JAHRESBERICHT 2014

Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2014

FRA EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Akronyme

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECHR	Europäische Menschenrechtskonvention
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Europarat)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EDPS	Europäischer Datenschutzbeauftragter
ESIF	Europäische Strukturfonds und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (Die Abkürzung EuGH wird hier auch für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 verwendet.)
EU-MIDIS	Erhebung der FRA zu Minderheiten und Diskriminierung
EUV	Vertrag über die Europäischen Union
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FRANET	Netzwerk von Rechts- und Sozialwissenschaftsexperten
LGBT	Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen
NHRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
NGO	Nichtregierungsorganisation
OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UN	Vereinte Nationen

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 EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Zahlreiche weitere Informationen zu der Agentur der Europäischen Union für Menschenrechte sind verfügbar über Internet. Sie können über die FRA Website fra.europa.eu abgerufen werden.

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 Mobilfunkbetreiber gewähren keinen Zugang zu 0800 Rufnummern oder es wird eine Gebühr für diese Anrufe berechnet.

Umschlagfoto: © iStockphoto; Europäische Kommission; OSCE (Milan Obradovic)

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 1580 33-699
Email: info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

ISBN 978-92-9239-873-6 (online version)
doi:10.2811/08971 (online version)
ISBN 978-92-9239-869-9 (print version)
doi:10.2811/1740 (print version)

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2015
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier (ECF)

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2014

Vorwort

Das Jahr 2014 war in der Europäischen Union von den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Ernennung der neuen Europäischen Kommission geprägt. Zum Jahresende begingen wir den fünften Jahrestag des Vertrags von Lissabon, mit dem die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU) nun ebenfalls seit fünf Jahren in Kraft ist. In Anbetracht des fünften Jahrestags ihrer Rechtsverbindlichkeit wurde der EU-Charta der Grundrechte und ihrer Anwendung durch die Mitgliedstaaten das abschließende Kapitel des vorliegenden, neu gegliederten Jahresberichts der FRA gewidmet.

Wie seine Vorgänger beginnt auch dieser Jahresbericht mit einem Themenschwerpunkt, dem „Fokus", der sich in diesem Jahr mit Grundrechte-basierten Indikatoren befasst. Sie gehören zu jenen Instrumenten, die im Fokus des Jahresberichts 2013 als geeignete Möglichkeit vorgestellt wurden, die Verpflichtungen zur Wahrung der Grundrechte vonseiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu verstärken. Nun wird untersucht, inwieweit den einschlägigen Akteuren und Akteurinnen bei der Bewertung und Gestaltung politischer Maßnahmen durch einen Rahmen rechtebasierter Indikatoren gedient wäre, mit dessen Hilfe sie die Grundrechtekultur in Europa festigen und einen Beitrag zur Wahrung der Grundrechte in der Praxis leisten könnten.

Die weiteren Kapitel behandeln die Themen Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz; Integration der Roma; Asyl, Visa, Migration, Grenzen und Integration; Informationsgesellschaft und Datenschutz; Rechte des Kindes sowie Zugang zur Justiz einschließlich der Rechte der Opfer von Straftaten.

Der diesjährige Jahresbericht fällt durch einige Veränderungen auf: er ist kürzer und knapper, damit wir den Erwartungen unserer Interessengruppen gerecht werden, die unsere Jahresberichte in den vergangenen Jahren mit wertvollen Rückmeldungen und Anerkennung gewürdigt haben. Die Zusammenstellung und die Überschriften der Kapitel entsprechen weiterhin den Themenbereichen, die der Rat der Europäischen Union im Mehrjahresrahmen der Agentur benannt hat. Jedes Kapitel behandelt drei Schwerpunktthemen, die mit der Thematik des Kapitels zusammenhängen, enthält eine Zeitleiste mit Entwicklungen während des Jahres, stellt vielversprechende Praktiken vor und schließt mit faktengestützten Schlussfolgerungen, die sich als Grundlage für weiterführende politische Diskussionen über das jeweilige Thema eignen.

Wie auch in den vergangenen Jahren danken wir dem Verwaltungsrat der FRA für die gewissenhafte Beaufsichtigung bei der Erstellung des Jahresberichts – von der Entwurfsphase bis hin zur Veröffentlichung. Des Weiteren danken wir dem Wissenschaftlichen Ausschuss der FRA für seine unschätzbar wertvolle Beratung und fachkundige Unterstützung. Eine solche Beratung trägt dazu bei, dass dieser zentrale Bericht der FRA wissenschaftlich begründet, stichhaltig und fundiert ist. Unser besonderer Dank gilt den nationalen Verbindungsbeamten für ihre Anmerkungen zum Entwurf, mit deren Hilfe die Genauigkeit der Informationen zu den EU-Mitgliedstaaten verbessert werden konnte. Außerdem möchten wir weiteren Einrichtungen und Mechanismen, wie denen des Europarates, unseren Dank aussprechen, die nach wie vor wertvolle Informationsquellen für diesen Bericht bereitstellen.

Frauke Lisa Seidensticker
Vorsitzende des Verwaltungsrats

Constantinos Manolopoulos
Direktor a.i.

Der Jahresbericht 2014 deckt mehrere Titel der EU-Charta der Grundrechte ab, die durch folgenden Farbcode erkennbar sind:

GLEICHHEIT

- Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung
- Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz
- Integration der Roma
- Rechte des Kindes

FREIHEITEN

- Asyl, Migration, Grenzen und Integration
- Datenschutz und Privatsphäre

JUSTIZIELLE RECHTE

- Zugang zur Justiz und Rechte der Opfer von Straftaten

Inhalt

VORWORT 3

EINLEITUNG 7

FOKUS DURCHGÄNGIGE EINBEZIEHUNG DER GRUNDRECHTE: AUF WORTE TATEN FOLGEN LASSEN 11

1 GLEICHBEHANDLUNG UND NICHTDISKRIMINIERUNG 29
- 1.1 Bekämpfung von Diskriminierung erfordert enge Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren 29
- 1.2 Soziale Inklusion mit EU-Mitteln gezielt fördern 31
- 1.3 Erfüllung der Versprechen der BRK bleibt Herausforderung 35
- Schlussfolgerungen der FRA 45
- Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 47
- Endnoten 48

2 RASSISMUS, FREMDENFEINDLICHKEIT UND DAMIT VERBUNDENE INTOLERANZ 53
- 2.1 Umsetzung des Gemeinschaftlichen Besitzstands zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft 53
- 2.2 Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft bestehen in der EU weiter fort 55
- 2.3 Verstärkte Erfassung und Meldung von Hassverbrechen 61
- Schlussfolgerungen der FRA 69
- Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 71
- Endnoten 72

3 INTEGRATION DER ROMA 79
- 3.1 Fortschritte bei der Integration der Roma 79
- 3.2 „Was gemessen wird, wird auch erledigt“: Fortschritte auf dem Weg zu rechtebasierten Indikatoren für die Integration der Roma 84
- Schlussfolgerungen der FRA 86
- Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 87
- Endnoten 88

4 ASYL, GRENZEN, EINWANDERUNG UND INTEGRATION 95
- 4.1 Drängende Probleme an Grenzen bestehen weiterhin 95
- 4.2 Grundrechte stehen weiterhin im Mittelpunkt von Diskussionen zur Rückkehrpolitik 99
- 4.3 Neue Fonds zur Förderung der Anwendung von EU-Recht in der Praxis 102
- 4.4 Keine wesentlichen Änderungen bei der legalen Migration 104
- 4.5 Herausforderungen für die Integration von Migranten und die EU als integrative Gesellschaft 104
- 4.6 Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten zur Förderung integrativer Gesellschaften 106
- 4.7 Bildung reformieren: Vielfalt in der Gesellschaft widerspiegeln 109
- 4.8 Migranten auf ihrem Weg zur Teilhabe stärken 110
- Schlussfolgerungen der FRA 111
- Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 114
- Endnoten 115

5 INFORMATIONSGESELLSCHAFT, PRIVATSPHÄRE UND DATENSCHUTZ 119
- 5.1 Massenüberwachung löst weiterhin weltweite Beunruhigung aus 119
- 5.2 Entwicklung einer ausgereifteren Datenschutzregelung 126
- Schlussfolgerungen der FRA 132
- Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 134
- Endnoten 135

6 RECHTE DES KINDES 141
6.1 Kinder in Europa, die in Armut leben 141
6.2 Schutz von Kindern vor Gewalt und anderen Gefahren 147
6.3 Zugang von Kindern zu Gerichtsverfahren 150
Schlussfolgerungen der FRA 153
Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 155
Endnoten 156

7 ZUGANG ZUR JUSTIZ, EINSCHLIESSLICH DER RECHTE DER OPFER VON STRAFTATEN 161
7.1 Anstrengungen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens: Rechtsstaatlichkeit und Justiz 161
7.2 Fortschritte der EU und der Mitgliedstaaten beim Fahrplan zu Verfahrensrechten in Strafverfahren 164
7.3 Umsetzung der Rechte von Opfern in den Mitgliedstaaten 166
7.4 Frauen als Opfer von Gewalt erkennen und darauf reagieren: Europa macht einen Schritt nach vorne 171
Schlussfolgerungen der FRA 174
Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 176
Endnoten 177

8 DIE EU-CHARTA DER GRUNDRECHTE UND IHRE ANWENDUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN 183
8.1 Leitlinien des Gerichtshofs der Europäischen Union 184
8.2 Die Charta im Rahmen nationaler Rechtsvorschriften und politischer Strategien 187
8.3 Die Charta vor den nationalen Obersten Gerichtshöfen 193
Schlussfolgerungen der FRA 199
Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten 201
Endnoten 202

Einleitung

Das Jahr 2014 war in der Europäischen Union von den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Ernennung der neuen Europäischen Kommission geprägt. Zum Jahresende begingen wir den fünften Jahrestag des Vertrags von Lissabon, mit dem die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU) nun ebenfalls seit fünf Jahren in Kraft ist. Dies gibt Anlass für eine erste Bewertung der Vorzüge und Schwächen der Charta. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon können die Europäische Kommission und der Gerichtshof der Europäischen Union nun auch in Bereichen, die für den Schutz der Grundrechte von größter Bedeutung sind, beispielsweise bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, ihre Befugnisse voll ausschöpfen. In Anbetracht des fünften Jahrestags ihrer Rechtsverbindlichkeit wurde der EU-Charta der Grundrechte und ihrer Anwendung durch die Mitgliedstaaten das abschließende Kapitel des vorliegenden, neu gegliederten Jahresberichts der FRA gewidmet.

Die übrigen Kapitel behandeln die Themen Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz; Integration der Roma; Asyl, Visa, Migration, Grenzen und Integration; Informationsgesellschaft und Datenschutz; Rechte des Kindes sowie Zugang zur Justiz einschließlich der Rechte der Opfer von Straftaten.

Wie seine Vorgänger beginnt auch dieser Jahresbericht mit einem Themenschwerpunkt, dem „Fokus", der sich in diesem Jahr mit den Grundrechtsindikatoren befasst. Sie gehören zu jenen Instrumenten, die im Fokus des Jahresberichts 2013 als geeignete Möglichkeiten vorgestellt wurden, die Verpflichtungen zur Wahrung der Grundrechte vonseiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu verstärken. Nun wird untersucht, inwieweit den einschlägigen Akteuren[1] bei der Bewertung und Gestaltung politischer Maßnahmen durch einen Rahmen rechtebasierter Indikatoren gedient wäre, mit dessen Hilfe sie die Grundrechtekultur in Europa festigen und einen Beitrag zur Wahrung der Grundrechte in der Praxis leisten könnten. Die Themenschwerpunkte früherer Jahresberichte befassten sich mit der Europäischen Union als Wertegemeinschaft in Krisenzeiten und zeigten die „Grundrechte-Landschaft" in der EU auf. Im Zuge dessen wurden die Standards und Instrumente erörtert, die auf der Ebene der Einzelstaaten, der EU und der Vereinten Nationen im Bereich der Grundrechte zur Verfügung stehen.

Allerdings bot das Jubiläumsjahr 2014 nicht nur Anlass zu feiern. Neben zahlreichen Erfolgen zeigten sich in vielen Bereichen auch Gefahren für die Grundrechte.

1 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

Der vorliegende Bericht behandelt jene Gefahren, die in die Schlüsselbereiche des Mehrjahresrahmens der FRA fallen. An dieser Stelle werden drei Themen aufgegriffen, die aufgrund ihrer besonderen politischen Bedeutung eine ausführliche Erörterung verdienen, nämlich die Rechte der Opfer von Straftaten, die Lage der Migranten in der EU und Mängel bei der Wahrung der Rechte des Kindes.

In den neuen strategischen Leitlinien für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts heben die führenden Politiker der EU hervor, dass das wechselseitige Vertrauen, der Opferschutz und die Rechte von Beschuldigten und Verdächtigen in Strafverfahren gestärkt werden müssen. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten hat auf diesem Gebiet neue Gesetze verabschiedet oder bestehende rechtliche Regelungen und Maßnahmen reformiert, während zugleich auf internationaler und auf EU-Ebene die Bemühungen fortgesetzt wurden, die Rechtsstaatlichkeit, die Unabhängigkeit der Justiz und die Effizienz der Justizsysteme als Säulen einer starken und gesunden Demokratie zu festigen.

Vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz (2012/29/EU) im November 2015 haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Gesetze zum Schutz der Opfer von Straftaten wirksamer gestaltet. Untersuchungen der FRA zu den Opferhilfsdiensten in der EU ergaben allerdings, dass ungeachtet gewisser Fortschritte zahlreiche Mitgliedstaaten weitere gesetzliche und politische Maßnahmen ergreifen müssen, um einen angemessenen Schutz zu gewährleisten. Beispielsweise sollten die Mitgliedstaaten effektive Verweisungssysteme einrichten, die den Opfern den Zugang zu spezialisierten Hilfsdiensten erleichtern. Darüber hinaus sollten sie Polizeibeamte und Angehörige der Rechtsberufe darin schulen, eine vertrauensvolle Beziehung zu Opfern aufzubauen und diese während des gesamten Strafverfahrens zu unterstützen. Außerdem sollte in regelmäßigen Erhebungen festgestellt werden, inwieweit die Opfer ihre Rechte wahrgenommen haben. Die Ergebnisse sollten anschließend in Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung einfließen.

Im vergangenen Jahr richtete die FRA ihr Augenmerk unter anderem auf Frauen als Opfer von Straftaten. Dabei stützte sie sich auf die Egebnisse ihrer Erhebung über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 2013 – die weltweit bisher umfassendste Erhebung in diesem Bereich. Aus den Erhebungsergebnissen geht hervor, dass in der EU jede dritte Frau (33 %) ab dem Alter von 15 Jahren in irgendeiner Form Opfer von körperlicher und/oder sexueller Gewalt wurde. Von allen Frauen, die einen Partner haben oder hatten, waren 22 % gewaltsamen körperlichen oder sexuellen Übergriffen dieses Partners ausgesetzt, und 33 % hatten als Kind körperliche oder sexuelle Gewalt

durch einen Erwachsenen erfahren. 20 % der jungen Frauen waren Belästigungen im Internet ausgesetzt, ein Bereich, der zunehmend Anlass zur Sorge gibt.

Zwar sind schon diese Zahlen besorgniserregend, doch die Forschungsarbeiten der FRA zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen sowie ihre Erhebungen unter ethnischen und religiösen Minderheiten sowie Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT) in der EU deuten auf eine hohe Dunkelziffer bei Straftaten hin. Umso dringlicher erscheint es, den Opfern Dienste anzubieten, mit denen sie ihre Rechte wahrnehmen können. Das Vertrauen in die Behörden sollte durch gezielte und praxisorientierte Unterstützungssysteme für die Opfer gestärkt werden, denn dies ist ein unverzichtbarer Bestandteil jeder Strategie, die Quote der gemeldeten Straftaten und damit die Wahrscheinlichkeit einer juristischen Verfolgung der Täter zu erhöhen.

Bestimmte Personengruppen sind besonders gefährdet, Straftaten oder Diskriminierung zum Opfer zu fallen. Migranten, Asylbewerber und Flüchtlinge sind beim Zugang zur Justiz in der EU oftmals stark benachteiligt. Dies mag zum einen daran liegen, dass sie die Landessprache möglicherweise nicht ausreichend beherrschen, zum anderen wissen sie eventuell nicht über Opferhilfsdienste und die formalen Verfahren Bescheid. Außerdem verzichten Migranten in einer irregulären Situation eher darauf, gegen sie begangene Straftaten anzuzeigen, weil sie befürchten, dass eine Kontaktaufnahme mit den Behörden ihre Abschiebung zur Folge haben könnte.

Die Migration ist für die EU und die nationale Politik zu einem Dauerthema geworden, der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge meldet die höchste Zahl an Flüchtlingen, Asylbewerbern und Binnenvertriebenen seit dem Zweiten Weltkrieg. Die dramatische Lage im Mittelmeer hat sich verschlimmert, im Jahr 2014 starben bei dem Versuch, das sichere Europa zu erreichen, mehr als 3 000 Menschen auf See. Die Zahl der auf See Geretteten oder Aufgegriffenen hat sich 2014 gegenüber dem Vorjahr vervierfacht, wobei die meisten aus dem kriegszerrütteten Syrien stammten. Wie die FRA in diesem Bericht vorschlägt und in einem Anfang 2015 veröffentlichten FRA Fokus weiter ausführt, müssen die EU-Mitgliedstaaten Menschen, die internationalen Schutzes bedürfen, mehr Möglichkeiten zur legalen Einreise in die EU bieten; zu diesem Ergebnis gelangte auch das Europäische Migrationsforum auf seiner ersten Tagung. Auf diese Weise könnten zahlreiche Menschenleben gerettet werden, was im Zentrum der EU-Grenzpolitik stehen muss.

Zwar hat die EU für von Frontex koordinierte Einsätze auf See neue rechtliche Garantien eingeführt, doch der Grundsatz der Nichtzurückweisung, wonach kein Mensch in ein Land zurückgeschickt werden darf, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht sind, wurde an den Grenzen einiger Mitgliedstaaten weniger streng befolgt als zuvor. Zu häufig werden Personen automatisch inhaftiert, die sich bereits im Hoheitsgebiet der EU befinden und deren Anträge auf internationalen Schutz oder Aufenthaltstitel abgelehnt wurden, sodass sie einem Rückführungsverfahren unterliegen. Das System für die freiwillige Rückkehr hingegen wird nur unzureichend genutzt.

Die Herausforderungen im Bereich der Grundrechte gehen jedoch über die Ankunft der Migranten in der EU hinaus. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen dringend eine umfassende und nachhaltige Migrationspolitik entwickeln, die von Grenzkontrolle und Asyl bis hin zur Integration von Migranten alle Bereiche einschließt. Die 2014 verabschiedete Richtlinie über saisonale Beschäftigung (2014/36/EU) dient dem besseren Schutz einer besonders von Ausbeutung bedrohten Gruppe. Außerdem wurden 2014 der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie der Fonds für die innere Sicherheit mit einer Laufzeit bis 2020 eingerichtet. Diese beiden neuen Finanzierungsinstrumente sollen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht in den Bereichen Migration und Asyl unterstützen, für Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei Migrationsfragen sorgen und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität beitragen. Zugleich ist es unerlässlich, dem negativen Bild von Migranten und Migration, das derzeit in Europa vorherrscht, ein neues, positives Narrativ entgegenzustellen, das die Vorteile der Migration für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Aufnahmeländer in den Vordergrund rückt.

Die gleichberechtigte Teilhabe von Migranten und ihren Nachkommen sowie anderer Angehöriger von Minderheiten an der Gesellschaft stellt in vielen EU-Ländern nach wie vor eine große Herausforderung dar, zugleich bestehen Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt gegen Migranten und Flüchtlinge in der gesamten EU fort. Viele Mitgliedstaaten haben zwar Gegenstrategien und -maßnahmen entwickelt, dennoch gibt es wenige Aufzeichnungen über deren Auswirkungen in der Praxis. Darüber hinaus sind die Integrationsstrategien in der Regel auf die Beschäftigung und den Spracherwerb ausgerichtet, berücksichtigen aber selten übergeordnete Probleme wie soziale Inklusion, gemeinschaftlichen Zusammenhalt, Achtung der Menschenrechte oder politische Teilhabe. Diese Themen müssen wirksamer angegangen werden, um Strategien für die Eingliederung von Migranten und ihren Nachkommen in die Gesellschaft zu entwickeln und zugleich Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz, Vorurteile und Diskriminierung zu bekämpfen.

Eine weitere Gruppe, die besonders stark von sozialer Ausgrenzung bedroht ist, sind Kinder. Während 2014 auf der ganzen Welt der 25. Jahrestag der

UN-Kinderrechtskonvention gefeiert wurde, ist die Lage vieler Kinder nach wie vor prekär. Aktuellen Daten zufolge sind 27,6 % aller Kinder in Europa, also mehr als 26 Millionen, von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Viele Familien mit Kindern haben Schwierigkeiten, ihre Hypothek abzuzahlen oder für Miete, Heizkosten, Schulsachen oder selbst Lebensmittel aufzukommen. Im Zuge der Halbzeitüberprüfung der Ziele von Europa 2020 sollte die EU erwägen, ein gesondertes Ziel für die Verringerung der Kinderarmut einzuführen. Auch im Rahmen des Europäischen Semesters könnten Fortschritte bei der Verwirklichung dieses Ziels überwacht und faktengestützte Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut empfohlen werden.

Der Rechtsschutz für Kinder, die Opfer von Gewalt oder sexuellem Missbrauch sind, sowie von Kindern ohne elterliche Fürsorge wurde im Laufe des Jahres deutlich verbessert und die Regierungspolitik wurde optimiert. Allerdings stehen für diese Maßnahmen in vielen Mitgliedstaaten nicht ausreichend Mittel zur Verfügung, was zu Problemen bei deren Umsetzung führt. Aus diesem Grund haben Kinder, die Opfer von Gewalt sind, eher Schwierigkeiten beim Zugang zur Justiz. Auch auf diesem Gebiet arbeiten die EU und ihre Mitgliedstaaten zwar an Verfahrensgarantien für an Gerichtsverfahren beteiligte Kinder, doch die Umsetzung dieser Rechte in der Praxis stellt vor Gericht nach wie vor eine Herausforderung dar.

Angesichts der Bedeutung dieser Herausforderungen führt die FRA eine Reihe von Forschungsprojekten zum Thema Kinderrechte durch, deren Ergebnisse 2015 veröffentlicht werden sollen. Aus den Daten, welche die FRA 2014 zusammengetragen hat, geht bereits hervor, dass die kinderfreundliche Justiz als Rechtsbegriff zwar oft weithin anerkannt, aber in vieler Hinsicht nur unzulänglich angewendet wird.

Neben diesen zentralen Themen behandelt der diesjährige Jahresbericht zahlreiche weitere Herausforderungen, beispielsweise Fragen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie des Datenschutzes; in zwei Abschnitten wird daran erinnert, dass weder die Gleichbehandlungsrichtlinie noch das Datenschutzreformpaket der EU verabschiedet wurden.

Neu am diesjährigen Jahresbericht sind seine Gliederung und sein Umfang. Während in früheren Jahren die Entwicklungen auf dem Gebiet der Grundrechte auf nahezu 300 Seiten dargelegt wurden, fällt der Bericht dieses Jahr kürzer und knapper aus. Jedes Kapitel schließt mit faktengestützten Schlussfolgerungen, die sich als Grundlage für weiterführende politische Diskussionen über das jeweilige Thema eignen. Die Zusammenstellung und die Überschriften der Kapitel entsprechen weiterhin den Themenbereichen, die der Rat der Europäischen Union im Mehrjahresrahmen der Agentur benannt hat. Im Gegensatz zu früheren Jahren wurden für den Jahresbericht einzelne Themen für eine tiefer gehende Analyse herausgegriffen. Jedes Kapitel behandelt drei Schwerpunktthemen, die mit der Thematik des Kapitels zusammenhängen, enthält eine Zeitleiste mit Entwicklungen während des Jahres, stellt vielversprechende Praktiken vor und schließt mit einer Liste von Empfehlungen der FRA. Das Kapitel „EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen" entfällt. Damit ist die FRA aber keinesfalls von ihrer langjährigen Überzeugung abgerückt, dass die Grundrechte und das Unionsrecht im internationalen Zusammenhang betrachtet werden müssen. Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Europarat und den Vereinten Nationen werden nach wie vor in der Zeitleiste jedes Kapitels aufgeführt. Darüber hinaus werden einschlägige Daten zu internationalen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte unter http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert. Eine weitere Neuerung des diesjährigen Jahresberichts besteht darin, dass in der gedruckten Ausgabe im Interesse der Kürze und Zugänglichkeit auf die Quellenangaben verzichtet wurde, während im Internet nach wie vor eine vollständig kommentierte Fassung zur Verfügung steht, in der die Quellenangaben für sämtliche Kapitel in Endnoten aufgeführt werden.

Die FRA wünscht allen Lesern eine anregende Lektüre und blickt mit Interesse Ihren Rückmeldungen (annualreport@fra.europa.eu) zum neu gestalteten Jahresbericht entgegen.

Durchgängige Einbeziehung der Grundrechte: Auf Worte Taten folgen lassen

Weitere empirische Erkenntnisse im Grundrechtebereich sind wichtig, um verlaessliche Aussagen darueber treffen zu koennen, wie es um den Schutz der Grundrechte steht – und dies nicht nur „auf dem Papier" sondern auch in der Praxis. Die Grundrechte gehören zu den in den EU-Verträgen aufgeführten Werten, auf die sich die Union gründet. Sie sind Mindeststandards, die die EU-Institutionen und EU-Mitgliedstaaten nicht nur erfüllen und fördern müssen, sondern über die sie auch Rechenschaft ablegen müssen. Eine durchgängige Einbeziehung der Grundrechte kann es ermöglichen, auf Worte Taten folgen zu lassen, vor allem wenn dies mit relevanten Indikatoren verbunden wird. Demzufolge hat die FRA rechtebasierte Indikatoren in einigen ihrer Zuständigkeitsbereichen entwickelt, wie z.B. Indikatoren für die Rechte des Kindes, für die Integration der Roma und für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mit diesen Indikatoren können der soziale, wirtschaftliche und politische Zustand sowie die Ergebnisse der Bemühungen für die Umsetzung politischer Ziele und Politikzyklen, z. B. des Europäischen Semesters, beurteilt werden, d.h. rechtebasierte Indikatoren helfen zu beurteilen, ob konkrete Maßnahmen ihr Ziel erreicht haben. Insofern tragen sie zu einem besseren Verständnis der treibenden und hemmenden Kräfte bei der Umsetzung von Politiken bei. Im Hinblick auf die Grundrechte ermöglicht dies eine bessere Rechtsetzung und transparentere Politikgestaltung, da Entscheidungsträger und -trägerinnen für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden können. Langfristig wird dies die demokratische Legitimität europäischen Regierens stärken und zur Etablierung einer Grundrechtekultur führen.

Grundrechte im Vordergrund

Das Jahr 2014 war in der Europäischen Union (EU) von den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Ernennung der neuen Europäischen Kommission geprägt. Bei seinem Amtseid am 10. Dezember 2014 bekräftigte der neue Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Zusage der Europäischen Kommission, die EU-Charta der Grundrechte in allen EU-Politikbereichen zu beachten und einzuhalten.

„[E]s ist ein Eid, mit dem wir unsere Unabhängigkeit und die Achtung vor unserer Grundrechtecharta bekunden. Dies ist die feste politische Zusage des gesamten Kollegiums, die Charta in allen EU-Politikbereichen, für die die Kommission zuständig ist, zu beachten und einzuhalten. Dies ist keine bloße Formalität – was wir sind, sind wir aufgrund unserer Werte."

Europäische Kommission (2014), „Juncker-Kommission leistet Amtseid vor dem Europäischen Gerichtshof", *Pressemitteilung, Luxemburg, 10. Dezember 2014*

Diese überzeugenden Worte spiegeln die Zusicherung der EU wider, ihre Anstrengungen zur Wahrung der Grundrechte durch rechtliche und politische Maßnahmen fortzusetzen.

Die Grundrechte haben in der EU zunehmend an Bedeutung gewonnen (weitere Einzelheiten siehe Kasten „Durchgängige Einbeziehung der Grundrechte in der EU", S. 12). Artikel 3 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV),[1] der den Binnenmarkt der EU als Ausgangspunkt festlegt, betont, dass es das Ziel der Union ist, ihre Werte zu fördern, und Absatz 3 dieses Artikels besagt: „Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes." Dies ist eine Aufforderung, die Grundrechte in alle Politikbereiche der EU einzubeziehen.

Die Institutionen der EU sind verpflichtet, die EU-Charta der Grundrechte in allen Bereichen, in denen sie tätig

sind, einzuhalten. Auch die EU-Mitgliedstaaten müssen der Charta entsprechen, wenn sie beispielsweise gesetzliche oder politische Maßnahmen ergreifen oder Beschlüsse fassen, die auf Unionsrecht basieren oder die Bereiche betreffen, in denen Unionsrecht gilt.[2] Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen

Durchgängige Einbeziehung der Grundrechte in der EU

Die Grundrechte sind ein wesentlicher Bestandteil der in Artikel 2 EUV aufgeführten Werte, auf die sich die Union gründet. Wie die internationalen Menschenrechte stellen auch die Grundrechte Mindeststandards dar, denen die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet sind. Staaten müssen, um die Menschen- und Grundrechte zu achten, zu schützen und zu bewahren – wie dies in der Erklärung und im Aktionsprogramm von Wien aus dem Jahr 1993* festgeschrieben ist –, jede Handlung unterlassen, durch die diese Rechte verletzt werden könnten, und sie müssen sicherstellen, dass Menschen- und Grundrechtsverletzungen verhindert und Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. Die Staaten müssen aber auch dafür sorgen, dass Menschen- und Grundrechten Aufmerksamkeit gewidmet wird, und entsprechende Ressourcen dafür bereitstellen.

Seit jeher wurden Menschenrechte in den Beziehungen der EU mit Drittstaaten in den Vordergrund gerückt, insbesondere gegenüber Staaten, die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben. Es besteht eine zunehmende Bereitschaft, auf Worte Taten folgen zu lassen und Anstrengungen zu verstärken, um Menschenrechte bzw. Grundrechte innerhalb der EU wirksamer und systematischer zu schützen und zu fördern. Von der frühen Rechtsprechung des EuGH in den 1960er-Jahren über den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1999, der die Menschenrechte ausdrücklich ins Zentrum der Werte der EU stellte, bis hin zum Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat, hat die EU ihre Verpflichtung, Grundrechte innerhalb ihrer Grenzen zu schützen, kontinuierlich erweitert.**

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die EU-Charta der Grundrechte als Primärrecht rechtsverbindlich – und somit EU-Verträgen gleichgestellt – und für alle EU-Institutionen sowie für die EU-Mitgliedstaaten anwendbar, wenn diese Maßnahmen ergreifen, die in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Charta umfassender ist als die Europäische Menschenrechtskonvention. Sie enthält neben bürgerlichen und politischen Rechten auch wirtschaftliche und soziale Rechte und deckt damit das gesamte Spektrum ab, wobei alle Rechte im EU-System auf gleicher Stufe stehen. Im Rahmen des Systems des Europarates werden wirtschaftliche und soziale Rechte durch ein weiteres Menschenrechtsinstrument geschützt, die Europäische Sozialcharta (ESC).

Aus diesem Grund lässt sich heute feststellen, dass Grundrechte stets einen zentralen Aspekt aller EU-Angelegenheiten darstellen. Da sich die EU-Institutionen in ihren inneren und äußeren Angelegenheiten zunehmend einer Grundrechtekultur verschreiben, wird die EU-Charta der Grundrechte zu einem wesentlichen Element im normativen Kern sämtlicher Tätigkeiten der EU. Die Charta wandelt sich somit von einem „schmückenden Beiwerk" zu einer „Grundrechteordnung".***

Der für Grundrechte zuständige Erste Vizepräsident der Kommission, Frans Timmermans, wies ebenfalls darauf hin, wie wichtig es ist, Grundrechte durchgängig einzubeziehen und eine „Kultur" zu schaffen, von der sich die EU und die Mitgliedstaaten leiten lassen sollten. Bei seinem Amtseid betonte er, dass die Kommission dem europäischen Interesse dienen solle:

> *„[...] das heißt, Verbesserungen für die Bürgerinnen und Bürger zu bewirken. Darum werden wir uns auf die großen Prioritäten konzentrieren – Wachstum, Arbeitsplätze und Investitionen. Indem wir jeden unserer Vorschläge auf seine Vereinbarkeit mit der Charta prüfen, bringen wir die Grundrechtekultur voran, die sich in der EU entwickelt hat und die die nationalen Grundrechtssysteme nicht ersetzen, sondern ergänzen soll."****

* *Vereinte Nationen, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte,* Vienna Declaration and Programme of Action (1993), *Internationale Menschenrechtskonferenz, Wien, 25. Juni 1993; siehe auch* International Human Rights Law.

** *Siehe beispielsweise FRA (2012),* Grundrechte im Mehrebenensystem: Die Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 11 f.*

*** *Toggenburg, G. N. (2015),* „The EU Charter: Moving from a European fundamental rights ornament to a European fundamental rights order*" in: Palmisano, G. (Hrsg.),* Making the Charter of Fundamental Rights a living instrument*, Leiden, Brill.*

**** *Europäische Kommission (2014),* Juncker-Kommission leistet Amtseid vor dem Europäischen Gerichtshof*, Pressemitteilung, Luxemburg, 10. Dezember 2014.*

Union (EuGH) – insbesondere die Rechtssache C-617/10 *Åkerberg Fransson* – hat gezeigt, dass diese Verpflichtung im weiteren Sinne auszulegen ist.[3]

Der Fokus des diesjährigen Jahresberichts der FRA untersucht schwerpunktmäßig, wie sich Einhaltung und Förderung der Grundrechte der EU mittels fundierter Methoden stärken lassen, mit deren Hilfe Entwicklungsfortschritte in Politik und Gesetzgebung präziser und systematischer bewertet werden können. Die FRA hat bereits umfangreiche Belege in Form statistischer Daten und qualitativer Informationen zusammengetragen sowie in ihren Zuständigkeitsbereichen Rahmen rechtebasierter Indikatoren geschaffen. Diese konzentrieren sich auf spezielle Fragestellungen und werden daher isoliert angewendet, wodurch die Möglichkeiten, wichtige Grundrechtsfragen generell einzubeziehen, beschränkt sind. Die Entwicklung und Anwendung von Indikatoren könnte systematischer erfolgen, um eine faktengestützte Politikgestaltung in den maßgeblichen EU-Politikzyklen zu fördern. Zugleich sollte eine „Grundrechtekultur" propagiert werden, was zu einer stärkeren Sensibilisierung von „Pflichtenträgern"[4] und „Rechteinhabern" beitragen könnte. Dieses Ziel könnte mithilfe eines systematischeren und umfangreicheren Einsatzes rechtebasierter Indikatoren erreicht werden, anhand derer sich feststellen lässt, inwiefern politische Entscheidungen bestimmten grundrechtlichen Standards entsprechen.

Diese kurze Einführung soll die Tatsache unterstreichen, dass die Grundrechte im Zentrum der EU-Maßnahmen stehen. Der folgende Abschnitt beschreibt die Erfahrungen der FRA mit der Entwicklung und Überprüfung rechtebasierter Indikatoren. In diesem Zusammenhang werden zwei Beispiele näher beleuchtet: Indikatoren, die sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen beziehen, und Indikatoren für die Integration der Roma. Der dritte Abschnitt befasst sich damit, wie ein System transparenter Indikatoren für die Bewertung und Gestaltung politischer Maßnahmen hilfreich sein und obendrein zu erhöhter Transparenz und mehr Bürgerengagement beitragen kann.

„Was gemessen wird, wird auch erledigt": Erfahrung mit Grundrechtsindikatoren

„Was gemessen wird, wird auch erledigt."[5] Die Präambel der Gründungsverordnung der FRA (Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates) hält fest, dass eine bessere Kenntnis und eine umfassendere Sensibilisierung für die Grundrechtsproblematik in der Union dazu beitragen, die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu gewährleisten. Tatsächlich wurde die FRA gegründet, um zur Erfüllung dieser Zielsetzung beizutragen, indem sie Informationen und Daten zu Grundrechtsangelegenheiten bereitstellt und verbreitet. Die FRA nimmt diese Aufgabe wahr, indem sie vergleichbare statistische Daten sammelt und analysiert, Studien durchführt, Berichte und Untersuchungen (politikorientiert sowie politisch relevant) veröffentlicht und diese Informationen den wichtigsten Interessengruppen, den EU-Institutionen sowie den Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt. Sie erfüllt somit die Anforderungen der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten, die im Mehrjahresrahmen der FRA und in Ad-hoc-Anfragen enthalten sind.

Im Zuge der Ermittlung, Sammlung und Analyse der relevanten Daten wurde es notwendig, Orientierungshilfen in Form von Indikatoren zu entwickeln, die den Stand und die Ergebnisse der Anstrengungen zur Umsetzung jener politischen Ziele widerspiegeln, die Grundrechtsstandards erfüllen. Auf Anfrage der Europäischen Kommission begann die FRA im Jahr 2007 deshalb mit der Entwicklung eines Indikatorrahmens, der als Leitfaden für die Sammlung und Analyse von Daten im Bereich der Rechte des Kindes dienen sollte. Im Anschluss folgte die Entwicklung von Indikatorrahmen in den Bereichen Rechte von Menschen mit Behinderungen und Integration der Roma.

Es steht außer Frage, dass Indikatoren notwendig sind, um die Umsetzung jedes Prozesses zu begleiten. Organisationen, seien es private Unternehmen oder öffentliche Behörden, gründen ihre strategischen Entscheidungen auf sogenannten Leistungsindikatoren. Diese Indikatoren werden je nach zu erfüllender Zielsetzung aus einer großen Palette möglicher Indikatoren ausgewählt. Mittels sorgfältig ausgewählter Indikatoren können Organisationen ihre Leistung besser messen und sich auf Verbesserungen konzentrieren, die zur Erfüllung der strategischen Ziele notwendig sind. Unternehmen können ihre Absätze oder Umsätze, aber auch stärker fachbezogene Einzelheiten wie beispielsweise Finanzen überprüfen. Die rund 40 EU-Agenturen in Europa, zu denen auch die FRA zählt, haben sich verpflichtet, im Rahmen ihrer Arbeit Leistungsindikatoren als Orientierungshilfe einzusetzen.[6]

Indikatoren, die unterschiedlichen Zwecken dienen, bieten eine Art Richtschnur für die zu erfüllenden Aufgaben in vielen Bereichen. Auf globaler Ebene findet sich eine breite Palette von Indikatorsystemen, die weitgehend mit Menschenrechten in Zusammenhang stehen. Einige konzentrieren sich auf bestimmte Bereiche wie Umwelt oder nachhaltige Entwicklung, während andere wiederum Indizes erstellen, die aggregierte Indikatoren sowie Ranglisten zur Leistung von Staaten zu einer Reihe von Menschenrechten umfassen. Zu den bekannteren Indikatorgruppen zählen die Millennium-Entwicklungsziele und ihr Vorgänger, die Nachhaltigen Entwicklungsziele.[7] Der Index der menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen (UN) ordnet Länder nach bestimmten

Aspekten wie Lebenserwartung oder Schulbildung unter Verwendung des Bruttonationaleinkommens (BNE), das in Kaufkraftparitäten (KKP) umgerechnet wird, um die unterschiedlichen nationalen Preisniveaus auszugleichen.[8] Die Vereinten Nationen haben außerdem einen Wohlstandsindikator entwickelt, der Aspekte wie beispielsweise Bildung und Gesundheit als Geldwert ausdrückt. Auch die Weltbank deckt eine Reihe von Themen – wie Regierungsführung und Justiz – mithilfe von Indikatoren ab.[9] Zu den maßgeblichen Nichtregierungsinitiativen zählt das Weltjustizprojekt, das einen weltweiten Vergleich der Rechtsstaatlichkeit von Ländern anstellt.[10] Die Weltbank erstellte außerdem eine Studie, die speziell die Verwendung von Menschenrechtsindikatoren im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eingehend untersucht. Daraus geht hervor, dass die Bedeutung dieser Indikatoren sowohl darin liegt, die konzeptionelle Diskussion über die Einhaltung der Menschenrechte mit der Umsetzungspraxis zu verbinden als auch darin, auf diese Weise die durchgängige Einbeziehung der Menschenrechte zu fördern.

> *„Warum sind Menschenrechtsindikatoren wichtig? Zunächst verbinden sie die konzeptionelle Diskussion über die Einhaltung der Menschenrechte mit der Umsetzungspraxis. Sie verknüpfen die normative Ebene internationaler rechtlicher Verpflichtungen mit der praktischen Ebene empirischer Daten. Auf einer anderen Ebene lässt der Einsatz von Menschenrechtsindikatoren in der Entwicklungspraxis gewissermaßen darauf schließen, dass Menschenrechte berücksichtigt oder Anstrengungen zur Einbeziehung von Menschenrechten unternommen werden."*
>
> *Weltbank, McInerney-Lankford, S. und Sano, H.-O., (2010),* Human rights indicators in development: An introduction*, Washington DC, The World Bank, S. 14*

In der EU setzen einige Mitgliedstaaten Indikatoren ein, um politische Entscheidungen zu treffen, die in Zusammenhang mit Menschenrechten stehen. Im **Vereinigten Königreich** beispielsweise bietet der 2011 vom Ausschuss für Gleichbehandlung und Menschenrechte veröffentlichte Rahmen für die Messung von Menschenrechten ein „analytisches Instrument" zur Bereitstellung von Fakten für Menschenrechtsanalysen und bewertungen, womit der Nachfrage nach einer umfassenden faktischen Grundlage zur Bewertung der Einhaltung von Menschenrechten und von Fortschritten bei ihrer Umsetzung entsprochen werden kann.[11] In **Portugal** hat der nationale Menschenrechtsausschuss ein themenübergreifendes Projekt zur Ausarbeitung von Indikatorlisten für das Recht auf Bildung sowie das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person in die Wege geleitet, um die Umsetzung dieser Rechte auf nationaler Ebene zu bewerten und Berichte für die Einrichtungen zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechtsverträge zu erstellen.[12] In **Schweden** verwendet die Inklusionsagentur zur Überprüfung der Situation von Menschen mit Behinderungen indikatorbasierte Modelle, während der schwedische Bürgerbeauftragte diese Modelle zur Beurteilung der Situation von Kindern nutzt.[13] Der European Council on Foreign Relations, ein internationaler Think-Tank, führt eine Scorecard zur europäischen Außenpolitik (*European Foreign Policy Scorecard*), die zeigt, in welchen Bereichen die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten sowie die EU-Organe eine Vorreiterrolle bei außenpolitischen Themen einnehmen und wo sie zurück bleiben.[14]

Auch die EU setzt in mehreren Bereichen Indikatoren ein. Dies führt zu zugänglichen und präzisen, auf Daten basierenden Übersichten, beispielsweise zur Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten. Ein Beispiel dafür ist der EU-Binnenmarktanzeiger.[15] Auch im Bereich der Politik der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklung unternimmt die EU Anstrengungen zur Messung von Ergebnissen anhand von Indikatoren.[16] Ein weiteres Beispiel ist das Scoreboard des Warnmechanismusberichts. Dieses liefert Fakten für den Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission, der in die Beratungen des Europäischen Semesters einfließt und zahlreiche wirtschaftliche und soziale Indikatoren einsetzt, beispielsweise den Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung. Des Weiteren nutzt das EU-Justizbarometer, das Teil des Jahreswachstumsberichts ist, für Grundrechte maßgebliche Indikatoren – wie den Zugang zur Justiz –, um so die Qualität und Effizienz der Justizsysteme und die Unabhängigkeit der Justiz zu messen.

Rechtebasierte Indikatoren, die mit einem normativen Rahmen wie beispielsweise der EU-Charta der Grundrechte verknüpft sind, messen jedoch mehr als nur Ergebnisse. Mit ihrer Hilfe lassen sich bestimmte Aktionen oder Maßnahmen bewerten, die der Erfüllung spezifischer Ziele dienen. Dies ermöglicht ein besseres Verständnis der Antriebsfaktoren oder Hindernisse bei der Umsetzung politischer Maßnahmen, wodurch auch Entscheidungen über die Auszahlung von nationalen oder EU-Fördermitteln erleichtert werden können. Wie weiter unten dargelegt, ist ein solches Unterfangen, obwohl notwendig, doch äußerst komplex. Die Errichtung eines konstanten Rahmens für rechtebasierte Indikatoren weist jedoch zahlreiche positive Effekte auf, insbesondere im Hinblick auf eine verbesserte Rechenschaftspflicht und Transparenz, was die Vorgehensweise von Pflichtenträgern betrifft. Diese Faktoren können einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimität leisten.

Entwicklung von Grundrechtsindikatoren: die Arbeit der FRA

„Menschenrechtsindikatoren sind hilfreiche Instrumente zur Analyse der Menschenrechtssituation in einem Staat sowie für den Austausch bewährter Praktiken und institutioneller Lösungen innerhalb eines Staates und zwischen Mitgliedstaaten, die für Behörden auf kommunaler und regionaler Ebene von Interesse sein können."

Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, Monitoringausschuss (2011), Entwicklung von Indikatoren zur Schärfung des Bewusstseins für Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene,*CG(21)10, 6. Oktober 2011*

Die FRA nimmt folgende Aufgabe wahr: „[S]ie entwickelt in Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten Methoden und Standards, um eine bessere Vergleichbarkeit, Objektivität und Verlässlichkeit der Daten auf europäischer Ebene zu erzielen".[17] Indikatoren sind ein Instrument, das Anhaltspunkte über die Art der zu erhebenden Daten und die Methoden der Datenerhebung bietet, die für die Politik relevant sind. Auf Ersuchen der Europäischen Kommission begann die FRA mit der Entwicklung von Indikatoren für die Rechte des Kindes. 2010 veröffentlichte die FRA einen Bericht, dem 2012 ein weiterer Satz von Indikatoren zum Familienrecht folgte.[18] Im Zuge der Ersuchen vonseiten der Kommission sowie infolge der Zusammenarbeit mit der Kommission hat die FRA ihre Arbeit auf diesem Gebiet fortgesetzt. Indikatoren für die Integration der Roma[19] und die Rechte von Menschen mit Behinderungen[20] befinden sich in unterschiedlichen Entwicklungsphasen, und mit der Entwicklung von Indikatoren für die Integration von Migranten wird gerade begonnen. Im Zuge ihrer Arbeit hat die FRA hinsichtlich der Entwicklung von Indikatoren die folgenden vier Lehren gezogen.

Erstens: Indikatoren müssen in einem Beratungsprozess mit den Akteuren vereinbart werden, die mittels dieser Indikatoren bewertet werden sollen. Um einen breiten Konsens durch partizipative Prozesse sicherzustellen, die fundierte Informationen liefern, sind in erster Linie „Pflichtenträger", d. h. EU-Institutionen und Mitgliedstaaten, einzubeziehen, aber auch andere Interessengruppen, die „Rechteinhaber" vertreten, wie Sozialpartner und die Zivilgesellschaft.

Die Einhaltung der Grundrechte bewerten

Daten, mit denen soziale Indikatoren unterlegt sind, beispielsweise diejenigen, die bereits in das Europäische Semester Eingang gefunden haben, können nützliche Informationen zu grundrechtsbezogenen Aspekten liefern, wie Gleichstellung der Geschlechter und Einfluss des Alters. Allerdings können Unterschiede bei individuellen Eigenschaften, die durch sekundäres Unionsrecht gegen Ungleichbehandlung geschützt sind, wie Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Glaube, Behinderung oder sexuelle Ausrichtung anhand dieser Daten nicht gemessen werden, da entsprechende Informationen auf EU-Ebene nicht verfügbar sind. Solche Daten werden aber benötigt, um die Verwirklichung der Grundrechte sowie den Bedarf an zielgerichteten sozialen Schutzmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Inklusion zu bewerten. Die FRA hat entsprechende Daten zur sozioökonomischen Situation, zu Diskriminierungserfahrungen und zur kriminellen Viktimisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen erhoben, die nicht vom Europäischen Statistischen System erfasst werden, wie Roma oder andere Gruppen von Migranten oder nationalen ethnischen und/oder religiösen Minderheiten sowie Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender- und intersexuelle Personen.

Im Bereich der Integration der Roma hat die FRA die gesammelten Daten in ihren Erhebungen nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselt. Die FRA stellte diese Daten der Europäischen Kommission zur Verfügung, damit diese sie in ihrer Evaluierung der nationalen Strategien zur Integration der Roma in breitem Umfang nutzen konnte, wodurch die Daten in die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters einflossen. EU-Agenturen wie die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound), das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und die Europäische Umweltagentur (EUA) verfügen ebenfalls über Daten, die, wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen, für eine umfassendere Reihe sozialer Indikatoren in Verbindung mit Grundrechten relevant sein können, beispielsweise Indikatoren in Bezug auf Qualität der Arbeit, Grad der Kinderarmut, Zugang zu medizinischer Versorgung und Obdachlosigkeit. Eine Palette von Daten, Kenntnissen und Fachwissen, die für Grundrechtsangelegenheiten und Fragen der Rechtsstaatlichkeit maßgeblich sind, steht außerdem über diverse Quellen zur Verfügung, darunter die Berichte der Überwachungsgremien des Europarates, die Ergebnisse der Arbeit der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), der Venedig-Kommission, der UN-Organe – wie das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), die Weltbank, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) – und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie von der Zivilgesellschaft, beispielsweise von den Mitgliedern der Semesterallianz, erhobene Daten.

Zweitens: Indikatoren müssen auf strengen methodischen Kriterien und Grundsätzen beruhen, wie jene der Untergruppe „Indikatoren" des Ausschusses für Sozialschutz.[21]

Drittens: Für Indikatoren muss eine eindeutige normative Auslegung existieren. Im Hinblick auf Grundrechte müssen sich Indikatoren auf Unionsrecht – einschließlich der EU-Charta der Grundrechte – sowie auf internationale Standards beziehen, die von den EU-Mitgliedstaaten und, im Falle des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK), von der EU anerkannt wurden.

Viertens: Indikatoren sind umgehend und wirksam mit den maßgeblichen Daten zu unterlegen. Dies kann eine komplexe Aufgabe sein, die qualitative Nachweise – zum Beispiel Analyse der Gesetzgebung, der Rechtsprechung, von Strategien oder Aktionsplänen – sowie quantitative Daten, wie offizielle Statistiken oder Ergebnisse aus wissenschaftlich validierten Forschungsarbeiten, umfasst.

Bei der Erarbeitung von Indikatoren in diesem Bereich hat die FRA mit einem der maßgeblichsten Akteure, der sich bereits früh mit Indikatoren befasst hat, zusammengearbeitet, dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR). Laut Definition des OHCHR stellt ein Menschenrechtsindikator eine bestimmte Information über den Status oder den Zustand eines Objekts, eines Ereignisses, einer Aktivität oder eines Ergebnisses dar.

> *„Ein Menschenrechtsindikator ist eine bestimmte Information über den Status oder den Zustand eines Objekts, eines Ereignisses, einer Aktivität oder eines Ergebnisses, die mit Menschenrechtsnormen und standards in Bezug gebracht werden kann, die sich mit Menschenrechtsgrundsätzen und belangen befasst und diese widerspiegelt und die eingesetzt werden kann, um die Förderung und Umsetzung von Menschenrechten zu bewerten und zu überwachen."*
>
> *Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) (2012),* Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, *S. 16*

Um mithilfe solcher Indikatoren eine kohärente und umfassende Sicht auf die Umsetzung von Grundrechten zu erlangen, bedarf es eines Rahmens, in den diese Indikatoren eingebettet werden können. Das OHCHR entwickelte einen solchen Rahmen für die Bewertung der Einhaltung der Menschenrechte, der als Instrument dient, mit dem sowohl die Ergebnisse

Abbildung 0.1: Indikatorrahmen: Struktur-Prozess-Ergebnis

Struktur	Rechtlicher, politischer und institutioneller Rahmen	Bekenntnis	Bekenntnis zu internationalen Menschenrechtsnormen Bestehende Rechtsvorschriften Angenommene politische Maßnahmen, Strategien, Aktionspläne und Leitlinien Institutioneller Rahmen Beschwerde- und Unterstützungsmechanismen sind vorhanden	Pflichtenträger
Prozess	Umsetzung politischer Maßnahmen, Wirksamkeit von Beschwerdemechanismen und Unterstützungssystemen	Anstrengung	Mittelzuweisungen Umsetzung von politischen Maßnahmen, Strategien, Aktionsplänen und Leitlinien Wirksamkeit von Beschwerde- und Unterstützungsmechanismen	Pflichtenträger
Ergebnis	Situation in der Praxis – verwirklichte Rechte	Ergebnisse	Tatsächliche Kenntnis der Rechte Tatsächliche Wirksamkeit von politischen und anderen Maßnahmen Tatsächliche Verstöße Vergleichsdaten	Rechteinhaber

Quelle: *FRA, 2015; gestützt auf Angaben des OHCHR (2012),* Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, *Genf, Vereinte Nationen*

als auch die Anstrengungen zur Erzielung dieser Ergebnisse bewertet werden können.

Dieser Rahmen, der nun auch von der FRA angewendet wird, legt drei Kategorien von Indikatoren fest, mit denen das Bekenntnis, die Anstrengungen sowie die Ergebnisse der Pflichtenträger im Hinblick auf die Erfüllung von Grundrechtsverpflichtungen erfasst werden können.[22] Bei diesen drei Kategorien oder Ebenen handelt es sich um strukturelle Indikatoren, Prozessindikatoren und Ergebnisindikatoren. Mit diesen Indikatoren werden jeweils der rechtliche und politische Rahmen, die Umsetzung politischer Strategien und die Wirksamkeit von Maßnahmen, Beschwerdemechanismen und Unterstützungssystemen sowie die praktische Situation bei der Verwirklichung von Rechten erfasst (Abbildung 0.1).

Strukturelle Indikatoren und Prozessindikatoren sind hilfreich zur Messung der Anstrengungen, die zur Erzielung von Ergebnissen unternommen werden, nicht zuletzt für soziale und wirtschaftliche Rechte, von denen einige unter Umständen nur allmählich verwirklicht werden. Diese Anstrengungen umfassen spezifische Maßnahmen sowie Mittelzuweisungen zur Umsetzung dieser Maßnahmen. Solche Indikatoren könnten hilfreich sein, um die Zuweisung von nationalen und EU-Finanzmitteln für die soziale Eingliederung und den sozialen Schutz zu bewerten, da sie zusätzliche Informationen über die Umsetzung von Ex-ante-Konditionalitäten der auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung bezogenen Regelungen des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds liefern könnten.

Beispiel für rechtebasierte Indikatoren für die Integration der Roma

Als Reaktion auf die Mitteilung der Europäischen Kommission zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma hat jeder Mitgliedstaat seit 2011 eine nationale Strategie zur Integration der Roma oder ein entsprechendes politisches Maßnahmenpaket entwickelt.[23] In dieser Mitteilung wurde die FRA zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten aufgefordert, um diese bei der Entwicklung von Überwachungsverfahren zu unterstützen, mit denen die in der EU erzielten Fortschritte gemessen werden können. Daraufhin hat die FRA 2011 in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission – vor allem mit der Generaldirektion Justiz und Verbraucher und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration – eine Arbeitsgruppe zu Indikatoren für die Integration der Roma eingerichtet, in die auch andere Interessengruppen wie Eurostat, Eurofound, die Weltbank, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europarat, der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) und der norwegische Finanzierungsmechanismus *Norway Grants* sowie Open Society Foundations einbezogen wurden. Die Arbeitsgruppe, der 17 EU-Mitgliedstaaten angehören, kam erstmals 2012 zusammen und hat sich seitdem sechs Mal getroffen.

Diese Arbeitsgruppe entwickelte nach und nach eine Reihe allgemeiner Schlüsselindikatoren für die Integration der Roma. 2014 wurden diese Indikatoren testweise mit maßgeblichen, nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselten Daten unterlegt, soweit dies möglich war. Gleichzeitig wurden die statistischen Ämter einiger Mitgliedstaaten stärker einbezogen, um Methoden zu ermitteln, damit sich solche Daten mithilfe ethnischer Identifikatoren oder anderer Mittel generieren lassen. Die Indikatoren basieren auf dem zuvor beschriebenen S-P-O-Modell (Struktur-Prozess-Ergebnis) und zeigen, inwieweit die im EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma und in der Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma[24] formulierten politischen Ziele umgesetzt wurden; sie zeigen außerdem Fortschritte bei der Umsetzung weiter gefasster politischer Ziele auf, einschließlich jener, die in der Strategie Europa 2020[25] dargelegt wurden. Die Indikatoren decken die politischen Kernbereiche für die Integration der Roma ab, d. h. Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum, sowie weitere Aspekte wie Nichtdiskriminierung und Kenntnis der eigenen Rechte.

Anhand von strukturellen Indikatoren lässt sich erkennen, in welchem Grad die Zusagen und die politischen Ziele in Bezug auf die Integration der Roma mit den maßgeblichen Grundrechtsstandards in Einklang stehen und in welchem Maß sie zur Einhaltung dieser Standards beitragen. Im Bereich Bildung beispielsweise werden die Mitgliedstaaten in der Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma dazu aufgefordert, die Gleichbehandlung von Roma-Kindern zu gewährleisten sowie dafür zu sorgen, dass Roma-Kinder uneingeschränkten Zugang zu hochwertiger allgemeiner Schulbildung haben. Weiterhin sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Roma-Schüler zumindest die Pflichtschulbildung abschließen. Mit strukturellen Indikatoren kann bewertet werden, ob gesetzliche und politische Bestimmungen vorhanden sind, die das Recht auf hochwertige Bildung für Roma garantieren. Beispiele dafür sind nationale Strategien zur Integration der Roma und allgemeine politische Strategien, die Umsetzung eines gleichberechtigten Zugangs zu Bildung für Roma-Kinder im Hinblick auf spezielle auf das Recht auf Bildung bezogene Menschenrechtsstandards (wie die EU-Charta der Grundrechte) sowie auf andere EU- und nationale und internationale Instrumente (z. B. die Europäische Sozialcharta) angehen. Es obliegt den zuständigen Behörden, beispielsweise der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge, zu bewerten, in welchem Maß gesetzliche

Bestimmungen und politische Maßnahmen diese Standards erfüllen.

Prozessindikatoren können politischen Entscheidungsträgern Informationen über die Herausforderungen bei der Umsetzung von Maßnahmen und Strategien liefern. Mithilfe von Prozessindikatoren lässt sich feststellen, ob die Art und Weise, wie die Strategien und Maßnahmen umgesetzt werden, zu den gewünschten Ergebnissen führt, und sie können dabei helfen, mögliche Defizite bei der Umsetzung zu ermitteln. Die Prozessindikatoren für die Integration der Roma beziehen sich auf die in der Empfehlung des Rates vorgeschlagenen Maßnahmen, die sich jeweils in den Zielen der nationalen Strategien zur Integration der Roma widerspiegeln. In den meisten Fällen bedarf es mehrerer Maßnahmen, um die Ziele zu erreichen. Das Ergreifen der laut Empfehlung erforderlichen Maßnahmen ist eine notwendige Voraussetzung, reicht jedoch für eine Veränderung nicht aus. Die Maßnahmen müssen durch Ressourcen (Input) ergänzt werden, die später genutzt werden und dadurch zu unmittelbaren Ergebnissen (Output) führen. Dieser Aspekt wird ebenfalls im Indikatorrahmen abgebildet. Die tatsächlichen Ergebnisse in der Praxis und die Einhaltung von Rechten werden anschließend mithilfe der Ergebnisindikatoren erfasst. Im Bildungsbereich beispielsweise könnten mithilfe von Prozessindikatoren konkrete Maßnahmen und entsprechende Ressourcen zu folgenden Zielen untersucht werden: Abschaffung jeglicher schulischer Segregation, Abschaffung jeglicher Einweisung von Roma-Schülern in Förderschulen, Verringerung der Zahl der Schulabbrecherquote, Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität frühkindlicher Erziehung und Betreuung, Einsatz integrativer Unterrichts- und Lernmethoden, Förderung einer stärkeren Einbindung der Eltern und Erweiterung des Zugangs zum zweiten Bildungsweg und zur Erwachsenenbildung. Inwieweit diese spezifischen Maßnahmen bei der Erreichung von politischen Zielen und der Einhaltung von Grundrechtsstandards maßgeblich sind, müssten wiederum die zuständigen Behörden beurteilen, wobei in diesem Fall auch die FRA einbezogen werden könnte.

Mithilfe von Ergebnisindikatoren kann anschließend der Erfolg oder Misserfolg der unternommenen Anstrengungen bewertet werden. Sie erfassen den Stand der tatsächlichen Verwirklichung der Grundrechte, worin letztendlich der gesamte Prozess gipfelt – von rechtlichen und politischen Bekenntnissen über die Maßnahmen, die zur Umsetzung dieser Bekenntnisse erforderlich sind, bis hin zur schlussendlichen Wahrnehmung eines Rechts. Dabei kann nicht immer davon ausgegangen werden, dass diese Ergebnisse eine kurzfristige Veränderung zeigen, sie bilden vielmehr die Gesamtwirkung einer Reihe von Prozessen im Laufe der Zeit ab. Im Bildungsbereich beispielsweise könnten Ergebnisindikatoren folgende Informationen umfassen: Quoten der Anmeldung von Roma-Kindern zur frühkindlichen Erziehung und Betreuung, Einschulungsraten in Einrichtungen der Primar- , Sekundar- und Tertiärbildung, Schulbesuchs- und Schulabbrecherquoten auf unterschiedlichen Bildungsstufen, Quoten der Bildungsabschlüsse auf unterschiedlichen Bildungsstufen und Anteil der Kinder in segregierten Schulen. Spezifische Maßnahmen wie der Einsatz von Bussen zur Verringerung der schulischen Segregation – die aus der Wohnsegregation resultiert – können einen kurzfristigen Wandel bewirken; andere Maßnahmen jedoch, die auf schulische Leistungen bzw. das Bildungsniveau abzielen, benötigen unter Umständen längere Zeit, bis sie greifen und eine Veränderung statistisch erfasst werden kann. Die Bewertung, inwiefern solche spezifischen Ergebnisse zufriedenstellend sind und Grundrechtsstandards erfüllen, hängt davon ab, ob und in welcher Form die betreffenden politischen Ziele bestimmte Benchmarks enthalten. Dies wäre eine Aufgabe für die zuständigen Behörden, wie die Europäische Kommission oder die Mitgliedstaaten selbst.

Beispiel für rechtebasierte Indikatoren für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Ein weiterer Bereich, für den die FRA rechtebasierte Indikatoren unter Verwendung des oben beschriebenen S-P-O-Rahmens entwickelt, betrifft die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die EU trat der BRK im Jahr 2010 bei; seitdem ist die Union innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeiten an das Übereinkommen gebunden und Unionsrecht muss in Einklang mit der BRK ausgelegt werden.[26]

Der FRA kommt eine spezielle Rolle bei der Entwicklung von auf die BRK bezogenen Indikatoren zu, da sie Teil des EU-Rahmens ist, der nach Artikel 33 Absatz 2 der BRK geschaffen wurde, um die Durchführung des Übereinkommens zu fördern, zu schützen und zu überwachen (siehe Kapitel 1). Gemäß dem Beschluss des Rates zur Festlegung des Rahmens hat die FRA primär die Aufgabe, Daten zu sammeln und zu analysieren sowie Indikatoren und Benchmarks zu erstellen.27 Die 26 spezifischen der insgesamt 50 Artikel der BRK bieten die Möglichkeit, Indikatoren zu vielen verschiedenen Lebensbereichen zu entwickeln. Die Aktivitäten des Rahmens sind jedoch auf die Zuständigkeitsbereiche der EU wie Nichtdiskriminierung und Beschäftigung beschränkt; somit beziehen sich die betreffenden Indikatoren auf eine wesentlich kleinere Anzahl von Rechten.

Vor diesem Hintergrund entwickelte die FRA Indikatoren für das Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Teilhabe, die mit Daten und Informationen unterlegt und im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 veröffentlicht

wurden.[28] Diese Indikatoren stehen in erster Linie mit Artikel 29 der BRK über die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben in Zusammenhang, sie beziehen sich aber auch auf andere Zuständigkeitsbereiche der EU. Nach Unionsrecht ist das aktive und passive Wahlrecht von Unionsbürgern bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie in den Artikeln 39 und 40 der EU-Charta der Grundrechte verankert.

Tabelle 0.1: Wahlrecht für Menschen in der EU, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit aberkannt wurde, nach Mitgliedstaat

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

Anmerkung: *Da Menschen mit psychosozialen Einschränkungen und Menschen mit geistigen Behinderungen je nach nationalem Recht des betreffenden Mitgliedstaats unterschiedlich behandelt werden können, kann ein EU-Mitgliedstaat in mehr als einer Gruppe vertreten sein.*

Quelle: *FRA, 2014*

In enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem von der Kommission finanzierten Akademischen Netzwerk europäischer Experten im Behindertenbereich (ANED) ermittelte die FRA 29 (S-P-O-)Indikatoren, um zu messen, inwieweit das Recht auf politische Teilhabe in der EU geachtet, gefördert und verwirklicht wird. Um die Zweckdienlichkeit und Anwendbarkeit der Indikatoren sicherzustellen, führte die FRA diesbezüglich eingehende Beratungen mit Vertretern der Mitgliedstaaten sowie mit anderen Überwachungsmechanismen nach Artikel 33 und zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich Behindertenorganisationen, durch. Die FRA und das ANED teilten sich die Verantwortung für die Datenerhebung, wobei jeweils das eigene inländische Netzwerk von Forschern genutzt wurde.

Innerhalb des breiten Anwendungsfeldes der politischen Teilhabe konzentrieren sich die Indikatoren auf vier Kernbereiche, die unterschiedliche Aspekte von Artikel 29 der BRK widerspiegeln:

- Rechtsrahmen in Bezug auf das Wahlrecht und das Recht, bei Wahlen zu kandidieren;
- Barrierefreiheit von Wahlen und Wahlverfahren;
- Möglichkeiten zur Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben;
- Sensibilisierung für das Recht auf politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

Innerhalb dieser Bereiche wurden jeweils die entsprechenden Strukturen, Prozesse und Ergebnisse ermittelt.[29] Ein struktureller Indikator zeigt beispielsweise die Verbindung zwischen dem Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Einschränkung des Wahlrechts auf.[30] Aus den von der FRA gesammelten Daten geht hervor, dass sich die Mitgliedstaaten in drei Gruppen einteilen lassen (siehe Tabelle 0.1): Mitgliedstaaten, in denen alle Menschen mit Behinderungen, einschließlich aller Menschen mit geistigen Behinderungen oder psychosozialen Einschränkungen, das Wahlrecht haben (volle Teilhabe); Mitgliedstaaten, in denen das Wahlrecht von Menschen, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit aberkannt wurde, von einer rechtlichen oder medizinischen Entscheidung abhängt (eingeschränkte Teilhabe), und Mitgliedstaaten, in denen allen Menschen, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit aberkannt wurde, automatisch das Wahlrecht entzogen wird (Ausschluss).

Auf Grundlage der während dieses Prozesses gewonnenen Sachkenntnis dehnt die FRA ihre Erarbeitung von Indikatoren auf einen weiteren Aspekt der BRK aus, der in die Zuständigkeit der EU fällt, nämlich das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19). 2014 hat die FRA einen Entwurf von Menschenrechtsindikatoren zu Artikel 19 erstellt, die zum Teil mit 2015 und 2016 zu erhebenden Daten unterlegt werden sollen.[31]

In einen Rahmen eingebettete, rechtebasierte Indikatoren, wie sie in den beiden Bereichen Roma und Rechte von Menschen mit Behinderungen beschrieben und eingesetzt wurden, könnten also die bereits unternommenen und künftig notwendigen Anstrengungen in einem spezifischen normativen Rahmen verankern, der auf grundlegendem EU- und internationalem Recht beruht. Solche Indikatoren würden nicht nur Ergebnisse liefern, sondern darüber hinaus auch die Möglichkeit bieten, Verpflichtungen sowie unternommene Anstrengungen und in Folge politische Maßnahmen anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse zu bewerten. Gleichzeitig würde der Zusammenhang zwischen EU-Maßnahmen und Indikatorwerten verstärkt, wodurch die Situation in der Praxis verbessert werden könnte. Dies würde die Glaubwürdigkeit der politischen Strategien der EU sowie die Glaubwürdigkeit der EU insgesamt erhöhen. Konkret bedeutet das: Die Anwendung von Indikatoren in dieser Form würde rechtliche und politische Initiativen wirksamer mit den Ergebnissen verknüpfen, sodass spezielle „Hindernisse" und „Antriebskräfte" erkannt werden können. Darüber hinaus würde ein derartiger Ansatz vor allem dazu beitragen, dass sich „Pflichtenträger" ihrer Verpflichtungen besser bewusst werden und „Rechteinhaber" stärker dafür sensibilisiert werden, was sie hinsichtlich der Verwirklichung ihrer Rechte erwarten können. Nicht zuletzt könnten dadurch die Transparenz und die Rechenschaftspflicht gesteigert und die Einbeziehung der Grundrechte in EU-Maßnahmen gewährleistet werden. Dies würde wiederum zu einer größeren Glaubwürdigkeit der EU beitragen.

Verwirklichung einer Grundrechtekultur durch eine breitere Evidenzbasis in EU-Politikzyklen

Die Stärkung einer Grundrechtekultur betrifft nicht nur die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten als „Pflichtenträger", sondern auch die Unionsbürger als „Rechteinhaber". Über die Hälfte der in einer EU-Erhebung befragten Personen war der Ansicht, dass ihre Stimme in der EU nicht zähle. Dies ist zwar eine Verbesserung gegenüber früheren Ergebnissen, die erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bleiben dadurch jedoch verborgen.[32]

Die Bürger nehmen die EU zunehmend als Hauptbühne für Entscheidungen über Maßnahmen wahr, die sich auf ihr tägliches Leben auswirken. Diese Auffassung spiegelte sich 2014 auch in nationalen Debatten und in

Europäisches Semester: Der jährliche Politikzyklus der EU

Das Europäische Semester ist ein jährlicher Politikzyklus, der 2010 eingeführt wurde und alle EU-Institutionen einbezieht, denen eine bestimmte Rolle in den unterschiedlichen Verfahren im Rahmen des Europäischen Semesters zukommt. Den nationalen Regierungen werden in diesem Zusammenhang Empfehlungen (Leitlinien) auf der Grundlage von Artikel 121 AEUV unterbreitet. Das Semester hat einen wesentlichen Einfluss auf nationale haushaltspolitische Entscheidungen und wirkt sich auf die durch die EU-Charta der Grundrechte garantierten Grundrechte aus, beispielsweise die Rechte von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen sowie Nichtdiskriminierung und Gleichstellung von Frauen und Männern. Das Semester beginnt mit der Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichts, also der von der Kommission vorgenommenen Bewertung der makroökonomischen und sozialen Lage. Für diese Bewertung zieht der Jahreswachstumsbericht ein Scoreboard der wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren heran, in das Daten aus dem Anzeiger für Leistungen im Beschäftigungsbereich,[35] dem Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes,[36] dem Gemeinsamen Bewertungsrahmen und anderen Quellen einfließen.

Gleichzeitig legt die Europäische Kommission den Warnmechanismusbericht vor, in dem diejenigen Mitgliedstaaten ermittelt werden, für die eine eingehendere Analyse auf der Grundlage eines Indikator-Scoreboards erforderlich ist. Das Scoreboard besteht aus elf wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren, einschließlich Arbeitslosenquoten, und einer Reihe von „Hilfsindikatoren", die von besonderer Bedeutung für die Grundrechte sind. Dazu zählen Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, Beschäftigungs- und Erwerbsquoten, der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung, der Anteil der Menschen, die unter erheblicher materieller Deprivation leiden, der Anteil der Personen, die sich weder in einer Schul- oder Berufsausbildung befinden noch erwerbstätig sind, und der Anteil der Menschen, die in Haushalten mit extrem geringer Erwerbsintensität leben. Auf Grundlage dieser Fakten kann die Kommission dem Rat der Europäischen Union Leitlinien in Form länderspezifischer Empfehlungen unterbreiten; der Rat der Europäischen Union berät über den Jahreswachstumsbericht und nimmt Schlussfolgerungen an, während der Europäische Rat weitere politische Orientierungen anbietet. Das Europäische Parlament berät ebenfalls über den Jahreswachstumsbericht, beteiligt sich am „wirtschaftspolitischen Dialog" und gibt eine Stellungnahme zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien ab; es kann ebenfalls einen Initiativbericht vorlegen.

der Berichterstattung der Medien über Diskussionen und Entscheidungen in den verschiedenen Strukturen und Prozessen wider, welche die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU koordinieren. Um mehr Eigenverantwortung und somit eine bessere Legitimierung der maßgeblichen Prozesse zu erzielen, können zwei sich ergänzende Richtungen eingeschlagen werden. Einerseits sollte die Beteiligung der Bürger über ihre parlamentarische Vertretung verbessert und andererseits das Engagement der Bürger in zivilgesellschaftlichen Initiativen gefördert werden.

Grundrechte in den Fokus rücken

Um die Verwirklichung der Grundrechte zu fördern, wurde auf EU-Ebene eine Reihe wichtiger Maßnahmen ergriffen, darunter beispielsweise die Gründung der FRA (2007), die Ernennung von Kommissaren für Grundrechte in der Europäischen Kommission (2009 und 2014), die „Grundrechts-Checklisten" für die Dienststellen der Kommission, aber auch für die anderen maßgeblichen EU-Institutionen (2010), sowie das EU-Justizbarometer (2013). Abgesehen von diesen Maßnahmen wäre ein umfassenderer Ansatz hilfreich, um bewerten zu können, inwiefern Grundrechte innerhalb der Union im Rahmen wichtiger EU-Politikzyklen geachtet und eingehalten werden. Während der allumfassende Ansatz darin bestünde, den Strategischen Rahmen und Aktionsplan der EU für Menschenrechte und Demokratie, der 2012 vom Rat der Europäischen Union für die EU-Außenbeziehungen angenommen wurde, abzubilden und diese Instrumente an das Leben innerhalb der EU anzupassen, könnten ebenfalls andere, stärker sektorbezogene oder differenziertere Richtungen eingeschlagen werden.

Um Grundrechte systematischer in den Fokus zu rücken, ist die FRA aufgrund ihrer Erfahrung der Auffassung, dass ein EU-Rahmen für Grundrechtsindikatoren hilfreich wäre, der die Bestimmungen der EU-Charta der Grundrechte widerspiegelt, unabhängig davon, welche Richtung künftig eingeschlagen wird. Ein solcher indikatorbasierter Ansatz wäre ein Mehrwert, wenn er als Grundlage für wichtige Entscheidungen, die sich auf das tägliche Leben der Bürger auswirken, herangezogen werden kann. Auf diese Weise könnten die Grundrechtekultur gestärkt und Rechenschaftspflicht, Transparenz und Beteiligung und somit auch die demokratische Legitimität verbessert werden. Ein Beispiel für einen Politikzyklus, in dem solche Entscheidungen getroffen werden, ist das Europäische Semester (siehe Kasten „Europäisches Semester: Jährlicher Politikzyklus der EU", S. 21).[33] Das

Europäische Parlament hat die FRA in seiner Entschließung vom 22. Oktober 2014 zu dem Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung: Umsetzung der Prioritäten für 2014[34] dazu aufgefordert, die Auswirkungen des Europäischen Semesters auf die Grundrechte eingehend zu prüfen und bei Verstößen gegen die Charta Empfehlungen auszusprechen. In der Entschließung werden auch eine verbesserte Bewertung der Auswirkung der Grundrechte auf Steuer- und Strukturreformen sowie die Aufnahme weiterer Indikatoren – etwa Qualität der Arbeitsplätze, Kinderarmut, medizinische Versorgung und Obdachlosigkeit – in das Scoreboard gefordert.

Ein wichtiger Aspekt bei der Bewertung der Grundrechte, die, wie in den Vorjahren, im Jahreswachstumsbericht 2015 vorgenommen wird, ist das EU-Justizbarometer.[37] 2014 erschien die zweite Ausgabe des EU-Justizbarometers, das sich weiterhin hauptsächlich auf Daten der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), dem Expertengremium des Europarates, stützt. Das Justizbarometer besteht aus einer Reihe von Vergleichstabellen, die als Indikatoren zur Messung von Qualität und Effizienz der Justizsysteme sowie Unabhängigkeit der Justiz dienen. Die vergleichende Bewertung ermöglicht die Ermittlung von Ausreißern, die sich gegebenenfalls durch kontextuelle Faktoren erklären lassen. Im Jahreswachstumsbericht wird darauf hingewiesen, dass „Maßnahmen für effizientere und wirklich faire, unabhängige Rechtssysteme" unbedingt notwendig sind, um „zu besseren, einfacheren und verständlicheren Vorschriften [zu] führen und die Voraussetzung für mehr Unternehmensfreundlichkeit und Bürgernähe [zu] schaffen, was wiederum Investitionen begünstigt". In dieser Hinsicht sei es „eindeutig erforderlich, Fragen wie die Verfahrensdauer, die Zahl anhängiger Verfahren, die stärkere Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, die Förderung alternativer Streitbeilegungsmechanismen sowie die Unabhängigkeit der Justiz anzugehen".[38]

EU-Politik und wirtschaftliche und soziale Rechte

Wie bereits weiter oben dargelegt, beziehen sich die wesentlichen politischen Maßnahmen der EU auf bürgerliche und politische Rechte, wie das Recht auf ein faires Verfahren, wozu auch eine angemessene Verfahrensdauer zählt, sowie auf wirtschaftliche und soziale Rechte, wie die im Europäischen Semester veranschaulichten. Eine durchgängige Einbeziehung der Grundrechte in der EU bedeutet, dass alle Arten von Rechten hervorgehoben werden müssen. In Bezug auf soziale und wirtschaftliche Rechte können rechtebasierte Indikatoren besonders nützlich sein, da sich mit ihnen die schrittweise Einhaltung der aus diesen Rechten erwachsenden Verpflichtungen messen lässt und sie eine Verfolgung der durch Strukturreformen erzielten Fortschritte erlauben. Im Jahreswachstumsbericht 2015 der Europäischen Kommission vom 28. November 2014 wird die Notwendigkeit festgestellt, die Achtung der Grundrechte durch eine Strukturreform der Sozialschutzsysteme sicherzustellen. Darin wird bestätigt, dass „die Wirtschaftskrise [...] eine anhaltende soziale Krise aus[löste]", und zu den sieben vorgeschlagenen Bereichen, in denen Reformen zur nachhaltigen Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Förderung des Wirtschaftswachstums eingeleitet werden sollten, wird auch die „Modernisierung der Sozialschutzsysteme" gezählt. Laut Jahreswachstumsbericht „besteht Bedarf an vereinfachteren und zielgerichteteren sozialpolitischen Konzepten, die durch erschwingliche Kinderbetreuung und Bildung von guter Qualität, Vermeidung von frühem Schulabbruch, Unterstützung bei Ausbildung und Beruf, Wohnkostenzuschüsse und Zugang zu Gesundheitsleistungen ergänzt werden".[39] Die Erkenntnisse aus dem Jahreswachstumsbericht stützen die Erkenntnisse der Forschungsarbeit der FRA und zeigen, dass die wirtschaftliche Lage Einfluss auf die Verwirklichung der Grundrechte hat, wie das Recht auf Bildung, das Recht zu arbeiten, das Recht auf Nichtdiskriminierung (einschließlich der Gleichstellung von Frauen und Männern), die Rechte des Kindes, die Rechte älterer Menschen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht.

Im Hinblick auf die Einhaltung wirtschaftlicher und sozialer Rechte stellt sich möglicherweise auch die Frage nach den Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Sozialcharta (ESC). So kann die mögliche Auswirkung von EU-Maßnahmen auf die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten beispielsweise nicht dazu herangezogen werden, die Nichteinhaltung des Europaratsvertrags zu rechtfertigen.[40] Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat diesbezüglich unterstrichen, dass etwaige Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen, die notwendig sind, um die Erhaltung und Lebensfähigkeit der Sozialschutzsysteme zu gewährleisten, den grundlegenden Rahmen dieser Systeme nicht verletzen oder dem Einzelnen die Möglichkeit nehmen dürfen, diesen Schutz vor ernsthaften sozialen und wirtschaftlichen Risiken in Anspruch zu nehmen.[41] Die ESC ist jedoch kein Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).[42] Während der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) von einer gewissen Annahme ausging, dass das Unionsrecht mit der EMRK in Einklang steht, ist der Europäische Ausschuss für soziale Rechte der Auffassung, dass es verfrüht sei, davon auszugehen, dass die im Rahmen des Unionsrechts erlassenen Maßnahmen mit der ESC kompatibel seien. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass weder die Lage der sozialen Rechte in der Rechtsordnung der

Europäischen Union noch die Ausarbeitung sekundärer Rechtsvorschriften die – sogar widerlegbare – Vermutung rechtfertigten, dass die Rechtstexte der Europäischen Union mit der ESC konform gingen.[43]

Die Bedeutung der sozialen Rechte wurde auch im Rahmen des „Turinprozesses" für die ESC des Europarates bekräftigt, dessen Ziel es ist, das normative System der Charta innerhalb des Europarates und im Zusammenhang mit dem Unionsrecht zu stärken. Diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die die ESC noch nicht ratifiziert haben, wurden aufgefordert, dies zu tun; die übrigen Mitgliedstaaten waren aufgerufen, Kollektivbeschwerden zuzulassen und ihre Verpflichtungen zu harmonisieren. Insbesondere wurden alle EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, die revidierte ESC zu ratifizieren und alle Bestimmungen der Charta anzunehmen, abhängig von ihrer jeweiligen Relevanz für die Bestimmungen des Unionsrechts und der Zuständigkeitsbereiche der EU (beispielsweise gleiche Entlohnung für Frauen und Männer und angemessene Arbeitszeiten). Ein weiterer Vorschlag zur Verstärkung der Synergien zwischen dem Europarat und der EU im Zusammenhang mit wirtschaftlichen und sozialen Rechten zielt darauf ab, einen EU-relevanten „Gemeinschaftskern" innerhalb der Europäischen Sozialcharta zu definieren, um den EU-Mitgliedstaaten anzuzeigen, welche Teile der ESC im EU-Kontext besonders relevant sind. Eine der Empfehlungen der Konferenz in Turin lautete, soziale Rechte in Konjunkturprogramme aufzunehmen, Indikatoren für soziale Auswirkungen anzupassen und neue Bezugswerte festzulegen, um das soziale Wohlergehen zu messen.[44] Eine vom belgischen Vorsitz des Ministerkomitees des Europarates im Februar 2015 organisierte Folgekonferenz führte zur Erstellung eines „Brüsseler Dokuments", das den Anstrengungen zur Stärkung der sozialen Rechte in Europa einen neuen Schub verleihen soll.[45]

Schlussfolgerung der FRA: Auf Worte Taten folgen lassen

Der Fokus des letztjährigen Jahresberichts befasste sich mit dem erneuten Bekenntnis zu den Grundrechten, das mithilfe eines strategischen EU-Rahmens umgesetzt werden soll, und es wurden zahlreiche Instrumente vorgestellt, die einen solchen Rahmen charakterisieren könnten. In diesem Jahr konzentriert sich der Fokus auf das „Wie", indem eines der im Vorjahr vorgestellten Instrumente genauer unter die Lupe genommen wird: die Grundrechtsindikatoren. Es wird untersucht, inwiefern ein Rahmen rechtebasierter Indikatoren die für die Bewertung und Gestaltung der Politik zuständigen Akteure unterstützen könnte, um eine Grundrechtekultur in Europa zu verankern und dazu beizutragen, dass Worten Taten folgen.

Eine bessere Informationsgrundlage der EU mit klarem Schwerpunkt auf den Grundrechten könnte dazu beitragen, herauszufinden, wie die Grundrechte nicht nur „auf dem Papier", sondern auch „in der Praxis" durch konkrete Maßnahmen und Reformen geachtet und gefördert werden. Dadurch könnte beispielsweise sichergestellt werden, dass die Union, in Übereinstimmung mit Artikel 9 der AEUV:

> *„[b]ei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen […] den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung [trägt]."*

Wie im Fokus des letzten Jahresberichts dargelegt wurde, untermauert die EU-Charta der Grundrechte alle in Artikel 2 EUV aufgeführten und in der EU und ihren Mitgliedstaaten geltenden Werte. Indem die Umsetzung der aus der Charta erwachsenden Verpflichtungen vorangetrieben wird, könnte ein weiterer Schritt in Richtung Lösung des „Kopenhagen-Dilemmas" gemacht werden, d. h. Überbrückung der künstlichen Trennung zwischen dem Wertebekenntnis der EU gegenüber Drittstaaten und Erweiterungsländern einerseits und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Grundrechtsindikatoren können dazu beitragen, eine Grundrechtekultur in allen Tätigkeitsbereichen der EU stärker zu festigen, sodass sie mit gutem Beispiel vorangehen kann.[46]

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Alle Rechtsinstrumente und die Rechtsprechung der EU sind im Internet abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu.

2 Vgl. beispielsweise Fokus in FRA (2012), „Grundrechte im Mehrebenensystem: Die Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union" in: *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011. Jahresbericht 2011,* Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen). Vgl. auch Kapitel 10 „EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen" in FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013. Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, sowie Onlineübersicht von Tabellen und Abbildungen zu *internationalen Verpflichtungen*.

3 EuGH, C-617/10, *Åklagaren gegen Hans Åkerberg Fransson*, 26. Februar 2013.

4 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

5 „What gets measured gets done.", Douglas Daft, Chief Executive Officer von Coca-Cola, in: United Nations Development Programme (2000), *Human development report 2000: Human rights and human development*, Oxford und New York, Oxford University Press, S. 126.

6 Netzwerk der EU-Agenturen (2014), *Performance indicators in EU agencies: Report from the Working Group on Performance Measurement of the Performance Development Network of the EU Agencies*, Oktober 2014.

7 Abteilung Wirtschaft und Soziales der Vereinten Nationen, *Sustainable development goals*.

8 Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), *Human Development Index (HDI)*.

9 Weltbank (2014), *Worldwide Governance Indicators*, The World Bank Group.

10 Weltjustizprojekt (2014), *WJP Rule of Law Index 2014*, Washington DC, The World Justice Project.

11 Equality and Human Rights Commission (2011), *The Human Rights Measurement Framework*.

12 Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (2013), Statement of Virginia Bras Gomes, „Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation", – launching of new publication and panel discussion, 10. Mai 2013.

13 Schweden, Myndigheten för delaktighet, *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter*, Johanneshov, Handisam, und Barnombudsmannen, *Statistik om barn och unga*.

14 European Council on Foreign Relations (2015), *European Foreign Policy Scorecard*.

15 Europäische Kommission (2014), *Single Market Scoreboard*. Einen Überblick über Initiativen der EU finden Sie in Frame (2014), *Baseline study on human rights indicators in the context of the European Union: Work package no. 13 – Deliverable No. 1*, 24. Dezember 2014.

16 Europäische Kommission (2015), *Building partnerships for change in developing countries*; vgl. auch Europäische Kommission (2013), *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework*, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2013) 530 final, 10. Dezember 2013.

17 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, Art. 4 Absatz 1 Buchstabe b.

18 FRA (2010), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, Wien, FRA.

19 FRA, *Multi-Annual Roma Programme*.

20 FRA (2014), *Indicators on the right to political participation of people with disabilities*.

21 Untergruppe „Indikatoren" des Ausschusses für Sozialschutz, *Guiding principles for the selection of indicators and statistics*.

22 *Ebenda*, S. 33.

23 Europäische Kommission (2011), *EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020*, KOM(2011) 173 endgültig, Brüssel, 5. April 2011.

24 Rat der Europäischen Union (2013), *Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten (2013/C 378/01)*, ABl. C 278 vom 24. Dezember 2013, S. 1.

25 Europäische Kommission (2010), *EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, KOM(2010) 2020 endgültig, Brüssel, 3. März 2010, S. 9.

26 Vgl. Ansatz im Zusammenhang mit dem Bericht über die Anwendung der Gleichbehandlungsrichtlinien, Europäische Kommission (2014), *Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit") und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung")*, COM(2014) 2 final, Brüssel, 17. Januar 2014, S. 14.

27 Rat der Europäischen Union (2012), „3196. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie", Mitteilung an die Presse, PRESSE 447, Luxemburg, 29. Oktober 2012.

28 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

29 Vgl. FRA, *Indicators on the right to political participation of people with disabilities*.

30 Hierbei handelt es sich um eine Weiterverfolgung von im Jahr 2010 veröffentlichten früheren Forschungsarbeiten der FRA. Vgl. FRA (2010), *Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

31 Ein Überblick über das Projekt ist abrufbar unter *Rights of persons with disabilities (The right to independent living)*.

32 Europäische Kommission (2014), *Standard-Eurobarometer 82: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*.

33 Von der Denkfabrik Friends of Europe wurden beispielsweise ein stärkerer sozialer Fokus der EU sowie die Aufnahme weitreichender Indikatoren in das Europäische Semester gefordert, Friends of Europe (2014), *A European social union: 10 tough nuts to crack*, S. 90; vgl auch Friends of Europe (2015), *Unequal Europe: Recommendations for a more caring EU*, S. 27. Veränderungen in dieser Hinsicht wurden ebenfalls von einer Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen gefordert; vgl. EU Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2014), *Let's*

make the European semester smart, sustainable and inclusive, EU Semester Alliance, S. 5.

34 Europäisches Parlament (2014), *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2014 zu dem Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung: Umsetzung der Prioritäten für 2014* (2014/2059(INI)).

35 Rat der Europäischen Union (2014), *Europäisches Semester 2014: Beitrag für den Europäischen Rat (Tagung in Brüssel am 26./27. Juni 2014) (e) Anzeiger für Leistungen im Beschäftigungsbereich und Leistungsvergleichswerte (Benchmarks) (erstellt vom Beschäftigungsausschuss) – Billigung*, ST 10763/1/14 REV 1, Brüssel, 16. Juni 2014.

36 Nationale Sozialberichte sind online abrufbar, vgl. Europäische Kommission, *Beschäftigung, Soziales und Integration*.

37 Europäische Kommission (2014), *Das EU-Justizbarometer 2014*, COM(2014) 155 final, Brüssel, 17. März 2014.

38 Europäische Kommission (2014), *Jahreswachstumsbericht 2015*, COM(2014) 902 final, Brüssel, 28. November 2014, S. 16.

39 *Ebenda*, S. 3 und S. 15.

40 Zu den Auswirkungen der Finanzkrise vgl. beispielsweise Europäisches Parlament, LIBE (2015), *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU: Comparative Analysis*.

41 Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, *GENOP-DEI und ADEDY/Griechenland*, Beschwerde Nr. 66/2011, Randnr. 47.

42 Unterstützung für den Beitritt der EU zur Europäischen Sozialcharta wurde sowohl vom Europäischen Parlament (2014) geäußert, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2014 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2012) (2013/2078(INI)), Randnr. 8, als auch vom Europarat, Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) (2014), Resolution vom 8. Dezember 2014 über „The implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union", Randnr. 7.

43 Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, *Confédération générale du travail (CGT)/Frankreich*, Beschwerde Nr. 55/2009, Entscheidung vom 23. Juni 2010, Randnr. 33–42.

44 Nicoletti, M. (Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates) (2014), *High-Level Conference on the European Social Charter. General Report*, Europarat, im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft Italiens und in Zusammenarbeit mit der Stadt Turin, 17./18. Oktober 2014.

45 Europarat, belgischer Vorsitz des Ministerkomitees des Europarates (2015), „Brüsseler Dokument zur Zukunft des Schutzes der sozialen Rechte in Europa", europäische Konferenz über die Zukunft des Schutzes der sozialen Rechte in Europa, 12./13. Februar 2015.

46 Ein jüngstes Beispiel für einen entschiedenen Ansatz der Union im Zusammenhang mit der Erweiterung vgl. Rat der Europäischen Union (2014), *Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law, General Affairs Council meeting, Brussels, 16. Dezember 2014*.

1 Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung 29

1.1 Bekämpfung von Diskriminierung erfordert enge Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren 29

1.2 Soziale Inklusion mit EU-Mitteln gezielt fördern 31

1.3 Erfüllung der Versprechen der BRK bleibt Herausforderung 35

1.3.1 Die Grundsätze der Nichtdiskriminierung bei der Durchführung der BRK zur Anwendung bringen 35

1.3.2 Laufender Aufbau von Institutionen für die Durchführung der BRK 39

Schlussfolgerungen der FRA 45

UN und Europarat

17. Januar – Das Ministerkomitee des Europarates erlässt einen Beschluss über die Untersuchung der Umsetzung seiner Empfehlung für Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität

Januar

Februar

März

April

19. Mai – Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlicht die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 zur gleichen Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12) und nimmt darin eine verbindliche Auslegung dieses Artikels vor

22. Mai – Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlicht die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 zur Zugänglichkeit (Artikel 9) und nimmt darin eine verbindliche Auslegung dieses Artikels vor

Mai

Juni

1. Juli – In der Rechtssache S.A.S. *gegen Frankreich* (Nr. 43835/11) stellt der EGMR fest, dass ein gesetzliches Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum nicht die Rechte einer praktizierenden Muslimin verletzt und keine Verletzung des Verbots der Diskriminierung (Artikel 14) in Verbindung mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) und dem Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 9) der EMRK vorliegt

16. Juli – In der Rechtssache *Hämäläinen gegen Finnland* (Nr. 37359/09) stellt der EGMR fest, dass das Gesetz, demzufolge eine transsexuelle Person, die sich einer operativen Geschlechtsumwandlung vom Mann zur Frau unterzogen hat, die vollständige Anerkennung ihres neuen Geschlechts nur durch Umwandlung der Ehe in eine eingetragene Partnerschaft erlangen könne, weder eine Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität darstellt noch das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) und das Recht auf Eheschließung (Artikel 12) der EMRK verletzt

Juli

August

September

Oktober

November

Dezember

EU

16. Januar – Das Europäische Parlament nimmt eine Entschließung an, in der die jüngsten Entwicklungen in Bezug auf die Kriminalisierung von lesbischen, schwulen, bi-, trans- und intersexuellen Personen verurteilt werden (2014/2517(RSP))

17. Januar – Die Europäische Kommission veröffentlicht einen gemeinsamen Bericht über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG)

Januar

4. Februar – Das Europäische Parlament fordert die Europäische Kommission auf, einen Fahrplan zur Bekämpfung von Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität anzunehmen

13. Februar – Sitzung der gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) geschaffenen EU-Struktur für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens

Februar

März

April

19. Mai – Der Europäische Bürgerbeauftragte leitet aus eigener Initiative eine Untersuchung zur Achtung der Grundrechte bei der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik ein

Mai

5. Juni – Die Europäische Kommission legt den Erstbericht der EU über die Durchführung der BRK vor und berichtet, wie in Artikel 35 des Übereinkommens gefordert, über die Maßnahmen, die in den zwei Jahren nach dem EU-Beitritt zur Durchführung der BRK getroffen wurden

Juni

Juli

August

September

29. Oktober – Die Europäische Kommission nimmt Stellung zu der vom Europäischen Bürgerbeauftragten aus eigener Initiative durchgeführten Untersuchung zur Achtung der Grundrechte bei der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik

Oktober

11. November – In der Rechtssache *Dano gegen Jobcenter Leipzig* (C-333/13) stellt der EuGH in seinem Urteil fest, dass keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorliegt, wenn „Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten vom Bezug bestimmter ‚besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen' [...] ausgeschlossen werden, während Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats, die sich in der gleichen Situation befinden, diese Leistungen erhalten, sofern den betreffenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten im Aufnahmemitgliedstaat kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38/EG [Freizügigkeitsrichtlinie] zusteht"

November

2. Dezember – In der Rechtssache *A, B und C gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (verbundene Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13) stellt der EuGH in seinem Urteil fest, dass bestimmte Methoden zur Prüfung der Glaubhaftigkeit der homosexuellen Ausrichtung von Asylbewerbern nicht in Einklang mit dem in Artikel 1 der EU-Charta der Grundrechte verankerten Recht auf Wahrung der Würde des Menschen und dem in Artikel 7 der Charta garantierten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens stehen

Dezember

1 Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

Die Entwicklungen in den Bereichen Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung waren im Jahr 2014 von den Bemühungen der EU zur Förderung einer integrativeren Gesellschaft geprägt. Da die aktive Bekämpfung von Diskriminierung in all ihren Ausprägungen und die Förderung der Gleichbehandlung nachhaltige Anstrengungen aller Beteiligten erfordern, arbeiteten die Institutionen der EU eng mit den Mitgliedstaaten und der FRA zusammen, um das Bewusstsein für Fragen der Diskriminierung, unter anderem aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität, zu schärfen oder um die Einleitung von Beschwerdeverfahren zu fördern. Außerdem trat in der EU eine neue Verordnung für Struktur- und Investitionsfonds in Kraft. Diese Verordnung kann bei umfassender Anwendung die soziale Inklusion von Menschen voranbringen, die von Diskriminierung und Ungleichbehandlung besonders betroffen sind. Dazu gehören Menschen mit Behinderungen, die von der vollständigen und ordnungsgemäßen Durchführung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) – dem einzigen grundlegenden internationalen Menschenrechtsabkommen, dem die EU beigetreten ist – am meisten profitieren würden. Im Jahr 2014 hat sich gezeigt, dass die in Artikel 3 und 5 des Übereinkommens verankerten übergreifenden Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung die Durchführung der BRK durch die EU und ihre Mitgliedstaaten zunehmend vorantreiben.

