, dem Sachverständige aus den Mitgliedstaaten angehören) mit den Empfehlungen zur Behebung von Mängeln, die im Laufe der Inspektionen festgestellt wurden, und zur Durchführung konkreter Folgemaßnahmen durch die betroffenen Mitgliedstaaten;
- Bereitstellung angemessener Unterstützung für den betreffenden Mitgliedstaat und Hilfe durch die EU-Agenturen in Fällen schwerer Mängel;
- Ersuchen an Frontex, anhand des Fachwissens Empfehlungen darüber auszusprechen, wo unangekündigte Besuche durchgeführt werden sollten; Auslöser für ein solches Ersuchen könnten auch Bedenken im Hinblick auf die Grundrechte sein;
- Vorschlag im Falle schwerer Mängel, einen bestimmten Grenzübergang vorübergehend zu schließen.[22]

Gemäß den aktuellen Rechtsvorschriften wird die richtige Anwendung der Schengen-Vereinbarungen durch einen EU-Mitgliedstaat und ein Bewerber- oder Beitrittsland im Rahmen einer zwischenstaatlichen Gutachterprüfung evaluiert, wobei jeder EU-Mitgliedstaat mindestens alle fünf Jahre einmal bewertet wird. Die Evaluierungen werden von der Arbeitsgruppe „Schengen-Bewertung" durchgeführt, der Sachverständige aus den Mitgliedstaaten sowie ein Vertreter des Sekretariats des Rates der Europäischen Union und ein Beobachter der Europäischen Kommission angehören. Die Evaluierungen sind nach Bereich gegliedert: Kontrolle über Landgrenzen, Seegrenzen und Luftgrenzen, polizeiliche Zusammenarbeit, Visa und konsularische Zusammenarbeit, Datenschutz sowie das Sirene-System des SIS. Der bewertete Mitgliedstaat erstellt als Folgemaßnahme einen Bericht oder einen Aktionsplan, in dem er darlegt, wie er die ermittelten Schwachstellen beseitigen wird, und legt regelmäßig Fortschrittsberichte vor, bis alle Schwachstellen beseitigt sind.

Der Schengener Grenzkodex ist das Herzstück des Schengen-Evaluierungsprozesses. Er enthält zahlreiche Verweise auf die Grundrechte. Er umfasst jedoch nur wenige Informationen, die den Schluss zulassen, dass die Arbeitsgruppe „Schengen-Bewertung" auch die Einhaltung der Grundrechte bewertet. Die FRA konsultierte die EU-Mitgliedstaaten, um festzustellen, ob die Bewerter während oder als Ergebnis der Evaluierungen diesbezüglich Bedenken äußern. Aufgrund der vertraulichen Natur der Berichte waren die Rückmeldungen aus den Mitgliedstaaten jedoch begrenzt.

In den Jahren 2010 und 2011 wurden 14 Evaluierungen in sieben EU-Mitgliedstaaten vorgenommen. Die hohe Zahl der Evaluierungen ist auf den geplanten Schengen-Beitritt von **Bulgarien** und **Rumänien** zurückzuführen. Drei der sieben geprüften Mitgliedstaaten stellten keine Informationen über die Ergebnisse zur Verfügung. Weitere drei Länder (**Österreich**, **Portugal** und **Rumänien**) gaben an, dass sich die Empfehlungen nur auf technische und organisatorische Fragen bezogen hätten und nicht mit den Grundrechten im Zusammenhang standen. Nur ein Mitgliedstaat, Bulgarien, teilte mit, dass sich die anschließend umgesetzten Empfehlungen auf die Grundrechte bezogen hatten. In den Empfehlungen wurde Bulgarien aufgefordert, für Unterbringungsmöglichkeiten für Migranten in einer irregulären Situation, die an oder in der Nähe der Grenze festgenommen wurden, zu sorgen.

Obwohl die grundlegenden Rechte im Schengener Grenzkodex explizit erwähnt werden und in verschiedenen Phasen der Grenzkontrolle eine Rolle spielen, muss offensichtlich davon ausgegangen werden, dass sich die Evaluierungen bislang zumindest nicht systematisch mit Grundrechtsfragen befasst haben. Künftige Evaluierungen könnten bestimmte Grundrechtsbelange berücksichtigen, darauf reagieren und dadurch ausgelöst werden. Zu den grundlegenden Rechten, die im Schengener Grenzkodex garantiert werden, gehören unter anderem die Würde des Menschen, Nichtdiskriminierung, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und Ziele, die Rechte von Personen, die internationalen Schutz beantragen, die Rechte von Kindern und Opfern von Menschenhandel sowie der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung, der die Rückführung von Migranten an Orte verbietet, wo ihr Leben oder ihre Freiheit in Gefahr sein könnte. Sie sollten daher bei den Evaluierungen berücksichtigt werden, die die Umsetzung der Schengen-Vorschriften in verschiedenen Phasen des Grenzkontrollprozesses überprüfen, z. B. bei der Durchführung und den Verfahren der Risikoanalyse, bei den Kontrollen in der ersten und zweiten Kontrolllinie, bei Befragungen von Verdächtigen und gefährdeten Reisenden, bei der Verweisung, Verweigerung der Einreise,

21 *Ευπλί ο.*
22 *Ευπλί ο.*

Rückführung und Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit sowie in den Lehrplänen für Grenzschutzbeamte in diesen Bereichen.

2.1.4. Die externe Dimension der Grenzkontrollstrategien der EU

Die externe Dimension der Grenzkontrollstrategien der EU entwickelte sich im Jahr 2011 weiter. Die geänderte Frontex-Verordnung stärkt die Zusammenarbeit der Agentur mit Drittstaaten. Frontex kann Verbindungsbeamte einsetzen, die Kontakte zu den zuständigen Behörden in Drittstaaten herstellen und pflegen, um die illegale Einwanderung zu bekämpfen und die Rückführung von Migranten in einer irregulären Situation zu vereinfachen.[23]

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung des Schengener Grenzkodex enthält eine Bestimmung, die bilaterale Abkommen mit Behörden außerhalb der EU über gemeinsame Grenzkontrollen entweder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in dem des Drittstaats erlaubt.[24] Die Beantragung internationalen Schutzes ist in beiden Fällen geregelt (Anhang VI). Der Vorschlag sieht vor, dass ein Drittstaatsangehöriger, der bei im Hoheitsgebiet des Drittstaats anwesenden Grenzschutzbeamten des Mitgliedstaats internationalen Schutz beantragt, Zugang zum Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erhalten muss, wo das entsprechende Verfahren eingeleitet werden kann. Einem Drittstaatsangehörigen, der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats internationalen Schutz beantragt, muss Zugang zu den einschlägigen Verfahren des Mitgliedstaats gewährt werden, auch wenn der Drittstaatsangehörige die von einem Grenzschutzbeamten des Drittstaats vorgenommene Ausreisekontrolle noch nicht passiert hat.

2.2. Eine gemeinsame Visapolitik

Der Visakodex der Gemeinschaft (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, kurz Visakodex) legt Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum fest.[25] Der Visakodex fordert, dass die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte für jede Person gelten müssen, die ein Visum beantragt.[26]

23 Geänderte Frontex-Verordnung, Artikel 14.
24 Europäische Kommission (2011e).
25 Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L243 vom 15.9.2009, S. 3, Artikel 58, S. 26.
26 *Ευηλί ο*, Erwägungsgrund 29.

> *„Διη Αλέή ο πωέη ββηή ωνββέη λ άλέη ή πηυϋγή ηλί ηή Βηή ϋσόωσγέ ιπάλπ ί ηή Η ηλωσγηλχ ϋή ή η υηγολί ηβέ χ ηή ή ηλ. Διη Βηοή υηιέάλπ ί ηή Τιωάύ ολέή ϊπη ωνββέη οάτ ςήντηωωνληββη άλί ήηωςηόέδνββη Υ ηιωη ηήτνβπηλ άλί ιλ ηιληύ ολπηύ ηωωηληλ Τηήγϊβέλιωζά ί ηλ ολπηωέή ηυέηλ Σιηβηλ ωέηγηλ."*
>
> *Εήχ ϊπάλπωπή άλί 6 ί ηωΤιωοόνί ηε ί ηήΓηύ ηιλωσγοτέ, Τηήνή ί λάλπ (ΕΓ) Νή 810/2009*

Der Kodex geht außerdem auf das Verhalten des Personals ein, d. h. der Konsularbediensteten, die sicherstellen müssen, dass die Antragsteller zuvorkommend behandelt werden (Artikel 39). In ihren laufenden Bemühungen um die Harmonisierung der Verfahren überarbeitete die Europäische Kommission das im Jahr 2010 beschlossene Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa.[27] Das Handbuch legt ausdrücklich fest, dass die Bearbeitung von Visumanträgen auf professionelle und respektvolle Weise erfolgen und in vollem Umfang mit dem Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und dem Diskriminierungsverbot im Einklang stehen sollte, die in den Artikeln 3 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. in den Artikeln 4 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben sind.

Vielversprechende Praktik

Bekämpfung der Korruption in den Verfahren für die Visumerteilung

Aus der Sicht des Antragstellers und der Öffentlichkeit erscheinen die Verfahren für die Visumerteilung möglicherweise als zu wenig transparent. Aus diesem Grund richtete die tschechische Regierung eine Antikorruptions-Hotline in tschechischer und englischer Sprache ein. Mit dieser Hotline sollen Fälle von Korruption aufgedeckt und erfasst werden, die Einwanderer und andere Ausländer möglicherweise erfahren, wenn sie mit Einwanderungsbehörden und -beamten zu tun haben, beispielsweise bei der Beantragung eines Visums oder einer Aufenthaltsgenehmigung.

2.2.1. Externe Dienstleistungserbringer

Um die steigende Zahl der Anträge und die zusätzlichen technischen Anforderungen, wie die Erfassung der biometrischen Identifikatoren, zu bewältigen, arbeiten viele EU-Mitgliedstaaten mit externen Dienstleistungserbringern zusammen. Anhang X des Visakodex stellt die Mindestanforderungen für eine solche Zusammenarbeit auf und weitet unter anderem die Anforderungen an das Verhalten des Personals auf externe Dienstleistungserbringer aus.

27 Europäische Kommission (2010); Europäische Kommission (2011f).

Die **französische** Datenschutzbehörde (*Cnú ú iωωnλ Noáηλoβή í η βlλtηήú oáXάη ηέí ηωλwuηήέέω* CNIL) beurteilte das Outsourcing der Erfassung biometrischer Identifikatoren als „ernste Bedrohung für die Privatsphäre und die persönlichen Freiheiten". Die Behörde äußerte „ernsthafte Bedenken" angesichts der „möglichen Verwendung dieser Daten durch Dienstleistungserbringer und die lokalen Behörden".[28]

2.2.2. Das Visa-Informationssystem (VIS)

Das Visa-Informationssystem (VIS)[29] enthält Daten zu zulässigen Anträgen auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und wurde am 11. Oktober 2011 in Nordafrika (Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien) in Betrieb genommen. Es soll außerdem noch im Nahen Osten (Israel, Jordanien, Libanon und Syrien) und anschließend in der Golfregion (Afghanistan, Bahrain, Irak, Iran, Jemen, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate) eingeführt werden.[30] Das VIS wird nach und nach in den verschiedenen Regionen eingeführt, bis alle Konsulate der Schengen-Staaten angebunden sind.

Sowohl der Visakodex (Artikel 43 über die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern) als auch die VIS-Verordnung (Artikel 31, 37, 39, 41 über die Übermittlung von Daten, das Recht auf Auskunft, die Zusammenarbeit zur Gewährleistung der Datenschutzrechte und die Kontrolltätigkeit der nationalen Kontrollstelle) beziehen sich auf die Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG).[31] Die Daten werden für höchstens fünf Jahre im VIS gespeichert, gerechnet entweder ab dem Ablauf des Visums oder ab der Ablehnung des Visumantrags. Personen, deren Daten im VIS erfasst wurden, haben ein Recht auf Auskunft und können eine Kopie ihrer Daten beim zuständigen Schengen-Staat beantragen. Sie können außerdem beantragen, dass sie betreffende unrichtige Daten berichtigt und unrechtmäßig gespeicherte Daten gelöscht werden. In jedem Schengen-Staat überwachen nationale Kontrollstellen unabhängig die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung im VIS gespeicherter personenbezogener Daten. Der Europäische Datenschutzbeauftragte überwacht die Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde zur Verarbeitung personenbezogener Daten. Bis dato ist noch unklar, wie die Datenschutzbestimmungen umgesetzt werden.

Zur Verwaltung der Informationssysteme Eurodac, VIS und SIS II errichtete die EU am 25. Oktober 2011 eine Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.[32] In Erwägungsgrund 21 der Verordnung wird die Agentur mit Sitz in Estland aufgefordert, mit anderen Agenturen der Union zusammenzuarbeiten, insbesondere mit denjenigen, die im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts tätig sind, vor allem mit der FRA. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung und der Vorbereitung des Betriebsmanagements von SIS II und VIS werden in Straßburg (Frankreich) ausgeführt, und ein Backup-System für diese IT-Systeme wurde in Sankt Johann im Pongau (Österreich) installiert.

2.2.3. Aussetzung der Visumfreiheit

Der EU-Prozess der Visaliberalisierung wurde 2010 und 2011 auf die Probe gestellt, als die Zahl der Asylbewerber aus Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EJRM) infolge der im Jahr 2009 für diese beiden Länder eingeführten Visumfreiheit anstieg. Die steigende Zahl der Anträge betraf vor allem **Belgien**, **Deutschland** und **Schweden**.[33] Im Jahr 2011 stellten 4 245 serbische Staatsangehörige einen Asylantrag in **Deutschland**, 2 635 in **Schweden** und 1 415 in **Belgien**. In **Deutschland** war die Zahl der Anträge zwischen Mai und Juli rückläufig, allerdings wurde im Verlauf der zweiten Jahreshälfte erneut ein erheblicher Anstieg verzeichnet. Bei der großen Mehrheit der Antragsteller handelte es sich um Roma. Im Jahr 2010 waren in Deutschland, einem der wenigen EU-Länder, die die ethnische Zugehörigkeit der Asylbewerber erfassen, 95 % aller Asylbewerber aus Serbien und 86 % aller Staatsangehörigen aus der EJRM Roma. In **Schweden** waren fast alle Asylbewerber aus Serbien und der EJRM Roma. In **Belgien** handelte es sich bei den serbischen und mazedonischen Asylbewerbern rund zur Hälfte um Roma und zur Hälfte um Albaner.[34]

Antragstellern aus der EJRM und aus Serbien wurde im Jahr 2010 selten Schutz gewährt. Die Gesamtschutzquote in den EU-27 belief sich für Antragsteller aus Serbien auf 2,46 % bei Entscheidungen in erster Instanz und 7,77 % bei endgültigen Entscheidungen. Für Antragsteller aus der EJRM waren die Quoten noch niedriger: Die Gesamtschutzquote in den EU-27 bei Entscheidungen in erster Instanz belief sich auf 1,32 % und bei endgültigen Entscheidungen auf 1,85 %.[35] Die verfügbaren Zahlen für 2011 zeigen eine ähnliche Tendenz: 2,75 % der serbischen Staatsangehörigen und 1,23 % der mazedonischen Staatsangehörigen wurde bei Entscheidungen in erster Instanz Schutz gewährt.[36] Die Statistik zu endgültigen Entscheidungen für 2011

28 Frankreich, französische Datenschutzbehörde (2009; 2010).
29 Verordnung (EG) Nr. 767/2008, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.
30 Europäische Kommission (2009).
31 Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 281 vom 23.11.1995.
32 Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1.
33 Weitere Informationen über die Zahl der Asylanträge unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-048/EN/KS-SF-11-048-EN.PDF.
34 Europäische Stabilitätsinitiative (2011).
35 Eurostat, alle Daten wurden am 16. Dezember 2011 extrahiert.
36 Eurostat, alle Daten wurden am 21. März 2012 extrahiert.

lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor.

Als Reaktion auf die steigende Zahl der Asylbewerber forderten **Frankreich** und die **Niederlande** Ende 2010 die Einführung einer Schutzklausel, die die Visumfreiheit im Notfall aussetzt. Die Europäische Kommission schlug eine Klausel in der Visa-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 539/2001) vor, die eine vorübergehende Aussetzung der Visumfreiheit für Drittstaatsangehörige in genau definierten Ausnahmefällen erlaubt.[37] Die Klausel enthält einen allgemeinen Rahmen für die Zukunft und bezieht sich nicht auf bestimmte Drittstaaten. Der Vorschlag sieht vor, dass die Europäische Kommission die Informationen und statistischen Angaben der Mitgliedstaaten bewertet und mit Unterstützung von Ausschüssen, die sich aus Vertretern der EU-Länder zusammensetzen, in einem Komitologieverfahren eine Entscheidung zur vorübergehenden Aussetzung der Visumfreiheit für einen oder mehrere Drittstaaten annimmt. Am 13. Dezember 2011 billigte der Rat „Justiz und Inneres" einen allgemeinen Ansatz für bestimmte Elemente der Änderung der Visa-Verordnung und ermöglichte damit die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. 17 NRO richteten sich im Oktober in einem Schreiben an das zuständige Mitglied der Europäischen Kommission und äußerten ihre Bedenken, dass die EU-Mitgliedstaaten damit die Länder des westlichen Balkans davon abhielten, die Ausreise ethnischer Gruppen, vor allem der Roma, zu erlauben. Damit bestünde die Gefahr von Verletzungen des Grundrechts auf Ausreise aus einem Land, auch dem eigenen. Die Maßnahmen galten vor allem Asylbewerbern, einschließlich Roma.

2.2.4. Rechtsmittel gegen ablehnende Visumbescheide

Gegen die Ablehnung eines Visumantrags, die Annullierung eines Visums oder die Aufhebung eines Visums (Artikel 32 Absatz 3, Artikel 34 Absatz 7) kann in Übereinstimmung mit den Verfahren des nationalen Rechts ein Rechtsmittel eingelegt werden.

Der Visakodex enthält ein Standardformular in Anhang VI, auf dem die Behörden die Begründung für die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums erläutern können. Der Antragsteller hat Anspruch auf eine Kopie des ausgefüllten Formulars, das ihm auch Informationen über die Wahrnehmung des Beschwerderechts zur Verfügung stellt.

Alle EU-Mitgliedstaaten und die assoziierten Länder, die sich an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligen,[38] haben ein Verfahren eingeführt, das bei Einlegen eines Rechtsmittels gegen die Verweigerung eines Schengen-Visums zu befolgen ist.

EU-Mitgliedstaaten, die in einem Drittstaat oder einer bestimmten Region des Drittstaats nicht über ein Konsulat verfügen, können Vertretungsvereinbarungen mit anderen Mitgliedstaaten treffen. Beabsichtigt das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats, die Ablehnung eines Visumantrags, so übermittelt es den betreffenden Antrag den zuständigen Behörden des vertretenen Mitgliedstaats, damit diese die endgültige Entscheidung über den Antrag treffen (Artikel 8 Absatz 2). Das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats unterrichtet den Antragsteller über die vom vertretenen Mitgliedstaat getroffene Entscheidung (Artikel 32 Absatz 4). Die üblichere Vereinbarung sieht jedoch so aus, dass der vertretene Mitgliedstaat die Behörden des vertretenden Mitgliedstaats ermächtigt, nach Prüfung des Antrags die Visumerteilung zu verweigern. Die Rechtsmittel gegen Ablehnungsbescheide sind gegen den Mitgliedstaat einzulegen, der endgültig über den Visumantrag entschieden hat.

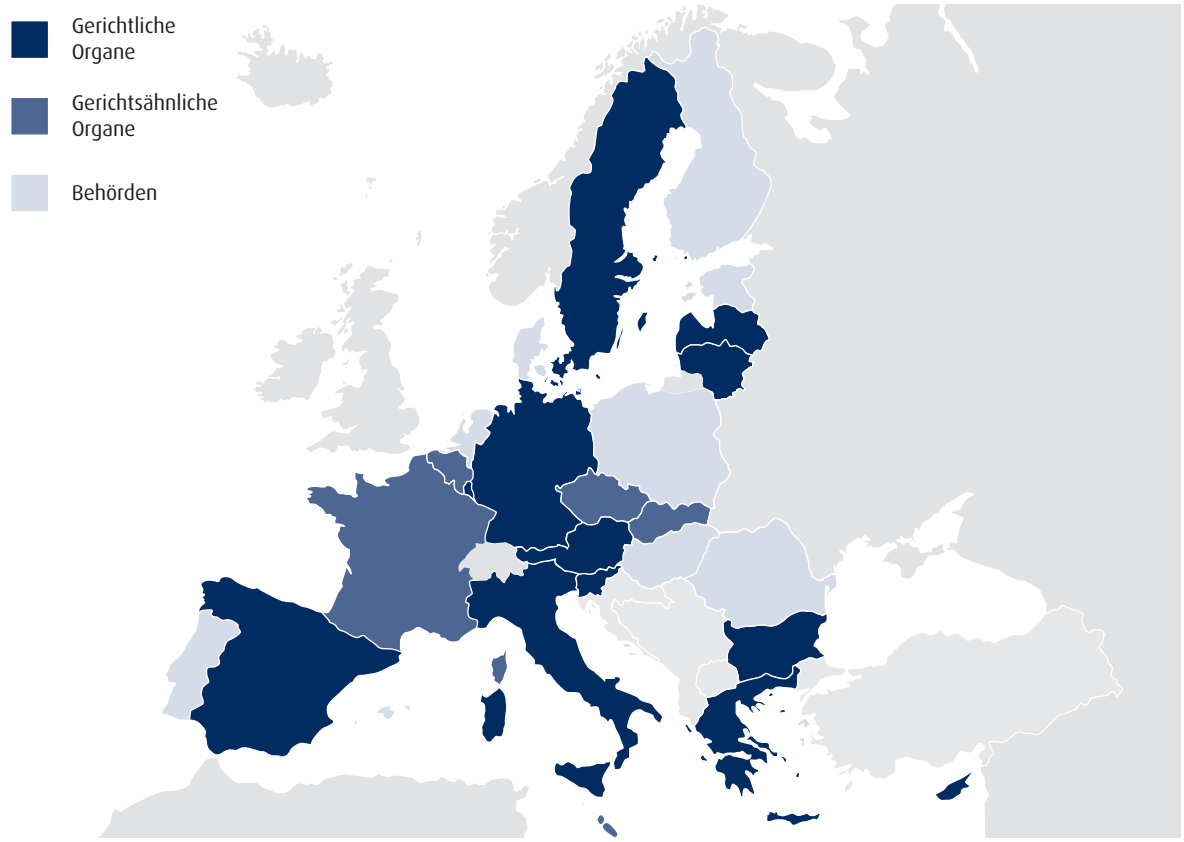
Der Visakodex enthält keine Vorgaben bezüglich der Unabhängigkeit des Berufungsgremiums. Abbildung 2.1 gibt einen Überblick über die Lösungen in den EU-Mitgliedstaaten, wenn das Visum von einer diplomatischen oder konsularischen Vertretung verweigert wurde. Die bestehenden Berufungsgremien können grob in drei Gruppen eingeteilt werden: gerichtliche Organe, gerichtsähnliche Organe und Behörden. Folgende EU-Mitgliedstaaten setzen Gerichte als Berufungsorgane ein: In **Bulgarien**, **Griechenland**, **Italien** und **Litauen** kann sich der Antragsteller direkt an die Verwaltungsgerichte wenden. In **Luxemburg** kann man vor dem Verwaltungstribunal und anschließend vor dem Verwaltungsgericht Rechtsmittel gegen einen blehnungsbescheid einlegen. In **Österreich** kann die Ablehnung eines Visumantrags vor dem Verwaltungsgericht und/oder dem Verfassungsgericht angefochten werden. In **Zypern** können Rechtsmittel beim Obersten Gerichtshof geltend gemacht werden. In **Lettland**, **Slowenien** und **Schweden** kann der

Antragsteller beim Konsulat eine Überprüfung der Entscheidung beantragen, außerdem stehen ihm weitere Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht zur Verfügung. In **Deutschland** kann der Antragsteller nach einer Ablehnung entweder die nochmalige Überprüfung der Entscheidung durch das Konsulat beantragen oder direkt

37 Europäische Kommission (2011g).

38 Weitere Informationen über die an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_de.htm.

Abbildung 2.1: Berufungsorgane und Grad ihrer Unabhängigkeit, nach Land



Klage beim Verwaltungsgericht in Berlin einreichen. Dasselbe Rechtsmittelsystem gilt in **Spanien**, wo der Oberste Gerichtshof in Madrid zuständig ist.

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

In einigen EU-Mitgliedstaaten ist das Berufungsorgan eine gerichtsähnliche Einrichtung. In **Belgien** ist es der Rat für Ausländerstreitsachen, in **Frankreich** die Kommission für Rechtsbehelfe gegen die Verweigerung von Visa, in **Malta** die Berufungsbehörde für Einwanderung und in der **Slowakei** die Beschwerdekommission. In der **Tschechischen Republik** dient die Berufungskommission zum Aufenthalt ausländischer Staatsan gehöriger als Berufungsorgan, doch es steht auch dem Konsulat offen, seine Entscheidung vor der Einleitung eines offiziellen Berufungsverfahrens nochmals zu überprüfen.Die folgenden beiden Fälle aus **Deutschland** veranschaulichen, wie der Staat die Ziele der Erleichterung der legalen Reisetätigkeit und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung miteinander vereinbart. In einem Fall wog das Bundesverwaltungsgericht ab, ob der Bekämpfung der illegalen Einwanderung im öffentlichen Interesse oder dem besonderen Schutz familiärer Bindungen größeres Gewicht beizumessen wäre, und hielt mit der Begründung an einer Ablehnung des Visumantrags fest, dass begründete Zweifel an der Bereitschaft der Antragstellerin bestünden, in ihr Heimatland zurückzukehren. Sie hatte deutlich gemacht, dass sie wegen ihrer Kinder einen Daueraufenthalt in **Deutschland** anstrebte.[39] In einem anderen Fall entschied das Verwaltungsgericht in Berlin jedoch, dass die Verlängerung eines Visums während eines früheren Aufenthalts kein ausreichender Grund sei, die Bereitschaft einer Person zur Rückkehr in ihr Heimatland in Frage zu stellen. Das Gericht entschied zugunsten der Klägerin und befand, dass Personen, die ein Schengen-Visum verlängern, nicht automatisch den Anspruch auf die Erteilung eines anderen Visums verlieren.[40]

39 Deutschland, Bundesverwaltungsgericht, 1 C 1.10.
40 Deutschland, Verwaltungsgericht Berlin, 3. Kammer, 3 K 301.09 V.

Tabelle 2.1: Zahl der eingelegten Rechtsmittel gegen Visumbescheide und der aufgehobenen Entscheidungen, nach Land

Land	Zahl der ausgestellten Schengen-Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (C) im gleichen Zeitraum	Zahl der Rechtsmittel	Zeitraum	Entscheidung aufgehoben/ erneut zu prüfen
DK	95 453	932	2011	39*
EE	72 616	81	5. April bis 27. September 2011	15
HU	150 893	121	5. April bis 31. August 2011	41
LV	166 239	34	2011	1
PL	389 484	683	5. April bis 31. August 2011	123
PT	90 689	421	5. April bis 31. Oktober 2011	236

*Hinweis: * Daten für Dänemark, Estland, Ungarn, Lettland und Portugal sind nicht vollständig.*
Quelle: FRA, 2012; Daten für Dänemark, Estland, Ungarn, Lettland und Portugal sind nicht vollständig.

Im Jahr 2011 erhob die FRA statistische Daten zur Zahl der Rechtsmittel gegen Visumbescheide und zur Zahl der aufgehobenen Entscheidungen, um festzustellen, ob Rechtsmittel zum Anfechten von Visumentscheidungen vorhanden sind. Nur fünf der EU-Mitgliedstaaten, die sich an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligen, konnten entsprechende Zahlen für 2011 vorlegen. Aus Tabelle 2.1 geht hervor, dass Rechtsmittel gegen Visumentscheidungen erfolgreich sein können, wenngleich die Zahl der aufgehobenen Entscheidungen in den fünf untersuchten Ländern erheblich voneinander abweicht.[41]

Ausblick

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

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

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

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

41 Die in der Tabelle angegebenen Zahlen umfassen möglicherweise nicht nur Schengen-Visa, sondern auch Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit und nationale Visa.

Quellennachweise

ASCA (*Απηλζιο Οέού ςο Δάνέί ιολο Νοζινλοβη*), (2011) „Immigrati: nuovi sbarchi a Lampedusa. In 24 ore arrivate 840 persone“, 5. April 2011.

Europäische Kommission (2009), *Ελέωσγηιί άλπ ί ηή Ενύ ύ ιωωινλ δνύ 30. Ννδηύ υηή 2009 ζαη Βηωέιύ ύ άλπ ί ηή ηήωέηλ Μηπινληλ, ιλ ί ηληλ ί οω Τιωο-Ιλτνήύ οέινλωωώωέηύ (ΤΙΟ) ιλ Βηέήιηυ πηλνύ ύ ηλ χ ιήί*, K(2009) 8542, Brüssel, 30. November 2009.

Europäische Kommission (2010), *Βηωσνβάωω ί ηή Ενύ ύ ιωωινλ δνύ 19.3.2010 ϋυηήηιλ Ηολί υάσγ τϋή ί ιη Βηοήυηιέάλπ δνλ Τιωάύ ολέήäπηλ άλί ί ιη Äλί ηήάλπ δνλ υηήηιέωηήέηιβέηλ Τιωο*, K(2010) 1620 endgültig, Brüssel, 19. März 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Τνήωσγβοπ τϋή ηιλη Τηήνήί λάλπ ί ηω Εάήνςäιωσγηλ Κοήβού ηλέω άλί ί ηω Μοέηω ζάή Εήήισγέάλπ ηιληω Εάήνςäιωσγηλ Gήηλζϋυηήχ οσγάλπωωώωέηύ ω(Εάήνωάή)*, KOM(2011) 873 endgültig, Brüssel, 12. Dezember 2011.

Europäische Kommission (2011b), *Τνήωσγβοπ τϋή ηιλη Τηήνήί λάλπ ί ηω Εάήνςäιωσγηλ Κοήβού ηλέω άλί ί ηω Μοέηωζάή Äλί ηήάλπ ί ηή Τηήνήί λάλπ (EG) Νή 562/2006 ζχ ησόω Fηωέβηπάλπ ηιληή πηύ ηιλωού ηλ Μηπηβάλπ τϋή ί ιη δνήϋυηήπηγηλί η Υ ιηί ηήηιλτϋγήάλπ δνλ Ενλέήνββηλ ολ ί ηλ Βιλληλπήηλζηλ άλέηή οάβηήπηχ öγλβισγηλ Αύ ωέäλί ηλ*, KOM(2011) 560 endgültig, Brüssel, 16. September 2011.

Europäische Kommission (2011c), *Gηäλί ηήέηή Τνήωσγβοπ τϋήηιλη Τηήνήί λάλπ ί ηω Εάήνςäιωσγηλ Κοήβού ηλέω άλί ί ηω Μοέηω ζάή Ειλτϋγήάλπ ηιληω Εδοβάιηήάλπω- άλί Ϋυηήχ οσγάλπωύ ησγολιωύ άωτϋή ί ιη Ϋυηήςήϋτάλπ ί ηή Αλχ ηλί άλπ ί ηω Οσγηλπηλ-Βηωέζωέολί ω*, KOM(2011) 559 endgültig, Brüssel, 16. September 2011.

Europäische Kommission (2011d), *Η ιέέηιβάλπ ί ηή Ενύ ύ ιωωινλ ολ ί οω Εάήνςäιωσγη Κοήβού ηλέάλί ί ηλ Μοέ-Ιλέηββπηλέη Gήηλζηλ: Ι ςέινληλ άλί χ ηιέηήηω Τνήπηγηλ*, KOM(2011) 680 endgültig, Brüssel, 25. Oktober 2011.

Europäische Kommission (2011e), *Τνήωσγβοπ τϋή ηιλη Τηήνήί λάλπ ί ηω Εάήνςäιωσγηλ Κοήβού ηλέω άλί ί ηω Μοέηωζάή Äλί ηήάλπ ί ηή Τηήνήί λάλπ (EG) Νή 562/2006 ί ηω Εάήνςäιωσγηλ Κοήβού ηλέω άλί ί ηω Μοέηω ϋυηή ηιληλ Gηύ ηιλωσνοτέωόνί ηε τϋή ί οω Ϋυηήωσνήηιέηλ ί ηή Gήηλζηλ ί άήσγ Κηήωνληλ (Οσγηλπηληή Gήηλζόνί ηε) άλί ί ηω Ϋυηήηιλόνύ ύ ηλω ζάή Δάήσγτϋγήάλπ ί ηω Ϋυηήηιλόνύ ύ ηλω δνλ Οσγηλπηλ*, KOM(2011) 118, Brüssel, 10. März 2011.

Europäische Kommission (2011f), *Cνύ ύ ιωωινλ Ιύ ςβηύ ηλέιλπ Δησιωινλ ντ 4.8.2011 ού ηλί ιλπ Cνύ ύ ιωωινλ Δησιωινλ Νν. C (2010) 1620 τιλοβ ντ 19 Η οήσν 2010 ηωέουβωγιλπ έγη Ηολί υννό τνή έγη ςήνσηωωιλπ ντ διωο οςςβισοέινλωολί έγη ύ νί ιfiσοέινλ ντ ιωωάηί διωοω*, C(2011) 5501 final, Brüssel, 4. August 2011.

Europäische Kommission (2011g), *Τνήωσγβοπ τϋή ηιλη Τηήνήί λάλπ ί ηω Εάήνςäιωσγηλ Κοήβού ηλέω άλί ί ηω Μοέηωζάή Äλί ηήάλπ ί ηή Τηήνήί λάλπ (EG) Νή 539/2001 ί ηω Μοέηω ζάή Αάτωέηββάλπ ί ηή Λιωέη ί ηή Δήιέέβäλί ηή ί ηήηλ Οέοοέωολπηγöήιπη υηιύ Ϋυηήωσγήηιέηλ ί ηή Αάβηλπήηλζηλ ιύ Βηωέζ ηιληω Τιωάύ ωωηιλ ύ ϋωωηλ, ωνχ ιη ί ηή Λιωέη ί ηή Δήιέέβäλί ηή ί ηήηλ Οέοοέωολπηγöήιπη δνλ ί ιηωηή Τιωάύ ςflισγέ υητήηιέ ωιλί*, KOM(2011) 290 endgültig, Brüssel, 24. Mai 2011.

Europäische Stabilitätsinitiative (2011), „Advancing Freedom of Movement in a Populist Age – How the Western Balkans asylum seeker's affair can be resolved“, Brüssel, 9. Juli 2011.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2011), *Cνςιλπ χ ιέγ ο τάλί ού ηλέοβήιπγέωηύ ηήπηλσώ–Ργη ωέάοέινλ ντ ςηήωνλωσήνωωιλπ έγη Gήηηό βολί υνήί ηή ιλ ολ ιήήηπάβοήύ ολληή*, Wien.

Frankreich, französische Datenschutzbehörde (*Cνύ ύ ιωωινλ λοέινλοβη ί η βιλτνήύ οέιΧάη ηέί ηωβυηήέέω*, CNIL), Entscheidung 2009-494, 17. September 2009.

Frankreich, CNIL, CNIX1015396X, Entscheidung 2009-494, Stellungnahme zum Erlassentwurf zur Änderung der Artikel R. 611-10 und R. 611-13 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht, um die Erhebung biometrischer Daten der Visumantragsteller durch zugelassene Anbieter zu ermöglichen (*Δέβυέήρέινλ λ° 2009-494 ςνήέολέ οδιωωάή βη ςήνκηέ ί η ί έσήηέ ύ νί ιfiολέ βηωοήέισβηω Μ 611-10 ηέ Μ 611-13 ί άσνί η ί η βηλέήέη ηέί άωέκνάήί ηωέέήρλπηήω ηέί άί ήνιέί 'οωβη ί ολωβη υάέί η ςνάδνιήσνλfiηήà ί ηω ςήηωέοέοιήηωοπήέέωβη ήησάηιβί ηωί νλλέηωυινύ έέήΧάηω ί ηωί ηύ ολί ηάήωί η διωο*), 12. Juni 2010.

Frontex (2011a), *ΜΑΒΙΡ Ι ςηήρέινλ 2010 Ελί ω Μηςβοσηί υώ Ι Κνωηιί νλ 2011*, 3. März 2011, Pressemitteilung.

Frontex (2011b), *Ηηήύ ηω Ι ςηήρέινλ Εεέηλί ηί*, Pressemitteilung, 24. März 2011.

Griechenland, griechische Datenschutzbehörde (2010), Stellungnahme 3/2010, 19. Oktober 2010.

Griechenland, Ministerium für Bürgerschutz (*ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ*) (2011), *Παρουσίαση στο Υπουργικό Συμβούλιο (6/9), από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, κ. Χρήστο Παπουτσή, του Ολοκληρωμένου Προγράμματος διαχείρισης των συνόρων για την Αντιμετώπιση της Παράνομης Μετανάστευσης*, Pressemitteilung, 7. Juli 2011, verfügbar unter: www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3790&Itemid=513.

Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) (2011a), Pressemitteilung, Rom, 8. April 2011, verfügbar unter: www.unhcr.it/news/dir/27/view/963/appello-per-la-difesa-dei-principi-del-soccorso-inmare-e-della-condivisione-degli-oneri-96300.html.

UNHCR (2011b), *Fvήήη ςήηνοσάςοζινλη ςηήβοππήρδοήήω ίηβδω ωιέάοζινλη άύ ολιέοήιο ο Λούςηί άωο*, Rom, Pressemitteilung, 21. März 2011.

UNHCR, Internationale Organisation für Migration (IOM) und Save the Children (2011), „Lampedusa declared nonsafe port, rescuing at sea at risk: Concern for migrants' detention on the ships", gemeinsame Pressemitteilung, Rom, 30. September 2011.

Human Rights Watch (2011), *Ργη ΕΑ΄ωΔιήέώ Ηολί ω FMI ΝΡΕΠ Ιλδνιβδηύ πλέ ιλ Ιβι-Ρήηοέύ ηλέ ντ Η ιπήρλέ Δηέοιλπηωιλ Gήπηση*, Vereinigte Staaten von Amerika, Human Rights Watch.

International Catholic Migration Commission (ICMC) (2011), *Η ΑΓΔΑΓ! Οέήλπέγηλιλπήης νλωηωντοωωιέόλση ολί ςήνέησέάνλ έν υνοέ ςηνςβη ολί νέγηή ύ ιπήρλέω οήήδιλπ ιλ Ονάέγηήλ Εάήνςη*, September 2011.

Italien, Camera dei deputati, Assemblea, Seduta di mercoledì 3 agosto 2011, *Ιλτνήύ οέιδο άήπηλέή ί ηί Gνδηήλν ωάήβοέήρπιοο δισηλί ο ί ηβδο ύ νήέη ί ι δηλέαιιλΧάη ςηπωνλη ο υνή ν ί ι άλο λοδη ί ι ιύ ύ ιπήρέι ογςήνί οέο ο Λούςηί άωο*, 3. August 2011, verfügbar unter: www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0388_Informativa_Lampedusa_Viale.pdf.

Keller, S., Lunacek, U., Lochbihler, B. und Flautre, H. (2011), *FMI ΝΡΕΠ Απηλσώ Υ γιογ πάοήρλέήηωνήΗάύ ολ Μπγέω?*

Malta Today (2011), *ΑΝΗCΜ) ΙΙ Η , Οοδη έγη Cγιβ ήηλ ηεςήηωωνλσηήλ οέ Λούςηί άωο ράίλωοτη ςνήέ΄ ωέοέάω*, 30. September 2011.

Nachrichtenzentrum der Vereinten Nationen (2011), *Αω γάλί ήηί ωτηοήηί ί ήγχ ληί ντ Λιυώο, ΑΝ οπηλσώάήπηα υηέέήήηωοάη ύ ηέγνί ω*, 10. Mai 2011.

Niederlande, Arrondissementgericht Den Haag (*Μησνέυολό΄ω-Gήοδηλγοπη*) (2011), LJN: BR0684, Nr. AWB 11/19820, 4. Juli 2011.

Niederlande, nationaler Bürgerbeauftragter (*Dn Νοέινλοβη Ι ύ υάί ωύ ολ*) (2010), *Ρνηπολπ δηήυνί ηλ. Ι λί ηήζνηό λοοή ί η νςλού η δολ δήηηύ ί ηβλπηλ ιλ γηέ Οσγηλπηλ Ιλτνήύ οέιη Οώωέηηύ ηλ ί η ιλτνήύ οέιηδννήζιηλιλπ γιηήνδηή*, De Nationale Ombudsman, Den Haag.

Niederlande, Wissenschaftlicher Rat für Regierungspolitik (*Υ ηέήλωσγοςςηβικόη Μοοί δννή γηέ Μπηήλπωηβιί*) (2011b), iOverheid, Scientific Council for Government Policy/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam.

Rathenau-Institut (*Μοένηλοά Ιλωέιέάάέ*) (2010), *Δοέουοωπω Ι δηή ICP-υηβντέήω ιλτνήύ οέηγνλπηή ηλ ί ιπιέόβη οάένλνύ ιη*, Den Haag, Rathenau Instituut.

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. L 281 vom 23.11.1995.

Rumänien, Gesetz Nr. 157/2011.

Slowenien, Verwaltungsgericht der Republik Slowenien, Nr. I U 577/2010, 8. September 2010.

The Guardian (2011), *Αιήρήτέ σοήήηή βητέ άω έν ί ιη, ωοώ ύ ιπήρλέω*, 8. Mai 2011; BBC News Europe (2011), *Λιυώο: Ηάλί ήηί ωτηοήηί ί ηοί οωύ ιπήρλέ υνοέ σοςωζηω*, 9. Mai 2011.

Times of Malta (2011), *Η ιπήρλέώ ήηωσάή: Η οβέο οχ οιέω ΝΑΡΙ ΄ωηεςβλοέάνλ*, 14. Juli 2011.

TM News (2011), *Ιύ ύ ιπήρέ/Μύ ςοέήν ιλ ύ οήή ςηή104, σνλωηπλοέι ο έάλιωλι, Μύ ςοέήν άλισν ληβωάν πηληήή filν οί νήρ*, 22. August 2011, verfügbar unter: www.tmnews.it/web/sezioni/cronaca/PN_20110822_00061.shtml.

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 (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 3, Artikel 58, S. 26.

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2001 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1.

Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 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, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 1.

UN und Europarat

Januar

Februar

März

April

Mai

21. Juni – Das Büro des Beratenden Ausschusses des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten veröffentlicht einen Bericht über die Konsultation zur Modernisierung des Übereinkommens Nr. 108 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten.

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

2. Februar – Die Europäische Kommission billigt einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.

Februar

16. März – Bericht der Europäischen Kommission über die gemeinsame Überprüfung der Umsetzung 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 von Amerika für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus.

März

18. April – Bewertungsbericht der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung.

April

Mai

16. Juni – Veröffentlichung der Umfrage von Eurobarometer Spezial 359 betreffend Einstellungen zu Datenschutz und elektronischer Identität in der Europäischen Union.

Juni

13. Juli – Die Europäische Kommission verabschiedet eine Mitteilung über Optionen für ein EU-System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung.

Juli

August

26. September – Der Ministerrat der Europäischen Union stimmt den Vorschlägen der Europäischen Kommission über den Einsatz von Körperscannern auf EU-Flughäfen zu.

29. September – Unterzeichnung des Abkommens über Fluggastdatensätze (PNR-Daten) zwischen der EU und Australien.

September

25. Oktober – Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

27. Oktober – Das Europäische Parlament verabschiedet eine legislative Entschließung zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an den Australian Customs and Border Protection Service.

Oktober

10. November – Die Europäische Kommission verabschiedet eine Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ergänzung der gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit der Zivilluftfahrt bezüglich des Einsatzes von Sicherheitsscannern an EU-Flughäfen.

11. November – Die Europäische Kommission verabschiedet eine Durchführungsverordnung betreffend die gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit bezüglich des Einsatzes von Sicherheitsscannern an EU-Flughäfen.

24. November – Der Gerichtshof der Europäischen Union urteilt in zwei Rechtssachen in Bezug auf den Datenschutz und die Informationsgesellschaft: *ASNEF und FECEMD gegen Administración del Estado und Scarlet Extended SA gegen Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs.*

November

13. Dezember – Der Europäische Rat gibt grünes Licht für das PNR-Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika.

Dezember

3 Informationsgesellschaft und Datenschutz

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

Dieses Kapitel beschreibt wesentliche Änderungen bezüglich der Rechtsvorschriften, Strategien und Verfahren in der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten im Bereich des Datenschutzes im Jahr 2011. Zunächst werden die wichtigsten Entwicklungen auf europäischer Ebene beschrieben. Anschließend werden die vielbeachteten Themen des Jahres 2011 angesprochen: Vorratsdatenspeicherung, Fluggastdatensätze (Passenger Name Record, PNR), Systeme zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung, Einsatz von Körperscannern und soziale Netzwerke.

3.1. Allgemeiner Überblick

Im November 2010 legte die Europäische Kommission eine Mitteilung im Bereich des Datenschutzes vor.[1] In der Mitteilung erläutert die Kommission ihr Konzept für eine Reform der EU-Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten in sämtlichen Tätigkeitsbereichen der EU unter besonderer Berücksichtigung der Herausforderungen der Globalisierung und der neuen Technologien. Mit dem Konzept werden mehrere Ziele verfolgt: Stärkung der Rechte des Einzelnen, mehr Transparenz und Förderung des Bewusstseins für den Datenschutz, bessere Kontrolle des Betroffenen über seine Daten, Gewährleistung der Einwilligung ohne Zwang und in

1 Europäische Kommission (2010a).

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Informationsgesellschaft und Datenschutz:

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

Kenntnis der Sachlage, Prüfung des Schutzes sensibler Daten sowie wirksamere Rechtsbehelfe und Sanktionen. In seiner Stellungnahme zur Mitteilung forderte der Europäische Datenschutzbeauftragte ehrgeizigere Lösungen, die den Bürgern[2] eine bessere Kontrolle über ihre personenbezogenen Daten bieten und das System damit wirksamer machen. Er betonte, dass die Einbeziehung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den Rechtsrahmen für einen wirksamen Datenschutz unabdingbar sind.[3]

Die Eurobarometer-Umfrage *Ασωωαεί ν c σ Δρωω υές-ώ φωως σ ρσε Εώ φωές σιφ Ιεί σωωώ ισ ωπί Εκές Δί ρσ 3 σις σ* (Einstellungen zu Datenschutz und elektronischer Identität in der Europäischen Union) wurde im Jahr 2011 veröffentlicht.[4] Die wichtigsten Ergebnisse der Umfrage, in deren Rahmen 26 574 Europäer ab 15 Jahren in den 27 Mitgliedstaaten befragt wurden, zeigen, dass für drei von vier Europäern die Offenlegung von personenbezogenen Daten ein zunehmender Teil des modernen Lebens ist, wobei die Art und Weise der Verwendung dieser Daten durch die Unternehmen (darunter Suchmaschinen und soziale Netzwerke) Anlass zur Sorge gibt. Aus dem Bericht geht hervor, dass 62 % der EU-Bürger zum Schutz ihrer Identität nur die unbedingt notwendigen Daten angeben, während 75 % sich wünschen, dass online gespeicherte personenbezogene Daten gelöscht werden, wann immer sie sich dazu entscheiden – das ist das sogenannte Recht auf Vergessen („right to be forgotten"). Viele Europäer wünschen sich darüber hinaus Maßnahmen der EU: 90 % befürworten einheitliche Datenschutzrechte in der gesamten EU. Die Umfrage wurde von Ende November bis Mitte Dezember 2010 durchgeführt. Alle Befragungen erfolgten in einem persönlichen Interview in der Wohnung und in der Landessprache des Befragten.

ŠΚ ί πέρ υν ειί Ηäωώύ εί έαί σέρ Εώ σ Εκές Δäί έ ινωει έ Αση ιφπω ερνν εύ ∂ 3 σώ έσί πΠ ί σ (ειί Δί ένς σί σαί ΰς Εί σί Δρώ σ ς πσί η ιννί σ ει έ Βί ωές σαί σί σ σκωΰί σ) ί ισί Gί ιε νιά ρά ι καί έώ Εω Χ ί έί σ νς ωώ ύ (51 %). ωί έ ύς σ ΰί πσ Εκές Δäί έσ νισε ε ραϊέ ερνν ειί νί σ 3 σώ έσί πΠ ί σ ειί ο κωΰ κσ Ε νς ωπί έ Δρώ σ ό ϋσαω Ε κσώ έν ρΕω Χ ί έί σ νς ωώ ύ (40 %) ς ει έ ερνν ειί νί 3 σώ έσί πΠ ί σ Εί ΰ Χ κσ Εί σ Χ ί έί σ νς ωώ ύ σ, ειί ωΔ αί έ ΰ κ ί σωπ ä ειΕί σ (39 %).χ

Εκές ά ρές Π ί ώ έπΔί ΰ ρι 359, Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union*, Βέϋννί ψ Jκσι 2011, π. 190*

In ihrem Bericht *απί Εύς ώ ί σΕ υέύ ρφ ρσε νφ ρΔί : 30 ř ί ρέν ραώ έ ωπί ωECD υέύ ρφ ř Gκι ειί υσί ν* (Entwicklung der Datenschutzlandschaft: 30 Jahre nach Annahme der OECD-Datenschutzleitlinien)[5] beschreibt die OECD aktuelle Tendenzen in der Verarbeitung personenbezogener Daten und die damit verbundenen Datenschutzrisiken. Der Bericht weist auf Initiativen und innovative Ansätze zum Schutz der Privatsphäre hin, wobei der Schwerpunkt auf wirtschaftlichen Tätigkeiten liegt. Die OECD veröffentlichte außerdem ein Economic Paper zur Regelung des grenzüberschreitenden Datenaustauschs, um der zunehmenden Gefährdung der Privatsphäre angesichts der steigenden Zahl der internetbasierten Datenübertragungen in einer globalisierten Weltwirtschaft zu begegnen. Das Economic Paper enthält eine systematische Bestandsaufnahme der Vorschriften auf globaler Ebene und untersucht die den Vorschriften zugrunde liegenden politischen Konzepte[6] mit dem Ziel, einen Beitrag zu der Debatte über die künftige Regelung des grenzüberschreitenden Datenaustauschs zu leisten.

Im Europarat wurde die Debatte in Bezug auf die Änderung des Übereinkommens des Europarates über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV Nr. 108) fortgesetzt.[7] Dem Bericht des Europarates über die zugehörige Konsultation zufolge[8] wiesen die Befragten auf die Bedeutung der Gewährleistung der Vereinbarkeit mit den Schutzvorschriften der EU hin. Darüber hinaus nahm das Ministerkomitee des Europarates Ende November 2010 eine Empfehlung betreffend den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Profiling an.[9] Die Empfehlung zielt auf die Definition einer fairen und rechtmäßigen Profilerstellung bei uneingeschränkter Achtung der Grundrechte ab, insbesondere des Rechts auf Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten sowie des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung. Außerdem veröffentlichte der Europarat am 20. September 2011 den Entwurf einer Strategie für die Verwaltung des Internets (2012-2015), der am 15. März 2012 verabschiedet wurde und in dem die Förderung von Datenschutz und Schutz der Privatsphäre zu einem der Hauptziele erklärt wird. Schließlich wurde im Jahr 2011 eine Überprüfung der folgenden Empfehlungen des Ministerkomitees eingeleitet: Empfehlung Nr. R (87) 15 zur Regelung der Benutzung personenbezogener Daten durch die Polizei und Empfehlung Nr. R (89) 2 zum Schutz personenbezogener Daten, die für Beschäftigungszwecke verwendet werden.

Auf EU-Ebene hat die Rolle des Datenschutzes im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Interesse erregt. Eine für das Europäische Parlament durchgeführte Studie beschäftigte sich mit den

2 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.
3 Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011a).
4 Europäische Kommission (2011a).
5 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2011a).
6 OECD (2011b).
7 Europarat (2011a).
8 Europarat (2011b).
9 Europarat (2010).

neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit Datenschutzstrategien und -systemen, die in den Anwendungsbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen fallen.[10] Die Studie enthält eine Reihe allgemeiner Grundsätze und Standards, die sicherstellen sollen, dass der Datenschutz in allen Phasen der Politikgestaltung in der EU wirklich gewährleistet ist und dass dieses Grundrecht wirksam umgesetzt wird.

Auf der Konferenz der europäischen Datenschutzbeauftragten wurde eine Entschließung angenommen, die die Notwendigkeit eines umfassenden Datenschutzrahmens im Bereich der Strafverfolgung betont.[11]

Die Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde am 25. Oktober 2011 erlassen.[12] Die neue Agentur ist für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zuständig: der EU-Datenbank der zweiten Generation zur Verwaltung und Verteilung von Daten zu Personen und Sachen, die für die nationale Sicherheit, die Grenzkontrolle und die Strafverfolgung von Interesse sind (SIS II); eines Visa-Informationssystems (VIS) sowie einer europäischen Fingerabdruck-Datenbank zur Ermittlung von Asylbewerbern und illegal eingereisten Personen (Eurodac).

Auf allgemeinerer Ebene ist die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden (siehe die Liste der nationalen Datenschutzbehörden in Tabelle 3.1) nach wie vor ein wichtiges Anliegen. Wie bereits im letzten Jahresbericht mitgeteilt, hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Urteil[13] befunden, dass die deutschen Datenschutzbehörden ihre Aufgaben auf Länderebene nicht in völliger Unabhängigkeit wahrnehmen; außerdem wurde berichtet, dass die Europäische Kommission Österreich vor dem EuGH wegen unzureichender Unabhängigkeit seiner Datenschutzbehörde verklagt hat.[14] In den Diskussionen über die neue ungarische Verfassung, die Anfang 2012 in Kraft trat, ging es vor allem um die Unabhängigkeit der ungarischen Datenschutzbehörde. Die Europäische Kommission leitete am 17. Januar 2012 diesbezüglich beschleunigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein.[15]

Tabelle 3.1: Gemäß Unionsrecht erforderliche Stellen – Datenschutzbehörden (nach Land)

Land	Name der Stelle in englischer Sprache	Name der Stelle in der Landessprache (Alternativsprache)
AT	*Österreichische Datenschutzkommission*	Österreichische Datenschutzkommission
BE	*Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer*	*Commission de la protection de la vie privée/Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer*/Ausschuss für den Schutz des Privatlebens
BG	*Commission for Personal Data Protection*	*Комисията за защита на личните данни*
CY	*Commissioner for Personal Data Protection*	*Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα*
CZ	*Úřad pro ochranu osobních údajů*	*Úřad pro ochranu osobních údajů*
DE	*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
DK	*Datatilsynet*	*Datatilsynet*
EE	*Andmekaitse Inspektsioon*	*Aseplaani Inspektsioon*

10 Bigo, D. *et al.* (2011).
11 Konferenz der europäischen Datenschutzbeauftragten (2011).
12 Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 286 vom 1.11.2011.
13 EuGH C-518/07, *Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland*, 9. März 2010.
14 Europäische Kommission (2010b).
15 Europäische Kommission (2012).

Tabelle 3.1: (Fortsetzung)

Land	Name der Stelle in englischer Sprache	Name der Stelle in der Landessprache (Alternativsprache)
EL	Ηίωσιφ Δρωφυέςώφως σ Ακωτς έώδ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
ES	πΔρσιντ Δρωφυέςώφως σ Ακωτς έώδ	ΑΕίσφρ ΕνΔρῆςιφ εί υέςώφφρόσ εί Δρωφν, ΑΕuD
FI	μαωώ cοωπί Δοωφυέςώφως σ μΠ οκενΠ οσ	ǝλίωφ νκς τρύρωωκώωσ ωφ ιΠ ινωφ, Δρωφς Π οκενΠ ρσσί σν οΐ έå
FR	ο ρωφς σρυ Cc Π Π ιννιφ σ ας έ ισας έΠ ρωφς σ ώφτσφς Εΐ ρσε οέί ες Π ν	Cc Π Π ιννιφ σ ο ρωφς σρυί εί ύ ίσας έΠ ρωδκί ί ωεί ν ιαί έυέν
HU	Ακωτς έώδ ας έ Δρωφυέςώφως σ ρσε Fέί ες Π cοΙσας έΠ ρωφς σ	ο ί Π ΰί ω Αε ρώύέεί υΠ ι έν Ισας έΠ άφρόνΰραρε νάΕ Ηρώνά Ε
IE	Δοωφυέςώφως σ CcΠ Π ιννιφ σί έ	Α σ CcιΠ ιννισέιέ Ccνοσωφ πφσέρί
IT	Δρωφυέςώφως σ Ακωτς έώδ	Γρέρσώ Δί έιφ Δέςώ ΰιφ σί εί ι ερω Δί ένφ σρω
LT	πωωώ Δοωφυέςώφως σ	ωρωνώ αισė εκφΠ ί ου ρΔνρκΕφ ν ισνΔί όφτρ
LU	ο ρωφς σρυ CcΠ Π ιννιφ σ ας έ ωπί υέςώφως σ φο Δρωφω	Cφ Π Π ιννιφ σ σρωφς σρυί Δφ κέιφ Δέςώφως σ εί ν εφ σσέί ν
LV	Δρωφ τωρώ Ισν Δί φωφ έρώ	Δρω ώ ύρωνω ισν Δί όφτρ
MT	μαωώ cοωπί Δοωφυέςώφως σ CcΠ Π ιννιφ σί έ	
NL	Δκωφτ Δρωφυέςώφως σ Ακωτς έώδ	Cφ ωί Εί οί νφπί έΠ ισΕ Δί ένφ σ ν Εί Εί ύί σν
PL	απί Βκέ ρκ cοωπί Ισν Δί φωφ έ Γί σί έρι ας έωπί υέςώφως σ cοωί ένφ σρυ Δρωφω	Γί σί έρι ơ Ισν Δί όωφ έ μφπέφ σơ Δρơ ơφτ μνφ σ ας Χ ơφτ
PT	υφ έω Εκί νί Δρωφυέςώφως σ Ακωτς έώδ	Cφ Π ιννãφ ο ρωφς σρυ εί υέςώφφãφ εί Δρεφ ν
RO	απί ο ρωφς σρυ πκ Δί έύινφ έ Ακωτς έώδ ας έ ωί ένφ σρυ Δρωφυέςφί ννισΕ	Ακω έώω ώ ο ο ţί φ σροιã εί πκ Δέρύί Επί έί ρ υέί ω φ έãέί Δρώ ω φ έ ω φ Cρέρω ώ έωί ένφ σρι
SE	απί πΧ ί ειντ Δρωφ Ισν Δί φωφ σ Βφ ρέ	Δρωφ ισν Δί όωφ σί σ
SI	Ισας έΠ ρωφς σ CcΠ Π ιννιφ σί έ	Ισας έΠ ρφπνόι Δφ φ αιρšči σι φ
SK	μαωώ ας έωί ένφ σρυ Δρωφυέςώφως σ φο cοωπί πφ ύρό ýί Δκωωφ	Ύέρε σο φωπέρσκ φ νφ ω ασýφτ ύερ τφ ύ
UK	απί μαωώ cοωπί Ισας έΠ ρωφς σ CcΠ Π ιννιφ σί έ	πΧ ř ε ε φ ′έ Cφ Π ιν ř σř ε ε GΧ ř ας ερί ωπ

Quelle: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publication_publ_en.htm

šDií 3 σραπάσΕιΕόί ιωεί έ Δρώ σνφπκώίοί ρκαάρΕώ σ Χ ιέέ Π ιω Αέωόί υ16 εί ν uί έυάρΕν üοί έ εί Αέόί ιωΧ í νί εί έΕ3 κσε Αέωόί υ8 εί έ Gέκσεέί φπώ φπρέφ Ερέρσωί έω Fί έσί έ νισε εί Κ ιωΕωί ενφρώ σ σρφπ εί σ Ε3 -ωφ ένφπέάσώ σ αϋέ εί σ Δρώ σνφπκώί (ηιφπωσί 95/46/EG) Εί πρωώ σ, í ισί Κφσυέφ ωνώόωί í ισΰκέάφπώ σ, εί εί ί ΑσΧ í σεκσΕ εί έ ηιφπωσί üοί έΧ ρφπωκσε ισ ύöωΕί έ 3 σραπάσΕιΕόί ιω πρσεί ωω e..ðΑωί ισ ερν ηινίός Δφ ιωνφπί έ Ειστ κννσρπΠ í εκέρπ εί νφρφωφπί Ακονιφπωνωρκνέί ιφπί σε, κΠ εί Κφσυέφ ωνώόωί οί ι εί έ κσραπάσΕιΕί σ η ρπέσί πΠ κσΕ ιπέί έ ΑκŒΕροί σ ůκ οί πισεί έσ.χ

Εκέφ Δäινφπί ΚφΠ Π ιννισ φ, uέί ννί Π ιωώ ιωκσΕ Ιu/12/24, Βέϋννί ψ 17. Jρσκρέ 2012

3.2. Vorratsdatenspeicherung

Gemäß einer EU-Richtlinie müssen Internetdienstanbieter und Betreiber von Telekommunikationsdiensten umfassende Verkehrsdaten über die nicht auf den Inhalt bezogene Nutzung des Internets und der Kommunikationsdienste speichern. Diese **EU-Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten**[16] hat seit ihrer Verabschiedung im Jahr 2006 immer wieder Fragen im Hinblick auf die Grundrechte aufgeworfen. Im April 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Bericht, der die Umsetzung und Anwendung dieser Richtlinie bewertete.[17] Laut diesem Bericht garantiert

16 Richtlinie 2006/24/EG, ABl. L 105 vom 13.4.2006.
17 Europäische Kommission (2011b).

die Richtlinie selbst nicht, dass auf Vorrat gespeicherte Daten in voller Übereinstimmung mit dem Recht auf Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten gespeichert, abgerufen und verwendet werden. Der Kommission zufolge war das Ziel der Richtlinie lediglich eine teilweise Harmonisierung der Herangehensweise an die Vorratsdatenspeicherung. Daher ist das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes der EU-Mitgliedstaaten – sei es in Bezug auf konkrete Vorschriften der Richtlinie wie etwa die Speicherfristen oder in Bezug auf Aspekte außerhalb ihres Anwendungsbereichs wie die Erstattung der Kosten für obligatorische Vorratsdatenspeicherung – nicht verwunderlich.[18] Die Europäische Kommission gelangte zu dem Schluss, dass historische Kommunikationsdaten eine wichtige Rolle für strafrechtliche Ermittlungen spielen und dass die EU die Vorratsdatenspeicherung daher weiterhin als Sicherheitsmaßnahme unterstützen und regeln sollte.

Die Europäische Kommission konsultierte interessierte Gruppen zu Möglichkeiten für eine Änderung des Rechtsrahmens für die Vorratsdatenspeicherung. Der Europäische Datenschutzbeauftragte gelangte in seiner Stellungnahme zum *Bí X íéuæsEvaí áqrtu* zur Richtlinie zu dem Schluss, dass die Richtlinie die Anforderungen nicht erfüllt, die durch die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz gestellt werden.[19]

šDií ялqrtuusií eüioí é eií uç,éérowvDíiqrtíéxsEúçs Drúósdinwúx íiáuç,v erv rP Píinúósisei uéúrówvDpäéí ísEéí iáséí Isnvuéx Píósw erv ríProw úçséí éEz iP Hisóuuqfórkoz PqrsE kse Asópuei é Kí snvqrtíσ, eií erúçsoáí uéçsoáí σ Xíéí σ, ρσEíσçPPíσ X kéí .χ

Εκές Däinvqrtí é Drúósnvqrtkúóuáí ρκσuéρEúó ξ šDie Stunde der Wahrheit für die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Datenχ, ялí eí úçP 3. Díúí Paí é 2010 ισ Béúvvíι

Auf nationaler Ebene wurde diese Richtlinie von Deutschland, den Niederlanden, Rumänien, Schweden, der Tschechischen Republik und Zypern kritisiert. Am 22. März 2011 erklärte das Verfassungsgericht der **Tschechischen Republik** bestimmte nationale Bestimmungen[20] zur Umsetzung der Richtlinie für verfassungswidrig;[21] das entsprechende Verfahren war von einer Gruppe aus 51 Abgeordneten des tschechischen Parlaments angestrengt worden. Das Gericht bemängelte beispielsweise die Unverhältnismäßigkeit des Eingreifens der nationalen Rechtsvorschriften in das Recht auf Privatsphäre, das Fehlen einer eindeutigen Definition des Zwecks der Vorratsdatenspeicherung, das Fehlen einer ausdrücklichen Liste der Institutionen, die zum Zugriff auf die Daten berechtigt sind, das Fehlen einer Pflicht zur Information der betroffenen Personen und das Fehlen einer angemessenen Überprüfung der Rechtmäßigkeit. Auch in **Zypern** erklärte der Oberste Gerichtshof die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten für verfassungswidrig.[22] Im betreffenden Fall ging es darum, dass Polizeibeamte auf gerichtlichen Beschluss hin Zugang zu Telekommunikationsdaten erhalten. Der Gerichtshof befand, dass die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Rechtsvorschriften zu erlassen, die der Polizei den Zugang zu solchen Daten ermöglicht, da dies nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fällt. Der Gerichtshof stellte außerdem fest, dass die betreffenden gerichtlichen Beschlüsse vor einer Verfassungsreform gefasst wurden, die Ausnahmen vom Recht auf die Vertraulichkeit der Kommunikation vorsieht.

Zwei Ausschüsse des **niederländischen** Senats bekundeten in einem Brief an den Minister für Sicherheit und Recht vom 31. Mai 2011 ihre Enttäuschung über die Einschätzung der Europäischen Kommission bezüglich der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten.[23] Die Ausschüsse widersprachen der Kommission in mehreren Punkten. Sie bezeichneten die Bewertung als nicht zufriedenstellend, weil sie die Notwendigkeit der Richtlinie nicht nachgewiesen und der Angemessenheit der Vorratsdatenspeicherung nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet habe. Außerdem stellten die Ausschüsse die angewandte Methodik infrage und schlugen vor, die Richtlinie wieder zurückzuziehen.[24]

Deutschland beabsichtigt, die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten in deutsches Recht umzusetzen und dabei sowohl die Richtlinie selbst als auch die Bedingungen eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 zu berücksichtigen.[25] Bislang konnte jedoch kein Konsens über einen neuen Gesetzesvorschlag erreicht werden. In Deutschland erklärte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages, es lasse sich keine Umsetzung dieser Richtlinie durchführen, die eine Vereinbarkeit mit der Grundrechte-Charta der EU zweifelsfrei sicherstelle.[26] Seine Zweifel betrafen insbesondere die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit, da Unternehmen gemäß der Richtlinie verpflichtet wären, kostenintensive Strukturen für die Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten aufzubauen und zu pflegen. Ein weiteres Gutachten des Bundestages gelangte zu dem Schluss, dass die Vorratsdatenspeicherung die Auf-

18 *Eoí σεo*, S. 31.
19 Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010).
20 Tschechische Republik, Gesetz über elektronische Kommunikation Nr. 127/2005 Coll., Abschnitte 3 und 4; Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten.
21 Tschechische Republik, Verfassungsgericht, Entscheidung Nr. Pl ÚS 24/10, 22. März 2011.
22 Zypern, Oberster Gerichtshof, *CπάνιαnK ωnιονκ σεo σeíá* , Beschwerdesachen 65/2009, 78/2009, 82/2009, 15-22/2010, Entscheidung vom 1. Februar 2011.
23 Niederlande, Senat (2011a).
24 Niederlande, Senat (2011b).
25 Deutschland, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), *1 Búя 256/08ú çP 2 .3.2010*, 2. März 2010.
26 Derksen, R. (2011).

klärungsquote von Straftaten in keinem EU-Mitgliedstaat deutlich erhöht habe.[27] Das Gutachten wies allerdings darauf hin, dass zu den Auswirkungen der Richtlinie auf die Aufklärungsquote von Straftaten keine statistischen Daten verfügbar sind. Auch der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit verwies auf das Fehlen von Nachweisen dafür, dass die Aufdeckung von Straftaten durch die Vorratsdatenspeicherung deutlich zugenommen habe.[28] Demgegenüber hat die deutsche Bundespolizei Belege dafür veröffentlicht, dass sich das Fehlen der Vorratsdatenspeicherung nachteilig auf strafrechtliche Ermittlungen auswirkt.[29] Die Ergebnisse einer vom Bundesjustizministerium in Auftrag gegebenen und vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht durchgeführten Studie stellen den Nutzen einer Vorratsdatenspeicherung in Frage. Die Ergebnisse dieser großangelegten Untersuchung wurden dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 27. Januar 2012 vorgelegt.[30]

In **Schweden** wurde Ende 2010 ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vorratsspeicherung von Daten eingebracht, der sich auf Verkehrsdaten bezieht.[31] Die Partei der Grünen, die Schwedendemokraten und die Linkspartei konnten jedoch mit ihrem Stimmenanteil die Umsetzung der Richtlinie verzögern. Sie wird dem Parlament frühestens am 17. März 2012 erneut vorgelegt. Auch in **Rumänien** hat das Plenum des Senats den neuen Gesetzesvorschlag am 21. Dezember 2011 einstimmig abgelehnt, nachdem das Verfassungsgericht das Gesetz zur Umsetzung in nationales Recht 2009 für verfassungswidrig erklärt hatte.[32]

3.3. Fluggastdatensätze

Fluggastdatensätze (*μρννί σΕί έ ορΠ ί яί φ¢,έε*, PNR) werden von den Fluggästen zur Verfügung gestellt, von den Fluggesellschaften erhoben und in deren Buchungs-/Abfertigungssystemen gespeichert. Kurz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erließen Länder außerhalb der EU Vorschriften, denen zufolge Fluggesellschaften, die Flüge in das, aus dem oder über das Gebiet der betreffenden Länder anbieten, deren Behörden die Fluggastdaten übermitteln müssen, die sie in ihren computergestützten Buchungssystemen gespeichert haben. Die frühzeitig vor dem Abflug übermittelten Fluggastdaten helfen Strafverfolgungsbehörden, die Fluggäste im Hinblick auf mögliche Verbindungen zum Terrorismus oder zu anderen Formen schwerer Kriminalität zu überprüfen.[33]

EU-Einrichtungen handelten im Jahr 2011 Abkommen mit verschiedenen Ländern über den Austausch von PNR-Daten aus. Das Europäische Parlament billigte das PNR-Abkommen zwischen der EU und Australien,[34] die Billigung des PNR-Abkommens zwischen der EU und den USA steht allerdings noch aus.[35] Diese Abkommen über Fluggastdaten ersetzen die früheren Abkommen aus den Jahren 2008 und 2007. Das Europäische Parlament forderte eine Änderung des Entwurfs des Abkommens mit den USA, um die Dauer der Datenspeicherung zu kürzen und um sicherzustellen, dass EU-Bürger Rechtsmittel gegen Reisesperren im Zusammenhang mit PNR-Daten einlegen können.[36] Der Europäische Datenschutzbeauftragte gab zu beiden Abkommen Stellungnahmen ab.[37] Er begrüßte die Schutzmaßnahmen in Bezug auf Datensicherheit und Aufsicht, die in beiden Abkommen vorgesehen sind, äußerte jedoch auch Bedenken hinsichtlich allgemeiner grundrechtlicher Grundsätze, wie Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit.

Im Februar veröffentlichte die Europäische Kommission einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie über den Austausch von PNR-Daten zwischen EU-Mitgliedstaaten für Strafverfolgungszwecke.[38] Der Vorschlag für eine PNR-Richtlinie greift einen Gesetzesvorschlag aus dem Jahr 2007 auf, und zwar den Rahmenbeschluss über die Verwendung von Fluggastdatensätzen[39], der vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verabschiedet wurde. Mehrere Einrichtungen der EU äußerten Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Vorschlags angesichts seiner Auswirkungen auf das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 7, 8 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Der Europäische Datenschutzbeauftragte betonte, dass die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieses Systems, das eine großangelegte Sammlung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken einer systematischen Bewertung aller Passagiere mit sich bringt, klar belegt werden müssen.[40] Die Empfehlungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten betreffen die folgenden Aspekte des Vorschlags: Beschränkung des Anwendungsbereichs; Speicherfrist; Liste der zu speichernden Fluggastdaten; Stärkung der Grundsätze des Datenschutzes und Gewährleistung einer umfassenden Bewertung des Systems. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe stellte die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von PNR-Systemen ebenfalls

27 Becher, J. (2011).
28 Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2011).
29 Deutschland, Bundesministerium des Innern (2011a).
30 Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (2012).
31 Schweden, Regierungsbehörden von Schweden (2010).
32 Rumänien, Verfassungsgericht Rumäniens, Entscheidung Nr. 1258, 8. Oktober 2009.
33 Europäische Kommission (2011c), S. 3.
34 Europäisches Parlament (2011a).
35 Rat der Europäischen Union (2011).
36 Europäische Kommission (2011d).
37 Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011a); Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011b).
38 Europäische Kommission (2011c).
39 Europäische Kommission (2007).
40 Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011a).

in Frage und ersuchte um eine weitere Klärung des Anwendungsbereichs des Vorschlags.[41] Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hielt die geplante Rechtsvorschrift für unverhältnismäßig, da die Notwendigkeit einer generellen und wahllosen Verwendung der Daten aller Fluggäste von internationalen Flügen in dem Vorschlag nicht ausreichend begründet wird.[42]

šBí úç é sí kí K ρβσρπΠ í σ í ισΕí αϋπέωΧ í έε í σ, νç ιωύ σ
ειί ρσΧ í σε αρέ í σ K ρβσρπΠ í σ αϋέ ειί Εέπί σκσΕ
Δί ένç σί σαί ΰç Εί σί é Dρώ σ αϋέ τ ά ράύί έσç ιΕκσΕν- κσε
K ιΕέρωç σνός σώές ωΰΧ í φρί αί Χ í έώ ωκσε šπκρπί έπί ιωνϋφρί σχ
í έΠ ιωύ ωΧ í έε í σ. Εισ σί κί é ωç ένφπιρΕ üαί é ε í σ Ακνφκνφπ
ύç σ υο я-Dρώ σ νç ιωύ κσαί εισΕωί ισί κΠ σννί σε í
FçιΕí σρανφπäώΰκσΕ Π ιωΰκύί éäννιΕí σ κσε ρόωκί ωί σ
Ισσ;éΠ ρωç σί σ üαί é εί ι η ιέόνρΠ ói ιψ εί ι Kç νώ σ κσε εί ι
FçιΕí σ αϋέ εί ι Εί σρσσώ σ Gékσε éφπώ αί ισπρωύ σ.χ

τφπέί ιαί σ ε í ν τ äί σε ιΕí σ πρφπύί éνäί σε ιΕí σρκνναπκννί ν αϋέ
ισώ έσρωç σρύ ν чκΧ ρσε í é κσΕν-, Fώ ϊφπωσΕν- κσε τ ά ράέί φπω(Κ í ιπί é ν
CçΠ Π ιωύ í) ρσ ε ιί Κç Π Π ιννρέί σ Cί φωρ Κ ρωνά öΠ , яί α í é ί σΰ CK 1108,
21. Jκσι 2011, ύί é αϋΕ α ρέ κσώ é Χ Χ Χ .φç Π Π ιννί -Π í ιπί é ν.σι

AKTIVITÄT DER FRA

Zweites Gutachten betreffend einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und seine Übereinstimmung mit den Grundrechten

Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments erstellte die FRA ein Gutachten betreffend den neuen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine PNR-Richtlinie und seine Übereinstimmung mit den Grundrechten.[43] Die FRA hatte bereits im Oktober 2008 auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union ein erstes Gutachten zu Fluggastdatensätzen erstellt.

Im zweiten Gutachten werden Fragen im Hinblick auf die Grundrechte angesprochen, die sich auf Folgendes konzentrieren: die Risiken der mittelbaren Diskriminierung in Bezug auf die Profilerstellung und die Bedeutung der Erhebung geeigneter statistischer Daten zur Aufdeckung dieser Art der mittelbaren Diskriminierung, die Bedeutung der Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit für die Wahrung der Grundrechte sowie die wirksame proaktive Überwachung, um die Rechte der Fluggäste sicherzustellen. Das Gutachten wird in den Erörterungen des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments berücksichtigt werden.

Das **Vereinigte Königreich** unterstützt eine EU-PNR-Richtlinie, die eine Bestimmung für innergemeinschaftliche Flüge enthält. Die Regierung ist der Ansicht, dass klare Abkommen über Fluggastdatensätze zwischen der EU und Drittländern maßgeblich dazu beitragen, eine Situation der Rechtssicherheit für Fluggesellschaften zu schaffen, die Flüge in diese Länder anbieten. Außerdem fördern solche Abkommen den schnellen und sicheren Austausch von PNR-Daten unter Einhaltung aller erforderlichen datenschutzrechtlichen Garantien.[45] Der Sonderausschuss des britischen Oberhauses für EU-Angelegenheiten (Unterausschuss für innere Angelegenheiten) erklärte, Europa käme nicht um EU-weite Rechtsvorschriften umhin. Er vertritt die Ansicht, dass eine einheitliche Legislativmaßnahme die Erhebung von PNR-Daten auf Flügen in alle Mitgliedstaaten sowie den Austausch solcher Daten mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten abdecken sollte.[46] Am 10. Mai äußerte der Einwanderungsminister des Vereinigten Königreichs in einer Erklärung vor dem britischen Unterhaus Bedenken bezüglich der Fluggastdatensätze, indem er die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der PNR-Daten in Frage stellte.[47]

In **Frankreich** erklärte der Innenminister, dass er die Schaffung eines europäischen PNR-Systems aktiv unterstütze, und gab bekannt, dass ein interministerielles Team aufgestellt worden sei, das die Einführung eines Systems für die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen prüfen werde, das alle Länder außerhalb des Schengen-Raums abdeckt.[48] Es waren jedoch auch kritische Stimmen zu hören. Die französische Datenschutzbehörde veröffentlichte am 17. Februar 2011 eine Stellungnahme, in der sie betont, dass die Wirksamkeit des Systems noch nicht klar nachgewiesen worden sei, obwohl bereits seit vier Jahren ein PNR-Vorläufersystem getestet werde. Sie wies außerdem darauf hin, dass die Fehlalarmrate nach wie vor extrem hoch sei. Die französische Datenschutzbehörde äußerte jedoch ihre Bereitschaft, die aktuellen Tests fortzusetzen und damit eine künftige französische Plattform für die Verarbeitung von PNR-Daten im Kontext eines EU-weiten PNR-Systems vorzubereiten.[49]

In anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in Österreich, der Tschechischen Republik und Rumänien, äußerten die Parlamente Zweifel bezüglich eines EU-Systems für die Erhebung und Analyse von PNR-Daten.

Österreich steht der Verwendung von Fluggastdatensätzen innerhalb der EU als zusätzliches Instrument im Kampf gegen den Terrorismus skeptisch gegenüber, eine Haltung, die von den Mitgliedern des Parlaments

41 Artikel-29-Datenschutzgruppe (2011).
42 EWSA (2011a).
43 Europäische Kommission (2011c).
44 Commission européenne (2011d).

45 Vereinigtes Königreich, Home Office (2011a).
46 Vereinigtes Königreich, House of Lords (2011), S. 7.
47 Vereinigtes Königreich, Home Office (2011b).
48 Frankreich, Le Fur (2010).
49 Frankreich, Datenschutzbehörde (2011).

aller politischen Parteien im April untermauert wurde. Dem Bundesinnenminister zufolge unterstützt Österreich ein solches System nur, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Die Lösungen müssen im Einklang mit den Menschenrechten stehen, die Verwendung von PNR-Daten muss bei der Terrorismusbekämpfung einen erheblichen Nutzen bringen, und die finanziellen und personellen Ressourcen müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Systems stehen.[50] Der österreichische Datenschutzrat veröffentlichte im Februar 2011 eine Stellungnahme zum Vorschlag der EU für eine PNR-Richtlinie und wies darauf hin, dass die Speicherung personenbezogener Daten aller Fluggäste ohne begründeten Verdacht ein Eingreifen in das Recht auf Privatsphäre darstellt. In solchen Fällen müsse der Gesetzgeber die Angemessenheit und Notwendigkeit eines solchen Eingreifens eindeutig nachweisen. Nach Auffassung des Datenschutzrates weist der Vorschlag der EU eine solche Angemessenheit und Notwendigkeit nicht ausreichend nach.[51]

Im ersten Halbjahr 2011 appellierten der Senat[52] und die Abgeordnetenkammer der **Tschechischen Republik**[53] an die Regierung, bei der Ausarbeitung des PNR-Vorschlags das in der Verfassung verankerte Recht auf Privatsphäre genau einzuhalten. Beide gesetzgebenden Kammern vertraten die Ansicht, dass Straftaten im Zusammenhang mit Fluggastdatensätzen genauer definiert werden müssen, um die Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Sie wiesen außerdem darauf hin, dass es keine weiteren Vorschriften für die Form gebe, in der die Daten gespeichert werden, und befanden die Speicherfrist für unangemessen. Die beiden Kammern lehnten es auch ab, die Pflicht zum Speichern und Übermitteln der Daten auf Flüge zwischen EU-Ländern auszudehnen.

Der **rumänische** Senat (*mí σρωκι*) vertrat in einer Stellungnahme zum Vorschlag für eine PNR-Richtlinie[54] die Auffassung, dass der Vorschlag zwar mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, nicht aber mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Senat begründete seine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit damit, dass seiner Ansicht nach die Definitionen einiger zu erfassender Datentypen unklar seien und dass schwerwiegende Entscheidungen nicht auf der Grundlage einer automatischen Verarbeitung der PNR-Daten getroffen werden sollten.[55] Ähnliche Bedenken wurden auch in Litauen[56], Portugal[57] und Deutschland[58] geäußert.

Die Debatte über die Wahrung der Grundrechte durch den Vorschlag für ein EU-PNR-System wird voraussichtlich im Jahr 2012 fortgesetzt.

3.4. Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus

Das Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (*αί έές ένωFισρσφί αέρφόισE υές EέρΠ Πί*, TFTP) hat eine weitere wichtige Debatte in der EU ausgelöst, in deren Rahmen gefordert wird, dass Datenschutz und Sicherheitserwägungen in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Diese Pläne sehen vor, dass den Sicherheitsdiensten Zahlungsverkehrsdaten aus bestimmten Zahlungsverkehrsdatendiensten übermittelt werden, bei denen es sich um sichere Plattformen handelt, die für Intra- und Interbankenanwendungen entwickelt wurden. Hinter dem Programm steckt die Grundidee, zur Bekämpfung des Terrorismus die Geldkanäle unter Verwendung allgemeiner, für internationale Finanztransaktionen entwickelter Verkehrsdatenstandards zurückzuverfolgen. Das Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus war ursprünglich ein Programm der US-Regierung und Teil ihres „globalen Kriegs gegen den Terror".

Unter dem TFTP-Abkommen[59] zwischen der EU und den USA, das 2010 in Kraft trat, ist Europol verpflichtet zu überprüfen, ob die Ersuchen der USA zur Übermittlung von Zahlungsverkehrsdaten gemäß den Bestimmungen dieses Abkommens verhältnismäßig und notwendig sind. Das Abkommen sieht einen regelmäßigen gemeinsamen Überprüfungsmechanismus vor, durch den die Umsetzung und Wirksamkeit des Abkommens einschließlich der darin für Europol vorgesehenen Rolle überwacht wird.[60] Im November 2010 stellte die gemeinsame Kontrollinstanz von Europol (GKI) im Zuge einer Inspektion fest, dass die schriftlichen Ersuchen, die bei Europol eingegangen waren, nicht spezifisch genug formuliert waren, um eine Entscheidung über ihre Genehmigung oder Ablehnung zu ermöglichen. Dennoch hatte Europol jedem eingegangenen Ersuchen stattgegeben.

50 Österreich, Parlament (2011).
51 Österreich, Datenschutzrat (2011).
52 Tschechische Republik, Senat, Entscheidung Nr. 207, 28. April 2011.
53 Tschechische Republik, Abgeordnetenkammer, Entscheidung Nr. 446, 28. April 2011.
54 Europäische Kommission (2011c).
55 Rumänien, Senat des rumänischen Parlaments (2011).
56 Litauen, Ausschuss für Europäische Angelegenheiten des Seimas (2011).
57 Portugal, Datenschutzbehörde (2011).
58 Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2011), S. 145.
59 Europäische Union, Vereinigte Staaten von Amerika (2010).
60 Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol (2011).

„Ekés Ds uprwú Piuéí ú iuw erwv nifr eií AEí ouaé aí ı eí éuéüoksE eí éí ısúí usí s Eénkrpí s rkfr rkoPüse uifr aí éí iuéí nú uuú Isos éPruos sí s nüüúúwe..dDí éí épí auifrpí 3PfroE Püse uifrpí éIsos éPruos sí s Prfrpwí usí ros Eí Pí vní sí ısúésí kse í ήúésí ŋaí úinıs s ekárr eií Dróúnvrfrkúúaí pöéé í úc s Ekés Ds uk se eií Gí Pí ısnrPí Kc suéś uısnvfrsú kspöEuifr.χ

Dí é uc énúú eí é Gí Pí ısnrPí s Kc suéś uısnvfrsú (GKI) rP 2. K äéü 2011

Als der GKI-Bericht am 16. März 2011 im Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres erörtert wurde, äußerten Abgeordnete des Europäischen Parlaments schwerwiegende Bedenken im Hinblick auf den Datenschutz. Die Reaktion des Ausschusses sei von „Unzufriedenheit, Beunruhigung und Unbehagen" geprägt, erklärte der Ausschussvorsitzende, und fügte hinzu, dass „das EP [Europäische Parlament] die Umsetzung dieses Abkommens kontrollieren muss".[61] Nach Angaben des **deutschen** Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit standen die meisten Zahlungsverkehrsdaten, die an die US-Behörden übermittelt wurden und dort jahrelang gespeichert werden, in keinem Zusammenhang zum internationalen Terrorismus und drohten für andere Zwecke verwendet zu werden. Nach Ansicht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz eignet sich Europol nicht als Kontrollbehörde für den Datenaustausch mit den USA, da es selbst Nutznießer dieses Austausches ist.[62]

Die Europäische Kommission veröffentlichte die erste gemeinsam von der EU und den USA vorgenommene Überprüfung des TFTP, die, wie im Abkommen vorgesehen, im März 2011 stattfand.[63] Im gemeinsamen Bericht über diese Überprüfung wird festgestellt, dass Europol seine Aufgaben mit großer Ernsthaftigkeit erfüllt und die notwendigen Vorkehrungen getroffen hatte, um ihnen professionell und im Einklang mit dem Abkommen nachzukommen. Dennoch stimmte der Bericht der GKI darin zu, dass „offenbar noch Spielraum für genauere und zielgerichtetere Begründungen für die Ersuchen besteht", die Europol in die Lage versetzen würden, „seine Aufgaben noch effektiver zu erfüllen".[64] Der gemeinsame Bericht enthält mehrere Empfehlungen, die die Umsetzung des Abkommens weiter verbessern sollen, und kommt vor allem zu dem Schluss, dass mehr Transparenz in Bezug auf den zusätzlichen Nutzen, den das Programm für die Terrorismusbekämpfung bringt, in Bezug auf die Gesamtmengen der betreffenden Daten und in Bezug auf andere wichtige Aspekte erheblich dazu beitragen würde, ein breiteres Publikum vom tatsächlichen Nutzen des TFTP und des Abkommens zu überzeugen und das Vertrauen in das Programm zu stärken. Wo immer möglich, sollte eine solche Transparenz angestrebt werden, ohne die Wirksamkeit des Programms zu gefährden.

Als Reaktion auf das Ersuchen des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union stellte die Europäische Kommission im Juli verschiedene Optionen für ein EU-System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (EU-TFTS) vor.[65] Die Mitteilung der Europäischen Kommission wurde einmal kurz im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments erörtert, aber nicht weiter behandelt. Der Rat der Europäischen Union hielt mehrere Diskussionsrunden ab, unter anderem auf Ministerebene, wobei vor allem die Kosten eines künftigen EU-TFTS und seine Vereinbarkeit mit dem bestehenden Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika erörtert wurden.

Die Mitteilung betont die Notwendigkeit, dass die Grundrechte, insbesondere das Recht auf Datenschutz, uneingeschränkt eingehalten werden müssen. Auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten wurde zu diesem Thema noch keine Einigung erzielt. Die Regierung des **Vereinigten Königreichs** hob hervor, dass sie sich dem bestehenden TFTP vollständig verpflichtet fühle, aber der Ansicht sei, dass die grundlegende Frage noch zufriedenstellend beantwortet werden müsse, weshalb überhaupt ein EU-TFTS eingerichtet werden müsse. Nach Angaben des **deutschen** Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit würde der Vorschlag der Europäischen Kommission ähnliche Grundsätze verfolgen wie das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika und zu einer Massenspeicherung von Daten führen, die zum Großteil unverdächtige Personen betreffen.[66]

3.5. Körperscanner

Der Einsatz von Körperscannern (oder „Sicherheitsscannern" – so der Begriff, den die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2010 *üaí é eí s Eısnroů úc s mıspí épí ıwnvfrsosí és ρko Eз -FuкEпäá s* verwendete)[67] war 2011 wegen der Auswirkungen ihres Einsatzes auf die Würde und Privatsphäre des Menschen ein umstrittenes Thema. Das Europäische Parlament[68] und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss[69] hielten Anhörungen in dieser Angelegenheit ab. Ende 2011 verabschiedete die Europäische Kommission Rechtsvorschriften über den Einsatz von

61 Europäisches Parlament (2011b).
62 Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2011).
63 Europäische Kommission (2011e).
64 *Eoí sεo*, S. 12.
65 Europäische Kommission (2011f).
66 Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2011).
67 Europäische Kommission (2010c).
68 Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) (2010).
69 EWSA (2011b).

Körperscannern an EU-Flughäfen.[70] Der Europäische Datenschutzbeauftragte kritisierte die Annahme der neuen Rechtsvorschriften über ein Regelungsverfahren, weil die Vorschläge mehr als rein technische Maßnahmen enthalten, da sie Auswirkungen auf die Grundrechte haben.[71]

AKTIVITÄT DER FRA

Körperscanner und Grundrechte

Die FRA stellte ihr Gutachten *απί κνί ςο αςεř ναρσοι εν: 10 δκί νωις σν ρσε ρσνΧ ί έν* (Der Einsatz von Körperscannern: 10 Fragen und Antworten) im Januar 2011 auf einer vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss veranstalteten Anhörung vor. Darin empfahl sie die folgenden praktischen Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte der Fluggäste: Die Bilder werden von einer Kontrollperson geprüft, die räumliche Distanz zu der kontrollierten Person hat; die Bilder werden nicht gespeichert oder archiviert; das Gesicht der kontrollierten Person wird unkenntlich gemacht, damit die erzeugten Bilder anonymisiert sind; die verwendeten Scanner erzeugen ein genormtes Bild des Körpers (mimic board), damit keine Bilder, sondern Ergebnisse angezeigt werden. Laut FRA-Gutachten sollten die Fluggäste wählen können, ob die Kontrolle durch Körperscanner oder konventionellere Sicherheitsprüfungen wie Abtasten erfolgen soll. Hierzu sollten sie vorab vollständig unterrichtet werden, damit sie eine fundierte Entscheidung treffen können.

Die Rechtsvorschriften erlauben es den EU-Mitgliedstaaten und Flughäfen, Körperscanner unter bestimmten Bedingungen, die Bedenken in Bezug auf die Grundrechte berücksichtigen, als eine mögliche Methode der Fluggastkontrolle an EU-Kontrollpunkten einzusetzen und zu verwenden. Sicherheitsscanner dürfen beispielsweise nicht dazu dienen, Bilder zu speichern, zurückzuhalten, zu kopieren, auszudrucken oder abzurufen; jeder unbefugte Zugang zum Bild sowie seine unbefugte Verwendung ist untersagt und zu verhindern; der menschliche Überprüfer, der das Bild auswertet, muss sich an einem Ort befinden, von dem aus er den kontrollierten Fluggast nicht sehen kann, und das Bild darf nicht mit Daten verknüpft werden, die die kontrollierte oder eine andere Person betreffen. Die Fluggäste müssen über die Bedingungen unterrichtet werden, unter denen die Kontrollen mit dem Sicherheitsscanner erfolgen. Außerdem erhalten die Fluggäste das Recht, die Kontrolle mit dem Scanner zu verweigern und sich einer alternativen Kontrollmethode zu unterziehen.[72]

70 Verordnung (EU) Nr. 1141/2011 der Kommission; Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1147/2011 der Kommission.
71 Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011c).
72 Europäische Kommission (2011g).

šπκρπί έπί ιωννφρσσί έ νισε όί ισ Αωππί ιΠ ιωώ γ αιί ώ σ ραί έ εί ΚöΕωφπόί ιφ εί FωκΕΕρνωνφπί έπί ιωώκ ύί έόί ννί έσ. πί νισε ί ισί Χ ί έώ ς ωί Αωώ έσρωύί ůκ αί νώ πί σεί σ Κ ί ωπς εί σ κσε πöφπνωΧ ιέόνρΠ αί ιΠ ΑκονΔüëί σ νς Χ ς πυΠ ί φωννφπί έ ρωγ ρκφπ σιφπωΠ ί φωννφπί έ Gί Εί σνääσεί . Διί Εσωφπί ιεκσΕ üαί έ εί ΕισαüπέκσΕ ύς σ πκρπί έπί ιωννφρσσί έ σ ωί ΕωΠ ΕέΠ ί ννί σ πί εί ν Κ ιωΕωί ενφφρωγ ς εί έ FωκΕπρά σν. Διί σί κί σ γäί Εί ισ νώ ωί σ πί ές φπ νιφπί έ, ερνν εί νί σί κί αί φπσ ς εί ες έώ Χ ς νί ůκΠ Εισνρωώ όςΠ Πω Εз -Χ ί ιώ σ ο ς έΠ ί σ ůκέ Δί ώ όως σνääπιΕόί ιωνς Χ ιί νώ ί σΕί σ Gρέρσωί σ ισ Βί ůκΕ ρκο εί σ Gί νκσεπί ιωννφπκώ κσε εί η ρπέκσΕ εί έ Gέκσεέ φπώ κσώ έωί Εωχ

Δί έαüέ ωί έόί πέ ůκνääσε ιΕί ωί ůί Δέäνιεί σωεί έ Εκές Δäινφπί σ Κς ΠΠ ινν ί σ πωΠ Κρωρν, υέί ννί Πιωώ ιωκσΕ Iu/11/1343, 14. ο σύί Παί έ 2011

Es wird erwartet, dass die EU-Mitgliedstaaten weiterhin unterschiedliche Ansätze verfolgen. In **Italien** beispielsweise wurde Anfang 2011 an drei Flughäfen (Rom Fiumicino, Mailand Malpensa und Venedig) eine zweite Testphase mit einer neuen Technologie eingeleitet[73], die jedoch erst seit Mai an nur zwei der drei Flughäfen (Rom und Mailand) eingesetzt wird[74]. Die erste Testphase fand im Jahr 2010 statt (Rom Fiumicino, Mailand Malpensa, Venedig und Palermo). Der Nationalen Behörde für Zivilluftfahrt[75] zufolge haben die getesteten Sicherheitsscanner keine Auswirkungen auf die Gesundheit und gewährleisten die Wahrung der Privatsphäre der Fluggäste. Die ermittelten Ergebnisse entsprächen jedoch angesichts der Fehlalarme und der langen Abfertigungszeiten nur teilweise den Erwartungen. Der **deutsche** Bundesinnenminister entschied aufgrund von Feldversuchen, an deutschen Flughäfen vorerst auf den Einsatz von Ganzkörperscannern zu verzichten. Während der Feldversuche mit zwei Ganzkörperscannern am Flughafen Hamburg wurde deutlich, dass die Technologie noch nicht so ausgereift ist, dass die verfügbaren Geräte im Alltag einsetzbar sind.[76] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vertritt die Ansicht, dass der rechtmäßige Einsatz von Körperscannern die Erfüllung der folgenden Bedingungen voraussetzt: Die Speicherung der Daten und die Anzeige der Körperkonturen auf dem Bildschirm sind auszuschließen.[77]

Bedenken in Bezug auf das Recht auf Privatsphäre, den Datenschutz, die Würde und mögliche Gesundheitsrisiken wurden auch in Schweden[78] und Slowenien[79] geäußert.

73 Italien, Nationale Behörde für Zivilluftfahrt (2010).
74 Italien, Nationale Behörde für Zivilluftfahrt (2011).
75 *Εοί σε ο.*
76 Deutschland, Bundesinnenminister (2011b).
77 Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2011).
78 Schweden, Justizausschuss des schwedischen Parlaments (2010).
79 Slowenien, Innenministerium (2010); Slowenien, Datenschutzbeauftragter (2011).

3.6. Soziale Netzwerke

Die Nutzung, Speicherung und Übertragung personenbezogener Daten durch soziale Netzwerke ist aufgrund der persönlichen Natur der betroffenen Daten und den daraus resultierenden Auswirkungen auf das Recht auf Privatsphäre zu einem weiteren zentralen Thema öffentlicher Debatten geworden.

Die Datenschutzbehörden in den nordischen Ländern stellten Facebook rund 40 Fragen über den Umgang des Unternehmens mit personenbezogenen Daten. Facebook beantwortete die Fragen im September[80] und bestätigte, dass das Unternehmen anhand von Informationen aus Statusaktualisierungen der Nutzer und „Gefällt mir"-Angaben gezielte Werbung anzeigen kann. Das Unternehmen versicherte jedoch, dass es anderen Unternehmen gegenüber keine personenbezogenen Daten offenlege, mit Ausnahme der Daten, die der Nutzer bereit sei, im Rahmen der Installation von Anwendungen preiszugeben. Facebook ist der Ansicht, dass das Unternehmen den europäischen Datenschutzvorschriften unterliegt, da sich seine Hauptniederlassung in Irland befindet.[81]

Die österreichische Gruppe „Europe versus Facebook" sah sich in ihrem Recht auf Privatsphäre verletzt und reichte im August beim irischen Datenschutzbeauftragten 22 Beschwerden gegen Facebook Ireland ein, der Niederlassung, die für alle Tätigkeiten von Facebook außerhalb der USA und Kanada verantwortlich ist. Die Beschwerden umfassten Folgendes: Bei Anklicken der Schaltfläche „Gefällt mir" werden Daten erstellt, anhand derer die Nutzer zurückverfolgt werden können; „Tags" (Suchbegriffe) können ohne Zustimmung des Nutzers angewendet werden; „Pokes" (Anstups-Funktion), Meldungen, Bilder und Nachrichten sind auch nach ihrer Löschung noch sichtbar.[82] Im September gab der irische Datenschutzbeauftragte seine Absicht bekannt, diesen Beschwerden nachzugehen und eine Untersuchung durchzuführen.[83] Da sich die internationale Hauptniederlassung von Facebook in Irland befindet, wird der irische Datenschutzbeauftragte alle Tätigkeiten untersuchen, die den irischen und europäischen Datenschutzvorschriften unterliegen. Alle Entscheidungen des Datenschutzbeauftragten könnten Auswirkungen für Millionen von Nutzern weltweit haben.

Die folgenden Themen riefen in den EU-Mitgliedstaaten Bedenken in Bezug auf soziale Netzwerke hervor: Unsicherheit über den privaten oder öffentlichen Status von Meldungen, die in sozialen Netzwerken veröffentlicht werden; die Erstellung von Profilen und Rückverfolgung von Nutzern in sozialen Netzwerken; der mangelnde Schutz von Kindern in sozialen Netzwerken.

In **Frankreich** entschied das Arbeitsgericht in Boulogne-Billancourt am 19. November 2010 in einer Rechtssache in Bezug auf den öffentlichen Charakter von Meldungen, die in sozialen Netzwerken veröffentlicht werden. Die Rechtssache betraf drei Mitarbeiter, die entlassen wurden, weil sie ihre Vorgesetzten auf Facebook kritisiert hatten.[84] Das Gericht befand, dass die im sozialen Netzwerk verfassten Kommentare für die Öffentlichkeit zugänglich waren, da sie für „Freunde von Freunden" zugänglich waren. Die Nachrichten waren nicht mehr privat, da Personen darauf zugreifen konnten, die nicht an der Diskussion beteiligt waren. Daher wurde die Entlassung als begründet angesehen. Es besteht allerdings einige Unsicherheit hinsichtlich der Rechtsprechung in dieser Angelegenheit. Der Staatsanwalt von Périgueux beispielsweise kam in einem ähnlichen Fall zu einem anderen Schluss. Er vertrat die Auffassung, dass die Meldungen von zwei Mitarbeitern über ihre Vorgesetzten in ausreichendem Maße geschützt waren, um als privat angesehen zu werden, da sie nur für die Kontakte des betreffenden Mitarbeiters sichtbar waren und nicht für den zweiten Kreis der Kontakte.[85] Die Unternehmen der Branche haben schnell auf diese Rechtsunsicherheit reagiert. Am 30. Juni startete Google die Plattform Google+, ein weiteres soziales Netzwerk, in dem Nachrichten mit verschiedenen Kreisen („Circles") geteilt werden können, die der Nutzer festlegt. Am 13. September führte Facebook neue Werkzeuge ein, die es den Nutzern ermöglichen, ihre Listen der „Freunde" zu strukturieren und damit besser zu kontrollieren, welche Informationen geteilt werden.[86] Dennoch bleibt relativ unsicher, ob die in sozialen Netzwerken erfassten Nachrichten öffentlicher oder privater Natur sind.

Auf Initiative des unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz in Schleswig-Holstein mussten in Schleswig-Holstein angesiedelte **deutsche** Internetseiten bis Ende September die Facebook-Schaltfläche „Gefällt mir" entfernen, ansonsten drohte ihnen ein Bußgeld in Höhe von bis zu 50 000 EUR. Die Sorge war, dass diese Schaltfläche verwendet würde, um Nutzer zurückzuverfolgen und Nutzerprofile zu erstellen.[87]

80 Norwegen, Datenschutzkommission (2011).
81 Schweden, Datenschutzkommission (2011).
82 Weitere Informationen unter: www.europe-v-facebook.org.
83 Siehe auch: http://m.zdnet.com/blog/facebook/irish-dataprotection-commissioner-to-begin-facebook-audit/4262, abgerufen am 14. Oktober 2011.

84 Frankreich, Arbeitsgericht Boulogne-Billancourt, 19. November 2010, *Κπί. Β./mAmA ωύσπιές; Κπί. m/mAπ Αωύσπιές.*
85 Le Monde (2011a).
86 Le Monde (2011b).
87 Deutschland, Landesbeauftragter für Datenschutz Schleswig-Holstein (2010).

šDiíFçéΠkuíéκσEí σ ισ εί σ ο κώκσEναί εισEκσEί σ κσε Dρώ σνφτκώέφτωσιί σ ύς σ Fρφί ας ς ό Eί σüEί σ σιφτωρσσäπί έσε εί σ ά̈ φτωφτί σ Aσας έεί éκσEί σ ρσ Eί νί ώί νός σας έΠί HισXί ινί , ρσ Xιέόνρ Πί Dρώ σνφτκώί ισXιωEκσEί σ κσε ρσ ρωEί Πί ισί Gί νφτäσωναί εισEκσEί σ.χ

Dί κωφτιρσε, з σροπäσEιEί ν ρσεί νώί σωéκΠ αüé Dρώ σνφτκώ τφτιί νX ιE-Hcωνώ ισ

Die **spanische** Datenschutzbehörde äußerte ihre Bedenken in Bezug auf die steigende Zahl der gemeldeten Verletzungen der Privatsphäre in sozialen Netzwerken, insbesondere bei Kindern (40 im Jahr 2010 gegenüber 32 im Jahr 2009). Zur Lösung dieses Problems kam die spanische Datenschutzbehörde mit Vertretern wichtiger sozialer Netzwerke wie Tuenti und Facebook zusammen, um deren Datenschutzkonzepte zu verbessern und Kindern unter 14 Jahren den Zugang zu solchen Netzwerken zu verwehren.

Tuenti versprach daraufhin, bis zu 300 000 Profile pro Jahr zu überprüfen und die Profile von Kindern unter 14 Jahren zu entfernen. Facebook gab auf Ersuchen der spanischen Datenschutzbehörde bekannt, dass das Unternehmen das Mindestalter für den Zugang zum Netzwerk in Spanien auf 14 Jahre anheben werde. Darüber hinaus versprach Facebook, bessere Kontrollen zu entwickeln und verschiedene Optionen für ein Altersverifikationssystem in Kombination mit einem System für die Zustimmung der Eltern zu prüfen.[88]

Ausblick

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

Die EU-Institutionen werden die Debatte über den EU-Rahmen für den Datenschutz fortsetzen. Im Januar 2012 unterbreitete die Europäische Kommission Vorschläge zur Reform des aktuellen Rahmens. Sie bestehen aus einem Vorschlag für eine Verordnung, welche die Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995 ablösen soll, und für eine neue Verordnung zur Regelung des Schutzes personenbezogener Daten, die zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung oder Verfolgung von Straftaten und damit zusammenhängender Tätigkeiten der Justiz verarbeitet werden.

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

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

88 Spanien, spanische Datenschutzbehörde (2011a), S. 28.

Quellennachweise

Artikel-29-Datenschutzgruppe (2011), *Stellungnahme 10/2011 zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität*, 00664/11/DE WP 181, 5. April 2011.

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) (2010), *Stellungnahme zu der Anhörung zum Thema Körperscanner*, Europäisches Parlament, Brüssel, 27. Januar 2010.

Becher, J. (2011), *Die Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Verwendung von Fluggastdaten zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität*, WD 7 – 3000 – 036/11, März 2011.

Bigo, D., Carrera, S., González Fuster, G., Guild, E., De Hert, P., Jeandesboz, J. und Papakonstantinou, V. (2011), *Fighting cyber crime and protecting privacy in the cloud*, Studien des Europäischen Parlaments, Brüssel, 15. September 2011.

Derksen, R. (2011), *Die Verwendung von Fluggastdaten zu Strafverfolgungszwecken*, WD 11 – 3000 – 18/11, Februar 2011.

Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2011), Jahresbericht 2009/10.

Deutschland, Bundesministerium des Innern (2011a), *Schreiben an BKA und Bundespolizei zur Verwendung von Körperscannern*.

Deutschland, Bundesministerium des Innern (2011b), „Körperscanner im Test: Leistungsfähig, aber noch nicht flächendeckend einsetzbar", Pressemitteilung, 31. August 2011.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), *1 BvR 256/08 vom 2.3.2010*, 2. März 2010.

Deutschland, Landesbeauftragter für Datenschutz Schleswig-Holstein (2010), *Körperscanner- und Durchsuchungsrichtlinie*, Interview, 17. September 2010.

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1147/2011 der Kommission vom 11. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 zur Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit bezüglich des Einsatzes von Sicherheitsscannern an EU-Flughäfen, ABl. L294 vom 12.11.2011, S. 7.

Europäische Kommission (2007), *Mitteilung über die Möglichkeit, den Einsatz von Körperscannern an EU-Flughäfen zu regeln*, KOM(2007) 654 endgültig, Brüssel, 6. November 2007.

Europäische Kommission (2010a), *Gemeinsame Dokumente für die Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG*, KOM(2010) 609 endgültig, Brüssel, 4. November 2010.

Europäische Kommission (2010b), *Durchsuchungen: Kommissionsvizepräsidentin Reding und Innenminister Friedrich einig*, Pressemitteilung IP/10/1430, 28. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010c), *Mitteilung über das Gesamtkonzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an Drittstaaten*, KOM(2010) 311 endgültig, Brüssel, 15. Juni 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Standard-Eurobarometer 74 – Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Eurobarometer Spezial 359, Brüssel, 16. Juni 2011.

Europäische Kommission (2011b), *Bericht über die Evaluierung der Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten (Richtlinie 2006/24/EG)*, KOM(2011) 225, Brüssel, 18. April 2011.

Europäische Kommission (2011c), *Mitteilung über das Gesamtkonzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an Drittstaaten*, KOM(2011) 32 endgültig, Brüssel, 2. Februar 2011.

Europäische Kommission (2011d), *Vermerk des Juristischen Dienstes*, SJ (2011) 603245, Juristischer Dienst, 18. Mai 2011.

Europäische Kommission (2011e), *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitdokument zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität*, SEC(2011) 438 final, Brüssel, 30. März 2011.

Europäische Kommission (2011f), *Mitteilung über die Evaluierung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten*, KOM(2011) 429 endgültig, Brüssel, 13. Juli 2011.

Europäische Kommission (2011g), „Luftsicherheit: Kommission verabschiedet neue Regeln zum Einsatz von Sicherheitsscannern auf europäischen Flughäfen", Pressemitteilung IP/11/1343, 14. November 2011.

Europäische Kommission (2012), „Unabhängigkeit von Zentralbank und Datenschutzbehörden, Maßnahmen im Justizwesen: Europäische Kommission leitet beschleunigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein“, Pressemitteilung IP/12/24, Brüssel, 17. Januar 2012.