1.1 Bekämpfung von Diskriminierung erfordert enge Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren

Unzureichendes Wissen um die eigenen Rechte und die mangelnde Bereitschaft seitens der Opfer, Vorfälle zu melden, führen nach den Erkenntnissen der FRA dazu, dass die Diskriminierungsproblematik in den EU-Mitgliedstaaten weitgehend fortbesteht, obwohl die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) im Jahr 2014 bereits seit zehn Jahren in Kraft sind.[1] Die FRA hat mehrfach betont, dass das Vertrauen in die Behörden sowie die Fähigkeit des Staates, auf Diskriminierung angemessen zu reagieren, gestärkt werden müssen (weitere Informationen zu ethnischer Diskriminierung siehe Kapitel 2; weitere Informationen zu Gewalt gegen Frauen siehe Kapitel 7).

Viele Menschen, die Diskriminierungen ausgesetzt sind, halten diese für normal; sie wissen weder über die eigenen Rechte noch über Mittel und Wege Bescheid, um zu ihrem Recht zu kommen. Hier besteht bei allen relevanten Akteuren[2] dringender Handlungsbedarf. Die FRA, EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und andere nationale Akteure, einschließlich nationaler Gleichbehandlungsstellen, Menschenrechtsinstitutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft, unternahmen im Jahr 2014, vielfach in enger Zusammenarbeit, konkrete Schritte in diese Richtung, wie nachfolgend beschrieben. Diese Anstrengungen müssen über einen längeren Zeitraum fortgeführt werden, wenn die EU ihrer Verpflichtung nachkommen soll, eine integrativere Gesellschaft zu schaffen, die aktiv gegen Diskriminierung vorgeht und Gleichbehandlung fördert.

> *„Die größte Herausforderung besteht nunmehr darin, das Bewusstsein für den vorhandenen Schutz zu stärken und dafür Sorge zu tragen, dass die praktische Durchführung und Anwendung der Richtlinien [zur Gleichbehandlung] verbessert werden. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und deren Gleichstellungsstellen wird die Kommission konzertierte Anstrengungen unternehmen, um das volle Potenzial der Richtlinien in Bezug auf den Schutz des Grundrechts auf Gleichbehandlung in der EU zu erschließen."*
>
> *Europäische Kommission (2014),* Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit") und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung"), *S. 18.*

Ein Beispiel dafür, wie durch die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet positive Ergebnisse erzielt werden können, gab die Europäische Kommission im November 2014 mit ihrer Zusage, im Jahr 2015 eine hochrangige Gruppe zu den Themen Nichtdiskriminierung, Vielfalt und Gleichbehandlung einzusetzen. Diese hochrangige Gruppe könnte

> *„[...] gemeinsame Ziele zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bei Initiativen in den Bereichen Gleichbehandlung, Vielfalt und Nichtdiskriminierung vereinbaren und gemeinsam auf die Verwirklichung dieser Ziele hinarbeiten. Dadurch könnten gemeinsame, auf europäischer Ebene vereinbarte Verpflichtungen auf nationaler Ebene wirksam vorangebracht und Kontakte mit dem Vorsitz und dem Rat der Europäischen Union, den Sozialpartnern, den Gleichbehandlungsstellen, der Zivilgesellschaft, internationalen Partnern und der Europäischen Kommission geknüpft werden."*[3]

Die wirksame Bekämpfung von Diskriminierung erfordert neben der Einbeziehung aller relevanten Akteure die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes „ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung" wie in der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie dargelegt.[4] Obwohl die Gespräche über die Annahme der Richtlinie im Jahr 2014 fortgeführt wurden, war diese bis zum Jahresende noch nicht erfolgt. Die Mitgliedstaaten bestätigten jedoch, dass die Richlinie nur durch einen einstimmigen Beschluss erlassen werden sollte.[5]

Dessen ungeachtet legte der italienische Ratsvorsitz der Europäischen Union 14 konkrete Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Rat der Europäischen Union, der Europäischen Kommission

Vielversprechende Praktiken

Schärfung des Bewusstseins für Diskriminierung im Unterricht als Beitrag zu einer integrativeren Gesellschaft

Die Irische Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte startete im Februar 2014 eine Kampagne, um das Bewusstsein für Gleichstellungsfragen in Schulen durch Themen wie Gleichstellung der Geschlechter, Behinderungen oder kulturelle Vielfalt zu schärfen. Im Mittelpunkt steht ein Schulungshandbuch für Lehrer mit gleichstellungsbezogenen Lehrmaterialien, die im gesamten Curriculum eingesetzt werden können und Schüler dazu ermuntern sollen, sich für Themen wie Gleichstellung, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit im Unterricht, an der Schule oder in der Gesellschaft zu engagieren. Bei der Erarbeitung der Schulungsmaterialien spielte die Einbeziehung der Schüler eine wichtige Rolle; weitere Unterstützung leisteten das Programm „Yellow Flag" des Verbands Irish Traveller Movement, das Programm „Young Social Innovators" und das Programm „Express Yourself!" der irischen Menschenrechtskommission. Bis Oktober 2014 hatten bereits 78 Lehrer in 72 Schulen am Schulungsprogramm teilgenommen.

Nähere Informationen siehe: www.ihrec.ie/download/pdf/equality_in_second_level_schools.pdf

Die niederländische Regierung will Schulen dazu ermuntern, die Sicherheit von LGBT-Schülern zu verbessern. Den Erkenntnissen der FRA zufolge machten 32 % aller LGBT-Personen in den Niederlanden während ihrer Schulzeit Erfahrungen mit negativen Bemerkungen oder Verhaltensweisen aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität, verglichen mit einem EU-Durchschnitt von 38 %. Das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft führte in den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 ein Pilotprojekt durch, an dem Schüler der oberen Primar- und unteren Sekundarstufe teilnahmen. Das Pilotprojekt umfasste Informationsveranstaltungen mit externen Sachverständigen, Unterrichtsstunden zum Thema soziale Interaktion für Schüler, Schulungs- und Beratungsangebote für Lehrer und die Sensibilisierung für sexuelle und geschlechtliche Vielfalt im Regelunterricht. Das niederländische Institut für Sozialforschung stellte fest, dass Schulen besonders bei den Einstellungen der Schüler innerhalb kurzer Zeit positive Ergebnisse erzielten. Die Schüler kamen nach dem Pilotprojekt mit LGBT-Schülern besser zurecht, und LGBT-Schüler fühlten sich danach in der Schule sicherer.

Nähere Informationen siehe: Bucx, F. und Van der Sman, F. (2014), Anders in de klas: Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau

und den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet vor. Zu den in der Erklärung von Rom über Nichtdiskriminierung, Vielfalt und Gleichstellung vorgelegten Vorschlägen gehören: das Ergreifen von auf nationaler und lokaler Ebene wirksamen Maßnahmen, die besondere Berücksichtigung der Situation benachteiligter Gruppen, die Nutzung der Arbeitsergebnisse der FRA und des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE), eine engere Zusammenarbeit mit nationalen Menschenrechtsorganisationen, eine stärkere und bessere Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft und die wirksame Nutzung der Strukturfonds (weitere Informationen zur Bedeutung dieser Fonds für die Bekämpfung von Diskriminierung siehe ▶ Abschnitt 1.2 sowie Kapitel 3 über die Roma, Kapitel 6 ◀ ▶ über die Rechte des Kindes und den Fokus).

Das Wissen um die Rechte im Bereich Nichtdiskriminierung könnte durch die Schaffung einer gemeinsamen Plattform erweitert werden, auf der die relevanten Akteure Praktiken zur Bekämpfung von Diskriminierung auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene austauschen. Die im Oktober vom italienischen Ratsvorsitz veranstaltete Konferenz über Möglichkeiten zur Bekämpfung von Diskriminierung in der EU aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität ist ein Beispiel dafür, wie die Zusammenführung relevanter Akteure zur Bekämpfung von Diskriminierung beitragen kann.

Die Konferenz stützte sich auf die einschlägigen Erkenntnisse der FRA[6] und brachte über 250 Entscheidungsträger und Fachleute für Grundrechtsfragen aus der ganzen EU zusammen. Eine der Schlussfolgerungen der Konferenz lautete, dass Geschlechtsidentität und Ausdruck der Geschlechtlichkeit in den EU-Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung explizit als Schutzgründe anerkannt werden sollten. In einer weiteren Schlussfolgerung wird den Mitgliedstaaten empfohlen, eine Ausweitung der nationalen Antidiskriminierungsgesetze über die sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität hinaus auf alle von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereiche in Betracht zu ziehen, so wie dies auch in der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie vorgesehen ist. Ein abschließender Vorschlag der Konferenz lautet, die einschlägigen Rechtsvorschriften durch umfassende Politikrahmen und Sensibilisierungskampagnen zu ergänzen, die sich mit eingefahrenen Vorurteilen und gesellschaftlichen Gepflogenheiten befassen.[7] Die FRA sammelt derzeit Daten über die Rolle der Behörden bei der Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität. Auf Basis der so gewonnenen Wissensgrundlage wird eine gezieltere Ausrichtung von Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung möglich sein, was wiederum zur Förderung einer integrativeren Gesellschaft beitragen soll. Diese faktischen Erkenntnisse werden Ende 2015 vorliegen.

Eines der ersten Hindernisse für die uneingeschränkte Ausübung des Grundrechts auf Gleichbehandlung ist oftmals mangelndes Wissen über die Stellen, bei denen eine Diskriminierung gemeldet werden kann und die den Betroffenen zu ihren Rechten verhelfen. Es gibt keine zentrale Organisation oder Einrichtung, bei der die Betroffenen ihre Rechte geltend machen können. Im Jahr 2014 setzte die FRA gemeinsam mit einer Gruppe von nationalen Menschenrechtseinrichtungen das Pilotprojekt zur Entwicklung des Online-Tools CLARITY fort, das Opfern von Diskriminierung und anderen Grundrechtsverletzungen einen besseren Zugang zu außergerichtlichen Rechtsbehelfen ermöglichen soll.[8] Die beteiligten Einrichtungen vertraten **Bulgarien**, **Finnland**, **Frankreich**, **Griechenland**, **Italien**, **Malta**, **Österreich**, **Portugal**, **Rumänien**, die **Slowakei**, **Spanien**, **Ungarn**, das **Vereinigte Königreich** (Nordirland) und **Zypern**.

Ziel dieses Online-Tools ist es, Menschen bei der Suche nach der am besten geeigneten außergerichtlichen Einrichtung zu unterstützen, die einen Menschenrechtsauftrag in einer bestimmten Grundrechtsangelegenheit, einschließlich Fällen von Diskriminierung, verfolgt. Es richtet sich zwar in erster Linie an Vermittler, wie Organisationen der Zivilgesellschaft, die Opfer von Grundrechtsverletzungen an geeignete Einrichtungen verweisen, kann aber auch von Personen genutzt werden, die selbst Diskriminierung erlebt haben. Die für „E-Recht" zuständige Arbeitsgruppe des Rates der Europäischen Union stellte die Beta-Version des Online-Tools im November 2014 vor und begrüßte diese Initiative. Die Einführung des Tools ist für das erste Halbjahr 2015 geplant.

1.2 Soziale Inklusion mit EU-Mitteln gezielt fördern

Eine engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Diskriminierung schafft bessere Voraussetzungen für Interessengruppen, Initiativen auszumachen und Strategien für eine stärkere soziale Inklusion umzusetzen. Hier kommt den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)[9] eine Schlüsselrolle zu, denn sie „stellen die wichtigste Quelle für Investitionen auf EU-Ebene dar, um die Mitgliedstaaten bei der Wiederherstellung und Stärkung des Wachstums zu unterstützen und einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung sicherzustellen."[10] Von den elf thematischen Zielen, die aus den ESIF unterstützt werden, ist das thematische Ziel 9 (TZ 9) für dieses Kapitel besonders relevant: die Förderung der sozialen Inklusion sowie die Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung. Weitere Informationen zum Programm „Rechte, Gleichstellung ▶ und Unionsbürgerschaft" siehe Kapitel 2.

Abbildung 1.1 und Abbildung 1.2 zeigen, dass es bei den Mittelzuweisungen der EU-Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2014–2020 zur Erfüllung dieses Ziels große Unterschiede gibt. Diese Diskrepanzen spiegeln die unterschiedlichen Erfordernisse und Prioritäten auf nationaler Ebene wider. In den meisten Mitgliedstaaten wurden Mittel im Rahmen von drei ESIF-Instrumenten zugewiesen: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der „Ungleichgewichte zwischen den Regionen ausgleichen und auf diese Weise den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union stärken [soll]";[11] dem Europäischen Sozialfonds (ESF) als Hauptinstrument der EU für die Schaffung von Arbeitsplätzen, und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Zur Förderung der sozialen Inklusion und zur Bekämpfung von Armut und Diskriminierung wurden von den Mitgliedstaaten im Schnitt die meisten Mittel aus dem ESF (49 %) zugewiesen, dann aus dem ELER (29 %) und dem EFRE (22 %).

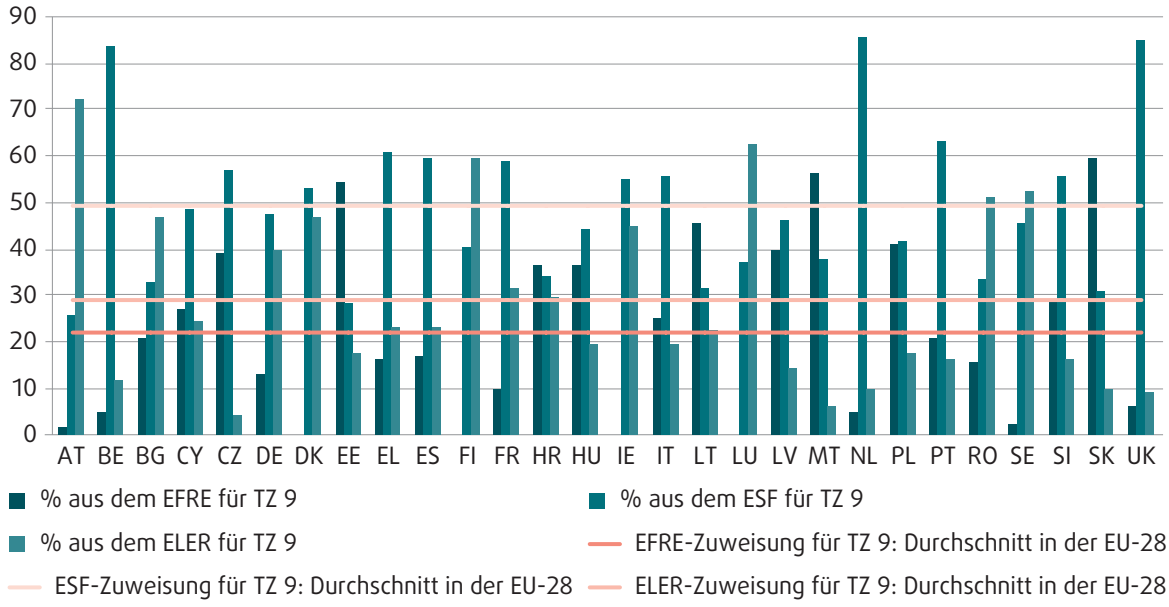
Für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 wurden unter den EU-Mitgliedstaaten Mittel in Höhe von 43 705 044 741 EUR zur Förderung der sozialen Inklusion und zur Bekämpfung von Armut und Diskriminierung bereitgestellt. Dies sind knapp 10 % der Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Abbildung 1.2 zeigt erneut die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Mittelzuweisung. Deutlich über dem Durchschnitt liegen **Belgien** (16 %), **Deutschland** (19 %) und die **Niederlande** (25 %).

Im Zyklus der ESIF schließen die Mitgliedstaaten Partnerschaftsvereinbarungen mit der Europäischen Kommission, die anschließend die von den Mitgliedstaaten eingereichten konkreten operationellen Programme prüft und gegebenenfalls annimmt.

> *„In Partnerschaftsvereinbarungen einigen sich die Europäische Kommission und die einzelnen EU-Länder über die Verwendung der Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020. Die Länder erläutern darin ihre strategischen Ziele und Investitionsprioritäten und verknüpfen sie mit den übergeordneten Zielen der Europa-2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum."*
>
> *Europäische Kommission (2014),* Europäische Struktur- und Investitionsfonds (online)

Damit die Struktur- und Investitionsfonds der Europäischen Kommission während des Programmplanungszeitraums in den Mitgliedstaaten die größtmögliche Wirkung entfalten können, müssen sogenannte Ex-ante-Konditionalitäten – d. h. bestimmte Voraussetzungen – erfüllt werden. Aufbauend auf dem letztjährigen Jahresbericht der FRA widmet sich dieser Abschnitt den fünf allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten, die für Antidiskriminierung und Behinderung relevant und in der ESIF-Verordnung enthalten sind:[12]

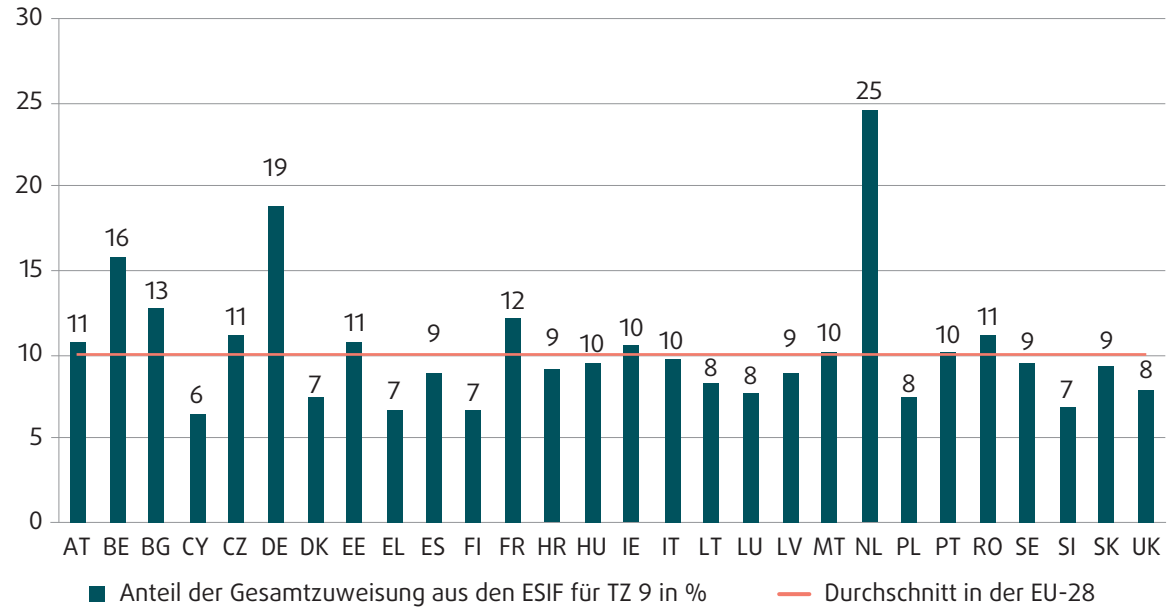
Abbildung 1.1: Anteil der von den EU-Mitgliedstaaten zugewiesenen Mittel zur Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (TZ 9) aus den ESIF, 2014–2020 (%)



Anmerkungen: *ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums; EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ESF: Europäischer Sozialfonds; TZ 9: thematisches Ziel 9 (Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung).*

Quelle: *Sekundärforschung der FRA, 2014*

Abbildung 1.2: Anteil der Gesamtzuweisung aus den ESIF zur Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und Diskriminierung nach EU-Mitgliedstaat, 2014–2020 (%)



Anmerkung: *TZ 9: thematisches Ziel 9 (Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung).*

Quelle: *Sekundärforschung der FRA*

- Antidiskriminierung: Vorkehrungen in Übereinstimmung mit dem institutionellen und rechtlichen Rahmen der Mitgliedstaaten, um die für die Förderung der Gleichbehandlung aller Personen verantwortlichen Stellen bei der Erstellung und Umsetzung von Programmen […] einzubeziehen;

- Antidiskriminierung: Vorkehrungen für die Ausbildung der in die Verwaltung und Kontrolle der ESIF eingebundenen Mitarbeiter in Bezug auf die Rechtsvorschriften und Politik der Union im Bereich der Antidiskriminierung;

- Menschen mit Behinderung: Vorkehrungen in Übereinstimmung mit dem institutionellen und rechtlichen Rahmen der Mitgliedstaaten für die Konsultation und Einbeziehung von für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen verantwortlichen Stellen oder von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und anderen maßgeblichen Interessenträgern bei der Erstellung und Umsetzung von Programmen;

- Menschen mit Behinderung: Vorkehrungen für die Ausbildung der in die Verwaltung und Kontrolle der ESIF eingebundenen Mitarbeiter von Behörden im Bereich der anwendbaren Rechtsvorschriften und der Politik der Union und der Einzelstaaten zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der Zugänglichkeit und der praktischen Anwendung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, wie in den Rechtsvorschriften der Union bzw. der Einzelstaaten wiedergegeben;

- Menschen mit Behinderung: Vorkehrungen, um die Begleitung der Umsetzung von Artikel 9 [Zugänglichkeit] des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit den ESIF bei der Erstellung und Umsetzung der Programme zu gewährleisten.

Da die neue Verordnung für die ESIF am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist und die Frist zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten erst am 31. Dezember 2016 abläuft, war zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Erfüllung dieser Konditionalitäten erst im Laufe des Jahres 2014 beginnen. Die Mitgliedstaaten müssen der Europäischen Kommission spätestens im Jahr 2017 die Maßnahmen mitteilen, die sie zur Erfüllung der Konditionalitäten getroffen haben, und legen der Kommission zu diesem Zweck entweder einen jährlichen Durchführungsbericht oder einen Fortschrittsbericht vor. Sollten die Mitgliedstaaten die Konditionalitäten nicht erfüllen, droht ihnen eine Aussetzung der Zahlungen für die betreffenden Schwerpunktprogramme.

Die von der FRA zusammengetragenen Daten lassen erkennen, dass die meisten Mitgliedstaaten entsprechend der ersten Konditionalität beabsichtigen, die für Antidiskriminierung zuständigen Stellen, einschließlich nationaler Gleichbehandlungsstellen, Organisationen von Bürgerbeauftragten und einschlägiger

Regierungsstellen, zwecks Empfehlungen zu Gleichbehandlungsfragen im Zusammenhang mit aus den ESIF finanzierten Aktivitäten zu konsultieren. Die zur Erfüllung der jeweiligen Konditionalität getroffenen Maßnahmen müssen sich auf die von der Europäischen Kommission festgelegten Erfüllungskriterien beziehen.[13] Im Rahmen der ersten Konditionalität sind folgende Kriterien zu erfüllen: Eine nationale Gleichbehandlungsstelle wurde geschaffen; ein Plan für die Konsultation und Einbindung der für Antidiskriminierung verantwortlichen Stellen wurde erarbeitet; der Plan zeigt auf, welche Schritte unternommen wurden, um die aktive Einbeziehung der nationalen Gleichbehandlungsstelle zu unterstützen. Wenn nationale Gleichbehandlungsstellen in Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen erwähnt werden, so wird diesen oftmals eine beratende Funktion in Begleitausschüssen zugewiesen, beispielsweise in **Dänemark**, **Finnland**, **Griechenland**, den **Niederlanden**, **Malta**, **Polen**, **Rumänien**, der **Slowakei**, der **Tschechischen Republik** und **Zypern**.

Zur Erfüllung der zweiten Konditionalität begannen die Mitgliedstaaten, die in die Verwaltung und Kontrolle der ESIF eingebundenen Mitarbeiter zu den Rechtsvorschriften und politischen Strategien der Union im Bereich der Antidiskriminierung zu schulen. Dies war der Fall in **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Malta,** den **Niederlanden, Polen, Rumänien,** der **Slowakei, Slowenien, Spanien,** der **Tschechischen Republik, Schweden, Ungarn** und **Zypern**. Die Erfüllungskriterien im Rahmen dieser Konditionalität sehen vor, dass ein Plan vorhanden ist, der alle relevanten Akteure einbezieht.

Im Zusammenhang mit der dritten Konditionalität haben einige Mitgliedstaaten die für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen verantwortlichen Stellen oder Behindertenorganisationen konsultiert oder verfolgen entsprechende Pläne. Dies gilt für **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta,** die **Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien,** die **Slowakei, Spanien, Schweden, Ungarn** und **Zypern**. Die Erfüllungskriterien im Rahmen dieser Konditionalität sehen vor, dass ein Plan für die Einbeziehung dieser Organisationen vorhanden ist, alle relevanten Akteure sowie ihre Aufgaben ermittelt sind und ihre aktive Einbeziehung in den Prozess unterstützt wird.

Zur Erfüllung der vierten Konditionalität unternahmen die Mitgliedstaaten Schritte, um sicherzustellen, dass die zuständigen Mitarbeiter eine entsprechende Ausbildung im Bereich der anwendbaren Rechtsvorschriften und der Politik der Union und der Einzelstaaten zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der Zugänglichkeit und Durchführung der BRK, erhalten. Dies geschah in **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta,** den **Niederlanden, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien**, der **Slowakei**, **Spanien,** der **Tschechischen Republik** und **Ungarn**. Die Erfüllungskriterien im Rahmen dieser Konditionalität sehen vor, dass ein Plan vorhanden ist, der alle relevanten Akteure miteinbezieht.

Eine weitere von den Mitgliedstaaten zu erfüllende Konditionalität betrifft Vorkehrungen, um die Begleitung der Umsetzung von Artikel 9 [Zugänglichkeit] der BRK im Zusammenhang mit Zahlungen aus den ESIF zu gewährleisten. Begleitung bedeutet in diesem Kontext sicherzustellen, dass Gebäude, Verkehrsmittel, Informations- und Kommunikationstechnologien oder öffentliche Dienste barrierefrei zugänglich sind. Der Begriff bezieht sich außerdem auf das Vorhandensein von Beschwerdeverfahren in Situationen, in denen Mittel aus den Strukturfonds in einer für die Zugänglichkeit nachteiligen Weise eingesetzt würden. **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Rumänien,** die **Slowakei, Schweden, Ungarn** und das **Vereinigte Königreich** haben bereits Maßnahmen zur Erfüllung dieser Konditionalität getroffen. Die Erfüllungskriterien im Rahmen dieser Konditionalität sind die Schaffung von Begleit-, Beschwerde- und Durchsetzungsverfahren für die Zugänglichkeit in all ihren Formen und das Vorhandensein klarer technischer Leitlinien.

Insgesamt haben die ESIF das Potenzial, einen Meilenstein für den Schutz und die Verwirklichung der Grundrechte in der EU zu setzen. Dass dies besonders für Fragen der Gleichbehandlung gilt, zeigen die beträchtlichen Mittelzuweisungen der Mitgliedstaaten für die Erfüllung des Ziels, die soziale Inklusion zu fördern sowie Armut und jegliche Diskriminierung zu bekämpfen.

In diesem Kontext wird die Untersuchung des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Achtung der Grundrechte in der EU-Kohäsionspolitik relevant. Die Kohäsionspolitik ist das Instrument der EU zur Entwicklung der Mitgliedstaaten und Regionen; sie „hat das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, indem sie Ungleichheiten im Entwicklungsniveau der Regionen abbaut."[14] Die Untersuchung befasst sich mit der Frage, welche Mittel der Europäischen Kommission zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass die in der Charta verankerten Grundrechte in allen Phasen der Umsetzung der Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten gewahrt werden.[15]

Die Kommission weist in ihrer Antwort darauf hin, dass die Einhaltung der Charta keine Voraussetzung dafür

sein könne, die Partnerschaftsvereinbarung eines Mitgliedstaats zu billigen, und es nicht notwendig sei, auf die Charta Bezug zu nehmen. Notwendig im Sinne der Verordnung sei jedoch, dass die Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen treffen, um die Chancengleichheit zu fördern und Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu verhindern.[16]

Insofern hat die Umsetzung der ESIF im Programmplanungszeitraum 2014–2020 das Potenzial, als Motor des Wandels zu fungieren und die soziale Inklusion voranzubringen. Das Europäische Parlament hat in Anerkennung dieses Potenzials einen direkten Zusammenhang zwischen den ESIF und dem Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung hergestellt. Angesichts der Tatsache, dass das Europäische Semester als Instrument für die Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten gilt, forderte das Parlament „die Kommission dazu auf, das Europäische Semester enger mit den sozialen Zielen der Strategie Europa 2020 zu verknüpfen“ (weitere Informationen über das Europäische Semester enthält der ▶ Fokus in diesem Jahresbericht). Außerdem forderte das Europäische Parlament „die Mitgliedstaaten auf, besondere Maßnahmen zur sozialen Inklusion und zur Bekämpfung der Diskriminierung zu ergreifen, die der Verringerung der Armut dienen und auf die Bevölkerungsgruppen abzielen, die von sozialer Ausgrenzung am stärksten bedroht sind.“[17]

Die länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission für die Mitgliedstaaten zur Förderung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen könnten hier, sofern sie umgesetzt werden, einen wichtigen Beitrag leisten. Für zwölf Mitgliedstaaten wurden Empfehlungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Armut und Förderung der sozialen Inklusion für den Zeitraum 2014–2015 erarbeitet: **Bulgarien**, **Irland**, **Italien**, **Kroatien**, **Lettland**, **Litauen**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, **Spanien, Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**.[18] Weitere Informationen zu ▶ länderspezifischen Empfehlungen siehe Kapitel 6 über die Rechte des Kindes.

1.3 Erfüllung der Versprechen der BRK bleibt Herausforderung

Die BRK nimmt in der EU-Grundrechtearchitektur eine besondere Stellung ein, da sie das einzige grundlegende internationale Menschenrechtsabkommen ist, dem die Union beigetreten ist. Nach der Ratifizierung der BRK durch die EU im Jahr 2010 liegt die Verantwortung für die Durchführung des Übereinkommens gemeinsam bei der EU und den Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten. Da die meisten Politikbereiche und Angelegenheiten in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen, wurden die Verfahren zur Angleichung der Standards und Praktiken an die Anforderungen des Übereinkommens im Jahr 2014 überwiegend auf nationaler Ebene durchgeführt. Diese Reformen schreiten rasch voran, da der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen immer mehr Mitgliedstaaten überprüft und Empfehlungen für weitere Maßnahmen zur Durchführung des Übereinkommens gibt.[19]

Die EU unternahm bedeutende Schritte zur Durchführung der BRK. Im Juni legte die Europäische Kommission, wie gefordert, einen Bericht über die Maßnahmen vor, die von der EU zur Durchführung der BRK in den zwei Jahren seit Inkrafttreten in der Union getroffen wurden.[20] Gleichzeitig setzten die Mitglieder der EU-Überwachungsstruktur, die gemäß Artikel 33 Absatz 2 der BRK geschaffen wurde, ihre Arbeiten fort, um die Durchführung des Übereinkommens zu fördern, zu schützen und zu überwachen.[21] Der Dialog zwischen der EU und dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen über den Erstbericht soll im August 2015 stattfinden.[22] Die Empfehlungen des Ausschusses werden sich vermutlich auf zukünftige Maßnahmen der Europäischen Kommission als Anlaufstelle und auf jene der EU-Überwachungsstruktur auswirken.

1.3.1 Die Grundsätze der Nichtdiskriminierung bei der Durchführung der BRK zur Anwendung bringen

Mit der Annahme der BRK wurde die Verschiebung in Richtung eines menschenrechtsbezogenen Ansatzes in der Behindertenthematik im internationalen Recht kodifiziert. Diese Verschiebung zeigt sich unter anderem darin, dass die nationalen Reformen im Jahr 2014 zwar auf unterschiedliche Politikbereiche abzielten, viele jedoch durch einen Fokus auf die im Übereinkommen verankerten Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen einer Behinderung miteinander verknüpft sind, die in der Rechtsprechung des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen immer wieder betont werden.[23] Die Gesetzgebung aus Menschenrechtsperspektive erfordert ein Umdenken bei vielen Gesetzen für Menschen mit Behinderungen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen die gleiche Behandlung erfahren wie andere Menschen.[24]

Mit der Entwicklung von BRK-Normen, die im Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 3 und Artikel 5 des Übereinkommens verankert sind, können auch weitere EU-Maßnahmen im Bereich der Gleichbehandlung zur Harmonisierung des innerstaatlichen Rechts

mit der BRK beitragen. Das sekundäre EU-Recht, insbesondere die vorgeschlagene Gleichbehandlungsrichtlinie, könnte in diesem Prozess eine besondere Rolle spielen, indem sie den Schutz vor Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf alle Lebensbereiche ausweitet, die durch den bestehenden Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft abgedeckt werden.[25]

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung war bei den im Jahr 2014 getroffenen Maßnahmen zur Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung mit der BRK vor allem in drei Bereichen entscheidend:

- Rechts- und Handlungsfähigkeit (Artikel 12);
- Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung, die mit den Rechten der Freiheit und Sicherheit der Person (Artikel 14), der Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 15), dem Schutz der Unversehrtheit der Person (Artikel 17) und der Gesundheit (Artikel 25) verknüpft sind;
- Zugänglichkeit (Artikel 9).

> *„Dass sich Artikel 12 [über die gleiche Anerkennung vor dem Recht] des Übereinkommens zu einem der Hauptkonfliktthemen bei den Verhandlungen über den Vertrag entwickeln würde, kam wenig überraschend. Und es zeichnet sich ab, dass dieser Artikel bei der Durchführung des Übereinkommens die größte Herausforderung in allen Vertragsstaaten bleiben wird. […] In unseren ersten fünf Jahren als Vertragsorgan haben wir nicht ein Land gefunden, das allen Verpflichtungen gemäß Artikel 12 nachgekommen ist."*
>
> *Theresia Degener, Mitglied des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), „*The normative requirements of Article 12 of the CRPD*", Rede auf dem Arbeitsforum 2014 über die Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention in der EU*

Das in Artikel 12 der BRK verankerte Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht stand wiederholt im Mittelpunkt gesetzlicher Reformen in den EU-Mitgliedstaaten und erweist sich damit als schwierigster Artikel für die Vertragsstaaten des Übereinkommens.[26] Im April 2014 legte der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erstmals maßgebliche Leitlinien bzw. eine Allgemeine Bemerkung zum Umfang und zur Bedeutung von Artikel 12 vor.[27] Der Ausschuss wies die Vertragsstaaten nochmals auf ihre Verpflichtungen aufgrund der bisherigen Schlussbemerkungen hin:[28] keine Verweigerung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, die einer Diskriminierung aufgrund einer Behinderung gleichkommt, und Ersetzung von fremdbestimmter Entscheidungsfindung durch ein System der unterstützten Entscheidungsfindung, das „die Autonomie, den Willen und die Präferenzen der Person" achtet.[29] In der Allgemeinen Bemerkung wurden auch die Kernelemente der Mechanismen herausgearbeitet, welche die bisherigen Systeme der Vormundschaft ersetzen sollten. Um dem Übereinkommen nachzukommen, müssen diese Systeme beispielsweise für alle Menschen unabhängig von ihrem Unterstützungsbedarf und ihren Formen der Kommunikation zugänglich sein und eine rechtliche Anerkennung ihrer Betreuer beinhalten.[30]

Artikel 12 bleibt jedoch ein Streitpunkt. Einige EU-Mitgliedstaaten widersprachen der Auslegung von Artikel 12 durch den Ausschuss in der Allgemeinen Bemerkung, die von den Vertragsstaaten verlangt, Menschen mit Behinderungen nicht länger die Rechts- und Handlungsfähigkeit zu verweigern.[31] In ihren Anmerkungen zum Entwurf der Allgemeinen Bemerkung bekräftigten **Dänemark**, **Deutschland** und **Frankreich** ihren Standpunkt, dass das Übereinkommen unter bestimmten Umständen Einschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit gestattet.[32] Dies lässt vermuten, dass die „Abweichung" zwischen der Auslegung von Artikel 12 durch den Ausschuss und der Auslegung der Vertragsstaaten wie in der Erwiderung aus Deutschland auch künftig bestehen könnte.[33]

Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Sichtweisen spiegelt sich in den Reformen der nationalen Gesetze für die Rechts- und Handlungsfähigkeit wider, die im Jahr 2014 erlassen wurden und unter bestimmten Voraussetzungen auch weiterhin eine Einschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gestatten. So wird mit dem vom **kroatischen** Parlament im Juni 2014 erlassenen Familiengesetz eine vollständige Vormundschaft zwar abgeschafft, jedoch die Möglichkeit für Gerichte gewahrt, Menschen mit Behinderungen auch weiterhin teilweise unter Vormundschaft zu stellen.[34] Außerdem wird eine Fünfjahresfrist ab 1. Januar 2015 für die Überprüfung aller bisherigen Entscheidungen über den Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit festgelegt, mit dem Ziel, die partielle oder vollständige Rechts- und Handlungsfähigkeit wiederherzustellen.[35] Auch in **Polen** konzentrieren sich die Reformvorschläge diesbezüglicher Rechtsvorschriften darauf, den vollständigen Entzug der Rechtsfähigkeit durch Einschränkungen in Teilbereichen zu ersetzen und eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung von Entmündigungsentscheidungen einzuführen.[36]

Ein ähnliches Spannungsverhältnis besteht bei der Umsetzung jener Teile der Nichtdiskriminierungsbestimmungen der BRK, die die unfreiwillige Unterbringung von Menschen mit psychosozialen Behinderungen und insbesondere Artikel 14 zur Freiheit und Sicherheit der Person betreffen.[37] In den Schlussbemerkungen 2014 für **Belgien**, **Schweden** und **Dänemark** bekräftigte der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen seinen Standpunkt, dass der Entzug der Freiheit aufgrund einer tatsächlichen oder wahrgenommenen Behinderung mit Artikel 14 nicht

vereinbar ist.[38] Dies spiegelt den Standpunkt des Vorsitzenden des Ad-hoc-Ausschusses für die BRK wider, der den Artikel als eine im Kern gegen Diskriminierung gerichtete Bestimmung bezeichnete.[39]

Die Mitgliedstaaten des Europarates haben die BRK bisher jedoch dahingehend ausgelegt, dass eine unfreiwillige Unterbringung gestattet ist, wenn eine „psychisch schwerwiegende Störung" in Verbindung mit anderen Kriterien vorliegt, besonders wenn der Verzicht auf eine derartige Unterbringung der betroffenen Person oder Dritten schwere Schäden zufügen könnte.[40] Dieser Standpunkt wird in dem 2014 abgefassten Entwurf des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin (Oviedo-Übereinkommen)[41] bekräftigt, das sich mit dem Schutz der Menschenrechte und der Würde von Menschen mit psychischen Störungen im Zusammenhang mit der unfreiwilligen Unterbringung und Behandlung befasst.

Die Diskussionen während des Entwurfsprozesses deuten darauf hin, dass das Zusatzprotokoll Kriterien für die unfreiwillige Unterbringung, einschließlich des Vorliegens einer „psychischen Störung", enthalten wird.[42] Da die Auslegung von Artikel 14 der BRK durch den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die unfreiwillige Unterbringung aufgrund einer Behinderung untersagt, betonte die FRA in ihren an den Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats gerichteten Bemerkungen, dass die Annahme des Zusatzprotokolls in der gegenwärtigen Form Probleme für diejenigen EU-Mitgliedstaaten aufwerfen könnte, welche die BRK ratifiziert haben.

> *„Die Pflicht der Vertragsstaaten zur Sicherstellung des Zugangs zur physischen Umgebung, zu Verkehrsmitteln, zur Informations- und Kommunikationstechnologien und zu öffentlichen Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen sollte unter dem Aspekt der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung gesehen werden."*
>
> *„Die Versagung des Zugangs sollte als unerlaubter Akt der Diskriminierung klar benannt werden."*
>
> *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014),* General Comment No. 2 on Article 9: Accessibility, *CRPD/C/GC/2, Ziffer 44; Ziffer 29*

Die legislativen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen der BRK für die Zugänglichkeit beziehen zunehmend den Aspekt der Nichtdiskriminierung mit ein. Dieser Ansatz wurde im April 2014 in der Allgemeinen Bemerkung des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Zugänglichkeit verstärkt. Der Ausschuss betonte, dass es einen Akt der Diskriminierung darstelle, den Zugang für Menschen mit Behinderungen zur physischen Umgebung, zu Informationen und zu öffentlichen Dienstleistungen nicht zu gewährleisten.[43]

Schweden bot das deutlichste Beispiel für entsprechende Reformen und änderte seine Rechtsvorschriften[44] dahingehend, dass Unzugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen als neue Form der Diskriminierung im bestehenden Gesetz über Diskriminierung eingestuft wird.[45] Der Gesetzesentwurf, der am 1. Januar 2015 in Kraft tritt, deckt viele Lebensbereiche ab, u. a. Beschäftigung, Waren und Dienstleistungen, Gesundheits- und Sozialleistungen, wobei das Verbot der Unzugänglichkeit nicht für Menschen auf Arbeitssuche oder die Bereitstellung

Tabelle 1.1: Gibt es gesetzliche Normen für die Zugänglichkeit von Wahllokalen?

Gesetzliche Normen für die Zugänglichkeit aller Wahllokale	Gesetzliche Normen für die Zugänglichkeit einiger Wahllokale	Keine gesetzlichen Normen vorhanden
DE, EE, ES, FR, HR, IE, LT, LU, MT, PT, SE, UK	AT, BE, HU, IT, NL, PL, SI	CY, CZ, DK, LV, SK

Anmerkung: *Das Akademische Netzwerk europäischer Experten im Behindertenbereich (ANED) hat keine Daten für BG, EL, FI und RO vorgelegt.*

Quelle: *FRA, 2014*

Tabelle 1.2: Haben die nationalen Gerichte Fälle im Zusammenhang mit dem Recht auf politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verhandelt?

Fälle im Zusammenhang mit dem Recht auf politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verhandelt	Keine Fälle im Zusammenhang mit dem Recht auf politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verhandelt
CZ, DE, ES, IT, MT, NL, PL, SI	AT, BE, BG, CY, DK, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, PT, RO, SE, SK, UK

Quelle: *FRA, 2014*

von Wohnraum gilt. Bei der Lieferung von Waren und Dienstleistungen gibt es weitere Ausnahmen für Privatpersonen und Unternehmen, die weniger als zehn Mitarbeiter beschäftigen.[46]

Bei anderen Reformen standen bestimmte Aspekte der Zugänglichkeit im Mittelpunkt, wie etwa die Zugänglichkeit von Wahlverfahren. Die im Jahr 2014 von der FRA und vom Akademischen Netzwerk europäischer Experten im Behindertenbereich (ANED) mit Unterstützung der Europäischen Kommission veröffentlichten Ergebnisse (siehe Tabelle 1.1) zeigen, dass es nur in der Hälfte der Mitgliedstaaten, für die Daten vorliegen, gesetzliche Vorschriften gibt, die eine Barrierefreiheit aller Wahllokale verlangen. Dies schränkt die Möglichkeiten von Menschen mit Behinderungen ein, ihre politischen Rechte gleichberechtigt mit anderen auszuüben.[47] Die FRA forderte die Mitgliedstaaten dazu auf, Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit öffentlicher Einrichtungen zu erarbeiten, die den Zugänglichkeitserfordernissen nicht nur von Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen, sondern aller Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen. Im **niederländischen** Wahlgesetz bleibt der Umfang der vorgeschlagenen Reformen jedoch begrenzt: Die Forderung, dass „mindestens 25 %" der Wahllokale für Menschen mit körperlichen Behinderungen zugänglich sein sollten, wurde dahingehend geändert, dass „so viele Wahllokale wie möglich, mindestens aber 25 %" für Menschen mit körperlichen Behinderungen zugänglich sein sollten.[48]

Ein weiterer Reformmotor sind die von nationalen Gerichten verhandelten Fälle im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit von Wahlverfahren (Tabelle 1.2).[49] In **Slowenien** stellten drei Personen mit Behinderungen die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Bestimmung zur Barrierefreiheit von Wahllokalen in Frage. Sie machten geltend, dass die Zugänglichmachung von nur einem Wahllokal für Menschen mit Behinderungen durch die Bezirkswahlkommission sowohl mit Artikel 9 der BRK als auch mit dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot unvereinbar ist.[50] Das Verfassungsgericht gab der Beschwerde statt und forderte die Nationalversammlung auf, innerhalb von zwei Jahren nach Veröffentlichung des Gerichtsentscheids Abhilfe zu schaffen.

> *„Menschen mit Behinderungen sollten uneingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und Barrierefreiheit hat höchste Priorität für die Europäische Kommission, und es ist mir ein persönliches Anliegen, dass auf diesen Gebieten Maßnahmen ergriffen werden."*
>
> *Marianne Thyssen, Kommissionsmitglied für Beschäftigung, Soziales, Qualifikationen und Arbeitskräftemobilität (2014),* Europäischer Tag der Menschen mit Behinderungen: Borås (Schweden) mit dem Access City Award 2015 für behindertenfreundliche Städte ausgezeichnet, *Pressemitteilung, Brüssel, 3. Dezember 2014*

Im Bereich Zugänglichkeit könnten im sekundären EU-Recht künftig Mindeststandards für die Mitgliedstaaten festgelegt werden. Das geplante europäische Barrierefreiheitsgesetz, das bereits in den jährlichen

Vielversprechende Praktiken

Bessere Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen

Die Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen ergriffen, um die Zugänglichkeit von Feriengebieten und touristischen Einrichtungen zu verbessern. So sorgt beispielsweise ein **portugiesisches** Programm dafür, dass an Stränden die gesetzlichen Bestimmungen für die Zugänglichkeit eingehalten werden. Bei dem Programm „Barrierefreier Strand – Strandzugang für alle!" (*Praia acessível – Praia para Todos!*) können Strände, die bestimmte Bedingungen erfüllen, eine Fahne für ihre Barrierefreiheit hissen. Zu diesen Bedingungen gehören barrierefreie Zugänge, Sanitär- und Erste-Hilfe-Einrichtungen sowie Parkplätze. Seit der Einführung des Programms im Jahr 2004 ist die Zahl der teilnehmenden Strände von 50 im Jahr 2005 auf 194 im Jahr 2014 gestiegen.

An diesem Programm sind das Nationale Institut für Rehabilitation (*Instituto Nacional para a Reabilitação*, INR), das Wasserinstitut (*Instituto da Água*), die portugiesische Umweltagentur (*Agência Portuguesa do Ambiente*) und die portugiesische Tourismusbehörde (*Turismo de Portugal*) beteiligt.

Nähere Informationen siehe: www.inr.pt/content/1/17/praia-acessivel-praia-para-todos

Eine Initiative der **polnischen** Nationalbank (*Narodowy Bank Polski*, NBP) hat zum Ziel, Menschen mit Behinderungen einen besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen zu ermöglichen. Dazu hat die NBP ein Verzeichnis mit wirtschaftlichen Fachbegriffen in Zeichensprache übersetzen lassen und einen Leitfaden für Finanzinstitute zu den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen bei Bankgeschäften erstellt.

Die NBP arbeitet bei dieser Initiative mit der Stiftung Vis Maior (*Fundacja Vis Maior*) und dem Polnischen Gehörlosenbund (*Polski Związek Głuchych*) zusammen. Die NBP hat gemeinsam mit der NRO „Schön, dass es dich gibt" (*Dobrze, że jesteś*) ein Handbuch erstellt, das Menschen mit geistigen Behinderungen den Umgang mit Geld vermittelt.

Nähere Informationen siehe: http://nbpniewyklucza.pl/sluch

Arbeitsprogrammen 2012 und 2014 der Europäischen Kommission enthalten war, erhielt durch die neu ins Amt gekommene Kommission erneuten Schub. Obwohl das Gesetz im Arbeitsprogramm 2015 nicht ausdrücklich genannt wird, bekräftigt die Kommission, dass sie sich weiterhin für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen in Einklang mit der BRK einsetzen wird. Zu diesen Rechten zählen „der Zugang zur physischen Umgebung, zu Verkehrsmitteln, zur Informations- und Kommunikationstechnik und zu anderen Einrichtungen/Dienstleistungen."[51] Zusätzlich sieht der Entwurf der Gleichbehandlungsrichtlinie einen diskriminierungsfreien Ansatz für die Zugänglichkeit vor.

1.3.2 Laufender Aufbau von Institutionen für die Durchführung der BRK

Obwohl die meisten EU-Mitgliedstaaten die BRK im Jahr 2010 bzw. davor ratifiziert haben, ist die Schaffung bzw. Umgestaltung der zuständigen Einrichtungen für die Lenkung und Überwachung der Durchführung des Übereinkommens gemäß Artikel 33 BRK in vielen Staaten noch nicht abgeschlossen (siehe Tabelle 1.3; die im Jahr 2014 geschaffenen oder ernannten Einrichtungen sind hervorgehoben). Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zeigte sich enttäuscht über die Verzögerungen bei der Schaffung dieser Einrichtungen und stellte mit Besorgnis fest, dass **Schweden** das Übereinkommen zwar bereits 2008 ratifiziert, jedoch immer noch keinen Mechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 2 zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens eingeführt hat.[52]

In **Portugal** wurde die BRK zwar bereits 2009 ratifiziert, jedoch erst im November 2014 eine nationale Struktur geschaffen, um den Verpflichtungen aus Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens nachzukommen.[53] Aufgabe des nationalen Mechanismus ist es, den zuständigen Behörden Empfehlungen zur verbesserten Durchführung der BRK zu geben, das Bewusstsein für die im Übereinkommen verankerten Rechte zu schärfen und entsprechend darüber zu informieren. Mit der Schaffung einer neuen Einrichtung folgt das Land einem Trend in etwa einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten, die neue Einheiten zur Wahrnehmung dieser Aufgaben einsetzen; ein weiteres Drittel der EU-Mitgliedstaaten hat nationale Menschenrechtseinrichtungen mit der Wahrnehmung der Aufgaben gemäß Artikel 33 Absatz 2 beauftragt.[54]

Zu Konflikten führt auch die mangelnde Einbeziehung der Zivilgesellschaft und insbesondere der Vertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in die gemäß Artikel 33 geschaffenen Einrichtungen, wie in Artikel 33 Absatz 3 der BRK gefordert. Darin spiegelt sich eine grundsätzliche Sorge um die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die sie betreffenden Entscheidungen wider, die als horizontaler Grundsatz in der BRK verankert ist. Den von der FRA im Jahr 2014 veröffentlichten Ergebnissen zufolge gibt es in vier EU-Mitgliedstaaten – **Griechenland**, **Litauen**, **Niederlande** und **Rumänien** – weder Rechtsvorschriften zur Schaffung von Mechanismen für die Konsultation von Behindertenorganisationen noch systematische Praktiken, um deren Einbeziehung in die Erarbeitung von Gesetzen und politischen Strategien sicherzustellen.[55]

Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisierte in seinen Schlussbemerkungen für **Dänemark,** dass der interministerielle Ausschuss, der als Koordinierungsmechanismus für die Durchführung des Übereinkommens gemäß Artikel 33 Absatz 1 fungiert, die Behindertenorganisationen „nur gelegentlich" um Beiträge ersuche.[56] Erfreulicherweise sind drei der sechs neu ernannten Mitglieder im Ausschuss der **kroatischen** Regierung für Menschen mit Behinderungen – der nach Artikel 33 Absatz 2 geschaffenen Einrichtung – Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft.[57]

Ein weiteres Problemfeld sind die bisweilen unzureichenden Mittel, die den Überwachungsstrukturen zur Wahrnehmung ihrer Funktionen zur Verfügung gestellt werden.[58] Vorschläge, den **tschechischen** Bürgerbeauftragten als nationale Stelle zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens gemäß Artikel 33 Absatz 2[59] einzusetzen, wurden im Dezember 2014 verworfen, nachdem Bedenken wegen der zusätzlichen Finanzmittel geäußert wurden, die der Bürgerbeauftragte für diese Aufgabe benötigt.[60] Angesichts dieser Situation wurde bisher noch keine Einrichtung bestimmt.

Die Abhängigkeit von jährlichen Finanzierungsbeschlüssen der Regierung schränkt nicht nur den Umfang der möglichen Aktivitäten ein, sondern könnte auch die Wahrnehmung verstärken, dass es den Überwachungseinrichtungen an der notwendigen Unabhängigkeit von der Regierung mangelt. Auf diesen Aspekt wies der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Schlussbemerkungen für **Österreich** hin, in denen der Regierung empfohlen wurde, dem unabhängigen Monitoringausschuss ein transparentes Budget zuzuweisen und ihm die Befugnis zu übertragen, das Budget autonom zu verwalten.[61] Das Budget des **Rumänischen** Instituts für Menschenrechte (*Institutul Român pentru Drepturile Omului*) – dem Organ nach Artikel 33 Absatz 2 – wurde 2014 um mehr als ein Drittel gekürzt, und zwar von 1,6 Mio. RON (ca. 360 000 EUR) im Jahr 2013 auf 1 Mio. RON (rund 230 000 EUR) im Jahr 2014.[62]

Im Laufe des Jahres kam es zu Veränderungen in der Zusammensetzung der EU-Struktur, welche die Durchführung der BRK in den Zuständigkeitsbereichen der EU überwacht. Auf Vorschlag der Konferenz der Präsidenten im Dezember 2013 wurde das Europäische Parlament in der Sitzung der Überwachungsstruktur im Februar 2014 durch den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten vertreten, der eng mit dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zusammenarbeiten soll.[63] Da die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 eine weitere Klärung der formellen Vertretung des Parlaments in der EU-Struktur verzögerten, wurde diese Regelung bis Ende 2014 noch nicht bestätigt.

Tabelle 1.3: Für die Durchführung der BRK eingerichtete Strukturen, nach EU-Mitgliedstaat

EU-Mitgliedstaat	Beitrittsjahr	Beitritt zum Fakultativprotokoll	Staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der BRK – Artikel 33 Absatz 1	Koordinierungsmechanismus – Artikel 33 Absatz 1	Struktur für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung der BRK – Artikel 33 Absatz 2
AT	2008	Ja	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und regionale Anlaufstellen, die von den neun Bundesländern aufgrund ihrer Zuständigkeiten ernannt wurden	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz unter Einbeziehung des Bundesbehindertenbeirats	Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
BE	2009	Ja	Föderaler öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit; untergeordnete Anlaufstellen aufgrund der sieben unabhängigen Einheiten		Interföderales Zentrum für Chancengleichheit (*Interfederaal Gelijkekansencentrum/Centre interfédéral pour l'égalité des chances*)
BG	2012	Nein	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Politik für Menschen mit Behinderungen, Direktion für Chancengleichheit und Sozialleistungen, Abteilung für die Integration von Menschen mit Behinderungen (*Министерство на труда и социалната политика, дирекция "Политика за хората с увреждания, равни възможности и социални помощи", отдел "Интеграция на хората с увреждания"*)	nicht geschaffen/ernannt	nicht geschaffen/ernannt
CY	2011	Ja	Amt für soziale Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Ministerium für Arbeit, Wohlfahrt und Sozialversicherung	Gesamtzyprischer Rat für Menschen mit Behinderungen	Amt des Verwaltungsbeauftragten (Bürgerbeauftragter); Beauftragter für den Schutz der Menschenrechte

CZ	2009	Nein	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Arbeit *(Ministerstvo práce a sociálních věcí)*	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Arbeit, in Zusammenarbeit mit dem Außenministerium, dem Regierungsausschuss für Menschen mit Behinderungen und dem nationalen tschechischen Rat für Behinderungen	nicht geschaffen/ernannt
DE	2009	Ja	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (16 Länder haben ihre eigenen untergeordneten Anlaufstellen bestimmt)	Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen	Deutsches Institut für Menschenrechte
DK*	2009	Ja	Ministerium für Kinder, Gleichstellung der Geschlechter, Integration und Soziales (*Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold*)	Interministerieller Ausschuss von Beamten zu Behindertenfragen	Dänisches Institut für Menschenrechte (*Institut for Menneskerettigheder)*; Dänischer Behindertenrat (*Det Centrale Handicapråd*); Dänischer parlamentarischer Bürgerbeauftragter (*Folketingets Ombudsmand)*
EE	2012	Ja	Ministerium für soziale Angelegenheiten (*Sotsiaalministeerium*)	Kooperation zwischen Ministerien (*Puuetega inimeste koostöökogu*), Estnische Kammer behinderter Menschen und vier Behindertenorganisationen	Gleichstellungs- und Gleichbehandlungsbeauftragter (*Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik*)
EL	2012	Ja	Direktion Internationale Beziehungen, Ministerium für Arbeit, soziale Sicherheit und Wohlfahrt (*Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Πρόνοιας*)	nicht geschaffen/ernannt	nicht geschaffen/ernannt
ES	2007	Ja	Ministerium für Gesundheit, soziale Dienste und Gleichstellung *(Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)*; Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit (*Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*)	Nationaler Behindertenrat (*Consejo Nacional de la Discapacidad*)	Spanischer Ausschuss der Vertreter von Menschen mit Behinderungen (*Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad)*
FI**			Ministerium für auswärtige Angelegenheiten (*Ulkoasiainministeriö*); Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit (*Sosiaali- ja Terveysministeriö*)	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit (*Sosiaali- ja Terveysministeriö*)	Menschenrechtszentrum (*Ihmisoikeuskeskus*); Menschenrechtsdelegation (*Ihmisoikeusvaltuuskunta*); Parlamentarischer Bürgerbeauftragter (*Eduskunnan oikeusasiamies*)

FR	2010	Ja	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit (*Ministère des Affaires sociales et de la santé*); Interministerieller Ausschuss für Menschen mit Behinderungen (*Comité interministériel du handicap*)	Interministerieller Ausschuss für Menschen mit Behinderungen, der sich aus Vertretern aller betroffenen Ministerien zusammensetzt	Bürgerbeauftragter (*Le Défenseur des Droits*); Nationaler Beirat für Menschenrechte (*Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*); Nationaler Beirat für Menschen mit Behinderungen (*Conseil national consultatif des personnes handicapées*)
HR	2007	Ja	Ministerium für Sozialpolitik und Jugend (*Ministarstvo socijalne politike i mladih*)		Bürgerbeauftragter für Menschen mit Behinderungen (*Pravobranitelj za osobe s invaliditetom*); Kommission der Regierung der Republik Kroatien für Menschen mit Behinderungen (*Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za osobe s invaliditetom*)
HU	2007	Ja	Abteilung für Behindertenfragen (*Fogyatékosságügyi Főosztály*) im Ministerium für Humankapital (*Emberi Erőforrások Minisztériuma*)	Nationaler Rat für Behinderungen (*Országos Fogyatékosügyi Tanács*)	
IT	2009	Ja	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*)		Nationale Beobachtungsstelle für die Lage von Menschen mit Behinderungen (*Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*)
LT	2010	Ja	Ministerium für Arbeit und Soziales (*Socialinės apsaugos ir darbo ministerija*)		Rat für Behindertenfragen (*Neįgaliųjų reikalų taryba*) im Ministerium für soziale Sicherheit und Arbeit (*Socialinės apsaugos ir darbo ministerija*); Bürgerbeauftragter für Chancengleichheit (*Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba*)
LU	2011	Ja	Ministerium für Familie, Integration und die Großregion (*Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région)*		Beratungskommission für Menschenrechte Luxemburg (*Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg)*; Zentrum für Gleichbehandlung *(Centre pour l'égalité de traitement*); Nationaler Bürgerbeauftragter (*Médiateur au service de citoyens*)

LV	2010	Ja	Sozialministerium (*Labklājības ministrija*); Nationaler Rat für Behindertenfragen (*Invalīdu lietu nacionālā padome*)		Bürgerbeauftragter der Republik Lettland (*Latvijas Republikas Tiesībsargs*)
MT	2012	Ja	Nationale Anlaufstelle im Ministerium für die Familie und soziale Solidarität (*Ministeru għall-Familja u -Solidarjeta` Soċjali*); Parlamentarisches Sekretariat für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und aktives Altern (*Segretarju parlamentari għad-drittijiet ta' persuni b'diżabilita' u anzjanita' attiva*)	Aktionsrat für eine gerechte Gesellschaft (*Kunsill Azzjoni lejn Soċjeta' Ġusta*)	Nationaler Ausschuss für Menschen mit Behinderung (*Kummissjoni Nazzjonali Persuni b'Diżabilità*)
NL**			Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*)		Niederländisches Institut für Menschenrechte (*College voor de Rechten van de Mens*)
PL	2012	Nein	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (*Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*)	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (*Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*) und das Team für die Durchführung der BRK-Bestimmungen (unter Vorsitz des Regierungsbevollmächtigten für Menschen mit Behinderungen (*Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych*))	Bürgerbeauftragter (*Rzecznik Praw Obywatelskich*)
PT	2009	Ja	Generaldirektion Außenpolitik, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (*Ministério dos Negócios Estrangeiros*); Strategie- und Planungsbüro, Ministerium für Solidarität, Beschäftigung und soziale Sicherheit (*Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social*)	Nationales Institut für Rehabilitation des Ministeriums für Solidarität, Beschäftigung und soziale Sicherheit (*Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência*)	Nationaler Mechanismus zur Überwachung und Durchführung der BRK (*Mecanismo nacional de monitorização da implementação da Convenção*)
RO	2011	Nein	Abteilung für den Schutz von Menschen mit Behinderungen (*Direcția Protecția Persoanelor cu Dizabilități*) im Ministerium für Arbeit, Familie und Soziales (*Ministerul Muncii, Familiei şi Protecției Sociale*)		Rumänisches Institut für Menschenrechte (*Institutul Român pentru Drepturile Omului*)
SE	2008	Ja	Ministerium für Gesundheit und Soziales (*Socialdepartementet*)	Hochrangige Interministerielle Arbeitsgruppe unter Leitung der Abteilung für Familie und soziale Dienste des Ministeriums für Gesundheit und Soziales (*Socialdepartementet*)	nicht geschaffen/ernannt

SI	2008	Ja	Direktion für Behinderung, Veteranen und Kriegsopfer im Ministerium für Arbeit, Familie, Soziales und Chancengleichheit (*Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direktorat za invalide, vojne veteran in žrtve vojnega nasilja*)		Rat für Menschen mit Behinderungen der Republik Slowenien (*Svet za invalide Republike Slovenije*)
SK	2010	Ja	Abteilung für die Integration von Menschen mit Behinderungen im Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie (*Odbor integrácie osôb so zdravotným postihnutím, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny*); Sekundäre Anlaufstellen in anderen Ministerien		nicht geschaffen/ernannt
UK	2009	Ja	Amt für Behindertenfragen, Abteilung für Arbeit und Renten (*Office for Disability Issues, Department of Work and Pensions*)		Ausschuss für Gleichstellung und Menschenrechte (*Equality and Human Rights Commission*, England und Wales); Schottischer Menschenrechtsausschuss (*Scottish Human Rights Commission*); Menschenrechtsausschuss Nordirland (*Northern Ireland Human Rights Commission*) und Ausschuss für Gleichbehandlung Nordirland (*Equality Commission for Northern Ireland*)
EU	2010	Nein	Europäische Kommission	Bei Fragen der Koordinierung zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission siehe die Bestimmungen des Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Festlegung interner Regelungen für die Durchführung des Übereinkommens der BRK durch die EU und für die Vertretung der EU in Bezug auf das Übereinkommen (2010/C 340/08)	Europäisches Parlament; Europäischer Bürgerbeauftragter; Europäische Kommission; FRA; Europäisches Behindertenforum

Anmerkungen: *Die im Jahr 2014 geschaffenen oder ernannten Einrichtungen sind hervorgehoben.*

** Der Dänische Behindertenrat und der Dänische parlamentarische Bürgerbeauftragte wurden nicht bestimmt. Die Erläuterung zum Parlamentarischen Beschluss B 15 vom 17. Dezember 2010 sieht jedoch vor, dass diese Stellen Teil der Struktur sind.*

*** Finnland und die Niederlande haben die BRK bisher nicht ratifiziert, sind jedoch in der Tabelle aufgeführt, da die nach Artikel 33 zu schaffenden Einrichtungen im Gesetzesentwurf für die Ratifizierung bereits bestimmt wurden. Irland hatte bis zum Jahresende keine Einrichtungen gemäß Artikel 33 bestimmt und ist daher nicht in der Tabelle aufgeführt.*

Quelle: *FRA, 2015*

Neben der formellen Sitzung im Februar 2014 wurde die Arbeit der Struktur durch die Aktivitäten ihrer Mitglieder in Einklang mit dem beschränkten Mandat durchgeführt, das im Beschluss des Rates zur Schaffung des Rahmens aus dem Jahr 2012 umrissen wurde.[64] Entsprechend ihrem Auftrag entwickelte die FRA in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission Menschenrechtsindikatoren gemäß Artikel 29 BRK zum Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben. Die vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 veröffentlichten Indikatoren zeigen, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin mit beträchtlichen rechtlichen, administrativen und zugangsbezogenen Hindernissen konfrontiert sind, die einer Teilhabe an Wahlen gleichberechtigt mit anderen im Wege stehen.[65]

„Eines der wichtigsten Rechte in der BRK ist das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Selbstbestimmung und Leben in der Gemeinschaft: Diese Frage ist im internationalen Recht nunmehr als Menschenrechtsfrage und nicht als Frage der sozialen Rehabilitation oder Wohlfahrtspolitik verankert. Die offensichtlichste und unmittelbarste Verletzung dieses Rechts ist wohl die Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen in großen Institutionen; hier in Europa sind wir von der Lösung dieses Problems der Institutionen leider immer noch sehr weit entfernt."

Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2014), „One of us? The right of persons with disabilities to live in the community*", Rede bei der gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) und dem Sachverständigenausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, CommDH/Speech(2014)9, 2. Oktober 2014*

Der Übergang von institutionalisierten zu gemeindenahen Betreuungsdiensten spielt eine immer wichtigere Rolle in der Politikgestaltung der EU und ihrer Mitgliedstaaten, vor allem angesichts der allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten, die weiter oben in diesem Kapitel erörtert wurden. Die FRA begann mit der Durchführung eines mehrjährigen Projekts, das auf den Übergang von institutionalisierten zu gemeindenahen Betreuungsdiensten für Menschen mit Behinderungen ausgerichtet ist.[66]

Abbildung 1.3: FRA-Infografiken tragen zur Schärfung des Bewusstseins für die Wahlrechte von Menschen mit Behinderungen bei

Quelle: FRA, 2014

Ein wesentliches Element ist dabei, auf Basis bisheriger Erfahrungen und in enger Zusammenarbeit mit Interessengruppen und Behindertenorganisationen Menschenrechtsindikatoren zu Artikel 19 der BRK zum Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft zu entwickeln. Anhand der für diese Indikatoren gesammelten Daten kann die FRA faktengestützte Empfehlungen ausarbeiten, um die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden auch in die für 2016 geplante Überprüfung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020 einfließen.

Schlussfolgerungen der FRA

- Die Ergebnisse der FRA lassen auch in anderen Bereichen als der Beschäftigung auf ein unverändert hohes Maß an Diskriminierung schließen. Der vor sechs Jahren erstmals vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung wurde auch im Jahr 2014 nicht angenommen.

Damit die EU ihrer Verpflichtung nachkommen kann, eine in vollem Umfang integrative Gesellschaft zu verwirklichen, sollten die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU alle verfügbaren Mittel und Wege prüfen, um die Annahme der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie sicherzustellen.

- Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) sind ein wichtiges Instrument für die EU, die Einbeziehung der von Diskriminierung und Ungleichbehandlung am stärksten betroffenen Menschen sicherzustellen und die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen. Die Mitgliedstaaten haben für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 rund 10 % der Gesamtmittel aus den ESIF zur Förderung der sozialen Inklusion und zur Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung bereitgestellt.

Die Mitgliedstaaten der EU sollten sicherstellen, dass die Mittel aus den ESIF in Übereinstimmung mit den Grundrechten investiert werden und zu nachhaltigen und konkreten Ergebnissen hinsichtlich der sozialen Inklusion führen. Eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung der Aktivitäten zwischen der Europäischen Kommission sowie den Einrichtungen und Mitgliedstaaten der EU ist notwendig, um die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung ihrer Ziele in diesem Bereich zu unterstützen.

- Die Ergebnisse zeigen, dass die EU-Mitgliedstaaten konkrete Schritte unternommen haben, gemäß ihrer Verpflichtung dafür zu sorgen, dass die aus den ESIF finanzierten operationellen Programme mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und den Rechten von Menschen mit Behinderungen in Einklang stehen. Ein Beispiel dafür sind die von den Mitgliedstaaten gesetzten Maßnahmen, um die fünf allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten zur Antidiskriminierung und Behinderung vor Ablauf der Frist am 31. Dezember 2016 zu erfüllen.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihre Bemühungen zur vollständigen Erfüllung dieser Konditionalitäten fortzusetzen und zugleich einschlägige öffentliche Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft in Ausschüsse einzubinden, die zur Überwachung der Auszahlung von Mitteln aus den ESIF eingesetzt werden und dadurch die Transparenz und Rechenschaftspflicht erhöhen.

- Reformen, die sicherstellen sollen, dass die nationalen Rechtsvorschriften den Anforderungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entsprechen, tragen den Querschnittsbestimmungen des Übereinkommens in Bezug auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung zunehmend Rechnung. Diese Bestimmungen sind in Artikel 3 (Allgemeine Grundsätze) und Artikel 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung) der BRK dargelegt.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Grundsätze der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung gewahrt werden, wenn sie ihre Rechtsrahmen gemäß dem menschenrechtsbezogenen Ansatz im Bereich Behinderung, dem die BRK zugrunde liegt, anpassen. Alle Reformen sollten den Bedürfnissen von Menschen mit verschiedenen Arten von Beeinträchtigungen Rechnung tragen.

- In fünf Mitgliedstaaten standen Ende 2014 die Zusammensetzung und die Aufgaben der gemäß Artikel 33 des Übereinkommens erforderlichen Einrichtungen für die Durchführung und Überwachung der BRK noch nicht endgültig fest, obwohl der letzte dieser fünf Mitgliedstaaten das Übereinkommen bereits 2012 ratifiziert hatte.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die diese Einrichtungen noch nicht bestimmt haben, sollten so bald wie möglich entsprechende Maßnahmen treffen. Alle Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die gemäß Artikel 33 der BRK geschaffenen Einrichtungen über angemessene finanzielle und personelle Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen und dass Behindertenorganisationen in den Überwachungsprozess umfassend einbezogen werden.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Seitenzahl
AT	31, 34, 40
BE	32, 34, 37
BG	31, 34, 35
CY	31, 34
CZ	34, 39
DE	32, 34, 36
DK	34, 36, 37, 39
EE	34
EL	31, 34, 39
ES	31, 34, 35
FI	28, 31, 34
FR	28, 31, 34, 36
HR	34, 35, 36, 39
HU	31, 34, 35
IE	34, 35
IT	30, 31, 34, 35
LT	34, 35, 39
LU	34
LV	34, 35
MT	31, 34
NL	30, 32, 34, 38, 39
PL	34, 35, 36
PT	31, 34, 35, 38, 39
RO	31, 34, 35, 39
SE	34, 37, 38, 39
SI	34, 38
SK	31, 34
UK	31, 34, 35

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Weitere Informationen zur Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2013), *Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zum Stand der Gleichbehandlung in der Europäischen Union zehn Jahre nach Inkrafttreten der Gleichbehandlungsrichtlinien*, FRA-Gutachten 1/2013, Wien, FRA; und Europäische Kommission (2014), *Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit") und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung")*.

2 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

3 Europäische Kommission, italienischer Ratsvorsitz der Europäischen Union (2014), *Shaping the future of equality policies in the EU: Joint high level event on non-discrimination and equality*, Rom, 6./7. November 2014, Zusammenfassung und wichtigste Schlussfolgerungen.

4 Europäische Kommission (2008), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

5 Rat der Europäischen Union (2014), *Outcome of the Council meeting, 3357th Council meeting, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs*, S. 10.

6 Siehe vor allem FRA (2014), *EU LBGT survey* (Online-Data-Explorer).

7 FRA (2014), *Tackling sexual orientation and gender identity discrimination: Conference conclusions*.

8 FRA (2014), *CLARITY: Complaints, legal assistance and rights information tool for you*.

9 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

10 Europäische Kommission (2014), *Europäischer Sozialfonds 2014-2020*.

11 Europäische Kommission (2014), *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung*.

12 Europäische Kommission (2013), *Guidance on ex ante conditionalities: Part II*.

13 *Ebenda*, S. 338–344 zu Antidiskriminierung und S. 350–357 zu Behinderung.

14 Europäische Kommission (2015), *Glossar: Kohäsionspolitik*.

15 Europäischer Bürgerbeauftragter (2014), *Letter to the European Commission opening own-initiative inquiry OI/8/2014/AN concerning the respect for fundamental rights in the implementation of the EU cohesion policy*.

16 Europäische Kommission (2014), *Comments of the Commission on the European Ombudsman's own-initiative inquiry*.

17 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2014 zu dem Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung: Umsetzung der Prioritäten für 2014 (2014/2059(INI)).

18 Europäische Kommission (2014), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäisches Semester 2014: Länderspezifische Empfehlungen: Wachstum schaffen,* COM(2014) 400 final, Brüssel.

19 Weitere Informationen über den Stand der Berichterstattung durch die EU-Mitgliedstaaten an den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen siehe FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Anhang 4. Siehe auch: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=4&DocTypeID=5.

20 Europäische Kommission (2014), *Commission staff working document report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union*, SWD(2014) 182 final, Brüssel, 5. Juni 2014.

21 Die Tagesordnungen und Protokolle der Sitzungen der EU-Überwachungsstruktur für die BRK sind abrufbar unter: www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=22112&thebloc=33400.

22 Siehe den Sitzungskalender des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CRPD.

23 Alle Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind abrufbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=4&DocTypeID=5. Siehe auch: Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *General Comment No. 1 on Article 12: Equal recognition before the law*, CRPD/C/GC/1, 19. Mai 2014; Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *General Comment No. 2 on Article 9: Accessibility*, CRPD/C/GC/2, 22. Mai 2014.

24 Siehe: FRA (2013), *Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2012), *Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2012), *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf unabhängige Lebensführung*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

25 FRA (2013), *Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 13.

26 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *General Comment No. 1 on Article 12: Equal recognition before the law*, CRPD/C/GC/1, 19. Mai 2014. Siehe auch FRA (2013), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2012 – Jahresbericht 2012*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; und das demnächst erscheinende Papier „CRPD-influenced legal changes at the national level".

27 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *General Comment No. 1 on Article 12: Equal recognition before the law*, CRPD/C/GC/1, 19. Mai 2014.

28 Siehe auch: Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *Concluding observations on the initial report of Sweden*, CRPD/C/SWE/CO/1, 12. Mai 2014; Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2013), *Concluding observations on the initial report of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/1, 30. September 2013.

29 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *General Comment No. 1 on Article 12: Equal recognition before the law*, CRPD/C/GC/1, 19. Mai 2014, Ziffern 21–22.

30 *Ebenda*, Ziffer 25. Siehe auch: Degener, T. (2014), *The normative requirements of Article 12 CRPD*, Rede auf dem Arbeitsforum 2014 über die Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention in der EU.

31 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *General Comment No. 1 on Article 12: Equal recognition before the law*, CRPD/C/GC/1, 19. Mai 2014, Ziffer 14.

32 Alle Anmerkungen zum Entwurf der Allgemeinen Bemerkung sind abrufbar unter: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx.

33 Bundesrepublik Deutschland (2014), *German Statement on the Draft General Comment on Article 12 CRPD*, 20. Februar 2014.

34 Kroatien, Familiengesetz (*Obiteljski zakon*) (2014), Amtsblatt (*Narodne novine*), Nr. 75/14, Art. 234 (2), Art. 219.

35 *Ebenda*, Art. 557.

36 Polen, Informationsbulletin des Ministerrates (*Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów*), *Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*.

37 FRA (2012), *Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

38 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *Concluding observations on the initial report of Belgium*, CRPD/C/BEL/CO/1, 28. Oktober 2014, Ziffer 26; Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *Concluding observations on the initial report of Sweden*, CRPD/C/SWE/CO/1, 12. Mai 2014, Ziffer 36; Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *Concluding observations on the initial report of Denmark*, CRPD/C/DNK/CO/1, 30. Oktober 2014, Ziffer 36.

39 Vereinte Nationen, Convention on the Human Rights of People with Disabilities, Ad-hoc-Ausschuss (2006), *Daily summaries of discussion at the seventh session*, 19. Januar 2006, Bd. 8, Nr. 4.

40 Ministerkomitee des Europarates (2012), 1131. Sitzung vom 18. Januar 2012 – 10.8 Lenkungsausschuss für Bioethik (CDBI), Kurzbericht der 41. Plenarsitzung, CM(2011)172, 9. Dezember 2011.

41 Europarat, Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Convention on Human Rights and Biomedicine, SEV Nr. 164, 1997 (Oviedo-Übereinkommen).

42 Europarat, Ausschuss für Bioethik (DH-BIO) (2014), Bericht der 6. Sitzung (Straßburg, 12.–14. November 2014), DH-BIO/RAP 6, Straßburg, 24. November 2014.

43 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *General Comment No. 2 on Article 9: Accessibility*, CRPD/C/GC/2, 22. Mai 2014, Ziffer 34.

44 Schweden, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Diskriminierung (*Lag om ändring i diskrimineringslagen*), SFS 2014:958.

45 Schweden, Gesetz über Diskriminierung (*Diskrimineringslagen*), SFS 2008:567.

46 Schweden, *Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering*, Prop. 2013/14:198.

47 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators,* Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

48 Niederlande, Staatssekretariat für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport (*Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*) (2013), *Ambtelijk concept: Rijkswet van... tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169*).

49 Weitere Informationen über frühere Fälle in Verbindung mit dem Recht auf politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, die von gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdemechanismen geprüft wurden, siehe FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

50 Verfassungsgericht der Republik Slowenien (2014) (*Ustavno sodišče Republike Slovenije*, US RS), Entscheidung Nr. U-I-156/11, Up-861/11, 13. Mai 2014.

51 Europäische Kommission (2014), *Arbeitsprogramm der Kommission 2015: Ein neuer Start*, COM(2014) 910 final, Straßburg, 16. Dezember 2014, S. 9.

52 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *Concluding observations on the initial report of Sweden*, CRPD/C/SWE/CO/1, 12. Mai 2014, Ziffer 61.

53 Portugal, Entschließung des Ministerrates 68/2014 vom 21. November 2014 (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2014*).

54 FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

55 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

56 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), *Concluding observations on the initial report of Denmark*, CRPD/C/DNK/CO/1, 30. Oktober 2014, Ziffer 66.

57 Kroatien, Entscheidung über Änderungen der Entscheidung zur Einsetzung einer Kommission der Regierung der Republik Kroatien für Menschen mit Behinderungen (*Odluka o izmjeni i dopuni odluke o osnivanju povjerenstva Vlade epublike Hrvatske za osobe s invaliditetom*) (2014), Amtsblatt *(Narodne Novine)*, Nr. 40/2014, 2014, Abschnitt I.

58 Siehe FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

59 Tschechische Republik, Amt der Regierung der Tschechischen Republik (Úřad vlády České republiky), Änderung des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten (*Novela zákona o veřejném ochránci práv*), Verzeichnis der Rechtsvorschriften der Regierung, 12. September 2014.

60 Tschechische Republik, Abgeordnetenkammer (*Poslanecká sněmovna*), Drucksache (*sněmovní tisk*) Nr. 379.

61 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2013), *Concluding observations on the initial report of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/1, 30. September 2013, Ziffer 54.

62 Rumänien, Abgeordnetenkammer, Entscheidung Nr. 3/2013 über den Haushalt der Abgeordnetenkammer 2013 (*Hotărârea nr. 1/2013 privind bugetul Camerei*

Deputaților pe anul 2013), 22. Januar 2013; Rumänien, Abgeordnetenkammer, Entscheidung Nr. 32/2013 über den Haushalt der Abgeordnetenkammer 2014 (*Hotărârea nr. 32/2013 privind bugetul Camerei Deputaților pe anul 2014*), 19. November 2013.

63 Siehe die Dokumente im Zusammenhang mit der Sitzung der EU-Überwachungsstruktur für die Durchführung der BRK am 13. Februar 2014, www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=22112&thebloc=33400.

64 Rat der Europäischen Union (2012), 3196. Tagung des Rates „Verkehr, Telekommunikation und Energie", Mitteilung an die Presse, PRESSE 447, Luxemburg, 29. Oktober 2012. Siehe auch Rat der Europäischen Union (2010), *Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Festlegung interner Regelungen für die Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Union und für die Vertretung der Europäischen Union in Bezug auf das Übereinkommen*, ABl. 2010/C 340/08 vom 15. Dezember 2010.

65 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

66 Ein Überblick über das Projekt ist abrufbar unter http://fra.europa.eu/en/project/2014/rights-persons-disabilities-right-independent-living.

2. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz 53

2.1 Umsetzung des Gemeinschaftlichen Besitzstands zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft 53

2.2 Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft bestehen in der EU weiter fort 55

2.2.1 Erfahrungen von Rassismus und Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft im gesellschaftlichen Leben 55

2.2.2 Rassistisch motivierte Gewalt, Straftaten und Angst 56

2.2.3 Antisemitismus und Islamfeindlichkeit im Blickpunkt 57

2.2.4 Hassreden in der Politik 58

2.2.5 Hassreden im Internet 59

2.2.6 Diskriminierendes Verhalten der Polizei und *Ethnic Profiling* bestehen fort 60

2.3 Verstärkte Erfassung und Meldung von Hassverbrechen 61

2.3.1 Arbeitsgruppe zu Hassverbrechen 61

2.3.2 Keine Fortschritte bei der Verbesserung der Datenerhebungssysteme 62

2.3.3 Mehr Hassverbrechen müssen gemeldet und erfasst werden 63

2.3.4 Bewertung der Effektivität der Datenerhebungssysteme 66

Schlussfolgerungen der FRA 69

UN und Europarat

28. Januar – Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) verabschiedet die Resolution 1967 (2014) und die Empfehlung 2032 (2014) über eine Strategie zur Verhütung von Rassismus und Intoleranz in Europa sowie die Resolution 1968 (2014) zur Bekämpfung von Rassismus bei der Polizei

Januar

25. Februar – Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates veröffentlicht die Berichte der fünften Prüfungsrunde über Belgien und Deutschland

Februar

11. März – In der Rechtssache *Abdu gegen Bulgarien* (Nr. 26827/08) urteilt der EGMR, dass es die bulgarischen Behörden verabsäumt haben, in der Frage des Vorliegens eines rassistisch motivierten Angriffs auf zwei Sudanesen wirksam zu ermitteln, womit sie gegen das Folterverbot (Artikel 3) und gegen das Diskriminierungsverbot aufgrund der Rasse (Artikel 14) der EMRK verstoßen haben

13.–19. März – Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Belgien, Luxemburg und Polen

März

April

Mai

3. Juni – Die ECRI veröffentlicht Schlussfolgerungen zur Umsetzung einer Reihe wichtiger Empfehlungen aus ihren Länderberichten zu Zypern und Litauen aus dem Jahr 2011

3. Juni – Die ECRI veröffentlicht den Bericht der vierten Prüfungsrunde über Rumänien

Juni

10. Juli – Die ECRI veröffentlicht ihren Jahresbericht 2013

Juli

August

5. September – PACE verabschiedet die Resolution 2011 (2014) und die Empfehlung 2052 (2014) zur Bekämpfung von Erscheinungsformen von Neonazismus und Rechtsextremismus

16. September – Die ECRI veröffentlicht die Berichte der fünften Prüfungsrunden über Bulgarien und die Slowakei sowie den Bericht der vierten Prüfungsrunde über Slowenien

22. September – Der CERD veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Estland

September

Oktober

18. November – Die UN-Generalversammlung verabschiedet die Resolution 69/16 über das Aktivitätenprogramm für die Durchführung der Internationalen Dekade der Menschen afrikanischer Abstammung, für den Zeitraum 2015–2024

November

Dezember

EU

17. Januar – Die Europäische Kommission veröffentlicht einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG)

15. Januar – Die Europäische Kommission gibt eine Mitteilung heraus, in der sie zu Maßnahmen gegen Radikalisierung und gewaltbereiten Extremismus aufruft

27. Januar – Die Europäische Kommission veröffentlicht einen Bericht zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (2008/913/JI)

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

Juli

August

September

27.–28. Oktober – In Jerusalem findet das 8. Seminar der Europäischen Kommission und Israels zum Themenkomplex „Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ statt

Oktober

4. November – Die FRA und der italienische EU-Ratsvorsitz sind Gastgeber der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Hassverbrechen in Rom

November

Dezember

2 Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz

Der wirkungsvollen Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, die Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und ethnische Diskriminierung verbieten und unter Strafe stellen, stehen nach wie vor Hindernisse entgegen. Das sechste Jahr der Wirtschaftskrise und die unruhigen Entwicklungen im Nahen Osten und in Nordafrika lösen Besorgnis und neue Überlegungen in Bezug auf die Migrations- und Integrationspolitik der EU aus. Immer mehr Europäer und Europäerinnen zeigen sich offen gegenüber Parteien und Bewegungen mit fremdenfeindlichen, zuwandererfeindlichen und muslimfeindlichen Inhalten. MigrantInneen, Flüchtlinge, AsylbewerberInnen und Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten sind in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens hassmotivierter Gewalt und fortdauernder Diskriminierung ausgesetzt. Darüber hinaus wird die Verbreitung bestimmter politischer Rhetorik und rassistischer Hassreden durch die zunehmende Nutzung des Internets und der sozialen Medien begünstigt.

2.1 Umsetzung des Gemeinschaftlichen Besitzstands zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft

Mehr als zehn Jahre nach Ablauf der Frist, zu der die EU-Mitgliedstaaten die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) in nationales Recht umgesetzt haben mussten, und vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist für den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (2008/913/JI) stehen der wirksamen Anwendung dieser Rechtsinstrumente nach wie vor Hindernisse entgegen.[1]

In ihrem Bericht zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geht die Europäische Kommission auf die strafrechtliche Verfolgung von Hassreden und Hassverbrechen ein. Sie stellt fest, dass die meisten Mitgliedstaaten zwar die Aufstachelung zu rassistisch oder fremdenfeindlich motivierter Gewalt bzw. zu Rassen- oder Fremdenhass unter Strafe stellen, die im Rahmenbeschluss genannten Straftatbestände jedoch nicht immer vollständig in nationales Recht umgesetzt werden. Außerdem stellt der Bericht fest, dass „in Bezug auf die rassistischen oder fremdenfeindlichen Beweggründe von Straftaten, auf die Verantwortlichkeit von juristischen Personen und auf die gerichtliche Zuständigkeit stellenweise Lücken bestehen".[2] Die Kommission bemühte sich im Jahr 2014, durch bilaterale Gespräche mit den Mitgliedstaaten, die vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung des Rahmenbeschlusses zu gewährleisten. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, unter ihnen **Deutschland**,[3] **Griechenland** und **Lettland**, führten neue Gesetze und strafrechtliche Änderungen ein.

Das **griechische** Parlament änderte das bisherige Gesetz gegen Rassismus[4] dahingehend, dass die mündliche oder schriftliche Aufstachelung, Anstiftung oder Aufhetzung zu Hass oder Gewalt in den Medien, im Internet oder durch andere Mittel sowie aus spezifischen

Gründen begangene Hass- oder Gewaltverbrechen gegen eine Person, eine Gruppe oder ein Mitglied einer solchen Gruppe unter Strafe gestellt werden. Zu diesen Gründen zählen Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung, nationale oder ethnische Herkunft, sexuelle Ausrichtung, Geschlechtsidentität und Behinderung. Mit dem neuen Gesetz werden die Mindeststrafen für geringfügige Vergehen und schwere Straftaten, die durch Hass oder Vorurteile motiviert sind, heraufgesetzt und Bewährungsstrafen ausgeschlossen.

Lettland änderte sein Strafrecht[5] dahingehend, dass nicht nur rassistische, sondern auch nationalistische, ethnische oder religiöse Beweggründe für eine Straftat als erschwerende Umstände gewertet werden. Der neuen Bestimmung zufolge hängt die Strafbarkeit der Aufstachelung zu Hass nicht mehr vom etwaigen Vorsatz des Täters[6] ab.[7]

Mit Ablauf der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Übergangsfrist ist die Europäische Kommission seit dem 1. Dezember 2014 befugt, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, die gegen die im Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit festgelegten Bestimmungen verstoßen. Seit Ende des Jahres 2014 wies die Kommission eine Reihe von Mitgliedstaaten per Verwaltungsschreiben auf Lücken in der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in nationales Recht hin (siehe auch Kapitel 7).

Ungeachtet der Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten ergriffen haben, betont die Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der Gleichbehandlungsrichtlinien, dass „Gesetze allein [...] zur Durchsetzung einer umfassenden Gleichstellung allerdings nicht aus[reichen], sie müssen mit geeigneten politischen Maßnahmen gekoppelt werden",[8] um das Bewusstsein für den vorhandenen Schutz zu stärken und dafür Sorge zu tragen, dass die praktische Durchführung und Anwendung der Richtlinien verbessert werden. Gestützt auf die Ergebnisse der von der FRA durchgeführten EU-weiten Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS),[9] hob die Kommission die Defizite hervor, die bei der Meldung von Diskriminierungsfällen gegen Migranten und ethnische Gruppen zu verzeichnen sind. Die Erhebung ergab, dass Gleichbehandlungsstellen und andere Organisationen, bei denen Beschwerden über Vorfälle von Diskriminierung eingereicht werden können, gefährdete Minderheiten darüber aufklären müssten, wie bei einer Beschwerde vorzugehen ist, und dass sie das Beschwerdeverfahren einfacher, zeitsparender und leichter zugänglich gestalten sollten.[10] Daher betont die Kommission: „Die Stärkung der Rolle der nationalen Gleichstellungsstellen als Kontrollinstanzen für die Gleichstellung kann ebenfalls entscheidend zu größerer Wirksamkeit von Durchführung und Anwendung der Richtlinien beitragen."[11]

Die **zypriotischen** Behörden ergriffen Maßnahmen zur Stärkung des Mandats ihrer nationalen Gleichbehandlungsstelle. Dem neuen Gesetz zufolge ist der Bürgerbeauftragte befugt, sich mit den zuständigen Behörden bezüglich der Umsetzung seiner Empfehlungen zu beraten. Wenn die Behörden nicht darauf reagieren oder die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten nicht binnen einer angemessenen Frist annehmen, können die Beratungsergebnisse dem Ministerrat und dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden.[12] Auch die **tschechische** Regierung verabschiedete im Dezember 2014 einen Gesetzentwurf, mit dem die Befugnisse der nationalen Gleichbehandlungsstelle erweitert wurden. Diesem Vorschlag zufolge wird der Bürgerbeauftragte das Recht haben, vor dem Verfassungsgericht die Abschaffung eines Gesetzes zu beantragen und Diskriminierungsklagen zu erheben.[13]

Im Jahr 2014 betonte die Europäische Kommission die Bedeutung, die sie der wirksamen Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse beimisst. Sie erhob vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Klage gegen **Finnland**, da das Land seine Gleichbehandlungsstelle noch nicht mit Aufgaben im Bereich Beschäftigung im Zusammenhang mit der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse betraut hatte (Rechtssache C-538/14).[14] Entsprechend leitete sie im September 2014 ein Verfahren gegen die **Tschechische Republik** ein, der sie vorwarf, eine unverhältnismäßig große Zahl an Kindern aus Roma-Familien in Sonderschulen für Kinder mit Lernschwierigkeiten unterzubringen und damit gegen die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse zu verstoßen.[15]

Neben der Gesetzgebung spielen auch Mittel aus nationalen und EU-Quellen eine wichtige Rolle, um das Wissen um die eigenen Rechte in der gesamten EU spürbar zu erweitern.[16] Aus diesem Grund richteten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im Dezember 2013 das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2014–2020 ein, um dafür zu sorgen, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus verschiedenen Gründen, einschließlich der ethnischen Herkunft, effektiv angewendet wird und dass Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz bekämpft werden.[17] Zu einer der Prioritäten des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" erklärte die Kommission 2014 den Beitrag zu einer wirksamen, umfassenden und kohärenten Umsetzung, Anwendung und Überwachung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse.[18]

2.2 Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft bestehen in der EU weiter fort

2.2.1 Erfahrungen von Rassismus und Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft im gesellschaftlichen Leben

Wie aus den Informationen der nationalen Gleichbehandlungsstellen und aus der Forschung hervorgeht, sind Angehörige ethnischer Minderheiten, Migranten und Flüchtlinge trotz der rechtlichen Garantien der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in der gesamten EU nach wie vor Diskriminierung ausgesetzt, was den Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum betrifft.

Aus Beschwerden, die in **Belgien**, **Griechenland**, **Italien**, **Kroatien**, **Luxemburg**, **Österreich**, **Spanien**, **Schweden** und der **Tschechischen Republik** bei den nationalen Gleichbehandlungsstellen eingereicht wurden, geht hervor, dass Rasse, ethnische Herkunft und Hautfarbe nach wie vor die häufigsten Gründe für die Meldung von Diskriminierung darstellen. Die Angaben in diesen Beschwerden bilden jedoch nur die Spitze des Eisbergs.

Verschiedene Forschungsmethoden, wie Erhebungen unter Opfern[19] und Diskriminierungstests, können dazu beitragen, Wissenslücken zu schließen, um so ein vollständigeres und zuverlässigeres Bild der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft zu gewinnen.

Wie die FRA wiederholt betont hat, mangelt es in der gesamten EU an vergleichbaren und aufgeschlüsselten Daten zu Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, zu Rassismus und zu anderen Formen der Intoleranz. Aus diesem Grund initiierte die FRA 2014 eine weitere EU-MIDIS-Erhebung, mit deren Hilfe die Veränderungen seit der ersten Erhebung im Jahr 2008 ermittelt werden sollen. Im Zuge dieser zweiten Erhebung sollen vergleichbare Daten erhoben und in allen 28 EU-Mitgliedstaaten etwa 25 000 Personen befragt werden, die einen Migrationshintergrund haben oder einer ethnischen Minderheit angehören.[20]

In **Dänemark** geht aus der Erhebung des sogenannten Integrationsbarometers in Kopenhagen hervor, dass nahezu jeder vierte Befragte mit Migrationshintergrund bereits Diskriminierung erfahren hat.[21] Auch in den **Niederlanden** ergaben Erhebungen der Städte Amsterdam, Rotterdam[22] und Den Haag,[23] dass Menschen mit Migrationshintergrund ein höheres Maß an Diskriminierung erfahren als Niederländer „einheimischer" Abstammung. Ebenfalls in den **Niederlanden** ergab eine repräsentative Erhebung zur Wahrnehmung von Diskriminierung aus verschiedenen Gründen, dass ein Drittel bis die Hälfte aller Menschen mit Migrationshintergrund sich im öffentlichen Raum, bei der Arbeitssuche oder am Arbeitsplatz schon einmal diskriminiert gefühlt hat.[24] Nachdem der Sozialwirtschaftliche Rat der Niederlande in einem Gutachten Empfehlungen zur Bekämpfung von Diskriminierung auf dem niederländischen Arbeitsmarkt herausgegeben hatte,[25] übernahm die niederländische Regierung mehrere dieser Empfehlungen in einem umfassenden Aktionsplan zur Bekämpfung von ethnischer Diskriminierung in der Arbeitswelt.[26]

In **Lettland** wurde im Zuge einer Erhebung festgestellt, dass 59 % aller Studierenden aus dem Ausland und 45 % aller einheimischen Studierenden während ihres Studiums ein hohes Maß an ethnischer Diskriminierung erfuhren.[27] Auch aus einem Bericht der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration zur Lage der Ausländer in **Deutschland** geht hervor, dass in verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, wie in der Berufsausbildung oder auf dem Arbeitsmarkt, ethnische Diskriminierung stattfindet.[28]

In der **Tschechischen Republik** ergab eine Umfrage, deren Ergebnisse 2014 veröffentlicht wurden, dass Ausländer wie Vietnamesen und Afrikaner, die sich hinsichtlich ihrer ethnischen Herkunft äußerlich erkennbar von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden, häufiger über negative Diskriminierungserfahrungen berichten als Ausländer, die sich aufrgrund ihrer ethnischen Herkunft äußerlich kaum erkennbar von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden.[29]

Eine Erhebung der Beauftragten für Minderheiten in **Finnland** ergab, dass zwei von drei der befragten Roma in manchen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens Diskriminierung erfahren haben (siehe Kapitel 3 zu den Roma).[30]

Wie aus früheren Jahresberichten der FRA hervorgeht, sind Diskriminierungstests ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung ethnischer Diskriminierung im Bereich von Beschäftigung und Wohnraum. Situationstests in **Belgien**,[31] **Deutschland**,[32] den **Niederlanden**,[33] der **Slowakei**,[34] **Spanien**[35] und der **Tschechischen Republik**[36] ergaben, dass ethnische Minderheiten beim Zugang zu Beschäftigung und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, diskriminiert werden.

2.2.2 Rassistisch motivierte Gewalt, Straftaten und Angst

Der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stellt zwei besonders schwere Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter Strafe: Hassreden und Hassverbrechen aus rassistischen und fremdenfeindlichen Motiven.[37] Dennoch kam es 2014 in der gesamten EU immer wieder zu rassistischen Straftaten. Zuwanderer und Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten, insbesondere Juden, Muslime und Personen afrikanischer Abstammung, wurden Opfer rassistisch oder extremistisch motivierter Gewalttaten und dienten als willkommene Sündenböcke für gesellschaftliche Probleme. Diese Verbrechen und andere Äußerungen von Intoleranz, beispielsweise Aufmärsche gegen Roma oder Massendemonstrationen gegen Zuwanderung, verbreiten Angst und Unsicherheit.

Asylbewerber, Flüchtlinge und Migranten werden nach wie vor für gesellschaftliche Missstände verantwortlich gemacht. In diesem Zusammenhang unterstrich der **bulgarische** Bürgerbeauftragte in seinem Bericht, dass Gewalt- und Hassausbrüche gegen Ausländer und Flüchtlinge in Bulgarien nach wie vor ein ernstes Problem darstellen, gegen das der Staat nicht hinreichend vorgehe, und dass die zuständigen Institutionen nicht darauf eingestellt seien, den Bedürfnissen der ankommenden Flüchtlinge und Asylbewerber gerecht zu werden.[38]

In **Griechenland** dokumentierten das vom Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) aufgebaute Netzwerk zur Erfassung rassistisch motivierter Gewalt und andere Organisationen der Zivilgesellschaft 166 rassistisch motivierte Straftaten im Jahr 2013, von denen sich 143 gegen Migranten oder Flüchtlinge richteten. Bei den meisten dieser Straftaten wurde dem Opfer durch verschiedenartige Waffen eine „schwere Körperverletzung" zugefügt.[39] Die Regierung **Deutschlands** meldete, dass die Zahl der Angriffe auf Asyl- und Flüchtlingsunterkünfte von 24 im Jahr 2012 auf 58 im Jahr 2013 gestiegen ist. Bis zum Stichtag 18. November hatte es 2014 95 Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte gegeben.[40] Hilfsorganisationen für Flüchtlinge führen für das Jahr 2013 113 Zwischenfälle oder rassistische Kundgebungen gegen Flüchtlingsunterkünfte auf.[41]

Der UN-Menschenrechtsausschuss äußerte seine Besorgnis angesichts von Berichten über rassistisch motivierte Gewalt und rassistische Diskriminierung gegen Migranten in **Malta** und empfahl, dass die Behörden solche Gewalt systematisch untersuchen, strafrechtlich verfolgen und bestrafen sollten.[42]

Vielversprechende Praktik

Schulen bei der Bekämpfung von rassistischem Mobbing unterstützen

Nachdem es an Schulen in **Zypern** zu einer Reihe von rassistisch motivierten Mobbingfällen gekommen war, gab das Ministerium für Bildung und Kultur einen Verhaltenskodex gegen Rassismus und einen Leitfaden zum Umgang mit rassistischen Zwischenfällen sowie zu deren Erfassung heraus. Dieser Verhaltenskodex vermittelt Grundsätze des Respekts, erläutert, in welchen Formen rassistisch und anderweitig bedingte Intoleranz auftritt, und definiert Begriffe wie Identität, Rassismus und Mobbing bzw. Einschüchterung. Mithilfe des Leitfadens soll ein Mechanismus zur Erfassung und Meldung rassistischer Vorfälle entwickelt werden; zugleich soll er verschiedenen Verantwortlichen spezifische Aufgaben zuweisen. Außerdem beschreibt er Schritt für Schritt, wie bei rassistischen Vorfällen vorzugehen ist, und stellt ein neunstufiges Sanktionssystem vor.

Nähere Informationen siehe: www.moec.gov.cy/agogi_ygeias/pdf/odigoi_ekpaideftikou/kodikas_symperiforas_ratsismou.pdf

Menschen afrikanischer Abstammung sind in mehreren Mitgliedstaaten weiterhin Rassismus und rassistisch motivierter Gewalt ausgesetzt. Die UN-Arbeitsgruppe von Sachverständigen für Menschen afrikanischer Abstammung äußerte sich besorgt darüber, dass in **Schweden** „Afro-Schweden in besonderem Maße Hassverbrechen ausgesetzt sind und die gemeldeten afrophoben Hassverbrechen seit 2008 um 24 % zugenommen haben".[43] In **Irland** stammten 78 der 217 Meldungen über rassistische Vorfälle, die 2014 bei der NRO Immigrant Council eingingen, von Menschen afrikanischer Abstammung.[44] Aus einer Erhebung über die Lebensbedingungen von 717 dunkelhäutigen Menschen in **Österreich** ging hervor, dass jeder Fünfte Opfer rassistischer Übergriffe am Arbeitsplatz geworden und etwa jeder Siebte an einem öffentlichen Ort körperlich angegriffen worden war.[45] Untersuchungen des **finnischen** Nationalen Forschungsinstituts für Rechtspolitik ergaben, dass Menschen, die in Ländern Afrikas oder des Nahen Ostens geboren wurden, am häufigsten Opfer rassistischer Straftaten sind.[46]

Der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe bei Straftaten entweder als erschwerenden Umstand zu werten oder zu gewährleisten, dass solche Beweggründe bei der Festlegung des Strafmaßes durch die Gerichte berücksichtigt werden können. In der Rechtssache *Abdu gegen Bulgarien* urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dass die bulgarischen Behörden es

verabsäumt hatten, wirksam zur Frage des Vorliegens eines rassistisch motivierten Angriffs zu ermitteln, nachdem zwei bulgarische Staatsangehörige zwei Sudanesen beim Verlassen eines Einkaufszentrums tätlich angegriffen und bedroht hatten.[47] Der EGMR wertete dies, allein genommen, als Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 3), aber auch in Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot (Artikel 14) gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Dem Europol-Jahresbericht 2014 zufolge fanden bedrohliche Aufmärsche und gewaltsame Demonstrationen in Gebieten, wo Roma leben, im Jahr 2013 in der **Slowakei**, der **Tschechischen Republik** und **Ungarn** statt.[48] Diese öffentlichen Kundgebungen werden zwar von Aktivisten der äußersten Rechten organisiert, jedoch häufig von der allgemeinen Öffentlichkeit unterstützt, wodurch sie besonders einschüchternd wirken. Weitere Informationen zur Lage der Roma ▶ siehe Kapitel 3.

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates hob hervor, dass sich die Lage in **Ungarn** verschlechtert habe, wobei Antiziganismus die „am weitesten verbreitete und offenkundigste Form von Intoleranz im heutigen Ungarn" darstelle.[49] Neben den Roma waren auch Juden und andere gefährdete Gruppen wie Asylbewerber und Flüchtlinge betroffen. Ferner stellte der Kommissar fest, dass den Behörden „häufig vorgeworfen wird, Hassverbrechen nicht als solche zu erkennen und nicht wirksam darauf zu reagieren".[50]

2.2.3 Antisemitismus und Islamfeindlichkeit im Blickpunkt

Die Sicherheit von Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft wurde zu einem dringenden Anliegen, nachdem am 24. Mai 2014 ein angeblich in Syrien ausgebildeter Täter im Jüdischen Museum in Brüssel vier Menschen getötet hatte. Die zuständigen Politiker in der EU erörterten das Thema „ausländische Kämpfer", da Ereignisse außerhalb der EU-Grenzen schwerwiegende Auswirkungen auf die Sicherheitslage der jüdischen und muslimischen Gemeinschaften innerhalb der EU haben. Im Jahr 2014 berichteten die Mitgliedstaaten über Vorfälle von Gewalt und Hass gegen Juden und Muslime, die allerdings auch Gegenreaktionen auslösten, wie friedliche Solidaritätskundgebungen, interreligiösen Dialog und Verurteilungen vonseiten einiger hochrangiger Politiker.

Der jährliche Überblick der FRA über die verfügbaren Daten zu antisemitischen Vorfällen in den EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass es – obwohl die Datenerfassung lückenhaft ist und die Dunkelziffern hoch sind – nach wie vor zu antisemitischen Zwischenfällen kommt.[51] Der FRA-Überblick lässt darauf schließen, dass die Ereignisse im Nahen Osten, die anti-israelische Stimmungen nähren, zu antisemitischem Verhalten gegenüber Juden führen. Im Zuge der FRA-Erhebung zur Lage jüdischer Menschen im Jahr 2013 gaben zwei von drei Befragten an, dass der arabisch-israelische Konflikt ihr Sicherheitsgefühl untergraben habe.[52]

Inoffizielle Datensammlungen zeigen, dass die erfassten tätlichen, verbalen und im Internet angesiedelten antisemitischen Zwischenfälle in zehn EU-Mitgliedstaaten zunahmen, nachdem Israel im Sommer 2014 eine Militäroperation in Gaza eingeleitet hatte.[53] Im **Vereinigten Königreich** verzeichnete die Statistik der Londoner Behörde für Polizeiarbeit und Verbrechensbekämpfung (MOPAC) „im Juli 2014 eine Rekordzahl an Hassverbrechen aus Gründen des Glaubens, die zu 95 % auf antisemitische Vorfälle nach dem Einmarsch Israels in Gaza entfielen".[54] Nach Angaben der **schwedischen** Regierung „ruft der Konflikt in Gaza antisemitische Überzeugungen wach und bringt diese an die Oberfläche".[55]

Die antisemitischen Stimmungen, die während der Proteste gegen Israel häufig entfesselt wurden, erzeugten ein Klima des Misstrauens zwischen den jüdischen und muslimischen Gemeinschaften. Daraufhin gaben muslimische und jüdische Verbände in **Belgien**, **Deutschland** und dem **Vereinigten Königreich** gemeinsame Erklärungen heraus, organisierten Kampagnen für Toleranz und Frieden und veranstalteten Aktionen sowohl gegen Antisemitismus als auch gegen Islamfeindlichkeit.[56] In einer solchen Erklärung, die vom Rat der Muslime in Großbritannien und dem Abgeordnetenausschuss der britischen Juden herausgegeben wurde, hieß es: „Ungeachtet der Lage im Nahen Osten müssen wir uns weiterhin mit aller Kraft für gute Beziehungen zwischen den Gemeinschaften im Vereinigten Königreich einsetzen. Wir dürfen keine Konflikte importieren. Stattdessen müssen wir Frieden exportieren."[57] Forschungsergebnisse aus **Frankreich** belegen allerdings, dass in der Mehrheitsbevölkerung und insbesondere bei den Muslimen negative Stereotype von Juden bestehen.[58]

Gleichzeitig lässt die Forschung auf eine Zunahme muslimfeindlicher Stimmungen schließen: Einer Erhebung des Pew-Forschungszentrums zufolge vertreten durchschnittlich 46 % der Befragten (bei einer Spannbreite von 26 % bis 63 %) in **Deutschland**, **Frankreich**, **Griechenland**, **Italien**, **Polen**, **Spanien** und dem **Vereinigten Königreich** muslimfeindliche Ansichten. Außerdem ergab die Studie, dass die Mehrheitsbevölkerung ein positiveres Bild von Juden als von Muslimen hat.[59] In **Frankreich** stellte der Nationale Beratungsausschuss zu Menschenrechten fest, dass Straftaten gegen Muslime 2013 im Vergleich zu 2012 um 15 % zugenommen hatten,[60] gleichzeitig verzeichnete die Vereinigung gegen Islamophobie in Frankreich für denselben Zeitraum einen Anstieg islamfeindlicher Straftaten um 53 %, wobei die Opfer in erster Linie

Frauen waren.[61] Laut der **britischen** Organisation Tell MAMA haben die Ereignisse im Zusammenhang mit dem Islamischen Staat im Irak und Syrien (ISIS) zu einer deutlichen Zunahme von Hassverbrechen gegen Muslime geführt.[62]

> *„Deshalb sage ich allen, die auf solche Demonstrationen [der PEGIDA] gehen: Folgen Sie denen nicht, die dazu aufrufen! Denn zu oft sind Vorurteile, ist Kälte, ja, sogar Hass in deren Herzen."*
>
> *Bundeskanzlerin Angela Merkel, 31. Dezember 2014*

Die **deutsche** Kanzlerin Angela Merkel verurteilte die Welle der Intoleranz, die durch die zuwanderungs- und islamfeindliche Bewegung „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlands" (PEGIDA) ausgelöst wurde. PEGIDA wurde im Oktober 2014 in Dresden als geschlossene Facebook-Gruppe gegen „Glaubenskriege auf unseren Straßen" (Zusammenstöße zwischen Anhängern der Kurden und des Islamischen Staats in einigen Städten Deutschlands) gegründet. Innerhalb kurzer Zeit zogen die wöchentlichen Kundgebungen der Bewegung Tausende Teilnehmer an und lösten eine hitzige öffentliche Debatte um nationale Identität, Zuwanderung und Integration aus (siehe auch Kapitel 4 zu Asyl, Grenzen, Visa, Einwanderung und Integration).

Deutschland verzeichnet seit 2011 eine Zunahme der Angriffe auf Moscheen. Wurden von 2001 bis 2011 im Durchschnitt 22 solcher Angriffe pro Jahr verübt, stieg diese Zahl 2012 auf 35 und 2013 auf 36.[63] In den **Niederlanden** ergab eine Studie der Universität Amsterdam zu 70 von 475 Moscheen, dass es im Zeitraum 2009–2013 in 47 dieser 70 Moscheen zu gewaltsamen Zwischenfällen, einschließlich Brandanschlägen, kam.[64] In **Schweden** stufte die Polizei eine Serie von Brandanschlägen auf Moscheen Ende 2014 als versuchte Brandstiftung, Vandalismus und Aufstachelung zu Hass ein.[65]

2.2.4 Hassreden in der Politik

Gemäß Artikel 1 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wird die öffentliche Aufstachelung zu rassistisch motivierter Gewalt oder rassistisch motiviertem Hass unter Strafe gestellt.[66] Dennoch wurden auch im Jahr 2014 Zuwanderer, Flüchtlinge und Angehörige ethnischer Minderheiten weiterhin zu Sündenböcken gemacht und eingeschüchtert. Politiker wurden der Aufstachelung zu Hass für schuldig befunden, waren aber auch selbst Opfer verbaler rassistischer Beschimpfungen und erhielten sogar Todesdrohungen.

> *„Rassistische und fremdenfeindliche Einstellungen, die von Meinungsführern geäußert werden, können zu einem gesellschaftlichen Klima beitragen, in dem Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gebilligt werden, und können damit zur Ausbreitung gravierenderer Verhaltensmuster wie rassistisch motivierter Gewalt führen."*
>
> *Europäische Kommission, 27. Januar 2014,* Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, *S. 11*

Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte warnte davor, dass im gesamten Spektrum der europäischen Politik ein zuwandererfeindlicher und rassistischer Diskurs um sich greife, und dass fremdenfeindliche Äußerungen von EU-Politikern die Bekämpfung von Diskriminierung untergraben könnten. Gewaltsame Angriffe aus Gründen von Religion und ethnischer Zugehörigkeit, wie der Anschlag im Jüdischen Museum in Brüssel, „können nicht getrennt von diesem Klima des Extremismus betrachtet werden".[67]

Ein Bericht des Europäischen Netzwerks gegen Rassismus (ENAR) zum Thema Hassreden während des Wahlkampfs für die Wahlen zum Europäischen Parlament führt 42 Fälle von Hassreden gegen Minderheiten auf.[68]

Ein Beispiel dafür, wie Politiker Hass schüren, lieferte ein **britischer** Politiker, der scherzhaft meinte, dass *Travellers* (Fahrende), die sich ihrer Abschiebung widersetzen, „hingerichtet" werden sollten; später entschuldigte er sich dafür und trat zurück.[69] Ein **tschechischer** Parlamentsabgeordneter bezeichnete das ehemalige Konzentrationslager für Roma in Lety als „Arbeitslager für Personen, die sich vor ordentlicher Arbeit drücken", und wurde für diese Bemerkung in keiner Weise zur Rechenschaft gezogen.[70] Ein **polnischer** Abgeordneter des Europaparlaments bezeichnete junge arbeitslose Europäer vor dem Parlament als „die Nigger Europas" und wurde nach Intervention des Parlamentspräsidenten mit einer Geldstrafe belegt.[71] In den **Niederlanden** reichten mehr als 6400 Personen Strafanzeige gegen den Vorsitzenden einer politischen Partei ein, dem sie rassistische Äußerungen gegen Marokkaner vorwarfen.[72]

Der UN-Menschenrechtsausschuss forderte die **lettischen** Behörden auf, rassistischen Äußerungen in der Politik und in den Medien entgegenzutreten.[73] Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfiehlt, dass **Rumänien** sein Strafrecht dahingehend ändert, dass öffentliche Beleidigungen und Diffamierungen einer Person oder einer Personengruppe aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der Staatsbürgerschaft oder der nationalen bzw. ethnischen Herkunft unter Strafe gestellt werden.[69] Darüber hinaus empfiehlt die

ECRI, dass **Slowenien** einen Verhaltenskodex für seine Parlamentsabgeordneten beschließt, der die Verwendung rassistischer und fremdenfeindlicher Ausdrücke ausdrücklich untersagt, und dass die entsprechenden Bestimmungen entschlossen durchgesetzt werden.[74]

Der Menschenrechtskommissar des Europarates stellt fest, dass im politischen Leben und in den Medien **Dänemarks** rassistische Äußerungen gegen Muslime, Asylbewerber und Migranten weit verbreitet seien.[75] Ähnlich besorgt äußerte sich der Kommissar über die Ausdrucksweise, mit der führende Politiker in **Ungarn**, auch aus etablierten Parteien, Roma, Juden und Migranten stigmatisieren.[76]

In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden Politiker und Journalisten der Hassreden für schuldig befunden. In **Rumänien** rollte der Nationale Rat zur Bekämpfung von Diskriminierung einen Fall neu auf, der eine Äußerung des Präsidenten betraf, wonach die Roma schwer „in die Gesellschaft zu integrieren" seien, weil sie angeblich arbeitsscheu seien und von Diebstahl leben würden. Nach erneuter Prüfung befand der Rat, es handle sich um eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft und um einen Verstoß gegen das Recht auf Menschenwürde. Der Rat erlegte dem Präsidenten eine Geldstrafe in Höhe von 140 EUR auf.[77] In einem ähnlich gelagerten Fall verhängte der Rat eine Geldstrafe in Höhe von 465 EUR gegen einen bekannten rumänischen Journalisten, der die Roma in einem Leitartikel als „Diebe", „Bettler" und „Kriminelle" bezeichnet hatte, die „nichts mit Rumänen zu tun haben".[78]

In **Frankreich** wurde eine Kandidatin des *Front National* einer vorsätzlichen rassistisch motivierten Beleidigung für schuldig befunden, die darauf angelegt war, Hass bzw. Diskriminierung allen dunkelhäutigen Menschen gegenüber zu schüren. Die Kandidatin hatte die gegen die französische Justizministerin Christiane Taubira gerichtete rassistische Straftat auf ihrer Facebook-Seite begangen. Das Gericht stellte in einem bisher beispiellosen Urteil fest, dass der *Front National* als Mittäter zu betrachten sei, da „das moralische Element der Straftat in der ausdrücklichen Bereitschaft der Partei bestand, Ausländer und generell Menschen anderer Rasse oder Herkunft an den Pranger zu stellen".[79] Im September wurde ein Mitglied des *Front National* für die Verbreitung eines beleidigenden Bildes von Frau Taubira per Twitter zu einer Geldstrafe von 3000 EUR verurteilt. In einem weiteren Fall erlegte ein Strafgericht in Paris dem Direktor eines französischen Magazins wegen beleidigender rassistischer Äußerungen eine Geldstrafe in Höhe von 10 000 EUR auf, nachdem Frau Taubira auf der Titelseite seiner Zeitschrift mit einem Affen verglichen worden war.[80] Ebenfalls in **Frankreich** untersagte der Staatsrat auf Initiative des Innenministers die Aufführung des Kabarettprogramms *Le Mur* von Dieudonné M'Bala M'Bala wegen antisemitischer Äußerungen. Dieudonné M'Bala M'Bala wurde wegen Leugnung des Holocaust, öffentlicher Diffamierung, Hassreden und rassistischer Diskriminierung mehr als 35 Mal strafrechtlich verfolgt.

2.2.5 Hassreden im Internet

Europol stellt fest, dass das Internet bei der Verbreitung von rassistischer Propaganda und Hasspropaganda nach wie vor eine große Rolle spielt.[81] Einer landesweiten Umfrage in **Polen** zufolge stießen nahezu zwei Drittel der jungen Polen im Internet auf antisemitische Äußerungen, und mehr als die Hälfte hatte dort rassistische Äußerungen gegen Muslime und dunkelhäutige Menschen gelesen.[82] Dieser Befund deckt sich mit den Daten aus der FRA-Erhebung über Diskriminierung und Hassverbrechen gegenüber Juden aus dem Jahr 2013, in der 10 % der Befragten angegeben hatten, in den zwölf Monaten vor der Erhebung im Internet beleidigende antisemitische Bemerkungen oder Drohungen erhalten zu haben, und 73 % der Meinung waren, dass der Antisemitismus im Internet in den fünf Jahren vor der Erhebung zugenommen habe.[83]

Die Europäische Kommission rief die Mitgliedstaaten auf, gegen Hassreden im Internet auf der Grundlage von Artikel 9 des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einzuschreiten: „Bei der Begründung der gerichtlichen Zuständigkeit in Bezug auf Handlungen, die in ihrem Hoheitsgebiet begangen werden, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre gerichtliche Zuständigkeit auch für Fälle gilt, in denen die Handlungen im Rahmen eines Informationssystems begangen werden und sich der Täter oder das betreffende Informationssystem in ihrem Hoheitsgebiet befinden."[84] Im Interesse effektiverer Ermittlungen und einer wirksameren Strafverfolgung von Hassverbrechen im Internet, auch über nationale Grenzen hinweg, bereiten mehrere Mitgliedstaaten die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art vor. **Luxemburg**, **Spanien** und die **Tschechische Republik** haben dieses Protokoll 2014 ratifiziert.[85] Darüber hinaus haben sich bisher 21 Mitgliedstaaten einer Kampagne des Europarates gegen Hassreden im Internet *(No Hate Speech)* angeschlossen.[86]

In **Polen** hat der Generalstaatsanwalt Richtlinien herausgegeben, denen zufolge Staatsanwälte angehalten sind festzustellen, ob ein Täter die Absicht hatte, das Opfer aus Gründen seiner Zugehörigkeit zu einer nationalen, ethnischen, rassischen, religiösen oder nichtreligiösen Gruppe zu beleidigen.[87] In **Spanien** stellte das Innenministerium das Zusatzprotokoll für Sicherheitskräfte gegen Hassverbrechen vor. Dieses Protokoll bietet Polizeibeamten genaue Anweisungen,

um gegen Hassverbrechen im Internet zu ermitteln und dagegen vorzugehen.[88]

Laut Europol wurden, nachdem einige der beliebtesten Anbieter von sozialen Medien, darunter Facebook und Twitter, Maßnahmen gegen eine missbräuchliche Verwendung ergriffen hatten, die Profile zahlreicher Rechtsextremisten, die anstößige Inhalte veröffentlicht hatten, entfernt[89] (siehe Kapitel 5 zu Informationsgesellschaft und Datenschutz). Im Falle der britischen Politikerin Luciana Berger, die antisemitischen Beschimpfungen über Twitter ausgesetzt war, riefen führende Politiker des Landes die Anbieter sozialer Medien zu einem proaktiveren Verhalten auf. Der Täter wurde eines Hassverbrechens mit dem strafverschärfenden Merkmal religiöser Beweggründe für schuldig befunden. Allerdings hielten die antisemitischen Drohbotschaften nach dem Gerichtsverfahren an.[90]

Vielversprechende Praktik

Kinder und Jugendliche im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz stärken

In der **Slowakei** richtete die Bürgervereinigung eSlovensko die Website www.nehejtuj.sk ein, um junge Menschen für Rassismus und Intoleranz zu sensibilisieren und Kinder und Jugendliche zu unterstützen, wenn sie Opfer oder Zeugen von Rassismus und Intoleranz im Internet geworden sind. Die Rubrik mit dem Titel „Hilfe" enthält einen Link zu UNICEF, die eine spezielle Hotline für Kinder anbietet. Kinder und junge Menschen werden ermutigt, rechtswidrige Inhalte oder Aktivitäten im Internet unter der Rubrik „Meldungen" einzutragen. Diese Rubrik ist an einen nationalen Online-Mechanismus angebunden, über den rechtswidrige Inhalte oder Aktivitäten im Internet gemeldet werden können.

Diese Initiative wurde von der Europäischen Kommission mitfinanziert.

2.2.6 Diskriminierendes Verhalten der Polizei und *ethnic Profiling* bestehen fort

Wie im FRA-Jahresbericht 2013 aufgezeigt, wird in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor diskriminierendes „ethnisches Profiling" betrieben. Dies kann das Vertrauen von Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, in Strafverfolgungsbeamte untergraben, da sie womöglich häufig allein ihrer äußeren Erscheinung wegen angehalten und durchsucht werden.

Während der Durchführung von *Mos Maiorum* – des gemeinsamen europaweiten Polizeieinsatzes, der dazu diente, Gruppen der organisierten Kriminalität in ihrer Fähigkeit zu schwächen, irreguläre Einwanderung in die EU zu fördern – äußerten das Europäische Parlament[91] und Organisationen der Zivilgesellschaft die Besorgnis, dass diese Operation zu diskriminierendem *ethnic Profiling* führen könnte. Sie befürchteten, dass die Polizei Identitäts- und Sicherheitskontrollen anhand rassischer und ethnischer Merkmale durchführen könnte.[92] Die FRA betonte, dass beim Aufgriff irregulärer Migranten im Zuge dieser Operation die Grundrechte gemäß den praktischen Leitlinien, die gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten erarbeitet worden waren, gewahrt werden sollten.[93] Siehe auch Kapitel 4 zu Asyl, Grenzen, Visa, Einwanderung und Integration.

Eine Erhebung in **Österreich** ergab, dass von 717 dunkelhäutigen Menschen 57 % in den zwölf Monaten vor der Befragung mindestens einmal von der Polizei kontrolliert worden waren.[94] Aus ähnlichen Untersuchungen in der Grafschaft Northamptonshire im **Vereinigten Königreich** ging hervor, dass Personen, die eine dunkle Hautfarbe hatten oder einer ethnischen Minderheit angehörten, mit weitaus höherer Wahrscheinlichkeit kontrolliert und durchsucht wurden als Angehörige der Mehrheitsbevölkerung.[95]

In **Deutschland** entschied das Verwaltungsgericht Koblenz zugunsten von zwei Klägern, die vorbrachten, sie seien in einer Regionalbahn allein wegen ihrer dunklen Hautfarbe einer Personenkontrolle unterzogen worden. Das Gericht befand, dass es keine rechtliche Grundlage für die Polizeikontrolle gegeben hätte, u. a. weil kein begründeter Verdacht vorlag, dass sich die Kläger illegal auf deutschem Staatsgebiet aufhielten.[96]

Internationale Überwachungsorgane hoben 2014 hervor, wie wichtig es sei, gegen diskriminierendes *ethnic Profiling* und diskriminierendes Fehlverhalten von Strafverfolgungsbeamten vorzugehen.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates rief ihre Mitgliedstaaten auf, ethnische Profilbildung klar zu definieren, ihr Verbot zu gewährleisten und alle Polizeibeamten gezielt in Hinblick auf Personenkontrollen zu schulen.[97] In seinem Bericht über **Dänemark** äußerte sich der Kommissar für Menschenrechte des Europarates besorgt über *ethnic Profiling* und das Fehlen eines angemessenen rechtlichen Schutzes vor solchen Polizeipraktiken.[98] Auch in **Schweden** wurden die UN-Sachverständigen über Beschwerden in Kenntnis gesetzt, denen zufolge Menschen afrikanischer Abstammung infolge von *ethnic Profiling* angehalten und durchsucht würden.[99] Die ECRI empfahl, dass die Behörden in **Deutschland**[100] und **Slowenien**[101] Schritte zur Unterbindung von *ethnic Profiling* ergreifen sollten, indem sie dieses gesetzlich definieren und

verbieten und Polizeibeamten in Pflichtschulungen vermitteln, wann ein begründeter Verdacht vorliegt.

Außerdem rief die ECRI die Behörden der **Slowakei**[102] und **Sloweniens**[103] dazu auf, von der Polizei unabhängige Organe zu schaffen, die mit der Untersuchung von Vorwürfen rassistischer Diskriminierung und polizeilichen Fehlverhaltens beauftragt werden. Dementsprechend empfahl auch der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), dass **Polen**[104] ein unabhängiges Organ ins Leben ruft, das Beschwerden über Polizeigewalt oder polizeiliche Misshandlungen entgegennimmt, und forderte die **belgischen**[105] Behörden auf, die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Mechanismen für Beschwerden gegen Polizeibeamte zu erhöhen.

In **Spanien** legte die Regierung dem Abgeordnetenhaus einen Gesetzentwurf zum Schutz der Bürger vor, der *ethnic Profiling* durch die Polizei bei der Identifizierung von Verdächtigen verbietet. Einige Aspekte des Gesetzentwurfs waren während der Debatten des Abgeordnetenhauses am 11. Dezember 2014 allerdings noch umstritten.[106]

Im **Vereinigten Königreich** unterzeichneten alle 43 territorialen Polizeieinheiten in England und Wales im August 2014 ein freiwilliges Programm zur Reform der polizeilichen Befugnisse für Kontrollen und Durchsuchungen.[107] Die Hauptziele des neuen Programms bestehen in der Förderung eines stärker erkenntnisgeleiteten Ansatzes im Interesse besserer Ergebnisse und in mehr Transparenz durch die Veröffentlichung von Aufzeichnungen über Kontrollen und Durchsuchungen, anhand derer die Öffentlichkeit die Beamten zur Rechenschaft ziehen kann.

Im September gab der Ausschuss für Gleichheit und Menschenrechte im **Vereinigten Königreich** bekannt, dass er Vorwürfen von Beschäftigten des Metropolitan Police Service (Met)[108] wegen rechtswidriger Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung nachgehen werde, nachdem ein Gericht befunden hatte, dass diese Polizeibehörde entgegen dem Gleichbehandlungsgesetz von 2010[109] einen Mitarbeiter aus Gründen des Geschlechts und der Rasse ungerecht behandelt hatte. Außerdem führte die Polizei des Vereinigten Königreichs einen neuen Ethikkodex ein.[110] Dieser Kodex enthält neun Grundsätze für die Polizeiarbeit und zehn Normen für professionelles Verhalten, darunter die Achtung von Gleichheit und Vielfalt, die jede Polizeidienststelle in ihre Wertvorstellungen integrieren kann. Auch im Handbuch für polizeiliche Aus- und Fortbildung in Grundrechtsfragen, das die FRA auf der Grundlage der Grundrechte erarbeitet hat, werden Vielfalt und Nichtdiskriminierung hervorgehoben. Da das Thema „diskriminierendes *ethnic Profiling*" besonders große Spannungen hervorruft, wird es in diesem Handbuch ausführlich behandelt.[111]

In einem Bericht der **deutschen** Behörden wurde das Versagen im Zusammenhang mit den Morden durch die rechtsextreme Vereinigung Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) analysiert. Auf diese Weise soll die Prävention von Verbrechen aus rassistischen oder fremdenfeindlichen Beweggründen weiter verbessert werden.[112] Vorgesehen sind eine Reform der Gesetzesgrundlagen für das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Steigerung der interkulturellen Kompetenz der Strafverfolgungsbeamten und Schulungen zu Rechtsextremismus und Rassismus für Polizeibeamte und Juristen.[113]

Vielversprechende Praktik

Pilotprojekt: Antirassismus-Schulungen für Polizeibeamte

Im September 2014 führte das **Irische** Zentrum zur Unterstützung von Immigranten (*Irish Immigrant Support Centre,* Nasc) in der irischen Stadt Cork in Zusammenarbeit mit der Nachbarschaftspolizei und der Polizeidienststelle für Belange von Herkunft, interkulturellem Dialog und Vielfalt (*Garda Racial, Intercultural and Diversity Office*) der Polizei eine Antirassismus-Schulung für 20 Polizeibeamte (*Gardaí*) durch. Schwerpunkte dabei waren die Sensibilisierung für und der Austausch über die Auswirkungen von Rassismus auf die Gemeinschaften von Migranten und ethnischen Minderheiten und die Vermeidung von diskriminierendem *ethnic Profiling.* Vertreter der Roma, der Muslime und afrikanischer Gemeinschaften berichteten von ihren Erfahrungen und nahmen an der Diskussion teil. Die Lehren aus diesem Pilotprojekt werden in ein Schulungspaket einfließen, das landesweit verbreitet werden soll.

Nähere Informationen siehe: www.nascireland.org/latest-news/nasc-deliver-anti-racism-training-to-gardai/

2.3 Verstärkte Erfassung und Meldung von Hassverbrechen

2.3.1 Arbeitsgruppe zu Hassverbrechen

Anknüpfend an die Konferenz der FRA gegen Hassverbrechen im Jahr 2013 ersuchte der Rat der Europäischen Union die FRA, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um den Austausch bewährter Praktiken zu erleichtern und die Mitgliedstaaten auf Wunsch bei ihren Bemühungen zu unterstützen, wirksame Methoden zu entwickeln, damit Hassverbrechen eher angezeigt werden, und zu gewährleisten, dass diese ordnungsgemäß dokumentiert werden.[114]

Daraufhin bildeten 27 Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), die ECRI und die FRA eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Hassverbrechen in der EU. Ihre ersten Themenbereiche wurden im Rahmen eines Seminars über die Bekämpfung von Hassverbrechen, das die FRA im April 2014 unter der Schirmherrschaft des griechischen Ratsvorsitzes mit finanzieller Unterstützung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und des norwegischen Finanzierungsmechanismus *Norway Grants* durchführte, mit den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und dem BDIMR abgestimmt.[115] Die laufende Unterstützung und der anhaltende Einsatz der Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von Hassverbrechen zeigten sich darin, dass die Auftaktsitzung der Arbeitsgruppe im November 2014 unter der Schirmherrschaft des italienischen Ratsvorsitzes abgehalten wurde und die nächste Sitzung im März 2015 in Kooperation mit dem lettischen EU-Ratsvorsitz stattfinden wird.

Die Arbeitsgruppe wird offizielle Erfassungsverfahren und -methoden prüfen, einschließlich der Definitionen für die Überwachung, die bei der offiziellen Erfassung die Art der Straftat und vorurteilsgeleitete Beweggründe beschreiben. Außerdem wird sie den Austausch von Verfahren zur Erfassung von Informationen über Hassverbrechen über alle Abläufe im Strafverfolgungs- und Strafjustizsystem hinweg erleichtern und dadurch die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Agenturen, Organen und Organisationen verbessern. Schließlich wird sie auch ermitteln, welcher Schulungsbedarf bei den Mitarbeitern der Strafverfolgungs- und Strafjustizbehörden besteht, um sie in die Lage zu versetzen, Hassverbrechen zu erkennen. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die Erfassung von Hassverbrechen zu verbessern und deren Meldung zu fördern, um Opfern den Zugang zu Entschädigung zu erleichtern (siehe Kapitel 7 zur EU-Richtlinie zum Opferschutz).

Vielversprechende Praktik

Bekämpfung von Hassverbrechen

Die im September 2010 gegründete italienische Beobachtungsstelle zum Schutz vor Diskriminierungshandlungen (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori,* OSCAD) unterstützt Opfer von Straftaten mit diskriminierendem Hintergrund dabei, ihr Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz geltend zu machen, und bietet ihnen Schutz vor Diskriminierung. Die OSCAD ist eine behördenübergreifende Stelle, die von der nationalen Polizei und den Carabinieri gebildet wurde, und die bei der Abteilung für öffentliche Sicherheit im Innenministerium angesiedelt ist. Sie arbeitet eng mit Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen, beispielsweise mit LGBT-Verbänden und Amnesty International Italien.

Die OSCAD nimmt Meldungen von Bürgern, Institutionen und NRO entgegen, damit die betreffenden Fälle ordnungsgemäß untersucht werden können. Handelt es sich bei den gemeldeten Vorfällen nicht um Straftaten, werden sie an die Gleichbehandlungsstelle verwiesen, d. h. an das Nationale Büro gegen Rassendiskriminierung (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali,* UNAR).

Eine weitere Aufgabe der OSCAD besteht in der Erstellung von Schulungsunterlagen zur Bekämpfung von Diskriminierung für die Polizeibehörden. Außerdem beteiligt sie sich an Schulungs- und Aufklärungsprogrammen öffentlicher und privater Einrichtungen sowie am OSZE-Programm zu Schulungen gegen Hassverbrechen für die Strafverfolgung („Training against Hate Crime for Law Enforcement").

Für nähere Informationen kontaktieren Sie: oscad@dcpc.interno.it

2.3.2 Keine Fortschritte bei der Verbesserung der Datenerhebungssysteme

Laut Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet zu gewährleisten, dass rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe von Hassverbrechen aufgedeckt und angemessen geahndet werden. Dies setzt ein starkes politisches Engagement und wirksame Strategien und Maßnahmen zur Erkennung von Hassverbrechen voraus, beispielsweise durch umfassende Datensammlungen zu diesen Verbrechen. Auch die Verfügbarkeit von Daten über die Besonderheiten von Zwischenfällen, Opfern und Tätern würde weitergehende und gezieltere politische Gegenmaßnahmen ermöglichen.

„Das Vorhandensein zuverlässiger, vergleichbarer und systematisch erhobener Daten kann zur wirksameren Umsetzung des Rahmenbeschlusses beitragen. Gemeldete Vorfälle von Hassreden und Hassverbrechen sollten, ebenso wie ihre Vorgeschichte, immer erfasst werden, um zu prüfen, inwieweit derartige Handlungen strafrechtlich verfolgt und geahndet werden. Aufgrund der uneinheitlichen Datenerhebung zu Hassreden und Hassverbrechen in der EU sind derzeit keine zuverlässigen länderübergreifenden Vergleiche möglich."

Europäische Kommission, 27. Januar 2014, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, *S. 10*

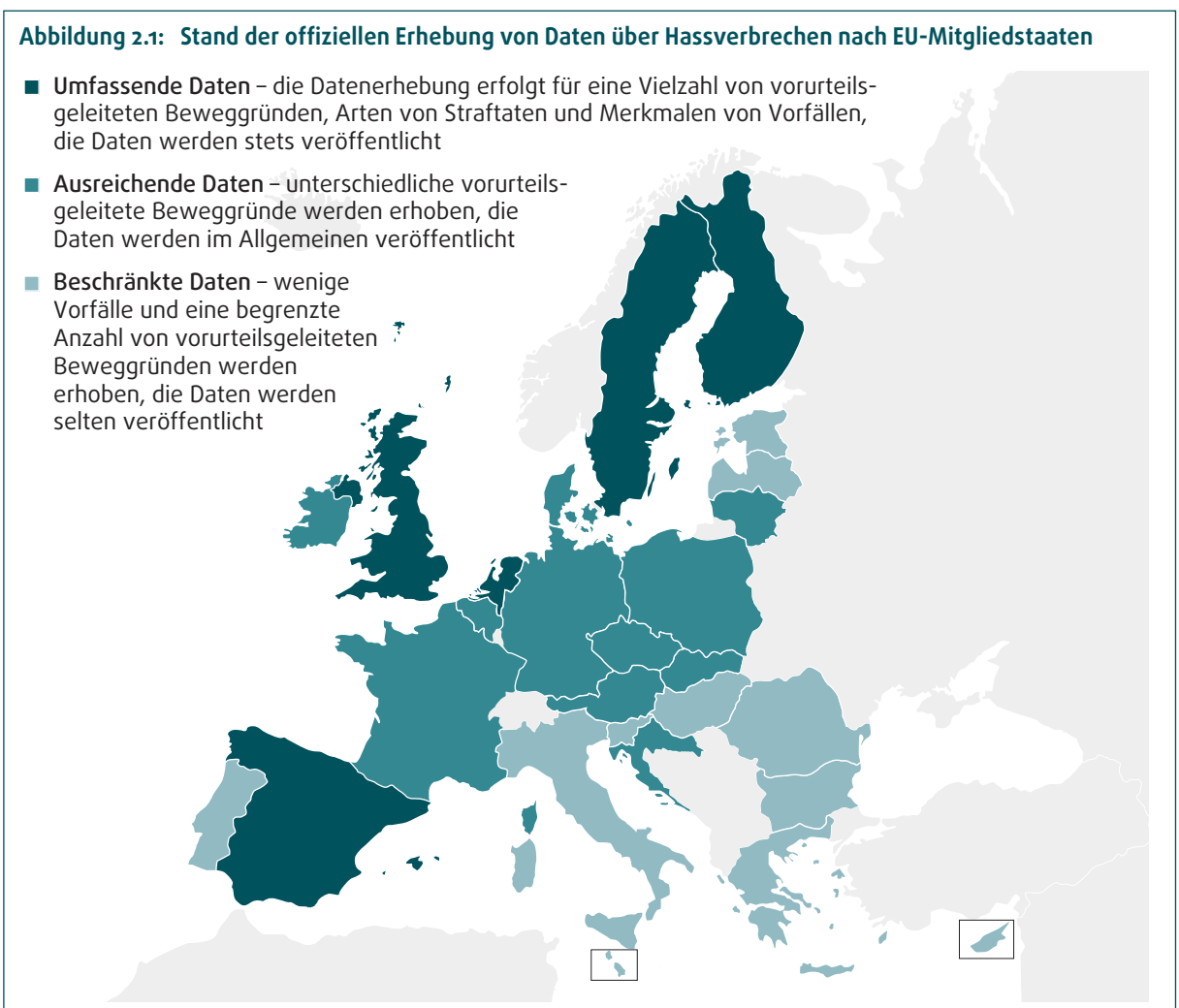
Allerdings hat sich die Einordnung der EU-Mitgliedstaaten auf Grundlage ihrer offiziellen Systeme zur Erhebung von Daten über Hassverbrechen im Jahr 2014 gegenüber 2013 nicht geändert. Nur fünf EU-Mitgliedstaaten erheben und veröffentlichen umfassende Daten zu Hassverbrechen (Abbildung 2.1).[116]

2.3.3 Mehr Hassverbrechen müssen gemeldet und erfasst werden

Die EU-Mitgliedstaaten, die über besonders umfassende Datenerhebungsmechanismen für die Erfassung von Hassverbrechen verfügen, haben diese über längere Zeit hinweg aufgebaut. Wie die FRA in ihrem Jahresbericht 2013 ausführte, wurde z. B. in **Spanien** die Erfassung von Daten zu rassistisch und ähnlich motivierten Straftaten im Jahr 2013 vervollständigt, nachdem die Vorgaben, welche Daten zu erfassen sind, geändert und entsprechende Schulungen für Polizeibeamte an der Basis eingeführt worden waren.[117] Wie aus Abbildung 2.2 hervorgeht, führte das verbesserte Datenerhebungssystem dazu, dass die Erfassung von Straftaten mit rassistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund um 70 % gesteigert werden konnte.

Mitgliedstaaten mit umfassenden Datenerhebungsmechanismen betreiben in der Regel eine Vielzahl an Initiativen zur Bekämpfung von Hassverbrechen und zur Unterstützung der Opfer. Eine größere Zahl erfasster Hassverbrechen ist ein Zeichen für die

Abbildung 2.1: Stand der offiziellen Erhebung von Daten über Hassverbrechen nach EU-Mitgliedstaaten



Quelle: *Sekundärforschung der FRA, Dezember 2014*

Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, diese Verbrechen durch bessere Datenerhebungssysteme zu bekämpfen.

> *„Die Polizei ist entschlossen, die Dunkelziffer von Hassverbrechen zu senken, und würde eine Steigerung der diesbezüglichen Angaben als positiven Indikator werten, solange sie keine Zunahme der Straftaten, deren Verringerung wir anstreben, sondern ihre vermehrte Meldung widerspiegeln würde."*
>
> *Association of Chief Police Officers, Vereinigtes Königreich, 2014, www.report-it.org.uk/files/acpo_recorded_hate_crime_201314_as_posted.pdf*

Die 28 EU-Mitgliedstaaten unterscheiden sich im Hinblick auf die Art der erfassten und veröffentlichten Daten zu vorurteilsgeleiteten Straftaten. Aus diesem Grund sind die Daten der Mitgliedstaaten nicht vergleichbar, was die Datenerhebungen für die EU in ihrer Gesamtheit lückenhaft macht, wie Tabelle 2.1 veranschaulicht.

Abweichungen und Lücken zwischen den EU-Mitgliedstaaten lassen sich auf zahlreiche Faktoren zurückführen, beispielsweise:

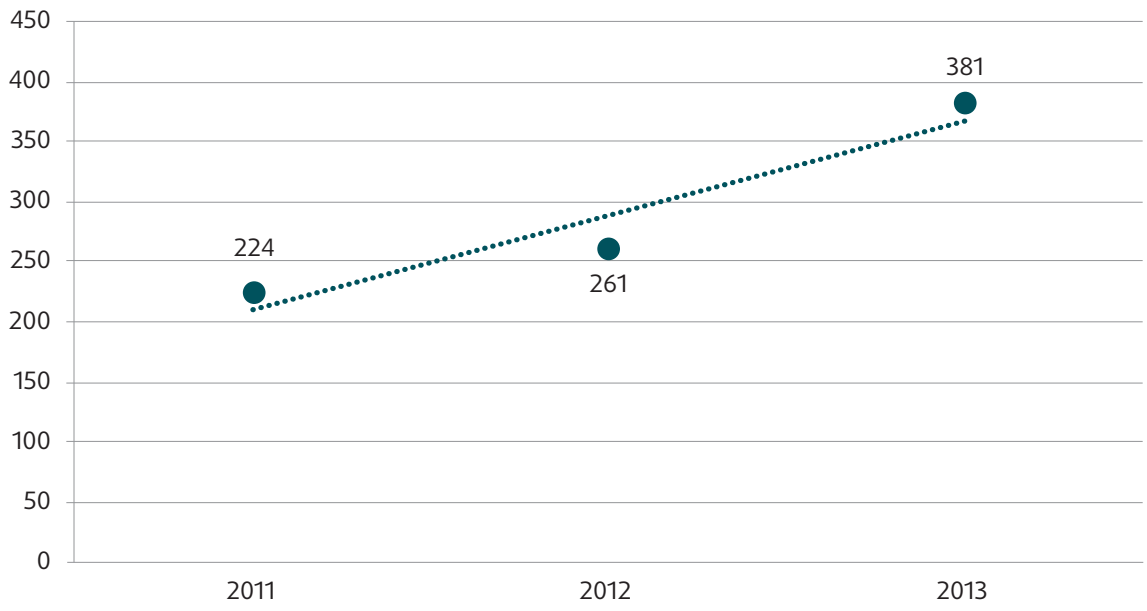
- Art der Definition dieser Straftaten im Strafrecht;
- Art der Erfassung (Merkmale) von Vorfällen;
- Bereitschaft und Fähigkeit der Opfer und/oder Zeugen, Vorfälle zu melden;
- Kenntnis der Opfer von Organisationen, denen Vorfälle gemeldet werden können;
- Ausmaß des Vertrauens der Opfer, dass die Behörden angemessen mit solchen Vorfällen umgehen;
- tatsächliches Auftreten rassistisch, fremdenfeindlich und ähnlich motivierter Straftaten.

Die Lücken lassen darauf schließen, dass die tatsächliche Lage vor Ort durch die offiziellen Datenerhebungsmechanismen oftmals nicht erfasst wird. Die EU-Mitgliedstaaten, in denen die Opfer Hassverbrechen melden, die Strafverfolgungsbeamten diese Taten aufnehmen und die Strafverfolgungsbehörden sie ahnden, sind nicht unbedingt auch diejenigen, in denen die meisten Hassverbrechen begangen werden. Eine hohe Zahl erfasster Hassverbrechen kann auch einfach auf das Bestehen eines umfassenden Datenerhebungssystems zurückzuführen sein: Fälle von Viktimisierung werden der Polizei dann häufiger gemeldet und in höherer Zahl strafrechtlich verfolgt.

Aus diesem Grund gibt Tabelle 2.1 tatsächlich nicht die Häufigkeit von Hassverbrechen in den aufgeführten EU-Mitgliedstaaten wieder, sondern dient eher der Veranschaulichung der großen Abweichungen bei der Erhebung von Daten zu Hassverbrechen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben im Jahr 2014 Strategien verabschiedet, Kampagnen geführt oder Initiativen ergriffen, um die Meldung und Erfassung von Hassverbrechen zu verbessern. In der **Tschechischen Republik** veranstaltete die Agentur für soziale Inklusion eine landesweite Aufklärungskampagne gegen Rassismus und Hassverbrechen, die auf die Verhütung vorurteilsgeleiteter Gewalt abzielte.[118] In **Polen** führt

Abbildung 2.2 Spanien: Straftaten mit rassistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund, 2011–2013



Quelle: *Sekundärforschung der FRA, Dezember 2014*

Tabelle 2.1: Amtliche Daten aus dem Jahr 2014 über vorurteilsgeleitete Hassverbrechen nach EU-Mitgliedstaat

EU-Mitgliedstaat	Rassismus	Gegen Roma gerichtet	Antisemitismus	Islamophobie/ Muslimfeindlichkeit	Religion	Extremismus	Sexuelle Ausrichtung	Geschlechtsidentität	Behinderung	Sonstige
AT	61		37	12		371				93
BE	798		8				139			77
BG										
CY	8				1		1			
CZ	75	42	15			211				
DE	608		1 275			16 557				
DK										
EE										
EL	166					75	22			
ES	381		3		42		452		290	
FI	1 104		11	11	51		33	6	11	
FR	625		423	226	602	12	90			
HR	34		0							
HU	19				209					96
IE	94		2							
IT										
LT	10				2		55			
LU	29									
LV	20									
MT										
NL	1 346	7	875	150		17				
PL	835	26**	57**	14**	8**	267**				
PT										
RO										
SE	3 999	233	193	327	321	598	625	45		980
SI										
SK	159		2			159				
UK – England, Wales und Nordirland	33 856*		318*		2 055*		4 119*	551*	1 853*	
UK – England und Wales	37 484*				2 273*		4 622*	555*	1 985*	
UK – Nordirland	691*				974*		179*	8*	70*	
UK – Schottland			9*	48*	587*		890*	25*	154*	203*

Anmerkungen: * Geschäftsjahr (1. April 2013 bis 31. März 2014);
** Daten verfügbar von 1. Januar bis 31. Juli 2014.
Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Zahl der erfassten Verbrechen sind nicht möglich.
Leere Zellen: keine Daten erfasst oder veröffentlicht.

Quelle: Sekundärforschung der FRA, Dezember 2014

das Ministerium für Inneres unter dem Slogan „Rassismus: beim Namen nennen, um ihn zu bekämpfen" eine mehrsprachige landesweite Kampagne, um Ausländer und Migranten darüber aufzuklären, wo und wie sie Rassismus und rassistische Vorfälle melden können.[119] Im **Vereinigten Königreich** hat die Polizeibehörde von Nordirland eine Telefon-Hotline eingerichtet, über die Hassverbrechen in nahezu 50 Sprachen gemeldet werden können.[120] In **Spanien** wurde eine interministerielle Gruppe eingerichtet, um die systematische Erhebung von Daten über offizielle Beschwerden und Verbrechen mit diskriminierendem Hintergrund voranzutreiben.[121] Außerdem führte Spanien im Jahr 2013 bei der Erfassung von Straftaten eine neue Kategorie namens „Aporophobie" ein. Sie steht für Hass gegen Arme und wurde ergänzend zu anderen Hass- und Diskriminierungsstraftatbeständen in die Kriminalitätsstatistik eingeführt.[122]

Im **Vereinigten Königreich** haben die Behörden zwei Strategien zur Bekämpfung von Hassverbrechen beschlossen. Die Strategie der Londoner Behörde für Polizeiarbeit und Verbrechensbekämpfung (MOPAC) zielt darauf ab, die Meldung von Hassverbrechen zu fördern, diesen vorzubeugen und den Opfern Gerechtigkeit widerfahren zu lassen.[123] Die Regierung von Wales konzentriert sich mit ihrer Strategie auf Verhütung und Aufklärung, die Schulung von Mitarbeitern bei Behörden und Freiwilligenverbänden, die Unterstützung der Opfer und das gemeinsame Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden.[124] In **Spanien** hat das Innenministerium die Stellenbeschreibung eines „Polizeibeamten für die Bekämpfung von Hassverbrechen" eingeführt. Ein Angehöriger der staatlichen Sicherheitskräfte ist künftig für die Kommunikation mit verschiedenen NRO zuständig, um rassistische oder fremdenfeindliche Zwischenfälle zu verhüten und beizulegen.[125]

In **Griechenland** wurden Polizeibeamte per Rundschreiben dazu verpflichtet, Verbrechen auf mögliche rassistische Beweggründe – als alleiniges Motiv oder in einer Reihe von Motiven – zu untersuchen, insbesondere, wenn der mutmaßliche Straftäter einen rassistischen Beweggrund einräumt, die Beweislage auf einen rassistischen Beweggrund schließen lässt oder der mutmaßliche Straftäter und die Verbrechensopfer unterschiedlichen ethnischen, religiösen oder gesellschaftlichen Gruppen angehören.[126]

In der **Slowakei** verpflichtete der Generalstaatsanwalt per interner Anweisung Staatsanwälte, die mit rassistisch motivierten Straftaten, mit Straftaten mit extremistischem Hintergrund oder mit Hooliganismus befasst sind, dazu, speziell für diese Straftaten einen zugelassenen Staatsanwalt samt Stellvertreter zu benennen.[127] Die Staatsanwaltschaft der Republik **Litauen** und die litauische Anwaltskammer bieten im Rahmen des vom Europarat finanzierten Programms für die Menschenrechtsbildung von Juristen (*Human Rights Education for Legal Professionals,* HELP) Fernkurse für Staatsanwälte und Rechtsanwälte an, um Fähigkeiten und Kompetenzen für den Umgang mit Hassverbrechen zu verbessern.[128]

Das Innenministerium **Ungarns** hat gemeinsam mit der Polizei, Vertretern der Zivilgesellschaft und unabhängigen Fachleuten ein Kooperationsforum ins Leben gerufen, um durch diese übergreifende Zusammenarbeit dem Auftreten von Rassismus, Hassverbrechen und Intoleranz wirksamer entgegentreten zu können.[129] In **Frankreich** wurde die interministerielle Delegation für die Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus (DILCRA) unmittelbar dem Premierminister unterstellt, damit die Maßnahmen der Behörden gegen Rassismus und Antisemitismus besser aufeinander abgestimmt werden können. Die DILCRA wird auch die Umsetzung des nationalen Dreijahresplans gegen Rassismus und Antisemitismus koordinieren.[130]

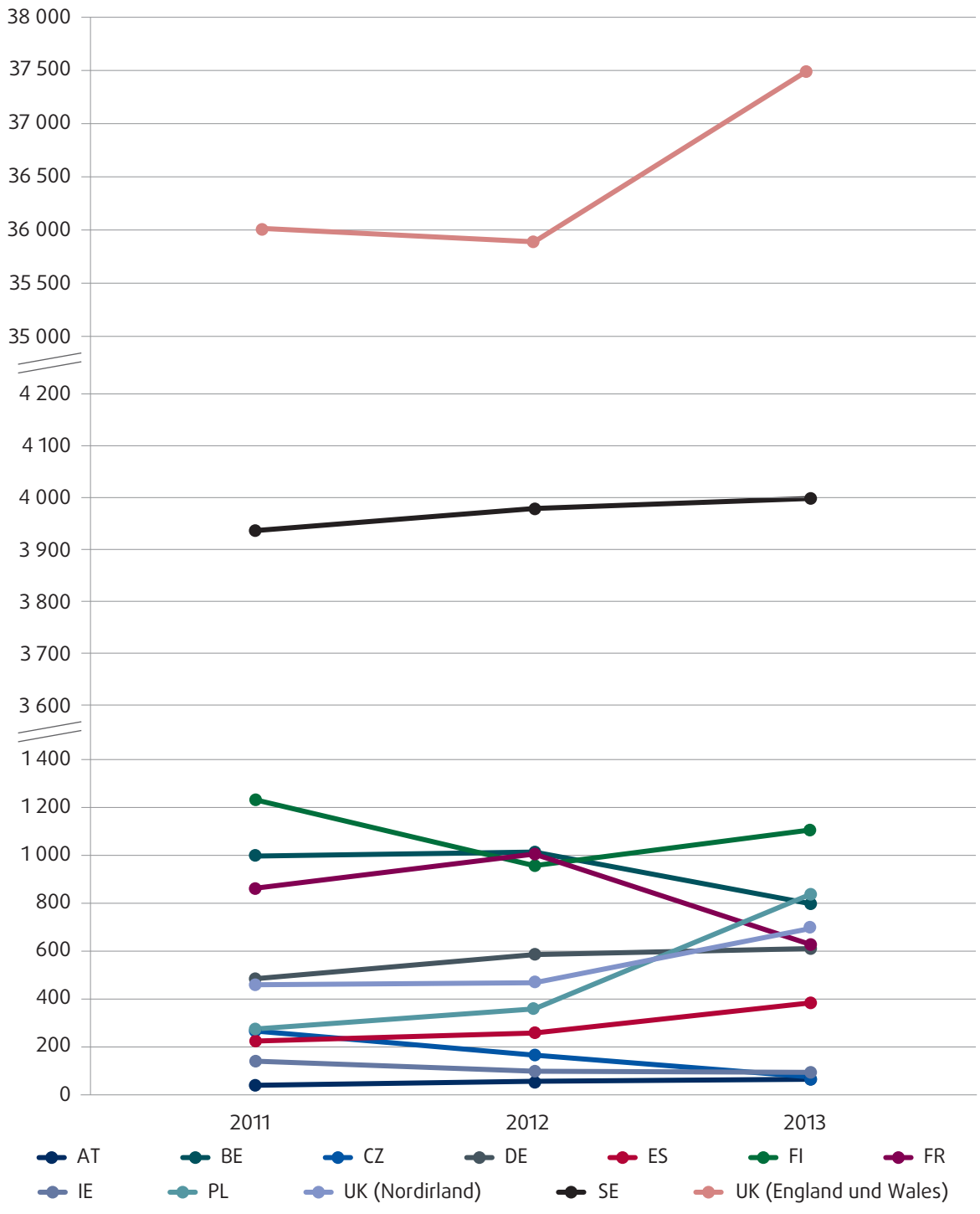
2.3.4 Bewertung der Effektivität der Datenerhebungssysteme

Die EU-Mitgliedstaaten verwenden unterschiedliche offizielle Systeme zur Erhebung von Daten mit Bezug auf Hassverbrechen. Es wäre daher irreführend, die Daten oder daraus abgeleitete Entwicklungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten miteinander zu vergleichen. Aufschlussreichere und genauere Erkenntnisse ergeben sich aus einer gesonderten Betrachtung der Trends, die sich aus den Daten der einzelnen Mitgliedstaaten ablesen lassen. Auf diese Weise lässt sich anhand der prozentualen Veränderungen von einem Jahr zum anderen beurteilen, ob die gemeldeten und erfassten Hassverbrechen zu- oder abgenommen haben. Solche Trends können eine tatsächliche Zu- oder Abnahme von Hassverbrechen widerspiegeln, jedoch auch auf Veränderungen der Erhebungsverfahren zurückzuführen sein.

Aus den amtlichen Daten mit Bezug auf Hassverbrechen, die von den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten für die Jahre 2011 bis 2013 veröffentlicht wurden, leitete die FRA Trends ab. Sie ermittelte diese Trends für diejenigen Mitgliedstaaten, in denen offiziell mehr als 50 Fälle von Hassverbrechen erfasst wurden und in denen sich das Erfassungsverfahren im Zeitraum 2011 bis 2013 nicht verändert hatte.

Wie aus Abbildung 2.3 hervorgeht, konnten für elf Mitgliedstaaten solche Trends für Hassverbrechen hergeleitet werden. Tabelle 2.2 gibt die Trends wieder, die für andere vorurteilsgeleitete Straftaten erkennbar waren: für antisemitisch und extremistisch motivierte Straftaten in vier Mitgliedstaaten; für Straftaten wegen Vorurteilen gegen die sexuelle Ausrichtung oder Religion in drei Mitgliedstaaten, für Straftaten wegen Vorurteilen gegen Roma, den Islam/Muslime

Abbildung 2.3: Entwicklung der 2014 veröffentlichten amtlichen Daten über rassistische Hassverbrechen im Zeitraum 2011 bis 2013



Anmerkungen: *Nähere Angaben zu den amtlich erfassten Daten über Hassverbrechen finden Sie unter FRA (2012),* Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: die Rechte der Opfer anerkennen, *Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Tabelle 3, und FRA (2013),* Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2012 – Jahresbericht 2012, *Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Tabelle 6.4, Tabelle 6.5 und Tabelle 6.6.*

Trendanalysen waren nur für diejenigen Mitgliedstaaten möglich, in denen im Zeitraum 2011 bis 2013 Daten erhoben wurden, ohne dass das Erfassungssystem oder die Definitionen bedeutend geändert wurden. Der in die Bewertung einbezogene Zeitraum umfasst die für Trendanalysen erforderliche Mindestanzahl an Jahren. EU-Mitgliedstaaten mit einer geringeren Anzahl erfasster Straftaten waren von dieser Analyse ausgenommen. Wenn die Zahl der erfassten Straftaten niedrig ist (in diesem Fall weniger als 50 Straftaten pro Jahr), können Veränderungen von einem Jahr auf das nächste Richtung und Umfang des Trends so stark beeinflussen, dass eine zuverlässige Trendanalyse nicht mehr möglich ist.

Quelle: *Sekundärforschung der FRA, Dezember 2014*

oder die Geschlechtsidentität für zwei Mitgliedstaaten und für Straftaten wegen Vorurteilen gegen Menschen mit Behinderungen für einen Mitgliedstaat.

In den offiziellen Datenerhebungen werden Vorfälle erfasst, die Opfer von Hassverbrechen an die Behörden melden. Die FRA sammelt in ihren Erhebungen Daten zum Ausmaß nicht gemeldeter rassistischer Straftaten, indem sie die Teilnehmer der Umfrage zunächst nach Erfahrungen mit solchen Straftaten fragt und dann um eine ergänzende Angabe bittet, ob diese der Polizei gemeldet wurden oder nicht. Die zweite Runde der EU-MIDIS-Erhebung (EU-MIDIS II), die 2015 durchgeführt werden soll, wird im kommenden Jahr Daten liefern, aus denen abgeleitet werden kann, wie sich die Zahl nicht gemeldeter rassistischer Straftaten im Vergleich zu den Ergebnissen von EU-MIDIS I aus dem Jahr 2008 verändert hat.

In Tabelle 2.2 sind diejenigen Mitgliedstaaten berücksichtigt, die ausreichend verlässliche Daten erheben, um eine Trendanalyse für Hassverbrechen aus sonstigen Beweggründen (ausgenommen Rassismus) zu ermöglichen.

Für vier Mitgliedstaaten wurden beispielsweise Trends bei den erfassten Daten über Straftaten aus antisemitischen Beweggründen hergeleitet: **Deutschland**, **Frankreich**, **Schweden** und das **Vereinigte Königreich** (England, Wales und Nordirland). In **Deutschland** und **Frankreich** war von 2011 bis 2013 eine leichte Steigerung (um 1,4 % bzw. 3,6 %) der gemeldeten antisemitischen Vorfälle zu verzeichnen. In **Schweden** ging die Zahl antisemitischer Straftaten ganz geringfügig (um 0,3 %) zurück, und im **Vereinigten Königreich** ist ein Rückgang der erfassten antisemitischen Straftaten um 16 % zu verzeichnen. Für zwei Mitgliedstaaten, **Frankreich** und **Schweden**, konnten Trendanalysen für muslim- und islamfeindliche Vorfälle erstellt werden. In **Frankreich** wurde ein Anstieg um 18,3 % und in **Schweden** ein Anstieg um 8 % festgestellt.

Für die nachstehend aufgeführten EU-Mitgliedstaaten konnte für den Zeitraum 2011 bis 2013 keine Trendanalyse erstellt werden, weil es an veröffentlichten Daten mangelte, weil nur eine geringe Zahl von Straftaten erfasst wurde oder weil die Erfassungssysteme oder die Definitionen verändert wurden: **Bulgarien**, **Dänemark**, **Estland**, **Griechenland**, **Italien**, **Kroatien**, **Lettland**,

Tabelle 2.2: EU-Mitgliedstaaten, in denen die amtlichen Daten mit Bezug auf Hassverbrechen Rückschlüsse auf Trends zulassen, nach vorurteilsgeleiteten Beweggründen (ausgenommen Rassismus), anhand von Daten, die 2014 veröffentlicht wurden

EU-Mitgliedstaat	Gegen Roma gerichtet	Antisemitismus	Islamophobie/ Muslim-feindlichkeit	Religion	Extre mismus	sexuelle Ausrichtung	Geschlechts-identität	Behinderung
AT					✓			
BE						✓		
CZ	✓				✓			
DE		✓			✓			
FI				✓				
FR		✓	✓					
HU				✓				
SE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
UK – England, Wales und Nordirland		✓		✓		✓	✓	✓
UK – England und Wales				✓		✓	✓	✓
UK – Nordirland				✓		✓		✓
UK – Schottland						✓		✓

Quelle: *Sekundärforschung der FRA, Dezember 2014*

Litauen, **Luxemburg**, **Malta**, die **Niederlande**, **Portugal**, **Rumänien**, die **Slowakei**, **Slowenien** und **Zypern**.

Defizite bei der Meldung und Erfassung sind die Haupthindernisse für eine effektive Erhebung von Daten über Hassverbrechen. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei, ob die Opfer solcher Verbrechen das Gefühl haben, dass sie den Vorfall bei der Polizei melden können. Wenn die Polizei die Opfer zur Meldung solcher Vorfälle ermutigt und ihre Würde achtet, dann werden die Opfer entsprechende Vorfälle eher melden und die Zahl der gemeldeten Vorfälle dürfte steigen. Die Zu- oder Abnahme bei den Daten gemeldeter Hassverbrechen in den EU-Mitgliedstaaten lässt sich auf mehrere Faktoren zurückführen, hierzu zählen:

- Strategien und Maßnahmen des Staates und der Strafverfolgungsbehörden, mit denen die Meldung von Hassverbrechen gefördert werden soll, beispielsweise:
  - Einführung einer Nachbarschaftspolizei zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaften;
  - Stärkung des Vertrauens in die Fähigkeit der Polizei, auf die Rechte und Bedürfnisse der Opfer einzugehen;
  - Aufklärungskampagnen für Personengruppen, die Gefahr laufen, Opfer von Hassverbrechen zu werden;
  - Schulungen, mit denen Polizeibeamte an der Basis und Mitarbeiter der Justizbehörden in die Lage versetzt werden, Hassverbrechen effektiv zu erkennen, zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen;
- Initiativen und Aktivitäten von NRO und Verbänden der Zivilgesellschaft, um die Meldung von Vorfällen zu fördern;
- Vermeidung von Situationen, in denen potenziellen Opfern Diskriminierung droht;
- Verzicht auf die Meldung vonseiten der Opfer, die davon ausgehen, dass eine Meldung nichts nützt oder ihnen sogar schaden könnte;
- Strategien und Maßnahmen des Staates und der Strafverfolgungsbehörden, mit denen die Erfassung von Hassverbrechen gefördert werden soll;
- die tatsächliche Zu- oder Abnahme rassistisch, fremdenfeindlich oder ähnlich motivierter Straftaten.

Wie aus Abbildung 2.3 und Tabelle 2.2 hervorgeht, wären nur wenige EU-Mitgliedstaaten in der Lage, die Effektivität ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassverbrechen anhand ihrer Datensammlung zu beurteilen. Die EU-Mitgliedstaaten benötigen bessere offizielle Datensammlungen, anhand derer sie die tatsächliche Lage genauer beurteilen und gezielte politische Maßnahmen ergreifen können.

Schlussfolgerungen der FRA

- Die Daten für das Jahr 2014 zeigen, dass in der gesamten EU Angehörige ethnischer Minderheiten, einschließlich Migranten und Flüchtlinge, beim Zugang zu wesentlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wie Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsfürsorge und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, nach wie vor diskriminiert werden.

Im Interesse einer effektiveren Bekämpfung von Diskriminierung sollten sich die EU-Mitgliedstaaten verstärkt um die vollständige und wirksame Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse bemühen, insbesondere in Hinblick auf die Meldung von Diskriminierungsvorfällen an die nationalen Gleichbehandlungsstellen.

- Die Datenlage lässt darauf schließen, dass Migranten und Angehörige ethnischer Minderheiten Diskriminierungserfahrungen weiterhin nur unzureichend melden. Gemäß Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass das Recht auf Nichtdiskriminierung allen Betroffenen in geeigneter Form bekannt gemacht wird.

Vor diesem Hintergrund sollten die Mitgliedstaaten verstärkt Sensibilisierungsmaßnahmen ergreifen, um die Betroffenen tatsächlich zu erreichen; dabei sollten sie sich auch an Einrichtungen wenden, die zur Verbreitung von Informationen beitragen können, beispielsweise nationale Gleichbehandlungsstellen, NRO, Gewerkschaften und Arbeitgeber.

- Die Angaben für das Jahr 2014 zeigen, dass es nach wie vor zu rassistischen, antisemitischen und fremdenfeindlichen Hassverbrechen und Hassreden kommt. Die anhaltende Viktimisierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten kann bei ganzen Gemeinschaften Gefühle der sozialen Ausgrenzung und Entfremdung verstärken und in eine Radikalisierung münden.

Die Mitgliedstaaten sollten den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vollständig und ordnungsgemäß umsetzen

und wirkungsvoll durchführen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Hassverbrechen ebenso wie Programme zur Entradikalisierung zu beschließen und durchzuführen.

- Wie die Daten zeigen, spielt das Internet bei der Verbreitung von Hassreden nach wie vor eine entscheidende Rolle. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten hat 2014 Schritte zur Bekämpfung von Hassreden im Internet eingeleitet.

Um zu verhindern, dass das Internet für straffreie Hassreden missbraucht werden kann, sollten die EU-Mitgliedstaaten überprüfen, ob Polizei und Staatsanwaltschaft personell und technisch hinreichend ausgestattet sind, um gegen Hassverbrechen im Internet zu ermitteln, diese strafrechtlich zu verfolgen und dieser Form von Hassverbrechen so weit entgegenzutreten, wie es im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten liegt und ihrer Sorgfaltspflicht entspricht.

- Obwohl mehrere EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2014 Anstrengungen unternommen haben, um Hassverbrechen verstärkt zu erfassen und strafrechtlich zu verfolgen, lassen die von der FRA gesammelten Belege erkennen, dass die Datenerhebung in Bezug auf die Erfassung von Hassverbrechen nach wie vor lückenhaft ist.

Die EU-Mitgliedstaaten sind dazu aufgefordert, den Strafverfolgungs- und Justizbehörden gezielte Schulungen anzubieten, um sie zur wirksamen Erkennung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten aus diskriminierenden Beweggründen zu befähigen. Solche gezielten Schulungen könnten die Rechte und Bedürfnisse der Opfer von Hassverbrechen gezielter vermitteln und es wäre gewährleistet, dass diese Opfer so unterstützt werden, wie es die EU-Richtlinie zum Opferschutz vorsieht.

- In mehreren EU-Mitgliedstaaten gibt es für das Jahr 2014 Hinweise auf Vorfälle, bei denen Strafverfolgungsbeamte diskriminierendes Fehlverhalten an den Tag legten und diskriminierendes *ethnic Profiling* vornahmen. Dies kann das Vertrauen in Beamte der Strafverfolgungsbehörden untergraben.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, für Beamte der Strafverfolgungsbehörden gezielte Schulungen anzubieten und einen Verhaltenskodex für die Verhütung von Rassismus einzuführen. Weiterhin sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen prüfen, die, wie die Bildung einer Nachbarschaftspolizei, den Zusammenhalt zwischen den Gemeinschaften stärken und das Vertrauen in die Bereitschaft der Polizei, sich der Rechte und Bedürfnisse von Opfern anzunehmen, fördern.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Seitenzahl
AT	55, 56, 60
BE	52, 55, 57
BG	52, 56, 57, 68
CY	52, 56, 69
CZ	54, 55, 57, 58, 64
DE	52, 53, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 68
DK	55, 59, 60, 68
EE	52, 68
EL	53, 55, 56, 57, 62, 66, 68
ES	55, 57, 59, 61, 63, 66
FI	54, 55
FR	57, 59, 66, 68
HR	55, 68
HU	57, 59, 66
IE	56
IT	52, 55, 57, 62, 68
LT	52, 66, 69
LU	52, 55, 59, 69
LV	53, 54, 55, 58, 62, 68
MT	56, 69
NL	55, 58, 69
PL	52, 57, 58, 59, 61, 64
PT	69
RO	52, 58, 59, 69
SE	55, 56, 57, 58, 60, 68
SI	52, 59, 60, 61, 69
SK	52, 55, 57, 60, 61, 66, 69
UK	68

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Alle Rechtsinstrumente und die Rechtsprechung der EU sind im Internet verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu.

2 Europäische Kommission (2014), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, COM(2014) 27 final, Brüssel, 27. Januar 2014, S. 11.

3 Deutschland, *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* (BMJV) (2014), *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages*, 18. August 2014.

4 Griechenland, Ministerium für Justiz, Transparenz und Menschenrechte *(Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου)* (2014), Gesetz 4285/2014, Änderung des Gesetzes Nr. 927/1979 (A 139) und Anpassung an den Rahmenbeschluss 2008/913 vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (L 328) und andere Bestimmungen (*Τροποποίηση του ν. 927/1979 (Α΄ 139) και προσαρμογή του στην απόφαση – πλαίσιο 2008/913/ ΔΕΥ της 28ης Νοεμβρίου 2008, για την καταπολέμηση ορισμένων μορφών και εκδηλώσεων ρατσισμού και ξενοφοβίας μέσω του ποινικού δικαίου (L 328) και άλλες διατάξεις*) (ΟG Α΄/10.09.2014).

5 Lettland, *Grozījumi Krimināllikumā*, 25. September 2014.

6 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

7 Lettland, Justizministerium *(Tieslietu ministrija)* (2014), *Informatīvais ziņojums Par tiesisko regulējumu attiecībā uz atbildību par nacionālā vai etniskā naida izraisīšanu, aicinājumu likvidēt valstisko neatkarību vai graut teritoriālo vienotību un valsts simbolu zaimošanu*, 16. Juni 2014.

8 Europäische Kommission (2014), *Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/ EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit") und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung")*, COM(2014) 2 final, Brüssel, 17. Januar 2014, S. 19.

9 FRA (2010), *EU-MIDIS, Daten kurz gefasst 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen: Stärkung der Grundrechte-Architektur in der EU III*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 12.

10 FRA (2013), *Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zum Stand der Gleichbehandlung in der Europäischen Union zehn Jahre nach Inkrafttreten der Gleichbehandlungsrichtlinien*, FRA-Gutachten – 1/2013, Wien, FRA, Oktober 2013.

11 Siehe Endnote 7, S. 19.

12 Zypern, *45(I)/2014 Νόμος ποτροποποιεί τους Περίεπιτρόπου διοικήσεως νόμους του 1991 εως 2011, 45(I)/2014*, 11. April 2014.

13 Tschechische Republik, *ČT 24: ministr Dienstbier k rozšíření pravomocí ombudsmana*, 8. Dezember 2014.

14 EuGH, C-5389/14, *Kommission gegen Finnland,* 26. November 2014.

15 Europäische Kommission (2014), *Letter from the European Commission to the Minister of Foreign Affairs of the Czech Republic*, C(2014) 6687 final, 25. September 2014.

16 Europäische Kommission (2014), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/ EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit") und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung")*, COM(2014) 2 final, Brüssel, 17. Januar 2014.

17 Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2013), *Verordnung (EU) Nr. 1381/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2014 bis 2020*.

18 Europäische Kommission (2014), *Anhang zu dem Durchführungsbeschluss der Kommission zur Annahme des Arbeitsprogramms 2014 und zur Finanzierung für die Durchführung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft"*, C(2014) 2557 final, Brüssel, 24. April 2014.

19 Genaue Informationen über die Forschungsmethodiken der in diesem Kapitel angeführten Erhebungen finden Sie unmittelbar in den Quellen selbst.

20 FRA (2014), *EU-MIDIS II: European Union minorities and discrimination survey*, Projektbeschreibung.

21 Dänemark, Stadt Kopenhagen (2014), *Integrationsbarometret*, Ziel 8.

22 Niederlande, Regionalrat zur Bekämpfung von Diskriminierung *(Regionale Anti Discriminatie Actie Raad,* RADAR*)* (2014), *Conclusies extra analyse omnibusenquête*, Rotterdam, RADAR.

23 Niederlande, De Gruijter, M., Gilsing, R. und Pels, T. (2014), *Haagse Integratiemonitor 2014*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

24 Niederlande, Andriessen, I., Fernee, H. und Wittebrood, K. (2014), *Perceived discrimination in the Netherlands*, Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau.

25 Niederlande, Sozial- und Wirtschaftsrat *(Sociaal-Economische Raad,* SER) (2014), *Discriminatie werkt niet! Advies over het tegengaan van discriminatie bij de arbeid*, Den Haag, SER.

26 Niederlande, Minister für Soziales und Beschäftigung (*Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)* (2014), *Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie en kabinetsreactie SER advies: ‚Discriminatie werkt niet!'*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16. Mai 2014.

27 Lettland, GFK (2014), *Latvijās studējošo saliedētības veicināšana un ārzemju studentu diskriminēšanas mazināšana*.

28 Deutschland, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014), *10. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*.

29 Tschechische Republik, Sokačová, L. (2014), *Postavení a postoje dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice*, Prag, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, S. 28.

30 Finnland, Yhdenvertaisuusvaltuutettu/ Minoritetsombudsmannen (2014), *Erilaisena Arjessa: Selvitys romanien syrjintäkokemuksista*, Helsinki, Kopijyvä Oy.

31 Belgien, Interföderales Zentrum für Chancengleicheit (*Interfederaal Gelijkekansen centrum/Centre interfédéral pour l'égalité des chances)* (2014), *Diversiteitsbarometer Huisvesting/Baromètre de la diversité Logement*, Brüssel, Oktober 2014, S. 187.

32 Deutschland, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014), *Diskriminierung am Ausbildungsmarkt: Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven*, Berlin, S. 4.

33 Niederlande, Blommaert, L., Coenders, M. und Van Tubergen, F. (2014), „Discrimination of Arabic-named applicants in the Netherlands: An internet-based field experiment examining different phases in online recruitment procedures", *Social Forces*, Bd. 92, Nr. 3, S. 957–982.

34 Slowakei, Finanzministerium (*Ministerstvo Financií SR, Inštitut finančnej politiky)* (2014), *Unemployment in Slovakia*.

35 Spanien, SoS Racismo (2014), *SOS Racismo evidencia la discriminación en el acceso a locales de ocio nocturne*.

36 Tschechische Republik, Bartoš, V., Bauer, M., Chytilová, J. und Matějka, F. (2014), „Attention discrimination: theory and field experiments with monitoring information acquisition", Working Paper WP 499, Zentrum für Wirtschaftsforschung und postgraduale Ausbildung – Wirtschaftsinstitut, Prag, S. 17–18.

37 Europäische Kommission (2014), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, COM(2014) 27 final, Brüssel, 27. Januar 2014.

38 Bulgarien, Омбудсман на Република България (2014), *Доклад за дейността на Омбудсмана на Република България през 2013 г.*, 15. April 2014, S. 28–29.

39 Büro des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen in Griechenland (2014), *Racist Violence Recording Network, Jahresbericht 2013*, 2. April 2014.

40 Deutschland, Bundestag (2014), Drs. 18/1593', 30. Mai 2014; Drs. 18/2284, 5. August 2014; Drs. 18/3376, 1. Dezember 2014.

41 Deutschland, Dokumentationsarchiv Monitoring Agitation against Refugees in Germany (2014), *Chronik und Datensatz*.

42 UN-Menschenrechtsausschuss (2014), *Concluding observations on the second periodic report of Malta*, 21. November 2014.

43 UN-Menschenrechtsausschuss, (2014), *Statement to the media by the United Nations' Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Sweden, 1–5 December 2014*, Stockholm, 5. Dezember 2014.

44 Irland, Immigrant Council of Ireland (2014), *Statement by the Immigrant Council of Ireland: 51 % rise in reports of racism during 2014*, 18. Dezember 2014.

45 Philipp, S. und Starl, K. (2013), *Lebenssituationen von Schwarzen in urbanen Zentren Österreichs*, Graz, Oktober 2013.

46 Finnland, Nationales Forschungsinstitut für Rechtspolitik (*Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos/Rättspolitiska forskningsinstitutet)* (2014), *Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä*, Helsinki, Tammerprint Oy.

47 EGMR, *Abdu gegen Bulgarien*, Nr. 26827/08, 11. März 2014.

48 Europol (2014), *The EU Terrorism Situation and Trend Report 2014 (TE-SAT 2014)*.

49 Europarat, Kommissar für Menschenrechte, (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Hungary, from 1 to 4 July 2014*, Straßburg, 16. Dezember 2014.

50 *Ebenda*.

51 FRA (2014), *Antisemitism: Summary overview of the data available in the European Union 2003–2013*, Wien, FRA, Oktober 2014.

52 FRA (2013), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Publications Office.

53 International Network against Cyber Hate (INACH) und *Ligue Internationale contre le Racisme et l'Antisémitisme* (LICRA) (2014), *Antisemitic incidents in Europe before, during and after the Israel–Gaza conflict*, November 2014.

54 Mayor of London, Office for Policing and Crime (2014), *A hate crime reduction strategy for London 2014–2017*.

55 Schweden, Ministerium für Arbeit (*Arbetsmarknadsdepartementet)* (2014), 'Regeringssatsning på judisk säkerhet', Pressemitteilung, 7. August 2014.

56 Vgl. beispielsweise Koordinierungsausschuss jüdischer Organisationen in Belgien (*Comité de Coordination des Organisations Juives de Belgique)* (2014), *Déclaration commune des Communautés juive et musulmane*; Zentralrat der Juden in Deutschland (2014), „Steh auf! Nie wieder Judenhass – Kundgebung des Zentralrats der Juden am Brandenburger Tor", Pressemitteilung, 19. August 2014; Zentralrat der Muslime in Deutschland (2014), „Zum 5. Jahrestag der Ermordung von Marwa El-Sherbini in Dresden", Pressemitteilung, 27. Juni 2014.

57 Muslim Council of Britain and Board of Deputies of British Jews (2014), *Gemeinsame Erklärung*, 28. August 2014.

58 Stiftung für Innovation in der Politik (*Fondation pour l'innovation politique,* FONDAPOL*)* (2014), *L'antisémitisme dans l'opinion publique française : Nouveaux éclairages*, November 2014.

59 Pew Research Center, Global Attitudes Project (2014), *Anti-Roma, anti-Muslim sentiments common in several nations*, 12. Mai 2014.

60 Frankreich, Nationaler Beratungsausschuss zu Menschenrechten (*Commission nationale consultative des droits de l'homme,* CNCDH*)* (2014), *Rapport: La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, p. 231.

61 Frankreich, Vereinigung gegen Islamophobie in Frankreich (*Collectif contre l'islamophobie en France)* (2014), *Rapport Annuel 2013*.

62 Vgl. http://tellmamauk.org/.

63 *Süddeutsche.de* (2014), „Deutsche Moscheen immer häufiger Ziel von Anschlägen", 29. Juli 2014.

64 Van der Valk, I. (2014), *Moskeebestuurders aan het woord, voorlopig verslag van een onderzoek naar agressie tegen moskeeën*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam/ Meldpunt Discriminatie regio Amsterdam.

65 Schweden, Finanzministerium (*Finansdepartementet*) (2015), „Civilminister Ardalan Shekarabi deltar i Kärleksbomba Uppsala moské efter attentatet", Pressemitteilung, 1. Januar 2015.

66 Europäische Kommission (2014), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates*

zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, COM(2014) 27 final, Brüssel, 27. Januar 2014, S. 3.

67 UN, OHCHR (2014), *26. Sitzung des Menschenrechtsrats*, 10. Juni 2014.

68 ENAR (2014), *Final report: Reporting hate speech in the #EP2014 campaign*, 7. Juli 2014.

69 Vereinigtes Königreich, *BBC* (2014), „Execute travellers" Tory councillor Alan Mellins suspended, 24. Oktober 2014.

70 Tschechische Republik, *Český rozhlas* (2014), Tomio Okamura odmítl kritiku svého výroku o romském táboře v Letech, 4. August 2014.

71 Europäisches Parlament (2014), „Beschluss von Schulz über die unangebrachte Ausdrucksweise von MdEP Janusz Korwin-Mikke", Pressemitteilung, 17. September 2014.

72 Niederlande, Staatsanwaltschaft (*Openbaar Ministerie)* (2014), „Wilders verdacht van strafbare uitlatingen over Marokkanen", Pressemitteilung, 7. Oktober 2014.

73 UN-Menschenrechtsausschuss (2014), Schlussbemerkungen zum dritten periodischen Bericht zu Lettland, 11. April 2014.

74 Europarat, ECRI (2014), *Report on Slovenia (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 16. September 2014, S. 23-24.

75 Europarat, Kommissar für Menschenrechte, (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Denmark, from 19 to 21 November 2013*, Straßburg, 24. März 2014.

76 Europarat, Kommissar für Menschenrechte, (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Hungary, from 1 to 4 July 2014*, Straßburg, 16. Dezember 2014.

77 Rumänien, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), Entscheidung Nr. 207/2014, 21. Januar 2014.

78 Rumänien, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD), Entscheidung Nr. 536, 24. September 2014.

79 Frankreich, Tribunal de grande instance de Cayenne (Guyane), *Walwari v. A.-S. Leclère*, 15. Juli 2014.

80 Frankreich, *Le Monde* (2014), „« Une » de « Minute » sur Taubira : le parquet fait appel de la peine, jugée trop clémente", 12. November 2014.

81 Europol (2014), *The EU terrorism situation and trend report 2014 (TE-SAT 2014)*.

82 Polen, Bilewicz, M., Marchlewska, M., Soral, W. und Winiewski, M. (2014), *Mowa nienawiści: Raport z badań sondażowych*, Warschau.

83 FRA (2013), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

84 Europäische Kommission (2014), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, COM(2014) 27 final, Brüssel, 27. Januar 2014.

85 Europarat, Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, SEV-Nr.: 189.

86 Europarat (2014), *No Hate Speech Movement*.

87 Polen, *Prokuratura Generalna* (2014), *Wytyczne Prokuratora Generalnego w zakresie prowadzenia postępowań o przestępstwa z nienawiści*, 26. Februar 2014.

88 Spanien, Innenministerium (2014), „El Ministerio del Interior pone en marcha el primer protocolo de actuación policial para erradicar la discriminación y la violencia por delitos de odio en España".

89 Europol (2014), *The EU terrorism situation and trend report 2014 (TE-SAT 2014)*.

90 Vereinigtes Königreich, Crown Prosecution Services Mersey-Cheshire (2014), *Man jailed for sending anti Semitic tweet to Liverpool MP*, 20. Oktober 2014.

91 Europäisches Parlament (2014), *Joint police operation „Mos Maiorum": Debate*, Plenarsitzung 20. Oktober bis 23. Oktober 2014.

92 ENAR (2014), *The EU-sponsored man hunt „Mos Maiorum" is a discriminatory and costly operation*, Oktober 2014.

93 FRA (2014), *Beim Aufgriff von Migranten in einer irregulären Situation sollten die Grundrechte gewahrt werden*.

94 Philipp, S. und Starl, K. (2013), *Lebenssituationen von Schwarzen in urbanen Zentren Österreichs*.

95 Vereinigtes Königreich, Northamptonshire Rights and Equality Council (2014), *Stop and think Northamptonshire: A critical review of the use of stop and search powers in Northamptonshire*.

96 Deutschland, Verwaltungsgericht, Rechtssache *Koblenz/1 K 294/14.KO*, 23. Oktober 2014.

97 Europarat, Parlamentarische Versammlung (2014), *Tackling racism in the police*, Bericht Doc. 13384, 10. Januar 2014.

98 Europarat, Kommissar für Menschenrechte, (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Denmark, from 19 to 21 November 2013*, Straßburg, 24. März 2014.

99 Vereinte Nationen, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (2014), *Statement to the media by the United Nations' Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Sweden, 1–5 December 2014*, Stockholm, 5 Dezember 2014.

100 Europarat, ECRI (2014), *Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde)*, Straßburg, Europarat, 25. Februar 2014.

101 Europarat, ECRI (2014), *Report on Slovenia (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 16. Februar 2014.

102 Europarat, ECRI (2014), *Report on Slovakia (fifth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 16. September 2014.

103 Vgl. Endnote 101.

104 Vereinte Nationen, CERD (2014), *Concluding observations on the combined twentieth and twenty-first periodic reports of Poland*, 19. März 2014.

105 Vereinte Nationen, CERD (2014), *Concluding observations on the sixteenth to nineteenth periodic reports of Belgium*, 14. März 2014.

106 Spanien, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2014), *Pleno y Diputación Permanente. Num. 248*, 11. Dezember 2014, S. 71–88; Congreso de los Diputados (2014), *121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*, 3. Dezember 2014.

107 Vereinigtes Königreich, Police.uk (2014), *Best use of stop and search scheme launches*, 26. August 2014.

108 Vereinigtes Königreich, Equality and Human Rights Commission (2014), *Commission to investigate discrimination in Metropolitan Police Service*, 22. September 2014.

109 Vereinigtes Königreich, Arbeitsgerichte, Rechtssachen 2200184/2013 und 2202916/2013, 30. Juni 2014.

110 Vereinigtes Königreich, College of Policing (2014), *Code of ethics: Principles and standards of professional behaviour for the policing profession of England and Wales*.

111 FRA (2013), *Fundamental rights-based police training: A manual for police trainers*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

112 Deutschland, Bundesministerium des Innern (BMI) und BMJV (2014), *Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Ausschuss)*.

113 Deutschland, BMI und BMJV (2014), *Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Ausschuss)*.

114 Rat der Europäischen Union (2013), *Council conclusions on combating hate crime in the European Union*.

115 FRA (2014), *How can EU Member States combat hate crime effectively? Encouraging reporting and improving recording*, Bericht über das Seminar, April 2014.

116 FRA (2014), *FGrundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

117 Spanien, Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit (*Ministerio de Empleo y Seguridad Social)* und Innenministerium *(Ministerio del Interior)* (2013), *Handbook for training security forces in identifying and recording racist or xenophobic incidents*.

118 Tschechische Republik, *Agentura pro sociální začleňování* (2014), *Kampaň proti násilí z nenávisti*.

119 Polen, Informationskampagne „Racism. Say it to fight it" (2014), *About the campaign*.

120 Vereinigtes Königreich, Police Service of Northern Ireland (2014), *Operation Reiner*, 19. Mai 2014.

121 Spanien, Unterdirektion Allgemeine Programmplanung und Bewertung von Gemeinschaftsprogrammen (*Subdirección General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios)*, Generaldirektion für Gemeinschaftsmittel (*Dirección General de Fondos Comunitarios)*, Ministerium für Finanzen und öffentliche Verwaltung (*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)* (2014), *Condiciones generales ex ante FSE*.

122 Spanien, Innenministerium (*Ministerio del Interior)* (2013), *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*.

123 Vereinigtes Königreich, Mayor of London, Office for Policing and Crime (2014), *A hate crime reduction strategy for London 2014–2017*.

124 Vereinigtes Königreich, Regierung von Wales (2014), *Tackling hate crimes and incidents: A framework for action*.

125 Spanien, Innenministerium (*Ministerio del Interior)* (2014), *Protección de las personas más vulnerables*, Dezember 2014.

126 Griechenland, Ελληνική Αστυνομία (2014), Anordnung per Rundschreiben Nr. 7100/25/14-δ΄, 8. November 2014.

127 Slowakei, Generálna prokuratúra SR (2014), *Pokyn generálneho prokurátora č. 2/2014 z 5. marca 2014, ktorým sa upravuje postup prokurátorov poverených vybavením agendy rasovo motivovaných trestných činov, trestných činov extrémizmu a diváckeho násilia*.

128 Litauen, Lietuvos Respublikos prokuratūra (2013), „Lietuvoje pradedami tarptautinės programos mokymai žmogaus teisių apsaugos srityje", Pressemitteilung.

129 Ungarn (2014), *Rendszeres egyeztetés a rendőrséggel a gyűlölet-bűncselekményekről*, 11. März 2014.

130 Frankreich, Gouvernement (2014), *Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA)*.

3 Integration der Roma 79

3.1 Fortschritte bei der Integration der Roma 79

3.1.1 Vorurteile gegen Roma: eine stetige Herausforderung 81

3.1.2 Rechtliche Schritte zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma 81

3.1.3 „Nichts über uns ohne uns“: Beteiligung der Roma 82

3.2 „Was gemessen wird, wird auch erledigt“: Fortschritte auf dem Weg zu rechtebasierten Indikatoren für die Integration der Roma 84

Schlussfolgerungen der FRA 86

UN und Europarat

Januar

25. Februar – Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates veröffentlicht die Berichte der fünften Prüfungsrunde über Belgien und Deutschland

Februar

13.–19. März – Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Belgien, Luxemburg und Polen

März

11. April – Der UN-Menschenrechtsausschuss gibt seine Schlussbemerkungen zum dritten periodischen Bericht über Lettland heraus

23. April – Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) verabschiedet die Resolution 1927 (2013) zur Beendigung der Diskriminierung von Roma-Kindern

April

Mai

3. Juni – Die ECRI veröffentlicht den Bericht der vierten Prüfungsrunde über Rumänien

3. Juni – Die ECRI veröffentlicht Schlussfolgerungen zur Umsetzung einer Reihe wichtiger Empfehlungen aus ihren Länderberichten zu Zypern und Litauen aus dem Jahr 2011

Juni

Juli

August

September – Das Europäische Forum der Roma und Fahrenden (ERTF) veröffentlicht ein Papier über die Umsetzung der Empfehlungen des Europarates zu Roma (*How do we move forward?*)

16. September – Die ECRI veröffentlicht die Berichte der fünften Prüfungsrunde über Bulgarien und die Slowakei sowie den Bericht der vierten Prüfungsrunde über Slowenien

22. September – Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Estland

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

März

2. April – Die Europäische Kommission veröffentlicht einen Bericht über die Umsetzung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma

4. April – Die Europäische Kommission veranstaltet den dritten Roma-Gipfel, bei dem die lokale Komponente der Roma-Integration sowohl in der EU als auch in den Erweiterungsländern im Mittelpunkt steht

April

Mai

Juni

Juli

August

September

2. Oktober – Die Europäische Kommission veranstaltet eine hochrangige Konferenz zum Thema Integration der Roma vor Ort und den Erfahrungen mit Romact (*Roma inclusion on the ground: The Romact experience*)

16. Oktober – Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gibt die Rangliste des Civil Society Prize 2014 bekannt: Gewinner sind Organisationen, die einen Beitrag zur Integration der Roma in Europa leisten

31. Oktober – Die Europäische Kommission veröffentlicht einen Bericht über die Diskriminierung von Roma-Kindern im Bildungsbereich

Oktober

11. November – In der Rechtssache *Dano gegen Jobcenter Leipzig* (C-333/13) urteilt der EuGH, dass nicht erwerbstätigen EU-Bürgern unter Umständen bestimmte „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen" verweigert werden dürfen, wenn sie drei Monate nach ihrer Ankunft in einem Aufnahmemitgliedstaat keine Anstrengungen unternehmen, eine Arbeitsstelle zu finden

November

Dezember

3 Integration der Roma

Die EU-Mitgliedstaaten haben ihre Bemühungen um eine bessere Integration der Roma fortgesetzt, indem sie ihre nationalen Strategien zur Integration der Roma gemäß der Empfehlung des Rates vom Dezember 2013 zu wirksamen Maßnahmen für die Integration derselben umgesetzt haben. Die FRA unterstützt diese Bemühungen, indem sie regelmäßig Daten zusammenträgt und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Überwachungsverfahren entwickelt, die eine effiziente Berichterstattung zur Situation der Roma in den Mitgliedstaaten im Verlauf der Zeit erlauben. Gleichzeitig machten Roma betreffende Grundrechtsfragen weiterhin Schlagzeilen, wie beispielsweise ein Hassverbrechen gegen einen Roma-Teenager in Frankreich und Räumungen in Bulgarien und Griechenland. Aufgrund von Segregation im Schulwesen leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik ein. Dies unterstreicht, wie wichtig die Bemühungen der EU sind, nationale Strategien und Maßnahmen zu unterstützen, welche die Marginalisierung und soziale Ausgrenzung sowie Rassismus und Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft bekämpfen, da diese Phänomene miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig verstärken.