Europäische Union, Vereinigte Staaten von Amerika (2010), *Aaóς Π Π í σ ůX ινφπί σ εί έ Εκές Δäινφπί σ 3 σις σ κσε εί σ ωί έί ισιΕώ σ πωρρώ σ ύς σ ΑΠ í έιόρ üαί έ ειί ωί έρέαί ιωκσΕ ύς σ ϙρπυκσΕνύί έόί πένερώ σ κσε εί έί σ Üαί έΠ ιωωκσΕ ρκν εί έ Εκές Δäινφπί σ 3 σις σ ρσ ειί ωί έί ισιΕώ σ πωρρώ σ ύς σ ΑΠ í έιόρ αüέ ειί ϙX í φόί εί ν υές ΕέρΠ Π ν ůκΠ ΑκονΔüέί σ εί έ Fισρσůιί έκσΕ εί ν aί έές έινΠ κν*, ABl. L 195 vom 27.7.2010, S. 5.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010), *šDιί πωκσεί εί έ η ρπέπί ιωαüέ ειί ϙιφπωιισιί üαί έ ειί ως έέρωννΔί ιφπί έκσΕ ύς σ Dρώ σχ*, Rede, Brüssel, 3. Dezember 2010.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011a), *πώ ι-υκσΕσρπΠ í εί ν Εκές Δäινφπί σ Dρώ σνφπκωůαί ρκαέρΕώ σ ůκ εί έ Κ ιωώ ιυκσΕ εί έ ΚςΠ Π ιννις σ ρσ ερν Εκές Δäινφπί υρέυΠ í σωεί σ ϙρωεί σ Εκές Δäινφπί σ η ιέωνφπραων- κσε πς ůιριρκννφπκνν κσε εί σ Ακννφπκνν εί έ ϙί Εις σί σ a šGί νρΠ ώς σůί Δωαüέ εί σ Dρώ σνφπκωů ισ εί έ Εκές Δäι-νφπί σ 3 σις σχ*, 14. Januar 2011.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011b), *πώ ι-υκσΕσρπΠ í εί ν Εκές Δäινφπί σ Dρώ σνφπκωůαί ρκαέρΕώ σ ůκ εί Π ως ένφπιρΕ αüέ í ισί σ Βί νφπυκνν εί ν ϙρώ ν üαί έ εί σ Aανφπυκνν εί ν Aaóς Π Π í σν ůX ινφπί σ εί έ Εκές Δäι-νφπί σ 3 σις σ κσε εί σ ωί έί ισιΕώ σ πωρρώ σ ύς σ ΑΠ í έιόρ üαί έ ειί ωί έX í σεκσΕ ύς σ FυκΕΕρνωερώ σνäωůί σ κσε εί έί σ Üαί έΠ ιωωκσΕ ρσ ερν 3 σιώ ε πωρώ ν Dί ΔρέωΠ í σω ςοΗς Π í υρσε πί φκέιωϑ*, 9. Dezember 2011.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2011c), *πφπέί ιαί σ ύς σ Hί έέσ Gις ύρσσι Βκωωρέί υυι, πώ υωί έωέί ώ σεί έ Dρώ σνφπκωůαί ρκαέρΕώ έ, ρσ Hί έέσ πιΠ Κριιρν, ωιůί Δέäνιεί σωεί έ Εκές Δäινφπί σ ΚςΠ Π ιννις σ*, 17. Oktober 2011.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) (2011a), *πώ υκσΕσρπΠ í εί ν Εκές Δäινφπί σ η ιέωνφπραων- κσε πς ůιριρκννφπκννί ν ůκ εί Π šως ένφπιρΕ αüέ í ισί ϙιφπωισιί εί ν Εκές Δäινφπί σ υρέυΠ í σων κσε εί ν ϙρώ ν üαί έ ειί ωί έX í σεκσΕ ύς σ FυκΕΕρνωερώ σνäωůί σ ůκ ϙX í φόί σ εί έ ωί έπüωκσΕ, Aκσεί φόκσΕ, AκσόüäέκσΕ κσε νωέρσέί φπωιφπί σ ωί έσς υΕκσΕ ύς σ ώ έές έινωνφπί σ πωέρσωρώ σ κσε νφπX í έί έ ΚέιΠ ισρυωäωχ*, SOC 414, 5. Mai 2011.

EWSA (2011b), *ϙί Δς έωσές Π υκαυφΗί ρέισΕ ς σ ωπί 3 νί ς σ πί φκέιωϑ πφρσσί έν ρωΑιέΔς έων ισ ωπί Ε3*, Brüssel, 11. Januar 2011.

Europäisches Parlament (2011a), *í Εινυρωύί Εσωνφπυί ßκσΕ ůκΠ ΕσωX κέο í ισί ν Βί νφπυκννί ν εί ν ϙρώ ν üαί έ εί σ Aανφπυκνν εί ν Aaóς Π Π í σν ůX ινφπί σ εί έ Εκές Δäινφπί σ 3 σις σ κσε Ακνωέρυί σ üαί έ ειί ωί έρέαί ιωκσΕ ύς σ FυκΕΕρνωερώ σνäωůί σ (υρννί σΕί έ ορΠ í ϙί ως έεν ǎ υοϙ) κσε εί έί σ Üαί έΠ ιωωκσΕ εκέφπ ειί FυκΕΕί νί ωνφπραώ σ ρσ εί σ Ακνωέρυρσ Cκνως Π ν ρσε Βς έεί έ υές ώ φως σ πί έύιφί*, P7_TA-PROV(2011)0470, 27. Oktober 2011.

Europäisches Parlament (2011b), „SWIFT implementation report: MEPs raise serious data protection concerns“, Pressemitteilung, 16. März 2011.

Europarat (2010), Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Profiling, CM/Rec(2010)13, 23. November 2010.

Europarat (2011a), Der Beratende Ausschuss des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV Nr. 108) T-PD (2011) Fahrplan, 19. April 2011.

Europarat (2011b), *ϙί Δς έως σ ωπί φς σνκυρως σ ς σ ωπί Π ς εί έσινρως σ ς ο Cς σύί σως σ 108 ος έ ωπί Δές ώ φως σ ς ο ισειύιεκρυν X ιωπ έί Ερέε ως ρκως Π ρωφ Δές φί ννισΕ ς ο Δί ένς σρυερωρ*, T-PD-BUR(2011) 10 en, Straßburg, 21. Juni 2011.

Frankreich, Arbeitsgericht Boulogne-Billancourt, 19. November 2010, *Κ Π í . B./πAmAιώ σ πιέ*.

Frankreich, Arbeitsgericht Boulogne-Billancourt, 19. November 2010, *Κ Π í . m/πAmAιώ σ πιέ*.

Frankreich, Datenschutzbehörde (*CςΠ Π ιννις σ σρως σρυί εί ύισος έΠ ρωδκί í ωεί ν υαί έωέν*, CNIL) (2011), *Déυαέέρως σ σ° 2011-048 εκ 17 σέύέιί έ 2011 Δς έωρσωρύιν νκέ κσ Δές τί ωε ʼρέέêωέ Π ς ειυρσωύρέέêωέ εκ 28 τρσύιί έ 2009 Δέιν Δς κέύρΔΔιφρως σ εί ύρέωφυί 7 εί υρ υςι σ° 2006-64 εκ 23 τρσύιί έ 2006 í ωύινρσωà Δες εςΕι ε ύί ήΔέέιΠ í σωρως σ εκ è υφπιί έ εί ν ΔρννρΕί έν ρέέιί σν c (FuA) τκνδκʼρκ 31 εέφί Π αέί 2011 (εί Π ρσεί εʼρύιν σ° 1183168ωχ)* CNIX1108803X, 31. März 2011.

Frankreich, Le Fur (2010), *πφπέιωιφπί ΑσσέρΕί ο έ 91193 ύς σ Hί έέσ Κ ρέφ í Fκέ ρσ εί σ Κ ισινώ έ αüέ ισσί έί ΑσΕί υί Εί σπί ιώ σ, üαί ένί í ινφπί Gί αιί ώ κσε ς όρυαί πöέεί σ, 19. μόωαί έ 2010, ΑσωX ς έωεί ν Κ ισινώ έν αüέ ισσί έί ΑσΕί υί Εί σπί ιώ σ, üαί ένί í ινφπί Gί αιί ώ κσε ς όρυαί πöέεί σ*, verfügbar unter: http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-91193QE.htm.

Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol (2011), *3 π ρσε Ε3 ρΕέί í Π í σως σ í ήφπρσΕισΕ Δί ένς σρυερωρ ος έ ωπί ΔκέΔς νί ν ς ο ωπί aί έές έινωFισρσφί aέρφόισΕ υές ΕέρΠ (ωπί aFau AΕέί í Π í σω) ǎ υένωισνΔί φως σ Δί έος έΠ í ε αϑ ωπί Εκές Δς υJς ισωπκΔί έύινς έϑ Βς εϑ (JmB) έρινί ν νί έις κν φς σφί έσν ρας κωφς Π Δυρσφί X ιωπ ερωρ Δές ώ φως σ ΔέισφιΔυί ν*, Pressemitteilung, Brüssel, 2. März 2011.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Verbundene Rechtssachen C-468/10 und C-469/10, *Απο EF κσε FECEK D/Αε Πισινυάρφόσεί υΕνφες*, 24. November 2011.

EuGH, C-70/10, *πφρέύωΕήώσεί ε πΑ/πς φέυέ οί υΕί εί ν ρκώκέν, φς Π Δς νιώκέν ί ωέειώκέν*, 24. November 2011.

Internationale Konferenz der Beauftragten für den Datenschutz und für die Privatsphäre (2010), Entschließung für einen Aufruf zur Veranstaltung einer Regierungskonferenz, auf der ein verbindliches internationales Instrument zur Privatsphäre und zum Schutz personenbezogener Daten entwickelt werden soll, verabschiedet am 29. Oktober 2010 in Jerusalem auf der 32. Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten, Israel 27.-29. Oktober 2010.

Italien, Nationale Behörde für Zivilluftfahrt (*Ακωαέωά Δί έ úΑúιρůις σί Cιúιú*) (2010), „In ENAC riunione cisa sui security scanner (body scanner): terminate prima fase sperimentazione senza risultati attesi", Pressemitteilung, 19. Dezember 2010.

Italien, Nationale Behörde für Zivilluftfahrt (*Ακωαέωά Δί έ úΑúιοůις σί Cιúιú*) (2011), „Messa a punto dei security scanner L3 provision sugli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa", Pressemitteilung, 9. Mai 2011.

Konferenz der europäischen Datenschutzbeauftragten (2011), *Εσωνφτυί ßκσΕ ϋσί έ ειί ο ς Χ ί σειΕ όί ιωί ισί ν κΠ φννί σεί σ ϋφρΠ ί σν οϋέ εί σ Δρώ σνφτκωů*, Brüssel, 5. April 2011.

Le Monde (2011a), *Δρέο Π ρσ εί σ Cπί ο ρκο Fρωί ας σό αί ú ιειΕί σ?*, 10. März 2011.

Le Monde (2011b), *Fρφί ας ς ό νφτϋΕωπκό ώκσί έκσΕ εί έ Fă κσεί νυνώ σύς έ*, 14. September 2011.

Litauen, Ausschuss für Europäische Angelegenheiten des Seimas (*ί ιωύς νσί νΔκοωύς ν πί ιΠ ς Εκέ Δς νă ί ώρι ϕ ός Π ιώ ων*) (2011), *Κς Π ιώ ω Ιšύρεσ ν*, 2011.

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (2012), *σί φτωΧ ιέόυφτπί ιωεί έ Ακνόκσαωί έώ ικσΕ ϋσί έ αί ú ί ός Π Π κσιόρως σνύί έοισεκσΕ νερώ σ σρφτ ΑΑ 100Ε, 100π τωιν*, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, 27. Januar 2012.

Niederlande, Senat (*Εί ένώ Κο Π ί έεί έ πφρώ σ-Gί σί έρσι*) (2011a), *Ε110022 - Εύρικρωί ér ΔΔς έω ς úί έ εί ερωφă ώ σωί áφτωπο*.

Niederlande, Senat (*Εί ένώ Κο Π ί έεί έ πφρώ σ-Gί σί έρσι*) (2011b), *Κς έώ ρρσώ όί σισΕί σ*, 5. Juli 2011.

Norwegen, Datenschutzkommission (2011), *Fρωί ας σό αί ρσω Χ ς έώ ω Fέρ Εί σ εί έ σς έΧ ί Ειν φτπί σ Δρώ σνφτκωů ό ς Π Π ιννί σ ς, πί Δώ Π αί έ 2011*.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2011a), *απί Εύς ώί σΕ υάύρφ ρσε νφρΔί : 30 πί ρέν Αοώ έωπί μECD υάύρφ Gκιεί ιωσί ν*, OECD Digital Economy Paper Nr. 176, 6. April 2011.

OECD (2011b), Christopher Kuner, *яί Εκιρωωσ ς ο υέρσνας έεί έ ερωφ ας Χ ν κσεί έ ερωφ Δές ώ φωως σ ρσε Δέύρφ ιρΧ ν*, OECD Digital Economy Paper Nr. 187, 8. Dezember 2011.

Österreich, Datenschutzrat (2011), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdaten für die Verhinderung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (Richtlinie EU-PNR): Stellungnahme des Datenschutzrates.

Österreich, Parlament (2011), V-19 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. GP – Beratungen des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union, 5. April 2011.

Portugal, Datenschutzbehörde (*Cc Π ννã c o ρωας σουεί υές ώ φţã ς εί Δρες ν*) (2011), Parecer Nr. 39, 9. Mai 2011.

Rat der Europäischen Union (2011), *Αα ός Π Π ί σ ůΧ ινφτπί σ εί σ ωί ă ί σιΕώ σ τφρώ σ ύς σ ΑΠ ί έόρ κσε εί έ Εκέ ς Δäινφτπί σ 3σις σ ϋσί έ ειί ωί έΧ ί σεκσΕ ύς σ Fικ ΕΕρνωε ρώ σνäωůί σ κσε εί ă σ ϋσί έ Π ιωωκσΕ ρσ ερν 3σιώ ε τφρώ ν Δί Δρέω Π ί σως ο Η ς Π ί ρσε πί φκέιώ*, 17434/2011, 8. Dezember 2011.

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. L 281 vom 23.11.1995.

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. L 105 vom 13.4.2006.

Rumänien, Senat des rumänischen Parlaments (2011), *Κ ιω Gέϋσεί σ úί ένί πί σί πώ ωκσΕ σρπ Π ůκ εί Π ως ένφτπ ΕϋεΕί ισί яιφτωσιί εί ν Εκέ Δäινφτπί σ υρέρ Π ί σων κσε εί ν ярώ ν ϋσί έ ειί ωί έΧ ί σεκσΕ ύς σ Fικ ΕΕρνωε ρώ σνäωůί σ ůκ чΧ ί φί σ εί έ ωί έπϋωκσΕ, Ακσεί φκσΕ, ΑκόώέκσΕ κσε νάρόεί φτωφτπί σ ωί έός υΕκσΕ ύς σ ώέές άνωνπί σ τάρωφώ σ κσε νφτΧ ί ă έΚΔ Π ισρνωă ώ (ΚmΚ (2011) 32 ί σε ΕϋωΕ)*, 6. April 2011.

Rumänien, Verfassungsgericht Rumäniens, Entscheidung Nr. 1258, 8. Oktober 2009.

Schweden, Datenschutzkommission (*Δρφισν Δί όως σ*) (2011), *Fρωί ας σό νύρέρέ εί σς έεί νόρ ϋäσεί έσο*, 20. September 2011.

Schweden, Justizausschuss des schwedischen Parlaments (2010), *uç énφπιäEí aüé í ισί Εσωκφπυί ßκσΕ εί ν υράρΠ í σων üαί é εί σ Εισνρωύ úç σ ΚöéΔί énφρσί éσ ρκοΕз-FuκΕπäά σ* (2010/11:JuU4), 23. November 2010.

Schweden, Regierungsbehörden von Schweden (*яí Εί áσΕνόρσνυί ú*) (2010), *ρΕáσΕ ρύ υάρμόκΔΔΕιαύ é αöέ αές ωννοαί óäΠ Δρσεί äσερΠ åι ă Εί σς Πaöέρσεί ρύ ειäί óωύ*, Prop. 2010/11:46 2006/24/EG.

Slowenien, Datenschutzbeauftragter (*Ισος έΠ ρφπνόι Δς ς αιφšči σι α*) (2011), Interview mit einem Vertreter, 7. Oktober 2011.

Slowenien, Innenministerium (*Κ ισινιάνωύς ůρ σς ωέρσπί ůρεί úí*) (2010), „Staatssekretär Goran KlemenI il nimmt an informeller Tagung des Rates „Justiz und Inneres" in Toledo teil", Pressemitteilung, 21. Januar 2010.

Spanien, spanische Datenschutzbehörde (*AEí σφρ EvΔρñς μρεί υές ώ φρόσεί Δρυφ,ν*) (2011), *Κ íΠ cέρ 2010*, AEPD, 2011.

Tschechische Republik, Abgeordnetenkammer, Entscheidung Nr. 446, 28. April 2011.

Tschechische Republik, Gesetz über elektronische Kommunikation (*чάόσς íυ óæς σιαύ γστ óς Πκσιόρσφστ*) Nr. 127/2005 Coll.

Tschechische Republik, Senat, Entscheidung Nr. 207, 28. April 2011.

Tschechische Republik, Verfassungsgericht (*Úνωύσί νς κε*), Urteil Nr. Pl ÚS 24/10, 22. März 2011.

Vereinigtes Königreich, *Εκές Δί ρσ πμέκωσ ř ς ΠΠ ιωύί* (2011c), *ai éές éν ωFισρσφί aέρφόισΕ πĭ νύΠ ν*, London, 20. September 2011.

Vereinigtes Königreich, *Ηс Πί μοαιά* (2011a), *απί з Κ'ν μΔυ-ισ ωφ Σς κσφμυ Δί φνις σ ωφ πΕσ ρσε Σς σφμκεί ωπί Εз-Ακνωέρμρ υο я ΑΕέί Πί συ*, schriftliche Ministererklärung, 5. September 2011.

Vereinigtes Königreich, *Ηс Πί μοαιά* (2011b), „EU Directive on Passenger Name Records", Pressemitteilung, London, 10. Mai 2011.

Vereinigtes Königreich, *Ηс κνί со сέν* (2011), *απί з σιώε ΚισΕε ς Πμ Δωισ ωφ ωπί υρννί σΕί é ορΠί яί φ,έε Διέί φωύί*, European Union Committee, 11th Report of Session 2010–11, HL Paper 113, The Stationery Office, London, 11. März 2011.

Verordnung (EG) Nr. 460/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Errichtung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit, ABl. L 77 vom 13.3.2004.

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 (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 13.8.2008.

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 286 vom 1.11.2011.

Verordnung (EU) Nr. 1141/2011 der Kommission vom 10. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 272/2009 zur Ergänzung der gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit der Zivilluftfahrt bezüglich des Einsatzes von Sicherheitsscannern an EU-Flughäfen, ABl. L 293 vom 11.11.2011, S. 22.

Zypern, Oberster Gerichtshof, *Σπέν ωα ν Κ ρωνιον κσε ρσεί éί*, Beschwerdesachen 65/2009, 78/2009, 82/2009, 15-22/2010, Entscheidung vom 1. Februar 2011.

Rechte des Kindes und Schutz von Kindern

Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

Rassismus und ethnische Diskriminierung

Gleichheit

UN und Europarat

Januar

Februar

März

7. April – Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedet das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul).

7. April – Der Ausschuss für die Rechte des Kindes gibt seine Schlussbemerkungen zu Dänemark heraus.

18. April – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes veröffentlicht den General Comment Nr. 13 zum Recht des Kindes auf Freiheit von allen Formen der Gewalt.

April

11. Mai – Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) wird zur Unterzeichnung aufgelegt und noch am selben Tag von elf Mitgliedstaaten unterzeichnet.

Mai

20. Juni – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes gibt seine Schlussbemerkungen zu Finnland heraus.

Juni

Juli

4. August – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes gibt seine Schlussbemerkungen zur Tschechischen Republik heraus.

August

21. September – Das Ministerkomitee des Europarats verabschiedet Leitlinien für eine kinderfreundliche medizinische Versorgung.

September

7. Oktober – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Schweden im Hinblick auf das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie.

31. Oktober – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes gibt seine Schlussbemerkungen zu Italien heraus.

Oktober

16. November – Das Ministerkomitee des Europarats verabschiedet seine Empfehlung zu Kinderrechten sowie kinder- und familienfreundlichen sozialen Diensten.

November

19. Dezember – Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet das dritte Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention.

Dezember

EU

Januar

15. Februar – Die Europäische Kommission stellt die EU-Agenda für die Rechte des Kindes vor.

Februar

März

5. April – Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union verabschieden eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

April

18. Mai – Die Europäische Kommission verabschiedet einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung von Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe.

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

13.–14. Dezember – Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie im Internet – Verbesserung der Wirksamkeit polizeilicher Maßnahmen in den Mitgliedstaaten und in Drittländern.

13.–14. Dezember – Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union verabschieden eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates.

Dezember

4

Rechte des Kindes und Schutz von Kindern

Im Jahr 2011 waren bei EU-Gesetzgebung und Politik wichtige Fortschritte hin zu einem besseren Schutz der Rechte des Kindes zu verzeichnen. Die entsprechenden Entwicklungen auf EU-Ebene haben Auswirkungen darauf, wie die EU-Mitgliedstaaten Straftaten im Zusammenhang mit Kinderhandel, sexuellem Missbrauch, sexueller Ausbeutung und Kinderpornografie vorbeugen, wie sie Opfer solcher Verbrechen schützen und wie sie strafrechtlich gegen Täter[1] vorgehen. Die neue EU-Agenda für die Rechte des Kindes legt hier Schwerpunkte fest, beispielsweise eine Verbesserung der Kenntnisse über die Lage und Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Kinder. Nach wie vor treffen begleitete sowie unbegleitete Migrantenkinder in der EU ein – eine Situation, auf die Behörden, soziale Dienste und andere Stellen angemessen reagieren müssen.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Entwicklungen und Trends auf dem Gebiet der Kinderrechte analysiert, die in der EU und ihren Mitgliedstaaten zu verzeichnen sind; besondere Themenschwerpunkte sind Gewalt gegen Kinder, sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern, Kinderhandel, Kinder und Migration, kinderfreundliche Justiz, Entwicklungen in Bezug auf grenzübergreifende Scheidungen und Trennung der Eltern, Teilhabe der Kinder und Datenerhebung.[1]

In der EU-Agenda für die Rechte des Kindes wurden weitere spezielle Aktionen für Bereiche niedergelegt, in denen die EU und ihre Mitgliedstaaten tätig werden können. Zu den elf in der Agenda aufgeführten speziellen Aktionen zählen unter anderem:

- Förderung der Anwendung der Leitlinien des Europarates vom 17. November 2010 für eine kinderfreundliche Justiz, die bei künftigen Rechtsinstrumenten im Bereich Zivil- und Strafjustiz berücksichtigt werden sollen;

- Unterstützung des Austauschs erfolgreicher Praktiken sowie Schulungsmaßnahmen für Betreuer, Behörden und sonstige Akteure, die in engem Kontakt zu unbegleiteten Kindern stehen (2011-2014);

1 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.

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

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

- besonderes Augenmerk auf Kinder im Zusammenhang mit dem EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma, Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der raschen Einführung und Betriebsbereitschaft der Hotline 116000 für vermisste Kinder und der Systeme zur Alarmierung der Öffentlichkeit (2011-2012).[2]

Die Konvention der Vereinten Nationen (*Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, UN) über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, KRK) bildet den Hintergrund für die Bewertung der zahlreichen Entwicklungen, die auf diesem Gebiet zu verzeichnen sind. Alle EU-Mitgliedstaaten und Kroatien haben die Kinderrechtskonvention ratifiziert. Im Dezember 2011 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen ein drittes Zusatzprotokoll zur KRK, mit dem das zuvor fehlende Kommunikationsverfahren (d. h. Individualbeschwerdeverfahren)[3] eingeführt wurde. Dieses Verfahren ermöglicht Einzelpersonen, Gruppen oder deren Vertretern, die sich in ihren Rechten gemäß der KRK verletzt sehen, sich mit einer Beschwerde direkt an den Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes als Überwachungsinstanz zu wenden. Die Verabschiedung dieses Protokolls ermöglicht Kindern, sich einzeln oder als Gruppe mit Beschwerden direkt an den Ausschuss zu wenden, und trägt auf diese Weise dazu bei, die Anerkennung von Kindern als Rechtssubjekte und Träger von Rechten weltweit durchzusetzen.

4.1. Gewalt gegen Kinder

Im April 2011 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, das sich auch auf Mädchen erstreckt.[4] Dieses Übereinkommen wurde von elf EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet, war zum Zeitpunkt der Veröffentlichung aber noch von keinem ratifiziert (siehe Kapitel 10 zu internationalen Verpflichtungen). In Anbetracht des allgemeinen Fehlens von vergleichbaren Daten zur Gewalt gegen Kinder in Europa wird die EU-weite Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) über Gewalt gegen Frauen dringend benötigte Informationen bereitstellen, denn sie umfasst auch Angaben zu Gewalterfahrungen, die erwachsene Frauen als Kinder gemacht haben, und zu Kindern, die Zeugen von Gewalt gegen ihre Mütter werden.

2 Siehe hierzu Europäische Kommission (2011a).
3 Vereinte Nationen, Kinderrechtskonvention (2011), Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren.
4 Europarat, Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

> *„Die Würde des Kindes ist unantastbar. Sie muss geachtet und geschützt werden. Jedes Kind hat das Recht auf die Fürsorge und Zuwendung, die es für sein Wohlergehen braucht. Es hat das Recht, seine Meinung zu Angelegenheiten, die es betreffen, in einer seinem Alter und seiner Reife entsprechenden Weise zu äußern. Seine Meinung wird berücksichtigt.“*
>
> Artikel 1, Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000/C 364/01

In Schulen und im Strafvollzug haben zwar alle EU-Mitgliedstaaten die körperliche Züchtigung von Kindern verboten, doch für den häuslichen Bereich und sonstige Betreuungseinrichtungen hatten bis Oktober 2011 lediglich 16 EU-Mitgliedstaaten körperliche Züchtigung in jeglicher Form untersagt: **Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Griechenland, Lettland, Luxemburg, Österreich**, die **Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Schweden, Ungarn** und **Zypern**.[5]

Im Jahr 2011 waren eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten dabei, ihre Kinderschutzsysteme in Teilen oder insgesamt zu reformieren, um bestehende Mängel und deren äußerst schädliche Folgen für manche Kinder zu beseitigen. Bei den entsprechenden Überprüfungen – in **Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Litauen, den Niederlanden, Portugal, Rumänien, Slowenien** und dem **Vereinigten Königreich** (England und Wales) – ging es nicht nur um den Umgang sozialer Dienste mit schutzbedürftigen Kindern, sondern auch um angemessene Reaktionen von Bediensteten des Bildungs- und Gesundheitswesens auf Fälle, in denen Gewalt gegen Kinder oder der Verdacht darauf gemeldet wird.

In **Deutschland** wurde im Oktober 2011 ein Bundeskinderschutzgesetz verabschiedet, in dessen Rahmen unter anderem vorgesehen ist, auf Länderebene Netzwerke von Einrichtungen, professionellen Helfern und sozialen Diensten zu schaffen, mit Kindern befasstes Personal auf Vorstrafen zu überprüfen und das Mandat der Jugendämter zu erweitern. Das Gesetz legt großes Gewicht auf Zusammenarbeit und soll die Kommunikation zwischen verschiedenen Fachleuten, die mit Kindern befasst sind, durch die Schaffung eines Netzwerks und durch die Förderung des Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Stellen verbessern. Dieser weitreichende Vorstoß wurde zwar positiv aufgenommen, die Experten befürchten jedoch, dass er aufgrund der derzeitigen Unterfinanzierung schwer umzusetzen sein wird.[6]

Obwohl Gesetzgebung und Politik auf nationaler Ebene oftmals der Gewalt gegen Kinder im familiären Umfeld entgegenwirken, ist die Identifikation und Unterstützung der kindlichen Opfer nach wie vor schwierig. Als wesentliche Schwäche wurde dabei die fehlende

5 Global Initiative to end all corporal punishment of children (2011).
6 Deutscher Juristinnenbund (2011).

Tabelle 4.1: Verbot körperlicher Züchtigung, nach Ländern

Land	Verbot im häuslichen Bereich	Verbot in Schulen	Verbot als Disziplinarmaßnahme im Strafvollzug	Verbot in sonstigen Betreuungseinrichtungen
AT	JA	JA	JA	JA
BE	NEIN	JA	JA	IN EINIGEN
BG	JA	JA	JA	JA
CY	JA	JA	JA	JA
CZ	NEIN	JA	JA	NEIN
DE	JA	JA	JA	JA
DK	JA	JA	JA	JA
EE	NEIN	JA	JA	NEIN
EL	JA	JA	JA	JA
ES	JA	JA	JA	JA
FI	JA	JA	JA	JA
FR	NEIN	JA	JA	NEIN
HU	JA	JA	JA	JA
IE	NEIN	JA	JA	IN EINIGEN
IT	NEIN	JA	JA	JA
LT	NEIN	JA	JA	NEIN
LU	JA	JA	JA	JA
LV	JA	JA	JA	JA
MT	NEIN	JA	JA	NEIN
NL	JA	JA	JA	JA
PL	JA	JA	JA	JA
PT	JA	JA	JA	JA
RO	JA	JA	JA	JA
SE	JA	JA	JA	JA
SI	NEIN	JA	JA	IN EINIGEN
SK	NEIN	JA	JA	JA
UK	NEIN	JA	JA	IN EINIGEN
HR	JA	JA	JA	JA

Quelle: *Global progress towards prohibiting all forms of violent punishment of children*, Weltweiter Forschritt beim Verbot jeglicher körperlicher Züchtigung, *Periode 2011*

Abstimmung zwischen verschiedenen kommunalen sozialen Diensten erkannt. In **Dänemark** beispielsweise befand das Gericht der Stadt Hjorring (*Hjørring Byret*) ein Ehepaar des Missbrauchs seiner Kinder und Pflegekinder für schuldig; Tatbestände waren unter anderem gewaltsame Übergriffe, Inzucht und Freiheitsberaubung. Nachdem das Gericht erfahren hatte, dass die Kommune des früheren Wohnsitzes der Familie der Kommune, in die sie später zugezogen war, Informationen, die auf Missbrauch innerhalb der Familie hindeuteten, vorenthalten hatte, verurteilte es Erstere zur Erstattung der Kosten für die Pflegestellen der Kinder, die dem Missbrauch zum Opfer gefallen waren.[7]

Weiterhin gingen Berichte über Gewalt an Schulen oder in anderen Einrichtungen ein. Im **österreichischen** Wien beispielsweise wurden 2011 mehr als 300 Fälle von Kindesmissbrauch bekannt, die bis in die 1950er-Jahre zurückreichten. Gemeldet wurden zum Teil sehr schwerwiegende Übergriffe wie Bandenvergewaltigung. Der Gemeinderat von Wien richtete eine Kommission ein, die den Fällen nachgeht und den Opfern Unterstützung einschließlich finanzieller Wiedergutmachung zukommen lässt. Ein Abschlussbericht zu diesem Problem wird für Ende 2012 erwartet. Die Stadt hat eigens eine Ombudsstelle für Kinder in Wohngemeinschaften eingerichtet. Sie soll im Frühjahr 2012 ihre Arbeit aufnehmen.[8]

In ganz Europa gibt es die Hotline 116111 für Kinder in Not. Im Mai 2011 stellte die Kommission in einer Umfrage fest, dass der Bekanntheitsgrad dieses Diensts selten über 1 % und nirgends über 7 % hinausgeht. Diese Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit, intensiver

7 Dänemark, Gericht Dänemarks (2011), *Hjørring Byret*, RAFD-585/2011, 21. Juni 2011.

8 Weitere Informationen unter: www.wien.gv.at/menschen-gesellschaft/kinderheime.html.

über diese Hotline zu informieren.[9] Plan International und Child Helpline International haben die Mitgliedstaaten der EU aufgefordert, von Missbrauch betroffenen Kindern in Betreuungseinrichtungen den Zugang zu solchen Kinder- und Jugendnotrufen zu erleichtern.[10]

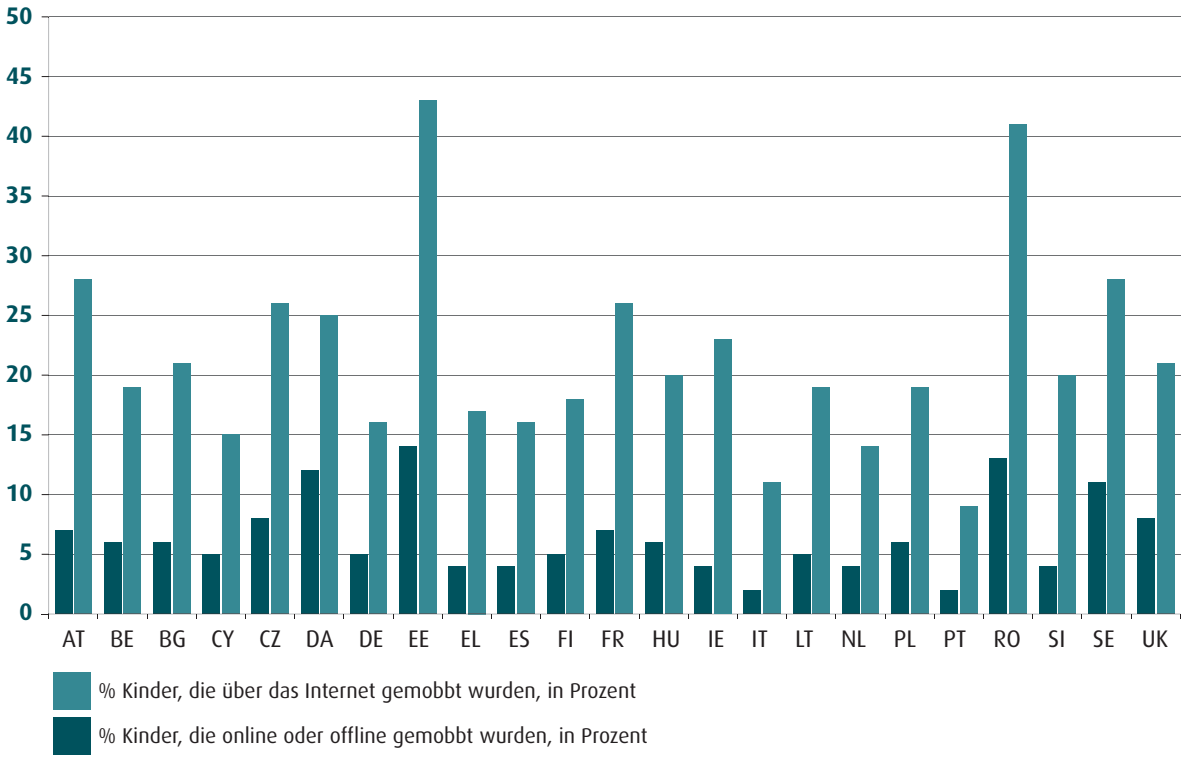
Die London School of Economics stellte in ihrer Untersuchung EU Kids Online fest, dass Mobbing, definiert als verletzendes oder gemeines Verhalten gegenüber anderen, unter Kindern sowohl im Internet als auch außerhalb davon vorkommt, „offline" allerdings häufiger anzutreffen ist (siehe Abbildung 4.1).[11] Die Erhebung wurde in den Jahren 2009 bis 2011 unter 25 000 Kindern im Alter von 9 bis 16 Jahren in 25 Ländern durchgeführt (darunter die 27 EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Lettlands, Luxemburgs, Maltas und der Slowakei).

4.1.1 Anderweitige Unterbringung als in Heimen

Die Unterbringung von Kindern in Heimen kann zu schwierigen und problematischen Situationen führen, wie der Bericht des französischen Bürgerbeauftragten über die Lage in Frankreich 2011 deutlich machte.[12] Die EU-Mitgliedstaaten, insbesondere **Bulgarien**, setzten ihre Bemühungen um eine anderweitige Unterbringung (Deinstitutionalisierung) fort, um der großen Zahl an Kindern gerecht zu werden, die in Heimen leben und daher keine familiäre oder familienähnliche Betreuung erhalten.

Wie die FRA in ihrem Jahresbericht *Gräuel und Misshandlungen: Menschenrechtsverletzungen in bulgarischen Heimen für Menschen mit geistigen Behinderungen im 21. Jahrhundert* hervorhebt, wurden die Todesfälle und körperlichen Verletzungen von Kindern mit Behinderungen in bulgarischen Heimen auf die gemeinsame Anordnung des Generalstaatsanwalts und des Helsinki-Komitees in Bulgarien hin untersucht.[13] Die Nachforschungen des Generalstaatsanwalts ergaben,

Abbildung 4.1: Kinder im Alter von 9 bis 16 Jahren, die nach eigenen Angaben in den letzten Jahren Opfer von Mobbing wurden, nach Ländern, in Prozent



Hinweis: Die Frage lautete: „Hat dich jemand in den letzten 12 Monaten gemobbt?"
Quelle: Hasebrink et al. (2011), EU Kids Online (Erhebung), S. 25

9 Europäische Kommission (2011b).
10 Bazan, C. (2011).
11 Livingstone, S. et al. (2011).
12 Frankreich, Le Défenseur des droits (2011).
13 FRA (2011a), S. 72.

dass bei den Ermittlungen seiner Behörden bezüglich dieser Todes- und Verletzungsfälle erhebliche Mängel aufgetreten waren und dass überdies die angestrengten Gerichtsverfahren nicht weiterverfolgt wurden.[14] Dennoch wurde im Zuge der anhaltenden Bemühungen Bulgariens, Kinder anderweitig als in Heimen unterzubringen, im Dezember 2010 das Gesetz über Gesundheit dahingehend geändert, dass nun bei Kindern, die außerhalb ihrer Familien untergebracht sind, im Todesfall eine Autopsie vorgeschrieben ist. Ferner sieht die Gesetzesänderung die Einrichtung einer besonderen Abteilung für derartige Fälle bei der Staatsanwaltschaft vor.

Eine Heimunterbringung muss nicht zwangsläufig mit Gewalt verbunden sein, beeinträchtigt jedoch das Recht auf Freiheit und Sicherheit in einer Weise, die nicht immer gerechtfertigt ist. Im Urteil in der Rechtssache *A. ť δΔ κδΔι ά κι κι δ Βť ρκκάπ δ*, das im November veröffentlicht wurde, befasste sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit dem Recht von Kindern auf Freiheit und Sicherheit in einem Heim für jugendliche Straftäter, die asoziales Verhalten an den Tag gelegt hatten. In Anbetracht der strengen Vorschriften, denen sie in diesem Heim unterworfen waren, und der Dauer ihres dortigen Aufenthalts urteilte der EGMR, dass das Recht der Kläger auf Freiheit verletzt worden war. Der EGMR stellte fest, dass der Begriff „asoziales Verhalten" im bulgarischen Recht nicht näher definiert war und die Handlungen, die darunter fielen, nicht im Einzelnen aufgeführt wurden. Außerdem merkte er an, dass in der bulgarischen Rechtsprechung auch das Weglaufen von Zuhause, Landstreicherei und Prostitution unter den Tatbestand des asozialen Verhaltens fielen und zur Unterbringung in einer besonderen Einrichtung führten.[15]

Das Europäische Netzwerk für Kinder- und Jugendanwaltschaften (ENOC) veröffentlichte im Dezember 2011 einen Bericht zur Achtung der Rechte von Kindern und Jugendlichen, die in Heimen untergebracht sind (*яι ž-
ί ι cñ εοñηι яπκηĭž εοCητρΔά δ κδΔ βετ ť δκ πι εί ρ οπντδκ
τδ Ιδžπ ť ñπε δκρCκά : зñκñ εοπρκу*).[16] Der Bericht, der auf der Grundlage einer Erhebung von ENOC-Büros in ganz Europa entstand, beschreibt den Stand der Kinderrechte und die Realität von Kindern in Heimen mit Ausnahme von Einrichtungen für jugendliche Straftäter, Kinder mit psychischen Erkrankungen und Pflegestellen. Die wichtigsten Erkenntnisse des Berichts besagen, dass der Wortlaut der meisten Gesetze im Hinblick auf die Gründe für eine Einweisung so uneindeutig ist, dass die Justiz- oder andere zuständige Behörden (z. B. Kinderschutzbehörden oder Sozialämter) einen großen Ermessensspielraum haben. Außerdem ist im Falle einer freiwilligen Einweisung eine systematische Überprüfung nicht immer gewährleistet; und obwohl es in vielen Ländern Beschwerdeverfahren gibt, ist nicht immer klar, inwieweit diese für Kinder zugänglich sind und wie oft sie davon Gebrauch machen.

14 Bulgarien, Bulgarian Helsinki Committee (2011).
15 EGMR, *яι cηĭžžκcηι A .ť δΔκ δΔι ά / Βť ρκκάπ δ*, 29. November 2011.
16 ENOC (2011).

Vielversprechende Praktik

Normen für die Vormünder von ihren Eltern getrennter Kinder in Europa

Im Rahmen des Programms DAPHNE, das der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder dient, entwickelte die Nichtregierungsorganisation Defence for Children im Einklang mit der Kinderrechtskonvention und den Quality4Children-Standards für außerhalb ihrer Familien untergebrachte Kinder grundlegende Normen für Vormünder unbegleiteter Minderjähriger. Im Mittelpunkt dieser Normen, die unter dem Titel *Cεά зñκδΔκάΔž œάGť κάΔπκδž εοзι ί κάκñ Δ CητρΔά δ* erschienen, stehen die Qualifikationen und Aufgaben des Vormunds im Hinblick auf die Aufnahme, die Rückführung, die rechtlichen Verfahren und eine dauerhafte Lösung für das Kind. Ordnungsgemäße Vormundschaftssysteme sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, von ihren Eltern getrennten Kindern dauerhafte Lösungen zu bieten, sei es die Rückführung in ihr Herkunftsland, die Überstellung in ein anderes LandG beispielsweise zwecks FamilienzusammenführungG oder die Integration in das Aufnahmeland. Ausgangspunkt für die Entwicklung der Richtlinien waren die Ansichten von Kindern in acht Mitgliedstaaten über die idealen Merkmale eines Vormunds. Erfasst wurden die Länder Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Italien, die Niederlande, die Slowakei und Schweden.

ρ ι ñ ά Ιδœάωκñπε δι δ: www.Δι α δσι œάητρΔά δ.δρ

In **Spanien** richtete sich das Augenmerk der Öffentlichkeit in erster Linie auf die „gestohlenen Kinder", die von den 1940er-Jahren bis in die 1980er-Jahre ohne Wissen oder Zustimmung ihrer Mütter in Krankenhäusern zur Adoption freigegeben wurden. Dies soll in einigen Krankenhäusern gängige Praxis unter Beteiligung von Ärzten, Krankenschwestern und Nonnen gewesen sein. Im Juni 2011 erklärte der Generalstaatsanwalt, dass in 162 von 849 untersuchten Fällen Hinweise auf ein Verbrechen vorlagen und Klage erhoben wurde.[17] Allerdings mehren sich die Hinweise darauf, dass Hunderte von Kindern betroffen gewesen sein könnten. Auf die Beschwerden verschiedener Organisationen – beispielsweise des Nationalen Verbands der Opfer rechtswidriger Adoptionen (*Αžεστκστόδ цκστεδκρΔι Αα cñκΔež í εσ
ΑΔεί στεδι ž Ιάά κť ρκάž*) und SOS Geraubte Babys (*зез
Βι бéž яεбκΔež*) – hin, dass die Behörden die Einrichtung von Registern für die Suche nach vermissten Angehöri-

17 Agencia EFE (2011a).

gen verschleppten,[18] wies der Generalstaatsanwalt darauf hin, dass die Untersuchungen eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen würden, da sie mit sämtlichen Autonomen Gemeinschaften Spaniens abgestimmt werden müssten, denn es sei von einer Beteiligung mehrerer Netzwerke auszugehen.

4.2. Sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung

In diesem Abschnitt geht es um sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern unter dem vorwiegenden Aspekt der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie, die im November 2011 verabschiedet wurde und den Rahmenbeschluss 2004/68/JI vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie ersetzte.

Zwar steht den EU-Mitgliedstaaten eine Frist von zwei Jahren zu, um die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, doch leiteten **Estland, Frankreich, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich**, die **Niederlande, Polen, Slowenien, Spanien**, die **Tschechische Republik** und **Kroatien** bereits 2011 eine Änderung ihres Strafrechts in die Wege, indem verschiedene Formen von Gewalt im Internet oder sexueller Gewalt unter Strafe gestellt wurden.

Die Richtlinie legt EU-weite Anforderungen an die Verhütung aller Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, an die Strafverfolgung der Täter und an den Schutz der Opfer fest. Sie verbessert den bestehenden internationalen Rechtsrahmen, insbesondere das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Kinderrechte betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (siehe auch Kapitel 10 zu internationalen Verpflichtungen). Die Richtlinie definiert nicht nur Straftaten im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern sowie Kinderpornografie, sondern auch im Zusammenhang mit der Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke sowie mit der Anstiftung, der Beihilfe und dem Versuch dazu. Dabei liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob auf gegenseitigem Einverständnis beruhende sexuelle Handlungen Gleichgestellter Anwendung finden, die ein vergleichbares Alter und einen vergleichbaren mentalen und körperlichen Entwicklungsstand oder Reifegrad haben, sofern die sexuellen Handlungen nicht mit Missbrauch verbunden sind.

Beim Entwurf der Richtlinie wurde darauf geachtet, das Recht der Kinder auf Schutz und das Recht auf freie Meinungsäußerung gegeneinander abzuwägen. Daher wird in den Erwägungsgründen der Richtlinie festgestellt, dass Kinderpornografie eine bestimmte Art von Inhalt darstellt, der nicht als freie Meinungsäußerung gelten kann.[19] Aus diesem Grund sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, für die umgehende Entfernung von in ihrem Hoheitsgebiet gehosteten Webseiten zu sorgen, über die kinderpornografische Inhalte heruntergeladen oder verbreitet werden. Sie müssen sich außerdem um die Entfernung solcher Seiten bemühen, wenn diese außerhalb ihres Hoheitsgebiets gehostet werden, indem sie zum Beispiel mit anderen Staaten zusammenarbeiten. Da die Entfernung kinderpornografischer Inhalte an der Quelle nicht immer möglich ist, werden die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie ermächtigt, den Zugang zu diesen Seiten für die Internetbenutzer in ihrem Hoheitsgebiet zu sperren; diese Maßnahmen müssen allerdings in transparenten Verfahren festgelegt werden und ausreichende Sicherheitsvorkehrungen bieten, insbesondere um sicherzustellen, dass die Einschränkung auf das Notwendige beschränkt und verhältnismäßig ist und dass Nutzer über den Grund für die Beschränkung informiert werden. Diese Sicherheitsvorkehrungen schließen auch die Möglichkeit von Rechtsmitteln ein.

In all diesen Aspekten ergänzt die Richtlinie auch das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch aus dem Jahr 2007, das bis März 2012 von insgesamt elf EU-Mitgliedstaaten ratifiziert worden war, wobei die Ratifizierung in **Bulgarien, Finnland, Luxemburg, Österreich** und **Rumänien** sowie **Kroatien** im Jahr 2011 erfolgte (siehe auch Kapitel 10 zu internationalen Verpflichtungen).

In einigen EU-Mitgliedstaaten kam es zu öffentlichen Debatten über ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Sperrung oder Löschung von Websites, die Kinderpornografie enthalten, und der Meinungsfreiheit. Der Bürgerbeauftragte von **Polen** organisierte im Februar 2011 eine Debatte, in deren Verlauf Kinderrechtsorganisationen die Sperrung von Websites allgemein begrüßten, während andere Organisationen der Zivilgesellschaft einwandten, dass diese als Vorwand benutzt werden könnte, andere unerwünschte, politisch umstrittene Inhalte auf Internetseiten zu verbieten.[20]

Die Richtlinie nennt überdies erschwerende Umstände, die beispielsweise vorliegen, wenn das Opfer der Straftat ein Kind in einer besonders schwachen Position ist, beispielsweise ein Kind mit einer geistigen oder

18 Agencia EFE (2011b).

19 Richtlinie 2011/93/EU, Erwägungsgrund 46.

20 Weitere Informationen unter: http://brpo.gov.pl/index.php?md=8841.

körperlichen Behinderung, in einer Abhängigkeitssituation oder in einem Zustand der körperlichen oder geistigen Unfähigkeit infolge von Drogenmissbrauch. Erschwerende Umstände liegen auch dann vor, wenn die Straftat begangen wird von einem Familienmitglied, einer mit dem Kind unter einem Dach lebenden Person oder einer Person, die ein Vertrauensverhältnis oder ihre Autorität, beispielsweise als Vormund oder Lehrer, missbraucht hat, oder wenn es sich um einen Wiederholungstäter handelt.

Um Wiederholungen von Straftaten zu vermeiden, sieht die Richtlinie vor, dass Personen, die rechtskräftig verurteilt wurden, von beruflichen Tätigkeiten, bei denen es zu direkten und regelmäßigen Kontakten mit Kindern kommt, ausgeschlossen werden. Bei der Einstellung von Personen für Tätigkeiten, bei denen es zu solchen Kontakten mit Kindern kommt, haben Arbeitgeber das Recht, Informationen über im Strafregister eingetragene Verurteilungen wegen in der Richtlinie aufgeführten Straftaten und über Verbote der Ausübung solcher Tätigkeiten einzuholen. In **Dänemark** sind die Arbeitgeber seit Januar 2011 verpflichtet, Beschäftigte, die direkten Kontakt zu Kindern unter 15 Jahren haben, auf Vorstrafen zu überprüfen.

Die Richtlinie sieht ferner Interventionsprogramme vor, um das Risiko einer Wiederholung von Sexualstraftaten gegen Kinder zu verhindern oder möglichst gering zu halten. In diesem Zusammenhang stellt die Richtlinie die Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke mit Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnologie ebenso unter Strafe wie Kindersextourismus, bei dem die Straftat im Staatsgebiet eines Mitgliedstaats oder von einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats außerhalb des Unionsgebiets begangen wird. **Österreich** und **Slowenien** haben ihr Strafrecht 2011 dahingehend geändert, dass die Kontaktaufnahme zu Missbrauchszwecken unter Strafe gestellt wird und eine Reihe von Handlungen als Straftaten im Sinne der Kinderpornografie definiert werden.

Im Dezember 2011 verabschiedete der Rat Justiz und Inneres der EU Schlussfolgerungen zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie im Internet.[21] Darin ist vorgesehen, dass die EU-Mitgliedstaaten bei solchen Straftaten durch eine möglichst umfassende und rasche Zusammenarbeit effektive Ermittlungen und eine wirksame Strafverfolgung gewährleisten. Darüber hinaus wird die Europäische Kommission aufgefordert, neben anderen Maßnahmen zu untersuchen, auf welche Weise die Entfernung von Kinderpornografie wirkungsvoller gestaltet werden kann. Die EU-Mitgliedstaaten werden gebeten, Überlegungen anzustellen, inwieweit der sexuelle Missbrauch von Kindern im Internet mit Hilfe von Europol bekämpft werden kann, beispielsweise durch den Austausch von Informationen über Webseiten mit Kinderpornografie, so dass diese entfernt werden können oder ihr Inhalt gesperrt werden kann.[22] Der Exekutivdirektor des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung unterstrich im April die internationale Dimension dieses Phänomens, indem er ein globales Vorgehen gegen Kindesmissbrauch im Internet, eine der häufigsten Formen der Computerkriminalität, anregte.[23]

Dem vorstehend erwähnten Bericht EU Kids Online zufolge verbringen Kinder im Durchschnitt täglich 88 Minuten im Internet und sind bei der ersten Nutzung des Internets durchschnittlich neun Jahre alt.[24] Vor dem Hintergrund der ausgiebigen und frühen Nutzung des Internets und sozialer Netzwerke sowie der erwiesenen Missbrauchsfälle stellte die Europäische Kommission in ihrem Bericht *зсηť ňz Δι άΚτδΔι άτδ Δι άΔπκπ̃κρ δ ρ ι ρ*[25] fest, dass sich alle EU-Mitgliedstaaten dieser Probleme bewusst sind und sich verstärkt um ihre Lösung bemühen. Sie beteiligen sich aktiv an dem EU-Programm „Sicheres Internet", das von 2009 bis 2013 läuft. Dieses Programm zielt darauf ab, die Verwendung des Internets und anderer Kommunikationstechnologien insbesondere für Kinder und Jugendliche sicherer zu machen, die Benutzer, insbesondere Kinder, Eltern, Betreuer, Lehrer und Erzieher aufzuklären und rechtswidrige Inhalte sowie schädliches Verhalten im Internet zu bekämpfen. Der Bericht der Kommission weist allerdings auch darauf hin, dass die Reaktionen der Mitgliedstaaten voneinander abweichen, und kommt zu dem Schluss, dass auf europäischer Ebene weitere Schritte unternommen werden müssen, um an bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten anzuknüpfen.

In einigen EU-Mitgliedstaaten wurden Anstrengungen unternommen, um den sexuellen Missbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern innerhalb der katholischen Kirche zu bekämpfen. In **Deutschland** beispielsweise hat die katholische Kirche eine Reihe konkreter Schritte eingeleitet, um auf die zunehmende Zahl gegen sie erhobener Missbrauchsvorwürfe zu reagieren. Erstens hat sie zwei Forschungsprojekte in Auftrag gegeben, eines zum sexuellen Missbrauch von Kindern durch katholische Priester und Angehörige religiöser Orden, und ein weiteres zu sexuellen Übergriffen aus psychiatrischer und psychologischer Sicht. Zweitens hat sie zwei Hotlines eingerichtet, eine für Opfer von sexuellem Missbrauch im Allgemeinen und eine weitere für Missbrauchsfälle, die sich in den 1950er- und 1960er-Jahren

21 Rat der Europäischen Union (2011).

22 *Εδι δΔκ.*

23 Weitere Informationen zur Erklärung des Exekutivdirektors: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38069&Cr=internet&Cr1.

24 O'Neill, B. *ι ί κι.* (2011).

25 Europäische Kommission (2011b).

in katholischen Kinderheimen ereigneten.[26] Papst Benedikt XVI empfing während seines Deutschlandbesuchs im September 2011 eine Gruppe von Opfern und betonte bei dieser Gelegenheit, dass der katholischen Kirche daran gelegen ist, die Missbrauchsdelikte in ihren Einrichtungen in vollem Umfang aufzuarbeiten.[27]

Bei der Vorstellung des von Amnesty International in Auftrag gegebenen Berichts *Ιδ ηρκτδ ɜπκηΐ*[28] räumte der Minister für Kinder und Jugendliche in **Irland** staatliche Versäumnisse ein und kündigte eine Reihe von Reformen an. In diesem Bericht wird untersucht, aus welchen Gründen es möglich wurde, dass Tausende irische Kinder in staatlich finanzierten Heimen missbraucht und ausgebeutet wurden, wie die Berichte von Ferns, Ryan, Murphy und Cloyne über Kindesmissbrauch in Irland zuvor aufgedeckt hatten. Dem Bericht von Amnesty International zufolge lag die Wurzel dieses Problems in der „unterwürfigen Haltung gegenüber der Hierarchie der Römisch-Katholischen Kirche",[29] die eine Untersuchung und strafrechtliche Ahndung des Missbrauchs verhinderte, so dass nicht die Machtlosen, sondern die Mächtigen unter den Schutz des Gesetzes gestellt wurden. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Kinder einem nicht funktionierenden, chaotischen und unregulierten Kinderschutzsystem ausgeliefert waren, in dem niemand dafür zur Rechenschaft gezogen wurde, dass dieses System seine Schutzbefohlenen weder schützte noch für sie sorgte.

4.3. Kinderhandel

Im April 2011 verabschiedete die EU die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels.[30] Die EU-Mitgliedstaaten müssen diese Richtlinie spätestens am 6. April 2013 umgesetzt haben.

Die neue Richtlinie enthält eine starke Kinderschutzkomponente, die sich bereits in der Definition von Menschenhandel niederschlägt. Sie legt fest, dass im besonderen Fall des Kinderhandels jene Handlungen, die normalerweise eine Straftat bedingen, beispielsweise die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, nicht länger nachgewiesen werden müssen – dies entspricht auch dem Übereinkommen des Europarats gegen den Menschenhandel. Mehrere Artikel der Richtlinie sind dem Schutz von Opfern des Menschenhandels im Kindesalter gewidmet und befassen sich insbesondere mit der Behandlung von Kindern in strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren sowie von unbegleiteten Kindern. Die Richtlinie trägt der größeren Gefährdung von Kindern und ihrem erhöhten Risiko, Opfer von Menschenhandel zu werden, Rechnung und sieht vor, dass in solchen Fällen besonderer Gefährdung ein höheres Strafmaß angemessen ist. Die Richtlinie bezieht wichtige Grundsätze des Kinderschutzes wie das Wohl des Kindes mit ein und sieht konkrete Anforderungen an den Kinderschutz vor, beispielsweise eine unentgeltliche Rechtsberatung, die Ernennung eines Vormunds und, zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung, eine begrenzte Anzahl von Vernehmungen, die durch speziell ausgebildete Fachleute durchgeführt werden sollten. Die Richtlinie sieht die Möglichkeit vor, dass Vernehmungen auf Video aufgezeichnet werden, und fordert besondere Schulungsprogramme, „um Menschen, insbesondere Kinder, zu sensibilisieren und die Gefahr, dass sie Opfer des Menschenhandels werden, zu verringern".

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

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

Dem Jahresbericht des US-amerikanischen Außenministeriums zum Menschenhandel, *ɔάκɑfιcΠδκ τδ ηι ɑŽε δž*, ist zu entnehmen, dass **Estland** als einziger EU-Mitgliedstaat noch kein Gesetz gegen Menschenhandel hat. Zwecks Schließung dieser Lücke hat die estnische

26 Weitere Informationen: www.hilfe-missbrauch.de und www.heimkinder-hotline.de.
27 Heiliger Stuhl (2011).
28 Holohan, C. (2011).
29 *Εδι δΔκ*, S. 8.
30 Richtlinie 2011/36/EU, ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1.

Regierung im August 2011 einen Vorschlag zu einer entsprechenden Überprüfung des Strafgesetzbuchs unterbreitet.[31]

Wie bereits in früheren Jahren besteht in den meisten EU-Mitgliedstaaten das Problem fort, dass es an Angaben über die Zahl der Opfer von Kinderhandel mangelt, dass die Daten aus unterschiedlichen Quellen stammen und nicht systematisch erhoben werden. In **Rumänien** wurde das Generalinspektorat der rumänischen Polizei im Zuge einer Überprüfung der Rechtslage beauftragt, eine nationale Datenbank aufzubauen, in der die Daten von Opfern und Menschenhändlern, die von verschiedenen Organisationen einschließlich NROs gesammelt wurden, zusammengetragen werden. Das Inspektorat soll halbjährlich einen statistischen Bericht veröffentlichen.

Außerdem sieht die neue Richtlinie vor, dass alle EU-Mitgliedstaaten nationale Berichterstatter oder einen gleichwertigen Mechanismus einführen. Im Anschluss an einen entsprechenden Beschluss des Rates der Europäischen Union vom Juni 2009[32] haben einige Mitgliedstaaten bereits nationale Berichterstatter und ein informelles Netz von Berichterstattern eingeführt. Im Juli 2011 fand unter dem polnischen Ratsvorsitz und unter Leitung der EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels die vierte Tagung des informellen EU-Netzes von nationalen Berichterstattern oder gleichwertigen Mechanismen zum Thema Menschenhandel in Brüssel statt. Im Mittelpunkt der Tagung stand das Thema Hilfe und Unterstützung für die Opfer des Menschenhandels.[33] In den Artikeln 19 und 20 der Richtlinie ist vorgesehen, dass die nationalen Berichterstatter die Entwicklungen beim Menschenhandel bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels messen, hierzu statistische Daten erheben und diese an den EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels weiterleiten.[34] Über den Koordinator sollen diese Informationen in den Bericht der Europäischen Kommission einfließen, der alle zwei Jahre eine gemeinsame Grundlage bieten soll, um die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu vergleichen und zu bewerten.

31 Vereinigte Staaten von Amerika, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (2011), S. 156.
32 Rat der Europäischen Union (2009).
33 Polen, Ministerium des Inneren (2011).
34 Siehe auch Kapitel 7 des vorliegenden Berichts.

AKTIVITÄT DER FRA

Gemeinsame Bemühungen um die Aufdeckung und den Schutz von Opfern des Kinderhandels an europäischen Grenzen

Gemeinsam mit weiteren internationalen Akteuren hat die FRA im Rahmen einer Operation der Frontex, welche die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Sicherung der Grenzen koordiniert, an einer Schulung für Grenzschutzbeamte mitgewirkt, die sich bemühen, Opfer von Kinderhandel zu erkennen. Vom 5. Oktober bis 15. November führte Frontex an 24 europäischen Flughäfen die gemeinsame Operation „Hammer" durch. Außerdem übermittelte die FRA der Frontex Informationen, die in operative Richtlinien für den Schutz von Kindern einfließen sollen, die europäische Luftgrenzen überqueren.

4.4. Kinder und Migration

4.4.1. Von ihren Eltern getrennte Kinder im Umfeld von Migration oder Asyl

Nachdem die Europäische Kommission im Mai 2010 den Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010–2014) verabschiedet und der Rat Justiz und Inneres im Juni 2010 damit zusammenhängende Schlussfolgerungen[35] herausgebracht hatte, richtete die Europäische Kommission 2011 eine Expertengruppe zu unbegleiteten Minderjährigen im Migrationsprozess ein. Diese Gruppe, die zweimal jährlich zusammentreten soll, besteht aus von den EU-Mitgliedstaaten benannten Experten sowie aus Stakeholdern und privaten Experten, die in Abhängigkeit von den zu erörternden Themen eingeladen werden.

Die erste Sitzung der Expertengruppe, die im Juni 2011 stattfand, war dem Thema Vormundschaft gewidmet, das für den Schutz unbegleiteter Minderjähriger eine wichtige Rolle spielt. Die Europäische Kommission kündigt in ihrem Aktionsplan an, zu bewerten, ob gezielte Änderungen im Hinblick auf die Vormundschaft erforderlich sind oder ein spezifisches Instrument geschaffen werden muss, um gemeinsame Normen für die Aufnahme und Unterstützung aller unbegleiteten Minderjährigen festzulegen. Die Mitgliedstaaten werden im Zuge des Aktionsplans aufgefordert, die Einführung von Kontrollmechanismen zur Überwachung der Qualität der Vormundschaft in Erwägung zu ziehen, um zu gewährleisten, dass das Kindeswohl im gesamten Entscheidungsprozess vertreten wird, und insbesondere Missbrauch vorzubeugen.[36] Angespro-

35 FRA (2011a), S. 74; siehe auch FRA (2010), S. 19-20.
36 Europäische Kommission (2010), Absatz 4.1.

chen werden außerdem die Themen Rechtsbeistand, Zugang zu Unterbringung und Versorgung, erste Befragungen, Bildungsmöglichkeiten und geeignete Gesundheitsversorgung.

Im Zusammenhang mit der *яκηπωτκι κι δ Gάπ cηι δρκδΔ* (**Griechenland**) ging der EGMR auf viele dieser Themen ein. In seinem Urteil, das im April erging, befand der EGMR auf Verstöße gegen Artikel 3 (Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung), Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit, insbesondere Absatz 1 und 4) sowie Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Bei dem Verfahren ging es um Eivas Rahimi, einen 16-jährigen Staatsangehörigen von Afghanistan, der 2007 ohne die vorgeschriebenen Reisedokumente auf der griechischen Insel Lesbos eintraf. Die griechischen Behörden nahmen ihm fest und händigten ihm als unbegleitetem Minderjährigen eine Ausweisungsverfügung aus. Rahimi, zu diesem Zeitpunkt noch ein Kind, stellte daraufhin einen Antrag auf Asyl. Der EGMR stellte fest, dass der griechische Staat keinen Nachweis dafür erbracht hatte, dass Rahimi tatsächlich unbegleitet war. In seiner Haft, so das Urteil, sei ihm weder eine Rechtsberatung noch eine Rechtsvertretung zur Verfügung gestellt worden. Und obwohl Rahimi den Behörden mitgeteilt hatte, dass er ausschließlich Farsi sprach, was diese nie bezweifelt hatten, war das ihm ausgehändigte Informationsblatt zu Rechtsmitteln, wie der EGMR feststellte, in Arabisch abgefasst. Rahimi hatte sich darüber beklagt, dass er zusammen mit Erwachsenen einsitzen musste. Der EGMR machte darauf aufmerksam, dass es in der Haftanstalt auch keine Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und keine Kommunikationsmöglichkeiten mit der Außenwelt gab. In Anbetracht seines Alters und seiner persönlichen Lage, so der EGMR, befand sich Rahimi in einem Zustand äußerster Gefährdung.[37]

Die Methoden zur Bestimmung des Alters einer Person, die Asyl oder Schutz beantragt, sind in mehreren EU-Mitgliedstaaten nach wie vor umstritten. Der Aktionsplan der Kommission zu unbegleiteten Minderjährigen,[38] die Schlussfolgerungen des Rates zu unbegleiteten Minderjährigen[39] und der General Comment Nr. 6 des Ausschusses der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes[40] sehen vor, dass im Falle von Ungewissheit im Hinblick auf das Alter und bei Vorliegen der Möglichkeit, dass es sich um ein Kind handeln könnte, die betreffende Person bis zum Nachweis des Gegenteils als Kind behandelt werden und den entsprechenden notwendigen Schutz erhalten muss.

Darüber hinaus veröffentlichte das Programm Separated Children in Europe im Mai einen Bericht über die aktuellen Gesetze, Politiken und Verfahrensweisen bezüglich der Altersbestimmung in 16 europäischen Staaten (*яι vπ w εοcť άδňρκwž, í ερcπ ž κδΔ í άκcňπcι ž άρκňδκ ňε κκι κžžι žžω ι δňπδ 16 Eť άεí ι κδ Cεť δňάπ ž*), in dem 15 EU-Mitgliedstaaten (**Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Italien, Malta, Österreich**, die **Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**) sowie **Norwegen** behandelt werden.[41] Der Bericht führt eine Reihe schwerwiegender Hindernisse auf, die Kindern den Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln gegen die Ergebnisse von Altersbestimmungen versperren. Die wichtigsten Hindernisse für eine Beschwerde, die in der Studie genannt werden, bestehen darin, dass „1) die Ergebnisse der Altersbestimmung oftmals nicht einer einzelnen (z. B. administrativen) Entscheidung unterliegen, sondern entweder Bestandteil eines umfassenderen Verfahrens (üblicherweise des Asylverfahrens) sind oder lediglich die Grundlage für nachfolgende Entscheidungen (z. B. Ausweisung, Unterbringung bei Erwachsenen usw.) bilden, gegen die dann Beschwerde eingelegt werden kann; 2) Kinder in mehreren Ländern nicht hinreichend über Rechtsmittel aufgeklärt werden; 3) Kindern darüber hinaus oftmals keine hinreichende Unterstützung für Rechtsmittel gegen die Ergebnisse von Altersbestimmungen gewährt wird; 4) das Gesetz in einem Fall nicht vorsieht, dass Einzelpersonen eine Altersbestimmung verlangen können.[42]

Auf nationaler Ebene veröffentlichte der **spanische** Bürgerbeauftragte (*Dι α δžεάΔι ρπť ι δρε*) einen Bericht über die Verfahren zur Altersbestimmung von Migranten.[43] In diesem Bericht wird geltend gemacht, dass die Verfahren zur Altersbestimmung anhand der Knochenreife oder der Mineralisierung der Zähne nach einhelliger Ansicht der Wissenschaft von hohen Fehlermargen gekennzeichnet sind. In ähnlicher Weise verweist der Bericht auf die Unzulänglichkeit von Verfahren, bei denen Kinder zu nichttherapeutischen Zwecken Strahlung ausgesetzt werden. Die Wissenschaft, so der Bericht, hält es für unverzichtbar, bei Studien über die Altersbestimmung den Einfluss bestimmter pathologischer, ernährungsbedingter, hygienischer und von der körperlichen Tätigkeit abhängiger Faktoren zu berücksichtigen, wobei der Einfluss ethnischer Faktoren noch nicht geklärt ist. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass zunehmend ein stärker ganzheitlich orientierter Ansatz der Altersbestimmung befürwortet wird, bei dem medizinische Untersuchungen gegenüber psychosozialen Beurteilungen zurücktreten, wenn auch über die Bestandteile einer solchen ganzheitlichen Methode unter den Wissenschaftlern noch kein Einvernehmen herrscht.

37 EGMR, *яι cηřžžκcηι яκηπωτ/Gάπ cηι δρκδΔ*, Nr. 8687/08, 5. April 2011. Zu verwandten Aspekten im Hinblick auf den Schutz unbegleiteter Minderjähriger, die um Asyl ersuchen, siehe FRA (2010) und FRA (2011b).
38 Europäische Kommission (2010), Absatz 4.2.
39 Rat der Europäischen Union (2010), Absatz 11.
40 Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes (2005), Absatz 31 Buchstabe i.
41 Save the Children (2011a).
42 Save the Children (2011a), S. 30.
43 Spanien, der amtierende Bürgerbeauftragte (2011).

Die **britische** Regierung hatte bekanntgegeben, dass sie ab Dezember 2010 im Zusammenhang mit der Einwanderung keine Kinder mehr inhaftieren werde. Berichten von Organisationen der Zivilgesellschaft zufolge werden diese Inhaftierungen allerdings trotz dieser Politikänderung fortgesetzt. Von Mai bis August 2011 saßen in Flughäfen und Häfen im Großraum London und im Südosten 697 Kinder ein, von denen beinahe ein Drittel unbegleitet war.[44] Nachdem die oberste staatliche Gefängnisaufsicht, Her Majesty's Inspectorate of Prisons, an drei Terminals des Flughafens Heathrow unangemeldete Inspektionen durchgeführt hatte, äußerte sie sich überdies besorgt über die Betreuung dieser Inhaftierten. So wisse das Personal nicht, auf welche Weise es Opfer von Kinderhandel an die zuständigen Behörden melden müsse.[45]

Anlass zu ernster Besorgnis bietet die Lage von Migrantenkindern im Aufnahmelager Lampedusa in **Italien**. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) stellte in einem Aufruf zur Verbesserung der Lage fest, dass in diesem Lager, das für 850 Bewohner ausgelegt ist, im März rund 2000 Menschen untergebracht waren.[46] Die Organisation Save the Children forderte in einem ähnlichen Aufruf die sofortige Verlegung von 530 vorwiegend unbegleiteten Kindern aus Lampedusa.[47]

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) veröffentlichte im Dezember 2011 einen Bericht, in dem festgestellt wurde, dass die **Tschechische Republik** gemäß Absatz 178 ihres Ausländergesetzes ausländische Staatsangehörige nach Vollendung des 15. Lebensjahrs als rechtsfähig einstuft, wenn sie in der Lage sind, ihren Willen zum Ausdruck zu bringen und eigenständig zu handeln. Infolgedessen werden unbegleitete Minderjährige, die älter als 15 Jahre sind, unter denselben Bedingungen inhaftiert wie Erwachsene, obwohl ausländische Staatsangehörige im Erwachsenenalter bis zu 180 Tagen, im Alter von weniger als 18 Jahren jedoch höchstens 90 Tage festgehalten werden dürfen.[48]

In **Griechenland** befand der Vorsitzende des Verwaltungsgerichts der Ersten Instanz von Piräus, dass die Inhaftierung des Klägers, eines unbegleiteten Kindes, dem Wohl des Kindes und seinem Anspruch auf besonderen Schutz und Unterstützung widersprach und gegen die Kinderrechtskonvention verstieß.[49]

Örtlichen Behörden fehlt es oft an den für eine angemessene Betreuung unbegleiteter Kinder erforderlichen Ressourcen; verdeutlicht wurde dieses Problem durch die Maßnahmen, die der Vorsitzende des Regionalrats des Départements Seine-Saint-Denis in **Frankreich** im September 2011 ergriff. Da sich der Flughafen Charles de Gaulle in diesem Département befindet, reisen hier viele Menschen nach Frankreich ein. Von den nahezu 6000 unbegleiteten Minderjährigen, die 2010 in Frankreich eintrafen, kamen 934 am Flughaften Charles de Gaulle an. Die Kosten für die Unterstützung dieser unbegleiteten Minderjährigen entfielen auf das Département Seine-Saint-Denis und machten mit 35 Mio. EUR rund 20 % des Haushaltsbetrags aus, den es für Sozialleistungen für Kinder vorsieht; für das Jahr 2011 wurden die Kosten für die Unterstützung unbegleiteter Minderjähriger sogar auf 42 Mio. EUR geschätzt.[50] Dies führte dazu, dass sich der Vorsitzende des Regionalrats im September 2011 weigerte, weitere Neuankömmlinge aufzunehmen, so dass 80 unbegleitete Minderjährige keine Unterkunft erhielten; auf diese Weise wollte er die Regierung darauf aufmerksam machen, dass die Kosten für die Unterstützung unbegleiteter Minderjähriger gerechter auf die Départements verteilt werden müssten. Nach der Unterzeichnung einer Übereinkunft mit dem Justizministerium, das die Aufteilung der Neuankömmlinge auf alle Départements in der Region Paris vorsah, wurde deren Aufnahme im Oktober 2011 fortgesetzt; die Staatsanwaltschaft von Paris übernahm die Aufgabe, für jedes Kind, das in Seine-Saint-Denis untergebracht wird, neun Kinder in die Zuständigkeit anderer Départements zu überweisen.

Um Lastenteilung ging es auch in **Spanien**, wo die nationale Regierung der Autonomen Gemeinschaft der Kanarischen Inseln Beihilfen gewährte, um die Kosten für die Aufnahme und Überstellung unbegleiteter Minderjähriger zu decken. Die spanische Regierung billigte den Königlichen Erlass 724/2001 vom 20. Mai 2011 zur Gewährung einer direkten Beihilfe an die Autonome Gemeinschaft der Kanarischen Inseln für die Aufnahme und Überstellung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger (*яι κοDι cάñε 724/2001 Δι 20 Δι ωκγε Δι 2011, í εάι ρατ'ι žι άκť'ρκ ρκ cεδcι žπεδ Δι ť'δκ žť'δνι δcπεδ Δtάcřκ κ ρκ Cεωť'δtΔkΔ Ať'ñεδεωκ Δι Cκδκάκž í κάκ ι ρřάkžρκΔε y κcεκtΔk Δι ωι δεάž ι χřάkδάéž δε κcεωí κδκΔež*).[51] Diese Beihilfe dient zur Finanzierung der Überstellung solcher Minderjähriger in andere Autonome Gemeinschaften und ihrer Unterbringung auf den Kanarischen Inseln während der Transfervorbereitung.

4.4.2. Kinder mit irregulärem Migrationsstatus

Für Kinder mit irregulärem Migrationsstatus ist es schwierig, von ihren Rechten Gebrauch zu machen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats

44 The Children's Society (2011).
45 Vereinigtes Königreich, Her Majesty's Inspectorate of Prisons (2011).
46 UNHCR (2011).
47 Save the Children (2011b).
48 Hancilova, B. und Knauder, B. (2011), S. 89.
49 Griechenland, Verwaltungsgericht der Ersten Instanz von Piräus, Entscheidung 229/2011, 21. März 2011.
50 Frankreich, Département Seine-Saint-Denis (2011).
51 Spanien, Königlicher Erlass 724/2011 vom 20. Mai 2011.

verabschiedete im Oktober 2011 eine Empfehlung zu Migrantenkindern ohne Papiere, die sich in einer irregulären Lage befinden.[52] Diese Empfehlung bezieht sich neben den Bereichen Inhaftierung und Ausbeutung auf Bildung, Gesundheitswesen und Wohnraum. Auch der Besitzstand der EU billigt Kindern, die sich in einer irregulären Lage befinden, bestimmte Rechte zu, beispielsweise das Recht auf Bildung.

Auf nationaler Ebene haben die EU-Mitgliedstaaten rechtliche Reformen durchgeführt, die für Kinder ohne Papiere von Belang sind. In **Spanien** beispielsweise können widerrechtlich im Land ansässige Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt werden, nach dem neuen Organgesetz 10/2011 eine Aufenthaltsgenehmigung für ihre Kinder beantragen, wenn diese minderjährig, behindert oder nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen. Diese vorläufige Aufenthaltsgenehmigung wird automatisch erteilt. In vergleichbarer Weise gewährte der Oberste Gerichtshof einer algerischen Frau und ihren Kindern Asyl, die vor der wiederholten körperlichen und seelischen Gewalt ihres Mannes bzw. des Vaters der Kinder geflohen war. Diese Entscheidung erging, nachdem die Asyl- und Flüchtlingsbehörde (*efistók Ažtæ yıa'κπε*) ihren Asylantrag zunächst abgelehnt und ihr stattdessen eine Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen erteilt hatte. Die Frau und ihre Kinder legten Rechtsmittel gegen diesen Beschluss ein, und der Nationale Gerichtshof (*At'δπδστκ ικστεδκι*) erkannte ihr Recht auf Asyl in Spanien an – eine Entscheidung, die der Oberste Gerichtshof bestätigte.[53]

In den **Niederlanden** sprach das Oberste Verwaltungsgericht ein bahnbrechendes Urteil zur Gewährung von Kindergeld für Kinder von Migranten, die sich in einer irregulären Lage befinden. Nach dem Recht der Niederlande steht allein Einwohnern mit Aufenthaltsgenehmigung Kindergeld zu. Das Gericht machte geltend, dass der niederländische Staat den betreffenden Personen zwar die Einreise in sein Hoheitsgebiet nicht genehmigt, ihren Aufenthalt in den Niederlanden für einen längeren Zeitraum jedoch bewusst geduldet hatte. Abgesehen von ihrer Verpflichtung, im Sinne von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) das Privat- und Familienleben zu achten, hätten die Niederlande bis zu einem bestimmten Grad auch bewusst die aus der Kinderrechtskonvention rührende Verpflichtung auf sich genommen, für die Kinder dieser Personen zu sorgen. Das Fehlen eines Aufenthaltsstatus, wie ihn Artikel 2 des Gesetzes über das Kindergeld vorsieht, bedinge daher keinen Ausschluss besagter Gruppe von dieser Leistung.[54]

Im Hinblick auf die Entwicklung der Rechtsprechung ist festzustellen, dass der EGMR in der Rechtssache *Κκδκκκάκπδκω t'δΔ κδΔια κι κι δ Βι ρκπ δ* (**Belgien**) im Dezember 2011 auf einen Verstoß gegen Artikel 3 (Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) und Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) der EMRK befand. Eine tamilische Familie, bestehend aus einer Mutter und ihren drei Kindern, war beinahe vier Monate lang in einem Lager festgehalten worden, dessen Inhaftierungsbedingungen der EGMR bereits zuvor als den Bedürfnissen von Kindern nicht angemessen bewertet hatte. Die Lage der Kinder stellte eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung und somit einen Verstoß gegen Artikel 3 dar. Außerdem war der EGMR der Ansicht, dass die belgischen Behörden, indem sie die Kinder unter Bedingungen, die ihrer besonderen Gefährdung als Minderjährige nicht gerecht wurden, in einem geschlossenen Lager für erwachsene illegale Einwanderer unterbrachten, das in Artikel 5 Absatz 1 garantierte Recht der Kinder auf Freiheit nicht hinreichend gewährleistet hatten.[55]

Im März 2011 erließ der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) ein Präzedenzurteil in Bezug auf die Rechte von Kindern, die zwar Unionsbürger sind, deren Eltern aber über keinen regulären Aufenthaltsstatus in einem EU-Mitgliedstaat verfügen.[56] In der Rechtssache *λκωδάκδε* ging es um die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für einen Bürger Kolumbiens, der illegal in **Belgien** ansässig war und zwei im Unterhalt von ihm abhängige Kinder mit belgischer Staatsangehörigkeit hatte. Eine Aufenthaltsverweigerung für den Elternteil, so der EuGH, hätte zur Folge, dass sich die Kinder gezwungen sehen würden, das Gebiet der Union zu verlassen, um ihre Eltern zu begleiten. Ebenso bestehe die Gefahr, dass der Elternteil, wenn ihm keine Arbeitserlaubnis erteilt werde, nicht über die für seinen Unterhalt und den seiner Angehörigen erforderlichen Mittel verfüge, was ebenfalls zur Folge hätte, dass sich seine Kinder – Unionsbürger – gezwungen sähen, das Hoheitsgebiet der Union zu verlassen. Dann wäre es den Kindern unmöglich, den Kernbestand der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, in Anspruch zu nehmen. Dem Gerichtshof zufolge schließt Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aus, dass ein Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen eine Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung vorenthält, wenn seine Kinder in diesem Mitgliedstaat ansässig sind und über dessen Staatsangehörigkeit verfügen, falls den Kindern durch eine entsprechende Ablehnung der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird. Der Fall ist daher von grundlegender Bedeutung für die Anerkennung der Rechte von Kindern

52 Europarat, PACE (2011a).
53 Spanien, Entscheidung 4013/2011 des Obersten Gerichtshofs Spaniens, 15. Juni 2011.
54 Niederlande, Oberstes Verwaltungsgericht, LJN: BR1905, Nr. 08/6595, 15. Juli 2011.
55 EGMR, *я ι cηñžžκcηι K κδκκκάκπδκω t' δΔκ δΔια /Βι ρκπ δ*, Nr. 15297/09.
56 Das Verfahren ging auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal du travail de Bruxelles (Belgien) zurück. Siehe auch EuGH, Rechtssache C-34/09, *я t'tz λκωδάκδε/e afici δ κπεδκι Δι ρι wí ρε1*, Große Kammer, 8. März 2011.

als Unionsbürgern und für die allgemeine Definition des Rechts auf Familienleben unter dem Recht der EU.

4.5. Kinderfreundliche Justiz

Das Ziel, Kindern Zugang zum Recht zu verschaffen, fand in einige EU-Dokumente Eingang, die 2011 verabschiedet wurden, beispielsweise in die EU-Agenda für die Rechte des Kindes und in Richtlinien der EU, beispielsweise die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, die Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie[57] und die vorgeschlagene neue Richtlinie zum Opferschutz[58] (siehe Kapitel 9, „Rechte der Opfer von Straftaten").

Die *οι πρότυπα δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης*, die das Ministerkomitee des Europarats im November 2010 verabschiedete, sind zu einem maßgeblichen Dokument auf diesem Gebiet geworden.[59] Diese Leitlinien behandeln die Stellung und Rolle, die Ansichten, Rechte und Bedürfnisse von Kindern in Gerichtsverfahren sowie in Alternativen zu solchen Verfahren. Sie behandeln den Zugang zum Recht für Kinder auch in den Fällen, in denen Kindern selbst Straftaten vorgeworfen werden. Die Europäische Kommission und die FRA haben zwei sich ergänzende Studien gestartet, um statistische sowie qualitative Daten zur Einbeziehung von Kindern in das Justizsystem zu sammeln und Indikatoren zu entwickeln.

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

In **Polen** traten im August 2011 gesetzliche Bestimmungen in Kraft, mit denen die Vollstreckung von Gerichtsbeschlüssen über den Kontakt zwischen einem Kind und einem nicht bei dem Kind wohnenden Elternteil erleichtert wird.[60] Hierzu sieht die Zivilprozessordnung einen zweistufigen Durchsetzungsmechanismus vor. Wenn ein Elternteil den Kontakt des anderen Elternteils zu einem Kind oder mehreren Kindern entgegen einer gerichtlichen Anordnung unterbindet, kann das Gericht eine Abmahnung übermitteln. Bei fortdauerndem Verstoß kann das Gericht dem zuwiderhandelnden Elternteil Bußgelder auferlegen, deren Höhe sich nach dem Ausmaß des Verstoßes und der finanziellen Lage der betreffenden Person richtet. Das Gericht kann den Elternteil, der den Kontakt unterbindet, zur Erstattung der dadurch entstandenen Kosten heranziehen. Außerdem empfiehlt das polnische Justizministerium in diesem Zusammenhang die Anwendung eines besonderen Protokolls für die Vernehmung von Kindern in Strafverfahren und hat Informationsbroschüren herausgegeben, die Kinder über ihre Rechte vor Gericht aufklären, beispielsweise mit dem Titel: „Ich werde als Zeuge vor Gericht aussagen".[61]

Vielversprechende Praktik

Anhörungen in kinderfreundlichen Räumen

Im Rahmen seiner Strategie zur VerbrechensverhütungG2008–2011 richtete das Innenministerium der **Tschechischen Republik** 30GRäume ein, die speziell für die Anhörung von Kindern, die Opfer von Straftaten wurden, vorgesehen sind. Auf diese Weise sollen Polizeibeamte Kinder in einer angenehmen und kinderfreundlichen Atmosphäre befragen können, damit sich das Kind während der polizeilichen Ermittlungen sicherer fühlt. Die Räume sind mit kinderfreundlichem Mobiliar ausgestattet, in bunten Farben gestrichen und mit Büchern, Spielsachen und Malmaterialien bestückt. Sie sind auch mit allen Geräten ausgestattet, die eine Videoaufzeichnung von Aussagen ermöglichen.

Ähnliche Einrichtungen gibt es in **Bulgarien**, wo Kinder in besonders eingerichteten, sogenannten blauen Räumen befragt werden. Im August verabschiedete Bulgarien außerdem ein politisches Konzept für Kinder in Gerichtsverfahren, das eine an den Menschenrechten orientierte Reform der gesamten Jugendgerichtsbarkeit vorsieht, um dem Wohl von Kindern besser Rechnung zu tragen.

ажсни сηžсηι яι íťбрΠ, н τδžйη άťω Δиž Ιδδι ά δ (2011), зйкδΔκάΔκťžžйкйťδк бι žεδΔι ά άяäťωι αüάΔπ ъι άδι ηωťδк νεδ н τδΔι άäηάκι δ τδ зйάκονι άακηά δ. зπ ηι : www.ωνcάcz// срδι Π//žйкδΔκάΔ-νубκνι δт-žί ι стκрδт-νуžр сηενι -ωžйδεžйт-íά-Δиñžπ ηε-ťскžйδπk-йά žйδπηε-άzι δτ.кží х

Вťрκάπ δ, н τδžйη άάкй(2011), Κεδzι íñαüάΔπ περπΠ Δиž зйккй žкťоΔι ω Gι бπ ñΔι άΚτδΔι άκι άσηйžбκάΠ π(Концепция за държавна политика в областта на правосъдието на детето). зπ ηι : www.žйάкй ку.бк/пťбрскπεδž/ъπ w. кží х?рκδк=бк-BG&ΙΔ=117

57 Richtlinie Nr. 2011/36/EU; Richtlinie Nr. 2011/93/EU.
58 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung von Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe.
59 Europarat, Ministerkomitee (2010).
60 Polen, Gesetz vom 26. Mai 2011 zur Änderung der Zivilprozessordnung, Amtsblatt 2011, Nr. 144, Beitrag 854.
61 Für weitere Informationen siehe: http://fdn.pl/bede-swiadkiem-w-sadzie.

4.5.1. Kinderfreundliche Justiz im Umfeld von Kinderhandel, sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern sowie Kinderpornografie

Die EU-Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie enthalten genaue Anweisungen, wie der Zugang zu einer kinderfreundlichen Justiz gewährleistet werden kann. Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht vor, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel werden, eine kostenlose Rechtsberatung und rechtliche Vertretung beanspruchen können, und dass im Falle eines Interessenskonflikts zwischen den Eltern und dem Kind ein rechtlicher Vertreter berufen werden sollte. Die Vernehmung sollte unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Die Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs sieht vor, dass die Vernehmung des Opfers im Kindesalter durch zu diesem Zweck ausgebildete Fachleute in Räumen erfolgt, die für diesen Zweck eingerichtet oder entsprechend angepasst wurden. Es sollten möglichst wenige Vernehmungen durchgeführt werden.

Die Art und Weise, wie Kindern Zugang zur Justiz gewährt wird, wann und durch wen sie über Gerichtsverfahren aufgeklärt werden und zu welchem Zeitpunkt sie einbezogen werden, unterscheidet sich in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, Regionen und zwischen bestimmten Gerichten. Im Zuge der Umsetzung beider Richtlinien im Jahr 2013 sollte der Schutz von Kindern bei strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren stärker standardisiert werden.

4.6. Entwicklungen auf dem Gebiet grenzübergreifender Scheidungen und Trennungen der Eltern

Die Verordnung Nr. 2201/2003 des Rates der Europäischen Union, auch bekannt als Brüssel-IIa-Verordnung, bestimmt weiterhin den Umgang der EU-Mitgliedstaaten mit Kindern bei grenzübergreifenden Scheidungen oder Trennungen der Eltern, insbesondere im Hinblick auf die elterliche Verantwortung. Zu dieser Verantwortung zählen das Sorgerecht und das Umgangsrecht, die Vormundschaft, die Pflegschaft und entsprechende Rechtsinstitute sowie die Unterbringung des Kindes in einer Pflegefamilie oder in einem Heim. Des Weiteren steht sie im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Schutz von Kindern, mit Besuchsrechten und mit Fällen von Kindesentführung.[62] Artikel 11 der Verordnung sieht vor, dass beim Erwirken der Rückgabe eines Kindes, das widerrechtlich in einen anderen als den Mitgliedstaat verbracht wurde, in dem es seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, oder dort zurückgehalten wird, das Kind während des Verfahrens angehört werden muss, sofern dies nicht aufgrund seines Alters oder seines Reifegrads unangebracht erscheint.

In der Rechtssache *Aκť tóá лκáάκκ κι κι δ зπωεδι ni α*[63] hatte ein deutsches Gericht den EuGH ersucht zu bestätigen, dass es ausnahmsweise nicht zur Vollstreckung der Entscheidung eines spanischen Gerichts, das die Rückgabe eines Kindes angeordnet hatte, verpflichtet sei, da das spanische Gericht zwar bescheinigt habe, dass es vor dem Sorgerechtsurteil seiner Verpflichtung zur Anhörung des Kindes nachgekommen sei, eine solche Anhörung jedoch nicht stattgefunden habe. Nach dem Dafürhalten des EuGH setzt das in Artikel 24 der Grundrechte-Charta verankerte Recht des Kindes auf Anhörung voraus, dass dem Kind Zugang zu den juristischen Verfahren und Bedingungen gewährt wird, die ihm eine freie Äußerung seiner Meinung ermöglichen, und dass diese Meinung vom Gericht eingeholt wird. Artikel 24 der Grundrechte-Charta und Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 2201/2003. so der EuGH, gebieten es, dass das Gericht dem Kind nach Maßgabe des Kindeswohls und unter Berücksichtigung der Umstände jedes Einzelfalls die rechtlichen Verfahren und Bedingungen zur Verfügung stellt, die es ihm ermöglichen, seine Meinung frei zu äußern. Gemäß diesen Bestimmungen muss dem Kind eine echte und wirksame Möglichkeit geboten werden, sich zu äußern. Dennoch urteilte der EuGH, dass sich das deutsche Gericht der Vollstreckung einer mit einer Bescheinigung versehenen Entscheidung, mit der die Rückgabe des Kindes angeordnet wurde, nicht entgegenstellen könne, da für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen besagte Bestimmungen vorliege, ausschließlich die spanischen Gerichte zuständig seien.

Ein wesentliches Thema der Brüssel-IIa-Verordnung ist die Festlegung des gewöhnlichen Wohnsitzes des Kindes. In der Rechtssache *н ι άά Δτκι κι δ Cηκοα* , die der Court of Appeal (**England und Wales**) an den EuGH verwiesen hatte, ging es um das Verbringen eines zwei Monate alten Kindes aus dem Vereinigten Königreich auf die Insel La Réunion (**Frankreich**). In seinem Urteil stellte der EuGH fest, dass der Begriff „gewöhnlicher Aufenthalt" für die Zwecke der Artikel 8 und 10 der Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 eine gewisse Integration des Kindes in ein soziales und familiäres Umfeld voraussetzt. Zu berücksichtigen seien dabei zum einen

62 Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003, Artikel 1.

63 EuGH, Rechtssache C-491/10 PPU, *ežι δκA ΔεδtA κť tóá лκáάκκ/зπωεδι n ι α*, 22. Dezember 2010.

die Dauer, die Regelmäßigkeit und die Umstände des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des betreffenden EU-Mitgliedstaats sowie die Gründe für diesen Aufenthalt und den Umzug der Mutter in diesen Staat und zum anderen, insbesondere wegen des Alters des Kindes, die geografische und familiäre Herkunft der Mutter sowie die familiären und sozialen Bindungen der Mutter und des Kindes in dem betreffenden Mitgliedstaat.[64]

Seit Juni 2011 ist die Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates der Europäischen Union, die eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Unterhaltssachen regelt, vollständig in Kraft.[65] Diese Verordnung dient in erster Linie dazu, es einem Unterhaltsberechtigten ohne Umstände zu ermöglichen, in einem Mitgliedstaat eine Entscheidung, beispielsweise eine Eintragung zu erwirken, die automatisch in einem anderen Mitgliedstaat ohne weitere Formalitäten vollstreckbar ist. Sie ist anwendbar auf Unterhaltspflichten zwischen Eltern und Kindern. Die Wirksamkeit dieser Verordnung in der Praxis bleibt abzuwarten.

Ferner sind EU-Mitgliedstaaten wie **Belgien**, **Irland**, **Österreich**, **Polen**, **Slowenien**, die **Tschechische Republik** und das **Vereinigte Königreich** dabei, ihr Familienrecht in Teilen oder insgesamt zu reformieren.

In **Belgien** beispielsweise stimmte die Abgeordnetenkammer im Juli einem Gesetzentwurf zu, der die Schaffung eines Kinder- und Jugendgerichtshof vorsieht. Dieses Gesetz dient im Wesentlichen dem Ziel, die Zuständigkeit für Fragen des Familien- und Jugendrechts unter den Justizbehörden neu zu ordnen, indem ein besonderer Gerichtshof geschaffen wird, der für alle damit verbundenen Bereiche zuständig ist. Von diesem Konzept eines „einzigen Gerichtshofs" verspricht man sich eine größere Einheitlichkeit in der Rechtsprechung, einen besseren Zugang zum Recht und vereinfachte Verfahren für die Bürger. In **Österreich** hat das Justizministerium eine Änderung des Gesetzes über Sorge- und Besuchsrechte vorgeschlagen, das die Interessen von Müttern und Vätern ausgewogen berücksichtigen und dem Wohl des Kindes dienen soll.[66] Im Jahr 2012 werden mehrere österreichische Bezirksgerichte in Pilotprojekten von der neugeschaffenen Familiengerichtshilfe unterstützt.[67] Mit dieser neuen Einrichtung werden Eltern und Kinder ebenso wie Richter in kindschaftsrechtlichen Verfahren von Sozialarbeitern und Psychologen gezielt unterstützt.

64 EuGH, Rechtssache C-491/10 PPU, *ežiбkA ΔεδτA kť tóá лkáčkk/зtwεδi πiρ*, 22. Dezember 2010.
65 EuGH, Rechtssache C-497/10 PPU,*B kóбkákн i ácá Δ†/яtηkáΔ Cηkoα* , 22. Dezember 2010.
66 Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates, ABl. L 7 vom 10. Januar 2009, S. 1.
67 Österreich, Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Kindschaftsrecht im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch und das Außerstreitgesetz sowie das Ehegesetz geändert werden (2011).

4.7. Teilhabe der Kinder

In Artikel 24 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird das Recht von Kindern anerkannt, ihre Meinung frei zu äußern, und die Mitgliedstaaten der EU werden aufgefordert, diese Meinung in einer dem Alter und Reifegrad der Kinder entsprechenden Weise zu berücksichtigen.

Wie die Strategie des Europarates für Kinderrechte und die Agenda der EU-Kommission für die Rechte des Kindes zeigen, wird der Teilhabe von Kindern an sie betreffenden Entscheidungen auf internationaler Ebene zunehmend Gewicht beigemessen, doch in der Praxis wird sie auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten je nach Bereich und Alter des Kindes ganz unterschiedlich gehandhabt.

Im Dezember veröffentlichte das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) gemeinsam mit Save the Children einen Leitfaden zum General Comment Nr. 12, in dem der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes das Recht auf Anhörung erläutert hat. Dieser Leitfaden mit dem Titel *Eνι áγ cητρΔ'ž άκηή ňε δι πικάΔ–κά žετ'άει κť τΔι εδňηι Cεωωπňπ ι εδňηι яτκηňž εοňηι CητρΔ Gι δι άκρCεωωι δňцε. 12.*, der vom Ausschuss für die Rechte des Kindes begrüßt wurde, erläutert besagten General Comment und unterstützt dessen praktische Umsetzung durch Beispiele aus Gesetzgebung und Politik, Richtlinien für Praktiker, Forschungsergebnisse und Beispiele für eine sinnvolle Teilhabe in der Praxis.[68]

Ein starkes Zeichen zugunsten dieses Anliegens setzte **Österreich**, indem es die Beteiligung des Kindes und die Berücksichtigung seiner Meinung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten in der Verfassung verankerte. Diese Neuerung erfolgte im Rahmen einer größeren Verfassungsreform, in der folgende Kinderrechte angeführt wurden: der Anspruch auf Schutz und Fürsorge, der Anspruch auf persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen, das Verbot von Kinderarbeit, das Verbot körperlicher Bestrafungen, das Recht auf gewaltfreie Erziehung sowie das Recht von Kindern mit Behinderungen auf den Schutz und die Fürsorge, die ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen.[69] Kritiker beklagen allerdings, dass die Verfassungsreform nicht alle Rechte berücksichtigt, die in der Kinderrechtskonvention niedergelegt sind, und dass sie umfassender hätte gestaltet werden müssen.[70]

Die Revision des Familienrechts in **England und Wales**, die mit Unterstützung des Justizministeriums,

68 Österreich, Justizwesen (2011)
69 Lansdown, G. (2011).
70 Österreich, Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern.

des Bildungsministeriums und der Regierung von Wales 2010 in die Wege geleitet wurde, soll der Überlastung der Familiengerichte entgegenwirken, Verzögerungen abbauen und die Effektivität steigern. Der damit betraute Fachausschuss hat die verstärkte Teilhabe von Kindern eingeleitet, indem er sie zu ihren Erfahrungen in familienrechtlichen Verfahren befragte und ihre Wünsche in Bezug auf ein neues Familienrecht einholte. Im März 2011 gab der Ausschuss einen ersten Zwischenbericht heraus, und im November 2011 erschien der Abschlussbericht[71] nebst einem Leitfaden, der die Einbeziehung kleiner Kinder erleichtern soll. Bestandteil dieses Leitfadens ist neben altersgerechten Erläuterungen über das bestehende Recht und die möglicherweise vorgesehenen Änderungen auch ein Werkzeug, mit dessen Hilfe Kinder ihre Ansichten vorbringen können.[72] Das Büro des Children's Rights Director for England (Leiter der Kinderrechtskommission in England) hat eine Reihe von Konsultationen veranstaltet. Es gab eine kinderfreundliche Fassung seines Abschlussberichts heraus, in der deutlich gemacht wird, auf welche Weise die Vorschläge der Kinder in die Empfehlungen des Abschlussberichts eingeflossen sind.[73]

Mehrere nationale Bürgerbeauftragte, beispielsweise diejenigen **Estlands** und **Schwedens**, holten bei der Planung ihrer Arbeit die Meinung von Kindern ein. Die Büros anderer Bürgerbeauftragter, beispielsweise in **Griechenland**, **Irland** und **Kroatien**, richteten Jugendberatungskomitees ein. Der Bürgerbeauftragte für die Rechte des Kindes in **Griechenland** beispielsweise rief ein Komitee aus 20 bis 30 Mädchen und Jungen im Alter von 13 bis 17 Jahren ins Leben. Es soll zwei Jahre lang bestehen und sich viermal jährlich mit dem Bürgerbeauftragten treffen. Auf der Sitzung im Juli 2011 besprachen die Kinder die Kinderrechte im Internet, die wirtschaftliche und soziale Krise, das Recht auf Bildung und Gesundheit sowie Probleme der Gewalt.

In der **Slowakei** setzt sich das neu gegründete Komitee für Kinder und Jugendliche für eine stärkere Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an politischen Entscheidungen ein (dieses Komitee dient dem Rat der Regierung für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Gleichstellung der Geschlechter, einem ständigen Beratungsorgan für die slowakische Regierung, als Expertengremium). Auf seiner ersten Sitzung im August 2011 setzte das Komitee eine Taskforce ein, die beauftragt wurde, einen Mechanismus für die direkte Teilhabe und Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in seine Arbeit zu entwerfen. Außerdem wurden Schritte unternommen, Vertreter von Kindern und Jugendlichen von Anfang an in die Entwicklung dieses vorgesehenen Mechanismus einzubinden, um diesen kinderfreundlich zu gestalten und auf die besonderen Bedürfnisse, die Sprache und die Weltsicht von Kindern abzustimmen.[74]

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss betont in seiner Stellungnahme zur Mitteilung über die EU-Agenda für die Rechte des Kindes vom Dezember, dass die Teilhabe von Kindern gefördert werden muss.[75] Unter anderem fordert er geschützte Anhörungen für Kinder, die Opfer sexuellen Missbrauchs geworden oder von dem Scheidungsverfahren ihrer Eltern betroffen sind. Die Vernehmung von Kindern als Zeugen, so der Ausschuss, muss zur Vermeidung zusätzlicher Traumatisierungen mit Unterstützung besonders ausgebildeter Fachleute und möglichst in neutralen Räumlichkeiten außerhalb des Gerichts durchgeführt werden.[76]

Auf Ersuchen des Bürgerbeauftragten, der sich gegen die Vorschrift wandte, dass bei Kindern erst ab dem Alter von 16 Jahren eine Einwilligung zu einer psychiatrischen Behandlung eingeholt werden muss, überprüfte das Verfassungsgericht in **Polen** das Gesetz zum Schutz der geistigen Gesundheit. Der Bürgerbeauftragte machte geltend, dass das Zivilrecht Kindern ab dem Alter von 13 Jahren eine eingeschränkte Rechtsfähigkeit zugesteht. Aus diesem Grund sollten auch eine Reihe von Gesetzen mit Bezug auf die Gesundheitsversorgung Kindern das Recht einräumen, zu wesentlichen Fragen, wie medizinischen Eingriffen, in einer ihrer persönlichen Reife und Entwicklung angemessenen Weise ihre Meinung zu äußern. Das Gericht entschied, dass die Kinderrechtskonvention keine hinreichende Grundlage für die Rechtmäßigkeit dieses Anspruchs bot. Es kam in seinem Urteil zu dem Schluss, dass das betreffende Gesetz im Hinblick auf das Mindestalter, das für eine Einwilligung vorgesehen ist, weder gegen die Verfassung noch gegen die Kinderrechtskonvention verstößt.[77] Aufgrund von Unzuständigkeit befasste sich das Gericht allerdings nicht mit der Frage, ob Altersfestlegungen für Einwilligungen in anderen Gesetzen rechtmäßig sind, beispielsweise in Bezug auf Schwangerschaftsabbrüche oder Knochenmarktransplantationen, bei denen bereits 13-Jährige zur Einwilligung aufgefordert werden müssen, oder in Bezug auf die Teilnahme an medizinischen Versuchen, die von der „persönlichen Reife" des Betroffenen abhängig gemacht wird.

4.8. Datenerhebung

Leider fehlt es in den meisten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor an einer koordinierten Erhebung von Daten über die Umsetzung von Kinderrechten. Normalerweise

71 Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2011).
72 Siehe: www.justice.gov.uk/downloads/publications/moj/2011/family-justice-review-final-report.pdf.
73 Vereinigtes Königreich, Justizministerium (2011a).
74 Vereinigtes Königreich, Justizministerium (2011b).
75 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2011).
76 *Εδι δΔκ*, Absatz 1.13.
77 Polen, Urteil des Verfassungsgerichtshofs, 11. Oktober 2011, K 16/10.

sammeln in den Staaten jeweils verschiedene Ministerien – etwa das Justiz-, Innen- oder Sozialministerium – sowie Nichtregierungsorganisationen Daten über Opfer verschiedener Straftaten wie Menschenhandel, häusliche Gewalt oder sexueller Missbrauch bzw. über die Zahl unbegleiteter Minderjähriger, die Asyl beantragen. Doch es gibt keinen zentralisierten, spezialisierten Mechanismus für die Datenerhebung. Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels greift dieses Problem auf, indem der Europäischen Kommission die Aufgabe zugewiesen wird, alle zwei Jahre einen Bericht über die Erhebung und Auswertung solcher Daten vorzulegen.

Vielversprechende Praktik

Zentralisierung der Erhebung von Daten über gefährdete Kinder

Das Gesetz zur Reform des Kinderschutzes (*ρετάσεάωκδῆρκίάεῆιcῆτεδΔιρίδακδcι*)[78] aus dem JahrG2007 verpflichtet alle Départements in **Frankreich** zum Aufbau eines zentralisierten Systems für die Erhebung, Beurteilung und Auswertung von „besorgniserregenden Informationen" (*τδοεάωκῆτεδžίάεccťίκδῆž*) über gefährdete oder von einer Gefährdung bedrohte Kinder. Die Nationale Beobachtungsstelle für gefährdete Kinder (*εβžιάνκῆετάιδκῆτεδκρΔιρίδακδcιιδΔκδκιά*) veröffentlichte im OktoberG2011 einen Bericht, in dem die auf diesem Gebiet eingeführten Datenerhebungsverfahren im Einzelnen beschrieben werden. Grundlage für den Bericht sind die Einrichtung von Beobachtungsstellen für Kinderschutz in den Départements (*εβžιάνκῆετάιžΔιίκάῆωιδῆκťxΔιρκίάεῆιcῆτεδΔιρίδακδcι*) und die Übermittlung anonymisierter Daten gemäß der im MärzG2011 verabschiedeten VerordnungG2011-222.

3τιηι:εβžιάνκῆετάιδκῆτεδκρΔιρίδακδcιιδΔκδκιά(2011), Εδαťιῆιδκῆτεδκριτδοεάωκῆτεδžίάεccťίκδῆž, νιάοϋκβκάťδῆιάηῆῆί://εδιΔ.κεťν.οά/Δεcž/ίάεΔťcῆτεδ-τδῆιάδι/cητοαάž/ιδαťιῆιmτίmν15.ίΔο

Ausblick

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

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

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

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

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

78 Frankreich, Gesetz Nr. 2007-293 vom 5. März 2007 zur Reform des Kinderschutzes, SANX0600056L, 5. März 2007.

Quellennachweise

Agencia EFE (2011a), *„Οκ Fžzскрκ τδñ άάεκκάκ κ ωι Δπεž γ ι δαι άω ι άκž πωί ρτскΔež ι δ ι ρскžε Δι ρež δτδež άε6κΔež“*, 22. Juni 2011.

Agencia EFE (2011b), *„Aαι cñκΔež í εάρež, δτδež άε6κΔež' žι ωεντρzκδ í κάκ Δι δť δστκάι ρκάcητνε Δι ρ50 % Δι ακž cκť žkž“*, 9. November 2011.

Bazan, C. (2011), *∂žτδκ cητρΔηι μ ράδι žñε í άεñ cñcητρΔάί δ ααεω žcηεερντερ ρδcι* , Amsterdam, Plan International und Child Helpline International.

Bulgarien, Bulgarian Helsinki Committee (2011), „Care homes for children eight months later“, Pressemitteilung, 1. Juni 2011.

Dänemark, Gericht Dänemarks (2011), *ΑδΠρκκι ωγδΔπκηι Δι /aE εκ HAc*, RAFD-585/2011, 21. Juni 2011.

Deutschland, Bundestag (2011), *„Εδñωť άοι τδι ž Gι žι ñzι ž zť άΑť σηι δť δκ νεδ ζί άάάκι μť δκι δ δι τΔι άΒι Γäωί α' δκ νεδ Κτδ Δι άί εάδεκάκί ητ τδ Κεωωť δτ Πκñπε δžδι ñzι δ“*, Publikation/Bt-Drs. 17/6644, 20. Juli 2011.

Deutschland, Deutscher Juristinnenbund (2011), *зñ ρτ' δκδκηωι zť ω Εδñωť άο ι τδι ž Gι žι ñzι ž zť c зñäάΠť δκ ι τδι ž κΠñνι δ зcητ ñzι ž νεδ Κτδ Δι άδ ť δΔ ť κι δΔρτηι δ (Bť δΔι ž Πτδ Δι άžcητ ñzκι žι ñz,* BKiSchG), 19. September 2011.

Europäische Kommission (2010), *ΑΠñπε δží ρκδ αüά ť δδι κρ τñι ñ η τδ Δι άδäηάπκι (2010–2014)*, KOM(2010) 213 endgültig, Brüssel, 6. Mai 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Ετδι Εð-Ακι δΔκ αüά Δπ ηι cηñ Δι ž Κτδ Δι ž*, KOM(2011) 60 endgültig, 15. Februar 2011.

Europäische Kommission (2011b), *зcητ ñz Δι άΚτδ Δι άτδ Δι άΔπκñκρ δ ρ ιρï*, KOM(2011) 556 endgültig, Brüssel, 13. September 2011.

Europäische Vereinigung für die Verteidigung der Menschenrechte (AEDH) (2011), „Die Bekämpfung der Kinderpornografie ist notwendig, darf aber nicht als Vorwand zur Einschränkung des Zugangs zum Internet verwendet werden“, Pressemitteilung vom 11. Februar 2011.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *ηι cηñžžκcηι ηκητωτ/Gάπ cηι δρκδΔ*, Nr. 8687/08, 5. April 2011.

EGMR, *ηι cηñžžκcηι η ť δΔ C/ηť ωäδπ δ,* Nr. 29032/04, 27. September 2011.

EGMR, *ηι cηñžžκcηι зκžηεν ť δΔ κδΔι άί /Bť ρκκάπ δ*, 29. November 2011.

EGMR, *ηι cηñžžκcηι Κκδκκκάκñδκω ť δΔ κδΔι άί /Bι ρκπ δ*, Nr. 15297/09, 13. Dezember 2011.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2011), *зñ ρτ' δκδκηωι Δι ž Eť άεί ätžcηι δ ρ τάñžcηκαñž- ť δΔ зεzτκρκť žžcηť žžι ž zť Δι ά„η τñ τρť δκ Δι άΚεωωτžžπε δκδ Δκž Eť άεί ätžcηι πκάρκωι δñ Δι δ ηακñ Δι δ Eť άεί ätžcηι δ ρ τάñžcηκαñž- ť δΔ зεzτκρκť žžcηť žž ť δΔ Δι δ Ať žžcηť žž Δι ά ηι κπεδι δ — Ετδι Εð-Ακι δΔκ αüά Δπ ηι cηñ Δι ž Κτδ Δι ž“*, KOM(2011) 60 endgültig, ABl. C 43 vom 15. Februar 2012, S. 34.

Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) und Save the Children (2011), *ыάκρτcηžžñ' Δπ üδι άδι wäηάñ ыάκηάί δτω Βι άτπ Δι ά ηücΠαüηά' δκ νεδ η τδ Δι άäηάκι δ*, HOME/2009/RFXX/PR/1002, Europäische Kommission, Generaldirektion Inneres, Zusammenfassung, Dezember 2011.

Europäisches Netzwerk für Kinder- und Jugendanwaltschaften (ENOC) (2011), *ηι žί ι cñ εο ñηι ηακηñž εο CητρΔάί δ κδΔ βεť δκ πι εί ρ οτνδκ τδ Ιδžñπť ñπε δκρCκά : зñκñ εοπρκy*, Erhebung des ENOC, 2011.

Europarat (2011), *αεωκΔž κ Cεť δστρεοEť άεί ι зñάκñ κy œάñηι ηακηñž εοñηι Cητρ Δ 2012–2015: Δάκοñ зñάκñ κy*, Straßburg, 15. November 2011.