3.1 Fortschritte bei der Integration der Roma

Die EU-Mitgliedstaaten haben im Jahr 2014 weitere Strukturen und Mechanismen eingeführt, um ihre nationalen Strategien bzw. Maßnahmenpakete für die Integration der Roma[1] umzusetzen. Die Europäische Kommission hat diese in den Jahren 2012, 2013 und 2014 bewertet.[2] In ihrem Bericht 2014 über die Umsetzung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma stellt die Europäische Kommission fest, dass der Fortschritt drei Jahre nach der Verabschiedung des EU-Rahmens zwar noch langsam sei, jedoch in den meisten Mitgliedstaaten beginne, Form anzunehmen.[3] So schaffen die EU-Mitgliedstaaten für die Umsetzung ihrer Strategien unabdingbare strukturelle Vorbedingungen, was einen ersten Schritt bedeutet. Der Bericht betont jedoch auch, dass ein Fortschritt in Form greifbarer Veränderungen nur erzielt wird, wenn die Mitgliedstaaten den politischen Willen zeigen, ihre Zusagen einzuhalten, wenn Gesetzgebung sowie politische und finanzielle Maßnahmen wirksam miteinander kombiniert werden, sodass Strukturen und Mechanismen geschaffen werden, welche die Umsetzung ermöglichen, und wenn die Ergebnisse mittels geeigneter Überwachungs- und Bewertungsinstrumente realistisch gemessen werden.

Die Umsetzung nationaler Strategien wird voraussichtlich intensiviert werden, sobald EU-Fördermittel im Rahmen der neuen Europäischen Struktur- und Investitions-Fonds (ESIF) verfügbar sind. Die ESIF-Partnerschaftsabkommen wurden im Jahr 2014 geschlossen, und die Europäische Kommission verabschiedet derzeit für Maßnahmen zur Integration der Roma relevante operationelle Programme.[4] Die Mitgliedstaaten setzen weiterhin Programme zur Integration der Roma um – die **Slowakei** führt beispielsweise ein Programm von „Gesundheitsmediatoren"[5] und ein Projekt für die integrative Bildung fort und stellt Wohnungszuschüsse für marginalisierte Roma-Gemeinschaften bereit.[6]

„Für den Zeitraum 2014–2020 wurden den Mitgliedstaaten 343 Mrd. EUR aus den Struktur- und Kohäsionsfonds zugewiesen. Hiervon werden über den Europäischen Sozialfonds (ESF) mindestens 80 Mrd. EUR für Investitionen in Humankapital, Beschäftigung und soziale Eingliederung zugeteilt werden. Es wurde beschlossen, dass in jedem Land mindestens 20 % der ESF-Mittel (gegenüber dem gegenwärtigen Anteil von rund 17 %) für die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut vorgesehen werden müssen, d. h. rund 16 Mrd. EUR. Ferner wurde eine besondere Investitionspriorität für die Integration marginalisierter Gemeinschaften, wie die Roma, vorgesehen."

Europäische Kommission (2014), Report on the implementation of the EU framework for National Roma Integration Strategies, *S. 10*

Die ESIF sind ein wichtiges Werkzeug für die Integration der Roma in den Kernbereichen Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum. Hierbei sind die Ex-ante-Konditionalitäten, die von den Mitgliedstaaten angewandt werden müssen, um die Situation ausgegrenzter Gemeinschaften, wie die der Roma, zu verbessern, entscheidend, um das Grundrecht dieser Gemeinschaften auf Nichtdiskriminierung und gleichberechtigten Zugang zu diesen Kernbereichen zu gewährleisten.[7] Gleichzeitig ist es wichtig, sich wirksam mit den Problemen zu befassen, die Einzelne betreffen, wie Rassismus und Intoleranz, sowie mit Fragen des Gemeinschaftszusammenhalts. Kapitel 2 zum Thema Rassismus, das auch Roma betreffende rassistische Vorfälle behandelt, zeigt auf, dass auch im Jahr 2014 einzelne Roma und Roma-Gemeinschaften von derartigen Vorfällen betroffen waren.

„Es ist nun unbedingt notwendig, sich auf die vollständige Umsetzung dieser [Roma-Integrations-]Strategien zu konzentrieren und dabei rechtliche und finanzielle Maßnahmen zu kombinieren, um vor Ort tatsächlich etwas zu bewirken. Die Umsetzung ist die Voraussetzung für den Erfolg unserer politischen Maßnahmen."

Europäische Kommission (2014), Rede von Präsident Barroso auf dem Europäischen Roma-Gipfel, *Pressemitteilung, 4. April 2014*

Am 4. April 2014 veranstaltete die Kommission den Europäischen Roma-Gipfel, um Bilanz über den Fortschritt bei der Integration der Roma sowohl in der EU als auch in den Erweiterungsländern mit besonderem Schwerpunkt auf lokalen Aktivitäten und Ergebnissen zu ziehen.[8] Die Teilnahme des Kommissionspräsidenten sowie der Vizepräsidentin, des Kommissars für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Inklusion und der Kommissarin für Bildung, Kultur, Mehrsprachigkeit und Jugend sowie des rumänischen Präsidenten und mehrerer Minister aus EU-Mitgliedstaaten und Erweiterungsländern bekräftigt die politische Unterstützung für Bemühungen zur Integration der Roma. Gleichzeitig unterstreichen die Hauptthemen des Gipfels, dass die größten Herausforderungen darin bestehen werden, die politischen Maßnahmen so zu gestalten, dass sie für alle Roma auf lokaler Ebene integrativ wirken. Zudem soll sichergestellt werden, dass die EU-Mittel zu den lokalen und regionalen Behörden gelangen und von diesen effektiv genutzt werden, um einen greifbaren Fortschritt bei der Integration der Roma und bei der Wahrung ihrer Grundrechte zu erzielen.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat konkrete Anstrengungen unternommen, um die lokale Ebene zu erreichen. In **Spanien** beispielsweise soll eine „Arbeitsgruppe für eine die Roma-Bevölkerung betreffende technische Zusammenarbeit" die Koordinierung mit den regionalen und lokalen Behörden verbessern.[9] **Bulgarien** entwickelte Pläne auf Gemeindeebene[10] und genehmigte sektorspezifische Maßnahmenpläne für wichtige Politikbereiche wie z. B. die Reduzierung von Schulabbrüchen. Obwohl die Forschungsarbeiten der FRA auf lokaler Ebene noch andauern, zeigen erste Ergebnisse bereits, dass verstärkt auf die Umsetzung von politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, Armut und sozialer Ausgrenzung geachtet werden muss. Sie offenbaren eine Reihe fortwährender Herausforderungen, zu denen Schwächen bei der operativen Koordinierung sowie mangelnde Sachkenntnis und Erfahrung für den wirksamen Umgang mit den Bürgern, insbesondere den Roma, gehören. Bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen für die soziale Eingliederung manifestiert sich die mangelnde Erfahrung im wirksamen Umgang mit den Roma. Die Ergebnisse der FRA zeigen ferner auf, dass eine verbesserte Überwachung und Bewertung auf lokaler Ebene notwendig ist. Die Kommission hat im Jahr 2014 Treffen mit den nationalen Kontaktstellen für Roma abgehalten; hierbei konzentrierten sich die Gespräche auch auf eine Verbesserung der Kapazitäten der Kontaktstellen zur Koordinierung der einschlägigen Akteure, einschließlich der Ministerien, der ESIF-Verwaltungsbehörden sowie der lokalen Behörden.

Die Untersuchungen der FRA auf lokaler Ebene zeigen auch, dass Vertrauen zwischen den Roma und den öffentlichen Stellen geschaffen werden muss. Dieses Vertrauen wurde unter Umständen durch Maßnahmen untergraben, welche die Ausgrenzung verstärkt haben, wie Räumungen informeller Unterkünfte oder Segregation im Schulwesen. Bemühungen um den Aufbau von Vertrauen und die Bekämpfung von Stereotypen und Rassismus können den Zusammenhalt in der Gemeinschaft verbessern und dazu beitragen, dass die Grundrechte der Roma gewahrt und geachtet werden. Vertrauensbildende örtliche Initiativen können daher Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung wirkungsvoll ergänzen.

Der Europarat hat die Mitgliedstaaten ebenfalls aufgefordert, mutigere Maßnahmen zur Integration der Roma zu ergreifen. Die ECRI hat diesbezüglich eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. Sie schlägt beispielsweise vor, die Behörden **Sloweniens**[11]

sollten Gespräche mit Vertretern der verschiedenen Roma-Gemeinschaften aufnehmen, um die bestmögliche Zusammensetzung und Arbeitsweise eines wirksamen Rates der Roma-Gemeinschaften zu ermitteln. Die ECRI fordert ferner die **deutschen**[12] Behörden auf, die Ausarbeitung von Strategien fortzusetzen und Maßnahmen zugunsten der ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten, die historisch in Deutschland ansässig sind, besonders Roma und Sinti, in den Nationalen Aktionsplan für Integration aufzunehmen. Die ECRI empfiehlt den **rumänischen**[13] Behörden zudem nachdrücklich sicherzustellen, dass ausreichend Geldmittel zugewiesen werden und die Strategie zur Verbesserung der Situation der Roma einen starken Impuls erhält. Außerdem empfiehlt sie, dass die **bulgarischen**[14] Behörden angemessene Finanzmittel für die Nationale Strategie zur Integration der Roma zuweisen, damit diese wirksam ist, und dass die **slowakischen**[15] Behörden ohne weitere Verzögerung die Umsetzung der Nationalen Strategie zur Integration der Roma bewerten, um deren Auswirkungen zu messen und gegebenenfalls deren Parameter und Ziele neu zu definieren.

3.1.1 Vorurteile gegen Roma: eine stetige Herausforderung

Es existieren nur sehr wenige umfassende und vergleichbare EU-weite Daten zu romafeindlichen Stimmungen und Vorurteilen. Die jüngste Eurobarometer-Erhebung zu romafeindlichen Einstellungen und Vorurteilen stammt aus dem Jahr 2012.[16] Für bestimmte Länder liegen jedoch einige Daten und Informationen vor, die nahelegen, dass romafeindliche Stimmungen fortbestehen. Bei einer Erhebung in der **Tschechischen Republik** beispielsweise, welche die Einstellung der Mehrheitsgesellschaft gegenüber den 17 im Land lebenden ethnischen Gruppen abbildete, rangierten die Roma in der „Antipathie-Rangliste" sehr weit oben und erzielten den durchschnittlichen „Antipathiewert" 4,21 von 5.[17] Die Befragten bewerteten ihre Sympathie bzw. Antipathie anhand einer Fünf-Punkte-Skala, auf der der Wert eins für „sehr sympathisch", der Wert zwei für „eher sympathisch", der Wert drei für „weder sympathisch noch unsympathisch", der Wert vier für „eher unsympathisch" und der Wert fünf für „unsympathisch" stand.

Eine Befragung zu den Einstellungen gegenüber Sinti und Roma in **Deutschland** ergab, dass sich 20 % der Befragten unwohl fühlen würden, wenn Sinti und Roma in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft lebten, und jeder vierte Befragte vertrat die Ansicht, dass es zwischen der Lebensweise der Roma und der Lebensweise der Mehrheitsgesellschaft sehr große oder große Unterschiede gebe.[18] Die Ergebnisse der Befragung zeigen auch, dass die Hälfte aller Befragten der Meinung war, Sinti und Roma provozierten durch ihr eigenes Verhalten Ressentiments, und 15 % der Befragten verbanden kriminelle Handlungen, einschließlich Diebstahl, mit dem diskriminierenden Begriff „Zigeuner".

Eine weitere Umfrage in **Deutschland** belegt, dass rassistische Einstellungen und Romafeindlichkeit weit verbreitet sind. Romafeindliche Aussagen wie „Sinti und Roma sollten aus den Stadtzentren verbannt werden" und „Sinti und Roma neigen zu kriminellem Verhalten" wurden von 47 % bzw. rund 56 % der Befragten unterstützt.[19] Eine Verhaltensstudie des BVA-Instituts in **Frankreich** ergab ebenfalls eine „signifikante Zunahme des offensichtlichen Rassismus", insbesondere gegenüber Roma, Muslimen und Juden.[20] Eine im März und April 2014 in sieben EU-Mitgliedstaaten durchgeführte Meinungsumfrage des Pew Research Centre ergab, dass Roma von durchschnittlich ungefähr der Hälfte der Befragten negativ beurteilt werden (**Spanien** 41 %, **Deutschland** 42 %, **Polen** 50 %, **Vereinigtes Königreich** 50 %, **Griechenland** 53 %, **Frankreich** 66 %, **Italien** 85 %).[21]

Einige politische Parteien machen sich auch weiterhin Vorurteile gegenüber den Roma zunutze, indem sie offen eine romafeindliche Rhetorik verwenden. Wie in den Kapiteln 1 und 2 dokumentiert, wurden aus einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten Anti-Roma-Märsche, Hassverbrechen und feindselige Rhetorik gemeldet. Bruchstückhafte, einseitige klischeebehaftete Bilder von Roma, die auf extreme Armut und die Inanspruchnahme von Sozialleistungen anspielen, können Vorurteile unter Umständen weiter befeuern. In Mitgliedstaaten mit gut entwickelten, effizienten Sozialversicherungssystemen wie in **Deutschland** und im **Vereinigten Königreich** können Vorurteile gegenüber Roma durch Medienberichte verstärkt werden, in denen vorgebracht wird, diese Systeme würden von Ausländern, darunter auch Roma, missbraucht, was auch als „Wohlfahrtstourismus" bezeichnet wird. Das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Dano gegen Jobcenter Leipzig* (C-333/13) ist für dieses sensible Thema relevant, denn es verwies auf das Recht der EU-Mitgliedstaaten, nicht erwerbstätigen ausländischen EU-Bürgern Sozialleistungen zu verweigern, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausschließlich zu dem Zweck wahrnehmen, die Sozialhilfe eines anderen Mitgliedstaates zu beziehen (siehe Kapitel 2, „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz").

3.1.2 Rechtliche Schritte zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma

Im Jahr 2014 gab es sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene eine Reihe von Beispielen für derartige rechtliche Schritte. Im September 2014 leitete die Europäische Kommission beispielsweise gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der

Europäischen Union ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die **Tschechische Republik** ein. Bei diesem wird insbesondere untersucht, ob die **Tschechische Republik** ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse[22] nachgekommen ist, die eine Diskriminierung im Bildungswesen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft untersagen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) fällte im Jahr 2007 in der Rechtssache *D. H. und andere gegen die Tschechische Republik* eine Grundsatzentscheidung.[23] Der EGMR urteilte, dass die Praxis, Roma-Kinder in Sonderschulen für Kinder mit Lernschwierigkeiten einzuweisen, gegen Artikel 14 (Verbot der Diskriminierung) und Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 (Recht auf Bildung) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)[24] verstoße. Die Tschechische Republik konnte keinen geeigneten Nachweis erbringen, dass Roma-Kinder in der Rechtsprechung bzw. in der Praxis nicht diskriminiert werden.[25]

> *„Die immer noch bestehende Absonderung von Roma-Kindern in speziellen Schulen oder Klassen ist eine schwierige Herausforderung, für die es keine einfache, eindeutige Lösung gibt."*
>
> *Europäische Kommission (2014),* Bericht über die Umsetzung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma*, S. 9*

Die Ungleichbehandlung beim Zugang zu Bildung äußert sich in unterschiedlicher Form, beispielsweise in der Praxis, Roma-Kinder in Sonderschulen (Schulen mit vereinfachtem Lehrplan) einzuweisen. Die Erhebung der FRA zur Situation der Roma zeigt, dass eine hohe Zahl von 23 % der in der Erhebung berücksichtigten Roma-Kinder in der **Tschechischen Republik** bis zum Alter von 15 Jahren Sonderschulen und -klassen besuchen, die ausschließlich für Roma vorgesehen sind.[26] Die entsprechenden Anteile belaufen sich in der **Slowakei** auf 20 % und bei den *Gens du voyage* („Fahrende") in **Frankreich** auf 18 %.

Das Regionalgericht von Nyíregyháza in **Ungarn** fällte ein Urteil zur Segregation an Schulen,[27] das vom regionalen Berufungsgericht Debrecen am 6. November 2014 bestätigt wurde. Das Gericht forderte die Stadtverwaltung und die von der griechisch-katholischen Kirche geleitete Schule auf, die Absonderung von Roma-Kindern einzustellen und künftige Verstöße zu unterlassen. Im weiteren Verlauf des Jahres 2014 änderte das ungarische Parlament das Gesetz über die öffentliche Bildung, demzufolge nun durch Regierungsverordnungen Sonderbedingungen festgelegt werden können, um Chancengleichheit in der Bildung im Falle von Schulen ethnischer Minderheiten zu fördern.[28] Die Regierung begründete diese Bestimmung mit dem Ziel, gleichberechtigten Zugang zu einer guten Ausbildung bereitstellen zu wollen, indem die zusätzlich zu erbringenden Bildungsdienstleistungen und die in bestimmten Bereichen notwendigen rechtlichen Garantien definiert werden. Kritikern zufolge bedeutet dies jedoch, dass die Regierung entscheiden kann, wo Segregation weiterhin zulässig ist. Die Änderung umfasst eine Klausel, der zufolge die Regierung beim Erlassen einer solchen Verordnung insbesondere das Verbot der rechtswidrigen Segregation berücksichtigen muss.[29]

Im Bereich Wohnraum bat die Ombudsperson für Minderheiten in **Finnland** das Nationale Diskriminierungstribunal, einen Fall zu untersuchen, in dem einer Roma-Person verwehrt wurde, eine Wohnung zu mieten.[30] Das Tribunal untersagte dem Vermieter, eine derartige ethnische Diskriminierung fortzusetzen bzw. zu wiederholen.

Im Frühjahr 2014 reichte das Europäische Forum der Roma und Travellers (ERTF) beim Europäischen Ausschuss für soziale Rechte eine Sammelklage gegen die **Tschechische Republik** ein.[31] Das ERTF beanstandete, dass die tschechische Regierung sich nicht an die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta zur Sicherung des Rechts auf Unterbringung und Gesundheit für die Mitglieder der Roma-Gemeinschaft halte. Roma sehen sich mit räumlicher Absonderung und mit Zwangsräumungen konfrontiert und haben Schwierigkeiten, Zugang zu angemessenem Wohnraum und zur Gesundheitsvorsorge zu erhalten. Mit der Entscheidung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte wird im Jahr 2015 gerechnet.

3.1.3 „Nichts über uns ohne uns": Beteiligung der Roma

Die gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration der Roma,[32] insbesondere hinsichtlich der Mitbestimmung der Roma, sollten in die Planung und Umsetzung von Strategien, politischen Konzepten und Maßnahmen zur Integration der Roma einfließen, wie es in der Mitteilung der Europäischen Kommission 2011 zum *EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020*[33] festgehalten wurde. Dies ist notwendig, um zu gewährleisten, dass diejenigen, die von diesen politischen Konzepten und Maßnahmen profitieren, in deren Planung und Umsetzung sowie in die Bewertung ihrer Auswirkungen eingebunden sind. Die Mitgliedstaaten unternehmen Anstrengungen, um dies zu erreichen, unter anderem durch die Aktivitäten der nationalen Kontaktstellen für Roma. In **Österreich** hält diese z. B. regelmäßig Treffen mit der Roma-Dialogplattform ab, an denen Vertreter der bundesstaatlichen, regionalen und lokalen Verwaltungsbehörden, Vertreter aus der akademischen Welt und Organisationen der Roma-Zivilgesellschaft teilnehmen. **Kroatien** pflegt regelmäßige Kontakte zu den Kontaktstellen-Mitarbeitern des Sekretariats der Dekade der Roma-Inklusion und zu anderen Roma-Vertretern und NRO; der Ausschuss für die Überwachung der nationalen Strategien zur Integration der Roma, dessen

Vorsitz der stellvertretende Premierminister innehat, besteht aus einer gleichen Zahl von Vertretern der wichtigsten Fachministerien und der Roma-Gemeinschaften (jeweils sieben). In **Portugal** wurde eine Konsultationsgruppe für die Integration von Roma-Gemeinschaften eingerichtet, an der die Zivilgesellschaft beteiligt ist. In **Griechenland** arbeitet die nationale Kontaktstelle für Roma mit den Akteuren der Roma-Zivilgesellschaft zusammen und veranstaltet Treffen, um den Dialog zu fördern.

Organisationen der Zivilgesellschaft wirken in **Belgien**, **Italien** und der **Slowakei** in Arbeitsgruppen mit. In **Bulgarien** arbeitet die Kommission für die Umsetzung der Nationalen Strategie der Republik Bulgarien formal mit der Zivilgesellschaft zusammen. In **Spanien** sind Organisationen der Zivilgesellschaft im Staatsrat der Roma vertreten, und es gibt ähnliche Organe auf regionaler und lokaler Ebene. In **Ungarn** sind Roma ebenfalls in zwei Organe eingebunden, und zwar in den Roma-Koordinierungsrat und in den Bewertungsausschuss der Nationalen Strategie „Unseren Kindern soll es besser gehen". In der **Tschechischen Republik** wirken Vertreter der Roma-Zivilgesellschaft im staatlichen Rat für Angelegenheiten der Roma-Minderheit und in den einschlägigen Ratsausschüssen mit, in denen die Roma betreffende politische Maßnahmen und Dokumente erörtert werden. In **Irland** koordiniert die nationale Kontaktstelle für Roma den nationalen Überwachungs- und Beratungsausschuss für die Travellers im Referat Traveller-Politik des Ministeriums für Justiz und Gleichbehandlung, in dem auch die Zivilgesellschaft vertreten ist. Und in **Finnland** fungiert der nationale Beirat für Roma-Angelegenheiten als Plattform für die Konsultation und den Dialog mit der Zivilgesellschaft.

Vielversprechende Praktik

Bewertung der Bemühungen zur Integration der Roma mithilfe von Schattenberichten

Das Sekretariat des Jahrzehnts der Integration der Roma – auch als Dekade der Roma-Inklusion bezeichnet – veröffentlichte im Jahr 2014 eine Reihe von Beobachtungsberichten der Zivilgesellschaft, die sich mit den Fortschritten bei der Umsetzung der Nationalen Strategien zur Integration der Roma in den Jahren 2012 und 2013 befassten. Die Beobachtungsberichte analysieren und bewerten die nationalen Aktionspläne, die im Rahmen der Dekade der Roma-Inklusion erstellt wurden sowie die nationalen Strategien zur Integration der Roma.

Zusammen mit Koalitionen der Zivilgesellschaft, die sowohl von Roma geleitet als auch mit deren Beteiligung durchgeführt werden, koordiniert das Sekretariat die Beobachtung der Bemühungen zur Integration der Roma durch die Zivilgesellschaft. Ferner erhält es Impulse vom „Büro für Roma-Initiative" der Open Society Foundation und vom Programm „Making the Most of EU Funds for Roma", das sich mit der optimalen Nutzung der EU-Mittel für Roma auseinandersetzt.

Nähere Informationen siehe: Decade of Roma Inclusion Secretariat, Civil society monitoring reports

Die Zivilgesellschaft hat sich in verschiedenen Bewertungen und Beurteilungsberichten nationaler und internationaler Organisationen besorgt geäußert. Das Netzwerk des europäischen Roma-Informations-Büros hat eine Reihe von Berichten zur Rolle der örtlichen Behörden zur besseren Integration der Roma[34] und zur Rolle der Gleichbehandlungsstellen hinsichtlich des Schutzes der Roma vor Diskriminierung[35] veröffentlicht. Das Open Society Institute stellte ein Toolkit zur Programmplanung von Strukturfonds für die Integration von Roma[36] bereit; dieses enthält Leitlinien zur Planung sinnvoller Projekte für all jene Menschen, die Hilfe am nötigsten brauchen.

Engagement auf lokaler Ebene in Form tragfähiger Strukturen auf Gemeindeebene ist ein wichtiges Element von Maßnahmen zur Integration der Roma. Mittels einer qualitativen Handlungsforschung ermittelt die FRA an mehreren Orten in der gesamten EU fördernde und hemmende Faktoren für die Integration der Roma auf lokaler Ebene.[37] Wie bereits im letztjährigen Bericht angesprochen wurde,[38] untersuchen diese Forschungsarbeiten, wie Interessengruppen auf lokaler Ebene, einschließlich ansässiger Roma, Nicht-Roma sowie Organisationen der Zivilgesellschaft, mit lokalen Behörden und anderen Akteuren bei der Planung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von konkreten Maßnahmen und Strategien zur Förderung der Inklusion auf lokaler Ebene zusammenarbeiten. Im Jahr 2014 wurden im Rahmen dieser Forschungsarbeiten zwei Orte für Pilotprojekte ausgewählt: Hrabušice in der Slowakei und Mantua in Italien. Bei den Pilotprojekten wurden verschiedene Maßnahmen getestet, um bei Maßnahmen zur Integration der Roma mit den lokalen Akteuren zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus wurde eine Reihe von Problemen aufgezeigt, wie beispielsweise die Effektivität der operativen Koordinierung zwischen öffentlichen Behörden auf verschiedenen Regierungsebenen – national, regional und lokal –, die Frage des Vertrauens zwischen örtlichen Behörden und ansässigen Roma und die Notwendigkeit, rassistische Klischees und Vorurteile wirksam zu bekämpfen.

3.2 „Was gemessen wird, wird auch erledigt“: Fortschritte auf dem Weg zu rechtebasierten Indikatoren für die Integration der Roma

Die Wahrung, der Schutz, die Förderung und die Einhaltung der Grundrechte werden gestärkt, indem fundierte Methoden angewandt werden, mit denen sich der Fortschritt präzise und systematisch bewerten lässt. Diese Methoden müssen auf wirksamen Indikatoren basieren, die die Ergebnisse rechtlicher und politischer Maßnahmen messen und deren Wirksamkeit bewerten können, und somit zum besseren Verständnis von fördernden und hemmenden Faktoren für die Umsetzung der politischen Maßnahmen beitragen. Für ein solch komplexes Unterfangen sind konzeptionelle Herausforderungen und Unterschiede bei der Auslegung zu berücksichtigen. Die Errichtung eines stabilen und rechtebasierten Rahmens von Indikatoren hat mehrere positive Effekte, insbesondere im Hinblick auf eine verstärkte Rechenschaftspflicht und Transparenz der Maßnahmen von „Pflichtenträgern“.

Als Reaktion auf das Ersuchen in der Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2011 zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma und auf die Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2013 zu wirksamen Integrationsmaßnahmen für Roma in den Mitgliedstaaten[39] hat die FRA eine Arbeitsgruppe zu Indikatoren für die Integration der Roma eingerichtet. Bei dieser handelt es sich um eine Untergruppe des Netzwerks nationaler Kontaktstellen für Roma der Europäischen Kommission.[40] Seit 2012 koordiniert die FRA diese Arbeitsgruppe in enger Zusammenarbeit mit der Kommission. Die Zahl der an der Arbeitsgruppe mitwirkenden Mitgliedstaaten ist von 13 im Jahr 2013 – **Belgien**, **Bulgarien**, **Finnland**, **Frankreich, Italien**, **Kroatien**, die **Niederlande**, **Rumänien**, die **Slowakei**, **Spanien**, die **Tschechische Republik**, **Ungarn** und das **Vereinigte Königreich** – auf 17 im Jahr 2014 gestiegen, da **Griechenland**, **Irland**, **Österreich** und **Portugal** hinzugekommen sind. Ziel dieser Gruppe ist die Entwicklung und Durchführung des Pilotprojekts zu einem Rechtsrahmen von – im Jahresbericht der FRA 2013 ausführlich vorgestellten – Indikatoren zur Integration der Roma, mit denen sich die in Bezug auf Grundrechtsstandards erzielten Fortschritte umfassend dokumentieren lassen. Im Jahr 2014 hat die Arbeitsgruppe Prozessindikatoren festgelegt, mit denen sich der Fortschritt bei der Umsetzung der Maßnahmen belegen lässt, die in der Empfehlung des Rates festgehalten sind,[41] und vier Mitgliedstaaten haben diese Indikatoren in einem Pilotprojekt angewendet.

Um diese Indikatoren mit Daten zu füllen, tauschte die Arbeitsgruppe Wissen und Erfahrung bei der Sammlung von nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselten Daten aus – einem wichtigen Element zur Verfolgung der Fortschritte bei der Integration der Roma. Die jüngste Volkszählungsrunde, die in den meisten Ländern im Jahr 2011 stattfand, deutet auf gewisse diesbezügliche Fortschritte hin. Eine Reihe von Ländern mit signifikanten Roma-Populationen (**Bulgarien**, **Kroatien**, **Rumänien**, die **Slowakei**, die **Tschechische Republik** und **Ungarn**) hat ethnische Identifikatoren in ihre Volkszählungen integriert und die Daten nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselt. Ein weiterer vielversprechender Ansatz ist die Aufnahme ethnischer Kennzeichen in große Stichprobenerhebungen wie die EU-Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) oder die Arbeitskräfteerhebung (LFS). Die Einbindung derartiger ethnischer Kennzeichen wurde in **Ungarn** als Pilotversuch durchgeführt und ist in **Bulgarien** geplant.

Vielversprechende Praktik

Verwendung ethnischer Marker bei der Erhebung statistischer Daten

Um den Fortschritt bei der sozialen Eingliederung überwachen zu können, sind statistische Daten zur ethnischen Zugehörigkeit notwendig. Das statistische Zentralamt **Ungarns** nahm daher eine Frage zur ethnischen Herkunft in seine umfassenden Erhebungen auf. Die Methode wurde während der Volkszählung im Jahr 2011 getestet, bei der Roma 3,2 % der Gesamtbevölkerung ausmachten. Die Arbeitskräfteerhebung umfasst 68 000 Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren in 38 000 Haushalten und setzt zwei Fragen zur ethnischen Zugehörigkeit ein, um auch eine doppelte ethnische Zugehörigkeit zu messen. Bei der Strichprobe wurden zwischen dem ersten Quartal 2013 und dem zweiten Quartal 2014 3700 Roma erfasst. Lediglich 241 Personen gaben keine Antwort; Roma machten 3,8 % der Gesamtbevölkerung aus. Die im Jahr 2014 durchgeführte Europäische Gesundheitsumfrage wandte dieselbe Methode an. Außerdem wurde die ethnische Zugehörigkeit 2014 in die EU-SILC-Erhebung aufgenommen, die 20 000 Personen im Alter von 16 Jahren und darüber in 10 000 Haushalten abdeckte. Der Anteil der Roma an der Erhebungsgrundgesamtheit betrug 4,2 %. Dank dieser Informationen lassen sich die Kernergebnisindikatoren zur Überwachung der Umsetzung der nationalen Strategie für die soziale Eingliederung der Roma berechnen.

Nähere Informationen siehe: Központi Statisztikai Hivatal (KSH), Munkaerő-felmérés (MEF) *und* „Európai lakosságo egészégfelmérés“

Einige Mitgliedstaaten verwenden zusätzliche Instrumente für die Erfassung von Daten zu Roma. In **Spanien** werden Ad-hoc-Erhebungen durchgeführt. Die zweite nationale Erhebung zur Roma-Gesundheit (*Segunda Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana 2013–2014*) fand in den Jahren 2013 und 2014 statt, die Veröffentlichung der Ergebnisse soll im März 2015 erfolgen. In der **Tschechischen Republik** gab das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten eine Aktualisierung der Analyse zu „sozial ausgegrenzten Ortschaften" in Auftrag.[42] Die ursprüngliche Analyse wurde im Jahr 2006[43] erstellt und als Datenquelle für die Arbeit zur Förderung der sozialen Eingliederung im Land herangezogen. Die jetzige Aktualisierung dient als Grundlage für das Festlegen der Prioritäten in diesem Bereich für den neuen ESIF-Programmplanungszeitraum.

Kroatien und die **Slowakei** haben einen anderen Ansatz gewählt und Versionen eines „Atlas der Roma-Gemeinschaften" entwickelt. In beiden Ländern wurden Daten auf der Ebene der Gemeinden, in denen Roma leben, zusammengetragen; diese Gemeinden wurden anhand der Daten der Volkszählung und anhand von Informationen aus der Zivilgesellschaft ermittelt. In **Kroatien**[44] wurde nur die Gespanschaft Medjimurje abgedeckt, das Projekt soll in der Zukunft jedoch auf weitere Gespanschaften ausgedehnt werden. In der **Slowakei**[45] deckte der Atlas das gesamte Land ab und wurde aus dem Staatshaushalt finanziert. In beiden Ländern wurden die Atlanten verwendet, um Programmplanungsdokumente auf Gespanschaftsebene (**Kroatien**) bzw. Länderebene (**Slowakei**) für die Umsetzung der Roma-Integrationsmaßnahmen zu erstellen.

Einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, die ESIF für die Überwachung und Evaluierung zu verwenden. Laut ihrer nationalen Kontaktstelle für Roma plant die **Slowakei** beispielsweise ein nationales Projekt zur Überwachung und Evaluierung der Roma-Eingliederungspolitik im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) für 2015–2020.[46] Dieses Projekt wird vier wesentliche Bereiche abdecken: Überwachung der den Rahmen betreffenden Konsultation, der Datenerfassung und der Analysearbeit sowie Bereitstellung eines Informationsportals zur nationalen Strategie für die Integration der Roma. Ähnliche Projekte sind auch in **Bulgarien**, **Rumänien** und **Spanien** geplant.

Vielversprechende Praktik

Bestandsaufnahme der sozio-ökonomischen und der die Grundrechte betreffenden Situation von Roma-Gemeinschaften

Im November 2014 startete das rumänische Forschungsinstitut zu nationalen Minderheiten (*Institutul Național pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale*) ein Zweijahresprojekt, mit dem Informationen zur sozio-ökonomischen Situation und zur Lage der Grundrechte in den rumänischen Roma-Gemeinschaften zusammengetragen werden sollen. Das Projekt generiert Daten auf lokaler Ebene zum Status dieser Roma in der Gesellschaft, zu ihren Bedürfnissen und Prioritäten sowie zu verfügbaren Materialien und Humankapital. Die Beteiligung der Bürger vor Ort ist ein wichtiges Element dieses Projekts, bei dem ein Netzwerk von Kontaktstellen auf Gemeinschaftsebene eingerichtet und geschult wird, mit dem relevante, zuverlässige und aktuelle Daten zu Roma-Gemeinschaften zusammengetragen werden.

Das rumänische Forschungsinstitut zu nationalen Minderheiten ist eine staatliche Behörde, die sich mit der Forschung zu den nationalen Minderheiten in Rumänien befasst. Das Projekt zur Erstellung einer sozio-graphischen Bestandsaufnahme der Roma-Gemeinschaften in Rumänien zur Überwachung der Veränderungen hinsichtlich der Integration der Roma auf Gemeindeebene wird vom EWR und vom norwegischen Finanzierungsmechanismus *Norway Grants* 2009–2014 im Rahmen des Programms zur Armutsbekämpfung in Rumänien finanziert; es richtet sich an örtliche Roma-Gemeinschaften, an die Verwaltung auf örtlicher Ebene sowie an Akteure der Zivilgesellschaft.

Nähere Informationen siehe: Rumänisches Forschungsinstitut zu nationalen Minderheiten, Socio-graphic mapping of the Roma communities in Romania for a community-level monitoring of changes with regard to Roma integration (SocioRoMap)

Im Jahr 2014 schloss die FRA die vorbereitenden Arbeiten für die nächste Runde ihrer EU-MIDIS-Erhebung ab. Sie wird Roma-Populationen dort abdecken, wo stichprobenartig Daten erhoben werden können – wie in der vorherigen Umfrage zu den Roma, die 2011 durchgeführt wurde. Die Erhebung wird Daten zu den sozio-ökonomischen Merkmalen in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum sammeln. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf dem Zugang zu Bildung und den Gründen für Schulabbrüche. Ferner sollen sich die Befragten zu ihren Erfahrungen mit Diskriminierung und zur Kenntnis der eigenen Rechte äußern. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist für das Jahr 2016 geplant;

aus ihnen lassen sich längerfristige Tendenzen im Vergleich zu den vorherigen Umfrageergebnissen ablesen, sodass Veränderungen während der letzten vier Jahre erkennbar werden.

Schlussfolgerungen der FRA

- Aus den Untersuchungsergebnissen geht hervor, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten im Jahr 2014 ihre Bemühungen zur Wahrung der Grundrechte von Roma fortgesetzt haben, wobei bescheidene Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma erzielt wurden. Der Bericht der Kommission über die Anwendung der Gleichbehandlungsrichtlinien bestätigt, dass es an positiven Maßnahmen mangelt. Derartige Maßnahmen können eine Diskriminierung von Roma wirkungsvoll bekämpfen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen intensivieren und von den ESIF Gebrauch machen, um die Umsetzung ihrer nationalen Strategien zur Integration der Roma zu beschleunigen. Darüber hinaus müssen sie sicherstellen, dass sie die Verpflichtungen einhalten, die aus den EU-Rechtsvorschriften resultieren, einschließlich der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse.

- Die Forschungsarbeiten der FRA zeigen, dass zwar allmählich Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den an der Integration der Roma beteiligten Akteuren geschaffen werden, ihre operative Koordinierung jedoch weiterhin eine Herausforderung darstellt. Ferner lassen sich Hürden feststellen, was die Kapazität und die Bereitschaft der lokalen Akteure, einschließlich der Roma, betrifft, wirksam und sinnvoll mitzuwirken.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert sicherzustellen, dass ihre nationalen Kontaktstellen für Roma über die Befugnisse und Ressourcen verfügen, um Maßnahmen, insbesondere der lokalen Behörden, vor Ort *wirksamer zu koordinieren und eine aktive, sinnvolle Beteiligung der ansässigen Roma bei der Planung, Umsetzung und Evaluierung einschlägiger lokaler Maßnahmen zu fördern.*

- Frühere Erhebungen in Roma-Haushalten offenbaren beträchtliche Unterschiede in den sozio-ökonomischen Bedingungen und den Lebensbedingungen von Roma und ihren Nicht-Roma-Nachbarn, die durch Intoleranz und Diskriminierung bedingt sein können.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, bei sämtlichen Maßnahmen zur Umsetzung ihrer nationalen Strategien zur Integration von Roma konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Intoleranz und Rassismus vorzusehen.

- Die Forschungsarbeiten der FRA sowie andere Forschungsergebnisse zeigen, dass die Bildung von gegenseitigem Vertrauen und Respekt den Zusammenhalt in der Gemeinschaft fördern und ein wesentliches Element erfolgreicher Bemühungen für eine soziale Integration sind. Diese Elemente können vor Ort in Maßnahmen zur Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma eingebettet werden.

Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, bei sämtlichen Aktionen für die Umsetzung ihrer nationalen Strategien zur Integration der Roma Maßnahmen zur Bildung von Vertrauen und zur Förderung des Zusammenhalts in der Gemeinschaft vorzusehen.

- Angesichts der weiterhin bestehenden Formen von Diskriminierung, Segregation und Ausgrenzung müssen die Bemühungen zur Integration der Roma umfassend überwacht werden, um sicherzustellen, dass diese Bemühungen auf dem richtigen Weg sind und zu positiven Ergebnissen führen.

Der von mehreren Mitgliedstaaten, der FRA und der Kommission entwickelte Rahmen von rechtebasierten Indikatoren kann ein wertvolles Instrument sein, um konkrete Aktionen, Maßnahmen und Ergebnisse in Hinblick auf die Rechtsstandards und die Ziele der EU-Politik zu bewerten. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, den von der Arbeitsgruppe zu Indikatoren für die Integration der Roma entwickelten Rahmen von rechtebasierten Indikatoren zu testen und anzuwenden.

- Es gibt Hinweise darauf, dass Roma-Kinder im Bereich Bildung weiterhin ausgesondert werden und Roma-Frauen noch immer mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihre Bemühungen fortzusetzen, um jeglicher Praxis Einhalt zu gebieten, mit der Roma-Kinder im Bildungswesen ausgesondert werden, und um das Grundrecht dieser Kinder auf gleichberechtigten Zugang zu einer guten Schulbildung zu gewährleisten. Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter sollte eine wichtige Priorität bei der Umsetzung nationaler Strategien zur Integration der Roma sein. Die diesbezüglichen Ergebnisse sollten wirksam überwacht werden.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat **Seitenzahl**

AT 82, 84
BE 78, 83, 84
BG 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85
CY 78
CZ 81, 82, 83, 85
DE 78, 81
EE 78
EL 79, 81, 83, 84
ES 80, 81, 83, 84, 85
FI 82, 83, 84
FR 79, 81, 82, 84
HR 82, 84, 85
HU 82, 83, 84
IE 83, 84
IT 81, 83, 84
LT 78
LU 78
LV 78
NL 84
PL 78, 81
PT 83, 84
RO 78, 80, 81, 84, 85, 86
SI 78, 80
SK 78, 79, 82, 83, 84, 85
UK 84

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Gemäß dem Europarat (*Beschreibendes Glossar der Begriffe zu Roma-Fragen: Version vom 18. Mai 2012*) bezieht sich der Begriff „Roma" auf Roma, Sinti, Kalé und ähnliche Gruppen in Europa, einschließlich Travellers und östlicher Gruppen (Dom und Lom), und umfasst die vielen verschiedenen betroffenen Gruppen, einschließlich der Personen, die sich selbst den Zigeunern zurechnen.

2 Weitere Informationen vgl. Europäische Kommission, *Integration der Roma in den EU-Ländern*.

3 Europäische Kommission (2014), *Bericht über die Umsetzung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma*.

4 Weitere Informationen vgl. Europäische Kommission, *Operationelle Programme*.

5 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

6 Slowakei, Innenministerium der Slowakischen Republik (*Ministerstvo vnútra SR*) (2014), Beschluss USVRK-OKA-2014/001126 über die Gewährung von Zuschüssen im Rahmen der Zuständigkeiten des Innenministeriums der Slowakischen Republik (*Rozhodnutie USVRK-OKA-2014/001126 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky*).

7 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Alle Rechtsinstrumente und die Rechtsprechung der EU sind im Internet abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu.

8 Weitere Informationen vgl. Europäische Kommission (2014), *Europäischer Roma-Gipfel*.

9 Spanien, Ministerium für Gesundheit, Soziales und Gleichbehandlung (*Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*), *Actividades y Jornadas*.

10 Bulgarien, Pavlov, P. (2014), „Gemeindepläne für die Integration der Roma werden diskutiert" (*„Обсъждат общинските планове за интегриране на ромите"*), *Darik News Veliko Turnovo*, 16. Juni 2014.

11 Europarat, ECRI (2014), *Bericht über Slowenien (vierte Prüfungsrunde)*, Straßburg, Europarat, 16. September 2014, S. 25.

12 Europarat, ECRI (2014), *Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde)*, Straßburg, Europarat, 25. Februar 2014, S. 10.

13 Europarat, ECRI (2014), *Bericht über Rumänien (vierte Prüfungsrunde)*, Straßburg, Europarat, 3. Juni 2014, S. 32-33.

14 Europarat, ECRI (2014), *Bericht über Bulgarien (fünfte Prüfungsrunde)*, Straßburg, Europarat, 3. Juni 2014, S. 20-21.

15 Europarat, ECRI (2014), *Bericht über die Slowakei (fünfte Prüfungsrunde)*, Straßburg, Europarat, 3. Juni 2014, S. 10 und S. 24-25.

16 Europäische Kommission (2012), *Diskriminierung in der EU im Jahr 2012*, Spezial Eurobarometer 393, Brüssel, November 2012.

17 Tschechische Republik, Zentrum für Meinungsforschung (*Centrum pro výzkum veřejného mínění*) (2014), „Vztah Čechů k národnostním skupinám žijícím v ČR – březen 2014", Pressemitteilung, 9. April 2014, S. 2.

18 Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014), *Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung*, Berlin, Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma.

19 Deutschland, Decker, O., Kiess, J. und Brähler, E., Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung (2014), *Die stabilisierte Mitte: Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014*, Leipzig, Universität Leipzig, Die „Mitte-Studien" der Universität Leipzig, S. 50.

20 Frankreich, Nationale Beratungskommission für Menschenrechte (*Commission nationale consultative des droits de l'homme*, CNCDH) (2013), *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie : Année 2013*, La documentation française.

21 Pew Research Centre (2014), *A fragile rebound of EU image on eve of EU Parliament elections*.

22 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

23 EGMR, *D. H. und andere gegen Tschechische Republik*, Nr. 57325/00, 13. November 2007.

24 EMRK, Artikel 2, Protokoll Nr. 1.

25 Schreiben der Europäischen Kommission an den Minister für auswärtige Angelegenheiten der Tschechischen Republik, C(2014) 6687 final, 25. September 2014.

26 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2014), *Roma survey – Data in Focus. Education: the situation of Roma in 11 EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen), Abschnitt 3.3., Abbildung 22.

27 Ungarn, Nyíregyházi Törvényszék, Rechtssache Nr. 10G.15-13-040 099/22. Das Verfahren ist beim Obersten Gerichtshof anhängig.

28 Ungarn, Staatssekretär (2014), „Törvénymódosítást javasol az antiszegregációs kerekasztal", Pressemitteilung.

29 Ungarn (2014), Gesetz über die öffentliche Bildung (*A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény*).

30 Finnland, Syrjintälautakunta (2014), *Syrjintä, etninen tausta, syrjintäolettama, asuminen, asunnon vuokraus, sijoitusasunto, taloyhtiö*, Rechtssache Nr. 2013/2059, 27. Februar 2014.

31 Europarat, Europäische Sozialcharta, Nr. 104/2014, *Europäisches Forum der Roma und Fahrenden (ERTF) gegen Tschechische Republik*, 3. März 2014.

32 Die zehn gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration der Roma wurden auf der ersten Roma-Plattform am 24. April 2009 vorgestellt und den Schlussfolgerungen zur Integration der Roma des Rates der Europäischen Union (2009) bei der 2947. Sitzung des Rates für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, Luxemburg, 8. Juni 2009, als Anhang beigefügt.

33 KOM(2011) 173 endgültig.

34 European Roma Information Office (ERIO) (2014), *Implementing national Roma integration strategies: Challenges and solutions for local authorities*.

35 ERIO (2014), *Implementing national Roma integration strategies and the Racial Equality Directive: Challenges and solutions for equality bodies*.

36 Open Society Institute (2014), *Programming the structural funds for Roma Inclusion in 2014–20*, Toolkit, Budapest, Open Society.

37 FRA (2013), *FRA Multi-annual Roma Programme, primary qualitative data: Participatory action research*.

38 FRA (2013), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 7, Abschnitt 7.2.2.

39 Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten.

40 Weitere Informationen vgl. FRA, Multi-annual Roma programme.

41 Rat der Europäischen Union (2013), Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten.

42 Tschechische Republik, Europäischer Sozialfonds (ESF) in der Tschechischen Republik (2013), *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*.

43 Tschechische Republik, *Ministerstvo práce a sociálních věcí, Projekt „Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti"*.

44 Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (2014), *New Atlas of Roma settlements provides data for better policies*.

45 Slowakei, Ministerstvo vnútra, *Splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity, Atlas rómskych komunít 2013*.

46 Vom Vertreter der nationalen slowakischen Roma-Kontaktstelle auf der Sitzung der Arbeitsgruppe FRA–EU-Mitgliedstaaten zu Roma-Integrationsindikatoren am 15./16. Oktober 2014 in Wien bereitgestellte Informationen.

4 Asyl, Grenzen, Einwanderung und Integration 95

4.1 Drängende Probleme an Grenzen bestehen weiterhin 95

4.2 Grundrechte stehen weiterhin im Mittelpunkt von Diskussionen zur Rückkehrpolitik 99

4.3 Neue Fonds zur Förderung der Anwendung von EU-Recht in der Praxis 102

4.4 Keine wesentlichen Änderungen bei der legalen Migration 104

4.5 Herausforderungen für die Integration von Migranten und die EU als integrative Gesellschaft 104

4.5.1 Umfrageergebnisse zeigen gemischtes Bild in der EU 105

4.5.2 Zusammenleben in Vielfalt – ein viel diskutiertes Gerichtsverfahren 106

4.6 Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten zur Förderung integrativer Gesellschaften 106

4.7 Bildung reformieren: Vielfalt in der Gesellschaft widerspiegeln 109

4.8 Migranten auf ihrem Weg zur Teilhabe stärken 110

Schlussfolgerungen der FRA 111

UN und Europarat

Januar

7. Februar – Der Europarat startet ein Projekt zu Kommunikation und Integration (*Communication for Integration*, C4i) zur Bekämpfung von Vorurteilen, Stereotypen und Rassismus

Februar

März

15. April – Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge veröffentlicht Beobachtungen zum derzeitigen Asylsystem in Bulgarien

April

13. Mai – Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge veröffentlicht einen Aktionsplan für mehr Solidarität der EU bei der Rettung von Flüchtlingen und Migranten im Mittelmeer und deren Schutz (*Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): EU solidarity for rescue-at-sea and protection of refugees and migrants*)

Mai

24. Juni – Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) verabschiedet zwei Resolutionen zur irregulären Migration über das Mittelmeer: die Resolution 1999 (2014) über Maßnahmen und Reaktionen zum „Left-to-die-Boat" und die Resolution 2000 (2014) zur hohen Zahl gemischter Migrationsströme, die an den italienischen Küsten ankommen

25. Juni – PACE verabschiedet die Resolution 2006 (2014) zur Integration von Migranten und zur Notwendigkeit einer proaktiven, langfristigen und globalen Strategie

Juni

1. Juli – In der Rechtssache *Conference of European Churches (CEC) gegen die Niederlande* (Beschwerde Nr. 90/2013) urteilt der Europäische Ausschuss für soziale Rechte des Europarates über das Recht irregulärer Migranten auf Unterkunft

1. Juli – In der Rechtssache *S.A.S. gegen Frankreich* (Nr. 43835/11) erhält der EGMR das Verbot des Gesichtsschleiers mit der Begründung aufrecht, dass der Staat dazu verpflichtet ist, Bedingungen zu sichern, unter denen Einzelne in ihrer Vielfalt zusammenleben können

24. Juli – In der Rechtssache *Kaplan und andere gegen Norwegen* (Nr. 32504/11) befindet der EGMR ein fünfjähriges Einreiseverbot, das einen Vater von seiner kranken Tochter trennt, für unverhältnismäßig

Juli

August

10. September – Der Europarat bemüht sich im Rahmen eines weltweiten Wettbewerbs, der ein Bewusstsein für die Vorteile der Vielfalt schaffen soll, einen neuen Ansatz für den Umgang mit immer vielfältigeren Gesellschaften zu fördern, mit dem die Aufmerksamkeit auf die Vorteile der Vielfalt gelenkt werden soll

September

3. Oktober – PACE verabschiedet die Resolution 2020 (2014) über Alternativen zur Abschiebehaft von Kindern

21. Oktober – In der Rechtssache *Sharifi und andere gegen Italien und Griechenland* (Nr. 16643/09) urteilt der EGMR, dass die automatische Rückführung nach Griechenland von Personen, die irregulär mit einem Boot einreisen, die EMRK verletzt

23. Oktober – Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte gibt empfohlene Grundsätze und Leitlinien zu Menschenrechten an internationalen Grenzen heraus

28. Oktober – Der UN-Menschenrechtsausschuss gibt die Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zum Recht auf Freiheit heraus

Oktober

4. November – In der Rechtssache *Tarakhel gegen die Schweiz* (Nr. 29217/12) lehnt der EGMR die **Überstellung** einer afghanischen Familie nach Italien gemäß der Dublin-Verordnung ab, wenn keine Einzelgarantien für eine altersgerechte Behandlung nach der **Überstellung** geleistet werden

November

10./11. Dezember – Der Dialog des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zum Flüchtlingsschutz auf hoher See findet statt

Dezember

EU

16. Januar – In der Rechtssache *Flora May Reyes gegen Migrationsverket* (C-423/12) definiert der EuGH den Begriff der Person, der „Unterhalt gewährt wird", im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG)

30. Januar – Die Europäische Kommission erlässt die Dublin-Durchführungsverordnung ((EU) Nr. 118/2014)

30. Januar – In der Rechtssache *Diakité gegen Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (C-285/12) legt der EuGH das für den subsidiären Schutz erforderliche Vorliegen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts aus

Januar

4. Februar – Das Europäische Parlament verabschiedet eine Entschließung zu Migrantinnen ohne Ausweispapiere in der Europäischen Union (2013/2115(INI))

26. Februar – Die EU erlässt die Richtlinie über die saisonale Beschäftigung (2014/36/EU)

27. Februar – In der Rechtssache *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers gegen Selver Saciri und andere* (C-79/13) bestätigt der EuGH das Recht von Asylbewerbern auf eine familiengerechte Unterkunft

Februar

28. März – Die Europäische Kommission verabschiedet die Mitteilung zur Rückkehrpolitik der EU

März

3. April – Die Europäische Kommission veröffentlicht Leitlinien zur Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG)

16. April – Die EU erlässt die Richtlinie 2014/54/EU über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen

16. April – Die EU verabschiedet zwei neue Fonds im Bereich Migration und Inneres für den Zeitraum 2014–2020: den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie den Fonds für die innere Sicherheit

April

15. Mai – Die EU erlässt die Verordnung (EU) Nr. 656/2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen durch Frontex und die Richtlinie über unternehmensinterne Transfers (2014/66/EU)

22. Mai – Die Durchführungsberichte der Europäischen Kommission zur *Blue-Card-Richtlinie* (2009/50/EG) und zur Richtlinie zu Sanktionen gegen Arbeitgeber (2009/52/EG) decken Mängel bei deren Umsetzung in nationales Recht auf

Mai

5. Juni – In der Rechtssache *Mahdi* (C-146/14 PPU) stellt der EuGH verschiedene Aspekte der Inhaftnahme und der gerichtlichen Nachprüfung der Haftverlängerung klar

5./6. Juni – Der Rat „Justiz und Inneres" veröffentlicht Schlussfolgerungen zur Integration von Drittstaatsangehörigen

26. Juni – Die Europäische Kommission schlägt vor, die Bestimmung zu unbegleiteten Minderjährigen (Artikel 8 Absatz 4) der Dublin-Verordnung ((EU) Nr. 604/2013)) zu ändern

26./27. Juni – Der Europäische Rat verabschiedet strategische Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Juni

10. Juli – In der Rechtssache *Dogan gegen Bundesrepublik Deutschland* (C-138/13) legt der EuGH die Sprachanforderungen bei der Einreise zum Zweck der Familienzusammenführung aus

17. Juli – In den Rechtssachen *Pham gegen Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik* (C-474/13) sowie *Bero gegen Regierungspräsidium Kassel und Bouzalmate gegen Kreisverwaltung Kleve* (Verbundene Rechtssachen C-473/13 und C-514/13) urteilt der EuGH über spezielle Hafteinrichtungen für Personen in Rückkehrverfahren

17. Juli – In der Rechtssache *Tahir gegen Ministero dell'Interno und Questura di Verona* (C-469/13) bestätigt der EuGH die Voraussetzungen der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige erfüllen müssen; in der Rechtssache *Noorzia gegen Bundesministerin für Inneres* (C-338/13) bestätigt der EuGH die Rechtmäßigkeit einer Mindestalteranforderung für die Familienzusammenführung von Ehepartnern

Juli

August

4. September – In der Rechtssache *Air Baltic gegen Valsts robežsardze* (C-575/12) urteilt der EuGH, dass ein einheitliches Visum, das auf einem annullierten Reisedokument angebracht ist, nicht automatisch ungültig wird

10. September – In der Rechtssache *Ben Alaya gegen Bundesrepublik Deutschland* (C-491/13) verbietet der EuGH, neben den Anforderungen aus der Studierendenrichtlinie (2004/114/EG) zusätzliche Anforderungen für die Zulassung von Studierenden zu stellen

September

17. Oktober – Die Europäische Kommission gibt eine Halbzeitüberprüfung zur Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, heraus

Oktober

November

2. Dezember – In der Rechtssache *A, B und C gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Verbundene Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13) bestätigt der EuGH das Verbot von menschenunwürdigen Methoden zur Feststellung der Glaubhaftigkeit von Asylanträgen, die aufgrund der sexuellen Ausrichtung gestellt werden

17. Dezember – Das Europäische Parlament fordert einen sicheren und legalen Zugang zum EU-Asylsystem

18. Dezember – In der Rechtssache *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve gegen Abdida* (C-562/13) bestätigt der EuGH, dass bei Anträgen auf Grundlage einer schweren Krankheit die Abschiebung auszusetzen ist und dass die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bis zur Abschiebung die Grundbedürfnisse zu befriedigen und eine medizinische Notfallversorgung bereitzustellen

18. Dezember – In der Rechtssache *M'Bodj gegen Belgischer Staat* (C-542/13) stellt der EuGH klar, dass die Bereitstellung von Sozialhilfeleistungen und medizinischer Versorgung gemäß der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) nicht für Personen gilt, denen das Bleiberecht aus humanitären Ermessensgründen auf der Grundlage gesundheitlicher Erwägungen gewährt wurde

Dezember

4

Asyl, Grenzen, Einwanderung und Integration

Schätzungsweise 3 280 Menschen sind im Jahr 2014 bei dem Versuch, einen europäischen Hafen zu erreichen, auf See ums Leben gekommen, und die Anzahl derjenigen, die auf See gerettet oder aufgegriffen wurden, hat sich im Vergleich zu 2013 vervierfacht. Die Anzahl der Vertriebenen weltweit war 2014 so hoch wie während des Zweiten Weltkriegs. Viele ziehen von ihrem Ankunftsort aus weiter, wobei fast die Hälfte der Asylanträge in der EU in Deutschland und Schweden gestellt werden. Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen sind strikt angehalten sicherzustellen, dass Neuankömmlinge in Eurodac registriert werden – der EU-Datenbank, die dabei helfen soll, den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat gemäß Dublin-Verordnung zu ermitteln. Die Migration ist eine der zehn Prioritäten der neuen Europäischen Kommission. Die gleichberechtigte Teilhabe von Migranten, Migrantinnen und ihren Nachkommen an der Gesellschaft bleibt in vielen Ländern eine große Herausforderung. Fremdenfeindlichkeit, Extremismus und rassistisch motivierte Gewalttaten gegenüber Migranten und Flüchtlingen sind weiterhin verbreitet. In vielen Mitgliedstaaten gibt es zwar entsprechende politische Strategien und Maßnahmen, es deutet jedoch wenig darauf hin, dass ihre Auswirkungen in der Praxis wirksam überwacht werden.

4.1 Drängende Probleme an Grenzen bestehen weiterhin

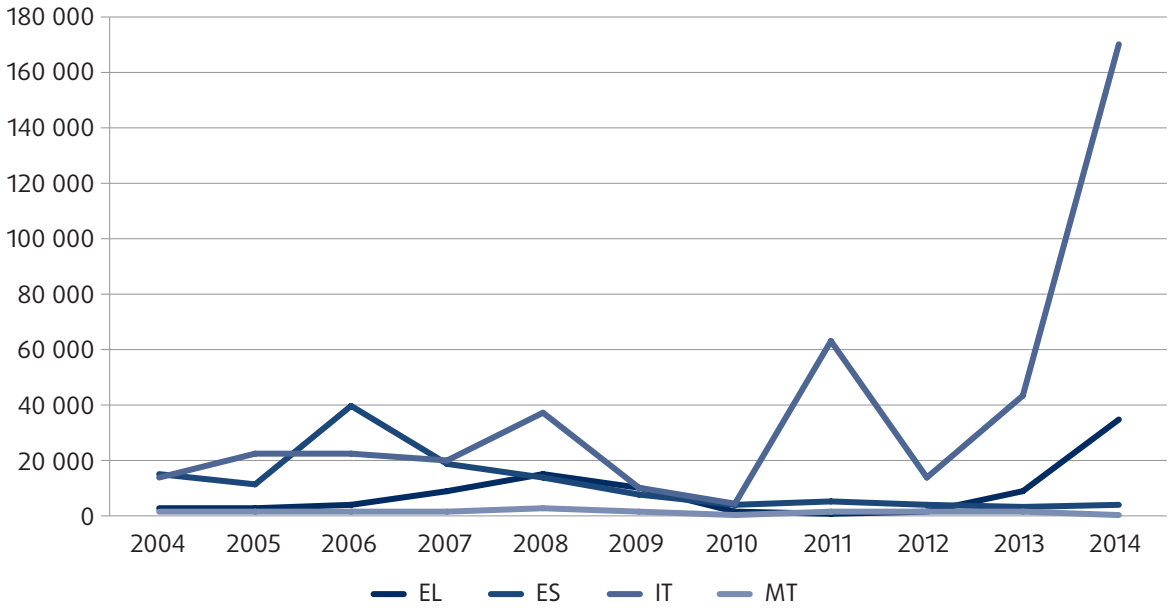
Im Jahr 2013 hat die Anzahl der Flüchtlinge, Asylbewerber[1] und Binnenvertriebenen zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg weltweit 50 Millionen überschritten; dies geht aus Zahlen hervor, die Mitte 2014 vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) veröffentlicht wurden. In dieser laut UNHCR „schlimmsten humanitären Krise unserer Zeit" stammt der größte Anteil der Flüchtlinge aus Syrien.[2] Ansonsten kommen die Flüchtlinge großteils aus Afghanistan, Somalia und dem Sudan.[3]

Die meisten Flüchtlinge finden in ihren Herkunftsregionen Schutz. Bis Dezember 2014 hatten der Irak, Jordanien, der Libanon und die Türkei über 3,6 Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen; im Vergleich dazu haben laut Eurostat in allen 28 EU-Mitgliedstaaten zusammengenommen zwischen Januar 2012 und Dezember 2014 etwa 180 000 syrische Staatsangehörige Asylanträge gestellt.[4] Bis Dezember 2014 waren fast 1 150 000 Syrer im Libanon als Flüchtlinge registriert und machten damit über ein Viertel der libanesischen Bevölkerung aus.

Die Asylanträge in den 28 EU-Mitgliedstaaten stiegen von 432 000 im Jahr 2013 auf rund 625 000 im Jahr 2014.[5] Nahezu die Hälfte der Anträge wurde in **Deutschland**, wo sich die Anzahl im Vergleich zu 2013 verdoppelte, und **Schweden** gestellt. Wie Abbildung 4.1 zeigt, sind besonders viele der Asylbewerber über das Mittelmeer nach Südeuropa gekommen und von dort aus weitergezogen, üblicherweise ohne in dem EU-Mitgliedstaat Asyl zu beantragen, in dem sie zunächst an Land gegangen waren. Bei der Ankunft wurden häufig keine Fingerabdrücke für Eurodac genommen – der EU-Datenbank, die dabei helfen soll, den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat gemäß Dublin-Verordnung zu ermitteln. Dies löste eine Diskussion über die Möglichkeit und Angemessenheit von Zwangsmaßnahmen zur Abnahme von Fingerabdrücken von Drittstaatsangehörigen aus.[6]

Dieses Phänomen wirft weitere Fragen über die Wirksamkeit des Dublin-Systems auf, das anhand einer

Abbildung 4.1: Irregulärer Zustrom von Drittstaatsangehörigen auf dem Seeweg in vier EU-Mitgliedstaaten, 2004–2014



Anmerkung: *Im Jahr 2014 gelangten weitere 849 Personen irregulär auf dem Seeweg nach Zypern.*
Quelle: *Daten der nationalen Polizeibehörden, 2014*

Rangfolge von Kriterien bestimmt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Mitgliedstaaten an den See- und Landaußengrenzen der EU haben die Gerechtigkeit des Systems bereits in der Vergangenheit in Frage gestellt, da bei der Übertragung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags dem Ort, an dem ein Asylbewerber zuerst in der EU ankommt, erhebliche Bedeutung beigemessen wird.

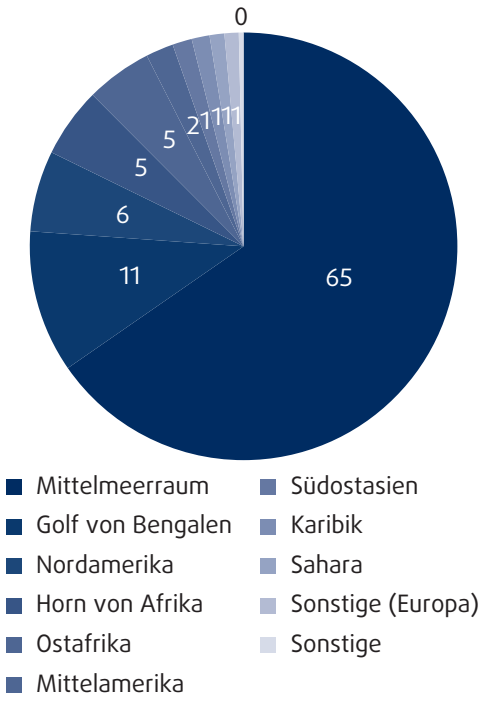
Da die legalen Einreisemöglichkeiten in die EU begrenzt sind, begeben sich schutzbedürftige Menschen noch immer in die Hände von Schleusernetzen, um einen sicheren Ort zu erreichen. Im zentralen Mittelmeerraum ist die Zahl der Personen, die irregulär über das Meer einreisen, erheblich gestiegen – in **Italien** allein sind 170 100 Menschen angekommen (vgl. Abbildung 4.1). Bei den meisten handelte es sich wahrscheinlich um tatsächlich Schutzbedürftige, die aus Ländern wie Eritrea oder Syrien geflohen waren. Der Großteil von ihnen wurde im Rahmen von *Mare Nostrum* gerettet, einer großangelegten Operation zur Seenotrettung, die am 18. Oktober 2013 von Italien als Reaktion auf das Unglück bei Lampedusa mit 365 Toten ins Leben gerufen wurde.[7] Die von Italien bei der Operation *Mare Nostrum* eingesetzten Militärschiffe blieben bis Ende 2014 auf See, wenngleich die Operation nach dem Start der von Frontex koordinierten Operation *Triton* im November eingeschränkt wurde. Anders als bei *Mare Nostrum* ist das Hauptziel von *Triton* die Grenzüberwachung und nicht die Rettung auf See, auch wenn im Rahmen der Operation ebenfalls eine beträchtliche Anzahl an Menschen in Seenot aufgefunden und gerettet wurde.

Die gefährliche Überquerung des Mittelmeers führte zu mehr Todesfällen als je zuvor. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) geht davon aus, dass von Januar bis Dezember 2014 im Mittelmeer 3 279 Menschen ums Leben gekommen sind; dies macht schätzungsweise 65 % aller Todesfälle an Grenzen aus (siehe Abbildung 4.2, bereitgestellt von der IOM).[8] Der Anstieg der Todesopfer ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass mehr Menschen die Fahrt über das mittlere Mittelmeer wagen: fast dreimal so viele wie während des Bürgerkriegs in Libyen im Jahr 2011.

Irreguläre Grenzübertritte setzten sich auch an den Landgrenzen der EU fort. In den letzten Monaten des Jahres stieg der Zustrom an der **ungarischen** Grenze zu Serbien erheblich, wobei die meisten Menschen aus dem Kosovo stammten. **Bulgarien** stellte den Bau eines 30 km langen Zaunes entlang von Teilen der Grenze zur Türkei fertig und setzte damit die Entwicklung fort, Zäune an den EU-Außengrenzen zu errichten.

Tausende Migranten versuchten, **spanisches** Staatsgebiet zu erreichen, indem sie über die Zäune um die Städte Ceuta und Melilla kletterten, den beiden spanischen Enklaven in Nordafrika. In einem neuen Gesetzesentwurf zur öffentlichen Sicherheit, der das Ausländergesetz ändert, wurde vorgeschlagen, die sofortige Abschiebung der Migranten zu legalisieren, die beim Versuch eines irregulären Grenzübertritts gefasst werden. Sowohl die Europäische Kommission[9]

Abbildung 4.2: Regionen weltweit, in denen Migranten an den Grenzen starben, 2014 (%)



Anmerkungen: *n = 5,017. Die Regionen entsprechen im Allgemeinen der Regionenklassifikation der UN. Das Horn von Afrika zählt nicht zu Ostafrika. Todesfälle beim Versuch, spanische Enklaven zu erreichen, sind in der Gesamtzahl für den Mittelmeerraum enthalten. Nordamerika bezieht sich auf Todesfälle entlang der Grenze zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko.*

Quelle: *IOM, 2015*

als auch der Menschenrechtskommissar des Europarates[10] kritisierten diese Entwicklung. Gleichzeitig unternahmen die spanischen Behörden Schritte, damit Einzelpersonen, die die Grenzübergangsstelle erreichen, einen Asylantrag stellen können.

Bulgarische Grenzpolizei in der Nähe des Stacheldrahtzauns an der bulgarisch-türkischen Grenze, 17. Juli 2014. © Reuters/ Stoyan Nenov

Vielversprechende Praktik

Eingang von Asylanträgen an Grenzübergangsstellen der Landgrenzen

Nur wenige Personen stellen einen Asylantrag an Grenzübergangsstellen der Landgrenzen, wie ein Bericht der FRA zu Grundrechten an Grenzübergangsstellen der Landgrenzen aus dem Jahr 2014 zeigt. Nach der Welle von Demonstrationen und Unruhen in der Ukraine begannen jedoch die **polnischen** Behörden damit, den Zugang zu internationalem Schutz für Asylbewerber an der ukrainischen Landgrenze zu vereinfachen. Das Ausländeramt richtete eine spezielle Telefonleitung ein, bei der man Informationen auf Ukrainisch zum Asylverfahren und zur Unterstützung beim Stellen eines Asylantrags erfragen kann. An Grenzübergangsstellen werden Informationen zum Thema Asyl bereitgestellt, und es gibt Standardarbeitsanweisungen für den Umgang mit Asylanträgen. Dadurch nahmen die an polnischen Grenzübergangsstellen zu Drittländern gestellten Anträge zu: 4 714 Menschen, in erster Linie Russen und Ukrainer, beantragten 2014 an polnischen Grenzübergangsstellen Asyl. Auch **Spanien** verkündete die Einrichtung von Asylämtern an den Grenzübergangsstellen zu Marokko in Ceuta und Melilla. Da somit die Verfahren an diesen Grenzübergangsstellen zwischen September und Dezember 2014 zugänglicher waren, beantragten 399 Personen, alle aus Syrien, Schutz.

Quellen: FRA (2014), Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; polnisches Innenministerium; spanische Polizei

Bis Ende 2014 waren alle 30 Schengen-Staaten an Eurosur angeschlossen, ein System zum Austausch von Informationen zu Vorfällen, Patrouilleneinsätzen und weiteren Daten, die an den EU-Außengrenzen gesammelt werden. Eurosur soll irreguläre Migration und grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen sowie zum Schutz und zur Rettung von Migranten beitragen. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben den Informationsaustausch verbessert und die Zusammenarbeit mit den Leitstellen zur Koordination der Seenotrettung ausgeweitet. Es sind jedoch weitere Anstrengungen innerhalb und außerhalb des Rahmens von Eurosur nötig, um Migranten zu schützen und Todesfälle auf See zu vermeiden.[11]

Im Mai 2014 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Verordnung (EU) Nr. 656/2014, die Regelungen für von Frontex koordinierte Einsätze auf See festlegt.[12] Sie bietet Hilfestellung, um die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung bei Einsätzen auf See sicherzustellen, und geht auf das heikle Thema ein, in

welchem Land auf See aufgegriffene oder gerettete Migranten ausgeschifft werden sollen. In der Verordnung heißt es außerdem, dass Migranten, die auf hoher See aufgegriffen oder gerettet werden, in dem Mitgliedstaat ausgeschifft werden müssen, von dem der Frontex-koordinierte Einsatz ausgeht, sofern praktische oder rechtliche Erwägungen – also einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung – die Ausschiffung in einem Land außerhalb der EU unmöglich machen. Die grundrechtlichen Herausforderungen bei Einsätzen auf See sind auch im ersten Jahresbericht des Frontex-Beratungsforums beschrieben.

Obwohl die EU neue rechtliche Garantien eingeführt hat, um die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung bei von Frontex koordinierten Einsätzen auf See sicherzustellen, hat sich die Situation an den Außengrenzen 2014 verschlechtert. Mehrere Nichtregierungsorganisationen (NRO) berichteten von Vorfällen, in denen Personen an verschiedenen Abschnitten der EU-Außengrenze zurückgewiesen wurden, insbesondere in **Bulgarien**, **Griechenland** und **Spanien**. Tabelle 4.1 enthält die wichtigsten NRO-Berichte aus dem Jahr 2014.

Einige Berichte sind besonders ernüchternd, wie folgende Aufzeichnungen eines Interviews vom UNHCR zeigen:

„Gegen Mitternacht wurde ein Boot [mit syrischen Flüchtlingen] von der griechischen Küstenwache aufgegriffen. […] Die Küstenwache […] zerstörte den Bootsmotor und versuchte, ein Loch in den Holzboden zu machen. […] Eine der Personen rief, dass sie [für eine Menschenrechtsorganisation] arbeitete, woraufhin die Küstenwache abzog. [Jemand] schaffte es, den Motor zu reparieren, aber als die Gruppe ihre Reise in Richtung der griechischen Küste wieder aufnahm, kehrte das Schiff der Küstenwache zurück. Sie gaben Schüsse in die Luft ab, […] warfen ein Seil hinüber und forderten die Gruppe auf, an Bord des Schiffs der Küstenwache zu kommen. Das Schiff der Küstenwache fuhr in Richtung offene See, weg von der griechischen Küste. Die [Küstenwache] forderte die Gruppe dann auf, wieder in ihr eigenes Boot zu steigen [und warf deren Mobiltelefone] ins Meer. […] Die griechische Küstenwache versuchte erneut, ein Loch in das Boot zu machen und fuhr davon. […] Das Boot verfügte nicht über genügend Rettungswesten für alle. [Die Syrer dachten], dass sie auf offener See sterben würden. Eine der [Personen], die ihr Mobiltelefon hatte verstecken können, rief die türkische Küstenwache an, damit diese käme, um sie zu retten. […] Als […] diese ihn nicht orten konnte, rief er eine Notfallnummer im Vereinigten Königreich an. Er gab vor, amerikanischer Staatsbürger zu sein und bat sie, ihn über das Mobiltelefon zu orten und die Daten an die türkische Küstenwache weiterzuleiten. Kurze Zeit später rettete ein [Schiff der türkischen Küstenwache] die Gruppe."

Quelle: Auszüge aus den Aufzeichnungen eines Interviews des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, 26. Oktober 2014

Tabelle 4.1: Ausgewählte Berichte der Zivilgesellschaft zur Zurückweisung an den EU-Außengrenzen, 2014

Pro Asyl (2014)	Pushed back: Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border
Plattform für Internationale Kooperation zu Migranten ohne legalen Status (20. März 2014)	Empfehlungen für die EU-Politik für den Umgang mit Verletzungen der Rechte von Migranten in Griechenland
Amnesty International Griechenland (29. April 2014)	Greece: Frontier of hope and fear: Migrants and refugees pushed back at Europe's border
Human Rights Watch (29. April 2014)	Containment plan: Bulgaria's pushbacks and detention of Syrian and other asylum seekers and migrants
16 spanische Akademiker (27. Juni 2014)	„Expulsiones en caliente": Cuando el Estado actúa al margen de la Ley
Human Rights Watch (18. September 2014)	Bulgaria: New evidence Syrians forced back to Turkey. EU should press Sofia to investigate, provide protection
Human Rights Watch (21. Oktober 2014)	Spain: Excessive force in Melilla. Ensure accountability; halt summary returns
Amnesty International, Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen, Human Rights Watch, Rights International Spain (6. November 2014)	Gemeinsames Schreiben an den Kommissar Avramopoulos zum Ausdruck ihrer großen Besorgnis über die vorgeschlagenen Änderungen des spanischen Einwanderungsgesetzes, das das dokumentierte Verfahren von Massenausweisungen aus den spanischen Enklaven in Nordafrika nach Marokko formalisieren würde
Médecins Sans Frontières (3. Dezember 2014)	EU and Greece turn their backs on refugees arriving at Greek islands

Quelle: FRA, 2014

In zwei Urteilen der Großen Kammer bekräftigte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erneut, dass Überstellungen innerhalb der EU, die im Rahmen der Dublin-Verordnung durchgeführt werden, im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erfolgen müssen. Er verwies darauf, dass kollektive oder willkürliche Rückführungen jeglicher Form nicht mit dem Dublin-System gerechtfertigt werden dürften. In der Rechtssache *Sharifi und andere gegen Italien und Griechenland* wurde **Italien** für die automatische Rückführung von Personen verurteilt, die von Griechenland aus italienische Häfen erreichten. Die Behörden verletzten die Rechte dieser Neuankömmlinge, indem sie sie an Fährkapitäne übergaben und ihnen somit den Zugang zu Asylverfahren oder anderen Rechtsbehelfen vorenthielten.[13] In der Rechtssache *Tarakhel gegen die Schweiz* urteilte der EGMR, dass es gegen Artikel 3 der EMRK verstoßen würde, wenn eine Familie mit minderjährigen Kindern, die internationalen Schutz beantragt hat, im Rahmen der Dublin-Verordnung nach **Italien** rückgeführt würde, und zwar ohne dass die Schweiz zuvor Garantien der italienischen Behörden eingeholt hätte, dass die Antragsteller auf eine dem Alter des Kindes angemessene Weise übernommen würden, und dass die Familie zusammenbleiben könnte.[14]

Was Grenzkontrollen betrifft, äußerten schließlich einige EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament Bedenken hinsichtlich der Kosten und der allgemeinen Umsetzbarkeit bestimmter Elemente des Vorschlags der Europäischen Kommission für das Paket „Intelligente Grenzen" aus dem Jahr 2013.[15] Der Vorschlag umfasst ein Einreise-/Ausreisesystem, mit dem Fingerabdrücke aller Drittstaatsangehörigen verarbeitet werden, die den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten betreten oder verlassen, sowie das Registrierungsprogramm für Reisende[16] – ein beschleunigtes Einreisesystem für Vielreisende, deren Identität und Hintergrund vorab geprüft wurde. Ein Pilotprojekt, das von der eu-LISA, der Europäischen Agentur für IT-Großsysteme, in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, die sich freiwillig gemeldet haben, durchgeführt wird, testet im Anschluss an eine von der Europäischen Kommission veröffentlichte technische Studie die Umsetzbarkeit der Systeme und legt entsprechende Nachweise vor.[17] Im Rahmen des Pilotprojekts, das auf Ersuchen der Europäischen Kommission durchgeführt wird, werden von Reisenden aus Drittstaaten an bestehenden Grenzübergangsstellen gemäß den Datenschutzvorschriften und auf freiwilliger Basis biometrische Daten erfasst. Dabei werden verschiedene Aspekte abgedeckt, z. B. welche biometrischen Identifikatoren (vier, acht oder zehn Fingerabdrücke, Gesichtserkennung, Irismuster) verwendet werden, ob sich die vorhandene Ausrüstung zur Erfassung biometrischer Daten eignet und welche Informationen die Reisenden zur Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten erhalten. Die Ergebnisse des Pilotprojekts werden zu einer möglichen Überarbeitung des Pakets „Intelligente Grenzen" durch die Europäische Kommission beitragen.

4.2 Grundrechte stehen weiterhin im Mittelpunkt von Diskussionen zur Rückkehrpolitik

Im März 2014 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Rückkehrpolitik der EU,[18] in der auf die erhebliche Diskrepanz zwischen den Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, und denen, die in Folge tatsächlich zurückgekehrt sind, hingewiesen wird. Laut Eurostat wurden 430 230 Drittstaatsangehörige im Jahr 2013 aufgefordert, die 28 EU-Mitgliedstaaten zu verlassen, aber lediglich 216 025 sind infolge dieser Anordnung zum Verlassen tatsächlich zurückgekehrt.[19] Wenngleich nicht bekannt ist, wie viele davon freiwillig zurückgekehrt sind oder eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, ist wahrscheinlich eine beträchtliche Anzahl von Personen in der EU in einem rechtlichen Schwebezustand geblieben. Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, eine Lösung für die Personen zu finden, die aus praktischen oder anderen Gründen – teilweise aufgrund ihrer fehlenden Bereitschaft, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, – weder abgeschoben werden noch ein Bleiberecht erhalten.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission zeigt positive Entwicklungen in der nationalen Gesetzgebung bezüglich der Grundrechte. Dazu zählt beispielsweise, dass die Haft beendet wird, wenn keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung einer Person besteht, dass NRO und internationalen Organisationen der Besuch von Hafteinrichtungen gestattet wird und dass eine Überwachung von Zwangsrückführungen eingeführt wurde. Die Mitteilung weist außerdem auf Schwachstellen hin, z. B. was bestimmte Aspekte der Abschiebehaft betrifft. Sie stellt zudem fest, dass bei der Förderung freiwilliger Ausreisen Verbesserungspotenzial besteht und Alternativen zum Freiheitsentzug systematischer angewendet werden könnten. Um einheitliche und grundrechtskonforme Verfahren zu fördern, beabsichtigt die Europäische Kommission 2015 ein rechtlich unverbindliches Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung zu erstellen. Dieses Handbuch wird Themen wie Festnahmepraktiken, Alternativen zum Freiheitsentzug und Garantien hinsichtlich der Inhaftnahme von Personen in Rückführungsverfahren abdecken.

Am Beispiel der Überwachung von Zwangsrückführungen gemäß Artikel 8 Absatz 6 der

Tabelle 4.2: Wirksames System für die Überwachung von Zwangsrückführungen, EU-28

EU-Mitgliedstaat	Zuständige Organisation für die Überwachung von Zwangsrückführungen	Einsatzfähig?*	Begleitpersonen in Flugzeugen?		Öffentlicher Bericht?	Durch ERF* finanziert?
			2013	2014		
AT	Verein Menschenrechte Österreich	✓	✓	✓	×	×
BE	Generalinspektion der allgemeinen föderalen Polizei und der lokalen Polizei (*Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie, AIG*)	✓	×	✓	×	✓
BG	Bürgerbeauftragter (*Омбудсманът*), nationale und internationale NRO	×	–	–	–	–
CY	Amt des Verwaltungsbeauftragten (Bürgerbeauftragter)	×	–	–	–	–
CZ	Bürgerbeauftragter (*Veřejný ochránce práv*, VOP)	✓	✓	×	✓	×
DE	Foren an mehreren Flughäfen (Frankfurt, Hamburg, Düsseldorf, Berlin)	(×)	×	×	(✓)	–
DK	Parlamentarischer Bürgerbeauftragter (*Folketingets Ombudsmand*)	✓	✓	✓	✓	×
EE	Estnisches Rotes Kreuz (*Eesti Punane Rist*)	✓	✓	✓	×	✓
EL	Griechischer Bürgerbeauftragter (Συνήγορος του Πολίτη)	×	–	–	–	✓
ES	Bürgerbeauftragter (*Defensor del Pueblo*)	✓	✓	✓	✓	✓
FI	Bürgerbeauftragter für Nichtdiskriminierung (*Yhdenvertaisuusvaltuutettu/Diskrimineringsombudsmannen*)	✓	×	✓	×	✓
FR	Generalinspektor für sämtliche Orte des Freiheitsentzugs (*Contrôleur général des lieux de privation de liberté*)	✓	×	✓	×	×
HR	Noch nicht benannt	×	–	–	–	–
HU	Ungarische Staatsanwaltschaft (*Magyarország* ügyészsége)	✓	✓	✓	×	×
IE**	Kein gesetzlich verankertes Überwachungssystem	–	–	–	–	–
IT	Nationale Behörde für die Rechte von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde (*Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*)	×	–	–	–	–
LT	Litauisches Rotes Kreuz (*Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija*)	✓	✓	✓	×	✓
LU	Luxemburgisches Rotes Kreuz (*Croix-Rouge luxembourgeoise*)	✓	✓	✓	×	✓
LV	Amt des Bürgerbeauftragten (*Tiesībsarga birojs*)	✓	×	✓	✓	✓
MT	Board of Visitors for Detained Persons (DVB)	✓	×	×	×	–
NL	Inspektorat für Sicherheit und Justiz (*Inspectie Veiligheid en Justitie*)	✓	✓	✓	✓	×
PL	Mehrere NRO, z. B. die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte, die Stiftung des Instituts für Rechtsstaatlichkeit, das Rechtshilfezentrum Halina Nieć, die Stiftung MultiOcalenie	✓	✓	✓	✓	✓
PT	Generalinspektorat für Inneres (*Inspecção-geral da Administração Interna*, IGAI)	×	–	–	–	–
RO	Rumänischer nationaler Rat für Flüchtlinge (*Consiliul Național Român pentru Refugiați*, CNRR) (NRO)	✓	×	×	×	✓
SE	Schwedische Einwanderungsbehörde (*Migrationsverket*)	–	–	–	–	–
SI	Noch nicht benannt	×	–	–	–	–
SK	Innenministerium	–	–	–	–	–
UK**	Inspektorat Ihrer Majestät für Haftanstalten (*Her Majesty's Inspectorate of Prisons*, HMIP), Unabhängige Überwachungsgremien (*Independent Monitoring Boards, IMBs*)	✓	✓	✓	✓	×

Anmerkungen: *In Schweden und der Slowakei erfolgt die Überwachung durch eine Agentur, die zu der für die Rückführung zuständigen Regierungsabteilung gehört. Daher ist dieses System nicht ausreichend unabhängig, um gemäß Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie als „wirksam" zu gelten. Aus diesem Grund wurden die übrigen Felder nicht ausgefüllt.*

(×) (✓) In Deutschland deckt das System zur Überwachung von Rückführungen nur Teile des Landes ab; ein öffentlicher Bericht ist nur für den Flughafen Frankfurt verfügbar.

– Daten nicht anwendbar

** „Einsatzfähig" bedeutet, dass eine Überwachungsstelle benannt wurde und 2013–2014 bereits Tätigkeiten durchgeführt hat; ERF: Europäischer Rückkehrfonds*

*** Irland und das Vereinigte Königreich sind nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden.*

Quelle: *FRA, 2015; siehe auch die Online-Tabelle zum aktuellen Stand der Systeme zur Überwachung von Zwangsrückführungen in den 28 EU-Mitgliedstaaten. Diese ist auf der FRA-Website unter „Asyl, Migration & Grenzen" verfügbar*

Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) kann gezeigt werden, wie die in der Rückführungsrichtlinie enthaltenen Grundrechtsgarantien in der Praxis umgesetzt werden. Sechs Jahre nach der Verabschiedung der Rückführungsrichtlinie und vier Jahre, nachdem die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umsetzen mussten, hat die FRA ermittelt, dass von den Mitgliedstaaten, die an die Richtlinie gebunden sind, acht Staaten noch kein einsatzfähiges System haben, entweder weil noch keine Überwachungsstelle benannt wurde bzw. diese ihre Arbeit noch nicht aufgenommen hat oder weil das Überwachungssystem nur in Einzelfällen und nicht landesweit greift. Darüber hinaus wird der Überwachungsmechanismus in zwei Mitgliedstaaten, **Schweden** und der **Slowakei**, von einer Agentur umgesetzt, die der für die Rückführung zuständigen Regierungsabteilung angehört. Daher ist dieses System nicht ausreichend unabhängig, um gemäß Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie als „wirksam" zu gelten. **Irland** verfügt über kein Überwachungssystem, da es nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden ist (vgl. Tabelle 4.2).

In drei EU-Mitgliedstaaten (**Kroatien**, der **Slowakei** und **Slowenien**) erfolgt die Überwachung von Rückführungen noch nicht von bzw. in Zusammenarbeit mit einer dafür benannten unabhängigen Organisation. In fünf weiteren Mitgliedstaaten (**Bulgarien**, **Griechenland**, **Italien, Portugal** und **Zypern**) befindet sich das Überwachungssystem noch in der Vorbereitungsphase und Fragen zu Personal, Finanzierung, Schulungen und/oder anderen Maßnahmen sind noch offen. In **Deutschland** deckt das Überwachungssystem nur die Flughäfen Berlin-Schönefeld, Frankfurt und Hamburg ab; die Begleitung auf Rückführungsflügen ist dabei nicht vorgesehen.

Zehn Mitgliedstaaten (**Finnland**, **Frankreich**, **Griechenland**, **Italien**, **Kroatien**, die **Niederlande**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien** und **Slowenien**) haben ihre Rechtsvorschriften geändert, um 2014 ein unabhängiges Überwachungssystem einzurichten. **Kroatien** hat Vorschriften zum Umgang mit Ausländern verabschiedet, denen zufolge das Innenministerium eine Vereinbarung mit einer Organisation schließen muss, die die Überwachung von Zwangsrückführungen durchführen soll.[20] In **Finnland** trat eine Änderung des Ausländergesetzes in Kraft, die den Bürgerbeauftragten für Nichtdiskriminierung dazu verpflichtet, den Rückkehrprozess zu überwachen.[21] **Frankreich** änderte das Mandat des Generalinspektors für sämtliche Orte des Freiheitsentzugs, sodass dieses auch die Überwachung von Zwangsrückführungen bis zur Ankunft im Zielland einschließt.[22] In **Griechenland** gaben das Innenministerium und das Ministerium für Bürgerschutz einen gemeinsamen Beschluss heraus, der die Struktur und den Betrieb des Überwachungssystems durch den griechischen Bürgerbeauftragten in Zusammenarbeit mit weiteren Organisationen regelt.[23] **Italien** führte eine nationale Überwachungsbehörde für Personen ein, denen die Freiheit entzogen wurde, die nach ihrer Errichtung auch für die Überwachung von Zwangsrückführungen vorgesehen ist.[24] In den **Niederlanden** übertrug die Kommission für die integrierte Überwachung von Rückführungen, die zuvor für die Überwachung von Zwangsrückführungen zuständig war, ihre Aufgaben an das Inspektorat für Sicherheit und Justiz; im Jahr 2014 begleitete dieses 21 Flüge.[25] In **Polen** trat das neue Ausländergesetz in Kraft, das die bestehende Praxis von NRO als Begleiter bei Rückführungen kodifiziert. Weitere Vereinbarungen zur Zusammenarbeit sind geplant, um eine dauerhafte Gruppe von Begleitpersonen einzurichten.[26] In **Portugal** ist das Generalinspektorat für Inneres künftig für Überwachungen zuständig.[27] **Rumänien** führte ebenfalls eine Rechtsgrundlage für die Überwachung von Zwangsrückführungen ein und stellte so sicher, dass die zuständigen Überwachungsorganisationen auf Antrag über die Durchführung von Rückführungen informiert werden und dass dem Bürgerbeauftragten Bewertungsberichte zur Prüfung vorgelegt werden.[28] **Slowenien** schaffte die Rechtsgrundlage für eine unabhängige Überwachung;[29] Ende 2014 war allerdings noch keine unabhängige Überwachungsorganisation benannt, da eine öffentliche Ausschreibung noch nicht abgeschlossen war. In der **Slowakei** traten rechtliche Änderungen in Kraft, die die zu überwachenden Verfahren genau festlegen;[30] das Innenministerium ist auch weiterhin die zuständige Behörde, eine mögliche Zusammenarbeit mit NRO und/oder dem UNHCR wurde bisher jedoch noch nicht umgesetzt.

Einer der Indikatoren für ein wirksames Überwachungssystem ist die Anwesenheit von Begleitpersonen auf Rückführungsflügen, insbesondere auf Charterflügen, die die Rückführung über die Vorbereitungsphase und den Zeitraum vor der Abschiebung hinaus begleiten. 2014 setzten vier weitere Mitgliedstaaten (**Belgien**, **Finnland**, **Frankreich** und **Lettland**) Beobachter auf Rückführungsflügen ein.

Im Jahr 2014 koordinierte Frontex 45 gemeinsame Rückführungsflüge mit der Beteiligung von 21 EU-Mitgliedstaaten. Auf 27 von 45 Flügen waren Begleitpersonen anwesend. Dazu gehören auch Begleitpersonen aus Drittstaaten auf Rückführungsflügen, die von Georgien und Albanien gechartert wurden. Wirksame nationale Überwachungssysteme sind eine grundsätzliche Voraussetzung für die Organisation gemeinsamer, von Frontex koordinierter Rückführungsaktionen. Auswertungen der FRA zeigen allerdings, dass im Jahr 2014 fünf Mitgliedstaaten (**Deutschland**, **Frankreich** (bis Mai[31]), **Griechenland**, **Italien** und **Schweden**) 20 Rückführungsaktionen organisierten, ohne dass diese Länder über ein einsatzfähiges Überwachungssystem verfügten, das von einer unabhängigen Einrichtung umgesetzt wurde (d. h. einer Behörde, die nicht der für die Rückführung

zuständigen Regierungsabteilung angehört). Diese Aktionen betrafen 1 089 der 2 279 Personen, die 2014 im Rahmen Frontex-koordinierter Flüge rückgeführt wurden. Auf sieben von diesen 20 Flügen waren jedoch Beobachter aus anderen Staaten anwesend. Im Rahmen eines von der EU finanzierten Projekts des Internationalen Zentrums für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) soll ein europäischer Pool von Begleitpersonen aufgebaut werden, mit dem Ziel, eine wirksamere Überwachung sicherzustellen – besonders für von Frontex koordinierte Zwangsrückführungen.[32]

In früheren Jahresberichten der FRA wurden die Fortschritte bei der Einführung der Überwachung von Zwangsrückführungen in den Mitgliedstaaten beleuchtet. Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen: Sechs Jahre nach Erlass der Rückführungsrichtlinie sehen die meisten Mitgliedstaaten ein Überwachungssystem vor, das einer Behörde unterstellt ist, die nicht zu der für die Rückführung zuständigen Regierungsabteilung gehört; viele dieser Systeme sind jedoch noch nicht einsatzfähig.

Im Jahr 2014 erließ der EuGH sechs neue Vorabentscheidungen, die Hilfestellung zu verschiedenen Aspekten der Rückführungsrichtlinie geben, die sich alle direkt oder indirekt auf die Grundrechte auswirken. In den Rechtssachen *Boudjlida* (C-249/13)[33] und *Mukarubega* (C-166/13)[34] stellte der Gerichtshof den Inhalt und die Grenzen des Rechts eines Drittstaatsangehörigen auf Anhörung vor Erlass der ihn betreffenden Rückkehrentscheidung klar. Der Gerichtshof urteilte auch über die Verpflichtungen von EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Inhaftierung von Drittstaatsangehörigen in speziellen Hafteinrichtungen in den Rechtssachen *Pham* (C-474/13),[35] *Bero* (C-473/13) und *Bouzalmate* (C-514/13)[36] sowie über Verfahrensmodalitäten für die Haftverlängerung in der Rechtssache *Mahdi* (C-146/14).[37] In der Rechtssache *Abdida* (C-562/13)[38] urteilte der EuGH über die gerichtliche Überprüfung von Abschiebungsanordnungen und gab Hilfestellung zur Anwendung der Rückführungsrichtlinie im Fall von Krankheiten, die eine spezielle Behandlung erfordern.

2014 veröffentlichte die FRA zwei Publikationen, die grundrechtsrelevante Hilfestellung bei der Umsetzung von politischen Strategien zur Rückkehr bieten. Ein Dokument zur Kriminalisierung irregulärer Migration[39] untersucht die Freiheitsstrafen für eine irreguläre Einreise oder einen irregulären Aufenthalt von Personen, die unter die Rückführungsrichtlinie der EU fallen, und merkt an, dass strafrechtliche Sanktionen normalerweise nicht für Personen in Rückführungsverfahren gelten sollten. Darüber hinaus wird untersucht, inwieweit Personen, die Migranten in einer irregulären Situation helfen oder ihnen eine Unterkunft vermieten, Gefahr laufen, für das Schleusen von Menschen bestraft zu werden; es werden zudem politische Strategien zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität vorgeschlagen, die ein größeres Augenmerk auf die Grundrechte legen.