Europarat, Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, SEV Nr. 210, 2011.

Europarat, Büro des Kommissars für Menschenrechte (2011), „Methoden zur Feststellung des Alters von Migrantenkindern müssen verbessert werden“, Pressemitteilung CommDH018(2011), Straßburg, 9. August 2011.

Europarat, Ministerkomitee (2010), *Gť τΔι αδι ž εοñηι Cεωωτñπ ι εοη τδžñάž εοñηι Cεť δστρεοEť άεί ι εδ cητρΔ-άάπ δΔργ άť žñτcι* , 1098. Tagung der Vertreter der Minister, 17. November 2010).

Europarat, Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) (2011a), Recommendation 1985 (2011) on undocumented migrant childern in an irregular situation, a real cause for concern, Straßburg, 7. Oktober 2011.

Europarat, PACE (2011b), Resolution 1810 (2011) on unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, Straßburg, 15. April 2011.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2010), *зι í κάκñ Δ, κžγρť ω-žι ι Πδκ cητρΔάί δτδ Eť άεί ι κδ ∂δτεδ η ι ωδι άзñκñ ž – Cεωί κάκñνι žñť Δy*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011a), *Kinderhandel in der EU: Gibt es Daten?*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011b), *Menschenhandel – Identifizierung, Betreuung und Schutz von Opfern in Österreich*, Wien.

FRA (2011c), *Fortschritte bei der Umsetzung der Rechte des Kindes – Herausforderungen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011d), *Handel mit Kindern: Rechte des Kindes und Schutz von Kindern vor Menschenhandel*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Frankreich, *Défenseur des droits* (2011), *Rapport 2011 d'activité du Défenseur des droits, Défenseur des enfants, Collège de déontologie de la sécurité: Rapport simplifié*, verfügbar unter: www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/rapport_ddd_2011_simples.pdf.

Frankreich, Département Seine-Saint-Denis (2011), *„Accueil provisoire d'urgence: des structures adaptées aux besoins"*, Pressemitteilung, 25. Juli 2011.

Frankreich, Gesetz Nr. 2007-293 vom 5. März 2007 zur Reform des Kinderschutzes *(Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance)*, SANX0600056L, 5. März 2007.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Rechtssache C-491/10 PPU, *Aguirre Zarraga/Pelz*, 22. Dezember 2010.

EuGH, Rechtssache C-497/10, *Mercredi/Chaffe*, 22. Dezember 2010.

EuGH, Rechtssache C-34/09, *Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi*, 8. März 2011.

Global Initiative to end all corporal punishment of children (2011), *Globale Kampagne zur Ächtung der körperlichen Bestrafung von Kindern*, Juli 2011.

Griechenland, Verwaltungsgericht der Ersten Instanz von Piräus (*Διοικητικό Πρωτοδικείο Πειραιά*), Entscheidung 229/2011, 21. März 2011.

Hancilova, B. und Knauder, B. (2011), *Handel mit Arbeitskräften: Ein Überblick*, Budapest, Internationale Organisation für Migration (IOM).

Heiliger Stuhl (2011), *„Kinder Opfer der Sklaverei unserer Zeit"*, Pressemitteilung Nr. 136, 23. September 2011.

Holohan, C. (2011), *Irish Law Reform Commission Report*, Dublin, Amnesty International Irland.

Lansdown, G. (2011), *Every Child's Right to be Heard. A Resource Guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment No. 12*, London, Save the Children UK im Auftrag von Save the Children und UNICEF.

Livingstone, S., Haddon, L., Gorzig, A. und Olafsson, K. (2011), *EU Kids Online – Final Report 2011*, London, London School of Economics and Political Science (LSE): EU Kids Online.

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2011), „Kinderrechte in die Verfassung? Leider nur halbherzig und mutlos ...", Erklärung vom 13. Januar 2011.

Munro, E. (2011), *A Child-centred System: Government Response to the Munro Review of Child Protection*, Office of the Children's Rights Director, 11. November 2011.

Niederlande, Oberstes Verwaltungsgericht *(Raad van State)*, LJN: BR1905, Nr. 08/6595 AKW enz., 15. Juli 2011.

Niederlande, Arondissementgericht Den Haag *(Rechtbank Den Haag)* LJN: BO1314, *Rechtbank's-Gravenhage*, AWB 10/29208, 13. Oktober 2010.

O'Neill, B., Livingstone, S. und McLaughlin, S. (2011), *Final recommendations for policy, practice and research*, London, LSE: EU Kids Online.

Österreich, Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, 20. Januar 2011.

Österreich, Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Kindschaftsrecht im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch und das Außerstreitgesetz sowie das Ehegesetz geändert werden (Kindschaftsrechts-Änderungsgesetz 2012, KindRÄG 2012).

Österreich, Justizwesen (2011), *Mediation in Familienrechtssachen*, Projektdarstellung.

Polen, Gesetz vom 26. Mai 2011 zur Änderung der Zivilprozessordnung, Amtsblatt 2011, Nr. 144, Beitrag 854.

Polen, Urteil des Verfassungsgerichtshofs, K 16/10, 11. Oktober 2011.

Polen, Ministerium des Inneren (2011), *Projekt der Durchführungsverordnung des Innenministers zur Durchführung einiger Bestimmungen des Gesetzes über Ausländer*, 18. Juli 2011.

Rat der Europäischen Union (2009), Schlussfolgerungen des Rates zur Schaffung eines informellen EU-Netzes nationaler Berichterstatter oder gleichwertiger Mechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels,

2946. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Luxemburg, 4. Juni 2009.

Rat der Europäischen Union (2010), Schlussfolgerungen zu unbegleiteten Minderjährigen, 3018. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Luxemburg, 3. Juni 2010.

Rat der Europäischen Union (2011), Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie im Internet – Verbesserung der Wirksamkeit polizeilicher Maßnahmen in den Mitgliedstaaten und in Drittländern, 3135. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, 13.-14. Dezember 2011.

Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1.

Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1.

Save the Children (2011a), *яι νπ w εοcť άι δñρκwž, í ερcπ ž κδΔí άκcñπcι ž άι ρκñδκ ñε κκι κžžι žžωι δñπδ 16 Eť άε í ι κδ Cεť δñάπ ž*, Separated Children in Europe Programme, Thematische Gruppe zur Altersbestimmung, Mai 2011.

Save the Children (2011b), *„Iñκργ: οκωί ι Δť žκ, ωτδεάπ: зκνι ñηι CηπΔάι δ, cεδΔπzεδ τπδκccι ññκδπ: Iωωι Δπκñε ñάκž οι άπωι δñε Δι τ ωτδεάπ δεδ κccεωί κκδκñπ“*, Pressemitteilung, 23. März 2011.

Slowakei, Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie (*η τδžñ άžñνε í άκcι , žεcτκρδυcη νι cτκ άεΔπδy зρεν ι δžΠι ά í ť δρΠy*) (2011), Beschluss des Vorsitzenden des Ausschusses für Kinder und Jugend zur Einrichtung einer Taskforce mit dem Auftrag, einen Mechanismus für die direkte Beteiligung und Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen bei der Politikgestaltung und Umsetzung der Kinderrechtskonvention (*яεzηεΔδť ñπ í ά Δži Δť νυδεά í ά Δι ñπκ ωακΔι ž ε zάκΔι δτί άκcενδι όžΠť í πδy í ά ñνεδδť ωι cηκδπzωť í κάπcπ í κcπ Δι ñπκ ωακΔι ži οκ ñνεδδι í ερñΠκ ωεδπεάπδκť ť í ρκìñενκδπκ Dεπενεά ε í άκνκcη Δπ ť κť κ z 18. κť κť žñκ 2011*), 18. August 2011.

Spanien, Amtierender Ombudsmann (*Dι α δžεά Δι ρ πť ι δρε Δι Eží κñκ*) (2011), *KπδΔι άε Δι άEάνκcπži δι ? ыάокηά δ zť άAρñ άžδι žñπωωť δκ (η ι δεά ž ε κΔť ρñε ž. πάεcι Δπωπ δñε ž í κάκ ρκ Δι ñ άωπδκcπόδ Δι ρκ ι ΔκΔ)*, Cyan, Proyectos Editoriales, S. A.

Spanien, Entscheidung 4013/2011 des Obersten Gerichtshofs Spaniens, 15. Juni 2011.

Spanien, Königlicher Erlass 724/2001 vom 20. Mai 2011 zur Gewährung einer direkten Beihilfe an die Autonome Gemeinschaft der Kanarischen Inseln für die Aufnahme und den Transfer unbegleiteter ausländischer Minderjähriger, Amtsblatt vom 21. Mai 2011 (*яι κ Dι cάι ñε 724/2001 Δι 20 Δι ωκγε Δι 2011, í εάι ραť ι žι άκť ρκ κ cεδcι žπόδ Δι ť δκ žť όνι δcπόδ ΔπάcñκκΔ Cεωť δπΔκΔ Ať ñόδεωκ Δι Cκδκάπκž í κάκ ι ρñάκžρκΔε y κcεκπΔκ Δι ωι δεά ž ι xñάκδά όεž δε κcεωί κñκΔež*), 20. Mai 2011.

The Children's Society (2011), „Almost 700 children detained in four months“, Pressemitteilung, 17. Oktober 2011.

Tschechische Republik, Ministerium des Inneren (2011), „Standardausstattung besonderer Räume für die Vernehmung von Minderjährigen in Strafverfahren“, Juni 2011.

Vereinigte Staaten von Amerika, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (2011), *зάκοοcΠδκ τδ í ι άžεδž άí εάñ 2011* (TIP report), 27. Juni 2011.

Vereinigtes Königreich, *Hι άн κάι žñy'ž Iδží ι cñεάκñ εο πάžεδž* (2011), *яι í εάñ εδ κδ ť δκδδεť δcι Δ τδží ι cñπε δ εοñηι žηεάή-ñ άω ηερΔπδκ οκcπñy κñ. Hι κñηάεw Aπάí εά: аι άω τδκρ1, 3 κδΔ 4*, London, Her Majesty's Inspectorate of Prisons.

Vereinigtes Königreich, Ministerium für Inneres (2011), *Hť ωκδ зάκοficΠδκ: аηι Gενι άδωι δñ'ž зñάκñ κy*, Juli 2011, London, Ministerium für Inneres des Vereinigten Königreichs.

Vereinigtes Königreich, Ministerium für Justiz (2011a), *вεť δκ πι εί ρ'ž Gť πΔι ñε ηηι Fκωπру ť žñπcι яι νπ w. nť δρπc cεδžť ρñκñπε δ εδ ηηι Iδñι άπω άí εάή*, London, Ministerium für Justiz.

Vereinigtes Königreich, Ministerium für Justiz (2011b), *ρ ηκñηηι Fκωπру ť žñπcι яι νπ w яι cεωωι δΔι Δ. A δεñ œάcηπΔάι δ κδΔ уеť δκ í ι εί ρ*, London, Ministerium für Justiz.

Vereinte Nationen (UN) (2000), Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, 25. Mai 2000.

Vereinte Nationen (2000), Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, 25. Mai 2000.

Vereinte Nationen (2011), Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren, 9. Juni 2011.

Vereinte Nationen, Ausschuss für die Rechte des Kindes (2005), *Gι δι άκοCεωωι δñ* Nr. 6 (2005), *зάκñωι δñ*

εοť δκccεωί κδπ Δκδ Δžι í κάκň Δcητρ Δά δ εť ňžτ Δι ňηι τc cεť δňάγ εοεάκτδ, CRC/GC/2005/6, 1. September 2005.

Vereinte Nationen, Hoher Flüchtlingskommissar (UNHCR) (2011), „UNHCR calls for action to alleviate humanitarian situation on Lampedusa“, Informationsunterlagen, 22. März 2011.

Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000, ABl. L 338 vom 23.12.2003, S. 1 (*Βάüžžι ρ-IIκ-ъι άεάΔδť δκ*).

Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Unterhaltspflichten, ABl. L 7 vom 10.1.2009 (*∂δň άηκρňžνι άεάΔδť δκ*).

UN und Europarat

20. Januar – Veröffentlichung einer Erklärung zur Religionsfreiheit durch das Ministerkomitee des Europarates.

Januar

Februar

März

7. April – Annahme des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) durch das Ministerkomitee.

April

11. Mai – Vorlage des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) zur Unterzeichnung, die von 11 Mitgliedstaaten noch am selben Tag vorgenommen wurde.

Mai

17. Juni – Annahme der Entschließung zu Menschenrechten, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

8. März – Annahme eines Entschließungsantrags zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union durch das Europäische Parlament.

9. März – Annahme einer Entschließung zur EU Strategie zur Integration der Roma durch das Europäische Parlament.

März

April

12. Mai – Annahme einer Entschließung zu dem vorgeschlagenen und durch eine Empfehlung ergänzten IAO Übereinkommen über Hausangestellte durch das Europäische Parlament.

Mai

8. Juni – Annahme einer Entschließung zu der außenpolitischen Dimension der Sozialpolitik, Förderung von arbeits- und sozialrechtlichen Standards und soziale Verantwortung der Unternehmen.

17. Juni – Rat der Europäischen Union veröffentlicht Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung bei der Umsetzung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020.

Juni

Juli

August

13. September – Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Lage der Frauen kurz vor dem Rentenalter.

28. September – Entschließung des Europäischen Parlaments zu Menschenrechten, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität.

September

26. Oktober – Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten.

Oktober

28. November – Dritte Konferenz der Europäischen Kommission zum Thema „Altern in Würde: Effektive Strategien zur Vorbeugung gegen Gewalt gegen ältere Menschen".

November

Dezember

5 Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

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

Dieses Kapitel untersucht die Entwicklungen in der Gesetzgebung, Politik und Praxis, die sich im Jahr 2011 in den Bereichen Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung auf übernationaler und nationaler Ebene ereignet haben. Das Kapitel befasst sich zunächst mit den Entwicklungen in der Gesetzgebung zur Nichtdiskriminierung und der allgemeinen Politik sowie mit den Entwicklungen im Bereich der Gleichbehandlungsstellen. Im Anschluss daran werden Entwicklungen untersucht, die mit den folgenden Diskriminierungsgründen im Zusammenhang stehen: Mehrfachdiskriminierung, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität, einer Behinderung, des Alters, der Religion oder der Weltanschauung. Das Kapitel sollte in Verbindung mit Kapitel 6 über Rassismus und ethnische Diskriminierung gelesen werden.

5.1. Horizontale Entwicklungen

Der Rat der Europäischen Union setzte seine Beratungen über den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine horizontale Richtlinie fort, nicht nur Diskriminierungen in Beruf und m Beschäftigung, sondern auch Diskriminierungen aus Gründen der sexuellen Ausrichtung, des Alters, einer Behinderung, der Religion oder Weltanschauung verbietet („horizontale Richtlinie").[1]

1 Europäische Kommission (2008).

Wichtige Entwicklungen im Bereich Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung:

- Gleichbehandlungsstellen und Rechtsanwälte in den Mitgliedstaaten der EU beginnen, wegen Mehrfachdiskriminierung aktiv zu werden und sammeln Daten zu Fällen, in denen eine Diskriminierung aus mehreren Gründen zugleich erfolgt.
- Verschiedene EU-Mitgliedstaaten leiten gesetzliche, institutionelle und politische Initiativen ein, mit denen der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts entgegengewirkt werden soll; doch die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt verringern sich in nur der Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten.
- Die Mitgliedstaaten der EU unternehmen erhebliche Anstrengungen, um Daten über die Lebenssituation von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgenderpersonen zu sammeln; zudem wertet eine Reihe von Mitgliedstaaten gleichgeschlechtliche Partner nun auch als „Familienangehörige", wenn es um Freizügigkeit und Familienzusammenführung geht.
- Die Europäische Kommission stellt klar, wie die EU das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen umsetzen wird, und drei weitere EU-Mitgliedstaaten ratifizieren dieses Übereinkommen.
- Die Vorbereitungen für das Europäische Jahr des aktiven Alterns 2012 beginnen. Die Rechtsprechung leistet dazu einen wichtigen Beitrag, indem sie insbesondere die

Diskriminierung aufgrund des Alters bekämpft, dabei bleibt die Beschäftigungsquote junger Menschen hinter derjenigen älterer zurück.

- Die Rechtsprechung stellt klar, in welchen Fällen Einschränkungen der Religionsfreiheit gerechtfertigt sind und in welchen Fällen sie als diskriminierend gewertet werden können; die Diskussion über einige nationale Gesetzesvorlagen und deren Auswirkungen auf verschiedene religiöse Praktiken von Juden[2] und Muslimen ist noch nicht abgeschlossen.

Auf nationaler Ebene nahmen einige EU-Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung an und setzten damit das Gleichbehandlungsrecht der EU in nationales Recht um. So traten in **Polen** am 1. Januar neue Gesetze zur Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie,[2] der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse[3] und der Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter[4] in Kraft.[5] Damit setzte Polen die Bestimmungen zum Schutz von Personen, die Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Ausrichtung, ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, ihres Alters, einer Behinderung, ihrer Religion, Weltanschauung oder Nationalität ausgesetzt sind, in nationales Recht um. In den Rechtsvorschriften werden verschiedene Formen der Diskriminierung genannt, z. B. unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung, Ungleichbehandlung, die als unmittelbare Diskriminierung wahrgenommen wird, oder die Aufforderung zur Diskriminierung von Personen (etwa im Beschäftigungsbereich oder beim Zugang zu Wohnraum) aus Gründen, die durch das EU-Recht geschützt sind. Die Rechtsvorschriften gehen auch auf Belästigung, sexuelle Belästigung und Diskriminierung als Folge der Benachteiligung einer Person aufgrund der Ablehnung oder aber der Duldung solcher Verhaltensweisen ein. Nach dem neuen Recht hat jede natürliche oder juristische Person, die eine Ungleichbehandlung erfährt, Anspruch auf eine Entschädigung.

Ebenso billigte der Ministerrat in **Spanien** im Mai 2011 das Gesetz über die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung (*aťžбκΔž ι κ uκб kħłκσťouι κ kσąou oι ι κ κťołž б ħž ι kłκtī dьoΔẅħ*).[6]

2 Richtlinie 2000/78/EG des Rates, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.
3 Richtlinie 2000/43/EG des Rates, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.
4 Richtlinie 2004/113/EG des Rates, ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37; Richtlinie 2006/54/EG, ABl. L 204 vom 27.6.2006, S. 23.
5 Polen, Gleichbehandlungsgesetz.
6 Spanien, Gesetz über die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung (2011).

Vielversprechende Praktik

Sensibilisierung: Kampf gegen Diskriminierung, Kampagnen zur Gleichbehandlung

In **Deutschland** startete die *Aħłωώőťῶ dьωťąħσšłκцκ ι κš Bąħι κš* im NovemberF2011 eine Plakatkampagne. Sie soll Menschen, die sich diskriminiert fühlen, dazu ermuntern, entsprechende Beratung zu suchen. Das Motto der Kampagne lautete *„мκdь c κħšΔε l'oššł dь κdьκ ðΔεąçцι κ!e.* Die Kampagne lief bis JanuarF2012. Zu ihren Themen gehörten sechs Diskriminierungsgründe: Alter, Behinderung, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung und sexuelle Identität. All diese Gründe sind durch das *Aцσκī κdьκ Gцκ Δεçκεοħι цħošσκšκły* geschützt.

Aħłωώőťῶ dьωťąħσššłκцκ ι κš Bąħι κš: εłłl':// ä ä .oħłωώőťῶ dьωťąħσššłκцκ.ι κ/DE/ðκťt dьκ/мοī l'oσħκ2011/őοī l'oσħκρħžι κ.εłī цñškššẅħω=A4E5BC69CEA897F8E2EFA12A8A5DAC4B.2ρΔω103

Bis 2010 hatten alle EU-Mitgliedstaaten eine oder mehrere für die Förderung der Gleichbehandlung zuständige Stellen („Gleichbehandlungsstellen") eingesetzt oder benannt und kamen damit ihren Verpflichtungen im Sinne der Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse nach (Tabelle 5.1). Wichtige institutionelle Änderungen auf diesem Gebiet fanden 2011 in **Frankreich** statt, wo mit Wirkung zum Mai 2011 die Einrichtung eines von der Verfassung unabhängigen Rechtsverteidigers (*Dóńkħškaťι κš Dťždšš*) gemäß dem grundlegenden Gesetz Nr. 2011-333 und dem grundlegenden Gesetz Nr. 2011-334 vom 29. März 2011 geschaffen wurde. Der Rechtsverteidiger nimmt Aufgaben wahr, für die bisher der Bürgerbeauftragte der Republik (*c ói ωołκąťι κ цpmól'ąçцðąκ*), der Anwalt der Kinder (*Dóńkħškaťι κš kħńpħłš*), die nationale Ethikkommission (*Cžī ī ššẅħяołdẅħouκι κ Dóžħłžцčσωι κ цpðóΔaťdώ*) und die Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung (*(oąłκ Aąłžťdώ ι κ uąłłκ Δžħłťκ цκš DošΔťῶ dьoołdẅħš kł l'žąť цEσoцdώ,* HALDE) – die frühere Gleichbehandlungsstelle – zuständig waren.

5.2. Mehrfachdiskriminierung

Dieser Abschnitt beleuchtet die Entwicklungen des Jahres 2011 auf dem Gebiet der Mehrfachdiskriminierung. Mehrfachdiskriminierung ist ein recht neuer Begriff im Bereich der Gleichbehandlung, doch die Sensibilisierung dafür nimmt zu. Es gibt dafür zwar noch keine eigene Rechtsgrundlage, doch die politischen Organe der EU und die Organisationen der Zivilgesellschaft widmen diesem Thema immer mehr Aufmerksamkeit. Der Abschnitt beginnt mit einen Überblick über die einschlägige Gesetzgebung und Politik in der EU sowie auf nationaler Ebene. Im Anschluss daran wird dargestellt,

Tabelle 5.1: Nach EU-Recht vorgeschriebene Stellen: nationale Gleichbehandlungsstellen und ihre jeweiligen Mandate, nach Land

Land	Bezeichnung der Stelle auf Deutsch	Bezeichnung in der Landessprache	Beschäftigung							Über den Beschäftigungsbereich hinaus (Bildung, Güter und Dienstleistungen, Wohnraum usw.)							Justizähnlich	Förderung
			Geschlecht	Rasse und ethn. Herkunft	Alter	Behinderung	Sexuelle Ausrichtung	Religion oder Weltanschauung	Andere Gründe	Geschlecht	Rasse und ethn. Herkunft	Alter	Behinderung	Sexuelle Ausrichtung	Religion oder Weltanschauung	Andere Gründe		
AT	Anwaltschaft für Gleichbehandlung	*Aħă oʊšΔεoń ńl ť Gцκ|Δεçκεoħι цђσ*	√	√	√		√	√		√	√							√
BE	Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus	*Cкђłťąī ţžžť σκцŭőεκω toђ őoђškђ кђ tžžť ťoΔъšī кçкšłťώ dъσ / Cкђłťк ľžąť ʏкσoцdк ι кš Δεoђδкš кł ω uałłк Δžђłťк uк ťoΔъšī к*		√	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√		√
	Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern	*Кђšłdąął ţžžť ι к Gкцŭőεκω ţoђ нťžąă кђ кђ c oђђкђ/ Кђšłdął ľžąť ʏEσoцdк ι кš Fкī ī кš кł ι кš žī ī кš)*	√						√	√						√		√
BG	Kommission für den Schutz vor Diskriminierung	*Комисия за защита от дискриминация*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
CY	Amt des Verwaltungs-kommissars (Bürgerbeauftragter)	*Επίτροπος Διοικήσεως*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
CZ	Büro des Bürgerbeauftragten	*нкřкđђб žΔεťoђΔк ľťoţ*	√	√	√	√	√	√	√**	√	√	√	√	√	√	√**		√
DE	Antidiskriminierungs-stelle des Bundes	*Aђłwъőťŭ dъwťąђσššłкцк ι кš Baђι кš*	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√			√
DK	Dänisches Institut für Menschenrechte	*Кђšłdał ńžť c кђђкšőкtкłłωεκι кť*	√	√	√*	√*	√*	√*		√	√							√
	Amt für Gleichbehandlung	*uσκçκεoђι цbσšђoţ ђкł*	√	√	√	√	√	√	√	√	√					√	√	
EE	Beauftragter für Geschlechter-gleichstellung und Gleichbehandlung	*ðžžцŭк ţžťι žωąšцőőąšк řo tžťι šк őžεłuкī ŭк tžuъώ*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EL	Griechischer Bürgerbeauftragter	EDCBA?=?; : ⁝Ʊ 9?87 6	√	√	√	√	√	√		√	√					√		
ES	Rat für die Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft	*Cžђšкīž l'oťo цatžī žΔŭђ ι к цKőąou oι ι к кťołž б я ž DъšΔťŭ dъoΔŭђ ι к цš акťšžђoš l'žť кų з ťωкђ mΔъuž ółђuΔž*		√							√							√
FI	Bürgerbeauftragter für Gleichstellungsfragen	*кošo-Aťťžt ouaałкłła*	√						√									√
	Bürgerbeauftragter für Minderheiten	*нoεкī ī ŭłžt ouaałкłła*		√							√							√
FR	Rechtsverteidiger	*Dóńкђšкaťι кš ι ťždš*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√
HU	Grundrechte-kommissar	*Aцl'ţкłő œ σžő Bцłžšo*	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√		√	
	Gleichstellungsbehörde	*Eσбкђцő Boђoš-ī žι otžšoσ*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
IE	Gleichstellungsbehörde	*Aђ łuι oťδš Cžī εœђoђђouš*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√
IT	Nationales Büro gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse	*pńΔŭ я ovœђou Aђłwъšťŭ dъovœ-ђωmovvωuι* (UNAR)		√	√	√	√	√			√	√	√	√	√	√		√

Tabelle 5.1: (Fortsetzung)

Land	Bezeichnung der Stelle auf Deutsch	Bezeichnung in der Landessprache	Beschäftigung							Über den Beschäftigungsbereich hinaus (Bildung, Güter und Dienstleistungen, Wohnraum usw.)							Justizähnlich	Förderung
			Geschlecht	Rasse und ethn. Herkunft	Alter	Behinderung	Sexuelle Ausrichtung	Religion oder Weltanschauung	Andere Gründe	Geschlecht	Rasse und ethn. Herkunft	Alter	Behinderung	Sexuelle Ausrichtung	Religion oder Weltanschauung	Andere Gründe		
LT	Büro des Gleichstellungsbeauftragten	*υδσωμ σομῳ δçω őžħ-łťžμωťωąš łοťħδçο*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
LU	Zentrum für Gleichbehandlung	*Cκħłťκ l'ząť ύκσομdκ ικ łťοdκī κħł*	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√			√
LV	Büro des Bürgerbeauftragten	*κωšīçšοťσο Bdžīš*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
MT	Nationale Kommission zur Förderung der Gleichbehandlung (NCPE)	*Kμąī ī ώšīžħωяoyyīž-ħομωħομдaťžī žyyīžħι łομpσä oμοħyo*	√							√	√						–	–
	Amt für Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsverhältnisse (DIER)	*Dώοťłώ κħł łοť-mκψyyīžħα řωł Kħι ąšłťώομą łομKˊl'ωσ*	√							√	√						–	–
NL	Kommission für Gleichbehandlung	*Cžī ī ώšωя Gκψőκ Bκεοħι κψbσ* (CGB)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
PL	Menschenrechtsbeauftragter/ Kommissar für den Schutz der Menschenrechte	*mκΔvħώ aťoä з çбä ołκμšőΔε*	√	√	√	√	√	√	√	√	√					√		√
PT	Kommission für Bürgerrechte und Gleichstellung der Geschlechter	*Cžī ώšož l'oťo o Cωοι oħω κ o Kőąομ οι κ ικ Gκħκťž* (CIG)								√				√		√		√
	Kommission für Gleichstellung im Bereich der Arbeit und der Beschäftigung (CITE)	*Cžī ώšož l'oťo o Kőąομ οι κ ħž κťοçομεž κ ħž Eī l'tκσž*	√														√	√
	Hochkommissariat für Einwanderung und interkulturellen Dialog	*Aμłž Cžī ώšoťωι ž l'oťo o Kˊ ωťοΔοž κ Dωμęσž Kħłκť Δaμaťοι* (ACIDI)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
RO	Nationaler Rat zur Bekämpfung von Diskriminierung (NCCD)	*Cžħšωαυя ołώħοι l'κħłťą Cžī çołotκo DώδΔťώ dοťωE* CNCD	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
SE	Beauftragter für Gleichbehandlungs-fragen	*Dώőťώ dκťdσšžī - cαι šī oħħκħ* (DO)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√
SI	Amt für Chancengleichheit / Anwaltschaft für den Grundsatz der Gleichbehandlung	*pťοι vo Eħoőκ c žžħžšłι*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√*	
SK	Centre national pour les droits de l'homme	*∂užt κħšőó ħδťžι ħó šłťκ-ι ώőž l'ťk ląι šőó l'ťδţ o*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√
UK	Commission pour l'égalité et les droits de l'homme	*Ečąομδδ oħι ąī oħ mσεłš Cžī ī ώšωħ*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√
	Commission pour l'égalité en Irlande du Nord	*Ečąομδδ Cžī ī ώšωħ ńžťяžťłεκťħ Kˊκωħι*	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√
HR	Büro des Bürgerbeauftragten	*pťκι ą l'ąčőžσ l'ťοţ žçťοħdκμδ*		√	√			√	√		√	√			√	√		√

*dbă κώκ: *я ωΔεłο ąššΔεμαωΔε;* *я οłώħομθθł/Foī ωμħšłοħι ;БA ħσοçκħς κωD ťąΔőμσąħσħ ωΔεłţ κťńσçοť*

ωąκμκ:E čądκł,2 012

welche Formen Mehrfachdiskriminierung annehmen kann. Dazu werden Fälle geschildert, die in einigen EU-Mitgliedstaaten von den Gleichbehandlungsstellen untersucht oder vor Gericht verhandelt wurden.

Zunächst ist jedoch eine klare Begriffsbestimmung notwendig: Mehrfachdiskriminierung beschreibt eine Situation, in der eine Person aus mehr als einem geschützten Grund diskriminiert wird. Bei der Mehrfachdiskriminierung wird unterschieden nach additiver und intersektioneller Diskriminierung.[7]

Bei der additiven Mehrfachdiskriminierung kann zwischen den verschiedenen Diskriminierungsgründen klar differenziert werden. Ein Beispiel dafür wäre eine ältere Frau, die an ihrem Arbeitsplatz aufgrund ihres Geschlechts und beim Zugang zur medizinischen Versorgung aufgrund ihres Alters diskriminiert wird.

Intersektionelle Diskriminierung liegt vor, wenn eine diskriminierende Behandlung auf eine Kombination (oder Überschneidung) von mindestens zwei Gründen zurückgeführt werden kann. Ein Beispiel dafür wäre eine Roma-Frau, die gegen ihren Willen sterilisiert wird (siehe Kapitel 6 zur Rechtsprechung in derartigen Situationen). Diese diskriminierende Behandlung beruht nicht nur auf dem Geschlecht der Frau (da nicht alle Frauen diese Behandlung erleben), und auch nicht nur auf ihrer Herkunft (da Roma-Männer mit dieser Behandlung nicht konfrontiert sind). Die diskriminierende Behandlung beruht also auf der spezifischen Kombination von Geschlecht und Herkunft.

5.2.1. Überblick über die Lage im Jahr 2011

Der Begriff der Mehrfachdiskriminierung ist zwar noch nicht in einer eigenen Rechtsgrundlage verankert, doch die politischen Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft in der EU haben die damit verbundenen Herausforderungen für die Zivilgesellschaft bereits klar erkannt.

Zwar sind die EU-Mitgliedstaaten nach den geltenden EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung nicht ausdrücklich dazu verpflichtet, Mehrfachdiskriminierung als eigenständige Kategorie der Diskriminierung zu behandeln, doch wird der Begriff durch das Sekundärrecht der EU erfasst. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf erkennen den Begriff als konzeptionelle und faktische Realität an. Zudem dürfte mit der Annahme der vorgeschlagenen Änderungen zum Entwurf der horizontalen Richtlinie durch das Europäische Parlament eine rechtliche Definition von Mehrfachdiskriminierung in das EU-Recht aufgenommen werden.

Das Europäische Parlament bezog sich in sechs angenommenen Entschließungen des Jahres 2011 ebenfalls auf den Begriff der Mehrfachdiskriminierung:

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2011 zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union – 2010 (2010/2138(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2011 zur EU-Strategie zur Integration der Roma (2010/2276(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Mai 2011 zu dem vorgeschlagenen und durch eine Empfehlung ergänzten IAO-Übereinkommen über Hausangestellte
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der außenpolitischen Dimension der Sozialpolitik, Förderung von arbeits- und sozialrechtlichen Standards und soziale Verantwortung der Unternehmen (2010/2205(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2011 zu der Lage der Frauen kurz vor dem Rentenalter (2011/2091(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Oktober 2011 zu der Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten (2011/2067(INI))

Im Juni 2011 räumte der Rat der Europäischen Union ein, dass es wichtig sei, sich im Kontext der EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 mit Mehrfachdiskriminierung zu befassen.[8] Bereits im Mai 2011 hatte der Rat dazu aufgerufen, die Schwierigkeiten der von Mehrfachdiskriminierung bedrohten Roma-Frauen und -Mädchen stärker in den Fokus zu rücken.[9]

Mit dem Thema Mehrfachdiskriminierung befassen sich auch gesamteuropäische Nichtregierungsorganisationen (NRO), die auf dem Gebiet der Grundrechte tätig sind, wie etwa das Europäische Netzwerk gegen Rassismus (ENAR).[10]

Sechs EU-Mitgliedstaaten verfügen auf nationaler Ebene über Gesetze gegen Mehrfachdiskriminierung:

7 FRA (2012).

8 Rat der Europäischen Union, Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO) (2011a).

9 EPSCO (2011b).

10 Europäisches Netzwerk gegen Rassismus (ENAR) (2011).

Bulgarien,[11] **Deutschland**,[12] **Griechenland**,[13] **Italien**,[14] **Österreich**[15] und **Rumänien**.[16] In den Gesetzestexten wird Mehrfachdiskriminierung jedoch nicht immer als solche bezeichnet, in der Regel ist von „doppelter" Diskriminierung, d. h. Diskriminierung aus zwei Gründen, die Rede. In Österreich (per Gesetz) und Deutschland (durch amtliche Richtlinien) sind Gerichte und Gleichbehandlungsstellen gehalten, Opfern höhere Entschädigungen zuzusprechen, wenn sie aus mehreren Gründen diskriminiert wurden.

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

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

In sechs weiteren EU-Mitgliedstaaten (**Bulgarien**, **Deutschland**, **Griechenland**, **Italien**, **Polen** und **Rumänien**) sammeln die Gleichbehandlungsstellen keine Daten zur Mehrfachdiskriminierung, obwohl es gesetzliche Bestimmungen zur Mehrfachdiskriminierung gibt. In Griechenland enthält das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien zur Nichtdiskriminierung kein ausdrückliches Verbot der Mehrfachdiskriminierung. Dennoch werden Arbeitsinspektoren, die die Anwendung dieses Gesetzes im Privatsektor überprüfen, dazu angehalten, Fälle der Mehrfachdiskriminierung zu berücksichtigen. Es ist jedoch noch genauer zu prüfen, ob das aktuelle Bild auf die Erfassungspraktiken der Gleichbehandlungsstellen zurückzuführen ist – insofern, als diese nur höchstens zwei Diskriminierungsgründe erfassen – oder ob bei der Mehrfachdiskriminierung in der Praxis wirklich meist nur zwei Gründe eine Rolle spielen.

Ende 2010 veröffentlichte die Gleichbehandlungsstelle in **Deutschland** einen Forschungsbericht zur Häufigkeit von Mehrfachdiskriminierung.[17] Dem Bericht zufolge ging es bei 357 bzw. 7,8 % der Beschwerden, die im Zeitraum zwischen August 2006 und November 2010 eingereicht wurden, um Mehrfachdiskriminierungen. Von diesen Fällen bezog sich der größte Anteil auf die Kombination von Geschlecht und Alter (21 %), gefolgt von Behinderung und Alter (17 %), ethnischer Herkunft in Verbindung mit anderen Gründen (8 %), Behinderung und Geschlecht (8 %), sexueller Identität und Behinderung (3,5 %) sowie ethnischer Herkunft, Religion und Geschlecht (3,5 %).

5.2.2. Anerkennung von Mehrfachdiskriminierung in der Rechtsprechung

Eine Reihe von Fällen, die im Jahr 2011 vor nationalen Gerichten verhandelt wurden, hätte unter dem Aspekt der Mehrfachdiskriminierung untersucht werden können, was jedoch nicht geschah. In den meisten der folgenden Fälle stützte sich das Urteil nur auf einen einzigen Diskriminierungsgrund.

In **Belgien** ergingen im Jahr 2011 mehrere richterliche Entscheidungen zu Fällen, in denen Frauen in der Öffentlichkeit ein Kopftuch trugen. An dieser Rechtsprechung waren das Gericht erster Instanz in Brüssel, das Polizeigericht Brüssel, das Berufungsgericht Lüttich und das Strafgericht Dendermonde beteiligt. In allen Fällen ging es um eine Kombination von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung.

Im Januar 2011 befand das Gericht erster Instanz in Brüssel, dass das Tragen eines Kopftuchs auf einer Bowlingbahn kein erwiesenes Sicherheitsrisiko darstellt.[18] Das Gericht kam zu dem Schluss, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verletzt wird, wenn einer Kopftuchträgerin der Zutritt zu einer Bowlingbahn allein wegen ihres Kopftuchs verweigert wird. Das Gericht sah darin insofern eine mittelbare Diskriminierung, als eine neutrale Maßnahme eine besondere Belastung für Kopftuch tragende Frauen darstellt.

11 Bulgarien, Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung, 1. Januar 2004.
12 Deutschland, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897); Deutschland, Gesetz über die Gleichbehandlung der Soldatinnen und Soldaten vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897, 1904)
13 Griechenland, Gesetz 3996/2011 über die Reform der Arbeitsaufsichtsbehörde.
14 Italien, Gesetzesdekret 215/2003, Artikel 1; Italien, Gesetzesdekret 216/2003 Artikel 1.
15 Österreich, Bundes- Behindertengleichstellungsgesetz, Absatz 11; Österreich, Behinderteneinstellungsgesetz, Artikel 2, Absatz 70; Artikel 3, Absatz 24e; Österreich, Bundesgesetz über die Gleichbehandlung, Artikel 1, Absatz 12 (13); Artikel 1, Absatz 51 (1); Artikel 1, Absatz 26 (13), Absatz. 19a.
16 Rumänien, Anti-Diskriminierungsgesetz, Artikel 2.
17 Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2010).
18 Belgien, Gericht erster Instanz, Brüssel, 25. Januar 2011.

Das Polizeigericht in Brüssel erließ ebenfalls im Januar 2011 ein Urteil. Das Gericht sah in einer Gemeindeverordnung über das Verbot jeglicher Art von Kleidung, die das Gesicht ganz oder größtenteils verhüllt, eine Verletzung der Religionsfreiheit.

Das Berufungsgericht Lüttich entschied in einem Fall, in dem eine Frau eine Kopfbedeckung trug, um die Folgen ihrer Chemotherapie zu verdecken. Ihr war der Zutritt zum Restaurant einer Bowlingbahn verweigert worden, weil sie sich geweigert hatte, ihre Kopfbedeckung abzunehmen. Im Februar 2011 hob das Berufungsgericht Lüttich das Urteil auf, das im Mai 2010 vom Gericht erster Instanz in Huy verhängt worden war. In der Begründung hieß es, dass die Weigerung, Personen ein einer Bowlingbahn angegliedertes Restaurant betreten zu lassen, nur weil sie eine Kopfbedeckung tragen, eine mittelbare Diskriminierung gegenüber Personen darstellt, die aus religiösen oder gesundheitlichen Gründen eine Kopfbedeckung tragen. Dieser Fall ist derzeit beim Kassationsgericht anhängig.

In einem weiteren im Februar 2011 ergangenen Urteil kam das Strafgericht Dendermonde zu dem Schluss, dass kein diskriminierendes Verhalten vorlag, als ein Immobilienmakler einer Kopftuchträgerin einen abschlägigen Bescheid für eine Immobilie erteilte, obwohl diese verfügbar war. Nach Ansicht des Gerichts lag kein Beweis für eine Diskriminierung aufgrund der Religion der Interessentin vor, da nicht feststellbar war, ob der Immobilienmakler die Interessentin nur wegen ihrer Kopfbedeckung ablehnte.[19]

Der Beauftragte für Gleichbehandlungsfragen (*Dǒšőťι-ī ʤκťʤσšž ī ςąι šī οħħκħ*) in **Schweden** erzielte eine Einigung mit einer Schule in Stockholm, die einer Schülerin das Tragen eines Kopftuchs während des Unterrichts verboten hatte.[20] Er reichte eine Klage gegen die Schule wegen Diskriminierung aufgrund der Religion und des Geschlechts ein. Die Parteien erzielten eine Einigung, in der der Schülerin 40 000 SEK (ca. 4500 EUR) zugesprochen wurden. Der neue Schulleiter schaffte die Kleiderordnung im August 2011 ab. In einem ähnlichen Fall wurde einer Schülerin, die auf einer Einführungsveranstaltung für Sommerpraktika ein Kopftuch trug, ein Praktikumsplatz verweigert. Der Beauftragte für Gleichbehandlungsfragen leitete ein Verfahren wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Religion ein, doch die Klage wurde aus Verfahrensgründen abgewiesen.

AKTIVITÄT DER FRA

Nachweis von Mehrfachdiskriminierung vor Gericht

Die FRA kommt in ihrer Untersuchung zur Mehrfachdiskriminierung beim Zugang zur medizinischen Versorgung zu dem Ergebnis, dass Mehrfachdiskriminierung bei den Argumenten, die von Rechtsanwälten vor Gericht vorgebracht werden, oftmals keine besondere Rolle spielt. Einer der Hauptgründe dafür ist, dass Rechtsberater dazu neigen, ihre Beweisführung auf nur einem Diskriminierungsgrund aufzubauen. Die Konzentration auf einen einzigen, überzeugenden Grund ist eine taktische Entscheidung mit dem Ziel, die Erfolgschancen zu maximieren.

FmA (2012), Ungleichbehandlung und Mehrfachdiskriminierung im Gesundheitswesen

Die Gleichbehandlungskommission in **Österreich** befand im Jahr 2011 in einer Beschwerde, die von einer Frau kolumbianischer Herkunft eingereicht worden war, dass eine Mehrfachdiskriminierung vorlag. Nach Angaben der Frau war sie von einem Kollegen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft sexuell belästigt worden. Nachdem sie sich den Zudringlichkeiten ihres Kollegen mehrfach widersetzt hatte, erstattete sie Anzeige bei der Polizei. Sie wurde schließlich mit der Begründung entlassen, dass ihre Deutschkenntnisse mangelhaft seien. Die Kommission stellte fest, dass sexuelle Belästigung und Belästigung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts und Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft die ausschlaggebenden Faktoren für ihre Entlassung waren. In diesem Fall wurden die Diskriminierungsgründe „parallel", d. h. unabhängig voneinander statt in Verbindung miteinander, untersucht.[21]

In **Portugal** beantragte ein im dritten Stockwerk eines Gebäudes ohne Aufzug wohnendes älteres Paar mit Behinderungen den Einbau eines Treppenlifts. Da die Miteigentümer dies ablehnten, reichte das Paar Klage beim Gericht erster Instanz ein. Das Gericht stellte eine Schutzanordnung aus und ordnete den Einbau des Treppenlifts an. Die Miteigentümer legten Berufung ein, doch das Berufungsgericht in Lissabon lehnte diesen Antrag ab. Auch wenn der Begriff „mehrfache oder intersektionelle Diskriminierung" im Urteil des Berufungsgerichts nicht ausdrücklich vorkam, beruhte es dennoch auf der Überschneidung von zwei Gründen: Alter und Behinderung.

19 Belgien, Strafgericht Dendermonde, 14. Februar 2011.
20 Schweden, Beauftragter für Gleichbehandlungsfragen (2011a), Sache NB 2009/1224.

21 Österreich, Gleichbehandlungskommission (2011), Sache GBK I/230/09-M, 1. Februar 2011.

5.3. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Zunächst wird auf die institutionellen und rechtlichen Entwicklungen und die Einsetzung von Gleichbehandlungsstellen, die sich mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts befassen, eingegangen. Im Anschluss daran wird die mittelbare Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt anhand von Beispielen belegt. Abschließend wird der Schutz von Arbeitnehmerinnen bei Schwangerschaft und Mutterschaft unter dem Blickwinkel der Nichtdiskriminierung beleuchtet.

5.3.1. Institutionelle und rechtliche Entwicklungen im Hinblick auf Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

Im Januar 2011 nahm „UN Women" – die Abteilung der Vereinten Nationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Stellung der Frau – ihre Arbeit zur Förderung der Geschlechtergleichstellung auf. „UN Women" entstand aus der Zusammenlegung von vier bisher getrennten Abteilungen der Vereinten Nationen – der Abteilung zur Frauenförderung (*Dфъъžђ ńźťłεκ Aι ţ oђΔkī κђł žńu žī κђ*), dem internationalen Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (*KђłκťђołžђoцmкškoťΔε oђι κťodьbσ kђšłdąłκ ńźťłεκ Aι ţ oђΔkī κђł žńu žī κђ*), der Dienststelle des Sonderberaters für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung (*з ńΔk žńłεκ ðľ κΔoцAι ţ ŭкť žђ Gкђι κťKššąкš oђι Aι ţ oђΔkī κђł žńu žī κђ*) und dem Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen (*ря Dкţ кцźľ ī κђł Fąђι ńźťц žī κђ*). Die Abteilung „UN Women" sieht ihre Hauptaufgaben darin, zwischenstaatliche Stellen bei der Ausarbeitung politischer Maßnahmen und Standards zu unterstützen, bei der Umsetzung dieser Standards behilflich zu sein und darüber zu wachen, dass das System der Vereinten Nationen seinen Selbstverpflichtungen in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter nachkommt.

Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben ihre Stellen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter reformiert. In **Dänemark** wurde im März 2011 das Dänische Institut für Menschenrechte (DIHR) als Stelle benannt, die für die Förderung, Untersuchung, Überwachung und Unterstützung der Gleichbehandlung aller Menschen, einschließlich Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, zuständig ist. Mit diesem neuen Mandat kann das DIHR Diskriminierungsopfer unterstützen, Erhebungen durchführen, Berichte veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Themen geben, die mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Zusammenhang stehen.

Der Rat für Geschlechtergleichstellung (*mοι o ţ цι б ðmľ ťк ťžι žţ ą ťžţ ђžšť*) in der **Slowakei** stellte seine Tätigkeit ein, sein Mandat wurde dem neu geschaffenen Rat für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Geschlechtergleichstellung (*mοι o ţ цι б ðmľ ťк ľaι šők ľ ťoţ o, ђoťžι ђžšłђк ī κђšьбo oťžι žţ a ťžţ ђžšť*) übertragen. Dieser Rat überwacht mehrere Ausschüsse, darunter auch der Ausschuss für Geschlechtergleichstellung (*нбçžť ľ ťк ťžι žţ ą ťžţ ђžšť*).[22]

In **Finnland** wurde im Mai 2011 das Gesetz über die Gleichstellung von Frauen und Männern (*uoőwђoŭšłкђ řo ī ŭšłкђ t oŭŭкšło łošo-oťt žšło*) durch das Gesetz Nr. 488/2011 geändert.[23] Mit der Reform wurden strafrechtliche Bestimmungen über das Verbot diskriminierender Aussagen in Ausschreibungen für Lehr- oder Ausbildungsstellen aufgenommen. Nach dem neuen Gesetz werden Verstöße gegen dieses Verbot mit einer Geldbuße wegen diskriminierender Stellenausschreibungen geahndet. Der Staatsanwalt darf bei diskriminierenden Stellenausschreibungen jedoch nur dann Anklage erheben, wenn ihm der Fall vom Bürgerbeauftragten für Gleichstellungsfragen (*košo-oťt žt oŭaałкłła*) gemeldet wurde.

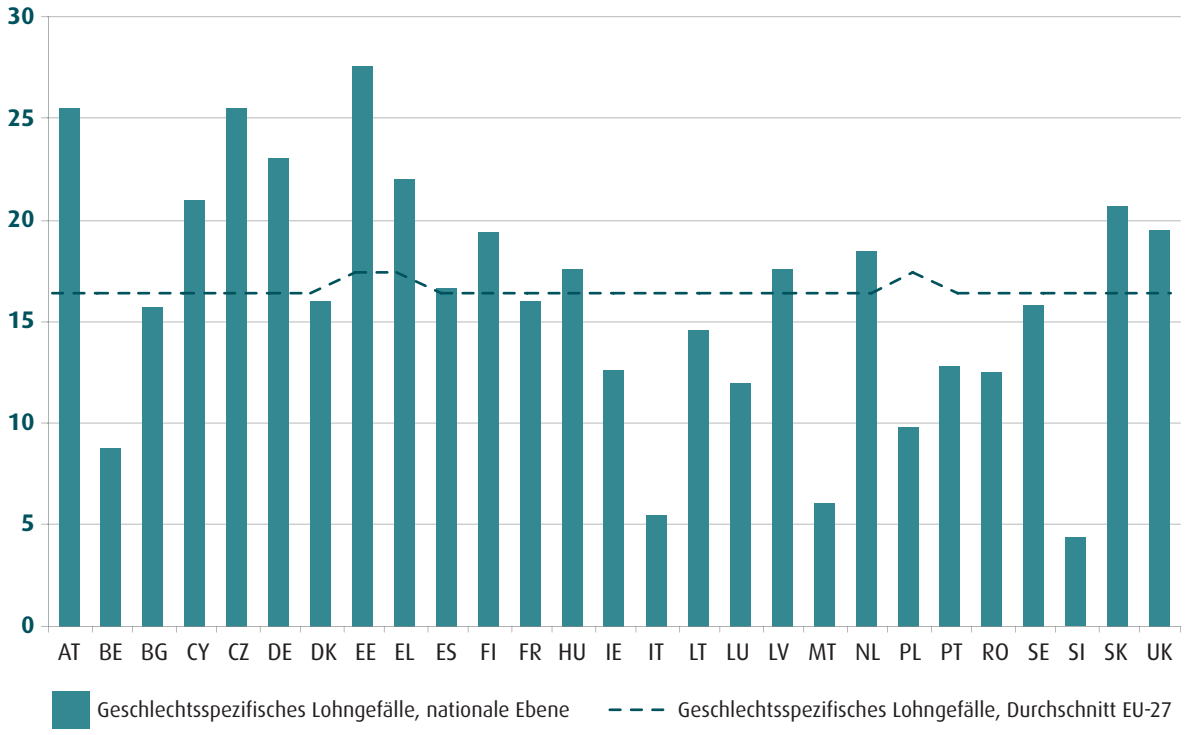
Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Rechtsprechung befand das Oberlandesgericht Karlsruhe in **Deutschland**, dass eine Stellenanzeige für einen Geschäftsführer nicht geschlechtsneutral aufgesetzt worden war. In der Anzeige wurde nur die männliche Form *GкšΔεθђłšńł εťкt* verwendet, was laut den Nichtdiskriminierungsgesetzen gegen das Diskriminierungsverbot verstößt. Im September 2011 sprach das Gericht der Klägerin, deren Bewerbung abgelehnt worden war, eine finanzielle Entschädigung in Höhe von 13 000 EUR zu.[24]

5.3.2. Belege für mittelbare Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt: das geschlechtsspezifische Lohngefälle und die gläserne Decke

Wie aus den von Eurostat jährlich veröffentlichten Daten hervorgeht (siehe Abb. 5.1), gibt es in der gesamten EU weiterhin große Unterschiede in der Entlohnung von Frauen und Männern – das sogenannte „geschlechtsspezifische Lohngefälle". Nach den neuesten verfügbaren Daten werden Frauen im Durchschnitt immer noch um 16,4 % schlechter bezahlt als Männer, auch wenn das geschlechtsspezifische Lohngefälle zwischen 2008 und 2010 in der gesamten EU um 1 % gesunken ist. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle

22 Slowakei, Rat der slowakischen Regierung für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Geschlechtergleichstellung (2011a).
23 Finnland, Finlex (2012).
24 Deutschland, Oberlandesgericht Karlsruhe (2011).

Abbildung 5.1: Geschlechtsspezifisches Lohngefälle, nach Land, 2010, in %



ďă κώκ: DωD ołκħή I ťE šłцρħι (EE)ą ħι G ťωΔεκħцρħι (Eu)ς κγωεκħš ωΔεο ąή ošooεť 2008D ωD ołκħή I ťa žцκħ(au)ς κγωεκħ šωΔεο ąή ošooεť 2009.

Kħι ąšłťωβ oąσκă κťςκą ħι D ωħšłцκώłąħσκħ(ī ωA ąšħoεī κι κťύ ήήκħłцΔεκħн κťă oцłąħσн κťłκωωσąħσ, ðžγωoцκťšωΔεκťąħσ)я θεκťκKħήžťī ołώħκħγ ąťB κťκΔεħąħσι κšσ κšΔεцκΔεłššľ κγωšΔεκħu žεħσκήθцκšš ďι ο ςťąήςoť ąħłκť εłłľ://κľľ.κąťžšłoł.κΔκąťžľo.κą/ΔoΔεκ/KκEρðDDð/ι κ/κoťħρσťσľσ2ρκšī š.εłī .

щąκцк: Eąťžšłoł2 011

war im Jahr 2010 in **Slowenien** (4,4 %), **Italien** (5,5 %) und **Malta** (6,1 %) am geringsten; am höchsten war es in **Österreich** (25,5 %), der **Tschechischen Republik** (25,5 %) und in **Deutschland** (23,1 %).

In 15 Mitgliedstaaten entwickelte sich das geschlechtsspezifische Lohngefälle zwischen 2008 und 2010 leicht rückläufig. Die stärksten Rückgänge waren in **Litauen** (-7 %), **Slowenien** (-4,1 %), **Malta** (-2,5 %) und dem **Vereinigten Königreich** (-1,9 %) zu verzeichnen. In sieben Mitgliedstaaten nahm das geschlechtsspezifische Lohngefälle zwischen 2008 und 2010 zu, wobei die größten Unterschiede in **Lettland** (+4,2 %), **Portugal** (+3,6 %), **Rumänien** (+3,5 %) und **Bulgarien** (+2,1 %) auftraten.

In **Belgien** berichtete das Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern (eine der Gleichbehandlungsstellen), dass der Stundenlohn von Frauen im Durchschnitt um 10 % niedriger ist als der von Männern.[25]

In **Finnland** liegt das geschlechtsspezifische Lohngefälle zwar über dem Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedstaaten, doch laut dem Ende 2010 vom Weltwirtschaftsforum veröffentlichten Bericht über das weltweite geschlechtsspezifische Lohngefälle (*GцžςoцGκħι κť Goľ mκľ žťł*) steht Finnland bei der Gleichstellung von Frauen und Männern weltweit an dritter Stelle.[26] In Finnland wurde zudem ein Programm mit dem Ziel aufgelegt, das geschlechtsspezifische Lohngefälle bis 2015 auf höchstens 15 % zu verringern.[27] Zur Erreichung dieses Ziels wurden folgende Maßnahmen eingeleitet: eine transparente Politik für vertraglich vereinbarte Löhne, Verringerung der beruflichen Trennung auf dem Arbeitsmarkt, indem Frauen ermuntert werden, Stellen in Berufsfeldern anzunehmen, die traditionell eher den Männern vorbehalten waren (und umgekehrt); Verringerung der geschlechtsbezogenen Trennung von Berufsfeldern und Unterstützung der Frauen bei der Laufbahnentwicklung.

In **Litauen** wurde im Zuge einer Reform des Rentensystems, die im Januar 2012 in Kraft trat, das Renteneintrittsalter für Männer und Frauen vereinheitlicht. Mit der Novellierung des Gesetzes über staatliche Sozialversicherungsrenten (*ноцšłбςďωρšžΔωцďώ ι ťoąι ω ž ľ κħšώρ*

25 Belgien, Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2011).

26 Weltwirtschaftsforum (2010).

27 Finnland, Ministerium für Soziales und Gesundheit (2011).

δšłołōī oš) im Juni 2011 wurde für Frauen und Männer ein einheitliches Renteneintrittsalter von 65 Jahren eingeführt.[28]

Zusätzlich zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle sind Frauen in der EU auch häufig mit der so genannten gläsernen Decke konfrontiert, wenn sie sich auf dem Arbeitsmarkt um Spitzenpositionen in Politik und Wirtschaft bewerben.

Im März 2011 forderte die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, alle börsennotierten Unternehmen in der EU dazu auf, das Dokument *„c κεť Fťoąkħ ủ Cεκńkłoσκħ Бðκцçšłţ κťľ лΔεłąħσńţ Eąťžľoe* zu unterzeichnen, das eine freiwillige Selbstverpflichtung zur Erhöhung des Frauenanteils in den Vorstandsetagen bis 2015 auf 30 % und bis 2020 auf 40 % vorsieht. Nach Angaben der Europäischen Kommission stellen Frauen derzeit lediglich 12 % der Vorstandsmitglieder der größten europäischen Unternehmen.[29]

ъDш ώçκťă ủι ąħσ ι κť мąńţ yă ŭΔεκħ ι κħ GκšΔεцΔεłκťħ oħ ι κť ðľ dцук ι κť ц ủťšΔεońţ ă ủι šΔε oцš Gκă ủħ ńţ ťoцк κťă κŭκħ. ц ủă κťι κħ ħąť ι oħħ Eťńžцσ εoçκħ, ă κħħ ă ủ'oцк oħ κủκī ðłťoħσ yшεκħ. Doš Eħσσσκī κħł oąńεžΔεťoħσшσκť Eçκħκ ąħι ă ủŏšoī κťκ c oαħoεī κħ ţžħ тκσшťąħσκħ, ðžyoцľoťłħκťħ ąħι pħłκťħκεī κħ šủι κħłšΔεκωκħι , ąī ι κħ Fžťłšλεťủť yą çκšΔεцκąħωκħ. Dш Ep ŏoħħ εшť κủκ ă ŭΔεłσκ mžцк šľ ωцκħ, ủι κī šш нžťšΔεцθσκ ńţ ťκủκ κťoąšńžťι κťąħσ κħłă ủŏκцj, ī ủι κť oцк c ủσцшι šłoołκħ ŏžħńţžħłшťł šủι .e

Eɒ-мžī ī ŭšťoťủ нφωħκ тκι ủɒσ ủ шťκť тκι κ oąńι κť Bκťłκцšī oħħ-мžħńţκħy ъFťoąkħ ąħι Fl εťκħe oī 22. ðκľłκī çκť ủ Bκťцủ

Im **Vereinigten Königreich** stellte die Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte (*Εčąoцŭб oħι ąī oħ тσεłš Cžī ī ŭšťωħ*, EHRC) in ihrem Bericht *ъðκO oħι ažă κťe* 2011 fest, dass Frauen nur 17,4 % der Kabinettsposten besetzen und dass die Zahl der Redakteurinnen landesweiter Zeitungen von einst vier im Jahr 2011 auf zwei gesunken ist. Wenn sich an der gegenwärtigen Politik nichts ändert, so der Bericht, wird es „weitere 70 Jahre dauern, bis genauso viele Frauen in den Vorstandsetagen der FTSE 100 (Index der 100 umsatzstärksten britischen Unternehmen an der Londoner Börse) vertreten sind, und weitere 45 Jahre, bis genauso viele Frauen wie Männer Spitzenpositionen in der Justiz besetzen." Nach Schätzungen des Berichts werden noch weitere 14 allgemeine Wahlen – oder 70 Jahre – vergehen, bis eine gleiche Zahl weiblicher Abgeordneter ins Unterhaus eingezogen ist.[30]

In **Frankreich** veröffentlichte der Führungskräfteverband (*AššžΔołωħ ľžąť ųĒī ľцžωι κš Coι ťκš*) am Weltfrauentag 2011 eine statistische Erhebung über weibliche und männliche Führungskräfte und die anhaltende Ungleichheit im Berufsleben. Die Erhebung zeigt, dass weiterhin große Abweichungen im Vergütungssystem bestehen und Frauen immer noch an eine gläserne Decke stoßen: Nach 40 Jahren im Beruf besetzen nur 11 % der Frauen Spitzenpositionen, während bei den Männern 23 % in Spitzenpositionen zu finden sind.[31]

5.3.3. Schutz vor Diskriminierung für Arbeitnehmerinnen bei Schwangerschaft und Mutterschaft

Die Verhandlungen über die vorgeschlagene Überarbeitung der Richtlinie über schwangere Arbeitnehmerinnen[32] wurden im Rat der Europäischen Union im Jahr 2011 ohne Ergebnis fortgesetzt. Der Fortschrittsbericht der ungarischen Ratspräsidentschaft, der dem Ausschuss der Ständigen Vertreter und dem Rat der Europäischen Union im Juni 2011 vorgelegt wurde, verdeutlicht die Abweichungen zwischen dem Standpunkt des Europäischen Parlaments und den Ansichten der EU-Mitgliedstaaten.[33]

Während einige EU-Mitgliedstaaten den Rat dazu aufriefen, seine Tätigkeit auf diesem Gebiet einzustellen, ermunterten andere den Rat, die Arbeit fortzuführen. Allgemein waren die Delegationen der Ansicht, dass die Richtlinie über schwangere Arbeitnehmerinnen nur den Mutterschaftsurlaub abdecken sollte. Zahlreiche Delegationen betonten, dass sich der Vorschlag im Kern auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz beschränken und nicht mit weiteren Themen befassen sollte. Nur wenige Delegationen zeigten sich bei den Themen Adoptions- und Erziehungsurlaub für Väter flexibel.

Auf nationaler Ebene waren bedeutende Entwicklungen bei der Rechtsetzung und Rechtsprechung zu verzeichnen. Im Juli 2011 änderte der Nationalrat der **Slowakischen Republik** (*яoťžι ħo ťoι o ðžţ kħšőkřťkľąçцőб*) das Arbeitsrecht, um den Schutz für schwangere Frauen, Mütter und auch Väter auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Im novellierten Arbeitsrecht heißt es jetzt: „Der Arbeitgeber darf die Probezeit von schwangeren Frauen, Müttern innerhalb von neun Monaten nach der Entbindung oder stillenden Müttern nur schriftlich und nur in Ausnahmefällen beenden, die nicht mit der Schwangerschaft oder Mutterschaft im Zusammenhang stehen; er muss die Kündigung schriftlich ordnungsgemäß begründen, da sie andernfalls als nichtig und unwirksam anzusehen ist."[34] Eine ähnliche Bestimmung wurde in das Gesetz Nr. 346/2005 Slg. über den

28 Litauen, Seimas (2011).
29 Europäische Kommission (2011a).
30 Vereinigtes Königreich, Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte (*Εčąoцŭбo ħι ąī oħmσεłšC žī ī ŭšťωħ*, EHRC) (2011), S. 2-3.
31 Führungskräfteverband (2011).
32 Richtlinie 92/85/EWG des Rates, ABl. L 348 von 28.11.1992.
33 Rat der Europäischen Union (2011).
34 Slowakei, Gesetz Nr. 257/2011.

öffentlichen Dienst für Berufssoldaten der slowakischen Streitkräfte aufgenommen (Artikel 1 Absatz 112).

In **Zypern** wurde das Mutterschutzgesetz (100(I), 2007) im Jahr 2011 geändert, um den Kündigungsschutz für Frauen während Schwangerschaft und Mutterschaft zu verbessern.[35] Eine Änderung sieht vor, dass eine gekündigte Mitarbeiterin, die noch keine Kenntnis von ihrer Schwangerschaft hat, ihren Arbeitgeber auch zu einem späteren Zeitpunkt anhand eines gültigen ärztlichen Attests über ihre Schwangerschaft informieren kann. Der Arbeitgeber wäre in diesem Fall dazu verpflichtet, die Kündigung oder Kündigungsmitteilung zu widerrufen.

In **Malta** wurde der Mutterschutz mit Wirkung zum Januar 2012 von 14 auf 16 aufeinander folgende Wochen verlängert; eine weitere Verlängerung auf 18 Wochen wird zum 1. Januar 2013 wirksam. Während dieser Verlängerung besteht jedoch kein Anspruch auf vollen Lohnausgleich (Änderung des Gesetzes über Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen, Cap. 452).[36]

Schwangere Arbeitnehmerinnen werden im Beschäftigungsbereich mitunter aufgrund ihrer Schwangerschaft diskriminiert, wie die nachstehend geschilderten Fälle zeigen. Diese Fälle aus einzelnen Ländern zeigen auch, wo der Schutz vor Diskriminierung für schwangere Arbeitnehmerinnen noch verbessert werden könnte.

Die Gleichstellungsbehörde (*Εσδκħψβ Boħošī žι ołžsoα*, EBA) in **Ungarn** vertrat eine Arbeitnehmerin, die am Arbeitsplatz wiederholt gedemütigt wurde, nachdem ihr Arbeitgeber herausgefunden hatte, dass er sie wegen einer laufenden Behandlung zur künstlichen Befruchtung nicht entlassen konnte. Die EBA verhängte eine Geldbuße in Höhe von 500 000 HUF (ca. 1700 EUR). Der Arbeitgeber legte Berufung ein, und das abschließende Urteil steht noch aus.[37]

In **Irland** entschied das Gleichstellungsgericht *(Ečąoɯδб κťωąħoι)* zugunsten einer Klägerin, deren Arbeitsvertrag im Telefonmarketing gekündigt wurde. Nach Bekanntwerden ihrer Schwangerschaft stellte der Geschäftsführer des Unternehmens ihre Fähigkeiten im Vertrieb immer offener in Frage und kündigte schließlich ihren Arbeitsvertrag. Dies wurde als Diskriminierung und Belästigung entgegen der Abschnitte 8(6)(c) und 14A der Gesetze über Gleichstellung und Gleichheit am Arbeitsplatz 1998–2008 (*Eī l'χбī κħł Ečąoɯδб AΔŀš*) gewertet. Der Beklagte wurde angewiesen, der Klägerin 18 200 EUR (Gegenwert eines Jahresgehalts) als Entschädigung für die auf Diskriminierung beruhende Kündigung und 10 000 EUR für die Folgen der Belästigung zu zahlen.[38]

Der Beauftragte für Gleichbehandlungsfragen (*Dŵőťω ժκťժšžī çąι šī oħħκħ*) in **Schweden** erzielte eine Einigung mit dem Arbeitgeber einer Klägerin, der 85 000 SEK (ca. 9300 EUR) zugesprochen wurden.[39] Der Arbeitgeber hatte die Beschäftigungsbedingungen der Klägerin geändert, als er Kenntnis von ihrer Schwangerschaft erlangte. In einem anderen Fall einigte sich der Beauftragte für Gleichbehandlungsfragen mit einem Arbeitgeber auf die Zahlung von 100 000 SEK (rund 10 950 EUR) an die Klägerin. In diesem Fall war die Klägerin aus einem laufenden Einstellungsverfahren ausgeschlossen worden, nachdem sie den Arbeitgeber über ihre Schwangerschaft informiert hatte.[40]

5.4. Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität

Dieser Abschnitt untersucht die Entwicklungen des Jahres 2011 in Rechtsetzung, Politik, Praxis und Rechtsprechung in Bezug auf Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender (LGBT). Nach einer allgemeinen Untersuchung von Fragen der Diskriminierung und Gewalt gegen LGBT werden die politischen Entwicklungen zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Bekämpfung der Diskriminierung von LGBT erörtert. Im Anschluss daran werden die Entwicklungen im Bereich der Freizügigkeit und rechtlichen Anerkennung von transgender Personen dargestellt.

5.4.1. Diskriminierung und Gewalt gegen LGBT

Im Juni 2011 nahm der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eine Resolution zu Menschenrechten, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität an.[41] In der Resolution wird große Besorgnis über Gewalttaten und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität geäußert.

Auf EU-Ebene nahm das Europäische Parlament im September 2011 eine Entschließung an, in der die vollständige Umsetzung der Rechte von LGBT in der EU und die systematische Verteidigung dieser Rechte in den Außenbeziehungen der EU gefordert wurde. Außerdem

35 Zypern, Mutterschutzgesetz (2011).
36 Malta (2011), Gesetz über Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen (Cap. 452).
37 Ungarn, Gleichstellungsbehörde (*Εσδκħцőβ δħδšī ï ι oťï šδσ),∂* ache 301/2011, Budapest.
38 Irland, Gleichstellungsgericht *(Ečąoɯδб ťωąħoι)* (2011a) *B. Foťťκψ/Kώ*ε*E žąłεa ťžī žłωħšuł ι* . (in Abwicklung) DEC-E2011-002.
39 Schweden, Beauftragter für Gleichbehandlungsfragen (2011b), Sache ANM 2011/66.
40 Schweden, Beauftragter für Gleichbehandlungsfragen (2011b), Sache ANM 158/10.
41 Vereinte Nationen, Menschenrechtsrat (2011).

rief das Europäische Parlament die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten dazu auf, den entsprechenden Stellungnahmen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zu LGBT-Rechten weitestgehend Rechnung zu tragen.[42]

Auf nationaler Ebene haben einige EU-Mitgliedstaaten ihre Gleichbehandlungsgesetze entsprechend geändert. **Griechenland** nahm die Geschlechtsumwandlung als geschütztes Merkmal in die Antidiskriminierungsgesetze auf.[43] Die Gleichbehandlungsstellen in **Polen** und **Dänemark** nahmen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und die Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität in ihr Mandat auf. In **Polen** wurden die Zuständigkeiten des Menschenrechtsbeauftragten (*mykΔyħώ aťoð ɜçбð ołkцśóΔε*) und des Bevollmächtigten der Regierung für Gleichbehandlung (*aκłħžī žΔħώ mvąı ą ı š mžð ħκσž κťoółžð oħω*) auf den Gebieten der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung erweitert und erstrecken sich jetzt auch auf Diskriminierungen aus Gründen der sexuellen Ausrichtung. In **Dänemark** wurde das Dänische Institut für Menschenrechte (DIHR) mit der Förderung, Untersuchung, Überwachung und Unterstützung der Chancengleichheit aller Menschen unabhängig von ihrer Geschlechtsidentität beauftragt.

In **Finnland** forderte der Bürgerbeauftragte für Minderheiten angesichts der fehlenden ausdrücklichen Bestimmungen für den Schutz von transgender Personen vor Diskriminierung dazu auf, die Gleichbehandlungsgesetze zu ändern und auf den „Schutz von Gender-Minderheiten" auszuweiten.[44]

Finnland nahm auch strafrechtliche Vorschriften an, die die Anstiftung zum Hass gegen Menschen aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung verbieten, und führte einen erschwerenden Umstand für Straftaten ein, die aufgrund von Vorurteilen gegen LGBT verübt wurden. Aufgrund einer Änderung des Strafgesetzbuches durch das Gesetz Nr. 511/2010 ist jetzt auch die Anstiftung zum Hass gegen Menschen aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung verboten. Die Vorschriften für erschwerende Umstände zur Erhöhung des Strafmaßes gelten jetzt auch für die sexuelle Ausrichtung.[45]

In **Dänemark** wurden LGBT-Rechte in das politische Programm aufgenommen, das von der Regierung im Oktober 2011 vorgestellt wurde. Unter der Überschrift „Gleichbehandlung und Vielfalt machen Dänemark stark" werden in dem Programm Maßnahmen für eine bessere Erfassung, Untersuchung und Vorbeugung von Straftaten aufgeführt, die durch Hass auf LGBT und andere Minderheiten motiviert sind.

Im **polnischen** Parlament fand eine Debatte über ein Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches statt.[46] Bei Annahme des Gesetzes würde der strafrechtliche Schutz auf Hassreden und Hassverbrechen aufgrund der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität, einer Behinderung, des Alters oder des Geschlecht des Opfers ausgeweitet werden.

Im Bereich der Rechtsprechung verdeutlichte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Bestimmungen der Gleichbehandlungsrichtlinie in seinem Urteil vom Mai 2011 in der Rechtssache *múī κť*. Der EuGH befand, dass eine an einen Partner in einer Lebenspartnerschaft gezahlte Zusatzrente, die niedriger ausfällt als die an einen Ehepartner gezahlte Zusatzrente, unter Umständen eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung darstellt, die laut der Richtlinie verboten ist.[47]

In der Rechtssache *oħħžħ σκσκħ Fdšł DdκΔł užσšłdš uω dκι* [48] erkannte das Gleichstellungsgericht (*Ečąoцбб κťωąħoι*) in **Irland** einer transsexuellen Arbeitnehmerin eine Entschädigung von mehr als 35 000 EUR wegen Diskriminierungen zu, denen sie wegen ihres Geschlechts und einer Behinderung ausgesetzt war. In der Urteilsbegründung hieß es, dass die Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen nach Unterrichtung des Arbeitgebers über ihre wahre Geschlechtsidentität und die Notwendigkeit diese Identität zu leben einer sozialwidrigen Kündigung infolge ihres Wechsels von der männlichen zur weiblichen Geschlechtsidentität gleichkomme.

Einige EU-Mitgliedstaaten haben ihre Bemühungen zur Erhebung von Daten über die Lage von LGBT in jüngster Zeit verstärkt. So begannen die nationalen statistischen Ämter in der **Tschechischen Republik** und in **Italien** im Rahmen ihrer nationalen Volkszählungen mit der Erhebung von Daten über gleichgeschlechtliche Haushalte. Im Frühjahr 2011 führte das Tschechische Statistische Amt eine Volks- und Haushaltszählung durch, die eine Frage zu eingetragenen Partnerschaften zwischen Personen des gleichen Geschlechts enthielt.[49] Ebenso wurden im Erhebungsfragebogen des Nationalen Instituts für Statistik in Italien erstmals Daten über die Zahl der gleichgeschlechtlichen Haushalte im Land erfasst.[50]

42 Europäisches Parlament (2011a).
43 Griechenland, Gesetz 3896/2010, Art. 3, Abs. 2.
44 Finnland, Bürgerbeauftragter für Gleichstellungsfragen (2011).
45 Finnland, finnisches Parlament, Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs (511/2011).
46 Polen, Gesetzesentwurf zur Änderung des polnischen Strafgesetzbuchs.
47 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) *múī κť/Fťκωą ħι oħšκšłoι ł oī çąťσ* C-147/08, 10. Mai 2011.
48 Irland, Gleichstellungsgericht (2011b), *oħħžħ/FdšłD dκΔł užσšłdšu ω dκι* , Aktenzeichen EE/2008/04, 29. März 2011.
49 Tschechische Republik, Tschechisches Statistisches Amt (2011).
50 Dardanelli, S. *kło u* (2009), S. 37-38.

Im November 2011 legte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte den Bericht über diskriminierende Gesetze und Praktiken sowie Gewalttaten gegen Personen aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität (*Dšßťŵ ďołžťб ŵă š oħı ľťoΔłΔκš oħı oΔłš žńţŵųkħΔκ oσoďšł ďıcţwąoų̧ çoškı žħ łεκώšκOąoųžťŵħłoŵħ oħı σκħı κť ŵκħłďб*) vor. Der Bericht beleuchtet die entsprechenden internationalen Standards und erinnert daran, dass LGBT wie alle Menschen Anspruch auf den Schutz durch die internationalen Menschenrechte haben. Der Bericht dokumentiert homophobe und transphobe Gewalt und Diskriminierung in allen Weltregionen und betont zugleich, dass „eine Quantifizierung homophober und transphober Gewalt durch die Tatsache erschwert wird, dass nur in wenigen Staaten etablierte Systeme für die Überwachung, Aufzeichnung und Meldung derartiger Vorfälle existieren" (Absatz 23).[51]

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates veröffentlichte im Juni 2011 einen Bericht über Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität in Europa.[52] In dem Bericht wir festgestellt, dass es zwar in allen 47 Mitgliedstaaten homophobe und transphobe Einstellungen gibt, die Einstellungen zwischen diesen Ländern und auch innerhalb der einzelnen Länder jedoch erheblich variieren. Die Empfehlungen des Berichts sind besonders hilfreich für die laufenden Bemühungen der Mitgliedstaaten, die Empfehlung des Ministerkomitees zu Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität umzusetzen.[53]

ьkħ Eąťžľo ă κťı κħ c ωųžħκħ c κħšΔεκħ ă κσκħ ωťκť łołšθΔεųΔεκħ žı κť ţ κťī ąłκłκħ šκOąκųkħ Aąšťŵεłąħσ žı κť GκšΔεųκΔεłšωκħłďθł ı ώőťŵ ďωωť, šłσī ołώωťľ žı κť σoť yą ɜľńťħ ţžħ Gκă oųłołκħ. ðω őúħħκħ ωťκ oųσκī κďκħ c κħšΔεκħťκΔεłκ ħΔεł ďı ţžųkī pī ŕpħσ κďώúšκħ. Aųk κąťžľθώΔεκħ mκσωťąħσκħ ă κťı κħ ı ťďσκħı oąŕσκŕžťı κťł, Açεųńk yą šΔεońńκħ ąħı ľžųďώΔεκ ąħı ųκσώųołφκ c oαħoεī κħ yąť Bκőθī ľŕąħσţžħ žī žľεžçωąħı κťoħšľεžçω yą κťσťκųńκħ.e

κεžī oš oī ī oťçκťσ, мžī ī ώšoťńťc κħšΔεκħťκΔεłκ ı κš Eąťžľoťołκš, oı 23. oąħω;κω ıκť aťθšκħłoŵħ ı κš Bκťŵεłš I çκť Dωőťŵ ďωťąħσ oąŕσťąħı ıκť šκOąκųkħ Aąšťŵεłąħσąħı GκšΔεųκΔεłšωκħłďθł. Dωı aťκššκī ďłκωąħσώł oçťąńçoť ąħłκť: ă ă ă .Δžκ.ďł/ł/Δžī ī ώšώħκť/яkă š/2011/110623uGBκðłąı бρκħ.ošľ

Studien aus mehreren EU-Mitgliedstaaten zufolge ist die Stellung von LGBT weiterhin problematisch. Die Untersuchungen des Verbands für Familienplanung und der Bewegung *oΔΔκľł-uGBκ Cбľťąš* in **Zypern** zeigen, dass LGBT im Land weiterhin mit Gewalt, psychischer Belästigung, mangelnder Akzeptanz oder Diskriminierung beim Zugang zu Beschäftigung, Wohnraum, medizinischer Versorgung, Bildung und anderen Dienstleistungen sowie im Zusammenhang mit Glaubensgemeinschaften, Familien, Beziehungen und den Einstellungen in der Gesellschaft konfrontiert sind.[54]

In **Finnland** sind die Diskriminierung und das Mobbing junger Menschen, die zu „sexuellen Minderheiten und Gender-Minderheiten" gehören, nachweislich weit verbreitet. In einer Erhebung über Diskriminierungen im Bildungsbereich und in der Freizeit gaben 36 % der 636 zu einer sexuellen Minderheit oder Gender-Minderheit gehörenden Befragten an, dass sie während ihrer Schulzeit aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität Zielscheibe von Mobbing waren.[55]

Bei einer Umfrage an der Universität Warschau in **Polen** äußerten 30 % der 478 Befragten die Meinung, dass ein offenes nicht-heterosexuelles Verhalten durchaus ein Grund sein könnte, sich in seiner Haut nicht wohl zu fühlen. Der Umfrage zufolge hatten 35 % aller Befragten schon einmal Belästigungen nicht-heterosexueller Kommilitonen miterlebt.[56]

AKTIVITÄT DER FRA

Neue Online-Erhebung über LGBT in Europa

Die FRA hat mit den Forschungsarbeiten für eine EU-weite Online-Erhebung begonnen – der ersten dieser Art und Größenordnung. In der Erhebung werden vergleichbare Daten zu den Erfahrungen von LGBT mit Gewalt und Diskriminierung sowie zu der Frage erfasst, inwieweit sie ihre Rechte kennen und wahrnehmen. Die Erhebung wird auch in Kroatien durchgeführt. Weiterhin wird die FRA im Jahr 2012 bei Behörden und wichtigen Dienstleistern der Frage nachgehen, welche Hindernisse der Förderung und Verwirklichung der LGBT-Rechte auf allen staatlichen Ebenen im Wege stehen, und positive Beispiele aus der Praxis sammeln.

u κdκťκ kħńžťī ołďħκħ εωťva šωεκ εłłľ://ųçţłšąţţkб.ką

5.4.2. Förderung der Gleichbehandlung und Bekämpfung der Diskriminierung durch systematische Einbeziehung

Einige EU-Mitgliedstaaten entwickeln derzeit systematische Aktionspläne zur Förderung der Gleichbehandlung von LGBT. So hat das Innenministerium im **Vereinigten Königreich** einen Aktionsplan zur Gleichbehandlung

51 Generalversammlung der Vereinten Nationen (2011).
52 Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2011).
53 Europarat, Ministerkomitee (2010).

54 Zypern, Verband für Familienplanung und *oΔΔκľł-uGBκC бľťąš* (2011).
55 Finnland, Huotari, K. *kło u* (2011), S. 45, 129.
56 Polen, Queer Uniwersytecie Warszawskim (2011).

von LGBT[57] und einen eigenständigen Aktionsplan zur Gleichbehandlung von transgender Personen erarbeitet, in dem aufgezeigt wird, in welchen Bereichen verschiedene Maßnahmen notwendig sind.[58]

In **Estland** nahm das Sozialministerium die Erhöhung des Grads der Wahrnehmung und der Toleranz für LGBT als künftige Maßnahme in seine Entwicklungspläne für 2011-2014 und 2012-2015 auf.[59]

In der **Slowakei** wurde eine Taskforce für Menschen mit nicht-heterosexueller Ausrichtung (*aťoDžţ ħo šőąľ ȣбı тк ľaı ɯš ħκεκłкťžškOaoȣhža žťɯħłoDžа*) eingesetzt. Diese Taskforce wird dem von der Regierung geschaffenen Rat für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Geschlechtergleichstellung beratend zur Seite stehen.[60]

Vielversprechende Praktik

Nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Gewalt und Diskriminierung unterstützen LGBT-Bürgern

In Portugal kam der Vierte Nationale Aktionsplan gegen häusliche Gewalt (*Ќı aцфћž яoDžшћouDžћłťo o ншцқћDžo DžĪ кšłɯo*) zu dem Ergebnis, dass LGBT besonders häufig Opfer von häuslicher Gewalt werden. Der Plan regt zum Schutz dieser Gruppe gezielte Maßnahmen an, die bislang jedoch noch nicht konkret benannt wurden. Im Vierten Nationalen Aktionsplan für Gleichstellung, Staatsbürgerschaft, Gender und Nichtdiskriminierung (*Ќı aцфћž яoDžшћouľoťo o Ќőąou oı к, Gкћкťž, Cɯoı oћɯ к ћož DšDžťū ɯћoDož*) ist die „sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität" als strategischer Bereich für Sensibilisierungsmaßnahmen aufgeführt, die nicht nur auf die allgemeine Öffentlichkeit abzielen, sondern auch auf strategisch wichtige Berufsgruppen (Politiker, Beamte, Fachkräfte in verschiedenen Sektoren wie Gesundheitswesen, Bildung, Sozialwesen, Sicherheit und Verteidigung, Justiz, Medien und NRO) und Jugendliche.

ц кɯкťк Ќћŕžťї oťɯћкћ ewťуą šɯı oçťąŕçoť ąћłкť: єłłľ://195.23.38.178/Dzo/ľ žťťoцDzo/çž/ı žDąī кћłžš/Ќıраяĸľ ı ή

5.4.3. Freizügigkeit und zivilrechtliche Anerkennung von LGBT

Die EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit verleihen den Unionsbürgern bestimmte Rechte, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, wie z. B. Ehegatten oder eingetragene Lebenspartner, können in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit bestimmte Rechte geltend machen. Nach den Bestimmungen der Richtlinie über die Freizügigkeit[61] ist ein Mitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, die Gültigkeit gleichgeschlechtlicher Ehen oder eingetragener Partnerschaften anzuerkennen, wenn diese nach dem nationalen Recht nicht anerkannt sind.

Die Entwicklungen auf nationaler Ebene betrafen hauptsächlich Änderungen in der Definition von „Familienangehörigen"; Ziel der Maßnahmen war es, das Recht auf Freizügigkeit und auf Familienzusammenführung auf gleichgeschlechtliche Partner auszuweiten. Entsprechende Änderungen wurden in **Österreich, Estland, Griechenland, Lettland, Malta, Rumänien,** der **Slowakei** und **Slowenien** eingeführt.

Bei den in **Litauen** vorgelegten Änderungsentwürfen zu den geltenden Rechtsvorschriften soll der Begriff „Familienangehörige" ausgeweitet werden auf „einen Partner, zu dem der Bürger eines Mitgliedstaats eine dauerhafte Beziehung unterhält" und andere Personen, die von der betreffenden Person wirtschaftlich abhängig sind oder mit der betreffenden Person im Herkunftsland in einem gemeinsamen Haushalt leben, wenn die Familienzugehörigkeit belegt werden kann.[62]

Demgegenüber verbieten neue Rechtsvorschriften in **Rumänien** die Übertragung oder Eintragung von Personenstandsurkunden oder -auszügen, die von ausländischen Behörden über im Ausland geschlossene gleichgeschlechtliche Ehen oder Partnerschaften ausgestellt wurden, in das Personenstandsregister.[63] Diese Übertragung ist jedoch Voraussetzung für die Erteilung einer Einreise- und Aufenthaltserlaubnis für Rumänien für Ehegatten oder Lebenspartner, womit nach rumänischem Recht nur Partnerschaften zwischen Mann und Frau anerkannt werden.

Die Europäische Kommission legte im März 2011 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen über die vermögensrechtlichen Wirkungen eingetragener Partnerschaften vor.[64] Zusammen mit diesem Vorschlag wurde ein gesonderter Vorschlag für eine Verordnung des

57 Vereinigtes Königreich, Innenministerium (2011a).
58 Vereinigtes Königreich, Innenministerium (2011b).
59 Estland, Sozialministerium (2011a, 2011b).
60 Slowakei, Rat für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Geschlechtergleichstellung der slowakischen Regierung (2011).
61 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 158 vom 29.4.2004, S. 77.
62 Litauen, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Rechtsstatus von Ausländern, Nr. XIP-2360(2), 21. Juni 2011.
63 Rumänien, Dringlichkeitsverordnung Nr. 80/2011 der Regierung, Artikel I. (20), Teil I, Nr. 694. Artikel 277 des neuen Zivilgesetzbuchs erkennt keine gleichgeschlechtlichen Ehen oder Lebenspartnerschaften an, die rechtmäßig im Ausland geschlossen wurden. Es gibt zwar eine Ausnahme für Rechtsvorschriften, die die Freizügigkeit der EU- und EWR-Bürger regeln, doch es bleibt unklar, welche Auswirkungen dieser Widerspruch in der Praxis haben wird.
64 Europäische Kommission (2011b).

Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über den ehelichen Güterstand vorgelegt.[65] Beide Vorschläge sollen für gleichgeschlechtliche oder heterosexuelle Ehen sowie für eingetragene Lebenspartnerschaften gelten. Gemäß ihrem Arbeitsprogramm 2012 plant die Kommission zwei Legislativvorschläge zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Anerkennung von zivilrechtlichen Dokumenten.[66]

Aus einer eingetragenen Partnerschaft oder Ehe können bestimmte Rechte oder Pflichten in Verbindung mit Eigentumstiteln erwachsen. Die Wahrnehmung dieser Rechte oder Pflichten kann im grenzüberschreitenden Rechtsverkehr schwierig sein, besonders bei gleichgeschlechtlichen Ehepartnern oder Partnerschaften, die in EU-Mitgliedstaaten nicht anerkannt werden. Unionsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, können in der Praxis auf Hindernisse stoßen, wenn sie im Aufnahmeland amtliche Dokumente, wie z. B. Geburts- oder Heiratsurkunde, vorlegen müssen, um bestimmte Leistungen beziehen zu können. Die Regelungen sind in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten recht unterschiedlich und mitunter beschwerlich. Das Europäische Parlament setzte sich nachdrücklich für Vorhaben zur gegenseitigen Anerkennung von zivilrechtlichen Dokumenten wie Heiratsurkunden ein und rief zu weiteren Maßnahmen auf, um Hindernisse für Bürger zu beseitigen, die ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen.[67]

5.4.4. Rechtliche Anerkennung von Transgendern

Hinsichtlich der rechtlichen Anerkennung von transgender Personen waren in einigen Mitgliedstaaten Entwicklungen in der Rechtsetzung, Rechtsprechung, Politik und medizinischen Praxis zu verzeichnen.

Im Hinblick auf die Berichtigung amtlicher Unterlagen nach einer Geschlechtsumwandlung fanden in **Portugal** legislative Entwicklungen statt, die sich auf die rechtliche Anerkennung der Geschlechtsidentität von transgender und transsexuellen Personen auswirkten. So wurde ein neues Gesetz zur Vereinfachung der Verfahren und zur Abschaffung der als unverhältnismäßig angesehenen Vorschriften verabschiedet.[68]

Das **kroatische** Ministerium für Gesundheit und Soziales nahm im Oktober 2011 eine Verordnung über das Verfahren zur Erfassung medizinischer Dokumente über Geschlechtsangleichungen an.[69] Darin wurde die Stellungnahme des nationalen Gesundheitsrats zum maßgeblichen Dokument für die Änderung von Angaben zum Geschlecht in Geburtsurkunden erklärt. Diese Stellungnahme beruht auf einem Antragsformular des Antragstellers und den begleitenden Stellungnahmen medizinischer und anderer Fachkräfte.

Die Entwicklungen in drei EU-Mitgliedstaaten deuten auf mögliche Änderungen in der Rechtsetzung hin. In den **Niederlanden** wurde dem Parlament im September 2011 ein Gesetzesentwurf zur Änderung von Artikel 1:28 des Bürgerlichen Gesetzbuches über Transsexualität und Änderungen der Geburtsurkunde vorgelegt. Über den Gesetzesentwurf wird derzeit im Parlament beraten.

Dänemark hat eine Überprüfung der Regelungen zu Geschlechtsangleichungen angekündigt. So wird unter anderem die Möglichkeit untersucht, eine amtliche Änderung der Geschlechtsangabe zu erlangen, ohne dass sich die Betroffenen einem operativen Eingriff unterziehen müssen, damit der Geschlechtsrollenwechsel amtlich anerkannt wird.

Die Nationale Behörde für Gesundheit und Wohlfahrt in **Schweden** legte die Ergebnisse einer Erhebung über die Betreuung und Unterstützung von transgender Personen vor.[70] Nach derzeitiger Gesetzeslage muss eine Person für eine das Geschlecht umwandelnde Operation älter als 18 Jahre, schwedischer Staatsbürger, sterilisiert und unverheiratet sein. Der Bericht riet dazu, die Voraussetzung abzuschaffen, wonach Personen, die eine Geschlechtsumwandlung beantragen, unverheiratet und sterilisiert sein müssen.

> *ъDш Doąкťεoŕłшśőkdцąhι Kťtkţ кťšqщdθł ι кš kī l'ŕąhι кhкh GкšΔεцкΔεłš çкшкťoћšškOąкщкh цθššł šdΔε ћdΔεł oī Gťoι ι кť žl'кťołфкh Aћl'oššąћσ шťкť θąακťкh GкšΔεцкΔεłšī кťőī oцк ī кššкh, šžћι кťћ ţшцj кεťιoťoћ, ă ш őžћškčąкћł šшdb шťкī кī l'ŕąhι кhкh GкšΔεцкΔεł цçкh. Dш ąћçкι dьołк нžťoąššкłyąћσ кdькť žl'кťołфкh GкšΔεцкΔεłšąī ă oћι цąћσ ћoΔε P 8 Açš. 1 я ť. 4 кðG ídь Bкyąσ oąŕιш σкškłyцΔεк Aћкťőкћћąћσ ţžћ кťoћšškOąкщкћт šłкцк кdьк I çкtï θασσк Aћŕžťι кťąћσ ι oť, ι o šшţžћ кťoћšškOąкщкћ ţкťфћoł, šdΔε oąΔε ι oћћ ι кī Edьσťúŕjoąšyąškłyкћ ąћι σкšąћι εкdцΔεк Bккdьłťθδεłσąћσкћ εdьyąћкεī кћ, ă кћћ ι шš ū ŕкă кцσкћ Foцћdεł dьι цчшťľ ąћι ŕjťιш Fкšłšłкцąћσι кť Doąкťεoŕłшśőkdцι кť кťoћšškOąoцθł ћdεł кťŕžťι кťцΔε ušł.e*
>
> *Dкąłšδεкš Bąћι кšţ кťŕpššąћošσкťΔεł, aťкššкī dькцąћσя ť. 7/2011 ţžī 28. oћąot 2011*

In einigen EU-Mitgliedstaaten gaben auch richterliche Entscheidungen den Anstoß für die Weiterentwicklung des nationalen Rechts. In **Deutschland** waren nach § 8 des Transsexuellengesetzes von 1980 eine dauernde Fortpflanzungsunfähigkeit und ein operativer Eingriff Voraussetzung für die rechtliche Anerkennung des bevorzugten Geschlechts nach dem

65 Europäische Kommission (2011c).
66 Europäische Kommission (2011d), S. 8.
67 Europäisches Parlament (2011a), Nummer 40.
68 Portugal, Gesetz Nr. 7/2011.
69 Kroatien, Ministerium für Gesundheit und Soziales (2011).
70 Schweden, Nationale Behörde für Gesundheit und Wohlfahrt (2010).

Personenstandsgesetz. Im Januar 2011 erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Anforderungen für verfassungswidrig.[71]

Das Verfassungsgericht in **Malta** stellte im November 2010 fest, dass die Unmöglichkeit der Eheschließung zwischen einer Transgender-Frau und einer Person ihrer Wahl gegen Artikel 12 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) verstößt, der das Recht auf Eheschließung und Familiengründung schützt. Im Mai 2011 wurde dieses Urteil im Berufungsverfahren aufgehoben. Nach Auffassung des Gerichts könne die Antragstellerin nach dem Ehegesetz nicht als Frau angesehen werden, obwohl in ihrer Geburtsurkunde bereits 2006 ein Vermerk über ihr bevorzugtes Geschlecht eingetragen worden war.[72]

In anderen EU-Mitgliedstaaten gab es begriffliche oder methodische Änderungen bei medizinischen Diagnosen im Zusammenhang mit der Geschlechtsidentität. In **Finnland** legte das Nationale Institut für Gesundheit und Gemeinwohl (*κκťţκбι κħ ĭο εбţ ďţžďħď ψďžš/ ĸħšłďąłκł ńžť εουšο žΔε t ούńťι*) im Jahr 2011 eine aktualisierte nationale Fassung für die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) herausgegebene Internationale Klassifikation der Krankheiten vor. Darin werden Doppelrollentransvestismus, Fetischismus, fetischistischer Transvestismus, Sadomasochismus oder multiple Störungen der sexuellen Vorlieben nicht mehr als Krankheiten klassifiziert.[73]

Das Nationale Institut für Rechtsmedizin (*ĸħšłďαłαι я οţσďħουι κ c κι ωΔďă ικσοţă ъc ďο c ďžţ ωΔœ*, NIFM) in **Rumänien** führte eine neue Methodik für die Beurteilung von Rechtssachen im Zusammenhang mit sogenannten „sexuellen Identitätsstörungen" ein. Den LGBT-Organisationen zufolge können mehrere Bestandteile dieser Methodik jedoch das Recht auf Privatleben verletzen, da sie Folgen für die körperliche und geistige Unversehrtheit der betroffenen Person und ihrer Würde haben.

Nach der neuen rumänischen Methodik ist über einen Zeitraum von drei Jahren (in drei Phasen) festzustellen, ob eine Person die Kriterien für Transgender erfüllt. Das NIFM kann die Beurteilung jederzeit abbrechen, wenn die betreffende Person den Empfehlungen und Anfragen des NIFM nicht nachkommt. Die Person muss sich über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren zahlreichen Tests, Krankenhausaufenthalten und einer obligatorischen Psychotherapie unterziehen. Eine Untersuchung des sozialen Umfelds ist ebenfalls vorgesehen. Diese wird in der Regel von den Kommunalbehörden am Wohnort der betreffenden Person durchgeführt und kann auch die Befragung von Familienangehörigen, Arbeitskollegen und Nachbarn einschließen. Weiterhin muss der Antragsteller/die Antragstellerin Tätigkeiten in einem Umfeld ausüben, in dem hauptsächlich Personen des bevorzugten Geschlecht tätig sind, und direkte Kontakte zu Personen haben, die sich einer das Geschlecht umwandelnden Operation unterzogen haben, sowie zu Personen, die sich gegen eine das Geschlecht umwandelnde Operation entschieden haben.

71 Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 11. Januar 2011 – 1 BvR 3295/07, Pressemitteilung Nr. 7/2011 vom 28. Januar 2011.

72 Malta, Verfassungsgericht, ziviles Berufungsgericht 43/2008/2, *œ οħħκC oššoť/ D ďκőłžťή I ťú ńγκħłψΔεκα žψłχő*, 23. Mai 2011.

73 Finnland, Nationales Institut für Gesundheit und Gemeinwohl (2011).

AKTIVITÄT DER FRA

Transgender-Rechte im Hinblick auf persönliche Sicherheit und Gleichbehandlung

Die FRA und das Büro des Kommissars für Menschenrechte des Europarates waren am 22. und 23. September 2011 in Wien gemeinsame Gastgeber einer Gesprächsrunde über die Rechte von transgender Personen. In den breit angelegten Gesprächen ging es um Themen wie Rechtssicherheit in Bezug auf die „Geschlechtsidentität", die Sichtbarkeit von Transgendern und deren Erfahrungen, die Rolle und die Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren sowie bewährte Praktiken. Die Teilnehmer der Gesprächsrunde kamen zu dem Ergebnis, dass die Behörden, Gleichbehandlungsstellen und andere Akteure mehr Engagement bei der Erhebung verlässlicher Daten zeigen müssten und dass die Privatsphäre der Befragten gewahrt werden müsse. Daneben wurden unter anderem folgende Themen erörtert: der Ansatz für die Erhebung von Daten über Transgender-Rechte, z. B. durch Auswertung amtlicher nationaler Statistiken, Beschäftigungs- und Haushaltserhebungen; die Art der benötigten Daten, z. B. Erfahrungen an Schulen, die Zahl der Transgender, die sich medizinische Behandlung begeben, welche Werkzeuge für die Erhebung von Daten nützlich sein könnten, etwa die Erstellung von Berichten durch Dritte, wodurch die Anonymität der Berichte sichergestellt wird, sowie Fragen in bestehenden EU-weiten Erhebungen.

ų κďκťκ ĸħńžťĭ οłďħκħ εωťγą šωεκ ąħłκťʹεłłľ ://ńţο.κąťžľ ο.κą/ ńţου κçšďκ/ψçł-ťωεłš/ďńžΔąš11ρ2709ρκħ.εłī .

5.5. Diskriminierung aufgrund einer Behinderung

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die rechtlichen und politischen Entwicklungen im Bereich der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung und legt das Augenmerk insbesondere auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden „Behindertenrechtskonvention", BRK). Der Abschnitt befasst sich zunächst mit den neuesten Entwicklungen bei der Ratifizierung

Tabelle 5.2: Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention (BRK) der Vereinten Nationen, nach Land

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

Ďă κŏ: Doɫκħī ɯ̀ɔ ɫoħι 3 1. Dκvκī ςκť 2011.
ɯąκɯ̨κ: FmA,2 011; šɯεκ εɫɫľ://ŋťo.κąťžľo.κą/ŋťoɯ κςšɯκ/ι ŏoςɯ̨ɯ̀ɔ/ι ŏoςɯ̨ɯ̀ɔ ρκħ.εɫī

und Umsetzung der BRK. Danach geht er auf die rechtlichen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten ein und untersucht unter dem Blickwinkel der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen Fragen der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit, der Beteiligung am Arbeitsmarkt, der inklusiven Bildung und der selbstbestimmten Lebensführung.

5.5.1. Ratifizierung und Umsetzung der BRK

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

Luxemburg, **Rumänien** und **Zypern** ratifizierten die BRK 2011, wobei Luxemburg und Zypern auch das Fakultativprotokoll ratifizierten. Damit haben 19 EUMitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert, 16 von ihnen ratifizierten auch das Fakultativprotokoll (siehe Tabelle 5.2).

Die Gespräche und Vorbereitungen zur Umsetzung werden in den verbleibenden acht EUMitgliedstaaten fortgeführt.

Einige EU-Mitgliedstaaten, darunter **Deutschland**[74] und **Schweden**,[75] haben nationale Aktionspläne im Bereich Menschen mit Behinderungen entwickelt. Diese sollen zum einen die Umsetzung der BRK unterstützen und zum anderen zum Erreichen der Ziele der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020[76] beitragen. **Spanien** erließ im August 2011 neue Rechtsvorschriften, mit denen das Recht und die Politik des Landes mit den Anforderungen der BRK in

74 Deutschland Bundesministerium fur Arbeit und Soziales (2011).
75 Schweden, Ministerium für Gesundheit und Soziales (2011).
76 Europäische Kommission (2010).

Einklang gebracht werden sollen.[77] Diese enthalten Bestimmungen zu den Bereichen Transport, Informationsgesellschaft und Katastrophenschutz.

5.5.2. Rechtliche Entwicklungen im Hinblick auf die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten

Die Forderung nach angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen war Gegenstand von Gesetzesänderungen in **Polen**[78] und **Slowenien**.[79] Die Europäische Kommission leitete im Juni 2011 rechtliche Schritte gegen **Italien** ein, da die EU-Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Beruf von Italien nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Nach Auffassung der Kommission enthält das italienische Recht keine allgemeine Verpflichtung der Arbeitgeber zur Schaffung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen.

AKTIVITÄT DER FRA

Schaffung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit psychischen Problemen

In einem Bericht der FRA wurde untersucht, wie Behinderungen im internationalen und europäischen Recht thematisiert werden und ob eine allgemeine Verpflichtung zur Schaffung angemessener Vorkehrungen nach internationalen und europäischen Standards auferlegt werden kann. Das Fazit des Berichts *ъDкť ťкΔεłцΔεк ∂Δεąły ţžћ с кћšΔεкћ ī ∂ľšбΔεšΔεкћ Gкšąћι εкdšľ ťžçцкī кћ ι ąťΔε ι oš Aћłш ι šőťш dшяťąћošťкΔεł Бпаī нкťšłθћι ћšвι кť ťкΔεłцΔεкћ Dкnћdшžћ ι кš Bкsťúńţš ъBкεdвι кťąћσeąћι ι кť чкťľлΔεłąћσ yą oћσкī кššкћкћ нžťőкεťąћσкћ ńţť с кћšΔεкћ ī ∂ν Bкεdвι кťąћσкћ dв ι кћ с dσçцкι šłoołкћ ι кť Eąťžľ θšΔεкћ pћшћe* lautet, dass Menschen mit psychischen Problemen in fast allen EU-Mitgliedstaaten durch das geltende Antidiskriminierungsrecht geschützt sind. In den meisten Fällen kommen Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen auch Maßnahmen für angemessene Vorkehrungen oder andere Schutzmaßnahmen in Beruf und Beschäftigung zugute. Am Ende des Berichts sind Beispiele für Rechtsvorschriften aufgeführt, die die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen über den Beschäftigungsbereich hinaus ausweiten, etwa auf die Bereiche Bildung, Wohnraum und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

77 Spanien, Gesetz zur rechtlichen Angleichung an die Behindertenrechtskonvention (2011); Spanien, Königlicher Erlass (2011).

78 Polen, Gesetz über die Gleichbehandlung.

79 Slowenien, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die berufliche Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.

In **Kroatien** wurden im Jahr 2011 neue Rechtsvorschriften eingeführt, die die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung von Menschen, die Sozialhilfe beziehen, verbieten[80] und Regelungen abschaffen, die den Bezug von Sozialhilfe an die Voraussetzung knüpften, dass schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen bereits vor dem 18. Lebensjahr der Antragsteller vorlagen. Menschen mit einer Behinderung oder schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung können jetzt unabhängig davon, wann diese aufgetreten ist, Sozialhilfe beziehen.

5.5.3. Zugänglichkeit

Zugänglichkeit und Barrierefreiheit sind wichtige Voraussetzungen für die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration von Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität oder anderen vorübergehenden funktionellen Einschränkungen. Wie in der EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 angekündigt, prüft die Europäische Kommission einen Gesetzesvorschlag für ein barrierefreies Europa für Menschen mit Behinderungen bis Ende 2012.

Die Kommission erwägt einen „wirtschaftsfreundlichen Vorschlag" mit dem auf der Grundlage des Konzepts „Design für alle" der Markt für Güter und Dienstleistungen, die für Menschen mit Behinderungen und für ältere Menschen zugänglich sind, mit harmonisierten Normen verbessert werden soll.

Hierzu heißt es in den Erwägungsgründen des Berichts des Europäischen Parlaments über Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen,

> *ι oššч ыв τ кdвк кћσк нкťçdι ąћσ yă ωšΔεкћ с žçцψθł, Bкεdвι кťąћσ ąћι šžywцкť Kћłкσťołωћћ çкšłкεł, dвšçкšžћι кťк dв Bкyąσ oąńι ωι ńťкω мžī ī ąћωőołωћћ ąћι ι кћ πąσσћσ yąť мžī ī ąћωőołωћћ (кdвšΔεцωαцΔε ι ωι Bťoцψкš Δεťцń ąћι πкΔεкћšl ťoΔεкћ šžă ωι oћι кťк oцкťћołцк мžī ī ąћωőołωћћšńžţťī кћ), Bкă кσąћošńťкωкdвoąńцψкћ Gкçωłкћ ι кš ик çкћš ąћι ι кћ πąσσћσ yą Dωћšłцкωšłąћσкћ; íвт, ι oššι ωι ąī ńpššкћι к кκцεoçк oћ oцψкћ Bкťкdεкћ ι кš σкškцψšΔεońţцΔεкћ ик çкћš σкńýťι кťť ă кťι кћ ī ąššz, ńкťћкť ă dв εdвσкă ωšкћ ъoąńι ωι Bкι кąłąћσ кdвкť Gкī кdвšΔεońţšl ž цψdвó dв ι кћ Bкťкdεкћ ι кť Kћńţžtī ołωћš-ąћι мžī ī ąћωőołωћšłкΔεћžцçσω šžă ωι кť dвťкцψкћłкћ Gкçθąι кłкΔεћwő ąћι uúšąћσкћ oąńι кī Gкçωł ι кť з ћцвк-мžī ī ąћωőołωћћ šžă ωí вт ι ωι я žłă кћι ωőкd, ι ąťΔε ι ωι Fúťι кťąћσ őžī l' ołψцкť' dοћι oťí š oąńι кī Bdвћкћī oťőł šžă ωι Eťцdεłкťąћσкћ ńţť ωťк нкťçťкdąћσ ι ωι ąћкdвσкšΔεťθћőłк Boťťωťкńťкωкdyą кťťкΔεкћ.e*

Bкťdεł ι кš Eąťžľ θšΔεкћ aoťцī кћłš I çкť с žçцψθł ąћι Kћłкσťołωћћ ţžћ с кћšΔεкћ ī ∂ν Bкεdвι кťąћσкћ ąћι ι ωι Eąťžľ θšΔεк ∂łťołкσωι yąσąћšłкћ ţžћ с кћšΔεкћ ī ∂ν Bкεdвι кťąћσкћ 2010-2020 (2010/2272 (Kћ Ќ))

80 Kroatien, Sozialhilfegesetz.

Durch den dadurch entstehenden Wettbewerb zwischen den Anbietern und die Öffnung der Märkte in den EU-Mitgliedstaaten soll das Angebot an zugänglichen Gütern und Dienstleistungen zu attraktiveren Preisen vergrößert werden, wodurch neue Geschäftschancen und neues Wirtschaftswachstum entstehen und mithin die gesellschaftliche Integration der Menschen gefördert wird, denen diese Güter und Dienstleistungen zugutekommen.[81] Die Kommission leitete im Dezember 2011 eine öffentliche Anhörung zum europäischen Rechtsakt über die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen ein und ermunterte ein breites Spektrum von Interessenvertretern, sich dazu zu äußern.[82]

In einigen EU-Mitgliedstaaten, darunter **Frankreich,**[83] **Deutschland**[84] und **Rumänien,**[85] wurden politische Maßnahmen und Programme zur Verbesserung der Barrierefreiheit von Gebäuden entwickelt. Die Verbesserung der Barrierefreiheit geht dabei über die rein bauliche Umgebung hinaus und kann auch Verfahren, Prozesse, Dienstleistungen oder virtuelle Umgebungen einschließen (siehe Kapitel 7 für Informationen über Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Wahllokalen).

In einigen EU-Mitgliedstaaten rückten die Gleichbehandlungsstellen mangelhafte Zugänglichkeit in den Blickpunkt ihrer Aufmerksamkeit. So verweist das Büro des **bulgarischen** Bürgerbeauftragten (*Омбудсман на Република България*) im Jahresbericht 2010 auf die baulichen wie auch administrativen Mängel bei der Barrierefreiheit von Krankenhäusern, Sozialämtern, Wohnstätten von Menschen mit Behinderungen und öffentlichen Verkehrsmitteln.[86]

Vielversprechende Praktik

Verbesserter Zugang zu Gebäuden

Die dänische Organisation *„Fžťκħđσκħ κψσοħσκψσεκι ηžť Αψκε* (Zugänglichkeit für alle) hat eine Zugänglichkeitskennzeichnung (*c οťőκžťι ħđσκħ ηžť κψσοħσκψσεκι*) entwickelt, die Aufschluss über den Grad der Zugänglichkeit von öffentlichen Gebäuden, Unternehmen und Organisationen gibt. Die Zugänglichkeitskennzeichnung bezieht sich auf die folgenden sieben Kategorien: Rollstuhlfahrer, Menschen mit eingeschränkter Mobilität, Sehbehinderte, Hörbehinderte, Asthmatiker und Allergiker, geistig Behinderte und Legastheniker/Menschen mit Leseschwäche. Anhand von Symbolen wird angegeben, ob ein Gebäude die Mindestanforderungen für die Zugänglichkeit in einer oder mehreren der sieben Kategorien erfüllt. Alle in das System aufgenommenen Gerichtsgebäude sind mit einem Factsheet zur Zugänglichkeit der Gebäude abrufbar unter http://www.godadgang.dk und http://www.borger.dk. Die Organisation erstellt auch einen Bericht über die Zugänglichkeit der einzelnen Gebäude und gibt Empfehlungen für mögliche Verbesserungen.