Im Juni veröffentlichte die FRA zusammen mit der Europäischen Kommission ein Handbuch, das dazu beitragen soll, dass Vormundschaftssysteme den speziellen Bedürfnissen von Kindern, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, besser gerecht werden.[40] Das Handbuch beschreibt u. a. die Rolle des Vormunds bei der Suche nach einer dauerhaften Lösung zum Wohl des Kindes. Es weist ferner darauf hin, dass der Vormund die erste Anlaufstelle für Behörden sein sollte, die beabsichtigen, eine Rückkehrentscheidung für ein unbegleitetes Kind zu erlassen, und führt mögliche Maßnahmen auf, die Vormunde in Bezug auf die Rückkehr unternehmen können.

Der UN-Menschenrechtsausschuss – das Überwachungsorgan des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) – gab neue Leitlinien zur Anwendung des Rechts auf Freiheit und Sicherheit der Person heraus, worunter auch die Abschiebehaft fällt. Er empfiehlt u. a., dass jede notwendige Haft nicht in Gefängnissen, sondern in geeigneten, sauberen Einrichtungen erfolgen soll, die nicht dem Strafvollzug dienen.[41]

Die Situation von Kindern in Abschiebehaft steht weiterhin im Mittelpunkt der Diskussionen. Die Internationale Koalition gegen die Inhaftierung von Flüchtlingen (*International Detention Coalition*), ein globales Netzwerk von Organisationen der Zivilgesellschaft, setzte ihre globale Kampagne zur Beendigung der Abschiebehaft von Kindern fort. Im August veröffentlichte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte eine beratende Stellungnahme, in der er zu der Ansicht gelangt, dass die Abschiebehaft von Kindern in jedem Fall willkürlich sei.[42] Es folgte eine Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, in der die Staaten aufgefordert werden, die Abschiebehaft von Kindern zu beenden.[43]

4.3 Neue Fonds zur Förderung der Anwendung von EU-Recht in der Praxis

Im Jahr 2014 gab es Entwicklungen bei den Finanzierungsmechanismen. Am 16. April wurden zwei neue Fonds eingerichtet: der Asyl-, Migrations- und

Integrationsfonds (AMIF, Verordnung (EU) Nr. 516/2014) mit einer Gesamtsumme von 3,137 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014–2020 und der Fonds für die innere Sicherheit (ISF) mit einer Gesamtsumme von 3,8 Mrd. EUR für den gleichen Zeitraum. Der ISF besteht aus zwei Instrumenten: der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ISF „Grenzen und Visa") und der Verordnung (EU) Nr. 513/2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ISF „Polizei"). Die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 enthält allgemeine Bestimmungen für die beiden Fonds.

Der AMIF soll Maßnahmen in vier Bereichen unterstützen: Asyl, legale Migration und Integration, Rückkehrpolitik und Solidarität mit den EU-Mitgliedstaaten, die am stärksten von Asylströmen betroffen sind. Ein Großteil der Mittel wird in Maßnahmen der Mitgliedstaaten fließen, mit dem übergeordneten Ziel, ein gemeinsames Vorgehen der EU im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik zu fördern. Die AMIF-Verordnung führt die förderfähigen Maßnahmen in jedem der vier Bereiche auf. Im Bereich Rückkehr werden unter Artikel 11 und 12 Maßnahmen genannt, die wichtig für die Förderung der Grundrechte im Rückkehrprozess sind, z. B. Alternativen zur Inhaftnahme, rechtliche und sprachliche Unterstützung, Überwachung von Zwangsrückführungen, unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration nach der Rückkehr.

Der ISF „Grenzen und Visa" soll ein hohes Sicherheitsniveau in der Union fördern und gleichzeitig den legalen Reiseverkehr erleichtern. Er unterstützt außerdem die Einrichtung und den Betrieb eines gemeinsamen IT-Systems auf europäischer Ebene. Der ISF „Polizei" bietet finanzielle Unterstützung bei der polizeilichen Zusammenarbeit, soll zudem der Vermeidung und Bekämpfung von Kriminalität dienen und dazu beitragen, dass die Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten und der Union, sicherheitsbezogene Risiken und Krisen wirksam zu bewältigen, verbessert wird. Die strategischen Prioritäten des ISF „Polizei" umfassen beispielsweise Maßnahmen gegen Menschenhandel. In diesem Bereich fanden 2014 einige Entwicklungen statt, nachdem die Europäische Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, veröffentlichte und ihre Halbzeitüberprüfung der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels herausgab, die einen Abschnitt zu gemeinsamen Tätigkeiten der EU-Agenturen enthält.[44]

Tabelle 4.3: Entwicklungen der EU-Politik im Bereich der legalen Migration, 2014

Instrument	Gesetzesänderungen	Rechtsprechung des EuGH	Andere politische Dokumente
Richtlinie über saisonale Beschäftigung 2014/36/EU	Erlassen am 26. Februar		
Richtlinie über unternehmensinterne Transfers 2014/66/EU	Erlassen am 15. Mai		
Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG			Mitteilung COM(2014) 287 final
Richtlinie zur wissenschaftlichen Forschung 2005/71/EG	Änderungen ausstehend COM(2013) 151 final		
Studierendenrichtlinie 2004/114/EG	Änderungen ausstehend COM(2013) 151 final	C-491/13 (10. September 2014)	
Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige 2003/109/EG, geändert durch die Richtlinie 2011/51/EU		C-469/13 (17. Juli 2014) C-309/14 (anhängiges Vorabentscheidungsersuchen) C-176/14 (anhängiges Vorabentscheidungsersuchen)	
Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG		C-138/13 (10. Juli 2014) C-338/13 (17. Juli 2014) C-153/14 (anhängiges Vorabentscheidungsersuchen)	Leitlinien der Kommission

Quelle: *FRA, 2014*

Auch der Europäische Rechnungshof äußerte 2014 bei seinem Audit des Europäischen Außengrenzenfonds grundrechtliche Bedenken hinsichtlich der EU-Finanzierungen. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Mietkosten der vorübergehenden Hafteinrichtung in Pagani in **Griechenland** im nationalen Programm enthalten waren, obwohl die inakzeptablen Bedingungen in dieser Einrichtung zu jenem Zeitpunkt allgemein bekannt waren. Die Europäische Kommission weigerte sich, diese Kosten zu übernehmen, als das Programm beendet wurde.[45]

4.4 Keine wesentlichen Änderungen bei der legalen Migration

Die neue Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker führt Migration als eine ihrer zehn Prioritäten auf und hat sich dazu verpflichtet, eine neue europäische Strategie zur regulären Migration zu entwickeln. Als Teil dieser Verpflichtung nennt die Kommission die Notwendigkeit, die legale Migration solcher Personen zu fördern, deren Qualifikationen in Europa gebraucht werden.[46] Als wesentlicher Schritt dazu wurde 2014 die notwendige Überarbeitung der *Blue-Card*-Richtlinie (2009/50/EG) angekündigt.[47]

Zwischenzeitlich erließ der EuGH Urteile zu einigen Aspekten der legalen Migration, in denen er Sprachanforderungen (C-138/13, beschränkt auf türkische Arbeitnehmer im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Türkei), Altersanforderungen (C-338/13) für die Familienzusammenführung sowie Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen als Studierende (C-491/13) erläuterte. Der Gerichtshof stellte außerdem klar, welche Voraussetzungen Familienangehörige von langfristig Aufenthaltsberechtigten erfüllen müssen, um einen solchen Status zu erlangen (C-469/13). Drei weitere Rechtssachen sind noch anhängig. Diese betreffen Integrationsmaßnahmen im Rahmen der Familienzusammenführungsrichtlinie (C-153/14), Gebühren für die Ausstellung und Verlängerung einer langfristigen Aufenthaltserlaubnis (C-309/14) und den Zugang von langfristig Aufenthaltsberechtigten zum Arbeitsmarkt (C-176/14). Tabelle 4.3 bietet eine Übersicht über die wesentlichen Entwicklungen auf EU-Ebene im Bereich der legalen Migration im Jahr 2014.

4.5 Herausforderungen für die Integration von Migranten und die EU als integrative Gesellschaft

Viele Gesellschaften der EU stehen bei der Integration von Migranten und ihren Nachkommen weiterhin Herausforderungen gegenüber und fürchten, dass ihre politischen Strategien zur sozialen Inklusion scheitern. Der fehlende Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten und ein niedrigeres Bildungsniveau sowie Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und rassistisch motivierte Gewalttaten sind einige der Faktoren, die die Integration von Migranten und ihren Nachkommen beeinflussen. Im Jahr 2014 hat die FRA Informationen zu verschiedenen Aspekten der politischen Strategien zur sozialen Inklusion und zur Integration von Migranten in den EU-Ländern gesammelt. Die meisten dieser politischen Strategien sind beschäftigungsorientiert und setzen auf Spracherwerb und -unterstützung; auf allgemeinere Fragen zur sozialen Inklusion, zum gemeinschaftlichen Zusammenhalt, zur Achtung der Menschenrechte sowie zur politischen Teilhabe und Bürgerbeteiligung wird hingegen kaum eingegangen. Wenngleich Integrationsmaßnahmen in erster Linie auf Neuankömmlinge abzielen, sind sie langfristig miteinander verknüpft und bilden ein Kontinuum aus politischen Strategien und Maßnahmen, die zum Aufbau von integrativen und vielfältigen Gesellschaften beitragen und diese festigen sollen.

Die Anschläge in Paris Anfang Januar 2015 haben die Debatte über aufkommende extremistische und terroristische Bedrohungen durch fundamentalistische Organisationen und deren Rekrutierung von radikalisierten Jugendlichen in der EU angeheizt. Sie machten deutlich, dass es wirksamerer politischer Strategien bedarf, um die soziale Inklusion zu fördern. Die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die im Juni 2014 vom Europäischen Rat verabschiedet wurden, betonen, dass die Union „die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen [sollte], eine aktive Integrationspolitik zu verfolgen, die den sozialen Zusammenhalt und die Dynamik der Wirtschaft fördert".[48]

Im Jahr 2014 traten Politiker in den EU-Ländern Vorurteilen entgegen und unterstrichen die Verpflichtung der EU zu ihren Grundwerten: Achtung der Vielfalt und pluralistische, integrative Gesellschaften. In seiner Weihnachtsansprache forderte der deutsche Bundespräsident Joachim Gauck die Deutschen auf, sich nicht vor Flüchtlingen oder ihrer Welt zu fürchten und „unseren Werten, unseren Kräften und übrigens auch unserer Demokratie zu vertrauen".[49] In ihrer

Neujahrsansprache[50] hob die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel hervor, dass der Ausruf „Wir sind das Volk" von Pegida-Anhängern eigentlich bedeutet „Ihr gehört nicht dazu – wegen eurer Hautfarbe oder eurer Religion". Sie forderte alle Deutschen dazu auf, Flüchtlinge willkommen zu heißen und Rassismus abzulehnen. Der französische Präsident François Hollande appellierte bei der Einweihung des ersten Migrationsmuseums an die Franzosen,[51] nicht auf Bedrohungen und Ängste zu hören und auch nicht auf Menschen, „die von einem kleineren, hasserfüllten, zurückgezogenen Frankreich träumen – einem Frankreich, das nicht länger Frankreich ist". Er nannte das Museum eine „Hommage unserer Nation an die Millionen von Menschen, die nach Frankreich kamen, um dort ihr Bestes zu geben," und betonte, dass es hilfreich sei, „die Franzosen daran zu erinnern, woher sie kommen, für welche Werte sie als französische Bürger stehen und welche Richtung wir gemeinsam einschlagen wollen".

Auf der Grundrechtekonferenz der FRA 2014 in Rom wurden unterschiedliche Sichtweisen im Bereich der Integration von Migranten erörtert und Verbesserungsvorschläge gesammelt. Die Diskussion behandelte eine Vielzahl von Themen, die von Problemen an den Grenzen bis zur Inklusion in der Bildung reichten, und brachte Vorschläge hervor, wie die Achtung der Grundrechte bei politischen Strategien zur Integration von Migranten und zur sozialen Inklusion sichergestellt und das Bild der Migration dahingehend geändert werden kann, dass integrativere und pluralistische Gesellschaften entstehen. Diese Schlussfolgerungen machen deutlich, dass die Mitgliedstaaten Fehlinformationen und negativen Stereotypen entgegentreten müssen, da Rassismus und Intoleranz wesentliche Barrieren für erfolgreiche Integrationsstrategien und integrative Gesellschaften sind. Es wurde daher betont, dass die Medien aktiv eingebunden und aufgefordert werden müssen, zu einer höheren Beteiligung und Sichtbarkeit von Migranten und zu einem positiveren Gesamtbild beizutragen. Die Ergebnisse verschiedener EU-weiter Studien und Umfragen aus dem Jahr 2014, die zeigen, dass intolerante Haltungen gegenüber Migranten und Flüchtlingen weiterhin bestehen, machen diese Notwendigkeit deutlich. In einigen Ländern macht die Mehrheitsbevölkerung Migranten und Flüchtlinge für höhere Arbeitslosen- und Kriminalitätsraten verantwortlich. Solche Erfahrungen mit Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sind in Kapitel 2 genauer dargestellt. Einige Studien zeigen jedoch ein komplexeres Bild von EU-Bürgern, die Fremdenfeindlichkeit zwar als negativ empfinden, gleichzeitig aber über die hohe Anzahl der Asylbewerber beunruhigt sind. Die Umfrageergebnisse in mehreren EU-Mitgliedstaaten warnen vor Spannungen in der Gemeinschaft und vor Bedrohungen des sozialen Zusammenhalts, sie lassen aber auch auf unterschiedliche sowohl positive als auch negative Haltungen gegenüber Vielfalt schließen.

4.5.1 Umfrageergebnisse zeigen gemischtes Bild in der EU

In **Deutschland** zeigen die Ergebnisse einer Umfrage der Universität Leipzig, dass in allen Bevölkerungsgruppen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Haltungen bestehen.[52] Rund 18 % der Befragten unterstützten fremdenfeindliche Aussagen: Etwa 43 % von ihnen stimmten der Aussage zu, dass sie sich durch die hohe Anzahl der Muslime „wie ein Fremder im eigenen Land" fühlen, und 37 % befürworteten die Aussage, dass Muslimen die Zuwanderung nach **Deutschland** untersagt werden sollte. Eine vom **französischen** Institut für Markt- und Meinungsforschung (BVA) durchgeführte repräsentative Umfrage ergab ebenfalls ein Wiederaufleben des Rassismus in **Frankreich**, das vor allem auf eine beunruhigende „signifikante Zunahme des offensichtlichen Rassismus" zurückzuführen ist, insbesondere gegenüber Muslimen, Roma und Juden.[53]

In **Schweden** ist das Bild gemischt. Die Ergebnisse der jährlichen landesweiten Meinungsumfrage zeigen, dass etwa 60 % der schwedischen Bevölkerung die Zunahme der Flüchtlingsanzahl für „sehr" oder „ziemlich" beunruhigend halten. Dies ist allerdings nicht notwendigerweise und ausschließlich ein Ausdruck von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit. Diese Haltung spiegelt mitunter auch pragmatische Bedenken hinsichtlich des Drucks wider, der durch die hohe Anzahl aufzunehmender Flüchtlinge entsteht. Tatsächlich ist die überwältigende Mehrheit, nämlich etwa 80 % der Befragten, der Meinung, dass die zunehmende Fremdenfeindlichkeit sehr oder ziemlich beunruhigend ist.[54] Ebenso belegen die Ergebnisse einer Umfrage in der **Tschechischen Republik**, dass 60 % der Tschechen die Anwesenheit von Ausländern, die in den letzten Jahren ins Land gekommen sind, als Problem wahrnehmen. Gleichzeitig finden lediglich 24 % der Befragten, dass die Ausländer, die in ihrer Nähe wohnen, ein Problem darstellen. Migranten, die bereits seit längerer Zeit im Land ansässig sind, werden für die steigende Arbeitslosen- und Kriminalitätsrate verantwortlich gemacht.[55] Auch in Umfragen im **lettischen** Riga äußert sich ein Drittel der Befragten negativ über Migranten. Gerechtfertigt wird dies damit, dass Migranten die Schuld an der steigenden Arbeitslosigkeit zugewiesen wird. In **Estland** glauben 55 % der Befragten, dass die Migration von Flüchtlingen eher negative Auswirkungen haben wird, während nur 8 % diese positiv sehen. Gleichzeitig sagen jedoch 55 %, dass sie bereit sind, an Aktivitäten teilzunehmen, die die Integration von Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaft erleichtern.[56]

Andererseits hat in **Spanien** die jährliche Umfrage zur Einstellung gegenüber der Einwanderung[57] aus dem Jahr 2014 ergeben, dass 42 % der spanischen Bevölkerung Zuwanderung als positiv wahrnehmen und 34 % als negativ. Spanier finden es richtig, dass

bereits etablierte Zuwanderer Rechte erhalten und sie ihre Familien nach Spanien holen dürfen (78 %). Sie befürworten auch, dass Zuwanderer Arbeitslosengeld beziehen (87 %) oder die spanische Staatsbürgerschaft erhalten können (68 %) oder dass ihre eigenen Kinder Zuwanderer heiraten könnten (65 %). Durchschnittlich 60 % akzeptieren die Anwesenheit von Zuwandererkindern an Schulen. Darüber hinaus sind 82 % bereit, mit Zuwanderern zusammen zu arbeiten oder zu studieren. Etwa 66,9 % lehnen Parteien mit rassistischer Ideologie ab, wohingegen 18,8 % diese befürworten.

Angesichts dieses Klimas der wachsenden Besorgnis, das durch die dramatischen Ereignisse Anfang Januar 2015 in **Frankreich** noch verschärft wurde, sind Maßnahmen notwendig, die auf bestimmten Rechten basieren und sich an zentralen Werten und Grundsätzen orientieren. Die EU ist verpflichtet, Asylbewerber aus Krisenregionen und Kriegsgebieten in den Randgebieten der EU aufzunehmen. Gleichzeitig muss sie die demokratischen Werte ihrer Gesellschaften pflegen und den sozialen Zusammenhalt in integrativen Gemeinschaften erhalten und sichern. Diese Bemühungen erfordern die erfolgreiche Umsetzung bestehender EU-Rechtsrahmen wie der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (2008/913/JI). Darüber hinaus müssen konkrete Strategien zur sozialen Inklusion und zum sozialen Zusammenhalt sowie positive Maßnahmen entwickelt werden. Dadurch können sich Möglichkeiten ergeben, dass die Menschen in der EU in Vielfalt und auf der Grundlage gemeinsamer Werte und gegenseitigen Respekts zusammenleben und ihr eigenes Potenzial unabhängig von ethnischen, kulturellen oder anderen Merkmalen ihrer Persönlichkeit entwickeln.

4.5.2 Zusammenleben in Vielfalt – ein viel diskutiertes Gerichtsverfahren

Das Urteil des EGMR in der Rechtssache *S.A.S. gegen Frankreich* stellt eine wichtige und viel diskutierte normative Entwicklung in diesem Bereich dar. Es führt den Begriff des „Zusammenlebens" als Grundsatz ein, der die Einschränkung der freien Meinungsäußerung, des Privatlebens und der Bekundung der eigenen Religion oder des eigenen Glaubens rechtfertigen kann. Zum ersten Mal urteilte der Gerichtshof, dass die Notwendigkeit, die Mindestanforderungen für das Leben in der Gesellschaft zu achten – als ein Aspekt der Rechte und Freiheiten anderer – das Verbot des Tragens eines speziellen religiösen Kleidungsstücks rechtfertigte.

In der Rechtssache *S.A.S. gegen Frankreich* urteilte der EGMR, dass das Verbot Frankreichs, in der Öffentlichkeit einen Gesichtsschleier, wie einen Niqab oder eine Burka, zu tragen, nur im Rahmen der staatlichen Verpflichtung gerechtfertigt werden kann, Bedingungen sicherzustellen, unter denen Einzelpersonen in Vielfalt zusammenleben können. Der Gerichtshof erkannte an, dass ein Staat der zwischenmenschlichen Interaktion besonderes Gewicht beimessen und der Ansicht sein kann, eine öffentliche Verschleierung des Gesichts beeinträchtige diese Interaktion. Zwei Richterinnen stimmten gegen dieses Urteil. Sie waren der Auffassung, dass es einer Einschränkung der Grundrechte gleichkäme und eine Form von „selektivem Pluralismus" darstelle, die Rechtmäßigkeit des französischen Verbots anzuerkennen. Frauen, denen das öffentliche Tragen eines Gesichtsschleiers nicht gestattet ist, hätten demnach nicht die gleichen Freiheiten, ihre persönlichen, kulturellen und religiösen Überzeugungen zum Ausdruck zu bringen, wie andere Frauen, die mit ihnen in derselben Gesellschaft „zusammenleben".

4.6 Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten zur Förderung integrativer Gesellschaften

> *„Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union"*
>
> *Prinzip 1*
>
> *„Die Eingliederung ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen. [...] [D]en Mitgliedstaaten [wird] nahe gelegt, sowohl die Einwanderer als auch die eigenen Staatsangehörigen in der Eingliederungspolitik zu berücksichtigen und darin einzubinden und sie deutlich darauf hinzuweisen, worin ihre gegenseitigen Rechte und Obliegenheiten bestehen."*
>
> *Rat der Europäischen Union (2004), Mitteilung an die Presse, Brüssel, 19. November 2004, S. 17*

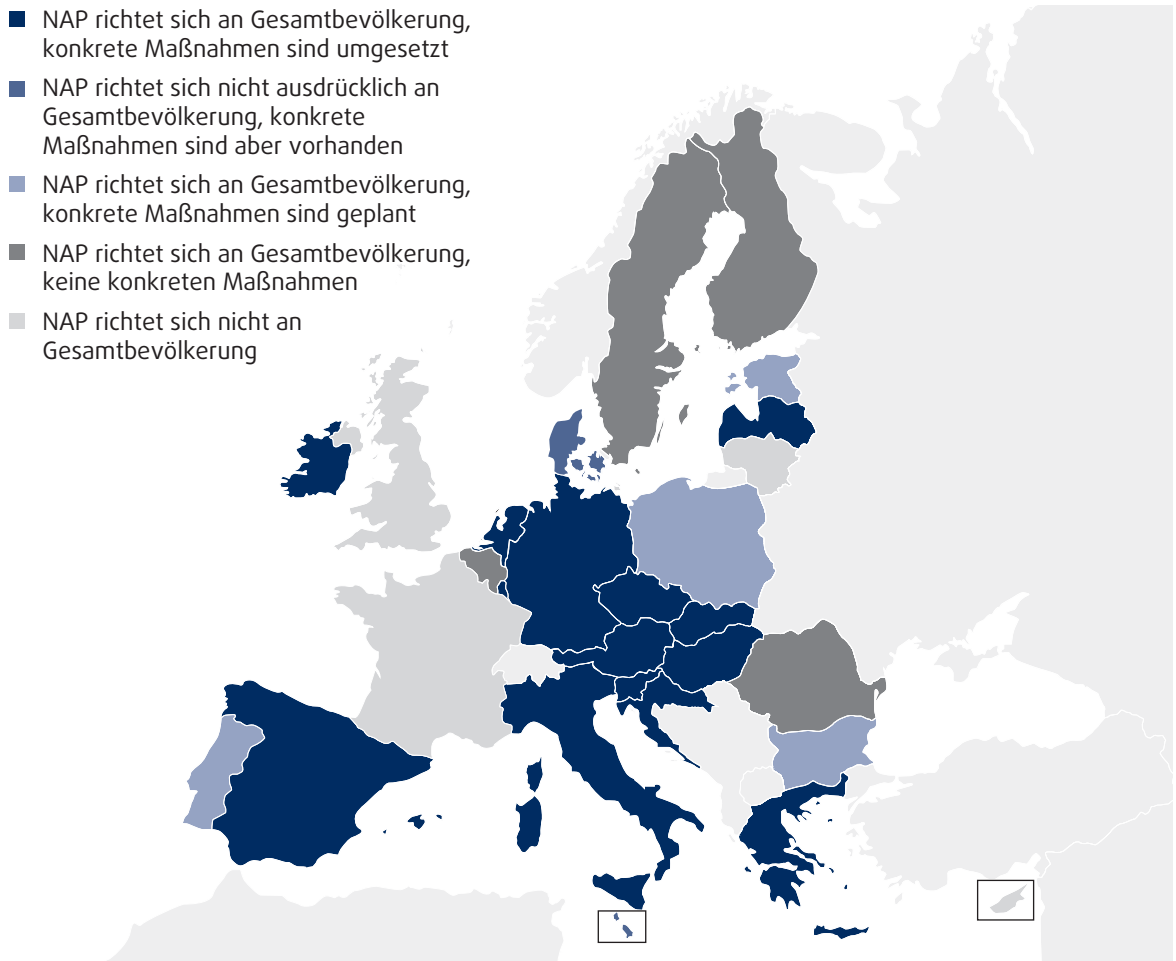
Im Rahmen des Rates „Justiz und Inneres" im Juni 2004 bestätigten die EU-Mitgliedstaaten zehn Jahre nach deren Verabschiedung erneut ihre Verpflichtung zu den Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration von Migranten (2004).[58] Anlässlich des 10. Jahrestags der Gemeinsamen Grundprinzipien wurde auch auf der 11. Sitzung des Europäischen Integrationsforums über die aktuelle und zukünftige Situation diskutiert.

Wie im ersten der Gemeinsamen Grundprinzipien betont wird, erfordert eine wirksame und erfolgreiche Integration, dass Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion auf die Gesamtbevölkerung, also sowohl auf Migranten und ihre Nachkommen als auch auf einheimische Staatsbürger, ausgerichtet sind, damit sich integrative Gesellschaften entwickeln können, die sich der Vielfalt und der gemeinsamen Werte bewusst sind und diese auch achten.

Die FRA erhob 2014 in allen 28 EU-Mitgliedstaaten Daten zu einem wichtigen Aspekt der zu diesem Zweck eingesetzten Integrationsstrategien, nämlich ob – und wenn ja, wie – die Mitgliedstaaten die Bedürfnisse der Gesamtbevölkerung berücksichtigen, wenn es um das Verständnis, die Achtung und die Begrüßung von Vielfalt in der Gesellschaft geht. Die FRA untersuchte insbesondere, ob Mitgliedstaaten in ihren nationalen Aktionsplänen oder Strategien zur Integration von Migranten auf die Gesamtbevölkerung eingehen und welche konkreten Maßnahmen 2014 umgesetzt wurden. Darüber hinaus sammelte die FRA Daten darüber, ob die Bildungssysteme und die Schullehrpläne Vielfalt in der Gesellschaft als zentralen Bestandteil widerspiegeln, der in alle Bereiche einbezogen wird.

Der einschlägige politische Rahmen der EU für die entsprechenden Integrationsstrategien und -maßnahmen zur Verwirklichung integrativer Gesellschaften beruht eher auf allgemeinen Grundsätzen und Leitlinien als auf rechtlichen oder normativen Verpflichtungen. Auch lassen sich die jeweiligen nationalen politischen Strategien nicht einfach untereinander vergleichen. In einigen Ländern werden die Strategien und Ziele eher auf regionaler oder lokaler Ebene festgelegt und umgesetzt. Je nach historischem und soziopolitischem Kontext gehen einige Mitgliedstaaten diese Anforderung im Rahmen ihrer politischen Strategien zur Integration von Migranten an; andere hingegen setzen auf den sozialen Zusammenhalt, politische Bildung oder Programme und Aktionen, die das Zusammenleben mit Minderheiten fördern. Manche Mitgliedstaaten behandeln diese Fragen im Rahmen ihrer nationalen Aktionspläne, während andere auf sonstige Arten von politischen Dokumenten auf unterschiedlichen Regierungsebenen zurückgreifen. Diese faktische Fragmentierung und Vielzahl dient oft dazu, auf spezielle Bedürfnisse und gesellschaftliche Beziehungen einzugehen. Es sind also weitere Daten erforderlich, um besser zu verstehen, was funktioniert und was nicht, und um die Situation in den EU-Mitgliedstaaten zu bewerten. Auf diese Weise können wichtige Erfolge festgestellt und untereinander ausgetauscht sowie gemeinsame Indikatoren entwickelt und mit Daten unterlegt werden. Diese Bemühungen können als Multiplikator dienen, um den Wissensstand zu

Abbildung 4.3: Gemeinsames Grundprinzip Nr. 1: Nationale Aktionspläne (NAP)



Quelle: *FRA, 2014*

vertiefen, sowie als Möglichkeit, die politischen Ziele der EU durch Kooperation und den Austausch bewährter Standards und Verfahren zu verwirklichen. Aus diesem Grund standen die nationalen Dokumente und die darin enthaltene Verpflichtung, die im Gemeinsamen Grundprinzip Nr. 1 festgelegten Ziele zu verfolgen, im Mittelpunkt der Datensammlung der FRA für den Jahresbericht 2014. Die von der FRA zusammengetragenen Daten zeigen, dass die meisten EU-Mitgliedstaaten (22) bis 2014 in ihrer nationalen Integrationsstrategie oder ihrem Aktionsplan entsprechend dem Gemeinsamen Grundprinzip Nr. 1 auch die Mehrheitsbevölkerung berücksichtigt haben. Dies bedeutet einen spürbaren Fortschritt seit 2012; damals hatten den Daten der FRA zufolge nur zwölf Mitgliedstaaten Programme mit Beteiligung der Mehrheitsbevölkerung in ihre Aktionspläne oder Strategiepapiere einbezogen.

Bei näherer Betrachtung der Praxis zeigt sich allerdings, dass weniger Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen wie Schulungen für Beamte und öffentliche Bedienstete, die mit Migranten zu tun haben, verabschiedet und umgesetzt haben, darunter **Deutschland**, **Griechenland**, **Irland**, **Italien**, **Kroatien**, **Lettland**, **Malta**, die **Niederlande**, **Österreich**, **Slowenien**, die **Tschechische Republik** und **Ungarn**. **Bulgarien**, **Estland**, **Polen** und **Portugal** haben vor kurzem solche politischen Strategien verabschiedet und planen Maßnahmen für 2015 und darüber hinaus. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten gehen in ihren nationalen politischen Dokumenten nicht auf die Aufnahmegesellschaft ein, setzen aber dennoch konkrete Maßnahmen um (**Dänemark**, **Malta**) (siehe Abbildung 4.3).

Im Rahmen der Integration von Migranten führen mehrere EU-Mitgliedstaaten Medien- und Sensibilisierungskampagnen durch, die an die Aufnahmegesellschaft gerichtet sind. Zu solchen Maßnahmen zählen beispielsweise Aktivitäten wie ein „Tag multikultureller Aktivitäten" zur feierlichen Würdigung und Förderung von Vielfalt, in dessen Rahmen sich Prominente und Live-Bands durch ihre Teilnahme für kulturelle Vielfalt stark machen (**Malta**); eine Medienkampagne, die im nationalen Fernsehen eine Reihe von zehn Dokumentarfilmen darüber zeigt, wie wichtig es für den sozialen Fortschritt und Zusammenhalt ist, Migration als positiven Faktor zu akzeptieren (**Slowenien**); oder auch ein Pressefrühstück und eine Diskussion, um die Medien in die Integrationsdebatte einzubeziehen (**Lettland**).

Zwölf EU-Mitgliedstaaten (**Dänemark**, **Deutschland**, **Griechenland**, **Irland**, **Italien**, **Kroatien**, **Lettland**, **Malta**, die **Niederlande**, Österreich, **Slowenien** und die **Tschechische Republik**) führen Schulungsprogramme und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung durch. Diese Ressourcen stehen Beamten zur Verfügung, die sich mit Migranten befassen. **Deutschland**, **Kroatien**, **Malta**, die **Niederlande**, **Slowenien** und **Spanien** verfolgen Programme, die sich an die Privatwirtschaft und den Nonprofit-Sektor richten und mit denen die Kompetenzen und Kapazitäten verbessert werden sollen, die für das sogenannte Diversity Management im beruflichen Umfeld notwendig sind.

Im letzten Jahr setzten jedoch zwölf Mitgliedstaaten (**Belgien**, **Bulgarien**, **Estland**, **Finnland**, **Frankreich**, **Litauen**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, **Schweden**, das **Vereinigte Königreich** und **Zypern**) keine konkreten Maßnahmen zur Integration und Inklusion von Migranten um, die sich an die Gesamtbevölkerung richteten.

Untersuchungen der FRA zeigen, dass die Strategien in den EU-Mitgliedstaaten sehr verschieden sind; auch die Schwerpunkte bei der Konzipierung und Umsetzung von Integrationsmaßnahmen, die sich an die Gesamtbevölkerung richten, sind unterschiedlich gelagert. Angesichts der aktuellen Lage in der EU ist dies entscheidend: Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz nehmen zu, und der Extremismus fällt auf fruchtbaren Boden und wird zur Bedrohung des sozialen Zusammenhalts. Diese sozialen Probleme und Erscheinungen sind allerdings auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einer dieser Faktoren könnte der Umstand sein, dass es mit den konkreten Maßnahmen zur Förderung einer integrativen Gesellschaft nicht richtig gelingt, die Gesamtbevölkerung zu erreichen; es sind also weitere Anstrengungen vonnöten. Wie auf der Grundrechtekonferenz der FRA 2014 vorgeschlagen, sind eine intensivere Interaktion, Koordinierung und Überwachung, eine engere Zusammenarbeit, der regelmäßige Erfahrungsaustausch und die Kodifizierung gemeinsamer bewährter Praktiken wichtig, um erfolgreiche Inklusions- und Integrationsstrategien zu verwirklichen. Politische Empfehlungen auf EU-Ebene können durch Instrumente wie das Europäische Semester realisiert werden.

Integrationsstrategien lassen sich nur schwer miteinander vergleichen, und das EU-Recht macht nur wenige Vorgaben zu konkreten Maßnahmen oder der nationalen Gesetzgebung. Aufgrund unterschiedlicher nationaler Kontexte weichen die Inklusionsstrategien auf den jeweiligen Regierungsebenen – national, regional und lokal – voneinander ab; dabei haben die Behörden und zuständigen Einrichtungen einen großen Ermessensspielraum. Dennoch ist eine entsprechende Datenerfassung sinnvoll, damit Indikatoren mit Informationen unterlegt und politische Strategien verbessert werden können. Es wird zudem deutlich, dass umfassendere und fundierte Informationen darüber gesammelt werden müssen, inwieweit Integrationsstrategien der Anforderung entsprechen, auch die Gesamtbevölkerung miteinzubeziehen, und einheimische Staatsbürger mit

Migranten und ihren Nachkommen in einer Gesellschaft zusammenbringen. Die FRA hat eine breit angelegte Untersuchung eingeleitet, um dem Bedarf an verlässlichen Daten und Fakten im Bereich der Integration von Migranten unter dem Aspekt der Grundrechte gerecht zu werden. Sie umfasst eine umfangreiche Datenerhebung in allen EU-Mitgliedstaaten sowie die zweite Runde der EU-weiten Erhebung EU-MIDIS II zu Erfahrungen mit Diskriminierung, Viktimisierung, Inklusion und Teilhabe von Minderheiten, Migranten und ihren Nachkommen. Darüber hinaus entwickelt die FRA in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission Grundrechtsindikatoren für die Integration von Migranten. Wie in den Schlussfolgerungen der Grundrechtekonferenz 2014 hervorgehoben, wird eine unabhängige Überwachung auf der Grundlage verlässlicher gemeinsamer Indikatoren benötigt, die sich an Grundrechtsstandards orientieren. Nur so können wirksame Strategien zur Integration von Migranten aufgestellt werden, insbesondere in den Bereichen der sozialen Inklusion und des sozialen Zusammenhalts, der Teilhabe und der aktiven Bürgerschaft.[59]

4.7 Bildung reformieren: Vielfalt in der Gesellschaft widerspiegeln

„Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union"

Prinzip 7

„Ein wichtiger Integrationsmechanismus sind häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern der Mitgliedstaaten. Diese können durch gemeinsame Foren, durch interkulturellen Dialog, durch Aufklärung über die Einwanderer und ihre Kultur sowie durch integrationsfreundliche Lebensbedingungen in den Städten gefördert werden."

Rat der Europäischen Union (2004), Mitteilung an die Presse, Brüssel, 19. November 2004, S. 18

Auf der Grundrechtekonferenz der FRA 2014 wurde die elementare Bedeutung der politischen Bildung betont. Auch das Mainstreaming der Integration von Migranten durch Bildung sei notwendig, damit junge Menschen lernen, wie sich das Leben in einer Gesellschaft mit Menschen aus unterschiedlichen Kulturen und Religionen gestaltet. Die Mitgliedstaaten wurden dazu aufgefordert, die Vielfalt der Gesellschaft in ihren Bildungssystemen und Lehrplänen stärker zu berücksichtigen.

Integrative pluralistische Gesellschaften entstehen, wachsen und gedeihen durch Bildung. Die EU-Mitgliedstaaten können eine solche Entwicklung fördern, indem sie innerhalb und außerhalb des Lehrplans Aktivitäten an Schulen vorsehen, mit denen Gleichheit, sozialer Zusammenhalt und aktive Bürgerschaft angeregt werden. Solcherlei Maßnahmen sind wichtig, um Kindern die Grundlage dafür zu geben, ihr Potenzial voll auszuschöpfen und gemeinsam in Vielfalt zu leben. Entscheidend dabei ist, dass Schulkinder über die verschiedenen Kulturen in der Gesellschaft lernen – auch über ethnische Minderheitengruppen mit Migrationshintergrund. Im Rahmen von Europa 2020, der Wachstumsstrategie der EU, die zu einem nachhaltigen und integrativen Wirtschaftssystem mit hohem Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie starkem sozialen Zusammenhalt führen soll,[60] bewirkt diese Vielfalt tatsächlich eine Umgestaltung europäischer Schulen. Die Reform des Bildungssystems zugunsten eines systemischen, inklusiven und gemeinschaftlichen Paradigmas kann für den Abbau von Rassismus und Intoleranz, die Unterstützung einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie die Anerkennung der Vielfalt als wichtiges Gut – und nicht als Problem oder Bedrohung – entscheidend sein.

Die FRA hat untersucht, wie die Mitgliedstaaten mit dieser Herausforderung umgehen. Die Daten zeigen insbesondere, dass die Bildungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze verfolgen, um Kindern verschiedene Kulturen näherzubringen, auch wenn die meisten entsprechende Elemente in die Lehrpläne aufnehmen. Gibt es an Schulen keine Programme, die explizit als „multikulturell" ausgewiesen werden, bedeutet das nicht zwingend, dass die Bildungssysteme diese Themen in den Lehrplänen nicht vorsehen. Je nach historischem Kontext und Bildungstradition werden diese Fragen unterschiedlich angegangen, und ein direkter Vergleich ist kaum möglich. Dennoch muss untersucht werden, wie die Bildungssysteme mit diesem Thema umgehen. Daher hat die FRA Daten darüber gesammelt, wie die verschiedenen Systeme ethnische und kulturelle Vielfalt sowie das Wissen über Migranten und ihre Nachkommen als zentrales Thema, Schulfach oder fächerübergreifenden Aspekt in die Lehrpläne integrieren. Die Ergebnisse der FRA zeigen, dass zehn Mitgliedstaaten Vielfalt und interkulturelle Bildung als Kernelemente in ihre Grundsätze und Ziele integriert haben: **Dänemark**, **Deutschland**, **Finnland**, **Kroatien**, **Lettland**, **Malta**, die **Niederlande**, **Österreich**, **Schweden** und **Spanien**.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten sind unterschiedliche Kulturen in der Gesellschaft Teil des Lehrplans auf Primar- und Sekundarebene. In **Dänemark**, **Deutschland**, **Lettland**, den **Niederlanden**, **Polen** und der **Tschechischen Republik** trifft dies sowohl auf die Primar- als auch auf die Sekundarschulbildung

zu. In **Irland**, **Litauen**, **Malta**, **Österreich**, **Slowenien** und dem **Vereinigten Königreich** hingegen fließt das Thema entweder in die Primar- oder in die Sekundarschulbildung ein.

Meistens vermitteln solche in den Lehrplan integrierten Programme Informationen, Wissen und Kompetenzen, mit denen Schüler für ein gemeinschaftliches Leben in modernen, ethnisch vielfältigen Gesellschaften gerüstet sind. In acht Mitgliedstaaten (**Belgien**, **Estland**, **Frankreich**, **Griechenland**, **Portugal**, der **Slowakei**, **Ungarn** und **Zypern**) sehen die nationalen Lehrpläne keine derartigen Elemente vor. In **Bulgarien**, **Italien** und **Rumänien** wird die Vielfalt im Rahmen außerschulischer Aktivitäten behandelt.

4.8 Migranten auf ihrem Weg zur Teilhabe stärken

Ein wichtiger Aspekt von Inklusionsstrategien ist, dass sie Migranten und ihre Nachkommen stärken und deren aktive Bürgerschaft und Teilhabe fördern. Im Rahmen der Grundrechtekonferenz 2014 wurde betont, dass der verbesserte Zugang von Migranten und insbesondere ihren Nachkommen zur Bürgerschaft von entscheidender Bedeutung ist. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten (**Belgien**, **Dänemark**, **Estland**, **Finnland**, **Irland**, **Litauen, Luxemburg**, die **Niederlande**, **Portugal**, **Schweden**, die **Slowakei**, **Slowenien**, **Spanien**, **Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**) hat Drittstaatsangehörigen aller oder ausgewählter

Vielversprechende Praktiken

Vielfalt der Gesellschaft in der Bildung widerspiegeln

In den **Niederlanden** lernen Grundschüler die wichtigsten Aspekte der Religionen kennen, die in der multikulturellen niederländischen Gesellschaft vertreten sind. Außerdem lernen sie den respektvollen Umgang mit unterschiedlichen Sichtweisen. Schüler der Sekundarstufe werden über Ähnlichkeiten, Unterschiede und Veränderungen von Kulturen und Glaubensrichtungen in den Niederlanden aufgeklärt und erfahren, wie sie ihre eigene Lebensweise mit der von anderen verbinden können. Außerdem lernen sie, wie wichtig es für die Gesellschaft ist, den Lebensformen und Sichtweisen anderer Menschen mit Respekt zu begegnen.

Nähere Informationen siehe: Niederlande, Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (2006), Kerndoelen Primair Onderwijs, *Den Haag; Onderbouw-VO (2006),* Karakteristieken en Kerndoelen voor de Onderbouw, *Zwolle, Onderbouw-VO*

In der **Tschechischen Republik** beinhaltet das Bildungsrahmenprogramm eine multikulturelle Komponente, die sich über mehrere Fächer des Lehrplans erstreckt. Dadurch werden Schüler mit der Vielfalt der Kulturen und ihren Traditionen und Werten vertraut gemacht. So werden sie sich ihrer eigenen kulturellen Identität, Traditionen und Werte besser bewusst. Angehörige der Mehrheit lernen die wesentlichen Merkmale anderer Nationalitäten kennen, die in ihrem Land leben, und sowohl die Mehrheitsbevölkerung als auch Minderheiten können auf diese Weise gemeinsame Bezugspunkte für gegenseitigen Respekt, gemeinsame Aktivitäten und Zusammenarbeit finden.

Nähere Informationen siehe: Jeřábek, J. and Tupý, J. (2007), Framework educational programme for basic education (with amendments as of 1. 9. 2007), *Prag, Forschungsinstitut für Bildung*

In **Finnland** gibt der nationale Lehrplan für Grundbildung vor, dass nationale Minderheiten und die Samen als indigenes Volk in der Grundbildung zu berücksichtigen sind. Des Weiteren wird der Lehrplan derzeit reformiert. Der neue Lehrplan soll im August 2016 verabschiedet werden und fördert die Fähigkeit von Schülern, als „Weltbürger" aufzuwachsen; seine Grundwerte sind von den Menschenrechten abgeleitet.

Nähere Informationen siehe: Finnland, nationale Bildungsbehörde (2004), Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, *Vammala; Global Education Network (2014),* Global Education Network commentaries on the basic education reform 2016, *Global Education Network*

In **Norddeutschland** wird der „Religionsunterricht für alle" bislang allein von der Evangelisch-Lutherischen Kirche verantwortet. Im Schuljahr 2014/15 läuft jedoch an zwei Schulen in Hamburg ein Pilotprojekt an: Evangelische und muslimische Lehrkräfte unterrichten dabei Religion im gemeinsamen Klassenverband – für Christen, Muslime und Schüler anderer Religionen.

Nähere Informationen siehe: Deutschland, Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland (2014), „Hamburg: Breite Zustimmung für übergreifenden Religionsunterricht", nordkirche.de, *24. Juni 2014; Hasse, E. (2014),* „Muslime lehren christliche Religion", Welt.de, *23. Juni 2014*

In **Irland** ist die Teilnahme an einem Kurs zu politischer und sozialer Bildung im Rahmen eines mittleren Schulabschlusses (*Junior Certificate*) verpflichtend. Der Kurs zu aktiver Bürgerschaft basiert auf Kenntnissen zu Menschenrechten und sozialer Verantwortung; dabei setzen sich die Schüler u. a. mit den Themen Gleichstellung der Geschlechter, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Interkulturalität, Minderheiten und Konfliktsituationen wie in Nordirland auseinander.

Nähere Informationen siehe: Irland, Department of Education and Skills (2014), Civic, Social and Political Education Syllabus, *Junior Certificate*

Nationalitäten das Recht verliehen, an Lokalwahlen teilzunehmen. Diesem Beispiel könnten andere folgen, denn die politische und soziale Einbindung von Migranten und ihren Nachkommen ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration. Besonders wichtig ist das für junge Menschen, die zwar Nachkommen von Migranten sind, jedoch in einem EU-Mitgliedstaat geboren und aufgewachsen sind. In diesem Kontext ließe sich das Übereinkommen des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben zu Rate ziehen.

Die FRA hat im Rahmen ihrer Datenerfassung verschiedene vielversprechende Praktiken in den EU-Mitgliedstaaten ermittelt, durch die Migranten auf ihrem Weg zur Integration bestärkt und ihre aktive Bürgerschaft und Teilhabe gefördert werden.

Schlussfolgerungen der FRA

- Im Jahr 2013 hat die Anzahl der Flüchtlinge, Asylbewerber und Binnenvertriebenen zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg weltweit 50 Millionen überschritten; dies geht aus Zahlen hervor, die 2014 vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) veröffentlicht wurden. Dies hat dazu geführt, dass mehr Menschen, die internationalen Schutz benötigen, versucht haben, in Europa Sicherheit zu finden. Die Möglichkeiten zur legalen Einreise in die EU sind begrenzt: Daher stranden viele in Flüchtlingslagern in Nachbarländern der EU, wo sie Sicherheitsrisiken und anderen Gefahren ausgesetzt sind, oder sie versuchen, die EU mithilfe von Schleusern zu erreichen. Diese Situation geht mit grundrechtlichen und sicherheitstechnischen Bedenken einher, mit denen sich die EU und die Mitgliedstaaten befassen sollten.

Ein im Februar 2015 veröffentlichter „FRA Fokus"[61] stellt eine Auswahl an Instrumenten vor, die zur Förderung legaler Einreisemöglichkeiten dienen können. Die Mitgliedstaaten sollten Menschen, die internationalen Schutz benötigen, mehr legale Möglichkeiten zur Einreise in die EU als ernstzunehmende Alternative zu einer gefährlichen irregulären Einreise

Vielversprechende Praktiken

Migrantinnen mit abgeschlossener Ausbildung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt mittels Mentoring unterstützen

Das Mentoring-Netz Womento für Frauen bestärkt Zuwanderinnen, verschiedene Möglichkeiten auf dem **finnischen** Arbeitsmarkt zu erkunden. Die für die Koordinierung zuständige NRO (*Väestöliitto*, der finnische Familienverband) bringt auf freiwilliger Basis interessierte Migrantinnen und finnische Berufstätige zusammen, deren Ausbildungen, Berufe, Zukunftspläne und Fachgebiete zueinander passen. Jedes Mentoring-Paar trifft sich über einen Zeitraum von acht bis zehn Monaten etwa einmal monatlich, um Gespräche zu führen und Informationen über den finnischen Arbeitsmarkt auszutauschen. Außerdem nehmen sie an drei Gruppentreffen teil, die zuerst dem Kennenlernen dienen und bei denen sie anschließend von der Unterstützung der übrigen Teilnehmerinnen profitieren, ihre Ziele festlegen und schließlich ihre Erfahrungen bewerten und die Aussichten für die Zukunft besprechen können. Über die gesamte Dauer hinweg sind die Teilnehmerinnen aufgefordert, Finnisch zu sprechen, um ihre Sprachkenntnisse insbesondere im beruflichen Kontext zu verbessern. Die Auswirkungen und die Wirksamkeit des Projekts sind leicht messbar, und die aktive Einbeziehung der Beteiligten dient als Ansporn, sich für die Teilnahme an dem Projekt zu melden.

Finnland, Väestöliitto, Womento: naisten mentoriverkosto

Junge Migranten zur aktiven Bürgerschaft und Teilhabe ermutigen

Die interkulturelle Gemeindeschule La Merced in **Spanien** fördert die lokale Integration und das Zugehörigkeitsgefühl junger Migranten. Konkret schafft sie Raum für interkulturelle Beziehungen, schult Gruppen junger Menschen unterschiedlicher Kulturen bezüglich einer kritischen Bürgerschaft und stärkt das kollektive Verantwortungsbewusstsein. Die Schule, die über den Europäischen Integrationsfonds und das spanische Arbeitsministerium finanziert wird, unterstützt außerdem ehrenamtliche Tätigkeiten von Jugendlichen und andere Möglichkeiten, über die junge Menschen Solidarität untereinander erfahren können. Mit dem Projekt sollen Räume geschaffen werden, in denen junge Menschen als Motor für soziale Veränderungen fungieren und durch aktive Bürgerschaft auf soziale Bedürfnisse eingehen und das interkulturelle Zusammenleben verbessern können. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die multikulturelle Gesellschaft schrittweise in eine interkulturelle zu verändern und Stereotype abzubauen. In den ersten vier Projektjahren beteiligten sich 32 Gruppen mit jeweils zehn jungen Menschen unterschiedlicher Herkunft. Indirekt profitierten 1 600 Menschen von diesem Projekt, und es wurden 24 soziale Initiativen mit Auswirkungen auf lokaler Ebene durchgeführt.

Spanien, Escuela Comunitaria Intercultural La Merced (Fundación La Merced Migraciones, Madrid) (2013), La participación de los jóvenes migrantes como mediadores contra la exclusion; *nähere Informationen siehe: www.buenaspracticascomunitarias.org/buenas-practicas/41-escuela-comunitaria-intercultural-la-merced-fundacion-la-merced-migraciones-madrid.html*

bieten. Die Europäische Kommission sollte dies durch Vorschläge zu gemeinsamen Ansätzen unterstützen und die Mitgliedstaaten darin bestärken, zu handeln und vielversprechende Praktiken auszutauschen. Außerdem sollte sie sicherstellen, dass den Mitgliedstaaten zu diesem Zweck ausreichend Mittel aus Solidaritätsfonds zur Verfügung stehen.

- Im März 2014 verabschiedete die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Rückkehrpolitik der EU. Die Kommission stellte positive Entwicklungen bei den nationalen Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Grundrechte fest – z. B. sehen diese teilweise die Aufhebung der Haft vor, wenn keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung besteht. Es wurde jedoch auch auf Schwachstellen hingewiesen. Zur Förderung einheitlicher Vorgehensweisen unter Achtung der Grundrechte kündigte die Kommission an, 2015 ein Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung zu erstellen. Es wird Themen wie Festnahmepraktiken, Alternativen zum Freiheitsentzug und Garantien in Bezug auf die Inhaftnahme von Personen in Rückführungsverfahren abdecken. Darüber hinaus wird sich das Handbuch der Hilfestellung des EuGH bedienen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen fortsetzen, die in den EU-Rückführungsvorschriften enthaltenen grundrechtlichen Garantien umzusetzen, und dabei die jetzigen und künftigen Leitlinien und Instrumente der UN-Vertragsorgane, des Europarates und der Einrichtungen und Agenturen der EU in vollem Umfang nutzen. Die EU-Fonds für den Bereich Migration und Inneres sollten zu diesem Zweck proaktiv genutzt werden.

- 2014 wurden zwei neue Finanzierungsmechanismen eingerichtet, um die Anwendung von EU-Recht im Bereich Migration im Zeitraum 2014–2020 zu fördern: der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und der Fonds für die innere Sicherheit (ISF). Mit dem AMIF werden Maßnahmen in den Bereichen Asyl, legale Migration sowie Integration und Rückkehr unterstützt, während der ISF zwei gesonderte Instrumente vorsieht: eines zur Unterstützung von Maßnahmen bei Grenz- und Visumsangelegenheiten und eines für Aktivitäten im Zusammenhang mit polizeilicher Zusammenarbeit, der Vermeidung und Bekämpfung von Kriminalität und Krisenmanagement.

Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass alle über die EU-Fonds getragenen Maßnahmen mit der EU-Charta der Grundrechte vereinbar sind. Sie sind aufgefordert, mithilfe dieser Fonds neue Wege zur Umsetzung der grundrechtlichen Garantien aus dem EU-Besitzstand zu beschreiten.

- Die neue Europäische Kommission hat Migration als eine ihrer zehn Prioritäten aufgeführt und sich dazu verpflichtet, eine neue europäische Strategie zur regulären Migration aufzustellen. Die Europäische Kommission wies außerdem darauf hin, dass die Arbeitsmigration von qualifizierten Personen in die EU gefördert werden muss, und hat eine Überarbeitung der *Blue-Card*-Richtlinie angekündigt.

Gemäß den Schlussfolgerungen der Grundrechtekonferenz der FRA, die im November 2014 stattfand, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten eine umfassende und nachhaltige Migrationspolitik ausarbeiten und sich bemühen, den öffentlichen Diskurs über Migration dahingehend zu ändern, dass die Vorteile für wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum in den Vordergrund gestellt werden. Zuwanderungsregelungen sollten auch berücksichtigen, dass Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, mit ihren Talenten und Fähigkeiten einen Beitrag für die Gesellschaft leisten können.

- Daten aus dem Jahr 2014 zeigen, dass die Gesellschaften der EU bei der Integration von Migranten und ihren Nachkommen weiterhin Herausforderungen gegenüberstehen. Integrationsstrategien sind in der Regel auf die Beschäftigung und den Spracherwerb ausgerichtet, berücksichtigen aber selten übergeordnete Aspekte wie soziale Inklusion, gemeinschaftlichen Zusammenhalt, Achtung der Menschenrechte oder politische Teilhabe. Die Anschläge in Paris im Januar 2015 haben gezeigt, wie wichtig ein solcher Ansatz ist und welche Relevanz die Strategien zur sozialen Inklusion haben, die sich an die Gesamtbevölkerung (Migranten, ihre Nachkommen und einheimische Staatsbürger) richten. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen über Strategien und Maßnahmen zur sozialen Inklusion, deren Zielgruppe nicht nur Migranten sind, sondern auch die Gesamtbevölkerung; nennenswert sind hierbei Schulungen für die öffentliche Verwaltung und Medienkampagnen.

Die Mitgliedstaaten müssen die Herausforderungen der sozialen Inklusion von Migranten und ihren Nachkommen wirksamer angehen und Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Vorurteile bekämpfen. Bereits laufende Schulungsprogramme – darunter solche, die sich an die Gesamtbevölkerung richten – sollten systematisch überwacht werden, um die Auswirkungen in der Praxis zu bewerten. Bemühungen zur Förderung der sozialen Inklusion als Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller – Migranten, deren Nachkommen und der Gesamtbevölkerung –, der auf den allgemeinen Menschenrechten gründet, sollten weiter unterstützt werden.

- Von der FRA erhobene Daten zeigen, dass zehn Mitgliedstaaten Vielfalt und interkulturelle Bildung als Kernelemente in ihre Grundsätze und Ziele integriert haben. In den meisten EU-Mitgliedstaaten sind unterschiedliche Kulturen in der Gesellschaft Teil des Lehrplans auf Primar- und Sekundarebene. In acht Mitgliedstaaten verfügen die nationalen Lehrpläne jedoch nicht über derartige Elemente, und drei Mitgliedstaaten behandeln die Vielfalt im Rahmen außerschulischer Aktivitäten. Die aktive politische und soziale Teilhabe von Migranten ist für eine erfolgreiche Integration ebenfalls grundlegend. Besonders wichtig ist das für Frauen und junge Menschen, die Nachkommen von Migranten sind. Bildungsmodule zur Vielfalt in der Gesellschaft sind in den meisten Mitgliedstaaten in die Lehrpläne integriert. Daran lassen sich die Anstrengungen erkennen, integrative, partizipatorische und durch sozialen Zusammenhalt geprägte Gesellschaften mit gleichen Chancen für alle zu fördern.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Achtung der Vielfalt und der allgemeinen Menschenrechte über die Bildungssysteme gefördert wird. Bildungsmodule zur Vielfalt, wie es sie bereits in vielen Mitgliedstaaten gibt, sollten in der gesamten EU als Kernelemente der Bildungssysteme eingeführt werden.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Seitenzahl
AT	108, 109, 110
BE	101, 108, 110
BG	92, 96, 98, 101, 108, 110
CY	101, 108, 110
CZ	105, 109, 110
DE	93, 95, 101, 104, 105, 108, 109
DK	108, 109, 110
EE	105, 108, 110
EL	92, 98, 99, 101, 104, 108, 110
ES	96, 97, 98, 105, 106, 108, 109, 110, 111
FI	101, 108, 109, 110, 111
FR	92, 101, 105, 106, 108, 110
HR	101, 108, 109
HU	96, 108, 110
IE	101, 108, 110
IT	92, 96, 99, 101, 108, 110
LT	108, 110
LU	110
LV	101, 105, 108, 109
MT	108, 109, 110
NL	92, 101, 108, 109, 110
PL	97, 101, 108, 109
PT	101, 108, 110
RO	101, 108, 110
SE	95, 101, 105, 108, 109, 110
SI	101, 108, 110
SK	101, 110
UK	108, 110

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

2 Antonio Gutierres, Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Konferenz zur syrischen Flüchtlingslage – Stabilität in der Region stärken, Berlin, 28. Oktober 2014.

3 Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) (2014), *UNHCR global trends* 2013: War›s human *cost*, 20. Juni 2014.

4 Eurostat, migr_asyappctzm, Daten extrahiert am 8. April 2015.

5 *Ebenda*.

6 Vgl. European Migration Network (EMN) (2014), *Ad-hoc query on EURODAC fingerprinting*, 22. September 2014; Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (2014), *Best Practices for upholding the Obligation in the Eurodac Regulation to take fingerprints*, Sitzungsdokument für die Delegationen, DS 1491/14, 30. Oktober 2014.

7 Vgl. FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).

8 Brian, T. und Laczko, F. (Hrsg.), Internationale Organisation für Migration (IOM) (2014), *Fatal journeys: Tracking lives lost during migration*, enthält Schätzwerte bis zum September 2014. Einen Überblick über die geschätzte Anzahl an Todesfällen in den Vorjahren enthält FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 29–31.

9 Kommissar Avramopoulos, Debatte bei der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments am 25. November 2014.

10 Europarat, Menschenrechtskommissar, Nils Muižnieks, Besuch in Spanien, Januar 2015.

11 Europäische Kommission (2014), *Sechster Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums 1. Mai – 31. Oktober 2014*, COM(2014) 711 final, Brüssel, 27. November 2014, S. 6.

12 Alle Rechtsinstrumente und die Rechtsprechung der EU sind im Internet abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu.

13 EGMR, Rechtssache *Sharifi und andere gegen Italien und Griechenland* [Große Kammer], Nr. 16643/09, 21. Oktober 2014.

14 EGMR, Rechtssache *Tarakhel gegen die Schweiz*, Nr. 29217/12, 4. November 2014.

15 Europäische Kommission (2013), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, COM(2013) 095 final, 28. Februar 2013; Europäische Kommission (2013), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Registrierungsprogramm für Reisende*, COM(2013) 097 final, 28. Februar **2013**.

16 EU-Ratspräsidentschaft, Note No. 5828/14 on approach for the way forward on the Smart Borders Package, 4. Februar 2014.

17 Europäische Kommission (2014), *Technical Study on Smart Borders – Cost Analysis, Final Report*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

18 Europäische Kommission (2014), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Rückkehrpolitik der EU*, COM(2014) 199 final, 28. März 2014.

19 Eurostat (migr_eiord; migr_eirtn), Daten extrahiert am 20. Januar 2014.

20 Kroatien (2014), *Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o postupanju prema strancima*, Amtsblatt, Nr. 126/2014.

21 Finnland, *Ulkomaalaislaki/utlänningslag*, Gesetz Nr. 301/2004, Abschnitt 152 (b).

22 Frankreich, *Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, Art. 1.

23 Griechenland, Gemeinsamer Ministerialbeschluss 4000/4/57--ια'/2014, Ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας συστήματος εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών, ΚΥΑ 4000/4/57-ια'/2014 (ΦΕΚ Β' 2870/24.10.2014).

24 Italien, Gesetz 10/2014 vom 21. Februar 2014, Art. 7.

25 Die *Commissie Integraal Toezicht Terugkeer* (CITT) übertrug ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Überwachung von Rückführungen an das *Inspectie Veiligheid en Justitie*. Rückführungen sind gesetzlich geregelt in der *Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 13 december 2013, houdende de regeling van het toezicht op de terugkeer van vreemdelingen (Regeling toezicht terugkeer vreemdelingen)*, *Staatscourant*, Nr. 35638, 23. Dezember 2013.

26 Polen, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (2014), *Monitoring powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia.*

27 Portugal, Decision of the Ministry of Internal Administration No. 11102/2014 *(Despacho do Ministério da Administração Interna n.º 11102/2014*), Amtsblatt, 2. Serie, Nr. 168, 2. September 2014.

28 Rumänien, *Ordonanța Guvernului nr. 25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României*, Amtsblatt Nr. 640, 30. August 2014, Art. 98.

29 Slowenien, *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, ZTuj-2*, Amtsblatt Nr. 14/26 und 90/14, Art. 69, Absätze 5–7.

30 Slowakei, Gesetz Nr. 495/2013, Abschnitt 84 zu Absatz 9 hinzugefügt.

31 Frankreich, *Loi* n° 2014-528, siehe Endnote 22.

32 Europäische Kommission (2014), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Rückkehrpolitik der EU*, COM(2014) 199 final, 28. März 2014, S. 6, Fußnote 14.

33 EuGH, Rechtssache C-249/13, *Khaled Boudjlida gegen Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11. Dezember 2014.

34 EuGH, Rechtssache C-166/13, *Sophie Mukarubega gegen Préfet de police und Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5. November 2014.

35 EuGH, Rechtssache C-474/13, *Thi Ly Pham gegen Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, 17. Juli 2014.

36 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-473/13 und C-514/13, *Adala Bero gegen Regierungspräsidium Kassel (C-473/13) und Ettayebi Bouzalmate gegen Kreisverwaltung Kleve*, 17. Juli 2014.

37 EuGH, Rechtssache C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5. Juni 2014.

38 EuGH, Rechtssache C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve gegen Moussa Abdida*, 18. Dezember 2014.

39 FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

40 FRA (2014), *Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

41 Vereinte Nationen (UN), Menschenrechtsausschuss (2014), *Allgemeine Bemerkung Nr. 35: Article 9*, Liberty *and security of person*, CCPR/C/GC/35, 30. Oktober 2014; vgl. insbesondere Abschnitt 18.

42 Inter-American Court of Human Rights (2014), *Advisory opinion OC-21/14, ‚Rights and guarantees of children in the context of migration and/or in need of international protection'*, 19 August 2014.

43 Europarat, Parlamentarische Versammlung (PACE) (2014), *Resolution 2020 (2014): The alternatives to immigration detention of children*, 3. Oktober 2014.

44 Europäische Kommission (2014), *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*, SWD (2014) 318 final, 17. Oktober 2014; Europäische Kommission (2014), *Mitteilung über die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG 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*, COM(2014) 635 final, 17. Oktober 2014.

45 Europäischer Rechnungshof (2014), *Sonderbericht Nr. 15/2014 „Der Außengrenzenfonds trug zu mehr finanzieller Solidarität bei, allerdings muss die Ergebnismessung verbessert und zusätzlicher EU-Mehrwert geschaffen werden"*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 33.

46 Weitere Informationen: Europäische Kommission (2014), „Politische Leitlinien von Präsident Juncker", im Juli 2014 im Europäischen Parlament vorgestellt, und Europäische Kommission (2014), „Schriftlicher Auftrag von Präsident Juncker an Dimitris Avramopoulos".

47 Europäische Kommission (2014), Exchange of Views between Commissioner Dimitris Avramopoulos and MEPs at the LIBE Committee in the European Parliament, 3. Dezember 2014.

48 Europäischer Rat (2014), *Schlussfolgerungen vom 26./27. Juni 2014*, EUCO 79/14, Brüssel.

49 *BBC News* (2014), „Germany's Gauck urges welcome for refugees in Christmas speech".

50 *Deutsche Welle* (2014), „German Chancellor New Year's Eve Address".

51 *France 24* (2014), „Hollande hails benefits of immigration in swipe at Sarkozy".

52 Decker, O., Kiess, J. und Brähler, E., Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung (2014), *Die stabilisierte Mitte: Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014*, Die „Mitte-Studien" der Universität Leipzig, Leipzig, Universität Leipzig, S. 59.

53 Frankreich, Commission nationale consultative des droits de l'homme, CNCDH (2013), *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie : Année 2013*, Paris, La documentation française, S. 30–36.

54 Sandberg, L. und Demker, M. (2014), „Starkare oro för främlingsfientlighet än för invandring", in: Bergström, A. und Oscarsson, H. (Hrsg.), *Mittfåra & marginal*, SOM-institutet, Göteborgs universitet, Göteborg.

55 Tschechische Republik, Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM) (2014), „Názory občanů na přínos cizinců pro ČR: Březen 2014", Pressemitteilung, 16. April 2014, S. 1.

56 Estland, Siseministeerium und Saar Poll OÜ (2014), *Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes*, Tallinn, Saar Poll.

57 Spanien, Centro de Investigaciones Sociológicas (2013), *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España [Informe 2013]*. Diese Erhebung wurde seit 2007 jährlich durchgeführt und untersucht die Wahrnehmung der Zuwanderung in der spanischen Gesellschaft. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung war nur der Bericht von 2013 online abrufbar. Das *Secretaría General de Inmigración y Emigración* und das *Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*, Oberaxe geben die Erhebung in Auftrag, die vom *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) durchgeführt wird.

58 Rat der Europäischen Union (2014), *Allgemeine Schlussfolgerungen des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten*, Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Luxemburg, 5./6. Juni 2014.

59 FRA (2014), *Grundrechte und Migration in die EU: Schlussfolgerungen der Konferenz*, Konferenz über Grundrechte 2014, Wien.

60 Europäische Kommission (2015), *Europa 2020*.

61 FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Focus Paper, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

5 Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz .. 119

5.1 Massenüberwachung löst weiterhin weltweite Beunruhigung aus 119

5.1.1 Vereinte Nationen 119

5.1.2 Institutionen der Europäischen Union 121

5.1.3 EU-Mitgliedstaaten 121

5.1.4 Die Rolle der Datenschutzbehörden 123

5.2 Entwicklung einer ausgereifteren Datenschutzregelung 126

5.2.1 Reformpaket für den Datenschutz wartet weiter auf Verabschiedung 126

5.2.2 Auslegung des EuGH stärkt EU-Datenschutzregelung 126

5.2.3 Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten auf die Aufhebung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2006 127

5.2.4 Fluggastdatensätze im Rahmen der EU-Agenda für innere Sicherheit 131

Schlussfolgerungen der FRA 132

UN und Europarat

Januar

Februar

März

9. April – Die Parlamentarische Versammlung des Europarates verabschiedet die Resolution 1986 (2014) zur Verbesserung des Schutzes von Benutzern und der Sicherheit im Cyberspace sowie die Resolution 1987 (2014) zum Recht auf Zugang zum Internet

16. April – Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedet eine Empfehlung über einen Leitfaden zu Menschenrechten für Internetnutzer, der den Nutzern ein besseres Verständnis ihrer Menschenrechte online vermittelt und ihre Möglichkeiten erläutert, wenn diese Rechte verletzt werden

April

2. Mai – Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedet eine Empfehlung, in der es die Mitgliedstaaten dringend dazu auffordert, Whistleblower und Journalisten zu schützen

Mai

26. Juni – Der UN-Menschenrechtsrat verabschiedet eine Resolution über die Förderung, den Schutz und den Genuss der Menschenrechte im Internet

30. Juni – Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte legt der UN-Generalversammlung einen Bericht über das Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter vor

Juni

Juli

August

18. September – In der Rechtssache *Brunet gegen Frankreich* (Nr. 13327/04) urteilt der EGMR, dass das Speichern von Daten in einer Datenbank zu Straftaten nach der Einstellung des Strafverfahrens ohne eine tatsächliche Möglichkeit zur Löschung das in der EMRK verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) verletzt

23. September – Der UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus legt der UN-Generalversammlung einen Bericht über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus vor

24. September – Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet die Resolution 2178 (2014), die sich mit Maßnahmen gegen Bewegungen und die Anwerbung von ausländischen Kämpfern befasst und insbesondere die Mitgliedstaaten zum Austausch von Reisedaten auffordert

September

Oktober

November

18. Dezember – Die UN-Generalversammlung nimmt die Resolution 69/166 über das Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter an

Dezember

EU

Januar

12. Februar – Die Europäische Kommission veröffentlicht ihre Mitteilung *Internet-Politik und Internet-Governance: Europas Rolle bei der Mitgestaltung der Zukunft der Internet-Governance*

20. Februar – Der Europäische Datenschutzbeauftragte nimmt eine Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission *Wiederherstellung des Vertrauens beim Datenaustausch zwischen der EU und den USA* und zur Mitteilung der Kommission *Über die Funktionsweise der Safe-Harbour-Regelung aus Sicht der EU-Bürger und der in der EU niedergelassenen Unternehmen an*

Februar

12. März – Das Europäische Parlament verabschiedet eine Entschließung zu dem Überwachungsprogramm der Nationalen Sicherheitsagentur der Vereinigten Staaten, den Überwachungsbehörden in mehreren Mitgliedstaaten und den entsprechenden Auswirkungen auf die Grundrechte der EU-Bürger

12. März – Das Europäische Parlament billigt die Berichte der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, welche die Datenschutzreform befürworten

März

8. April – In der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd, Seitlinger u. a.* (Verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12) erklärt der EuGH die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten (2006/24/EG) für ungültig

8. April – In der Rechtssache *Europäische Kommission gegen Ungarn* (C-288/12) urteilt der EuGH, dass Ungarn gegen EU-Recht verstoßen hat, indem es die Amtszeit des ungarischen Datenschutzbeauftragten vorzeitig beendet hat

10. April – Die Artikel-29-Datenschutzgruppe nimmt eine Stellungnahme zur Überwachung der elektronischen Kommunikation zu nachrichtendienstlichen und nationalen Sicherheitszwecken an

April

12. Mai – Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedet eine Empfehlung, in der es die Mitgliedstaaten dringend dazu auffordert, Whistleblower und Journalisten zu schützen 12. Mai – Der Rat der Europäischen Union verabschiedet Leitlinien zum Recht auf freie Meinungsäußerung online und offline

13. Mai – In der Rechtssache *Google Spain SL, Google Inc. gegen Agencia Española de Protección de Datos* (C-131/12) erklärt der EuGH, dass ein Suchmaschinenbetreiber für die von ihm durchgeführte Verarbeitung personenbezogener Daten, die auf den Internetseiten Dritter angezeigt werden, verantwortlich ist

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

25. November – Das Europäische Parlament beschließt, ein Gutachten des EuGH zum Abkommen zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) einzuholen

26. November – Die Artikel-29-Datenschutzgruppe verabschiedet Leitlinien zur Umsetzung des EuGH-Urteils in der Rechtssache *Google Spain SL, Google Inc. gegen Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) und Mario Costeja González* (C-131/121)

November

5. Dezember – Die Artikel-29-Datenschutzgruppe nimmt ein Arbeitsdokument zur Überwachung der elektronischen Kommunikation zu nachrichtendienstlichen und nationalen Sicherheitszwecken an

Dezember

5 Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz

Die Sorge um die innere Sicherheit der EU, auch hinsichtlich der Bedrohung durch Terroranschläge, hat die Datenschutzdebatte beeinflusst, während Massenüberwachung und undurchsichtiges staatliches Handeln weiterhin ausführlich diskutiert wurden. Beispielhaft für diese Schwerpunktverlagerung sind erneute Forderungen nach einer EU-Richtlinie zu Fluggastdatensätzen (PNR) sowie die Diskussion darüber, ob Daten in erheblichem Umfang zu allen Fluggästen gesammelt und gespeichert werden sollten. Gleichzeitig wurde der Privatsphäre weiterhin höchste Priorität beigemessen; der Gerichtshof der Europäischen Union erklärte die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten für ungültig und klärte in der Rechtssache Google wichtige Aspekte des EU-Datenschutzrechts.

5.1 Massenüberwachung löst weiterhin weltweite Beunruhigung aus

„Die bittere Wahrheit ist, dass der Einsatz von Massenüberwachungstechnologie das Recht auf die Privatsphäre der Kommunikation im Internet effektiv ausräumt."

Vereinte Nationen (UN), Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus (2014), Vierter der Generalversammlung vorgelegter Jahresbericht, *A/69/397, 23. September 2014*

Nach den Enthüllungen im Jahr 2013 über die weltweite Überwachung von Telekommunikation und Datenströmen in bisher unvorstellbarem Ausmaß durch die Nachrichtendienste der Vereinigten Staaten und des **Vereinigten Königreichs**[1] waren die Erwartungen hoch, dass das Jahr 2014 ein besseres Verständnis der tatsächlichen Massenüberwachungspraktiken sowie eine stärkere Einhaltung der Grundrechte seitens aller Beteiligten bringen würde.

Im April 2014 führte der Ausschuss für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) eine Anhörung durch, bei der Edward Snowden per Videoschaltung aussagte. Die Anhörung fand im Zusammenhang mit einem Bericht über Massenüberwachung statt, den die Parlamentarische Versammlung des Europarates 2015 verabschieden wird. Der Menschenrechtskommissar des Europarates wiederholte Ende 2014 seine Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit im Internet und sprach verschiedene Empfehlungen aus, u. a. zur gleichwertigen Anwendung von Menschenrechten online und offline, zum Datenschutz, zu Cyberkriminalität und zu nationalen Sicherheitsaktivitäten.[2]

5.1.1 Vereinte Nationen

Von allen internationalen Organisationen äußerten sich die Vereinten Nationen (UN) am deutlichsten. Ihre offenen Verurteilungen waren vor allem deshalb besonders auffällig, weil sich die regionalen Organisationen weitgehend zurückhielten.

Die UN bezog klar Stellung und erklärte, dass Massenüberwachungen eine Verletzung des Rechts auf Privatsphäre, auf freie Meinungsäußerung und auf Versammlungsfreiheit darstellen. Eine Massenüberwachung ist ihrer Ansicht nach ohne angemessene Begründung, ohne einen Schutz der Betroffenen und ohne ordnungsgemäße Aufsicht der Ausführenden nicht entschuldbar. Diese Aussage

Tabelle 5.1: Wichtige UN-Dokumente im Zusammenhang mit Privatsphäre und Massenüberwachung aus dem Jahr 2014

Gremium	Titel	Datum
Menschenrechtsausschuss	*Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America,* Abschließende Bemerkungen, Dok. CCPR/C/USA/CO/4	23. April 2014
Menschenrechtsrat	*The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet,* Resolution, Dok. A/HRC/26/L.24	20. Juni 2014
Hoher Kommissar für Menschenrechte	*The right to privacy in the digital age,* Bericht, Dok. A/HRC/27/37	30. Juni 2014
Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus	*Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* (Vierter Jahresbericht), Dok. A/69/397	23. September 2014
Generalversammlung	*The right to privacy in the digital age,* Resolution, Dok. A/RES/69/166	18. Dezember 2014

Quelle: FRA, 2015

ist in verschiedenen Dokumenten enthalten, die in Tabelle 5.1 aufgeführt werden.

Die UN-Generalversammlung äußerte ihre Bedenken in einer zweiten Resolution über das Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter,[3] die von 65 der 193 UN-Mitgliedstaaten unterstützt wurde – das sind zehn mehr als 2013. Die zunehmende Unterstützung deutet darauf hin, dass das Bewusstsein für dieses Thema seit dem Vorjahr weltweit gestiegen ist. Die Mitglieder der Allianz zur Zusammenarbeit der Nachrichtendienste zwischen Australien, Kanada, Neuseeland, dem **Vereinigten Königreich** und den Vereinigten Staaten[4] zählten nicht zu den Unterstützern.

Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte warnte davor, dass sich „die Massenüberwachung zu einer gefährlichen Gewohnheit statt einer Maßnahme in Ausnahmefällen entwickelt", und forderte einen besseren Schutz der Menschenrechte, die in grundlegenden internationalen Verträgen verankert sind. Zu diesen Rechten zählen Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR, von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert), die beide den Schutz des Privatlebens garantieren, sowie regionale und nationale Gesetze.[5]

Der Menschenrechtsausschuss führte in seinen Forderungen an die Vereinigten Staaten außerdem den Grundsatz der Extraterritorialität an und verlangte unter anderem, dass die Vereinigten Staaten ihren Verpflichtungen gemäß des ICCPR auch dann nachkommen sollten, wenn Nachrichtensignale im Ausland erfasst werden.[6] Kritiker[7] des Grundsatzes wiesen die Forderung zurück und argumentierten, dass Staaten, die eine extraterritoriale Überwachung vornehmen, nur dazu verpflichtet seien, ihre eigenen Bürger zu schützen.[8] Befürworter hingegen sind der Ansicht, dass der ICCPR ein extraterritoriales Recht auf Privatsphäre begründe, dessen Gültigkeit nicht durch physische Grenzen eingeschränkt sei. Darüber hinaus verletze eine Missachtung dieses Grundsatzes das Recht auf Nichtdiskriminierung. Der Sonderberichterstatter äußerte sich dazu wie folgt: Wenn Staaten ihre Regulierungsaufsicht über Telekommunikations- oder Internetdienstanbieter, die Daten physisch kontrollieren, auch dann ausüben, wenn sich die Anbieter im Ausland befinden, so greife auch der Grundsatz der örtlichen Zuständigkeit.[9]

Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte befand, dass derzeit wenig Transparenz herrsche und die aktuelle unzureichende Aufsicht eine Vernachlässigung der Rechenschaftspflicht bei willkürlichen oder unrechtmäßigen Eingriffen in die Privatsphäre begünstige. Der Hohe Kommissar erklärte weiter, dass das bloße Vorhandensein eines Massenüberwachungsprogramms einen Eingriff in die Privatsphäre darstelle.[10] Diese Auffassung teilten auch verschiedene UN-Gremien, die Kombinationen aus verschiedenen Formen einer strikten, unabhängigen und wirksamen Aufsicht (d. h. durch die Beteiligung von Gremien der Exekutive, Legislative und Judikative sowie von Sachverständigengremien) als praktikable Lösungen befürworteten. Sie forderten die Staaten auch dringend auf, Behörden einzurichten, die in der Lage sind, den Opfern von Rechtsverletzungen verbindliche Abhilfemaßnahmen zu bieten.

Auch wurde wiederholt betont, dass Staaten, die Massenüberwachung betreiben, die Wirksamkeit ihrer

Programme nachweisen sollten. Dem Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus zufolge haben die Staaten, die eine Massenüberwachung vornehmen, bislang keine ausführliche und faktengestützte öffentliche Begründung für deren Notwendigkeit vorgebracht, und praktisch kein Staat habe nationale Rechtsvorschriften verabschiedet, in denen ihr Einsatz ausdrücklich gebilligt wird.[11] Der Sonderberichterstatter befand daher, dass der Terrorismus zwar mitunter den Einsatz von Massenüberwachung rechtfertige, der systematische Eingriff durch Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden jedoch mit Artikel 17 ICCPR und anderen internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sein müsse. Da diese auch die Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit einschließen, sieht der Sonderberichterstatter die Massenüberwachung durch Staaten als Verletzung der Menschenrechte an. Er erklärt nicht nur, dass die ständige und wahllose Sammlung von allen Kommunikations- oder Metadaten durch Staaten mit den bestehenden Konzepten der Privatsphäre unvereinbar sei, seine Ausführungen machen auch deutlich, dass in das Recht auf Achtung des Privatlebens nur in Ausnahme- und Einzelfällen eingegriffen werden dürfe.

Zum besseren Schutz der Privatsphäre forderte der Menschenrechtsrat die Staaten dringend auf, alle Sicherheitsbedenken zu beseitigen, die einen potenziellen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens darstellen.[12] Des Weiteren wurde den Staaten empfohlen, sicherzustellen, dass ihre Praktiken nicht willkürlich oder unrechtmäßig sind, und zu diesem Zweck Rechtsvorschriften zu erlassen, die zugänglich, konkret und vorhersehbar sind. Dies gilt auch für Vereinbarungen über den Informationsaustausch. Da Systeme zur Vorratsdatenspeicherung die Zusammenarbeit mit Telekommunikations- und Internetanbietern beinhalten, wurde die Privatwirtschaft dringend dazu aufgerufen, keine Menschenrechtsverletzungen dadurch zu unterstützen, dass sie es verabsäumen, bei staatlichen Anträgen auf Datenzugang die Übereinstimmung mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens sicherzustellen.

5.1.2 Institutionen der Europäischen Union

Nach dem politischen Aufruhr infolge der Enthüllungen im Jahr 2013 über die Massenüberwachung durch die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich befasste sich der Rat der Europäischen Union 2014 nicht erneut mit dieser Angelegenheit.

Die Europäische Kommission verfolgte weiterhin Gespräche mit den US-amerikanischen Behörden, während sie die Entscheidung 2000/520/EG prüfte, die als *Safe-Harbor*-Entscheidung[13] bezeichnet wird und die Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten aus der EU an US-amerikanische Unternehmen schafft. Zeitgleich wurden die Verhandlungen über ein Datenschutzrahmenabkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten fortgesetzt.[14]

Das Europäische Parlament ergriff ebenfalls weiterführende Maßnahmen und nahm auf der Grundlage eines Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) eine Entschließung an.[15] In dieser wird verlautet, dass die Massenüberwachung durch öffentliche Behörden mit den Grundrechten, wie sie in der EU-Charta der Grundrechte (Charta) verankert sind, unvereinbar ist, und dass die Angelegenheit einer umfassenden Untersuchung bedarf. Außerdem wurden die nationalen Regierungen und Parlamente dringend aufgefordert, sich zu den Enthüllungen zu äußern.[16] Die Entschließung verlangt nach einer Reihe von Folgemaßnahmen, u. a. fordert sie die FRA auf, die Auswirkungen der Massenüberwachung auf den Schutz der Grundrechte von EU-Bürgern ausführlich zu untersuchen.[17] Darüber hinaus erinnerte das Europäische Parlament andere EU-Institutionen angesichts ihrer Untätigkeit daran, dass „es die Pflicht der europäischen Institutionen ist, sicherzustellen, dass EU-Recht vollständig zum Nutzen der europäischen Bürgerinnen und Bürger umgesetzt wird und dass die Rechtsgültigkeit der EU-Verträge nicht durch eine bagatellisierende Inkaufnahme der extraterritorialen Auswirkungen der Aktivitäten oder Normen von Drittländern beeinträchtigt wird". Das neu gewählte Europäische Parlament nahm nach Beginn der Legislaturperiode im Juli die Diskussion nicht offiziell wieder auf, die Arbeiten sollen jedoch 2015 fortgesetzt werden.

5.1.3 EU-Mitgliedstaaten

Auch 2014 gab es infolge der Snowden-Enthüllungen Reaktionen vonseiten der Mitgliedstaaten.[18] **Deutschland** und das **Vereinigte Königreich** beispielsweise führten parlamentarische Untersuchungen durch. Der Deutsche Bundestag richtete einen Untersuchungsausschuss ein, der laufend Informationen sammelt, um die Situation im Zusammenhang mit der Nationalen Sicherheitsagentur der Vereinigten Staaten (NSA) zu prüfen.[19] Auch bei den öffentlichen Untersuchungssitzungen des vom Vereinigten Königreich eingerichteten Ausschusses für Nachrichtendienste und Sicherheit im Rahmen der allgemeineren Untersuchungen zu Privatsphäre und Sicherheit sagten zahlreiche Zeugen aus – von Vertretern der Zivilgesellschaft bis hin zum Innen- und Außenminister, die für die Genehmigung von Überwachungen inner- und außerhalb des Vereinigten Königreichs zuständig sind.[20] Ende 2014 hatte der Ausschuss noch keine Ergebnisse veröffentlicht. Die **französische** Nationalversammlung hielt ebenfalls eine öffentliche Anhörung zu Überwachung und Privatsphäre ab, auf der die derzeitigen Aktivitäten der französischen Geheimdienste, der

Aufsichtsmechanismus, die Datenschutzmaßnahmen und die geplanten Reformen behandelt wurden.[21] Diese allgemeinen Überlegungen wurden durch einen Bericht des Staatsrates zum digitalen Zeitalter und zu den Grundrechten gestützt, der konkrete Rechtsreformen zur verstärkten Achtung der Grundrechte bei Überwachungstätigkeiten vorschlug.[22]

In anderen EU-Mitgliedstaaten äußerten auch außerparlamentarische Einrichtungen Bedenken. In **Estland** beispielsweise initiierte der Justizkanzler (der Bürgerbeauftragte) eine Gesetzesänderung, um seine Aufsichtsbefugnisse im Hinblick auf die Nachrichtendienste eindeutig zu klären.[23] Die Regierung wies seinen Antrag zurück und führte mehrere Gesetzesänderungen ein, mit denen die Aufsichtsbefugnisse des Kanzlers auf diesem Gebiet eingeschränkt wurden.[24] Das Parlament verabschiedete die Gesetzesänderungen im Dezember, erkannte dabei jedoch ausdrücklich an, dass der Justizkanzler dazu befugt ist, Beschwerden gegen die Nachrichtendienste zu untersuchen. Den Forderungen der Regierung zufolge ist er jedoch nicht dazu berechtigt, bestimmte Staatsgeheimnisse und vertrauliche ausländische Informationen einzusehen.[25] An diesem Beispiel lassen sich die Schwierigkeiten und Hindernisse bei der Organisation von Aufsichtsmechanismen ablesen, mit denen Nachrichtendienste innerhalb der EU kontrolliert werden sollen. In **Belgien** nahm der Ständige Kontrollausschuss für Nachrichten- und Sicherheitsdienste vier Untersuchungen im Zusammenhang mit den Snowden-Enthüllungen auf, von denen zwei im Jahr 2014 in der zuständigen Senatskommission erörtert wurden, während dies bei den anderen beiden noch aussteht.[26]

Die Einschränkung des Rechts auf Achtung des Privatlebens wird jedoch in einigen Ländern weiterhin mit nationalen Sicherheitsbedenken gerechtfertigt. Einige Länder, wie z. B. **Frankreich**, haben eine Aufstockung der personellen und technischen Ressourcen ihrer Nachrichtendienste gefordert, um für neue Herausforderungen gewappnet zu sein. Die Parlamentsdelegation zu Nachrichtendiensten bemühte sich, beide Seiten zu berücksichtigen, indem sie einen verstärkten Schutz persönlicher Freiheiten und eine bessere interne Kontrolle in den Nachrichtendiensten forderte, gleichzeitig aber erklärte, dass sich die Arbeit der französischen Nachrichtendienste in ihrem Wesen deutlich von der der US-Nachrichtendienste unterscheide.[27] Andere Länder, wie das **Vereinigte Königreich**, verlangten eine Ausweitung der Überwachungsbefugnisse und ein Verschlüsselungsverbot in der Kommunikation, um die Arbeit der Nachrichtendienste zu erleichtern.[28]

Im Jahr 2014 wurden nur wenige Fälle vor nationale Gerichte gebracht. Eine der Beschwerden, die verschiedene NRO vor dem Tribunal für Ermittlungsbefugnisse (*Investigatory Powers Tribunal*) des Vereinigten Königreichs anstrengten, wurde abgewiesen.[29] Die Beschwerdeführer behaupteten, dass der Einsatz des Programms Tempora[30] durch die britischen Nachrichtendienste, darunter der Geheimdienst *Government Communications Headquarters* (GCHQ), unrechtmäßig sei. Da die Nachrichtendienste an ihrer Politik „weder bestätigen noch dementieren" festhielten, konnte das Tribunal nur hypothetisch bewerten, ob der Rechtsrahmen eine Massenüberwachung durch den GCHQ erlaubt. In seinem Urteil befand das Tribunal, dass das Programm grundsätzlich rechtmäßig sei, die Verhältnismäßigkeit seines Einsatzes wurde jedoch nicht untersucht.

Das Tribunal beleuchtete auch die Rechtmäßigkeit des Empfangs von Daten, z. B. von den Vereinigten Staaten, durch die britischen Nachrichtendienste, wenn diese durch im Rahmen kontroverser Massenüberwachungsprogramme wie PRISM oder Upstream abgehörte Kommunikation gewonnen wurden. Es kam zu dem Schluss, dass die „in ausreichendem Maße vorhandenen Sicherheitsmaßnahmen" im Vereinigten Königreich Einzelpersonen einen angemessenen Schutz bieten. Die beiden Beschwerdeführer Privacy International und Bytes For All haben vor, das Urteil vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzufechten.[31]

Ein ähnlicher Fall wurde vor dem Arrondissementgericht Den Haag in den **Niederlanden** verhandelt.[32] Das Gericht urteilte ebenfalls, dass die nationalen Nachrichtendienste auch dann Daten von ausländischen Nachrichten- und Geheimdiensten annehmen dürfen, wenn deren Befugnisse breiter gefasst sind als im eigenen Land.

In **Ungarn** focht der Bürgerbeauftragte für Grundrechte vor dem Verfassungsgericht zwei Rechtsvorschriften zur Überwachung an.[33] Das ungarische Recht sieht zwar grundsätzlich keine Massenüberwachung vor, das Gerichtsurteil ist aber ein gutes Beispiel für eine gerichtliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Überwachungsmaßnahmen und der Berücksichtigung anderer Faktoren außer der Sicherheit. Der Bürgerbeauftragte stellte zwei Bestimmungen in Frage: eine, die die ständige Überwachung von „Personen unter nationaler Sicherheitsaufsicht" erlaubt, und eine andere, die die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung eines Ministers über eine Beschwerde gegen die Endergebnisse der nationalen Sicherheitsaufsicht ausschließt. Das Gericht urteilte, dass eine ständige, insbesondere geheime Überwachung von „Personen unter nationaler Sicherheitsaufsicht" unverhältnismäßig sei. Damit bestätigte es die Argumentation des Bürgerbeauftragten und stellte fest, dass eine Unverhältnismäßigkeit vorliege, da die Überwachung alle Personen abdeckt, die mit der überwachten Person Kontakt haben, z. B. auch Familienangehörige. Auch den Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung eines Ministers erklärte es für verfassungswidrig und nichtig.[34]

Vielversprechende Praktik

Veröffentlichung eines jährlichen Tätigkeitsberichts

Der Sicherheits- und Nachrichtendienst **Kroatiens** (*Sigurnosno-obavještajna agencija*, SOA) hat einen Tätigkeitsbericht veröffentlicht, in dem der Öffentlichkeit erstmals seine Funktion, Aufgaben, Zuständigkeiten und einige seiner aktuellen Tätigkeiten vorgestellt werden. Zuvor galten Informationen über den SOA als vertraulich. Der Dienst organisierte 2014 verschiedene Treffen mit unterschiedlichen Zielgruppen (Organisationen der Zivilgesellschaft, Studierenden und Medien), um seine Arbeit der Öffentlichkeit näher zu bringen.

Nähere Informationen siehe: www.soa.hr

5.1.4 Die Rolle der Datenschutzbehörden

In früheren Forschungsarbeiten der FRA, insbesondere im Bericht über den Zugang zu Datenschutz-Rechtsbehelfen in den EU-Mitgliedstaaten (*Access to data protection remedies in EU Member States*) aus dem Jahr 2014, wurde die Rolle der Datenschutzbehörden als Datenschutzbeauftragte[35] und als bevorzugter außergerichtlicher Abhilfemechanismus von Personen hervorgehoben, bei denen es zu einer Verletzung des Datenschutzes kam.[36] Die FRA hat festgestellt, dass Verbesserungen in Form einer weiteren Harmonisierung und Stärkung der Befugnisse von Datenschutzbehörden erforderlich sind, und dass Hindernisse beseitigt werden müssen, die die Ausübung des Grundrechts auf einen Rechtsbehelf in der Praxis beeinträchtigen.

Die Enthüllungen über die Massenüberwachung lösten weltweit[37] und auf europäischer Ebene[38] weitreichende Diskussionen unter Datenschutzbehörden aus. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe, die alle Datenschutzbehörden der EU vereint, analysierte den aktuellen europäischen sowie den internationalen Rechtsrahmen und sprach Empfehlungen aus.[39] Sie ist der Ansicht, dass eine wirksame Aufsicht der nationalen Nachrichtendienste durch die Datenschutzbehörden oder in enger Zusammenarbeit mit diesen erfolgen sollte. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe betonte auch, dass bei den Tätigkeiten der nationalen Nachrichtendienste mehr Transparenz nötig sei. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, ihren Verpflichtungen hinsichtlich des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, EMRK) nachzukommen und ihre Datenschutzbestimmungen weiter zu stärken, auch im Kontext des Datenaustauschs zwischen nationalen Nachrichtendiensten. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hob ferner hervor, dass das EU-Datenschutzrecht bei der Verarbeitung von Daten durch private Unternehmen (z. B. Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste), beim anschließenden Zugriff auf diese Daten durch nationale Nachrichtendienste, bei der Übertragung von Daten privater Unternehmen an Drittländer sowie beim Zugriff darauf durch die nationalen Nachrichtendienste dieser Länder uneingeschränkt anwendbar sei.

Angesichts der wichtigen Rolle der Datenschutzbehörden bei der Gewährleistung des Datenschutzes schien es nötig, die Befugnisse von Datenschutzbehörden gegenüber den nationalen Nachrichtendiensten zu bewerten. Die vergleichende Analyse der FRA zielt darauf ab, die Arbeit der Datenschutzbehörden im Jahr 2014 zu ergänzen.[40] Tabelle 5.2 gibt eine Übersicht über die Befugnisse der Datenschutzbehörden gegenüber den nationalen Nachrichtendiensten gemäß dem jeweiligen nationalen Rechtsrahmen.

Den Erkenntnissen der FRA zufolge sind Datenschutzbehörden nur in sieben EU-Mitgliedstaaten dazu befugt, nationale Nachrichtendienste in demselben Ausmaß zu überwachen wie andere für die Datenverarbeitung Verantwortliche.

In zwölf Mitgliedstaaten haben die Datenschutzbehörden keinerlei Befugnisse gegenüber den nationalen Nachrichtendiensten. Solche Befugnisse werden entweder ausdrücklich durch die allgemeinen Datenschutzvorschriften oder durch spezielle Rechtsvorschriften über die Funktionsweise der nationalen Nachrichtendienste ausgeschlossen. In **Lettland** beispielsweise ist die Datenschutzbehörde gemäß dem allgemeinen Datenschutzgesetz nicht zur Aufsicht über Akten befugt, die als Staatsgeheimnis eingestuft sind. Darunter fallen gemäß Ermittlungsgesetz alle personenbezogenen Daten, die von den nationalen Nachrichtendiensten verarbeitet werden.[41]

In neun Mitgliedstaaten haben die Datenschutzbehörden eingeschränkte Befugnisse gegenüber den nationalen Nachrichtendiensten. Die Befugnis, unverbindliche Empfehlungen zu allgemeinen Themen im Zusammenhang mit der Überwachung durch nationale Nachrichtendienste auszusprechen, bleibt den Datenschutzbehörden zwar erhalten, die Einschränkungen fallen jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich aus. Einige Einschränkungen sind formaler Natur und wirken sich in der Praxis eigentlich nicht auf die Befugnisse der Datenschutzbehörden aus, andere sind substanzieller.