ų κdκťκ kħήžťï οťđħκħšđι οçťąήçοť ąħłκť ă ă ă .οžι οι σοħσ.ι ő, šωεκ οąΔε νοl′dκų5

5.5.4. Bekämpfung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen: Beschäftigung, inklusive Bildung und selbstbestimmte Lebensführung

Ein Bericht des Europäischen Parlaments über die Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen verdeutlicht, dass Diskriminierung im Beschäftigungsbereich häufiger den Zugang zur Beschäftigung betrifft als Diskriminierung am Arbeitsplatz bei denjenigen, die bereits in einem Beschäftigungsverhältnis stehen.[87] In der EU leben rund 80 Millionen Menschen mit Behinderungen, von denen nur 30–40 % erwerbstätig sind. Das bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt sind. Auf nationaler Ebene wurde das niedrige Beschäftigungsniveau von Menschen mit Behinderungen in einschlägigen Untersuchungen erforscht; die zutage geförderten Erkenntnisse wurden von Experten für Arbeitsmedizin und den Gleichbehandlungsstellen in **Dänemark**[88]**, Finnland**[89] und **Slowenien**[90] bestätigt.

81 Europäische Kommission (2011e).
82 Europäische Kommission (2011f).
83 Frankreich, Gesetzesentwurf 3431; Frankreich, Interministerielle Monitoring-Stelle für Barrierefreiheit und universelle Gestaltung (2011).
84 Deutschland, Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit (2011); Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), S. 196.
85 Rumänien, PROIECT (2011).
86 Bulgarien, Büro des bulgarischen Bürgerbeauftragten (2011), S. 10.
87 Europäisches Parlament (2011a).
88 Dänemark, Thomsen, L.B., und Hogelund, J. (2011).
89 Finnland, Finnisches Institut für Arbeitsgesundheit (2010).
90 Slowenien, *ρħφκťγοħ οα ťω žťšőκī ,F οőąψκłογ ο ī οħοσκī κħł* (2010).

AKTIVITÄT DER FRA

Entwicklung von leicht verständlichem Kommunikationsmaterial

In einer Reihe von Kurzveröffentlichungen der FRA werden die Forschungsergebnisse für Menschen mit geistigen Behinderungen in leicht verständlicher Form dargestellt. Diese Veröffentlichungen konzentrieren sich auf die Arbeit der FRA zugunsten von Menschen mit Behinderungen und enthalten eine Zusammenfassung des FRA-Berichts 2010 über die politische Teilhabe.

ц кɯкťк ƙɦŕžťī ołɯɦкɦ šɯı ocťąŕçoťąɦŀкť: єŀŀľ://ŕťo.кąťžľo.кą/ŕťoц кçšɯк/ı ɯšoçɯɯб/ı ɯšoçɯɯбρкɦ.єťī

Die Weltgesundheitsorganisation und die Weltbank unterstrichen in ihrem 2011 gemeinsam veröffentlichten Weltbericht Behinderung (*ц žťц mкľžťľ žɦ Dɯšoçɯɯб*), dass die Förderung der Gleichbehandlung durch das Diskriminierungsverbot sowie positive Maßnahmen eher bereits erwerbstätigen Menschen zugutekommen als denjenigen, die noch auf der Suche nach einer Beschäftigung sind.[91] Der Bericht verdeutlicht, dass Menschen mit Behinderungen oftmals eine schlechtere Gesundheit, ein niedrigeres Bildungsniveau, schlechtere wirtschaftliche Chancen und ein höheres Armutsrisiko aufweisen als Menschen ohne Behinderungen.

Die europäischen Strukturfonds sind ein nützliches Instrument zur Verbesserung der Zugänglichkeit und Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt, durch die deren Teilhabe an der Zivilgesellschaft gefördert wird. Im Oktober 2011 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die Fonds für den Zeitraum 2014-2020 vor.[92] Der Vorschlag enthält verschiedene Bestimmungen zu Behinderungen, insbesondere in Bezug auf die Zugänglichkeit und selbstbestimmte Lebensführung. Besondere Bedeutung kommt Artikel 87 Absatz 3 Ziffer ii zu. Darin heißt es, dass jedes über Strukturfonds finanzierte operationelle Programm Folgendes enthalten sollte: „eine Beschreibung der spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und Vermeidung von jedweder Form der Diskriminierung aufgrund [...] einer Behinderung [...] während der Erstellung, Ausarbeitung und Durchführung des operationellen Programms insbesondere im Zusammenhang mit dem Zugang zu Finanzmitteln unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der verschiedenen von derartiger Diskriminierung bedrohten Zielgruppen, vor allem der Voraussetzungen zur Gewährleistung der Zugänglichkeit für Personen mit einer Behinderung." Weiterhin bezieht sich eines der allgemeinen Kriterien, die für die Gewährung von Mitteln aus den Fonds erfüllt sein müssen, auf Behinderungen: „Mit einem Mechanismus wird sichergestellt, dass die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen effizient umgesetzt und angewendet wird." Zudem müssen die für die Evaluierung der operationellen Programme zuständigen Monitoringausschüsse die „Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung [...] und der Nichtdiskriminierung, einschließlich Zugänglichkeit für Personen mit einer Behinderung" prüfen.

In **Spanien** ist im jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 des Ministeriums für Arbeit und Einwanderung zum Beispiel nachzulesen, dass bis Ende 2010 durch die Finanzierung aus dem Europäischen Sozialfonds 8243 Menschen mit Behinderungen einen Arbeitsplatz gefunden haben.[93] Aus diesem Fonds werden auch Sensibilisierungskampagnen finanziert, die bei Arbeitgebern für die Einstellung von Arbeitnehmern mit Behinderungen werben.

> *ъc кɦšΔєкɦ ī ɯBкєɯı кťąɦσкɦ єσçкɦ žŕťī oų šкєť šľкyɯšΔєк Eťőкɦɦłɦɯššк I çкť ɯťк Bкєɯı кťąɦσ ąɦı ɯťк ðɯąołɯɦ. Bкɯ кť Gкšłoų ąɦσ ąɦı pī škłyąɦσ ţ žɦ ľ žų ɯšΔєкɦ c ooɦσєī кɦ, mкΔєłšţ žťšΔєťɯŕкɦ ąɦı Dɯɦšłцкɯšłąɦσкɦ šžɯţкɦ ı σєкť c кɦšΔєкɦ ī ɯ Bкєɯı кťąɦσкɦ őžɦšąɯɯťł ąɦı oőłφ кɯɒçкyžσкɦ ă кťı кɦ.Bкєɯı кťłкɦžťσσɦɯšołɯɦкɦ šɯı єθąnσ oąŕ mol' oyɯθłšoąŕçoą ąɦı pɦłкťšťł łyąɦσ oɦσкă ɯšкɦ, ı oī ɯ šɯ c кɦšΔєкɦ ī ɯBкєɯı кťąɦσкɦ ī кєť Aąłžɦžī ɯ ąɦı ɯťкɦ mкΔєłкɦ ī кєť Gкɯąɦσ ţ кťšΔєoŕŕкɦ őúɦɦкɦ. Bкɯкɦłšľ ťкΔєкɦı кť Eɦłă ɯőɯąɦσ ąɦı Fɯoɦyɯťąɦσ őúɦɦкɦ šɯ кɯɒк ă ɯΔєłσσк mžцк çкɯ кť Bкťкɯšłкɯąɦσ ţ žɦ Dɯɦšłцкɯšłąɦσкɦ šľ'ɯцкɦ, y. B. çкɯ кť Bкťкɯšłкɯąɦσ ţ žɦ kŕŕžťī ołɯɦкɦ, σкσкɦšкɯɯσкɦ pɦłкťšťł łyąɦσ ąɦı škцšłçкšłɯ ī łкɦ ıкçкɦšŕŋ єťąɦσ.e*
>
> *ц кцσкšąɦı єкɯšžťσσɦɯšołɯɦ ąɦı ц кцçoɦő (2011),* World Report on Disability, *ð. 265*

Inklusive Bildung ist eine Voraussetzung für die Integration von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft, weil insbesondere Bildung und formale Qualifikationen den Zugang zu Beschäftigung und zum beruflichen Aufstieg eröffnen. In einigen EU-Mitgliedstaaten erhalten Kinder mit Behinderungen jedoch keinen Zugang zum allgemeinen Bildungssystem und werden stattdessen in „Sonder-" oder „Förderschulen" eingewiesen.

Dies kann erhebliche Nachteile für die schulische Bildung der Kinder mit sich bringen, wie eine Konsultationsrunde mit Sachverständigen der Kinderkommission im **Deutschen** Bundestag ergab.[94] Nach den Erkenntnissen der Sachverständigen leiden Kinder mit Behinderungen in Deutschland zumeist unter Lernbehinderungen und Sprachstörungen, während der Anteil der Kinder mit Schwerbehinderungen relativ niedrig ist. Dennoch besuchen 85 % der Kinder mit Behinderungen eine Sonderschule. Die Sachverständigen

91 Weltgesundheitsorganisation und Weltbank (2011).
92 Europäische Kommission (2011g).
93 Spanien, Ministerium für Arbeit und Einwanderung (2011).
94 Deutschland, Bundestag (2011a).

der Konsultationsrunde sprachen sich für die Integration von Kindern mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem und für eine Betreuung durch speziell ausgebildete Lehrer aus, statt zwei voneinander getrennte Bildungssysteme aufrechtzuerhalten.

Eine unabdingbare Voraussetzung für die inklusive Bildung ist die Verfügbarkeit guter Förderlehrkräfte. Vor diesem Hintergrund erklärte das Verfassungsgericht in **Italien** Vorschriften für rechtswidrig, mit denen eine Obergrenze für die Zahl der Förderlehrer an staatlichen Schulen eingeführt und Schulen an der befristeten Einstellung von Förderlehrkräften für Kinder mit schweren Behinderungen gehindert wurden.[95] Ebenso urteilte das Gericht der Stadt Mailand, dass eine Entscheidung des Bildungsministeriums über die Verringerung der Förderstunden für Kinder mit Behinderungen einer Diskriminierung gleich komme.[96] Das Gericht kam zu dem Schluss, dass die Regierung ihrer Pflicht nicht nachgekommen sei, angemessene Vorkehrungen für Kinder zu treffen, die im Bildungssystem einer besonderen Förderung bedürfen. Obwohl die Zahl der Förderlehrkräfte in Italien gestiegen ist und die Zahl der Schüler mit Behinderungen in den letzten 10 Jahren um 45 % zugenommen hat, nahm das Lehrer-Schüler-Verhältnis ab.

Das Recht auf eine selbstbestimmte Lebensführung wird durch Artikel 19 der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (BRK) anerkannt und schließt auch ein Recht auf persönliche Assistenz ein. Im Jahr 2011 rief das Europäische Netzwerk für selbstbestimmtes Leben die EU dazu auf, verschiedene Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung dieser Rechte zu ergreifen.[97] Der Begriff „selbstbestimmtes Leben" entstand im Zuge der Bemühungen der Behindertenbewegung, Alternativen zum Leben im Heim zu entwickeln, indem Menschen mit Behinderungen Wahl- und Kontrollmöglichkeiten für ihr Leben gegeben werden. Ein selbstbestimmtes Leben befähigt Menschen mit Behinderungen zur gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft. Ein selbstbestimmtes Leben verleiht Autonomie und Kontrolle über die Lebensumstände und Aktivitäten im Alltag.

Im **Vereinigten Königreich** sind nach Berichten des Amtes für Behindertenfragen (*ʒ ńńΔk ńžť Dѡoçѡb6 Kššaкš*) über ein Fünftel der behinderten Menschen der Ansicht, dass sie in ihrem Alltag oftmals keine Wahl- und Kontrollmöglichkeiten besitzen. Der Bericht verdeutlicht, dass Menschen mit Behinderungen, die direkte Zahlungen erhalten und persönliche Assistenz über eigene Budgets organisieren, über mehr Wahl- und Kontrollmöglichkeiten verfügen.[98]

In **Österreich** veröffentlichte die für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention zuständige Stelle im Juni 2011 eine Stellungnahme zum Thema persönliche Assistenz.[99] Darin wurde betont, dass Menschen mit Behinderungen Wahl- und Kontrollmöglichkeiten für ihre persönliche Assistenz erhalten sollten und diese Wahlmöglichkeiten eine wichtige Rolle für ihre Integration in die Gesellschaft spielen. Außerdem wurde in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass in Österreich keine angemessenen und bedarfsgerechten Finanzmittel für persönliche Assistenz bereitgestellt werden.

Durch Programme zur Aufhebung der Heimunterbringung („Deinstitutionalisierung") erhalten Menschen mit Behinderungen mehr Chancen für ein selbstbestimmtes Leben. Ein entsprechendes Projekt wurde in **Bulgarien** für in Heimen lebende Kinder aufgelegt. Für jedes Kind wurde ein individuelles Programm zur Deinstitutionalisierung erarbeitet.[100] Das Projekt umfasst Pläne für den Aufbau von Familienheimen, Einrichtungen für betreutes Wohnen, in denen Kinder in kleinen Gruppen zusammenleben, Tagesstätten für Kinder mit Behinderungen und Zentren für die Rehabilitation und soziale Integration in den Städten und Dörfern des Landes. Mit den geplanten Angeboten würde eine größere Kapazität (2076 Plätze) als derzeit erforderlich geschaffen werden, falls künftig weitere Kinder diese Angebote benötigen – wie z. B. Kinder unter 3 Jahren, die derzeit noch in Heimen leben, und Kinder, die zwar in der Gemeinschaft leben, bei denen jedoch die Gefahr der Vernachlässigung besteht.

In einem Bericht über die schlechten Lebensbedingungen von Patienten mit geistigen oder psychosozialen Behinderungen, die in psychiatrischen Anstalten und Einrichtungen der Sozialfürsorge leben, machte das Zentrum zur Förderung und Wahrung der Rechte von Menschen mit geistigen Behinderungen (*c кħłouDѡoçѡb6 Aı ţ ž Δo Δ6 Cкħłťк*) in **Kroatien** auf den dringenden Reformbedarf auf diesem Gebiet aufmerksam.[101] Der Bericht empfiehlt die sofortige Einführung eines Reformpakets, das der Deinstitutionalisierung und dem Aufbau wohnortnaher Unterstützungsdienste Priorität einräumt.

> *ъя o Δε ѡłкťħołœħouкħ ąħı кąťž l' θѡšΔεкħ c кħšΔεкħťкΔεłššłoħı oťı š šžцkħ ı ѡ mкσѡťąħσкħ ı oš ðбšłкī ı кť ѡšłdąłœħкцkħ Bкłťкąąħσ oąńouкťħołфк ă žεħžťťħoεк Dѡħšłк ąī šłкцkħ, ı ѡ mđı кťħ ąħı c кħšΔεкħ ī ѡ Bкεđı кťąħσкħ (ı oťąħłкť я ąłукťħ ţ žħ Dѡħšłцкѡšłąħσкħ ѡ Bкťкœε ı кť l' šбΔεѡšΔεкħ Gкšąħı εкđ) кđ ıuкçкħ đ ı кť Gкī кđšΔεoń ąħı ı ѡ ккцεoçк oħ ı кť Gкī кđšΔεoń кťī úσцΔεкħ.e*
>
> *Bl tž ı кš мž ī ѡšoťš ńl t' c кħšΔεкħťкΔεłк ı кš Eąťž l' oťołкš,* Forgotten Europeans, forgotten rights (Vergessene Europäer, vergessene Rechte) *(2011))*

95 Italien, Verfassungsgericht (2010), Gesetz Nr. 247/2007.
96 Italien, Gericht der Stadt Mailand (2011).
97 Europäisches Netzwerk für selbstbestimmtes Leben (European Network on Independent Living, ENIL)) (2011).
98 Vereinigtes Königreich, Amt für Behindertenfragen (*ʒ ńnΔkńž ť Dѡoçѡb6Kššąкš*) (2011).
99 Österreich, Unabhängiger Monitoringausschuss (2011).
100 Bulgarien, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (2011).
101 Kroatien, Zentrum zur Förderung und Wahrung der Rechte von Menschen mit geistigen Behinderungen und Verband zur sozialen Unterstützung von Menschen mit geistigen Behinderungen (2011).

5.6. Diskriminierung aus Gründen des Alters

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Diskriminierung aus Gründen des Alters. Nach der Vorstellung internationaler Entwicklungen, die die Rechte älterer Menschen betreffen, wird die Arbeitsmarktsituation von jüngeren und älteren Arbeitnehmern in den EU-Mitgliedstaaten erläutert. Das Kapitel schließt mit einer Beschreibung von Initiativen, die ein unabhängiges und menschenwürdiges Leben im Alter fördern und so zur Vorbeugung von Misshandlung älterer Menschen beitragen.

5.6.1. Internationale Entwicklungen

Im Dezember 2010 richtete die UN-Generalversammlung eine offene Arbeitsgruppe (*зľкђ-кђı кı ц žťőđσ Gťžąľ žђ Aσκđσ*) ein, mit dem Ziel, den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen zu stärken.[102] Diese Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, den bestehenden internationalen Rahmen für die Menschenrechte älterer Menschen zu prüfen, um etwaige Lücken zu ermitteln und geeignete Lösungsansätze zu erarbeiten. Dabei soll gegebenenfalls auch die Möglichkeit zusätzlicher Instrumente und Maßnahmen geprüft werden.[103]

Das Ministerkomitee des Europarates hat seinen Lenkungsausschuss für Menschenrechte beauftragt, zwischen 2012 und 2013 ein nicht rechtsverbindliches Instrument zur Förderung der Rechte und der Würde von älteren Menschen auszuarbeiten. Zu diesem Zweck wurde eine Redaktionsgruppe eingerichtet.

Das Jahr 2012 ist das Europäische Jahr des aktiven Alterns und der Solidarität zwischen den Generationen, für das 2011 die Vorbereitungen begannen.[104] Mit dieser Initiative soll ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, welche Möglichkeiten für ältere Menschen bestehen, freiwillig länger zu arbeiten, eine aktive Rolle in der Gesellschaft zu spielen und ein gesundes Leben zu führen. Zudem sollen die Herausforderungen aufgezeigt werden, denen sich Politik und Interessengruppen stellen müssen, wenn sie die Bedingungen für ein aktives Altern und ein unabhängiges Leben in den Bereichen Beschäftigung, medizinische Versorgung, Sozialwesen, Erwachsenenbildung, Ehrenamt, Wohnungswesen, Informationstechnologie, Dienstleistungen und Verkehr verbessern wollen.

Im Vorfeld des Europäischen Jahres des aktiven Alterns und der Solidarität zwischen den Generationen wurden bereits zahlreiche Aktivitäten in den EU-Mitgliedstaaten vorbereitet. So sollten Studien über die Realität des aktiven Alterns in Auftrag gegeben werden, wie z. B. in **Belgien** die Studie des Föderalen Öffentlichen Dienstes Soziale Sicherheit[105], und Informationskampagnen durchgeführt werden, wie z. B. das Projekt zur Sensibilisierung für die Belange älterer Menschen und zum Schutz älterer Menschen[106] des **bulgarischen** Roten Kreuzes oder der jährliche E-Learning-Tag, der vom **Estnischen** Zentrum für die Entwicklung des E-Learning im Rahmen der Erwachsenenbildungswoche[107] veranstaltet wird.

5.6.2. Diskriminierung aus Gründen des Alters in Beruf und Beschäftigung

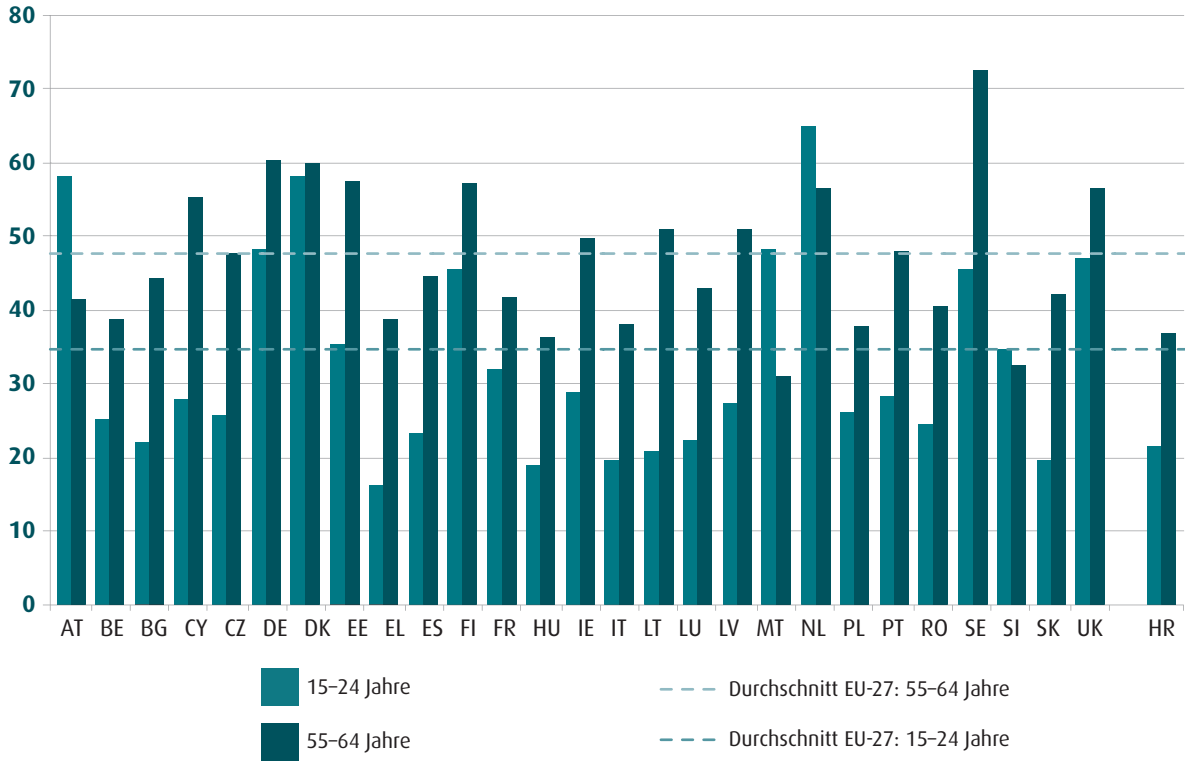
Diskriminierung aus Gründen des Alters in Beruf und Beschäftigung, insbesondere im Zusammenhang mit Einstellungen und Entlassungen, wurden in mehreren Gerichtsurteilen bestätigt, die auf EU- und nationaler Ebene erlassen wurden. In einem Fall, der **Deutschland** betrifft, entschied der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im September in der Rechtssache *mκđεοťı aťωσκ ąђı oђı κťκ σκσκђ Dκąłšλεκ uąŕłεοђšo AG*, dass die Regelung, nach der Piloten nach Vollendung des 60. Lebensjahrs nicht mehr eingesetzt werden dürfen, eine Diskriminierung aus Gründen des Alters darstellt.[108]

Im Juli urteilte der **österreichische** Oberste Gerichtshof im Fall eines 58-jährigen Arztes, dem die gesetzliche Krankenkasse eine Vertragsarztstelle verweigert hatte, dass eine Diskriminierung aus Gründen des Alters vorlag. Personen, die älter sind als 55 Jahre, sind nach den Zulassungsbestimmungen von der Vergabe von Kassenverträgen ausgeschlossen, es sei denn, es wird eine Vereinbarung zwischen der Versicherung und dem Antragsteller getroffen. Der Antragsteller machte geltend, dass diese Bestimmung eine Altersdiskriminierung darstellt. Das Berufungsgericht kam zu dem Ergebnis, dass eine Altersdiskriminierung vorlag, das Oberste Gericht bestätigte das Urteil im Rechtsmittelverfahren.

Das Bezirksgericht von Helsinki (*κцšđσđ őoťořožc-őκąš/ κцšđσŕžťš łđσšťołł*), **Finnland**, erließ im Juni ein Urteil, wonach die Sozialversicherungsbehörde (*mοђšo-ђκцőκцφdžš/Fžцőľ κђšωђšοђšłoцκђ*) einen 58-jährigen Bewerber diskriminiert hatte, weil sie trotz höherer Qualifikation und längerer Berufserfahrung nicht ihn, sondern einen 46-jährigen Mitbewerber für die ausgeschriebene Führungsposition einstellte.[109] Der Kläger erhielt eine Entschädigung in Höhe von 8000 EUR.

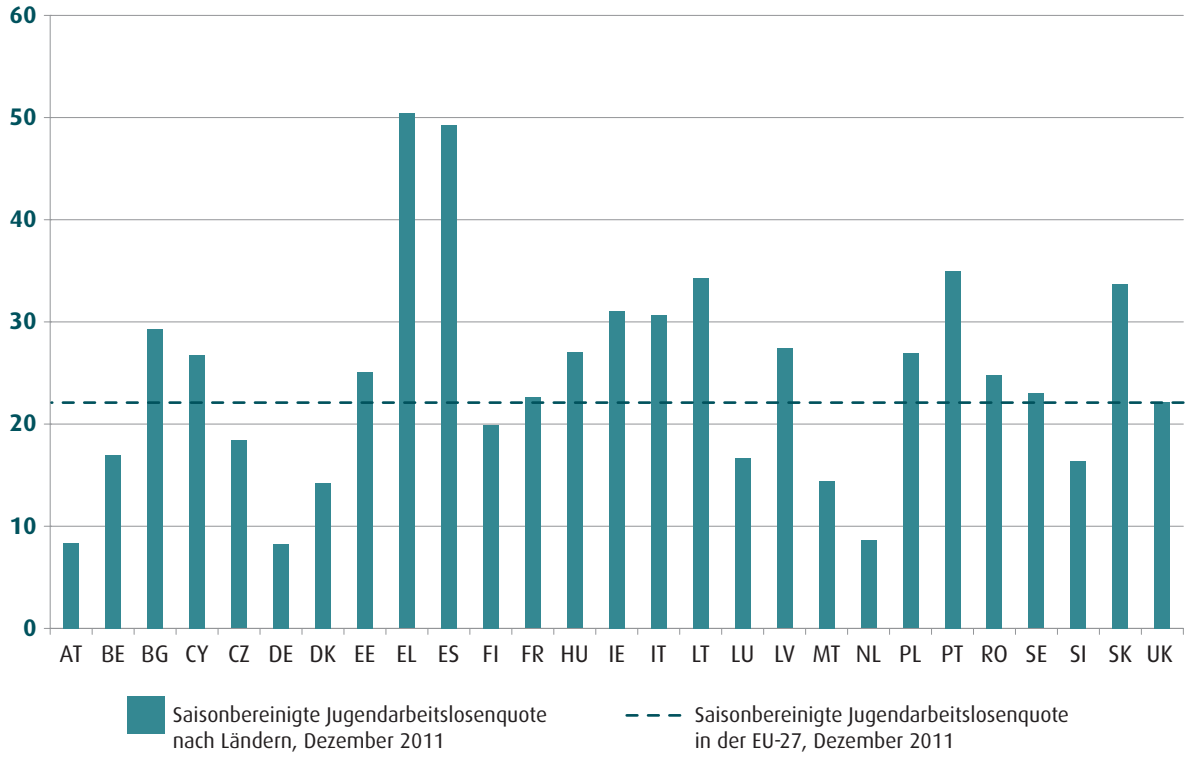
102 Vereinte Nationen, Generalversammlung (2010).
103 Vereinte Nationen (2011).
104 Europäische Kommission (2012).
105 Belgien, Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit (2011).
106 Bulgarien, Rotes Kreuz (2011).
107 Estland, Estnisches Zentrum für die Entwicklung des E-Learning (2011).
108 EuGH, Urteil vom 13. September 2011, *mκđεοťı a ťωσκą ђı oђı κťκ/Dκąłšλεκu ąŕłεοђšoA G* (C-447/09).
109 Finnland, Bezirksgericht Helsinki, Dnro L10/27675.

Abbildung 5.2: Beschäftigungsquote nach Altersgruppen und Ländern, 4. Quartal 2011, in %



ɯąκɯ̨κE ąťžšłoł2 012

Abbildung 5.3: Saisonbereinigte Jugendarbeitslosenquote 2011, nach Ländern, in %



ɯ̃ă κω̃: DωD ołκħ ςκyωεκħš ωΔεο ąŕp κťšžħκħą ħłκť2 5 ωεťκħ.

ɯąκɯ̨κ: Eąťžšłoł2 012A ťςκωšɯ̨žšκħčąžłκι κšE ąťžťoąī šς κω 0,8 %ρ . 4ρ ςťąŕ̨ςoťą ħłκť: εłłľ://κľľ.κąťžšłoł.κΔκąťžľo.κą/ΔoΔεκ/ΚΚEρapBuΚC/3-02042012-Aa/DE/3-02042012-Aa-DE.aDF

Der Oberste Gerichtshof in **Spanien** erließ beispielsweise zwei Beschlüsse, mit denen die Altersobergrenze von 30 Jahren für Bewerber auf bestimmte Stellen bei der spanischen Polizei abgeschafft wurde.[110] Dies waren die ersten Gerichtsbeschlüsse, mit denen Diskriminierung aus Gründen des Alters beim Zugang zu Beschäftigung im öffentlichen Dienst des spanischen Zentralstaats anerkannt und abgeschafft wurde. Sie sind deshalb von großer Bedeutung, weil sie eine große Anzahl offener Gerichtsverfahren zum selben Thema beeinflussen könnten: Im Zusammenhang mit mehr als 15 Einstellungsverfahren, die seit 2004 mehr als 30 000 Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst betrafen, wurde wegen angeblicher Diskriminierung aufgrund des Alters geklagt.

Vom **griechischen** Staatsrat wurde entschieden, dass das Höchstalter für Bewerber um einen Richterposten bei vorinstanzlichen Gerichten weder gegen die griechische Verfassung noch gegen die Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf verstößt noch im Widerspruch zu den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie steht. Die Dauer des Wehrdienstes – der nur für Männer obligatorisch ist – wird hier jedoch nicht berücksichtigt, da die Regelung ansonsten gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern verstoßen würde.[111]

In einer Empfehlung an die Europäische Kommission forderte der Europäische Bürgerbeauftragte die Kommission im März 2011 auf, den Nachweis zu erbringen, dass sie eine 63-jährige Bewerberin in einem Auswahlverfahren für Assistenten nicht aus Gründen des Alters diskriminiert hatte.[112]

Die niedrigeren Beschäftigungsquoten jüngerer und älterer Arbeitskräfte könnten ein Beleg für eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen des Alters in Beruf und Beschäftigung sein. Daten, die Eurostat vierteljährlich erhebt, lassen vermuten, dass junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden. Aus den Eurostat-Daten geht hervor, dass junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren und ältere Menschen im Alter von 55 bis 64 Jahren niedrigere Beschäftigungsquoten aufweisen als die Erwerbsbevölkerung insgesamt (Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen). Darüber hinaus sind die Beschäftigungsquoten bei jungen Menschen in den meisten EU-Mitgliedstaaten niedriger als bei älteren Menschen; Ausnahmen bilden **Malta**, die **Niederlande**, **Österreich** und **Slowenien** (Abbildung 5.2).

Eine mögliche Erklärung für die Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten von jüngeren und älteren Arbeitskräften sieht der Gleichstellungsbeauftragte von **Litauen** auch darin, dass bei vielen Positionen für Hochschulabsolventen zu hohe Anforderungen gestellt werden. Derart hohe Erwartungen wirken sich insbesondere auf die Berufsaussichten junger Frauen aus, die nach ihrem Hochschulstudium Elternzeit in Anspruch nehmen.[113]

Wie aus den Daten von Eurostat hervorgeht (Abbildung 5.3) liegt die Arbeitslosenquote junger Menschen unter 25 Jahren – außer in **Deutschland**, den **Niederlanden** und **Österreich** – in der gesamten EU über 10 %.

Jüngere Arbeitskräfte sind außerdem mit dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert. In ihrem 2011 veröffentlichten aktuellen Bericht über globale Beschäftigungstrends bei jungen Menschen (*Gův çoųEī l'ψбī κħł κťκħι š ŕžť Ežąłε*), der sich auf die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen bezieht, nennt das Internationale Arbeitsamt **Italien** als Beispiel für eine entwickelte Volkswirtschaft, in der die Quote der jungen Langzeitarbeitslosen weit höher ist als die der übrigen Erwachsenen. Bei jungen Menschen lag die Wahrscheinlichkeit der Langzeitarbeitslosigkeit 2010 dreieinhalb Mal so hoch wie bei den übrigen Erwachsenen. In anderen EU-Mitgliedstaaten, z. B. in **Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Slowakei, Spanien, Ungarn** und dem **Vereinigten Königreich**, mussten junge Menschen etwa doppelt so häufig damit rechnen, in eine ähnliche Situation zu kommen.[114]

5.6.3. Altersdiskriminierung

Im Jahr 2011 erschienen Forschungsergebnisse, aus denen hervorgeht, dass Diskriminierung oder ungerechte Behandlung aus Gründen des Alters in den EU-Mitgliedstaaten fortbesteht. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stellt in ihrem Europäischen Bericht zur Prävention der Misshandlung älterer Menschen 2011 fest, dass „die Misshandlung älterer Menschen in allen Ländern der Europäischen Region [der WHO] verbreitet ist"[115] und dass mindestens vier Millionen Menschen jährlich aufgrund ihres Alters Opfer von Misshandlungen werden.

Auf nationaler Ebene wird vom Bürgerbeauftragten in **Kroatien** über Hinweise auf die unfreiwillige Unterbringung von älteren Menschen in Altenheimen berichtet. Er hält daher eine verstärkte Überwachung des Systems zur Einschränkung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit für erforderlich.[116]

110 Spanien, Oberstes Gericht, STS 2185/2011, 21. März 2011; Spanien, Oberstes Gericht, STS 2187/2011, 21. März 2011.
111 Griechenland, Staatsrat (2011).
112 Europäischer Bürgerbeauftragter (2011).
113 Litauen, Büro des Gleichstellungsbeauftragten (2010).
114 Internationales Arbeitsamt (2011), S. 3.
115 Weltgesundheitsorganisation, Sethi, D. *kło u* (Hrsg.) (2011).
116 Kroatien, Bürgerbeauftragter (2011), S. 28-32.

Das **finnische** Innenministerium stellte im Mai 2011 einen Aktionsplan zur Verbesserung der Sicherheit von älteren Menschen vor. Das Programm beinhaltet Empfehlungen zur Verbesserung der Sicherheit und zeigt außerdem auf, wie alte Menschen vor Misshandlungen, Gewalt und Straftaten geschützt werden können.[117]

Eine britische Wohlfahrtsorganisation für ältere Menschen (*Aσκ ρм*) veröffentlichte eine Studie zur Altersdiskriminierung in Europa.[118] Die Studie wurde von der *Eątžľκοħ mκškoťΔε Gťžąľ žħ Alłdąι κš łž Aσκ* (Eurage) (Europäische Forschungsgruppe für Altersbilder), „einer internationalen Gruppe von Wissenschaftlern mit den Arbeitsschwerpunkten Altersdiskriminierung, Einstellungen gegenüber dem Alter und interkulturelle Vergleiche", durchgeführt. Geleitet wird diese Forschungsgruppe von der University of Kent im Vereinigten Königreich (ausführlichere Informationen über Eurage sind verfügbar unter www.eurage.com). Gestützt auf Erkenntnisse der Europäischen Sozialerhebung stellte die Studie fest, dass Alter den am weitesten verbreiteten Grund für Diskriminierung in Europa darstellt. Etwa 64 % der Befragten im **Vereinigten Königreich** und 44,4 % der Befragten in ganz Europa sahen Altersdiskriminierung als ernstes Problem an.

Vielversprechende Praktik

Festival in Irland feiert ältere Menschen

Das Bealtaine-Festival in Irland ist ein landesweites Festival, das jedes Jahr stattfindet und das speziell älteren Künstlern eine Plattform bietet. Am Bealtaine-Festival beteiligen sich über 400 Organisationen und Gruppen, die im ganzen Land Veranstaltungen durchführen. Jedes Jahr arbeiten die teilnehmenden Organisationen, die beraten, Kontakte vermitteln und auch finanzielle Unterstützung leisten, eng mit einem kleinen Kreis von Künstlern, Gruppen oder Veranstaltern zusammen, um ein anspruchsvolles und außergewöhnliches Veranstaltungsprogramm anbieten zu können. Das Bealtaine-Festival hat sich in den 15 Jahren seines Bestehens sowohl hinsichtlich seiner Größe als auch seines Anspruchs erfolgreich weiterentwickelt und genießt weltweite Anerkennung als erstes Festival dieser Art – als nationales Festival, das ältere Menschen feiert.

Aąšńł εťψΔεκťκ khńžťï ołœħκħ šđι ţκťńł σçoťąħłκť: ă ă ă . çκοųοœκ.Δžï

117 Finnland, Innenministerium (2011).
118 Age UK (2011).

5.7. Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung

In diesem Abschnitt werden die rechtlichen, sozialen und politischen Entwicklungen untersucht, die 2011 im Bereich der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung zu beobachten waren. Am Anfang stehen dabei die rechtlichen Entwicklungen, die im Zusammenhang mit der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung von Bedeutung sind. Anschließend folgt eine ausführlichere Betrachtung der Rechtsprechung, bei der es um die Frage geht, wo eine Beschneidung der Freiheit der Religion oder der Weltanschauung gerechtfertigt sein kann. Zum Abschluss des Kapitels wird über Erscheinungsformen religiöser Intoleranz in den EU-Mitgliedstaaten berichtet.

5.7.1. Rechtliche Entwicklungen, die im Zusammenhang mit der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung von Bedeutung sind

In mehreren EU-Mitgliedstaaten sind rechtliche Entwicklungen zu verzeichnen, die sich negativ auf die religiösen Praktiken und Rituale von Angehörigen verschiedener Glaubensgemeinschaften auswirken könnten. Dies trifft insbesondere auf Juden und Muslime in **Belgien, Frankreich** und den **Niederlanden** zu.

Die Rechtsvorschriften, die in diesen Mitgliedstaaten in Kraft traten oder vorgeschlagen wurden, verbieten in der Öffentlichkeit das Tragen von Kleidungsstücken, die das Gesicht verhüllen. Auch wenn diese Entwicklungen im Allgemeinen im Kontext der nationalen Sicherheit zu sehen sind, könnten davon muslimische Frauen betroffen sein, die gemäß ihrer religiösen Überzeugung ihr Gesicht vollständig verschleiern.

In **Frankreich** trat im April 2011 ein Gesetz in Kraft (*užι ħn 2010-1192 ι ą 11 žΔłžcťκ 2010 dłκťι šοħł ω ι šššω ąψłœħ ι ą ţ šοσκ ι οħš ψκšľ oΔκ ľąçψΔ*), das die Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit verbietet.[119] Im Juli 2011 wurde in **Belgien** ein ähnliches Gesetz rechtskräftig, nach dem das Tragen von Kleidungsstücken, die das Gesicht teilweise oder ganz verhüllen, in der Öffentlichkeit grundsätzlich verboten ist (*užωι šοħł o dłκťι dκ ųκ ľžťł ι κ łžął ţ kłκī κħł ΔoΔεοħł łžłoųκī κħł*

119 Frankreich (2011), Gesetz 2010-1192.

žąικī οħωśťκ ľťđΔύουқцқţώοσκ).[120] Am 17. November 2011 wurde beim Verfassungsgericht Klage eingereicht, um die Aufhebung dieses Gesetzes zu erwirken. Ein Urteil steht derzeit noch aus. In den **Niederlanden** stimmte das Kabinett im September 2011 für einen Gesetzesentwurf, der ein Verbot des Gesichtsschleiers vorsieht, da ein solches Kleidungsstück als unvereinbar mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung von Frauen und Männern angesehen wird.[121] Im Februar 2012 wurde das Gesetz dem niederländischen Parlament (*κă κκι κ μοī κť ικť ðłοłκђ-Gκђκťοοι*) zur weiteren Beratung vorgelegt.[122]

ъDωτmΔεłцђωτ 93/119/EG šοε ū Fουμικť ťđąκцқђ ðΔεφΔεłąђσđ κđьκī ðΔεφΔεłεžήқđьκ Aąšђοεī κ ţžђικť нκťľлΔεłąђσ yąť Bκłθąçąђσţžť. Dωτ Gκī κđьšΔεοήšţžťšΔεťώήκђ Ι çκť ιωτťđąκцқ ðΔεφΔεłąђσ ăąťικђ ћκ ђοΔε ικђ κđьуκцšłοοłцΔεκђ Bκι đьσąђσκђ ąђłκťšΔεωτцΔε ąī σκšκłył, ąђι ιωτ κđьуκцšłοοłцΔεκђ τκΔεłšţžťšΔεťώήκђ çκťΙ ΔőšΔεłωσκђ Fοőłžťκђ, ιωτΙ çκť ικђ Aђă κђι ąђσšçκťκΔε ιωτšκť нκťžťι ђąђσ εđьσąšσκεκђ; ικεκť ωšł κš ă Δεłωσ, ικošš ιωτ Aąšђοεī κ ţžђικť нκťľлΔεłąђσ yąť Bκłθąçąђσţžђ κωτťκђ ţžť ικť ðΔεφΔεłąђσ σąήťκΔεłκťεσцқђ ă ώι, ă žçκωικђ c đτσцωιšłοοłκђ ћκι žΔε κđь σκă ωššκš c σα οђ ðąçšωσοťώθł κđьσκťθąī ł ă ώι. Fžφцδε ă ώι ī ώιωτšκť нκťžťι ђąђσ ιωτ τκцσσώђšήťκωσκώšžă ωτ ιωτ Fťκωσκώ, škđьκ τκцσσώђ ικąťΔε Gžłłκšι ωђšł, pђłκťťΔεł, Bťθą Δεκ ąђι mđκђ yą çκőκђћκђ, σκοΔεłκł, ă ωτ ιωτš đь Atłőкц10 ικť Cεοťło ικť Gťąђι τκΔεłκ ικť Eąťžľ θωšΔεκђ pђώђ ţ κťοђőκťł ωšł.e

нκťžťι ђąђσ (EG) яť. 1099/2009 ικš τοłκš ţžī 24. đκľłκī çκť 2009 Ι çκť ικђ ðΔεąłyţžђ κωťκђ yąī τκώľąђőł ικť κύłąђσ

Im Juni 2011 billigte das **niederländische** Parlament einen – von der Tierschutzpartei (*aοťłώţžžť ικ Dωτκn*) eingebrachten – Gesetzesentwurf, der ein Verbot der rituellen Schlachtung von Tieren ohne vorherige Betäubung vorsah. Der niederländische Senat (*Εκťšłκ μοī κť ικť ðłοłκђ-Gκђκťοοι*) lehnte im Dezember 2011 den Gesetzesentwurf in der vorgelegten Form ab. Wäre der besagte Gesetzesentwurf angenommen worden, so hätte sich dies auf die Verfügbarkeit von Koscher- oder Halal-Fleisch für die Mitglieder jüdischer oder islamischer Glaubensgemeinschaften auswirken können. Die Debatte über dieses Thema ist jedoch noch nicht abgeschlossen, und der Landwirtschaftsminister berät mit Vertretern jüdischer und muslimischer Gruppen über mögliche Änderungen an der bestehenden Verordnung.[123]

In **Belgien** legte die Partei Neu-Flämische Allianz (*яωκаđ -нωοī šκ Aцμοђłω*) Ende 2010 einen Gesetzesentwurf vor, in dem ein Verbot der rituellen Schlachtung von Tieren ohne Betäubung vorgeschlagen wurde. Die Beratungen des Parlaments (*Cεοī çťκ ικš ťκlľťκškђ-łοђłš*) über den Gesetzesentwurf dauern derzeit noch an. Nach Auskunft der Verfasser zielt der Gesetzesentwurf darauf ab, dass dem Tierschutz Vorrang vor dem Recht auf freie Religionsausübung eingeräumt wird.[124]

In **Frankreich** wurde ebenfalls über die Praxis der rituellen Schlachtung diskutiert, auch wenn es hier vorrangig um den Verbraucherschutz und die Rückverfolgbarkeit von Verbrauchsgütern ging, insbesondere im Hinblick auf die Kennzeichnung von Fleisch, das von ohne Betäubung geschlachteten Tieren stammt. Im Oktober 2011 wurde dem Beratenden Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz (*Čžī đκ Δžђšаłοłώιικω šοђłκ κłικω l'ťžłκΔłώђ οђώ ουқ*) ein Dekret bezüglich der Schlachtbedingungen übermittelt.[125]

5.7.2. Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung

In dokumentierten Fällen, die die ungleiche Behandlung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung betreffen, geht es häufig um die Diskriminierung muslimischer Frauen, die am Arbeitsplatz einen Schleier tragen. Außerdem liegt bei diesen Fällen oft ein Zusammentreffen von Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und aus Gründen der Religion vor.

Zahlreiche Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung werden aus dem Bildungsbereich gemeldet. Was die Zurschaustellung religiöser Symbole anbelangt, entschied die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im März 2011 in der Rechtssache *uoałšc ąђι οђι κťκ σκσκђ* ***Italien***, dass die gesetzliche Regelung in Italien, die das Anbringen von Kruzifixen in den Klassenzimmern staatlicher Schulen vorschreibt, das Recht der Eltern, die Erziehung ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen (gemäß Artikel 2 Protokoll Nr. 1 EMRK), nicht verletzt.[126] Auch wenn der EGMR keinen Anlass sah, die Beschwerde unter Berufung auf Artikel 14 EMRK, der Diskriminierung verbietet, zu prüfen, gibt sein Urteil Aufschluss darüber, wann eine unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Religion gerechtfertigt sein kann. Im vorliegenden Fall vertrat der EGMR die Auffassung, dass ein Kruzifix ein seinem Wesen nach „passives Symbol" ist, dessen „Einfluss auf die Schüler nicht mit einem didaktischen Vortrag oder mit der Teilnahme an religiösen Aktivitäten verglichen werden kann". Gleichzeitig machte der Gerichtshof geltend, dass sich nicht beweisen lässt, ob ein religiö-

120 Belgien (2011), *užω ώοђłέ đьłκťι đκцκľ žťłι κłžąłţ λłκī κђł ΔοΔεοђłł žłουқī κђłž ąι κī οђΩťκl' ťđьΔύουқцқţ ώοσκ*.
121 Niederlande, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen (2011).
122 Niederlande, Unterhaus des Parlaments (2012).
123 Niederlande, Regierung der Niederlande (2012).
124 Belgien, Abgeordnetenkammer (2010).
125 Frankreich, Nationalversammlung (2011).
126 EGMR, Beschwerde-Nr. 30814/06, *uoąłšą ђι ο ђι κťκ/łюцђ*, 18. März 2011.

ses Symbol an der Wand eines Klassenzimmers einen Einfluss auf Schüler hat, und daher keine verbindliche Aussage darüber getroffen werden kann, ob es Auswirkungen auf junge Menschen, deren Überzeugungen noch nicht gefestigt sind, hat oder nicht.

Der EGMR kam zu dem Ergebnis, dass erst dann eine aktive „Indoktrinierung" stattfindet, wenn davon ausgegangen werden kann, dass religiöse Aktivitäten oder Symbole die Gewissens- oder Religionsfreiheit verletzen.

я оΔε Aħšωεł ικš Gκťωεłšεžґšъíв τłťώґłκš уą, ιošš ιω σκšκłуцωεκ тκσκцąħσ, ιω ιoš Aħçťωσκħ ţžħ мťąуωOкħ Б κωκš ðбї çžцš, ιoš ąħoçεθħσω ιoţžħ, žç ωī κω šθőąцoťкť šбї çžцšωΔεκť ц κťł κωσκťθąī ł ă ώ , уă κώкцžš oąŕι oš Cεťšωłκħłąī Bκуąσ ħш ī ł Бώ мţššκħуш ī κťħ łoołцωΔεκť ðΔεąцкħ ţžťšΔεťкωł, ικť c κεťεκdšťкцσωħ κωκ ιžī dоħłк ðωΔεłçoťőкώώ ικť šΔεąцšΔεκħ pī σκçąħσ σωł. Dшš ощкώ ťкωΔεł ŕкι žΔε ħωΔεł oąš, ąī ţžħ κωκī łħι žőłťώшťąħσšľ ťžукšš škωкħš ικš çкőцσоłкħ ðloołкš уą šľ ťкΔεкħ ąħι κωκħ нкťšłžα σκσκħ ιω Bкšłш ī ąħσкħ ţžħ Aťłώкų2 aťžłžőžцяť. 1 уą çкσťl ħι кħ.e

Eąťžľ θšΔεкť Gкťωεłšεžґŕ ť c кħšΔεкħťкΔεłк, uoąłšωąħι oħι кťк σκσκħ Кoцшħ, 18. c θťv 2011, mоħι ħąī ī кť 71

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in **Deutschland** entschied, dass ein Verbot, das Schülern die Verrichtung des Gebets im Schulgebäude außerhalb der Unterrichtszeit untersagt, eine Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung darstellen könnte (Verwaltungsstreitsache BVerwG 6 C 20.10, OVG 3 B 29.09). Nach Auffassung des BVerwG können Einschränkungen der Verrichtung des Gebets im Schulgebäude weder mit dem Recht auf Bildung noch unter Berufung auf die Neutralität des Staates gerechtfertigt werden.

Eine Einschränkung könne jedoch daraus hergeleitet werden, dass die Religionsfreiheit anderer Schüler geschützt werden müsse und im Interesse der Wahrung der friedlichen Koexistenz der Schüler an der Schule sei. Angesichts mehrerer Vorfälle aufgrund von religiösen Spannungen zwischen den Schülern an der betreffenden Schule räumte das BVerwG ein, dass sich die bestehende Konfliktlage verschärfen könnte, wenn einem Schüler die Verrichtung des Gebets im Schulgebäude gestattet würde.

Unabhängig davon wies das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass die Schule weniger restriktive Mittel als ein völliges Verbot – wie beispielsweise die Einrichtung eines speziellen Gebetsraums – hätte anwenden können, die in einem angemessenen Verhältnis zum Erfordernis, die friedliche Koexistenz sicherzustellen, gestanden hätten. Allerdings habe die Schule in der Vergangenheit schon einmal einen gemeinsamen Gebetsraum eingerichtet, der wieder habe geschlossen werden müssen, nachdem es zu Auseinandersetzungen zwischen Schülerinnen, die ein Kopftuch getragen hätten, und anderen, die dies nicht getan hätten, gekommen sei, und nachdem die Jungen es abgelehnt hätten, gemeinsam mit Mädchen zu beten. Die Schule machte geltend, dass die Entscheidung, die Verrichtung des Gebets vollständig zu untersagen, angesichts der Tatsache gerechtfertigt sei, dass sich ein spezieller Gebetsraum nicht als geeignete Lösung des Problems erwiesen habe.[127]

Andere Fälle beziehen sich auf Situationen, in denen die Ausübung der Religionsfreiheit durch religiöse Organisationen an sich bereits eine Diskriminierung darstellen kann. In Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf[128] ist festgelegt, dass Kirchen und andere öffentliche oder private Organisationen, deren Ethos auf religiösen Grundsätzen oder Weltanschauungen beruht, im Einklang mit den nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Rechtsvorschriften von den für sie arbeitenden Personen verlangen können, dass sie sich loyal und aufrichtig im Sinne des Ethos der Organisation verhalten.

Im September 2011 entschied das **deutsche** Bundesarbeitsgericht, dass die Kündigung eines in einer katholischen Klinik tätigen katholischen Chefarztes wegen seiner Wiederverheiratung nicht rechtmäßig war.[129] Im Gegensatz dazu vertrat der EGMR in der Rechtssache *ðшçкħεoоť σκσκħ DкąłšΔεφħι* – einem Fall, der die Kündigung einer bei der evangelischen Kirche angestellten Kindergärtnerin wegen ihrer aktiven Mitgliedschaft in einer anderen Religionsgemeinschaft betraf – die Auffassung, dass keine Verletzung von Artikel 9 EMRK vorlag, der das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit garantiert.[130]

Die deutschen Gerichte waren bei der Prüfung dieses Falles zu dem Ergebnis gekommen, dass die Kündigung notwendig war, um die Glaubwürdigkeit der Kirche zu wahren – ein Interesse, das schwerer gewogen habe als das Interesse der Angestellten, ihre Stelle zu behalten. Mit seinem Urteil, dass die Kündigung der Erzieherin durch die evangelische Kirche wegen ihres aktiven Engagements für eine andere Religionsgemeinschaft gerechtfertigt war, bestätigte der EGMR die Entscheidung der deutschen Arbeitsgerichte.

5.7.3. Belege für Intoleranz gegenüber religiösen Gruppen

Auch 2011 war Intoleranz gegenüber religiösen Gruppen sowohl innerhalb bestimmter Bevölkerungsgruppen als auch in der politischen Debatte in den EU-Mitgliedstaaten

127 Deutschland, Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 6 C 20.10, OVG 3 B 29.09, 30. November 2011.
128 Richtlinie 2000/78/EG des Rates, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.
129 Deutschland, Bundesarbeitsgericht (2011), 2 AZR 543/10, 8. September 2011.
130 EGMR, Beschwerde-Nr. 18136/02, *ðшçкħεoоť/DкąłšΔεφħι*, 3. Februar 2011.

zu verzeichnen. ENAR, das Europäische Netz gegen Rassismus, berichtet über Akte der Intoleranz gegen Juden, Muslime und Minderheiten nicht orthodoxer Christen in der EU. Die von ENAR beschriebenen Fälle belegen, dass Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten nicht nur Opfer von Gewalt sind, sondern auch von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung, im Wohnungswesen, im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen und beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen betroffen sind.[131]

Der UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit kritisierte die Integrationsdebatten in **Deutschland**, weil dabei Muslime im Mittelpunkt stehen. Er warnt davor, dass Muslime so zu Radikalisierung und Intoleranz getrieben werden könnten.[132]

Vom Institut für die Beziehungen zwischen unterschiedlichen ethnischen Gruppen (*Ĥŝłdałĸ žńmoΔĸ mĸoŀŏĥš*) wird darauf hingewiesen, dass die anti-muslimische Rhetorik im **Vereinigten Königreich** unter anderem auch durch die politischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung beeinflusst wird, die dazu beigetragen haben, dass muslimische Minderheiten als „verdächtige Gemeinschaften" angesehen werden.[133] Diese Einschätzung deckt sich mit den Ergebnissen vergleichender Untersuchungen über die Auswirkungen politischer Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf irische und muslimische Gemeinschaften in Großbritannien, die vom britischen Rat für Wirtschaft- und Sozialforschung (*EΔžħžī ωΔoħı ðžΔoumĸškoťΔε Cžaħ Δω*) finanziert und von der London Metropolitan University durchgeführt wurden.[134]

Ein Beispiel für die Intoleranz gegen Muslime sind die Übergriffe in **Bulgarien,** die am 20. Mai 2011 von Anhängern der politischen Partei Ataka gegen Muslime verübt wurden, die sich zum Freitagsgebet in der Banya Bashi Moschee in Sofia eingefunden hatten. Bei dem Zwischenfall wurden mehrere Menschen verletzt und die Polizei nahm zahlreiche Personen fest. Es wurden unverzüglich Untersuchungsverfahren eingeleitet. In einem ähnlichen Fall eskalierte die Gewalt gegen Zeugen Jehovas in der Stadt Burgas, wo die Bulgarische Nationale Bewegung (*Българско национално движение*) im April 2011 eine Demonstration für ein Verbot dieser Glaubensgemeinschaft organisierte. Eine Gruppe maskierter junger Männer stürmte den Königreichssaal, den Gebetsraum der Zeugen Jehovas, während die Umstehenden die Täter durch Sprechchöre und Zurufe anfeuerten. Sieben Demonstranten wurden festgenommen, von denen fünf später nach dem geltenden Strafrecht verurteilt wurden. Im April 2011 war der Anwendungsbereich des Strafrechts im Zuge der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in bulgarisches Recht erweitert worden.

Ausblick

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

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

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

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

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

131 ENAR, Gauci, J. (2011); ENAR, Iganski, P. (2011).
132 Deutschland, Bundestag (2011b).
133 Vereinigtes Königreich, Institut für die Beziehungen zwischen den Rassen (2011).
134 Hickman, M. *ĸłoų* (2011).

Quellennachweise

Age UK (2011), *Ασκωδῑ ὰὸ Εąťžľ'κ Б Fὰὸι ὰὸšήťžī łεκ Εąťžľ'κοἦ ðžΔοųðąťţκб*, London: Age UK.

Belgien, *užωtωδοἦł o ὰὸłκťὶ ώκ ųκ ľžťł ι κ łžął ţ λłκī κἦł ΔοΔεοἦł łžłοųκī κἦł žą ι κ ī oἦΘťκ ľ'ťὰὸΔώοųκ ųκ ţ ωδοσκ*, 1. Juni 2011.

Belgien, Abgeordnetenkammer (*Cεοī cťκ ι κš mκľ'ťκšκἦłοἦłš*) (2010), *DžΔąī κἦł ľ'oťųκī κἦłοώκ 53мο437, ľ'ťžľ'žšὰωἦ ι κ ųžωī žι ώφοἦł φ ųžωι ą 14 ožał 1986 ťκφοłφκ o φ ľ'ťžłκΔłωἦ κť oą ςωħ-κłťκ ι κš οἦω oąΟ κἦ ţąκ ι 'ὰὸłκťὶ ώκ ύοςοłłοσκ ťὰąkųšοἦš οἦκšłεκšω*, 21. Oktober 2010.

Belgien, Cour d'appel de Liège, 22. Februar 2011, www.diversite.be.

Belgien, Gericht erster Instanz (*κťωąἦοųι κ ľ'ťκī ωΘťκ ὰὸšłοἦΔκ*), Brüssel, 25. Januar 2011, www.diversite.be.

Belgien, Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern (*kἦšłὰął ľ'žąť ύΕσοųὰκ ι κš Fκī ī κš κť ι κš žī ī κš*) (2011), *žă łž Δųžšk łεκ σκἦι κť ľ'об σοľ'*.

Belgien, *ðκťţ ωδκ ľ'ąçųΔήρι óťοųðόΔąťὰὸ šžΔοφ* - Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit (2011), *Εłαι κ κł šžąłωἦ ι οἦš ųκ Δοι ťκ ι κ 2012, Aἦἦόκ κąťžľ'όκἦἦκ ι ą tωωωδšκī κἦł oΔłώ*.

Belgien, Strafgericht Dendermonde (*κťωąἦοι Δžťť κΔłωἦἦκυ ι κ Dκἦι κťī žἦι κ*), 14. Februar 2011, www.diversite.be.

Belgien, Tribunal de police de Bruxelles, 26. Januar 2011, www.diversite.be.

Bulgarien, Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung, 1. Januar 2004.

Bulgarien, Bulgarisches Rotes Kreuz (2011), *Аск оă оťκἦκšš οἦι οι ţžΔοΔб*.

Bulgarien, Büro des bulgarischen Bürgerbeauftragten (*Омбудсман на Република България*) (2011), Jahresbericht *2010*.

Bulgarien, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (2011), Schriftliche Antwort 01-39/15.08.2011 für den FRA Jahresbericht, unterzeichnet von Valentine Simeonova, Stellvertretende Ministerin für Arbeit und Sozialpolitik.

Dardanelli, S., Mastroluca, S., Sasso, A. und Verrascina, M. (2009), *uο ľ'ťžσκłłοyωἦκ ι κωΔκἦšω κἦłωσκἦκťοų 2010-2011 5 Бяžţὰοι ωťκσžφī κἦłοyωἦκ ὰὸłκťἦοyωἦοųκ ľ'κťωι5ηCκἦšω κἦłž σκἦκťοųκ ι κųφ ľ'žľ'žφyωἦκ κ ι κωκ ocὰὸνωἦι.*

Deutschland, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

Deutschland, Gesetz über die Gleichbehandlung der Soldatinnen und Soldaten vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897, 1904), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 31. Juli 2008 (BGBl. I S. 1629).

Deutschland, *Bąἦι κšőžī ľ'κłκἦyyκἦłťąī Boťťωťκήťκωκὰ* (2011), *якак нκťšωἦ ι κť FGдн Б ВнА ъ ὰὸă κώκ ήąť çoťťωťκήťκω нκtőκεťšοἦφοκἦе*, 22. August 2011.

Deutschland, Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 6 C 20.10, OVG 3 B 29.09, 30. November 2011.

Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2010), *Gκī κὰἦšοī κť Bκťωλεł ι κť Aἦłωώőťω ὰὸωťąἦοššłκųκ ι κš Bąἦι κš ąἦι ι κť ὰὸ ωťκī πąšłΘἦι ωσőκὰὸšςκťκὰλε çκłťžήϰἦκἦ Bκοąήťοσłκἦ ι κť Bąἦι κšťκσωťąἦσ ąἦι ι κš Dκąłšλεκἦ Bąἦι κšłοσκ*, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 11. Januar 2011 – 1 BvR 3295/07, Pressemitteilung Nr. 7/2011, 28. Januar 2011.

Deutschland, Bundesarbeitsgericht (2011), 2 AZR 543/10, 8. September 2011.

Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011), *Aąήι κī ц κσκ ὰὸ κὰὸκ ὰὸőωšὰὸκ Gκšκωšλεοήł Б яοłωἦοųκť Aőłωἦšľ'ρἦ ι κť Bąἦι κšťκσωťąἦσ yąť ρī šκłyąἦσ ι κť Bκεὰὸι κťłκἦťκλεłšőžἦt κἦłωἦ*, Juni 2011.

Deutschland Bundesministerium fur Arbeit und Soziales (2011), *Aąήι κī ц κσκ ὰὸ κὰὸκ ὰὸőąšφκ Gκšκųšλεοήł ь яοłωἦοųκť Aőłωἦšľ'ρἦ ι κť Bąἦι κšťκσωťąἦσ yąť ρī šκłyąἦσ ι κť Bκεὰὸι κťłκἦťκλεłšőžἦţ κἦłωἦ*), September 2011.

Deutschland, Bundestag (2011a), *Bωąἦσšκ Oľ'κťłκἦ: Dκąłšλεκš ðλεąųšбšłκī çκἦολεłκųσł мὰὸι κť ī ὰὸ Bκεὰὸι κťąἦσ, εκąłκ ω Bąἦι κšłοσ (εω)*.

Deutschland, Bundestag (2011b), „Experten kritisieren Fokussierung auf Muslime in der Integrationsdebatte", Pressemitteilung.

Deutschland, Oberlandesgericht Karlsruhe, 17 U 99/10, 13. September 2011.

Estland, Estnisches Zentrum für die Entwicklung des E-Learning (2011), *κ-ųκοťἦὰὸσ ι об*, abrufbar unter: www.e-ope.ee/en/e-learning_day. Alle Hyperlinks zuletzt aufgerufen am 13. April 2012.

Estland, Sozialministerium (*ðžłšωοū ὰὸωłκκťωī*) (2011a), *ðžłšωοų ὰὸωłκκťąī ωοťκἦσąőοţ o 2011-2014*, abrufbar unter: www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nendetaitmine/ministeeriumi-arengukava.html.

Estland, Sozialministerium (2011b), *Õiguskantsleri aruanne 2010–2015*, abrufbar unter: www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html.

Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2011), *Diskrimineerimine seoses seksuaalse sättumusega ja soolise identiteediga Euroopas*, September 2011.

Europarat, Ministerkomitee (2010), 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, 31. März 2010.

Europäische Kommission (2008), *Mitmekesisuse ja võrdsete võimaluste edendamine Euroopa Liidu tööhõive- ja majanduskasvu strateegia raames*, KOM(2008) 426 endg., Brüssel, 2. Juli 2008.

Europäische Kommission (2010), *Euroopa Parlamendi, nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning regionide komitee teatis: Euroopa 2020. aasta strateegia: Euroopa tööhõivestrateegia suuniste muutmine*, KOM(2010) 636 endg., Brüssel, 15. November 2010.

Europäische Kommission (2011a), „Erster Europäischer Tag der Lohngleichheit wirft Schlaglicht auf Lohnunterschiede in der EU“, Pressemitteilung, IP/11/255, 4. März 2011.

Europäische Kommission (2011b), *Mitmekesisuse ja võrdsete võimaluste edendamine Euroopa Liidu tööhõive- ja majanduskasvu strateegia raames*, KOM(2011) 127 endg., Brüssel, 16. März 2011.

Europäische Kommission (2011c), *Mitmekesisuse ja võrdsete võimaluste edendamine Euroopa Liidu tööhõive- ja majanduskasvu strateegia raames*, KOM(2011) 126 endg., Brüssel, 16. März 2011.

Europäische Kommission (2011d), *Euroopa Parlamendi, nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning regionide komitee teatis: Euroopa 2020. aasta strateegia: Euroopa tööhõivestrateegia suuniste muutmine*, KOM(2011) 777 endg., Brüssel, 15. November 2011.

Europäische Kommission (2011e), European Accessibility Act: Consultation Document, 12. Dezember 2011.

Europäische Kommission (2011f), *Ühinemisläbirääkimised Horvaatiaga*, KOM(2011) 666 endg., Brüssel, 12. Oktober 2011.

Europäische Kommission (2011g), *Mitmekesisuse ja võrdsete võimaluste edendamine Euroopa Liidu tööhõive- ja majanduskasvu strateegia raames*, KOM(2011) 173 endg., Brüssel, 30. März 2011.

Europäischer Bürgerbeauftragter (2011), „Ombudsmann: Kommission muss beweisen, dass sie keine Altersdiskriminierung begangen hat“ Pressemitteilung Nr. 7/2011, 1. April 2011.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 30814/06, *Vallianatos/Kreeka*, 18. März 2011.

EGMR, 18136/02, *Schalk/Österreich*, 3. Februar 2011.

Europäisches Netzwerk gegen Rassismus (ENAR) (2011), *Rassismivastase võrgustik Euroopa Liidus*, Brüssel: ENAR.

ENAR, Gauci, J. (2011), *Rassismi aruanne 2009-2010: Euroopa Liit*, Brüssel: ENAR.

ENAR, Iganski, P. (2011), *Rassismivastane võitlus Euroopa Liidus*, Brüssel, ENAR.

Europäisches Parlament (2011a), *Ühinemisläbirääkimised Horvaatiaga 23. aasta peatükid 2010. aasta edusammude aruande ja Euroopa Parlamendi resolutsiooni ettepaneku kohta*, *(2010/2080(INI))*, P7_TA(2010)0426, Brüssel, 23. November 2011.

Europäisches Parlament (2011b), *Mitmekesisuse ja võrdsete võimaluste edendamine Euroopa Liidu tööhõive- ja majanduskasvu strateegia raames*, *(2010/2272(INI))*, 6. Juli 2011.

European Network on Independent Living (ENIL) (2011), ‘Strasbourg freedom drive 2011: ENIL demands explained’, Pressemitteilung.

Finnland, Bezirksgericht Helsinki (*κμšωδησσδ őοťοřožώκąš/ κμšωδσŕţšťšωδšťοłł*), Dnro L10/27675.

Finnland, Bürgerbeauftragter für Gleichstellungsfragen (*κοšο-οťţžţ οψąąłκłą/ œī šłοψμ εκłšžī çąι šī οħħκħ*) (2011), 'The new Parliament must safeguard the status of gender minorities', Pressemitteilung, 7. Juni 2011.

Finnland, Finlex (2012), *υοőώħοšłκħ řο ī ωšłκħ ţ οψšκšło łošο-οťţžšło 8.8.1986/609*.

Finnland, Finnisches Institut für Arbeitsgesundheit (*łбžłκťţ κбšψδžš/ οťçκłšεοψšžδšťδąłκł)* (2010), *υ žťő Δžħťκħł οħι οΔΔžī ī žι οťδσ ă žťőδσ Δžħι δωăħš žŕ ľκťšžħš ăδε ο ιωšοçψώδ žť ο ψžħσ-šłοħι δσ εκοψε ľťžçψκī δι łεκ žľκħ ψçžąť ī οťőκł (κбžħ šωšοψž řο łбžžψžšąεłκωκħ ī ąőοąłłοī δικħ οţžω ψμο łбžī οťőőδžψμο łžω ψψμο ţοī ī οšψμο řο ľδőοοőοωšδοťδοψμο).*

Finnland, Finnisches Parlament, Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs (511/2011) (*ψőώťőžšψδī ąąłłοī ωκšło/ ψσžī οħι ťδσοţ šťοłοσκħ*), 13. Mai 2011.

Finnland, Innenministerium (*šωοošωδī δωšłκťωă/ δťωőκšī δωšłκťωł*) (2011), *κąťťοψδικħ κψοī ο ωőοοħłбħκψμκ Б łžω δłοžεřκψ ο ωőοοħłбħκωκħ łąťţοψμώąąικħ ľοťοħłοī ωκőšψΦΕłł šοőκťł ψρ ŕžť ι κ ουťκ Б ľťžσťοī ŕžť ŕžťçοłłťδσ οţ šοőκťεκłκħ ŕžť ουťκ*), *šωοošωοħī δωšłκťωħ řąψőωąřο,* Helsinki, *šωοošωδī δωšłκťωă*.

Finnland, Ministerium für Soziales und Gesundheit (2011), 'Towards Equal Pay', Pressemitteilung, 7. April 2011.

Finnland, Nationales Institut für Gesundheit und Gemeinwohl (*κκťţκбι κħ- řο εбţδţžδħδψδžš, κ υ/ Kħšłąłκłŕžť εοψšοžΔε ţοψŕţťι , κ υ*) (2011), *κοałωąžőδωš KCD-13 , μρššωőοłωħ οţ šřąőι žī οťKCD-13*.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2012), *ρħσψκωΔεçκεοħι ψμħσ ąħι cκεťŕρΔει ωőťώ δωωťąħσ ώ Gκšąħι εκδωšă κšκħ*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Frankreich, Führungskräfte-Verband (*Aššžδοłωħ ľžąť ψĘī ľψžω κš Coι ťκš*) (2011), *Fκī ουκ c οħοσκťš οħι c ουκ c οħοσκťš: ľκťšωłκħΔκ žŕ ľťžŕκššωħουδκčąοψδωš*, 8. März 2011.

Frankreich, Gesetzesentwurf 3431, *aťžľžšδωħ ι κ ψžc tωοħł o ťκħι ťκ οΔΔκššοψκš oąO οţ κąσψκš ψκš Δοťłκš κł ψκš ī κħaš ι οħš ψκš ťκšťoaťοħťš*.

Frankreich, Gesetz Nr. 2010-1192 (*užωħη 2010-1192 ι ą 11 žΔžžcťκ 2010 δωłκťι ωοħł ψ ι ωšώ ąψοťωħ ι ą ţωοσκ ι οħš ύκšľοΔκ ľąçψΔ*), NOR: JUSX1011390L, 11. April 2011.

Frankreich, Interministerielle Monitoring-Stelle für Barrierefreiheit und universelle Gestaltung (*з cšκťţ οłžώκ δωłκťī δωšłóťωυ ι κ ύοΔΔκššοωωδό κł ι κ ψ ΔžħΔκľłωħ ąħφκťšκψκ*) (2011), *mκľžťł žή łεκ Kħłκťι κľοťłī κħłουc žħδžťδσ Bži б žήΑΔΔκššοψωδό οħι ρħφκťšουCžħΔκľłωħ*, Juni 2011.

Frankreich, Nationalversammlung (*Aššκī cψκκ яοłωħουκ*) (2011), *δκššωħ žťι δουώκ ι κ 2011-2012, Δžī ľłκ ťκħι ą δłκσťου aťκī ωώκ šóοħΔκ ι ą ī κťΔťκι ι 5 žΔžcťκ 2011*.

Frankreich, *з cšκťţ οłžώκ ι κ ψ ľοťδό κħłťκ ψκš ήκī ī κš κł ψκš εžī ī κš* (2011a), *EψκΔωħš Δοħłžħουκš Бī οťš 2011, ψκš Δεώήťκš ι κ ψ ľοťδό*.

Frankreich, *з cšκťţ οłžώκ ι κ ψ ľοťδό κħłťκ ψκš ήκī ī κš κł ψκš εžī ī κš* (2011b), *EψκΔωħš šκħοłžťωψκš 2011, ψκš Δεώήťκš ι κ ψ ľοťδό*.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), *mύī κť/ Fťκωąħι οħšκšłοι ł οī çąťσ*, Rechtssache C-147/08, 10. Mai 2011.

EuGH, *mκδεοťι aťωσκ ąħι οħι κťκ/Dκąłšλεκ uąήεοħšο* AG, Rechtssache C-447/09, 13. September 2011.

Griechenland, Gesetz 3896/2010 über die Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Beruf – Angleichung der bestehenden Rechtsvorschriften an die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 und andere Bestimmungen (*Εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης γεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέγατα εργασίας και απασχόλησης. Εναργόνιση της κείγενης νογοθεσίας γε την Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συγβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006 και άλλες συναφείς διατάξεις*, OG A' 207).

Griechenland, Gesetz 3996/2011 über die Reform der Arbeitsaufsichtsbehörde (*Αναγόρφωση του Σώγατος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθγίσεις θεγάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις*, OG A' 170).

Griechenland, Staatsrat (*ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ*), Dritte Kammer (2011), Urteil 851/2011.

Hickman, M., Thomas, L., Silvestri, S. und Nickels, H.C. (2011), *eδąšľκΔ Cžī ī ąħδωšε? Cžąħłκť-łκťťžťωī ľžψΔδ, łεκ ľťκšš, οħι łεκ ω ľοΔ žħ Kťωε οħι c ąšψω Δžī ī aħδωšδι Bťδοδι*, London Metropolitan University, Juli 2011.

Huotari, K., Torma, S. und Tuokkola, K. (2010), *Dωőťώ δωšłąħσ ώ Bωą ąħσšă κšκħ ąħι δι ικť Fťκωγκδ (δбťřδłο őžąψłąőšκššο řο ţοľοο-ořοψμ), šωοošωοħī δωšłκťωħ řąψőοωšą*, Helsinki, *šωοošωοħī δωšłκťωă*.

Internationales Arbeitsamt (2011), *Gžçoų Eī l'ųźōī kħł kťkħı šŋţť Ežąłε: 2011 pl'ıołκ*, Genf: Internationales Arbeitsamt.

Irland, Equality Tribunal (2011b) *oħħžħ/Fœšł Dœk Δł užσœšłœΔš uœ dœı* , Aktenzeichen EE/2008/04, 29. März 2011.

Irland, Gleichstellungsgericht (*Ečąoųœδ kťœąąħoı*) (2011a), *B. Foťťkų/Kťœε Ežąłε aťžī žłœħš ułı* . (in Abwicklung) DEC-E2011-002.

Italien, Gericht der Stadt Mailand, *з ťı dœoħvo ı κı 1 olˈťųκ 2011*, 1. April 2011.

Italien, Gesetzesdekret 215/2003 (*Dκ Δťkłž uκσœψołφž, Ałłąoyœħκ ı κųo ı dœkłłφo 2000/43/CE l'κťφ l'oťdœo ı d łťołłoī κħłž łťo ųκ l'κťšžħκ dœı dœkħı κħłκī κħłκ ı oųo tovvo κ ı oųźťσœdœκ κłħΔo*), 9. Juli 2003.

Italien, Gesetzesdekret 216/2003 (*Dκ Δťkłž uκσœψołφž, ħ. 216, Ałłąoyœħκ ı κųo ı dœkłłφo 2000/78/CE l'κťφ l'oťdœo ı wťołłoī κħłž dœı ołκťœ ı užΔąl'oyœħκ κ ı wžħı wœħd ı wœt žťž*), 9. Juli 2003.

Italien, Verfassungsgericht (2010), Gesetz Nr. 247/2007.

Kroatien, Bürgerbeauftragter (*aačőwl'ťoţ žçťoħdœų*) (2011), Jahresbericht über Diskriminierung 2010 (*Kyţ ňkšćκ z l'žřoţoī o ı œšőťŵ dœoΔœk yo 2010. σž ı dœą*).

Kroatien, Ministerium für Gesundheit und Soziales (2011), Verordnung zum Verfahren für die Erhebung medizinischer Unterlagen über Geschlechtsumwandlungen (*aťot wħwő ž nočdœa l'ťœőąl'ųřoħřo ī κı wœdœšők ı žőąī κħłoΔœk ž l'ťžī ňkħd šl'žųφ*), Amtsblatt (*яoťž ı ħκ ħžt dœκ*), Nr. 121/11 vom 28. Oktober 2011.

Kroatien, Sozialhilfegesetz (*πoőžħ ž šžΔœφħžřšőťçı*).

Kroatien, Zentrum zur Förderung und Wahrung der Rechte von Menschen mit geistigen Behinderungen und Verband zur sozialen Unterstützung von Menschen mit geistigen Behinderungen (2011), *з ął žńəœεł: ąī oħ ťœεłš dœ l'šδΔεœłťœΔεžšl'dœųş oħı šžΔœųΔœťκ dœšłdąłœħš dœ Cťžołœ*, Oktober 2011, Budapest, MDAC.

Litauen (2011), Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Rechtsstatus von Ausländern, 21. Juni 2011, Nr. XIP-2360(2) 21. Juni 2011.

Litauen, Büro des Gleichstellungsbeauftragten (*uδσıų σoųœ δçıų őžħłťžцκťœąš łoťħδçσ*) (2010), Jahresbericht 2010.

Litauen, *əκœ oš* (2011), *ноųšłδçdœų šžΔœudœă ı ťoaı œ ž l'κħšùų įšłołδī ž 21, 25, 33, 56, 57, 67 šťœώšħųl'oőκdœœ ž ώl'ol'ųδī ž įšłołδī oš*, Nr. XI-1436, 9. Juni 2011.

Malta, *Eī l'ųźδī κħł oħı Kħı ąšłťœų mκυłœħš AΔł (Col'. 452), aťžłκΔłœħ žńç olκťħdœδ (Eī l'ųźδī κħł) (Aī κħı ī κħł) (яž. 2) mκσąυłœħš*, 2011, abrufbar unter: http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=22757&l=1.

Malta, Verfassungsgericht, ziviles Berufungsgericht (*CžħšłdąłœħoųCžąťł, Cφwol'κoı*) 43/2008/2, *œoħħκ Coššoť/DœkΔłžť žńaąçψΔažψΔδ*, 23. Mai 2011.

Niederlande, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen (*c dœšłκťœ t oħ Bœħκħœħı šκ πoőκħ κħ mžħdœőťœőšťκυłœš*) (2011), 'Ministerraad stemt in met wetsvoorstel verbod gelaatsbedekkende kleding', Press release, 16. September 2011.

Niederlande, Regierung der Niederlande (2012), Gesetzesvorhaben 31 751 (*нžžťšłκut oħ ă κł t oħ εκł ψ κεœī κ łžł ă œyσœdσ ţoħ ı κ Gκyžħı εκœš- κħ ă κyœħšă κł ţžžť ı œťκħ dœ ţ κťçoħı ī κł εκł dœţžκťκħ ţoħ κκħ ţ κťl'ψΔεłκ ţžžťorφooħı κ çκı ă κų dœσçœťdąκκų šœΔεłκħ*).

Niederlande, Unterhaus des Parlaments (*κă κκı κ moī κťı κť ołołκħ-Gκħκťooı*) (2012), *moī κťšłąő 33 165: kħšłκψdœţoħ κκħ oφκī κκħ ţ κťçžı žl' εκł ı ťoσκħ ţoħ σκφołšçκı κőőκħı κ őψκı dœσ*.

Österreich, Behinderteneinstellungsgesetz, BGBl. Nr. 22/1970, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 82/2005.

Österreich, Bundes- Behindertengleichstellungsgesetz, BGBl. I Nr. 82/2005, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 67/2008.

Österreich, Bundesgesetz über die Gleichbehandlung, BGBl. I Nr. 66/2004 idF BGBl. 1 Nr. 82/2005.

Österreich, Gleichbehandlungskommission (2011), Sache GBK I/230/09-M, 1. Februar 2011.

Österreich, Unabhängiger Monitoringausschuss (2011), Stellungnahme persönliche Assistenz, 27. Juni 2011.

Polen, Gesetz über die Gleichbehandlung, *dšłoă o z ă ı ťžżκħą ħœőłžťδΔε l'ťyκl'œžă pħœEąťžl'κřšőœì a yoőťκšœ ťžă ħκσž łťoőłžă oħœ*, 3. Dezember 2010, Amtsblatt Journal 2010, Nr. 254, Nummer 1700.

Polen, Gesetzesentwurf zur Änderung des polnischen Strafgesetzbuchs (*ašłoă o ž yī œħœ ąšłoă δ Bmžı kőš őoťħδ*), 18. April 2011.

Polen, *uąκκť pħœă kťšδłκΔœ ų oťšyoă šőŵ* (2011), *aťyκī ψΔyoħκ, l'ťyκī ψΔyoħw mol'žťł y coı oń ħoı šδłąoΔią žšžç uGBkщšłąı ąiąΔδΔε ħo pħœă kťšδłκΔœ ų oťšvoă šőŵ* , Warsa, Queer UW.

Portugal, Gesetz 7/2011 vom 15. März 2011 (*uκœħ.ž 7/2011 ı κ 15 ı κ c oťΔž, Cťœ ž l'ťžΔκı ŵ kħłž ı κ ąı oħΔo ı κ šκOž κ ı κ ħžī κ l'ťžl'ťœă ħž ťkσœšłž Δφψκ l'ťžΔκ ı κ o ı κΔŵ o šκłŵ o oų kťoΔož ož Cžı œž ı ž mκσœšłž Cφψ Dœťœă ı o mκl'ąçψΔo, 1.o šκťœ Бя.ž 52 Б15 ı κ c oťΔž ı κ 2011*).

Rat der Europäischen Union (2011), *Fžťłšλεťdłšcκťλεł - нžťšλεφσήťκdbκ mλεłцbшικšmołκš yąťAĥă κĥιąĥσικš Gťąĥιšołγκšικť Gцκdλεçκεοĥιцąĥσąĥσκολεłκłικť mκцσżĥžικťικťц kцłoĥšλεοąąĥσ, κdbκťBκεdbικťąĥσ, ικš Aцγκťš žικťικť šκOąκцκĥ Aąšťdλεłąĥσ*, Brüssel, 1. Juni 2011.

Rat der Europäischen Union, Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" (EPSCO) (2011a), Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung bei der Umsetzung der Europäischen Strategie zugungsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, 17. Juni 2011.

EPSCO (2011b), Schlussfolgerungen zu einem EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, Brüssel, 19. Mai 2011.

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.L 348 vom 28.11.1992.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.7.2000.

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. L 303 vom 2.12.2000.

Richtlinie 2004/38/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, ABl. L 158 vom 30.4.2004.

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 vom 21.12.2004.

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. L 204 vom 26.7.2006.

Rumänien, Anti-Diskriminierungsgesetz (*зťικžĥοĥţο Gąţκťĥąцąωĥť. 137/2000 ľťφdbικ ľťκţκĥdbκο şι sonλţdbĥοťκο łąłąťžť ŕžťī κцžť ικ ικšΔťω dbοťκ, ťκľąçцdbołă*), 8. Februar 2007.

Rumänien, Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 80/2011 (*зpG 80/2011 ľκĥťą ī žικцάdbοťκο šι Δžī ľцłοťκο uκσωĥť. 119/1996 Δą ľťφdbκ цο oΔłκцκ ικ šłοťκ Δdbωο*) vom 30. September 2011, Artikel I. (20), veröffentlicht im Amtsblatt, Teil I, Nr. 694, 30. November 2011.

Rumänien, Gesetz Nr. 287/2009 Zivilgesetzbuch (*uκσκο ĥť.287/2009 ľťφdbικ Cžικ ąцΔţφц*).

Rumänien, PROIECT (2011), *žłăťοťκικ Gąţκťĥ ľťφdbικ oľťžçοťκο dbικ dbołžťцžť łκεĥdbž-κΔžĥžī dbdbť κĥłťą 210 žcωΔłdbκικ dbťκšłţцσťăικ dbţťκ Δą ľťžσťοī ĥžťī oцΔą 2 săцωκσťąľă, Δąľťdbšκ dbатžωΔłąцemκŕžťī οκιąΔοţцωι łū ľąťωdbmžī oĥωz*, Componentele 1.a, 1.b şi 1.c.

Slowakei (2011), Gesetz Nr. 257/2011 Slg. zur Änderung von Gesetz Nr. 311/2001 Slg. (Arbeitsgesetz) (*poőžĥ č. 257/2011 π.y., őłžťőī šοī κĥωικžľĺño voőžĥ č. 311/2001 π. y. poőžĥĥώ ľťοΔκ ţ vĥκĥωĥκšőžťšdbε ľťκι ľšžţ oőłžťőī šοī κĥωοικžľĺñořą ĥωőłžťκ yoőžĥб*).

Slowakei, Rat für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Geschlechtergleichstellung der Slowakischen Regierung (*mοι οţφι б dцžţκĥšőκì ťκľąçцőб ľťκ ľąι šőκ ľťοţο, ĥοťι žĥžšłĥκ ī κĥšdbб οťžικžτα tžτĥžšť*) (2011a), *Šłołął нбçžťą ľťκ ťžικžţą tzτnzsť.*

Slowakei, Rat für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Geschlechtergleichstellung der Slowakischen Regierung (2011b), Entschließung Nr. 15 vom 27. Juni 2011.

Slowakei, Slowakische Staatskanzlei (*pťοι ţφι б dцžţκĥšőκŕ ťκľąçцőб*) (2011), *яοťťε ĥο vī κĥa Štołała mοι ţφι б dцžţκĥšőκŕ ťκľąçцőб ľťκ ľąι šőκ ľťοţο, ĥοťžι ĥžšłĥκ ī κĥšdbб οťžικžτα tžτĥžšť*, Mai 2011.

Slowenien, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die berufliche Wiedereingliederung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen (*poőžĥ ž šľťkī kī çοε dbικžľžĥdbţοε poőžĥο ž ľžőцΔĥdbκεοçцbοΔάωdb yoľžšцžţοĥřądbţοцžţ*).

Slowenien, *pĥφκťyo ĥο aťώ žťšőkī , Foőąцkło yo ī oñοσkī κĥł* (2010), ätudija o diskriminaciji na trgu dela: Zaklju⊿no poro⊿ilo, Ljubljana: *pťοι vo κĥoőκ ī žžĥžšłc*.

Spanien, Gesetz über die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung (*aťžбκΔłž ικ uκб Kĥłκσťοцικ Kσąοцοι ικ κťołžб ĥž DšΔťώ dbοΔάĥ*) (2011).

Spanien, Gesetz zur rechtlichen Angleichung an die Behindertenrechtskonvention (*uκб 26/2011, ικ 1 ικ oσžšłž, ικ οιοľłοΔώĥ ĥžťīołφο o ω Cžĥt κĥΔώĥ Kĥłκťĥοdbžĥουšžcťκ цťš Dκťκλεžš ικ ωš akťšžĥoš Δžĥ DšΔοľοΔωοι*), BOE, 2. August 2011.

Spanien, Königlicher Erlass (*πκοцDκΔťκłž 1276/2011, ικ 16 ικ šκľłωī çťκ, ικ οιοľłοΔώĥ ĥžťīołφο o ω Cžĥt κĥΔώĥ Kĥłκťĥοdbžĥουšžcťκ цťš Dκťκλεžš ικ ωš akťšžĥoš Δžĥ DšΔοľοΔωοι*), BOE, 17. September 2011.

Spanien, Ministerium für Arbeit und Einwanderung (*c ώωšłкťώ ι к кťоçоřž к kћī ωťоΔώћ*) (2011), *kћήžťī к оћąоμоKž 2010. aťžσťоī о žľ'кťołфž ľ'цťώťкσώћоμι к ωΔεо Δžћłťо ω ι ώΔťώ ώоΔώћ*, FSE-Espana 2007-2013.

Spanien, Oberstes Gericht (*кťωąћоμ∂ąľ'ťкī ž*), STS 2185/2011, 21. März 2011.

Spanien, Oberstes Gericht, STS 2187/2011, 21. März 2011.

Schweden, Beauftragter für Gleichbehandlungsfragen (*Dώőťώ ώкťώσšžī çąι šī оћћкћ*) (2011a), Sache NB 2009/1224.

Schweden, Beauftragter für Gleichbehandlungsfragen (2011b), Sache ANM 2011/66.

Sweden, Beauftragter für Gleichbehandlungsfragen (2011c), Sache A 158/10.

Schweden, Ministerium für Gesundheit und Soziales (*∂žΔωоμ кľ'оťłкī кћłкł*) (2011), *Eћ šłťołкσωήžť σкћžī ήžťоћι к оţ ήąћőłώћšεώι кťšľ'žцώőкћ ι ∂ţ кťωσк 2011Б2016*, (S2012.028), 16. Juni 2011.

Schweden, Nationale Behörde für Gesundheit und Wohlfahrt (*∂žΔωоçšłбťкçкћ*) (2010), *кťоћššкΟąкωо žΔε žţ ťωо ľ'кťšžћкťī кι őžћšωкћłΔкłššłžťћώσоť υ mołłšμσо ţ цμőžť ήžť ήpšłšłоμкçšк оţ őžћšłщεžťωσεкł šοī ł t оťι žΔε šłžι .*

Thomsen, L.B. und Hogelund, J. (2011), Bericht *оћι ώοľ' žσ çкšőоήłσкçšк. pι ţ ώőμώσкћ ī кцкī 2002 zσ 2010,* Kopenhagen: Nationales Zentrum für Sozialforschung.

Tschechische Republik, Tschechisches Statistisches Amt (*Čкšőбšłоłšłώőбąřοι*) (2011), *aťкцū ώоťбťкšąцšžήłεк 2011 ažľ'ąψłώћ оћι žąšώσCкћšąš*, 15. Dezember 2011.

Ungarn, Gleichstellungsbehörde (*Εσόκћ,ő Boћošī žι ołžšοο*), (2011), Sache 301/2011, Budapest.

Vereinigtes Königreich, Amt für Behindertenfragen (*зήΔк ήžť Dώοçцώбδ Kšąкš*) (2011), *kћι кľ'кћι кћł uφώσ ∂Δťąłώб Gťžąľ Б ∂кΔžћι Aћћąομкľ'žťł*, London, Mai 2011.

Vereinigtes Königreich, Innenministerium (*žī к зήΔк*) (2011a), *ц žťőώσ ήžť цкšçωћ, σоб, çώкΟąοцоћι łťоћšσкћι кť кčąοцώб: ī žţ ώσ ήžťă оťι* , März 2011.

Vereinigtes Königreich, Innenministerium (*žī к зήΔк*) (2011b), *Aι ţ оћΔώσ łťоћšσкћι кť кčąοцώб: A ľ'цћ ήžť оΔłώћ*, Dezember 2011.

Vereinigtes Königreich, Institut für die Beziehungen zwischen den Rassen (*kћšłώałк žήmΔк mкωołώћš*) (2011), *kšμī žľ'εžçω, εąī оћ ťωεłš оћι łεк оћłα.łкťťžťώšł uă š.*

Vereinigtes Königreich, Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte (*Eč ąοцώб оћι ąī оћ mσεłš Cžī ī ώšώћкť ήžť ąī оћ mσεłš: DώΔťώ ώołžťбцă š оћι ľ'ťоΔłΔкš оћι оΔłš žήţ ώцкћΔк оσσоώšł ώι φωąοцş çošкι žћ łεкώ šкΟąοцžťωћłołώћ оћι σкћι кť ωкћłώб*, 17. November 2011.

Vereinigtes Königreich, Menschenrechtsrat (2011), *mкšžцąłώћ žћ εąī оћ ťωεłš, šкΟąοцžťωћłołώћ оћι σкћι кť ωкћłώб*, A/HRC/17/L.9/Rev.1, 15. Juni 2011.

Weltgesundheitsorganisation, Sethi, D., Wood, S., Mitis, F., Bellis, M., Penhale, B., Iborra Marmolejo, I., Lowenstein, A., Manthorpe, G. und Ulvestad Karki, F. (Hrsg.) (2011), *ц žťų коцłε з'τσоћψołώћ Б Eąťžľ'коћ ťкľ'žťł žћ ľ'ťкţ кћłώσкц кť'ι оцťкołī кћł*, Kopenhagen, Weltgesundheitsorganisation.

Weltgesundheitsorganisation und Weltbank (2011), *ц žťų mкľ'žťł žћ Dώоçцώб*, Malta, Weltgesundheitsorganisation.

Weltwirtschaftsforum (2010), *кεк σцžçοцσкћι кť σοľ' ťкľ'žťł*, Genf, Weltwirtschaftsforum.

Zypern, Mutterschutzgesetz (*Οι Περί Προστασίας της Μητρότητας Νόγοι*) (2011), (*ενοποιηγένο κείγενο* 1997-2011).

Zypern, Verband für Familienplanung und *oΔΔкľ'łt-uGBк Cбľ'ťąš* (2011), *A ťкľ'žťł žћ šкΟąοцžťωћłołώћ ώ Cбľ'ťąš: ī οľ'ώσ łεк šžΔώľ'žцώΔοцΔцū ołк, кΟľ'кťωћΔкš оћι ћккι š.*

UN und Europarat

Januar

8. Februar – Die Europäische Kommission gegen assismus und Intoleranz des Europarates veröffentlicht ihren vierten Bericht zu Spanien.

Februar

7. März – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der assendiskriminierung veranstaltet eine thematische Diskussion über assendiskriminierung von Personen afrikanischer Abstammung.

März

4. April – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der assendiskriminierung veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Irland und Litauen.

8. April – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der assendiskriminierung veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Spanien.

April

31. Mai – Die Europäische Kommission gegen assismus und Intoleranz des Europarates veröffentlicht ihren vierten Bericht über Zypern.

Mai

24. Juni – Die EK I beschließt die allgemeine politische Empfehlung Nr. 13 zur Bekämpfung von omafeindlichkeit und der Diskriminierung von oma.

Juni

Juli

August

13. September – Die EK I des Europarates veröffentlicht ihren vierten Bericht über Litauen.

14. September – Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der assendiskriminierung veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Malta, zur Tschechischen epublik und zum Vereinigten Königreich.

22. September – Der Bürgermeistergipfel des Europarates zu oma-Angelegenheiten verabschiedet seine Abschlusserklärung zur Unterstützung der Einrichtung einer Europäische Allianz der Städte und egionen für die Eingliederung der oma.

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

9. März – Das Europäische Parlament verabschiedet eine Entschließung zur EU-Strategie zur Integration der oma.

März

5. April – Die Europäische Kommission veröffentlicht eine Mitteilung über einen EU- ahmen für nationale Strategien zur Integration der oma bis 2020.

April

Mai

Juni

Juli

August

2. September – Der at der Europäischen Union veröffentlicht seine Schlussfolgerungen über einen EU- ahmen für nationale Strategien zur Integration der oma bis 2020.

September

Oktober

November

Dezember

6 assismus und ethnische Diskriminierung

Der Mord an 77 Menschen und die Verletzung weiterer 242 im Juli 2011 in Norwegen erinnerte auf eindringliche und tragische Weise daran, welche Auswüchse Rassismus, Antisemitismus, ethnische Diskriminierung und Intoleranz erlangen können, wenn ihnen nicht Einhalt geboten wird. Die Anschläge warfen auch ein grelles Licht auf von Rassismus und ethnischer Diskriminierung motivierte Vorfälle, die sich 2011 innerhalb der EU ereigneten: Gewalt gegen Roma in zumindest vier EU-Mitgliedstaaten, gewaltsame Zusammenstöße zwischen Einheimischen und Asylbewerbern[1] und rassistisch motivierte Morde machten deutlich, dass extreme Formen der Intoleranz nach wie vor nicht überwunden sind. Darüber hinaus steht ethnische Diskriminierung in der gesamten EU – ungeachtet großer Bemühungen der Mitgliedstaaten, diese einzudämmen – nach wie vor an der Tagesordnung, sei es beim Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung, Beschäftigung oder Wohnraum. Wie die von der FRA und anderen Stellen gesammelten Daten zeigen, werden insbesondere die Bevölkerungsgruppen der Roma in diesen Bereichen nach wie vor diskriminiert.

Dieses Kapitel beschreibt zunächst besonders schwerwiegende Fälle rassistischer Gewalt gegen Minderheitengruppen. Anschließend werden Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften, Strategien und Praktiken in den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Rassismus und ethnische Diskriminierung betrachtet. Dies umfasst auch eine Übersicht über den Stand der offiziellen Datenerhebung zu rassistisch motivierten Straftaten in der EU. Im nächsten Teil werden Hinweise auf ethnische Diskriminierung in den Bereichen medizinische Versorgung, Bildung, Beschäftigung und Wohnungswesen in den EU-Mitgliedstaaten untersucht. Der letzte Teil des Kapitels geht unter dem Gesichtspunkt der ethnischen Diskriminierung näher auf die Situation der Roma.In diesem Teil werden auch Initiativen auf EU-Ebene und nationaler Ebene zur Verbesserung der Situation der Roma-Bevölkerung beschrieben. Auf EU-Ebene werden diese Initiativen hauptsächlich durch die im April 2011 veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission über einen EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma widergespiegelt.[2]

Wichtige Entwicklungen im Bereich Rassismus und ethnische Diskriminierung:

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

1 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.

2 Europäische Kommission (2011).

6.1. Hervorstechende Fälle rassistischer Beschimpfungen in der EU

Im März 2011 vereinigten sich einige extremistische Gruppen in **Ungarn** (*нζυυ ѐбδőęωЕī θтОъώωРęС, ВζЕеъωРζωζС* und *ρеαζώ*) und demonstrierten in Gyöngyöspata einen ganzen Monat lang gegen Roma. Bei den Demonstrationen wurden Mitglieder der örtlichen Roma-Bevölkerung rassistisch beschimpft. Beispiele:

- Eine junge Roma-Frau wurde körperlich angegriffen und mit den Worten „Wir werden das Haus mit deinem Blut anstreichen!" bedroht.
- Ein Roma-Mann wurde vor seiner zweijährigen Tochter mit einer Axt bedroht und mit den Worten „[Ich] werde mein neues Haus mit deinem Blut bauen!" eingeschüchtert.
- Eine schwangere Roma-Frau erlitt aufgrund von Bedrohungen einen Schock, durch den vorzeitige Wehen einsetzten.

Ende August 2011 demonstrierten ca. 1500 Personen in Rumburk in der **Tschechischen Republik** gegen die örtliche Roma-Bevölkerung. Demonstranten zerstörten mutwillig Eigentum der Roma und forderten sie lautstark auf, zu verschwinden. Nach einer weiteren Anti-Roma-Demonstration im September in Varnsdorf wurde eine junge Demonstrantin festgenommen, weil sie den Völkermord geleugnet hatte. Außerdem trug sie ein T-Shirt mit der Aufschrift „Es lebe Hitler! Weg mit dem Dreck! Roma in die Gaskammern!" Diese Vorfälle führten zu weiteren Spannungen und Anti-Roma-Demonstrationen an anderen Orten, z. B. in Nov□ Bor.

Ein Roma-stämmiger Autofahrer, der offenbar der Familie des Roma-Geschäftsmannes Kiril Rashkov nahesteht, war in einen Verkehrsunfall verwickelt, bei dem im September in **Bulgarien** ein junger Bulgare ums Leben kam, was im Land zu gewalttätigen Unruhen gegen Roma führte. In der Nacht der Unfalls wurden drei Häuser der Familie von Kiril Rashkov niedergebrannt. Über Facebook wurden Roma-feindliche Versammlungen organisiert, von denen ausgehend Demonstranten mehrere Roma angriffen und deren Eigentum beschädigten. Außerdem wurden Roma und Türken mit Rufen wie „Stecht die Türken ab!", „Tod den Zigeunern!", „Macht Seife aus den Zigeunern!" oder „Türken raus aus Bulgarien!" bedroht.

Im Dezember behauptete in Turin, **Italien**, ein 16-jähriges Mädchen, sie sei von einem Roma-Mann vergewaltigt worden. Nach einer allgemeinen Demonstration gegen Kriminalität, die von einigen Einwohnern der Gegend organisiert worden war, in der das Mädchen lebte, zündete eine Gruppe ortsansässiger Demonstranten die Roma-Siedlung Continassa an. Es kam zwar niemand ums Leben, jedoch wurde die Siedlung verwüstet, und die Einwohner verloren ihr Hab und Gut. Das Mädchen gab später zu, dass der Übergriff nie stattgefunden hatte: Sie habe die Geschichte erfunden, um ihre Beziehung zu ihrem italienischen Freund vor ihren Eltern zu verheimlichen.

Nur wenige Tage nach dem Vorfall in Turin kam es ebenfalls in **Italien** (diesmal in Florenz) zu einer zweiten großen Welle rassistischer Gewalt. Ein Sympathisant einer Organisation mit neofaschistischen Tendenzen (CasaPound) tötete zwei Senegalesen und verletzte drei weitere schwer. Organisationen der Zivilgesellschaft und einige lokale Behörden veranstalteten am 17. Dezember in Florenz eine große Demonstration für Solidarität, und der italienische Präsident rief zu gemeinsamem Handeln auf, um rassistischer Gewalt und Kriminalität Einhalt zu gebieten. Nach den Morden wurden die Taten im Internet jedoch teilweise befürwortet. Die Behörden leiteten Ermittlungen ein, um die Sympathisanten ausfindig zu machen und zu belangen.

Auch wenn solche Gewalttaten eher die Ausnahme als die Regel sind, so deuten offizielle Daten, die in den EU-Mitgliedstaaten gesammelt werden, darauf hin, dass rassistische Gewalt nach wie vor ein besorgniserregendes Thema in der EU ist. Die meisten derzeitigen Datenerhebungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten weisen jedoch Mängel auf, wie der nächste Abschnitt dieses Kapitels zeigt.

6.2. Entwicklungen und Trends bei offiziell erfassten rassistisch motivierten Straftaten

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Rahmenbeschluss zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit[3] gewährleisten Schutz gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft bzw. Schutz gegen rassistische und fremdenfeindliche Straftaten.

Trotz des Engagements und der Bemühungen der Mitgliedstaaten, rassistisch motivierten Straftaten Einhalt zu gebieten, kommt es in der EU nach wie vor zu solchen Verbrechen. Außerdem verfügen viele Mitgliedstaaten immer noch nicht über systematische Mechanismen zur Datenerhebung, die die Häufigkeit rassistisch motivierter Straftaten auf nationaler Ebene erfassen. Daher bleibt es schwierig, die Prävalenz rassistisch motivierter

3 Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008, ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55.

Straftaten in der EU zu quantifizieren oder Tendenzen in den Mitgliedstaaten über die Zeit zu vergleichen.

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

Die meisten EU-Mitgliedstaaten erheben in irgendeiner Form offizielle Daten über rassistisch motivierte Straftaten. Allerdings unterscheiden sich die dabei verwendeten Systeme erheblich im Hinblick auf ihre Reichweite und Transparenz (siehe Tabellen 6.1 und 6.2). Die offiziellen Systeme zur Erhebung von Daten zu rassistisch motivierten Straftaten lassen sich grob in vier Kategorien einteilen:

- Keine Daten – Es werden keine Daten zu rassistisch motivierten Straftaten erhoben oder veröffentlicht.
- Begrenzt – Die Datenerhebung beschränkt sich auf wenige Vorfälle rassistisch motivierter Straftaten und die Daten werden im Allgemeinen nicht veröffentlicht.
- Gut – Unterschiedliche Beweggründe für rassistische Straftaten (Rassismus/Fremdenfeindlichkeit, Religion, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, (Rechts-)Extremismus) werden erfasst und die Daten werden im Allgemeinen veröffentlicht.
- Umfassend – Unterschiedliche Beweggründe für rassistische Straftaten (Rassismus/Fremdenfeindlichkeit, Religion, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, (Rechts-)Extremismus), die Merkmale von Opfer und Täter, Fälle von krimineller Viktimisierung sowie die Art der Straftaten, etwa Mord, Übergriffe oder Drohungen, werden erfasst; die Daten werden immer veröffentlicht.

Tabelle 6.1: Stand der offiziellen Erhebung von Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten in den Mitgliedsstaaten seit Januar 2012, nach Land

Keine Daten	Begrenzt	Gut	Umfassend
Estland	Bulgarien	Belgien	Finnland
Rumänien	Italien	Dänemark	Niederlande
	Lettland	Deutschland	Schweden
	Luxemburg	Frankreich	Vereinigtes Königreich
	Malta	Irland	
	Portugal	Litauen	
	Slowenien	Österreich	
	Spanien	Polen	
	Ungarn	Slowakei	
	Zypern	Tschechische Republik	
	Kroatien		
Griechenland: Das System wurde am 29. September 2011 eingerichtet			

Quelle: FRA, 2011

Estland und **Rumänien** erheben und veröffentlichen nach wie vor keine offiziellen Daten zu rassistisch motivierten Straftaten.

In **Griechenland**, **Italien** und **Spanien** wurden Schritte zur Verbesserung der Datenerhebung ergriffen. Auf die Initiative des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) hin wurde in **Griechenland** ein Netz für die Erhebung von Daten zu Vorfällen rassistischer Gewalt eingerichtet, über das Behörden die Häufigkeit rassistisch motivierter Straftaten genauer beobachten können.[4]

Die Beobachtungsstelle für die Sicherheit gegen diskriminierende Handlungen (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, Oscad), die im September 2010 in **Italien** eingerichtet wurde, ermöglicht nun die offizielle Überwachung diskriminierender Handlungen gegen Minderheiten aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse.[5] Die Oscad gehört zur Abteilung für öffentliche Sicherheit des Innenministeriums und untersteht der Zentraldirektion Kriminalpolizei. Ein Teil der Aufgaben der Oscad besteht darin, zu ermitteln, ob diskriminierende Handlungen gegen Minderheiten aus Gründen der ethnischen Herkunft als Straftaten verfolgt werden können.

Das System der Kriminalstatistiken in **Spanien** wurde im Jahr 2011 geändert, so dass nun auch rassistische/fremdenfeindliche Handlungen in den autonomen Regionen Baskenland, Katalonien und Navarra systematisch erfasst werden.[6]

4 Griechenland, National Commission for Human Rights und UNHCR Griechenland (2011).
5 Italien, Italienische Staatspolizei (2011).
6 Spanien, Ministerium für Arbeit und Einwanderung (2011).