Gemäß den formalen Anforderungen in **Griechenland** oder **Zypern** dürfen Untersuchungen vor Ort beispielsweise nur erfolgen, wenn der Leiter der Datenschutzbehörde anwesend ist.[42] In **Deutschland** ist es gesetzlich vorgeschrieben, dass anstelle des Leiters auch ein ordnungsgemäß schriftlich ermächtigter Beamter

Tabelle 5.2: Befugnisse der Datenschutzbehörden gegenüber den nationalen Nachrichtendiensten, nach EU-Mitgliedstaat

EU-Mitgliedstaat	Keine Befugnisse	Gleiche Befugnisse	Eingeschränkte Befugnisse
AT		X	
BE			X
BG		X	
CY			X
CZ	X		
DE			X
DK	X		
EE	X		
EL			X
ES	X		
FI		X	
FR			X
HR		X	
HU		X	
IE			X
IT			X
LT			X
LU	X		
LV	X		
MT	X		
NL	X		
PL			X
PT	X		
RO	X		
SE		X	
SI		X	
SK	X		
UK	X		
GESAMT	**12**	**7**	**9**

Anmerkung: „Keine Befugnisse" bezieht sich auf Datenschutzbehörden, die nicht zur Aufsicht der nationalen Nachrichtendienste befugt sind.

„Gleiche Befugnisse" bezieht sich auf Datenschutzbehörden, die über die gleichen Befugnisse gegenüber nationalen Nachrichtendiensten wie gegenüber allen anderen für die Datenverarbeitung Verantwortlichen verfügen.

„Eingeschränkte Befugnisse" bezieht sich auf Datenschutzbehörden, die nur begrenzte Befugnisse haben (diese umfassen in der Regel Untersuchung, Beratung, Eingriff und Sanktionierung) oder die zur Ausübung ihrer Befugnisse zusätzlichen formalen Anforderungen unterliegen.

Quelle: FRA, 2014

diese Aufgabe ausführen darf.[43] In **Frankreich** verhält es sich ähnlich: Nur ein Datenschutzbeauftragter der Datenschutzbehörde, der vorher dem Staatsrat, dem Kassationsgericht oder dem Rechnungshof angehörte, darf eine Untersuchung durchführen.[44] In **Belgien**, **Frankreich** oder **Italien** beispielsweise dürfen Datenschutzbehörden, die dazu befugt sind, vom Recht einzelner Personen auf Zugang zu den eigenen personenbezogenen Daten Gebrauch zu machen, diese Personen zwar darüber informieren, dass eine erforderliche Überprüfung vorgenommen wurde – sie dürfen jedoch keine Auskunft darüber geben, welche Daten verarbeitet wurden, wenn derlei Informationen die Staatssicherheit beeinträchtigen würden.

Andere Einschränkungen sind substanzieller. Die Datenverarbeitung durch nationale Nachrichtendienste kann vollständig oder teilweise von der Verpflichtung ausgenommen sein, diese an die Datenschutzbehörden zu melden (**Belgien**, **Frankreich**).[45] Auch die Untersuchungsbefugnisse – insbesondere die Befugnis, Daten im Zusammenhang mit der erfolgten Datenverarbeitung anzufordern und/oder darauf zuzugreifen sowie Zugang zu datenverarbeitungsrelevanten Örtlichkeiten zu haben – sind eingeschränkt (**Frankreich**, **Deutschland**, **Irland** und **Polen**).[46] Einige Datenschutzbehörden sind nicht befugt, Beschwerden von Einzelpersonen zu bearbeiten und verbindliche Entscheidungen zu erlassen (**Belgien**, **Polen**).[47] In **Deutschland** sind die Befugnisse der Datenschutzbehörde bei Daten, die über Postdienste und elektronische Medien übermittelt werden, darauf beschränkt, auf Anfrage des Aufsichtsgremiums (die G-10-Kommission, die sich aus vier unabhängigen, vom Bundestag gewählten Sachverständigen zusammensetzt) eine Stellungnahme abzugeben.[48] Doch wie die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder anmerkten, darf auch die G-10-Kommission keine Untersuchung einleiten.[49] Nach den Erkenntnissen der FRA können die Befugnisse der **litauischen** Datenschutzbehörde nicht eindeutig definiert werden, da der Wortlaut des Datenschutzgesetzes im Zusammenhang mit dem Gesetz über die nationalen Nachrichtendienste strittig ist.[50] Da keine Rechtsreformen vorgesehen sind, könnte eine gerichtliche Auslegung dieser Gesetze die Lage klären.

In einigen Ländern kann die Beteiligung der Datenschutzbehörden indirekt erfolgen. In **Luxemburg** beispielsweise ist die Datenschutzbehörde nicht dazu befugt, die nationalen Nachrichtendienste zu überwachen. Die Aufsichtsbehörde, die für die Aufsicht der Datenverarbeitung im Zusammenhang mit Staatssicherheit, Verteidigung und öffentlicher Sicherheit zuständig ist, setzt sich jedoch aus dem Obersten Staatsanwalt und zwei Mitarbeitern der Datenschutzbehörde zusammen.[51]

In diesem Zusammenhang forderten mehrere Datenschutzbehörden im Jahr 2014 Rechtsreformen und die Umsetzung von Datensicherheitsmaßnahmen, insbesondere von leicht einsetzbaren und sicheren Verschlüsselungstools. In **Deutschland** verabschiedeten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zwei Entschließungen, in denen sie Maßnahmen für einen besseren Schutz von personenbezogenen Daten und Privatsphäre vorschlugen. Die erste Entschließung betraf Datensicherheitsmaßnahmen für Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste. Dabei wird insbesondere auf die Bereitstellung einer einfach bedienbaren Verschlüsselungsinfrastruktur für die Endnutzer, die Beschränkung des Cloud Computing mit personenbezogenen Daten auf vertrauenswürdige Anbieter mit zertifizierter Informationssicherheit und die Sensibilisierung von Nutzern moderner Technik geachtet.[52] In der zweiten Entschließung wurde der Gesetzgeber aufgefordert, die Defizite des aktuellen Kontrollsystems zu beseitigen.[53] Die Einleitung einer Untersuchung aus eigener Initiative beispielsweise sei eine notwendige Befugnis jeder Datenschutzbehörde, die gesetzlich verankert sein sollte. Ferner wurde gefordert, die Datenschutzbehörden in das Kontrollsystem einzubinden, damit ihr Fachwissen genutzt werden kann. Diese Forderungen stützen sich auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2013 über die Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei. Das Gericht war der Auffassung, dass neben einem Überwachungssystem, das den überwachten Personen nicht zugänglich ist, ein wirksames Aufsichtssystem vorhanden sein müsse und dass bei einem Datenaustausch zwischen verschiedenen Nachrichtendiensten auch eine verstärkte Zusammenarbeit der kontrollierenden Datenschutzbehörden erfolgen müsse.[54]

Die Datenschutzbehörde des **Vereinigten Königreichs** (*Information Commissioner's Office*, ICO) weist in ihren schriftlichen Einreichungen beim parlamentarischen Ausschuss für Nachrichtendienste und Sicherheit (*Intelligence and Security Committee of Parliament*) darauf hin, dass der Rechtsrahmen fragmentiert sei und überarbeitet werden müsse, damit wirksame Aufsichts- und Beschwerdeverfahren gewährleistet seien.[55] Das ICO betont auch, dass es sowohl vor dem Erlass von Legislativmaßnahmen als auch während der Durchführung von Folgenabschätzungen für die Privatsphäre vor und nach einer Legislativmaßnahme beteiligt werden müsse. Das ICO unterscheidet zwischen der Überwachung der elektronischen Kommunikation und anderen Überwachungsmethoden wie der Videoüberwachung (CCTV). Es betont, dass erstere einfach durchzuführen sei, einen Eingriff darstelle und verdeckt durchgeführt werde. Das ICO empfiehlt dringend, dass Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste Verschlüsselungen und andere technologische Maßnahmen anwenden. Darüber hinaus hat das ICO einen Strategieplan entworfen, um die Zuständigkeiten der verschiedenen Aufsichtsgremien zu klären und ihre wirksame Zusammenarbeit zu ermöglichen.[56]

Vielversprechende Praktik

Angebot von Open-Source-Verschlüsselungsprogrammen

Die **portugiesische** Datenschutzbehörde hat eine Website entwickelt, auf der Informationen und Software bereitgestellt werden, mit denen die Privatsphäre von Internetbenutzern geschützt werden kann. Das Projekt mit dem Namen *Pen C3Priv* umfasst auch einen USB-Speicherstick mit mehreren Open-Source-Programmen, die auf maximalen Schutz der Privatsphäre ausgelegt sind, und einem Verschlüsselungsprogramm, mit dem Benutzer Dokumente verschlüsselt speichern können. Auf diesem Speicherstick ist überdies ein portabler Internetbrowser mit vielen Extras enthalten, die einen besseren Schutz von personenbezogenen Informationen garantieren. Einer der Vorteile dieser Programme ist, dass es sich um transparente Open-Source-Entwicklungen handelt: So kann die Funktionsweise geprüft werden, und etwaige Sicherheitslücken lassen sich aufdecken und korrigieren.

Nähere Informationen siehe: http://c3p.up.pt

5.2 Entwicklung einer ausgereifteren Datenschutzregelung

5.2.1 Reformpaket für den Datenschutz wartet weiter auf Verabschiedung

Die Modernisierung des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV-Nr. 108) durch den Europarat ist beinahe abgeschlossen.[57] Auslöser für diese Modernisierung waren hauptsächlich die zunehmenden Herausforderungen im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und der Globalisierung von Datenströmen. Im Dezember 2014 stellte der zwischenstaatliche Ad-hoc-Ausschuss für den Datenschutz die Modernisierungsvorschläge fertig. Diese werden Anfang 2015 dem Ministerkomitee des Europarates zur Prüfung und Verabschiedung vorgelegt.[58] Das Übereinkommen 108 ist das einzige rechtlich verbindliche internationale Instrument im Bereich des Datenschutzes; beitreten können auch Staaten, die keine Mitglieder des Europarates sind. Die Europäische Kommission erhielt das Mandat, im Namen der EU über deren Beitritt zum Übereinkommen zu verhandeln und sicherzustellen, dass der vorgeschlagene Wortlaut mit dem EU-Datenschutzpaket vereinbar ist.[59] Die vorgeschlagene Modernisierung stärkt das Datenschutzsystem, u. a. im Hinblick auf die Befugnisse der Datenschutzbehörden. Die Europäische Konferenz der Datenschutzbehörden legte gezielte Vorschläge für eine Verbesserung vor.[60]

Auch beim System der EU waren Entwicklungen zu verzeichnen. Das Europäische Parlament nahm im März 2014 zum Datenschutzreformpaket Stellung und übernahm dabei die wesentlichen Inhalte des Vorschlags der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2012.[61] Zudem wurden die Schutzklauseln an einigen Stellen verstärkt, z. B. was die Bedingungen für eine rechtmäßige Datenübermittlung an Drittländer, die Befugnisse der Datenschutzbehörden zum Verhängen abschreckender Strafen sowie die Zusammenarbeit zwischen nationalen Datenschutzbehörden in grenzübergreifenden Fällen betrifft. Damit soll ein engerer Kontakt zwischen den betroffenen Einzelpersonen und den jeweiligen nationalen Datenschutzbehörden hergestellt werden. Der Europäische Rat als zweites Legislativorgan hat seine Arbeit noch nicht beendet, jedoch erneut bekräftigt, dass das Datenschutzreformpaket 2015 verabschiedet werden müsse.[62] Sechzehn nationale parlamentarische Delegationen forderten ebenfalls sehr deutlich die Verabschiedung der Reform im Jahr 2015.[63]

5.2.2 Auslegung des EuGH stärkt EU-Datenschutzregelung

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat im Bereich Datenschutz drei wichtige Urteile gefällt, zwei davon am 8. April 2014.

Im ersten Urteil wird das Konzept der vollständigen Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden erläutert. Der EuGH hat bereits in verschiedenen Urteilen betont, dass die vollständige Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden wesentlich ist, um das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten zu schützen. Dieses neue Urteil bestätigt die Rechtsprechung, die bereits in früheren Jahresberichten[64] vorgestellt wurde, und entwickelt sie weiter. In der Rechtssache *Kommission gegen Ungarn*[65] war der EuGH der Auffassung, dass **Ungarn** die Anforderung der vollständigen Unabhängigkeit verletzt hat, indem es die Amtszeit des Datenschutzbeauftragten aufgrund einer Reform des nationalen Datenschutzsystems vorzeitig beendet hat. Dieses Vorgehen könne als externe politische Einflussnahme betrachtet werden.[66]

Das zweite Urteil zur Gültigkeit der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (siehe Abschnitt 5.2.3) befasste sich ebenfalls mit den Aufsichtsbefugnissen der Datenschutzbehörden im Kontext der Vorratsdatenspeicherung zu Überwachungszwecken. In der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd, Seitlinger u. a.* war der EuGH der Auffassung, dass die Richtlinie hätte vorschreiben müssen, dass Daten, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, im Unionsgebiet

auf Vorrat gespeichert werden müssen, damit Datenschutzbehörden ihre Überwachungsfunktion ausüben können.[67] Dieser fehlende Schutz trug dazu bei, dass die Richtlinie für ungültig erklärt wurde.

Das dritte wichtige Urteil, Google Spain gegen die spanische Datenschutzbehörde, befasste sich mit dem sogenannten „Recht auf Vergessenwerden", das der EuGH in seinem richtungsweisenden Urteil vom Mai 2014 bekräftigte.[68] Er erkennt darin das Recht natürlicher Personen an, zu entscheiden, ob mit ihrem Namen verknüpfte und damit für jeden, der eine Suchmaschine wie Google benutzt, abrufbare Informationen der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen. Damit stärkt er das Recht der Bürger auf eine Kontrolle ihrer personenbezogenen Daten. Dieses Recht ist jedoch, wie der Gerichtshof anmerkt, nicht absolut. Informationen dürfen nur entfernt werden, „wenn sie diesen Zwecken in Anbetracht der verstrichenen Zeit nicht entsprechen, dafür nicht oder nicht mehr erheblich sind oder darüber hinausgehen".

Der EuGH stellte fest, dass es sich bei Suchmaschinenbetreibern aufgrund der Art und Weise, in der sie Daten sammeln und verarbeiten, um für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne der Datenschutzrichtlinie handelt.[69] Suchmaschinenbetreiber seien daher mehr als nur Vermittler, die Informationen im Internet verfügbar machen. Daher müssen sie den in der Richtlinie festgelegten Anforderungen entsprechen, u. a. auch dem Recht auf Löschen unrichtiger Daten – auch wenn diese von einem Dritten veröffentlicht wurden – und dem Recht, gemäß den Voraussetzungen der Richtlinie Widerspruch gegen die Datenverarbeitung einzulegen.

Darüber hinaus legte der EuGH fest, dass diese Verpflichtungen für den Fall, dass das Unternehmen seinen Sitz in einem Drittland hat, auch für die Niederlassungen oder „Filialen" der Suchmaschinenbetreiber gelten, solange eine Filiale in der EU besteht, die in diesem Mitgliedstaat Werbeflächen verkauft, „mit denen die Dienstleistung der Suchmaschine rentabel gemacht werden soll".[70]

Um dem Urteil nachzukommen, begann Google einen Monat darauf, einige der betreffenden Informationen zu löschen. Das Urteil geriet in die Kritik, als Zeitungen feststellten, dass Links zu ihren Artikeln entfernt worden waren. Andere Suchmaschinen wie Yahoo und Bing erklärten im November, dem Urteil ebenfalls nachkommen zu wollen.[71]

Es wird davon ausgegangen, dass der EuGH weitere Auslegungen der Befugnisse von Datenschutzbehörden vorlegt, da der **irische** High Court im Juli 2014 eine Rechtssache an ihn verwiesen hat.[72] Weitere Informationen über diese Rechtssache sind im letztjährigen Jahresbericht enthalten. In der Rechtssache wird die Frage gestellt, ob Datenschutzbehörden aufgrund von Entwicklungen – wie den Enthüllungen über die Massenüberwachung und insbesondere das Programm PRISM – Untersuchungen auf eigene Initiative einleiten dürfen oder ob sie durch einen Beschluss der Kommission zur Angemessenheit des Datenschutzniveaus eines Drittlandes gebunden sein sollten (derzeit das angemessene Schutzniveau, das US-Unternehmen bieten, die die Grundsätze des „sicheren Hafens" unterzeichnet haben).[73]

5.2.3 Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten auf die Aufhebung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2006

Wie in Abschnitt 5.2.2 erwähnt, fällte der EuGH am 8. April 2014 ein Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd, Seitlinger u. a.*, in dem er feststellte, dass die Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens am 3. Mai 2006 an ungültig war. Wie in vorherigen Jahresberichten[74] erläutert, wurde die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht in verschiedenen Mitgliedstaaten verzögert und vor den obersten Gerichtshöfen angefochten.[75]

Laut EuGH verfolgte die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten ein legitimes Ziel bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität und trug daher zur nationalen Sicherheit bei. Für den EuGH stand demnach fest, „dass die durch die Richtlinie 2006/24 vorgeschriebene Vorratsspeicherung von Daten zu dem Zweck, sie gegebenenfalls den zuständigen nationalen Behörden zugänglich machen zu können, eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung" darstelle.[76] Dennoch wurde die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten mit Artikel 7 und 8 sowie Artikel 52 Absatz 1 der Charta als unvereinbar und damit als ungültig erklärt. Begründet wurde dies mit Mängeln hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, insbesondere den folgenden:

- Die Richtlinie enthielt keine Definition des Begriffs der schweren Kriminalität, was eine Abwägung des allgemeinen Interesses an der Bekämpfung schwerer Kriminalität gegen das Recht Einzelner auf Privatleben schwierig gestaltete.

- Die Richtlinie enthielt keine genaue Beschreibung der Bedingungen, unter denen nationale Sicherheitsbehörden auf die Daten zugreifen dürfen.

- Die Richtlinie enthielt keine Verpflichtung, zwischen den Daten von Verdächtigen und den Daten von Benutzern ohne kriminellen Hintergrund oder

tatsächliche Verbindungen zu den Verdächtigen zu unterscheiden.

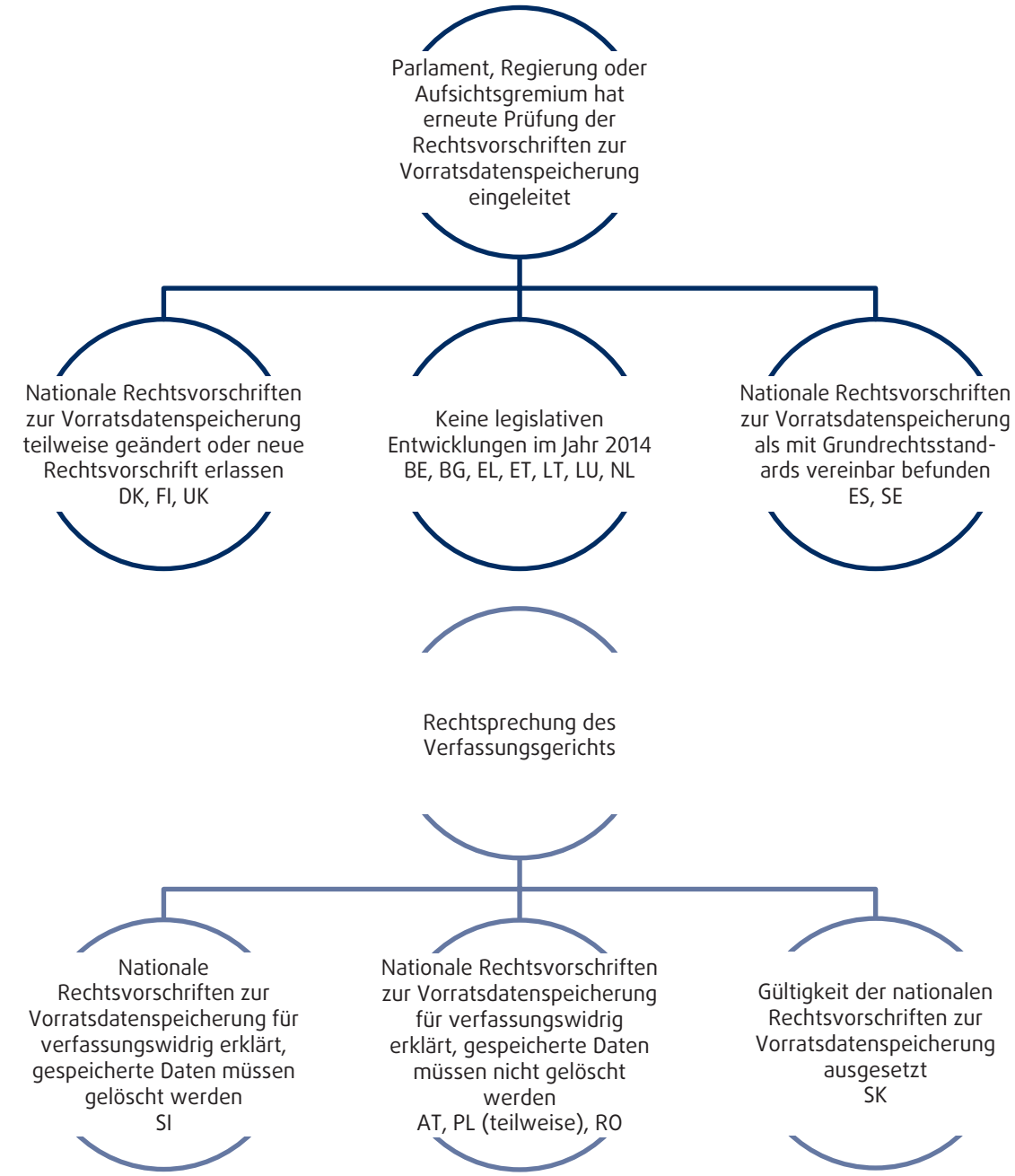
- Die Richtlinie gewährte den Betroffenen keine ausreichenden Abhilfen oder Garantien gegen einen Missbrauch der erfassten Daten.

- Die Richtlinie schrieb keine Verfahrensanforderungen für die Speicherung vor und lieferte keine Begründung für die angegebene Dauer der Vorratsspeicherung von sechs bis 24 Monaten.

Der EuGH war ferner der Ansicht, dass aufgrund verbesserter automatischer Analyse-Tools nicht mehr streng zwischen Metadaten und Inhaltsdaten unterschieden werden könne. Er stellte fest:

> *„Aus der Gesamtheit dieser Daten können sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert wurden, gezogen werden, etwa auf Gewohnheiten des täglichen Lebens, ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte, tägliche oder in anderem Rhythmus erfolgende*

Abbildung 5.1: Auswirkungen des Urteils über die Vorratsdatenspeicherung auf nationaler Ebene



Quelle: *FRA, 2014*

> *Ortsveränderungen, ausgeübte Tätigkeiten, soziale Beziehungen dieser Personen und das soziale Umfeld, in dem sie verkehren."*[77]

Der EuGH wiederholte auch, dass die allgemeine Bevölkerung nicht den Eindruck erhalten solle, sie stünde unter ständiger Beobachtung.

Das Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd* verpflichtete die Mitgliedstaaten zwar nicht, ihre nationalen Rechtsvorschriften zur Vorratsdatenspeicherung abzuschaffen, es legte jedoch Kriterien fest, mit denen sich die Vereinbarkeit mit den Grundrechtsstandards bewerten lässt. Folglich müssen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften zur Vorratsdatenspeicherung erneut prüfen. Außerdem traten 2014 im Anschluss an das EuGH-Urteil verschiedene justizielle, legislative und privatwirtschaftliche Entwicklungen ein.

Die Auswirkungen des Urteils über die Vorratsdatenspeicherung auf die entsprechende nationale Gesetzgebung und Politik können grob wie folgt zusammengefasst werden; dabei sind verschiedene Muster auf nationaler Ebene erkennbar (Abbildung 5.1).

Zum Zeitpunkt des EuGH-Urteils waren bereits vor mehreren höheren nationalen Gerichtshöfen Rechtssachen anhängig. Die Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd* führte in vielen Mitgliedstaaten zu einer Beschleunigung der Verfahren, legte die Bewertungskriterien fest und diente so als Leitlinie für die Urteilssprechung.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof erklärte am 27. Juni 2014[78] als Erster die nationalen Rechtsvorschriften zur Vorratsdatenspeicherung aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit der nationalen Verfassung sowie mit Artikel 7 und 8 der Charta und Artikel 8 der EMRK für ungültig. Der **rumänische** Verfassungsgerichtshof folgte am 8. Juli.[79] Nur drei Tage danach, am 11. Juli, hob der **slowenische** Verfassungsgerichtshof[80] die vorgeschriebene Vorratsdatenspeicherung auf und ergriff Maßnahmen, um IKT-Anbieter zur Löschung gespeicherter Metadaten zu verpflichten. Alle drei Gerichtshöfe folgten der Argumentation und Begründung des EuGH. Am 30. Juli urteilte der **polnische** Verfassungsgerichtshof, dass die nationalen Bestimmungen über den Zugang und die Verwendung von Telekommunikationsdaten durch die nationalen Sicherheitsbehörden ungültig und mit dem polnischen Verfassungsrecht zum Recht auf Achtung des Privatlebens unvereinbar seien. Außerdem befand er, dass die Rechtsvorschrift zur Vorratsdatenspeicherung grundsätzlich ungültig sei, da sie keine gerichtlichen oder anderen externen Kontrollmechanismen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Anträge von Nachrichtendiensten auf Zugang zu elektronischen Metadaten festlege. Am 23. April 2014 setzte der **slowakische** Verfassungsgerichtshof die nationale Rechtsvorschrift über die Vorratsdatenspeicherung bis zu ihrer Änderung und Anpassung an das EuGH-Urteil aus.[81] In **Belgien**[82] und **Bulgarien**[83] sind noch Rechtssachen anhängig.

Das Urteil des EuGH hat sich nicht nur auf die verfassungsrechtliche Debatte ausgewirkt, sondern auch direkt auf das Strafprozessrecht. Es stellt sich die Frage, ob Urteile in Strafverfahren außer Kraft gesetzt werden müssen, wenn per Vorratsdatenspeicherung erlangte Daten als Beweismittel dienten. Die rückwirkenden Folgen des EuGH-Urteils wurden von Juristen in den Medien sowie im Gerichtssaal diskutiert. In den **Niederlanden**,[84] in **Spanien**[85] und **Zypern**[86] haben Strafverteidiger versucht, aufgrund des EuGH-Urteils Verurteilungen zu kippen, wenn wichtige Beweismittel per Vorratsdatenspeicherung gewonnen wurden. Die nationalen Gerichte haben jedoch befunden, dass die Vorratsdatenspeicherung eine verhältnismäßige Maßnahme zur Bekämpfung von Straftaten darstellt. Obwohl die angewandten Maßnahmen angesichts der Kriterien aus dem Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd* als übermäßig erachtet wurden, erklärte das Berufungsgericht in den Niederlanden ausdrücklich, dass die Aufhebung der Richtlinie die nationale Gesetzgebung nicht automatisch verfassungswidrig mache.[87]

Die Sichtweise des EuGH hat jedoch keine eindeutigen Reaktionen vonseiten der Behörden der Mitgliedstaaten hervorgerufen. Einige haben Rechtsvorschriften ausgearbeitet, die den Zugang der Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste zu Telekommunikationsdaten erweitern. In **Zypern**[88] schlug die Regierung dem Parlament einen Gesetzesentwurf vor, der Telekommunikationsunternehmen dazu verpflichtet, die Benutzer von Prepaid-Karten zu registrieren. In **Deutschland** und **Rumänien** wurden Gesetzesentwürfe vorgeschlagen, die Kritikern zufolge die Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung implizit zuließen. Im Dezember 2014 verabschiedete die deutsche Regierung ein Gesetz zur Sicherheit informationstechnischer Systeme, das diese Einwände berücksichtigt.[89] In Rumänien wurde der Gesetzesentwurf ebenfalls kritisiert, im Dezember wurde er von einer Gruppe von Parlamentsabgeordneten zur Prüfung an den Verfassungsgerichtshof verwiesen.[90] In **Kroatien** wurde ein neues Gesetz erlassen, demzufolge die Nachrichtendienste bei Netzwerkanbietern einen direkten Zugang zu Kommunikationsdaten anfordern dürfen und das eine Entschlüsselung für geheime Überwachungszwecke erlaubt.[91]

Das **Vereinigte Königreich** lieferte die bemerkenswerteste legislative Reaktion auf das EuGH-Urteil und erließ ein Notstandsgesetz.[92] Am 27. Juli 2014 traten das Gesetz über die Vorratsdatenspeicherung und Ermittlungsbefugnisse sowie sein Anhang mit Bestimmungen zur Vorratsdatenspeicherung in Kraft. Ausschlaggebend für die Verabschiedung dieses Gesetzes war vor allem die Tatsache, dass viele Anbieter

elektronischer Kommunikationsdienste in Erwägung zogen, die bei ihnen gespeicherten Daten zu löschen. Gemäß dem Gesetz müssen vom Staatssekretär benannte öffentliche Telekommunikationsanbieter bestimmte Daten, die im Vereinigten Königreich in Verbindung mit der Telefon- und Internetkommunikation generiert oder verarbeitet wurden, bis zu zwölf Monate speichern.

Kritiker bemängeln, dass das neue Gesetz vorwiegend die im Gesetz zu den Ermittlungsbefugnissen (*Regulation of Investigatory Powers Act of 2000*) vorgesehenen Maßnahmen für eine umfassende Überwachung aufrechterhält oder sogar erweitert, anstatt die Privatsphäre zu schützen und die Vorratsdatenspeicherung einzuschränken.[93] Die größten Bedenken, die britische Wissenschaftler in einem offenen Brief an das gesamte Unterhaus zum Ausdruck brachten, bezogen sich darauf, dass das neue Gesetz die Ermittlungsbefugnisse der britischen Nachrichtendienste von der nationalen auf die globale Ebene ausweitet.

Das Urteil des EuGH hat auch zu verbesserten Grundrechtsgarantien geführt. In **Finnland** beispielsweise wurde das neue Gesetz über die Informationsgesellschaft geändert, um die Speicherungsdauer verschiedener Kommunikationsdaten festzulegen.[94] In **Dänemark** sind Internetdienstanbieter nicht mehr dazu verpflichtet, Informationen zu den Quell- und Ziel-IP-Adressen, den Ports und den Sitzungsarten der Benutzer zu speichern (auch bekannt als „Session Logging").[95] Der **niederländische** Minister für Sicherheit und Justiz kündigte an, dass dem Parlament Änderungen des Gesetzes über die obligatorische Vorratsdatenspeicherung und der Strafprozessordnung vorgelegt werden, die strengere Verfahren für den Zugriff auf die gespeicherten Daten vorsehen.[96]

In vielen Mitgliedstaaten hat der Gesetzgeber vorgeschlagen, die Straftaten genauer zu definieren, bei denen die Verwendung gespeicherter Daten zu Ermittlungszwecken zulässig ist. Das neue **finnische** Gesetz über die Informationsgesellschaft legt fest, dass gespeicherte Daten bei der Untersuchung und Strafverfolgung schwerer Straftaten verwendet werden können, und verweist auf eine umfassende Auflistung im Gesetz über Zwangsmaßnahmen.[97] Das **luxemburgische** Justizministerium empfahl, den derzeit geltenden Strafmaßschwellenwert von einem Jahr durch eine detaillierte Liste von Straftaten zu ersetzen.[98] In **Litauen** drehen sich die Diskussionen um den Geltungsbereich der Gesetzgebung und insbesondere die Definition von schweren und sehr schweren Straftaten.[99] In einigen Mitgliedstaaten, wie **Bulgarien**,[100] **Estland**,[101] **Griechenland**[102] und den **Niederlanden**,[103] erstellten verschiedene Organisationen juristische Analysen der nationalen Gesetzgebung.

Im Jahr 2011 schlug das **deutsche** Bundesministerium der Justiz vor, die vorgeschriebene umfassende Vorratsdatenspeicherung durch eine Datensicherung zu ersetzen, die in geringerem Ausmaß in die Privatsphäre eingreift (auch bekannt als „Quick-Freeze").[104] Aktivisten, die sich für den Schutz der Privatsphäre und für digitale Rechte einsetzen, unterstützen diese Alternative.[105] Diese Form der Datensicherung unterscheidet sich insofern von der Vorratsdatenspeicherung, als sie nur erfolgt, wenn ein Gericht einen Telekommunikationsanbieter auffordert, die Daten von bestimmten strafverdächtigen Personen (ab dem Datum der Sicherungsanordnung) zu speichern. Eine rückwirkende Untersuchung, die auf keinem begründeten Verdacht beruht, wäre also nicht möglich. Die frühere EU-Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström, sprach sich jedoch deutlich für die vorgeschriebene Speicherung aus und brachte folgende Argumente vor:

> *„Wir müssen uns mit dem Vorschlag befassen, dass die Datenspeicherung durch eine Datensicherung oder ein Einfrieren der Daten ersetzt werden soll. Ich bin nicht davon überzeugt, dass dies eine wirksame Alternative wäre. Werden Daten eingefroren, sind gelöschte Daten unwiederbringlich verloren. Nur die Vorratsdatenspeicherung gewährleistet, dass auf Daten zugegriffen werden kann, die eines Tages möglicherweise entscheidend sind, um einen Verdächtigen einer Straftat zu überführen oder seine Unschuld zu beweisen. Ich fürchte, hier gibt es keine einfachen Entscheidungen oder Patentlösungen."*[106]

Die Erfahrung **Rumäniens**, wo nach dem Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd* die Datensicherung eingeführt wurde, wird die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Alternative bestätigen oder entkräften.

Die Vorratsdatenspeicherung betrifft öffentliche und private Akteure gleichermaßen. Daher spielt die IKT-Branche nach Erlass des Urteils eine wichtige Rolle. Bislang ist **Slowenien** der einzige Mitgliedstaat, der Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste dazu verpflichtet hat, gespeicherte Kommunikationsdaten zu löschen.[107] Andernorts stehen Unternehmen vor einem Dilemma: Sollen sie weiterhin Kommunikationsdaten speichern und riskieren, damit die Grundrechte Einzelner zu verletzen, oder sollen sie die Daten löschen und damit den nationalen Gesetzen zuwiderhandeln? Das erste Szenario hat bis heute noch zu keinem Gerichtsverfahren geführt. Die **ungarische** Bürgerrechtsorganisation *Társaság a Szabadságjogokért* will die beiden größten Anbieter für Mobilfunkkommunikation verklagen, um die Bestimmungen zur Vorratsdatenspeicherung im Gesetz über elektronische Telekommunikation vor dem Verfassungsgericht anzufechten.[108]

Um potenzielle Klagen zu vermeiden, ergriffen einige **schwedische** IKT-Anbieter die Initiative und erklärten, sie hätten die Speicherung von Kundendaten eingestellt und alle gespeicherten Dateien gelöscht.[109] Im Juni wurde die Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung von der schwedischen Post- und Telekommunikationsbehörde jedoch wieder eingeführt, nachdem eine Analyse der schwedischen Gesetze deren Vereinbarkeit mit dem EuGH-Urteil ergeben hatte. Die schwedischen Rechtsvorschriften werden derzeit neuerlich geprüft.

NRO und die Medien, die in den meisten Mitgliedstaaten die dritte Gruppe von Akteuren darstellen, haben Stellungnahmen zur Befürwortung des EuGH-Urteils in der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd* veröffentlicht und damit zur allgemeinen Debatte über digitale Rechte, Überwachung und Privatsphäre beigetragen. Die **belgische** Menschenrechtsliga (*Liga voor Mensenrechten/Ligue des Droits de l'Homme*), die Organisation zum Schutz der Rechte von Internetnutzern (*Net Users' Rights Protection Association*) und insbesondere die Organisation für digitale Rechte in Irland (*Digital Rights Ireland Ltd*) haben außerdem Gerichtsverfahren angestrengt. *Digital Rights Ireland* setzt das Verfahren gegen die Vorratsdatenspeicherung vor dem High Court Dublin fort.

Nach den Terroranschlägen in Frankreich im Januar 2015 trat eine maßgebliche Wende in der Debatte über die generelle Notwendigkeit der anlasslosen Vorratsdatenspeicherung ein. Infolge der Ereignisse werden Vorratsdatenspeicherung und umfassende Cyber-Überwachung wieder als angemessenes und verhältnismäßiges Mittel zur Terrorismusbekämpfung betrachtet. Beispielhaft für diese Entwicklung ist, dass **Dänemark** die Wiedereinführung des „Session Logging" in Erwägung zieht.[110] Im **Vereinigten Königreich** hat der Premierminister den Erlass entsprechender Gesetze zugesagt, um Nachrichtendienste mit Überwachungsbefugnissen auszustatten, damit diese die verschlüsselte Kommunikation mutmaßlicher Terroristen abhören können. Auch in **Deutschland**, Österreich und **Rumänien** wurde die Frage nach der Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung laut.

5.2.4 Fluggastdatensätze im Rahmen der EU-Agenda für innere Sicherheit

Das EuGH-Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd* spielte auch bei der politischen Debatte über die EU-Gesetzgebung zu Fluggastdatensätzen (PNR) eine wichtige Rolle. Die Aufmerksamkeit des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union wurde dabei erneut auf den Legislativvorschlag aus dem Jahr 2011 gelenkt.[111] Die Debatte gewann durch die verstärkte Wahrnehmung der Gefahr eines Terroranschlags an Intensität, und die Terroranschläge in Frankreich im Januar 2015 verliehen ihr eine ganz neue Dringlichkeit.[112]

Fluggastdatensätze werden von Fluggesellschaften bei der Buchung und beim Einchecken erfasst. Diese Daten umfassen u. a. Kontaktangaben, Reisedaten oder Angaben zum Zahlungsmittel der Fluggäste. Im Jahr 2011 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine PNR-Richtlinie vor, die Strafverfolgungsbehörden die Nutzung dieser Daten zur Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten ermöglichen würde; die Richtlinie sollte die verschiedenen PNR-Abkommen mit Drittstaaten ergänzen. Aufgrund von Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und der Verhältnismäßigkeit wurde der Vorschlag jedoch vom Europäischen Parlament 2013 auf Eis gelegt.

Das EuGH-Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland Ltd* verstärkte die kritische Position des Europäischen Parlaments gegenüber den Grundsätzen, die der Verwendung von PNR-Daten zu Strafverfolgungszwecken zugrunde liegen. Am 25. November 2014 entschied das Europäische Parlament, ein Gutachten des EuGH über das im Juni unterzeichnete PNR-Abkommen zwischen Kanada und der EU einzuholen.[113] Das Gutachten könnte weitreichende rechtliche Auswirkungen auf alle übrigen PNR-Abkommen der EU mit Drittstaaten sowie auf den Entwurf der EU-Richtlinie haben. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 3. Dezember 2014 rief Kommissar Avramopoulos die Mitgesetzgeber dennoch dazu auf, die Verabschiedung des Richtlinienentwurfs aus dem Jahr 2011 als realistische Entscheidung voranzutreiben, und bestärkte das Europäische Parlament, weitere Schutzklauseln vorzuschlagen, um solidere Grundrechtsgarantien in die Richtlinie zu integrieren.[114]

Die Europäische Kommission hat 2014 außerdem Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer eigenen nationalen PNR-Systeme unterstützt. Diese Unterstützung erfolgte nicht nur finanziell – die Kommission hatte die FRA ersucht, praktische Leitlinien für die Verarbeitung von PNR-Daten zu Strafverfolgungszwecken zu erarbeiten, um die Einhaltung der Grundrechte zu fördern. Die FRA veröffentlichte daraufhin im Februar zwölf Grundrechtserwägungen für die technischen Fachleute der Mitgliedstaaten.[115] Im Zuge dessen fanden informelle Beratungen mit Dienststellen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) statt und frühere Gutachten zu PNR-Daten wurden herangezogen.[116] Bei den Erwägungen handelt es sich um eine nicht erschöpfende Liste von „Dos and don'ts" zur Umsetzung der Grundrechte bei der Einrichtung nationaler PNR-Systeme. Beispielsweise wird vorgeschlagen, die Verwendung streng auf eindeutige Zwecke zu beschränken, Schutzmaßnahmen für personenbezogene Daten einzuführen und ein hohes Maß an

Transparenz der PNR-Systeme für die Fluggäste zu schaffen. Diese praktischen Erwägungen plädieren nicht für die Schaffung eines EU-weiten PNR-Systems, sondern weisen auf die wichtigsten Grundrechtserwägungen hin, die für bestehende PNR-Rahmen angestellt werden sollten.

Die Gespräche über die PNR-Richtlinie der EU kamen durch die Debatte über die innere Sicherheit erneut in Schwung, die 2014 an Intensität gewann. Dies lag teilweise an der möglichen Gefahr durch „ausländische Kämpfer" – EU-Bürger, die an bewaffneten Konflikten außerhalb der EU beteiligt sind. Die Forderung nach der Verabschiedung des Instruments wurde in wichtigen politischen Dokumenten laut, wie den Schlussfolgerungen[117] des Europäischen Rates im Anschluss an das Auslaufen des Stockholmer Programmes vom 26. und 27. Juni sowie den Schlussfolgerungen der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 30. August, in denen das Europäische Parlament ausdrücklich dazu aufgefordert wurde, seine Arbeiten zum Vorschlag bis Jahresende abzuschließen.[118] Auf globaler Ebene ermutigte der UN-Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten in seiner Resolution 2178 (2014), die sich mit Maßnahmen gegen Bewegungen und die Anwerbung von ausländischen Kämpfern befasst, „faktengestützte Verfahren für die Risikobewertung und Kontrolle von Reisenden anzuwenden, einschließlich der Erhebung und Analyse von Reisedaten".[119]

Diese Dokumente haben die Grundlage für die klare Unterstützung einer PNR-Richtlinie seitens der Mitgliedstaaten geschaffen, die in den Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres" vom 4. Dezember über die Entwicklung einer erneuerten EU-Strategie für innere Sicherheit zum Ausdruck kommt. In diesem grundlegenden Dokument stellt der Rat der Europäischen Union seine strategischen Prioritäten im Bereich innere Sicherheit für die kommenden fünf Jahre vor. Eine wirksame Richtlinie zu einem EU-weiten PNR-Rahmen wird darin als eines der Instrumente vorgestellt, die zur Bekämpfung der derzeitigen Bedrohungen, u. a. des Terrorismus, erforderlich sind. Gleichzeitig wird jedoch die Rolle der Grundrechte im Rahmen von Strategien zur inneren Sicherheit betont, und die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die FRA an deren Ausarbeitung zu beteiligen.[120]

> *„Die Achtung der Grundrechte bei der Planung und Umsetzung von Strategien und Maßnahmen zur inneren Sicherheit muss als Mittel zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit betrachtet werden, ebenso wie als Werkzeug, mit dem das Vertrauen und die Beteiligung der Bürger gesichert werden können."*
>
> *Rat der Europäischen Union (2014),* Council conclusions on development of a renewed European Union Internal Security Strategy, *Brüssel, 4. Dezember 2014, S. 7.*

Schlussfolgerungen der FRA

- Die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten verhandeln seit Januar 2012 über das Datenschutzpaket. Obwohl offensichtlich ist, dass mit dem Datenschutz verbundene Herausforderungen weiterhin Teil der heutigen Informationsgesellschaft sind, wurde bislang keine politische Einigung über die Legislativvorschläge erzielt.

Die Mitgliedstaaten sollten das Datenschutzpaket baldmöglichst verabschieden, damit die EU über einen umfassenden Datenschutzrahmen verfügt, der durch spezifische Rechtsvorschriften in anderen Bereichen der EU-Zuständigkeiten ergänzt werden kann.

- Infolge der Snowden-Enthüllungen über die Massenüberwachung wurden die Rolle der Nachrichtendienste sowie die Folgen der Überwachungstätigkeiten in der Politik, in den Gerichtssälen und in der Öffentlichkeit diskutiert. Vor diesem Hintergrund leiteten einige EU-Mitgliedstaaten eine Reform ihrer Sicherheits- und Nachrichtendienste ein, wie aus vergleichenden Untersuchungen der FRA hervorgeht.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten bei der Reform ihrer Dienste die Gelegenheit nutzen, bessere Garantien für die Privatsphäre und den Datenschutz umzusetzen. Dazu könnten auch angemessene Garantien gegen einen Missbrauch zählen, die eine wirksame Aufsicht durch unabhängige Gremien und wirksame Beschwerdeverfahren erfordern. Die Mitgliedstaaten sollten derartige Garantien bei der Reform ihrer Nachrichtendienste berücksichtigen.

- Die Datenschutzbehörden spielen bei der Achtung der allgemeinen Datenschutzgesetzgebung eine wichtige Rolle. Von der FRA erhobene Daten zeigen, dass sich ihre Zuständigkeitsbereiche deutlich unterscheiden. In einigen EU-Mitgliedstaaten haben Datenschutzbehörden den gesetzlichen Auftrag, bei der Aufsicht der Sicherheits- und Nachrichtendienste eine zentrale Funktion zu übernehmen.

Erteilt ein Mitgliedstaat seiner Datenschutzbehörde die Befugnis, die Sicherheits- und Nachrichtendienste zu beaufsichtigen, sollte er die Unabhängigkeit und die Rolle der Behörde stärken und sicherstellen, dass sie über angemessene finanzielle Mittel und ausreichend Personal verfügt.

- Im Jahr 2014 brachten verschiedene Enthüllungen über Massenüberwachung Verstöße gegen die Datensicherheit ans Licht. Damit rückte auch die gesetzliche Verpflichtung der Akteure, wie Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste, in den Vordergrund.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass für die Verarbeitung der Daten Verantwortliche, z. B. Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste, ihre gesetzlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2002/58/EG und Artikel 17 der Richtlinie 95/46/EG einhalten: Unter Berücksichtigung der Risiken, die die Datenverarbeitung und die Art der betroffenen Daten mit sich bringen, müssen Dienstanbieter angemessene technische Sicherheitsmaßnahmen umsetzen. In diesem Zusammenhang sollten die Verwendung sicherer Verschlüsselungstechnologien sowie die Entwicklung benutzerfreundlicher Verschlüsselungs-Tools in Erwägung gezogen werden.

- Das EuGH-Urteil zur Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten legte wesentliche Grundrechtsprinzipien fest und unterbreitete Vorschläge zu speziellen Sicherheitsmaßnahmen, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Umfang der Vorratsdatenspeicherung, ihren Zwecken, den Einschränkungen des Zugriffs auf die Daten durch Strafverfolgungsbehörden und der Speicherdauer. Die FRA stellte eine Übersicht der Reaktionen der Mitgliedstaaten auf dieses richtungsweisende EuGH-Urteil zusammen und stellte dabei fest, dass sowohl aus juristischer als auch aus legislativer Sicht unterschiedliche Ansätze verfolgt wurden.

Bei der Bewertung der rechtlichen Auswirkungen dieses Urteils sollten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten untersuchen, ob die Vorratsdatenspeicherung positive Folgen mit sich bringt oder nicht. Wenn sich keine wesentlichen Vorteile ergeben, sollten Alternativen vorgezogen werden, die in geringerem Ausmaß in die Privatsphäre eingreifen.

- Diskussionen über die Einrichtung eines EU-Rahmens zur Erhebung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen spielten 2014 bei der Debatte über die innere Sicherheit eine wichtige Rolle.

Die Mitgesetzgeber der EU sollten sicherstellen, dass die mögliche Einführung eines EU-Systems für Fluggastdatensätze von verbesserten Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte begleitet wird, wie die Beschränkung auf eindeutige Zwecke, mehr Transparenz für die Fluggäste sowie den Schutz ihrer personenbezogenen Daten.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Seitenzahl
AT	129, 131
BE	122, 125, 131
BG	129, 130
CY	123, 129
DE	121, 123, 125, 129, 130, 131
DK	130, 131
EE	122, 130
EL	123, 130
ES	127, 129
FI	130
FR	118, 122, 125, 131
HR	123, 129
HU	118, 122, 126, 130
IE	125, 131
IT	125
LT	125, 130
LU	125
LV	123
NL	122, 129, 130
PL	125, 129
PT	126
RO	129, 130, 131
SE	131
SI	129, 130
SK	129
UK	121, 122, 129

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen), Kapitel 3.

2 Europarat, Menschenrechtskommissar (2014), *The rule of law on the Internet and in the wider digital world*, Straßburg, Europarat.

3 Vereinte Nationen (UN), Generalversammlung (2014), *The right to privacy in the digital age*, A/RES/69/166, 18. Dezember 2014.

4 Die Allianz wird auch als „Five Eyes" bezeichnet.

5 UN, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) (2014), *The right to privacy in the digital age,* A/HRC/27/37, 30. Juni 2014.

6 UN, Menschenrechtsausschuss (2014), *Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America,* CCPR/C/USA/CO/4, 23. April 2014.

7 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

8 Vereinigte Staaten, Außenministerium (2014), „Remarks by the President on Review of Signals Intelligence", 17. Januar 2014.

9 UN, Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus (2014), *Vierter der Generalversammlung vorgelegter Jahresbericht*, A/69/397, 23. September 2014. Vgl. auch Europarat, Menschenrechtskommissar (2014), *The rule of law on the Internet and in the wider digital world*, Straßburg, Europarat.

10 UN, OHCHR (2014), *The right to privacy in the digital age*, A/HRC/27/37, 30. Juni 2014.

11 UN, Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus (2014), *Vierter der Generalversammlung vorgelegter Jahresbericht*, A/69/397, 23. September 2014.

12 UN, Menschenrechtsrat (2014), *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, A/HRC/26/L.24, 20. Juni 2014.

13 Europäische Kommission (2000), Entscheidung 2000/520/EG über die Angemessenheit des von den Grundsätzen des „sicheren Hafens" und der diesbezüglichen „Häufig gestellten Fragen" (FAQ) gewährleisteten Schutzes, vorgelegt vom Handelsministerium der USA, Brüssel, 26. Juli 2000.

14 Europäische Kommission (2014), *Factsheet EU-US, Negotiations on data protection*, Brüssel, Juni 2014.

15 FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 3.

16 Europäisches Parlament (2014), *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zu dem Überwachungsprogramm der Nationalen Sicherheitsagentur der Vereinigten Staaten, die Überwachungsbehörden in mehreren Mitgliedstaaten und die entsprechenden Auswirkungen auf die Grundrechte der EU-Bürger und die transatlantische Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres*, P7_TA(2014) 0230, Brüssel, 12. März 2014.

17 FRA (2014), „National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies", Projekt.

18 Die ersten Reaktionen im Jahr 2013 sind beschrieben in FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 3.

19 Deutschland, Bundestag, 1. Untersuchungsausschuss (2014), „Sitzungsabbruch nach Eklat im Untersuchungsausschuss", 16. Oktober 2014.

20 Vereinigtes Königreich, Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC) (2014), *Privacy and Security Inquiry*, 14.–16. und 23. Oktober 2014.

21 Frankreich, Assemblée Nationale (2014), *Commission de réflexion sur le droit et les libertés à l'âge du numérique*. Vgl. insbesondere Âge du numérique : Table ronde sur les libertés et les activités de renseignement, 13. November 2014.

22 Frankreich, Conseil d'État (2014), *Le numérique et les droits fondamentaux – Étude annuelle 2014 du Conseil d'État*, Paris, La documentation Française.

23 Estland, Riigikogu (2014), Erklärungsschreiben zu Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus 663 SE, eelnõu algteksti seletuskiri.

24 Estland, Riigikogu (2014), Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus 663 SEII, eelnõu seletuskiri, zur zweiten Lesung vorgelegter Wortlaut.

25 Estland, Gesetz zur Änderung von Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus, Vastu võetud 09.12.2014, RT I, 22. Dezember 2014, 2. Vgl. auch Õiguskantlseri seadus, Absatz 11 (1); Õiguskantsleri juurdepääs riigisaladusele ja salastatud välisteabele.

26 Belgien, Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité/Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (2014), *Rapport d'activités 2013/Activiteitenverslag 2013*, Antwerpen und Cambridge, Intersentia.

27 Frankreich, Délégation parlementaire au renseignement (2014), *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*.

28 Vereinigtes Königreich, Rede des Premierministers David Cameron in Nottingham, 12. Januar 2015; *The Guardian* (2015), „David Cameron pledges anti-terror law for internet after Paris attacks".

29 Vereinigtes Königreich, Investigatory Powers Tribunal (IPT), *Liberty & Others vs. the Security Service, SIS, GCHQ*, IPT/13/77/H, 5. Dezember 2014.

30 FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 3., Tabelle 3.1.

31 Privacy International (2014), *Investigatory Powers Tribunal rules GCHQ mass surveillance programme TEMPORA is legal in principle*. Vgl. auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Bureau of Investigative Journalism and Alice Ross against the United Kingdom*, Nr. 62322/14, 5. Januar 2015.

32 Niederlande, Rechtbank Den Haag (2014), C/09/455237 / HA ZA 13-1325, 23. Juli 2014.

33 Ungarn, Alkotmánybíróság (2014), 9/2014. (III.20.) AB határozat, Urteil.

34 Ungarn, *2014. évi CIX. Törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról*.

35 FRA (2010), *Data protection in the European Union: The role of national data protection authorities – Strengthening the*

fundamental rights architecture in the EU II, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

36 FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen. Siehe auch FRA (2014), *Zugang zu Datenschutz-Rechtsbehelfen in EU-Mitgliedstaaten. Zusammenfassung*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

37 36. Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten (2014), *Resolution: Privacy in the digital age*.

38 Europäischer Datenschutzbeauftragter (2014), *Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Wiederherstellung des Vertrauens beim Datenaustausch zwischen der EU und den USA" und zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Über die Funktionsweise der Safe-Harbour-Regelung aus Sicht der EU-Bürger und der in der EU niedergelassenen Unternehmen"*, 20. Februar 2014.

39 Artikel-29-Datenschutzgruppe (A29 WP) (2014), *Stellungnahme 04/2014 zur Überwachung der elektronischen Kommunikation zu nachrichtendienstlichen und nationalen Sicherheitszwecken,* WP 215, 10. April 2014; A29 WP (2014), *Working Document on surveillance of electronic communications for intelligence and national security purposes*, 5. Dezember 2014; A29 WP (2014), *Joint statement of the European data protection authorities assembled in the Article 29 Working Party*, 26. November 2014.

40 *Ebenda*.

41 Lettland, *Operatīvās darbības likums*, 16. Dezember 1993, Art. 24, Teil 1.

42 Zypern, Ο Περί της Επεξεργασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα *(Προστασία του Ατόμου)* Νόμος του *2001 (N. 138(I)/2001)*), Art. 23 Absatz 1 Buchstabe h; Griechenland, Νόμος *2472/1997* για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, Art. 19 Absatz 1 Buchstabe h.

43 Deutschland, Bundesdatenschutzgesetz, Art. 24 Absatz 4.

44 Frankreich, *Loi n° 7817 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, Art. 41 Absatz 2.

45 Belgien, *Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, Art. 3 Absatz 4 in Verbindung mit Art. 17; Frankreich, *Loi n° 7817 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, Art. 26 Absatz 3, in Verbindung mit *Décret n° 2007-914 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78 -17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*.

46 Frankreich, *Loi n° 7817 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, Art. 44, in Verbindung mit *Décret n° 2007-914 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*; Deutschland, Bundesdatenschutzgesetz, Art. 24 Absatz 4; Irland, *Data Protection Act 1988*, Abschnitt 12 Absatz 4 Buchstabe b und Abschnitt 24; Polen, *Ustawa o ochronie danych osobowych*, Art. 43 Absatz 2 in Verbindung mit Art. 14 Absätze 1, 3 und 5.

47 Belgien, *Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, Art. 3 Absatz 4 in Verbindung mit Art. 29 bis 31; Polen, *Ustawa o ochronie danych osobowych*, Art. 43 Absatz 2 in Verbindung mit Art. 12 und Art. 15 bis 18.

48 Deutschland, Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz, G 10), Art. 15.

49 Deutschland, *88. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder* (2014), *Effektive Kontrolle von Nachrichtendiensten herstellen!*, 8./9. Oktober 2014.

50 Litauen, *Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas*, Nr. X-1444, 1. Februar 2008, Art. 1 Absatz 5, in Verbindung mit *Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas*, Nr. XI-2289, 17. Oktober 2012, Art. 24.

51 Luxemburg, *Loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*, Art. 17 Absatz 2.

52 Deutschland, 87. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (2014), *Gewährleistung der Menschenrechte bei der elektronischen Kommunikation*, 27./28. März 2014.

53 Deutschland, 88. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (2014), *Effektive Kontrolle von Nachrichtendiensten herstellen!*, 8./9. Oktober 2014.

54 Deutschland, Bundesverfassungsgericht, BvR 1215/07, 24. April 2013.

55 Vereinigtes Königreich, Information Commissioner's Office (2014), *The Information Commissioner's submission to the Intelligence and Security Committee of Parliament – Privacy and Security Inquiry*, 31. Januar 2014.

56 Information Commissioner's Office, *et al.* (2014), *Surveillance road map: A shared approach to the regulation of surveillance in the United Kingdom*, Version 3.2, August 2014.

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

58 Ad-hoc-Ausschuss Datenschutz (CAHDATA) (2014), *Abridged report*, CAHDATA(2014)RAP03Abr, 1.–3. Dezember 2014.

59 Europäische Kommission (2012), „Commission to renegotiate Council of Europe Data Protection Convention on behalf of EU", Memo.

60 Europäische Konferenz der Datenschutzbehörden (2014), *Resolution on the revision of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Convention 108)*, 5. Juni 2014.

61 Europäisches Parlament (2014), Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (allgemeine Datenschutzverordnung), P7 TA(2014)0212, 12. März 2014; Europäisches Parlament (2014), Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, P7 TA(2014)0219, 12. März 2014.

62 Europäischer Rat (2014), *Schlussfolgerungen*, EUCO 79/14, 27. Juni 2014; Europäischer Rat (2014), *Schlussfolgerungen*, EUCO 169/13, 25. Oktober 2013.

63 Frankreich, Assemblée Nationale (2014), *Interparliamentary meeting on personal data – Common declaration* (*Réunion interparlementaire sur le Parquet européen – Déclaration commune*), 17. September 2014.

64 FRA (2013), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2012 – Jahresbericht 2012*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 3; FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 3.

65 EuGH, C-288/12, *Kommission gegen Ungarn*, 8. April 2014.

66 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. November 1995.

67 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd, Seitlinger u. a.*, 8. April 2014, Randnr. 68.

68 EuGH, C-131/12, *Google Spain SL und Google Inc. gegen Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) und Mario Costeja González*, 13. Mai 2014.

69 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 November 1995 (Datenschutzrichtlinie).

70 EuGH, C-131/12, *Google Spain SL und Google Inc. gegen Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) und Mario Costeja González*, 13. Mai 2014, Randnr. 55.

71 *Wall Street Journal* (2014), 'In Europe, Microsoft and Yahoo have started to forget', 28. November 2014.

72 EuGH, C-362/14, *Maximillian Schrems gegen Data Protection Commissioner*.

73 Europäische Kommission (2000), Entscheidung 2000/520/EG über die Angemessenheit des von den Grundsätzen des „sicheren Hafens" und der diesbezüglichen „Häufig gestellten Fragen" (FAQ) gewährleisteten Schutzes, vorgelegt vom Handelsministerium der USA, 26. Juli 2000.

74 FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 3.

75 *Ebenda*.

76 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd, Seitlinger u. a.*, 8. April 2014, Randnr. 44.

77 *Ebenda.*, Randnr. 27.

78 Österreich, Verfassungsgerichtshof, Entscheidung G 47/2012, 27. Juni 2014.

79 Rumänien, Curtea Constituțională, Pressemitteilung, 8. Juli 2014.

80 Slowenien, Ustavno sodišče, Urteil vom 3. Juli 2014.

81 Slowakei, Ústavný súd (2014), *Uznesenie PL. ÚS 10/2014-29*, vom 23. April 2014.

82 Belgien, *Liga voor Mensenrechten/Ligue des Droits de l'Homme* (2014), „Big Brother Awards 2014 – Dataretentiewet", S. 9; Jespers, R. (2014), „Europees Hof van Justitie vernietigt de dataretentierichtlijn van de Europese Unie", *De Wereld Morgen*, 12. April 2014.

83 Bulgarien, Върховен касационен съд (2014), Становище на Върховния касационен съд на Република България по искането на Омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 250a–250e, чл. 251 и чл. 251a от Закона за електронните съобщения.

84 Niederlande, Gerechtshof (2014), Rechtssache Nr. 23-005230-12, ECLI:NL:GHAMS:2014:2028, 27. Mai 2014.

85 Spanien, Urteil des Obersten Gerichtshofs (Strafrechtskammer) Nr. 15/2014, 24. Juni 2014.

86 Zypern, Oberster Gerichtshof, Berufungsgericht, *Generalstaatsanwalt gegen Andreas Isaiah u. a.*, 7. Juli 2014.

87 *Ebenda*.

88 Zypern, *Πρόταση νόμου που ρυθμίζει την ταυτοποίηση των κατόχων και χρηστών εξοπλισμού και υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας προπληρωμένου χρόνου ομιλίας και άλλα συναφή θέματα*.

89 Deutschland, Bundesregierung (2014), Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme, IT-Sicherheitsgesetz.

90 Rumänien, Verweisung Nr. 2/6103 vom 23. Dezember 2014 an den Verfassungsgerichtshof durch 69 Parlamentsabgeordnete der Nationalen Liberalen Partei (*Grupil Parlemenrae al Partidului Național Liberal, Sesizare 2/6103*).

91 Kroatien (2014), *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama*, Amtsblatt Nr. 71/14.

92 Vereinigtes Königreich, *Data Retention and Investigatory Powers Act*, 17. Juli 2014.

93 *The Guardian* (2014), „Academics: UK "Drip" data law changes are "serious expansion of surveillance", 15. Juli 2014.

94 Finnland, *Tietoyhteiskuntakaari/ Informationssamhällsbalken*, Nr. 917/2014.

95 Dänemark, Justitsministeriet (2014), „Justitsministeren ophæver reglerne om sessionslogning", Pressemitteilung, 2. Juni 2014.

96 Niederlande, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013–2014), *Handelingen,* Nr. 72, Nr. 2.

97 Finnland, *Tietoyhteiskuntakaari/ Informationssamhällsbalken*, Nr. 917/2014, and *Pakkokeinolaki/Tvångsmedelslag*, Nr. 806/2011.

98 Luxemburg, Le Gouvernement du Grand Duché du Luxembourg, Ministère de la Justice (2014), „Conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 8 avril 2014 dit „digital rights", Pressemitteilung, 26. September 2014.

99 Litauen, *Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas dėl darbo grupės sudarymo Nr. 1R-200*, 27. Juni 2014.

100 Bulgarien, Комисия за защита на личните данни (2014), „Отмяна на Директива 2006/24/ЕО за задържане на трафичните данни. Какво следва?", Информационен бюлетин, Nr. 4(49)/2014, S. 13–15.

101 Estland, Õiguskantsler, Bekanntmachung Nr. 6-1/140621/1403065, 15. Juli 2014.

102 Griechenland, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

103 Niederlande, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2014), *Conceptwetsvoorstel aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens*.

104 Deutschland, Bundesministerium der Justiz, *Eckpunktepapier zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet*.

105 Vgl. beispielsweise European Digital Rights (EDRI) (2011), *Shadow evaluation report on the Data Retention Directive (2006/24/EC)*, Brüssel, EDRI, S. 24.

106 Europäische Kommission (2010), „Data retention is here to stay", Pressemitteilung, 3. Dezember 2010.

107 Slowenien, *Ustavno sodišče Republike Slovenije*, Rechtssache U-I-65/13-19, 3. Juli 2014.

108 TASZ (2014), „A TASZ bepereli a Telenort és a Vodafone-t az adatmegőrzés megszüntetéséért", Pressemitteilung, 7. Oktober 2014.

109 ZDNet news (2014), „Four of Sweden's telcos stop storing customer data after EU retention directive overthrown", 11. April 2014.

110 *The Register* (2015), „Denmark mulls new EU-defying session-logging law“, 15. Januar 2015.

111 Europäische Kommission (2011), *Vorschlag für 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*, KOM(2011) 32 endgültig, Brüssel, 2. Februar 2011.

112 Siehe beispielsweise das *Joint Statement* der Innenminister von 12 Mitgliedstaaten vom 11. Januar 2015.

113 Europäisches Parlament (2014), „MEPs refer EU–Canada air passenger data deal to the EU Court of Justice“, Pressemitteilung, Brüssel, 25. November 2014.

114 Avramopoulos, D. (2014), „Exchange of Views between Commissioner Dimitris Avramopoulos and MEPs at the LIBE Committee in the European Parliament“, Speech/14/2351, 3. Dezember 2014.

115 FRA (2014), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*.

116 FRA (2011), *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*, FRA-Gutachten – 01/2011, Wien, FRA.

117 Europäischer Rat (2014), *Schlussfolgerungen*, EUCO 79/14, Brüssel, 27. Juni 2014.

118 Europäischer Rat (2014), *Schlussfolgerungen*, EUCO 163/14, Brüssel, 30. August 2014.

119 UN, Sicherheitsrat (2014), Resolution 2178 (2014), S/RES/2178 (2014), 24. September 2014.

120 Rat der Europäischen Union (2014), *Council conclusions on development of a renewed European Union Internal Security Strategy*, Brüssel, 4. Dezember 2014.

6 Rechte des Kindes 141

6.1 Kinder in Europa, die in Armut leben 141

6.1.1 Die Europa-2020-Ziele und das Europäische Semester 143

6.1.2 Maßnahmen der Mitgliedstaaten, auch unter Verwendung von EU-Fonds 146

6.2 Schutz von Kindern vor Gewalt und anderen Gefahren 147

6.2.1 Ressourcenzuteilung für Kinderschutzsysteme 148

6.2.2 Schutz von Kindern, die Opfer von Gewalt sind 149

6.3 Zugang von Kindern zu Gerichtsverfahren 150

6.3.1 Kinder vor Gericht: Gesetze und Standards .. 151

6.3.2 Kinder vor Gericht: Erfahrungen aus der Praxis 153

Schlussfolgerungen der FRA 153

UN und Europarat

28. Januar – In der Rechtssache *O'Keeffe gegen Irland* (Nr. 35810/09) entscheidet der EGMR über die Unterlassung des Staates, angemessene Mechanismen einzurichten, um Schüler vor sexueller Misshandlung durch Lehrer zu schützen

Januar

25. Februar – Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes gibt seine Schlussbemerkungen zu den periodischen Berichten von Deutschland und Portugal heraus

Februar

7. März – Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) verabschiedet die Resolution 1980 (2014) zur verstärkten Meldung von mutmaßlichem sexuellen Missbrauch von Kindern

13. März – Der UN-Menschenrechtsrat verabschiedet die Resolution 25/6 über die Rechte des Kindes und den Zugang zur Justiz für Kinder

März

11. April – PACE verabschiedet die Resolution 1995 (2014) und die Empfehlung 2044 (2014) zur Beendigung der Kinderarmut in Europa

14. April – Das dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren tritt in Kraft

23. April – PACE verabschiedet die Resolution 1927 (2014) zur Beendigung der Diskriminierung von Roma-Kindern

April

30. Mai – Belgien ratifiziert das dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren

Mai

27. Juni – PACE verabschiedet die Resolution 2010 (2014) zu einem kinderfreundlichen Jugendstrafrecht: von der Theorie zur Praxis

Juni

Juli

1. August – Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) tritt in Kraft

18. August – Lettland ratifiziert das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Übereinkommen von Lanzarote)

August

19. September – Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes gibt seine Schlussbemerkungen zu den periodischen Berichten von Kroatien und Ungarn heraus

24. September – Irland ratifiziert das dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren

September

3. Oktober – PACE verabschiedet die Resolution 2020 (2014) über Alternativen zur Abschiebehaft von Kindern

24. Oktober – Das Europäische Netzwerk für Kinder- und Jugendanwaltschaften gibt ein Positionspapier zu Kindern und Sparmaßnahmen heraus

Oktober

4. November – Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) und der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes geben eine gemeinsame allgemeine Empfehlung/Bemerkung zu für Frauen und Mädchen schädliche Praktiken heraus, wie Genitalverstümmelung, Verbrechen „im Namen der Ehre" und Kinderehen

November

Dezember

EU

27. Januar – Die Europäische Kommission leitet ein Vertragsverletzungsverfahren gegen elf EU-Mitgliedstaaten ein, die keine nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie mitgeteilt haben

Januar

Februar

11. März – Das Europäische Parlament und der Rat erlassen die Verordnung (EU) Nr. 223/2014 zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen

19. März – Die Europäische Kommission verabschiedet eine Mitteilung zur Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum

März

10. April – Die Europäische Kommission leitet eine öffentliche Konsultation zu Leitlinien für integrierte Kinderschutzsysteme ein

April

5. Mai – Die Europäische Kommission leitet eine öffentliche Konsultation zur Strategie „Europa 2020": eine wirksame Wachstumsstrategie für Europa nach der Krise ein

Mai

5. Juni – Der Rat der Europäischen Union verabschiedet Schlussfolgerungen zur Prävention und Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der Genitalverstümmelung

Juni

18. Juli – Die Europäische Kommission leitet eine öffentliche Konsultation zur Wirksamkeit der Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung ein

Juli

August

25. September – Die Europäische Kommission leitet ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik wegen der Diskriminierung von Roma-Kindern an Schulen ein

September

22. Oktober – Das Europäische Parlament verabschiedet die Entschließung zum Europäischen Semester, in der es zu unverzüglichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut aufruft

Oktober

27. November – Das Europäische Parlament verabschiedet die Entschließung zum 25. Jahrestag der UN-Kinderrechtskonvention und ist gewillt, eine ständige interfraktionelle Arbeitsgruppe zu den Rechten des Kindes zu bilden

November

4. Dezember – Der Rat „Justiz und Inneres" verabschiedet Schlussfolgerungen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und des Wohlergehens des Kindes

10. Dezember – Die Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments bildet die erste ständige interfraktionelle Arbeitsgruppe zu den Rechten des Kindes

Dezember

6 Rechte des Kindes

Europa und die Welt feierten 2014 den 25. Jahrestag der Annahme der UN-Kinderrechtskonvention. Auch wenn in diesen 25 Jahren eindeutige Fortschritte verzeichnet werden konnten, sind einige bisherige Herausforderungen noch nicht bewältigt und neue hinzugekommen. Den aktuellen Daten zufolge sind 27,6 % aller Kinder in Europa – über 26 Millionen – von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Viele Familien mit Kindern haben Schwierigkeiten, ihre Hypothek abzuzahlen oder für Miete, Heizkosten, Schulsachen und sogar Lebensmittel aufzukommen. Der Rechtsschutz von Kindern, die Opfer von Gewalt oder sexuellem Missbrauch sind, sowie von Kindern ohne elterliche Fürsorge wurde in erheblichem Maße verstärkt und es wurden maßgebliche politische Strategien entwickelt. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben jedoch unzureichende Ressourcen für Kinderschutzdienste vorgesehen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten richten zwar rechtliche Schutzmaßnahmen für Kinder ein, die an Gerichtsverfahren beteiligt sind, die praktische Umsetzung dieser Maßnahmen im Hinblick auf Kinder vor Gericht ist jedoch nach wie vor nicht überzeugend.

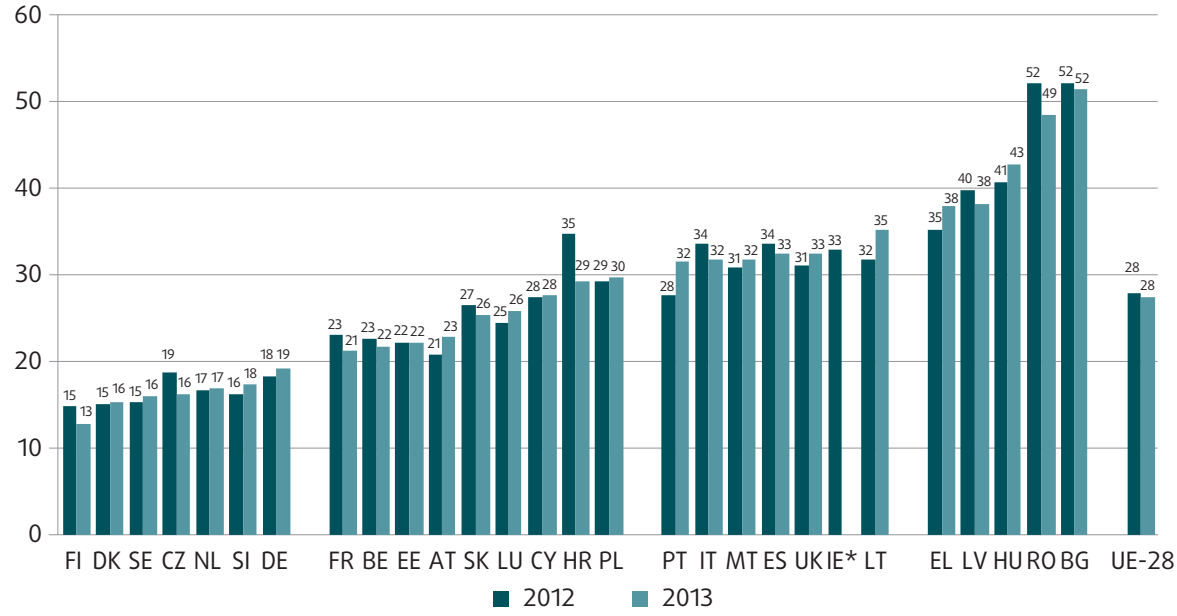
6.1 Kinder in Europa, die in Armut leben

Aus den jüngsten verfügbaren Schätzwerten[1] für die EU-28 für das Jahr 2013 geht hervor, dass 460 000 Kinder weniger als 2012 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren.[2] Dies stellt zwar eine positive Entwicklung dar, doch der Anteil der Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist weiterhin hoch und hat sich in den letzten Jahren nur geringfügig verändert. Den ältesten verfügbaren Eurostat-Daten zufolge waren 2005 in der EU 28 % aller Kinder von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, 2010 noch 27,4 %. Kinder sind nach wie vor stärker von Armut betroffen als Erwachsene: Im Vergleich zu 23,8 % der Erwachsenen leben 27,6 % aller Kinder in der EU in Armut.

Ein Vergleich der Daten aus den Jahren 2012 und 2013 (siehe Abbildung 6.1) zeigt verschiedene Entwicklungen: Einige Länder haben Fortschritte gemacht, auch wenn sie, wie **Kroatien** und **Rumänien**, noch immer einen hohen Anteil von Kindern aufweisen, die in Armut leben oder sozial ausgegrenzt werden; andere EU-Mitgliedstaaten haben Rückschritte gemacht. **Bulgarien** konnte zwar das Risiko der Kinderarmut leicht senken, dennoch ist es weiterhin das Land mit dem höchsten Armutsrisiko in der EU. In **Kroatien** sank der Anteil der Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, von 34,8 % auf 29,3 %, in **Rumänien** von 52,2 % auf 48,5 %. In anderen Mitgliedstaaten hat sich die Lage verschlechtert. In **Litauen** stieg der Anteil der bedrohten Kinder von 31,9 % auf 35,4 %, in Österreich von 20,9 % auf 22,9 %, in **Griechenland** von 35,4 % auf 38,1 % und in **Portugal** von 27,8 % auf 31,6 %.

Was hingegen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf das Wohlergehen von Kindern angeht, so leiden Kinder einem UNICEF-Bericht[3] aus dem Jahr 2014 zufolge ganz offensichtlich unter den finanziellen Einbußen ihrer Familien. Sie machen sich Sorgen und die Arbeitslosigkeit ihrer Eltern belastet sie.

Abbildung 6.1: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Kinder, 2012 und 2013, nach EU-Mitgliedstaat (in %)



Anmerkung: ** Eurostat-Schätzwerte für die EU-28. Für 2013 waren keine Daten für Irland (IE) verfügbar; in den Durchschnitt für die EU-28 fließt für dieses Land daher ein Schätzwert ein.*

Quelle: *Eurostat, Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) 2013 (aufgerufen am 16. Januar 2014)*

„Kinder sind besorgt und empfinden es als Belastung, wenn die Eltern arbeitslos werden oder Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, und sie sind sensibel und leiden ganz offensichtlich unter der schlechteren Lebensqualität ihrer Familie. Der Wohnraum, auf den ein Großteil des Budgets jeder Familie entfällt, ist ein wichtiger Indikator für Armut. Zwangsräumungen, ausbleibende Hypothekenzahlungen und Zwangsversteigerungen sind in vielen Ländern, die von der Rezession betroffen waren, massiv aufgetreten. Derartige Einschränkungen zuhause wurden durch geschwächte Sicherheitsnetze im Gesundheitswesen, in der Bildung und in der Ernährung noch verschlimmert."

UNICEF, Office of Research (2014), Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries, *Florenz, Innocenti Report Card 12, S. 2*

Im Rahmen einer Studie im **spanischen** Katalonien wurden die Auswirkungen auf die psychische Gesundheit von Kindern, die in bedürftigen Familien aufwachsen, analysiert. Die Ergebnisse zeigen nicht nur, dass mehr Kinder unter derartigen Problemen leiden, sondern auch, dass öffentliche Gesundheitsleistungen sehr stark in Anspruch genommen werden, da sich weniger Menschen private Dienste leisten können.[4]

Kinder sind in unterschiedlichem Maße von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Das Risiko ist höher für diejenigen, deren Eltern bildungsschwach sind oder im Ausland geboren wurden. Ein früherer Eurostat-Bericht[5] hat dies bereits gezeigt: Das Risiko war bei Kindern mit bildungsschwachen Eltern oder Kindern, bei denen mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde, höher (über 30 % gegenüber unter 20 %, wenn beide Elternteile im Land geboren wurden). Den jüngsten Eurostat-Daten (2013) zufolge sind 62,2 % der Kinder in Europa, bei denen mindestens ein Elternteil ein niedriges Bildungsniveau hat (Vorschule, Grundschule oder Sekundarstufe I), von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, verglichen mit 10,5 % der Kinder, deren Eltern das höchste Bildungsniveau haben (erste und zweite Stufe der Tertiärbildung).[6]

Es ist bekannt, dass sich die Bildung erheblich auf die Chancen im Leben und somit auf den wirtschaftlichen Status auswirkt. In ihrer Empfehlung *Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen* (2013/112/EU)[7] schlägt die Europäische Kommission vor, die Qualität von Bildungssystemen zu verbessern, um so Chancengleichheit zu fördern und den Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen. Die jüngsten verfügbaren Daten (2011) zeigen, dass die Ausgaben der Mitgliedstaaten für Bildung von 3,07 % des BIP in **Rumänien** bis hin zu 8,75 % des BIP in **Dänemark** reichten. Der Durchschnittswert für die EU-28 lag bei 5,25 %.[8] An im Jahr 2014 veröffentlichten Forschungsarbeiten zu Rumänien lässt sich ablesen, welche Verluste das Land dadurch erleidet, dass es keine ausreichenden Ressourcen für die Bildung bereitstellt. Es wird geschätzt, dass sich die Kosten der fehlenden Investitionen in die Bildung auf 7 % bis 9 % des BIP des Jahres 2015 belaufen. Die Autoren des Berichts empfehlen, die Bildungsausgaben auf 6 %

des BIP anzuheben, um die Landesziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 zu erreichen.[9]

Vielversprechende Praktik

Befragung von Kindern zur Schule

Eine Möglichkeit, Informationen über die Situation von Kindern sowie die Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf ihr Leben zu erlangen, besteht darin, die Kinder selbst zu befragen. In der Empfehlung der Europäischen Kommission *Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen* (2013/112/EU) werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Mechanismen zu schaffen, die die Einbindung von Kindern in sie betreffende Entscheidungen fördern, und Instrumente der Beteiligung von Kindern an der Erbringung von Leistungen wie Betreuung, Gesundheitsversorgung und Bildung zu nutzen.

Im Jahr 2014 führte das **dänische** Bildungsministerium eine verpflichtende Umfrage zur Zufriedenheit an dänischen Schulen ein. Mit dieser Initiative sollen die Qualität der Bildung verbessert und die allgemeine Zufriedenheit von Schülern in Dänemark gesteigert werden; dazu werden diejenigen befragt, die den Alltag an Schulen und Bildungseinrichtungen am besten kennen. Die Fragen zielen u. a. auf folgende Themen ab: Verbundenheit mit der Schule, der Klasse sowie den Lehrern und Mitschülern, Gefühl von Einsamkeit, Stresssymptome, Konzentrationsfähigkeit, Kooperation, Mobbing und sanitäre Bedingungen.

Nähere Informationen siehe: Danish Centre of Educational Environment

Die Ergebnisse einer Erhebung zum Gesundheitsverhalten von Schulkindern (*Health Behaviour in School-aged Children*, HBSC), die im Jahr 2014 in **Griechenland** unter 11- bis 15-Jährigen durchgeführt wurde,[10] zeigen, dass die Wirtschaftskrise zu mehr Spannungen und Streitigkeiten in der Familie geführt hat. Die Lebenszufriedenheit von Schülern ist zwischen 2006 und 2014 um knapp 10 % gefallen. Beinahe 30 % der Kinder gaben an, dass ihre Familie nicht mehr in Urlaub fährt.[11]

6.1.1 Die Europa-2020-Ziele und das Europäische Semester

Das Problem der Kinderarmut ist nicht auf die EU beschränkt, sondern allgegenwärtig: Kinderarmut und die Verteilung nationaler Ressourcen werden in verschiedenen internationalen Foren diskutiert. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes erarbeitet derzeit eine Allgemeine Bemerkung zu besser angelegten öffentlichen Ausgaben für die Rechte des Kindes, die 2016 veröffentlicht werden soll.[12] Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) seinerseits widmet seine ganztägige Sitzung zu den Rechten des Kindes im Jahr 2015 dem Thema der Förderung einer besseren Investition in die Rechte des Kindes.[13] Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) hat einen Bericht zu diesem Thema mit Beiträgen von Regierungen und der Zivilgesellschaft erstellt.[14]

Die im März 2014 verabschiedete Mitteilung der Europäischen Kommission zur Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 gesteht ein, dass die EU von ihrer Zielvorgabe, die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu verringern, noch weit entfernt ist.[15] Im Rahmen von Europa 2020, der auf zehn Jahre angelegten Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU, wurden fünf Ziele festgelegt. Zwei davon, nämlich die Bekämpfung von Armut und die Verringerung der Quote vorzeitiger Schulabgänger,[16] können das Leben von Kindern verändern. Im Gegensatz zum Ziel der Armutsbekämpfung kann das Ziel zur Schulabgängerquote bis 2020 weitgehend erreicht werden.[17]

Die Empfehlung der Europäischen Kommission zu Investitionen in Kinder,[18] die als umfassende und genau definierte Strategie gilt, spielt bei Diskussionen im Rahmen des Europäischen Semesters eine immer größere Rolle. Das Semester ist ein Überwachungs- und Koordinierungsmechanismus, mit dem eine gute Wirtschaftsführung und eine bessere politische Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten erzielt werden soll. Die wichtigsten Elemente des Europäischen Semesters sind die nationalen Reformprogramme und die länderspezifischen Empfehlungen.

Die nationalen Reformprogramme, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission im Jahr 2014 vorlegten, gingen auf unterschiedliche Art und Weise auf die für Kinder relevanten Europa-2020-Ziele ein. Beispielsweise wurde die Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten, frühkindlicher Erziehung sowie Systemen zur Unterstützung von Familien und zur Bekämpfung von Kinderarmut empfohlen. Das nationale Reformprogramm **Spaniens** beispielsweise nahm gezielt auf einen neuen integrierten Plan zur Bekämpfung von Kinderarmut Bezug,[19] während das Programm **Rumäniens**[20] sich mit spezifischen Überlegungen zum Schutz von Kindern befasste, deren Eltern im Ausland arbeiten.

Vielversprechende Praktik

Kinderspezifische Teilziele setzen

Irland hat die Risiken und lebenslangen Konsequenzen der Kinderarmut erkannt und daher in seinem nationalen Politikrahmen für Kinder und junge Menschen für den Zeitraum 2014–2020 ein neues, kinderspezifisches Teilziel zur Bekämpfung der Armut gesetzt, welches das nationale Armutsbekämpfungsziel der Strategie Europa 2020 ergänzt. Über dieses Teilziel will Irland die Anzahl der Kinder, die in dauerhafter Armut leben, bis 2020 um 70 000 verringern – gemessen am Stand des Jahres 2011 entspricht das mindestens zwei Dritteln der betroffenen Kinder. Auch soll das höhere Risiko der dauerhaften Armut von Haushalten mit Kindern im Vergleich zu solchen ohne Kinder (8,8 % gegenüber 4,2 %) sowie von Kindern im Vergleich zu Erwachsenen (9,3 % gegenüber 6 %) gesenkt werden.

Nähere Informationen siehe: National Reform Programme, April 2014

Nachdem die Europäische Kommission die nationalen Reformprogramme geprüft hat, entwirft sie länderspezifische Empfehlungen, die vom Rat der Europäischen Union zu billigen sind. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen diese Empfehlungen bei der Aufstellung der nationalen Haushalte für das Folgejahr. Ebenso wie die nationalen Reformprogramme decken auch die Empfehlungen verschiedene Themen im Zusammenhang mit Kindern, Betreuungsangeboten, Bildung und Kinderarmut ab. Die Zivilgesellschaft hat die unzureichende Einbeziehung der Europa-2020-Ziele und der Rechte des Kindes in die länderspezifischen Empfehlungen kritisiert.

Tabelle 6.1 zeigt, welche Länder 2014 eine Empfehlung erhielten, welche Bereiche diese Empfehlung betraf und wie hoch der Anteil der Kinder ist, die in jedem EU-Mitgliedstaat von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Sieben Länder erhielten die Empfehlung, die Bildung integrativer zu gestalten, insbesondere für benachteiligte Menschen, Roma und Migranten. Auf eine stärkere Einbeziehung von Kindern oder Menschen mit Behinderungen wurde jedoch nicht eingegangen. Weitere Informationen zu Menschen mit Behinderungen und zu Roma siehe ▶ Kapitel 1 bzw. Kapitel 3.

Im Jahr 2014 erhielten 17 EU-Mitgliedstaaten eine oder mehrere länderspezifische Empfehlungen zu Kindern. An zehn Mitgliedstaaten (**Belgien**, **Finnland**, **Kroatien**, **Litauen**, **Luxemburg**, **Lettland**, **Malta**, die **Niederlande**, **Portugal** und **Slowenien**) waren keine kinderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 gerichtet.[21]

Der Schwerpunkt von sieben länderspezifischen Empfehlungen liegt auf Kinderarmut. Diese richteten sich an **Bulgarien**, **Irland**, **Italien**, **Rumänien**, **Spanien**, **Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**. In diesen sieben Ländern ist der Anteil an Kindern, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind, hoch (jeweils über 30 %). Die vier übrigen Länder, in denen der Anteil der Kinderarmut ebenfalls über 30 % liegt – Litauen, **Lettland**, **Malta** und **Portugal** – erhielten jedoch keine diesbezüglichen Empfehlungen. Die Zivilgesellschaft bemängelte diese augenscheinliche Willkür und kritisierte die unzureichende Transparenz bei der Festlegung der länderspezifischen Empfehlungen.[22] Sie hinterfragte, warum bestimmte Länder eine Empfehlung zur Verringerung der Armut erhielten, andere jedoch nicht, obwohl das Maß an Kinderarmut in diesen Ländern laut einschlägigen Eurostat-Daten ähnlich hoch war. Das **Vereinigte Königreich** beispielsweise, das über eine Strategie zur Bekämpfung der Kinderarmut verfüge, habe eine Empfehlung erhalten. Andere Länder hingegen mit ähnlich hoher Armutsquote, in denen es keine Strategie gebe, erhielten keine Empfehlung. Auch habe es laut Zivilgesellschaft den Anschein, als würden die in den nationalen Reformprogrammen festgelegten Prioritäten bei der Ausarbeitung der länderspezifischen Empfehlungen nicht berücksichtigt.

Das Europäische Parlament forderte die Europäische Kommission auf, Kinderarmut durch die Einführung einer Garantie gegen Kinderarmut zu bekämpfen. Die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Europäischen Semester weist außerdem darauf hin, wie wichtig es ist, das Europäische Parlament frühzeitig in das Europäische Semester einzubeziehen. Die Zivilgesellschaft hat wiederholt geäußert, dass ein solches Vorgehen wünschenswert sei.

> *„[Das Europäische Parlament] begrüßt, dass sich einige länderspezifische Empfehlungen mit dem Vorgehen gegen Kinderarmut und mit bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten befassen […], fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, den Empfehlungen genau Folge zu leisten, sie umsetzen und in ihren nationalen Reformprogrammen gezielte Maßnahmen zur Verringerung der Armut, insbesondere der Obdachlosigkeit und der Kinderarmut, vorzuschlagen […], fordert die Kommission auf, durch die Einführung einer Garantie gegen Kinderarmut umgehend gegen die besorgniserregende Zunahme der Kinderarmut in der gesamten EU vorzugehen; ist der Auffassung, dass eine solche Garantie von größter Bedeutung ist, um Kinder zu schützen, die von den Folgen der gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Krise betroffen sind."*
>
> *Europäisches Parlament (2014),* Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2014 zu dem Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung: Umsetzung der Prioritäten für 2014, *Straßburg, 22. Oktober, Absätze 109, 103 und 106*

Die Zivilgesellschaft hat das Europäische Semester generell dafür kritisiert, dass es den Europa-2020-Zielen

Tabelle 6.1: Das Europäische Semester 2014 – länderspezifische Empfehlungen einschließlich aktueller Daten zu von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kindern, nach EU-Mitgliedstaat

EU-Mitgliedstaat	Empfehlungen zu Kinderbetreuungsangeboten	Empfehlungen zu frühkindlicher Erziehung	Empfehlungen zu integrativer Bildung	Empfehlungen zu Kinderarmut	Anteil der Kinder (in %), die 2013 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren
AT	Ja	Ja	Nein	Nein	22,9
BE	Nein	Nein	Nein	Nein	21,9
BG	Nein	Ja	Ja	Ja	51,5
CZ	Ja	Ja	Ja	Nein	16,4
CY*	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	27,7
DE	Ja	Nein	Nein	Nein	19,4
DK	Nein	Nein	Ja	Nein	15,5
EE	Ja	Nein	Nein	Nein	22,3
EL*	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	38,1
ES	Nein	Nein	Nein	Ja	32,6
FI	Nein	Nein	Nein	Nein	13,0
FR	Nein	Nein	Ja	Nein	21,3
HR	Nein	Nein	Nein	Nein	29,3
HU	Nein	Nein	Ja	Ja	43,0
IE	Ja	Nein	Nein	Ja	33,1**
IT	Nein	Nein	Nein	Ja	31,9
LT	Nein	Nein	Nein	Nein	35,4
LU	Nein	Nein	Nein	Nein	26,0
LV	Nein	Nein	Nein	Nein	38,4
MT	Nein	Nein	Nein	Nein	32,0
NL	Nein	Nein	Nein	Nein	17,0
PL	Ja	Ja	Nein	Nein	29,8
PT	Nein	Nein	Nein	Nein	31,6
RO	Ja	Ja	Nein	Ja	48,5
SE	Nein	Nein	Ja	Nein	16,2
SI	Nein	Nein	Nein	Nein	17,5
SK	Ja	Ja	Ja	Nein	25,5
UK	Ja	Nein	Nein	Ja	32,6
Gesamt	**99**	**6**	**7**	**7**	**27,6**

Anmerkungen: *Länder, die länderspezifische Empfehlungen erhalten haben, sind farbig hervorgehoben.*
** Gemäß ökonomischem Anpassungsprogramm keine länderspezifische Empfehlung.*
*** Die Daten für IE stammen aus dem Jahr 2012. Für 2013 sind keine Daten verfügbar.*

Quelle: *FRA, 2014, und EU-SILC 2013 (Eurostat)*

eine niedrige Priorität beimisst. *Eurochild*, ein Netzwerk von 170 Kinderrechtsorganisationen, empfiehlt, in jeden Jahreswachstumsbericht und in jedes nationale Reformprogramm einen gesonderten Abschnitt zu Kinderarmut aufzunehmen.[23]

Das NRO-Netzwerk *EU Semester Alliance*, das sich schwerpunktmäßig mit dem politischen Instrument des Europäischen Semesters befasst, merkt Folgendes an: Selbst wenn die länderspezifischen Empfehlungen gezielte Empfehlungen zu Kinderarmut, Mindesteinkommen oder Steuerhinterziehung beinhalten würden – was laut Allianz zu begrüßen wäre –,

hätten doch überzeugendere Empfehlungen, die rein auf der Grundlage kurzfristiger finanzieller Überlegungen basieren, stärkeres Gewicht.[24] Die Allianz ist ferner der Ansicht, dass viele der Herausforderungen Europas nicht nur Folgen der Krise sind, sondern auch auf Sparmaßnahmen zurückzuführen sind. Sie ruft den EU-Mitgliedstaaten in Erinnerung, wie wichtig die Einbeziehung des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft in den Prozess des Europäischen Semesters ist.

6.1.2 Maßnahmen der Mitgliedstaaten, auch unter Verwendung von EU-Fonds

Die EU-Mitgliedstaaten bekämpfen Kinderarmut gezielt, indem sie Strategien oder Aktionspläne zu Kinderarmut verabschieden oder konkrete Ziele in allgemeinere Strategien zur Armutsbekämpfung aufnehmen. Bei der Vergabe von Fördermitteln schreiben die EU und verschiedene europäische Fonds zunehmend vor, dass bestimmte Anteile der Mittel für übergeordnete Prioritäten wie Armut eingesetzt werden müssen, um so zur Bekämpfung von Kinderarmut beizutragen.

Die neue Strategie des **Vereinigten Königreichs** zur Bekämpfung von Kinderarmut für den Zeitraum 2014–2017 setzt den Schwerpunkt auf Bildung für Kinder und Beschäftigung für Erwachsene.[25] Die verschiedenen Maßnahmen zielen darauf ab, Familien in schwierigen Situationen zu unterstützen, Wohnraum bereitzustellen, Kinderbetreuung zu bezuschussen, kostenlose Schulmahlzeiten und Kinderbetreuung anzubieten sowie die Heiz- und Stromkosten zu reduzieren. Im Rahmen der Strategie sollen das Mindesteinkommen sowie Steuerfreibeträge angehoben und der Zugang zu erschwinglichen Darlehen erleichtert werden.

Die Kinderbeauftragte für England äußert sich in einem Prüfbericht kritisch gegenüber der Strategie des **Vereinigten Königreichs** und bringt vor, dass den lokalen Behörden die notwendigen Ressourcen für die Frühintervention fehlten, die in der Strategie vorgesehen sind. Seit **2010** sei die gezielte Umverteilung über das Steuer- und Sozialleistungssystem ausgehebelt und der Fokus von der Verantwortung des Staates auf die Verantwortung der einzelnen Familien verschoben worden.[26]

Kroatien konnte laut Eurostat-Daten seine Kinderarmutsquote von 34,8 % im Jahr 2012 auf 29,3 % im Jahr 2013 senken[27] und verabschiedete die nationale Strategie über die Rechte des Kindes für den Zeitraum 2014–2020, zu deren strategischen Prioritäten die Bekämpfung der Kinderarmut gehört.[28] Die Strategie verfolgt verschiedene Ziele: Schutz von Kindern vor der Bedrohung durch Armut und deren Folgen, Unterstützung über die Sozialpolitik sowie Vermeidung der Trennung von Kindern und ihren Familien aus wirtschaftlichen Gründen. Darüber hinaus verabschiedete die kroatische Regierung eine übergeordnete Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für den Zeitraum 2014–2020[29] sowie ein Programm zu deren Umsetzung im Zeitraum 2014–2016.[30] Andere Länder wie **Malta**,[31] **Litauen**[32] und **Polen**[33] nahmen ebenfalls Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut in ihre allgemeinen nationalen Programme zu sozialer Inklusion aus dem Jahr 2014 auf.

Vielversprechende Praktik

Lokale Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut koordinieren

Der Berliner Senat hat ein Netzwerk zu Kinderarmut gegründet, das sich aus Mitarbeitern verschiedener Senatsverwaltungen zusammensetzt. In diesem Rahmen wurden vier Arbeitsgruppen (zu Bildung, Gesundheit, sozialer Integration und Arbeit) eingerichtet, darüber hinaus werden Organisationen der Zivilgesellschaft zu den Diskussionen eingeladen. Den Vorsitz des Netzwerks haben die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft inne. Aufgabe des Netzwerks ist es, eine koordinierte, ressortübergreifende Strategie zur Bekämpfung von Kinderarmut zu entwickeln; dies wurde in den Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2016 festgelegt.