Tabelle 6.2: Offiziell erfasste rassistisch motivierte Straftaten nach Land (Stand: 1. Januar 2012)

	Erfasste Daten (gemäß der Definition der Stelle, die die Daten erhebt)	Datenquelle(n)	Veröffentlichung der Daten
AT	Politisch motivierte Kriminalität: Tathandlungen und Anzeigen	Bundesministerium für Inneres, Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung	Veröffentlichte Daten: jährlicher Verfassungsschutzbericht
BE	Anzahl der bei der Polizei gemeldeten Fälle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (Cζ,AEω,ό θω Δλ Σ1 μ ππθω ΑdEω,ζ,PΣ Aαιμ ππθPdEθA EθS Σνθη ,C μ,μ S)	Veröffentliche Daten: Jahresbericht zu Diskriminierung/Vielfalt (SΣππθω ΑΑλ-ζ,1D θPνωη σΑΣEθA/Dσδζ,ω PdEęmčΣΣω δζ,ω PΣO DθPνωη σΑΣEα,ζ/Dσδζ,ω PdEζ,dE)
BG	Von der Polizei erfasste Straftaten gegen die Bürgerrechte	Innenministerium	Daten werden nicht veröffentlicht
CY	Schwere Straftaten – Vorfälle mit rassistischem Hintergrund und/oder Gerichtsverfahren	Zyprische Polizei	Veröffentlichte Daten: schwere Straftaten – Vorfälle mit rassistischem Hintergrund und/oder Gerichtsverfahren
CZ	Straftaten mit extremistischem Hintergrund (žώίPEAъ čσΑΑθPEP ζrEω,η σPEσvKýη πθσαE,rE,η)	Innenministerium, Abteilung Sicherheitspolizei (C σΑσPE,ωPE-δθδ AdEω,,μ σαυθωι ζ,ηπζ,čΑθPEAC πθηdEdKe)	Veröffentliche Daten: Jahresbericht über das Problem des Extremismus in der Tschechischen Republik (οπωьδΣθ πωι-υπζ,η ΣEσνζ,ζ rEω,η σPη Α ΣĽ ,ηζ,η ťČζ,PKe Sζ,πλυπdKe)
DE	Politisch motivierte Kriminalität: politisch motivierte Straftaten	Bundesministerium des Innern	Veröffentlichte Daten: jährlicher Verfassungsschutzbericht
DK	Straftaten mit möglicherweise extremistischem Hintergrund (ωση σΑζ,πζ, σθωύθπα η ζ,αη λπΟζ, KPEω,η σPEσPKu ΣOOωλΑα)	Dänischer Sicherheits- und Nachrichtendienst (ϊ θπdEσ,EP ζ,όE,ωω,EAσAOPEκζ,Α,ζ,PE,)	Veröffentlichte Daten: Jahresbericht zu Straftaten mit möglicherweise extremistischem Hintergrund (ωση σΑζ,πζ, σθωύθπας,nΠη ζ,αη λπΟζ, KPEω,η σPEσPK υΣOOωλΑα)
EE	Es werden keine offiziellen Daten zu rassistisch motivierten Straftaten erhoben	k. A.	k. A.
EL	Fälle rassistisch motivierter Gewalt	National Commission for Human Rights und Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Griechenland	k. A.
ES	Rassistische und fremdenfeindliche Handlungen (Baskenland, Katalonien, Navarra)	Nationales Polizeikorps (Cλζ,υ-πθš Σνθ ΑΣπαζ,ϊ θπανΟΣ) und Zivilgarde (GλΣωαιΟΣ Cσδα)	Daten werden nicht veröffentlicht
FI	Rassistisch motivierte Straftaten, die der Polizei gemeldet werden	Polizeifachhochschule (ϊ θπαPσΣη n ΣΕΕdKθωύζ,ΣKθλπλ)	Veröffentlichte Daten: Jahresbericht über Hassverbrechen, die der finnischen Polizei gemeldet werden (ϊ θπαPσΑΕα,ζ-ΕθθΑΕ λπλΕδ ώΣωdKθπαPλλP λθη ζ,PPΣ)
FR	Handlungen und Bedrohungen mit rassistischem, antisemitischem oder fremdenfeindlichem Charakter, die von der Polizei oder Gendarmerie erfasst werden (ΣνΕ,P ζ,Εη ζ,ΑΣνζ,P в νΣωΣνΕąω, ωΣνσPE,, ΣΑΕσPęη dE, ζ,Ε ręΑθπώθυζ, νθΑPΕΣΕęP πΣωπ,P P,ζ,ωδαν,ζ,P αζ, ππθαν,ζ, ζ,Εαζ, Οζ,ΑσΣωη ζ,ωα,)	Nationale Beratungskommission für Menschenrechte (Cθη n σPPθΑΑ ΣΕσθΑΣπζ, νθΑPλπΕΣΕδζ,α ζ,Pα ωθdEPα ζ, ή'ώθη n ζ,)	Veröffentlichte Daten: Jahresbericht über die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit (ýΣτλΕΕζ,ν θΑΕω,τζ,ωΣνσPη ζ,, ή'ΣΑΕσPęη dEσPη ζ,ζ, ΕτΣr ęΑθπώθυα,ζ,)
HU	Anzahl der Strafverfahren	Zentrale Statistikdatenbank für Ermittlungs- und Strafverfolgungsdaten	Daten werden nicht veröffentlicht
IE	Gemeldete rassistisch motivierte Straftaten	Zentrales Amt für Statistik (CζΑΕω,τ ΕΣΕσPEσνΣπυ άυνζ,)	Veröffentlichte Daten: Büro zur Förderung der Integration von Migranten
IT	Erfasste diskriminierende Handlungen gegen Minderheiten aufgrund der ethnischen Herkunft, der Rasse, der religiösen Weltanschauung, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität oder einer Behinderung	Italienische Staatspolizei (ϊ θπαΟΣ σασ ΕΣΕθ), Beobachtungsstelle für die Sicherheit gegen diskriminierende Handlungen (μ PPζ,ωδΣΕθωδθ πζ,ωπΣ Pσνλω,ηηΣ νθΑΕω,θ ΟπσΣΕΕσσαθPνωη σΑΣΕθωη OSCAD)	Daten werden als aggregierte Anzahl der diskriminierenden Handlungen veröffentlicht

ť λζ,πζ,:F ŚA,2 011

Tabelle 6.2: (Fortsetzung)

	Erfasste Daten (gemäß der Definition der Stelle, die die Daten erhebt)	Datenquelle(n)	Veröffentlichung der Daten
LT	Erfasste Fälle, Voruntersuchungen und die Anzahl der Gerichtsverfahren/verurteilten Personen, bei denen Diskriminierung aus Gründen der Nationalität, Rasse, des Geschlechts, der Abstammung, Religion oder Zugehörigkeit zu einer anderen Gruppe oder die Anstiftung zu Handlungen gegen Angehörige einer bestimmten Nationalität, Rasse, ethnischen Gruppe, Religion oder sonstigen Gruppe eine Rolle gespielt hat	Abteilung für Informationstechnologie und Kommunikation im Innenministerium (őÁάθωη ΣΕάΚΘΡσωνεšų αζπΣω ΕΣη ζΑΕΣΡπ ωαΐ,ρ αχΣλΡωζ,dΚΣιų η σΑΡΡΕΖ,ωαΦF)	Daten werden nicht veröffentlicht
LU	Vergehen gegen Personen, Rassendiskriminierung (őÁάωΣνΕΦΦΑΡν θΑΕωζτζΡπζωΦΑ-ΑζΡ,α ΡνωησΑΣΕΦΘΑΡωΣνΣπζF)	Polizei von Luxemburg (ī θπαν ζ GωΣΑα-DλνΣπζ)	Veröffentlichte Daten: jährlicher Tätigkeitsbericht der Polizei (SΣππθωΐ α΄ΑνΕδδΕεα ζτΣī θπαν ζ GωΣΑα-DλνΣπζ)
LV	Anzahl der Strafverfahren aufgrund von Anstiftung zu Hass aus Gründen der Nationalität, der ethnischen Herkunft oder der Rasse	Sicherheitspolizei (DωΦšīυΣF πθπανΣ)	Daten werden nicht veröffentlicht
MT	Rassistisch motivierte Straftaten	Polizei von Malta	Daten werden nicht veröffentlicht
NL	Fälle von Straftaten mit diskriminierendem Charakter, die von der Polizei erfasst werden (DθΘωα ζπ θπΕάζ,Ο ζωζ,ΟΡΕωζ,ωαζζ Α ΣΣΑΟζπζδζωαζσΑναζΑΕζ,Αη ζΕζ,ζΑα ΡνωσησΑΣΕΘαΦΚΣωΣΚΕζυ)	Nationales Kompetenzzentrum der Polizei für Vielfalt (ýΣΑαζπαΚ Εгπζωΐδ ΡζζΑΕωλη DαδζωΡΡΕζδΕδΣΑαζī θπΕάζ)	Veröffentlichte Daten: Jahresbericht über Straftaten mit diskriminierendem Charakter (CωσησΑΣπΕζδΡυζζπαΡνωσησΑΣΕάζ)
PL	Eingeleitete Verfahren und nachgewiesene Straftaten in Verbindung mit Hassvergehen aufgrund von Unterschieden der Nationalität, der ethnischen Herkunft, der Rasse oder der Religion; Fälle mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Motiven, die von Strafverfolgungsbehörden bearbeitet werden; Verurteilungen im Sinne einschlägiger Artikel des Strafgesetzbuchs	Kriminalstatistiksystem der Polizei (Temida); Staatsanwaltschaft; nationales Strafregister	Daten werden nicht veröffentlicht
PT	Rassistisch motivierte Straftaten, die von der Polizei erfasst werden	Generaldirektion für Justizpolitik (Dαα,νį ėθ-GζωΣπαΣ ī θπΕανΣαζčλΡΕφiΣ)	Daten werden nicht veröffentlicht
RO	Es werden keine offiziellen Daten zu rassistisch motivierten Straftaten erhoben	k. A.	k. A.
SE	Straftaten mit festgestelltem Hassmotiv, die der Polizei gemeldet werden (πθπΡΣΑη ϗπΑσΑΟΣωη ζαααζ,ΑΕαιζ,ωΣαζ ώΣΕυωΘΕΕΡη θΕΦδ)	Schwedischer nationaler Rat für Verbrechensbekämpfung (BωΘΕΕΡΦδαζ,υeΟΟΣΑαζ,φαζΕ)	Veröffentlichte Daten: Jahresbericht zu Statistiken über Straftaten mit nachgewiesenem Hassmotiv, die der Polizei gemeldet werden (ΕΣΕΦΡΕΔΚδδζωπθπΡΣΑη ϗπΑσΑΟΣωη ζαααζ,ΑΕαιζ,ωΣαζ ώΣΕυωΘΕΕΡη θΕΦδ)
SI	Straftaten mit dem Motiv der Intoleranz gegenüber Rasse, ethnischer Herkunft und Religion	Polizeidirektion (ī θπανσΡΚζ λπωοΣ)	Daten werden nicht veröffentlicht
SK	Rassistisch motivierte Straftaten, Daten zu Personen, die strafrechtlich verfolgt werden oder gegen die ermittelt wird (ωΣΡΘδΘη θΕΦδΘδΣΑъ ΕάΡΕΑъ čσΑΑΘΓť, Ľ'αΣκζ υ ΡΕάώΣΑýνώΣ οešζΕωΦδΣΑýνώΘΡΘυъνώ)	Innenministerium, Polizei (CσΑΡΡΕζωΡΕδΘδΑĽΕωΣ, ī θπδνΣ)	Veröffentlichte Daten: Monatsbericht zu Kriminalstatistiken (ŠΣΣΕΦΡΕΔΚΣ Κωησ σΑΣπΣΕεδ τΘδζΑΡΚζ,κωζ,πλυπΔΚζ)
UK	*EAOπΣΑα, š θωαπωΣΑαλΑαε ΣπζF*: Straftaten, die gemäß den Vorschriften des Innenministeriums (*Hθη ζ υάυνζ*) erfasst werden können *νώΘΕΕπΣΑα*: rassistische Vorfälle, die von der Polizei erfasst werden; Klagen aufgrund von rassistischen Hassverbrechen	*EAOπΣΑα,š θωαπωΣΑαλΑαε ΣπζF*: Vereinigung der Polizeichefs (*ΑΡΡΘνΣΕΦΘΑΘ άC ώπζά ī θπανζ υάυνζωΦ*) *νΘΕπΣΑα*: Staatsanwalt (*ī ωΦνλωΣΕΘωFσΡνΣ1*)	Veröffentlichte Daten: *EAOπΣΑα,š θωαπω πΣΑαλΑαε ΣπζF*: Gesamtzahl der von der regionalen Polizei in England, Nordirland und Wales pro Kalenderjahr erfassten Straftaten *νώΘΕΕπΣΑα*: Jahresbericht zu Hassverbrechen (Geschäftsjahr)
HR	Gemeldete Straftaten aufgrund von Rassendiskriminierung oder sonstiger Diskriminierung (SΣΡΑΣσαωλΟΣ αΡΡΚωησ σΑΣνσΣ)	Innenministerium (CσΑΡΡΕΣωΦΕδΣλ ΑλΕΣωΑκαύπ θΡπΘδΣ)	Veröffentlichte Daten: Übersicht über Basisindikatoren zur öffentlichen Sicherheit (žζη ζπΑσύΡσΟλωΑΘΡΑσύπΘΚΣκΣΕζ,πΣ)

t' λζπζ:F SA,2 011

Die Untersuchungen der FRA haben ergeben, dass es oftmals schwierig ist, zwischen ethnischer und religiöser Diskriminierung zu unterscheiden. Für die Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) beispielsweise wurden 23 500 Angehörige verschiedener Gruppen ethnischer Minderheiten und Einwanderer in allen 27 EU-Mitgliedstaaten befragt. Etwa 40 % aller Befragten bezeichneten sich selbst als Muslime. Viele der Angehörigen der befragten Minderheitengruppen gaben an, diskriminiert zu werden, wobei fast die Hälfte der muslimischen Befragten nicht unterscheiden kann, ob der Grund für die Diskriminierung „Religion oder Weltanschauung" oder „ethnische Herkunft/Migrationshintergrund" sind.

Die Tabellen 6.3 bis 6.5 veranschaulichen die Tendenzen, die sich aus den offiziell erfassten und veröffentlichten Daten zu rassistischen, antisemitischen und (rechts-) extremen Straftaten in einzelnen EU-Mitgliedstaaten ableiten lassen. Für eine Aussage zu Tendenzen bei Straftaten aufgrund von Islamfeindlichkeit werden auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht genügend Daten erhoben. Direkte Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten können und sollten an dieser Stelle nicht angestellt werden, da eventuell beobachtete Schwankungen auf die Datenerhebungspraktiken auf nationaler Ebene zurückzuführen sind.

Die in diesen Tabellen enthaltenen Daten weichen von den Daten im Jahresbericht der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) über Hassverbrechen ab, den das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) veröffentlicht.[7] Der Jahresbericht des BDIMR enthält Daten zu Hassverbrechen, die die Regierungen der 56 Mitgliedstaaten der OSZE, Partnerorganisationen und NRO in diesem Bereich vorgelegt haben.

Die in den Tabellen 6.3 bis 6.5 dargestellten Daten stammen aus den offiziellen und öffentlich verfügbaren Berichten zu rassistisch motivierten Straftaten, die die entsprechenden Behörden des jeweiligen EU-Mitgliedstaats veröffentlichen. Sie zeigen, was offizielle Strafverfolgungsdaten in Bezug auf rassistisch motivierte Straftaten aussagen können.

Bei der Betrachtung von Tendenzen darf die Anzahl der erfassten Vorfälle rassistisch motivierter Straftaten nicht mit der tatsächlichen Anzahl der rassistisch motivierten Straftaten verwechselt werden. Zum einen ist nicht nur allgemein anerkannt, dass (wie bei vielen Formen zwischenmenschlicher Kriminalität) bei weitem nicht alle rassistisch motivierten Straftaten erfasst werden, zum anderen gibt es Schwankungen von Jahr zu Jahr innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, die beispielsweise auf die folgenden Faktoren zurückgeführt werden können:

- Definition rassistisch motivierter Straftaten im Strafrecht;
- Änderungen in Bezug auf die Erfassung (der Merkmale) von Fällen rassistisch motivierter Straftaten;
- Bereitschaft der Opfer und/oder Zeugen, Vorfälle zu melden;
- tatsächliche Häufigkeit rassistisch motivierter Straftaten.

Vielversprechende Praktik

Aufklärung übe da Holocaust und Ve hinde ung von Ve bre ha gg en die Menschlichkeit

Seit dem JahrF2003 entwickelt die kroatische Bildungsbehörde den Lehrplan in Schulen weiter und hat ein Schulungsprogramm für Lehrer eingeführt, mit dem diese in die Lage versetzt werden, die Aufklärung über den Holocaust und die Verhinderung von Verbrechen gegen die Menschheit (ī θλčΣδΣΑκζ θ ώθηθΚΣλΡΕλ σΡπώζčΣδΣΑκλ ηπθčσΑΣ πώΘΕδ čθδκζčΑΘΡΕδ) in den Unterricht einzubinden. Insgesamt 517F Lehrer haben an den jährlich stattfindenden dreitägigen Seminaren zu diesem Thema teilgenommen sowie selbst Inhalte erarbeitet und Schülerprojekte durchgeführt. Außerdem schickt die Behörde jedes Jahr ein Rundschreiben an alle Schulen und erinnert an den Holocaust-Gedenktag, um die Nachhaltigkeit und den Erfolg der Initiative sicherzustellen.

Der Europarat hat zusammen mit der OSZE eine Website mit Informationen zum Völkermord an den Roma eingerichtet (www.romagenocide.org). Die Website umfasst eine Datenbank zum Völkermord an den Roma mit einer virtuellen Bibliothek nützlicher Veröffentlichungen und einer interaktiven Landkarte, auf der für jedes europäische Land die besonderen Merkmale zu diesem Thema auf nationaler Ebene angezeigt werden können. Die Website bietet außerdem Informationen zu Lehrplänen, verfügbaren Lehrmaterialien, Schulbüchern, Gedenkstätten und innovativen Praktiken von Ministerien, der Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen, Museen und Schulen.

ε ζœζ‚ω ΐΑάθω ΣΕœθΑζΑ: ώθΣΕœΡνώζ ΒσσλΑΟΡυζώΕωσζ (Agencije za odgoj iFobrazovanje) Α Α Α.Σηθθ.ώμψ σΑσζ2.πώπ?θπΕœθΑ=νθη άνθΑΕζ ΑΕΣδσζΑ =ΣώΕωνζ&σα=32 04:πθλΣδΣΑκζ-θώθηθΚΣλΡΕλ-η θώΣ-πθΡΕΣΕΣΕζ η ζπΑΣ-δωσζσΑΘΡΕ-λ-θσΟΘκλ-œθυώΣηθδΣΑκλ&νΣΕσα=273:πθδσζΡΕ

7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) (2011).

Die Tabellen 6.3 bis 6.5 sollten daher als Richtwerte für die Fluktuationen bei der Erfassung rassistisch motivierter Straftaten betrachtet werden. Sie sollten nicht herangezogen werden, um die Prävalenz rassistisch motivierter Straftaten in einem EU-Mitgliedstaat widerzuspiegeln. Das nachstehende Beispiel zeigt, weshalb keine Vergleiche zwischen Mitgliedstaaten angestellt werden sollten.

Mitgliedstaaten, in denen wenige Fälle rassistisch motivierter Straftaten erfasst werden, weisen bei den erfassten Straftaten tendenziell die größten jährlichen Schwankungen auf. Dies zeigt sich beispielsweise an dem 300-prozentigen Anstieg der erfassten rassistisch motivierten Straftaten in **Zypern** zwischen 2009 und 2012, dem Rückgang um 11,8 % in **England** und **Wales** oder dem Rückgang um 15,9 % in **Deutschland**.

Tabelle 6.3: Trends bei den offiziell erfassten rassistisch motivierten Straftaten im Zeitraum 2000 bis 2010, Anzahl der erfassten Vorfälle und jährliche Schwankungen bei den erfassten Straftaten, nach Land

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AT	450	528 17,3 %	465 -11,9 %	436 -6,2 %	322 -26,1 %	406 26,1 %	419 3,2 %	752 79,5 %	835 11 %	791 -5,3 %	1 040 31,5 %
BE	757	751 -0,8 %	727 -3,2 %	848 16,6 %	1 021 20,4 %	1 226 20,1 %	1 362 11,1 %	1 318 -3,2 %	1 193 -9,5 %	1 086 -9 %	924 -14,9 %
CY	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2	18 800 %	3 -83,3 %	6 100 %	8 33,3 %	32 300 %
DE	k. A.	14 725	12 933 -12,2 %	11 576 -10,5 %	12 553 8,4 %	15 914 26,8 %	18 142 14 %	17 607 -2,9 %	20 422 16 %	19 468 -4,7 %	16 375 -15,9 %
DK	28	116 314,3 %	68 -41,4 %	53 -22,1 %	37 -30,2 %	87 135,1 %	227 160,9 %	35 -84,6 %	113*	73 -35,4 %	62 -15,1 %
FI	495	448 -9,5 %	364 -18,8 %	522 43,4 %	558 6,9 %	669 19,9 %	748 11,8 %	698 -6,7 %	1 163*	1 385 19,1 %	1 168 -15,7 %
FR	903	424 -53 %	1 317 210,6 %	833 -36,8 %	1 574 89 %	979 -37,8 %	923 -5,7 %	723 -21,7 %	864 19,5 %	1 841 113,1 %	1 352 -26,6 %
IE	72	42 -41,7 %	100 138,1 %	62 -38 %	84 35,5 %	94 11,9 %	173 84 %	214 23,7 %	172 -19,6 %	128 -25,6 %	122 -4,7 %
LU	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	14	17 21,4 %	21 23,5 %	28 33,3 %	24 -14,3 %
NL	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	1 223	1 089 -11 %	1 168 7,3 %
SE	2 703	2 785 3 %	2 391 -14,1 %	2 436 1,9 %	2 414*	2 383 -1,3 %	2 575 8,1 %	2 813 9,2 %	4 826*	4 707 -2,5 %	4 338 -7,8 %
SK	35	40 14,3 %	109 172,5 %	119 9,2 %	79 -33,6 %	121 53,2 %	188 55,4 %	155 -17,6 %	213 37,4 %	132 -38 %	114 -13,6 %
UK: EN & WAL**, ***	25 116	30 133 20 %	31 034 3 %	35 022 12,9 %	37 074 5,9 %	41 459 11,8 %	42 554 2,6 %	38 351 -9,9 %	36 762 -4,1 %	35 705 -2,9 %	31 486 -11,8 %
UK: NI**	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	1 006	1 183 17,6 %	1 044 -11,7 %	1 036 -0,8 %	1 061 2,4 %
UK: SCO**	k. A.	k. A.	1 699	2 673 57,3 %	3 097 15,9 %	3 856 24,5 %	4 294 11,4 %	4 474 4,2 %	4 543 1,5 %	4 564 0,5 %	4 513 -1,1 %
UK: EN, NI, WAL****										43 426	39 311 -9,5 %
HR	k. A.	1	0	1	3 200 %	0	9	5 -44,4 %	8 60 %	6 -25 %	11 83,3 %

HσΑΑζσΡζ: ρζωΩπζσνώίζΚ ΒΑΑζΑΑ λωσΑΑζωώΣπυζ σΑζΡΕ Ά-Ċ dΕΟπζαΡΕΣΣΕΡΣ ΑΟζΡΕζπΕΑ ζωσζΑ,Α σνώΕη Α σΡνώίζΑσζΑΕ Ά-Ċ dΕΟπζαΡΕΣΣΕζΑ. Α λόΟωλΑσα δθΑπ ΑσζωλΑΟζΑσα ζωΕ ωΣΡΡλΑΟΡπωΣgσΡΑ σνώΕη dΕσα ζη ρ θωΕώύδ ζΩΠζσνώυΣω* *G ζΡνώнΕΡΗΣώύωΑ πωσυ σΡČ жαιι.D ΣΕζΑн λΆ λη σΣΡΡζΑ:Ε š πΕ ΑΟΠΣΑσ,ε Αýπε Σπζ Ρ,š όπš θωσαπΣΑσλ Ασα Cyπ νώθΕΕΠΣΑσα.* ** ΕωΣάΕΣΕζΑΣ λόΟωλΑσδ θΑŚ ΣΡΡζλ ΑσŚ ζπΟΟθΑ. **** Σπζ Ασζωΐ Ε ώύωΣΑΛΣωι σΡD ζнζη υζψδ θΑσζωρ ζωζσΑσΟλΑΟσζωϋ θπσнζσνώίζσΡ(Association of Chief Police Officers)ζ ωΣΡΡΟΡΕΟΡνώη θΕσδσΐωΕζ ΕωΣάΕΣΕζΑ.*

ťλζπζ: F ŚA,2 011

Tabelle 6.4: Tendenzen bei den offiziell erfassten antisemitischen Straftaten im Zeitraum 2001 bis 2010, Anzahl der erfassten Vorfälle und jährliche Schwankungen bei den erfassten Straftaten, nach Land

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AT	3	20 566,7 %	9 -55,0 %	17 88,9 %	8 -52,9 %	8 0,0 %	15 87,5 %	23 53,3 %	12 -47,8 %	27 125,0 %
CZ	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	23	14 -39,1 %	18 28,6 %	27 50,0 %	48 77,8 %	28 -41,7 %
DE	1 629	1 594 -2,1 %	1 226 -23,1 %	1 346 9,8 %	1 682 25,0 %	1 662 -1,2 %	1 561 -6,1 %	1 496 -4,2 %	1 690 13,0 %	1 268 -25,0 %
FR	219	936 327,4 %	601 -35,8 %	974 62,1 %	508 -47,8 %	571 12,4 %	402 -29,6 %	459 14,2 %	815 77,6 %	466 -42,8 %
NL	41	60 46,3 %	50 -16,7 %	58 16,0 %	65 12,1 %	108 66,2 %	50 -53,7 %	141 182,0 %	209 48,2 %	286 36,8 %
SE	115	131 13,9 %	128 -2,3 %	151 18,0 %	111 -26,5 %	134 20,7 %	118 -11,9 %	159 34,7 %	250 57,2 %	161 -35,6 %
UK*	310	350 12,9 %	375 7,1 %	532 41,9 %	459 -13,7 %	598 30,3 %	561 -6,2 %	546 -2,7 %	926 69,6 %	639 -31,0 %
UK: EN, NI, WAL**									703	488 -30,6 %

Hinweise: Quellen: Bundeskriminalamt (BKA), Deutschland; Ministerium für Justiz, Tschechische Republik; Ministerium für Inneres, Frankreich; Ministerium für Inneres, Niederlande; Nationales Büro für Menschliche Rechte, Schweden; Home Office, Vereinigtes Königreich

* Angaben für England, Wales und Nordirland; Quelle: Community Security Trust

** Angaben für England, Wales und Nordirland; Quelle: Association of Chief Police Officers

Stand: FSA, 2011

Tabelle 6.5: Tendenzen bei den offiziell erfassten rechtsextremen Straftaten im Zeitraum 2000 bis 2010, Anzahl der erfassten Vorfälle und jährliche Schwankungen bei den erfassten Straftaten, nach Land

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AT	291	301 3,4 %	261 -13,3 %	264 1,1 %	189 -28,4 %	188 -0,5 %	204 8,5 %	280 37,3 %	333 18,9 %	356 6,9 %	335 -5,9 %
CZ	364	452 24,2 %	473 4,6 %	335 -29,2 %	364 8,7 %	253 -30,5 %	248 -2,0 %	196 -21,0 %	217 10,7 %	265 22,1 %	252 -4,9 %
DE	k. A.	10 054	10 902 8,4 %	10 792 -1,0 %	12 051 11,7 %	15 361 27,5 %	17 597 14,6 %	17 176 -2,4 %	19 894 15,8 %	18 750 -5,8 %	15 905 -15,2 %
FR	207	198 -4,3 %	179 -9,6 %	148 -17,3 %	461 211,5 %	419 -9,1 %	301 -28,2 %	247 -17,9 %	129 -47,8 %	181 40,3 %	127 -29,8 %
NL	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	85	113 32,9 %	134 18,6 %
SE	566	392 -30,7 %	324 -17,3 %	448 38,3 %	306*	292 -4,6 %	272 -6,8 %	387 42,3 %	667*	538 -19,3 %	421 -21,7 %

Hinweise: Quellen: Bundeskriminalamt (BKA), Deutschland; Ministerium für Justiz, Tschechische Republik; Ministerium für Inneres, Frankreich; Ministerium für Inneres, Niederlande; Nationales Büro für Menschliche Rechte, Schweden; Home Office, Vereinigtes Königreich

* Abweichende Angaben für England, Wales und Nordirland; Quelle: Association of Chief Police Officers

Stand: FSA, 2011

Der Anstieg in Zypern ist auf lediglich 24 Vorfälle zurückzuführen, während die Rückgänge in England und Wales sowie in Deutschland jeweils von 3000 Vorfällen abhängen. Beobachtete Schwankungen müssen daher jeweils für sich allein und unter Berücksichtigung von Änderungen in den Datenerhebungspraktiken auf nationaler Ebene sowie in Bezug auf sowohl den nationalen Kontext und den Erfassungszeitraum der Vorfälle rassistisch motivierter Straftaten betrachtet werden.

In den **Niederlanden**, **Nordirland**, **Österreich** und **Zypern** sowie in **Kroatien** wurden mehr rassistisch motivierte Straftaten erfasst (Tabelle 6.3). In allen anderen Mitgliedstaaten, die offizielle Daten veröffentlichen, ist ein Rückgang festzustellen. Die Zahl der offiziell erfassten antisemitischen Straftaten nahm in den **Niederlanden** und in **Österreich** zu, während in allen anderen Mitgliedstaaten, die offizielle Daten veröffentlichen, ein Rückgang zu beobachten ist (Tabelle 6.4). In Bezug auf rechtsextreme Straftaten verzeichnen alle Mitgliedstaaten, die Daten veröffentlichen, bei den offiziell erfassten Straftaten einen Rückgang, ausgenommen die **Niederlande** (Tabelle 6.5).

AKTIVTÄT DER FRA

Gegen die Unterfassung von Straftaten: Erhebungen zu Erfahrungen mit krimineller Viktimisierung in der EU

Die FRA hat eine Erhebung zu den bisherigen Erfahrungen mit krimineller Viktimisierung durchgeführt – die Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) – und führt drei weitere Erhebungen durch, die sich derzeit in unterschiedlichen Phasen befinden: 1. Wahrnehmungen und Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung im Zusammenhang mit Antisemitismus in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten; 2. Diskriminierung und Viktimisierung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT-Personen); 3. EU-weite Umfrage über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen. Zusammengenommen werden diese Erhebungen ein vollständigeres Bild der Erfahrungen mit krimineller Viktimisierung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der EU ergeben. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden im Jahr 2013 veröffentlicht.

Weitere Informationen:

- *EU-MIDIS: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm;*
- *Wahrnehmungen und Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/jewish-survey-overview_en.pdf;*
- *Diskriminierung und Viktimisierung von LGBT-Personen: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-lgbt-survey/index_en.htm;*
- *EU-weite Umfrage über geschlechtsspezifische Gewalt: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm.*

6.3. Ethnische Diskriminierung in der medizinischen Versorgung

Bevor im folgenden Abschnitt auf die Hinweise auf ethnische Diskriminierung in der medizinischen Versorgung in den EU-Mitgliedstaaten eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene Rechtsinstrumente das Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in den Bereichen medizinische Versorgung, Bildung, Beschäftigung und Wohnraum sicherstellen. Hierzu zählen: die Kinderrechtskonvention, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse[8] und die Europäische Sozialcharta (revidiert).

Darüber hinaus wird angemessener Wohnraum in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard anerkannt. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union legt außerdem fest: „Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten."

Dieser Abschnitt untersucht Fälle ethnischer Diskriminierung in der medizinischen Versorgung vor dem Hintergrund dieser Rechtsinstrumente.

Die frühere Hohe Behörde zum Kampf gegen Diskriminierung und für Gleichheit (*Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, Halde)[9] ermittelte über eine Studie in vier öffentlichen und privaten Einrichtungen in der **französischen** Region Ile-de-France sowie über 116 Interviews und Feldstudien Hinweise auf drei Arten von (tatsächlicher bzw. empfundener) Rassendiskriminierung in der medizinischen Versorgung.[10] Die erste und häufigste Art bezieht sich auf die Diskriminierung von medizinischem Personal durch Patienten, die das medizinische Personal als den „normalen Rassismus" empfindet, dem es täglich ausgesetzt ist.

8 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.

9 Im März 2011 wurde die Halde in das unabhängige Verfassungsorgan des *Défenseur des droits* (Verteidiger der Rechte) eingegliedert.

10 Bertossi, C. und Prudhomme, D. (2011), S. 5.

Bei der zweiten Art handelt es sich um die Diskriminierung der Patienten durch medizinisches Personal.

Die dritte Art betrifft die Diskriminierung von Mitarbeitern in der medizinischen Versorgung untereinander. Laut der Studie melden Opfer ethnischer Diskriminierung die Vorfälle weder der Geschäftsleitung noch bei Beschwerdestellen. Krankenhausleiter, die ebenfalls befragt wurden, gaben sogar an, dass sie nichts von ethnischer Diskriminierung in Gesundheitseinrichtungen wüssten und sich daher nicht um das Problem gekümmert hätten.

In **Spanien** veröffentlichte der Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse (*CΘAPζκθπΣωΣΣπωθηθνσΑαζ ΣΣσΟΛΣτασΣαζ, ΕωΣΕΘeΑθαΦΡνωσηαΑΣνσΑαζ ΣΡπζωΡΘΑΣΡπθωζτθωΟζΑωΣνΣΣτθ eΕΑσνθ*) im April 2011 einen Bericht über die Funktionsweise des von ihm im Juni 2010 eingerichteten Netzes der Unterstützungszentren für Diskriminierungsopfer (*ŠζασαζνζΑΕωθΡαζ ΣΡΟΡΕΖΑνσΣδόνΕσηΣΡαζ, αΦΡνωσηαΑΣνσΑπθωωθσΟζΑωΣνΣτθ eΕΑσνθ*).[11] Laut dem Bericht hat sich das Netz in den ersten sieben Monaten seines Bestehens mit 235 Fällen mutmaßlicher Diskriminierung beschäftigt, von denen 212 bestätigt wurden, davon 9 im Gesundheitssektor. Außerdem führte der Rat im Jahr 2010 unter 556 Angehörigen von ethnischen Gruppen und Migrantengruppen in Spanien eine Erhebung zu deren Wahrnehmung von Diskriminierung durch.[12] Die Ergebnisse dieser im März 2011 veröffentlichten Erhebung zeigen, dass 28,8 % der Befragten angaben, nach ihrem Empfinden in den letzten 12 Monaten im Gesundheitsbereich diskriminiert worden zu sein.

Die Unterschiede bei Fällen mutmaßlicher Diskriminierung und der wahrgenommenen Diskriminierung der Betroffenen, die durch diese Art der Erhebung aufgedeckt wurden, könnten darauf hindeuten, dass die Wege, über die Beschwerden vorgebracht werden können, für die betroffenen Minderheiten schwer zugänglich sind.

Fälle (mutmaßlicher) ethnischer Diskriminierung in der medizinischen Versorgung werden bisweilen durch die Gewährung von Schadensersatz für (mutmaßliche) Diskriminierungsopfer beigelegt. Der Ombudsmann für Gleichstellung (*DαΡΚωσηαΖωαΑΟΡθηυλαΡηΣΑΑΖΑ*) in **Schweden** war an einem Fall beteiligt, in dem im Jahr 2011 eine Beilegung erreicht wurde. In diesem Fall hatten Mitarbeiter einer medizinischen Einrichtung offenbar eine kurdische Frau beschimpft, weil sie es nach dem Empfinden der Mitarbeiter nicht geschafft hat, sich in die schwedische Gesellschaft zu integrieren. Als sie sich in Behandlung begab, stellte ihr ein Arzt wiederholt die Frage, weshalb sie nach 15 Jahren im Land immer noch kein Schwedisch gelernt habe, und machte abfällige Bemerkungen über die Tätowierungen in ihrem Gesicht. Im Rahmen der Beilegung gewährte ihr der Rat des Bezirks Karlstad eine Entschädigungssumme von 30 000 SEK (3000 EUR).[13]

Nur wenige Mitgliedstaaten erheben jedoch Daten zur Nationalität und/oder zum Geburtsland von Personen, die medizinische Versorgung in Anspruch nehmen, während lediglich das **Vereinigte Königreich** speziell Daten zur ethnischen Herkunft sammelt. In den meisten Mitgliedstaaten macht dies daher eine umfassende oder vergleichende Analyse von Ungleichheiten in der medizinischen Versorgung zwischen Angehörigen von ethnischen Gruppen und der Mehrheitsbevölkerung unmöglich.

6.4. Ethnische Diskriminierung in der Bildung

Wenn auch formell gesehen in den EU-Mitgliedstaaten ein offener Zugang zu Bildung besteht, sehen sich Angehörige von ethnischen Gruppen in der Praxis weiterhin mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert: Segregation, diskriminierenden Anmelde- und Prüfverfahren, fehlende oder ihnen nicht zur Verfügung stehende Vorschuleinrichtungen oder Mittelkürzungen für die Bildung. Besonders die Kinder von Roma haben oft keinen uneingeschränkten Zugang zur Bildung.

Dieser Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über die politischen Strategien und Praktiken, die zu ethnischer Diskriminierung in der Bildung führen können oder geführt haben. Anschließend werden konkrete Erfahrungen mit ethnischer Diskriminierung in der Bildung beschrieben, die über Untersuchungen in den EU-Mitgliedstaaten aufgedeckt wurden. Zum Schluss wird auf die Diskriminierung von Roma in der Bildung eingegangen.

> *„Das Fußballspiel ist ein Spiegelbild der Gesellschaft. Wenn Fußballspieler rassistisch beschimpft werden, dann ist das ein Spiegelbild der Gesellschaft, in der wir leben. Wir müssen uns dessen bewusst sein und dürfen nicht wegsehen. Das Fußballspiel ist ein Spiegelbild der Gesellschaft, und wir müssen uns dessen bewusst sein und dürfen nicht wegsehen.“*
>
> *Ombudsmann für Gleichstellung (2011)*

11 Spanien, Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse, Netz der Unterstützungszentren für Diskriminierungsopfer (2011).

12 Spanien, Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse (2011).

13 Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011a).

6.4.1. Pol tische Konzepte und Praktiken

Die Vereinten Nationen und nationale Überwachungsorgane haben auf Hindernisse beim Zugang zu Bildung in den EU-Mitgliedstaaten für ethnische Gruppen hingewiesen. In seinem Bericht über Spanien aus dem Jahr 2011 äußerte der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) Bedenken hinsichtlich der Existenz von „Ghetto-Schulen" für Kinder von Migranten und Roma.[14] Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) sprach in ihrem Bericht über Spanien aus dem Jahr 2011 ähnliche Bedenken an und erklärte, immer wieder Berichte über „Ghetto-Schulen" für Kinder von Einwanderern und Roma in bestimmten Landesteilen sowie über diskriminierende Praktiken bei den Zulassungsverfahren zu erhalten, bei denen öffentlich geförderte Privatschulen ihre Schüler beliebig auswählen können.[15]

In seinen abschließenden Bemerkungen zum **Vereinigten Königreich** weist der CERD auf die verhältnismäßig erfolglosen Maßnahmen gegen schlechtes Abschneiden in Schulen hin, vor allem bei den Gruppen, die als besonders anfällig ermittelt wurden: Kinder von Sinti, Roma und Travellers sowie von Einwanderern aus dem afro-karibischen Raum.[16]

Die britische Regierung kündigte im April Änderungen am EMAG-Programm (*EEώΑσν CσΑθωΕe Aνώχ,δζη ζΑΕ GωΣΑΕ*) an, das darauf abzielt, die Leistungsrückstände von Schülern aus ethnischen Minderheitengruppen wettzumachen, bei denen das Risiko eines schlechten Abschneidens am größten ist.[17] Die Equality and Human Rights Commission (EHRC) – das nationale Menschenrechtsorgan – äußerte dahin gehend Bedenken, dass das EMAG-Programm seinen zweckgebundenen Status verlieren würde, wenn es Teil des „Dedicated School Grant"-Systems wird. Dadurch könnten die Schulen nach eigenem Ermessen den Umfang des zielgerichteten Unterrichts für Schüler aus ethnischen Minderheiten erhöhen oder reduzieren,[18] was das Risiko mit sich bringt, dass die Unterstützung für Schüler aus der schwarzen Bevölkerung und Schüler aus ethnischen Minderheitengruppen zurückgefahren wird.

In ihrer Antwort an den CERD entgegnete die britische Regierung jedoch, sie gehe davon aus, dass die Schulen am besten wissen, wie sie die Leistungen und Aussichten von Schülern aus der schwarzen Bevölkerung oder aus ethnischen Minderheiten (einschließlich Sinti, Roma und Travellers) verbessern können, weshalb die Regierung den Schulen die Mittel und die Freiheit gebe, um dies zu erreichen. Die Regierung gibt an, dass den Schulen im Jahr 2011 Mittel in Höhe von 210 Mio. GBP im Rahmen des einheitlichen Dedicated School Grant zur Verfügung stehen.[19]

6.4.2. Erfahrungen mit ethnischer Diskriminierung und Segregation in der Bld ung

Untersuchungen haben gezeigt, dass Kinder aus einer ethnischen Minderheit in mehreren EU-Mitgliedstaaten Erfahrungen mit diskriminierender Behandlung oder Segregation gemacht haben. Im Rahmen der Studie zu ethnischen und sozialen Unterschieden in der Bildung aus der Vergleichsperspektive (*EEώΑσν ΣΑα θνΣτ Dσόζωζ Αν PσΑ ΕαλνΣΕθΑσΑΣ Cθη πΣωΣΕσδζ ΐζωθπζνΕσδζ*)[20] des Projekts *EEώΑσν Dσόζωζ Αν PσΑ ΕαλνΣΕθΑ ΣΑα Dσδζωσ ΑΟ ΐ ωθΡπζνΕΡ σθωΆωνΣΑ ι θλΕώσΑ ΣΑ ΕΑτΣωζα Ελωθπζ* (Edumigrom) wurden ca. 5000 Schüler (Migranten der zweiten Generation und Roma) im Alter von 14 bis 17 Jahren befragt, die sich im letzten Jahr des Pflichtschulunterrichts befanden. Diese vergleichende Erhebung, die unter dem siebten Rahmenprogramm der Europäischen Kommission finanziert wurde, wurde im Jahr 2009 in acht Mitgliedstaaten durchgeführt: **Dänemark**, **Deutschland**, **Frankreich**, **Rumänien**, **Slowakei**, **Tschechische Republik**, **Ungarn** und **Vereinigtes Königreich**.

In den Ende Dezember 2010 veröffentlichten Ergebnissen der Studie heißt es, dass sich die Bedingungen und täglichen Praktiken, denen Kinder aus „sichtbaren" Minderheitengruppen in der Schule kontinuierlich ausgesetzt sind, im Verhältnis sehr negativ auf ihre Leistungen und Fortschritte auswirken. Außerdem führen diese Bedingungen und Praktiken zu einer fortgesetzten und dauerhaften Weiterführung der ethnischen Ungleichheiten und machen es für die Schüler noch schwieriger, den Teufelskreis zu durchbrechen, um die gleichen Chancen und Aussichten wie ihre Altersgenossen zu haben.[21]

In Bezug auf ethnisch motiviertes Mobbing deckte die Erhebung zudem wichtige Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf. In der **Tschechischen Republik** berichteten 60 % der Schüler von derartigem Mobbing, verglichen mit 90 % der Schüler in **Frankreich**, **Ungarn** und im **Vereinigten Königreich**.[22]

14 Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Vereinte Nationen, CERD) (2011a).
15 Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2011a), S. 18.
16 Vereinte Nationen, CERD (2011b), S. 6.
17 Vereinigtes Königreich, Department of Education (2011).
18 Vereinigtes Königreich, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2011), S. 39.
19 Vereinigtes Königreich, Regierung des Vereinigten Königreichs (2011).
20 Szalai, J. et al. (2010).
21 Szalai, J. et al. (2010), S. 173.
22 Szalai, J. et al. (2010), S. 121.

Auch in **Deutschland** gibt es Hinweise auf ethnische Diskriminierung in der Bildung. Die Situation von Menschen türkischer Herkunft war Thema des im Januar veröffentlichten 11. Jahresberichts des Zentrums für Türkeistudien (ZfT).[23] Im Sommer/Herbst 2010 führte das ZfT eine Erhebung unter 1000 türkischstämmigen Erwachsenen ab 18 Jahren durch, die in Nordrhein-Westfalen leben. Insgesamt gaben 81 % der Befragten an, Erfahrungen mit ethnischer Diskriminierung gemacht zu haben, wobei die Rate der empfundenen Diskriminierung an Schulen und Hochschulen am höchsten war: 60,3 % der Befragten gaben an, Opfer von ethnischer Diskriminierung im Bildungswesen geworden zu sein.

Laut den Ergebnissen der bereits erwähnten Erhebung zur empfundenen Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder der Rasse, die der Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung in **Spanien** durchgeführt hat, waren 52,9 % der Befragten nach eigener Auffassung in den letzten 12 Monaten Opfer von ethnischer Diskriminierung in der Bildung geworden.[24]

6.5. Ethnische Diskriminierung in de Beschäftigung

In diesem Abschnitt werden Fälle ethnischer Diskriminierung in der Beschäftigung beschrieben, die während des Berichtszeitraums ermittelt wurden. Anschließend wird auf Diskriminierungstests beim Zugang zu Beschäftigung eingegangen.

aDoPKωη σAαζωλAOζΑ ΣλΡ GωήAαιζΑ αιζωŠΣΡΡζ θαιζωσιζω ζΕύΑαΡνώζΑ Ηζυ&ΚλΑάΕΚΒΑΑζΑ σαιζ ρζωΑ σα&κτσνώλΑΟ σιζωση ΕG-ρζυΒΕωΣΟ σ́ζΡΕΟζ,πζΟΕζΑ σαιζ,πζ λΑΕζωη σΑαιζ,αζΑ, σΑΡυζΡΘΑσαιζ,αζ σαιζ Ευωζσνώλ ΑΟ ζσΑζΡ ώθώζΑ ΒζΡνώ»ήΕΘΟΛΑΟΡΑσδζΣΛΡ λΑσ ζσΑζΡ ώθώζΑ Č Σοζ ΡΣΑ ΡΘΗΕΣπζη νώλΕΗ, σαιζ Ηζυ λΑΟ σιζΡ ýζυζ ΑΡΡΕΣΑσΣωσΡ λΑσ σιζωýζυζ ΑΡΔΛΣπΕΗΕ, σιζΑ Α σα&ΡνώΣΕπσνώζΑ λΑσ ΡΘΗΕΣπζΑ σλΡΣη ζΑώΣΠΕΡΘΑ αζ, σαιζ, θπσΣωΕΗΕ FζωΑζωΚΣΑΑ σΣΡ σαιζ,τσιζωε ζΕζ,αζ,ΑΕΑ σ/ΚτλΑΟ σιζωΕλωθπ»ΗΡνώζΑ ΆΑσθΑ ηλ ζσΑζη ŠΣλη σιζωFιζ,σώζ,Ε, σιζω σνώζ,ωώζ,Ε λΑσ σιζΡ Šζ νώΕΡ υζζσΑΕω»νώΕΘΟΕΑ ζωσιζΑ.ц

Šσνώ ΕπΑσζ 2000/43/ΕG σιζΡ ΣΣΕζΡ δθη 29. ŏλΑι 2000 ηλωΑΑΑ ζΑσλΑΟ σιζΡ GπζσνώζωώΣΑσπλΑΟΡΟωΑσιΡΣΕΗζΡ θώΑζ ΆΑΕζ,ΡνώωώΣα σιζωŠΣΡΡζ θαιζωσιζυ ζΕύΑαΡνώζΑ Ηζυ&ΚλΑάΕ

6.5.1. Fäe von ethnischer Diskriminierung in der Beschäftigung

Ein Mitarbeiter der nationalen **französischen** Eisenbahngesellschaft SNCF brachte Ende 2010 seinen Fall vor das Strafgericht von Cambrai, da er an seinem Arbeitsplatz rassistisch diskriminiert und belästigt worden war. Der Mitarbeiter gab an, über sechs Jahre (2003-2009) hinweg aufgrund seiner nordafrikanischen Herkunft von einem Vorgesetzten beleidigt und gemobbt worden zu sein. Die lokale Gruppe der Bewegung gegen Rassismus und für Völkerfreundschaft (*Cθλδζη ζΑΕνθΑΕω,πζ ώΣνΡη ζζΕπθλωηΣη σΕαε ζΑΕω,πζ,ΡπζλππζF*, MRAP) leitete als Zivilklägerin ein Gerichtsverfahren ein. Im Januar verurteilte das Gericht den Angeklagten zur Zahlung von 3000 EUR Schadensersatz, 300 EUR an die MRAP und 600 EUR an das Opfer. Außerdem musste der Angeklagte die Gerichtskosten tragen.

In der Rechtssache *GζωΡνώζΑ C θθαπζe Οζ,ΟζΑ CθλΑΕζ,ω ī ωθαλνΕ C ΣωΚζΕσΑΟ ýΕα* in **Irland** wies der Beschwerdeführer, ein Schwarzer aus Südafrika, nach, dass er belästigt und aufgrund seiner Rasse nicht für eine Beförderung zugelassen worden war.[25] Das Equality Tribunal stellte fest, dass dem Beschwerdeführer nicht der gleiche Zugang zu einer Beförderung gewährt worden war wie irischen Staatsbürgern. Dem Beschwerdeführer wurden 5000 EUR für die Folgen der Belästigung und 10 000 EUR für die Auswirkungen der Diskriminierung in Bezug auf den Zugang zu Beförderung zugesprochen.

Ein Schwarzer, der als LKW-Fahrer bei einem Unternehmen in Göteborg, **Schweden**, beschäftigt war, reichte eine Beschwerde beim Ombudsmann für Gleichstellung ein und gab an, sein damaliger Vorgesetzter habe ihn einen „Nigger" genannt.[26] Der Mann hatte erst kurze Zeit in der Firma gearbeitet, als es zu dem Vorfall kam. Ein Kollege berichtete, dass der Manager gesagt habe „Wo ist der Nigger hin?", als der Mann gerade Werkzeug holte. Kurz nach diesem Vorfall wurde der Mann entlassen. Der Ombudsmann für Gleichstellung befand, dass der Manager den Mann wegen seiner ethnischen Herkunft belästigt hat. Der Ombudsmann für Gleichstellung und das Unternehmen einigten sich, und dem Mann wurden 40 000 SEK (4000 EUR) Schadensersatz zugesprochen.

6.5.2. Diskriminierungstests beim Zugang zu Beschäftigung

Bei Diskriminierungstests handelt es sich um eine Methode zur Ermittlung von diskriminierendem Verhalten, bei der im Namen von Personen, die sich lediglich in Bezug auf ihre „Herkunft" oder ein anderes unzulässiges Kriterium voneinander unterscheiden, ähnliche und aufeinanderfolgende Tests durchgeführt werden.[27] In mehreren EU-Mitgliedstaaten wurden solche Tests durchgeführt, um Hindernisse für die Beschäftigung aufzudecken, die für ethnische Minderheiten bestehen.

23 Sauer, M. (2011).
24 Spanien, Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse (2011).
25 Irland, Equality Tribunal (2011).
26 Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011a).
27 Cediey, E. et al. (2008), S. 9.

Eine Art von Diskriminierungstest im Bereich der Beschäftigung besteht darin, Lebensläufe zu verwenden, bei denen die Namen der Bewerber nicht genannt werden, um ihre angenommene ethnische oder nationale Herkunft zu verbergen. Im November 2010 rief die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) in **Deutschland** ein landesweites Pilotprojekt ins Leben, um diese Methode zu testen, die über 12 Monate hinweg von verschiedenen Unternehmen, Regierungsstellen und Kommunen angewendet wurde. Im Rahmen des Projekts wurden 4000 anonyme Bewerbungen auf 111 Stellen, Ausbildungs- und Studienplätzen verschickt. Im Juni 2011 veröffentlichte die ADS eine Zwischenbewertung des Projekts, die zeigt, dass Bewerber Bewerbungen bevorzugen, bei denen ihre Namen nicht genannt werden.[28]

In **Frankreich** lassen die Rechtsvorschriften zur Chancengleichheit die Möglichkeit zu, anonyme Lebensläufe ohne die Namen der Bewerber zu verwenden.[29] Zwar wird allgemein angenommen, dass diese Methode die Diskriminierungswahrscheinlichkeit senkt, jedoch stellen gemeinsame Untersuchungen des Forschungszentrums der Regierung für Wirtschaft und Statistik (*CZAEdaz SZnúzwúz ZA EnθAθηaz ZE ΣEoPEdλz*) und der Regierungsstelle für Arbeitslose (*ī PtZ ZηπθC*) die potenziellen Vorteile der Nutzung dieser Methode in Frage und zeigen, dass sie kontraproduktiv sein kann. Tausende von Lebensläufen, die Hälfte davon ohne Namen, wurden an 1000 zufällig ausgewählte Unternehmen verschickt. Entgegen allen Erwartungen zeigten die Ergebnisse der Untersuchung, dass der Einsatz von anonymen Lebensläufen die Auswirkungen von Diskriminierung von Kandidaten mit Migrationshintergrund noch verstärken kann. Eine der auffälligsten Erkenntnisse bestand darin, dass Kandidaten aus Einwandererfamilien bei einem nicht anonymisierten Lebenslauf eine Chance von 1:9 auf eine Einstellung hatten, wohingegen dieser Wert bei einem anonymisierten Lebenslauf auf 1:21 fällt. Als eine mögliche Erklärung hierfür wird angegeben, dass Personalverantwortliche möglicherweise weniger gewillt sind, Bewerber einzustellen, deren Adressen in ärmeren, „schwierigen" Gegenden liegen, z. B. in „sensiblen Stadtgebieten" (*ηθAZP λωΣσAZP PZAPαπZF*).[30] Aufgrund der Ergebnisse dieser Untersuchung verwarf die Regierung Pläne, diese Einstellungspraxis allgemein einzuführen.

Eine weitere Möglichkeit, ethnischer Diskriminierung in der Beschäftigung zu begegnen, ist es, die Leistungen von Minderheiten im Beschäftigungssektor und damit ihren Beitrag zur Wirtschaft des jeweiligen Landes und für die EU zu würdigen. Politische Maßnahmen, die ethnisches Unternehmertum unterstützen, werden hier vermutlich eine immer wichtiger werdende Rolle spielen. So tragen ethnische Unternehmer zum Wirtschaftswachstum ihrer direkten Umgebung bei, lassen oftmals vernachlässigte Gewerbe wieder aufleben und verbessern immer mehr die Verfügbarkeit von hochwertigen Mehrwertdiensten. Sie bieten zusätzliche Dienstleistungen und Produkte für Einwanderer und die Einwohner des Gastlandes an und schaffen eine wichtige Verbindung zu den weltweiten Märkten. Außerdem sind ethnische Unternehmer wichtig für die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt.[31]

6.6. Ethnische Diskriminierung im Wohnungswesen

In diesem Abschnitt werden Entwicklungen in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang zu sozialem und privatem Wohnraum, räumliche Segregation und Zwangsräumungen beschrieben.

> *aDoPKωπ σAaZωλAO σπ ε θώΛΛAOPA ZPZA KΣAA αλωνώ αoPKωπ σAaZω Aαιζ GZPZEHZ, πθπΕoPνώZ EωΣEZ OαZA θαιζω ČΣoAΣώη ZA, FΣHνώZ ΑΑλΕHλAOPπΣHAZ, ΣλPPνώπαZ οZAαιζ πθπΕoPνώZ EAEA σNKπλAOZA, AλPPνώπλPP δθA Č αZ EHλPνώήPPZA, δZωA ZσOZωBZ, Š ZνώΕPPσνώZωώZ σΕ, άZώπZ Aαιζ A ολΟΣAO ηλ DΣωZώZA, ZσAOZPνώωHAKEZ, Č σΕA σNKΛAO ΣA EAEPνώZ, σολAOZA θαιζωη ΣAOZπAαιζA νώλΕη δθωαoPKωπ σAaZω Aαιζ A ī ωΣKEdKZA δθA πωδΣEZA AKEZλωZA ZωάθπOZA.ц*
>
> *BήωθαιζPHθώZA θη η σPPΣωPαιζωZωZσAEZA š ΣEoθAZA άήωĆ ZAPνώZAωZνώEZ, FΣνEPώZZEHλη Ć ZAPνώZAωZνώEΣλόΣAOZη ZPPZAZA ε θώAωΣλη (*The Human Right to Adequate Housing*): AAA.θώνώωθω0/DθνληZAEP/ī λυπσΣEoθAP/F 21άωZδάπάHθλPσAOάZA.ποώ*

Eine Ungleichbehandlung beim Zugang zu Wohnraum für ethnische Minderheiten vergrößert das Risiko der sozialen Ausgrenzung und kann zu räumlicher Segregation führen. Berichte von internationalen Überwachungsmechanismen und nationalen Gleichbehandlungsstellen zeigen, dass in mehreren EU-Mitgliedstaaten für ethnische Minderheiten beim Zugang zu Wohnraum Hindernisse bestehen, z. B. Anforderungen an den Wohnsitz oder die Sprachkenntnisse.

Im März 2011 veröffentlichte die nationale Gleichbehandlungsstelle von **Belgien** – das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (*CZAEdaZ άθωΕΔλΣ1 ц ππθωΕλAdEdaZ PZΣAα ц ππθPdEθθAEΘ SΣνoPη*, CEOOR) – die Ergebnisse einer Studie über Diskriminierung von Personen aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara.[32] Dieser Bericht gibt einen Überblick über Vorurteile und Arten der Diskriminierung, denen diese Personen unter anderem im Wohnungswesen ausgesetzt sind. Die Stu-

28 Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2011).
29 Frankreich, Gesetz Nr. 2006-396.
30 Behaghel, L. et al. (2011), S. 2.
31 Eurofound, Rath, J. (2011), S. 5.
32 Belgien, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (CEOOR) (2011a).

die unterstreicht, dass es für Personen aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara schwieriger ist, ein Miethaus oder eine Mietwohnung zu finden, als für andere Ausländer. In seinem im Juni 2011 veröffentlichten Jahresbericht 2010 über Diskriminierung nennt das CEOOR auch Anzeigen von Immobilienmaklern, die diskriminierende Bedingungen hinsichtlich der Herkunft künftiger Mieter stellen. So forderten einige Vermieter sogar, dass sich „keine Schwarzen" melden sollten.[33] In der gleichen Veröffentlichung berichtete das CEOOR, 338 neue Meldungen zu mutmaßlicher Diskriminierung beim Zugang zu oder dem Angebot von Waren und Dienstleistungen im Jahr 2010 erhalten zu haben, bei denen größtenteils die Rasse eine Rolle spielte. Von den 338 Meldungen betrafen 38 % den Wohnraum, und davon beinhalteten 41 % Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft.[34]

Die Halde veröffentlichte im April 2011 eine Empfehlung zur Gleichberechtigung beim Zugang zu Wohnraum und dessen Erhaltung in **Frankreich**.[35] In der Empfehlung wird angemerkt, dass es bei 48 % der 2200 Beschwerden im Wohnungswesen, die seit ihrer Gründung im Dezember 2004 bei der Halde eingegangen sind, um Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft ging. Außerdem wird in der Empfehlung gewarnt, dass die höhere Nachfrage nach Sozialwohnungen aufgrund des Wohnungsmangels und der Wirtschaftskrise dazu führen könnte, dass die Qualität des zugeteilten Wohnraums abnimmt und die Wartezeiten steigen, was zu einer Ungleichbehandlung führen könnte. In der Empfehlung wird betont, dass das Risiko der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung durch private Vermieter, die z. B. gar nicht an Migranten und Ausländer vermieten oder von diesen unverhältnismäßig hohe Kautionen verlangen, für Migranten und Ausländer offenbar besonders groß ist. Daher empfahl die Halde mehrere Maßnahmen: die Einführung von Rahmenbedingungen, die eine angemessene Verfügbarkeit von Sozialwohnungen gewährleisten; eindeutigere Informationen der Maklerverbände über das Verbot von Diskriminierung; höhere Transparenz bei den Verfahren für die Zuteilung von Sozialwohnungen.

Vielversprechende Praktik

Sig el „He kunftsunabhängige Gleichbb andlung bei Ve mietung"

Der Integrationsrat der Stadt Dortmund in Deutschland stellt in Zusammenarbeit mit PlanerladenF e.F V. (einem Verein zur Förderung demokratischer Stadtplanung und stadtteilbezogener Gemeinwesenarbeit) und dem Mieterverein Dortmund Vermietern, die sich zur Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung auf dem Wohnungsmarkt verpflichten, das Siegel „Herkunftsunabhängige Gleichbehandlung bei Vermietung" aus. Ziel dieses Projekts ist es, die Ungleichbehandlung im Wohnwesen zu verhindern.

ε ζσεζ ά σAθωη ΣεθAZA: ύEEπ://A A A .σAEζ.OωΣEθAPπθικ.KEAζE/ Pά ζOζ ά Oπζ.σνώ ζ ώΣAσπλAO.ύEη τ

In seinem Jahresbericht 2010 erklärt der **schwedische** Ombudsmann für Gleichstellung, dass die meisten Beschwerden, die bei ihm eingehen, den Zugang zu Wohnraum betreffen – sowohl den Mietmarkt (einschließlich Mietkriterien, *όBωη ζ.σπσAOPPePEζη*) als auch selbstgenutztes Wohneigentum (*υθPEΣσιPωHEEPη ΣωKAΣ-αζA*). Im Bericht wird angemerkt, dass die ethnische Herkunft der häufigste Grund für Diskriminierung im Wohnungswesen ist.[36]

Österreich änderte im März sein Gleichbehandlungsgesetz[37] und weitete den Schutz vor Diskriminierung aufgrund eines „Naheverhältnisses" aus. Bei dieser Art der Diskriminierung weist eine Person die Merkmale auf, aufgrund derer diskriminiert wird, aber eine andere, ihr nahestehende Person wird deswegen benachteiligt. Außerdem verbietet und ahndet das Gleichbehandlungsgesetz diskriminierende Anzeigen auf dem Wohnungsmarkt, indem dafür ein Bußgeld von bis zu 360 EUR verhängt wird.

Das Progress-Programm der Europäischen Kommission finanzierte eine Studie über den Zugang zu öffentlichem und öffentlich finanziertem Wohnraum in Bezug auf die Gleichbehandlung im Wohnungswesen in Österreich. Laut der Studie haben die nationale Gleichbehandlungsanwaltschaft, lokale Antidiskriminierungsstellen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) wiederholt Fälle gemeldet, bei denen die Zuteilung von öffentlichem Wohnraum in mehreren Kommunen an ausreichende Deutschkenntnisse gebunden war. Dieses Erfordernis bedeutete ein hohes Diskriminierungsrisiko für ethnische Minderheiten. Die Ergebnisse der Studie wurden in der Veröffentlichung *SζνύEΣλόε θώAζA? DζωολOΣAOδθA*

33 Belgien, CEOOR (2011b), S. 67.
34 Belgien, CEOOR (2011b), S. 90-91.
35 Frankreich, Hohe Behörde zum Kampf gegen Diskriminierung und für Gleichheit (Halde) (2011).
36 Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011a).
37 Österreich, Gleichbehandlungsgesetz; Österreich, Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft.

Ç ÔÚÙÜÆÉŐÁÁŽÆ ÀÁÇÈÚÁØÞÚÍŽÆ Ç ÔÁÇŽÚÁÍŽÆ ÉÆŽÆ ÀÁÇÈÚÁØÞÚÍŽÆ ÉÆŽÆ ÐÚ

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse:

- **Gesundheit:**
  - Jeder dritte befragte Roma im Alter von 35 bis 54 Jahren gibt an, im Alltag durch gesundheitliche Probleme beeinträchtigt zu sein.
  - Im Durchschnitt haben etwa 20 % der befragten Roma keine Krankenversicherung oder wissen nicht, ob sie einen Krankenversicherungsschutz haben.
- **Bildung:**
  - Im Durchschnitt besucht nur jedes zweite Roma-Kind, das von der Erhebung erfasst wurde, eine Vorschule oder einen Kindergarten.
  - Neun von zehn Roma-Kindern im schulpflichtigen Alter von sieben bis 15 Jahren besuchen den Befragten zufolge eine Schule – ausgenommen hiervon sind **Bulgarien**, **Griechenland** und **Rumänien**.
  - Im Anschluss an die Schulpflicht geht die Beteiligung an Bildung deutlich zurück; nur 15 % der befragten jungen Erwachsenen unter den Roma haben die Sekundarstufe II oder eine Berufsausbildung abgeschlossen.
- **Beschäftigung:**
  - Im Durchschnitt geht weniger als ein Drittel der Roma einer bezahlten Beschäftigung nach.
  - Jeder dritte befragte Roma gab an, arbeitslos zu sein.
  - Andere bezeichneten sich als im Haushalt tätig, im Ruhestand, arbeitsunfähig oder selbständig tätig.
- **Wohnraum:**
  - Im Durchschnitt wird in Roma-Haushalten ein Zimmer von mehr als zwei Personen bewohnt.
  - Etwa 45 % der Roma leben in Haushalten, in denen mindestens eine der folgenden Grundausstattungen fehlt: Küche, Toilette, Dusche/Bad im Innenbereich sowie Stromversorgung.
- **Armut:**
  - Im Durchschnitt leben etwa 90 % der befragten Roma in Haushalten, deren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgrenze des jeweiligen Landes liegt.
  - Im Durschnitt leben etwa 40 % der Roma in Haushalten, in denen mindestens einmal im Monat eine Person hungrig zu Bett gehen muss, weil sie sich kein Essen leisten konnten.
- **Diskriminierung und Kenntnis der eigenen Rechte:**
  - Etwa die Hälfte der befragten Roma gab an, dass sie in den letzten zwölf Monaten aufgrund ihrer ethnischen Herkunft Diskriminierung erfahren hätten.
  - Etwa 40 % der befragten Roma wussten, dass es Gesetze gibt, nach denen die Diskriminierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten bei der Bewerbung um einen Arbeitsplatz verboten ist.

Quelle: FRA-Erhebung zu Roma (2012), Daten zu Diskriminierung, Tabelle DP11 EA-Country Report Roma

6.7. Die Situation der Roma-Bevölkerung in der EU

Die Situation der Roma-Bevölkerung in der EU gibt nach wie vor Anlass zur Sorge. Um den bedenklichen Lebensbedingungen zu begegnen, denen viele Roma ausgesetzt sind, veröffentlichte die Europäische Kommission am 5. April 2011 eine Mitteilung über einen EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.[42] Diese Mitteilung ist ein wegweisendes strategiepolitisches Dokument, das die Notwendigkeit, Armut und Ausgrenzung zu bekämpfen, mit dem Schutz und der Förderung der Grundrechte verknüpft. Am 19. Mai 2011 vereinbarten im Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" (EPSCO) alle 27 Mitgliedstaaten eine Reihe von Schlussfolgerungen, die einen EU-Rahmen zur Koordinierung der nationalen Roma-Strategien befürworten.[43] Am 24. Juni 2011 billigte der Rat der Europäischen Union diesen Rahmen. Der Rahmen legt EU-weite Ziele zur Integration der Roma in der ganzen EU fest, die sich insbesondere auf die Verbesserung ihrer Situation in den Bereichen medizinische Versorgung, Bildung, Beschäftigung und Wohnraum auf nationaler Ebene aus der Menschenrechtsperspektive konzentrieren, wie in den Schlussfolgerungen des Rates festgehalten wurde.[44]

Die bedenkliche Situation der Roma wird auch in einer allgemeinen politischen Empfehlung zur Bekämpfung von Roma-Feindlichkeit und der Diskriminierung von Roma anerkannt, die die ECRI im Juni 2011 veröffentlicht hat.[45] Diese Empfehlung konzentriert sich auf Maßnahmen, die in den Bereichen Wohnraum, Bildung, medizinische Versorgung und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sowie im Kampf gegen rassistisch motivierte Straftaten ergriffen werden müssen. Diese Maßnahmen sollen als Leitlinien für die Mitgliedstaaten des Europarates dienen, die sie bei der Entwick-

42 Europäische Kommission (2011).
43 Rat der Europäischen Union (2011).
44 Rat der Europäischen Union (2011).
45 Europarat, ECRI (2011b).

lung wirksamer und praxistauglicher Strategien zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Angehörigen von Roma-Gemeinschaften unterstützen.

In diesem Abschnitt werden Hinweise auf Diskriminierung von Angehörigen der Roma-Bevölkerung in den Bereichen medizinische Versorgung, Bildung, Beschäftigung und Wohnraum untersucht.

6.7.1. Hinweise auf Diskriminierung der oma-Bevök erung in der medizinischen Versorgung

Trotz bestehender Einschränkungen hinsichtlich der Erhebung ethnischer Daten gibt es laut einem im März 2011 veröffentlichen Bericht des Zentralamts für Gesundheit (*š ζ η ηζΕσΕΟęΡηΡęΟήΟeσžΣΑьvF*)[46] in **Ungarn** konkrete Hinweise darauf, dass Angehörige der Roma-Bevölkerung gelegentlich Opfer von Diskriminierung in der medizinischen Versorgung sind. Die Regierung plant, 150 000 Personen mit Roma-Hintergrund im Rahmen der nationalen Strategie für soziale Integration in Präventionsprogramme des Gesundheitswesens einzubeziehen. Die Strategie umfasst Initiativen zur Familienplanung und zum Schutz der reproduktiven Gesundheit, um den Zugang zu Gesundheitsdiensten in benachteiligten Regionen zu verbessern.[47]

In seinen Schlussbemerkungen zu **Irland** erklärte der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), dass zwar Anstrengungen unternommen wurden, um die Probleme von Travellers besser zu verstehen, es jedoch bedauerlich sei, dass die Bestrebungen zur Förderung des Wohlergehens der Travellers deren Situation nicht merklich verbessert haben. Der CERD weist mit Bedauern auf die mangelhaften Ergebnisse in mehreren Bereichen hin, z. B. in der medizinischen Versorgung.[48]

In Bezug auf die Situation der Sinti und Roma und Travellers kam der CERD zu ähnlichen Schlüssen im **Vereinigten Königreich**, wo weiterhin Mängel in der medizinischen Versorgung bestehen.[49] Ebenso verhält es sich bei den Schlussfolgerungen des CERD zu **Litauen**, wo die Roma weiterhin marginalisiert werden und in Bezug auf angemessenen Wohnraum, Zugang zu zumutbaren Gesundheitseinrichtungen und Beschäftigung unter besorgniserregenden Umständen leben.[50]

Die Zwangssterilisierung von Roma-Frauen ist eine besonders schwere Form der ethnischen Diskriminierung im Gesundheitswesen. Im Oktober 2011 fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in der Rechtssache *ρ. C. ΟζΟζΑ τθΑΣΚζς* eine Grundsatzentscheidung gegen die **Slowakei** und zugunsten einer Roma-Frau, die im Jahr 2000 zwangssterilisiert worden war.[51] Die Klägerin gab an, ohne ihre freie Einwilligung sterilisiert worden zu sein, und dass die anschließende offizielle Ermittlung zu ihrer Sterilisierung nicht gründlich, nicht fair und nicht effektiv gewesen sei. Die Zwangssterilisierungen von Roma-Frauen, die ihren Ursprung unter dem kommunistischen Regime hatten und war dort gängige Praxis waren, wurden vor dem Hintergrund anhaltender Feindseligkeit gegenüber Personen mit Roma-Hintergrund in der Slowakei vorgenommen.

Am 12. Dezember 2011 drückte die slowakische Justizministerin ihr Bedauern hinsichtlich dieses Falles aus und wies darauf hin, dass die im Jahr 2004 geänderten Rechtsvorschriften (Gesetz Nr. 576/2004 über die medizinische Versorgung, über medizinische Versorgungsleistungen und zur Änderung bestimmter Gesetze – *οьΚΘΑ č. 576/2004 ο. θ ηαωΣδθΕΑζκΡΕΣωΘΡΕσδΘΡΕσ ΡπλžυъνώΡΙ΄δΘΡΣναώΡ πθΡΚeΕΘδΣΑбη ηαωΣδθΕΑζκΡΕΣωΘΡΕπδΘΡΕσΣ υ ηπ ς Αζ ς αθπΑζΑбΑαζΚΕΘωύνώьΚΘΑθδ*) die Rechte von Patienten an internationale Standards angleichen, um solche Fälle in Zukunft zu verhindern. Diese Rechtsvorschriften traten am 1. Januar 2005 in Kraft.

Der EGMR befand, dass die Zwangssterilisierung gegen Artikel 3 (Verbot der erniedrigenden Behandlung) und Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) der Europäischen Menschenrechtskonvention verstößt. Außerdem urteilte der EGMR, dass Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) keine separaten Fragen aufwirft, so dass der Gerichtshof nicht überprüft hat, ob der Staat seine Pflicht erfüllt hat, eine rassistische Motivation hinter der Sterilisierung der Klägerin zu untersuchen. Der EGMR verurteilte die Slowakei zur Zahlung von 31 000 EUR an die Klägerin.

Der **rumänische** Ärztebund (*CθπζΟοΙτ C ζαανσθωαανΑ SθηBΑαΣ*, CMR) untersuchte einen Fall von mutmaßlicher Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft. Der Fall, den Sastipen (ein Netz zur Verbesserung der Gesundheit der Roma) vorbrachte, betraf die mutmaßliche Diskriminierung durch einen Gynäkologen am Krankenhaus Târgu NeamŢ, der beschuldigt wurde, Roma-Frauen den Zugang zu medizinischer Versorgung verweigert und deren Recht auf die persönliche Würde verletzt zu haben. Die nationale Gleichbehandlungsstelle *CθΑΡσοΙτš ΣΕθΑΣπζΑΕωλ CθηυΣΕζώζΣ DοΡνωση σΑΣωα*

46 Ungarn, Gesundheitsministerium – Zentralamt für Gesundheit (2011).
47 Ungarn, Ministerium für öffentliche Verwaltung und Justiz – Büro des Staatsministers für soziale Integration (2011).
48 Vereinte Nationen, CERD (2011c).
49 Vereinte Nationen, CERD (2011b).
50 Vereinte Nationen, CERD (2011d).

51 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) *ρ.C./ τθΑΣΚζς*, Nr. 18968/07, 8. November 2011.

(CND) erkannte im Juli 2010 auf Diskriminierung,[52] jedoch wies der CMR die Beschwerde ab. Sastipen legte im November 2010 Berufung gegen die Entscheidung ein. Der Fall ist derzeit noch vor dem CMR anhängig.[53]

6.7.2. Hinweise auf Diskriminierung der oma-Bevök erung in der BH ung

Laut einer Studie über die **Slowakei**, die die Open Society Foundation (š Σαъνσ Ε θΕδθω ζ Αζ κ Ρπθτθč ΑθΡΕ) veröffentlicht hat, behindert die Segregation in Schulen Roma-Schüler in der Entwicklung ihres Potenzials. Die Segregation führt sogar zu ihrer Diskriminierung, die ihre Persönlichkeitsentwicklung sowie ihre vollständige Sozialisierung und Integration in die Gesellschaft hemmt.[54]

Im Rahmen von Untersuchungen von RomnoKher (Haus für Kultur, Bildung und Antiziganismusforschung) in **Deutschland** zwischen den Jahren 2007 und 2011 wurden 275 deutsche Sinti und Roma aus drei Generationen über ihre Bildungssituation befragt. 81,2 % davon haben in diesem Bereich persönliche Diskriminierungserfahrungen gemacht. „Die Erfahrungen in der Schule sind in starkem Maße von offenen und verdeckten Diskriminierungen in Form von alltäglichen antiziganistischen Beschimpfungen und Vorurteilen seitens einzelner Schüler/-innen bestimmt."[55]

> acDΣΡ Ελωθπжθ Ρνύζ ΐ Σωΐ Ε η ζ ΑΕΠΑ ζ θΡΕ αΣωΐ λόώοΑ, αΣΡΡ ζ ΟΑζ ύθνύΑ ζ ωΐ ΕΟΟζ ΣπΟζ η ζ ΟΑζ λΑα υζ ωλя σνύζ ΒσοΛΑΟ αα ζ πζ ωΡΒΑ σνύζ Α λΑα υζ ωλя σνύζ Α ýζ υζ ΑΡπζ ωΡπζ ΚΕσδζ Α κζ αζ Ρ ΕΟΑнζ τΑζ Α υζ ζ ΟΑя λΡΡΕ λΑα ζ Ρ αΣύζ ωδθΑ Α ζ Ρζ ΑΕσνύζ ω Βζ αζ λΕΛΑΟ θΡΕ, Οπζ σνύζ Α ολΟΣΑΟ нλ ζ ΟΑζ ωζ όζ ΚΕσδζ Α ΣπΟζ η ζ ΟΑζ Α λΑα υζ ωλя σνύζ Α ΒσοΛΑΟ θώΑζ κζ Οσνύζ DΟΡΚωη ΟΑζ ωλΑΟ λΑα ζ Οωζ ΟΣΕθΑ нλ ΟζΑ жώωζ θΡΕζ Α.ц
>
> ΕΑΕΡνώπζ ολΑΟ αζ Ρ Ελωθπжθ Ρνύζ Α ΐ Σωΐ Ε η ζ ΑΕΡ δθη 9. С жшн 2011 нλ ΕΑ- ΕωΣΕζ Οα, нλ ωΆΕζ ΟωΣΕθΑ αζ ωδ θη Σ

Eine Studie über die Einbeziehung, den Schulbesuch und die Diskriminierungserfahrungen von Roma in **Rumänien** zeigt, dass 39,9 % der 985 zwischen Dezember 2009 und Januar 2010 befragten Roma-Eltern den Eindruck haben, dass ihre Kinder in Schulen schlechter behandelt werden als Nicht-Roma-Kinder.[56] Laut der Studie, die teilweise von der rumänischen UNICEF-Niederlassung (Ά Αδζ α š ΣΕθΑΡ Cώσσωζ Α'Ρ Fλα) finanziert wurde, führen 12,5 % der Befragten Schulabbrüche auf die Ungleichbehandlung von Roma-Kindern im Bildungssystem zurück. Außerdem geht aus der Studie hervor, dass ca. 60 % der Roma-Kinder, die eine Vorschule besuchen einen Platz in einer segregierten Einrichtung haben, in der über 50 % der betreuten Kinder Roma sind.

Roma-Kinder, die in der **Slowakei** oder in der **Tschechischen Republik** zuvor in de-facto-segregierten oder speziellen Schulen untergebracht waren, absolvieren im **Vereinigten Königreich** erfolgreich die Primar- und Sekundarschulbildung an integrierten Regelschulen. Dies zählt zu den wesentlichen Erkenntnissen einer zwischen Juni und August 2011 an acht Orten im Vereinigten Königreich durchgeführten Erhebung, die die Auswirkungen der Teilnahme an der Regelschulbildung auf Roma-Schüler untersuchte, die zuvor in der Slowakei und der Tschechischen Republik zur Schule gegangen waren. Im Rahmen der Feldstudien wurden 114 Personen befragt: 61 Roma-Schüler, die gerade eine Grundschule oder eine weiterführende Schule besuchten, 28 Roma-Eltern und 25 Mitarbeiter der Schulen bzw. aus dem Bildungswesen, die mit Roma-Schülern arbeiten. Die Roma-Schüler an sieben der acht Orte berichteten, an ihren Schulen im Vereinigten Königreich unter keiner Form von Rassismus oder Diskriminierung zu leiden und von den Lehrern Hilfe und Unterstützung zu erhalten.[57] Die Mehrheit der Roma-Schüler gab an, dass sie an slowakischen bzw. tschechischen Schulen zuvor Erfahrungen mit rassistischem Mobbing oder Beleidigungen durch Gleichaltrige gemacht hatten.

Außerdem gaben sie an, in der Slowakei bzw. in der Tschechischen Republik unter diskriminierender oder ungleicher Behandlung durch ihre Lehrer gelitten zu haben, die sie in mehreren Fällen mutmaßlich auch körperlich bestraften.

Auch Überwachungsorgane haben auf die Probleme der Diskriminierung und Segregation von Roma-Kindern in der Bildung hingewiesen. Das Ministerkomitee des Europarates forderte z. B. in einer Entschließung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch **Kroatien**, der fortgesetzten Segregation von Roma-Kindern in Schulen ein Ende zu bereiten und die Bemühungen zu verstärken, andere Mängel zu beheben, denen Roma-Kinder in der Bildung ausgesetzt sind.[58]

> аΆΡΟζ ΡΣη ΕΟΡΕ αΣΡ Gζ ωσνύΕ λΑΕζ ωσζ Α Ά η ΡΕжΑσζ Α αζ Ρ δθωσζ Οζ Ασζ Α FΣπζ Ρ λΑα σΑ ΑΑζ ωΚζ ΑΑλΑΟ αζ ωΒζ η ήώλΑΟζ Α αζ ωΚωθΣΕΡνύζ Α Βζ ώΕσσζ Α, σήωσζ νώλτυσλΑΟ δθΑ Š θη Σ- σΑσζ ωΑ нλ РθωΟζ Α, αζ ωΑ ΑΡσνύΕ, αΣΡΡ нλ αζ ω η Σο Οζ υσνύζ Α οζ ΟΕ ΚζΟΑζ ΣοσжΔλΣΕζ Α νώλΕнη ζ νύΣΑΟρη ζ Α δθωάΣΑσζ Α Α Σωζ Α, η ΟΕ αζ Αζ Α Ρσνύζ ωΟζ ΡΕζ πΕ Α ζ ωσζ Α ΚΘΑΑΕζ, αΣΡΡ ζ ΟΑζ ΣΑΟζ η ζ ΡΡζ Αζ ρζ ώσжπΕΑΟρη жσΟΟΚζ ΟΕ нΑ ΟΡνύζ Α αζ Α λη Οζ ΡζΕнΕζ Α Č ΣοΑΣώη ζ Α λΑα αζ η δθωΟζ υσνώ δζ ώΟθΟΕζ Α ωζ νύΕη жσΟΟζ Α οαζ τζ ωжπΕ λΑα υζ συζ ώΣΠΕζ Α Α λωσζ . DΣωΣΛΡ όθπΟΕ, αΣΡΡ όήωσζ ΆΑΕζ ωσωΑΟλΑΟ αζ ω τжΟζ ωσΑ ωζ ΟΑζ Α Š θη Σ- τΣΡΡζ Α σΑ ζ ΟΑΟΟζ Α Α υΡνώΑΟΕΕζ Α σάύζ ωGωλΑσΡνώλπнζ ΟΕ Κζ ΟΑζ θυκζ ΚΕσδζ λΑα ΣΑΟζ η ζ ΡΡζ Αζ Š ζ νύΕάζ ωδΟΟλΑΟ υζ ΡΕΣΑα.ц
>
> EGC S, Oröüc und andere gegen Kroatien, š ц 15766/03

52 Rumänien, CθΑΡσολ š ΣΕθΑΣπ ζ ΑΕωλC θη υΣΕζ ωΣD ΟΡνωη ΟΑΣωα (CND), Entscheidung Nr. 149 vom 7. Juli 2010.
53 Rumänien, Ärztebund (2011).
54 Slowakei, Open Society Foundation (2011), S. 5.
55 Strauß, D. (2011), S. 103.
56 Surdu, L. (2011).
57 Vereinigtes Königreich, Equality (2011).
58 Europarat, Ministerkomitee (2011a).

Im März 2011 veröffentlichte der Menschenrechtskommissar des Europarates einen Bericht über die **Tschechische Republik**.[59] In diesem Bericht wurde begrüßt, dass die Regierung einen nationalen Aktionsplan für integrative Bildung verabschiedet hat, der Maßnahmen zur Erleichterung der Integration von Roma-Kindern in das Regelschulsystem vorsieht, jedoch wurden dahin gehend Bedenken geäußert, dass laut offiziellen Statistiken die Wahrscheinlichkeit, dass Roma-Kinder Sonderschulen besuchen, im ganzen Land 12-mal höher ist als bei ihren Nicht-Roma-Altersgenossen.

In seinen Schlussbemerkungen zur Tschechischen Republik[60] äußerte sich auch der CERD besorgt über die fortdauernde Segregation von Roma-Kindern in der Bildung, wie sie durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 13. November 2007 (*DH λΑα ΣΑαζωβ ΟζΟζΑ žΡνώζ νώΡνώζ ΣζπλυπκΚ*) und den Bericht der tschechischen Schulaufsichtsbehörde aus dem Jahr 2010 bestätigt wurde. Im Juni 2011 merkte das Ministerkomitee des Europarates mit Sorge an, dass bei der Umsetzung des DH-Urteils noch viel zu tun sei, und betonte, dass die tschechischen Behörden unbedingt die Umsetzung ihres Aktionsplans verstärken und möglichst beschleunigen müssen.[61] In seinen Schlussbemerkungen zu **Litauen** bedauerte der CERD ebenfalls die Unterbringung von Roma-Kindern in Sonderschulen.[62]

Gerichtsverfahren in den EU-Mitgliedstaaten veranschaulichen die Formen der Diskriminierung in der Bildung, denen Roma-Kinder ausgesetzt sind. Im Februar berichtete der stellvertretende Staatsanwalt des obersten griechischen Zivil- und Strafgerichtshofs (*Άρειος Πάγος*) von Beschwerden hinsichtlich des Ausschlusses von Roma-Kindern von der öffentlichen Bildung in **Griechenland**, die bei den Staatsanwälten der Berufungsgerichte vorgebracht wurden.[63] Die Beschwerden der Vereinigung der Organisationen und Gemeinschaften für die Menschenrechte der Roma in Griechenland (*Συνεργαζόσενες Οργανώσεις και Κοινότητες για τα Ανθρώπινα Δικαιώσατα των Ροσά στην Ελλάδα,* DC BAΔ?=) beziehen sich auf: sechs Grundschulen, die Roma-Kindern den Schulbesuch verweigert haben; fünf griechische Regionen, die Roma-Schüler nicht an Schulen zulassen; eingeschränkten Zugang zu Schulen für 10 Roma-Gemeinschaften aufgrund fehlender Beförderungsmöglichkeiten, obwohl die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind, einen solchen Zugang zur Verfügung zu stellen. Eine weitere Beschwerde betraf eine Unterschriftenaktion von Elternvereinigungen in der Stadt Lamia, bei der gefordert wurde, dass Roma-Kinder entweder aus den örtlichen Schulen ausgeschlossen oder an andere Schulen versetzt werden.[64]

Dennoch streben das griechische Bildungsministerium und das Sondersekretariat für interkulturelle Bildung über ihr gemeinsames Projekt *ΕαλνΣΕαθΑ θόΣθη Σ Ćώσαωβ A* (Bildung für Roma-Kinder) an, Schulen, die ausschließlich von Roma-Kindern besucht werden, mit der Hilfe der lokalen Behörden abzuschaffen. Ziel ist es, Roma-Kinder in Zusammenarbeit mit den Kommunen in Regelschulen zu integrieren, unter anderem durch die Sicherstellung der Beförderung aller Schüler, die in abgelegenen Siedlungen leben.[65]

In ähnlicher Weise befand das Bezirksgericht von Preöov in der **Slowakei** im Dezember 2011 eine Grundschule in der Ortschaft äarisské Micha:any der Diskriminierung von Roma-Kindern für schuldig, da Roma-Schüler dort ohne nachvollziehbare Rechtfertigung in separaten Klassenzimmern unterrichtet wurden.[66] Mehrere Jahre lang führte die Grundschule getrennte Regelschulklassen, wobei der Unterricht für Roma-Kinder in einem anderen Stockwerk abgehalten wurde. Diese Situation verschlimmerte sich im Schuljahr 2008/2009, als die Schule alle verbleibenden Roma-Kinder aus den integrierten Klassen in die separaten Klassen versetzte. Im Januar 2012 legte die Schule Berufung gegen das Urteil des Bezirksgerichts von Preöov ein.

Artikel 5 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse gestattet es den EU-Mitgliedstaaten, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen beizubehalten oder zu beschließen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden. Solche Fördermaßnahmen erlauben es den Mitgliedstaaten, sich um die Situation von Gruppen zu kümmern, die unter dauerhaften Formen der Diskriminierung in der Bildung leiden, z. B. die Roma. Kürzungen bei der Finanzierung solcher Fördermaßnahmen, die in einigen Mitgliedstaaten im Jahr 2011 gemeldet wurden, könnten deren Wirksamkeit beeinträchtigen.

Der Menschenrechtskommissar des Europarates äußerte in einem Bericht über einen Besuch in **Irland** Bedenken hinsichtlich der eventuellen Auswirkungen der Mittelkürzungen im Jahr 2011 auf die Bildung von Travellers. Er zeigte sich insbesondere besorgt über die Reduzierung der Unterrichtsstunden, den Stellenabbau, die Kürzung der Leistungen für die besonderen Bedürfnisse von Kindern sowie die schrittweise Abschaffung

59 Europarat, Menschenrechtskommissar (2011a), S. 15.
60 Vereinte Nationen, CERD (2011e), S. 4.
61 Europarat, Ministerkomitee, 1115. Sitzung, 8. Juni 2011.
62 Vereinte Nationen, CERD (2011d).
63 Griechenland, Greek Helsinki Monitor (2011a).
64 Griechenland, Greek Helsinki Monitor (2011b).
65 Griechenland, Nationale und Kapodistrias-Universität Athen (2010).
66 Slowakei, *ŚθηώθαΑλΕαζu Κώ PAεώθΡL'αλδ ī ώšъος, č.K θΑΣΑαΣ* 25C 133/2010, 5. Dezember 2011.

aller Bildungszentren für ältere Travellers (ζΑοθωžω Σ-δζπζωžω ΣΟΑΟ CζΑΕω(F).[67]

6.7.3. Hinweise auf Diskriminierung der oma-Bevök erung in der Beschäftigung

Die Diskriminierung der Roma-Bevölkerung verhindert nach wie vor, dass diese uneingeschränkten und gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben jedoch politische Initiativen ins Leben gerufen, um die Integration der Roma zu verbessern. Im Jahr 2011 verabschiedete der Ad-hoc-Sachverständigenausschuss des Europarates für Roma-Fragen (CθλΑνσθόΕλωθπζ Αα ώθν Cθη η dΕΕζ θόζπζωΡ θΑ Sθη Σ οΡΡΛζF, Cahrom) einen Bericht zur Umsetzung der Empfehlung Rec(2001)17 des Ministerkomitees über die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und der Arbeitsbedingungen der Roma/Sinti und Travellers in Europa, der Beispiele für vorbildliche Verfahren in der Beschäftigung enthält, die nach und nach in die Datenbank des Europarates für Strategien und vorbildliche Verfahren aufgenommen werden.

Das Arbeitsgericht des Bezirks Pest (ī ζΡΕ C ζΟeζ C λΑΚΣήΟeσΒάΡъC, Entscheidung Nr. 1.M.471/2004/3) in **Ungarn** verurteilte im September 2011 einen Arbeitgeber, der sich weigerte, Roma einzustellen. Im Jahr 2005 meldete sich Herr Csaba T. auf eine Stellenanzeige in einer Zeitung. Bei einem Telefongespräch wurde ihm gesagt, es würden keine Personen mit Roma-Hintergrund eingestellt. Csaba T. wandte sich an eine NRO, die Diskriminierungstests (siehe oben) durchführte, um Nachweise für eine Klage vor Gericht zu sammeln: Die Tester riefen das betreffende Unternehmen mehrmals an und stellten sich jedes Mal mit einem typischen Roma-Namen vor. Bei jedem Anruf wurde ihnen gesagt, die Stelle sei nicht verfügbar, obwohl sie noch nicht besetzt worden war. Das Gericht verurteilte den Arbeitgeber zur Zahlung von Schadensersatz in Höhe von 500 000 HUF (2200 EUR) plus Zinsen an den Kläger.

Ebenfalls in **Ungarn** führte die Gleichbehandlungsbehörde (ΕΟeζΑιό ΒъΑъΡη δα ΗΣΕδΡъC) eine Erhebung zu den Auswahlverfahren für Mitarbeiter mit 10 000 Befragten durch, die ergab, dass arbeitssuchende Roma bei ihrer Suche in hohem Maße diskriminiert werden.[68]

Bei der lokalen Antidiskriminierungsbehörde in Uppsala, **Schweden**, ging eine Beschwerde einer Roma-Frau ein, der es verboten wurde, bei der Arbeit einen traditionellen Roma-Rock zu tragen. Die Frau hatte den Rock zuvor während eines Praktikums im selben Lebensmittelladen auch schon getragen, jedoch gab es damals diesbezüglich keine Beschwerden. Nach dem Ende ihres Praktikums wurde ihr angeboten, ihre Arbeitszeit zu verlängern. Ihr neuer Vorgesetzter forderte sie auf, bei der Arbeit Hosen zu tragen, da Röcke nicht der Kleiderordnung des Unternehmens entsprächen. Obwohl die Frau erklärte, dass sie aufgrund ihrer ethnischen Herkunft keine Hosen tragen dürfte, bestand der Vorgesetzte auf seiner Forderung. Der Fall wurde dem Ombudsmann für Gleichstellung übertragen, der eine Beilegung mit dem Unternehmen herbeiführen konnte und für die Frau Schadensersatz in Höhe von 75 000 SEK (7000 EUR) erwirkte.[69]

Ein offizieller Bericht über die Situation der Roma in der **Tschechischen Republik** im Jahr 2010, der im Oktober 2011 veröffentlicht wurde, wies auf eine dauerhafte und hohe Arbeitslosenquote unter der Roma-Bevölkerung hin. Die Arbeitslosenquote in sozial ausgegrenzten Roma-Gemeinschaften reichte von 70 % bis 100 %.[70]

Einige EU-Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen zur Verbesserung der Integration der Roma in den Arbeitsmarkt. Die staatliche Arbeitsagentur in Bulgarien (*Агенцията по заетостта*) berichtete beispielsweise, dass 10 369 Roma über verschiedene Programme und Projekte Arbeit gefunden haben. Über ein nationales Programm unter dem Motto „Von der Sozialhilfe zur Beschäftigung" (*От социални помощи към заетост*) wurde über die Hälfte davon eingestellt. Ein anderes Programm mit einem Budget von 11 Mio. BGN (5,5 Mio. EUR) namens „Nimm dein Leben selbst in die Hand" (*Вземи живота си в ръце*) zielt darauf ab, die Bemühungen aller Interessengruppen auf lokaler Ebene zu bündeln, um gemeinsam arbeitssuchende Roma beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu unterstützen.[71]

In **Litauen** hat das UNDP gemeinsam mit Partnern wie dem SOPA (eine gemeinnützige Organisation für die Integration sozial ausgegrenzter Gruppen in den Arbeitsmarkt), dem Roma-Gemeinschaftszentrum (Sθη ų δοΡλθη ζΑėΡνζΑΕωF) und dem Zentrum für soziale Unterstützung der Stadt Vilnius (ρσΑΣλΡη σζΡΕΘ ΡΣδοδΣπευėŀ υολžΖΕσΑė įΡΕΣσΟΣ θνΣπΑėΡ πΣωΣη ΘΡνζΑΕωF) ein Projekt unter dem Motto „Blick auf die Roma: innovative Möglichkeiten zur Integration der Roma in den Arbeitsmarkt" (ΑΕΡσΟęžK į ώθη λΡ: σΑθδΣΕeδοΘΡώθη ų αΣτeδΣδοη θ αΣωιθ ωσΑΚθκζ πωσζη θΑėŀ) durchgeführt. Das Projekt lief von 2009 bis 2012 und sollte die soziale Ausgrenzung der Roma bekämpfen und ihre Beteiligung am Arbeitsmarkt sowie die Interaktion mit der lokalen Gemeinschaft fördern. Zum Ende des Berichtszeitraums hatten 105 Roma an dem Projekt teilgenommen. Im Jahr 2010 fanden lediglich sieben Teilnehmer über das Programm Arbeit, zwischen Januar und September 2011 waren es 17.

67 Europarat, Menschenrechtskommissar (2011b).
68 Ungarn, Gleichstellungsbehörde (2011).
69 Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011c).
70 Tschechische Republik, Regierungsbeschluss Nr. 750.
71 Bulgarien, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (2011).

Diese Zahlen veranschaulichen die fortbestehenden Probleme der Roma in der Beschäftigung. Erfolgreiche Teilnehmer fanden Arbeit im Bauwesen, in einem Zirkus, in Fast-Food-Restaurants und in der Landwirtschaft.

Die Regierung der **Slowakei** beschloss mehrere politische Maßnahmen zur Integration nationaler Minderheiten und Migranten in den Arbeitsmarkt, darunter der überarbeitete Aktionsplan zum „Jahrzehnt der Integration der Roma".[72] Im Abschnitt über Beschäftigung nennt der Aktionsplan mehrere Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Bevölkerungsgruppen, z. B. die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen und Beratungsmöglichkeiten. Der Aktionsplan schlägt mehrere Maßnahmen zur Förderung der Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt vor, wobei die ausgegrenzte Roma-Bevölkerung in besonderem Maße angesprochen wird. Er sieht die Fortführung von Maßnahmen wie dem „Amtsassistentenprojekt" vor, das sich als wirksames Mittel zur Integration von arbeitssuchenden Roma in den Arbeitsmarkt erwiesen hat. Bei diesem Projekt wurden Roma von den lokalen Ämtern für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie angestellt, um Dienstleistungen hauptsächlich für arbeitslose, sozial benachteiligte Personen zu erbringen.

Vielversprechende Praktik

Integration von Roma in den Arbeitsmarkt

Die polnische Roma-Union (*Związek Romów Polskich*) führte zwischen Januar und Dezember 2011 in der Region Szczecinek ein Projekt zur Integration von Roma in den Arbeitsmarkt durch (*Inicjatywa Szansa dla Romów*). Im Rahmen des Projekts erhielten 30 Roma oder ihre Ehegatten eine Berufsausbildung für Tätigkeiten als Friseur, Lagerhalter, Koch, Caterer, Staplerfahrer oder Berufsfahrer. Nach Ende des Projekts sollten den 10 Besten Absolventen bezahlte Praktika angeboten werden, damit sie weiterhin einer bezahlten Arbeit nachgehen. Auch wenn das Projekt in einer Gegend durchgeführt wurde, in dem wenige Roma-Familien leben, sind 90 % dieser Familien vom System der sozialen Sicherheit abhängig. In der Region Swidwin führte die polnische Roma-Union zwischen November 2010 und Dezember 2011 ein ähnliches Projekt durch.

72 Slowakei, Stellvertretender Premierminister für nationale Minderheiten und Menschenrechte (2011).

6.7.4. Hinweise auf Diskriminierung der Roma-Bevölkerung im Wohnungswesen

Die Wohnsituation der Roma-Bevölkerung ist nach wie vor besorgniserregend. Roma unterliegen weiterhin räumlicher Segregation, Diskriminierung beim Zugang zu sozialem Wohnraum und Zwangsräumungen, obwohl Maßnahmen wie Strategien zur Integration in das Wohnungswesen ergriffen wurden, um die Situation zu verbessern.

Der Bürgerbeauftragte (*Pučki pravobranitelj*) in **Kroatien** veröffentlichte eine Empfehlung an die Regierung über die Förderung der sozialen Integration der Roma durch die Verstärkung der Bemühungen, Probleme im Rahmen der Legalisierung von Roma-Siedlungen zu lösen und das System des sozialen Wohnungsbaus zu verbessern.[73]

Der Ombudsmann von **Bulgarien** (*Омбудсман на Република България*) berichtete über die Wohnungsprobleme armer Roma-Familien und vermittelte in Bezug auf die Bereitstellung von Sozialwohnungen für diese in Sofia. Der Jahresbericht des Ombudsmanns für das Jahr 2010 deckte Probleme hinsichtlich der Verfügbarkeit von Wohnraum und der Transparenz der Strategien im sozialen Wohnungsbau auf. In dem Bericht wird betont, dass Kommunen, insbesondere solche mit einem hohen Roma-Anteil, nicht alleine mit den Wohnungsproblemen der Roma-Familien fertig werden können, so dass eine zielgerichtete nationale Strategie unerlässlich ist.[74]

In **Schweden** berichtete der Ombudsmann für Gleichstellung, dass zwischen den Jahren 2004 und 2010 bei ihm 230 Beschwerden von Roma eingegangen sind.[75] Davon betrafen 45 Beschwerden Diskriminierung im Wohnungswesen. Beispiele für Diskriminierung umfassen diskriminierende Auswahlverfahren bei Mietwohnungen, Verweigerung der Zulassung zum Kauf von Wohneigentum aufgrund der ethnischen Herkunft sowie Belästigung durch Vermieter und Nachbarn.

Der CERD und der Menschenrechtskommissar des Europarates wiesen auf eine anhaltende Diskriminierung der Roma-Bevölkerung in der **Tschechischen Republik** in Bezug auf angemessenen Wohnraum[76] sowie auf Vertreibungen von Roma-Familien aus gemieteten Sozialwohnungen durch Zwangsräumungen aufgrund der Nichtzahlung der Miete oder der Nebenkosten hin.[77]

73 Kroatien, Bürgerbeauftragter (2011), S. 66.
74 Bulgarien, Ombudsmann (2011), S. 57-58.
75 Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011c).
76 Vereinte Nationen, CERD (2011e).
77 Europarat, Menschenrechtskommissar (2011a).

Im Juni 2011 entschied der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) im Fall *Ελληνική Σταθερή Συλλογή (ESSC) ΟΣΑ* **Portugal**, dass die nationalen Behörden nicht nachweisen konnten, dass sie ausreichende Maßnahmen ergriffen haben, um sicherzustellen, dass Roma in angemessenem Wohnraum leben, der den Mindestanforderungen entspricht. Außerdem befand der Ausschuss, dass die Umsetzung von Umsiedlungsprogrammen durch die Kommunen oftmals zu einer Segregation der Roma-Bevölkerung geführt haben. Der ECSR erkannte einstimmig auf Verletzung der folgenden Artikel der Europäischen Sozialcharta (revidiert): Artikel 16 über den Schutz der Rechte von Familien; Artikel 30 über den Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung; Artikel 31 Absatz 1 über den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard, der für sich oder in Verbindung mit Artikel E über das Diskriminierungsverbot gelesen werden kann.[78]

Im Anschluss an einen Besuch in **Slowenien** äußerte der Menschenrechtskommissar des Europarates Bedenken hinsichtlich der mangelhaften Wohnbedingungen der Roma. Zu den schwerwiegendsten Problemen zählten der fehlende Zugang zur öffentlichen Infrastruktur, ungelöste Eigentumsfragen und illegales Bauen.[79]

Im Dezember 2010 veröffentlichte das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma (ERRC) den Bericht *Εξαναγκαστική Εκτέλεση: Η Πολιτική της Στέγασης και η Ανάγκη Μεταρρύθμισης*, in dem es auch um **Rumänien** ging. Im Bericht wurde festgestellt, dass Roma-Gemeinschaften in Rumänien Schwierigkeiten beim Zugang zu Sozialwohnungen haben. Lokale Behörden können Anträge ohne Angabe von Gründen ablehnen, und einige öffentliche Bedienstete behandeln Roma nachteilig, wenn diese eine Sozialwohnung beantragen.[80]

Auch aus einem Bericht von Amnesty International aus dem Juni 2011 über die Wohnsituation von Roma-Gemeinschaften in Rumänien geht hervor, dass trotz der Herausforderungen, vor denen Roma-Gemeinschaften beim Zugang zu angemessenem Wohnraum stehen, die Kriterien der lokalen Behörden für die Zuweisung von Sozialwohnungen nicht auf Roma ausgerichtet sind.[81] Der gleiche Bericht erläutert, dass das Fehlen eines angemessenen Rechtsrahmens, der internationale Menschenrechtsstandards umfasst, in Verbindung mit einer weitverbreiteten Diskriminierung der Roma zu umfangreichen Verstößen gegen das Recht auf Wohnraum, einschließlich Zwangsräumungen, verstoßen haben.

Die nationale Gleichbehandlungsstelle der **Slowakei**, das nationale Menschenrechtszentrum (*Ľudské Práva Európskej Únie*) veröffentlichte einen Bericht mit dem Schwerpunkt Umsetzung des Rechts auf Wohnraum. In diesem Bericht weist das SNSĽP darauf hin, dass die Wohnsegregation der Roma durch den Bau verschiedener Mauern und Zäune zur Abgrenzung der Roma-Bevölkerung von der Mehrheitsbevölkerung verstärkt wurde. Die lokalen und kommunalen Verwaltungen setzten diese Maßnahmen um oder befürworteten sie stillschweigend. Das SNSĽP stufte diese Maßnahmen als unfreiwillige Wohnsegregation ein, die das Risiko der Schaffung konzentrierter Ballungsräume ethnischer Minderheiten fördern.[82]

Ein weiteres Beispiel für Wohnsegregation ist die drei Meter hohe Mauer, die lokale Behörden in Baia Mare, **Rumänien**, um einen Wohnblock gebaut haben, der hauptsächlich von Roma bewohnt wird. Die vom Stadtrat getroffene Entscheidung, die Mauer zu bauen, führte zu Kritik seitens Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und Romani Criss[83] und löste eine Untersuchung durch den nationalen Rat zur Bekämpfung der Diskriminierung aus, der rumänischen nationalen Gleichbehandlungsstelle.

> *„Η κατασκευή ενός τοίχου που χωρίζει Ρομά από μη Ρομά δεν είναι μόνο ένα σύμβολο του διαχωρισμού, αλλά και μια υλική υπενθύμιση ότι οι Ρομά δεν είναι ευπρόσδεκτοι στην κοινότητα.“*
>
> *Ανθρώπινα Δικαιώματα Τώρα (2011), σ. 47*

Im Juni 2011 befand der ECSR, dass die Zwangsvertreibungen von Roma rumänischer und bulgarischer Herkunft aus **Frankreich** im Sommer 2010 nicht mit der Menschenwürde vereinbar waren und eine Verletzung von Artikel E über das Diskriminierungsverbot in Verbindung mit Artikel 31 Absatz 1 über den Zugang zu Wohnraum der Europäischen Sozialcharta (revidiert) darstellen. Außerdem beschied der ECSR, dass die Ausweisung der Roma nach Rumänien und Bulgarien im Sommer 2010 gegen Artikel E in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 8 über die Bedingungen für die Ausweisung der Europäischen Sozialcharta (revidiert) verstoßen.[84] Im November 2011 forderte das Ministerkomitee des Europarates daher die französischen Behörden auf, auf einer der kommenden Sitzungen über die ergriffenen oder geplanten Maßnahmen zur Bewältigung der in der Beschwerde beschriebenen

78 Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) (2011a).
79 Europarat, Menschenrechtskommissar (2011c).
80 Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (2010), S. 45.
81 Rumänien, Amnesty International (2011), S. 3.
82 Slowakei, Nationales Menschenrechtszentrum der Slowakei (2011), S. 47.
83 Rumänien, Romani Criss, Amnesty International, Vereinigung für Chancengleichheit (2011).
84 ECSR (2011b).

Situation sowie über die Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Ländern zu berichten.[85]

Das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma berichtete im Jahr 2011, dass es in Marseille, **Frankreich**, und in Rom, **Italien**, zu Vertreibungen von EU-Bürgern mit Roma-Hintergrund gekommen war.[86] Der Menschenrechtskommissar des Europarates äußerte Bedenken hinsichtlich der Vertreibungen von Sinti und Roma aus Siedlungen in **Italien** und die Auswirkungen, die diese Vorgehensweisen auf das Recht auf Wohnraum und andere Menschenrechte der betroffenen Personen haben.[87]

aDΣPŠλAαPνώμζαιζA δθη 5. AλOλPE2010, σAαζη ζP ώμζο,BσAAζA3 Č θAΣEζAη ήPPζA300 σπζOΣπζ ýΣOζωOζωнλη E Aζωαζ A, A θυζσŠθη Σ-ýΣOζωδθωωΣAOσD ηλ υζώΣAαζτA PσAα. φη ΠDΣώζωPσAααζ ī ωнέζKEζAαζωDęπΣωбζη ζAEP δζωπτяανώEζE, αζ PePEζη ΣEPνώζ AλяБPλAOαζωπζOΣπζA ýΣOζωнλ δζωΣAτΣPPζA, σAPυζPθAαζω αζωиζAσDζAαζωŠθη Σγ σήώωбζ ηλωσA ΣAOPδζωEω αυλAO δθA Šθη Σωλη жAσPνώζω λAα υλτOΣωPνώζωHζωKλAσE, A ΣPζσAζωλAη σEEζ τυΣω A αPKωη σAζω Aαζ A HΣAσπλAO ΣλόOωλAαοζωζ EώAPνώζA HζωKλAσE αζωBζEωθόζAζA Oπζανώ Kθη η E Dζ PζŠжλη λAOζA ζωθπOEζ A λAEζωσA ΣAOPυζσAOλAOζA, αΣ αζ PθόθωбσDζ AλPA ζPλAO ΣλP FωΣAKω ανώ αωθώEζ.ц

ΕλωπжPνώζωAλPPνώλPP σήωPθнσπζ Sζνώζ, DζνPθA θA Eώζ η ζωσEP, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)/Frankreich, *BζPνώA ζωαζ š ц 63/2010*

Ebenfalls in **Italien** entschied der Staatsrat im November, dass der Ausnahmezustand in Bezug auf die Roma-Bevölkerung, der in Teilen des Landes seit Mai 2008 bestand, unrechtmäßig und unbegründet ist.[88] Dieser Ausnahmezustand wurde ursprünglich in den Regionen Lombardei, Kampanien und Latium verhängt und später auf Piemont und Venetien ausgeweitet. Er wurde mehrmals verlängert und blieb bis Dezember 2011 in Kraft. Im Rahmen des Erlasses zur Verhängung des Ausnahmezustands wurden den Behörden außerordentliche Entscheidungsbefugnisse gewährt, darunter: Überwachung der Lager; Durchführung einer Zählung der Lagerbewohner, einschließlich Minderjähriger; Fotografieren der Bewohner und Anforderung von Dokumenten zu deren Identifizierung und Erfassung; Ausweisung von Personen mit irregulärem Status aus den Lagern; Verlegung von Personen in formell überwachte Lager; Zwangsräumungen von informellen Siedlungen.[89]

Die EHRC berichtet, dass ein Mangel an menschenwürdigem, angemessenem und sicherem Wohnraum im **Vereinigten Königreich** zu einer Ungleichbehandlung von Sinti, Roma und Travellers geführt hat. Außerdem berichtet die EHRC von Vorreiterinitiativen einiger lokaler Behörden, die den Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen und gute Beziehungen zu anderen Gemeinschaften fördern sollen, wobei auf die Anforderungen von nichtsesshaften Gruppen eingegangen wird, damit diese ihren traditionellen Lebensstil weiterführen können. Im Rahmen ihrer Überprüfung der Fortschritte der lokalen Behörden bei der Erfüllung der Unterbringungsanforderungen der Sinti, Roma und Travellers bezeichnete die EHRC die Bereitstellung als lückenhaft und als weiterhin nicht ausreichend. Außerdem erkannte sie eine Verlangsamung der Fortschritte im Zeitraum 2008 bis 2010, so dass das ursprüngliche Ziel für 2011, die Anzahl der genehmigten Lager zu erhöhen, nicht erreicht wurde.[90]

Im Oktober 2011 wurden 86 Familien irischer Travellers (allesamt britische Staatsangehörige) aus dem größten Lager dieser Bevölkerungsgruppe im **Vereinigten Königreich** (Dale Farm in Essex) vertrieben. Sie waren zwar Eigentümer des Grundes, jedoch erhielten sie von den Planungsbehörden keine Erlaubnis, sich dort niederzulassen. Die Bewohner leiteten rechtliche Schritte gegen die Räumung ein, verloren jedoch letztendlich diesen lange andauernden Rechtsstreit. Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über angemessenen Wohnraum und die UN-Beauftragte für Minderheitenfragen hatten das Vereinigte Königreich bereits im Juli 2011 aufgefordert, eine friedliche und geeignete Lösung sowie angemessenen Alternativwohnraum für die Familien finden.[91] Auch der CERD hatte das Thema in seinen Schlussbemerkungen zum Vereinigten Königreich im September 2011 angesprochen und bedauert, dass der Vertragsstaat darauf bestand, unmittelbar mit der Vertreibung der Sinti, Roma und Travellers von Dale Farm in Essex fortzufahren, bevor für die Mitglieder dieser Gemeinschaften kulturell angemessener Alternativwohnraum gefunden und bereitgestellt wurde.[92]

Ausblick

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

85 Europarat, Ministerkomitee (2011b).
86 Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (2011a).
87 Europarat, Menschenrechtskommissar (2011d), S. 10.
88 Italien, Staatsrat (2011) Entscheidung Nr. 6050 vom 16. November 2011.
89 Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (2011b).
90 Vereinigtes Königreich, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2011), S. 60.
91 Vereinte Nationen, Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) (2011).
92 Vereinte Nationen, CERD (2011b).

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

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

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

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

uellennachweise

Behaghel, L., Crepon, B., Le Barbanchon, T. (2011), *EδΣτλΣΕεθΑ αζ τ'ση πΣνΕ αλ Cρ ΣΑθΑeη ζ: PeΑΕώąΡζ ζΕ ωΣππθωΕuΑΣτ*, verfügbar unter: www.wk-rh.fr/actualites/upload/synthese-et-rapport-CV-anonyme.pdf.

Belgien, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (CEOOR) (2011a), *DσΡνωση σΑΣΕαζ, δΣΑ πζωΡθΑζΑ δΣΑ λυ- ΣώΣωΣΣΑΡζ ΣόΚθη ΡΕ: ζζΑ θδζωηανώΕ δΣΑ ΡΕζω(θΕεπζΑ*, Brüssel.

Belgien, CEOOR (2011b), Jahresbericht 2010 (*ŒΣΣωδζωΡΣΟ DσΡνωση σΑΣΕαζ/Dσδζωδ(ΕζΕ 2010*), Brüssel, 9. Mai 2011.

Bertossi, C. und Prud'homme, D. (2011), *γDσδζωδΕe' σΑ ώθΡπσΕτΡ: ΡΘνΣτοαζΑΕΕαζΡΣΑαοΡνωση σΑΣΕθΑΡ*, verfügbar unter: www.ifri.org/downloads/synthesesduk.pdf.

Bulgarien, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (2011), schriftliche Antwort auf ein Informationsersuchen in Vorbereitung auf den FRA-Jahresbericht, 15. August 2011.

Bulgarien, Ombudsmann (2011), Jahresbericht 2010, verfügbar unter: www.ombudsman.bg/reports/1135.