Nähere Informationen siehe: Regierender Bürgermeister von Berlin (2011), Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2016

Die Europäische Kommission hob in ihrer Empfehlung über Investitionen in Kinder aus dem Jahr 2013 hervor, wie wichtig der Einsatz von EU-Mitteln bei der Umsetzung von politischen Strategien zur Kinderarmut ist.[34] Dieser Zusammenhang wurde Ende 2013 durch Änderungen betreffend die Auszahlung von EU-Finanzhilfen weiter präzisiert, die mit der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 eingeführt wurden. Eines der thematischen Ziele der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014–2020 ist die „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung". Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 werden 20 % des Gesamtbetrags der Mittel für jeden Mitgliedstaat zweckgebunden für dieses thematische Ziel bereitgestellt (weitere Informationen zur Verwendung der Strukturfonds siehe Kapitel 1 und 3).

Einem Bericht des EU-Netzwerks unabhängiger Experten im Bereich soziale Eingliederung zufolge nutzen Länder mit einem hohen Maß an Kinderarmut oder sozialer Ausgrenzung häufiger Strukturfonds als Länder mit einer niedrigeren Armutsquote, wobei nicht alle Länder mit einem hohen Maß an Kinderarmut die

Fonds in Anspruch nehmen. **Griechenland**, **Irland**, **Kroatien**, **Lettland**, **Spanien** und **Ungarn** – alles Länder mit einer hohen bis sehr hohen Armutsquote – haben von den EU-Fonds Gebrauch gemacht. Einige Länder, wie **Bulgarien**, **Italien**, **Litauen**, **Rumänien** und das **Vereinigte Königreich**, scheinen diese EU-Fonds nicht in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen, obwohl sie hohe Quoten von Kinderarmut oder sozialer Ausgrenzung aufweisen.[35]

Im März 2014 führte die Europäische Kommission über die Verordnung (EU) Nr. 223/2014 den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen mit Haushaltsmitteln in Höhe von 3,8 Mrd. EUR ein. Über diesen Fonds sollen von 2014 bis 2020 die am stärksten benachteiligten EU-Bürger materielle Unterstützung erhalten, beispielsweise in Form von Nahrungsmitteln, Bekleidung und Schulartikeln. Die Mitgliedstaaten können gegebenenfalls auch immaterielle Hilfsangebote für die am stärksten benachteiligten Personen bereitstellen, um die betroffenen Menschen bei der Eingliederung in die Gesellschaft zu unterstützen. Im Rahmen des für **Italien** verabschiedeten Programms werden z. B. 670 Mio. EUR ausgezahlt, um Nahrungsmittel bereitzustellen, Kinder in benachteiligten Familien mit Schulartikeln zu versorgen und Obdachlose zu unterstützen.[36]

6.2 Schutz von Kindern vor Gewalt und anderen Gefahren

Um die Mitgliedstaaten beim Schutz von Kindern in verschiedenen Situationen (z. B. Opfer von Gewalt, Opfer von Menschenhandel oder unbegleitete Minderjährige) zu unterstützen, erarbeitet die Europäische Kommission Leitlinien zu integrierten Kinderschutzsystemen.[37] Die für 2015 erwarteten Leitlinien sollen eine Bestandsaufnahme der verschiedenen vorhandenen EU-Instrumente zum Schutz von Kinderrechten beinhalten und Anregung geben, wie die EU-Mitgliedstaaten diese Instrumente besser nutzen oder umsetzen können. Sie sollen außerdem bewährte Praktiken bei der Betreuung von Kindern in grenzübergreifendem und nationalem Kontext beschreiben und alle Formen von Gewalt abdecken, die in der UN-Kinderrechtskonvention[38] definiert sind.

Im Rahmen der Erarbeitung der Leitlinien zu integrierten Kinderschutzsystemen ersuchte die Europäische Kommission die FRA, eine Bestandsaufnahme der nationalen Kinderschutzsysteme in den 28 Mitgliedstaaten vorzunehmen. Daraufhin untersuchte die Agentur den Umfang und die wichtigsten Komponenten der nationalen Kinderschutzsysteme in der EU. Der Schwerpunkt lag dabei auf den gesetzlichen Vorgaben, den Strukturen, den Akteuren und der Funktionsweise der Systeme sowie auf den erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen und dem bestehenden Grad an Rechenschaftspflicht. Die Forschungsarbeit, die voraussichtlich 2015 veröffentlicht wird, deckt Lücken in Gesetzgebung und Politik sowie Herausforderungen bei der Umsetzung auf, stellt aber auch vielversprechende Praktiken vor.[39]

Die Forschungsergebnisse der FRA zu Kinderschutzsystemen zeigen, dass die rechtlichen, politischen und administrativen Bestimmungen zur Regelung von Kinderschutzsystemen in vielen Mitgliedstaaten fragmentiert sind. Die nationalen Vorschriften und politischen Strategien, die auf bestimmte Gruppen von Kindern und/oder bestimmte Kinderschutzaspekte abzielen, und die sektorspezifische Gesetzgebung sind nicht immer auf die übergeordneten nationalen Rechtsvorschriften zum Schutz des Kindes abgestimmt. Die Fragmentierung von Gesetzgebung und Politik stellt eine große Herausforderung bei der Schaffung umfassender und wirksamer Kinderschutzsysteme dar, die im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention stehen.

In vielen Mitgliedstaaten werden für Kinderschutzsysteme mitunter nicht genügend finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt. Ist das Kinderschutzsystem dezentral organisiert, verschärft sich das Problem noch. Lokale Behörden sind nicht immer in der Lage, ihrer stetig wachsenden Verantwortung effizient nachzukommen; infolgedessen wird die bereichsübergreifende Koordination beeinträchtigt. In den **Niederlanden** beispielsweise sind die Gemeinden gemäß dem Jugendgesetz aus dem Jahr 2014[40] für zahlreiche Dienstleistungen für Kinder und Familien zuständig, die von allgemeinen und präventiven Diensten bis hin zu spezieller Betreuung reichen. Der Kinderbeauftragte berichtete, dass vielen Gemeinden Informationen über Kindesmissbrauch und entsprechende Prävention fehlen.[41] Der Übergangsausschuss für die Revision des Jugendsystems hatte in früheren Berichten ähnliche Bedenken geäußert,[42] in seinem fünften Bericht gelangte er jedoch zu der Ansicht, dass die Infrastruktur in den Gemeinden den neuen Aufgaben gewachsen sei.[43] In **Frankreich** brachte der Senat in einem Bericht das Thema der beschränkten Ressourcen für lokale Kinderschutz-Überwachungsmechanismen zur Sprache.[44]

Die wirksame Überwachung privater Einrichtungen, die mit Kindern arbeiten, zu gewährleisten, bleibt in Europa weiterhin eine Herausforderung. Grund dafür sind unzureichende Überwachungsmechanismen, fehlende personelle Ressourcen und vor allem der Mangel an eindeutig definierten Qualitätsstandards für die Erbringung von Dienstleistungen. Diese unzureichende Überwachung war auch Gegenstand eines Urteils des EGMR gegen **Irland**. Laut Urteil hatte Irland es verabsäumt, einem Mädchen ausreichend Schutz

zu bieten, das Opfer von sexuellem Missbrauch durch einen nicht-geistlichen Lehrer an einer staatlichen Grundschule, die unter der Leitung der katholischen Kirche stand, geworden war.[45] Infolge des Urteils hat die **irische** Regierung ein außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren für andere Opfer von Kindesmissbrauch an Schulen verabschiedet.[46]

> *„Obwohl der irische Staat Kenntnis von den sexuellen Verbrechen an Kindern hatte, vertraute er die Grundschulbildung der meisten irischen Kinder weiterhin privat geführten staatlichen Grundschulen an, ohne einen Mechanismus wirksamer staatlicher Aufsicht einzuführen."*
>
> *EGMR,* O'Keeffe gegen Irland*, Nr. 35810/09, 28. Januar 2014*

Untersuchungen der FRA zufolge beauftragen die meisten Mitgliedstaaten kommerzielle oder gemeinnützige private Einrichtungen mit der Bereitstellung verschiedener Kinderschutzdienste. In vielen Mitgliedstaaten bieten kommerzielle Einrichtungen alternative Betreuungsdienste an. Einige der Länder, die über ein Akkreditierungssystem für Dienstleister verfügen, schreiben eine Überprüfung jeder Akkreditierung nach einem bestimmten Zeitraum vor, der zwischen einem und fünf Jahren liegen kann, während andere keine Überprüfungsabstände vorgeben.[47]

Das Bildungsministerium des **Vereinigten Königreichs** leitete eine Konsultation zu verschiedenen Entwürfen für Rechtsvorschriften ein, mit denen die Palette der Kinderbetreuungsdienste, die lokale Behörden an Drittanbieter auslagern dürfen, ausgeweitet werden sollte. In den meisten der 1300 eingegangenen Antworten wurde auf Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit einer „Privatisierung" oder „Gewinnorientierung" bei Betreuungsdiensten für Kinder hingewiesen. Daraufhin änderte die Regierung die Entwürfe, damit Dienstleistungen nur an gemeinnützige Einrichtungen ausgelagert werden können.[48] Befürchtungen, dass kommerzielle Unternehmen bestimmte Dienstleistungen im Bereich des Kinderschutzes übernehmen könnten, bestehen allerdings weiterhin.[49] Das im März erlassene Kinder- und Familiengesetz 2014, mit dem das Gesetz über Kinder aus dem Jahr 1989 geändert wurde, deckt verschiedene Bereiche des Kinderschutzes ab, z. B. Adoption, Familienrecht, besonderen Förderbedarf, Kinderbetreuung und die Stärkung der Rolle des Kinderbeauftragten.[50]

Estland verabschiedete im November 2014 ein neues Kinderschutzgesetz.[51] Im Bereich der Kinderrechte tätige NRO sprachen sich deutlich für das neue Gesetz aus und stuften es als wichtigen Schritt in die richtige Richtung für den Schutz der Rechte des Kindes ein.[52] Mehrere NRO waren jedoch auch der Ansicht, dass das neue Gesetz das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens unverhältnismäßig einschränke: Artikel 33 verleiht Sozialarbeitern und Polizeibeamten die Befugnis, ein Kind für einen Zeitraum von bis zu 72 Stunden ohne gerichtliche Anweisung aus seinem Zuhause zu entfernen, wenn sie eine Gefahr für das Kind sehen.[53] Die Regierung ist der Ansicht, dass eine Beschränkung auf 72 Stunden die Rechte des Kindes eher wahre als das bisherige Gesetz, demzufolge das Gericht „unverzüglich" informiert werden musste, was in der Praxis mehr als 72 Stunden bedeuten konnte.

6.2.1 Ressourcenzuteilung für Kinderschutzsysteme

Kinderschutzsysteme sind auf ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen angewiesen; die Budgetzuweisung sollte also transparent sein. Von der FRA erhobene Daten belegen jedoch, dass die Budgetzuweisungen für den Kinderschutz in den meisten Mitgliedstaaten nicht eindeutig ausgewiesen sind, da sie häufig Teil der allgemeinen Ausgaben für Sozialpolitik oder Sozialleistungen sind; außerdem sind Umfang und Art des Kinderschutzes unterschiedlich definiert. In der Regel gehören dazu das Kindergeld oder die Mittel, die der zuständigen Kinderschutzbehörde bereitgestellt werden; grundsätzlich sind jedoch keine verwandten Ausgaben anderer Ministerien beinhaltet.[54]

Forschungsergebnisse zeigen die finanziellen Vorteile von Kinderschutzsystemen, die auf Prävention bauen, sowie die finanziellen Vorteile gemeindenaher und familienähnlicher Betreuung gegenüber institutioneller Betreuung. Die **finnische** Dachorganisation für das Wohl des Kindes (*Central Union for Child Welfare*) beispielsweise hat die Kosten präventiver Dienste mit den Kosten gemeindenaher Betreuung verglichen.[55] Sie kommt zu dem Ergebnis, dass präventive Dienste, die dafür sorgen, dass ein Kind von seiner eigenen Familie betreut werden kann, viel weniger kosten als gemeindenahe Betreuung (12 000 EUR pro Kind im Vergleich zu 60 000 EUR pro Kind).

> *„Die Ausgaben Rumäniens für die Kinderschutzreform entsprechen den Kosten für den Bau von 48 Kilometern Autobahn."*
>
> *Stefan Darabus, Direktor von* Hope and Homes for Children Romania*, Eurochild-Jahreskonferenz, Budapest, November 2014*

Die bisherige Verwendung von EU-Finanzmitteln im Bereich Kinderschutz bleibt umstritten. Die Zivilgesellschaft hat mehrfach darauf verwiesen, dass EU-Strukturfonds zur Institutionalisierung von Kindern verwendet werden, insbesondere von Kindern mit Behinderungen und solchen aus der Roma-Gemeinschaft.[56] Die Europäische Bürgerbeauftragte erstellt einen Bericht aus eigener Initiative über die Verwendung von Strukturfonds im vorherigen Programmplanungszeitraum (siehe auch Kapitel 1).[57]

In der Verordnung zu den EU-Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014–2020 (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) sind die Bedingungen für die

Verwendung der Fonds festgelegt: Die Mitgliedstaaten sollen die Mittel demnach eher für gemeindenahe als für institutionalisierte Betreuung ausgeben. Die Verordnung gibt unter dem thematischen Ziel „Förderung der sozialen Inklusion, Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung" für die Mitgliedstaaten Folgendes vor: „Es besteht ein [...] nationales strategisches Gesamtkonzept zur Reduzierung der Armut, das [...] abhängig von dem ermittelten Bedarf Maßnahmen für den Übergang von institutionalisierten zu gemeindenahen Betreuungsdiensten enthält".[58] Das **litauische** Ministerium für soziale Sicherheit und Arbeit verabschiedete im Einklang damit einen Aktionsplan für den Zeitraum 2014–2020, der bei der Betreuung von Kindern ohne elterliche Fürsorge oder Kindern mit Behinderungen eine Verlagerung von der institutionalisierten Pflege hin zu familien- und gemeindenahen Diensten vorsieht (siehe auch Kapitel 1).[59]

Eine Studie aus **Rumänien**, die darauf abzielte, die Regierung von einem besseren Einsatz der EU-Strukturfonds 2014–2020 zu überzeugen, brachte wirtschaftliche Argumente für eine Kinderschutzreform vor.[60] Denkbar seien laut Studie drei Szenarien: die Beibehaltung des aktuellen Kinderschutzsystems; die Deinstitutionalisierung und der Wechsel zu familienähnlicher Heimbetreuung; oder die Investition in Prävention, um Kinder in der eigenen Familie zu belassen. Die laufenden Kosten seien langfristig betrachtet beim zweiten Szenario deutlich niedriger und beim dritten noch geringer.

6.2.2 Schutz von Kindern, die Opfer von Gewalt sind

Kinderschutzbehörden sind für den Schutz von Kindern zuständig, die Gewalt ausgesetzt sind oder Gefahr laufen, Opfer von Gewalt zu werden. Die Erhebung[61] der FRA zu Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 2014 hat gezeigt, dass 27 % der Frauen in der Kindheit eine Form des körperlichen Missbrauchs durch einen Erwachsenen erlebten und etwas mehr als jede zehnte Frau (12 %) vor dem Alter von 15 Jahren eine Form des sexuellen Missbrauchs durch einen Erwachsenen erfahren hat (weitere Informationen über Maßnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt und zur Stärkung von Opferrechten siehe Kapitel 7).

Erstmals veröffentlichten zwei UN-Ausschüsse eine gemeinsame Allgemeine Bemerkung, die sich hauptsächlich mit der Verpflichtung der Staaten zur Prävention und Beseitigung schädlicher Praktiken gegenüber Frauen und Mädchen befasste. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes und der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau gaben eine Bemerkung zu der Genitalverstümmelung von Frauen, der Verheiratung Minderjähriger und/oder Zwangsehen, Polygamie und Verbrechen „im Namen der Ehre" heraus.[62] Fünf weitere EU-Mitgliedstaaten[63] ratifizierten 2014 das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul).[64] Damit stieg die Anzahl der Ratifizierungen durch EU-Mitgliedstaaten auf insgesamt acht, seitdem der Vertrag im Mai 2011 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde. In Kraft getreten ist das Übereinkommen im August 2014. Das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Übereinkommen von Lanzarote)[65] wurde bereits von 19 Staaten ratifiziert, 2014 kam **Lettland** hinzu.

Die EU ging ähnliche Verpflichtungen ein. Der Schutz von Mädchen vor Gewalt ist einer der wichtigsten Punkte der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Prävention und Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der Genitalverstümmelung.[66] Die Schlussfolgerungen würdigten die Ergebnisse der FRA-Erhebung[67] zu Gewalt gegen Frauen und sprachen den Mitgliedstaaten gegenüber verschiedene Empfehlungen aus, u. a. zu Mängeln bei der Meldung, der Datenerhebung, dem Schutz von Opfern und der Verwendung von EU-Fonds.

Die wirksame Umsetzung der beiden Richtlinien zum Schutz der Opfer von Kinderhandel – die Menschenhandelsrichtlinie (2011/36/EU) und die Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie (2011/93/EU)[68] – sowie der Richtlinie zum Opferschutz (2012/29/EU; siehe Kapitel 7) sollten zu einer Verbesserung der Gewaltprävention und des Umgangs mit Opfern durch die nationalen Behörden führen.

Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie lief am 18. Dezember 2013 aus. Ende Januar 2014 hatte die Europäische Kommission bereits Vertragsverletzungsverfahren gegen elf Mitgliedstaaten[69] eingeleitet, da diese ihre nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie noch nicht mitgeteilt hatten.

Das Vertragsverletzungsverfahren gegen **Zypern** wurde im November 2014 eingestellt, da ein neues Gesetz zur Prävention und Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie verabschiedet und mitgeteilt wurde.[70] Das neue Gesetz stellt verschiedene Formen der sexuellen Gewalt unter Strafe, einschließlich solcher, die über elektronische Kommunikationsmittel verübt werden, und führt mehrere Kinderschutzgarantien ein, auch bei der Strafermittlung und -verfolgung. **Griechenland** hat die Richtlinie 2011/93/EU in ein Gesetz integriert, das den Schutz von Opfern im Kindesalter bei Ermittlungen und Strafverfahren vorsieht.[71]

Einige weitere Mitgliedstaaten haben eine Reform des Zivil- oder Strafrechts zu Kindesmissbrauch durchgeführt oder erwägen eine solche, darunter **Belgien**, **Bulgarien**, **Deutschland**, **Finnland**, **Lettland**, **Litauen**, **Polen**, **Schweden** und das **Vereinigte Königreich**.

In **Deutschland** beispielsweise vereinfacht ein Gesetzesentwurf die Strafverfolgung von Genitalverstümmelungen, die im Ausland vorgenommen wurden, und führt Änderungen bei den Verjährungsfristen in Fällen von sexuellem Missbrauch ein.[72] Er weitet darüber hinaus die Definition von Kinderpornografie aus und stellt eine entsprechende Produktion auch dann unter Strafe, wenn keine Verbreitungsabsicht besteht.

Die EU-Mitgliedstaaten haben auch auf politischer Ebene Maßnahmen ergriffen und nationale Strategien oder Aktionspläne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder allgemein oder in der Familie verabschiedet. Die **slowakische** Regierung hat eine nationale Strategie zum Schutz von Kindern vor Gewalt eingeführt und ein nationales Koordinationszentrum eingerichtet.[73] Der **portugiesische** Aktionsplan gegen häusliche Gewalt für den Zeitraum 2014–2017 beinhaltet Maßnahmen zum Schutz von Kindern, die Opfer von Gewalt wurden oder davon bedroht sind.[74] Dasselbe trifft auch auf das **polnische** Programm zur Prävention häuslicher Gewalt für den Zeitraum 2014–2020 zu.[75]

Die Thematik „Kinder in schutzbedürftigen Situationen", beispielsweise Kinder mit Behinderungen, wird allgemein vernachlässigt oder im Rahmen von Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder nur oberflächlich behandelt. Die Forschungsarbeiten der FRA zu Kindern mit Behinderungen und ihren Erfahrungen mit Gewalt weisen darauf hin, dass kein EU-Mitgliedstaat über eine eigene Strategie oder einen Aktionsplan zu Gewalt gegen Kinder mit Behinderungen verfügt.[76] Die Mitgliedstaaten nehmen sich des Problems von Gewalt gegen Kinder mit Behinderungen im Rahmen von politischen Strategien an, die entweder auf Kinder allgemein, auf Menschen mit Behinderungen oder auf verschiedene Arten von Gewalt, wie häusliche Gewalt, zugeschnitten sind. Auch wenn einige dieser Strategien die größere Gefährdung von Kindern bzw. Menschen mit Behinderungen durch Gewalt anerkennen, so enthalten nur wenige spezifische und gezielte Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen.

Die Forschungsarbeiten der FRA zu kinderfreundlicher Justiz,[77] Opfern von Kinderhandel[78] und Kindern mit Behinderungen[79] haben gezeigt, dass es Fachleuten häufig an Hilfestellung mangelt, und dass eindeutige Leitlinien, Protokolle für die Praxis oder Handbücher die Effizienz ihrer Arbeit steigern könnten. Im Jahr 2014 hat die FRA in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission ein Handbuch für Fachleute aus der Praxis zur Vormundschaft von Kindern ohne elterliche Fürsorge veröffentlicht,[80] das sich insbesondere mit den Bedürfnissen der Opfer von Kinderhandel befasst (weitere ▶ Informationen zu Menschenhandel siehe Kapitel 4).

Die Mitgliedstaaten setzten auch 2014 die Erarbeitung von Leitlinien und Maßnahmenprotokollen für verschiedene Berufsgruppen fort. Die **kroatische** Regierung beispielsweise verabschiedete die nationale Strategie zu den Rechten des Kindes für den Zeitraum 2014–2020,[81] die u. a. das Ziel verfolgt, Protokolle für verschiedene Berufsgruppen, wie Lehrer, zu erarbeiten, um frühzeitig zu erkennen, welche Kinder von Gewalt bedroht oder Opfer von Gewalt sind. Das **spanische** Ministerium für Gesundheit, Soziales und Gleichheit verabschiedete ein Protokoll zur Intervention bei Kindesmissbrauch im familiären Umfeld.[82]

6.3 Zugang von Kindern zu Gerichtsverfahren

Kontakte mit der Justiz können für Kinder eine schwierige, wenn nicht sogar traumatische Erfahrung darstellen. In den letzten Jahren hat sich die rechtliche Lage zwar eindeutig verbessert, die Mitgliedstaaten sind dennoch weit davon entfernt, den Zugang von Kindern zu einer kinderfreundlichen Justiz gewährleisten zu können. Schwierige Fachsprache, Verfahrensfristen, bisweilen unklare Rollen der verschiedenen Akteure, endlose Gerichtsverhandlungen und wiederholte Aussagen: Juristen müssen ihre Arbeitsweise anpassen, damit Kinder zu ihrem Recht kommen und während des gesamten Verfahrens angemessen unterstützt werden. Dies ist eines der Ziele der Leitlinien des Europarates zu kinderfreundlicher Justiz[83] und der EU-Agenda für die Rechte des Kindes.[84]

Die Frage, wie Justizsysteme kindgerecht anzupassen sind, wurde auch auf internationaler Ebene diskutiert. Der UN-Menschenrechtsrat widmete seine ganztägige Sitzung 2014 zu den Rechten des Kindes dem Zugang von Kindern zur Justiz und verabschiedete eine Resolution, in der er die Mitgliedstaaten dazu aufforderte, Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für den Zugang von Kindern zur Justiz zu ergreifen.[85]

Nach einer Unterstützungskampagne der Zivilgesellschaft forderte die Generalversammlung den Generalsekretär auf, eine umfassende globale Studie zu Freiheitsentzug bei Kindern in Auftrag zu geben.[86] Die Parlamentarische Versammlung des Europarates verabschiedete ebenfalls eine Resolution, in der sie die Mitgliedstaaten aufrief, Maßnahmen im Bereich Jugendstrafrecht einzuführen, u. a. sollte die Inhaftierung erst als letztes Mittel in Erwägung gezogen werden.[87]

Auf internationaler Ebene können Kinder nun Fälle vor den Ausschuss für die Rechte des Kindes bringen, da

das dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention im April 2014 in Kraft getreten ist.[88] Das Protokoll, das im Februar 2012 zur Unterzeichnung aufgelegt worden war, wurde von den EU-Mitgliedstaaten kaum unterstützt und lediglich sechsmal ratifiziert; zuletzt von **Belgien** und **Irland** im Jahr 2014.

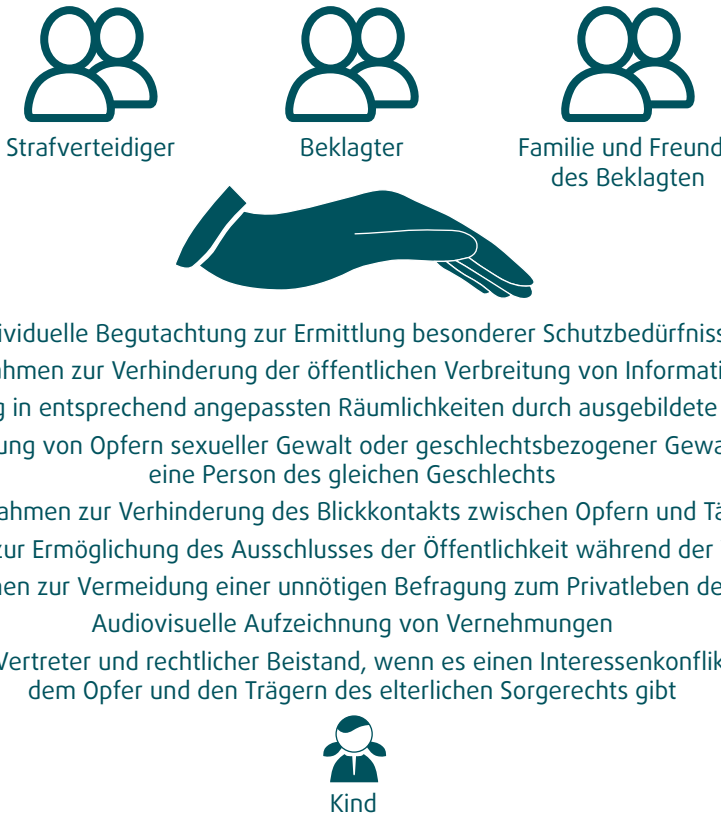
6.3.1 Kinder vor Gericht: Gesetze und Standards

2014 erreichte der Rat der Europäischen Union einen Konsens[89] über den Vorschlag für eine Richtlinie über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder.[90] Die Zivilgesellschaft kritisierte jedoch die Abschwächung bestimmter Sicherheitsklauseln, die im ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission enthalten waren.[91]

Bei mehreren EU-Richtlinien, die bereits erlassen wurden und Verfahrensgarantien für Opfer von Straftaten im Kindesalter festlegen, steht die Umsetzung noch aus. Gegen zehn Mitgliedstaaten laufen derzeit Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie, während die Umsetzungsfrist der Richtlinie zum Opferschutz sich langsam ihrem Ende nähert (November 2015). Die Richtlinie zum Opferschutz legt spezielle Schutzklauseln für Kinder fest, die in Abbildung 6.2 zusammengefasst sind. Ein Bericht der FRA aus dem Jahr 2014 zu Opfern von Straftaten untersucht den Umfang und die Art der Unterstützung von Opfern[92] (weitere Informationen zu den Rechten von Opfern siehe Kapitel 7).

2014 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre ersten Forschungsergebnisse zur Beteiligung von Kindern an Gerichtsverfahren; der Schwerpunkt lag auf Indikatoren, statistischen Daten und rechtlichen Schutzmaßnahmen bei Strafverfahren. Die Zusammenfassung[93] der Strafverfahren in den 28 Mitgliedstaaten, die zusätzlich zu den 28 bereits veröffentlichten nationalen Berichten erstellt wurde, enthält eine rechtliche Bewertung der Arten von Verfahrensgarantien, die in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhanden sind. Sie analysiert verschiedene Standards und zeigt beispielsweise auf, dass in den meisten Ländern zwar eine staatliche Regulierung der Medien zum Schutz des Rechtes des Kindes auf Privatsphäre möglich ist, dass aber nur wenige Länder gesetzlich vorschreiben, dass dem Opfer im Kindesalter die Entscheidung oder das Urteil in einer Sprache und Form mitgeteilt und erklärt werden müssen, die es verstehen kann.

Abbildung 6.2: EU-Richtlinie zum Opferschutz: Schutzmaßnahmen für Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen und Opfer im Kindesalter (Artikel 21, 22, 23 und 24)



Quelle: *FRA, 2014*

„Ein Handeln zum Wohl des Kindes beinhaltet die Garantie, dass dem Kind durch die Justiz nicht noch mehr Gewalt angetan wird. Das ist ein ehrgeiziges Ziel: Für Kinder, die Opfer von Gewalt geworden sind, ist die Begegnung mit der Justiz an sich schon traumatisierend. Unsere Pflicht als Erwachsene gegenüber dem Kind besteht darin, die Gewalt, die es während des Verfahrens erleiden könnte, so weit wie möglich einzuschränken. Die Verfahrensdauer kann eine Form der Gewalt darstellen. Die Art und Weise der Verfahrensführung kann eine Form der Gewalt sein. Der Mangel an Informationen kann eine Form der Gewalt darstellen. Ich denke, dass hier Verbesserungspotenzial besteht. Wir müssen nur die Praxis ändern."

Richterin, Frankreich (FRA, 2013, Projekt zur kinderfreundlichen Justiz)

Forschungsarbeiten der FRA, die sich vorrangig mit den Ansichten von Akteuren im Justizbereich in zehn Mitgliedstaaten befassten,[94] bestätigten die Erkenntnisse der Europäischen Kommission und lieferten einen Einblick in die Funktionsweise der Schutzklauseln in der täglichen Praxis. Die Rechtsanalyse der Kommission beispielweise zeigt, dass in 17 Ländern die Videoaufzeichnung von Vernehmungen von Opfern im Kindesalter vorgeschrieben, in zehn anderen Ländern hingegen optional ist. Die von der FRA befragten Fachleute gaben jedoch an, dass Videoaufzeichnungen nicht unbedingt vorgenommen werden, z. B. weil die entsprechenden Geräte nicht funktionstüchtig sind.

„Ein weiterer Punkt: Ich als Richterin bin niemals darin geschult worden, wie man mit Kindern spricht, ich kann also nur auf meine private Erfahrung zurückgreifen. Das ist meiner Meinung nach ziemlich heikel."

Richterin, Kroatien (FRA, 2013, Projekt zur kinderfreundlichen Justiz)

Trotz rechtlicher Schutzklauseln unterscheiden sich offensichtlich die Praktiken in den einzelnen Mitgliedstaaten je nach Schwere des Falls und Vorgehen des jeweiligen Richters. Die FRA kommt zu dem Schluss, dass es meist an Standardisierung mangelt. Die Anwendung des nationalen Rechts hängt in bestimmten Fällen von der individuellen Beurteilung der beteiligten Fachkräfte ab. Die FRA empfiehlt die Entwicklung konkreter fachspezifischer Leitlinien, insbesondere zur Vernehmung von Kindern und zur Aufklärung von Kindern über ihre Rechte und die Verfahren. Viele der befragten Fachkräfte betonten auch die Notwendigkeit einer besseren Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden sowie einer besseren Schulung.

Vielversprechende Praktik

Polizeiliche Ermittlungen und Strafverfolgung verbessern

Das *College of Policing* des **Vereinigten Königreichs** veröffentlichte 2014 mehrere Leitliniendokumente für Polizeibeamte:

- *Police response to concern for a child* behandelt die erste Reaktion nach Hinzuziehen der Polizei, die Ermittlung und das Sammeln von Beweismaterial;
- *Investigating child abuse and safeguarding children* betont, dass einem Verdacht im Zusammenhang mit Kindern nachgegangen werden muss und dass Beamte darauf achten sollen, Beweismaterial zu sammeln, das sich nicht ausschließlich auf die Aussagen des Opfers oder des Verdächtigen stützt.
- *Responding to child sexual exploitation* soll für die sexuelle Ausbeutung von Kindern sensibilisieren, die Anzahl gemeldeter Vorfälle erhöhen, die Handlungen der Täter unterbinden und Schutzmaßnahmen intensivieren, um Kinder und Jugendliche vor sexueller Ausbeutung zu schützen.

Nähere Informationen siehe Webseite des College of Policing: „Major investigation and public protection"

Lettland reformierte sein Gesetz zum Schutz der Rechte des Kindes[95] und schreibt nun vor, dass Fachkräfte, die mit Kindern arbeiten, speziell geschult werden müssen. Mindestens 50 % der Themen in Schulungsprogrammen für Staatsanwälte, Richter, Gefängnisbedienstete und Polizeibeamte, die mit Kindern arbeiten, müssen nun mit der Kommunikation mit Kindern (auch bei Strafverfahren) zusammenhängen. Mit dieser Reform wird eine der Herausforderungen angegangen, die die FRA bei ihren Untersuchungen ermittelt hat: die Notwendigkeit von mehr und besseren Fachschulungen.

Die EU-Mitgliedstaaten haben infolge der rechtlichen und sozialen Forschungsarbeiten der Europäischen Kommission und der FRA eine Reihe von Initiativen eingeleitet, häufig im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz. 2014 haben **Deutschland**, **Kroatien**, **Lettland**, **Litauen**, **Malta**, die **Niederlande**, **Spanien**, **Ungarn**, das **Vereinigte Königreich** und **Zypern** Reformen ihrer Gesetzgebung vorgenommen oder eingeleitet. Diese Reformen beziehen sich in erster Linie auf Rechtsbeistand und Prozesskostenhilfe für Opfer im Kindesalter, Schulungen, Vernehmungen, Vormundschaft und Schutzmaßnahmen.

Nationale Gerichte haben zu verschiedenen Aspekten der Stellung von Kindern in Gerichtsverfahren Urteile erlassen. In **Belgien** beispielsweise urteilte das

Kassationsgericht in einem Fall, in dem ein Mädchen nicht zur Anhörung erscheinen und sich stattdessen von einem Rechtsanwalt vertreten lassen wollte; das Berufungsgericht hatte diese Forderung abgelehnt. Dem Kassationsgericht zufolge büße das Kind, wenn es nicht persönlich vor Gericht erscheint, nicht sein Recht auf Vertretung durch einen Rechtsanwalt bei der Anhörung ein.

„Da sich die Minderjährige aus Angst vor ihren Eltern weigerte, sich in deren Gegenwart aufzuhalten, und um die Vertretung durch einen Rechtsbeistand bat, ist das Gericht der Ansicht, dass die Weigerung der Minderjährigen, freiwillig vor Gericht zu erscheinen, und der Wunsch, durch einen Rechtsanwalt vertreten zu werden, unter die Verteidigungsrechte fallen und einen wesentlichen Bestandteil eines fairen Verfahrens ausmachen."

Belgien, Hof van Cassatie/Cour de Cassation, Nr. P.14.0704.F, 4. Juni 2014

6.3.2 Kinder vor Gericht: Erfahrungen aus der Praxis

Vielen Mitgliedstaaten fehlt es an vergleichbaren Informationen zur Beteiligung von Kindern an Straf-, Zivil- und Verwaltungsverfahren.[96] Zwischen 2013 und 2014 befragte die FRA daher 380 Kinder zu ihren unmittelbaren Erfahrungen in neun Mitgliedstaaten, die Schutzmechanismen zur Vermeidung einer erneuten Traumatisierung anwenden. Die Kinder machten Angaben zu positiven und negativen Erfahrungen bei Straf- oder Zivilverfahren und beantworteten Fragen zu denselben Themen wie die Fachkräfte aus dem Justizbereich – unter Berücksichtigung der Leitlinien des Europarates zu kinderfreundlicher Justiz.[97]

„Ich wusste nicht, dass ich aufstehen sollte, und dann schrien sie mich an: Steh auf, wenn du mit einem Richter redest!"

14-jähriger Junge, der an einem Sorgerechtsverfahren beteiligt war, Estland (FRA, 2014, Projekt zur kinderfreundlichen Justiz)

Die Fachkräfte gingen ausführlich darauf ein, dass kindgerechte Räumlichkeiten zur Vernehmung von Kindern notwendig sind. Die Kinder selbst schienen jedoch mehr am Verhalten jener Person interessiert, die die Vernehmung durchführte – ob sie respektvoll mit ihnen umging, freundlich und offen war oder ihnen Zeit gab, Fragen zu beantworten und selbst zu stellen –, und weniger daran, wie sich die Vernehmungsumgebung gestaltete. Es ist also offensichtlich, dass den Vernehmungsmethoden und dem Verhalten aller Beteiligten, die mit Kindern Kontakt haben, viel mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Die Fachkräfte betrachten eine Beteiligung der Eltern eher kritisch, während die Kinder die Unterstützung ihrer Eltern insbesondere bei schwierigen Anhörungen schätzen. Viele Kinder gaben an, Angst zu haben, weil ihr Fall in der Nachbarschaft oder in der Schule bekannt war oder weil sie bei den Verhandlungen auf den Beklagten oder andere Parteien treffen könnten.

Die Forschungsarbeiten der Europäischen Kommission und die Befragungen der FRA von Fachkräften und Kindern führen allesamt zu dem Schluss, dass ein Grundrecht – das Recht auf Information – nicht angemessen umgesetzt wird. Die Kinder machten deutlich, dass Informationen wesentlich sind, um ihre Angst zu lindern und sie darin zu bestärken, offen ihre Meinung zu sagen.

Den Forschungsarbeiten der FRA zufolge waren die Kinder grundsätzlich und unabhängig davon, wie schwierig das Gerichtsverfahren war, froh, angehört zu werden. Einige Kinder äußerten sich sogar positiv über das Verfahren. In all diesen Fällen hatten sie kontinuierlich Unterstützung und Informationen erhalten.

Schlussfolgerungen der FRA

- Den vorliegenden Daten zufolge sind die Quoten der Kinderarmut und der sozialen Ausgrenzung in den letzten Jahren unverändert hoch geblieben.

Im Zuge der 2015 stattfindenden Halbzeitüberprüfung der Europa-2020-Ziele sollte die EU erwägen, ein gesondertes Ziel für die Verringerung der Kinderarmut einzuführen. Auch im Rahmen des Europäischen Semesters könnten Fortschritte auf dem Weg zu diesem Ziel überwacht und faktengestützte Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut empfohlen werden.

- Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014–2020 sowie die rechtliche Verpflichtung, dass die über diese Fonds finanzierten operationellen Programme der Anforderung entsprechen müssen, die Grundsätze der Gleichstellung der Geschlechter, der Nichtdiskriminierung, der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Eingliederung der Roma zu achten, eröffnen neue Möglichkeiten, das Wohlergehen aller Kinder zu sichern und Kinderarmut zu bekämpfen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten unter Mithilfe der Zivilgesellschaft die EU-Fonds besser nutzen, um die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienste für Kinder zu gewährleisten; dabei sollten sie den umfassenden Ansatz bezüglich des Wohlergehens des Kindes aus der Empfehlung der Kommission zu Investitionen in Kinder befolgen. Insbesondere sollte weiterhin der Übergang von der institutionalisierten zur gemeindenahen Betreuung gefördert werden, vor allem bei Kindern mit Behinderungen. Da Kinder unverhältnismäßig stark von Armut betroffen sind, ist eine wirksame Überwachung der Verwendung der Strukturfonds unabdingbar, um das Europa-2020-Ziel zur Verringerung der Armut zu erreichen. Eine Strategie,

einschließlich speziell auf Kinder zugeschnittener Maßnahmen und der Erfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten, ist entscheidend, um das Wohlergehen von Kindern zu fördern und ihnen bessere Möglichkeiten zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu bieten.

- 2014 veröffentlichte Erkenntnisse der FRA zeigen, dass die Koordinierung zwischen zentralen Regierungen und Gemeinden bei dezentralisierten Kinderschutzsystemen immer noch unzureichend ist. Das wirkt sich auch auf die Art und Weise aus, wie Dienste in den verschiedenen Gemeinden und von verschiedenen Dienstleistern erbracht werden.

Den Mitgliedstaaten wird dringend empfohlen, die Koordinierungsmechanismen zu verbessern und Qualitätsstandards sowie Überwachungsmechanismen zu entwickeln, damit die Rechte von Kindern durch öffentliche und private Dienstleister geachtet werden.

- Aus den Daten, die die FRA 2014 analysiert hat, geht hervor, dass die kinderfreundliche Justiz als Rechtsbegriff in den nationalen Rechtssystemen zwar oft weithin anerkannt wird, in der Praxis aber häufiger angewendet werden könnte. Obwohl in der EU-Richtlinie zum Opferschutz festgelegte Schutzmaßnahmen wie Videoaufzeichnungen von Vernehmungen von Kindern in den meisten EU-Mitgliedstaaten rechtlich möglich sind, sind sie jedoch nicht weit verbreitet.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Richtlinie zum Opferschutz, deren Umsetzungsfrist im November 2015 abläuft, ordnungsgemäß umgesetzt und angewendet wird. Die Verabschiedung einer neuen Richtlinie zu Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder wird ein weiterer Schritt zur Gewährleistung sein, dass alle Kinder – auch jene, die gegen das Gesetz verstoßen haben – von der Justiz ***angemessen behandelt werden.***

- Die Forschungsarbeiten der FRA zu kinderfreundlicher Justiz, Kindern mit Behinderungen und zum Kinderschutz belegen, dass die kontinuierliche Unterstützung und der Aufbau von Kapazitäten für Fachkräfte, die mit Kindern arbeiten, von großem Nutzen sind.

Alle betroffenen Fachkräfte sollten bei ihrer Arbeit mit Kindern und deren Familien einen kohärenten Ansatz verfolgen, der mit den Rechten vereinbar ist. Die zuständigen Behörden sind somit aufgefordert, spezielle Leitlinien, Schulungen und Praxisprotokolle bereitzustellen. Die EU-Leitlinien für integrierte Kinderschutzsysteme werden diesen Prozess voraussichtlich erleichtern.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Seitenzahl
AT	141
BE	140, 146, 150, 151, 152, 153
BG	141, 144, 147, 150
CY	149, 152
DE	140, 150, 152
DK	142, 143
EE	148, 153
EL	141, 143, 147, 149
ES	142, 143, 144, 147, 150, 152
FI	144, 148, 150
FR	147, 152
HR	140, 141, 144, 146, 147, 150, 152
HU	140, 144, 147, 152
IE	140, 144, 147, 148, 151
IT	144, 147
LT	141, 144, 146, 147, 149, 150, 152
LU	144
LV	140, 144, 147, 149, 150, 152
MT	144, 146, 152
NL	144, 147, 152
PL	146, 150
PT	140, 141, 146, 150
RO	141, 142, 143, 144, 147, 149
SE	150
SI	144
SK	150
UK	144, 147, 150, 152

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Alle statistischen Daten, die für dieses Kapitel verwendet wurden, stammen von Eurostat (2013), Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) 2013, Indikator „Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht" (ilc_peps01). Zum Zeitpunkt der Berichterstellung waren die Daten für Irland für 2013 nicht verfügbar; in den Durchschnitt für die EU-28 fließt für dieses Land daher ein Schätzwert ein.

2 Das im Rahmen von Europa 2020 gesteckte Ziel zur Armutsverringerung wird anhand des Indikators „At risk of poverty or social exclusion (AROPE)" (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht) gemessen, einer Kombination aus mehreren Indikatoren zu Einkommen, materieller Entbehrung und Erwerbsintensität. Weitere Informationen abrufbar unter: *Glossary: At risk of poverty or social exclusion (AROPE)* (Eurostat).

3 UNICEF, Office of Research (2014), *Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries*, Florenz, Innocenti Report Card 12.

4 Spanien, Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència (FEDAIA) (2014), *L'afectació de salut mental en la població infantil i adolescent en situació de risc a Catalunya*.

5 Eurostat (2013), „Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011", *Statistics in focus* 4/2013, 20. Februar.

6 Eurostat (2013), EU-SILC 2013, Indikator „Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht" (ilc_peps01).

7 Alle Rechtsinstrumente und die Rechtsprechung der EU sind im Internet abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu.

8 Eurostat (2011), „Bildungsausgaben in % des BIP bzw. der öffentlichen Gesamtausgaben".

9 Varly, P., Iosifescu, C.-S., *et. al.* (2014), *Cost of non-investment in education in Romania*, endgültiger Bericht für UNICEF, November 2014.

10 Weitere Informationen auf der HBSC-Website.

11 Kokkevi, A., Stavrou, M., *et. al.* (2014), *The Repercussions of the Economic Recession in Greece on Adolescents and their Families*, Innocenti Working Paper No. 2014-07, Florenz, UNICEF, Office of Research.

12 Ausschuss für die Rechte des Kindes, 68. Sitzung, 12.–30. Januar 2015, Punkt 1 der vorläufigen Tagesordnung vor Annahme der Tagesordnung, *Provisional agenda and annotations*, 3. Dezember 2014.

13 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Menschenrechtsausschuss (2014), *25. Sitzung: Rights of the child: access to justice for children*, A/HRC/25/L.10, 25. März 2014.

14 Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (2014), *Towards better investment in the rights of the child*, Themenberichte zu den Rechten des Kindes, A/HRC/28/33, 19. Dezember 2014.

15 Europäische Kommission (2014), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, COM(2014) 130 final, Brüssel, 19. März 2014.

16 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

17 *Ebenda*.

18 Europäische Kommission (2013), *Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013, Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen*, C(2013) 778 final, Brüssel, 20. Februar 2013.

19 Spanien, *Programa nacional de reformas de España*, 2014.

20 Rumänien, Guvernul României, *Programul național de reformă 2014*, April 2014.

21 Alle länderspezifischen Empfehlungen sind abrufbar unter http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm. Eine Analyse der kinder- und jugendspezifischen Empfehlungen ist abrufbar unter http://europa.eu/epic/docs/2014-final-csrs-on-inv-children.pdf.

22 The EU Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2014), *Let's make the European Semester smart, sustainable and inclusive*.

23 Eurochild (2014), *Putting children at the heart of Europe 2020: yet a challenge – Eurochild's Position Paper on the Europe 2020 mid-term review*.

24 EU Alliance for a democratic, social and sustainable European Semester (2014), *Semester Alliance – new Report out!:Let's make the European Semester: Smart, Sustainable and Inclusive*.

25 Vereinigtes Königreich, Regierung (2014), Child poverty strategy 2014 to 2017, Juni.

26 La Valle, I., Payne, L. und Lloyd, E., mit Potter, S. (2014), *Review of policies and interventions for low-income families with young children*, Office of the Children's Commissioner.

27 Eurostat (2013), EU-SILC 2013, Indikator „Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht" (ilc_peps01).

28 Kroatien, *Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj od 2014. do 2020. godine*, 25. September 2014.

29 Kroatien, *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti*, 2. April 2014.

30 Kroatien, *Program provedbe Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne uključenosti za razdoblje od 2014. do 2016*, 23. Dezember 2014.

31 Malta, *National Strategic Policy for Poverty Reduction and for Social Inclusion 2014-2024*.

32 Litauen, *Socialinės apsaugos ir darbo ministerija* (2014), Įsakymas Dėl socialinės įtraukties didinimo 2014-2020 metų veiksmų plano patvirtinimo, 24. Januar.

33 Polen, *Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej* (2014), *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu*, Warschau, August 2014.

34 Europäische Kommission (2013), *Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013, Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen*, C(2013) 778 final, Brüssel, 20. Februar 2013.

35 Frazer, H., und Marlier, E. (2014), *Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen. Eine Studie zu nationaler Politik*, EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung, April.

36 Europäische Kommission, Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (2014), „Six new national programmes to help the most deprived approved, including Italy's €670 million plan", 11. Dezember.

37 Der Definition von UNICEF nach ist ein Kinderschutzsystem ein Paket aus Gesetzen, politischen Strategien,

Vorschriften, Diensten und Kapazitäten, die bereichsübergreifend – insbesondere in der sozialen Wohlfahrt, der Bildung, Gesundheit und Justiz – benötigt werden, um präventiv zu schützen und auf Risiken zu reagieren. Vgl. UNICEF (2008), *UNICEF Child Protection Strategy*, 20. Mai.

38 UN (1989), Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 20. November 1989. Vgl. auch UNICEF (2014), *25 Years of the Convention on the Rights of the Child: Is the World a better place for children?*, Genf, UNICEF.

39 FRA (2015, erscheint demnächst), *Mapping child protection systems in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen. Vgl. auch die wichtigsten Erkenntnisse auf der FRA-Website: *Kinderschutzsysteme in der EU – ein Überblick*.

40 Niederlande, (2014), *Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden,* Bd. 2014, Nr. 105.

41 Niederlande, De Kinderombudsman (2014), *Preventie van kindermishandeling in gemeenten. Van papier naar werkelijkheid*.

42 Niederlande, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014), *Vierde rapportage*, Juni.

43 Niederlande, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014), Vijfde *rapportage*, Dezember.

44 Frankreich, Sénat (2014), *Protection de l'enfance: améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant – Rapport d'information No. 655 (2013–2014)*, 25. Juni.

45 EGMR, Rechtssache *O'Keeffe gegen Irland*, Nr. 35810/09, 28. Januar 2014.

46 Irland, Department of Education and Skills (2014), „Government approves balanced and equitable outcome for people involved in school child abuse cases", 16. Dezember.

47 FRA (2015, erscheint demnächst), *Mapping child protection systems in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

48 Vereinigtes Königreich, Department for Education (2014), *Consultation on powers to delegate social care functions, Government response*, Juni.

49 Vgl. beispielsweise die Rubrik „Our Services" auf der Website des kommerziellen Unternehmens G4S.

50 Vereinigtes Königreich, Parliament (2014), Children and Families Act 2014, 13. März.

51 Estland, Lastekaitse seadus, 19. November 2014.

52 Estland, *Lastekaitseliit* (2014), *Lastekaitseseadusega venitamine oleks vastuolus lapse õigustega*, dem Parlament vorgelegte Stellungnahme, 5. November.

53 Estland, *MTÜ Ühendus Emade ja Laste Kaitseks* (2014), *Arvamus Lastekaitseseaduse eelnõu 677 SE kohta*, 27. August; vgl. auch Estland, *SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks* (2014), *Arvamus eelnõule*, 8. Juli.

54 FRA (2015 erscheint demnächst), *Mapping child protection systems in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

55 Finnland, Heinonen, H., *et al.* (2014), *How child welfare costs accumulate?*, Lastensuojelun Keskusliitto.

56 Vgl. beispielsweise European Coalition for Community Living (2010), *wasted time, wasted money, wasted lives … a wasted opportunity?*.

57 Europäischer Bürgerbeauftragter (2014), „EU-Kohäsionspolitik: Ombudsfrau untersucht, ob Grundrechte geschützt werden", Pressemitteilung Nr. 14/2014, 21. Mai.

58 Anhang XI, „Ex-ante-Konditionalitäten", Thematisches Ziel 9, Erfüllungskriterien für Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

59 Litauen, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (2014), Įsakymas Dėl perėjimo nuo institucinės globos prieš šeimoje ir bendruomenėje teikiamų paslaugų neįgaliesiems ir likusiems be tėvų globos vaikams 2014-2020 metų veiksmų plano patvirtinimo, Nr. A1-83, 14. Februar.

60 Baker Tilly, Comsa, R., *et. al.* (2013), *The financial impact of the public child protection system reform in Romania*, Hopes and Homes for Children Romania.

61 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen); FRA (2014), *Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

62 Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), KRK (2014), *Joint general recommendation/ general comment No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices*.

63 Europarat, Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, SEV-Nr. 210, 2011.

64 Dänemark, Frankreich, Malta, Schweden und Spanien.

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

66 Europäischer Rat (2014), *Schlussfolgerungen des Rates zur Prävention und Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der Genitalverstümmelung*, Tagung des Rates (Justiz und Inneres), 5.–6. Juni.

67 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

68 Berichtigung des Titels der Richtlinie, statt „2011/92/EU" muss es „2011/93/EU" heißen (siehe: Berichtigung der Richtlinie 2011/92/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).

69 Belgien (2014/0017), Griechenland (2014/0077), Italien (2014/0134), Malta (2014/0162), die Niederlande (2014/0168), Portugal (2014/0182), Rumänien (2014/0192), Spanien (2014/0084), Ungarn (2014/0115), das Vereinigte Königreich (2014/0219) und Zypern (2013/0210).

70 Zypern, Ο Περί της Πρόληψης και της Καταπολέμησης της Σεξουαλικής Κακοποίησης, της Σεξουαλικής Εκμετάλλευσης Παιδιών και της Παιδικής Πορνογραφίας Νόμος του 2014, Nr. 91(I)/2014.

71 Griechenland, Νόμος υπ' αριθ. 4267 για την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας και άλλες διατάξεις, 10. Juni 2014.

72 Deutschland, Bundestag (2014), *Plenarprotokoll 18/67*, 6351D, 14. November.

73 Slowakei, Vláda SR (2014), Resolution der slowakischen Regierung Nr. 24/2014 vom 15. Januar 2014 (*Národná stratégia na ochranu detí pred násilím*).

74 Portugal, *Resolução do Conselho de Ministros 102/2013, V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género*, Amtsblatt (*Diário da República*), 1. Serie, Nr. 102, 31. Dezember 2013.

75 Polen, Rada Ministrów (2014), *Krajowy plan przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2014-2020*, 9. Juni.

76 FRA (2015, erscheint demnächst), *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the European Union* (Arbeitstitel), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

77 FRA (2015), *Child-friendly justice: perspectives and experiences of professionals on children's participation in civil and criminal proceedings in 10 EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

78 FRA (2009), *Kinderhandel in der Europäischen Union – Herausforderungen, Perspektiven und bewährte Verfahren*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

79 FRA (2015, erscheint demnächst), *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the European Union* (Arbeitstitel), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

80 FRA (2014), *Guardianship for children deprived of parental care: a handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

81 Kroatien, *Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj od 2014. do 2020. godine*, 25. September 2014.

82 Spanien, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, Observatorio de la Infancia (2014), *Protocolo Básico de Intervención Contra el Maltrato Infantil en el Ámbito Familiar*.

83 Europarat, Ministerkomitee (2010), *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice*, 17. November 2010.

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

85 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Menschenrechtsausschuss (2014), *25. Sitzung: Rights of the child: access to justice for children*, A/HRC/25/L.10, 25. März 2014.

86 Generalversammlung der Vereinten Nationen (2014), 69. Tagung, Dritter Ausschuss, Tagesordnungspunkt 64 (a), Promotion and protection of the rights of children, A/C.3/69/L.24/Rev. 1, Rights of the child, Absatz 51 (d).

87 Europarat, Parlamentarische Versammlung (2014), *Resolution 2010, Child-friendly juvenile justice: from rhetoric to reality*, 27. Juni 2014.

88 Generalversammlung der Vereinten Nationen (2012), Resolution der Generalversammlung vom 19. Dezember 2011 [aufgrund des Berichts des Dritten Ausschusses (A/66/457)] 66/138. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren.

89 Rat der Europäischen Union (2014), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder – Allgemeine Ausrichtung*, Brüssel, 22. Mai.

90 Europäische Kommission (2013), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder*, COM(2013) 822 final, 2013/0408 (COD), Brüssel, 27. November.

91 Vgl. beispielsweise Meijers Committee, Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal Law (2014), *Note on the Proposal for a Directive on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings*; vgl. auch Fair Trials International and Children's Rights Alliance for England (2014), *Joint position paper on the proposed directive on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings*.

92 FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

93 Europäische Kommission, GD Justiz und Verbraucher (2014), *Summary of contextual overviews on children's involvement in criminal judicial proceedings in the 28 Member States of the European Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

94 FRA (2015), *Child-friendly justice: perspectives and experiences of professionals on children's participation in civil and criminal proceedings in 10 EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

95 Lettland, *Grozījumi Bērnu tiesību aizsardzības likumā*, 6. März 2014.

96 Europäische Kommission, Children in Judicial Proceedings, *Data on Children in Judicial Proceedings in EU28*.

97 Europarat, Ministerkomitee, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice*, 17. November 2010.

7 Zugang zur Justiz, einschließlich der Rechte der Opfer von Straftaten 161

7.1 Anstrengungen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens: Rechtsstaatlichkeit und Justiz 161

7.1.1 Neue EU-Rechtsvorschriften zum Zugang zur Justiz und zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen 162

7.1.2 Europäische Gerichte geben Leitlinien für faire Verfahren und Verteidigungsrechte vor 163

7.2 Fortschritte der EU und der Mitgliedstaaten beim Fahrplan zu Verfahrensrechten in Strafverfahren 164

7.3 Umsetzung der Rechte von Opfern in den Mitgliedstaaten 166

7.3.1 Umfassendere Informationen für Opfer bereitstellen 168

7.3.2 Aufbau von Diensten und Unterstützungsangeboten für Opfer von Straftaten 170

7.3.3 Eine bestehende Herausforderung: Die Umsetzung der Rechte von Opfern messen 170

7.4 Frauen als Opfer von Gewalt erkennen und darauf reagieren: Europa macht einen Schritt nach vorne ... 171

7.4.1 Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf Ebene der Mitgliedstaaten 173

Schlussfolgerungen der FRA 174

UN und Europarat

1. Januar – Artikel 47 der Verfahrensordnung des EGMR tritt in Kraft, mit dem strengere Zulässigkeitskriterien eingeführt werden

Januar

Februar

17.–21. März – Der Unterausschuss für Akkreditierung des Internationalen Koordinierungskomitees der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRI) empfiehlt die Akkreditierung der NHRI in den Niederlanden und in der Slowakei mit dem Status A bzw. B

6. März – Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates veröffentlicht einen Menschenrechtskommentar zur gezielten Bekämpfung von Hassreden gegen Frauen (*Hate speech against women should be specifically tackled*)

März

9. April – Die UN-Generalversammlung verabschiedet die Resolution 68/268 über die Stärkung und Verbesserung der wirksamen Arbeitsweise des Systems der Menschenrechtsvertragsorgane

25. April – Polen ratifiziert als letzter EU-Mitgliedstaat das zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) zur Abschaffung der Todesstrafe

April

23. Mai – Polen ratifiziert als letzter EU-Mitgliedstaat das Protokoll Nr. 13 zur EMRK bezüglich der Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen

Mai

11. Juni – Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedet ein neues, rechtlich verbindliches Protokoll zur Bekämpfung von Zwangsarbeit, um Lücken bei der Umsetzung des Übereinkommens aus dem Jahr 1930 über Zwangsarbeit zu schließen

26./27. Juni – Der Europarat veranstaltet ein Seminar, das sich mit Lösungen für Lücken in der Erforschung des gleichberechtigten Zugangs zur Justiz für Frauen und für fehlende, nach Geschlechtern aufgeschlüsselte, diesbezügliche Daten befasst

Juni

15. Juli – Der UN-Menschenrechtsrat verabschiedet die Resolution 26/22 zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und für den Zugang zu Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen seitens eines Unternehmens

Juli

1. August – Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) tritt in Kraft

August

September

9. Oktober – Die Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) veröffentlicht den fünften Bericht über die Bewertung der europäischen Justizsysteme

15. Oktober – Der World Future Council (WFC), die Interparlamentarische Union und UN Women verleihen dem Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) den Vision Award 2014 des WFC

16. Oktober – Für eine Initiative zu einem Online-Rechtsbeistand wird der spanischen Rechtsanwaltskammer der Preis „Crystal Scales of Justice 2014" für innovative Verfahrensweisen in der Justiz verliehen

27.–31. Oktober – Der Unterausschusses für Akkreditierung des Internationalen Koordinationskomitees der NHRI empfiehlt die Akkreditierung der NHRI in Finnland und Ungarn mit dem Status A

Oktober

November

17. Dezember – Als letzter der 28 EU-Mitgliedstaaten tritt die Tschechische Republik dem Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll) bei

Dezember

EU

Januar

Februar

14. März – Der Rat der Europäischen Union verabschiedet die Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen und die Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union

März

28./29. April – Die FRA veranstaltet gemeinsam mit der griechischen Ratspräsidentschaft ein Seminar in Thessaloniki zum Thema Vertrauensbildung unter den Opfern, um Hassverbrechen wirksam zu bekämpfen, sowie zum Austausch bewährter Praktiken und zur Identifizierung von Entwicklungsperspektiven, bei dem die Notwendigkeit betont wird, Anzeigen seitens der Opfer oder Zeugen, einschließlich Anzeigen Dritter und anonymer Anzeigen, zu erleichtern

April

Mai

6./7. Juni – Der Rat der Europäischen Union verabschiedet Schlussfolgerungen zur Prävention und Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der Genitalverstümmelung, und begrüßt darin die wichtigsten Ergebnisse der am 5. März veröffentlichten FRA-Erhebung über Gewalt gegen Frauen

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

1. Dezember – Die Übergangsfrist für vor dem Vertrag von Lissabon verabschiedete Polizei- und Strafverfolgungsmaßnahmen endet, was es der Europäischen Kommission und dem EuGH beispielsweise ermöglicht, deren Umsetzungsgrad in den Mitgliedstaaten zu bewerten

18. Dezember – Der EuGH gibt seine Stellungnahme zum Entwurf des Übereinkommens über den Beitritt der EU zur EMRK ab und sieht Probleme bei dessen Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

Dezember

7 Zugang zur Justiz, einschließlich der Rechte der Opfer von Straftaten

Der Europäische Rat veröffentlichte neue strategische Leitlinien für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wodurch die Festigung des gegenseitigen Vertrauens und die Stärkung des Opferschutzes sowie der Rechte von Beschuldigten und Verdächtigen auf der politischen Agenda der EU weiter nach oben rückten. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten haben auf diesem Gebiet neue Gesetze verabschiedet oder bestehende Gesetze und politische Maßnahmen reformiert, während auf der Ebene der Vereinten Nationen, des Europarates und der EU die Anstrengungen fortgesetzt wurden, die Rechtsstaatlichkeit, die Unabhängigkeit der Justiz und die Effizienz der Justizsysteme als Eckpfeiler einer demokratischen Gesellschaft zu festigen. Die fünfjährige Übergangsfrist seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist abgelaufen, sodass es der Europäischen Kommission und dem EuGH nun möglich ist, die Umsetzung von Polizei- und Strafverfolgungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten vollinhaltlich zu bewerten. Die bisher umfassendste EU-weite und weltweite Erhebung von Daten zu Gewalterfahrungen von Frauen ergab alarmierend hohe Zahlen von Gewalt gegen Frauen und lieferte die dringend benötigten Nachweise, um die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung rechtlicher und polizeilicher Lösungen für dieses Problem zu unterstützen.

7.1 Anstrengungen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens: Rechtsstaatlichkeit und Justiz

Um nach dem Auslaufen des vorherigen EU-Programms für Justiz und Inneres („Stockholmer Programm") Ende 2014 einen Beitrag zur nächsten politischen Agenda der EU für Justiz und Inneres zu leisten, legte die Europäische Kommission im März 2014 verschiedene Prioritäten fest, die angegangen werden müssen, um weitere Fortschritte auf dem Weg zu einem funktionierenden gemeinsamen europäischen Rechtsraum erzielen zu können.[1] Diese umfassten unter anderem die Notwendigkeit, das Vertrauen in Gerichtsurteile zu stärken, und zwar unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie gefällt wurden, und Hindernisse für EU-Bürger[2] auszuräumen, die von ihrem Recht Gebrauch machen, sich in jedem beliebigen Mitgliedstaat frei zu bewegen und niederzulassen.

Auf seinem Gipfel im Juni verabschiedete der Europäische Rat neue strategische Fünfjahres-Leitlinien im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.[3] Gemäß dieser Leitlinien muss das gegenseitige Vertrauen der EU-Mitgliedstaaten in die Justizsysteme der jeweils anderen Mitgliedstaaten weiter gestärkt werden, um einen wirksameren europäischen Rechtsraum mit vollständiger Wahrung der Grundrechte sicherzustellen. Ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen ist eine notwendige Grundlage für das ordnungsgemäße Funktionieren zahlreicher EU-Rechtsinstrumente in diesem Bereich. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Europäische Haftbefehl, der für ein vereinfachtes und verbessertes Übergabeverfahren zwischen EU-Ländern sorgen soll. Der Europäische Rat hat die Bedeutung einer soliden europäischen Justizpolitik in diesem Zusammenhang erkannt und weitere Maßnahmen gefordert, um insbesondere den Zugang zur Justiz zu vereinfachen, die Rechte beschuldigter und verdächtiger Personen bei Strafverfahren zu stärken,

den Opferschutz zu intensivieren und die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen und Urteilen zu verbessern. Außerdem betonte der Europäische Rat die Notwendigkeit, die einschlägigen Agenturen der EU (einschließlich der FRA) zu mobilisieren und sich deren Fachwissen zunutze zu machen.

Der Zugang zur Justiz ist nicht nur ein Recht *per se*, sondern auch ein Recht, das zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt und ermächtigt, indem es dem Einzelnen die Möglichkeit bietet, seine Grundrechte durchzusetzen und Rechtsmittel einzulegen. Wirksame, unabhängige Justizsysteme sind wichtige Garanten für die Rechtsstaatlichkeit. Die Frage, wie sich das Rechtsstaatsprinzip weiter schützen lässt, stand auch im Jahr 2014 auf der Agenda der internationalen und der europäischen Akteure. Die Europäische Kommission verabschiedete einen neuen Rahmen zur Bekämpfung systematischer Bedrohungen des Rechtsstaatsprinzips in den EU-Mitgliedstaaten.[4] Dieser soll die Kommission in die Lage versetzen, Lösungen zu finden, um zu verhindern, dass sich eine systemimmanente Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit herausbildet, die sich zu einer „eindeutigen Gefahr für eine schwerwiegende Verletzung" derselben im Sinne von Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) entwickeln könnte.[5] Die FRA erkannte zwar die Bedeutung dieses neuen Rahmens an, schlug jedoch vor, die Debatte auszuweiten und den Rahmen durch einen strategischen Rahmen für Grundrechte zu ergänzen, der alle in Artikel 2 EUV genannten Werte abdeckt. Das Ziel bestünde darin, einen EU-internen Rahmen für Grundrechte zu schaffen, der den bestehenden externen Rahmen für Grundrechte widerspiegelt.[6]

Im April 2014 veranstaltete der österreichische Vorsitz des Ministerkomitees des Europarates eine Konferenz, auf der das Konzept und die Mechanismen zur Umsetzung der Rechtsstaatlichkeit erörtert wurden. In diesem Kontext betonte die FRA die besondere Rolle von Grundrechtsindikatoren bei der Überwachung und Evaluierung einer solchen Umsetzung, um Entwicklungstrends objektiv und faktengestützt erkennen zu können (siehe auch den diesjährigen ▶ Fokus des Jahresberichts).[7]

Eine weitere bemerkenswerte Entwicklung im Jahr 2014 war die Präsentation der zweiten Ausgabe des EU-Justizbarometers.[8] Dieses im Jahr 2013 eingeführte Instrument soll das wirksame Funktionieren der nationalen Justizsysteme in der EU verbessern, indem es eine Vielzahl von Daten vereint, anhand derer sich Unzulänglichkeiten erkennen und in der Folge Reformen unterstützen lassen.[9] Der Großteil der vom Barometer genutzten quantitativen Daten wird von der Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) bereitgestellt.[10] Neben den bereits im Jahr 2013 verwendeten Indikatoren für Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit bietet das Barometer für das Jahr 2014 auch einen vergleichenden Überblick darüber, wie die nationalen Justizsysteme organisiert sind, um die Unabhängigkeit der Justiz zu schützen, beispielsweise indem es bestimmte rechtliche Garantien zum Schutz der Unabhängigkeit der Justiz untersucht. Ferner liefert es detaillierte Daten zur Dauer von Gerichtsverfahren im Bereich Wettbewerbs- und Verbraucherrecht. Die EU wird die Ergebnisse des Justizbarometers in die Vorbereitung der länderspezifischen Analysen des Europäischen Semesters 2014 einfließen lassen und im Zusammenhang mit den Programmen zur Anpassung der Wirtschaft berücksichtigen.[11]

7.1.1 Neue EU-Rechtsvorschriften zum Zugang zur Justiz und zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Was die Entwicklungen in der Rechtsetzung auf EU-Ebene angeht, so wurden im Bereich des Strafrechts zwei Richtlinien erlassen.

- Die Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (an der sich Irland und Dänemark nicht beteiligen) ersetzt mehrere bestehende Instrumente durch ein einziges Instrument, das es den Mitgliedstaaten erlauben soll, auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates und auf Grundlage der gegenseitigen Anerkennung Ermittlungsmaßnahmen durchzuführen. Derartige Maßnahmen umfassen beispielsweise die Vernehmung von Zeugen, die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs und den Erhalt von Informationen oder Beweismitteln, die sich bereits im Besitz des betreffenden Mitgliedstaates befinden. Hierzu ist anzumerken, dass im endgültigen Instrument einige der von den verschiedenen Sachverständigengremien vorgebrachten Themen berücksichtigt wurden, einschließlich derjenigen der FRA in ihrem Gutachten zur Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen (EEA) aus dem Jahr 2011 – beispielsweise zu den Gründen für eine Verweigerung der Vollstreckung einer EEA sowie zu Garantien für faire Verfahren.[12]

- Mit der Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (an der sich Dänemark und das Vereinigte Königreich nicht beteiligen) sollen gemeinsame Mindestvorschriften für die Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen, die aus kriminellen Handlungen stammen, festgelegt werden. Die neue Richtlinie ermöglicht es den nationalen Behörden, schnell und effizient Erträge aus grenzübergreifenden und organisierten Straftaten wie illegalem Drogenhandel, Fälschung und Menschenhandel

zu identifizieren und zu ermitteln, um derartige Vermögensgegenstände EU-weit konsequent sicherzustellen, zu verwalten und einzuziehen. Zudem geht die Richtlinie auf einige der Vorschläge verschiedener Sachverständigengremien ein, unter anderem auf diejenigen der FRA in ihrem Gutachten zu diesem Thema aus dem Jahr 2012. Diese Vorschläge bezogen sich beispielsweise auf besondere Garantien, um den Zugang zur Justiz für die Opfer von Straftaten sicherzustellen, und auf eine Bestimmung zur Förderung der Verwendung eingezogener Vermögensgegenstände für soziale Zwecke.[13]

Im Jahr 2014 wurden die Verhandlungen über einen Vorschlag zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft fortgesetzt, deren Auftrag die strafrechtliche Verfolgung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Straftaten wie Betrug ist.[14] Zwei in den Vorschlag aufgenommene Elemente sind von besonderem Interesse:

- die Einführung einer kollegialen Struktur bei der Europäischen Staatsanwaltschaft, sowie
- die gemeinsamen Zuständigkeiten von Europäischer Staatsanwaltschaft und nationalen Behörden bei der Untersuchung und Verfolgung von Straftaten, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten.

Es wurde betont, dass die Effizienz und Unabhängigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft gewährleistet werden müsse; die diesbezüglichen Gespräche werden im Jahr 2015 fortgesetzt. In diesem Kontext ist anzumerken, dass die FRA in ihrem Gutachten zu einer der früheren Versionen des Vorschlags im Februar 2014 auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, die Unabhängigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft zu garantieren. Die FRA verwies des Weiteren auf die Bedeutung der gerichtlichen Überprüfung von Aktivitäten der Europäischen Staatsanwaltschaft und warf die Frage auf, wer für eine derartige Überprüfung zuständig sein solle. Außerdem äußerte sie eine Reihe weiterer Bedenken im Zusammenhang mit den Grundrechten, wie beispielsweise die Notwendigkeit, die Rolle des Opfers im Entscheidungsfindungsprozess, ob eine strafrechtliche Verfolgung stattfinden soll oder nicht, zu berücksichtigen, die Rechte der Opfer bei Vergleichen zu stärken sowie besondere Garantien einzuführen, um die wirksame Wahrnehmung von Verteidigungsrechten zu stärken, einschließlich des Zugangs zu rechtlicher Vertretung und Prozesskostenhilfe, des Grundsatzes des Verbots der doppelten Strafverfolgung (*ne bis in idem*) und eines wirksamen Entschädigungsmechanismus für ungerechtfertigte Ermittlungen und Strafverfolgungen.[15]

7.1.2 Europäische Gerichte geben Leitlinien für faire Verfahren und Verteidigungsrechte vor

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) haben sich ebenfalls mit verschiedenen Themen befasst, die das Recht auf ein faires Verfahren und die Verteidigungsrechte bei Strafverfahren betreffen. In der Rechtssache *Baytar* ging es beispielsweise um die Vernehmung einer der Landessprache nicht ausreichend mächtigen Person in Polizeigewahrsam, ohne dass ein Dolmetscher hinzugezogen wurde.[16] Der EGMR befand, Frau Baytar sei ohne Dolmetscher nicht in der Lage gewesen, die Folgen ihres Verzichts auf ihr Recht auf Stillschweigen und auf ihren Anspruch auf Rechtsbeistand vollinhaltlich einzuschätzen. Der EGMR stellte daher eine Verletzung von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fest.

Außerdem erließ der EGMR im Jahr 2014 mehrere Urteile zum Grundsatz des Verbots der doppelten Strafverfolgung (*ne bis in idem)*. Die Rechtssache *Grande Stevens* betraf ein Verwaltungs- und Strafverfahren, das gegen zwei Unternehmen wegen des Vorwurfs der Marktmanipulation in Italien eingeleitet wurde.[17] Der EGMR befand, dass das ursprüngliche Verfahren im italienischen Recht zwar als verwaltungsrechtliches Verfahren bezeichnet worden sei, die Höhe des den Klägern auferlegten Bußgeldes jedoch darauf schließen lasse, dass es sich bei dem Verfahren de facto um ein Strafverfahren gehandelt habe. Da das im Anschluss angestrengte Strafverfahren dasselbe Verhalten derselben Personen zum selben Datum betraf, sei gegen den Grundsatz *ne bis in idem* verstoßen worden. Das EGMR-Urteil bestätigte, dass in einem Fall, in dem sowohl strafrechtliche Sanktionen als auch formal als verwaltungsrechtlich eingestufte Sanktionen verhängt werden, letztere nicht zwangsweise davor geschützt sind, nach dem Grundsatz des Verbots der doppelten Strafverfolgung angefochten zu werden.

In der Rechtssache *Lucky Dev gegen Schweden*[18] wiederholte der EGMR, dass der Grundsatz *ne bis in idem* nicht nur auf das Recht beschränkt sei, nicht zweimal für dasselbe Vergehen bestraft werden zu können, sondern er dehnte diesen auch auf das Recht aus, nicht zweimal für dasselbe Vergehen vor Gericht gestellt werden zu können. Der EGMR kam zu dem Schluss, Frau Dev sei erneut für ein Steuerdelikt vor Gericht gestellt worden, für das sie bereits rechtskräftig verurteilt worden war, da das Steuerverfahren gegen sie noch nicht eingestellt worden war und die Steuerzuschläge noch nicht aufgehoben waren, als das gegen sie eingeleitete Strafverfahren für ein verwandtes Steuerdelikt rechtskräftig wurde.

Schließlich bestätigte der EGMR in mehreren Gerichtsverfahren gegen Finnland, die ebenfalls Steuerverfahren betrafen, in denen ein Steuerzuschlag auferlegt und ein strafrechtliches Verfahren wegen Steuerbetrugs eingeleitet wurde (Rechtssachen *Glantz gegen Finnland*, *Häkkä gegen Finnland*, *Nykänen gegen Finnland* und *Pirttimäki gegen Finnland*), dass der Grundsatz *ne bis in idem* keine Parallelverfahren verbietet. In einer Situation mit zwei Parallelverfahren hätte jedoch das zweite Verfahren eingestellt werden müssen, nachdem das erste Verfahren rechtskräftig geworden war.[19]

Auch der EuGH stellte im Jahr 2014 weitere Leitlinien zum Grundsatz *ne bis in idem* auf (siehe auch Kapitel 8 zu Rechtsprechung auf Basis der EU-Charta). In der Rechtssache *Spasic*[20] hatte Herr Spasic eine von einem italienischen Gericht wegen Betrugs verhängte Geldstrafe in Höhe von 800 EUR beglichen, jedoch nicht die einjährige Haftstrafe verbüßt, zu der er für dieselben Taten verurteilt worden war. Er wurde in Deutschland für dasselbe Betrugsdelikt angeklagt. Die Große Kammer des EuGH urteilte, dass in Fällen, in denen eine Haftstrafe und eine Geldstrafe als Hauptstrafen verhängt werden, die Zahlung der Geldstrafe alleine nicht ausreicht, um die Strafe als vollstreckt oder im Prozess der Vollstreckung befindlich zu erachten. Dementsprechend sind Freiheitsstrafen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug für die Zwecke der Anwendung des Verbots der doppelten Strafverfolgung trennbar, was bedeutet, dass die Zahlung einer Geldstrafe nicht als einer teilweisen Verbüßung einer Haftstrafe gleichwertig anzusehen ist und somit die betroffene Person nicht davon befreit, in einem zweiten Mitgliedstaat angeklagt zu werden. In der Rechtssache *M*[21] wurden gegen einen mutmaßlichen sexuellen Gewalttäter parallele Ermittlungen in Italien (auf der Grundlage der Nationalität des Verdächtigen) und in Belgien (wo die Straftat mutmaßlich begangen wurde) eingeleitet. Der EuGH entschied, dass die Feststellung der belgischen Behörden, dass wegen eines Mangels an Beweisen kein Grund bestehe, den Fall an ein Gericht erster Instanz zu verweisen, eine Entscheidung in der Sache darstellt, und untersagte eine weitere Strafverfolgung in Italien oder einem anderen EU-Mitgliedstaat.

7.2 Fortschritte der EU und der Mitgliedstaaten beim Fahrplan zu Verfahrensrechten in Strafverfahren

Der Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren („Fahrplan"), der Teil des Aktionsplans zum Stockholmer Programm ist, sieht ein schrittweises Konzept für die Schaffung eines umfassenden Katalogs der EU zu Mindestverfahrensrechten von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren vor. Die Arbeit an den von der Kommission im November 2013 vorgestellten Vorschlägen setzte sich auch im Jahr 2014 fort, als die Vorschläge vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union geprüft wurden.[22] Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat, um eine Einigung über den konkreten Wortlaut der Vorschläge zu Prozesskostenhilfe und Unschuldsvermutung (Maßnahme C2) sowie zu besonderen Garantien für verdächtige oder beschuldigte Kinder in Strafverfahren (Maßnahme E) zu erzielen, werden Anfang 2015 aufgenommen.

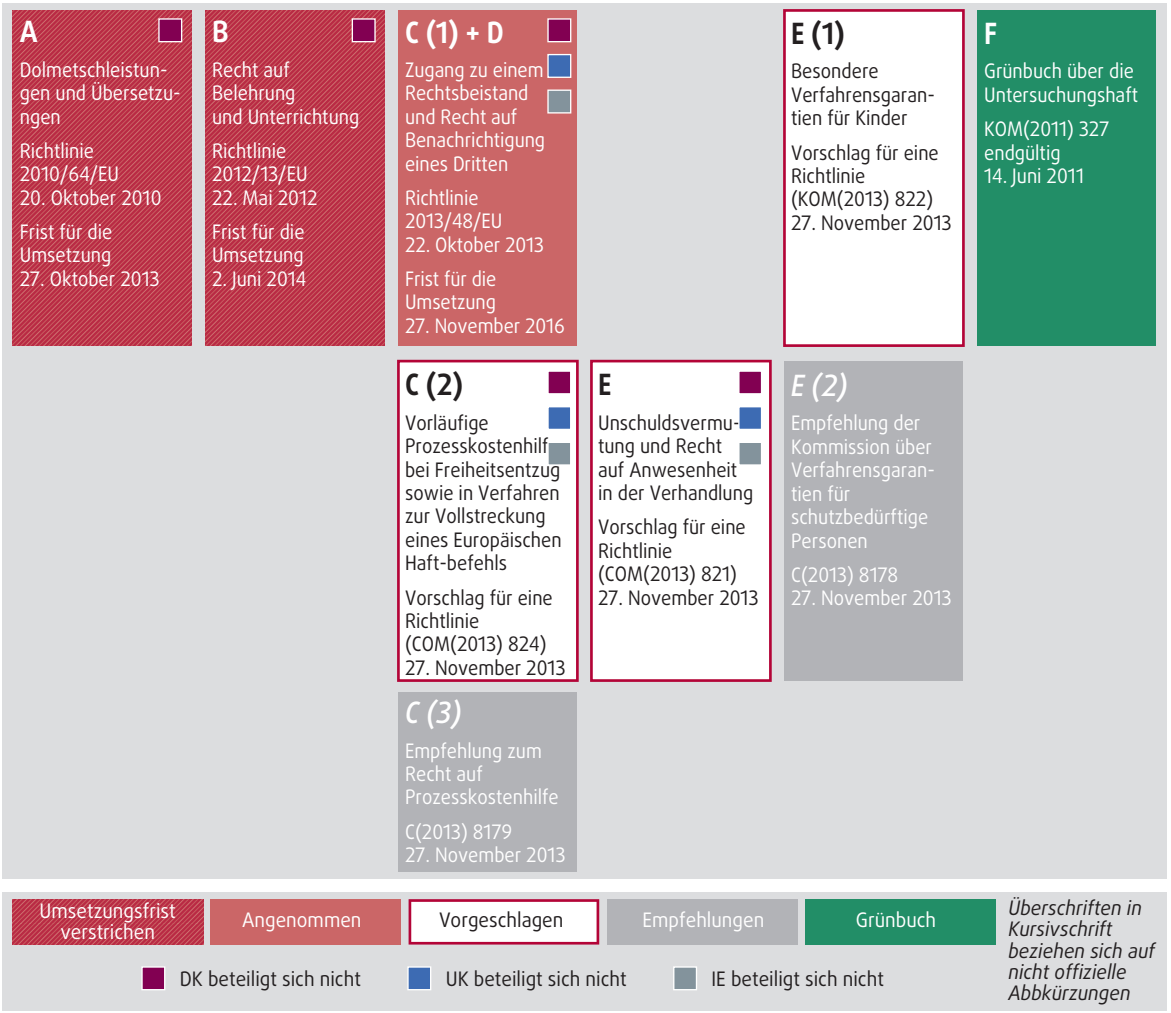
Die folgenden Abschnitte befassen sich mit den Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Jahr 2014 bezüglich der ersten drei Instrumente, die im Rahmen des Fahrplans verabschiedet wurden. Hierbei handelt es sich um die Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (Maßnahme A), die Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (Maßnahme B) und die Richtlinie 2013/48/EU über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und das Recht auf Kommunikation (Maßnahmen C1+D).

Abbildung 7.1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Instrumente der EU im Rahmen des Fahrplans und deren aktuellen Status; sofern zutreffend ist auch angegeben, welche EU-Mitgliedstaaten sich nicht beteiligen.

Auf nationaler Ebene haben mehrere EU-Mitgliedstaaten verschiedene gesetzgeberische, politische oder sonstige Maßnahmen bezüglich der ersten beiden Instrumente im Rahmen des Fahrplans ergriffen, nämlich der Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen und der Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren. Diese beiden Richtlinien sollen dazu beitragen, gemeinsame Schutzstandards zu schaffen, damit verdächtige und beschuldigte Personen gemäß bestehender internationaler Normen – insbesondere derjenigen zum Recht auf ein faires Verfahren, wie es durch Artikel 47 der EU-Charta der Grundrechte und Artikel 6 der EMRK garantiert wird – Gerichtsverfahren folgen und aktiv an ihnen teilnehmen können.

Auf Grundlage dieser beiden Instrumente haben Verdächtige und Beschuldigte beispielsweise das Recht, während sämtlicher Phasen eines Strafverfahrens in allen Gerichten der EU in ihrer Muttersprache oder in einer anderen Sprache, die sie sprechen bzw. verstehen, vernommen zu werden, an Anhörungen teilzunehmen, über wesentliche Dokumente zu verfügen und Rechtsbeistand zu erhalten. Sämtliche Kosten für Übersetzungen und Dolmetschleistungen

Abbildung 7.1: Fahrplan zu Verfahrensrechten in Strafverfahren*



Anmerkung: * *Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren, am 30. November 2009 vom Rat angenommen und in das Stockholmer Programm integriert.*

Quelle: *FRA, 2014*

sind vom Mitgliedstaat und nicht vom Verdächtigen oder Beschuldigten zu tragen. Nach einer Festnahme stellen die Behörden ferner die nötigen Informationen über bestehende Rechte in Form einer schriftlichen „Erklärung der Rechte" bereit, die in einfacher Alltagssprache verfasst ist. Diese Erklärung wird Verdächtigen bei ihrer Festnahme stets ausgehändigt, unabhängig davon, ob sie danach fragen oder nicht; bei Bedarf wird sie übersetzt.

Folgende EU-Mitgliedstaaten haben im Jahr 2014 neue Gesetze vorgeschlagen oder verabschiedet bzw. bestehende Gesetze geändert, um die Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (2012/13/EU) umzusetzen (Dänemark beteiligt sich nicht[23]): **Estland**,[24] **Finnland**,[25] **Frankreich**,[26] **Italien**,[27] **Luxemburg**,[28] **Malta**,[29] die **Niederlande**,[30] **Schweden**,[31] **Slowenien**,[32] **Spanien**,[33] die **Tschechische Republik**,[34] **Ungarn**[35] und **Zypern**.[36] In **Litauen** ergänzte der Generalstaatsanwalt die Durchführungsvorschriften[37] um ausführlichere Leitlinien zum Aufbau und zum Inhalt der Informationen über den Verdacht und zur Erläuterung der Rechte, die dem Verdächtigen zu erteilen sind.[38] Das polnische Durchführungsgesetz wurde um eine Reihe von Informationsvorlagen zu den Rechten Verdächtiger und Beschuldigter ergänzt, die vom Justizminister im Jahr 2014 angenommen wurden.[39]

Für die Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen lief die Umsetzungsfrist im Jahr 2013 aus (Dänemark beteiligt sich nicht[40]). Im Jahr 2014 haben mehrere Mitgliedstaaten neue politische Initiativen ergriffen, um die wirksame Umsetzung der bereits verabschiedeten einzelstaatlichen Durchführungsgesetze sicherzustellen. In **Finnland** beispielsweise veröffentlichte die Arbeitsgruppe zur Einrichtung eines Registers für Gerichtsdolmetscher (beim Ministerium für Bildung und Kultur) am 29. August 2014 einen Bericht.[41] Die Arbeitsgruppe unterbreitete darin

Vorschläge zu den von Gerichtsdolmetschern geforderten Qualifikationen. In **Deutschland** überarbeitete das Bundesministerium der Justiz – zusammen mit den Justizministerien der Länder – angesichts der Vorgaben der Richtlinie die Belehrungsformulare, die verhafteten Personen bereitgestellt werden, und machte sie in einer Reihe von Sprachen verfügbar.[42] Auf Initiative des Justizministeriums **Lettlands** sollen die Gerichte nach und nach 30 Dolmetscher einstellen, um die Richtlinie umzusetzen und, wie im nationalen Durchführungsgesetz vorgesehen, Unterstützung in Form von Dolmetschleistungen sicherzustellen.[43]

Trotz dieser positiven Entwicklungen wurde im Jahr 2014 (von der Europäischen Kommission) ein Vertragsverletzungsverfahren gegen **Spanien** eingeleitet, da das Land seiner Umsetzungspflicht unter der Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen nicht nachgekommen war.[44] Erwähnenswert ist auch, dass das Verfassungsgericht der **Slowakei** den Umfang und die Bedeutung des Rechts auf Dolmetschleistungen untersucht hat. Das Gericht stützte seine Entscheidung auf die bisherige Rechtsprechung des EGMR in diesem Bereich, insbesondere die Rechtssache *Kamasinski gegen Österreich,*[45] und urteilte, dass das Recht auf einen Dolmetscher nicht zwangsläufig einen die eigene Muttersprache sprechenden Dolmetscher garantiere; die Dolmetschleistung könne auch in einer Sprache erbracht werden, die die betreffende Person versteht, sofern sie den Kern der Anklage, die Fakten des Falls und die Informationen zu ihren Rechten erfassen kann.[46]

Die Frist für die Umsetzung der dritten im Rahmen des Fahrplans verabschiedeten Maßnahme, der Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und das Recht auf Kommunikation, endet erst am 27. November 2016 (Dänemark beteiligt sich nicht[47]). Im Jahr 2014 haben mehrere Mitgliedstaaten wichtige vorbereitende gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen, um die reibungslose und fristgemäße Umsetzung dieser Richtlinie sicherzustellen: **Frankreich**,[48] **Griechenland**,[49] **Malta**, **Luxemburg**,[50] die **Niederlande**,[51] **Polen**,[52] **Spanien**[53] und die **Tschechische Republik**.[54] **Lettland** hingegen richtete spezielle Redaktionsausschüsse und Arbeitsgruppen ein, um eine wirksame Umsetzung sicherzustellen. Zwar hat **Irland** sich nicht an der Annahme dieser konkreten Richtlinie beteiligt, jedoch hat der irische Oberste Gerichtshof am 6. März 2014 in der Rechtssache *DPP gegen Gormley & White*[55] ein bemerkenswertes Urteil erlassen. Der Gerichtshof stellte fest, dass Personen, die von der nationalen irischen Polizei festgenommen werden, erst verhört werden dürfen, nachdem sie eine Rechtsberatung erhalten haben. Damit verwies der Gerichtshof auf die Notwendigkeit, irische Gesetze derart zu reformieren, dass sie sowohl EU-Recht in diesem Bereich als auch den Standards der EMRK entsprechen.

Vielversprechende Praktik

Weiterbildung für Angehörige der Rechtsberufe zu Verteidigungsrechten in der EU

Im November 2014 startete die NRO Fair Trials International, die sich für faire Gerichtsverfahren einsetzt, eine Reihe innovativer eTraining-Kurse zur Weiterbildung der Angehörigen von Rechtsberufen im Vereinigten Königreich, die die Verteidigungsrechte in der EU zum Thema haben. Die Kurse stellen praktische Leitlinien zur Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, zur Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen und zur Rolle des EuGH in Strafverfahren bereit. Sie ermöglichen es den Angehörigen der Rechtsberufe, sich entweder nur auf die relevantesten Aspekte zu konzentrieren oder bei späteren konkreten Fragen erneut auf die Informationen zuzugreifen. Strafverteidiger erhalten auf diese Weise Zugang zu praktischen Informationen und Ratschlägen, die sie sogleich in ihrer täglichen Bearbeitung von Fällen anwenden können.

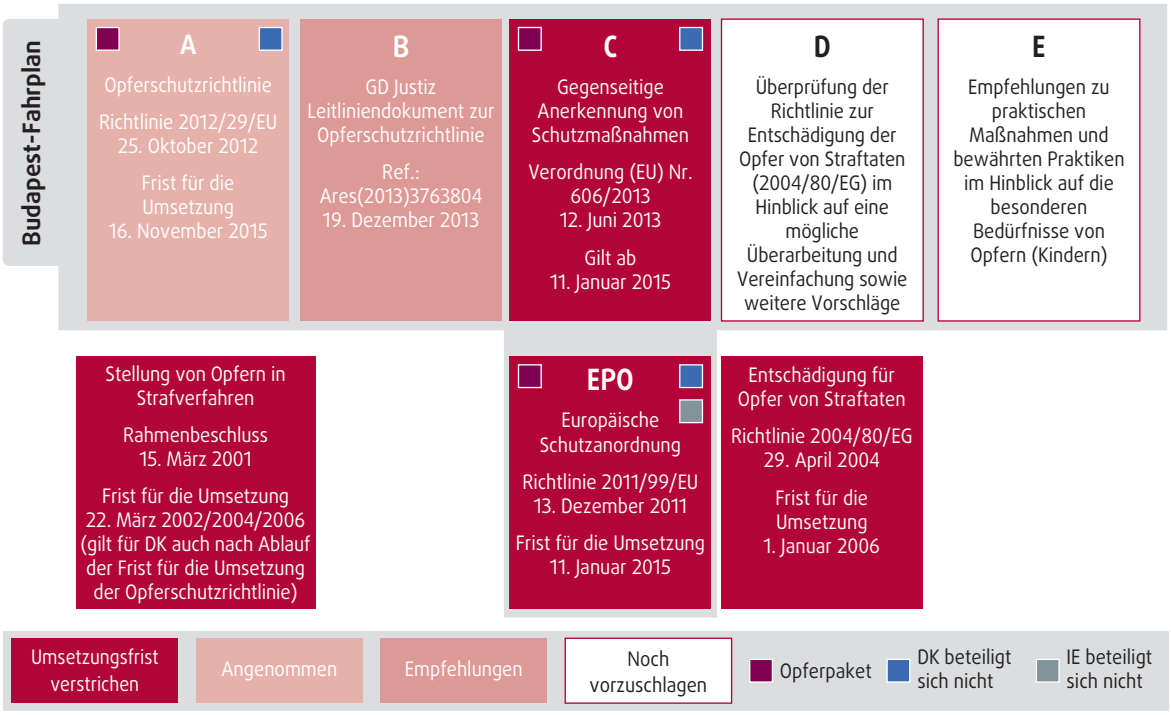
Nähere Informationen siehe: Fair Trials International (2014), „Fair Trials launches new defence rights e-training course"

Auf Ersuchen der Europäischen Kommission startete die FRA im Dezember 2014 ein neues Projekt, um vielversprechende Praktiken und Möglichkeiten in den EU-28 für die Anwendung der Rechte auf Dolmetschleistungen, Übersetzungen und Informationen in Strafverfahren weiter zu untersuchen und darüber hinaus zu analysieren, welche Auswirkungen diese auf die Grundrechte der Betroffenen haben.[56] Vorläufige vergleichende Ergebnisse, die einen Einblick in diese Fragestellungen erlauben, werden für das letzte Quartal des Jahres 2015 bzw. für Anfang 2016 erwartet.

7.3 Umsetzung der Rechte von Opfern in den Mitgliedstaaten

Die EU-Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten in nationales Recht, deren Umsetzungsfrist am 16. November 2015 endet. Die sogenannte EU-Richtlinie zum Opferschutz stellt die Maßnahme A des Maßnahmenpakets für Opfer dar (siehe Abbildung 7.2, die die verschiedenen EU-Instrumente im Rahmen des Maßnahmenpakets für Opfer und deren aktuellen Status zeigt). Im Januar 2015 veröffentlichte die FRA die erste unabhängige umfassende Bewertung der europaweiten Opferunterstützungsdienste, unter Berücksichtigung

Abbildung 7.2: EU-Instrumente, die sich auf Opfer von Straftaten und insbesondere auf Opferhilfsdienste beziehen



Quelle: *FRA, 2014*

aller 28 EU-Mitgliedstaaten. Zudem veröffentlichte die Agentur online vergleichende Daten in Form von Karten und Tabellen, die einige der wichtigsten Aspekte der Unterstützungsdienste für Opfer von Straftaten aufzeigen.[57] Der Bericht zu Umfang und Art der Unterstützung für Opfer von Straftaten in der EU ermittelt zahlreiche vielversprechende Praktiken, von denen sich Mitgliedstaaten, die die Strukturen der Opferunterstützung in ihrem Land verbessern möchten, inspirieren lassen können.[58]

Die Erkenntnisse der FRA zeigen, dass trotz der erzielten Fortschritte einige Mitgliedstaaten die Anforderungen der EU-Richtlinie zum Opferschutz noch nicht erfüllen und weitere gesetzgeberische und politische Schritte ergreifen müssen, um zu gewährleisten, dass sie den Anforderungen der Richtlinie bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist entsprechen.[59] Ein besonders herausfordernder Aspekt ist die Verpflichtung, Opfern Informationen über ihre Rechte bereitzustellen, einschließlich ihres Rechts auf Unterstützungsdienste. Dieses Recht auf Information stellt sich als äußerst wichtiger erster Schritt im Hinblick auf eine Einbindung von Opfern in Strafverfahren dar.

Mehrere Mitgliedstaaten haben im Jahr 2014 Gesetzesänderungen verabschiedet oder auf den Weg gebracht, um die Richtlinie umzusetzen, und somit wichtige Schritte unternommen, um die Rechte von Opfern in ihrem Land voranzubringen. Einige Beispiele für diese Änderungen werden nachstehend beschrieben. Einige andere Mitgliedstaaten haben Arbeitsgruppen eingerichtet, um die Gesetzesänderungen, die notwendig sind, um die EU-Richtlinie zum Opferschutz umzusetzen, zu überwachen und zu bewerten.

Litauen änderte seine Strafprozessordnung, um zusätzliche Verfahrensgarantien für Opfer einzuführen, wie beispielsweise die Möglichkeit von Anhörungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit und die Einführung von Maßnahmen zum Schutz minderjähriger Opfer und anderer Opfer, die während des Ermittlungsverfahrens und der Gerichtsverhandlungen eines besonderen Schutzes bedürfen. So wird es beispielsweise möglich sein, dass ein Kind während des Ermittlungsverfahrens von derselben Person angehört wird, die auch die Erstbefragung durchführte, und während der Gerichtsverhandlung vom vorsitzenden Richter oder – wenn dies für nötig erachtet wird – von einem Vertreter vernommen wird.[60] Weitere Informationen zu besonderen Garantien für minderjährige Opfer von Straftaten bei Gerichtsverfahren enthält Abschnitt 6.3 über die Rechte des Kindes.