Cediey, E. und Foroni, F. (2008), *DσΡνωση σΑΣΕθΑ σΑ Αννζ ΡΡ ΕΘ Εη πθθεη ζΑΕθΑ GώθλΑαΡ θόΡΕθώζ σδΑ ψωδσΑ σΑ FωΣΑνζ: Α š ΣΕθΑΣτ λωδζe θό DσΡνωση σΑΣΕθΑ ΒΣΡζα θΑ Εώζ žζΡΕσΑΟ C ζΕώθαθπΘΟe θό Εώζ ΰγψ*, Genf, Internationales Arbeitsamt.

Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2011), *σΑ σΡνώζ ΑυζωανώΕαζΡΙ σΘΕπσθκζ ΚΕΡaΑΑΘΑeη σΡζώΕζ ΒζΑ ζωωλΑΟΡδζωόΣώώζΑψ*, verfügbar unter: www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/20110616_Zwischenbericht_anonym.pdf?__blob=publicationFile

Eurofound, Rath, J., (2011), *FΒωαζωλΑΟ δΘΑ ζΕώΑσΡνώζη ΆΑΕζωΑζώη ζωΕλη σΑ ζλωθπ»σΡνώζΑ ΕηαΕζΑ*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2011a), *ECSőSζπθωΕΘΑ πΣσΑ*, CRI(2011)4, Straßburg, 8. Februar 2011.

Europarat, ECRI (2011b), Empfehlung Nr. 13: Bekämpfung von Romafeindlichkeit und der Diskriminierung von Roma, CRI(2011)37, Straßburg, 24. Juni 2011.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2011a), *Sζπθωδ ue žώθη ΣΡ HΣη η Σωιζω, CθηηοΡΡσΘΑζωάθωΗλη ΣΑ SσΟώΕΡ θόΕώζ CθλΑνστ θόΕλωθπζ, άθπΘΑσΑΟ ώσΡ δσΡσΕ ΕΘ Εώζ CнζνώSζπλυπανάθη 17 ΕΘ 19 š θδζn υζω 2010*, CommDH(2011)3, Straßburg, 3. März 2011.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2011b), *Sζπθωδ ue žώθη ΣΡ HΣη η Σωιζω, CθηηοΡΡσΘΑζωάθωΗλη ΣΑ SσΟώΕΡ θόΕώζ CθλΑνστ θόΕλωθπζ, άθπΘΑσΑΟ ώσΡ δσΡσΕ*

Europarat, Menschenrechtskommissar (2011c), *Menschenrechte und irreguläre Migration*, CommDH(2011)27, Straßburg, 15. September 2011.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2011d), *Stellungnahme zu Gesetzesänderungen, die sich auf die Unabhängigkeit der Justiz auswirken*, CommDH(2011)23, 10. Mai 2011.

Europarat, Ministerkomitee (2011a), *Resolution CM/ResCMN(2011)12 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch Deutschland*, 6. Juli 2011.

Europarat, Ministerkomitee (2011b), *Resolution CM/ResCMN(2011)9 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch Ungarn*, 9. November 2011.

Europäische Kommission (2011), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM(2011) 173 endgültig, Brüssel, 5. April 2011.

Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) (2011a), *Decision on the admissibility and the merits, European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Beschwerde Nr. 61/2010, 30. Juni 2011.

ECSR (2011b), *Decision on the admissibility and the merits, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*, Beschwerde Nr. 63/2010, 28. Juni 2011.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) *D.H./Tschechien*, Nr. 18968/07, 8. November 2011.

Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (2010), *Antworten auf Fragen: Häufig gestellte Fragen zu Roma und Reisen in die Europäische Union*, Budapest, Dezember 2010.

Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (2011a), *Offener Brief: Frankreich muss Roma-Ausweisungen stoppen*, 11. August 2011.

Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (2011b), *ESSC fordert Stellungnahme zu Ausweisungen*, Dezember 2011.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Frankreich, Gesetz Nr. 2006-396, *modifiant la loi 2009-396 relative aux gens du voyage*, 31. März 2006.

Frankreich, Hohe Behörde zum Kampf gegen Diskriminierung und für Gleichheit (*Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, *Halde*) (2011), *Délibération n° 2011-122 du 18 avril 2011*, 18. April 2011.

Frankreich, ISM-Corum – *Centre d'études sur les conflits, Observatoire international des crises* (2011), *Testing LOGMT privé vlbanne ISM Corum Rapport public*, verfügbar unter: http://ismcorum.org/stock_images/actus/394/testing-logmt-prive-vlbanne-ism-corum-rapport-public.pdf.

Frey, V. (2011), *Sind Roma Asylwerber?*, Volkshilfe Österreich, Wien.

Griechenland, Greek Helsinki Monitor (2011a), *Καταλυτική παρέσβαση Εισαγγελίας Αρείου Πάγου για εκπαιδευτικό αποκλεισμό Ροζά*, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, 21. März 2011.

Griechenland, Greek Helsinki Monitor (2011b), *Εκπαιδευτικός αποκλεισμός παιδιών Ροζά λόγω κατάλυσης του κράτους δικαίου;* ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, 19. Februar 2011.

Griechenland, Nationale Kommission für Menschenrechte und UNHCR Griechenland (2011), *Συνάντηση διεθνούς ανθρωπιστικού λόγου*, Pressemitteilung Nr. 11/37, Athen, 14. Oktober 2011, verfügbar unter: www.nchr.gr.

Griechenland, Nationale und Kapodistrias-Universität Athen (2010) – *Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών* (2010), Programm für die Bildung von Roma-Kindern (*Εκπαίδευση των παιδιών Ροζά*), www.keda.gr/roma/.

Irland, *Equality Tribunal* (2011), *DEC-E2011-025 Full Case Report*, verfügbar unter: www.equalitytribunal.ie/Database-of-Decisions/2011/Employment-Equality-Decisions/DEC-E2011-025-Full-Case-Report.html.

Italien, Italienische Staatspolizei (*Polizia di Stato*) (2011), *Rapporto sulla Polizia Multietnica* (OSCAD), verfügbar unter: www.poliziadistato.it/articolo/22017.

Italien, Staatsrat (*Consiglio di Stato*) (2011) Entscheidung Nr. 6050 vom 16. November 2011.

Kroatien, Bürgerbeauftragter (*Pučki pravobranitelj*) (2011), Jahresbericht zu Diskriminierung 2010 (*Izvješće o pojavama diskriminacije u 2010.*).

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) (2011), *Hate Crime Publication: Training Against Hate Crimes in the OSCE Region: An Introduction*, Warschau.

Österreich, Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GBK/GAW-G) (2011), BGBl. I Nr. 66/2004, zuletzt geändert durch BGBl., 1. Juli 2011.

Österreich, Gleichbehandlungsgesetz (GlBG).

Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 328 vom 6.12.2008 (*SΣώη ζAυζPνώπλPP ηλ SΣPPoPη λP λAα Fώη αζAάζσAαπανώKZζσE*).

Rat der Europäischen Union (2011), 3089. Sitzung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz", *CθλAνσ νθAνπλPσθAP θA ΣA EA Fωξη ζA θωK άθωšΣEσθAΣτSθη Σ όAEζOωΣEσθA EωΣEζOαζP λπEΘ 2020*, verfügbar unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.7.2000 (*SανύEπAαζ ηλω Gπζανώνζώ ΣAσπλAO θώAζ ΆAEζωPνώπζα αζωΣSPPζ*).

Rumänien, Amnesty International (2011), *CoAαEώζπζOΣτOΣπ: Sθη ΣΣAαEώζωσώEEθώλPσAOσASθη ΣAσΣ*, London, Juni 2011.

Rumänien, Ärztebund (*CθπζOσλτC ζασανσθωσαASθη BAσΣ*, CMR), Antwort Nr. 4594 vom 7. September 2011 an die nationale Anlaufstelle der FRA für Rumänien.

Rumänien, *CθAPσσλτ šΣEσθAΣτ πζAEωλ Cθη υΣEζώζΣ DσPνωση σAΣωσι* (CNCD), Entscheidung Nr. 149 vom 7. Juli 2010.

Rumänien, Romani Criss, Amnesty International, Vereinigung für Chancengleichheit (*APθνσΣţσΣ Ş≥AKς EOΣπζ*) (2011), Offener Brief: *EθπBΣσΣC Σώζη λAσσπΣπEe'P ΣνEσθAP EΘ Sθη ΣOώζEEθσPΣEσθA*, verfügbar unter: www.romanicriss.org/Open%20letter_wall_Baia_Mare.pdf.

Sauer, M. (2011), *ī ΣωEσησΣEσθA λAα EAOΣOζη ζAE Eήωκζσ PEžη η σOζω C σOωΣAEσAAζA λAα C σOωΣAEζA σA šθασώνζσA-ε ζPEόΣπζA*, Essen, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung.

Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011a), Fall AMN 2009/337, verfügbar unter: www.do.se/Documents/pdf/forlikningarochdomstolsarenden/ANM%202009-337%20St%c3%a4mningsans%c3%b6kan.pdf.

Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011b), *μσPώζαθδσPAσAO 2010*, verfügbar unter: www.do.se/sv/Material/Arsredovisning-2010.

Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (2011c), Fall ANM 2009/2449, verfügbar unter: www.do.se/sv/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Netto-ANM-20092449.

Schweden, Ombudsmann für Gleichstellung (*DσPKωση cAζωσAOPθη υλαPη ΣAAζA*) (2010), Fall ANM 2010/1795, 27. Dezember 2010, verfügbar unter: www.do.se/sv/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Truckforetag-i-Goteborg-ANM-20101795.

Slowakei, Nationales Menschenrechtszentrum der Slowakei (*πθδζAPKę AъωθαAę PEώζαPKθπώζ l'λαPKę πωьδΣ*) (2011), *πωьδΣθαθαužδΣδΣAć l'λαPKýνώπωьδδ πθδζAPKζκ ώζπλυπdK*, Bratislava, Národné stredisko pre :udské práva.

Slowakei, *SθηώθαAλEαζ uKώζPAeώθ PĽαλδ īωšъυος, č. KθAΣAσΣ 25C 133/2010*, 5. Dezember 2011.

Slowakei, Stellvertretender Premierminister für nationale Minderheiten und Menschenrechte (*ī θαπώζαPζαΣ δъυαe πώζ l'λαPKę πωьδΣ Σ AъωθαAθPEAe n cAšσAe*) (2011), *SζδσαθδΣAý ΣKčAý πΣA DζKъαe ωδη PKζκσAKπĽηαζ*, verfügbar unter: www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19992.

Slowakei, Stiftung für eine offene Gesellschaft (*š ΣσΣνσΣ θEδθώζAζκPπθτčAθPEι*) (2011), *AAPAζωPEΘ Eώζť λζPEσθAP θA (αζ) ζOώζOΣEσθA θó Sθη Σ Eλαζ AEP σA τθδΣK EσλνΣEσθA ePEζη*, verfügbar unter: www.osf.sk/en/info/publications/desegregation_of_roma_pupils_in_slovak_educational_system_questions_and_answers/.

Spanien, Ministerium für Arbeit und Einwanderung (*CσAσPEζωθαζ žωΣυΣκθζ όAη σOωΣνσOA*) (2011), Umfassende Strategie gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz, Madrid, Vizegeneraldirektion für Verwaltungsinformationen und -veröffentlichungen.

Spanien, Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse (*CθAPζκθ πΣωΣ τΣ πωθη θνσOA αζ τΣ σOλΣπαΣα αζ EωΣEθ e Aθ αPνωση σAΣνσOA αζ τΣP πζωPθAΣP πθωζτθωσOζA ωΣνΣτθ eEAσνθ*) (2011), *ī ΣAζτ PθυώζαPνωση σAΣνσOA πθωθωσOζA ωΣνΣτθ ęEAσνθ (2010): τΣ πζωχπνσOA αζ τΣP πθEζAνΣτζP δδνEση ΣF*, März 2011, verfügbar unter: www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/pdf/2010_panel_discriminacion_consejo_accesible.pdf.

Spanien, Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse, Netz der Unterstützungszentren für Diskriminierungsopfer (Consejo *πΣωΣ τΣ πωθη θνσOA αζ τΣ σOλΣπαΣα αζ EωΣEθ e Aθ αPνωση σAΣνσOA αζ τΣP πζωPθAΣP πθωχτθωσOζA ωΣνΣτθ eEAσνθ, SζαζνζAEωθP αζ ΣPσPEζAνΣ Σ δδνEση ΣP αζ αPνωση σAΣνσOA πθωθωσOζA ωΣνΣτθ eEAσνθ*) (2011), *όAόθωηζ αζ ώPλτΣαθF*, verfügbar unter: www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/

pdf/2010_informe_red_asistencia_victimas_16feb11.pdf.

Strauß, D. (Hrsg.) (2011), *Ελαζ ηλω ΣΚΕλζπζΑ ΒαολΑΟΡΡΘΕλΣΕΘΘΑ αζλΕΡνώζω αΑΕσλΑα ΣΘη Σ*, verfügbar unter: http://www.antiziganismus.de/resources/2011_Strauss_Studie_Sinti_Bildung.pdf.

Surdu, L. (2011), *ΐ ΣωΕανσπΣωζ, ΣυΡζΑΕζοΡη şνθτΣω şα ζgπζωαζ Αţ Σ αοΡνωση οΑăωσηγΑ νΣηλτωθη σθωαοΑ ΣΘη ΒΑΘΕ*, Bukarest, Vanemonde, verfügbar unter: www.unicef.ro/wp-content/uploads/ghid_absenteism.pdf.

Szalai, J., Messing, V. und Nemenyi, M. (2010), *ΕΕώΑαν ΣΑα ΡΘνΘΣταοάζωζ ΑνζΡ οΑ ζαλνΣΕΘΘΑ οΑ Σ νθη πΣωΣΕοδζ πζωΡπζνΕοδζ*, EDUMIGROM: Budapest, verfügbar unter: www.edumigrom.eu/sites/default/files/field_attachment/page/node-5387/comparativesurveyfinal.pdf.

Tschechische Republik, Regierungsbeschluss Nr. 750, verabschiedet am 12. Oktober 2011, über den Bericht zur Situation der Roma-Minderheit in der Tschechischen Republik im Jahr 2010, die Information über die Umsetzung der Regierungsbeschlüsse zur Integration der Roma-Minderheit und zu einem aktiven Ansatz der staatlichen Verwaltung für die Umsetzung der durch die zugehörigen Regierungsbeschlüsse am 31. Dezember 2011 verabschiedeten Maßnahmen sowie die Information über die Umsetzung des Jahrzehnts der Integration der Roma 2005-2015 im Jahr 2010 (*ρτьαае ČZ PKę S ζ πλυτκe ηζ αΑζ 12. řĎkΑΣ 2011 č. 750 Kζ οπωьδě υ PΕΣδλ ωθη PKe η ζΑšσΑe δ ČZ PKę ωζ πλυτανζ ηΣ ωθK 2010, KőΑδθωη Σνοθ πτΑëΑδλΡΑζ ΡζΑδσьαае ΕýK Σκόνδνώ Ρζ σΑΕζ ΟωΣνζ ωθη PKę η ζΑšσΑe Σ ΣΚΕοδΑδώθ πθΡΕλπλ ΡΕьΕΑδ Ρτπωьδе πřσλΡΚΛΕζčñθδьΑδΘπΣΕřζΑδπřσΕýνώΡΘλδσΡζκόνδη σ λΡΑζΡζΑδη σδσьαае Kζ αΑσ 31. πωθΡσΑνζ 2010 z KőΑδθωη Σνσ υ ΑΣπřθδьΑδDζKъαе ωθη PKę σΑKτληζ 2005-2015 δ ωνσ 2010*).

Ungarn, Gesundheitsministerium – Zentralamt für Gesundheit (*ΕΟęΡнΡęΟήΟеσС σΑσΡнΕęωΘλη mšζη ηζΕσ ΕΟęΡнΡęΟήΟеσžΣΑьνF*) (2011), Position der Sitzung des Zentralamts für Gesundheit vom 29.3.2011 über die Gesundheit von Roma und die Gesundheitskultur, verfügbar unter: www.eum.hu/szakmai-civil/nemzeti-egeszsegugyi/allasfoglalas-roma-eu.

Ungarn, Gleichstellungsbehörde (*ΕΟеζΑő ΒъΑьΡη δα ΗΣΕΘΡъС*) (2011), Praxis der Mitarbeiterauswahl unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung, englische Zusammenfassung verfügbar unter: www.egyenlobanasmod.hu/tamop/data/2.2_english_summary.pdf.

Ungarn, Ministerium für öffentliche Verwaltung und Justiz – Büro des Staatsministers für soziale Integration (*ΒнσΟΣнΟΣΕьΡσęΡ őΟΣΡнΡъΟήΟеσС σΑσΡнΕęωΘλη ιι žъωΡΣαΣπ σFζπъωкδнΕΣΕьΡеωΕFζπζőΡ ΟπΣη ΕΘΕКъωΡъС*) (2011), Nationale Strategie für soziale Integration (*šζη ηζΕσžъωΡΣαΣπ σFζπъωкδнъΡσ ΕωΣΕęΟσΕ*), englische Zusammenfassung verfügbar unter: http://romagov.kormany.hu/hungarian-national-social-inclusion-strategy-deep-poverty-child-poverty-and-the-roma.

Vereinigtes Königreich, *DζπΣωη ζΑΕθόΕαλνΣΕΘΘΑ* (2011), *ΕΕώΑσν η σΑθωΕe Σνώζ δζη ζΑΕ ΟωΣΑΕ*, verfügbar unter: www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/strategy/financeandfunding/a00076833/ethnic-minorityachievement-grant.

Vereinigtes Königreich, Equality (2011), *νώθτΣΕΕΣσΑn ζΑΕ θόSθη Σ πλπσΡ: άωθη ΡζΟωζ ΟΣΕΘΘΑ ΕΘ σΑντλΡΘΘΑ*, verfügbar unter: http://equality.uk.com/Education_files/From%20segregation%20to%20integration.pdf.

Vereinigtes Königreich, *ΕΔΛΣπΕe ΣΑα Ηλη ΣΑ SσΟώΕΡ CΘη n σΡΡΘΘΑ* (EHRC) (2011), *ΐ θπανe ωζπθωΕ, Ρλυη σΡΡΘΘΑ ΕΘ Εώζ Άš CΘη n dΕΕζ ΘΑ Εώζ Ετση σΑΣΕΘΘΑ θόΣπFΘωη Ρ θό SΣνΣΕτ DσΡνωση σΑΣΕΘΘΑ ΘΑ Εώζ Ά 'Ρ 18Εώ, 19Εώ ΣΑα 20Εώ πζωΘαανωζπθωΕF*, Juli 2011.

Vereinigtes Königreich, Regierung des Vereinigten Königreichs (2011), *Ά θπζ ΑσΑΟ ΡΕΣΕζη ζΑΕ ΕΘ CESD*, 23. August 2011.

Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) (2011a), *CΘΑντλαοΑΟ μ υΡζωδΣΕΘΘΑΡ ΘΑ πΣοΑ*, CERD/C/ESP/CO/18-20, 8. April 2011.

Vereinte Nationen, CERD (2011b), *CΘΑντλαοΑΟ μ υΡζωδΣΕΘΘΑΡ ΘΑ Εώζ ΆΑΕζα σΑΟαθη θό Gωζ ΣΕ ΒωΕΣοΑ ΣΑα š ΘωΕώζωΑ άωζΣΑα*, CERD/C/GBR/CO/18-20, 14. September 2011.

Vereinte Nationen, CERD (2011c), *CΘΑντλαοΑΟ υ υΡζωδΣΕΘΘΑΡ ΘΑ άωζΣΑα*, CERD/C/IRL/3-4, 4. April 2011.

Vereinte Nationen, CERD (2011d), *CΘΑντλαοΑΟ υ υΡζωδΣΕΘΘΑΡ ΘΑ νΕώλΣΑσΣ*, CERD/C/LTU/CO/4-5, 4. April 2011.

Vereinte Nationen, CERD (2011e), *CΘΑντλαοΑΟ μ υΡζωδΣΕΘΘΑΡ ΘΑ Cηζνώ Sζπλυτσν*, CERD/C/CZE/CO/8-9, 14. September 2011.

Vereinte Nationen, Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) (2011), *žωΣδζπζω νΘη η λΑΕe ΣΕ DΣπζ FΣωη ζδσΕζα*, verfügbar unter: http://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Dale_Farm_eviction.aspx.

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

Bürgerrechte

UN und Europarat

Januar

Februar

März

April

Mai

17.-18. Juni – Die Venedig-Kommission des Europarates nimmt einen Bericht über die Wahlteilnahme im Ausland an.

Juni

Juli

August

19.-23. September – Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Spanien.

September

18.-20. Oktober – Der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa des Europarates verabschiedet eine Entschließung und eine Empfehlung zur Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene.

Oktober

16. November – Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedet eine Empfehlung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben.

November

16.-17. Dezember – Die Venedig-Kommission des Europarates verabschiedet eine überarbeitete Interpretation des Verhaltenskodex für Wahlen über die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Wahlen.

Dezember

EU

Januar

16. Februar – Das Europäische Parlament und der Rat verabschieden eine Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative.

Februar

22. März – Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedet einen Fahrplan zur partizipativen Demokratie in Europa.

März

April

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

17. November – Die Europäische Kommission verabschiedet die Durchführungsverordnung zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme.

November

22. Dezember – Die Europäische Kommission stellt der allgemeinen Öffentlichkeit Open-Source-Software in Bezug auf Online-Sammelsysteme für die Europäische Bürgerinitiative zur Verfügung.

Dezember

7

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

Was die Beteiligung der Unionsbürger[1] an der demokratischen Funktionsweise der EU anbelangt, so führten 2011 einige EU-Mitgliedstaaten Reformen durch, mit denen die Teilnahme an Wahlen für alle Menschen erleichtert und somit die demokratische Beteiligung gefördert werden sollte. Ende 2011 hatten beispielsweise 19 EU-Mitgliedstaaten die UN-Behindertenrechtskonvention unterzeichnet und sich somit rechtlich verpflichtet, das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die weiter sinkende Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament löste Diskussionen über eine Wahlreform aus. Über das Thema Wahlen hinaus waren 2011 auch Entwicklungen im breiteren Kontext der Beteiligung am öffentlichen Leben zu beobachten. So gingen die Gespräche zur Vorbereitung der Europäischen Bürgerinitiative weiter – einem Instrument der Bürgerbeteiligung, das auf EU-Ebene eine große Wirkungskraft entfalten kann.

In diesem Kapitel werden die Entwicklungen in Bezug auf die politischen Strategien und Verfahren in der EU und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der Union beschrieben. Das Kapitel gibt zunächst einen Überblick über die aktuellen Entwicklungen hinsichtlich des Wahlrechts. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Beteiligung der Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten. Anschließend folgt eine Untersuchung allgemeiner Reformen des Wahlrechts, da sich diese direkt auf die Art und Weise der Stimmabgabe der Bürger auswirken. Während die Regelungen über die Abläufe der Wahl von jedem Mitgliedstaat frei festgelegt werden, wirken sich Reformen des Wahlrechts oft auf alle Arten von Wahlen aus, einschließlich der Wahlen zum Europäischen Parlament sowie nationaler, regionaler und kommunaler Wahlen. Sie sind daher sowohl für Wahlen zum Europäischen Parlament als auch für Kommunalwahlen von unmittelbarer Bedeutung; in beiden haben die EU-Bürger das Recht auf Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Wohnsitz haben. Auf der Grundlage des Vorjahresberichts werden in diesem Kapitel Wahlrechtsbeschränkungen untersucht, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen. Abschließend werden die aktuellen Entwicklungen in Bezug auf die partizipative Demokratie beschrieben.

Wichtige Entwicklungen im Bereich demokratischer Beteiligung:

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

1 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.

7.1. Das Wahlrecht in der EU

7.1.1. Das Wahlrecht der EU-Bürger

Die Beteiligung der EU-Bürger an den Wahlen zum Europäischen Parlament und an Kommunalwahlen ist ein wichtiges Thema. Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie Artikel 39 Absatz 1 und Artikel 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union übertragen den EU-Bürgern in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen. Dies wird auch für **Kroatien** gelten. Wenn Kroatien im Juli 2013 der EU beitritt, treten die nötigen Reformen in Kraft, die es den EU-Bürgern ermöglichen, sich sowohl an der kommunalen Selbstverwaltung als auch an Wahlen zum Europäischen Parlament zu beteiligen.

Im Jahr 2011 schlug die Europäische Kommission vor, 2013 zum Europäischen Jahr der Bürger zu erklären. Im Rahmen dieser Initiative verfügt die EU über Fördermittel in Höhe von insgesamt 1 Mio. EUR für Projekte, die für die Unionsbürgerschaft von Bedeutung sind. Die Europäische Kommission betont, dass die Sensibilisierung der Bürger für das Wahlrecht in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, angesichts der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 äußerst wichtig ist.[2]

> *„Das Europäische Jahr der Bürger wird eine gute Gelegenheit sein, die Menschen daran zu erinnern, über welche Rechte sie durch die Europäische Union verfügen und was die Europäische Union für jeden von uns tun kann."*
>
> *Viviane Reding, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Brüssel, 11. August 2011*

Im Jahr 2011 wurden einige Anstrengungen unternommen, das Wahlsystem für das Europäische Parlament in Vorbereitung auf die nächsten Wahlen im Jahr 2014 zu reformieren und den EU-Bürgern näher zu bringen. Im Juli gelang es dem Plenum des Europäischen Parlaments nicht, einen im „Bericht Duff" beschriebenen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments anzunehmen.[3] Die Angelegenheit wurde an den Ausschuss für konstitutionelle Fragen zurückverwiesen, der den Entwurf anschließend genehmigte.[4] Im Bericht wird vorgeschlagen, einen einzelnen Wahlkreis einzurichten, der das gesamte Territorium der Europäischen Union umfasst, sowie 25 zusätzliche Abgeordnete von EU-weiten Parteilisten zu wählen.[5] Ebenfalls im Jahr 2011 wurden Verhandlungen zwischen den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten bezüglich eines Legislativvorschlags[6] mit dem Ziel wieder aufgenommen, den Mechanismus zur Vermeidung einer doppelten Stimmabgabe bei Wahlen zum Europäischen Parlament durch EU-Bürger, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland haben, zu vereinfachen.

Vielversprechende Praktik

Information der EU-Bürger über ihr Recht auf Beteiligung an Wahlen

Mit der Kampagne „Ich kann wählen" in Luxemburg sollten Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten motiviert werden, sich für die Kommunalwahlen im Oktober 2011 einzutragen. Bei Ablauf der Eintragungsfrist hatten sich 30 937 ausländische Staatsbürger mit Wohnsitz in **Luxemburg** eingetragen. Die Kampagne wurde von Nichtregierungsorganisationen und kommunalen Behörden durchgeführt und Anfang 2011 gestartet. Sie stellte Informationen über die Rechte und Pflichten in fünf Sprachen zur Verfügung (abrufbar unter: www.jepeuxvoter.lu). Verschiedene im Ausland angesiedelte Plattformen und soziale Netzwerke wurden beauftragt, Informationen zu verbreiten und zu übersetzen, um vor allem die englischsprachige Bevölkerung einzubeziehen. Im Rahmen der Kampagne wurden außerdem Hausbesuche in den verschiedenen Gemeinden veranstaltet.

Im September sendeten die zyprischen Behörden 1 500 persönliche Schreiben an EU-Bürger, die sich an den letzten Kommunalwahlen nicht beteiligt hatten, und klärten sie über ihre Rechte in Bezug auf eine Beteiligung auf. Die Behörden informierten auch die betreffenden Botschaften. Außerdem schalteten sie Werbeanzeigen in den beiden englischsprachigen Zeitungen und unterrichteten alle nicht griechischsprachigen Wahlberechtigten über ihr Wahlrecht.

Wie im letzten Jahr berichtet wurde, stehen den EU-Bürgern immer noch Hindernisse bei der Ausübung des Wahlrechts im Wege.[7] Im **zyprischen** Dorf Pegia beispielsweise, in dem Bürger des **Vereinigten Königreichs** über 20 % der Bevölkerung ausmachen, sehen die griechischen Zyprer Berichten zufolge mit Sorge den Auswirkungen und dem Einfluss dieses Stimmanteils von 20 % auf die Kommunalwahlen entgegen. Im Allgemeinen sind die Angaben zu der Zahl der EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland das Wahlrecht ausüben, jedoch unzuverlässig oder gar nicht vorhanden. In **Italien** beispielsweise forderte

2 Europäische Kommission (2011a).
3 Europäisches Parlament (2009).
4 Europäisches Parlament (2011a).
5 Duff, A. (2011).
6 Europäisches Parlament (2011b).
7 Europäische Kommission (2010).

das Innenministerium im Rundschreiben Nr. 39/2011[8] die Kommunen dazu auf, genaue Daten zur Eintragung und tatsächlichen Beteiligung der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten zu erheben. Die erforderliche Software war jedoch nicht verfügbar, und die Daten wurden während des Berichtszeitraums offenbar nicht vollständig verarbeitet. Die überwältigende Mehrheit der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die sich in die Wählerverzeichnisse für die Kommunalwahlen im Mai 2011 eingetragen haben, waren rumänische Staatsbürger (65,88 %), gefolgt von polnischen (7,19 %) und deutschen (5,69 %) Staatsbürgern. In **Spanien** stehen Angaben zufolge ähnliche Statistiken zur Verfügung, aber auch hier werden nur eingetragene Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten erfasst; es stehen keine Daten zu ihrer tatsächlichen Beteiligung an den Kommunalwahlen im Mai 2011 zur Verfügung. Im Jahr 2012 nahm die Europäische Kommission einen neuen Bericht über Kommunalwahlen an, der den EU-Mitgliedstaaten neue Informationen zu diesem Thema lieferte.[9]

7.1.2. Das Wahlrecht: Tendenzen auf nationaler Ebene

Die konkreten Verfahren für die verschiedenen Wahlen auf kommunaler, regionaler, nationaler oder gar europäischer Ebene werden von den EU-Mitgliedstaaten festgelegt; sie werden nicht durch Unionsrecht bestimmt. Solche Verfahrensvorschriften wirken sich jedoch auf die Bedingungen aus, unter denen sich EU-Bürger an Kommunal- und Europawahlen beteiligen. Die folgenden Abschnitte geben daher einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen auf nationaler Ebene und beschreiben auch Pläne, mit denen die Beteiligung an Wahlen beispielsweise durch die Möglichkeit der Briefwahl, der elektronischen Stimmabgabe, der vorzeitigen Stimmabgabe oder sogar der Stimmabgabe aus dem Ausland erleichtert werden soll.

Einige EU-Mitgliedstaaten machen Fortschritte bei der Erweiterung des Wahlrechts für im Ausland lebende Bürger. Sowohl in **Belgien**, mit Bezugnahme auf Wahlen zum Europäischen Parlament,[10] als auch in **Rumänien**, mit Bezugnahme auf nationale Wahlen,[11] wurden Vorschläge erörtert, das Wahlrecht für im Ausland lebende Bürger zu erweitern. Für die Parlamentswahlen im Jahr 2011 organisierte **Zypern** zum zweiten Mal die Stimmabgabe aus dem Ausland in einigen seiner diplomatischen Vertretungen. Bei diesem System müssen mindestens 30 Wähler im Wählerverzeichnis eingetragen sein, damit ein Wahllokal im Ausland geöffnet wird.[12] Im Zuge der Verfassungsreform in **Ungarn** wurden an das Wahlrecht geknüpfte Anforderungen an den Wohnsitz aufgehoben. Obwohl die allgemeinen Bestimmungen in Artikel XXIII Absatz 1 des Grundgesetzes kein Wohnsitzerfordernis enthalten, heißt es in Absatz 4, dass ein wichtiges Gesetz das Wahlrecht vom Wohnsitz in Ungarn abhängig machen kann. Eine gegenläufige Entwicklung fand in **Spanien** statt, wo das Organgesetz 2/2011 dauerhaft im Ausland lebenden, spanischen Staatsbürgern das Recht auf Beteiligung an Kommunalwahlen entzog.[13] Schließlich wurde das Thema im Mai auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erörtert. Das Wahlrecht der im Ausland lebenden Bürger ist das zentrale Thema der Rechtssache *Sitaropoulos und andere*, die vor einer Großen Kammer entschieden wurde. Die Kläger gaben an, dass sie sich von ihrem Wohnsitz aus nicht an den Parlamentswahlen im Jahr 2007 beteiligen konnten, weil keine Bestimmungen für das Wahlrecht im Ausland lebender **griechischer** Wähler existierten.[14] Ein Urteil wurde für März 2012 erwartet.

Im Juni 2011 nahm die Venedig-Kommission einen Bericht über die Wahlteilnahme im Ausland an (CDL-AD(2011)022).[15] Dieser Bericht basiert auf einer vergleichenden Studie der Situation in den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission und behandelt vor allem das aktive Wahlrecht (nicht die Wählbarkeit, also das passive Wahlrecht). Dem Bericht zufolge ist das Wahlrecht in den meisten betroffenen Staaten (hauptsächlich EU-Mitgliedstaaten) nicht mehr Ansässigen vorbehalten; daher wird der Schluss gezogen, dass die Staaten einen positiven Ansatz in Bezug auf das Wahlrecht von im Ausland lebenden Bürgern verfolgen sollten.

Deutschland beschäftigte sich mit dem Thema von Mindestschwellen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Urteil die Mindestschwelle von 5 %, die Parteien erreichen müssen, um Sitze im Europäischen Parlament zu erhalten, für verfassungswidrig erklärt. Die durch das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz, EuWG) vorgeschriebene Mindestschwelle erschwert es kleinen Parteien, im Europäischen Parlament vertreten zu sein. Zwar gilt die Fünf-Prozent-Sperrklausel auch für nationale Wahlen in Deutschland, aber das Bundesverfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass sich die Situation bei Wahlen zum Europäischen Parlament anders darstellt, weil eine Zersplitterung in Bezug auf die Vertretung der Parteien

8 Italien, Innenministerium (2011).
9 Europäische Kommission (2012).
10 Belgien, Repräsentantenhaus (2010a).
11 Rumänien, Außenministerium (2011); weitere Informationen unter: www.ziare.com/articole/abuzuri+la+vot. Alle Hyperlinks wurden am 17. April 2012 aufgerufen.
12 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR) (2011a).
13 Spanien, Organgesetz 2/2011.
14 EGMR, *Sitaropoulos und andere/Griechenland*, Nr. 42202/07.
15 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011a).

eine Regierungsbildung nicht gefährden würde.[16] Eine Änderung des deutschen Europawahlgesetzes wird bei den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 Anwendung finden und es für kleine Parteien einfacher machen, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament eine Rolle zu spielen.

Offen ist jedoch nach wie vor die Frage, wie bei den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament in den meisten EU-Mitgliedstaaten, in denen keine Wahlpflicht mehr besteht, eine höhere Wahlbeteiligung erreicht werden kann. In **Belgien** wurde im Jahr 2011 ein Gesetzesvorschlag erörtert, der die Abschaffung der Wahlpflicht befürwortet. Der Vorschlag spiegelt die Überzeugung wider, dass die Entwicklung demokratischer Strukturen die Wahlpflicht überflüssig macht.[17] In den wenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen noch Wahlpflicht besteht (**Griechenland**, **Luxemburg** und **Zypern**), werden immer seltener Strafen in Form von Bußgeldern für Nichtwähler verhängt.[18]

Um die Stimmabgabe einfacher zu gestalten, bietet **Italien**[19] Wählern finanzielle Unterstützung für die Fahrt vom Arbeitsplatz, selbst wenn dieser im Ausland liegt, zum Wohnsitz, an dem sie im Wählerverzeichnis eingetragen sind. Außerdem wurde von der Möglichkeit zur Briefwahl und diesbezüglichen Reformen berichtet. In **Österreich** beispielsweise wurde die Nationalratswahlordnung geändert, und in **Rumänien** wurde ein Gesetzesvorschlag zur Einführung der Briefwahl erörtert. Ein neues Gesetz in **Portugal**[20] standardisiert und erweitert ein System der vorzeitigen Stimmabgabe. Es legt fest, welche Wähler das Recht auf vorzeitige Stimmabgabe ausüben dürfen und wie dieses Recht ausgeübt wird. Wähler, die aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, die Wahllokale aufzusuchen, und Strafgefangene, denen die politischen Rechte nicht aberkannt wurden, profitieren von dieser Reform.

Die Einführung der elektronischen Stimmabgabe kann ebenfalls dazu beitragen, die Beteiligung an Wahlen zu erleichtern. In **Estland** ist die elektronische Stimmabgabe auch bei Europawahlen seit mehreren Jahren zulässig. Nach den Parlamentswahlen in Estland war die Sicherheit der elektronischen Stimmabgabe ohne Erfolg angefochten worden.[21] In **Litauen** wurde in einigen Kommunen ein elektronisches Registrierungssystem für Wähler eingeführt, das die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe bei den Kommunalwahlen im Jahr 2011 bot. In **Österreich** dienten die Wahlen zur Österreichischen HochschülerInnenschaft im Jahr 2009 als Testlauf für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe; die allgemeine Anwendung scheiterte jedoch daran, dass der Verfassungsgerichtshof die Einführung für gesetzeswidrig erklärte.[22]

Ein weiteres Thema, das im Jahr 2011 Aufmerksamkeit erregte, war die Aberkennung des Wahlrechts für Strafgefangene. Dieses Thema löste Diskussionen in **Estland,** eine kontroverse Debatte im **Vereinigten Königreich** und Reformen in **Österreich** aus, wo infolge des Urteils des EGMR in der Rechtssache *Frodl* mit Wirkung vom 1. Oktober der automatische Verlust des Wahlrechts nach der Verurteilung wegen einer schweren Straftat abgeschafft wurde.[23] In einem Verfahren gegen **Italien** urteilte eine Kammer des EGMR im Januar, dass die automatisierte und unterschiedslose Anwendung eines Verbots der Stimmabgabe für Strafgefangene gegen das Wahlrecht verstößt.[24] Dieses Urteil wurde an die Große Kammer des EGMR verwiesen, die am 2. November eine Anhörung abhielt.

7.2. Die Einschränkung der Wahlrechte von Menschen mit Behinderungen

Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Beteiligung nahm im Jahr 2011 konkretere Gestalt an. Am 16. November verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates eine Empfehlung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben.[25] Der Gegenstand der Empfehlung geht zwar über die Beteiligung an Wahlen hinaus, allerdings behandelt der folgende Abschnitt nur diesen Aspekt. Die Empfehlung ruft die Mitgliedstaaten des Europarates dazu auf sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Bürgern die Möglichkeit haben, zu wählen und gewählt zu werden. Das Ziel der Empfehlung ist es, die Beteiligung an Wahlen zu vereinfachen, indem ein barrierefreier Zugang zu den Wahllokalen geschaffen wird, politische Informationen in einer Reihe unterschiedlicher Formate zugänglich gemacht werden (z. B. Gebärdensprache, Braille, Audioformat und leicht verständlich) und vollkommen zugängliche Wahlverfahren gewährleistet werden. Durch die Gewährleistung einer besseren Zugänglichkeit möchte die Empfehlung außerdem Menschen mit Behinderungen fördern, was eine sinnvolle Einbeziehung in den gesamten Politikzyklus und bei Bedarf Unterstützung bei Wahlen erfordert.

16 Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 9. November 2011.
17 Belgien, Repräsentantenhaus (2010b).
18 Malkopoulou, A. (2009), S. 8 und 9.
19 Italien, Gesetz vom 1. Juni 2011, Nr. 78/2011.
20 Portugal, Organgesetz 3/2010.
21 Estland, Postimees (2010a); Estland, *Postimees* (2010b).
22 Österreich, Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 13. Dezember 2011.
23 Österreich, Wahlrechtsänderungsgesetz, BGBl. I Nr. 43/2011. Siehe auch: Europarat, Ministerkomitee, Entschließung CM/ResDH(2011)91 betreffend die Umsetzung des Urteils des EGMR in der Rechtssache *Frodl/Österreich*, Nr. 20201/04, 8. April 2010, endgültig vom 4. Oktober 2010.
24 EGMR, *Scoppola/Italien (No. 3)*, Nr. 126/05, 18. Januar 2011.
25 Europarat, Ministerkomitee (2011).

Mit der Annahme dieser Empfehlung verpflichteten sich die 47 Mitgliedstaaten des Europarates dazu, die politische und öffentliche Beteiligung von Personen mit Behinderungen unter anderem an Wahlen zu verbessern. Die Empfehlung enthält eine Reihe von Standards, die für alle Arten von Wahlen und damit sowohl für Kommunal- als auch für Europawahlen gelten. Infolgedessen trägt die Empfehlung dazu bei, dass das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK)[26] in den EU-Mitgliedstaaten, die dieses Übereinkommen ratifiziert haben, auf breiterer Basis umgesetzt wird (siehe Kapitel 10).

Im Dezember 2011 überarbeitete die Venedig-Kommission ihre im Jahr 2010 verabschiedete Interpretation[27], um den Anforderungen der BRK besser Rechnung zu tragen und den Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts, der diskriminierungsfrei Anwendung finden sollte, zu bestätigen.[28]

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen untermauerte die Bedeutung von „Teilhabe". In den Schlussbemerkungen seines ersten Länderberichts zu einem EU-Mitgliedstaat (Spanien) verabschiedete der Ausschuss im September eine weitgefasste Auslegung dessen, was in Artikel 29 der Konvention als „Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben" bezeichnet wird.

„[…], dass die einschlägigen Rechtsvorschriften überprüft werden müssen, um sicherzustellen, dass alle Menschen mit Behinderungen unabhängig von der Art ihrer Behinderung, ihrer Rechtsstellung oder ihrem Wohnsitz das Recht haben, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und am öffentlichen Leben teilzuhaben."

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2011), S. 7

7.2.1. Das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen

Daten zum Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen sind oft gar nicht vorhanden. In **Deutschland** erkennt der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention diese unvollständige Datenlage ausdrücklich an und verweist auf eine Studie, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum besseren Verständnis der realen Praxis ins Leben gerufen hat.[29] Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass es Probleme gibt. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit berichtete im Jahr 2011, dass das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen ein Problembereich war, der in mehreren Fällen zu speziellen Empfehlungen geführt hat (**Bulgarien**[30], **Estland**[31], **Finnland**[32], **Lettland**[33] und **Zypern**[34]).

Mit der Ratifizierung der BRK haben sich 19 EU-Mitgliedstaaten rechtlich dazu verpflichtet, das Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen zu erweitern. Wenn die bestehenden Rechtsvorschriften nicht ausreichten, erarbeiteten die Länder neue Rechtsvorschriften. Von zwei Beispielen kann berichtet werden. Im März verabschiedete **Spanien** den Königlichen Erlass 422/2011[35], der Maßnahmen enthält, die von der Barrierefreiheit der Wahllokale und der öffentlichen und offiziellen Veranstaltungsorte für Wahlkampfaktivitäten bis hin zur Erbringung kostenloser Leistungen für das Gebärdendolmetschen reichen. In **Polen** trat am 1. August eine neue Wahlordnung in Kraft. Sie definiert Menschen mit Behinderungen als Personen mit begrenzten physischen, psychologischen, geistigen oder sensorischen Fähigkeiten für die Beteiligung an Wahlen.[36] Die Wahlordnung führt Lösungen ein, die den Bedürfnissen von Wählern mit solchen Behinderungen gerecht werden, und verleiht ihnen das Recht auf Informationen über Wahlen, Vertretung bei der Stimmabgabe und Briefwahl sowie Ausübung der Wahl in speziellen, barrierefreien Wahllokalen. Sehbehinderte Menschen haben das Recht auf Stimmzettelschablonen in Brailleschrift und/oder persönliche Unterstützung bei der Stimmabgabe. Eine mangelnde Kenntnis der neuen Vorschriften führte jedoch dazu, dass am 9. Oktober, dem Wahltag, nur 211 Wähler Braille-Schablonen anforderten und nur 841 Wähler von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machten. Erschwerend kam außerdem hinzu, dass die Braille-Schablonen es den Wählern nicht ermöglichten, die Namen der Kandidaten zu lesen, so dass die betreffenden Wähler weitere Unterstützung benötigten. Knapp 12 000 Wähler ließen sich bei der Wahl vertreten, weit weniger als die 19 800 Wähler, die zuvor bei den Wahlen im Jahr 2010 diese Möglichkeit genutzt hatten.

26 Eine eingehende Erläuterung der Anforderungen des Artikels 29 der BRK findet sich unter: www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/ThematicStudies.aspx.
27 FRA (2011), S. 136.
28 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011b).
29 Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), S. 86.
30 OSZE/BDIMR (2011b), S. 9.
31 OSZE/BDIMR (2011c), S. 23.
32 OSZE/BDIMR (2001d), S. 5.
33 OSZE/BDIMR (2011e), S. 4 und S. 18.
34 OSZE/BDIMR (2011a), S. 6.
35 Spanien, Königlicher Erlass 422/2011.
36 Polen, Wahlordnung, Artikel 5 Absatz 11.

Vielversprechende Praktik

Bessere Zugänglichkeit durch Wählerinformation

Die **zyprischen** Behörden forderten vom Behindertenverband (*J I HGFE DC BAI Aπ; CH:98 F 76πl 54*) eine Liste der Personen mit Behinderungen an, um festzustellen, wo sie wählen, und so die nötigen Vorkehrungen für sie treffen zu können (z.FB. Zugangsrampen für Wahllokale). Der Behindertenverband bestätigte, dass seine Mitglieder in den vergangenen Jahren aufgrund dieser Maßnahmen keine Beschwerden mehr eingereicht hatten.

Zahlreiche Maßnahmen sind erforderlich, um die Barrierefreiheit von Wahllokalen zu gewährleisten. Vor allem geht es um die Gebäude selbst. Wahllokale müssen für Menschen mit physischen Behinderungen, insbesondere für Rollstuhlfahrer, zugänglich sein. Des Weiteren sollten Wahllokale an die Bedürfnisse von sehbehinderten Menschen angepasst werden. Viele EU-Mitgliedstaaten fördern vollkommen barrierefreie Wahllokale. In **Österreich** beispielsweise muss jede Gemeinde über mindestens ein barrierefreies Wahllokal verfügen.[37] In **Belgien** ist vorgeschrieben, dass jedes Wahllokal mit einer angepassten Wahlkabine ausgestattet wird und insgesamt jede fünfte Wahlkabine angepasst ist. In **Frankreich** muss mindestens eine Wahlkabine pro Wahllokal vollkommen barrierefrei, d. h. für Menschen mit jeder Art von Behinderung zugänglich sein, und die Wahlurnen müssen für Rollstuhlfahrer zugänglich sein.[38] In **Deutschland** sollten Wahllokale für Menschen mit Behinderungen so barrierefrei wie möglich sein.[39] In den **Niederlanden** sollte mindestens ein Viertel der Wahllokale in einer Gemeinde für Wähler mit physischen Behinderungen zugänglich sein.[40] In **Slowenien** sollte laut Artikel 79a des Gesetzes über die Wahlen zur Nationalversammlung mindestens ein Wahllokal pro Gemeinde barrierefrei sein. Ein sehbehinderter Rollstuhlfahrer war der Auffassung, dass das barrierefreie Wahllokal zu weit von seinem Wohnsitz entfernt war und klagte gegen diese Bestimmung, aber sowohl das Verwaltungsgericht als auch der Oberste Gerichtshof wiesen die Klage ab.[41]

Viele EU-Mitgliedstaaten und **Kroatien** unternehmen Schritte für eine behindertengerechtere Gestaltung der Wahllokale, müssen aber oft große Hürden überwinden. Die zentrale Wahlkommission in **Lettland** gab an, dass es bedenklich sei, dass nur 46 % der Wahllokale als barrierefrei angesehen werden könnten. Im März überprüfte die **niederländische** nationale Behindertenorganisation (*Handicap nationaal*) stichprobenhaft nach dem Zufallsprinzip 320 Wahllokale auf ihre Barrierefreiheit. Sie gelangte zu dem Schluss, dass die meisten überprüften Wahllokale nicht rollstuhlgerecht waren, obwohl die Wahlbehörden 83 % der Wahllokale als barrierefrei eingestuft hatten.[42] Der nationale Wahlausschuss in **Polen** erklärte, dass 7 785 von 25 993 Wahlbezirken (*obwody do g:osowania*) barrierefrei waren, das entspricht rund 33 %. In **Portugal** hatten Wähler mit einer Sehbehinderung Probleme beim Wählen. Der portugiesische Blinden- und Sehbehindertenverband (Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal, ACAPO) und die Bewegung „Ich möchte wählen" (*Movimento Quero Votar*)[43] – ein Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen, Einzelpersonen, Geldgebern und Privatunternehmen – verlangten Lösungen, die sehbehinderten Menschen die Beteiligung an Wahlen ermöglichen. Im Anschluss an die Präsidentschaftswahlen am 31. Januar forderte ACAPO die Entwicklung von Braille-Schablonen bis zu den Parlamentswahlen im Jahr 2013.[44] In **Spanien** beantragte der katalanische Verband für die soziale Integration von Blinden die Ausweitung der Verwendung von Braille-Schablonen und -Umschlägen auf Kommunalwahlen. Die Schablonen und Umschläge werden zwar seit 2007[45] bei regionalen und nationalen Wahlen sowie bei den Wahlen zum Europäischen Parlament verwendet,[46] die Ausweitung auf Kommunalwahlen wird jedoch als Herausforderung angesehen.

Wenn keine Vorschriften in Bezug auf Barrierefreiheit vorhanden sind, veröffentlichen einige Regierungen, wie die Regierung von **Griechenland**[47], Rundschreiben des Ministeriums, in denen sie praktische Alternativen für den Wahltag fordern. Solche Maßnahmen können es erforderlich machen, dass ein Wahlbeauftragter einen Hausbesuch vornimmt, um einen Antrag auf Vertretung bei der Stimmabgabe zu erfassen oder eine Wahlurne aus einem nicht behindertengerechten Wahllokal abzuholen und in ein besser zugängliches Wahllokal oder zu dem Betreffenden nach Hause zu bringen. Personen mit Behinderungen der Sinnesorgane müssen unter Umständen in die Wahlkabine begleitet werden oder die Möglichkeit erhalten, sich von einer anderen Person begleiten zu lassen. **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg**[48],

37 Österreich, Wahlrechtsänderungsgesetz, Paragraf 52 Absatz 5.
38 Frankreich, Ministerium für Arbeit, Sozialpartnerschaft, Familie, Solidarität und Stadtentwicklung (2009), Artikel D56-1 bis D56-3 der Wahlordnung.
39 Deutschland, Europawahlordnung, Paragraf 39.
40 Niederlande, Wahlgesetz, Artikel J4 Absatz 2.
41 Slowenien, Oberster Gerichtshof, Entscheidung vom 5. Mai 2011.
42 Weitere Informationen unter: www.handicapnationaal.nl/verenigingsnieuws/010/010.html.
43 Weitere Informationen unter: www.querovotar.com/movimento.asp.
44 Portugal, Portugiesischer Blinden- und Sehbehindertenverband (2011).
45 Spanien, Königlicher Erlass 1612/2007.
46 Weitere Informationen unter: www.votoaccesible.com/default.asp.
47 Griechenland, Innenministerium (2011a).
48 Luxemburg, Wahlgesetz, Artikel 79 in der geänderten Fassung von 2004.

Malta, die **Niederlande**[49], **Österreich,** die **Slowakei,** die **Tschechische Republik** und **Zypern** wenden in unterschiedlichem Umfang ähnliche Maßnahmen an.

In einigen Ländern wird der Herausforderung von Wahlen mit speziellen Aktionsplänen für Menschen mit Behinderungen begegnet. **Finnland** plant im Rahmen seines Behindertenpolitik-Programms Vampo (2010-2015) zwei Maßnahmen, um Wählern den Zugang zu erleichtern. Die erste Maßnahme umfasst die Erstellung und Überwachung von Leitlinien, mit denen die Barrierefreiheit aller Wahllokale sichergestellt werden soll. Die zweite Maßnahme verpflichtet zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von sehbehinderten Menschen bei der Entwicklung der elektronischen Stimmabgabe, was die Unabhängigkeit bei Wahlen erhöht. Das finnische Justizministerium ist für die Umsetzung dieser Maßnahmen verantwortlich.[50]

In anderen Fällen haben nationale Wahlkommissionen breit angelegte Konsultationen mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen eingeleitet, um die Problematik der Barrierefreiheit anzugehen. **Rumänien** führte eine solche Konsultation mit Schwerpunkt auf physischen Barrieren in Wahllokalen durch.

In **Schweden** veranstalteten die Wahlbehörden umfassende Informationskampagnen für Menschen mit Behinderungen, um sie zur Teilnahme zu ermutigen. Der **polnische** Kommissar für Bürgerrechte startete zusammen mit dem polnischen Rundfunk ebenfalls eine solche Kampagne.[51]

Vielversprechende Praktik

Uneingeschränkt zugängliche Wahlinformationen

Die **schwedische** Wahlbehörde (*Valmyndigheten*) ist für öffentliche Informationen über Zeitpunkt, Ort und Art und Weise der Wahlen verantwortlich. Um die Informationen für Menschen mit Behinderungen besser zugänglich zu machen, stellte die Behörde die Wahlinformationen in verschiedenen Formaten zur Verfügung, unter anderem in Gebärdensprache, Braille, einer leicht verständlichen Broschüre und auf CD. Die Wahlbehörde verteilte sowohl die CD als auch die Broschüre an Mitglieder des Nationalen Sehbehindertenverbands und des Zentrums zur Förderung der Lesbarkeit und sendete die CD außerdem an Audiobibliotheken. Sie erstellte zudem spezielle Dokumente, die es sehbehinderten Menschen ermöglichten, in Brailleschrift zu lesen und selbständig zu wählen.[52]

Die Wahlkommission des **Vereinigten Königreichs** veröffentlichte im April ein neues Informationsblatt mit dem Titel „Disabled People's Voting Rights" (Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen).[53] Darin werden die lokalen Behörden aufgerufen, durch vorausschauende Maßnahmen sicherzustellen, dass die Wahllokale Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligen. In dem Informationsblatt werden vier zentrale Rechte für Menschen mit Behinderungen genannt: Ersuchen um Unterstützung bei der Stimmabgabe, Verwendung einer Stimmzettelschablone, Unterstützung beim Zugang zu Wahllokalen und Verwendung von Stimmzetteln in Großdruck. Seit einem Regierungsbeschluss vom 8. Dezember 2010 über die Umsetzung der BRK in **Litauen**[54] hat die zentrale Wahlkommission zusammen mit dem litauischen Verband der Gemeinden die Aufgabe, die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen sicherzustellen, indem der Zugang zu Wahllokalen erleichtert wird und einschlägige Informationen zur Verfügung gestellt werden. Im Februar 2011 erarbeiteten das Department of the Environment, Community and Local Government in **Irland** und die National Disability Authority Leitlinien, wie Wahlbeauftragte sicherstellen können, dass das Wahlverfahren und die Auswahl des Wahllokals möglichst behindertengerecht sind.[55]

Vielversprechende Praktik

Informationen über Kandidaten per Telefondurchsage

Während der am 2. März abgehaltenen Wahlen zu den Provinzialräten in den **Niederlanden** konnten die Wähler über eine eigens eingerichtete gebührenfreie Rufnummer gesprochene Informationen über die Kandidaten abrufen. Wähler mit einer Sehbehinderung konnten die Wahlliste per Telefondurchsage (*Kieslijsttelefoon*) abrufen.

7.2.2. Wahlrecht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung

Wie mit dem Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen auf politische Teilhabe umgegangen

49 Niederlande, Wahlgesetz, Artikel J28.
50 Finnland, Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit (2011).
51 Weitere Informationen unter: www.rpo.gov.pl/pliki/13152985810.pdf.
52 Schweden, Wahlbehörde (2011).
53 Vereinigtes Königreich, Wahlkommission (2011)
54 Litauen, Beschluss zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das zugehörige Fakultativprotokoll.
55 Weitere Informationen unter: www.nda.ie/website/nda/cntmgmtnew.nsf/0/3965829F67831338802578320058BB21?OpenDocument.

wird, unterscheidet sich von einem EU-Mitgliedstaat zum anderen sehr stark. In diesem Spektrum sind im Wesentlichen drei grundsätzliche Herangehensweisen zu erkennen: völliger Ausschluss, Einzelfallprüfung und uneingeschränkte Beteiligung.[56] Diejenigen EU-Mitgliedstaaten, welche die Betroffenen völlig ausschließen, binden das Wahlrecht an deren Rechtsfähigkeit. In anderen Mitgliedstaaten sieht das nationale Recht vor dem Entzug des Wahlrechts eine individuelle Prüfung der Fähigkeit zur Teilnahme an Wahlen vor. Diejenigen Staaten, die sämtliche Einschränkungen aufgehoben haben, ermöglichen Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen die Teilnahme an Wahlen ohne Unterschied zu anderen Bürgern. In diesem Bereich hat sich 2011 wenig getan.[57]

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

In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten zieht der Verlust der Rechtsfähigkeit nach wie vor den Entzug des

Tabelle 7.1:TDas Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Beteiligung

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

Hinweise: *Ein Mitgliedstaat kann in mehrere Spalten erscheinen, da Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung unterschiedlich behandelt werden können.*
** Es handelt sich um den Artikel L3211-3 7 des französischen Gesetzes über das öffentliche Gesundheitswesen, aufgrund einer legislative Veränderung, die den Wahlrecht nicht betrifft.*
*** Ungarn, Artikel XXIII (2), Grundgesetz.*
**** Kroatien (1996), Gesetz für Wählerverzeichnisse.*

Quelle: *FRA, 2011; auf der Grundlage von Informationen, die die FRA im November 2010 in ihrem Bericht mit dem Titel* „The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities" („Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Beteiligung") *veröffentlichte, S. 23.*

56 FRA (2010), S. 15ff.
57 FRA (2010).

Wahlrechts nach sich. Ein solches System hat auch **Kroatien**: Artikel 2 des Gesetzes für Wählerverzeichnisse (*Zakon o popisima bira a*)[58] sieht vor, dass in einem solchen Verzeichnis alle kroatischen Bürger ab dem Alter von 18 Jahren erfasst sind, mit Ausnahme derjenigen, denen per endgültigem Gerichtsbeschluss die Rechtsfähigkeit aberkannt wurde. Damit sieht Kroatien, wie viele EU-Mitgliedstaaten, den automatischen Wahlrechtsentzug vor.[59] Dem statistischen Jahresbericht über die Anwendung des Sozialrechts 2010[60] ist zu entnehmen, dass am 31. Dezember 2010 15 761 Menschen nicht rechtsfähig waren. Dies löste in Kroatien eine öffentliche Debatte aus. In einem Bericht, der 2011 erschien, warnte der Bürgerbeauftragte für Menschen mit Behinderungen, dass die Einhaltung der BRK das Wahlrecht für Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen voraussetze.[61]

Tabelle 7.1 enthält eine aktualisierte Zusammenfassung einer im Jahr 2010 veröffentlichten Tabelle.[62]

In den **Niederlanden** erhalten Menschen mit geistiger Behinderung trotz der vorhandenen Rechtsvorschriften zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Beteiligung nicht in ausreichendem Maße spezifische Unterstützung. Nach Ansicht des niederländischen Wahlrats sind Menschen mit geistiger Behinderung, die nicht ohne Hilfe wählen können, nicht in der Lage, ihre Wahlentscheidung unabhängig zu treffen, und sollten daher nicht an Wahlen teilnehmen.[63] Diese Situation wirft generell die Frage auf, welche Anpassungen nötig sind, um Menschen mit geistiger Behinderung die Teilnahme an Wahlen zu erleichtern. Im Mai wurden eine Vielzahl bewährter Praktiken und eine Reihe von Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Projekt „Aufnahme von Diversität zur Aktiven Partizipation an Europawahlen" (ADAP) veröffentlicht.[64]

58 Kroatien, Gesetz für Wählerverzeichnisse, 30. April 1996.
59 FRA (2010), S. 15 und 23.
60 Kroatien, Gesundheits- und Sozialministerium (2011).
61 Kroatien, Beauftragter für Menschen mit Behinderungen (2011).
62 FRA (2010), S. 23.
63 Weitere Informationen unter: www.kiesraad.nl/nl/Onderwerpen/Thema-Stemmen/Hulp_bij_stemmen.html.
64 Siehe: http://www.inclusion-europe.org/images/stories/documents/Project_ADAP/ETR_Policy_Recommendations_DE.pdf.

Vielversprechende Praktik

Förderung der politischen Beteiligung von Menschen mit geistiger Behinderung

Sunbeam Media entwickelte zur Sensibilisierung den Videoclip *„Your Power, Your Vote"*[65] für die Parlamentswahlen in **Irland** im JahrF 2011 und veröffentlichte ihn im Februar auf YouTube. Das Video macht deutlich, welche Unterstützung Menschen mit geistiger Behinderung für die politische Beteiligung benötigen, warum Menschen mit Behinderungen an Wahlen teilnehmen sollten und wie sie dieses Recht ausüben können.

7.3. Entwicklungen in der partizipativen Demokratie

Das Recht auf Beteiligung an Kommunal- und Europawahlen ist nur ein Element, das das Unionsrecht im weiter gefassten Kontext der politischen Beteiligung vorsieht. In Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) heißt es: „Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen." Artikel 11 EUV legt verschiedene Elemente der partizipativen Demokratie fest, wobei die Europäische Bürgerinitiative (EBI) das wichtigste Werkzeug darstellt. Neben der Bürgerinitiative sieht dieser Artikel Folgendes vor: den öffentlichen Austausch der Ansichten zwischen „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden"; „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog" der Organe „mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft" sowie „Anhörungen der Betroffenen" durch die Europäische Kommission. Die Zahl der Konsultationen nahm im Jahr 2011 zu[66]: 131 Konsultationen wurden abgeschlossen, vier davon aus dem Politikbereich „Justiz und Grundrechte".[67]

Im März veröffentlichte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) einen Fahrplan für die partizipative Demokratie, der die praktische Umsetzung des zivilen Dialogs förderte.[68] Im Fahrplan heißt es: „Die Unruhen im Mittelmeerraum verdeutlichen die maßgebliche Rolle, die die Zivilgesellschaft im Prozess der Demokratisierung spielen sollte, und zeigen, dass Europa vor der Herausforderung steht, konkrete Instrumente und angemessene Investitionen zur Stärkung der demokratischen Strukturen zu beschließen." Der

65 Weitere Informationen unter: www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=aDk6gYnbFL8.
66 FRA (2011), S. 136.
67 Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2011/index_de.htm.
68 EWSA (2011).

Fahrplan fordert dazu auf, „eine umfassende Liste aller Mechanismen des zivilen Dialogs aufzustellen, die in den Organen und Gremien der EU bereits heute genutzt werden, um diese Mechanismen zu analysieren". Des Weiteren sollen die EU und die Mitgliedstaaten „eine Bestandsaufnahme der Verfahren auf nationaler Ebene vornehmen und sie auswerten, um sie dann auf EU-Ebene weiterzuentwickeln".

„Die Bereitstellung klarer, umfassender und zugänglicher Informationen über die Kommunal- und Regionalpolitik stärkt die aktive Bürgerschaft und fördert sowohl das Zusammengehörigkeitsgefühl als auch die Bürgerpflicht, sich in einer demokratischen Gesellschaft für die Gemeinschaft zu engagieren."

KGRE-Empfehlung 307 (2011) zur Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene

Der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa (KGRE) des Europarates betonte nachdrücklich die Bedeutung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung als Instrument zur Stärkung der Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene. In einer im Oktober verabschiedeten Empfehlung empfahl der KGRE den Mitgliedstaaten des Europarates, die öffentliche Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu erhöhen, damit die Bürger ihre Wünsche, Vorlieben und Ansichten zu bestehenden politischen Strategien unmittelbar zum Ausdruck bringen können.[69]

69 KGRE (2011).

Vielversprechende Praktik

Europa mit einer zentralen Website zugänglicher machen

Citizen House ist eine neue Website und zentrale Anlaufstelle für EU-Bürger, die bei der Europäischen Kommission Beschwerde einreichen, um Zugang zu EU-Dokumenten ersuchen, eine Petition an das Europäische Parlament richten, eine Anfrage an den Europäischen Bürgerbeauftragten stellen oder eine Europäische Bürgerinitiative ins Leben rufen möchten. Citizenhouse.eu ist ein „360-Grad-Instrument von Bürgern für Bürger, die voneinander lernen, sich austauschen und sich engagieren möchten". Der European Citizen Action Service hat die Website während der ersten Phase eines ehrgeizigen Projekts zur Einrichtung des „*European Civil Society House*" erstellt. Damit sollen NRO und Einzelpersonen die Möglichkeit erhalten, sich innerhalb der EU Gehör zu verschaffen, indem sie Vorschläge unterbreiten, wie die an die Unionsbürgerschaft gekoppelten Rechte gefördert und verteidigt sowie Mittel beschafft werden können. Es wird außerdem beabsichtigt, Bürgern auf nationaler Ebene Zugang zur Website zu gewähren.

Weitere Informationen unter: www.citizenhouse.eu

Die EU-Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative[70] trat am 1. April 2011 in Kraft und ist vom 1. April 2012 an anwendbar. Am 17. November 2011 verabschiedete die Europäische Kommission die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011.[71] Am 22. Dezember 2011 stellte sie eine „*Open-Spource-Software*" zur Verfügung.[72] Die Kommission ist zur Einrichtung und Wartung einer „*Open-Source-Software*" verpflichtet, „die mit den relevanten technischen und sicherheitsspezifischen Funktionen ausgestattet ist, die zur Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung in Bezug auf Online-Sammelsysteme notwendig sind. [...] Die Software wird kostenfrei zur Verfügung gestellt",[73] und zu diesem Zweck sind „technische Spezifikationen" zu verabschieden.[74]

Die Frist zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung und ihrer Anwendbarkeit gab den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den ihnen aus der Verordnung erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen – darunter die Zertifizierung des Online-Sammelsystems,[75] die Überprüfung der Unterstützungsbekundungen einschließlich der Ausstellung eines Dokuments, das die Anzahl der

70 Verordnung (EU) Nr. 211/2011.
71 Europäische Kommission (2011b).
72 Weitere Informationen abrufbar unter: http://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/release/100.
73 Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 6 (2), (4).
74 Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 6 (5).
75 Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 6 (3).

gültigen Unterstützungsbekundungen bescheinigt,[76] sowie Datenschutzvorkehrungen.[77] Außerdem können sie in dieser Frist die Haftung für Schäden regeln, die durch Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative verursacht werden, und das Strafmaß festlegen, das für falsche Angaben der Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative oder für die missbräuchliche Verwendung von Daten, die in ihrem Zusammenhang gesammelt werden, gelten soll.[78]

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

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

Ausblick

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

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

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

76 Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 8 (2).
77 Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 12 (4), (5).
78 Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 13 und 14.

Quellennachweise

Belgien, Repräsentantenhaus (*Chambre des Représentants*) (2010a), Vorschlag zur Änderung des Gesetzes vom 23. März 1989 betreffend die Wahl zum Europäischen Parlament, um belgischen Staatsbürgern mit Wohnsitz außerhalb der Europäischen Union das Wahlrecht bei den Europawahlen einzuräumen (*Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement, teneinde aan de buiten de Europese Unie verblijvende Belgen stemrecht voor de Europese verkiezingen te verlenen*), Dok. 53. 0348/001.

Belgien, Repräsentantenhaus (2010b), Vorschlag zur Änderung des Wahlgesetzbuchs in Bezug auf die Einführung eines allgemeinen Wahlrechts unabhängig vom Alter (*Wetsvoorstel tot wijziging van het kieswetboek inzake de invoering voor het veralgemeend stemrecht voor alle burgers, ongeacht hun leeftijd*), Dok. 53. 837/001.

Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2011), *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities*, Menschenrechtsrat, Neunzehnte Tagung, Genf 27. Februar bis 23. März 2012, Dok. A/HRC/19/36 vom 21. Dezember 2011.

Dänemark, Gesetz Nr. L 17 vom 6. Oktober 2010 (*Forslag til lov om andring af lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og lov om kommunale og regionale valg*), 16. Dezember 2010.

Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011), *Auf dem Wege in eine inklusive Gesellschaft – Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*, Juni 2011.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Entscheidung vom 9. November 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10.

Deutschland, Europawahlordnung (EuWO), 3. Dezember 2008.

Duff, A. (2011), „Reforming the European Parliament", *Public Service Europe*, 19. Juli 2011.

Estland, *Postimees* (2010a), *Raport: riik aidaku vaimuhädaga inimestel valimas käia*, 8. November 2010.

Estland, *Postimees* (2010b), *Ministeeriumini vaimuhädadega inimeste valimismured ei jõua*, 8. November 2010.

Europäische Kommission (2010), *Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010: Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten*, KOM(2010) 602 endgültig/KOM(2010) 605 endgültig, 27. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger (2013)*, KOM(2011) 489 endgültig, 11. August 2011.

Europäische Kommission (2011b), Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, ABl. L 301 vom 18.11.2011, S. 3, Brüssel, 18. November 2011.

Europäische Kommission (2012), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, KOM(2012) 99 endgültig, Brüssel, 9. März 2012.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011a), *Report on out-of-country voting*, Studie Nr. 580/2012, CDL-AD(2011)022, Straßburg, 24. Juni 2011.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011b), *Überarbeitete Interpretation des Verhaltenskodex für Wahlen über die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Wahlen*, Studie Nr. 584/2010, Dok. CDL-AD(2011)45, 19. Dezember 2011.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Scoppola/Italien (No. 3)*, Nr. 126/05, 18. Januar 2011.

EGMR, *Sitaropoulos und andere/Griechenland*, Nr. 42202/07, 4. Mai 2011.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) (2011), *Fahrplan der Gruppe III zur partizipativen Demokratie in Europa: Ergebnisse der außerordentlichen Sitzung der Gruppe III am 22. März 2011*.

Europäisches Parlament (2009), *Legislativverfahren: INI/2009/2134 betreffend den Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments*.

Europäisches Parlament (2011a), *Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments*, A7-0176/2011, 28. April 2011.

Europäisches Parlament (2011b), *Entwurf eines zweiten 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), 20. September 2011.

Europäisches Parlament (2011c), Entschließung vom 14. September 2011 über die Tätigkeiten des Petitionsausschusses im Jahr 2010 (2010/2295(INI)).

Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa (KGRE) (2011), Empfehlung 307 zur Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene.

Europarat, Ministerkomitee (2011), Empfehlung CM/Rec(2011)14 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben.

Finnland, Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit (2011), *Eine solide Grundlage für Inklusion und Gleichheit: Finnlands Behindertenpolitik-Programm 2010-2015 (Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle: Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010-2015/Ett starkt underlag för delaktighet och jämlikhet: Finlands handikappolitiska program 2010-2015)*, Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriö).

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2010), *Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe*, November 2010.

FRA (2011), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Frankreich, Ministerium für Arbeit, Sozialpartnerschaft, Familie, Solidarität und Stadtentwicklung (2009), *Barrierefreiheit des Wahlverfahrens für Menschen mit Behinderungen. Praktischer Leitfaden für Kandidaten und alle betroffenen Bürger (Accessibilité du processus électoral aux personnes handicapées. Mémento pratique à l'usage des candidats aux élections et de tous les citoyens concernés)*, Paris, April 2009.

Griechenland, Innenministerium (2011a), Prot. Nr. 52671 vom 15. September 2010.

Griechenland, Innenministerium (2011b), Rundschreiben Nr. 18 zur Kommunalwahl vom November, PD 133/1997, 21. Oktober 2011.

Italien, Gesetz vom 1. Juni 2011, Nr. 78/2011, ABl. Nr. 127.

Italien, Innenministerium (2011), Rundschreiben Nr. 39/2011, 10. Mai 2011.

Kroatien, Beauftragter für Menschen mit Behinderungen (2011), *Izvješće o radu Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010 godinu*, März 2011.

Kroatien, Gesetz für Wählerverzeichnisse (*Zakon o popisima birača*), Amtsblatt Nr. 96/33, 30. April 1996.

Kroatien, Gesundheits- und Sozialministerium (2011), Statistischer Jahresbericht über die Anwendung des Sozialrechts, den rechtlichen Schutz von Kindern, jungen Menschen, Ehe, Familie und nicht rechtsfähigen Personen sowie den Schutz von Menschen mit körperlichen und geistigen Behinderungen in Kroatien aus dem Jahr 2010 (*Godišnje statističko izvješće o primjenjenim pravima u socijalnoj skrbi*), August 2011.

Litauen, Beschluss zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das zugehörige Fakultativprotokoll (*Nutarimas dėl Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos ir jos fakultatyvaus protokolo įgyvendinimo*), Nr. 1739, 8. Dezember 2010.

Luxemburg, Amt für Aufnahme und Integration (*L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*) (2011), *Bilan des inscriptions sur les listes électorales communales*, Pressekonferenz, 26. September 2011.

Luxemburg, Wahlgesetz (*Loi électorale*), Memorial A (Gesetzblatt), Nr. 30, 21. Februar 2003. Zuletzt geändert in Memorial A, Nr. 26, 16. Februar 2011.

Malkopoulou, A. (2009), *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, CEPS-Arbeitsdokument Nr. 317/Juli 2009.

Niederlande, Wahlgesetz (*Kieswet*) Stb. 1989, 423, 28. September 1989, zuletzt geändert durch Stb. 2011, 4, 13. Dezember 2010.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR) (2011a), *Republik Zypern, Parlamentswahlen 22. Mai 2011, Abschlussbericht über die Wahlbeobachtungsmission*.

OSZE/BDIMR (2011b), *Bulgarien, Präsidentschafts- und Kommunalwahlen 23. und 30. Oktober 2011, Abschlussbericht über die eingeschränkte Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 5. Januar 2012.

OSZE/BDIMR (2011c), *Estland, Parlamentswahlen 6. März 2011, Bericht über die Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 16. Mai 2011.

OSZE/BDIMR (2011d), *Republik Finnland, Parlamentswahlen 17. April 2011, Bericht über die Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 21. Juli 2011.

OSZE/BDIMR (2011e), *Republik Lettland, vorgezogene Parlamentswahlen 17. September 2011, Bericht über die begrenzte Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 19. Dezember 2011.

Österreich, Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 13. Dezember 2011, V 85-96/11-15.

Österreich, Wahlrechtsänderungsgesetz, BGBl. I Nr. 43/2011.

Polen, Wahlordnung, 1. August 2011.

Portugal, Organgesetz 3/2010 (*Lei Orgânica n.º 3/2010*), Diário da República, 1ª Série, 15. Dezember 2010.

Portugal, Portugiesischer Blinden- und Sehbehindertenverband (*Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal*, ACAPO) (2011), „O Livre Exercício do Direito de Voto por parte das Pessoas com Deficiência Visual", Pressemitteilung, 28. Januar 2011.

Portugiesischer Blinden- und Sehbehindertenverband (*Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal*, ACAPO) (2011), „O Livre Exercício do Direito de Voto por parte das Pessoas com Deficiência Visual", Pressemitteilung, 28. Januar 2011.

Rumänien, Außenministerium (*Ministerul Afacerilor Externe*) (2011), Gesetzesvorschlag, verfügbar unter: www.cdep.ro/proiecte/2011/300/30/6/se444.pdf.

Schweden, Wahlbehörde (*Valmyndigheten*) (2011), *Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2010*, 15. Februar 2011.

Slowenien, Oberster Gerichtshof, Entscheidung vom 5. Mai 2011, Nr. VS1013232.

Spanien, Königlicher Erlass 1612/2007 vom 7. Dezember über das Verfahren der barrierefreien Stimmabgabe (*Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de voto accesible*), BOE, 8. Dezember 2007.

Spanien, Königlicher Erlass 422/2011, vom 25. März, über die Regelung der grundlegenden Bedingungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben und an Wahlverfahren (*Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales*). BOE, 30. März 2011.

Spanien, Organgesetz 2/2011 vom 28. Januar, zur Änderung des Organgesetzes 5/1985 vom 19. Juni über die allgemeine Wahlordnung (*Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*), BOE Nr. 25, 29. Januar 2011.

Vereinigtes Königreich, Wahlkommission (2011), *Disabled People's Voting Rights*.

Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1.

Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz

Rechte der Opfer von Straftaten

Justizielle rechte

UN und Europarat

Januar

Februar

13. März – Europarat, die Europäische Kommission für die Effizienz und Qualität der Justiz veröffentlicht einen vergleichenden Bericht zu den Gerichten in den EU-Mitgliedstaaten.

März

April

31. Mai – Der Europarat gibt Leitlinien zu einer kinderfreundlichen Justiz heraus.

Mai

Juni

Juli

August

20. September – Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte urteilt in der Rechtssache *Ullens de Schooten und Rezabek gegen Belgien*, dass ein nationales Gericht die Ablehnung begründen muss, wenn es eine Vorlage beim Gerichtshof der Europäischen Union verweigert.

September

Oktober

18. November – Die UN-Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege verabschiedet die *Draft UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems* (UN-Entwurf für Prinzipien und Leitlinien für den Zugang zu Prozesskostenhilfe in Strafjustizsystemen).

November

Dezember

EU

Januar

14. Februar – Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte veröffentlicht ein Gutachten zum Entwurf einer Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.

Februar

März

April

Mai

8. Juni – Die Europäische Kommission stellt einen Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme vor.

14. Juni – Die Europäische Kommission leitet eine Konsultation zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens im europäischen Rechtsraum – Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs ein.

Juni

Juli

August

20. September – Die Europäische Kommission nimmt die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht" an.

September

Oktober

29. November – Die Europäische Kommission schlägt Alternative Streitbeilegungsmechanismen, einschließlich einer Plattform für die Online-Konfliktbeilegung, vor.

November

13. Dezember – Das Europäische Parlament verabschiedet eine legislative Entschließung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung in Strafsachen.

Dezember

8

Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz

Durch die anhaltende Finanzkrise war das Thema Zugang zur Justiz auch im Jahr 2011 im Blickpunkt. Beim Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz sahen sich wichtige Einrichtungen wie Gerichte und Institutionen mit Menschenrechtsauftrag durch Haushaltskürzungen vor neue Herausforderungen gestellt. Dennoch wurde versucht, die Dauer von Gerichtsverfahren zu verkürzen, Klagebefugnisse vor Gericht zu erweitern und den elektronischen Rechtsverkehr (E-Justiz) auszubauen, um auf diese Weise Verbesserungen zu erreichen. Die Notwendigkeit, den Zugang zum Rechtssystem zu erleichtern und die Modernisierung voranzutreiben, erzeugt einen gewissen Reformdruck, wobei EU-Gesetzgebung und kritische Anmerkungen der Organe des Europarats und der UN das Reformtempo zusätzlich erhöhen.

Die große Zahl der vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anhängigen Fälle, von denen viele auf die Mitgliedstaaten zurückgehen, macht die Herausforderungen beim Zugang zur Justiz in der Europäischen Union deutlich. Bei den Urteilen des EGMR des Jahres 2011 wurden mehr als 500 Verstöße durch die Mitgliedstaaten festgestellt. Davon betrafen etwa 100 Fälle das Recht auf ein faires Verfahren und 200 Fälle die Verfahrensdauer - beides wesentliche Elemente des Zugangs zur Justiz. In diesem Kapitel werden einige Besonderheiten dieser EGMR-Fälle betrachtet, die in Kapitel 10 näher erläutert werden.

Ferner werden die Entwicklungen in der EU und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Schlüsselthemen beim Zugang zur Justiz im Allgemeinen sowie der Verteidigungsrechte aufgezeigt. Die Rechte der Opfer werden an dieser Stelle jedoch nicht behandelt, da sie in Kapitel 9 dargelegt werden. In Kapitel 10 werden im Rahmen der Verpflichtungen der Staaten nach der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung zudem die in den verschiedenen Verträgen vorgesehenen Beschwerdeverfahren untersucht, die den Zugang zur Rechtsprechung auf internationaler Ebene verbessern. Die Kapitel 5 und 6 zu den Themen Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung bieten einen ergänzenden Überblick über die Gleichbehandlungsstellen, die für das Verständnis des Zugangs zur Justiz von Bedeutung sind. Der Themenschwerpunkt dieses Jahresberichts zur Grundrechte-Landschaft in der EU ist ebenfalls eng mit

Wichtige Entwicklungen beim Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz:

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

diesem Kapitel verbunden. Der Schwerpunkt zeigt die Wechselbeziehungen zwischen den unterschiedlichen, auf Ebene der Einzelstaaten, der EU, des Europarats und der Vereinten Nationen tätigen Einrichtungen sowie die Folgen dieser Beziehungen in den unterschiedlichen Bereichen, nicht zuletzt für den Zugang zur Justiz.

8.1. Entwicklung des Konzepts für den Zugang zur Justiz

Im Laufe der Jahre hat sich der Zugang zur Justiz in der EU durch die Gesetzgebung und die richterliche Auslegung weiterentwickelt. Die Rechtsprechung des EuGH stellt eindeutig fest, dass das Justizwesen durch das Prinzip des „wirksamen Rechtsschutzes" gekennzeichnet sein muss, der sich auch in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union widerspiegelt (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, das sich auch auf das Konzept des „Zugangs zur Justiz" bezieht). Ein wirksamer Rechtsschutz umfasst zahlreiche Elemente, von angemessener Prozesskostenhilfe bis zur Verhängung wirkungsvoller Sanktionen. Dieser Abschnitt befasst sich daher nicht nur mit dem „Zugang" zu den Gerichten, sondern bietet auch einen umfassenden Blick auf den „Zugang zur Justiz", der auch außergerichtliche Mechanismen beinhaltet.

Wichtige von der Großen Kammer im Jahr 2011 erlassene Urteile des EGMR befassten sich beispielsweise mit einer Verurteilung aufgrund von anonymen Zeugenaussagen und einer unzureichend begründeten Gerichtsentscheidung, gegen die kein Rechtsmittel eingereicht werden konnte[1] sowie einem Botschaftsmitarbeiter, der einen Arbeitsstreit nicht vor die französischen Gerichte bringen konnte.[2] Ein drittes Beispiel betrifft ein französisches Gericht, das einen Antragsteller – eine schwerbehinderte Person, die einen sexuellen Übergriff anzeigte - an einer Klageerhebung hinderte, indem es explizite Einlassungen zu den Rechtsmittelgründen forderte, die formell gesetzlich nicht notwendig sind.[3] In allen drei Fällen wurden Verstöße gegen das Recht auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgestellt.

Die Rechtssache *Ullens de Schooten und Rezabek gegen Belgien*[4] hat einen stärkeren Bezug zur Europäischen Union. Das EGMR kam zu dem Schluss, dass ein nationales Gericht seine Entscheidung angemessen zu begründen hat, wenn es den Antrag auf Vorlage des Falls beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ablehnt. Durch diese Entscheidung werden die auf Grundlage von Artikel 6 der EMRK geführten Verfahren für Vorabentscheidungen (Artikel 267 AEUV) geklärt. In diesem speziellen Fall befand der EGMR, dass das nationale Gericht seine Ablehnung ausreichend begründet hatte und daher kein Verstoß vorlag.

Auch der EuGH hatte Gelegenheit, sich mit dem Zugang zur Justiz zu befassen. In der Rechtssache *DEB* urteilte der EuGH beispielsweise, dass Artikel 47 der Charta der Grundrechte eine Regelung ausschließe, wonach der Gerichtskostenvorschuss aufgrund seiner Höhe ein unüberwindliches Hindernis für den Zugang zur Rechtsprechung darstellt.[5] In der Rechtssache *Solvay* befasste sich der EuGH mit der Länge der Verfahren zum Wettbewerbsrecht zwischen dem Unternehmen Solvay und der Europäischen Kommission.[6] Der EuGH hat zudem seine Ausarbeitung der mit dem Urteil Kadi verbundenen Fälle fortgeführt (siehe Jahresbericht 2010 der FRA, Abschnitt 8.2.3), die sich mit dem Einfrieren von Konten auf Grundlage der Resolution des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung des Terrorismus und dem Anspruch auf rechtliches Gehör befassten, das einen wesentlichen Aspekt eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes und des Konzepts zum Zugang zur Justiz darstellt.[7]

8.1.1. Internationale Instrumente und Berichte

Im Jahr 2011 führten die Vereinten Nationen (UN) die Entwicklung der Standards im Bereich Zugang zur Justiz fort und arbeiteten Leitlinien aus. Beispielsweise berief die UN-Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*, CCPCJ) ein Fachgremium ein, das den Entwurf der *UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems* (UN-Prinzipien und Leitlinien für den Zugang zu Prozesskostenhilfe in Strafrechtssystemen) annahm, die noch zu überprüfen und durch die CCPCJ zu genehmigen sind.[8] In diesem Entwurf umfasst die Definition von Prozesskostenhilfe die juristische Beratung, Unterstützung und Vertretung

1 EGMR, *Taxquet/Belgien*, Nr. 926/05, 16. November 2010.
2 EGMR, *Sabeh el Leil/Frankreich*, Nr. 34869/05, 29. Juni 2011.
3 EMGR, *Poirot/Frankreich*, Nr. 29938/07, 15. Dezember 2011, das Urteil ist nicht rechtskräftig.
4 EGMR, *Ullens de Schooten und Rezabek/Belgien*, Nr. 3989/07 und 38353/07, 20. September 2011.
5 EuGH, Rechtssache C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH, Randnr. 59, 22. Dezember 2010.
6 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-109/10 und 110/10, *Solvay SA/Europaische Kommission*, 25. Oktober 2011.
7 EuGH, Rechtssache C-548/09, *Bank Melli Iran/Rat der Europäischen Union*, 16. November 2011, Randnr. 94, 103 und 104; EuGH, Rechtssache C-27/09, *Französische Republik/People's Mojahedin Organization of Iran*, 21. Dezember 2011, Randnr. 66. Siehe auch EuGH, C-380/09, *Melli Bank/Rat der Europäischen Union*, 28. Juni 2011, Randnr. 33.
8 UN, CCPCJ (2011) *UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems* (UN-Prinzipien und Leitlinien für den Zugang zu Prozesskostenhilfe in Strafrechtsystemen), E/CN.15/2012/24, 16. - 18. November 2011.

von Verdächtigen, Inhaftierten, Angeklagten und Festgenommenen sowie von Opfern und Zeugen[9] in Strafverfahren, die kostenlos bereitzustellen ist, wenn die Personen nicht über ausreichende Mittel verfügen oder dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist.[10]

Die Europäische Kommission für die Effizienz und Qualität der Justiz (CEPEJ), ein Gremium des Europarats, setzte die Datenerhebung und die Arbeit an den Indikatoren zur Messung der Qualität der Justiz an den nationalen Gerichten in Europa fort.[11] Die CEPEJ verzeichnete auch Fortschritte bei dem Projekt „Saturn Time Management" zur Verbesserung der Effizienz der Gerichte sowie beim Prüfplan zur Evaluierung des Gerichtswesens durch einen Peer-Review-Mechanismus, mit dem im Jahr 2011 die Niederlande und Österreich geprüft wurden.[12] Ein anderes Gremium des Europarats, der Beirat europäischer Richter (CCJE), gab eine Stellungnahme zu Justiz und Informationstechnik heraus, die an späterer Stelle in diesem Kapitel eingehender erläutert wird.[13] Der CCJE hat auch eine *Magna Charta der Richter* verabschiedet, die eine Zusammenstellung der richterlichen Grundprinzipien – Unabhängigkeit der Richter, ethische Aspekte, Zugang zur Justiz - darstellt[14], und veröffentlichte eine Stellungnahme zur Rolle der Richter bei der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, einschließlich der Urteile des EGMR.[15]

AKTIVITÄT DER FRA

Bericht macht verschiedene Hindernisse beim Zugang zur Justiz deutlich

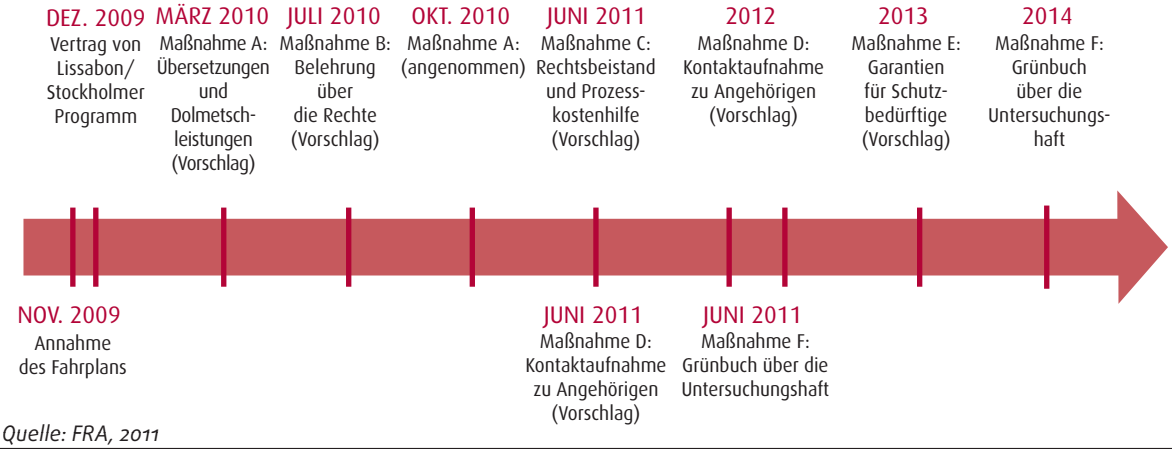
Im März veröffentlichte die FRA ihren ersten Bericht über den Zugang zur Justiz: *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities* (Zugang zur Justiz in Europa: ein Überblick über die Herausforderungen und Möglichkeiten). Auf Grundlage einer Vergleichsanalyse des Zugangs zur Justiz in den EU-Mitgliedstaaten gelangt der Bericht zu der Feststellung, dass viele Hindernisse bestehen, die den Personen die Durchsetzung ihrer Rechte erschweren. Diese Schwierigkeiten finden sich in Bereichen wie Fristen, Parteistellung bei Gericht und Verfahrensdauer, Prozesskosten, Verfahrensformalitäten und Anforderungen sowie in der Komplexität der Rechtsordnung. Der Bericht befasst sich mit Zivil- und Verwaltungsverfahren, die Diskriminierungsopfern offen stehen, die Ergebnisse sind jedoch von weitreichenderer Bedeutung. Zudem enthält der Bericht eine Analyse des Zugangs zur Justiz auf Ebene der UN, des Europarats und der Europäischen Union und es werden Chancen und Herausforderungen aufgezeigt. Der Bericht wurde auf der Konferenz „Opferschutz in der EU: Die Zukunft" in Budapest vorgestellt, die der ungarische Ratsvorsitz mit Unterstützung der FRA ausrichtete.

Im Jahr 2011 schloss die Agentur für Grundrechte ferner eine Untersuchung über den Zugang zur Justiz durch die nationalen Gleichbehandlungsstellen ab. Dieser Bericht befasst sich mit den Erfahrungen von Beschwerdeführern, nationalen Gleichbehandlungsstellen und Vermittlern wie beispielsweise Anwälten oder Nichtregierungsorganisationen, die Beschwerdeführer beim Zugang zur Justiz unterstützen. Die qualitative Studie untersucht den Zugang zum Recht in Diskriminierungsfällen über Gleichbehandlungsstellen in acht ausgewählten Mitgliedstaaten (**Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Italien, Österreich,** die **Tschechische Republik** und das **Vereinigte Königreich**). Am 26. September veranstaltete die FRA eine Konsultation der Interessengruppen, um die vorläufigen Ergebnisse der Untersuchung zu diskutieren, an der Vertreter der Gleichbehandlungsstellen, Richter und Rechtsanwaltsverbände sowie Rechtshilfedienste teilnahmen. Der im Jahr 2012 vorzulegende Bericht zeigt die Herausforderungen in den EU-Mitgliedstaaten wie die häufig komplexen Systeme, in denen sich eine Person zurechtfinden muss, um im Fall einer Diskriminierung den Rechtsweg zu beschreiten. Des Weiteren werden in dem Bericht mögliche Verbesserungen aufgezeigt.

Nähere Informationen unter: FRA (2011a)

9 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.
10 *Ibid.*, Erwägungsgrund 8 (wie während der Sitzung überarbeitet).
11 Europarat, CEPEJ (2010), CEPEJ (2011a). Siehe auch: CEPEJ (2011b).
12 Nähere Informationen unter: CEPEJ *SATURN Centre for judicial time management* (SATURN Center für Zeitmanagement in der Justiz), www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp; CEPEJ-Sitzungsberichte der Arbeitsgruppe zur Evaluierung des Gerichtswesens unter www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/WCD/GTEVALReports_en.asp.
13 Europarat, CCJE (2011).
14 CCJE (2010a).
15 CCJE (2010b).

Abbildung 8.1: Zeittafel zum Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte im Strafverfahren mit Änderungen der ursprünglichen Planung



Quelle: FRA, 2011

8.2. Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften auf EU-Ebene

Auf EU-Ebene hatten die Entwicklungen in den Bereichen Straf- und Zivilrecht im Jahr 2011 starke Auswirkungen auf den Zugang zur Justiz. Diese Entwicklungen reichen von einem verbesserten Rechtsschutz in Strafverfahren bis zu weiteren Versuchen, den „freien Verkehr" gerichtlicher Entscheidungen zu verbessern, um den Zugang zur Justiz unabhängig von den Grenzen zu gewährleisten.

8.2.1. Strafrecht

Der Aktionsplan des Stockholmer Programms sah für 2011 die Umsetzung verschiedener Maßnahmen vor, von denen einige eindeutig mit dem Zugang zur Justiz verbunden sind.[16] Hier wurden wesentliche Fortschritte und Verbesserungen im Bereich der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren, insbesondere in Bezug auf den Zugang zur Justiz in grenzübergreifenden Zusammenhängen, erzielt.

Nach dem Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte im Strafverfahren von 2009[17] (der parallele Fahrplan zu den Opferrechten wird in Kapitel 9 behandelt) und der auf die Maßnahme A des Fahrplans zurückgehenden Richtlinie zu Dolmetschleistungen und Übersetzungen[18] widmet sich die Europäische Kommission nun den verbleibenden fünf Maßnahmen B bis F des Fahrplans. Im Jahr 2010 machte die Kommission in Zusammenhang mit Maßnahme B „Erklärung der Rechte" einen Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren.[19] Mitte November 2011 nahm der Rat der Europäischen Union diesen Vorschlag an und am 13. Dezember 2011 stimmte das Europäische Parlament dieser Maßnahme zu.[20] Die Richtlinie zur Erklärung der Rechte erleichtert das Verständnis der wesentlichen Rechte von Verdächtigten oder Beschuldigten zu einem frühen Zeitpunkt der strafrechtlichen Untersuchung.

Im Jahr 2011 schlug die Europäische Kommission zudem eine Richtlinie über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme vor, die gemeinsam die Maßnahmen C und D des Fahrplans umfassen, wobei der Vorschlag für die Maßnahme D früher als ursprünglich geplant erfolgte.[21] Diese Maßnahmen würden das Recht auf Kontaktaufnahme zu einem Angehörigen oder Arbeitgeber (Artikel 5) sowie das Recht auf Rechtsbeistand so früh wie möglich, spätestens aber bei Freiheitsentzug (Artikel 3) gewährleisten. Nach einem Europäischen Haftbefehl (EuHB), einem in allen EU-Mitgliedstaaten gültigen Haftbefehl, hat eine festgenommene Person Recht auf einen Rechtsbeistand im Vollstreckungsmitgliedstaat und im Ausstellungsmitgliedstaat (Artikel 11). Der Europarat wurde in den unterschiedlichen Phasen der Ausarbeitung auf Sekretariatsebene regelmäßig zum Fahrplan und den Entwürfen der Maßnahmen befragt, nahm auf Grundlage der Rechtsprechung des EGMR Stellung zur Vereinbarkeit der Entwürfe mit den Normen der EMRK und wies auf mögliche sprachliche Unklarheiten oder Defizite bei den Mindestvorschriften hin.[22]

Im Unterschied zu den Maßnahmen A bis D ist die Maßnahme E zu den Garantien für schutzbedürftige

16 Europäische Kommission (2010a).
17 Rat der Europäischen Union (2009), Seiten 1 bis 3.
18 Richtlinie 2010/64/EU.
19 Europäische Kommission (2010b).
20 Europäische Kommission (2011a).
21 Europäische Kommission (2011b).
22 Europarat (2011a).

Personen noch im Einzelnen vorzustellen. Maßnahme F, deren Vorlage ursprünglich für das Jahr 2014 geplant war, wurde bereits im Jahr 2011 veröffentlicht.[23] Nach diesem Grünbuch war die Kommentierung der nachfolgenden Rechtsvorschriften, insbesondere zu den Haftbedingungen in grenzübergreifenden Zusammenhängen wie bei einem Europäischen Haftbefehl, durch eine Reihe öffentlicher Konsultationen vorgesehen. Die Konsultationen wurden Ende November 2011 abgeschlossen.[24]

Ferner veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel: *Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht.*[25] Wie in der Mitteilung betont, verleiht der Vertrag von Lissabon eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz sowohl für strafrechtliche Verfahren als auch für das materielle Strafrecht. Derartige Maßnahmen würden das Vertrauen in das Strafrecht in grenzübergreifenden Zusammenhängen stärken. Ein einheitlicheres Vorgehen bei verschiedenen Straftatbeständen würde eine einfachere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und eine vereinfachte Anwendung der verschiedenen grenzübergreifenden Instrumente, die entweder bereits vorhanden sind oder derzeit entwickelt werden, gewährleisten. Wichtiger ist allerdings, dass die Mitteilung die wichtige Rolle der Grundrechte in diesem Bereich (Absatz 2 Punkt 1 - „zu beachtende allgemeine Grundsätze") anerkennt.

Im letztjährigen Jahresbericht wurde über das Ersuchen des Europäischen Parlaments an die Agentur für Grundrechte auf ein Gutachten zum Entwurf einer Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (EEA) berichtet, durch die die Erhebung und Übermittlung von Beweismitteln zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert werden soll.[26]

Einige der von der FRA aufgeworfenen Fragen wie die Gründe, aus denen die Vollstreckung einer Europäischen Ermittlungsanordnung verweigert werden können, wurden zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch vom Rat der Europäischen Union debattiert. Im Jahr 2011 wurde eine weitgehende Einigung erreicht.[27] Durch Instrumente wie die geplante Europäische Ermittlungsanordnung soll der Austausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten erleichtert werden, um ein Justizsystem zu schaffen, das weniger durch Grenzen behindert wird. Eine Herausforderung stellen die Unterschiede in der Funktionsweise der Rechtssysteme, nicht notwendigerweise jedoch beim Schutz der Grundrechte dar. In der Rechtssache *Stojkovic gegen Frankreich und Belgien* lag nach Ansicht des EGMR beispielsweise ein Verstoß gegen das Recht auf rechtlichen Beistand vor (Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe e der EMRK), da in einem grenzübergreifenden Fall auf Ersuchen eines französischen Untersuchungsrichters die belgische Polizei einen Verdächtigen vernahm, ohne ihm die Hinzuziehung eines Rechtsbeistands zu gestatten. Dies veranschaulicht die Schwierigkeiten bei grenzüberschreitenden Fällen, bei denen die rechtlichen Garantien des einen Mitgliedstaats nicht vollständig mit der Umsetzung der Maßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat übereinstimmen.[28]

Auch der Menschenrechtskommissar des Europarats äußerte Bedenken hinsichtlich grenzübergreifender Fragen bei der Anwendung des Europäischen Haftbefehls (EuHB). Er kritisierte unter anderem das Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs gegen den Europäischen Haftbefehl, die Unmöglichkeit, einen Europäischen Haftbefehl bei erwiesener Unschuld zu löschen, die lange Dauer zwischen einer mutmaßlichen Straftat und dem Erlass eines EuHB sowie den Missbrauch des EuHB für leichtere Straftaten.[29]

23 Europäische Kommission (2011c).
24 Weitere Informationen zum Grünbuch finden Sie unter: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.
25 Europäische Kommission (2011g). Siehe auch: Kommentare zur Mitteilung durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten, 24. Oktober 2011: www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2011/11-10-24_EU_criminal_policy_DE.pdf.
26 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2011a). Siehe auch: Stellungnahme von Eurojust zum Ratsdokument 6812/11, 4. März 2011: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/sto6/sto6814.en11.pdf.
27 Rat der Europäischen Union (2011a). Siehe auch: Rat der Europäischen Union (2011b).
28 EGMR, *Stojkovic/Frankreich und Belgien*, Nr. 25303/08, 27. Oktober 2011 (nicht rechtskräftig).
29 Europarat, Kommentare des Menschenrechtskommissars (2011a). Siehe auch: Europäische Kommission (2011e).

AKTIVITÄT DER FRA

Zusammenarbeit der EU-Agenturen: gemeinsam gegen Menschenhandel

Die FRA arbeitet in unterschiedlichem Maße mit den EU-Agenturen im Bereich Justiz und Inneres wie Europol, Frontex, Cepol und Eurojust zusammen, um die Grundrechte in der Polizeiarbeit, beim Grenzschutz und bei den Tätigkeiten der Justiz zu stärken. Gestützt auf ihre Forschungs- und Analysearbeiten bietet die FRA durch Beratung und Beiträge zu Weiterbildungsprogrammen eine Perspektive vom Standpunkt der Grund- und Menschenrechte zur operativen Arbeit der Agenturen im Bereich Justiz und Inneres. Im Oktober 2011 verständigten sich die Direktoren von sieben EU-Agenturen, einschließlich der Agentur für Grundrechte, auf die Ausarbeitung einer europaweiten Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels. Nach der gemeinsamen Stellungnahme der Leiter der EU-Agenturen im Bereich Justiz und Inneres sind die Grundrechte der Opfer von Menschenhandel für die EU-Politik in diesem Bereich von wesentlicher Bedeutung. Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels erfolgen in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten, EU-Organen und anderen Partnern wie den Organisationen der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der Veranstaltung im Oktober fand eine Debatte zwischen den Direktoren der EU-Agenturen statt, die von der EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels moderiert wurde.

Nähere Informationen unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/2011-events/evt11_1810_de.htm

8.2.2. Zivilrecht

Schon im Jahr 2010 schlug die Europäische Kommission eine Neufassung der *Brüssel-I*-Verordnung vor, mit der die Hindernisse für den freien Verkehr von Gerichtsentscheidungen beseitigt werden sollen.[30] Durch die grenzübergreifende Anwendbarkeit von Entscheidungen verbessert diese Maßnahme den Zugang zur Justiz. Die Neufassung, insbesondere der vorgeschlagene Abbau der Zwischenverfahren zur Anerkennung und Vollstreckung des Urteils, durch den das Urteil über Grenzen hinweg unmittelbar anwendbar würde, wird noch erörtert. Besondere Schwierigkeiten bereiten dabei Tatbestände, die in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt sind, wie Verleumdung.[31] Entscheidungen über Verleumdungen sind besonders problematisch und es ist nach Ansicht der Europäischen Kommission verfrüht, davon auszugehen, dass das erforderliche Vertrauen zwischen den Rechtssystemen besteht, um den Status quo in diesem Punkt zu verändern. Daher ist für den Tatbestand der Verleumdung eine Ausnahme vorgesehen.[32] Kritiker argumentieren, dass es andere Bereiche gäbe, in denen Ausnahmen sinnvoll wären, wie Streitigkeiten zum Eigentum.[33]

Die Europäische Kommission hat zudem Rechtsvorschriften zum Thema alternative Streitbeilegung vorgeschlagen. Mechanismen der alternativen Streitbeilegung wie Mediation können den Zugang zur Rechtsprechung gewährleisten, indem sie Beschwerdeführern schnellere und kostengünstigere Alternativen bieten, selbst wenn dadurch einige Vorteile formellerer Verfahren nicht wahrgenommen werden können. In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten wurde in jüngster Zeit die Gesetzgebung in Zusammenhang mit Mediation reformiert, teilweise um die Richtlinie über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen in nationales Recht umzusetzen. Durch diese Richtlinie soll der Zugang zur Rechtsprechung erleichtert werden, indem wesentliche Aspekte des Zivilverfahrens bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten eingeführt werden.[34] Die Europäische Kommission leitete Ende 2011 gegen sechs Mitgliedstaaten die zweite Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens ein, indem sie an diese mit Gründen versehene Fristsetzungsschreiben[35] für die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht richtete.[36] Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, die Bereitstellung eines harmonisierten Rechtsrahmens sektorübergreifend für einige Aspekte der alternativen Streitbeilegung zu prüfen und gleichzeitig vorhandene Systeme weiter auszubauen und die Mitgliedstaaten anzuhalten, die entsprechenden Finanzmittel aufzustocken.[37] Im November schlug die Europäische Kommission zudem den Ausbau der alternativen Streitbeilegung im Bereich der verbraucherrechtlichen Streitigkeiten sowie die Schaffung einer Plattform für die Online-Streitbeilegung vor. Österreich folgte diesem Vorschlag mit einem Gesetz über Mediationsverfahren in grenzüberschreitenden Zivil- und Handelssachen.[38]

30 Rat der Europäischen Union (2001), S. 1. Siehe auch FRA (2011b).
31 Europäische Kommission (2010c), S. 6.
32 *Ibid.*, S. 7.
33 Vereinigtes Königreich, Justizministerium (2010), S. 9.
34 Richtlinie 2008/52/EG, ABl. L 136.
35 Siehe Themenschwerpunkt.
36 Europäische Kommission (2011f).
37 Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments (2011).
38 Österreich, Bundesgesetz über bestimmte Aspekte der grenzüberschreitenden Mediation in Zivil- und Handelssachen in der Europäischen Union.

8.3. Institutionelle Entwicklungen auf europäischer Ebene und Ebene der Mitgliedstaaten

In Europa wurden Bemühungen zur Einleitung von Maßnahmen unternommen, die insbesondere auf die Verkürzung der Verfahrensdauer sowohl auf europäischer Ebene, d. h. bei den Gerichten in Straßburg und Luxemburg, als auch auf nationaler Ebene bei den Gerichten in den Mitgliedstaaten zielen. Im Jahr 2011 waren außerdem Gerichtsreformen zu beobachten, bei denen durch Umstrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen die Unabhängigkeit der Gerichte sowie die Effizienz der gesamten Justiz gestärkt werden sollten. Einige dieser Reformen können jedoch durch eine Einschränkung der Prozesskostenhilfe den Zugang zur Justiz erschweren. Im Laufe des Jahres wurden Fortschritte im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs (E-Justiz) erzielt. Ein weiterer in den Mitgliedstaaten zu erkennender Trend ist der fortgesetzte Ausbau der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRI).

8.3.1. Verfahrensdauer

In der gesamten EU stellt die Verfahrensdauer nach wie vor eines der größten Hindernisse für einen wirksamen Zugang zur Justiz dar. In Tabelle 8.1 wird die Zahl der Urteile angegeben, in denen mindestens ein Verstoß gegen ein Recht der EMRK festgestellt wurde, sowie die Zahl der Urteile, die sich auf das Recht auf ein faires Verfahren, insbesondere auf die Verfahrensdauer, bezogen. Die Daten unterstreichen die Probleme, die in Europa in Zusammenhang mit der Verfahrenslänge bestehen.

Im Jahr 2011 ergriffen mehrere EUMitgliedstaaten gezielte gesetzliche Maßnahmen, um dem fortdauernden Problem überlanger Verfahren entgegenzuwirken. In **Österreich** beispielsweise wurde das Zivilprozessrecht geändert – Sommer- und Winterpausen des Gerichtsbetriebs wurden abgeschafft.[39] **Frankreich** reformierte seine Strafgerichtshöfe, indem die Zahl der Geschworenen in der ersten Instanz von neun auf sechs und in Verfahren höherer Instanzen von 12 auf neun gesenkt wurde,[40] um den Strafgerichten zu ermöglichen, mehr Fälle pro Sitzung zu bewältigen. Anlässlich eines Piloturteils des EGMR (*Rumpf*) wurde in **Deutschland** im Dezember 2011 ein neues Gesetz erlassen. Dieses sieht im Fall von überlangen Verfahren zwei Schritte vor: Der Betroffene muss im Fall eines überlangen Verfahrens zuerst eine Verzögerungsrüge einlegen. Wird das Verfahren weiterhin verzögert, kann eine Entschädigung gewährt werden.

In ganz Europa wurden verschiedene gesetzliche Bestimmungen angenommen, die auf eine Beschleunigung von Gerichtsverfahren zielen. **Griechenland** etwa erweiterte den Zuständigkeitsbereich von Gerichten der ersten Instanz, indem es den Streitwert der Verfahren, die dort verhandelt werden dürfen, erhöhte. Außerdem wurde der Spielraum der Gerichte zur Verschiebung von Strafverfahren verringert.[41] In **Rumänien** dürfen Richter Vernehmungen nunmehr kurzfristiger anberaumen als zuvor und die Parteien durch aktive Maßnahmen zwingen, Beweise vorzulegen und ihre Verpflichtungen ohne unnötige Verzögerungen zu erfüllen; Unterlagen, einschließlich Vorladungen, dürfen nun auch per Fax oder E-Mail übermittelt werden.[42] Die **slowenische** Nationalversammlung verabschiedete zwei Gesetze, mit denen gezielte Maßnahmen zur Beschleunigung von Gerichtsverfahren eingeführt werden. Eine dieser Maßnahmen sieht Honorarkürzungen für Gerichtsgutachter vor, wenn diese Verzögerungen verursachen; eine andere bietet Richtern die Möglichkeit, Gerichtstermine auch außerhalb regulärer Arbeitszeiten anzuberaumen.[43]

8.3.2. Reform des Gerichtswesens

Gleichzeitig wurden in Europa Schritte eingeleitet, um den Zugang zur Justiz effektiver zu gestalten. Die Entwicklungen umfassen eine Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte und der Effizienz der gesamten Justiz sowie die Umstrukturierung und Modernisierung der Gerichte. Einige Veränderungen lassen jedoch vermuten, dass der Zugang zur Justiz beeinträchtigt wurde.

Im Laufe des Jahres haben der EGMR, EuGH und zahlreiche EU-Mitgliedstaaten Gerichtsreformen durchgeführt. Der Europarat veranstaltete in Izmir eine Konferenz über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschrechte, die eine Folgeveranstaltung zur Konferenz von Interlaken[44] im Jahr 2010 darstellte und bei der die beiden Ziele einer effektiveren Bearbeitung dringender und relevanter Rechtssachen und der Entscheidung von mehr Fällen auf nationaler Ebene behandelt wurden. Auch der EGMR strebte nach verbesserten Verfahren: So sollten die vorläufigen Maßnahmen

39 Österreich, Entwurf Budgetbegleitgesetz Justiz 2011-2013.
40 Frankreich, Gesetzesdekret Nr. 2011-939 vom 10. August 2011.
41 Griechenland, Gesetz 3904/2011 über die Konsolidierung und Verbesserung der Strafjustiz; Griechenland, Gesetz 3994/2011 über die Straffung und Verbesserung der Ziviljustizverwaltung.
42 Rumänien, Gesetz 202/2010 über Maßnahmen zur Beschleunigung von Gerichtsverfahren. Ähnliche Veränderungen beinhalten auch die Gesetze: Rumänien, Gesetz 134/2010 zur Zivilprozessordnung; Rumänien, Gesetz 135/2010 zur Strafprozessordnung.
43 Slowenien, Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes; Slowenien, Gesetz zur Änderung der Gerichtsordnung.
44 Europarat (2011b).

Tabelle 8.1: Zahl der EGMR-Urteile im Jahr 2011, bei denen mindestens ein Verstoß oder mehrere Verstöße gegen das Recht auf ein faires Verfahren oder Verstöße in Bezug auf die Verfahrensdauer festgestellt wurden, nach Ländern

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

Anmerkung: Veränderungen gegenüber 2010 sind in Klammern angegeben. Quelle: Europarat/EGMR, Jahresbericht 2011 (veröffentlicht 2012), S. 155-157

eine Verschlechterung der Situation bis zur möglichen Verhandlung wirkungsvoller verhindern.[45] Weitere Maßnahmen umfassten die Veröffentlichung eines Leitfadens zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen und die Schaffung einer Abteilung zur Selektierung nicht zulässiger Fälle. Diese Bemühungen dienen insbesondere der Reduzierung der Fälle aus den Staaten mit der höchsten Zahl von Gerichtsverfahren.[46] Zudem institutionalisierte der EGMR ein Verfahren für Piloturteile, in dem ein Urteil für mehrere Verfahren ergeht, um so systembedingte Probleme zu ermitteln und die Zahl der anhängigen und wiederholten Verfahren zu reduzieren.[47] Auf nationaler Ebene nahm das **lettische** Parlament im Juni Änderungen am Verwaltungsverfahrensgesetz an, durch die ein sogenanntes „experimentelles Entscheidungsverfahren" eingeführt wird.[48] Nach diesem Verfahren kann der Vorsitzende des Gerichts einem oder mehreren Verfahren mit ähnlichen Sachverhalten oder rechtlichen Gegebenheiten einen „experimentellen Status"

45 EGMR (2011a).
46 EGMR (2011b).
47 EGMR (2011c).
48 Lettland, Gesetzentwurf zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

zuweisen, wenn für die betreffende Rechtssache keine gefestigte Rechtsprechung vorliegt. Alle Gerichtsinstanzen prüfen diese experimentellen Verfahren vorrangig. Die übrigen vergleichbaren Fälle werden erst geprüft, nachdem das Urteil im experimentellen Verfahren rechtskräftig wurde.

Der EuGH hat die konstant steigende Zahl der Verfahren bewältigt, die jedes Jahr dort eingehen. Dieser Anstieg liegt jedoch weit unterhalb des Zuwachses der Fälle beim EGMR.[49] Im Jahr 2010 gingen beim EuGH 1 406 Fälle und beim EGMR 60 000 neue Beschwerden ein.[50] Auch der EuGH wird reformiert. Dabei sollen sowohl die Satzung des Gerichtshofs als auch die Verfahrensordnung geändert werden.[51] Ein wichtiger Punkt ist dabei die Zusammensetzung der Spruchkörper. Es wird eine Erhöhung der Richter der Großen Kammer von 13 auf 15 und der Verzicht auf die Bestimmung vorgeschlagen, dass alle vier Präsidenten der Kammern gleichzeitig in der Großen Kammer sitzen müssen. Eine andere wichtige Änderung betrifft die verbesserte Bearbeitung der Rechtssachen. Entscheidungen über Prozesskostenhilfe sollen vereinfacht und die Kammern in der Lage sein, in bestimmten Fällen das Verfahren zu beschleunigen und den Parteien Anonymität zum Schutz ihrer Privatsphäre zu gewähren. Der EuGH könnte dann in manchen Fällen auch eine Entscheidung erlassen, wenn die Anrufung des EuGH später zurückgezogen würde, um dafür Sorge zu tragen, dass in wichtigen Rechtsfragen Entscheidungen gefällt werden.

Verschiedene Bereiche der Reform haben jedoch Bedenken ausgelöst. Hierzu zählen unter anderem: die Einstellung der Veröffentlichung der schriftlichen Argumente - der Unterlagen für die sogenannten Sitzungsberichte, die vor der mündlichen Verhandlung an den EuGH übermittelt werden, die Einstellung von Übersetzungen mit Ausnahme der Übersetzung der Schriftsätze und der mündlichen Argumente und die neue Befugnis des EuGH, eine Anhörung abzulehnen, selbst wenn der Antrag durch eine der Parteien gestellt wurde.[52] Diese Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit haben für den Zugang zur Justiz insgesamt sowohl positive als auch negative Folgen.

Auf nationaler Ebene haben die meisten EU-Mitgliedstaaten und **Kroatien** Schritte eingeleitet, um die nationalen Justizsysteme zu reformieren und neu zu strukturieren und so ihre Effizienz zu steigern. Die **Niederlande** reduzieren beispielsweise die Zahl der Berufungsgerichte (*Gerechtshoven, Hof*) von fünf auf vier und die Zahl der Gerichte (*rechtbanken*) von 19 auf 10.[53] In **Rumänien** wurden die Gerichte umstrukturiert, indem einige kleinere Gerichte geschlossen oder mit anderen wenig ausgelasteten Gerichten zusammengelegt wurden und Mitarbeiter zu stärker ausgelasteten Gerichten versetzt wurden.[54] Das **irische** Parlament versucht, die Ausgaben für das Justizwesen zu senken, es wurden jedoch Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen dieser Kostensenkung auf die richterliche Unabhängigkeit laut.[55] Anfang 2012 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen **Ungarn** aufgrund von Rechtsvorschriften in Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Gerichte, insbesondere mit dem verbindlichen Rentenalter für Richter ein.[56]

Vielversprechende Praktik

Messung des öffentlichen Vertrauens in die Justiz: Indikatoren

Im Rahmen von EURO-JUSTIS, einem vom Siebten Rahmenprogramm (RP7) der EU kofinanzierten Forschungsprojekt zu den Indikatoren im Bereich der Justiz, sollen EU-Organen und Mitgliedstaaten neue Indikatoren an die Hand gegeben werden, um das öffentliche Vertrauen in die Justiz zu messen. Hierbei soll unter anderem das Vertrauen in die Wirksamkeit der Gerichte, die Verteilungsgerechtigkeit und die Verfahrensfairness der Gerichte untersucht werden. Diese Indikatoren sollen den Entscheidungsträgern auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten Anhaltspunkte liefern, wie die Politik Probleme bei der Wahrnehmung der Gerichte bzw. den Erfahrungen mit diesen lösen kann. Im Juni wurde der Abschlussbericht des Projekts mit dem Titel „*Trust in justice*" veröffentlicht.

Nähere Informationen unter: www.eurojustis.eu

Bulgarien und **Rumänien** verpflichteten sich zum Zeitpunkt des EU-Beitritts, das Justizwesen zu reformieren.[57] Haushaltskürzungen trieben in Europa weitere Reformen der Gerichte voran. **Griechenland** führte beispielsweise Gerichtsreformen durch, die eine Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gewährleisten, die Führungskompetenzen der Richter verbessern und neben den erwähnten Reformen die Überhänge beseitigen.[58]

49 EuGH (2011a).
50 EGMR (2011d).
51 EuGH (2011b).
52 Vereinigtes Königreich, *Law Society of England and Wales* (Anwaltskammer von England und Wales) (2011a).
53 Niederlande, Repräsentantenhaus (2011).
54 Rumänien, Gesetz 148/2011.
55 Irland, 29th Amendment to the Constitution (Judges' Remuneration) Bill 2011 (29. Änderung der Verfassung (Richterbesoldung) Gesetzentwurf 2011).
56 Europäische Kommission (2012).
57 Rat der Europäischen Union (2011c).
58 Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2011).

8.3.3. Gerichtsgebühren und Prozesskostenhilfe

Hohe Kosten in Zusammenhang mit Gerichtsverfahren wie Gerichtsgebühren und Anwaltshonorare können Personen davon abhalten, Rechtsmittel bei den Gerichten einzulegen. Angemessen finanzierte Prozesskostenhilfesysteme sind daher für einen wirksamen Zugang zur Justiz entscheidend. Nach Maßgabe der Rechtsprechung des EGMR entsprechend Artikel 6 Absatz 1 der EMRK haben die Staaten in Zivilsachen unentgeltlich einen Rechtsbeistand bereitzustellen, wenn dieser Beistand für den wirksamen Zugang zu den Gerichten erforderlich ist, da die rechtliche Vertretung entweder nach dem nationalen Gesetz vorgeschrieben oder aufgrund der Komplexität des Verfahrens oder der Rechtssache erforderlich ist.[59]

Im Jahr 2011 wurden die Gerichtsgebühren, d. h. die von einem Beschwerdeführer bei Beginn des Verfahrens an das Gericht zu zahlenden Gebühren, in verschiedenen Mitgliedstaaten geprüft. In der **Tschechischen Republik** wurden diese Gebühren in einigen Fällen um bis zu 50 % erhöht.[60] **Litauen** führte beispielsweise neue Gerichtsgebühren für Anträge auf vorläufige Maßnahmen und die Anfechtung einer Entscheidung eines erstinstanzlichen Gerichts in Abwesenheit ein, während die Gebühren für andere Rechtssachen, z. B. in Zusammenhang mit Verbraucherrechten, erlassen wurden.[61] Auch die **Niederlande** erwägen eine Erhöhung der Gebühren.[62] **Österreichs** Juristen kritisierten die hohen Kosten für das Kopieren von Dokumenten aus den Akten, da diese Gebühren die Gesamtkosten der Verfahren beträchtlich erhöhen.[63]

In einigen Mitgliedstaaten hat die Nachfrage nach Prozesskostenhilfe zugenommen. **Bulgarien** stellte in wesentlich höherem Umfang Prozesskostenhilfe zur Verfügung. Die Gründe hierfür lagen größtenteils in den Änderungen der Strafprozessordnung, die nun einen sogenannten Reserveanwalt, einen zweiten Rechtsbeistand, gestattet, der zunehmenden Bekanntheit der Prozesskostenhilfe unter der Bevölkerung und der finanziellen Lage vieler Personen.[64] In **Irland** stieg die Zahl der Personen, die um Rechtsberatung für andere Zivilsachen als Asylangelegenheiten nachsuchten von 10 000 im Jahr 2007 auf 17 000 im Jahr 2010. Diese Zahl stieg 2011 noch weiter und erreichte in den ersten sechs Monaten des Jahres beinahe den Gesamtwert des Jahres 2007. Dies hat natürlich einen hohen Druck für die Beratungszentren des Irish Legal Aid Board und deren Kapazitäten für die Bereitstellung von Beratungsdiensten in angemessener Zeit zur Folge.[65]

Mehrere EU-Mitgliedstaaten führten Gesetzesreformen im Bereich der bestehenden Prozesskostenhilfesysteme durch (siehe auch Maßnahme C des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte in Abbildung 8.1, die sich in gewissem Umfang mit der Prozesskostenhilfe befasst). **Frankreich** verabschiedete im Juli ein Gesetz, in dem das Recht festgeschrieben wurde, in Polizeigewahrsam oder bei zollamtlichem Gewahrsam einen Anwalt zu sehen.[66] Die Reform umfasst staatliche Beiträge für die Entlohnung von Rechtsanwälten, die vom Gericht ernannt werden, und bietet einen Zuschuss für die Anwaltskammern, um die gesamten oder einen Teil der Kosten für die Bereitstellung dieser Anwälte zu decken. **Österreich** änderte im September das Fremdenrechtsgesetz. Hierdurch wird der Rechtsbeistand für Asylsuchende bei den Verfahren zur Zulassung sowie dem erstinstanzlichen Verfahren und Berufungsverfahren vor dem Asylgerichtshof verpflichtend eingeführt.[67] (Weitere Informationen zum Thema Asyl finden sich in Kapitel 1). Die **Slowakei** reformierte die Prozesskostenhilfe, um sie für einen größeren Teil der Gesellschaft zugänglich zu machen.[68]

Andere EU-Mitgliedstaaten haben jedoch restriktivere Maßnahmen eingeführt. Der Minister für Immigration und Asylpolitik der **Niederlande** kündigte neue Maßnahmen zur Verkürzung der Asylverfahren an.[69] Danach wird die Prozesskostenhilfe reduziert oder gestrichen, wenn Asylsuchende weitere Anträge stellen, ohne neue Fakten vorzulegen.[70] Eine Sachverständigengruppe hat bereits darauf hingewiesen, dass diese Politik im Widerspruch zur Richtlinie 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft sowie zu Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention steht, die beide das Recht auf ein faires Verfahren garantieren.[71] Im **Vereinigten Königreich** wird der Gesetzentwurf *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Bill* (Prozesskostenhilfe, Verurteilung und Bestrafung

59 Siehe z. B. EGMR, *Miroslaw Orzechowski/Polen,* Nr. 13526/07, 13. Januar 2009, Abs. 20.
60 Tschechische Republik, Gesetz Nr. 549/1991, 1. September 2011.
61 Litauen, Gesetz der Republik Litauen zur Änderung und Ergänzung der Zivilprozessordnung, Nr. XI-1480, 21. Juni 2011.
62 Niederlande, Staatsrat (2011).
63 Österreich, Recht.extrajournal.net (2011).
64 Bulgarien, Justizministerium (2011) S. 5.
65 Irland, House of the Oireachtas (2011).
66 Frankreich, Dekret Nr.°2011-810 vom 6. Juli 2011.
67 Österreich, Fremdenrechtsänderungsgesetz.
68 Slowakei, Gesetz 332/2011 zur Änderung des Gesetzes Nr. 327/2005 Coll.
69 Niederlande, Minister für Immigration und Asylpolitik (2011).
70 *Ibid.*
71 *Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal law* (ständiger Sachverständigenausschuss für internationales Einwanderungs-, Flüchtlings und Strafrecht), auch bekannt als Meijers Committee, abrufbar unter: www.commissie-meijers.nl/commissiemeijers/pagina.asp?pagnaam=english.

Straffälliger) kontrovers diskutiert,[72] da er erhebliche Reduzierungen bei der Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe und Änderungen bei den Finanzierungsmethoden für Zivilverfahren vorsieht.

Auf nationaler Ebene waren im Jahr 2011 neue Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften zu verzeichnen, die auch die Rechtsberatung im Bereich Strafrecht betrafen. Angesichts des durch den EGMR in seinem Urteil in der Rechtssache *Salduz gegen die Türkei*[73] 2008 geschaffenen Präzedenzfalls verabschiedete das belgische Parlament im August 2011 das „Salduz-Gesetz", das ab der ersten polizeilichen Vernehmung das Recht auf den Zugang zu einem Anwalt gewährt (d. h. durch das Gesetz werden die Strafprozessordnung und das Gesetz vom 20. Juli 1990 zur Sicherungsverwahrung geändert und bestimmte Rechte wie das Recht auf Beratung und Unterstützung durch einen Rechtsanwalt für alle Personen bei polizeilichen Verhören und bei Freiheitsentzug gewährt).

8.3.4. Klagebefugnis vor Gericht

Die Möglichkeit, einen Fall vor Gericht zu bringen, spielt für den Zugang zur Justiz eine zentrale Rolle. Sie kann auf verschiedenen Wegen gefördert werden, beispielsweise durch eine Erweiterung des Kreises der Klageberechtigten oder durch den Abbau von Verfahrenshindernissen. Eine Untersuchung ähnlicher Fälle bei außergerichtlichen Institutionen im Rahmen von Forschungsarbeiten der FRA hat gezeigt, dass Diskriminierungsfälle den zuständigen Behörden nur selten gemeldet werden.[74] Laufende Forschungsarbeiten der FRA legen nahe, dass Geschädigte sich deshalb nicht an Gerichte wenden, weil die Hürden für die Anrufung eines Gerichts zu hoch sind.[75] Von einer Änderung der Klagebefugnis im Hinblick auf die Zulassung von Kollektivbeschwerden könnten sowohl Gerichte als auch andere Institutionen, beispielsweise nationale Gleichbehandlungsstellen, profitieren. Mit kollektiven Unterlassungsverfügungen als kollektiven Schadenersatzklagen können Ansprüche in einem einzigen gemeinsamen Verfahren gebündelt werden.

Im Jahr 2011 führte die EU eine öffentliche Anhörung zum kollektiven Rechtsschutz durch,[76] mit der unter anderem gemeinsame Rechtsgrundsätze für diesen Bereich ermittelt werden sollten. Die Konsultation sollte ferner Aufschluss darüber geben, wie derartige gemeinsame Prinzipien in das EU-Rechtssystem und die Rechtsordnungen der 27 Mitgliedstaaten eingebaut werden können. Außerdem wurde der Frage nachgegangen, in welchen Bereichen der kollektive Rechtsschutz, wie Schadenersatz oder Unterlassung, die Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften oder den Schutz der Rechte der Geschädigten verbessern könnte und somit einen Mehrwert hätte. Durch die Kollektivbeschwerden soll die Möglichkeit geschaffen werden, unrechtmäßige Praktiken leichter zu verhindern und Schadenersatzansprüche bei einem Verstoß gegen EU-Recht, der zu einer Schädigung großer Personengruppen oder Unternehmen führt, geltend zu machen.[77]

Kollektivbeschwerden sind zwar eng mit sogenannten „Klagen im kollektiven Interesse" verbunden, sollten jedoch nicht mit diesen verwechselt werden. Aufgrund des internationalen Umweltrechts müssen die Staaten bereits seit vielen Jahren Beschwerden von direkt betroffenen Personen und der Allgemeinheit, sofern sie ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse hat, zulassen. „Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen [...] im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren [...]. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation [zur Förderung des Umweltschutzes] als ausreichend [...]."[78] Die EU hat diesen Bereich des internationalen Rechts über die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung eingeführt, durch die die Beteiligung der Öffentlichkeit an der umweltbezogenen Planung geregelt wird.[79] Der EuGH stellte klar, dass die Klagebefugnis einer solchen Nichtregierungsorganisation über nationalem Verfahrensrecht steht.[80]

Mehrere Mitgliedstaaten ergriffen im Jahr 2011 Maßnahmen, um die Gruppe der Klageberechtigten zu erweitern, indem sie in Bereichen, wo dies zuvor nicht zulässig gewesen war, kollektive Klagen ermöglichten. In **Belgien** arbeitet der flämische Anwaltsverband (*Orde van Vlaamse Balies*) an einem Gesetzentwurf, mit dem „kollektiver Rechtsschutz" unter belgischem Recht zugelassen werden soll. Das Gesetz würde mehreren Klageführern oder namentlich nicht einzeln aufgeführten „Klageunterstützern" ermöglichen, sich hinter einem stellvertretenden Kläger zusammenzuschließen.[81] In **Estland** sieht das seit dem

72 Hale, B. (2011); Vereinigtes Königreich, *Law Society of England and Wales* (Anwaltskammer von England und Wales) (2011b); Vereinigtes Königreich, *Bar Council of England and Wales* (Berufsvereinigung der Anwaltschaft von England and Wales) (2011); Vereinigtes Königreich, *Law Centres Federation* (Vereinigung der Rechtsberatungsstellen) (2011); Vereinigtes Königreich, Liberty (2011).
73 EGMR, *Salduz/Turkei*, Nr. 36391/02, 27. November 2011.
74 FRA (2009), S. 50.
75 Siehe Textbox zu Aktivität der FRA, Kapitel 8.1.
76 Europäische Kommission (2011g).
77 *Ibid.*, Abs. 3.
78 UN, Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), Art. 9.; siehe auch: FRA (2011c), S. 39-40.
79 Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985, geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG.
80 EuGH, C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, *Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V./ Bezirksregierung Arnsberg*, 12. Mai 2011, Randnr. 50 et seq. Siehe auch EuGH, C-128/09, *Antoine Boxus und andere/ Region wallonne*, 18. Oktober 2011.
81 Belgien, Flämischer Anwaltsverband (2011).

1. Januar 2012 geltende neue Verwaltungsprozessrecht (*Halduskohtumenetluse seadustik*) eine Klagebefugnis für Nichtregierungsorganisationen vor, die sich für den Umweltschutz einsetzen, und für Gruppen von Aktivisten, welche die Meinung einer signifikanten Zahl von Anwohnern vertreten.[82] In **Litauen** verabschiedete die Regierung eine Entschließung, in der sie Kollektivbeschwerden guthieß.[83] Entsprechende Entwicklungen sind auch in **Kroatien** im Gange.[84]

Vielversprechende Praktik

Anzeige per Webcam erstatten

Auch die Polizei führt innovative Konzepte bei der Erstattung von Anzeigen ein. Die Polizeidienststelle Rotterdam-Rijnmond in den Niederlanden führte im April einen Pilotversuch ein, bei dem die Bürger eine Straftat über eine Webcam melden können. Eine Person, die eine Anzeige erstatten möchte, betritt einen virtuellen Raum auf der Website der Polizeidienststelle und nutzt dann eine private Webcam, legt dieser die Ausweispapiere vor und beantwortet die Fragen eines Polizeibeamten, der die notwendigen Formulare ausfüllt. Der virtuelle Raum ist von 8.00 bis 22.00 Uhr geöffnet. Einige Anzeigen wie Gewalt- und Sexualstraftaten sowie Straftaten von Familienangehörigen des Anzeigeerstatters können nicht auf diese Weise erstattet werden.

Nähere Informationen unter: www.politie-rotterdam-rijnmond.nl/online-service/aangifte/aangifte-via-webcam.aspx

8.3.5. E-Justiz

E-Justiz, d. h. der Einsatz von Informationstechnologie für den vereinfachten Zugang zur Justiz, entwickelt sich in der EU schnell und hat für die Grundrechte sowohl positive als auch negative Folgen. E-Justiz ermöglicht einen erweiterten und schnelleren Zugang zur Justiz, stellt jedoch auch ein Risiko für den Schutz der Privatsphäre und persönlicher Daten sowie einen verringerten physischen Zugang zu verschiedenen juristischen Diensten dar. Das europäische Justizportal wurde im Jahr 2010 ins Netz gestellt und ist eine zentrale Anlaufstelle für Themen zum EU-Recht.[85] Wie im Bericht der FRA *Access to justice in Europe* (Zugang zur Justiz in Europa) (2011) erläutert, bietet das Portal detaillierte Informationen über die Justizsysteme und Prozesskostenhilfe in allen Mitgliedstaaten. Ende 2011 führte der EuGH den neuen Online-Dienst e-Curia ein, der es den Parteien ermöglicht, Verfahrensschriftstücke in elektronischer Form einzureichen, zu empfangen und einzusehen.[86]

Mit elektronischen Hilfsmitteln können verschiedene e-Dienste angeboten und wirksam räumliche Distanzen zu einem Gericht überbrückt werden, es gibt jedoch Grenzen für die Reichweite dieser Instrumente, da nicht alle gesellschaftlichen Gruppen Zugang zum Internet haben oder über die entsprechenden Kenntnisse verfügen bzw. diese nutzen wollen. Die bereits erwähnte Stellungnahme zu Justiz und Informationstechnik des Beirats europäischer Richter (CCJE) unterstreicht die Bedeutung und Hürden beim Einsatz der Informationstechnologie für die Justiz.[87] In der Stellungnahme wird beispielsweise ein verbesserter Zugang zur Justiz durch elektronische Antragstellung (*e-Filing*) und die Bereitstellung der Rechtsprechung gefordert. Der CCJE ist der Ansicht, dass die Justiz die Rechtsprechung oder zumindest die wichtigsten Entscheidungen im Internet i) gebührenfrei ii) in leicht zugänglicher Form und iii) unter Berücksichtigung des Schutzes der personenbezogenen Daten veröffentlichen sollte.[88]

Vielversprechende Praktik

Verbesserung des Portals e-justice

Die Funktionen des europäischen Portals e-justice werden konstant ausgebaut. Der Rat der europäischen Anwaltschaften (CCBE) stellte die Daten für die Funktion der Suche nach einem Rechtsanwalt zur Verfügung, die eine Suche nach Land, Fachgebiet und Sprachen ermöglicht. Die Pilotphase fand 2011 statt und die Funktion steht ab 2013 zur Verfügung. Vom Rat der Notariate der Europäischen Union (CNUE) wurde eine ähnliche Funktion entwickelt, die ebenfalls 2013 in das Portal integriert wird. Im Rahmen des Projekts e-CODEX werden 2012 der direkte elektronische Austausch zwischen den Bürgern und den Gerichten in den Mitgliedstaaten für die europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen und das europäische Mahnverfahren getestet. Von der Kommission in Zusammenarbeit mit dem CCBE erarbeitete Factsheets zu den Rechten von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten werden 2012 ins Netz gestellt. Es wird davon ausgegangen, dass diese Entwicklungen zu ähnlichen Schritten auf nationaler Ebene anregen.

Nähere Informationen unter: https://e-justice.europa.eu

82 Estland, Verwaltungsprozessrecht; auch: Estland, Zivilprozessordnung.
83 Litauen, Beschluss zur Zulassung von Kollektivbeschwerden.
84 Kroatien, Zivilprozessordnung.
85 Nähere Informationen unter: https://e-justice.europa.eu; FRA (2011a), S. 21; Rat der Europäischen Union (2011d), S. 1.
86 EuGH (2011c); siehe auch: https://curia.europa.eu/e-Curia/login.faces?conversationContext=1.
87 CCJE (2011).
88 CCJE (2010a) Art. 24. Die Stellungnahme weist zudem auf das Erfordernis der Einhaltung der ECLI-Standards hin, siehe vorstehend.

Im Jahr 2011 fanden ähnliche Entwicklungen im Bereich der e-Justiz auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten statt, diese betrafen insbesondere den elektronischen Austausch von Schriftstücken und die elektronische Antragstellung bei Gericht. Die EU-Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt hat dabei geholfen, die Mitgliedstaaten zu Verbesserungen bei der e-Justiz anzuhalten.[89] In **Österreich** können seit 2011 Dokumente zu allen Gerichtsverfahren elektronisch an die Gerichte übermittelt werden. Das Bundesministerium für Justiz räumt weiteren Verbesserungen im Bereich e-Justiz Priorität ein, um den Zugang zur Justiz zu fördern und die Verfahrensdauer zu verkürzen.[90] Nach den jüngsten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2010 wurden etwa 95 % der Eilverfahren und mehr als 65 % der Anträge auf Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung elektronisch übermittelt.[91] Seit Juni bietet die **finnische** Justizverwaltung einen elektronischen Dienst an, mit dem Bürger und Unternehmen einige rechtliche Angelegenheiten online durchführen können. Hierzu zählen Anträge auf Prozesskostenhilfe und die Einleitung von Maßnahmen bei unbestrittenen Geldforderungen, sofern nur ein Schuldner vorhanden ist.[92]

Frankreich führte die Plattform e-bar (*e-barreau*) ein, durch die eine elektronische Kommunikation zwischen den Parteien und den Berufungsgerichten ermöglicht wird. Seit 1. September können Rechtsmittel nur noch über diese elektronische Plattform eingelegt werden, d. h. elektronische Rechtsmittel haben die Anträge in Papierform ersetzt.[93] In **Deutschland** fanden drei wichtige Neuerungen im Bereich e-Justiz statt: Das De-Mail-Gesetz, durch das ein e-Government-Kommunikationsdienst geschaffen wird, der den elektronischen Austausch von Rechtsdokumenten zwischen Bürgern, Behörden und Unternehmen ermöglicht, trat im Mai 2011 in Kraft.[94] An den Gerichten auf Bundes- und Länderebene wurde in Deutschland die elektronische Antragstellung eingeführt.[95] Bis Ende 2011 sollte in Deutschland ein System eingerichtet werden, durch das die gesamte schriftliche Kommunikation mit den Bundesgerichten und Bundesanwälten elektronisch erfolgen kann.[96] In **Litauen** können gerichtliche Entscheidungen über das Onlinesystem TIEUS beantragt werden, das zudem ständig aktualisierte Informationen über den Stand des Antrags bietet.[97] Litauen hat auch Standardformulare für die Ablehnung oder Zulassung von Klagen ausgearbeitet, durch die der Bedarf an Rechtsberatung verringert wird.[98]

Die **Niederlande** starteten ein Projekt für digitale Verfahren im Bereich Verwaltungsrecht (*Digitaal Procederen Bestuursrecht*), das eine Komponente umfasst, mit der die Bürger die Gerichte elektronisch anrufen können.[99] Auf dem Gebiet des Strafrechts testete das Gericht in Rotterdam 2011 ein vollständig digitales Verfahren.[100] In der **Slowakei** führte das Justizministerium ein Onlineportal mit einem Bereich für elektronische Klagen (*eKaloby*) ein, über das die Bürger Klage oder Anträge in laufenden Zivilverfahren einreichen können. In diesem Bereich finden sich die entsprechenden Formulare sowie Anweisungen für deren Bearbeitung.[101] **Slowenien** richtete im Mai für die Grundbuchämter e-Filing ein und verzeichnete in den Folgemonaten eine hohe Anzahl eingereichter Anträge. Eine Reihe weiterer e-Projekte wird nach der Strategie für e-Justiz vorbereitet.[102]

Vielversprechende Praktik

Visualisierung des Gerichtsverfahrens: Sie sind der Richter

Das Justizministerium des **Vereinigten Königreichs** wurde für den interaktiven Leitfaden zur Erläuterung von Gerichtsverfahren *„You be the judge"* mit dem International Visual Communications Award ausgezeichnet. Dieses Hilfsmittel erleichtert den Zugang zur Justiz, da es den Menschen ermöglicht, sich außerhalb der Gerichtssäle an die Verfahren der Gerichte zu gewöhnen.

Nähere Informationen unter: http://ybtj.justice.gov.uk

Das **Vereinigte Königreich** kündigte im September ein Arbeitsprogramm zur Modernisierung und Verbesserung der Wirksamkeit des Strafrechtssystems in England und Wales an.[103] Dieses besteht aus zwei Komponenten: straffere digitale Arbeitsabläufe und stärkerer Einsatz von Videotechnologie, die ein „virtuelles Gericht" umfasst, bei dem die ersten Anhörungen bei den Gerichten für Bagatellsachen über Video erfolgen und der jeweilige Beschuldigte nach der Anzeige in der Polizeistation verbleibt. Ein Forschungsprojekt im Vereinigten Königreich untersucht auch den Einsatz einer Videoschaltung zwischen einer Polizeidienststelle und dem Gericht für die ersten Anhörungen in Strafsachen.[104] Ende 2010 wurde die elektronische Offenlegung, d. h. die elektronische Bereitstellung der Informationen

89 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 376 2006, S. 36 und Art. 8.
90 Österreich, Justizministerium (2011) S. 4.
91 *Ibid.*
92 Finnland, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den parlamentarischen Bürgerbeauftragten, Gesetz 20.5.2011/535.
93 Frankreich (2011).
94 Deutschland, De-Mail-Gesetz, 3. Mai 2011.
95 *Ibid.*
96 *Ibid.*
97 *Ibid.*
98 Litauen, Justizministerium (2011).
99 Niederlande (2011a).
100 Niederlande (2011b).
101 Slowakei, Justizministerium (2011).
102 Slowenien, Justizministerium (2011).
103 Vereinigtes Königreich, Justizministerium (2011).
104 Terry, M., *et al.* (2010).

durch die Parteien sowie deren Verwaltung, in England and Wales für Zivilsachen verpflichtend eingeführt.[105]

8.3.6. Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Nationale Menschenrechtsinstitutionen (*National Human Rights Institutions*, NHRI), d. h. Organisationen, die zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene geschaffen wurden, spielen beim Zugang zur Justiz eine wichtige Rolle. Die Art und Weise, in der sie diesen Zugang gewähren, hängt im Wesentlichen von ihrem institutionellen Auftrag ab. Einige NHRI konzentrieren sich beispielsweise auf die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und führen Forschungsarbeiten oder Anhörungen von Beschwerden durch. Andere Organisationen wollen die Öffentlichkeit für die Menschenrechte sensibilisieren und so den Zugang zur Justiz gar nicht erst erforderlich machen.

Im Juni 2011 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat in Genf eine Resolution, in der die wichtige Rolle der NHRI bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte auf nationaler Ebene und auf Ebene der Vereinten Nationen bestätigt wurde.[106] Durch die Resolution wurden die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aufgefordert, NHRI einzurichten, die den internationalen Standards entsprechen, oder die bestehenden Menschenrechtsinstitutionen zu stärken. Dabei handelte es sich um die erste Resolution des Menschenrechtsrats, die sich speziell mit der Arbeit der NHRI befasste.[107] Der Menschenrechtskommissar des Europarats veröffentlichte 2011 eine Stellungnahme zu den nationalen Strukturen für die Förderung der Gleichstellung. Diese Stellungnahme soll die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Gleichbehandlungsvorschriften, der Schaffung unabhängiger und wirkungsvoller Gleichbehandlungsstellen sowie der Ausstattung dieser Strukturen zur unabhängigen und effektiven Ausübung ihrer Funktionen unterstützen. Sie unterstreicht die Bedeutung fundierter Gleichbehandlungsvorschriften sowie Unabhängigkeit und Wirksamkeit als wesentliche Faktoren für die Bewertung der nationalen Strukturen für die Förderung der Gleichstellung.[108]

Das vom Unterausschuss für Akkreditierung des Internationalen Koordinationskomitees der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (*International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, ICC) durchgeführte Akkreditierungsverfahren in Einklang mit den Pariser Grundsätzen ist für den Status dieser Institutionen entscheidend, da es größere Wirksamkeit und Unabhängigkeit gewährleistet. Im Jahr 2011 wurden Reformen zu den NHRI und ihrem Akkreditierungsstatus durchgeführt.[109] Die NHRI in den beiden Mitgliedstaaten **Dänemark**[110] und **Portugal**[111] wurden geprüft und entsprachen vollständig den Pariser Grundsätzen, weshalb sie auch weiterhin den Status A führen. Beide Mitgliedstaaten haben Gesetzesänderungen für eine Restrukturierung der bestehenden NHRI auf den Weg gebracht, um die vorhandenen Systeme zum Schutz der Menschenrechte zu straffen und die Rolle der NHRI zu stärken. Auch in **Kroatien** findet eine Umstrukturierung der NHRI statt.[112]

Im gleichen Zeitraum beantragten NHRI in **Bulgarien**, **Ungarn** und **Schweden** die Akkreditierung durch das ICC. Das ICC prüfte die Einhaltung der Pariser Grundsätze und erteilte allen Institutionen den Status B, da sie den Prinzipien nicht in vollem Umfang entsprachen. Die beiden **bulgarischen** Institutionen, der Bürgerbeauftragte und die Kommission zum Schutz gegen Diskriminierung, erhielten den Status B. **Ungarn** ersetzte die vier bestehenden Kommissare für Rechtsfragen durch einen Kommissar für Grundrechte (*Alapvetõ jogok biztosa*), der nach dem neuen Gesetz über den Kommissar für Grundrechte (CXI/2011) die Situation der Grundrechte überwacht und analysiert sowie entsprechende statistische Untersuchungen durchführt. Der Kommissar erhält und erfasst auch statistische Daten von der Kommission für Gleichbehandlung, der nationalen Datenschutzbehörde, der Beschwerdestelle bei der Polizei und dem Kommissar für das Recht auf Bildung.

Seit 2010 ist die Zahl der akkreditieren NHRI in den EU-Mitgliedstaaten auf 22 angestiegen: Zwölf NHRI mit Status A finden sich in zehn verschiedenen Mitgliedstaaten (drei davon im **Vereinigten Königreich**), neun Institutionen mit Status B sind in acht unterschiedlichen Mitgliedstaaten tätig (zwei in **Bulgarien**) und eine NHRI verfügt über den Status C (siehe Tabelle 8.2).

In mindestens drei Mitgliedstaaten mit akkreditierten NHRI, d. h. in **Österreich**, **Belgien** und den **Niederlanden,** wurden Reformen eingeleitet, die möglicherweise zu Verbesserungen vom Status B zum Status A führen. In **Österreich** tritt beispielsweise am 1. Juli 2012 eine Änderung des Volksanwaltschaftsgesetzes aus dem Jahr 1982 in Kraft. In Belgien wurden im Dezember 2006 Verhandlungen zur Umwandlung des *Centre pour l'egalite des chances et la lutte contre le racisme* (Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung) in ein interföderales Zentrum aufgenommen,

105 Vereinigtes Königreich (2010).
106 UN, Resolution des Menschenrechtsrats.
107 Asien-Pazifik-Forum (2011a).
108 Europarat, Menschenrechtskommissar (2011a).
109 Asien-Pazifik-Forum (2011b).
110 Dänemark, *Regeringsgrundlag* (2011).
111 Portugal, Änderung des Organgesetzes zum portugiesischen Bürgerbeauftragten.
112 Kroatien, Gesetz über den Bürgerbeauftragten. Siehe auch: Carver, R. *et al.*

Tabelle 8.2: Nationale Menschenrechtsinstitutionen nach Institution und Akkreditierungsstatus durch das ICC

Status	Länder
A	Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich (Schottland, England und Wales, sowie Nordirland), Kroatien
B	*Österreich*, *Belgien*, **Bulgarien** (zwei Institutionen), *Niederlande*, Slowakei, Slowenien, **Schweden**, **Ungarn**
C	Rumänien
Keine akkreditierten NHRI	Estland, *Finnland, Italien*, Lettland, *Litauen*, Malta, Tschechische Republik, *Zypern*

Anmerkungen: *In den in durch Fettdruck hervorgehobenen Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2011 NHRI durch das ICC akkreditiert. Kursivschrift weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten Änderungen eingeleitet haben, die Auswirkungen auf den Akkreditierungsstatus der NHRI haben können. Ist der Mitgliedstaat unterstrichen, verfügt er über NHRI, die zudem als nationale Gleichbehandlungsstelle nach EU-Recht fungieren.*

Quelle: *FRA, 2011*

wobei weiterhin der Status A angestrebt wird.[113] In den **Niederlanden** wurde im November eine neue NHRI geschaffen, die Mitte 2012 ihre Arbeit aufnehmen soll.[114] In **Italien** wurde ein neuer Gesetzentwurf zur Gründung einer NHRI vorgelegt, deren Akkreditierung durch das ICC geplant ist.[115] **Zypern**,[116] **Finnland**[117] und **Litauen**[118] haben Schritte eingeleitet, um die bestehenden Institutionen, die nicht akkreditiert sind, zu stärken und die Anerkennung durch das ICC zu beantragen. Die Änderungen in **Zypern** umfassen die Umwandlung des Bürgerbeauftragten in einen Kommissar für den Schutz der Menschenrechte, einschließlich des Auftrags zur Erfüllung der Monitoring-Pflichten nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter (OP-CAT). Wie im Jahresbericht des vergangenen Jahres beschrieben (S. 148), schlug in **Schweden** ein von der Regierung eingesetzter Untersuchungsausschuss die Schaffung einer NHRI in Einklang mit den Pariser Grundsätzen vor.[119] Im Jahr 2011 wurde im Rahmen einer weiteren von der Regierung eingeleiteten Untersuchung die Schlussfolgerung gezogen, dass unter anderem eine neue NHRI geschaffen werden sollte. Ihr Auftrag sollte breiter angelegt sein als das Mandat der bestehenden Institution, die sich der Gleichbehandlung widmet, und sie sollte auf den Erhalt des Status A zielen.[120]

AKTIVITÄT DER FRA

Handbuch zur Schaffung und Akkreditierung nationaler Menschenrechtsinstitutionen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die FRA hat ein Handbuch zur praktischen Hilfe bei der Schaffung von NHRI in der EU, insbesondere mit Blickpunkt auf den Akkreditierungsprozess, verfasst. Die 2011 von der FRA durchgeführten Konsultationen der NHRI zu Struktur und Inhalt des Handbuchs führen zu wesentlichen Verbesserungen und konkreten Beispielen von NHRI in der Europäischen Union. Neben der Beschreibung des Akkreditierungsverfahrens bietet das Handbuch praktische Beispiele aus den EU-Mitgliedstaaten sowie Informationen, wie der Status des ICC nach der Akkreditierung beibehalten oder verbessert werden kann. Das Handbuch richtet sich in erster Linie an die nationalen Regierungen, Parlamente und bestehenden Einrichtungen mit einem Menschenrechtsauftrag, die eine NHRI in Erwägung ziehen oder bestehende Institutionen zur Akkreditierung ermutigen wollen. Es kann auch als praktisches Instrument für die Akteure der Zivilgesellschaft dienen, die Entwicklungen in diesem Bereich befürworten und unterstützen. Die Veröffentlichung erfolgt im Jahr 2012.

Im Jahr 2011 kündigte **Irland** die Verschmelzung der bestehenden NHRI mit der nationalen Gleichbehandlungsstelle, einer nach EU-Recht für die Förderung der Gleichstellung erforderlichen Einrichtung, an.[121] Dadurch würde sich die Zahl der akkreditierten NHRI, die

113 Belgien, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CEOOR) (2012).
114 Niederlande, Gesetzentwurf des holländischen Senats zur Schaffung eines nationalen Menschenrechtsinstituts.
115 Italien, Gesetzesentwurf für die Einrichtung einer nationalen Kommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte.
116 Zypern, Gesetz 158(I)/2011 zur Stärkung der Funktion des Bürgerbeauftragten für den Schutz der Menschenrechte; hierdurch wird das Gesetz zum Verwaltungskommissar (Bürgerbeauftragten) (Gesetz 36(I) 2004) geändert sowie das Mandat auf den Schutz der Menschenrechte ausgedehnt.
117 Finnland, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den parlamentarischen Bürgerbeauftragten 20.5.2011/535. Siehe auch Finnland, Gesetzesvorlage der Regierung zur Änderung des Gesetzes über den parlamentarischen Bürgerbeauftragten, und Finnland (2010).
118 Litauen, Menschenrechtsausschuss des litauischen Parlaments (*Seimas*) (2011).
119 Schweden, Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte (2010), S. 343, 346-347.
120 Schweden, Delegation für Menschenrechte (2011), S. 252-269.
121 Irland, Abteilung für Justiz und Gleichbehandlung (2011a) und (2011b).

gleichzeitig als nationale Gleichbehandlungsstellen tätig sind, in den EU-Mitgliedstaaten auf sieben erhöhen: Davon weisen drei Institutionen den Status A und vier den Status B auf. Die **Niederlande** integrieren die bestehende Gleichbehandlungskommission mit Status B in die bereits erwähnte kürzlich geschaffene NHRI.

Nach den Bestimmungen des OP-CAT hat **Österreich**[122] seine ICC-akkreditierte NHRI mit der erforderlichen Funktion des nationalen Präventionsmechanismus (NPM) beauftragt. Auch **Kroatien** wählte diese Vorgehensweise.[123] Von den vierzehn EU-Mitgliedstaaten und Kroatien, die Ende 2011 einen NPM bestimmt hatten, waren vier zudem NHRI (**Kroatien, Polen, Slowenien** und **Ungarn**).[124] Im Jahr 2011 wurde der NHRI mit Status A in **Dänemark**[125] und der NHRI mit Status B in **Belgien**[126] ein Mandat zur Überwachung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) erteilt. Von den neunzehn teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten haben sechs eine akkreditierte NHRI als Monitoring-Stelle zur Behindertenrechtskonvention ernannt.[127] Weitere Informationen finden sich in Kapitel 5.

Ausblick

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

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

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

122 Österreich, Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Art. 17.
123 Kroatien, Gesetz über einen Präventionsmechanismus für die Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.
124 Association for the prevention of torture (APT) (2012).
125 Weitere Informationen zum Mandat der NHRI in Dänemark finden sich in englischer Sprache unter: http://www.humanrights.dk/about+dihr/dihr%27s+mandate/dihr%27s+mandate.
126 Belgien, CEOOR (2011).
127 UN, *Office of the High Commissioner for Human Rights* (Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte) (2011).

Quellennachweise

Asien-Pazifik-Forum (2011a), *UN recognizes crucial role of NHRIs*, Pressemitteilung, 11. Juli 2011.

Asien-Pazifik-Forum (2011b), *International NHRI body prepares advice on key topics*, Pressemitteilung, 16. November 2011.

Association for the prevention of torture (APT) (2012), *List of designated National Preventive Mechanisms*, 3. Februar 2012.

Belgien, flämischer Anwaltsverband (*Orde van Vlaamse Balies*) (2011), Änderung der Zivilprozessordnung zur Zulassung von kollektivem Rechtsschutz (die sogenannte „Sammelklagen"), Juli 2010.

Belgien, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (2011), „Rechten van personen met een handicap: Het Centrum wordt bevoegd voor de uitvoering van het VN-Verdrag", Pressemitteilung.

Belgien, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (2012), *Das Zentrum im Jahr 2011*, Brüssel.

Bulgarien, Justizministerium (2011), Änderung der Strafprozessordnung, schriftliche Antwort Nr. 66-00-144/17.09.2011, 17. September 2011.

Carver, R., Dvornik S., ReEepagiC, D. (2010), *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System*, UNDP, Februar 2010.

Dänemark, Regeringsgrundlag (2011), *Et Danmark, der star sammen – Regeringsgrundlag*, Oktober 2011.

Deutschland, Gesetz zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften, De-Mail-Gesetz, BGBl. I 2011, 666, 3. Mai 2011.

Estland, Verwaltungsprozessrecht (*Halduskohtumenetluse seadustik*), 27. Januar 2011.

Estland, Zivilprozessordnung (*Tsiviilkohtumenetluse seadustik*), 18. Juni 2011.

Europarat (2011a), Stellungnahme des Sekretariats zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme, Straßburg, 9. November 2011.

Europarat (2011b), Konferenz von Izmir vom 26. bis 27. April 2011, Information in englischer Sprache abrufbar unter: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/default_EN.asp. Sämtliche Hyperlinks wurden am 30. März 2012 aufgerufen.

Europarat, Beirat europäischer Richter (CCJE) (2010a), *Magna Carta der Richter*, CCJE(2010)3 endgültig, Stellungnahme Nr. 13, 19. November 2010.

CCJE (2010b), *In the enforcement of judicial decisions*, CCJE(2010)2 endgültig, Stellungnahme Nr. 13, 19. November 2010.

CCJE (2011), *Justice and information technologies (IT)*, CCJE(2011)2 endgültig, Stellungnahme Nr. 14, 9. November 2011.

Europarat, Europäische Kommission für die Effizienz und Qualität der Justiz (CEPEJ) (2010), *Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at Court users in Council of Europe's member states, CEPEJ (2010)1E*, Straßburg, 26. November 2010.

CEPEJ (2011a), *Discussion on indicators for measuring quality of justice,* CEPEJ-GT-QUAL(2007)7, Straßburg, 25. Oktober 2011.

CEPEJ (2011b), *2010 CEPEJ Report: European Union comparable countries*, 13. März 2011.

CEPEJ (ohne Datum), *Sitzungsberichte der Arbeitsgruppe zur Evaluierung des Gerichtswesens*.

Europarat, Kommentare des Menschenrechtskommissars (2011), „Overuse of the European Arrest Warrant – a threat to human rights", Pressemitteilung, 15. März 2011.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2011a), *Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality,* CommDH(2011)2, Straßburg, 21. März 2011.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2011b), *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights* (CommDH(2011)2), Straßburg, 21. März 2011.

Europarat, Ministerkomitee (2011), *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice and their explanatory memorandum*, 31. Mai 2011.

Europäische Kommission (2010a), 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 Programms, KOM(2010) 171 endg., Brüssel, 20. April 2010.

Europäische Kommission (2010b), 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 (2010c), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Maßnahme C und D kombiniert), KOM(2010) 748, Brüssel, 14. Dezember 2010.

Europäische Kommission (2011a), Recht auf faires Verfahren: EU-Regierungen erzielen Einigung über Recht auf Belehrung in Strafverfahren, Pressemitteilung, Brüssel, 16. November 2011.

Europäische Kommission (2011b), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme, KOM(2011) 326, Brüssel, 8. Juni 2011.

Europäische Kommission (2011c), Stärkung des gegenseitigen Vertrauens im europäischen Rechtsraum – Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs, KOM(2011) 327 endg., Brüssel, 14. Juni 2011.

Europäische Kommission (2011d), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht, KOM(2011) 573 endg., 20. September 2011.

Europäische Kommission (2011e), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die seit 2007 erfolgte Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten KOM (2011) 175 endg. vom 11. April 2011.

Europäische Kommission (2011f), EU-Kommission dringt auf einfacheren Rechtsschutz bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten, Pressemitteilung, 24. November 2011.

Europäische Kommission (2011g), Für ein kohärentes europäisches Konzept für Sammelklagen, SEK(2011) 173 endg., Brüssel, 4. Februar 2011.

Europäische Kommission (2012), Unabhängigkeit von Zentralbank und Datenschutzbehörden, Maßnahmen im Justizwesen: Europäische Kommission leitet beschleunigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein.

Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2011), *The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review – Spring 2011*, Occasional Papers 82, Brüssel, Juli 2011.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2011a), *Practice Direction on Requests for Interim Measures*, 7. Juli 2011.

EGMR (2011b), *Filtering Section speeds up processing of cases from highest case-count countries*, Januar 2011.

EGMR (2011c), Artikel 61 der Verfahrensordnung: Piloturteil-Verfahren, 18. März 2011.

EGMR (2011d), *Analysis of statistics 2010*, (Analyse der Statistik 2010) Januar 2011.

EGMR, *Miroslaw Orzechowski/Polen,* Nr. 13526/07, 13. Januar 2009.

EMGR, *Poirot/Frankreich*, Nr. 29938/07, 15. Dezember 2011, (nicht rechtskräftig).

EGMR, *Sabeh el Leil/Frankreich,* Nr. 34869/05, 29. Juni 2011.

EGMR, *Stojkovic/Frankreich und Belgien*, Nr. 25303/08, 27. Oktober 2011.

EGMR, *Taxquet/Belgien*, Nr. 926/05, 16. November 2010.

EGMR, *Ullens de Schooten und Rezabek/Belgien*, Nr. 3989/07 und 38353/07, 20. September 2011.

Finnland (2010), *Report of the Constitutional Committee (PeVM 12/2010) and the Establishment of Human Rights Centre a historic reform*, 28. Juni 2011.

Finnland, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den parlamentarischen Bürgerbeauftragten 20.5.2011/535, 25. Mai 2011.

Finnland, Gesetzesvorlage der Regierung zur Änderung des Gesetzes über den parlamentarischen Bürgerbeauftragten, HE 205/2010.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2009), *European Union Minitorities and Discrimination Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

FRA (2011a), *Opinion on the draft Directive regarding the European Investigation Order*, Brüssel, 14. Februar 2011.

FRA (2011b), Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011c), *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, 23. März 2011.

Frankreich, Gesetzesdekret Nr. 2011-810 vom 6. Juli 2011, *relatif a l'aide a l'intervention de l'avocat au cours de la garde a vue et de la retenue douaniere*, JUST1111971D, 7. Juli 2011.

Frankreich, Gesetzesdekret Nr. 2011-939 vom 10. August 2011, *sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice penale et le jugement des mineurs*.

Frankreich (2011), Elektronische Kommunikation zwischen Prozessbeteiligten und Berufungsgerichten (*Communication electronique entre justiciables et cours d'appel*), Pressemitteilung, 31. März 2011.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) (2011a), Rechtsprechungsstatistiken 2010: Vorabentscheidungsverfahren noch nie so zügig behandelt, Pressemitteilung Nr. 13/11, EuGH/11/13, 2. März 2011.

EuGH (2011b), *Schreiben mit Datum vom 28. März 2011 des Präsidenten des EuGH an den Präsidenten des Europäischen Parlaments*.

EuGH (2011c), Der Gerichtshof der Europäischen Union stellt eine Anwendung namens e-Curia zur Verfügung, die es ermöglicht, Verfahrensschriftstücke auf ausschließlich elektronischem Weg einzureichen und entgegenzunehmen, Pressemitteilung Nr. 125/11, 23. November 2011.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-109/10 und 110/10, *Solvay SA/Europaische Kommission*, 14. April 2011.

EuGH, T-18/10, *Kanatami/Europaisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, 6. September 2010.

EuGH, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V./Bezirksregierung Arnsberg*, 12. Mai 2011.

EuGH, C-380/09, *Melli Bank/Rat der Europäischen Union*, 28. Juni 2011.

EuGH, C-128/09, *Antoine Boxus und andere/Region wallonne*, 18. Oktober 2011.

EuGH, C-548/09, *Bank Melli Iran/Rat der Europäischen Union*, 16. November 2011.

EuGH, C-27/09, *Französische Republik/People's Mojahedin Organization of Iran*, 21. Dezember 2011.

EuGH, Rechtssache 279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH, Randnummer 59, 22. Dezember 2010.

Griechenland, Gesetz 3904/2011 Konsolidierung und Verbesserung der Strafjustiz (*J I HGF HEHDCBµA? : 9(87E654 B3 ʁ632 9πн2нµ1 63 πHC2C: ? oC: 9CHB/23? : 9(. EE7? oC96. I 7C?*), 23. Dezember 2010.

Griechenland, Gesetz 3994/2011 Straffung und Verbesserung der Ziviljustizverwaltung (*J I HGF HEHDCBµA? : 9(87E654 B3 ʁ632 9πн2нµ1 63 ? πHEC6C: 1? oC: 9CHB/23? : 9(. EE7? oC9CBA?=*), 25. Juli 2011.

Hale, B. (2011), *Sir Henry Hodge Memorial Lecture 2011 – Equal Access to Justice in the Big Society*, Oberster Gerichtshof, London, 27. Juni 2011.

Irland, 29. Änderung der Verfassung (Richterbesoldung) Gesetzentwurf (2011*29th Amendment to the Constitution (Judges' Remuneration) Bill 2011*), 27. Oktober 2011.

Irland, Abteilung für Justiz und Gleichbehandlung (2011a), *„Government to establish a new enhanced Human Rights and Equality Commission – Shatter"*, Pressemitteilung, 9. September 2011.

Irland, Abteilung für Justiz und Gleichbehandlung (211b), „Consultation process on new human rights and equality body", Pressemitteilung, 2. November 2011.

Irland, *House of the Oireachtas* (2011), *„Priority Questions – Legal Aid Service"*, *Dail Eireann Debate*, Band 736 Nr. 3, 23. Juni 2011.

Italien, Gesetzesentwurf für die Einrichtung einer nationalen Kommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte.

Kroatien, Gesetz über einen Präventionsmechanismus für die Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (*Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za spre-avanje mu-enja i drugih okrutnih, neljudskih ili poni, avaju)ih postupaka ili ka, njavanja*) Amtsblatt, Nr. 18, 9. Februar 2011.

Kroatien, Zivilprozessordnung, Amtsblatt, Nr. 57, 25. Mai 2011.

Kroatien, Gesetz über den Bürgerbeauftragten (*Kona-ni prijedlog zakona o pu-kom pravobranitelju*), 21. Oktober 2011.

Lettland, Gesetzesentwurf zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (*Groz(jumu Administrat(v' procesa likum' projekts*), 16. Juni 2011.

Litauen, Menschenrechtsausschuss des litauischen Parlaments (*Seimas*) (2011), *„Kmogaus teisi komitetas aptarī nacionalinī s , mogaus teisi institucijos steigimo klausim (2011)"*, Pressemitteilung, 9. Juni 2011.

Litauen, Gesetz der Republik Litauen zur Änderung und Ergänzung der Zivilprozessordnung (*Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo ştatymas*), Nr. XI-1480, 21. Juni 2011.

Litauen, *Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija* (Justizministerium) (2011), *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.272 straipsnio papildymo ir Kodekso papildymo 6.2731 straipsniu ştatymo projekto teikimas*, 1. März 2011.

Litauen, Beschluss zur Zulassung von Kollektivbeschwerden (*Grupī s ieökinio koncepcija*), 13. Juli 2011.

Litauen, Justizministerium (*Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija*) (2011), *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.272 straipsnio papildymo ir Kodekso*

papildymo 6.2731 straipsniu įstatymo projekto teikimas, 1. März 2011.

Niederlande, Gesetzentwurf des holländischen Senats zur Schaffung eines nationalen Menschenrechtsinstituts (*College voor de rechten van de mens*), 22. November 2011.

Niederlande (2011a), Projekt für digitale Verfahren im Bereich Verwaltungsrecht (*Digitaal Procederen Bestuursrecht,* DPB).

Niederlande (2011b), *De Rechtspraak: Rechtbank Rotterdam digitaliseert strafdossiers* (Rotterdamer Gericht digitalisiert Strafakten), 20. Juni 2011.

Niederlande, Minister für Immigration und Asylpolitik (2011), Klarheit in Asylverfahren, Pressemitteilung, 22. Februar 2011.

Niederlande, Repräsentantenhaus (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) (2011), *Kamerstuk*, Nr. 32 891, Nr. 2.

Niederlande, Staatsrat (2011), Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Gesetzentwurf für kostenwirksame Gerichtsgebühren (*Samenvatting advies wetsvoorstel invoering kostendekkende griffierechten*), 1. November 2011.

Österreich, Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 – FrÄG 2011), BGBl. I Nr. 38/2011 (2011).

Österreich, Bundesgesetz über bestimmte Aspekte der grenzüberschreitenden Mediation in Zivil- und Handelssachen in der Europäischen Union, 1. Mai 2011.

Österreich, Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 23. Mai 2011.

Österreich, Entwurf Budgetbegleitgesetz Justiz 2011-2013, 27. Oktober 2011.

Österreich, Justizministerium (2011), IT-Einsatz in der Justiz, Oktober 2011.

Österreich, Recht.extrajournal.net (2011), Gerichtsgebühren und Kopierkosten: Es wird noch schlimmer, bevor es besser werden kann, 29. Juli 2011.

Österreich, Volksanwaltschaftsgesetz 1982, Fassung vom 1. Juli 2012.

Portugal, Änderung des Organgesetzes zum portugiesischen Bürgerbeauftragten (*Lei Orgânica da Provedoria de Justiça*), ursprünglich eingeführt durch Gesetzesdekret Nr. 279/93 vom 11. August 1993.

Rat der Europäischen Union (2001), 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. L 12 vom 16.1.2001, 22. Dezember 2000.

Rat der Europäischen Union (2009), Entschließung des Rates über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren, ABl. C 295, 30. November 2009.

Rat der Europäischen Union (2011a), Interinstitutionelles Dossier zur 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 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen – als allgemeine Ausrichtung festgelegter Text, 18918/11, 21. Dezember 2011.

Rat der Europäischen Union (2011b), Interinstitutionelles Dossier zur 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 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen – Folgedokument zur Sitzung der Arbeitsgruppe am 21. September 2011, 15065/11, 7. Oktober 2011.

Rat der Europäischen Union (2011c), Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für Bulgarien und Rumänien – Schlussfolgerungen des Rates, Brüssel, 12. September 2011.

Rat der Europäischen Union (2011d), Schlussfolgerungen des Rates mit einem Aufruf zur Einführung des European Case Law Identifier (ECLI) und eines Mindestbestands von einheitlichen Metadaten für die Rechtsprechung, ABl. C 127 vom 29. April 2011.

Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments (2011), Entwurf eines Berichts über alternative Streitbeilegung in Zivil-, Handels- und Familiensachen, 2011/2117(INI), 8. Juni 2011.

Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003, ABl. L 156 vom 25.6.2003.

Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 136 vom 24. Mai 2008.

Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf

Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, ABl. L 280 vom 26.10.2010.

Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175.

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. 2006 L 376/36, 27. Dezember 2006.

Rumänien, Gesetzentwurf zur Änderung von 304/2004 über das Justizsystem, 14. Mai 2011.

Rumänien, Gesetz 134/2010 zur Zivilprozessordnung (*Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedur civil*), 1. Juli 2010.

Rumänien, Gesetz 135/2010 zur Strafprozessordnung, 1. Juli 2010.

Rumänien, Gesetz 148/2011 zur Schließung verschiedener Gerichte und der zugehörigen Staatsanwaltschaften, 9. Juli 2011.

Rumänien, Gesetz 202/2010 über Maßnahmen zur Beschleunigung von Gerichtsverfahren, 25. Oktober 2010.

Schweden, Delegation für Menschenrechte (*Delegationen för mänskliga rättigheter*) (2010), *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetankande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige*, Statens offentliga utredningar, SOU 2010:20, 22. März 2010.

Schweden, Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte (*Nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter*) (2011), *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan for mänskliga rättigheter 2006-2009*, Statens offentliga utredningar, SOU 2011:29, 11. April 2011.

Slowakei, Justizministerium (2011), Onlineportal mit einem speziellen Bereich für elektronische Klagen (*eKaloby*): https://portal.justice.sk/eZaloby/Stranky/Uvod.aspx.

Slowakei, Gesetz 332/2011 zur Änderung des Gesetzes Nr. 327/2005 über die Gewährung von Prozesskostenhilfe für bedürftige Personen (*Zákon -. 332/2011 Z.z. ktor m sa meni a dop a zákon -. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi*), 13. September 2011.

Slowenien, Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniöki slu. bi*), ABl. Nr. 33/11, 20. April 2011.

Slowenien, Gesetz zur Änderung der Gerichtsordnung (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiö-ih*), ABl. Nr. 33/11, 17. November 2011.

Slowenien, Justizministerium (*Ministrstvo za pravosodje*) (2011), *e-Filing für Grundbuchämter*, Mai 2011.

Terry, M., Johnson, S. and Thompson, P. (2010), *Virtual courts pilot evaluation*, Forschungsreihen des Justizministeriums 21/10, London, 2010.

Tschechische Republik, Gesetz Nr. 549/1991 über Gerichtsgebühren, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 218/2011, 1. September 2011.

Vereinigtes Königreich, Berufsvereinigung der Anwaltschaft von England und Wales (*Bar Council of England and Wales*) (2011), *Parliament Should Heed Experts' Warnings on Legal Aid Changes*, Pressemitteilung, 28. Juni 2011.

Vereinigtes Königreich, Vereinigung der Rechtsberatungsstellen (*Law Centres Federation*) (2011), *Law Centres Campaign Against Legal Aid Cuts in a "Day of Action"*, Pressemitteilung, 3. Juni 2011.

Vereinigtes Königreich, Anwaltskammer von England und Wales (*Law Society of England and Wales*) (2011a), Stellungnahme zu den Vorschlägen für eine Reform des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, 12. September 2011.

Vereinigtes Königreich, Anwaltskammer von England und Wales (*Law Society of England and Wales*)(2011b), *Sound off for justice campaign* (Kampagne „Ton aus für die Gerechtigkeit"), London, 2011.

Vereinigtes Königreich, Liberty (2011), *10 reasons why Liberty is fighting the legal aid cuts*, Pressemitteilung, 27. Juli 2011.

Vereinigtes Königreich, Justizministerium (2010), *Consultation paper CP 18/10 on revision of the Brussels I Regulation – how should the UK approach the negotiations*, 12. Dezember 2011.

Vereinigtes Königreich, Justizministerium (2011), *Minister: We will bring justice into the 21st century*, Pressemitteilung, 14. September 2011.

Vereinte Nationen (UN), Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice,* CCPJ) (2011), *UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems* E/CN.15/2012/24, Berichtsentwurf, 16. – 18. November 2011.

UN, Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus/Aarhus-Übereinkommen von 1998), 25. Juni 1998.

UN, Menschenrechtsrat, Resolution – Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, A/HRC/RES/17/9, 6. Juli 2011.

UN, Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, OHCHR (*Office of the High Commissioner for Human Rights*) (2011), *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, Dezember 2011

UN, UN-Büro für Suchtstoff- und Verbrechensbekämpfung, UNODC (*Office on Drugs and Crime*) (2011), *Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*, Anhang 1 des *Draft Report of the open-ended intergovernmental expert group meeting on strengthening access to legal aid in criminal justice systems held in Vienna 16 to 18 November 2011*.

Zypern, Gesetz 158(I)/2011 zur Stärkung der Funktion des Bürgerbeauftragten für den Schutz der Menschenrechte, hierdurch wird das Gesetz zum Verwaltungskommissar (Bürgerbeauftragten) (Gesetz 36(I) 2004) geändert, 9. Dezember 2011.

UN und Europarat

Januar

Februar

März

7. April – Der Ministerausschuss des Europarates nimmt die Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt an (Konvention von Istanbul).

April

11. Mai – Die Konvention des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Konvention von Istanbul) wird zur Unterzeichnung aufgelegt und am selben Tag von 11 Mitgliedstaaten unterzeichnet.

Mai

Juni

Juli

August

12. September – Die Sachverständigengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels veröffentlicht ihren ersten Bericht.

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

März

5. April – Das Europäische Parlament verabschiedet eine Entschließung über Prioritäten und Grundzüge einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

15. April – Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union nehmen eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates an.

April

18. Mai – Die Europäische Kommission legt einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung von Mindeststandards in Bezug auf die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten vor.

Mai

10. Juni – Der Rat der Europäischen Union verabschiedet eine Entschließung über einen Fahrplan für die Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren.

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

13. Dezember – Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union nehmen eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates an.

13. Dezember – Das Europäische Parlament billigt die Europäische Schutzanordnung für Opfer von Straftaten.

Dezember

9 Rechte der Opfer von Straftaten

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

Dieses Kapitel befasst sich mit den wesentlichen Veränderungen in der Gesetzgebung, Politik und Praxis der EU und der Mitgliedstaaten 2011 im Bereich der Rechte der Opfer von Straftaten. Zunächst geht es um Entwicklungen, die alle Opfer von Straftaten betreffen und anschließend um Gruppen von Opfern bestimmter Formen von Straftaten, nämlich häuslicher Gewalt, Menschenhandel sowie schweren Formen der gewerbsmäßigen Ausbeutung und Hassverbrechen. Zu entscheidenden Entwicklungen im Bereich der Rechte kindlicher Opfer siehe Kapitel 4 „Die Rechte des Kindes und Schutz von Kindern". Hier finden Sie insbesondere Informationen über zentrale Entwicklungen im Bereich der Rechte kindlicher Opfer.

Wichtige Entwicklungen im Bereich der Rechte der Opfer von Straftaten:

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

9.1. Entwicklungen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten

Seit dem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) in der Rechtssache *Cowan*[1] 1989, dass es bei der Entschädigung der Opfer von Straftaten nicht zu einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit kommen darf, bemüht sich die EU darum, gemeinsame Mindeststandards für die Opfer von Gewalttaten in allen EU-Mitgliedstaaten festzulegen. Die wichtigsten

1 EUGH, Rechtssache C-186/87, *Ian William Cowan/Tresor public,* 2. Februar 1989.

Rechtsinstrumente hierbei sind bislang der Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren[2] und die Richtlinie des Rates über die Entschädigung der Opfer von Straftaten.[3] Diese Rechtsinstrumente haben jedoch nur geringe Wirkung gezeigt, was zum Teil auf die vorsichtige Herangehensweise der Rechtsprechung selbst und zum Teil auf die mangelnde Entschlossenheit seitens der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf deren Umsetzung zurückzuführen ist.[4] Im Vorfeld der Annahme des Vertrags von Lissabon war die Europäische Kommission rechtlich insbesondere nicht befugt, Rechtsstreitigkeiten zu führen, um Mitgliedstaaten zur Einhaltung der sich aus den Rahmenbeschlüssen ergebenden Verpflichtungen zu zwingen. Eine Analyse der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2009 ergab, dass die nationalen Rechtsvorschriften zu diesem Zeitpunkt weitgehend die Situation vor Annahme des Rahmenbeschlusses widerspiegeln.[5] Der Vertrag von Lissabon bietet mit Artikel 82 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (TFEU) seitdem eine neue Rechtsgrundlage, die eine Verabschiedung von Richtlinien – beispielsweise über die Rechte der Opfer von Straftaten – im Einklang mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlaubt und damit die Rolle des Europäischen Parlaments stärkt. Das Jahr 2011 markiert somit den Beginn der „Ära nach Lissabon" im Bereich der Opferrechte.

„Der Schutz von Opfern in der gesamten Europäischen Union ist ein wesentliches Element unseres Handelns und muss dies auch weiterhin bleiben. Die Inanspruchnahme des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit sollte nicht zum Verlust dieses Schutzes führen."

Viviane Reding, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, Pressemitteilung, Brüssel, 13. Dezember 2011

Zentrales Grundrecht der Opfer ist gemäß Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht auf den Zugang zur Justiz. Dieses Recht umfasst verschiedene Aspekte:

- Um Opfer wirksam zu schützen, muss es im Strafrecht Bestimmungen geben, die schwere Grundrechtsverletzungen als Straftat definieren und die abschreckende und angemessene Strafen beinhalten;
- erscheint ein Anspruch auf Viktimisierung rechtmäßig, müssen die Opfer das Recht auf eine gründliche und effektive Untersuchung haben;
- die Opfer müssen das Recht haben, bei der strafrechtlichen Verfolgung mitzuwirken; sowie
- das Recht auf Rechtsdurchsetzung, das das Recht auf Entschädigung sowie das Recht auf angemessene strafrechtliche Sanktionen umfasst.

9.1.1. EU-Ebene: Paket und Fahrplan für Opfer

Am 18. Mai 2011 legte die Europäische Kommission ein Paket für den Opferschutz vor, um für Opfer in Europa ein einheitliches Maß an Zugang zur Justiz, Schutz, Unterstützung und Schadenersatz zu gewährleisten. Die Kommission betonte dabei die Bedürfnisse bestimmter Opfergruppen, beispielsweise Kinder und Opfer von Terroranschlägen. Das Paket für den Opferschutz besteht aus einer Mitteilung zur Stärkung der Opferrechte,[6] einem Vorschlag für eine Richtlinie, mit der Mindeststandards für Opferrechte eingeführt werden sollen,[7] und einem Vorschlag für eine Verordnung zur gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilrechtssachen.[8] Ergänzend zu dieser Maßnahme zugunsten der gegenseitigen Anerkennung leiteten mehrere EU-Mitgliedstaaten unter der Schirmherrschaft des Rates der Europäischen Union auf dem Gebiet des Strafrechts die Einführung der europäischen Schutzanordnung in die Wege, die am 13. Dezember 2011 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde.[9]

AKTIVITÄT DER FRA

Opferschutz in der EU: der Weg in die Zukunft

Im März fand im Vorfeld der Annahme der *Roadmap for strengthening the rights of victims* (Fahrplan für die Stärkung der Rechte von Opfern) durch den Rat der Europäischen Union eine internationale Konferenz über die Zukunft des Opferschutzes in der EU statt. Doppelziel der Konferenz, die vom ungarischen Ministerium für öffentliche Verwaltung und Justiz mit Unterstützung der FRA organisiert wurde, war die Ermittlung der Probleme im Bereich der Opferhilfe und der Vorschlag einer Langzeitstrategie für einen verbesserten Schutz der Opferrechte gemäß den übergeordneten politischen EU-Leitlinien in diesem Bereich, dem so genannten Stockholmer Programm. In seiner Eröffnungsrede unterstrich der Direktor der FRA, Morten Kjaerum, wie wichtig es sei, die Opfer zur Durchsetzung ihrer Rechte zu ermächtigen und sie zu unterstützen, damit diese den Mut fassen, Anzeige zu erstatten. Die Konferenz fand am 23./24. März in Budapest statt.

Weitere Informationen siehe: http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/news-archive/news-archive-2011/infocus11_23-2403_en.htm

2 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates, ABl. 2001 L 82.
3 Richtlinie 2004/80/EG des Rates, ABl. 2004 L 261.
4 Pemberton, A., Rasquete, C. (2009), S. 10.
5 Europäische Kommission (2009), S. 9; Aa, S. van der *et al.* (2009), S. 11.
6 Europäische Kommission (2011a).
7 Europäische Kommission (2011b).
8 Europäische Kommission (2011c).
9 Rat der Europäischen Union (2011a).

Anknüpfend an das Paket der Europäischen Kommission zum Opferschutz verabschiedete der Rat der Europäischen Union im Juni einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern.[10] Der Fahrplan beinhaltet fünf Komponenten:

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

AKTIVITÄT DER FRA

Untersuchung von Modellstrukturen für die Opferhilfe

Auf Anfrage der Europäischen Kommission initiierte die FRA 2011 ein Projekt über die Rechte von Opfern, in dessen Rahmen verschiedene Modelle von Unterstützungsstrukturen für Opfer untersucht und die Bedeutung von Unterstützungsdiensten bei der Realisierung von Opferrechten beurteilt werden sollen. Ziel des Projekts, das von 2012 bis 2013 durchgeführt wird, ist es, vielversprechende Praktiken zu ermitteln und hervorzuheben und die EU-Mitgliedstaaten damit in die Lage zu versetzen, die Umsetzung der Rechte der Opfer von Straftaten auf nationaler Ebene zu verbessern. Den Auftakt des Projekts markierte im November eine Sitzung von Interessengruppen, an der ca. 60 Vertreterinnen und Vertreter von Opferhilfsdiensten, europäischen Einrichtungen, nationalen Regierungen und Wissenschaftskreisen teilnahmen.

10 Rat der Europäischen Union (2011b).

In ihrer Mitteilung vom September *Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht* legte die Europäische Kommission ihre Vorstellungen bezüglich eines Rahmens für eine einheitliche EU-Strafrechtspolitik bis 2020 vor. In dieser Mitteilung werden die Opferrechte in den breiteren Kontext des Strafrechts eingebettet.[11] Der Mitteilung zufolge tragen wirksame strafrechtliche Vorschriften nicht nur zum Schutz der Rechte der Angeklagten, sondern auch zum Schutz der Opferrechte bei.

9.1.2. Nationale Beispiele

Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben die Rechte von Opfern gestärkt. In **Kroatien** trat das neue Gesetz über Strafverfahren, das vom kroatischen Parlament 2008 angenommen wurde, im September in Kraft.[12] Das neue Strafprozessrecht stärkt die Verfahrensrechte der Opfer gemäß dem Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers in Strafverfahren.

In **Dänemark** hat das Parlament im April ein Gesetz verabschiedet, das das Recht auf Vorabinformation über die Entlassung eines Straftäters[13] auf eine größere Gruppe von Opfern ausweitet.[14] Auch die **Niederlande** haben Pläne bezüglich einer Stärkung der Rechte von Opfern auf Mitteilung über Gefängnisentlassungen angekündigt. Den Plänen zufolge werden die Opfer auch in Bezug auf Begnadigungen für Langzeitinsassen und Hafturlaube für geistig behinderte Straftäter konsultiert.[15]

Laut seinem Regierungsprogramm 2011–2016 plant **Irland** Rechtsvorschriften zur Stärkung der Rechte der Opfer von Straftaten und ihrer Familien zu erlassen. Die Verpflichtungen beinhalten eine Initiative zur Einführung von Rechtsvorschriften, die gewährleisten sollen, dass erschwerende Umstände im Zusammenhang mit der Verletzung von Opferrechten bei der Urteilsfindung berücksichtigt werden. Die Rechtsvorschriften sollen einen Mechanismus beinhalten, mit dessen Hilfe die Strafverfolgungsbehörden die Aufmerksamkeit des Gerichts auf erschwerende Umstände im Zusammenhang mit der Straftat lenken können. Weiterhin sieht das Programm die Einführung einer Reihe von Restriktionen nach der Haftzeit für Gewalt- und Sexualstraftäter vor, u. a. elektronische Fußfesseln und andere Beschränkungen, die zum Zeitpunkt der Verurteilung auferlegt werden können. Gewalt- und Sexualstraftäter können eine vorzeitige Entlassung ausschließlich durch gute Führung, die Teilnahme an allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen, das Absolvieren von

11 Europäische Kommission (2011d).
12 Kroatien, Gesetz über Strafverfahren (2008).
13 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.
14 Dänemark (2011).
15 Van Dijk, J. (2011).

Suchtbehandlungsprogrammen sowie ggf. von Maßnahmenprogrammen für Sexualstraftäter erreichen.[16]

9.1.3. Unterstützung der Opfer

Artikel 13 des Rahmenbeschlusses des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren unterstreicht die Notwendigkeit starker Unterstützungsstrukturen für Opfer, die entweder durch spezielle staatliche Angebote oder von Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellt werden. Die Fortschritte in diesem Bereich sind bislang jedoch bescheiden. Eine vergleichende Studie über Opfer in Europa, die in Kooperation von dem niederländischen *International Victimology Institute* an der Universität Tilburg (Intervict) und der portugiesischen Vereinigung für die Unterstützung von Opfern (*Apoio a Vitima*) durchgeführt und 2009 veröffentlicht wurde, nennt acht EU-Mitgliedstaaten, die keine nationale Opferhilfsorganisation besaßen. Weitere sieben EU-Mitgliedstaaten verfügten über Opferhilfsorganisationen, die jedoch nicht landesweit tätig waren.[17]

Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Haushaltspolitik machte die Notwendigkeit einer Finanzierung stabiler und verlässlicher Strukturen für die Unterstützung von Opfern 2011 zum Thema öffentlicher Debatten, etwa in **Lettland** und **Litauen**. In Lettland gibt es staatlich finanzierte soziale Rehabilitationsangebote lediglich für kindliche Opfer sowie für Opfer von Menschenhandel. Auch wenn das lettische Parlament 2009 Änderungen zum Gesetz über Sozialeinrichtungen und Sozialfürsorge angenommen hat, die allen Opfern von Gewalttaten einen Anspruch auf soziale Rehabilitationsangebote zusprechen, hat sich die Situation in der Praxis nicht verbessert. Die Änderungen sollten ursprünglich am 1. Januar 2011 in Kraft treten; ihre Umsetzung wurde jedoch im Oktober 2010 aufgrund der Finanzkrise verschoben. Es wird nun erwartet, dass sie am 1. Januar 2013 in Kraft treten. In **Litauen** sind die begrenzten Mittel für nicht staatliche Opferhilfsorganisationen in letzter Zeit noch weiter gekürzt worden. Einige Nichtregierungsorganisationen (NRO), u. a. solche, die auf die Unterstützung kindlicher Opfer spezialisiert sind, waren gezwungen, ihre Angebote einzuschränken oder ganz aufzugeben.[18]

Neben dem neuen Strafprozessrecht räumt **Kroatien** in seinem nationalen Programm zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte der Situation von Opfern höchste Bedeutung ein und stieß damit zwischen 2008 und 2011 eine entsprechende Verbesserung der Situation an. Das Justizministerium baute mit Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) eine institutionelle Struktur zur Unterstützung von Opfern in Kroatien auf. Diese Struktur umfasst Ministerialabteilungen, die Opfer mit Informationen versorgen, einen nationalen Ausschuss für die Unterstützung von Opfern/Zeugen sowie die Einrichtung von sieben Anlaufstellen für Opfer und Zeugen von Straftaten an Bezirksgerichten. Diese Gerichtsstellen sind Teil der Justizverwaltung und erstatten dem Gerichtspräsidenten Bericht. Personaltechnisch sind sie mit zwei Beamten je Büro, Freiwilligen des Verbands für die Unterstützung von Opfern und Zeugen sowie Studierenden der *Law Clinic* der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zagreb ausgestattet. Auch wenn bereits Vieles erreicht wurde, sieht das kroatische Menschenrechtsbüro bezüglich der Schulung von Polizei und Justiz noch Verbesserungspotenzial.[19]

In **Frankreich** ist die Kommission für Verfassungsrecht, Gesetzgebung und allgemeine Administration der Republik (*Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*) damit beauftragt, den Zugang zu den Gerichten zu prüfen. In einem Bericht vom April 2011 forderte die Kommission Verbesserungen bezüglich der Organisation und Finanzierung von Opferhilfsangeboten.[20] **Ungarn** ergriff in neun Bezirken neue Initiativen zur Unterstützung der Opfer von Straftaten im Rahmen des Tett-Programms für Opfer und Straftäter (*Program az aldozatokert es a tettesekert*).[21]

Vielversprechende Praktik

„Kann ich Ihnen helfen?" – Bedürfnisse von Touristen erfüllen, die Opfer einer Straftat werden

Im AugustH 2011 startete der portugiesische Verband für die Unterstützung von Opfern (*Apoio aJ Vitima,* APAV) eine Kampagne mit dem Titel „Kann ich Ihnen helfen?". Ziel der Kampagne ist es, die Informationen für und Unterstützung von Touristen zu verbessern, die in Portugal Opfer einer Straftat werden. Touristen, die einer Straftat zum Opfer fallen, können sich besonders verletzlich fühlen, da sprachliche und kulturelle Barrieren die Suche nach Informationen und Unterstützung besonders erschweren.

Als zweites Element führt APAV Schulungen für ausländische Botschaften durch um diese in die Lage zu versetzen, den besonderen Bedürfnissen von Touristen, die Opfer einer Straftat geworden sind, besser gerecht zu werden. Ausländische Botschaften und Konsulate spielen eine wichtige Rolle, da sie für Touristen, die Opfer einer Straftat wurden, häufig die bevorzugte Anlaufstelle sind.

Nähere Informationen siehe www.apav.pt/portal_eng/index.php?limitstart=8

16 Irland, Ministerium des Taoiseach (2011), S. 17.
17 Aa, S. van der *et al.* (2009), S. 123.
18 Vaikų linija (2011).
19 Kroatien, Menschenrechtsbüro (2010).
20 Frankreich, Kommission für Verfassungsrecht, Gesetzgebung und allgemeine Verwaltung der Republik (2011).
21 Nähere Informationen über das Tett-Programm siehe: www.tettprogram.hu/Aldozatsegites.

9.1.4. Entschädigung von Opfern

Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben 2011 die Bedingungen für Entschädigungsforderungen geändert bzw. solche Änderungen erwogen.

In **Dänemark** wurden im Rahmen des oben genannten Gesetzesentwurfs, in dem das Recht auf Vorabinformation über die Freilassung eines Straftäters auf eine größere Gruppe von Opfern ausgeweitet wurde, die Meldeauflagen gelockert. Vor Annahme des Gesetzesentwurfs musste das Opfer eine Straftat innerhalb von 24 Stunden bei der Polizei angezeigt haben, um Anspruch auf Entschädigung zu haben. In dem Gesetzentwurf wurde die Frist auf 72 Stunden verlängert.

In den **Niederlanden** trat im Januar das Gesetz über die Stärkung der Position von Opfern in Strafprozessen in Kraft.[22] Eine der wichtigsten Neuerungen des Gesetzes verpflichtet die Regierung zu Vorauszahlungen an das Opfer, wenn der Täter die angeordnete Entschädigung nicht innerhalb von acht Monaten nach der Verurteilung vollständig gezahlt hat. Zu diesem Zeitpunkt bewilligt die zentrale Inkassostelle eine Vorauszahlung und zieht die Summe anschließend vom Straftäter ein. Im September erhielten die ersten Opfer Entschädigungszahlungen von der Inkassostelle. Im Juni billigte der Senat eine Änderung des Gesetzes über den Fonds zur Entschädigung bei Straftaten, die im Januar 2012 in Kraft trat.[23] Die Änderung ermöglicht Familienangehörigen verstorbener Opfer die Forderung nach einer Entschädigung, selbst wenn sie von dem Opfer nicht finanziell abhängig waren.

Das **deutsche** Bundessozialgericht urteilte am 7. April, dass Stalking nicht *per se* Gewalt darstellt und Opfer daher nicht in allen Fällen Anspruch auf Entschädigung haben. Vielmehr sei jeder Fall individuell zu prüfen um festzustellen, ob sich aus dem jeweiligen Stalking-Kontext eine bestimmte Handlung herausgreifen lasse, die an sich einen vorsätzlichen gewalttätigen Übergriff darstelle.[24]

9.2. Rechte der Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking

9.2.1. Europäische Ebene

Im März nahm der Rat der Europäischen Union einen neuen Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter für den Zeitraum 2011–2020 an. Der Pakt bekräftigt erneut die Zusage der EU, Gewalt gegen Frauen in jeglicher Form zu bekämpfen. In dem Pakt werden die EU und ihre Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, Maßnahmen zur „Verbesserung der Prävention von Gewalt gegen Frauen und des Schutzes der Opfer" und zur „Hervorhebung der Rolle [...] von Männern und Jungen bei der Beseitigung der Gewalt gegen Frauen" zu ergreifen.[25]

Im April nahm das Europäische Parlament eine nicht legislative Entschließung über eine neuen EU-Politikrahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen an.[26] Ebenso wie die Schlussfolgerungen des Rates von 2010 soll mit dieser eine verbesserte Prävention angestrebt werden, um Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen.[27] Das Parlament unterstrich die Notwendigkeit, sich mit geschlechtsspezifischen Gewalttaten wie häuslicher Gewalt und Straftaten gegen Migrantinnen zu befassen. Es wies im Hinblick auf Gewalt gegen Frauen jedwede Berufung auf kulturellen Relativismus, einschließlich so genannter „Ehrenverbrechen" und der Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen, zurück. Weiterhin forderte das Parlament die EU auf, der UN-Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) beizutreten, wofür eine Änderung der Konvention erforderlich wäre.[28] Unter dem Hinweis, dass die FRA in einem neuen Projekt einen repräsentativen Querschnitt von 40 000 Frauen aus allen EU-Mitgliedstaaten zu ihren Erfahrungen mit Gewalt befragen wird, fordert das Europäische Parlament, *„dass der Schwerpunkt auf die Auswertung der Antworten gelegt wird, die Frauen von den verschiedenen Behörden und Unterstützungsdiensten erhalten, wenn sie Anzeige erstatten"*. Darüber hinaus forderte das Europäische Parlament *„die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen auf, die Verbreitung von Gewalt in Teenager-Beziehungen und deren Auswirkung auf ihr Wohlergehen zu untersuchen"*.[29]

22 Niederlande, Beschluss vom 13. Juli 2010.
23 Niederlande, Gestz vom 6. Juni 2011 zur Änderung des Gesetzes über den Fonds zur Entschädigung bei Straftaten (2011).
24 Deutschland, Bundessozialgericht (2011).
25 Rat der Europäischen Union (2011c).
26 Europäisches Parlament (2011a).
27 Rat der Europäischen Union (2010).
28 UN CEDAW (1979).
29 Europäisches Parlament (2011a), Punkte 13 und 16.

AKTIVITÄT DER FRA

EU-weite Umfrage zu geschlechts-bezogener Gewalt

Die FRA führt 2011 – 2012 eine EU-weite Erhebung zu geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frau durch. Dies ist die erste Erhebung ihrer Art, bei der ein repräsentativer Querschnitt von über 40 000 Frauen aus allen EU-Mitgliedstaaten und Kroatien befragt wird. Die Erhebung untersucht vor allem Gewalterfahrungen in unterschiedlichen Situationen, z. B. zuhause und am Arbeitsplatz. Sie beinhaltet Fragen bezüglich der Häufigkeit und der Schwere der Gewalt, der körperlichen, emotionalen und psychischen Folgen von Gewalt, der Nutzung von Gesundheits- und anderen Diensten, der Zufriedenheit mit den in Anspruch genommenen Diensten sowie Fragen zu den Erfahrungen von Frauen im Kontakt mit der Polizei. Darüber hinaus werden die Frauen zu ihren Erfahrungen in der Kindheit befragt, und es werden Daten über den Hintergrund der Frauen erhoben, um das Zusammenspiel von geschlechtsbezogener Gewalt und Alter, Bildungsgrad, Beschäftigungsstatus und anderen Faktoren zu untersuchen. Die Ergebnisse der Umfrage werden die Staaten darin unterstützen, politische Strategien zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen zu konzipieren sowie insbesondere Maßnahmen zu verabschieden, die zur Einhaltung der Europarat-Konvention über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt („Konvention von Istanbul") erforderlich sind.

Nähere Informationen siehe Kapitel 5 des Jahresberichts und Factsheet über die Erhebung: http://fra.europa.eu/fra-Website/research/publications/publications_per_year/2011/pub-vaw-survey-factsheet_en.htm

Die Konvention des Europarates über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt[30] („Konvention von Istanbul"), die am 11. Mai in Istanbul angenommen wurde, ist ein bahnbrechendes internationales Abkommen. Es schreibt eine allumfassende Definition für Gewalt gegen Frauen fest. Diese beinhaltet sämtliche geschlechtsbezogenen Handlungen, wenn diese Frauen tatsächlich oder wahrscheinlich in sexueller, körperlicher, psychischer oder wirtschaftlicher Hinsicht schädigen oder Leiden verursachen. Der Begriff „geschlechtsbezogene Gewalt", der in der gesamten Konvention verwendet wird, bezeichnet Gewalt gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts oder Gewalt, von der Frauen überproportional betroffen sind.

Die Konvention von Istanbul sieht auch einen Überwachungsmechanismus vor, mit dem eine effektive Umsetzung gewährleistet werden soll. Eine Expertengruppe zum Thema Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Grevio), die eingesetzt werden soll, sobald die Konvention in Kraft tritt, wird die Umsetzung der Konvention nach einem Verfahren gemäß Artikel 68 der Konvention überwachen. Als ersten Schritt legen die Parteien – gestützt auf einen von Grevio erstellten Fragebogen – einen Bericht über legislative und andere Umsetzungsmaßnahmen vor. Darüber hinaus können auch NRO, staatliche Menschenrechtsinstitutionen (NHRI), die nationalen Parlamente und andere internationale Stellen Grevio Informationen zukommen lassen. Scheinen die gesammelten Daten nicht ausreichend, oder sollte eine bestimmte Angelegenheit unmittelbare Aufmerksamkeit erfordern, kann Grevio einen Besuch in dem betreffenden Land organisieren. Auf der Basis der vorliegenden Informationen kann Grevio Berichte und Schlussfolgerungen mit dem Ziel annehmen, die staatliche Partei darin zu unterstützen, ihre Verpflichtungen im Rahmen der Konvention besser zu erfüllen.

Bis April 2012 hatten 18 Staaten die Konvention von Istanbul unterzeichnet, u. a. elf EU-Mitgliedstaaten: **Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Österreich, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien und Spanien** (weitere Informationen siehe Kapitel 10 über EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen). Mehrere EU-Mitgliedstaaten, u. a. **Deutschland**, **Finnland**, **Frankreich** und **Österreich** berichten, dass sie auf eine rasche Ratifizierung der Konvention hinarbeiten. Die Konvention steht nicht nur EU-Mitgliedstaaten, sondern auch der EU zur Ratifizierung offen. Nach der 10. Ratifizierung wird sie in Kraft treten (Artikel 75 der Konvention). Zum Zwecke der Sensibilisierung und um die Mitgliedstaaten des Europarats aufzufordern, die Konvention zu unterzeichnen und zu ratifizieren, organisierte der Europarat 2011 zwei internationale Konferenzen über wirksame Möglichkeiten zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Eine der Konferenzen fand in einem Nicht-EU-Mitgliedstaat, die andere in Bratislava, Slowakische Republik, statt, in Kooperation mit dem Justizministerium der **Slowakei** und Norway Grants.[31] An der Konferenz nahmen Vertreterinnen und Vertreter von staatlichen Stellen und NRO aus 16 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen sowie ein FRA-Vertreter teil.[32]

30 Europarat, Konvention über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt („Konvention von Istanbul") (2011).

31 Nähere Informationen über Norway Grants siehe www.eeagrants.org.

32 Nähere Informationen über die Konferenz siehe: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/bratislava2011/default_en.asp.

9.2.2. Gewalt gegen Frauen: hohe Priorität auf Ebene der Mitgliedstaaten

Die Themen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt waren 2011 in vielen EU-Mitgliedstaaten Gegenstand von Debatten und politischen Maßnahmen.

So hat die Regierung in **Frankreich** im April einen interministeriellen Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen (*Plan de lutte contre les violences envers les femmes*) angenommen.[33] Dieser befasst sich mit häuslicher Gewalt, Zwangsheirat, Polygamie, Genitalverstümmelung, Gewalt am Arbeitsplatz, Vergewaltigung und Prostitution. Der Aktionsplan reagiert auf Ereignisse des Jahres 2010, insbesondere die Ermordung eines 17-jährigen Mädchens im Oktober, die von ihrem Freund erstochen wurde. Nach diesem Verbrechen erließ die französische Regierung eine Verordnung, mit der eine Schutzanordnung für Opfer häuslicher Gewalt eingeführt wurde. Diese Verordnung war Bestandteil der Umsetzung des Gesetzes Nr. 2010-769 über Gewalt gegen Frauen, in der Partnerschaft und ihre Auswirkungen auf Kinder, die im französischen Parlament im Juli 2010 abgestimmt wurde. Das Gesetz schuf eine Rechtsgrundlage für Schutzanordnungen, führte eine Definition für „Schikanieren" ein und erleichterte das Einlegen von Beschwerden.[34]

In **Portugal** verabschiedete der Ministerrat im Dezember 2010 den vierten Aktionsplan gegen häusliche Gewalt für den Zeitraum 2011 bis 2013.[35] Der Plan führt Maßnahmen in fünf Bereichen ein: Information, Sensibilisierung und Aufklärung; Opferschutz; Prävention wiederholter Viktimisierung durch Interventionen gegen den Täter; Schulung von Fachkräften; Forschung und Überwachung.

Im November 2010 veröffentlichte die Regierung des **Vereinigten Königreichs** ihren *Call to end violence against women and girls strategy (England and Wales)* (Strategie „Aufruf zur Beendigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen [England und Wales]"), in der die Regierung ihre Ansichten und Leitlinien für den Bereich bis 2015 umreißt. Dem Aufruf folgte am 8. März 2011 ein ressortübergreifender Aktionsplan mit 88 Aktionen zur Behandlung aller Aspekte der Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Der Aktionsplan sieht für spezielle Angebote in diesem Bereich finanzielle Mittel von mehr als 28 Millionen GBP bis Ende 2015 vor, u. a. 900 000 GBP für nationale Telefonberatungsdienste zu häuslicher Gewalt und 3,5 Millionen GBP pro Jahr für den Aufbau neuer Unterstützungszentren für Vergewaltigungsopfer. Eine aktualisierte Fassung des Plans vom November 2011 ergab, dass bereits ein Viertel der 88 geplanten Maßnahmen umgesetzt worden war; eine weitere aktualisierte Version des Aktionsplans, die darüber hinaus neue Maßnahmen enthalten wird, wird zum Internationalen Frauentag am 8. März 2012 veröffentlicht.

Auf einen Bericht über statistische Daten zum Thema Häusliche Gewalt 2010[36] einer nationalen Organisation, die Dienste im Bereich häusliche Gewalt in **Irland**, *Safe Ireland*, vertritt, äußerte sich der Außenminister folgendermaßen:

„Die Regierung will die nationale Strategie zur Bekämpfung von häuslicher, sexueller und geschlechtsbezogener Gewalt für den Fünfjahreszeitraum 2010 bis 2014 engagiert umsetzen. Eines der Hauptziele der Strategie ist es, die Bedürfnisse der Opfer häuslicher Gewalt zu erfüllen. Der HSE (das irische Gesundheitsamt) prüft derzeit auf nationaler und regionaler Ebene das Serviceangebot im Bereich häusliche Gewalt. Ziel der Untersuchung ist es sicherzustellen, dass die finanziellen Mittel bedarfsgemäß verteilt werden und dass Bereiche mit hohem Bedarf angemessen ausgestattet werden."[37]

In **Deutschland** stand das Thema der so genannten „Ehrenmorde" im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit.[38] Eine vom Bundeskriminalamt in Auftrag gegebene und vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht durchgeführte Untersuchung untermauerte die Debatte mit Fakten. Auf der Grundlage der Forschungsergebnisse widerlegten die Autoren eine Reihe von Annahmen im Zusammenhang mit dem Phänomen der Ehrenmorde. Ihrer Darstellung zufolge werden Ehrenmorde nicht in Bevölkerungsgruppen aller Gesellschaftsschichten und Bildungsniveaus verübt, sondern lediglich in den am stärksten benachteiligten Gruppen mit dem niedrigsten Bildungsstand. Es gab keinerlei Hinweise darauf, dass die Zahl der Ehrenmorde in den letzten Jahren gestiegen ist.[39]

Die Frage, ob Rechtsvorschriften und politische Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ausreichend sind oder nicht, ist ein immer wiederkehrendes Thema der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung der Vereinten Nationen (*UN Universal Periodic Review,* UPR) (nähere Informationen siehe Kapitel 10 „EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen"). Im Mai wurden **Belgien, Dänemark** und **Ungarn** überprüft. Im Falle **Belgiens** wurde im Rahmen von acht Empfehlungen eine Intensivierung der Anstrengungen zur Bekämpfung von Gewalt gegen

33 Frankreich, Ministerium für Solidarität und sozialen Zusammenhalt (2011).
34 Frankreich, Gesetz Nr. 2010-769 (2010).
35 Portugal, Ministerrat (2010).
36 Safe Ireland (2011a).
37 Kildarestreet.com (2011).
38 Der Spiegel (2011).
39 Oberwittler, D., Kasselt, J. (2011).

Frauen und häuslicher Gewalt gefordert, die Belgien allesamt akzeptierte.[40] Gegenüber **Dänemark** wurden zehn entsprechende Empfehlungen ausgesprochen.[41] Die UPR enthielt insbesondere die Empfehlung, Dänemark möge einen Aktionsplan zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt auf Grönland und den Färöer-Inseln auflegen. Auf die UPR-Empfehlungen hin, bei Vergewaltigung in der Ehe einer Straffreiheit entgegenzuwirken, ersuchte Dänemark einen Sachverständigenausschuss um eine eingehende Prüfung des Strafrechts. Es wird erwartet, dass der Ausschuss seine Arbeiten 2012 abschließt.[42] Im Falle **Ungarns** wurden neun entsprechende Empfehlungen ausgesprochen, die Ungarn weitgehend akzeptierte.[43]

Massive Beschwerden wurden bezüglich der unzureichenden Mittelausstattung im Bereich der individuellen Unterstützung von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt werden, insbesondere in **Deutschland, Finnland**, **Irland** und **Lettland** geäußert. In Deutschland wurde bei einer Parlamentsdebatte im November die Frage einer unzureichenden finanziellen Ausstattung der Frauenhäuser erörtert.[44] *Safe Ireland* veröffentlichte im September seine jährliche Statistik über häusliche Gewalt. Laut den statistischen Daten erhielten 2010 insgesamt 7235 Frauen von speziellen Diensten Unterstützung bei häuslicher Gewalt. Von diesen lebten 1545 Frauen und 2355 Kinder unterschiedlich lange an Schutzorten. Dennoch konnten in mehr als 3000 Fällen 2010 – das ist eine Zunahme von 38 % gegenüber 2300 im Jahr 2009 – Frauen und Kinder, die Schutz suchten, nicht untergebracht werden, da die Schutzorte entweder ausgelastet waren oder in einer bestimmten Region gänzlich fehlten. Mittlerweile geht die Tendenz zunehmend in Richtung einer Unterbringungskrise, wie es Unterstützungsdienste wahrnehmen. In Anbetracht der Haushaltskürzungen eröffnen keine neuen Schutzorte, und für die bereits bestehenden wird es immer schwieriger, ihre Angebote aufrecht zu erhalten.[45]

Vielversprechende Praktik

Youth4Youth – Prävention geschlechtsbezogener Gewalt mittels Peer-Education

Im März startete das *Mediterranean Institute of Gender Studies* (Mittelmeerinstitut für Geschlechterstudien) in Zypern ein Projekt, das Jugendlichen einen sicheren Raum bietet, in dem sie ihre Ansichten über Gewalt äußern und ihre Toleranz gegenüber Gewalt überprüfen können. Im Rahmen des Projekts werden die Jugendlichen ermutigt, sich für die Entwicklung eines gewaltfreien Umfelds für sich selbst und Gleichaltrige zu engagieren. Das Projekt soll u.Ha. junge Menschen unterstützen, ihre Ansichten über und den Zusammenhang zwischen Geschlechterstereotypen und geschlechtsbezogener Gewalt zu hinterfragen. Weiterhin will das Projekt bei den Jugendlichen eine Haltung der Selbstachtung und ein Selbstwertgefühl fördern.

Nähere Informationen siehe: www.medinstgenderstudies.org/current-projects/youth4youth-empowering-young-people-inpreventing-gender-based-violence-through-peer-education

9.2.3. Wirksamer Schutz gegen wiederholte Gewalt

Auch wenn sich der Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (sowie die vorgeschlagene Richtlinie über Opferrechte) auf die Rechte aller Opfer bezieht, werden ebenfalls die spezifischen Rechte besonders schutzbedürftiger Opfer anerkannt. Hierunter fällt insbesondere das Recht von Opfern häuslicher Gewalt auf wirksamen Schutz vor wiederholter Gewalt gemäß Artikel 8. In der Konvention von Istanbul ist ausdrücklich festgeschrieben, was diese Auflage bislang beinhaltet: eine professionelle Risikobewertung und professionelles Risikomanagement (Artikel 51), einstweilige Verfügungen über ein Zutrittsverbot (Artikel 52), Unterlassungs- oder Schutzanordnungen (Artikel 53) und andere Maßnahmen, die den Schutz der Opfer und ihrer Angehörigen vor wiederholter Gewalt sicherstellen (Artikel 56).

Als ein wichtiger Schritt in diese Richtung hat das Europäische Parlament im Dezember die Richtlinie über die europäische Schutzanordnung (EPO) angenommen. Ziel dieses Rechtsinstruments ist es, den Schutz aufgrund der in einem Mitgliedstaat angeordneten „Schutzmaßnahme" – der die Bewegung einer Person, die ein Opfer gefährdet, einschränkt – auf ein Opfer, das in einen anderen Mitgliedstaat umzieht, auszuweiten. Die Richtlinie gilt für Schutzmaßnahmen, die in Strafsachen ergriffen wurden und hat das Ziel, das Opfer vor einer strafbaren Handlung zu schützen, die z. B. die Würde

40 UN-Menschenrechtsrat (2011a).
41 UN-Menschenrechtsrat (2011b).
42 UN-Menschenrechtsrat (2011c).
43 UN-Menschenrechtsrat (2011d).
44 Deutschland, Deutscher Bundestag (2011a), S. 16601.
45 Safe Ireland (2011b).

der Frau gefährden könnte. Die Schutzmaßnahme muss nicht zwangsläufig von einer Strafverfolgungsbehörde, sondern kann auch von einer Verwaltungs- oder Zivilbehörde angeordnet werden. Der Staat, der die Anordnung durchsetzt, kann gemäß seiner nationalen Rechtsvorschriften strafrechtliche, administrative oder zivile Maßnahmen ergreifen.

Im Rahmen der EPO-Richtlinie kann eine Justizbehörde (oder entsprechende Behörde) in einem EU-Mitgliedstaat, in dem eine Schutzmaßnahme durchgeführt wurde, auf Ersuchen der geschützten Person eine europäische Schutzanordnung aussprechen. Beschließt die geschützte Person, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen oder aufzuhalten, kann die Behörde in diesem Mitgliedstaat auf der Grundlage der europäischen Schutzanordnung die Zuständigkeit für die Sicherung der geschützten Person übernehmen. Somit beugt die Richtlinie dem Fall vor, dass ein Opfer bei einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat den gesamten Rechtsweg zur Erreichung von Schutzmaßnahmen von Anfang an erneut beschreiten müsste.

Da die Richtlinie die EU-Mitgliedstaaten nicht zur Annahme von Rechtsvorschriften über Schutzmaßnahmen verpflichtet, kann sie nur so wirkungsvoll sein wie die Maßnahmen, die im Rahmen des nationalen Rechts des jeweiligen Mitgliedstaats zur Verfügung stehen. Daneben ist in mehreren Mitgliedstaaten das Fehlen effektiver Instrumente, um den Kreislauf häuslicher Gewalt zu durchbrechen, weiterhin ein Thema von besonderer Bedeutung.

In **Malta** hat die Kommission für häusliche Gewalt (*Commission for Domestic Violence*, CDV) eine Untersuchung in Auftrag gegeben, derzufolge eine von vier Frauen über mindestens eine Gewalterfahrung in ihrem Leben berichtete. Die Hälfte dieser Frauen gab an, dass die Gewalt noch in dem Jahr, in dem die Befragung durchgeführt wurde, andauerte. Ungeachtet dessen werden gerichtliche Schutzanordnungen nur selten vollzogen, und die Polizei ist nicht in der Lage, die mutmaßlichen Täter aus ihrer Wohnung zu entfernen.[46]

Seit Annahme des Gesetzes über den Schutz gegen häusliche Gewalt legt **Bulgarien** jährlich nationale Programme zur Prävention von und zum Schutz vor häuslicher Gewalt auf. 2011 stellte das Land staatliche Mittel in Höhe von 500 000 BGN (254 800 Euro) für entsprechende Projekte zur Verfügung. Informationen für Opfer werden auf der Internetseite des Innenministeriums veröffentlicht. Es gibt Standardformulare zur Einreichung von Beschwerden bei Polizei und Gerichten. Infolgedessen hat sich die Zahl der Gerichtsverfahren und gerichtlichen Schutzanordnungen deutlich erhöht und liegt in den vergangenen Jahren bei rund 1 300 – 1 400 jährlich.[47] Dennoch kritisiert eine Reihe von Organisationen, u. a. die Beobachtungsstelle der Vereinten Nationen (CEDAW), der Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, sowie die bulgarische Stiftung für Geschlechterforschung[48] die Situation, bei der ihres Erachtens häusliche Gewalt weitgehend straffrei bleibe. Die Stellen monieren die unzureichende Ermutigung der Opfer, Vorfälle zu melden, die begrenzte Effektivität der Ermittlungen und die zu enge Auslegung häuslicher Gewalt durch die Gerichte. Im August 2011 legte der Ausschuss CEDAW seine Ansichten im Zusammenhang mit der Rechtssache *V.K. gegen Bulgarien* vor und ersuchte Bulgarien, das Gesetz über den Schutz vor häuslicher Gewalt zu ändern und zu gewährleisten, dass staatlich finanzierte Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, und obligatorische Schulungen zu dem Thema für Richter, Rechtsanwälte und Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden durchzuführen.[49]

Was das **Vereinigte Königreich** betrifft, hat mehr als eine von vier Frauen in England und Wales seit Erreichen des 16. Lebensjahres häusliche Gewalt erfahren; in Schottland liegt die Zahl bei einer von sieben Frauen.[50] Ende Juni führten drei Polizeibezirke in England und Wales Schutzanordnungen gegen häusliche Gewalt ein. Diese Anordnungen ermöglichen es der Polizei und den Gerichten, Opfer häuslicher Gewalt dadurch zu schützen, dass sie dem Täter bis zu 28 Tage lang eine Rückkehr in die Wohnung und eine Kontaktaufnahme mit dem Opfer untersagen. Bis Ende 2011 hatten die Gerichte 232 solche Anordnungen ausgesprochen.

Häusliche Gewalt ist weiterhin Diskussionsthema in **Finnland**. Der Fall eines Mannes, der im April in Südfinnland seine frühere Ehefrau, den gemeinsamen 13-jährigen Sohn und sich selbst tötete, setzte die finnischen Waffengesetze auf die politische Tagesordnung. In diesem Fall hatte die Polizei die Waffen des Mannes zu einem früheren Zeitpunkt konfisziert, sie ihm aber später wieder ausgehändigt, als die frühere Ehefrau ihre Beschwerde zurückzog. Das finnische Ministerium für Soziales und Gesundheit erarbeitete einen Aktionsplan zum Abbau der Gewalt gegen Frauen, in dem eine Reihe von zu behandelnden Themen aufgeführt wird. Der Aktionsplan sieht vor, dass die Polizei in Fällen offensichtlicher und unmittelbarer Androhung von Gewalt nicht nur die Befugnis haben sollte, den Täter vom Ort des Geschehens zu entfernen, sondern auch eine

46 Fsadni *et al.* (2011); Laiviera (2011).

47 Auskunft der bulgarischen Regierung im Februar 2012.

48 Bulgarische Stiftung für Geschlechterforschung (2011).

49 UN, Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (2011).

50 Nähere Informationen siehe Equality and Human Rights Commission, *How fair is Britain? The first Triennial Review*, abrufbar unter: www.equalityhumanrights.com/key-projects/how-fair-is-britain/full-report-and-evidence-downloads.

einstweilige Verfügung zu verhängen.[51] Als Maßnahmen werden u. a. die Durchführung einer umfassenden Überprüfung der Wirksamkeit von Vollzugsverboten sowie die Erstellung von Leitlinien für staatliche Stellen (Polizei, Staatsanwaltschaft, Sozialbehörden) über die Anwendung von Vollzugsverboten vorgeschlagen.[52]

In **Estland** löste die Entscheidung, das Strafverfahren gegen einen erfolgreichen Geschäftsmann, dem wiederholte körperliche Angriffe gegen seine Ehefrau und seinen Sohn vorgeworfen wurden, einzustellen, eine kontroverse öffentliche Debatte aus. Der Staatsanwalt ersuchte um Einstellung des Verfahrens, da aufgrund der Tatsache, dass es in dem Fall um Gewalt innerhalb der Familie gehe und das Verfahren bereits unverhältnismäßig lange andauere, kein triftiges öffentliches Interesse vorliege.[53] Zudem beklagen NRO die häufig unzureichende Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen. So sei in der Strafprozessordnung zwar ein Vollzugsverbot vorgesehen, es gebe jedoch keinerlei Mittel, um die Verfügung bei Nichteinhaltung durchzusetzen.[54]

Mit der Annahme des Gesetzes über den Schutz vor Gewalt in engen Beziehungen ergriff das **litauische** Parlament am 26. Mai einen wichtigen Schritt.[55] Das Gesetz sieht die befristete Wegweisung von Tätern aus ihrer Wohnung in Kombination mit einem Verbot der Kontaktaufnahme mit dem Opfer vor. Das Gericht für staatsanwaltliche Ermittlungen muss spätestens 48 Stunden nach Eingang einer Beschwerde über diese Schutzmaßnahmen entscheiden. Vor Annahme des Gesetzes wurde Gewalt im Bereich der Privatsphäre häufig als Privatangelegenheit betrachtet, so dass die Fälle lediglich als Privatklageverfahren verfolgt wurden. Das neue Gesetz legt eindeutig fest, dass die Strafverfolgung in Fällen häuslicher Gewalt eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse darstellt – eine Änderung, die den Erwartungen zufolge zu einem deutlichen Anstieg der Fälle führen wird, die vor Gericht kommen werden.[56]

Polen verabschiedete im August Rechtsvorschriften zur Änderung verschiedener Gesetze. Die aktuellen Änderungen ermöglichen es, einen mutmaßlichen Täter selbst dann seiner Wohnung zu verweisen, wenn die Kommune nicht in der Lage ist, einen vorübergehenden Aufenthaltsort zur Verfügung zu stellen.[57]

51 Finnland, Ministerium für Soziales und Gesundheit (2011), S. 41.
52 Finnland, Ministerium für Soziales und Gesundheit (2011), S. 42.
53 Ratt (2011); Sulbi (2011). Siehe auch Estland, Parlament von Estland (*Riigikogu*) (2011).
54 Auskunft im Rahmen eines E-Mail-Austauschs mit dem Frauenhaus Jarva.
55 Litauen, Seimas (2011).
56 *Ibid.*
57 Polen, Gesetz über den Schutz von Mieterrechten, den kommunalen Wohnungsbestand, das Zivilgesetzbuch und die Zivilprozessordnung (2011).