In **Rumänien** trat im Februar 2014 eine neue Strafprozessordnung in Kraft.[61] Das neue Gesetz gibt Opfern von Straftaten das Recht, über ihre Rechte unterrichtet zu werden, Beweise vorzulegen, Einwendungen vorzubringen und abschließende Bemerkungen abzugeben,

über die strafrechtliche Ermittlung auf dem Laufenden gehalten zu werden, Zugang zur Verfahrensakte zu erhalten, angehört zu werden, Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung über einen Verzicht auf Strafverfolgung einzulegen und eine rechtliche Vertretung zu erhalten. Bestimmten Opfern steht Zugang zu Prozesskostenhilfe zu, beispielsweise, wenn sie geschäftsunfähig oder nur beschränkt geschäftsfähig sind oder wenn der Richter einen Rechtsbeistand als notwendig erachtet.

Ein Änderungsentwurf zum Strafprozessrecht in **Lettland**, der im Mai 2014 vom Justizministerium vorgelegt wurde, erweitert die Rechte von Opfern. Opfer haben das Recht, darüber unterrichtet zu werden, wie sie staatliche Entschädigung erhalten, sowie das Recht auf Informationen über Schlichtungs- und Schutzmaßnahmen und über den Fall und die verfügbare Unterstützung. Die Änderungen sehen auch bestimmte Rechte für Opfer vor, die eines besonderen Schutzes bedürfen, wie Minderjährige, unter Vormundschaft gestellte Personen, Opfer von Sexualdelikten, Opfer von Menschenhandel, Opfer häuslicher Gewalt, Opfer von Gewaltdelikten und Opfer von Straftaten, die durch rassistischen, nationalen, ethnischen oder religiösen Hass motiviert sind.[62]

In **Spanien** legte die Regierung neue Gesetzesvorschläge vor, um eine fristgemäße Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz sicherzustellen.[63] Der Gesetzesentwurf zu Opfern von Straftaten, der dem Parlament im September 2014 unterbreitet wurde, sieht neue Bestimmungen für die Rechte der Opfer von Straftaten in Verfahren vor (das Recht auf Vorlage von Beweismitteln, auf einen Rechtsbeistand in der Verhandlung und auf einen separaten Wartebereich im Gericht). Darüber hinaus verbessert der Entwurf grenzübergreifende Unterstützungsmaßnahmen und verpflichtet die Strafverfolgungsbehörden, Opfern bereits beim ersten Kontakt mit diesen Behörden Informationen bereitzustellen.

Die wichtigsten in ein Gesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz eingebrachten Änderungen in den **Niederlanden** umfassten: die Ausdehnung des Begriffs „Opfer", der jetzt auch überlebende Familienmitglieder und vom Opfer abhängige Personen umfasst; eine Verpflichtung der Behörden, Opfer an die zuständigen Unterstützungsdienste zu verweisen und eine Garantie, dass Opfer unverzüglich Informationen zu ihren Rechten erhalten (insbesondere solche zu den wichtigen Schritten in Strafverfahren), sowie das Recht auf Prozesskostenhilfe für Opfer in allen Phasen des Verfahrens und das Recht von Opfern auf Übersetzungen und Dolmetschleistungen.[64]

7.3.1 Umfassendere Informationen für Opfer bereitstellen

Trotz der erzielten Fortschritte erweist sich die Umsetzung und Durchführung gewisser Bestimmungen der EU-Richtlinie zum Opferschutz – beispielsweise die Pflicht der Behörden, Opfern Informationen über ihre Rechte und über die verfügbare Unterstützung bereitzustellen – in manchen Mitgliedstaaten als Herausforderung. Wie im Bericht der FRA aus dem Jahr 2014 über Opfer von Straftaten in der EU angemerkt wurde (*Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*), stellt die Bereitstellung von Informationen eine wichtige Komponente der Rechte von Opfern in sämtlichen Phasen des Verfahrens dar. Die meisten Opfer benötigen neben dem Zugang zu Informationen über den Fortgang ihres Falls (Artikel 6 der Richtlinie zum Opferschutz) Informationen über ihre Rechte während des Strafverfahrens und über die Wahrnehmung dieser Rechte (Artikel 4 der Richtlinie zum Opferschutz). Ein Mangel an Informationen stellt für die Opfer ein schwerwiegendes Hindernis beim Zugang zu ihren Rechten dar und hält sie davon ab, diese einzufordern.

Die Erkenntnisse der FRA zeigen, dass die Polizei zwar nur in 15 EU-Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet ist, Opfern Informationen über verfügbare Unterstützungsdienste bereitzustellen, in der Praxis jedoch in 21 Mitgliedstaaten derartige Informationen von der Polizei bereitgestellt werden.[65] In einigen Mitgliedstaaten wie **Griechenland**, **Italien**, **Litauen** und **Spanien** gilt die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen über verfügbare Unterstützungsdienste nur für Opfer bestimmter Straftaten, wie z. B. häusliche Gewalt. Bei der Bereitstellung von Informationen zu Entschädigungen und zu den Rechten und der Rolle von Opfern in Strafverfahren sind ähnliche Muster zu erkennen. Opfer müssen die zu diesem Zweck bereitgestellten Informationen auch verstehen können, und die Verfügbarkeit von Informationen in einer Vielzahl von Sprachen kann ein wirksames Mittel sein, um in zunehmend vielfältigen Gesellschaften mehr Opfer zu erreichen.[66]

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben im Jahr 2014 beträchtliche Fortschritte erzielt, was die verbesserte Bereitstellung von Informationen für Opfer anbelangt. In **Deutschland** wird im Gesetzesentwurf zur Stärkung der Opferrechte und zur Einführung einer psychosozialen Prozessbegleitung eine Bestimmung vorgeschlagen, durch die sichergestellt wird, dass Opfer eine schriftliche Bestätigung ihrer Anzeige erhalten und dass jene Opfer, die die deutsche Sprache nicht verstehen oder sprechen, eine Übersetzung dieser Bestätigung erhalten. Gemäß der EU-Richtlinie zum Opferschutz haben Opfer während der polizeilichen Vernehmung Anspruch auf einen Übersetzer oder Dolmetscher.[67] Auch die Pflicht der Behörden, Opfern

von Straftaten Informationen bereitzustellen, muss neu gestaltet und erweitert werden. So sollten beispielsweise systematisch Informationen zu Unterstützungsdiensten und zu den Rechten von Opfern auf Entschädigung bereitgestellt werden.[68]

Der Gesetzesentwurf zur Anpassung der **französischen** Strafverfahren an die EU-Richtlinie zum Opferschutz[69] enthält sowohl einen Artikel, der jene Informationen auflistet, die von einer zuständigen Behörde beim ersten Kontakt mit einem Opfer bereitgestellt werden müssen, als auch die Verpflichtung, dass die Polizei Opfer über ihr Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen zu unterrichten hat. Im Gesetzesentwurf wird außerdem die in der Richtlinie festgelegte Pflicht umgesetzt, eine individuelle Begutachtung der Opfer zur Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse vorzunehmen (Artikel 22). Um eine wirksame Umsetzung dieser Bestimmung zu gewährleisten, wurden im Jahr 2014 an mehreren Orten gemeinsam mit örtlichen NRO im Rahmen eines Pilotprojekts die Bedürfnisse von Opfern bewertet.[70] Nach der Auswertung des Projekts soll die individuelle Begutachtung von Opfern ab 2015 landesweit aufgenommen werden.[71]

Die Bereitstellung von Informationen stellte jedoch einige Länder weiterhin vor Probleme (beispielsweise **Finnland**, **Irland**, **Malta** und **Portugal**), und die Mitgliedstaaten sahen sich zusätzlich mit Herausforderungen bei der Umsetzung der Richtlinie konfrontiert, wie beispielsweise bei der Finanzierung von Unterstützungsdiensten (etwa in Finnland, Irland und der **Slowakei**) und bezüglich der Rechte von Opfern bei Verhandlungen (in Malta, Portugal und der Slowakei).

Gemäß dem Vorsitzenden der Kommission für den Schutz der Opfer von Straftaten in **Portugal** bringe zwar die Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz nicht viele Veränderungen mit sich, es bestehe jedoch Raum für Verbesserungen bei bestimmten Aspekten wie der Pflicht der Behörden, Informationen für Opfer von Straftaten und zu den Rechten von Opfern vor Gericht bereitzustellen.

In **Finnland** traten Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Unterstützungsdiensten für Opfer und bei den Bestimmungen hinsichtlich der grenzübergreifenden Unterstützung zutage. Eine teilweise Lösung für diese Finanzierungsschwierigkeiten bietet die im März 2015 vom finnischen Parlament verabschiedete Gesetzesvorlage zur Opferzulage (weitere Ausführungen hierzu enthält die „vielversprechenden Praktik" auf S. 170). Gesonderte Wartebereiche für Opfer bei Gerichten (wie in Artikel 19 Absatz 2 der EU-Richtlinie zum Opferschutz gefordert) sind noch nicht systematisch landesweit verfügbar, werden aber nach und nach eingeführt. Die Untersuchungsergebnisse der FRA in ihrem Bericht aus dem Jahr 2014 über die Opfer von Straftaten in der EU zeigen, dass es gegenwärtig in 14 Mitgliedstaaten gesonderte Wartebereiche für Opfer bei Gerichten gibt.

Ein vom **irischen** Minister für Justiz und Gleichbehandlung im November in Auftrag gegebener Bericht der Allianz für die Rechte von Opfern (*Victims' Rights Alliance*)[72] identifizierte eingeschränkte Ressourcen und eine begrenzte Bereitstellung von Informationen als Herausforderungen für die wirksame Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz.[73]

Der wichtigste Anbieter für Opferunterstützung in **Malta**, *Victim Support Malta*, sieht mehrere potenzielle Probleme, was den maltesischen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Richtlinie angeht. Er veröffentlichte ein Positionspapier, in dem auf folgende Probleme hingewiesen wird: fehlende Begriffsbestimmung für „zuständige Behörde", was bedeutet, dass im Gesetz einer vagen, abstrakten Einrichtung Pflichten auferlegt werden; das Recht auf Information wird durch die Hinzufügung des Begriffes „sofern anwendbar" von einer Bedingung abhängig gemacht, was der entsprechenden Bestimmung in der Richtlinie (Artikel 4 Absatz 1) widerspricht; ferner zeigen sich weitere Probleme in Bezug auf Übersetzungen und Dolmetschleistungen, das Recht auf Zugang zu Unterstützungsdiensten für Opfer, die Rechte von Opfern bei Verhandlungen und die Informationen, die Opfer zu Strafverfahren erhalten.[74]

Die im Jahr 2014 veröffentlichten Forschungsergebnisse der FRA zu Opfern von Straftaten in der EU geben einen vergleichenden Überblick über die Rechte von Opfern bei Verhandlungen und zeigen, dass die Rolle von Opfern in Strafverfahren in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich ist und von der Definition des Begriffs „Opfer" in der nationalen Rechtsordnung abhängt. Dies führt wiederum zu Unterschieden bei den Rechten, die Opfern in Strafverfahren garantiert werden. Das gilt beispielsweise für das Recht der Opfer auf Anhörung vor Gericht (in 22 Mitgliedstaaten garantiert), das Recht auf Vorlage von Beweismitteln (22 Mitgliedstaaten), das Recht, bei einer Verhandlung in geschützter Weise vernommen zu werden und auszusagen (24 Mitgliedstaaten), und das Recht, vor Gericht von Betreuern begleitet zu werden (17 Mitgliedstaaten).[75]

Der Prozess zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz scheint sich in der **Slowakei** noch in einer frühen Phase zu befinden, und dem Vernehmen nach erfordert die Umsetzung beträchtliche systemische Veränderungen. Gegenwärtig verfügen die Opfer von Straftaten in Strafverfahren *über* eine eher schwache Stellung und nur wenige Rechte. Die Umsetzung der Richtlinie erfordert die Schaffung eines kohärenten und soliden Mechanismus für die Unterstützung von Opfern, das einzige gegenwärtig in der Slowakei existierende Unterstützungssystem wird jedoch von mehreren NRO

geleitet, die unter schwierigen Bedingungen und ohne finanzielle Unterstützung durch den Staat arbeiten. Außerdem haben die Opfer Schwierigkeiten, bei Strafverfahren eine Entschädigung zu erhalten. Hierzu werden sie von den Gerichten häufig auf Zivilverfahren verwiesen, für die jedoch finanzielle Ressourcen erforderlich sind, über die viele der Opfer nicht verfügen. Ferner bestehen Probleme bezüglich der Rechte von Opfern während des Prozesses. Opfer werden beispielsweise häufig mit dem Täter konfrontiert, während sie auf eine Gerichtsverhandlung warten (siehe hierzu die Ausführungen in diesem Abschnitt über gesonderte Wartebereiche für Opfer an Gerichten).[76]

Einige Mitgliedstaaten bewerten derzeit noch, inwieweit sie gegenwärtig die Richtlinie einhalten, und werden sich darauf konzentrieren, die Umsetzung etwaiger fehlender Bestimmungen bis zum Ablauf der Frist im November 2015 abzuschließen.

Vielversprechende Praktik

Die Rechte der Opfer besser schützen: Ein Projekt zur Verbesserung des Zugangs zu Rechtsbeistand in ausgewählten Mitgliedstaaten

Ein Projekt in Bulgarien, Italien, Lettland, Polen und Spanien hat es sich zum Ziel gesetzt, gemeinsame Kriterien für die Bereitstellung von Rechtsbeistand für Opfer zu ermitteln, indem der Rechtsrahmen dieser Länder und ihre Praktiken für den Zugang der Opfer zu Rechtshilfe untersucht und die besten Praktiken sowie die Herausforderungen herausgearbeitet wurden. Bulgarien, Lettland und Polen wurden als Pilotländer ausgewählt, um konzeptionelle Instrumente für das Projekt zu entwickeln, u. a. Informations-Tools über die Rechte von Opfern aus bestimmten Personengruppen, die üblicherweise einen schlechteren Zugang zu Informationen haben (wie etwa auf dem Land lebende Bürger), sowie Schulungsmittel für Fachleute. Die Europäische Kommission leistete im Rahmen ihres Unterstützungsprogramms im Bereich der Strafjustiz finanzielle Unterstützung.

Weitere Veröffentlichungen und Informationen, einschließlich Länderberichten, siehe: http://victimsrights.eu

7.3.2 Aufbau von Diensten und Unterstützungsangeboten für Opfer von Straftaten

Gezielte, praxisorientierte Unterstützungssysteme für Opfer sind unverzichtbarer Bestandteil jeder Strategie zur Stärkung des Vertrauens in die Behörden und zur Verbesserung der Melderaten, wie im Jahr 2014 veröffentlichte Forschungsergebnisse der FRA belegen.[77]

Die Notwendigkeit, Opfern eine Reihe von Diensten zur Verfügung zu stellen, die sie in die Lage versetzen, ihre Rechte wahrzunehmen, wird durch die Untersuchungen der FRA zum Anzeigeverhalten von Personen untermauert, die Opfer einer Straftat wurden.[78] Ohne eine solche – in den Artikeln 8 und 9 der EU-Richtlinie zum Opferschutz vorgesehene – Unterstützung gestaltet sich eine bessere Aufklärung und Verfolgung von Straftaten als schwierig.[79] Einige Mitgliedstaaten haben im Jahr 2014 Pläne vorgestellt, um mit der EU-Richtlinie zum Opferschutz in Einklang stehende Dienste und Unterstützungsangebote für Opfer von Straftaten zu entwickeln und auszubauen, einschließlich der Bereitstellung kostenloser psychosozialer Hilfe und der Stärkung der Rechte von Opfern während der Verhandlung.

In **Irland** sollen beispielsweise landesweit (d. h. in jeder der 25 Polizeidivisionen) Opferunterstützungsbüros eingerichtet werden, um den Informationsfluss an die Opfer und die Unterstützung für diese zu verbessern.[80] Diese Entscheidung wurde nach der erfolgreichen Durchführung eines Pilotprojekts mit zwei Verbindungsbüros für Opfer in Waterford City und in Dublin getroffen.

Der **deutsche** Gesetzesentwurf zu den Rechten von Opfern schlägt die Einführung eines Rechtsanspruchs auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung (auf Antrag) für alle minderjährigen Zeugen vor, die Opfer einer Straftat wurden.[81] Eine derartige Unterstützung kann auch anderen Kategorien von Opfern gewährt werden, beispielsweise Menschen mit Behinderungen, Opfern von Hassverbrechen oder Opfern von Menschenhandel.[82]

Der Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2014 zur Anpassung der **französischen** Strafverfahren an das EU-Recht (in Einklang mit Artikel 20 der EU-Richtlinie zum Opferschutz) enthält die allgemeine Bestimmung, der zufolge Opfer bei strafrechtlichen Ermittlungen auf Ersuchen von ihrem rechtlichen Vertreter und einem Erwachsenen ihrer Wahl begleitet werden können, es sei denn, die Justizbehörde hat eine begründete gegenteilige Entscheidung getroffen. Die Opfer werden über dieses Recht von der Polizei in Kenntnis gesetzt.[83]

7.3.3 Eine bestehende Herausforderung: Die Umsetzung der Rechte von Opfern messen

Zwar beschäftigt sich die EU-Richtlinie zum Opferschutz nicht ausdrücklich mit Qualität und Leistung, wie jedoch im FRA-Bericht zu Umfang und Art der Unterstützung für Opfer von Straftaten in der EU ausgeführt, wird in Erwägungsgrund 63 der Richtlinie Folgendes betont:

„Um die Opfer zur Anzeige von Straftaten zu ermutigen, die Anzeige zu erleichtern und den Opfern die Möglichkeit zu geben, den Kreislauf wiederholter Viktimisierung zu unterbrechen, ist es unbedingt notwendig, dass den Opfern verlässliche Unterstützungsdienste zur Verfügung stehen und dass die zuständigen Behörden in der Lage sind, auf die Anzeigen der Opfer in einer respektvollen, einfühlsamen, professionellen und diskriminierungsfreien Art und Weise zu reagieren."

Vielversprechende Praktiken

Bereitstellung von Leitlinien für die Opferunterstützung

Im Oktober 2014 veröffentlichte das Generalsekretariat des interministeriellen Ausschusses zur Verbrechensverhütung (SG-CIPD) in Frankreich (mit Beiträgen zahlreicher NRO aus dem Bereich der Opferunterstützung) einen Leitfaden zur Opferunterstützung und zum Zugang zu Rechten für Opfer von häuslicher Gewalt, minderjährige Opfer von Gewalt, Opfer von Menschenhandel, ältere Menschen und Menschen mit einer Behinderung. Der Leitfaden stellt rechtliche und praktische Informationen für Fachleute bereit, die mit Opfern arbeiten, und soll ihnen dabei helfen, diese zu unterstützen.

Nähere Informationen siehe: Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (2014), „Boîte à outils: aide aux victimes et accès au droit", SG-CIPD

Sicherstellen, dass verurteilte Straftäter zur Finanzierung von Opferhilfsdiensten beitragen

Im Rahmen seiner Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz hat das **finnische** Parlament ein Gesetz angenommen, mit dem im März 2015 ein „Opferzuschlag" eingeführt wird. Mit dieser Initiative wird ein Zuschlag – 40 EUR oder 80 EUR für natürliche Personen, abhängig von der Schwere der Straftat, und 800 EUR für juristische Personen – eingeführt, der von verurteilten Personen zu zahlen ist. Mit diesem Geld sollen Opferhilfsdienste finanziert werden, der Fonds wird voraussichtlich rund 4,5 Mio. EUR jährlich einnehmen. Mehrere andere Mitgliedstaaten verabschieden derzeit ähnliche Programme bzw. haben dies bereits getan, darunter **Belgien**, **Dänemark**, **Estland**, **Frankreich**, **Litauen**, **Polen**, **Portugal**, **Schweden** und das **Vereinigte Königreich**.

Nähere Informationen siehe: FRA (2014), „„Victims of crime funds': contributions by convicted persons"; und Finnland, Ministerium der Justiz (Justitieministeriet) (2014), „Regeringen föreslår införande av brottsofferavgift"

Um zu prüfen, ob eine derartige Unterstützung tatsächlich vorhanden ist, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 28 der Richtlinie regelmäßig Daten übermitteln, aus denen hervorgeht, wie die Opfer ihre in der Richtlinie festgelegten Rechte wahrgenommen haben. Für eine wirksame und effiziente Opferunterstützung müssen Qualitätsstandards im Zentrum von Planung, Verbesserung und laufender Bereitstellung von Opferunterstützung stehen.

Die Untersuchungsergebnisse der FRA zeigen, dass 14 Mitgliedstaaten Qualitätsstandards für Opferhilfsdienste entwickelt haben. Qualitätsgarantien **belgischer** Opferhilfsorganisationen betreffen beispielsweise bestimmte Grundsätze und Kriterien für die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern.[84] Die Mitgliedstaaten entwickeln derartige Standards entweder als separaten Vorschriftensatz oder als Teil der Verpflichtungen, in deren Rahmen staatliche oder nicht staatliche Opferhilfsdienste Anweisungen und Finanzmittel erhalten. Nationale Dachorganisationen und NRO haben ebenfalls Standards entwickelt.

Leistungsindikatoren sind ein besonders wertvoller Aspekt von Qualitätsstandards. Die Erkenntnisse der FRA zeigen beispielsweise, dass die Leistungsindikatoren in mehreren Mitgliedstaaten Aussagen zur Zufriedenheit der Opfer umfassen, die mithilfe von Erhebungen oder Fragebogen gewonnen wurden, so z. B. in **Finnland**, **Frankreich**,[85] **Kroatien**, den **Niederlanden**, **Portugal** und im **Vereinigten Königreich**.[86] Im Bericht der FRA werden eine Reihe von – auf bestehenden Standards basierenden – Indikatoren vorgeschlagen, um die Leistung von Opferhilfsdiensten zu messen.[87]

7.4 Frauen als Opfer von Gewalt erkennen und darauf reagieren: Europa macht einen Schritt nach vorne

Im richtungsweisenden Jahr 2014 trat das Übereinkommen von Istanbul in Kraft, und die FRA veröffentlichte die bisher umfassendste internationale Erhebung zur Gewalt gegen Frauen, für die 42 000 Frauen befragt wurden und die alle 28 EU-Mitgliedstaaten umfasste. In dieser Erhebung wurden die Frauen zu ihren Erfahrungen mit körperlicher, sexueller und psychologischer Gewalt in ihrem bisherigen Leben (ab dem 15. Lebensjahr) und in den zwölf Monaten vor der Erhebung befragt. Ferner wurden detaillierte Fragen zu ihren Erfahrungen mit Stalking und sexueller Belästigung und zu ihren in der Kindheit gemachten Erfahrungen mit Gewalt durch Erwachsene gestellt (zu letzterem Thema siehe Kapitel 6). In der Erhebung wurden

Frauen ferner zu Gewalt seitens ihrer Partner und anderer Personen und zu den Folgen von Gewalt auf ihr Leben befragt. Wichtig in der Erhebung war auch die Frage, ob Frauen Gewalt und Missbrauch angezeigt haben oder nicht, welche die Gründe für den Verzicht auf eine Anzeige waren und wie zufrieden sie mit dem Vorgang der Anzeigenerstattung waren.

Die Ergebnisse zeichnen ein eindeutiges Bild. Gewalt gegen Frauen ist in der EU weit verbreitet, und diese Aussage gilt für sämtliche Formen von Gewalt, die von der Erhebung erfasst wurden. Die Erhebung zeigt, dass mehr als jede dritte Frau in der EU seit ihrem 15. Lebensjahr die eine oder andere Form von körperlicher und/oder sexueller Gewalt erfahren hat. Geschätzte 13 Millionen Frauen in der EU hatten in den zwölf Monaten vor ihrer Befragung körperliche Gewalt erfahren, geschätzte 3,7 Millionen Frauen wurden im selben Zeitraum Opfer sexueller Gewalt. Im Detail zeigte die Erhebung, dass 22 % der Frauen seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch einen Partner erfahren haben.

In diesen Ergebnissen manifestieren sich weitreichende Menschenrechtsverletzungen, und die EU kann es sich nicht erlauben, darüber hinwegzusehen. Zudem zeigen diese Ergebnisse, dass die überwältigende Mehrheit der Frauen, die Opfer von körperlicher und sexueller Gewalt werden, den Vorfall bzw. die Vorfälle nicht der Polizei meldet. Melden die Frauen den Missbrauch bei einem Dienst, wenden sie sich üblicherweise an den Gesundheitssektor (Ärzte, Gesundheitszentren und Krankenhäuser). Die Erkenntnisse der FRA zeigen, dass je nach Art von Gewalt und Täter etwa 61 % bis 76 % der Frauen den schwerwiegendsten Fall von körperlicher und/oder sexueller Gewalt weder bei der Polizei anzeigten noch eine andere Unterstützungseinrichtung kontaktierten. Dies bedeutet, dass die überwiegende Mehrheit der Fälle von Gewalt gegen Frauen nicht bei der Polizei oder bei anderen Diensten angezeigt wird, was dazu führt, dass die Täter ungestraft weiteragieren können. In ihren Stellungnahmen im Bericht über die wichtigsten Ergebnisse der Erhebung weist die FRA auf die Notwendigkeit einer institutionsübergreifenden Zusammenarbeit hin, die die Polizei und andere Diensteanbieter einschließt, um der Gewalt gegen Frauen entgegenzutreten und Frauen zu ermutigen, gewalttätiges Verhalten anzuzeigen. Sie weist ferner auf den Bedarf an spezialisierten Opferhilfsdiensten im Sinne der EU-Richtlinie zum Opferschutz und des Übereinkommens von Istanbul hin.[88]

Die Ergebnisse der Erhebung der FRA und ihre zugehörigen Stellungnahmen wurden im Jahresverlauf positiv aufgenommen und einige Mitgliedstaaten wie **Belgien**, **Finnland**,[89] die **Niederlande**,[90] Österreich[91] und **Portugal**[92] verwiesen explizit auf die Ergebnisse im Bereich der Politik. Außerdem verlieh die Beobachtungsstelle für häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt (*Observatorio de la Violencia de Género*) der **spanischen** Regierung am 14. Oktober ihren jährlichen Preis an die FRA, in Anerkennung ihrer Arbeit zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.

Auf EU-Ebene wurden Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ergriffen, wenngleich diese sich eher auf bestimmte Straftaten oder bestimmte Gruppen von Frauen bezogen, wie die Opfer weiblicher Genitalverstümmelung oder die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Ein weiteres Beispiel für derartige gezielte Maßnahmen sind Schutzanordnungen in Fällen von häuslicher Gewalt. Das Maßnahmenpaket für den Opferschutz (siehe Abbildung 7.2) enthält zwei Rechtsvorschriften (Maßnahme C) – die Europäische Schutzanordnung (*European Protection Order*, EPO) und die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen –, die auf die Bedürfnisse der Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking eingehen und sicherstellen, dass Opfer, denen in einem EU-Mitgliedstaat Schutz gewährt wird, in einem anderen Mitgliedstaat ähnlichen Schutz genießen.[93] Die EU-Richtlinie zum Opferschutz (die sich auf sämtliche Opfer von Straftaten erstreckt) umfasst spezifische Verweise auf Frauen als Opfer häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, jedoch innerhalb eines Rahmens, der auch auf andere Opfergruppen verweist, die möglicherweise eines besonderen Schutzes bedürfen, wie Opfer von Hassverbrechen oder Opfer mit einer Behinderung.

Eine wichtige Entwicklung im Jahr 2014 war das Inkrafttreten des Übereinkommens von Istanbul am 1. August 2014. Am 31. Dezember 2014 waren acht EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Übereinkommens, gegenüber drei Mitgliedstaaten Ende 2013 (die fünf EU-Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen im Jahr 2014 ratifizierten, sind **Dänemark**, **Frankreich**, **Malta**, **Schweden** und **Spanien**). Weitere 15 EU-Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen unterzeichnet (drei im Jahr 2014).[94] Das Übereinkommen unterstreicht die Notwendigkeit koordinierter Maßnahmen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Regierungsstellen und der Zivilgesellschaft und betont, dass der Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter gefördert und gesetzlich gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung vorgegangen werden muss. Die Erhebung der FRA dient dazu, die Notwendigkeit von Gesetzesreformen und politischen Maßnahmen zu untermauern, um sämtliche Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Hierbei konnte der Europarat von den Ergebnissen der Erhebung Gebrauch machen, um die Ratifizierung des Übereinkommens voranzubringen. Die Erhebung wird des Weiteren

von Nutzen sein, wenn die Einhaltung des Übereinkommens von Istanbul durch die Vertragsstaaten überwacht wird, sobald dieser Überwachungsmechanismus im Jahr 2015 eingerichtet wurde.[95]

7.4.1 Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen zu stärken, unter anderem durch die Umsetzung der EPO und der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnamen in Zivilsachen, die beide ab 11. Januar 2015 gelten. Mit Stand Januar 2015 waren in sieben Mitgliedstaaten Gesetze zur Umsetzung der EPO in Kraft (**Deutschland**, **Estland**, **Malta**, Österreich, Spanien, **Ungarn** und **Vereinigtes Königreich**), 15 Mitgliedstaaten verfügten über Gesetzesentwürfe in verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens.[96]

Ein neues Gesetz, das die einstweilige Anordnung eines Gerichts in Fällen von häuslicher Gewalt in der **Tschechischen Republik** regelt, trat am 1. Januar 2014 in Kraft.[97] Die neue Maßnahme, die innerhalb von 48 Stunden und ohne förmliches Verfahren erlassen wird, verpflichtet den Täter, die Wohnung zu verlassen und sich dem Opfer einen Monat lang nicht zu nähern (mit der Möglichkeit einer Verlängerung).

Änderungen an mehreren Gesetzen, durch die vorübergehende Schutzmaßnahmen in **Lettland** eingeführt wurden, traten im März in Kraft. Durch die Änderungen des Polizeigesetzes wurde die Zuständigkeit der Polizei auf das Eingreifen in Fällen häuslicher Gewalt erweitert. Die Polizei ist verpflichtet, unmittelbare Gefahr abzuwenden, bis das Gericht die Frage des vorübergehenden Schutzes vor Gewalt prüft,[98] die Umsetzung der Entscheidungen des Gerichts oder Richters bezüglich eines vorübergehenden Schutzes vor Gewalt zu vollstrecken,[99] eine Entscheidung bezüglich einer Trennung zu treffen und jeglichen Antrag auf vorübergehenden Schutz an das Gericht weiterzuleiten.

Das **Vereinigte Königreich** (Schottland) verabschiedete das Gesetz zu Opfern und Zeugen aus dem Jahr 2014 (*Victims and Witnesses (Scotland) Act 2014*), mit dem neue Rechte für Opfer von sexuellen Straftaten, häuslichem Missbrauch, Menschenhandel und Stalking eingeführt wurden.[100]

Vielversprechende Praktik

Bestandsaufnahme der Rechtsvorschriften zur Schutzanordnung

Das Projekt zu Schutzanordnungen in den EU-Mitgliedstaaten (*Protection Orders in the European Member States*, POEMS) strebt eine Bestandsaufnahme der diesbezüglichen Rechtsvorschriften und Praktiken in den Mitgliedstaaten an, um bewährte Praktiken und etwaige Lücken zu identifizieren und den Schutzgrad zu bewerten, der Opfern auch im Kontext der EPO gewährt wird. Das letztendliche Ziel besteht darin, den Opferschutz zu verbessern. Das Projekt wurde vom portugiesischen Verband für Opferschutz (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*, APAV) und dem Internationalen Institut für Viktimologie der Universität Tilburg (Intervict) geleitet und von der Europäischen Kommission unter dem Programm Daphne III mitfinanziert. POEMS wird im Jahr 2015 einen Bericht über die Erkenntnisse veröffentlichen.

Nähere Informationen siehe: http://poems-project.com

Daten und Maßnahmen im Zusammenhang mit Stalking

Die Ergebnisse der FRA-Erhebung zur Gewalt gegen Frauen ergaben, dass 18 % der Frauen seit ihrem 15. Lebensjahr Opfer von Stalking wurden, 5 % von ihnen in den zwölf Monaten vor der Befragung. Dies entspricht neun Millionen Frauen in der EU-28, die innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten Stalking erlebt haben.[101] Im Dezember 2014 existierten in 17 Mitgliedstaaten Gesetzesvorschriften zur Bekämpfung von Stalking, wenngleich sich die Definitionen des Begriffs „Stalking" stark unterscheiden.[102] Dies ist ein Bereich, in dem wirksamere Maßnahmen seitens der EU-Mitgliedstaaten sowohl hinsichtlich der Gesetze als auch der Politik gerechtfertigt sind, insbesondere angesichts des Ausmaßes von Stalking.

Zu den bemerkenswerten Entwicklungen auf Ebene der Mitgliedstaaten gehört **Maltas** neues Gesetz, das die spezifische Straftat des Stalkings einführt sowie die schwere Straftat des mit Angst vor Gewalt, großer Furcht oder Bedrängnis einhergehenden Stalkings.[103] Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Stalking wurden am 1. Januar 2014 auch in **Finnland** erlassen. Gemäß einer neuen Bestimmung im Strafgesetzbuch macht sich eine Person des Stalkings schuldig, wenn sie wiederholt eine andere Person bedroht, verfolgt, überwacht, kontaktiert oder anderweitig in einer Weise belästigt, von der anzunehmen ist, dass sie Angst oder Besorgnis verursacht.[104] Verschiedene politische Parteien in **Portugal** haben Vorschläge für Gesetzesentwürfe unterbreitet, die im Parlament

diskutiert wurden. In diesen wird vorgeschlagen, das Strafgesetzbuch dahingehend zu ändern, dass Stalking, sexuelle Belästigung und Zwangsehen explizit unter Strafe gestellt werden.[105]

Daten und Maßnahmen im Zusammenhang mit sexueller Gewalt und sexueller Belästigung

Die Mitgliedstaaten konnten im Jahr 2014 auch Erfolge bei der Bekämpfung sexueller Gewalt aufweisen. Dies ist ein weiterer Bereich, in dem die Ergebnisse der FRA-Erhebung eine erschreckend hohe Zahl an entsprechenden Vorfällen verzeichnen, da 11 % der 42 000 befragten Frauen seit ihrem 15. Lebensjahr die eine oder andere Form sexueller Gewalt (durch einen Partner oder eine andere Person) erfahren haben und jede 20. Frau angibt, vergewaltigt worden zu sein. In der Erhebung beschrieben Frauen, die sexuelle Gewalt erfahren hatten, eine Reihe von psychologischen Folgen wie Befangenheit, Scham- oder Schuldgefühle bezüglich des Erlebten. Diese Gefühle können dazu führen, dass Opfer die Vorfälle nicht bei den Behörden anzeigen.[106]

Was sexuelle Belästigung angeht, zeigen die Ergebnisse der FRA, dass jede zweite Frau in der EU seit ihrem 15. Lebensjahr sexuelle Belästigung erlebt hat (unter anderem verbale und nicht verbale Formen der Belästigung wie unerwünschtes Berühren oder Küssen, sexuell anzügliche Bemerkungen oder Witze sowie Erhalt unerwünschter E-Mails oder SMS-Mitteilungen mit eindeutig sexuellem Inhalt). Etwa jede fünfte Frau (21 %) war in den zwölf Monaten vor der Befragung sexuell belästigt worden. Von den Frauen, die seit ihrem 15. Lebensjahr mindestens einmal sexuell belästigt wurden, nannten 32 % eine Person am Arbeitsplatz – einen Kollegen, Vorgesetzten oder Kunden – als Täter. Bei der Erhebung wurde ferner festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Befragung berufstätige Frauen häufiger sexuell belästigt wurden als Frauen, die nie einer bezahlten Beschäftigung nachgegangen oder zum Zeitpunkt der Erhebung ohne Beschäftigung waren. Sexuelle Belästigung wird ferner häufiger von Frauen in den höchsten Berufsgruppen erlebt: 75 % der Frauen in leitenden Managementpositionen und 74 % der Frauen in der Kategorie „Fachkraft" (Rechtsanwältinnen, Ärztinnen, Steuerberaterinnen, usw.) wurden in ihrem bisherigen Leben sexuell belästigt.

Zwar hat **Deutschland** im Jahr 2014 sein Strafgesetzbuch geändert, um das Übereinkommen von Istanbul zu ratifizieren,[107] mehrere Anwaltsvereinigungen und das Deutsche Institut für Menschenrechte haben jedoch den Gesetzesentwurf dafür kritisiert, dass er keine Änderungen bei den Bestimmungen des deutschen Strafrechts zu sexuellem Missbrauch und Vergewaltigung vorsieht.[108] Der Gesetzesentwurf erfüllt ihnen zufolge nicht Artikel 36 des Übereinkommens von Istanbul, durch den die Staaten verpflichtet werden, das nicht einverständliche, sexuell bestimmte, vaginale, anale oder orale Eindringen in den Körper einer anderen Person mit einem Körperteil oder Gegenstand unter Strafe zu stellen. Die Gleichstellungs- und Frauenminister verabschiedeten eine Resolution, in der die Regierung aufgefordert wurde, das Übereinkommen von Istanbul zügig zu ratifizieren und das Gesetz mit den Bestimmungen des Übereinkommens in Einklang zu bringen.[109] Die Konferenz der Justizminister verfolgte eine ähnliche Linie[110] und auch der Bundesminister der Justiz erklärte, wie verlautet, das Strafgesetzbuch müsse reformiert werden.[111]

Änderungen des Strafrechts in **Lettland** traten im Juni in Kraft. Diese sollen die Definitionen von Vergewaltigung und sexueller Gewalt mit jenen des Übereinkommens von Istanbul in Einklang bringen. Die rechtliche Definition von Vergewaltigung wurde dahin gehend geändert, dass sexuelle Gewalt und Vergewaltigung in allen Fällen strafbar sind, wenn sie gegen den Willen einer Person erfolgen – mit oder ohne physische Gewalt.[112]

Auch bei den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Belästigung waren einige positive Entwicklungen festzustellen. Im Oktober nahm beispielsweise die **kroatische** Regierung einen Entwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches an, in dem psychologische Gewalt unter Strafe gestellt wird.[113]

Frankreich verabschiedete mehrere Maßnahmen zur Bekämpfung von Belästigung: Ein Rundschreiben zur Bekämpfung von Belästigung im öffentlichen Dienst wurde im März veröffentlicht, und am 15. April präsentierte der Verteidigungsminister einen Plan zur Bekämpfung von Belästigung, Gewalt und Diskriminierung von Frauen in der Armee.[114] Im August wurde ein neues Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern verabschiedet. Dieses nahm eine Definition von moralischer Belästigung in das Strafgesetzbuch auf und befasste sich auch mit dem Thema der Belästigung per E-Mail; ferner wurde die Mittäterschaft bei sexueller Belästigung unter Strafe gestellt, sodass es nun eine Straftat darstellt, Handlungen sexueller Belästigung zu filmen oder derartige Bilder zu verbreiten.[115]

▶ Kapitel 6 nimmt Bezug auf die Ergebnisse der Erhebung zu den Erfahrungen von Frauen mit körperlicher, sexueller und psychologischer Gewalt durch einen Erwachsenen während ihrer Kindheit.

Schlussfolgerungen der FRA

- Die im Jahr 2014 gesammelten Belege zeigen, dass die EU-Mitgliedstaaten nach der Umsetzung und Durchführung der EU-Richtlinien zum Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in

Strafverfahren und zum Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren verschiedene Maßnahmen verabschiedet haben.

Damit diese Rechte Wirklichkeit werden, sind die EU-Mitgliedstaaten jedoch aufgefordert, ihre bestehenden Gesetze weiter zu prüfen und durch einschlägige politische Maßnahmen zu ergänzen. Die EU-Migliedstaaten sollten sich auch über vielversprechende Praktiken in diesem Bereich austauschen, um eine Umsetzung in der Praxis zu gewährleisten.

- Im Vorfeld der ablaufenden Frist für die Umsetzung der EU-Richtlinie zum Opferschutz (November 2015) haben die EU-Mitgliedstaaten ihre Gesetze zum Schutz der Opfer von Straftaten wirksamer gestaltet. Die Erkenntnisse der FRA zum Umfang und zur Art der Opferhilfsdienste zeigen jedoch, dass die Situation in der Praxis verbessert werden muss.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten weitere Maßnahmen ergreifen, um umfassende Opferhilfsdienste einzurichten und den Opfern den Zugang zu diesen Diensten zu ermöglichen, beispielsweise indem Opfern verständliche Informationen zur Verfügung gestellt werden, indem wirksam sichergestellt wird, dass Opfer auf diese Informationen hingewiesen werden – insbesondere bestimmte Gruppen von Opfern, die möglicherweise besondere Schutzbedürfnisse haben –, und indem Polizeibeamte und Angehörige der Rechtsberufe darin geschult werden, wie sie das Vertrauen der Opfer gewinnen und diese während des Verfahrens unterstützen können. Die Mitgliedstaaten sollten auch ihre Bemühungen verstärken, regelmäßig Daten darüber zu erheben, wie Opfer von Straftaten von ihren Rechten Gebrauch machen, einschließlich einer Verbesserung der Datensammlung und der Gewährleistung, dass diese Daten effizient genutzt werden und in einschlägige politische Maßnahmen einfließen, mit denen Straftaten bekämpft, Opfer unterstützt und in die Lage versetzt werden, ihre Rechte wahrzunehmen.

- Die in der FRA-Erhebung gesammelten Belege zur Gewalt gegen Frauen zeigen in allen 28 EU-Mitgliedstaaten alarmierend hohe Fallzahlen von körperlicher und sexueller Gewalt – neben psychologischem Missbrauch, Belästigung und Stalking. Darüber hinaus zeigt die Erhebung, dass eine signifikante Zahl von Frauen in ihrer Kindheit Missbrauch durch einen Erwachsenen erlebt hat.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Rechtsvorschriften überprüfen, um zu gewährleisten, dass sie in Einklang mit dem Übereinkommen von Istanbul des Europarates und der EU-Richtlinie zum Opferschutz stehen, die beide neue Standards für den Umgang mit Opfern von geschlechtsspezifischer Gewalt gesetzt haben. In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass sämtliche EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen von Istanbul schnellstmöglich ratifizieren sollten. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmenpläne entwickeln und umsetzen, um Gewalt gegen Frauen auf der Grundlage der Erkenntnisse der FRA sowie anderer, unmittelbar auf den Gewalterfahrungen von Frauen basierender Daten zu bekämpfen.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Seitenzahl
AT	162, 166, 172, 173
BE	164, 171, 172
BG	170
CY	165
CZ	173
DE	164, 166, 168, 170, 173, 174
DK	162, 165, 166, 171, 172
EE	165, 171, 173
EL	160, 166, 168
ES	160, 165, 166, 168, 170, 172, 173
FI	160, 164, 165, 169, 171, 172, 173
FR	165, 166, 169, 170, 171, 172, 174
HR	171, 174
HU	160, 165, 173
IE	162, 166, 169, 170
IT	163, 164, 165, 168, 170
LT	165, 167, 168, 171
LU	165, 166
LV	166, 168, 170, 173, 174
MT	165, 166, 169, 172, 173
NL	160, 165, 166, 168, 171, 172
PL	160, 165, 166, 170, 171
PT	169, 171, 172, 173
RO	167
SE	163, 165, 171, 172
SI	165
SK	160, 166, 169
UK	162, 171, 173

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Europäische Kommission (2014), *Die EU-Justizagenda für 2020: Stärkung von Vertrauen, Mobilität und Wachstum in der Union*, COM(2014) 144 final, Brüssel, 11. März 2014.

2 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

3 Europäischer Rat (2014), *Strategische Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, EUCO 79/14, Brüssel, 27. Juni 2014.

4 Europäische Kommission (2014), *Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips*, COM(2014) 158 final/2, Brüssel, 19. März 2014.

5 Alle Rechtsinstrumente und die Rechtsprechung der EU sind im Internet abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu.

6 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2014), „Broadening the rule of law debate: towards a fundamental rights strategy", Rede des Direktors der FRA auf dem Seminar „The future of the European area of justice, rule of law and fundamental rights", Helsinki, 28. April 2014; vgl. auch FRA (2014), „Fokus – Ein EU-interner strategischer Rahmen für Grundrechte: gemeinsam bessere Ergebnisse erzielen", in: *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – FRA Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).

7 FRA (2014), „Rule of law conference under Austrian presidency of the Committee of Ministers of the Council of Europe", 7. April 2014.

8 Europäische Kommission (2014), *Das EU-Justizbarometer 2014*, COM(2014) 155 final, Brüssel, 17. März 2014.

9 FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 8.

10 Europarat, CEPEJ (2014), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States: facts and figures from the CEPEJ 2012–2014 evaluation exercise*, 11. März 2014.

11 Europäische Kommission (2014), „Das EU-Justizbarometer 2014: Auf dem Weg zu einer leistungsfähigeren Justiz", Pressemitteilung, 17. März 2014.

12 FRA (2011), *FRA opinion on the draft directive regarding the European Investigation Order (EIO)* (EIO), FRA-Gutachten, Wien, FRA.

13 FRA (2012), *FRA opinion on the confiscation of proceeds of crime*, FRA-Gutachten 03/2012, Wien, FRA.

14 Rat der Europäischen Union (2014), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft: Orientierungsaussprache*, 28. November 2014; Rat der Europäischen Union (2014), „Hauptergebnisse des Rates", Pressemitteilung, 4./5. Dezember 2014.

15 FRA (2014), *FRA Opinion on a proposal to establish a European Public Prosecutor's Office*, FRA-Gutachten 1/2014, Wien, FRA.

16 EGMR, Rechtssache *Baytar gegen Türkei*, Nr. 45440/04, 14. Oktober 2014.

17 EGMR, Rechtssache *Grande Stevens und andere gegen Italien*, Nr. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 und 18698/10, 4. März 2014.

18 EGMR, Rechtssache *Lucky Dev gegen Schweden*, Nr. 7356/10, 27. November 2014.

19 EGMR, Rechtssachen *Glantz gegen Finnland*, Nr. 37394/11, 20. Mai 2014; *Häkkä gegen Finnland*, Nr. 758/11, 20. Mai 2014; *Nykänen gegen Finnland*, Nr. 11828/11, 20. Mai 2014 und *Pirttimäki gegen Finnland*, Nr. 35232/11, 20. Mai 2014.

20 EuGH, C129/14 PPU, Strafverfahren gegen Zoran Spasic, 27. Mai 2014.

21 EuGH, C398/12, Strafverfahren gegen M, 5. Juni 2014.

22 Rat der Europäischen Union (2014), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft: Orientierungsaussprache*, 28. November 2014.

23 Im Dezember 2014 sagte die dänische Regierung zu, vor dem Sommer 2016 ein Referendum zu ihrer Beteiligung abzuhalten; Dänemark, Büro des Premierministers (2014), „Aftale om Danmark i Europol", 10. Dezember 2014.

24 Estland, Änderung der Strafprozessordnung und zugehöriger Gesetze (*Kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus*), RT I, 21.6.2014, 11–12. Juni 2014.

25 Finnland, Regierungsvorlage für die Umsetzung der Richtlinie 2010/64/EU zur Änderung des Gesetzes über die Strafprozessordnung und anderer Gesetze (*Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta*), HE 63/2013, 6. Juni 2013.

26 Frankreich, Gesetz Nr. 2014-535 zur Umsetzung der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (*Loi n° 2014-535 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*), 27. Mai 2014; Frankreich, Rundschreiben über die Bestimmungen für Strafverfahren des am 2. Juni 2014 in Kraft tretenden Gesetzes Nr. 2014-535 zur Umsetzung der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 (*Circulaire de présentation des dispositions de procédure pénale applicables le 2 juin 2014 de la loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*), 23. Mai 2014; Frankreich, Zeitplan für die Durchsetzung des Gesetzes (*Echéancier de mise en application de la loi*), 6. Oktober 2014.

27 Italien, Gesetzesdekret Nr. 101 vom 1. Juli 2014, Umsetzung der Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (*Decreto legislativo 1 luglio 2014, n. 101, Attuazione della direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*).

28 Luxemburg, Abgeordnetenkammer (*Chambre des députés*), Gesetz Nr. 6758 zur Stärkung der Garantien bei Strafverfahren (*Projet de loi enforçant les garanties procédurales en matière pénale*), 23. Dezember 2014.

29 Malta (2014), Gesetz IV des Jahres 2014, Gesetz zur Änderung verschiedener Gesetze (Strafsachen), 18. März 2014.

30 Niederlande, Ministerium für Sicherheit und Justiz (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*) (2014), *Implementatie van richtlijn nr. 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L 142)*.

31 Schweden (2014), *Regeringens proposition 2013/14:157, Misstänktas rätt till insyn vid frihetsberövanden*, 6. März 2014.

32 Slowenien, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Strafprozessordnung-M (*Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o kazenskem postopku*, ZKP-M), 1. Dezember 2014.

33 Spanien, Gesetzesentwurf zur Änderung der Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes 6/1985 vom 1. Juli zur

Umsetzung der Richtlinie 2010/64/EU vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren und der Richtlinie 2012/13/EU vom 11. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (*Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para transponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales*), 5. September 2014.

34 Tschechische Republik, Änderung des Gesetzes Nr. 141/161, Strafprozessordnung, geänderte Fassung, des Gesetzes Nr. 40/2009, Strafgesetzbuch, geänderte Fassung, des Gesetzes Nr. 418/2011 über die Schuldfähigkeit juristischer Personen und gegen sie eingeleitete Verfahren, geändert durch das Gesetz Nr. 105/2013 (*Zákon č. 141/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009, trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění zákona č. 105/2013 Sb.*), 19. Juni 2014.

35 Ungarn, Gesetz CCXL aus dem Jahr 2013 über Strafen, Maßnahmen, verschiedene Zwangsmaßnahmen und die Umsetzung von Freiheitsstrafen bei Vergehen sowie dessen Änderung: LXXII aus dem Jahr 2014 zur Änderung der zugehörigen Gesetze (*A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXII. Törvény*).

36 Zypern, Das Strafverfahren (Änderung) (Nr. 3) (Νόμος που τροποποιεί τον περί Ποινικής Δικονομίας Νόμο, Ποινικής Δικονομίας (Τροποποιητικός) (Αρ. 3)), Nr. 186(I)/2014; Zypern, Gesetz aus dem Jahr 2005 zur Änderung der Rechte aufgegriffener und festgenommener Personen (Νόμος που τροποποιεί τον περί των Δικαιωμάτων Προσώπων που Συλλαμβάνονται και Τελούν υπό Κράτηση του 2005), Nr. 185(I)/2014; Zypern, Gesetz zur Änderung der Gesetze über den Europäischen Haftbefehl und die Verfahren für die Auslieferung gesuchter Personen zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Νόμος που τροποποιεί τους περί ευρωπαικού εντάλματος σύλληψης και τις διαδικασίες Παράδοσης Εκζητουμένων μεταξύ των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τροποποιητικός) (Αρ. 2) Νόμος του 2014), Nr. 183(I)/2014.

37 Litauen (2014), Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 22 der Strafprozessordnung und zur Ergänzung ihres Anhangs (*Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 21, 22 straipsnių pakeitimo ir kodekso priedo papildymo įstatymas*), Register der Rechtsakte, 2014, Nr. 2014-05570.

38 Litauen (2014), Anordnung des Generalstaatsanwalts vom 24. Juli 2014, Nr. I-153 (*Dėl Rekomendacijų dėl pranešimo apie įtarimą parengimo ir nusikalstamų veikų perkvalifikavimo ikiteisminio tyrimo metu patvirtinimo*), Register der Rechtsakte, 2014, Nr. 2014-10494; Litauen (2014), Anordnung des Generalstaatsanwalts vom 9. Juni 2014, Nr. I-120 (*Generalinio prokuroro įsakymas dėl baudžiamojo proceso dokumentų formų patvirtinimo*), Register der Rechtsakte, 2014, Nr. 2014-07297.

39 Polen, Anordnung des Justizministers über die Informationsvorlage zu den Rechten festgenommener Personen in Strafverfahren (*Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach zatrzymanego w postępowaniu karnym*), 27. Mai 2014; Polen, Anordnung des Justizministers über die Informationsvorlage zu den Rechten von Untersuchungshäftlingen in Strafverfahren (*Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach tymczasowo aresztowanego w postępowaniu karnym*), 27. Mai 2014; Polen, Anordnung des Justizministers über die Informationsvorlage zu den Rechten von Personen, die auf Grundlage des Europäischen Haftbefehls verhaftet wurden (*Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach zatrzymanego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania*), 27. Mai 2014.

40 Im Dezember 2014 sagte die dänische Regierung zu, vor dem Sommer 2016 ein Referendum zu ihrer Beteiligung abzuhalten; Dänemark, Büro des Premierministers (2014), „Aftale om Danmark i Europol", 10. Dezember 2014.

41 Finnland, Ministerium für Bildung und Kultur, Arbeitsgruppe zur Einrichtung eines Registers für Gerichtsdolmetscher 2014, *Oikeustulkkien rekisterin perustamista selvittävän työryhmän muistio – Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:22*.

42 Deutschland, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), „Belehrungsformulare für festgehaltene Personen".

43 Vgl. den Informationsbericht über die Neuzuweisung von Finanzmitteln für die neuen politischen Initiativen des Ministeriums der Justiz und für weitere Maßnahmen: Lettland, Latvijas Republikas Ministru kabineta sēdes protokollēmums (2014), *Informatīvais ziņojums: par Tieslietu ministrijai jaunajām politikas iniciatīvām paredzētā finansējuma pārdali un turpmāko rīcību*, 27. Oktober 2014.

44 Europäische Kommission (2014), „Vertragsverletzungsverfahren im Juli: wichtigste Beschlüsse", Pressemitteilung, 10. Juli 2014; Rat der Europäischen Union (2014), *Bericht der Kommission: 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts*, 29. Oktober 2014.

45 EGMR, Rechtssache *Kamasinski gegen Österreich*, Nr. 9783/82, 19. Dezember 1989.

46 Slowakei, Ústavného súdu Slovenskej republiky (2014), *Uznesenie* IV. ÚS 337/2014-12, 19. Juni 2014.

47 Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie. Im Dezember 2014 sagte die dänische Regierung zu, vor dem Sommer 2016 ein Referendum zu ihrer Beteiligung abhalten zu wollen; Dänemark, Büro des Premierministers (2014), „Aftale om Danmark i Europol", 10. Dezember 2014.

48 Frankreich, Gesetz Nr. 2014-535 zur Umsetzung der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (*Loi n° 2014-535 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*), 27. Mai 2014; Frankreich, Rundschreiben über die ab 1. Januar 2015 geltenden Bestimmungen des Gesetzes Nr. 2014-535 zur Umsetzung der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (*Circulaire de présentation des dispositions applicables à compter du 1er janvier 2015 de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*), 19. Dezember 2014.

49 Griechenland, Ministerium für Justiz, Transparenz und Menschenrechte (Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), Beschluss, Nr. 187/28.1.2014 (OG B' 265/7.2.2014), „Einrichtung und Mitglieder eines speziellen Redaktionsausschusses zur Umsetzung der Richtlinie 2013/48/EU über das Recht auf Zugang zu einem Anwalt in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug

und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs" (*Σύσταση και συγκρότηση ειδικής νομοπαρασκευαστικής επιτροπής με αντικείμενο την ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2013/48/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013, σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας και διαδικασίας εκτέλεσης του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, καθώς και σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης τρίτου προσώπου σε περίπτωση στέρησης της ελευθερίας του και με το δικαίωμα επικοινωνίας με τρίτα πρόσωπα και με προξενικές αρχές κατά τη διάρκεια της στέρησης της ελευθερίας, τη σύνταξη της σχετικής αιτιολογικής έκθεσης, της έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και του πίνακα αντιστοίχισης των προτεινόμενων με το σχέδιο νόμου διατάξεων με τις διατάξεις της Οδηγίας*), 7. Februar 2014.

50 Luxemburg, Abgeordnetenkammer (*Chambre des députés*), Gesetz Nr. 6758 zur Stärkung der Garantien bei Strafverfahren (*Projet de loi renforçant les garanties procédurales en matière pénale, Nr. 6758*), 23. Dezember 2014.

51 Vgl. auch die Feststellung des Haushaltsplans 2015 des Ministeriums für Sicherheit und Justiz: Niederlande, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015, Memorie van toelichting, 8. Wetgevingsprogramma*.

52 Polen, Ministerium der Justiz (*Ministerstwo Sprawiedliwości*), Gesetzesentwurf für kostenlose Prozesskostenhilfe und Rechtsbehelfsbelehrung (*Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej*), 12. Dezember 2014.

53 Spanien, Gesetzesentwurf zu unentgeltlichem Rechtsbeistand (*Proyecto de ley de asistencia jurídica gratuita*), 7. März 2014.

54 Einige der Informationen in diesem Kapitel stammen aus der Forschungsarbeit für den *Jahresbericht* 2014 der FRA und dem Projekt der FRA zu Opferunterstützungsdiensten in der EU, in dessen Rahmen Feldforschung und Sekundärforschung betrieben wurden.

55 Irland, Supreme Court, *People (DPP) gegen Gormley & White*, IESC 17, 6. März 2014.

56 FRA (2014), *FRA Annual Work Programme 2015*, Wien, FRA, S. 46.

57 Vgl. http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services.

58 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

59 *Ebenda*.

60 Litauen, Gesetz zur Änderung der Artikel 9, 185, 186, 275, 276, 283 und des Anhangs zur Strafprozessordnung, (*Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 9, 185, 186, 275, 276, 283 straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas*), Nr. 2014-10422; Litauen, Gesetz zur Änderung der Artikel 9, 154, 186, 280, 283 und des Anhangs zur Strafprozessordnung (*Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 9, 154, 186, 280, 283 straipsnių ir priedo pakeitimo*), Nr. 2014-03403.

61 Rumänien, Gesetz Nr. 135/2010 über die Strafprozessordnung (*Legea nr. 135/2010 privind Noul Cod de Procedură Penală*), 15. Juli 2010.

62 Vgl. Sīle, S. (2014), „Cietušo tiesību divas ēras", Providus Center for Public Policy, 24. Juli 2014.

63 Spanien, Gesetzesentwurf 121/000115 über die Stellung des Opfers in Strafverfahren (*Proyecto de ley 121/000115 del Estatuto de la víctima del delito*), 5. September 2014; Spanien, Gesetzesentwurf 121/000084 zu Prozesskostenhilfe in Strafverfahren (*Proyecto de ley 121/000084 de asistencia jurídica gratuita*), 7. März 2014; vgl. auch Spanien, Ministerio de Justicia, Secretaría General de la Administración de Justicia (2014), *Plan de Acción 2012-2015*, und Gesetzesentwurf 121/000065 zur Änderung des Organgesetzes 10/1995 über das Strafgesetzbuch (*Proyecto de Ley Orgánica 121/000065 por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*), 4. Oktober 2013.

64 Niederlande, Staatssekretär für Sicherheit und Justiz (*Staatssecretaris van veiligheid en Justitie*) (2014), *Implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 14. November 2012, L 315)*.

65 Für weitere Informationen vgl. die Tabelle „Authorities' obligation to provide information to crime victims".

66 Für aktualisierte Informationen und nähere Ausführungen vgl. ebenda und *FRA (2014), Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

67 Deutschland, *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz,* BMJV) (2014), *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren*, 11. September 2014, S. 12.

68 *Ebenda*, S. 9–17.

69 Frankreich, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der französischen Strafverfahren an das Recht der Europäischen Union im vom Senat verabschiedeten Wortlaut (*Projet de loi portant adaptation de la procedure pénale au droit de l'Union européenne adopté par le Sénat*), 5. November 2014.

70 Frankreich, Justizministerium (*Ministère de la justice*) (2014), „Lettre aux magistrats et aux fonctionnaires de justice", Nr. 11, März 2014.

71 Frankreich, Ministère de la justice (2014), „Améliorer l'accompagnement et l'indemnisation des victimes", 10. April 2014; Frankreich, Ministère de la justice (2014), „L'aide aux victimes: une politique prioritaire du ministère de la Justice"; Frankreich, Sénat (2014), „Compte rendu de la séance du 5 novembre 2014".

72 Für Einzelheiten vgl. FRA (2014), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013 – Jahresbericht 2013*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Abschnitt 9.1.1.

73 Victims Rights Alliance (2014), *The implementation and enforcement of the Victims' Rights Directive in Ireland: ensuring the consistency of victims' rights for all victims of crime (Die Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie zum Opferschutz in Irland: Sicherstellung der Konsistenz der Rechte von Opfern für alle Opfer von Straftaten),* November, S. 10.

74 Victim Support Malta (2014), „Position paper on Bill No. 66: Victims of Crime Bill", Pressemitteilung, 11. November 2014.

75 Vgl. die Tabelle „Victims' rights at trial".

76 Vgl. auch die Schlussfolgerungen zu dem Seminar über Opfer von Straftaten und deren Rechte (*Obete kriminality a ich práva*), das am 6. November 2014 von der Gesellschaft für Strafrecht und Kriminologie und vom Justizministerium der Slowakischen Republik an der Paneuropäischen Universität Bratislava in der Slowakei abgehalten wurde.

77 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

78 FRA (2009), *EU-MIDIS – Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung – Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2013), *LGBT-Erhebung in der EU – Erhebung unter Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen in der Europäischen Union – Ergebnisse auf einen Blick*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen;

FRA (2013), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2014), *Violence against women: an EUwide survey – Main results report*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

79 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

80 *Irish Times* (2014), „Garda reach out to crime victims with new support centres", 25. November 2014.

81 Deutschland, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2014), Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren und zur Einführung einer psychosozialen Prozessbegleitung, 11. September. Die Straftaten werden in Paragraph 397a der deutschen Strafprozessordnung aufgeführt.

82 FRA (2014), basiert auf Forschungsergebnissen bzgl. des FRA-Jahresberichts 2014.

83 Frankreich, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der französischen Strafverfahren an das Recht der Europäischen Union im vom Senat verabschiedeten Wortlaut (*Projet de loi portant adaptation de la procedure pénale au droit de l'Union européenne adopté par le Sénat*), 5. November 2014.

84 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 91. Für vergleichende Daten siehe die Tabelle „Quality standards".

85 Frankreich, Ministerium für Finanzen und öffentliche Finanzen (*Ministère des Finances et des Comptes Publics*) (2014), *Missions, programmes, objectifs, indicateurs: PLF 2014*, S. 57.

86 Victim Support England and Wales (2012), *Trustees' annual report 2011–2012*.

87 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

88 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

89 Finnland, Außenministerium (*Ulkoasiainministeriö*) (2014), *Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014*. Der Menschenrechtsbericht der Regierung 2014 verweist auf S. 27 auf die Erhebung der FRA zu Gewalt gegen Frauen und insbesondere auf die Finnland betreffenden Ergebnisse dieser Erhebung.

90 Römkens, R., de Jong, T. und Harthoorn, H. (2014), *Violence against women: European Union survey results in the Dutch context*, Amsterdam, Atria Institute on Gender Equality and Women's History.

91 Österreich, Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF) (2014), *Nationaler Aktionsplan zum Schutz von Frauen vor Gewalt – Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung 2014 bis 2016*, Wien, BMBF.

92 Portugal, Eröffnungserklärung, *Allgemeine periodische Überprüfung (UPR), zweiter Zyklus – Portugal, 19. Sitzung*, 30. April 2014.

93 Europäische Kommission (2015), *Besserer Schutz für Gewaltopfer in der gesamten EU*, Pressemitteilung, IP/15/3045, 9. Januar 2015.

94 Vgl. www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=GER&CM=&NT=210&DF=&VL=.

95 Europarat, Ausschuss für die Gleichstellung der Geschlechter (2014), *Bericht zur Untersuchung der Ergebnisse der vierten Überwachungsrunde bezüglich der Umsetzung der Empfehlung Rec(2002)5 über den Schutz von Frauen vor Gewalt in den Mitgliedstaaten des Europarates*, Straßburg, Europarat.

96 Bulgarien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich (Schottland).

97 Tschechische Republik, Gesetz über spezielle Gerichtsverfahren (*Zákon o zvláštních řízeních soudních*), 12. September 2012.

98 Lettland, Änderungen des Gesetzes über die Polizei (*Grozījumi likumā 'Par policiju'*), 6. März 2014, geänderter Abschnitt 10, Absatz 1, Klausel 21.

99 *Ebenda*, Klausel 22.

100 Vereinigtes Königreich (Schottland), Victims and Witnesses (Scotland) Act 2014, 17. Januar 2014.

101 FRA (2014), *Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Abschnitt 2.4.

102 Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Schweden, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

103 Malta, Gesetz Nr. XXIV aus dem Jahr 2014, 1. August 2014, S. 10–12, Artikel 215AA (Stalking) und Artikel 215BA (schweres Stalking).

104 Finnland, Finnisches Strafgesetzbuch (2014), Abschnitt 25 7 (a).

105 Portugal, Gesetzesentwurf 663/XII/4. der Linksblock-Fraktion (*Projeto de Lei nº 663/XII/4ª do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda*).

106 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

107 Deutschland, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2014), *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht*; Deutschland, Bundestag, Plenarprotokoll 18/67, 14. November 2014, 6351D; Deutschland, Bundestag, BT-Drs. 18/3202, 12. November 2014.

108 Rabe, H. und Normann, J. (2014), *Schutzlücken bei der Strafverfolgung von Vergewaltigungen*, Berlin, Deutsches Institut für Menschenrechte; Deutscher Juristinnenbund (DJB) (2014), *Stellungnahme vom 25.7.2014*.

109 Deutschland, 24. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und minister, senatorinnen und senatoren der Länder, GFMK, „Umlaufbeschluss 3/2014", 27. August 2014.

110 Deutschland, 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2014), *Beschluss TOP II.1 – Reform des § 177 StGB*, Berlin, 6. November 2014.

111 *Frankfurter Rundschau* (2014), „Maas will Vergewaltigungsparagrafen verschärfen", 6. November 2014.

112 Lettland, Änderungen des Strafrechts (*Kriminällikums*), 14. Juni 2014.

113 Kroatien, *Prijedlog zakona o izmjenama I dopunama Kaznenog zakona, s Konačnim prijedlogom zakona*.

114 Frankreich, Rundschreiben Nr. SE1-2014-1 zur Bekämpfung von Belästigung im öffentlichen Dienst (*Circulaire nº SE1-2014-1 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique*), 4. März 2014; Frankreich, Ministère de la Défense (2014), *Lutte contre le harcèlement dans les armées: le rapport d'enquête*, 16. April 2014.

115 Frankreich, *Loi nº 2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.* Étude d'impact, 1. Juli 2013.

8 Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten 183

8.1 Leitlinien des Gerichtshofs der Europäischen Union ... 184

8.1.1 Anwendungsbereich der Bestimmungen der Charta 184

8.1.2 Die Charta und die Auslegung von EU-Sekundärrecht 185

8.1.3 Auslegung von Rechten der Charta 185

8.1.4 Zusammenarbeit zwischen den Gerichten 186

8.2 Die Charta im Rahmen nationaler Rechtsvorschriften und politischer Strategien 187

8.2.1 Bewertung der Achtung der Grundrechte in Gesetzesentwürfen 188

8.2.2 Bewertung der Auswirkungen auf die Grundrechte 189

8.2.3 Parlamentsdebatten 190

8.2.4 Nationale Rechtsvorschriften 191

8.2.5 Nationale politische Maßnahmen 192

8.3 Die Charta vor den nationalen Obersten Gerichtshöfen 193

8.3.1 Die wichtigsten Politikbereiche und Rechte der Charta 193

8.3.2 Anwendungsbereich der Charta 195

8.3.3 Die Charta und sonstige internationale Rechtsinstrumente in nationalen Entscheidungen 196

8.3.4 Die Rolle der Charta in den nationalen Rechtssystemen 197

Schlussfolgerungen der FRA 199

8

Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten

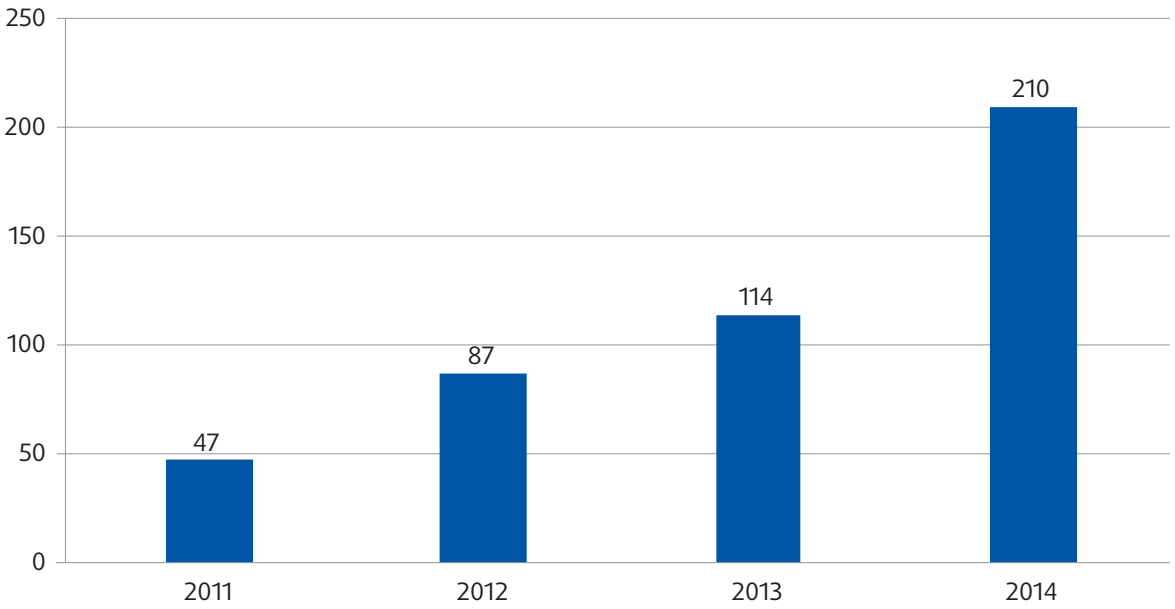
Ende 2014 wurde der fünfte Jahrestag der Charta der Grundrechte der Europäischen Union begangen, die im Dezember 2009 Rechtsverbindlichkeit erlangt hat. Sie gilt für die Europäische Union (EU) als Ganzes sowie für die einzelnen Mitgliedstaaten, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln. Seither ist die Charta zu einem allgemein anerkannten Katalog von Rechten geworden, auf den sich die EU-Institutionen in breitem Umfang stützen. Im nationalen Kontext ist der Geltungsbereich der Charta jedoch begrenzt, sodass sie dort seltener zur Anwendung gelangt. Dennoch nehmen die Mitgliedstaaten zuweilen in Gesetzgebungsverfahren sowie in Parlamentsdebatten auf die Charta Bezug. Besonders häufig findet die Charta am Gerichtshof der Europäischen Union Anwendung: Immer mehr Gerichtsentscheidungen berufen sich auf die Charta. Auch die nationalen Gerichte beziehen sich auf die Charta, jedoch hat sie eher selten nennenswerten Einfluss auf die Urteile. Der Bekanntheitsgrad der Charta ist nach wie vor begrenzt, und nur wenige Mitgliedstaaten versuchen, Fachleute aus der Praxis oder die Allgemeinbevölkerung diesbezüglich zu sensibilisieren.

Im Jahr 2014 verlieh die Europäische Union ihrer Charta der Grundrechte (im Folgenden „Charta") eine noch höhere Priorität. Ein Beispiel hierfür ist das Amt des Ersten Vizepräsidenten[1] der Europäischen Kommission, der sicherstellen soll, dass jeder Vorschlag und jede Initiative der Kommission die Bestimmungen der Charta einhält.[2]

Sowohl unter Fachleuten als auch unter Politikern stieg 2014 das Interesse an der Charta. So wurde beispielsweise ein Kommentar veröffentlicht, der sich auf über 2000 Seiten mit den einzelnen Artikeln auseinandersetzt (in englischer Sprache), und es erschien eine neue Ausgabe eines Standardkommentars in deutscher Sprache.[3] Neben solchen detaillierten Analysen richteten die Experten ihre Aufmerksamkeit[4] weiterhin auf die Anwendungsbereiche der Charta,[5] wobei das Hauptaugenmerk aufgrund des länderspezifischen Protokolls über die Anwendung der Charta für das Vereinigte Königreich und Polen auf diesen beiden Ländern lag.[6] Die horizontale Anwendung der Charta (zwischen Einzelpersonen statt zwischen einer Einzelperson und einer öffentlichen Stelle)[7] stand weiterhin ganz oben auf der Agenda. Der fünfte Jahrestag der Charta im Jahr 2014 gab auch Anlass zu einigen allgemeineren Bewertungen der Charta[8] und ihres Einflusses im nationalen Kontext.[9]

Die Charta stieß jedoch nicht nur auf dem politischen Parkett und in Expertenkreisen auf Interesse. Auch Fachleute aus der Praxis richteten ihren Blick auf die Charta. So fand Ende 2014 eine hochrangige Konferenz über den Schulungsbedarf von Juristen und Beamten in Bezug auf die Charta statt. Ziel dieser von der Europäischen Kommission veranstalteten Konferenz war es, den Schulungsbedarf festzustellen, bestehende bewährte Verfahren zu ermitteln und auszutauschen sowie die verbleibenden Herausforderungen zu identifizieren.[10] Die Bedeutung der Charta in der Praxis spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) wider, da sich der EuGH im operativen Teil seiner Entscheidungen zunehmend auf die Charta der Grundrechte beruft (siehe Abbildung 8.1).

Abbildung 8.1: Zahl der Entscheidungen, bei deren Begründung der EuGH auf die Charta Bezug nahm, 2011–2014



Anmerkung: *Als „Entscheidungen" des EuGH gelten (hier und im weiteren Text) Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse, die durch alle Spruchkörper des Gerichtshofs in Luxemburg erlassen werden.*

Quelle: *FRA, 2015, gestützt auf Angaben des EuGH*

8.1 Leitlinien des Gerichtshofs der Europäischen Union

Der Anstieg im Jahr 2014 ist umso bemerkenswerter, als die Gesamtzahl der vom EuGH gefällten Entscheidungen im Verlauf des Jahres 2014 verglichen mit 2013 nur unwesentlich gestiegen ist. Die Gesamtzahl der Entscheidungen jedoch, die auf die Charta Bezug nahmen, hat sich von 114 Entscheidungen im Jahr 2013 auf 210 Entscheidungen im Jahr 2014 erhöht (das entspricht einer Zunahme um 84 %).

Die Entscheidungen des EuGH im Jahr 2014 dienten den Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen als Leitlinien, z. B. in Bezug auf die Klärung des sachlichen und zeitlichen Anwendungsbereichs der Charta, ihr Verhältnis zum sekundären Unionsrecht und die weitere Klärung einer Reihe spezifischer Rechte der Charta.[11]

8.1.1 Anwendungsbereich der Bestimmungen der Charta

Der Gerichtshof arbeitete weiter daran, den Geltungsbereich der Charta genau zu bestimmen. So widmete er sich beispielsweise der Frage, wann von einer „Durchführung des Unionsrechts" im Sinne von Artikel 51 der Charta ausgegangen wird. Gemäß dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Siragusa gegen Regione Sicilia* (C-206/13) lässt sich diese Frage mithilfe der Feststellung beantworten, „ob mit [einer nationalen Regelung] eine Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie ferner, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann".[12] In der Rechtssache *Hernández gegen Reino de España* (C-198/13) führte der Gerichtshof diese Auslegung weiter fort.[13] In der Rechtssache *Robert Pfleger* (C-390/12) ergänzte der Gerichtshof, dass die Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Artikel 51 Absatz 1 der Charta auch die Situationen umfasst, in denen „ein Mitgliedstaat im Unionsrecht vorgesehene Ausnahmen in Anspruch [nimmt], um eine Beschränkung einer durch den Vertrag garantierten Grundfreiheit zu rechtfertigen".[14]

In einigen Rechtssachen erachtete der Gerichtshof die Charta zudem als nicht anwendbar, z. B. In der Rechtssache *Dano* (C-333/13), in der der Gerichtshof betonte, dass die „Mitgliedstaaten [...] nicht das Recht der Union [durchführen], wenn sie die Voraussetzungen und den Umfang der Gewährung besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen festlegen" (nähere Informationen siehe Kapitel 3 zur Integration der Roma).[15] In der Rechtssache *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12) definierte der Gerichtshof die Anwendung der Charta im Zusammenhang mit der Auszahlung von EU-Mitteln. Die Tatsache, dass eine nationale Einrichtung die Auszahlung

solcher Mittel verwaltet, „schließt die Anwendung von Art. 47 [Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht] der Charta nicht aus". Da der entsprechende Rechtsakt der Einrichtung, nämlich der Erlass des Programmleitfadens und die Ablehnung eines Beihilfeantrags, in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fiel, „beraubt das Fehlen eines Rechtsbehelfs gegen eine solche Ablehnungsentscheidung den Antragsteller seines Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und verstößt gegen Art. 47 der Charta".[16]

In der Rechtssache *Kamino International Logistics BV* betonte der Gerichtshof, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union erst am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist und deshalb nicht auf Verfahren und Forderungen anwendbar ist, die vor diesem Datum stattgefunden haben.[17]

8.1.2 Die Charta und die Auslegung von EU-Sekundärrecht

Der EuGH gab auch Leitlinien dazu vor, wie nationale Gerichte EU-Sekundärrecht in Verbindung mit der Charta anwenden sollen. So betonte der Gerichtshof z. B. in der Rechtssache *Juan Carlos Sánchez Morcillo und María del Carmen Abril García* (C-169/14) in Bezug auf den Verbraucherschutz, dass Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen in Verbindung mit dem Charta-Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) zu lesen sei. Bei dieser Lesart ist ein Zwangsvollstreckungsverfahren ausgeschlossen, das vorsieht, dass das Erkenntnisgericht ein Hypothekenvollstreckungsverfahren nicht auszusetzen vermag, wohingegen der Vollstreckungsgläubiger ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung einlegen kann, mit der die Einstellung des Verfahrens angeordnet oder eine missbräuchliche Klausel für nicht anwendbar erklärt wird.[18] In der Rechtssache *Bashir Mohamed Ali Mahdi* (C-146/14 PPU) befand der Gerichtshof, dass die Auslegung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) in Verbindung mit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6) sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) der Charta nahelegt, „dass jede Entscheidung, die eine zuständige Behörde bei Ablauf der Höchstdauer der erstmaligen Haft eines Drittstaatsangehörigen über die Fortdauer der Haft erlässt, in Form einer schriftlichen Maßnahme ergehen muss, in der die tatsächlichen und rechtlichen Gründe für diese Entscheidung angegeben sind".[19]

In einer Reihe von Rechtssachen (C-416/13, C-543/12, C-530/13) stellte der Gerichtshof für die nationalen Gerichte klar, dass in einem Fall, in dem sowohl eine Bestimmung der Charta als auch eine Bestimmung des Sekundärrechts, die die Bestimmung der Charta näher ausführt, gilt, die Rechtssache ausschließlich vor dem Hintergrund der einschlägigen Vorschriften des EU-Sekundärrechts zu klären ist.[20] Diese Klarstellung entbindet die Gerichte jedoch nicht von der Verpflichtung, Sekundärrecht in Verbindung mit der Charta auszulegen.

8.1.3 Auslegung von Rechten der Charta

Der EuGH gab Leitlinien vor, indem er den Geltungsbereich bestimmter Rechte der Charta auslegte. Von besonderem Interesse ist das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41), das dem Wortlaut nach ausschließlich auf die „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union" anwendbar ist. In einer Reihe von Urteilen bestätigte der Gerichtshof, dass es sich „aus dem Wortlaut von Art. 41 der Charta eindeutig [ergibt], dass sich dieser nicht an die Mitgliedstaaten, sondern ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union richtet" (C-166/13).[21] In der Rechtssache *H. N. gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-604/12) betonte der Gerichtshof jedoch, dass Artikel 41 der Charta auch einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts widerspiegelt.

> *„Da [...] ein Mitgliedstaat Unionsrecht ausführt, sind die aus dem Recht auf eine gute Verwaltung folgenden Anforderungen, insbesondere das Recht jeder Person, dass ihre Angelegenheiten unparteiisch und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden, im Rahmen des von der zuständigen nationalen Behörde durchgeführten Verfahrens auf Zuerkennung des subsidiären Schutzes, wie es im Ausgangsverfahren in Rede steht, anzuwenden."*
>
> *EuGH, C-604/12,* H. N. gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform und andere*, 8. Mai 2014*

Auch die nationalen Gerichte widmeten sich diesen beiden Aspekten: Artikel 41 zum einen als Recht der Charta, das sich ausschließlich an die EU richtet, und zum anderen als Recht, das einen allgemeinen Rechtsgrundsatz ausdrückt, der auch für die Mitgliedstaaten gilt.

Weitere Rechte, für deren Auslegung der Gerichtshof wichtige Leitlinien lieferte, umfassen die Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte (Artikel 48) (C-220/13P),[22] das Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden (Artikel 50, siehe Kapitel 7 über den Zugang zur Justiz), die Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7) sowie die Würde des Menschen (Artikel 1) (verbundene Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13).[23] Die Rechtssache in Hinblick auf die beiden letztgenannten Rechte betrifft Praktiken, die die FRA bereits als mit der Charta unvereinbar kritisiert hat.[24] Im Jahr 2014 wies der Gerichtshof in der Rechtssache *A, B, C gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* darauf hin, dass es keine Beweiskraft besitzt und naturgemäß die Würde des Menschen verletzt, wenn Antragsteller „sich etwaigen‚Tests' zum Nachweis

ihrer Homosexualität unterziehen oder auch Beweise wie Videoaufnahmen intimer Handlungen vorlegen" (verbundene Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13). Außerdem verstoßen Befragungen, „anhand derer die Ereignisse und Umstände, die die behauptete sexuelle Ausrichtung eines Asylbewerbers betreffen, geprüft werden sollen", und „Befragungen zu den Einzelheiten seiner sexuellen Praktiken gegen die in der Charta garantierten Grundrechte, insbesondere gegen das in Art. 7 der Charta verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens".[25]

In der Rechtssache *Wolfgang Glatzel gegen Freistaat Bayern* (C-356/12) widmete sich der Gerichtshof der Integration von Menschen mit Behinderung (Artikel 26).[26] Gegenstand dieser Rechtssache war die Entscheidung eines deutschen Bundeslandes, Herrn Glatzel die Erteilung einer Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Klassen C1 und C1E im Sinne der Richtlinie 2006/126/EG zu versagen, weil sein Sehvermögen nicht dem in Anhang III dieser Richtlinie geforderten Mindestniveau entspricht. Das nationale Gericht vertrat die Ansicht, dass die Anforderungen der Richtlinie eine Diskriminierung aufgrund einer Behinderung im Sinne von Artikel 21 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) darstellten. Die BRK ist der einzige grundlegende internationale Menschenrechtsvertrag, den die EU bisher ratifiziert hat.

In seinem Urteil wies der EuGH darauf hin, dass die BRK „einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung" bildet. Vor diesem Hintergrund müssen die Bestimmungen des Sekundärrechts weitestgehend in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen ausgelegt werden. Der Gerichtshof betonte jedoch auch: „Da allerdings die Erfüllung und die Wirkungen der Bestimmungen des VN-Übereinkommens nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs vom Erlass weiterer Rechtsakte durch die Vertragsstaaten abhängen, sind die Bestimmungen dieses Übereinkommens nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, um die Gültigkeit des Rechtsakts der Union anhand der Bestimmungen dieses Übereinkommens beurteilen zu können […]." Nach Ansicht des Gerichtshofs wägt die Richtlinie die Anforderungen der Sicherheit im Straßenverkehr gegen das Recht der von einer Sehbehinderung betroffenen Personen auf Nichtdiskriminierung in einer Weise ab, die im Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht; die Ratifizierung der BRK durch die EU ändere nichts am Ergebnis.

In Bezug auf die Charta erklärte der Gerichtshof:

> *„Obwohl Art. 26 der Charta […] verlangt, dass die Union den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Integration anerkennt und achtet, führt der in diesem Artikel niedergelegte Grundsatz jedoch nicht dazu, dass der Unionsgesetzgeber diese oder jene besondere Maßnahme erlassen müsste. Damit dieser Artikel seine volle Wirksamkeit entfaltet, muss er nämlich durch Bestimmungen des Unionsrechts oder des nationalen Rechts konkretisiert werden. Er kann für sich allein dem Einzelnen kein subjektives Recht verleihen, das als solches geltend gemacht werden kann."*[27]

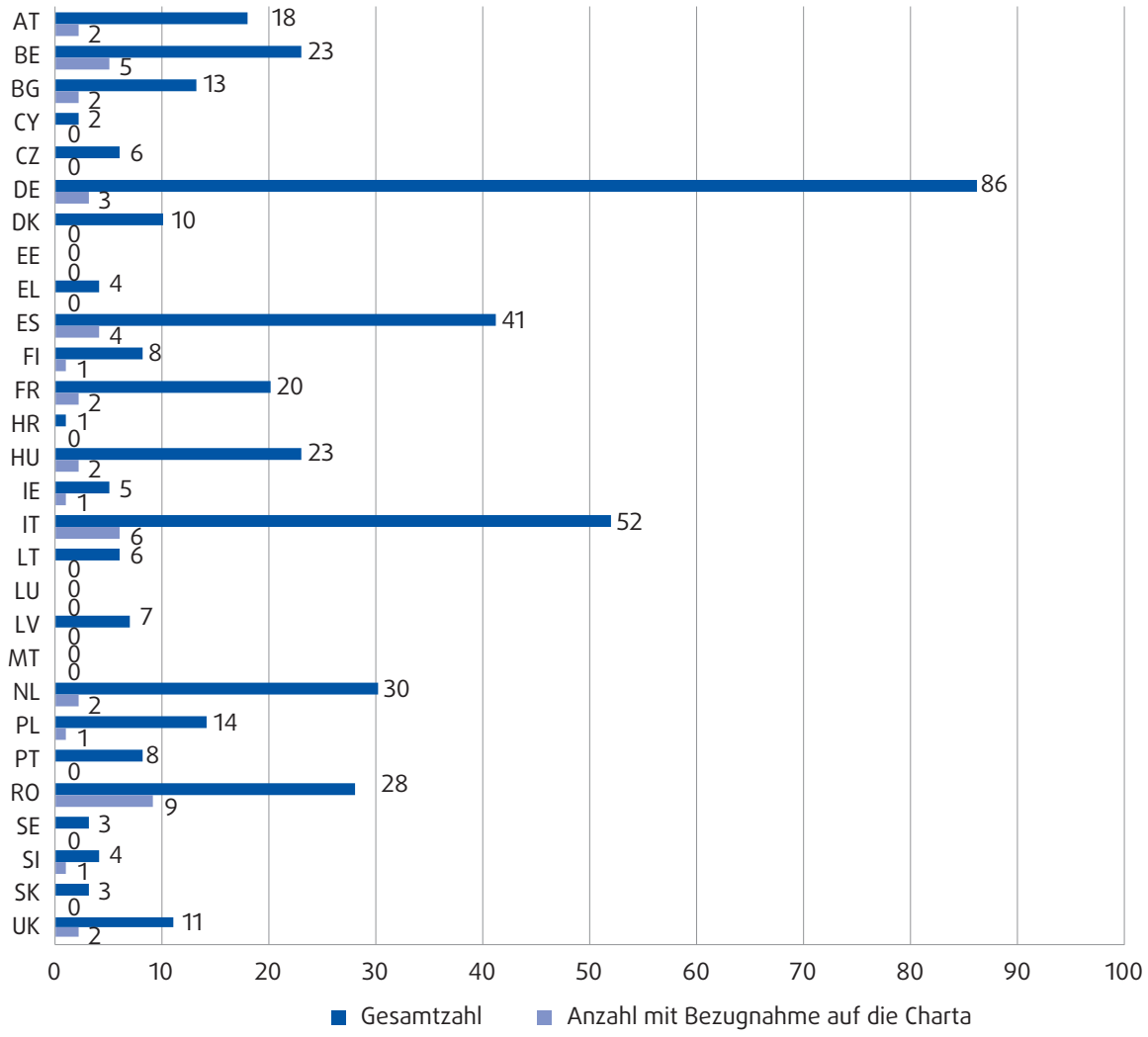
8.1.4 Zusammenarbeit zwischen den Gerichten

Die Gesamtzahl der Rechtssachen, in denen die nationalen Gerichte den EuGH um eine Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts ersuchen (Vorabentscheidungen), schwankt von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich. Im Jahr 2014 stammten die meisten Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH aus denselben Mitgliedstaaten wie bereits 2013, nämlich aus **Deutschland**, **Italien**, den **Niederlanden** und **Spanien** (Abbildung 8.2). Der relative Anteil der Ersuchen, in denen auf die Charta verwiesen wird, hat sich jedoch wesentlich verändert. Während 2013 nur **Bulgarien** einen verhältnismäßig hohen Anteil an Vorabentscheidungsersuchen zur Charta stellte, fiel der diesbezügliche Anteil im Jahr 2014 auch für **Belgien**, **Bulgarien**, **Irland** und **Rumänien** recht hoch aus. In **Belgien** stieg der Anteil dieser Ersuchen von 4 % (2013) auf 22 % (2014) und in **Rumänien** von 6 % (2013) auf 32 % (2014).

Wenn nationale Gerichte Fragen zur Charta aufwerfen, geben sie dem EuGH die Gelegenheit, den Geltungsbereich derselben genauer zu definieren, so auch in der Rechtssache *Melloni* (C-399/11, Urteil vom 26. Februar 2013), bei der es sich um den ersten Verweis des spanischen Verfassungsgerichts an den EuGH handelte. Das Klärungsersuchen zu den verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Charta betraf die Möglichkeit, ein Schutzniveau auf der Grundlage der spanischen Verfassung zu gewähren, das höher ist als das der Rechte, die durch Unionsrecht garantiert sind. Am 13. Februar 2014 verkündete das spanische Verfassungsgericht sein Urteil gemäß der Vorabentscheidung des EuGH und wies die Berufung von Stefano Melloni ab.[28]

Bedeutsam für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den nationalen Gerichten war die Tatsache, dass der EuGH in der Rechtssache *A gegen B und andere* (C-112/13) bestätigte, dass das System der Vorabentscheidungen nationalen Regelungen entgegensteht, denen zufolge die ordentlichen Gerichte, die auf ein Rechtsmittel hin oder in letzter Instanz entscheiden, im Rahmen eines bei ihnen anhängigen Verfahrens, das Verfassungsgericht mit einem Antrag auf allgemeine Aufhebung des Gesetzes zu befassen haben, wenn ihrer Auffassung nach ein nationales Gesetz gegen das Recht der Charta auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) verstößt. Dies trifft dann zu, wenn die Verpflichtung, das nationale Verfassungsgericht zuerst

Abbildung 8.2: Vorabentscheidungsersuchen: Gesamtzahl und Zahl der Ersuchen mit Bezugnahme auf die Charta, 2014



Quelle: FRA, 2015, gestützt auf Angaben des EuGH

anzurufen, zur Folge hat, dass alle anderen nationalen Gerichte an der Wahrnehmung ihrer Befugnis oder an der Erfüllung ihrer Verpflichtung gehindert sind, dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen.[29]

8.2 Die Charta im Rahmen nationaler Rechtsvorschriften und politischer Strategien

Die Charta spielt also eine Rolle in den Gerichtssälen (Abschnitt 8.1.4) und ist auch für die Verwaltung und die Gesetzgebung von großer Bedeutung, da ihre Bestimmungen in beiden Bereichen eingehalten werden müssen, wenn dort im Anwendungsbereich des Unionsrechts gehandelt wird. Auf die Charta wird jedoch mitunter auch in bestimmten Politikbereichen (Abschnitt 8.2.5), Parlamentsdebatten (Abschnitt 8.2.3) oder nationalen Rechtvorschriften (Abschnitt 8.2.4) Bezug genommen. Außerdem befasst sich der Gesetzgeber bei neuen Gesetzen und politischen Strategien mit ihren Auswirkungen (Abschnitt 8.2.2) und ihrer Vereinbarkeit mit den Grundrechten (Abschnitt 8.2.1). Bei diesen entscheidenden Aufgaben kann die Charta möglicherweise eine wichtige Rolle spielen.

Auf EU-Ebene gibt es eine Reihe von Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass die Rechtsvorschriften und politischen Strategien der EU mit der Charta in Einklang stehen. Im Rahmen von Folgenabschätzungen wird untersucht, welche Auswirkungen verschiedene politische Optionen auf die Grundrechte haben könnten. Vereinbarkeitsprüfungen befassen

sich mit der Vereinbarkeit von Gesetzesvorschlägen mit der Charta. Im Jahr 2014 wurden weitere Schritte unternommen, um diese Mechanismen zu verbessern. In Folge des Urteils in der Rechtssache *Digital Rights Ireland* (verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12)[30] hat der Rat seine Leitlinien[31] zu den methodischen Schritten für die Prüfung der Vereinbarkeit mit den Grundrechten überarbeitet. Diese Leitlinien sollen sicherstellen, dass die Vorbereitungsgremien des Rates die erforderlichen methodischen Schritte unternehmen, um die Grundrechtsfragen zu ermitteln und zu klären, die sich im Rahmen der bei den jeweiligen Vorbereitungsgremien des Rates zur Debatte stehenden Vorschläge ergeben. Sie beschreiben die Schritte, die zu befolgen sind, um die Vereinbarkeit mit den Grundrechten zu prüfen, und enthalten eine Checkliste für Grundrechte, ähnlich jener Checkliste, mit der die Kommission die Vereinbarkeit mit den Grundrechten bewertet.

Bislang werden Grundrechte bei der Folgenabschätzung durch die Dienststellen der Europäischen Kommission nicht als eigene Kategorie betrachtet (neben den Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft), vielmehr werden sie bei der Prüfung anderer Folgen horizontal beleuchtet.[32] Die Europäische Kommission überarbeitet derzeit jedoch ihre Leitlinien zur Folgenabschätzung. Im Rahmen der Überarbeitung werden u. a. die Instrumente untersucht, mit denen die grundrechtlichen Folgen geprüft werden können.

8.2.1 Bewertung der Achtung der Grundrechte in Gesetzesentwürfen

In den meisten Mitgliedstaaten besteht die ausdrückliche Verpflichtung, Gesetzesentwürfe auf nationale Grundrechtsstandards hin zu prüfen. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die im Gegensatz zur Charta nicht auf Situationen beschränkt ist, die in den Anwendungsbereich des Unionsrecht fallen, wird ebenfalls oft als konkrete Vorgabe angeführt, die Gesetzesentwürfe einhalten müssen. Im **Vereinigten Königreich** beispielsweise enthält jeder Gesetzesentwurf der Regierung in der Anlage eine schriftliche Erklärung über die Vereinbarkeit der Bestimmungen des Gesetzesentwurfs mit den in der EMRK verankerten Rechten (*Statement of Compatibility*). Außerdem wurde dort eine Reihe spezifischer Memoranda über die Vereinbarkeit bestimmter Gesetzesentwürfe mit der EMRK vorgelegt, im Jahr 2014 u. a. zum Gesetzesentwurf zu schwerer Kriminalität (*Serious Crime Bill*), zum Gesetz über antisoziales Verhalten, Kriminalität und Polizeiarbeit (*Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act*) sowie zum Entwurf für das Einwanderungsgesetz (*Immigration Bill*).[33] (Anmerkung: Die hier und in den nachstehenden Abschnitten angeführten Verweise auf Mitgliedstaaten dienen lediglich der Veranschaulichung.)

Die Charta kann bei solchen nationalen Prozessen relevant werden, wenn die Vereinbarkeit eines Gesetzesentwurfs mit dem Unionsrecht untersucht wird. In einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter **Bulgarien**,[34] **Estland**[35] und die **Slowakei**,[36] schreiben Verfahrensregeln vor, dass Gesetzesentwürfen ausdrückliche Begründungen, ein separater erläuternder Bericht und ein Gutachten oder ein Schriftstück mit einer Analyse der Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Unionsrecht beigelegt werden müssen. Wie diese Verfahrensregeln auf das Unionsrecht Bezug nehmen, ist unterschiedlich. In **Italien** werden Gesetzesentwürfe vor dem Hintergrund der einschlägigen EU-Rechtsprechung bewertet, wobei ausdrücklich auch auf anhängige Verletzungsverfahren verwiesen wird (technisch-normative Analyse).[37] Im Rahmen der Prüfung des Unionsrechts werden die Grundrechte in den meisten Mitgliedstaaten offenbar nicht ausdrücklich erwähnt. Das Verfahren in **Finnland** hingegen schreibt