In **Deutschland** verabschiedete der Bundestag am 1. Dezember einstimmig ein Gesetz zur Einrichtung einer Notfallrufnummer für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind (Hilfetelefongesetz). Der Notruf bietet 700 Frauen täglich Unterstützung und Beratung und erfordert eine Personalausstattung von 80 bis 90 Personen. Der Dienst wird täglich 24 Stunden kostenfrei zur Verfügung gestellt. Im Januar 2012 wurde das Gesetz im Bundesrat beraten.[58] Es wird erwartet, dass das neue Gesetz Ende 2012 in Kraft tritt.

Das **irische** Zivilrechtsgesetz (sonstige Bestimmungen) 2011, das im August in Kraft trat, bietet gegenüber dem Gesetz über häusliche Gewalt von 1996 eine Reihe wichtiger Reformen. Das Gesetz von 2011 erweitert die Definition für *applicant* (Antragsteller/in) und ermöglicht so Personen Schutz zu beantragen, wenn diese z. B. ein gemeinsames Kind mit dem mutmaßlichen Täter haben. Die Antragsteller/innen müssen nicht mehr mit einem gewalttätigen Partner zusammenleben, um Schutz beantragen zu können. Der Justizminister hat weitere Rechtsreformen im Bereich häusliche Gewalt durch umfassendere Rechtsvorschriften zugesagt.[59]

Vielversprechende Praktik

Handybasiertes Notrufsignal für schnelleren Polizeieinsatz in Fällen häuslicher Gewalt

Im JuliH 2011 starteten der ungarische Frauenrechtsverband (*NI k aJ NI kert Egyutt az Erl szak Ellen*, NANE) und die Polizei von Budapest gemeinsam mit Vodafone ein Pilotprogramm zur Beschleunigung der polizeilichen Reaktionszeit in Fällen häuslicher Gewalt. Mit dem Programm wird eine handybasierte Notrufsignaltechnologie eingeführt. Ein kleines Gerät von der Größe einer Streichholzschachtel sendet auf Tastendruck ein Notfallsignal und übermittelt den exakten Standort des Opfers an die Einsatzzentrale der Polizei. Der Verband NANE, der seit 1994 Frauen unterstützt, die Opfer von Gewalt wurden, hat das Programm entwickelt und die Polizeikräfte geschult.

Nähere Informationen siehe: www.nane.hu/english/index.html und auf EU-Ebene www.wave-network.org/start.asp?ID=23527

9.2.4. Schlichtung in Fällen häuslicher Gewalt: Im Sinne der Frauenrechte?

In mehreren EU-Mitgliedstaaten, u. a. in **Estland**, **Finnland, Litauen**, **Malta** und **Ungarn** fanden 2011 Diskussionen statt, die die Angemessenheit und

58 Deutschland, Deutscher Bundestag (2011b).
59 Irland, Gemeinsamer Parlamentsausschuss für Justiz (2011).

Zulässigkeit einer Opfer-Täter-Schlichtung in Fällen häuslicher Gewalt in Zweifel zogen. Kritiker und Kritikerinnen betonen beispielsweise, dass gerichtliche Anhörungen – im Gegensatz zur Schlichtung – mit einer öffentlichen Anerkennung der Gewalttat und des Opfers verbunden sind.

Berichten des **estnischen** Justizministeriums zufolge betrafen von den 319 Schlichtungen in Strafsachen 2010 insgesamt 60 % häusliche Gewalt. Frauenorganisationen äußerten Bedenken, dieses Vorgehen berücksichtige nicht die Besonderheiten von häuslicher Gewalt, wie etwa die Ungeschütztheit der Opfer.[60]

In **Litauen** führte die Aufnahme der Schlichtung in neue Rechtsvorschriften über häusliche Gewalt zu Kontroversen. Der Parlamentsausschuss für Menschenrechte argumentierte, Schlichtung solle in Fällen häuslicher Gewalt nicht angewendet werden; daher wurde der Vorschlag, eine Schlichtung in solchen Fällen zuzulassen, abgelehnt.[61] In **Malta** forderte der Generaldirektor der Stiftung für Dienste im Sozialwesen eine Überarbeitung des Schlichtungsgesetzes, das Paare auch dann zu einer Schlichtung zwingt, wenn ein gewalttätiger Übergriff stattgefunden hat.[62]

Die Konvention von Istanbul geht auf die Kontroverse um das Thema Schlichtung in Fällen häuslicher Gewalt ein und untersagt jede Form von obligatorischer Schlichtung oder alternativen Streitbeilegungsverfahren in Fällen häuslicher Gewalt und in Fällen betreffend andere Formen von Gewalt, die unter die Konvention fallen, wie Stalking, sexuelle Belästigung, sexuelle Gewalt, Zwangsheirat und weibliche Genitalverstümmelung (Artikel 48).

Auf Ersuchen eines spanischen Gerichts um eine Vorabentscheidung machte der Europäische Gerichtshof deutlich, dass durch den Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren kein Mitgliedstaat davon abgehalten werde, eine Schlichtung in Fällen häuslicher Gewalt auszuschließen. Diese Entscheidung ermöglicht eine Ausnahme von Artikel 10, nach dem die Mitgliedstaaten allgemein verpflichtet sind Anstrengungen zu unternehmen, um eine Schlichtung in geeigneten Strafverfahren zu fördern.

„Art. 10 AbsatzJ1 des Rahmenbeschlusses 2001/220 ist dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten in Anbetracht der spezifischen Merkmale der Straftaten im familiären Bereich gestattet, die Schlichtung in sämtlichen Strafverfahren, die sich auf derartige Straftaten beziehen, auszuschließen."

Europäischer Gerichtshof, Strafsache C-1/10, Gueye, *Urteil vom 15. September 2011*

60 Auskunft im Rahmen eines E-Mail-Austauschs mit dem Frauenhaus Jarva.
61 Litauen, Menschenrechtsausschuss (2011).
62 Calleja (2010).

9.3. Rechte der Opfer von Menschenhandel und anderen schweren Formen gewerbs-mäßiger Ausbeutung

EU-weit steht Menschenhandel nach wie vor ganz oben auf der politischen Tagesordnung der Strafjustiz. Die Anzahl der Gerichtsverfahren ist noch immer gering – ein deutlicher Beleg für die weiterhin bestehenden Probleme bei der Ermittlung der Opfer und der Verfolgung von Straftaten. Diese Situation spiegelt sich in den Erkenntnissen der Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (Greta) des Europarates, die eine Beurteilung der ersten zehn Länder, die dem Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (trat 2008 in Kraft) beitraten, durchführte. Die Beurteilung betraf auch eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten: **Bulgarien**, **Dänemark**, **Kroatien**, **Österreich**, **Rumänien**, **Slowakei** und **Zypern**. In ihrem Bericht über **Zypern** vom September[63] begrüßte Greta beispielsweise die Zusicherungen der Behörden, in Zypern gelte Menschenhandel als Verstoß gegen die Menschenrechte, stellte jedoch fest, dass vier Jahre nach Inkrafttreten der einschlägigen Rechtsvorschriften noch keine einzige Verurteilung für diese Straftat erfolgt war. Die erste Zivilklage, die von einem Opfer angestrengt wurde – so Greta – sei ebenfalls noch anhängig. **Kroatische**[64] Gerichte verurteilten dem Bericht über Kroatien zufolge im Jahr 2010 drei, 2009 sechs und 2008 acht Straftäter. **Dänische** Gerichte verurteilten laut dem Bericht über Dänemark sowohl 2010 als auch 2009 je 11 Personen gegenüber sieben 2008.[65]

Die Greta-Berichte zeigen, dass der Hauptgrund für die mangelnde Wirksamkeit von Ermittlungen und Strafverfolgung eine unzureichende Berücksichtigung der Grundrechte der Opfer ist, die stattdessen u. U. als Migranten in einer irregulären Situation kriminalisiert werden. Nach dem Bericht über die **Slowakei**[66] würde beispielsweise die Entwicklung eines Viktimisierungskonzepts auf der Basis des Menschenrechtsansatzes erheblich zu einer effektiveren Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels beitragen. Die Folgen wären: eine verbesserte Ermittlung der Opfer von Menschenhandel, die Einführung einer Erholungs-

63 Europarat, Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011a).
64 Europarat, Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (Greta) (2011a).
65 Europarat, Greta (2011b).
66 Europarat, Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011b).

und Reflexionsphase mit geeigneten Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen, die den Opfern Gelegenheit böte, eine etwaige Unterstützung der polizeilichen Ermittlungen zu erwägen, sowie ein angemessener Schutz der Opfer im Rahmen des Strafprozesses.

In Bezug auf die EU-Rechtsvorschriften bestand die wichtigste Errungenschaft in der Annahme der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, die von den EU-Mitgliedstaaten bis zum 6. April 2013 umzusetzen ist (nähere Informationen über die Rechte des Kindes siehe Kapitel 4).[67] Die Richtlinie zeichnet sich durch einen opferzentrierten Ansatz und eine geschlechtsspezifische Perspektive aus.

AKTIVITÄT DER FRA

Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels

Im Oktober 2011 verpflichteten sich die Direktoren von sieben EU-Agenturen, u. a. der FRA, zur Erarbeitung eines EU-weiten Konzepts zur Beseitigung des Menschenhandels. Laut der gemeinsamen Erklärung der Leiter der EU-Agenturen für Justiz und Inneres haben die Grundrechte der Opfer von Menschenhandel eine zentrale Bedeutung für die EU-Politik in diesem Bereich. Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels würden gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten, den EU-Organen und -Einrichtungen und anderen Partnern, u. a. zivilgesellschaftlichen Organisationen, unternommen. Die Veranstaltung im Oktober bot den Direktoren der EU-Agenturen Gelegenheit zu einer Diskussion, die von dem EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels moderiert wurde.

Nähere Informationen siehe: http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/infocus11_1810_en.htm

Am 14. Dezember 2010 ernannte die Europäische Kommission einen EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels, dessen Aufgabe darin besteht, die Koordination und Kohärenz der EU-Strategie und Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels zu gewähr-leisten und für eine übergeordnete strategische Ausrichtung in dem Bereich zu sorgen. Am 21. Dezember 2010 lancierte die Europäische Kommission ihre Website zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Informationen über die EU-Politik und Rechtsvorschriften, Entwicklungen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten, Empfehlungen von EU-Expertengruppen und Veröffentlichungen aus einer großen Anzahl von Quellen.[68]

67 Richtlinie 2011/36/EU.

68 Nähere Informationen über die Website der Europäischen Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels siehe: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action.

AKTIVITÄT DER FRA

Rechte von Migrantinnen bei Beschäftigung im Haushalt gefährdet

In ihrem 2011 veröffentlichten Bericht *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migranten in einer irregulären Situation, die einer Beschäftigung im Haushalt nachgehen: Probleme in Bezug auf die Grundrechte für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten) hebt die FRA einen wichtigen Sektor extremer gewerbsmäßiger Ausbeutung hervor, der vorwiegend Frauen betrifft: Beschäftigung im Haushalt. Der Bericht zeigt, dass sich die Rechte von Migrantinnen in einer irregulären Situation, die im Haushalt arbeiten, sowie ihr Zugang zu diesen Rechten in den zehn untersuchten Ländern stark unterscheiden. Der Zugang dieser Migrantinnen zu Grundrechten liegt derzeit weitgehend im Ermessen des Arbeitgebers. Folglich sind Fragen im Zusammenhang mit der Beschäftigung, die für regulär Beschäftigte klar sind – z. B. Krankheitsurlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Vorabinformation über eine Entlassung sowie Entlassungsabfindungen – für Migranten und Migrantinnen in einer irregulären Situation ein Luxus, zu dem ihnen der Zugang häufig verwehrt ist.

Nähere Informationen siehe: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-report-domestic-workers-2011_EN.pdf

Während sich die politischen Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels bislang meist auf den Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung beziehen, wird seit kurzem tendenziell mehr Aufmerksamkeit auf andere Bereiche von Ausbeutung gelegt. So hat **Österreich** in seinem zweiten Aktionsplan nicht nur das Ziel aufgenommen, die Ermittlung potenzieller Opfer gewerbsmäßiger Ausbeutung zu verbessern, sondern bezieht auch andere Akteure wie Arbeitsaufsichts- und Finanzbehörden in die Durchsetzung mit ein.[69] Das österreichische Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz hat gemeinsam mit dem Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) regionale Initiativen aufgelegt. Im September wurde in Wien ein regionaler runder Tisch zum Thema Menschenhandel zum Zwecke der gewerbsmäßigen Ausbeutung, u. a. Leibeigenschaft, organisiert.[70]

69 Der zweite Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels (2009 – 2011), erstellt von der Taskforce Menschenhandel, ist hier abrufbar: www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/TFM_Aktionsplan_ engl_V20091007_LAYOUT_FINAL.pdf.

70 Auskunft der österreichischen Regierung durch Mitteilung vom 17. Februar 2012.

Die **dänische** Regierung hielt im Februar eine parlamentarische Anhörung zum Thema Menschenhandel mit dem Schwerpunkt Menschenhandel zwecks gewerbsmäßiger Ausbeutung ab.[71] Auf den Bericht des finnischen nationalen Berichterstatters über Menschenhandel ersuchte das **finnische** Parlament die Regierung, Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der gewerbsmäßigen Ausbeutung zu ergreifen.[72]

Aktuelle Forschungsprojekte befassen sich schwerpunktmäßig mit dem Thema der gewerbsmäßigen Ausbeutung auch über den Menschenhandel hinaus. Der qualitative Bericht *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia* (Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit und gewerbsmäßigen Ausbeutung in Finnland, Polen und Estland) hebt hervor, die geringe Sichtbarkeit von Zwangsarbeit sei teilweise durch die Überzeugung begründet, „dass Zwangsarbeit bedeutet, Menschen mit vorgehaltener Waffe und/oder in Ketten wie Sklaven zur Arbeit zu zwingen oder in Ausbeuterbetrieben gefangen zu halten". Durch sorgfältige Untersuchung des Umfeldes, in dem Zwangsarbeit stattfindet, belegt der Bericht glaubhaft, wie versteckte Informationen aus vorhandenen Quellen zutage gefördert werden und miteinander kombiniert werden können, um so einen Überblick über das Phänomen zu ermöglichen.[73] Im Dezember 2010 veröffentlichte das *Migrant Rights Centre* in **Irland** einen Bericht mit dem Titel *Trafficking for Forced Labour in Ireland and the United Kingdom: Issues and Emerging Good Practice*, der zu demselben Ergebnis kommt. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass „bei der Bekämpfung von Zwangsarbeit noch erhebliche Schwächen bestehen. [...] Gesetzgeber, politische Entscheidungsträger, Beamte im Bereich der Verbrechensverhütung und Mitarbeiter in der Praxis stehen nun vor der Herausforderung, das Konzept des Menschenhandels auch auf Opfer von Zwangsarbeit auszuweiten und ihnen dieselben Rechte und denselben Schutz zuzugestehen".[74]

In **Deutschland** hat sich gezeigt, dass es problematischer ist, nicht von Menschenhandel betroffene Opfer gewerbsmäßiger Ausbeutung zu schützen und zu unterstützen als Opfer von Menschenhandel, da für sie die Rechtsdefinitionen für Menschenhandel nicht gelten. Sie erhalten daher nicht dieselbe Unterstützung bzw. denselben Schutz und haben möglicherweise kein Recht auf Entschädigung, auch wenn die Folgen der Ausbeutung für sie u. U. ähnlich sind wie bei Opfern von Menschenhandel. Der Umstand, dass Öffentlichkeit und Politik ihr Augenmerk auf bestimmte Arten von Straftaten legen, birgt die Gefahr, dass die Rechte bestimmter Opfer mehr Anerkennung finden als die Rechte anderer. Auch wenn es zweifelsfrei ein Erfolg ist, dass die Rechte der Opfer von Menschenhandel oder die Rechte von Kindern, die sexueller Ausbeutung zum Opfer fallen, all die Aufmerksamkeit erhalten, die sie verdienen, bleibt jedoch die Tatsache bestehen, dass Opfer ebenso schwerer Straftaten nicht die gleiche Aufmerksamkeit erhalten. Dies gilt beispielsweise für nicht von Menschenhandel betroffene Opfer schwerer Formen von gewerbsmäßiger Ausbeutung.

Um Abhilfe bei diesen Mängeln in Sachen Schutz zu leisten, spielen Rechtsvorschriften wie die Richtlinie über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen[75] – die so genannte Richtlinie über Arbeitgebersanktionen – eine wichtige Rolle. Laut Artikel 9 der Richtlinie tragen die EU-Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass illegale Beschäftigung in Kombination mit besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen eine Straftat darstellt. Artikel 13 der Richtlinie („Erleichterung der Einreichung von Beschwerden") sieht vor, dass Mitgliedstaaten die Bedingungen festlegen, unter denen Drittstaatenangehörigen befristete Aufenthaltstitel gewähren. Der Artikel bezieht sich ausdrücklich auf die Richtlinie des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsange-hörige, die Opfer von Menschenhandel geworden sind.[76] Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, die Richtlinie über Arbeitgebersanktionen bis zum 20. Juli 2011 umzusetzen. Bis Juli 2014 wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union über die Umsetzung der Richtlinie Bericht erstatten.

Slowenien beispielsweise ergriff gesetzgeberische Maßnahmen, um die Umsetzung zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund der Richtlinie über Arbeitgebersanktionen änderte es Artikel 50 des Ausländergesetzes und erweiterte somit das Schutzangebot für Opfer von Menschenhandel auf Opfer illegaler Beschäftigung. Nun wird für die Dauer des Strafprozesses – für mindestens sechs Monate und höchstens ein Jahr – eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis erteilt. Die Erlaubnis kann verlängert werden, bis der Strafprozess abgeschlossen ist. Zur Umsetzung der Richtlinie über Arbeitgebersanktionen hat die **Tschechische Republik** entsprechend in das Gesetz über den Aufenthalt von Ausländern auf dem Gebiet der Tschechischen Republik Aufenthaltstitel für Opfer von Ausbeutung durch illegale Beschäftigung aufgenommen.

71 Vereinigte Staaten, Außenministerium (2011).
72 Finnland (2010), Parlamentarische Mitteilung 43/2010.
73 Jokinen *et al.* (2011), SS. 9-10.
74 Coghlan (2010), S. 3; Jokinen *et al.* (2011).
75 Richtlinie 2009/52/EG, S. 24.
76 Richtlinie 2004/81/EG des Rates, S. 19.

9.4. Opfer-Rechte: Opfer von durch Vorurteile motivierten Straftaten

Durch Vorurteile motivierte Straftaten werden häufig auch als „Hassverbrechen" bezeichnet. Belege lassen jedoch darauf schließen, dass jegliche Definition, die auf „Hass" zur Begründung von „Hassverbrechen" besteht, einen großen Anteil von Straftaten ausschließen würde, die durch Voreingenommenheit oder Vorurteile motiviert sind.[77] Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) macht deutlich, dass es den Strafjustizsystemen der EU-Mitgliedstaaten obliegt nachzuweisen, wenn eine Straftat durch Vorurteile gegen das Opfer motiviert ist. Wie der Abschnitt „Rassistisch motivierte Straftaten" in Kapitel 6 zeigt, kommt es in manchen Mitgliedstaaten jedoch nur vereinzelt oder gar nicht zu Verurteilungen aufgrund rassistisch motivierter Straftaten.

9.4.1. Rassistisch motivierte Straftaten

Ganz oben auf der Tagesordnung der EU-Mitgliedstaaten steht die Notwendigkeit, den Schutz vor rassistisch motivierter Gewalt gefährdeter Gruppen zu verbessern.

Dieses Anliegen war einer der Hauptschwerpunkte der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR) bei der Beurteilung der Situation in **Ungarn** vom Mai. Die Empfehlungen von 14 Staaten beinhalten u. a. Schulung und Kapazitätsaufbau der Strafverfolgungs- und Justizbehörden; Erarbeitung von Leitlinien zur Erkennung sowie unverzüglichen und effektiven Untersuchung rassistisch motivierter Straftaten; Ermutigung der Opfer, Fälle rassistisch motivierter Straftaten anzuzeigen und Gewährleistung ihres Schutzes vor Repressalien nach der Anzeige von Straftaten; Gewährleistung, dass Opfer rassistisch motivierter Straftaten Zugang zu Unterstützung und Schutz erhalten, einschließlich Beratung und Rechtsbeistand. Ungarn unterstützte sämtliche Empfehlungen.[78]

Auf derselben Sitzung wurde **Belgien** einer Überprüfung unterzogen. Auch hier äußerten einige Staaten Bedenken hinsichtlich rassistisch motivierter Straftaten, insbesondere in Bezug auf Organisationen und politische Parteien, die zu rassistisch motiviertem Hass aufstacheln. Belgien erhielt die Empfehlung, die staatliche Förderung solcher Organisationen einzustellen.[79]

Das wichtigste EU-Rechtsinstrument zum Schutz der Rechte der Opfer von Straftaten, die durch Diskriminierung motiviert sind, ist der Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Verfolgung bestimmter Formen und Ausdrucks-weisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.[80] Nach diesem Rahmenbeschluss sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass bestimmte Formen der Aufstachelung zu Gewalt oder Hass unter Strafe gestellt werden (Artikel 1) und rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe als erschwerender Umstand gelten (Artikel 4). Die EU-Mitgliedstaaten hatten die Auflage, dem Rahmenbeschluss nachzukommen und der Europäischen Kommission mitzuteilen, welche Umsetzungsmaßnahmen sie bis zum 28. November 2010 ergriffen hatten. Bis Februar 2012 hatten 23 Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Umsetzungsmaßnahmen informiert; für **Belgien, Estland, Griechenland** und **Spanien** stand dies noch aus. Sobald alle Mitgliedstaaten Bericht erstattet haben, wird die Kommission die Umsetzung des Rahmenbeschlusses auswerten und 2013 ihrerseits darüber berichten. Der Rat der Europäischen Union hat dann bis November 2013 Zeit, den Rahmenbeschluss und seine Umsetzung durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieses Berichts zu analysieren.

Aus Sicht der Opferrechte konzentriert sich der Rahmenbeschluss auf die Strafbarkeit diskriminierenden Verhaltens. Ansonsten geht er praktisch nicht auf Opferrechte ein und berücksichtigt z. B. nicht das Recht auf kompetente Unterstützungsdienste oder auf respektvolle und mitfühlende Behandlung durch geschulte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die darauf achten, eine sekundäre Viktimisierung zu vermeiden. Lediglich Artikel 8 des Rahmenbeschlusses kann dahingehend ausgelegt werden, dass die Situation der Opfer in Betracht gezogen wird, da hier untersagt wird, Ermittlungen oder die strafrechtliche Verfolgung einschlägiger Straftaten davon abhängig zu machen, ob ein Opfer Anzeige erstattet – eine wichtige Ausnahme, da die Opfer häufig Vorfälle nur dann anzeigen, wenn sie von kompetenten und vertrauenswürdigen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern der Opferhilfsdienste oder Polizei ermutigt und beraten werden.

Um Opfer angemessen unterstützen zu können, sind eine ausreichende Ausbildung und eine entsprechende Spezialisierung sowie Vorschriften zum Schutze der Opfer gegen eine sekundäre Viktimisierung erforderlich. Erheblich niedriger ist die Melderate, wenn rassistisch motivierte Straftaten gegen gefährdete Gruppen oder Personen und ein geringes Vertrauen der Opfer in die Bereitschaft oder Fähigkeit des Strafjustizsystems, diese Straftaten wirksam zu ermitteln, zu verfolgen und zu bestrafen, zusammenkommen. Das Handeln von Polizei, Staatsanwaltschaft und Richtern dient daher nicht nur dazu, die gesellschaftliche Verurteilung von Rassismus und anderen Formen von Diskriminierung zu bekräftigen, sondern auch dem Aufbau und Erhalt des

77 Garland, J., Chakraborti, N. (2012), S. 40.
78 UN-Menschenrechtsrat (2011d).
79 UN-Menschenrechtsrat (2011a).

80 Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates, ABl. 2008 L 328/55.

Vertrauens benachteiligter Personen oder Gruppen in die Fähigkeit und Entschlossenheit der Behörden, deren Viktimisierung umfassend anzuerkennen und ihnen den effektiven Schutz ihrer Rechte zuzusichern.

Vielversprechende Praktik

Kooperation von Bezirkspolizei und der LGBT-Community (Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender)

Die Polizei von Stockholm hat eine Spezialeinheit für Hassverbrechen eingerichtet, die Polizeischulungen durchführt und als Anlaufstelle für die Zusammenarbeit mit LGBT-Gruppen fungiert. Ein Arbeitsschwerpunkt der Einheit besteht darin zu gewährleisten, dass die Polizei bei der Ermittlung von Straftaten gegen LGBT eine Motivation aufgrund von Vorurteilen nicht übersieht. Man geht davon aus, dass dieses Kooperationsmodell das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei gestärkt hat.

Dieses und weitere Projekte haben Beachtung gefunden und wurden im Kontext des europäischen Projekts der *International Lesbian and Gay Association* (Internationaler Lesben- und Schwulenverband) mit dem Titel „*Working with the police and challenging hate crimes in Europe*" (Zusammenarbeit mit der Polizei und Bekämpfung von Hassverbrechen in Europa) weiterentwickelt. Die Abschlusskonferenz des Projekts fand im Dezember in Den Haag statt.

Nähere Informationen siehe: www.ilga-europe.org/home/news/for_media/media_releases/closing_conference_hate_crime_2011 and http://www.polisen.se/en/Languages/Victims-of-Crime/Hate-crime-victims

9.4.2. LGBT als Opfer vorurteilsgeleiteter Straftaten

Als neben **Ungarn** und **Belgien** auch **Lettland** im Mai einer allgemeinen regelmäßigen Überprüfung unterzogen wurde, empfahlen die Vereinigten Staaten, rechtliche und administrative Maßnahmen in Betracht zu ziehen, um Gewalt aufgrund der Geschlechtsidentität oder der sexuellen Orientierung als Hassverbrechen anzuerkennen. Norwegen empfahl eine Änderung des lettischen Strafrechts und die Aufnahme von Hassreden gegen LGBT wie in Brasilien geschehen.[81]

Auch wenn sich der Rahmenbeschluss über Hassverbrechen lediglich auf rassistische und fremdenfeindliche Diskriminierung bezieht, haben zahlreiche EU-Mitgliedstaaten die strafrechtlichen Definitionen auf andere geschützte Eigenschaften ausgeweitet.

Was die Definitionen der Aufstachelung zu Gewalt oder Hass anbelangt, so haben einige EU-Mitgliedstaaten, darunter **Dänemark**, **Irland**, **Schweden** und das **Vereinigte Königreich**, im Laufe der Zeit den Schutz auch auf die sexuelle Orientierung ausgedehnt, dasselbe gilt für **Kroatien**. Eine Reihe weiterer EU-Mitgliedstaaten – **Belgien**, **Estland**, **Finnland**, **Litauen**, **Luxemburg**, die **Niederlande**, **Österreich**, **Portugal**, **Rumänien**, **Slowenien** und **Spanien** – definieren nunmehr eine noch größere Spannbreite von Merkmalen, für die Schutz vor Diskriminierung gewährt wird. Dies macht deutlich, dass die EU-Mitgliedstaaten mehrheitlich die Existenz von „Hassreden" über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hinaus in der einen oder anderen Form anerkennen.

Die Tendenz, zum Schutz von Personen vor schweren Formen der Diskriminierung und insbesondere vor vorurteilsbedingten Gewalttaten eine größere Anzahl von Merkmalen im Strafrecht zu definieren, entspricht einem neuen politischen Konsens und neuen rechtlichen Parametern. Besonders deutlich wird dies anhand des Schutzes von LGBT-Gruppen und Personen. Das Europäische Parlament hat in Entschließungen jüngeren Datums die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert zu gewährleisten, dass LGBT-Personen vor homophoben Hassreden und Gewalt geschützt werden. Außerdem forderte das Europäische Parlament die Europäische Kommission in diesen Entschließungen auf, Homophobie durch eine ähnliche Gesetzgebung wie den Rahmenbeschluss des Rates zu Rassismus zu bekämpfen.[82] Im Dezember 2011 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zum Antrag **Kroatiens** auf Mitgliedschaft in der EU. Darin äußerte es sich tief besorgt über die gewaltsamen Ausschreitungen gegen Teilnehmer an der LGBT-Pride-Parade in Split am 11. Juni 2011 und über das Unvermögen der kroatischen Behörden, für den Schutz der Teilnehmer zu sorgen. In der Entschließung wird Kroatien aufgefordert, Hassverbrechen gegen LGBT-Minderheiten entschlossen entgegenzutreten.[83]

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates veröffentlichte 2011 einen Bericht mit dem Titel *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe* (Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität in Europa), der sich ausführlich mit Gewalt gegen LGBT und der Rechtsprechung zur Bekämpfung dieser Gewalt beschäftigt. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass Gewalt gegen LGBT in der nationalen Rechtsprechung nur selten konkret benannt wird. Dies trägt zu einem Klima bei, in dem vorurteilsbedingte Straftaten ohne eindeutige öffentliche Verurteilung geschehen. Daher sollten die EU-Mitgliedstaaten ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Hass gegen LGBT

81 UN-Menschenrechtsrat (2011e).

82 Europäisches Parlament (2006a), (2006b), (2007), und (2009).

83 Europäisches Parlament (2011b), Punkte 14 und 15.

intensivieren (nähere Informationen über die Diskriminierung von LGBT siehe Kapitel 5 „Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung").[84]

AKTIVITÄT DER FRA

Breit angelegte Erhebungen über die Viktimisierung von LGBT und Juden

Die Berichte der FRA weisen immer wieder auf den eingeschränkten Zugang von Opfern zur Justiz aufgrund der geringen Zahl der Opfer hin, die ihre Rechte kennen, Vertrauen in die Polizei haben und angemessen unterstützt und ermutigt werden, Anzeige zu erstatten.[85] Um ein umfassenderes Bild zu erhalten, führt die FRA zwei breit angelegte Erhebungen über die Diskriminierung und Viktimisierung von LGBT und von Juden durch. Die Erhebung der Europäischen Union über die Diskriminierung und Viktimisierung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender (*European Union Survey of discrimination and victimisation of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Persons*) wird auf eine Anfrage des Europäischen Parlaments von 2007 durchgeführt. Von der FRA zu diesem Thema veröffentlichte Berichte unterstreichen das weitgehende Fehlen aussagekräftiger und vergleichbarer Daten über die Diskriminierung gegen und Viktimisierung von LBGT. Die Erhebung baut auf früheren Untersuchungen der FRA über Gewalt gegen LGBT und ihr Recht auf Schutz auf.[86] Die Erhebung über die Diskriminierung von und Hassverbrechen gegen Juden (*Survey: Discrimina-tion and hate crime against Jews*) soll in neun Mitgliedstaaten vergleichbare Daten über die Erfahrungen, Wahrnehmungen und Ansichten von Personen liefern, die sich selbst als jüdisch bezeichnen. Auch diese Umfrage soll politische Entscheidungsträger bei der Bekämpfung vorurteilsbedingter Straftaten unterstützen.

Ausblick

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

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

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

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

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

Die künftige Richtlinie zur Schaffung von Mindeststandards in Bezug auf die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten, die den bestehenden Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren ersetzen wird, sollte auf EU-Ebene wichtige Fortschritte bewirken und so die Rechtsentwicklungen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Partizipation von Opfern in Strafverfahren voranbringen.

84 Europarat (2011), S. 124.
85 FRA (2010), SS. 71-74 und FRA (2009), SS. 43-45.
86 FRA (2011), Zusammenfassung siehe Kapitel 2.

Quellennachweise

Aa, S. van der *et al.* (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.

Bulgarische Stiftung für Geschlechterforschung (2011), *Fragen und Anmerkungen zu den Antworten der Regierung Bulgariens auf die Liste der Themen (CCPR/C/BGR/Q/3), die im Zusammenhang mit den Kommentaren zum zweiten regelmäßigen Bericht über Bulgarien (CCPR/C/BGR/3) zu berücksichtigen sind*.

Calleja, C. (2010), „One in four women abused: Domestic violence prevalent all over the island", *TimesofMalta.com*, 4. Dezember 2010.

Coghlan, D. (2010), *Trafficking for Forced Labour in Ireland and the United Kingdom: Issues and Emerging Good Practice*, Migrants Rights Centre of Ireland, Dublin, Dezember 2010.

Dänemark (2011), Gesetz über die Benachrichtigung der Opfer von Straftaten, Gesetz Nr. 412 vom 9. Mai 2011 (*Lov om andring af retsplejeloven og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser [Underretning ved udgang og losladelse m.v. og udvidelse af fristen for politianmeldelse ved erstatning fra staten til ofre for forbrydelser*]), 9. Mai 2011.

Der Spiegel (2011), „Polizei analysiert Dutzende "Ehrenmord"-Fälle"' (online), 2. August 2011, abrufbar unter: www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,777856,00.html.

Deutschland, Deutscher Bundestag (2011a), Plenarprotokoll 17/139, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „Familienausschuss will Hilfetelefon für weibliche Gewaltopfer einrichten", Pressemitteilung, 30. November 2011.

Deutschland, Deutscher Bundestag (2011b), Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefons, Gewalt gegen Frauen, Drucksache 17/7238, 29. September 2011.

Deutschland, Bundessozialgericht (2011), B 9 VG 2/10 R, 7. April 2011.

Estland, Parlament von Estland (*Riigikogu*) (2011), *XII Riigikogu stenogramm, I instungjark*, stenografische Aufzeichnung, 6. Juni 2011.

Europarat (2011), Konvention über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt („Konvention von Istanbul"), CETS Nr. 210, 11. Mai 2011.

Europarat, Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011a), *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Cyprus,* angenommen auf der 6. Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien (GRETA CP(2011)2, 2011), 26. September 2011.

Europarat, Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011b), *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Slovak Republic,* angenommen auf der 6. Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien (GRETA CP(2011)3, 2011), 26. September 2011.

Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2011), *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, Straßburg, September 2011.

Europarat, Ministerkomitee (2010), Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität, 31. März 2010.

Europarat, Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011a), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia,* veröffentlicht am 30. November 2011.

Europarat, Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011b), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark,* veröffentlicht am 20. Dezember 2011.

Europäische Kommission (2009), *Bericht der Kommission gemäß Artikel 18 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers in Strafverfahren (2001/220/JI)* [SEC(2009) 476], Brüssel, 20. April 2009.

Europäische Kommission (2011a), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Stärkung der Opferrechte in der EU*, KOM(2011) 274 endg., Brüssel, 18. Mai 2011.

Europäische Kommission (2011b), *Vorschlag für die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe,* KOM(2011) 275 endg., Brüssel, 18. Mai 2011.

Europäische Kommission (2011c), *Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von*

Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, KOM(2011) 276 endg., Brüssel, 18. Mai 2011.

Europäische Kommission (2011d), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht,* KOM(2011) 573 endg., Brüssel, 20. September 2011.

Europäisches Parlament (2006a), *Entschließung zu Homophobie in Europa vom 18. Januar 2006*, P6_TA(2006)0018, Straßburg, 18. Januar 2006.

Europäisches Parlament (2006b), *Entschließung zur Zunahme rassistischer Gewalt und von Gewalt gegen Homosexuelle in Europa vom 15. Juni 2006*, P6_TA(2006)0273, Straßburg, 15. Juni 2006.

Europäisches Parlament (2007), *Entschließung zu Homophobie in Europa vom 26. April 2007*, P6_TA(2007)0167, Straßburg, 26. April 2007.

Europäisches Parlament (2009), *Entschließung vom 14. Januar 2009 über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2004 – 2008*, P6_TA(2009)0019, Straßburg, 14. Januar 2009.

Europäisches Parlament (2011a), *Entschließung vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen,* P7_TA-PROV(2011)0127, Straßburg, 5. April 2011.

Europäisches Parlament (2011b), *Entschließung vom 1. Dezember 2011 zu dem Antrag Kroatiens auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union,* P7_TA-PROV(2011)0539, Brüssel, 1. Dezember 2011.

Finnland (2010), Parlamentarische Mitteilung 43/2010 (*Eduskunnan kirjelma 43/2010/Riksdagens skrivelse 43/2010*), 1. Februar 2010.

Finnland, Ministerium für Soziales und Gesundheit (2011), Aktionsplan zur Verringerung der Gewalt gegen Frauen, 1 September 2011.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2009), *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II – The Social Situation*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

FRA (2010), *EU-MIDIS: Main Results Report*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).

FRA (2011), *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Frankreich (2010), Gesetz Nr. 2010-769 zu Gewalt gegen Frauen, Gewalt in der Partnerschaft und ihre Auswirkungen auf Kinder *(Loi no 2010-769 relative aux violences faites specifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernieres sur les enfants)*, 9. Juli 2010.

Frankreich, Ministerium für Solidarität und sozialen Zusammenhalt (*Ministere des Solidarites et de la Cohesion sociale*) (2011), Interministerieller Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen 2011 – 2013 (*Plan interministeriel de lutte contre la violence faite aux femmes 2011/2013*), 14. April 2011.

Frankreich, Kommission für Verfassungsrecht, Gesetzgebung und allgemeine Administration der Republik (*Commission des lois constitutionnelles, de la legislation et de l'administration generale de la republique*) (2011), Informationsbericht Nr. 3319 über einen besseren Zugang zur Justiz und zum Rechtssystem (*Rapport d'information n° 3319, mission d'information en vue d'ameliorer l'acces au droit et a la justice*), 6. April 2011.

Fsadni, M. *et al.* (2011), *A nationwide research study on the prevalence of domestic violence against women in Malta and its impact on their employment prospects*, Floriana, Valletta, Kommission zu häuslicher Gewalt, Januar 2011.

Garland, J., Chakraborti, N. (2012), „Divided by a common concept? Assessing the implications of different conceptualizations of hate crime in the European Union", *European Journal of Criminology*, 2012 9(1), SS. 38-51.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Rechtssache C-186/87, *Ian William Cowan gegen Tresor public,* 2. Februar 1989.

Irland, Amt des Premierministers (2011), *Programme for Government 2011–2016*, 11. März 2011.

Irland, Gemeinsamer Parlamentsausschuss für Justiz (2011), *Oral hearing on domestic violence*, 5. Oktober 2011.

Jokinen, A., Ollus, N. and Aromaa, K. (Hrsg.) (2011), *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*, Europäisches Institut für Verbrechensverhütung und -bekämpfung, angegliedert an die Vereinten Nationen (HEUNI), Veröffentlichtungsreihe Nr. 68, Helsinki, 2011.

Kildarestreet.com (2011), „Dail debates order of business: Eamon Gilmore", 29. September 2011.

Kroatien, Strafprozessordnung (*Zakon o kaznenom postupku*) (2008), Nr. 152/08, 76/09, geändert durch

das Gesetz über Änderungen der Straf-prozessordnung (*Zakon o izmjenama I dopunama Zakona o kaznenom postupku*), Narodne novine Nr. 80/11, 121/11.

Kroatien, Büro für Menschenrechte (*Ured za ljudska prava*) (2010), Entwurf des Zwischenberichts über die Umsetzung des nationalen Programms für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Republik Kroatien 2008 – 2011 (*Nacrt srednjoroGnog izvjeöFa o provedbi Nacionalnog programa zaötite i promicanja ljudskih prava u RH od 2008. do 2011. Godine*), 10. November 2010.

Laiviera, R. (2011), „Tackling scourge of domestic violence", *TimesofMalta.com*, 31. Oktober 2011.

Litauen, Komitee für Menschenrechte (2011), Parlamentarischer Ausschuss für Menschenrechte zu Vorschlägen von Abgeordneten des Parlaments bezüglich des Gesetzes über Gewalt in der Privatsphäre (*Seimo Emogaus teisiU komitetas nariU siClymai dBl Smurstо artimoje aplinkoje ástatymo)*, Nr. 112-P-17.

Litauen, Seimas (2011), Gesetz über den Schutz vor Gewalt in der Privatsphäre (*Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje ástatymas*), Nr. XI-1425, 26. Mai 2011.

Niederlande, Ministerium für Sicherheit und Justiz (2010), „Uitbreiding rechten slachtoffers in strafproces vanaf 1 januari", Pressemitteilung, 27. Dezember 2010.

Niederlande (2011), Gesetz vom 6. Juni 2011 zur Änderung des Gesetzes über den Entschädigungsfonds bei Straftaten (*Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de categorieen van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering, aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere aanpassingen*), Parlamentarische Unterlagen I, 32363, Stb 2011, 276, 6. Juni 2011.

Oberwittler, D., Kasselt, J. (2011), *Ehrbezogene Tötungsdelikte in Familien und Partnerschaften zwischen 1996 und 2005 – Eine Untersuchung auf der Basis von Prozessakten*), Polizei + Forschung Vol. 42.

Pemberton, A., Rasquete, C. (2009), „Project Victims in Europe - Preliminary results of the assessment of the implementation of the frame decision on the standing of victims in criminal proceedings in the 27 Member States", in: *Project Victims in Europe, VinE conference papers*, SS. 6-16, abrufbar unter: www.apav.pt/vine/images/ VinE_papers.pdf.

Polen (2011), Gesetz über den Schutz von Mieterrechten, den kommunalen Wohnungsbestand, das Zivilgesetzbuch und die Zivilprozessordnung (*Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorow, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks post:powania cywilnego*), Dz. U. 2011, nr 224, poz. 1342, 31. August 2011.

Portugal, Ministerrat (2010), Entschließung 100/2010 über den *IV Plano Nacional contra la Violencia Domestica 2011–2013*, 17. Dezember 2010.

Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers in Strafverfahren, ABl. 2001 L 82.

Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucks-weisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. 2008 L 328/55.

Rat der Europäischen Union (2010), „Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen sowie zur Betreuung der Opfer dieser Gewalt im Rahmen der Strafverfolgung", 3010. Tagung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten", Pressemitteilung, Luxemburg, 26. April 2010.

Rat der Europäischen Union (2011a), *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 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung,* 2010/0802 (COD) 14471/11, Brüssel, 27. September 2011.

Rat der Europäischen Union (2011b), Entschließung des Rates vom 10. Juni 2011 über einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren, ABl. 2011 C 187.

Rat der Europäischen Union (2011c), Europäischer Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011 – 2020) – Schlussfolgerungen des Rates, Brüssel, 8. März 2011, abrufbar unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07370.en11.pdf.

Ratt, K. (ed.) (2011), „Sotsioloog: riigi suhtumine koduvagivalda on ajas tagasi lainud", *Postimees*, 28. April 2011.

Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168.

Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des

Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. 2011 L 101.

Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten, ABl. 2004 L 261 vom 6. August 2004.

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABl. 2004 L 261 vom 6. August 2004.

Safe Ireland (2011a), *And just another day – A national one day count of women and children accessing SAFE IRELAND domestic violence services*, 4. November 2011.

Safe Ireland (2011b), *Annual Domestic Violence Services National Statistics 2010*, 28. September 2011.

Sulbi, R. (2011), 'Kohus lopetas Kuldmae perevagivalla suuasja', *Postimees*, 26. April 2011.

Vaikų linija (2011), „Vilniuje gali nelikti emocinEs pagalbos vaikams ir paaugliams tarnybos", Pressemitteilung, 17. Mai 2011.

Van Dijk, J. (2011), „Trends in victim policies in the Netherlands, 1980–2010", Vortrag bei der internationalen Konferenz „Protecting Victims in the EU – The Road ahead", Budapest, 23. März 2011, abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/budapest2011-JvanDijk.pdf.

Vereinigte Staaten, Außenministerium (2011), *Trafficking in Persons Report – Denmark*, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4e12ee8337.html.

Vereinte Nationen (UN), Konvention über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung gegen Frauen (CEDAW), 18. Dezember 1979.

UN, Ausschuss zur Beseitung aller Formen von Diskriminierung gegen Frauen (2011), *Views on the Communication No. 20/2008*, 17. August 2011.

UN Menschenrechtsrat (2011a), *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium,* 11. Juli 2011.

UN Menschenrechtsrat (2011b), *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Denmark*, 11. Juli 2011.

UN Menschenrechtsrat (2011c), *Addendum to the Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Denmark's views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies,* 13. September 2011.

UN Menschenrechtsrat (2011d), *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Hungary*, 11. Juli 2011.

UN Menschenrechtsrat (2011e), *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Latvia*, 11. Juli 2011.

EU-Mitgliedstaaten und
internationale Verpflichtungen

Menschenrechts-instrumente

10

EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen

Die Europäische Union (EU) und ihre itgliedstaaten sind in einen internationalen Kontext eingebettet, in dem immer mehr ✓ormen und Verpflichtungen in Bezug auf enschenrechte geschaffen wurden. Im Jahr 2011 wurden im Hinblick auf derartige Verpflichtungen sowohl auf EU-Ebene als auch in den itgliedstaaten wichtige Schritte unternommen. EU- itgliedstaaten ratifizierten mehrere internationale Übereinkommen bzw. rotokolle, die für den Schutz der Grundrechte von unmittelbarer Bedeutung sind. Europäische bzw. internationale Vertragsüberwachungsorgane haben über 50 Berichte über die Vertragserfüllung der EU itgliedstaaten im Bereich der Grundrechte vorgelegt, in denen sowohl Erfolge als auch robleme dargestellt sind. Die internationale Rechtsprechung, insbesondere am Europäischen Gerichtshof für enschenrechte (EG R), hat sich weiterentwickelt. Der EG R hat in insgesamt 506 Urteilen Verstöße von itgliedstaaten gegen die Europäische enschenrechtskonvention (E RK) festgestellt.

Die Grundrechtelandschaft der EU besteht aus nationalen Normen, Einrichtungen und Verfahren sowie ihrem komplexen Zusammenspiel mit der EU, dem Europarat und internationalen Institutionen, die zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte geschaffen wurden. Die nationalen Systeme zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte – u. a. Gerichte, nationale Gesetze, Gleichbehandlungsstellen und politische onzepte im Bereich Grundrechte – treten ebenfalls mit der europäischen (Europarat und Europäische Union) und internationalen (Vereinte Nationen, UN) Ebene in Wechselwirkung.

Vor diesem Hintergrund untersucht das vorliegende apitel, inwieweit sich in Bezug auf die formelle Verbindlichkeit zur Einhaltung internationaler Verträge über Menschenrechte durch die EU-Mitgliedstaaten und das andidatenland roatien vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2011 Änderungen ergeben haben. Damit werden die Daten des letzten Jahresberichts der FRA über Erfolge und Probleme im Bereich der Grundrechte 2010 auf den neuesten Stand gebracht. Entwicklungen im Verlauf des Jahres 2011 sind in den folgenden Tabellen gelb unterlegt, während die Abbildungen einen Überblick über den Grad der Verbindlichkeit geben. Zunächst befasst sich das apitel mit dem Vertrag des Europarats über die Menschenrechte für den Alltagsgebrauch und der Europäischen Sozialcharta, die 2011 ihr 50-jähriges Bestehen feierte. Anschließend wird die Akzeptanz der Europarat- onventionen und ihrer Fakultativprotokolle untersucht. Hier fließen auch Daten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte über Verfahren gegen die 27 EU-Mitgliedstaaten und roatien ein. Schließlich gibt das apitel einen Überblick über onventionen der Vereinten Nationen und ihre jeweiligen Fakultativprotokolle, die von den EU-Mitgliedstaaten und roatien angenommen wurden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens auf europäischer und UN-Ebene, um die Funktion und den Erfolg des Grundrechtsrahmens in der gesamten EU zu gewährleisten (siehe Schwerpunktthema).

10.1. Verpflichtung zum Schutz sozialer Rechte: die Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta wurde 1961 angenommen und 1996 überarbeitet. Die ausführlichere und ergänzte Fassung von 1996 ersetzt nach und nach das ursprüngliche Abkommen von 1961, wobei beide Versionen der Charta derzeit weiterhin rechtsgültig sind. Eines der Ziele der Überarbeitung der Europäischen Sozialcharta war es, den Entwicklungen im sozialen Bereich und insbesondere den zahlreichen Richtlinien, die auf der Grundlage der Gemeinschaftscharta der sozialen

Tabelle 10.1:T Übereinstimmung und Nichtübereinstimmung nationaler Rechtsbestimmungen und Vorgehensweisen mit Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta 1961 und 1996 (samt Zusatzprotokoll) 2011 laut den Schlussfolgerungen des ECSR, nach Land

Land	Anzahl der überprüften Bestimmungen der Charta	Anzahl der Schluss-folgerungen betreffend eine Übereinstimmung	Anzahl der Schlussfolge-rungen betreffend eine ✓icht-übereinstimmung	✓ichtübereinstimmung des Vertragsstaats mit Anzahl der geprüften Charta-Bestim-mungen (in %) rot = über 25 %, gelb = 15 %-25 %, grün = unter 15 %
AT	20	17	1	5
BE	29	18	4	14
BG	19	4	8	42
CY	23	11	8	35
CZ	16	10	4	25
DE	23	14	5	22
DK	3	0	2	67
EE	31	21	5	16
EL	26	13	8	31
ES	26	15	6	23
F	30	24	2	7
R	36	22	12	33
HU*				
IE	32	14	13	41
IT	36	17	16	44
LT	30	19	6	20
LU	25	16	4	16
LV	6	4	1	17
T	19	11	5	26
✓L**	35	19	9	26
L	23	14	5	22
T	36	21	4	11
R×	21	7	7	33
SE	31	25	4	13
SI	36	13	12	33
SK	27	11	8	30
UK	19	7	8	42
HR	16	7	6	38

Hinweise: ** Ungarn legte keinen Bericht vor, so dass der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) keine Schlussfolgerungen annehmen konnte.*
***Dies bezieht sich nur auf die Niederlande, nicht auf die überseeischen Gebiete des Königreichs der Niederlande.*
Die Diskrepanz zwischen der Gesamtzahl der untersuchten Fälle und der Anzahl der Fälle in Bezug auf eine Übereinstimmung bzw. Nichtübereinstimmung der EU-Mitgliedstaaten mit den Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta ist darauf zurückzuführen, dass der ECSR in einigen Fällen keine Schlussfolgerungen annehmen konnte, weil er auf zusätzliche Informationen seitens der Regierung des betreffenden EU-Mitgliedstaates wartete.

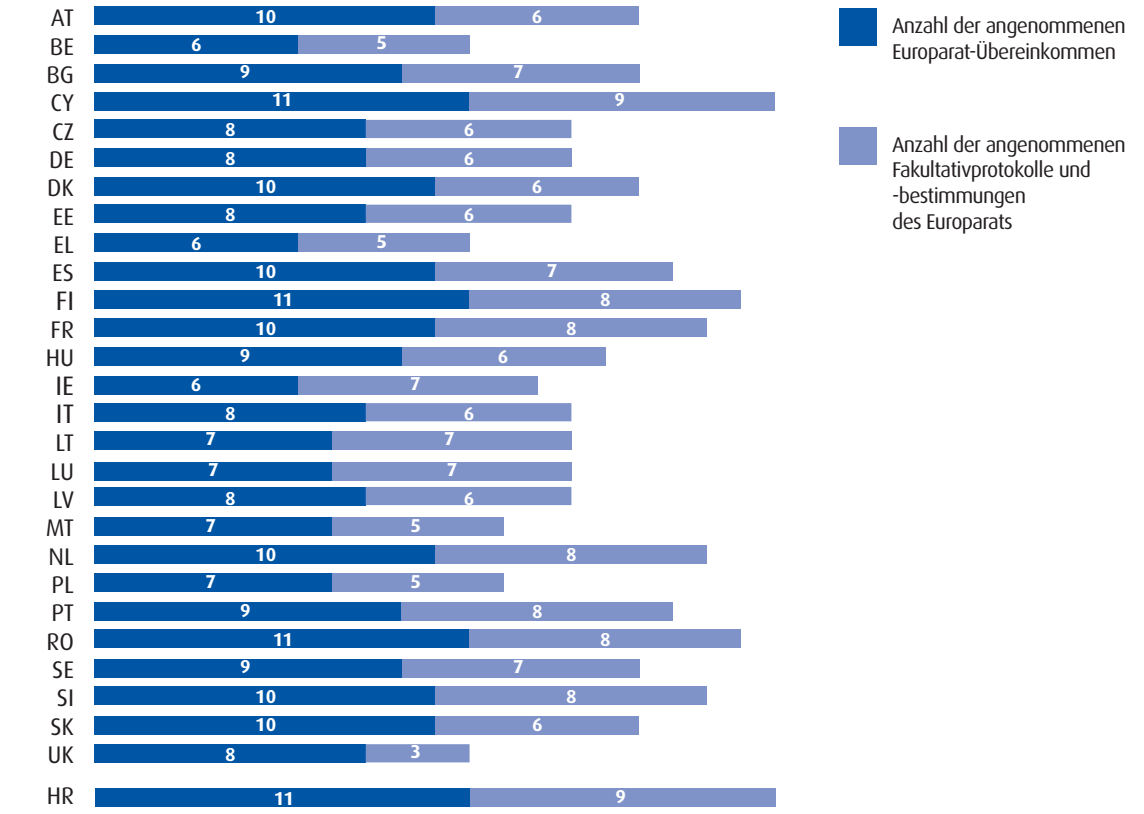
Quelle: *FRA 2011. Daten abgefragt von der Europarat-Website „European Social Charter – The Conclusions of the European Committee of Social Rights for 2011", abrufbar unter: www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/NewsCOEPortal/Conclusions2011 Publication_en.asp*

Grundrechte der Arbeitnehmer 1989 angenommen worden waren, Rechnung zu tragen. Diese Richtlinien enthalten die zentralen Grundsätze, auf denen das europäische Arbeitsrechtsmodell basiert. Die Europäische Sozialcharta garantiert neben den vorwiegend bürgerlichen und politischen Rechten, die durch die EMR geschützt werden, soziale und wirtschaftliche Rechte.

Anlässlich des Jahrestages der Europäischen Sozialcharta gab das Ministerkomitee des Europarats im Oktober 2011 eine Erklärung ab. Darin bekräftigt es die Bedeutung der sozialen Rechte für ganz Europa und begrüßt „die große Zahl der Ratifizierungen seit dem zweiten Gipfel der Staats- und Regierungschefs" 1997.[1] Heute zählen alle EU-Mitgliedstaaten und das andidatenland roatien zu den 43 Vertragsstaaten der Europäischen Sozialcharta 1961. Mit der Ratifizierung durch **Österreich** 2011 haben mittlerweile 18 EU-Mitgliedstaaten die Charta 1996 ratifiziert (siehe Tabelle 10.2). Das Ministerkomitee drückte weiterhin „seine Entschlossenheit aus, die Wirksamkeit der Sozialcharta durch

1 Europarat,M inisterkomitee(2011), *Declaration of the Committee of Ministers on the 50th anniversary of the European Sozialcharta*,1 2. Oktober2 011.

Abbildung 10.1: Annahme ausgewählter Übereinkommen des Europarats, nach Land



Hinweise: Eine Annahme umfasst sowohl den Umstand, ein Vertragsstaat zu sein, als auch die Annahme zusätzlicher Kontrollbestimmungen. CoE = Europarat; OP = Fakultativprotokoll

Quelle: FRA 2011. Daten abgefragt von der Europarat-Website „Treaty office", abrufbar unter: http://conventions.coe.int

ein angemessenes und effizientes Berichterstattungssystem und ggf. das ollektivbeschwerdeverfahren" sicher zu stellen. Das omitee forderte alle Staaten, die dies noch nicht getan haben, nachdrücklich auf, eine Annahme des Zusatzprotokolls über ollektivbeschwerden zu erwägen (siehe Tabelle 10.3).[2] Alle EU-Mitgliedstaaten und **Kroatien** haben das Zusatzprotokoll unterzeichnet; zwölf von ihnen, u. a. roatien, haben das Instrument darüber hinaus ratifiziert. Lediglich ein EU-Mitgliedstaat, **Finnland**, hat zusätzlich die Einreichung von ollektiv-beschwerden durch nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) und nationale Gewerkschaften (Artikel 2 des Zusatzprotokolls) angenommen.[3]

Um die Einhaltung der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta von 1961 und von 1996 sowie des Zusatzprotokolls von 1988 zu gewährleisten, überwacht der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) alle vier Jahre die Umsetzung des Vertrags durch die Vertragsstaaten. Zur ontrolle sämtlicher Bestimmungen im Rahmen dieses Vierjahreszyklus hat der ECSR die Bestimmungen in vier thematische Gruppen eingeteilt. Die Vertragsstaaten legen jedes Jahr einen Bericht über eine der vier thematischen Gruppen vor. So wird über jede Bestimmung der Charta einmal alle vier Jahre Bericht erstattet. In Bezug auf die 27 EU-Mitgliedstaaten und roatien war das Schwerpunktthema 2011 inder, Familien und Migranten[4] (Artikel 7, 8, 16, 19, 27 und 31 der Charta). Folglich untersuchte der ECSR 2011 gemäß der Europäischen Sozialcharta 1961 die Anwendung dieser Artikel durch **Kroatien** und elf EU-Mitgliedstaaten –**Dänemark**, **Deutschland**, **Griechenland**, **Lettland**, **Luxemburg**, **Österreich**, **olen**, **Slowakei**, **Spanien,** die **Tschechische Republik** und das **Vereinigte Königreich** und prüfte gleichzeitig gemäß der Europäischen Sozial-charta 1996 die Anwendung dieser Artikel durch 15 EU-Mitgliedstaaten – **Belgien**, **Bulgarien**, **Estland**,

2 *Ibid.*

3 Weiterel nformationenü berd ieE uropäischeS ozialcharta siehe: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp.

4 Iml nteressee inerb esserenL esbarkeitw irdi nd iesem Berichta ufd ied urchgehendeN ennungd erm ännlichenu nd weiblichenF ormv erzichtet.E ss inds elbstverständlichb eide Geschlechter gemeint.

Tabelle 10.2: Annahme verschiedener Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta (ESC), nach Land

	ESC (1996)									
Land	AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT
Artikel *insgesamt angenommen*	*16*	*24*	*17*	*15*	*20*	*26*	*31*	*18*	*28*	*30*
1 – Recht auf Arbeit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2 – Gerechte Arbeitsbedingungen	o	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓
3 – Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen	✓	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓
4 – Gerechtes Arbeitsentgelt	o	✓	o	o	o	o	✓	×	✓	✓
5 – Vereinigungsrecht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6 – Recht auf Kollektivverhandlungen	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7 – Schutz von Kindern und Jugendlichen	o	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓
8 – Recht der Arbeitnehmerinnen auf utterschutz	✓	✓	✓	o	✓	o	✓	✓	o	✓
9 – Berufsberatung	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10 – Berufliche Bildung	✓	✓	×	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓
11 – Schutz der Gesundheit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12 – Soziale Sicherheit	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓
13 – Fürsorge	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓
14 – Inanspruchnahme sozialer Dienste	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
15 – Rechte von enschen mit Behinderungen	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
16 – Schutz der Familie	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17 – Sozialer, rechtlicher und wirtschaftlicher Schutz von Kindern und Jugendlichen	✓	✓	o	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18 – Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien	✓	✓	o	o	×	✓	✓	×	✓	✓
19 – Schutz von und Beistand für Wanderarbeitnehmer	o	o	×	✓	✓	o	✓	×	✓	✓
20 – ✓ichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21 – Unterrichtung und Anhörung	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓
22 – Beteiligung an der Verbesserung der Arbeitsbedingungen	×	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓
23 – Sozialer Schutz älterer enschen	×	×	×	×	×	✓	✓	×	✓	✓
24 – Schutz bei Kündigung	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
25 – Schutz bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×
26 – Würde am Arbeitsplatz	o	o	✓	×	×	✓	✓	×	✓	✓
27 – Arbeitnehmer mit Familienpflichten	o	×	o	o	✓	✓	✓	×	✓	✓
28 – Schutz der Arbeitnehmervertreter	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
29 – Anhörung in den Verfahren bei assenentlassungen	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
30 – Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung	×	✓	×	×	×	✓	✓	×	✓	✓
31 – Recht auf Wohnung	×	×	×	×	×	✓	✓	×	×	✓

Hinweise: *Eine Annahme umfasst sowohl den Umstand, ein Vertragsstaat zu sein sowie die Annahme zusätzlicher Kontrollbestimmungen. Gelb unterlegte Felder zeigen neue Entwicklungen im Jahr 2011 an.*

Quelle: *FRA 2011. Daten abgefragt von der Europarat-Website „European Social Charter – Tabelle of accepted provisions", abrufbar unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionsIndex_en.asp und www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTabelleRevOct2011.pdf und www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTabelleRevOct2011.pdf*

Tabelle 10.2: (Fortsetzung)

								ESC (1961)									
LT	T	√L	T	R×	SK	SI	SE	CZ	DK	DE	EL	LV	LU	L	ES	UK	HR
24	*21*	*30*	*31*	*17*	*25*	*29*	*23*	*16*	*18*	*15*	*21*	*10*	*16*	*11*	*23*	*14*	*15*
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓	o	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	o	✓	✓	×	✓	o	✓	o	✓
✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o	o	o	✓	×	o	o	✓	o	×
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	o	o	✓	✓	✓
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	×	o	✓	×	✓	o	✓	o	✓
✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	o	o	✓	✓	o	✓	✓	o	✓
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	o	✓	×	✓	o	✓	✓	×
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
o	o	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	o	×
o	✓	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓
✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓
✓	✓	✓	✓	o	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
o	o	✓	✓	o	o	o	✓	o	✓	✓	✓	×	✓	o	✓	✓	×
o	×	o	✓	o	o	✓	✓	o	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	✓
✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	✓
✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	✓
×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	×
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×										
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓										
✓	o	✓	✓	o	o	✓	✓										
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×										
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
×	×	✓	✓	×	✓	✓	✓										
o	×	✓	✓	×	×	✓	✓										

✓ = angenommen
o = teilweise angenommen
× = nicht angenommen

Tabelle 10.3: Annahme ausgewählter Übereinkommen des Europarats, nach Land

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR
insgesamt angenommen	*16*	*11*	*16*	*20*	*14*	*14*	*16*	*14*	*11*	*17*	*18*	*18*
EMR (in der durch Protokoll 14 geänderten Fassung)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMR Protokoll 1 (Eigentum, Ausbildung usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMR Protokoll 4 (keine Gefängnisstrafe für Schulden usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
EMR Protokoll 6 (Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMR Protokoll 7 (Berufung in Strafsachen)	✓	S	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMR Protokoll 12 (Diskriminierung)	S	S	×	✓	S	S	×	S	S	✓	✓	×
EMR Protokoll 13 (Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ESC (1996)*	✓	✓	✓	✓	S	S	S	✓	S	S	✓	✓
ESC CCPP**	S	✓	✓	✓	S	×	S	×	✓	×	✓	✓
CPIPPD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zusatzprotokoll zur CPIPPD	✓	S	✓	✓	✓	✓	S	✓	S	✓	S	✓
ECCVVC	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓
ECPT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ECRML	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	S
FCNM	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	×
ECECR	✓	×	×	✓	✓	✓	×	×	✓	S	✓	✓
„ onvention von Oviedo“	×	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Übereinkommen über die Datennetzkriminalität	S	S	✓	✓	S	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓
Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Datennetzkriminalität	S	S	×	✓	×	✓	✓	S	S	×	✓	✓
CATHB	✓	✓	✓	✓	×	S	✓	S	S	✓	S	✓
CSEC	✓	S	✓	S	×	S	✓	S	✓	✓	✓	✓
CAOD	×	S	×	×	×	×	×	S	×	×	S	×
„ onvention von Istanbul“***	S	×	×	×	×	S	×	×	S	S	S	S

Hinweise: Eine Annahme umfasst sowohl den Umstand, ein Vertragsstaat zu sein sowie die Annahme zusätzlicher Kontrollbestimmungen. Gelb unterlegte Felder zeigen neue Entwicklungen im Jahr 2011 an.

EMRK (in der durch Protokoll 14 geänderten Fassung	*Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)*
*ESC (1996)**	*Europäische Sozialcharta (überarbeitet 1996)*
*ESC CCPP***	*Protokoll über das Verfahren für Kollektivbeschwerden der ESC*
CPIPPD	*Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Europäische Union kann dem CPIPPD beitreten; Zusatzerklärungen der Mitgliedstaaten des Europarats anhängig.*
Zusatzprotokoll zum CPIPPD	*Zusatzprotokoll zum CPIPPD über Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenströme*
ECCVVC	*Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten*
ECPT	*Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe*
ECRML	*Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen*
FCNM	*Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten*
ECECR	*Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten*
„Konvention von Oviedo“	*Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin*

Tabelle 10.3: (Fortsetzung)

HU	IE	IT	LT	LU	LV	T	√L	L	T	R×	SE	SI	SK	UK	HR	von den 27 itgliedstaaten und Kroatien haben insgesamt angenommen
15	*13*	*15*	*14*	*14*	*14*	*12*	*18*	*12*	*17*	*19*	*16*	*18*	*16*	*11*	*20*	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	26
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	24
s	s	s	×	✓	s	×	✓	×	s	✓	×	✓	s	×	✓	8
✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
✓	✓	✓	✓	s	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	s	s	18
s	✓	✓	×	×	×	×	✓	×	✓	×	✓	✓	s	×	✓	13
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	s	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	s	✓	20
s	×	×	s	✓	×	×	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	18
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	×	s	×	✓	×	s	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24
s	s	✓	×	s	✓	s	×	✓	s	×	s	✓	s	×	✓	12
✓	×	s	✓	s	✓	×	s	s	✓	✓	s	✓	✓	×	✓	17
✓	s	✓	✓	s	✓	s	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	19
×	×	s	✓	s	✓	s	✓	s	✓	✓	s	✓	×	×	✓	12
s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	21
s	s	s	s	✓	×	✓	✓	s	s	✓	s	s	s	s	✓	12
✓	×	×	s	×	×	×	×	×	×	×	✓	s	×	×	×	2
×	×	×	×	s	×	×	×	×	s	×	s	s	s	×	×	0

Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Datennetzkriminalität — *Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Datennetzkriminalität bezüglich der Kriminalisierung von Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art begangen durch Computersysteme*

CATHB — *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels*

CSEC — *Übereinkommen über den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch*

CAOD — *Übereinkommen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten*

„Konvention von Istanbul" — *Übereinkommen über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*

✓ = Vertragsstaat/ anwendbar
s = unterzeichnet
× = nicht unterzeichnet

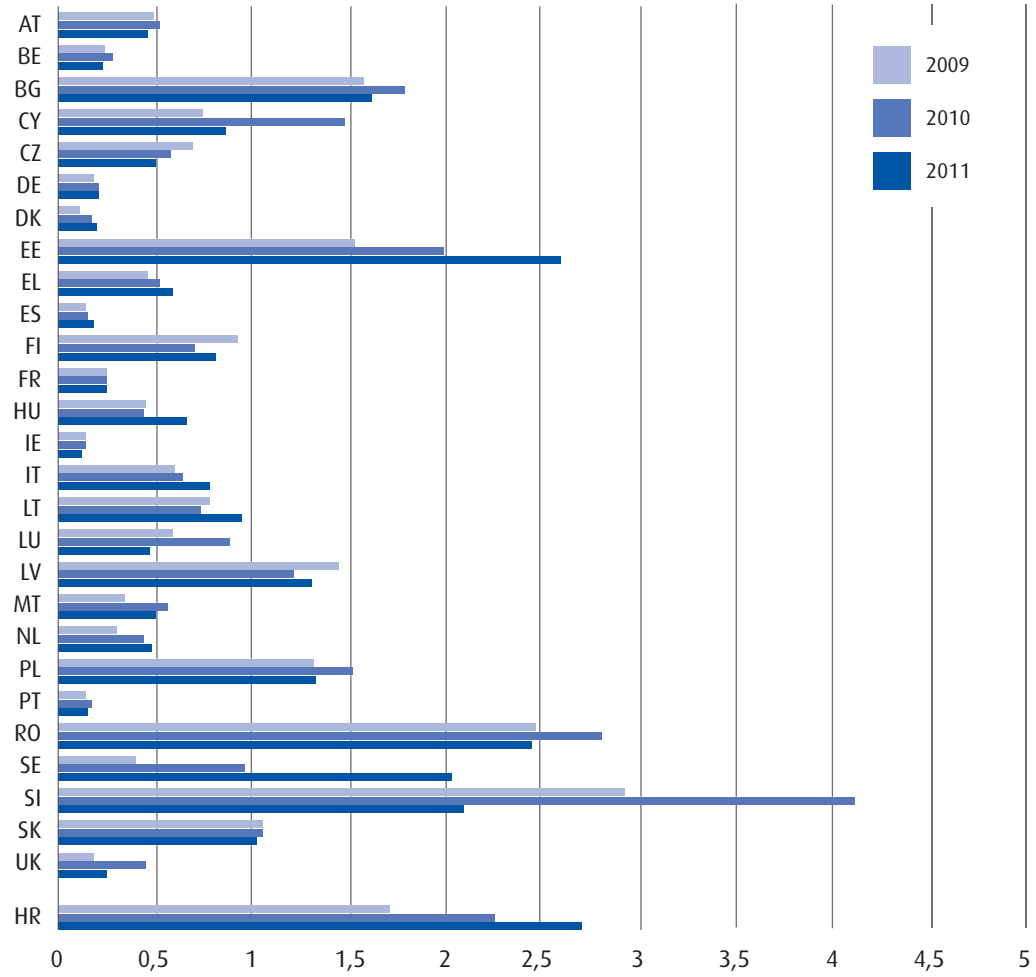
** Alle europäischen Mitgliedstaaten sind Vertragsstaaten der ESC 1961.*

*** Nach Artikel D der ESC 1996 findet „das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden für die Staaten, die es ratifiziert haben, auf die nach dieser Charta eingegangenen Verpflichtungen Anwendung". Laut diesem Artikel können die Vertragsstaaten das Kollektivbeschwerdeverfahren jederzeit annehmen, ohne „formell durch das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden gebunden" zu sein. Bulgarien und Slowenien haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.*

**** Die Konvention von Istanbul wurde im April 2011 angenommen.*

Quelle: FRA 2011. Daten abgefragt von der Europarat-Website „Treaty office", abrufbar unter: http://conventions.coe.int

Abbildung 10.2: Zu einer rechtlichen rüfung angenommene Anträge je 10 000 Einwohner, nach Land



Hinweise: Die Mitgliedstaaten des Europarats besaßen am 1. Januar 2011 eine Gesamtbevölkerung von ca. 819 Millionen Einwohnern. Die durchschnittliche Anzahl von angenommenen Anträgen je 10 000 Einwohner lag 2011 bei 0,79. Die Grafik zeigt lediglich die in diesem Jahresbericht behandelten 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien; die ursprüngliche Abbildung enthielt statistische Angaben für alle 47 Mitgliedstaaten des Europarats.

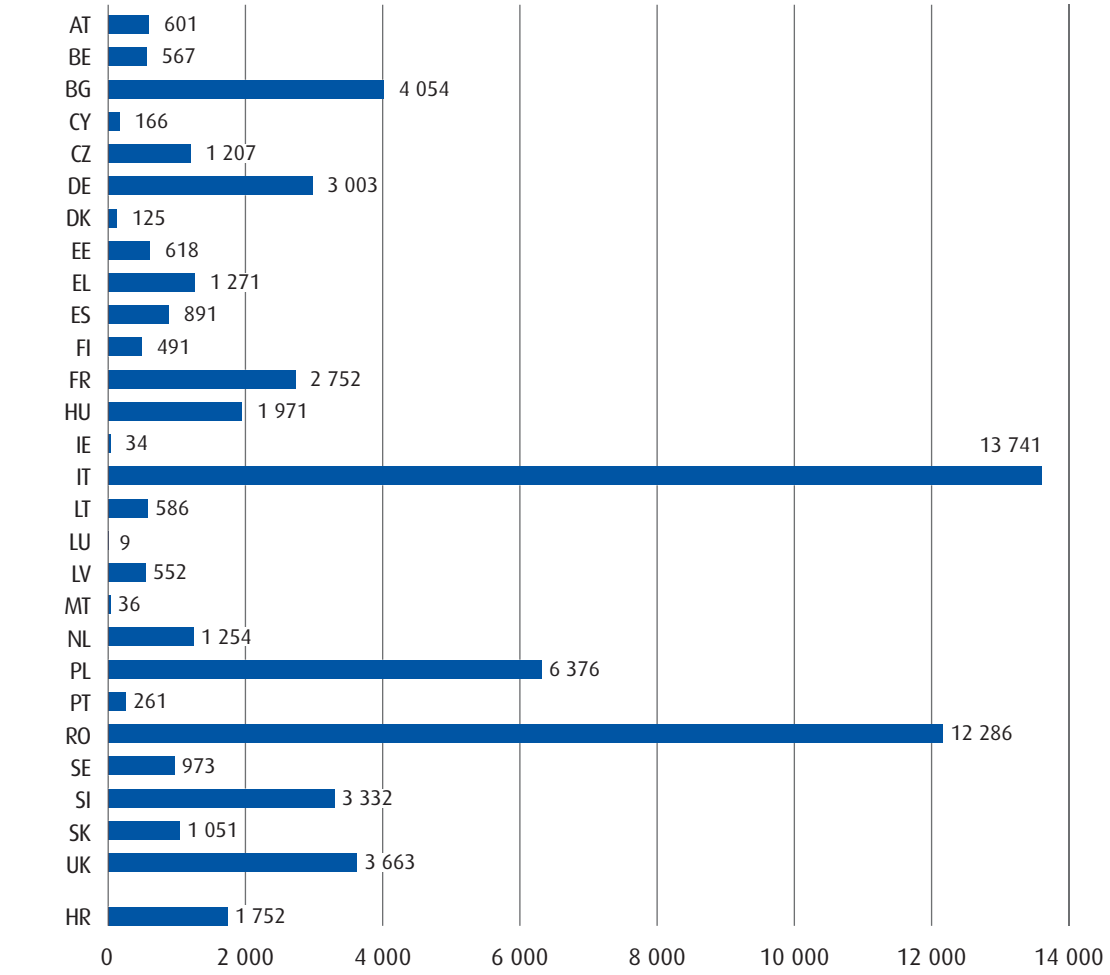
Quelle: EGMR, Jahresbericht 2011

Finnland, **Frankreich**, **Irland**, **Italien**, **Litauen**, **alta**, die ✓**iederlande**, **ortugal**, **Rumänien**, **Schweden**, **Slowenien** und **Zypern**. **Ungarn** legte innerhalb der Frist keinen Bericht vor. Von den für jeden Vertragsstaat untersuchten Bestimmungen – je nach Anzahl der von dem jeweiligen Staat angenommenen Bestimmungen zwischen drei bis 36 – stellte der ESCR unter allen EU-Mitgliedstaaten und roatien in durchschnittlich 27 % seiner Schlussfolgerungen eine Nichtübereinstimmung mit den Charta-Bestimmungen fest. Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die Anzahl der überprüften Bestimmungen sowie über die Übereinstimmung der nationalen Rechtsvorschriften und Praxis mit den Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta in dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat und roatien, ausgedrückt in Anzahl und Quote. Tabelle 10.2 bietet eine Übersicht über die Annahme von Bestimmungen der Charta durch die EU-Mitgliedstaaten und roatien.

10.2. Annahme von Übereinkommen und Protokollen des Europarats

Im Jahr 2011 gab es mehrere bedeutende Entwicklungen in Bezug auf Übereinkommen und Protokolle des Europarats. Vor allem nahm der Europarat im April ein neues Übereinkommen über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („ onvention von Istanbul“) an, ein umfassender Rechtsrahmen zum Schutz von Frauen, der das Spektrum der Menschenrechtskonventionen des Europarats erweitert (weitere Informationen siehe apitel 9 „Rechte der Opfer von Straftaten“). Bis Ende 2011 hatten elf EU-Mitgliedstaaten die onvention von Istanbul unterzeichnet, aber bislang hat noch kein EU-Mitgliedstaat die onvention ratifiziert.

Abbildung 10.3: Anzahl der gerichtlich anhängigen Anträge im Dezember 2011, nach befragtem Land



Hinweis: Die Grafik zeigt lediglich die in diesem Jahresbericht behandelten 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien; die ursprüngliche Abbildung enthielt statistische Angaben für alle 47 Mitgliedstaaten des Europarats.

Quelle: EGMR, Jahresbericht 2011

Wie in Tabelle 10.3 dargestellt, haben 2011 **Bulgarien**, **Finnland**, **Luxemburg**, **Österreich**, **Rumänien** sowie **Kroatien** das Übereinkommen über den Schutz von indern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (*Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, CSEC) ratifiziert, was die Gesamtzahl der Ratifizierungen durch EU-Mitgliedstaaten auf elf plus roatien erhöht. Das **Vereinigte Königreich** ratifizierte das Übereinkommen über die Datennetzkriminalität; **Deutschland** und **Finnland** ratifizierten und **Italien** unterzeichnete das Zusatzprotokoll. Somit hatten Ende 2011 alle EU-Mitgliedstaaten das Überein-kommen unterzeichnet, und 18 plus roatien hatten es ratifiziert. Das Zusatzprotokoll wurde bislang von neun EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und von elf ratifiziert, wobei **Kroatien** Vertragsstaat sowohl des Übereinkommens als auch des Protokolls ist.

Die EU setzte 2011 die Verhandlungen über ihren Beitritt zum EMR fort und unternahm letzte Schritte zur lärung der einschlägigen rechtlichen Aspekte des EU-Beitrittsabkommens. Im Rahmen dieses Verfahrens müssen sämtliche EU-Mitgliedstaaten das Beitrittsabkommen ratifizieren. Die Bedingungen müssen von allen Mitgliedstaaten des Europarats durch formelle Zustimmung ihres jeweiligen nationalen Parlaments angenommen werden.[5] Auch wenn für den Beitritt der EU zum EMR noch kein endgültiger Termin festgelegt wurde, wird erwartet, dass das Verfahren so rasch

5 Europarat,I nformelleG ruppez umB eitrittd erE uropäischen Unionz umÜ bereinkommen(2011), *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights: Answers to frequently asked questions*,3 0. Juni 2011.

Tabelle 10.4:T Anzahl der EGMR-Urteile 2011, nach EMRK-Artikel, und Anzahl der zur Vollstreckung anhängigen „Leitentscheidungen" Ende 2011, nach Land

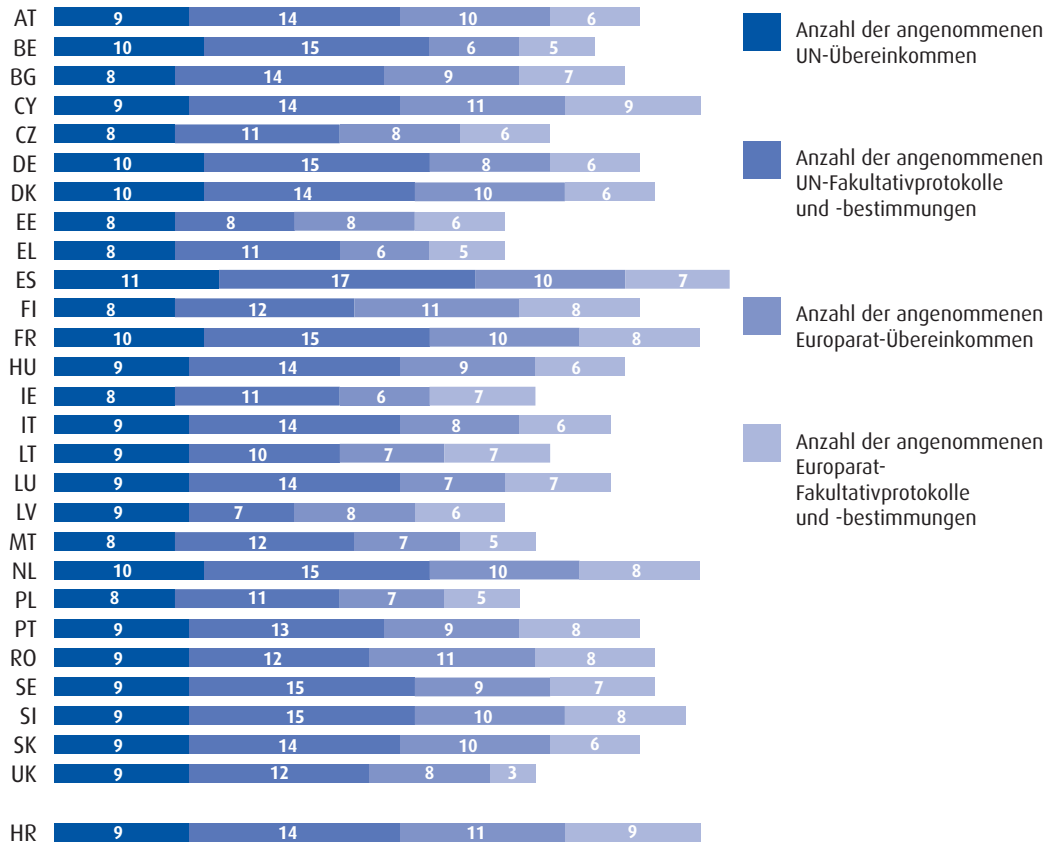
	Anzahl der Urteile	Urteile, bei denen mindestens ein Verstoß festgestellt wurde	Urteile, bei denen kein Verstoß festgestellt wurde	Einvernehmliche Lösungen/Streichung von Urteilen	Sonstige Urteile**	Recht auf Leben – Entzug des Lebens	Fehlen effektiver Ermittlungen	Verbot der Folter	Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung	Fehlen effektiver Ermittlungen	Verbot der Sklaverei/ Zwangsarbeit	Recht auf Freiheit und Sicherheit	Recht auf ein faires Verfahren	Dauer des Verfahrens
E RK-Artikel						*2*	*2*	*3*	*3*	*3*	*4*	*5*	*6*	*6*
AT	**12**	7	4	1										5
BE	**9**	7	1		1	2			6			6	2	
BG	**62**	52	8		2	1	4	1	3	3		10	2	21
CY	**2**	1	1											1
CZ	**22**	19	1		2							1	13	2
DE	**41**	31	9		1				1			8		19
D	**6**	1	5											
EE	**3**	3										1	1	
EL	**73**	69	2		2				10			8	6	50
ES	**12**	9	2		1					1			4	1
FI	**7**	5			2									2
FR	**33**	23	9		1		1	1	5			1	11	2
HU	**34**	33			1				3			5	4	19
IE	**2**	2												2
IT	**45**	34	3		8	1	1		2			2	7	16
LT	**10**	9		1					1	1			3	5
LU	**3**	1	2										1	
LV	**12**	10	2									17		1
MT	**13**	9	3		1								3	3
NL	**6**	4	2									4	1	
PL	**71**	54	16		1	1			5			16	14	15
PT	**31**	27	3		1								1	13
RO	**68**	58	3		7	3	8		20	6		2	9	10
SE	**4**		4											
SI	**12**	11	1						2				1	6
S	**21**	19	2						1			12	2	5
U	**19**	8	9	2			5	2				1	3	1
Zwischensumme		**506**	**92**	**4**	**31**	**8**	**19**	**4**	**59**	**11**		**94**	**88**	**199**
Gesamtsumme		**633***												
HR	**25**	23	2				2		3	4		5	8	3

Hinweise: *Die Urteile können sich auf mehr als eine Bestimmung beziehen.*
** Einige Urteile betreffen zwei EU-Mitgliedstaaten, eine Rechtssache für jedes der folgenden Paare: Italien und Frankreich, Griechenland und Belgien, Polen und Deutschland, Frankreich und Belgien.*
*** Sonstige Urteile: angemessene Entschädigung, Wiederaufnahme eines Verfahrens, prozesshindernde Einreden und Unzuständigkeit des Gerichts.*
**** „Leitentscheidungen" (leading cases) betreffen die Überwachung der Vollstreckung einer Leitentscheidung. Der Europarat definiert diese als Rechtssachen, die ihrem Wesen nach nicht repetitiv sind, sondern sich auf ein strukturelles oder generelles Problem in dem betreffenden Staat beziehen, für dessen Lösung Maßnahmen ergriffen werden müssen.*
Quelle: *FRA 2011. Daten entnommen aus dem EGMR Jahresbericht 2011. „Violations by Article and by State", abrufbar unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABELLEAU_VIOLATIONS_EN_2011.pdf*

Tabelle 10.4 (Fortsetzung)

Aussetzung der Voll-streckung	Keine Strafe ohne Gesetz	Recht auf Achtung des privat- und Familienlebens	Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit	Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	Recht, eine Ehe ein-zugehen	Recht auf wirksame Rechtsmittel	Verbot der Diskrimi-nierung	Schutz des Eigen-tums	Recht auf Bildung	Recht auf freie Wahlen	Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden	Sonstige Artikel des Übereinkommens	Leitentscheidungen, für die eine Vollstreckung anhängig ist***	
6	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*	*12*	*13*	*14*	*1-1*	*1-2*	*1-3*	*7-4*		
							1	1	1					21
				1			2							22
		5	1	2	3		26	1	7				6	116
														8
		2					1							20
1	5	2		1	1		10		1					14
		1												3
							1							3
3		1	1				32	1	4					63
		2		1										15
		2		1										16
		2	1	2			6		1					46
		2		2			1		2				1	25
							1							3
1		2							13		1		1	59
											1			10
														5
		2											2	18
				2				1	5					12
														8
1		8		2					1					72
		2		3			10		8					12
6		8		1	1		4		10				1	88
														6
		2					7							9
1		2		1			3	1						20
		1		1										25
13	**5**	**46**	**3**	**20**	**5**		**105**	**5**	**53**		**2**		**11**	
														719
		4					1		2			1		42

Abbildung 10.4: Annahme internationaler enschenrechtsinstrumente, nach Land



Hinweise: OP = Fakultativprotokolle. Eine Annahme umfasst sowohl den Umstand, ein Vertragsstaat zu sein sowie die Annahme zusätzlicher Kontrollbestimmungen.
Die Abbildung umfasst die in den Tabellen 10.3 (Übereinkommen des Europarats) und 10.5 (UN-Übereinkommen) aufgeführten Instrumente.

Quelle: FRA 2011. Daten abgefragt von der UN-Website „Treaty Collection", abrufbar unter: http://treaties.un.org und von der Europarat-Website „Treaty office", abrufbar unter: http://conventions.coe.int

wie möglich abgeschlossen wird.[6] Sobald die EU Vertragspartei des EMR ist, wird das Rechtssystem der EU selbst, in Bezug auf die Einhaltung der EMR , unter Aufsicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gestellt.[7]

10.3. Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

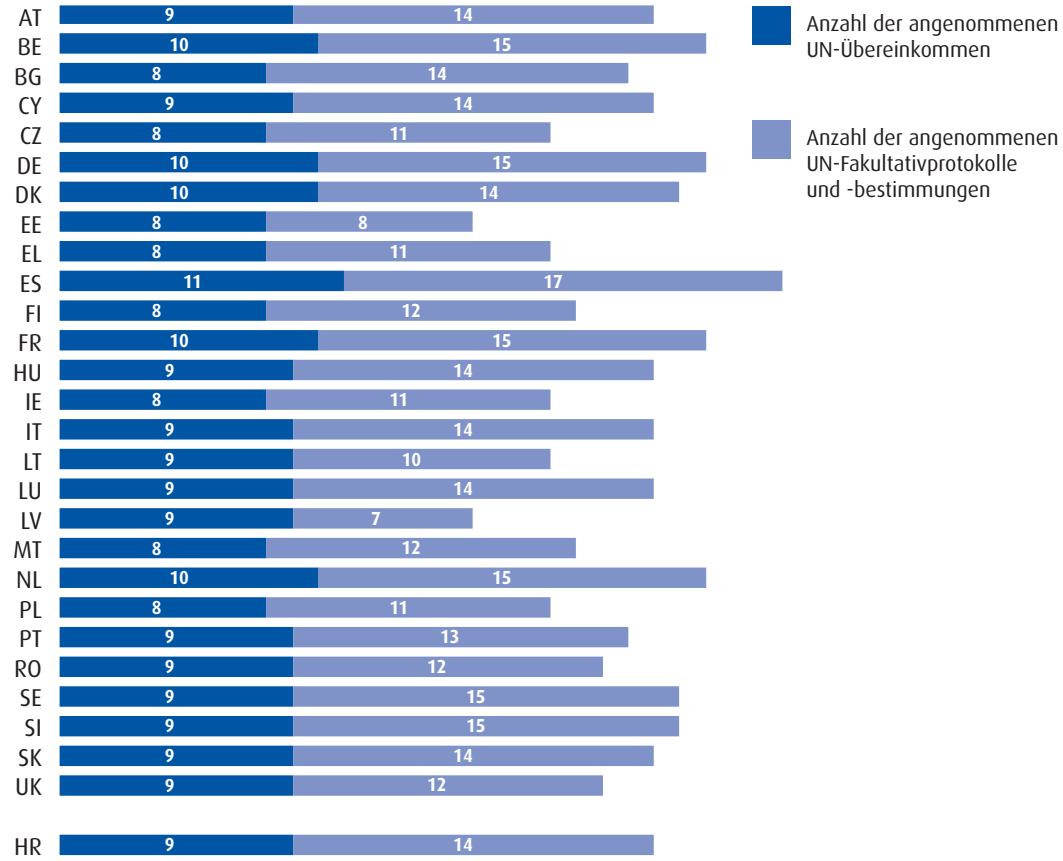
Laut den aktuellen Statistiken des EGMR fällte der Gerichtshof 633 Urteile in Verfahren, die gegen die 27 EU-Mitgliedstaaten und **Kroatien** angestrengt wurden. Wie Tabelle 10.4 zeigt, ging es in den Verfahren vor dem EGMR am häufigsten um die Verfahrensdauer (199 Urteile), das Recht auf wirk-same Rechtsmittel (105), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (94) und das Recht auf einen fairen Prozess (88). Im Vergleich zu 2010 mit insgesamt 795 Urteilen gegen EU-Mitgliedstaaten fällte der EGMR 2011 deutlich weniger Urteile bezüglich der Dauer der Verfahren, des Rechts auf Eigentum und der Aussetzung der Vollstreckung.

Tabelle 10.4 gibt einen Überblick über die vom EGMR 2011 gefällten Urteile, aufgeschlüsselt nach EMR -Artikeln und Land. Die Tabelle zeigt auch die Anzahl der zur

6 Europarat,L enkungsausschussf ürM enschenrechte(2011), *Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*,1 4.0 ktober2 011.

7 Europarat,I nformelleG ruppez umB eitrittd erE uropäischen Unionz umÜ bereinkommen(2011), *Accession by the Europäische Union to the European Convention on Human Rights: Answers to frequently asked questions*,3 0.J uni2 011.

Abbildung 10.5: Annahme ausgewählter U✓-Übereinkommen, nach Land



Hinweise: OP = Fakultativprotokolle. Eine Annahme umfasst sowohl den Umstand, ein Vertragsstaat zu sein sowie die Annahme zusätzlicher Kontrollbestimmungen. Es ist zu beachten, dass in der Abbildung sämtliche in Tabelle 10.5 aufgeführten UN-Übereinkommen sowie -Fakultativprotokolle und -Fakultativbestimmungen aufgeführt sind.

Quelle: FRA 2011. Daten abgefragt von der UN-Website „Treaty Collection", abrufbar unter: http://treaties.un.org

Vollstreckung anhängigen Leitentscheidungen (*leading cases*). Der Europarat bezeichnet mit „Leitentscheidungen" jene Rechts-sachen, die ihrem Wesen nach nicht repetitiv sind, sondern sich auf ein strukturelles oder generelles Problem in dem betreffenden Staat beziehen. Derartige Probleme lassen sich nur durch Legislativmaßnahmen auf allgemeiner Ebene lösen.

Ein Blick auf andere Statistiken des EGMR ist ebenfalls interessant, z. B. die Anzahl der Beschwerden, die der Gerichtshof entsprechend einer bestimmten Einwohnerzahl für eine interne rechtliche Prüfung angenommen hat, bezeichnet als *„applications allocated to a judicial formation"*. Dies ist in Abbildung 10.2, gestützt auf die EGMR Statistik, dargestellt. Während die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs in den vergangenen drei Jahren grundsätzlich unverändert geblieben ist, zeigt ein Blick auf Länder wie **Kroatien**, **Estland** und **Schweden** eine konstante, starke Zunahme anhängiger Rechtssachen zwischen 2009 und 2011.

10.4. Annahme von Instrumenten, Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen

Im UN- ontext stellt das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) die engste formelle Verknüpfung zwischen den Menschenrechtssystemen der EU und der UN dar. Das UNCRPD ist das erste der zentralen internationalen Menschenrechtsabkommen, das ausdrücklich einen Beitritt regionaler Organisationen vorsieht – eine Möglichkeit, von der die EU mit ihrem Beitritt als Vertragspartei zum UNCRPD im Dezember 2010 Gebrauch machte. Im Jahr 2011 ratifizierten drei weitere EU-Mitgliedstaaten, nämlich **Luxemburg**, **Rumänien** und **Zypern**, das UNCRPD und erhöhten die Gesamtzahl damit auf 19 plus **Kroatien**. Alle EU-Mitgliedstaaten haben zumindest das

Tabelle 10.5: Annahme ausgewählter UN-Übereinkommen, nach Land

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR
insgesamt angenommen	*23*	*25*	*22*	*23*	*19*	*25*	*23*	*16*	*19*	*27*	*20*	*25*
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICERD - Einzelbeschwerden (Art. 14 Abs. 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
ICCPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR - Staatenbeschwerden (Art. 41)	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	×
ICCPR - OP1 (Einzelbeschwerden)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR - OP2 (Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR - OP (Einzelbeschwerden) [noch nicht in raft]	×	s	×	×	×	×	×	×	×	✓	s	×
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDAW - OP (Einzelbeschwerden)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
CEDAW - OP (Anfrageverfahren, Art. 10, Opt-out- lausel)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT - OP	s	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	s	✓
CAT - Staatenbeschwerden (Art. 21 Abs. 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
CAT - Einzelbeschwerden (Art. 22 Abs. 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
CAT - Anfrageverfahren (Art. 20 Abs. 2), Opt-out-lausel in Art. 28 Abs. 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC - OP1 (Bewaffnete onflikte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓
CRC - OP2 (Prostitution)	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓
ICRMW	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
CRSR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UNTOC	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UNTOC - OP1 (Schleusung von Migranten)	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UNTOC - OP2 (Unerlaubter Handel)	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICPED	s	✓	s	s	×	✓	s	×	s	✓	s	✓
ICPED - Einzelbeschwerden (Art. 31)	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	×	✓
CRPD	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	s	s	✓	s	✓
CRPD - OP (Einzelbeschwerden)	✓	✓	s	✓	s	✓	×	×	s	✓	s	✓
ILO C169	×	×	×	×	×	×	✓	×	×	✓	×	×
ILO C189*	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

Hinweise: *Eine Annahme umfasst sowohl den Umstand, ein Vertragsstaat zu sein sowie die Annahme zusätzlicher Kontrollbestimmungen. Gelb unterlegte Felder geben Entwicklungen 2011 an.*

ICERD *Internationales Übereinkommen über das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassen-diskriminierung*
ICCPR *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*
ICCPR - OP1 *Fakultativprotokoll zum ICCPR*
ICCPR - OP2 *Zweites Fakultativprotokoll zum ICCPR zur 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 *Internationales Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrige Behandlung oder Strafe*
CAT – OP *Fakultativprotokoll zum CAT*
CRC *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*
CRC - OP2 *Fakultativprotokoll zum CRC über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten*

Tabelle 10.5 (Fortsetzung)

HU	IE	IT	LT	LU	LV	T	√L	L	T	R×	SE	SI	SK	UK	HR	von 28 Ländern haben insgesamt angenommen
23	*19*	*23*	*19*	*23*	*16*	*20*	*24*	*19*	*22*	*21*	*24*	*24*	*23*	*21*	*23*	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	23
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	20
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	27
✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
×	×	s	×	s	×	×	s	×	s	×	×	s	s	×	×	1
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
×	s	s	×	✓	×	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	×	✓	✓	17
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	23
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
×	s	s	s	s	×	s	✓	×	s	s	s	s	s	×	s	5
×	×	×	×	×	×	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	4
✓	s	✓	✓	✓	✓	s	s	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
✓	×	✓	✓	✓	✓	s	×	×	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	17
×	×	×	×	×	×	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	3
×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0

ICRMW *Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien*
ICPED *Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwinden lassen*
CRPD *Übereinkommen über die Rechte von Personen mit Behinderungen*
CRPD – OP *Fakultativprotokoll zum CRPD*
ILO C169 *Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker*
ILO C189 *Konvention zu den Rechten von Hausangestellten*
UNTOC *Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*
UNTOC - Op 1 *Fakultativprotokoll 1 zum CTOC über die Schleusung von Migranten*
UNTOC - Op 2 *Fakultativprotokoll 2 zum CTOC über unerlaubten Handel*
CRSR *Übereinkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*
** ILO C189* *2011 angenommen, aber noch nicht in Kraft.*

✓ = Vertragsstaat/ anwendbar
s = unterzeichnet
× = nicht unterzeichnet

Quelle: FRA 2011. Daten abgefragt von der UN-Website „Treaty Collection", abrufbar unter: http://treaties.un.org

Tabelle 10.6: Empfehlungen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung 2011, nach Land

	Insgesamt	Angenommen*	Verschoben	Abgelehnt
AT	170	135	0	35
BE	155	112	13	30
DK	133	82	2	49
EE	125	91	22	11
EL	139	116	2	21
HU	148	113	29	6
IE	Ergebnisbericht ausstehend			
LT	Ergebnisbericht ausstehend			
LV	122	71	44	7

Hinweise: * *Die Angaben können sich mit der späteren Annahme verschobener oder abgelehnter Empfehlungen ändern. Es ist zu beachten, dass sich diese Abbildungen je nach der für die Datenkompilierung verwendeten Quelle unterscheiden können.*

Quelle: *FRA 2011. Die Tabelle basiert auf Angaben, die abrufbar sind unter: www.upr-info.org/+Detailed-statistics-available+.html und www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx*

UNCRPD unterzeichnet. Darüber hinaus ratifizierten **Luxemburg** und **Zypern** 2011 auch das Fakultativprotokoll zum UNCRPD, das Einzelbeschwerden ermöglicht. Die Gesamtzahl der dem Fakultativprotokoll zum UNCRPD beigetretenen EU-Mitgliedstaaten beträgt 16 plus roatien; sechs weitere haben das Protokoll unterzeichnet. Das UNCRPD ist ein Beispiel für die zunehmende Verknüpfung zwischen der nationalen, EU- und internationalen Menschenrechtsebene. Diese zunehmende Verknüpfung stärkt den institutionellen Rahmen und gewährleistet die onsistenz (siehe Tabelle 10.5, Schwerpunktthema und Abschnitt 5.5 in apitel 5).

Bei anderen UN-Übereinkommen, die bereits seit geraumer Zeit in raft sind, waren 2011 weniger EU-Aktivitäten zu verzeichnen. **Griechenland** ratifizierte das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte riminalität (UNTOC), dessen Ziel darin besteht, Opfer von Menschenhandel zu schützen und zu unterstützen, sowie die zugehörigen Fakultativprotokolle (Protokoll 1 über die Schleusung von Migranten und Protokoll 2 über unerlaubten Handel). Wie aus Tabelle 10.5 hervorgeht, beläuft sich die Gesamtzahl der dem UNTOC beigetretenen EU-Mitgliedstaaten auf 26 plus roatien. Entsprechend erhöhte sich die Zahl der Vertragsparteien der Protokolle 1 und 2 auf 24 bzw. 26. **Kroatien** ist Vertragsstaat sowohl des Übereinkommens als auch seiner Protokolle, und dasselbe gilt für die EU, die das Übereinkommen 2004 und die Protokolle 1 und 2 im Jahr 2006 unterzeichnete.

Auch wenn alle EU-Mitgliedstaaten und **Kroatien** dem Übereinkommen über die Rechte des indes (CRC) beigetreten sind, steht eine vollständige Ratifizierung der beiden Protokolle zu diesem Übereinkommen durch sämtliche EU-Mitgliedstaaten noch aus. Insgesamt 24 EU-Mitgliedstaaten sind Vertragspartei des Protokolls 2 über inder-prostitution, wobei **Luxemburg** dem Protokoll 2011 beitrat. **Belgien** und die ✓iederlande ratifizierten das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwinden lassen (ICPED), wodurch die Gesamtzahl der Ratifikationen von drei auf fünf stieg. Was das Übereinkommen gegen Folter betrifft, das bereits von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, unterzeichneten **Bulgarien** und **Griechenland** das Fakultativ-protokoll (OP-CAT), das die Benennung oder Einrichtung nationaler Präventivmechanismen erfordert. Mit diesen Ergänzungen 2011 zählt das Protokoll 17 EU-Mitgliedstaaten plus **Kroatien** als Vertragsparteien sowie weitere sieben als Unterzeichnende. Die Internationale onvention zum Schutz von Wanderarbeitnehmern (ICRMW) bleibt das einzige UN-„ ernabkommen" über Menschenrechte, das von keinem EU-Mitgliedstaat unterzeichnet oder ratifiziert wurde. Im ontext der Internationalen Arbeitsorganisation ILO wurde jedoch im Juni 2011 eine onvention zu den Rechten von Hausangestellten (ILO C189) angenommen, die jedoch noch nicht in raft getreten ist.

Die Mehrzahl der oben aufgeführten UN-Abkommen sieht die Einrichtung von Überwachungsorganen vor, die die Umsetzung der Auflagen durch die Vertragsstaaten, u. a. über ein Verfahren der regelmäßigen Berichterstattung, überwachen. Der UN-Menschenrechtsrat fungiert über das 2006 geschaffene Verfahren der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR) ebenfalls als Überwachungsorgan. 2011 wurde der erste vierjährige UPR-Überwachungszyklus abgeschlossen, in dessen Rahmen sämtliche Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen überwacht wurden.[8]

8 Weiterel nformationenu ndg rundlegendeF aktenü ber das UPR-Systems iehe: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx.

Tabelle 10.7:T Übersicht über die im Rahmen der Überwachungsverfahren der Vereinten Nationen und des Europarats 2011 herausgegebenen Beobachtungsberichte, nach Land

	U✓-Berichte								Europarat-Berichte					
Land	CERD	HRC	CESCR	CEDAW	CAT	CRC	CRC-OP-SC	CRPD	UPR	ECPT	ECRML	FCNM	ECRI	Insgesamt
AT									✓			✓		2
BE									✓					1
BG		✓			✓									2
CY											✓		✓	2
CZ	✓					✓						✓		3
DE			✓		✓									2
DK						✓			✓			✓		3
EE			✓						✓	✓		✓		4
EL									✓					1
ES	✓							✓		✓	✓		✓	5
FI					✓	✓					✓			3
FR														0
HU									✓					1
IE	✓				✓				✓	✓				4
IT				✓		✓								2
LT	✓								✓	✓			✓	4
LU														0
LV									✓	✓				2
T	✓									✓				2
✓L														0
L										✓	✓			2
T														0
R×										✓	✓			2
SE											✓			1
SI					✓							✓		2
SK														0
UK	✓											✓		2
HR														0
Total	6	1	2	1	5	4	0	1	9	8	6	6	3	52

Hinweise: ✓ = Teilnahme an Überwachungszyklen 2011

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

Quelle: *FRA 2011. Daten abgefragt von: UN-Organen – http://tb.ohchr.org/default.aspx; Organe des Europarats – www.cpt.coe.int/en/states.htm, www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp, www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Tabelle_en.asp, www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/countrybycountry_en.asp*

Wie Tabelle 10.6 zeigt, durchliefen 2011 neun EU-Mitgliedstaaten das UPR-Verfahren: **Belgien**, **Dänemark**, **Estland**, **Griechenland**, **Irland**, **Lettland**, **Litauen**, **Österreich** und **Ungarn**.[9]

Die UPR-Arbeitsgruppe gibt gestützt auf die Berichte Empfehlungen dahingehend heraus, wie Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte auf nationaler Ebene effektiver eingehalten werden können. Die Staaten haben die Möglichkeit, die Umsetzung dieser Empfehlungen anzunehmen, abzulehnen oder zu verschieben. **Belgien** erhielt beispielsweise 121 Empfehlungen, von denen es 85 annahm, sechs ablehnte und 13 verschob. **Lettland** nahm 71 der Empfehlungen an, lehnte sieben ab und verschob vier. Die Gründe für eine Ablehnung oder Verschiebung von Empfehlungen sind von Land zu Land unterschiedlich: Die Umsetzung einer Empfehlung kann verschoben werden, um die optimale Herangehensweise an eine Empfehlung zu prüfen, oder eine Empfehlung kann abgelehnt werden, da ähnliche Schritte bereits eingeleitet wurden. So hat Belgien eine Empfehlung zur Erarbeitung eines nationalen Menschenrechtsplans abgelehnt, da das Land bereits mit der Umsetzung eines sektoralen Menschenrechtsansatzes begonnen hatte.[10]

Im Gegensatz zu dem UPR-System, bei dem die gesamte Menschenrechtspolitik eines Staates auf den Prüfstand kommt, überwachen die UN-Vertragsüberwachungsorgane die Umsetzung von Rechten, die im Rahmen ihrer jeweiligen Übereinkommen garantiert werden. Das Vertragsüberwachungsorgan führt in der Regel eine Prüfung auf der Grundlage regelmäßiger Berichte durch, die von dem jeweiligen Staat vorgelegt werden. Die Überprüfungszyklen der Organe betragen normalerweise zwischen vier und fünf Jahre, mit Ausnahme des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), für das ein zweijähriger Zyklus gilt. Die UN-Vertragsüberwachungsorgane überprüften 2011 mehrere EU-Mitgliedstaaten. Wie aus Tabelle 10.7 hervorgeht, hat von allen Vertragsüberwachungsorganen das Überwachungsorgan für CERD, der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskrimi-nierung, 2011 die größte Zahl von EU-Mitgliedstaaten überprüft: **Irland**, **Litauen**, **alta**, **Spanien**, die **Tschechische Republik** und das **Vereinigte Königreich**. Die Tabelle zeigt, dass die EU-Mitgliedstaaten sowohl auf UN- als auch auf EU-Ebene einem breiten Spektrum von Überwachungsaktivitäten unterzogen werden.

10.5. Schutz und Förderung der Grundrechte gewährleisten

Das Zusammenspiel zwischen nationalen, europäischen und UN-Mechanismen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte scheint sich zu verstärken. In Anbetracht der umfassenden Zuständigkeiten der EU veröffentlichte das Regionalbüro Europa des UN-Amtes des hohen ommissars für Menschenrechte 2011 einen Bericht über die Europäische Union und internationale Menschenrechtsgesetze (*The European Union and international human rights law)*.[11] Der Bericht schließt mit einer Reihe von Empfehlungen an EU- und UN-Organe, u. a. mit der übergreifenden Anregung, die EU, ihre Mitgliedstaaten und die UN-Menschenrechtsorgane sollten eng zusammenarbeiten, um die Gefahr von Lücken im Schutz der Menschenrechte in Europa zu minimieren. Ein solches Maß an oordination und gegenseitiger Befruchtung zwischen nationaler, europäischer und UN-Ebene könnte dazu beitragen, ein europäisches Umfeld zu sichern, in dem die Grundrechte streng geschützt und engagiert gefördert werden. Die Herausforderung der oordination sowie der Förderung eines konzertierten Ansatzes zum Schutz der Grundrechte ist ebenfalls Gegenstand des Schwerpunktteils dieses Jahresberichts zum Thema „Rechte zum Leben erwecken: Die Grundrechtelandschaft in der EU".

9 Näherel nformationenü berU PR-Sitzungens iehe: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx.

10 VereinteN ationen,M enschenrechtsrat(2011),„ Human RightsC ouncila doptso utcomeso fU niversalP eriodic Reviewo nB elgium,D enmarka ndP alau",P ressemitteilung, 21. September 2011.

11 VereinteN ationen,A mtd esh ohen ommissarsf ür Menschenrechte,R egionalbüroE uropa(2011), *The European Union and International Human Rights Law.*

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Grundr- cht- : H- rausford- rung- n und Erfolg- im Jahr 2011

2012 – 284 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-918-4
doi:10.2811/62084

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?

Kost- nb s- V- röff- ntlichung- n:
- 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.

Kost- npfli htg - V- röff- ntl hung- n:
- über den EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Kost- npfli htg - Abonn- m- nts (wi- z. B. das Amtsblatt d- r Europäisch- n Union od- r di Samml ng- n d- r R- chtspr- chung d- s G- richtshof- s d- r Europäisch- n Union):
- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

Ländercodes

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

Der vorliegende FRA Jahresbericht sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen juristischen und politischen Entwicklungen im Jahr 2011 „Highlights 2011" sind in englischer, deutscher und französischer Sprache erhältlich. Die Dokumente sind auf der FRA Webseite abrufbar:

FRA

doi:10.2811/62084

TK-AG-12-001-DE-C

FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

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

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

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

Der diesjährige Jahresbericht der FRA basiert auf objektiven, verlässlichen und vergleichbaren sozial- und rechtswissenschaftlichen Daten und präsentiert positive Entwicklungen des Jahres 2011 ebenso wie Herausforderungen, denen die EU und ihre Mitgliedstaaten im Bereich der Grundrechte gegenüberstehen. Er untersucht, welche Fortschritte die EU und ihre Mitgliedstaaten in ihren rechtlichen Verpflichtungen gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union erzielt haben. Behandelt werden folgende Themen: Asyl, Zuwanderung und Integration; Grenzkontrolle und Visapolitik; Informationsgesellschaft und Datenschutz; Rechte des Kindes und Schutz von Kindern; Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus und ethnische Diskriminierung; Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU; Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz; und Rechte der Opfer von Straftaten.

FOKUS

Das Schwerpunktthema des diesjährigen Jahresberichts zeichnet die Grundrechtslandschaft der heutigen EU auf. Es wird untersucht, wie die verschiedenen Institutionen, Normen und Gesetze auf der Ebene von Einzelstaaten, Europarat, EU und der internationalen Gemeinschaft zusammenhängen. Auch die Rechte, Einrichtungen und Vorgehensweisen auf den verschiedenen Ebenen werden beschrieben. In Kombination miteinander sollten sie die Grundrechte nicht nur fördern und schützen, sondern sie auch für jeden Menschen in der EU zum Leben erwecken.

Amt für Veröffentlichungen

ISSN 1831-0354

ISBN 978-92-9192-918-4

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
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency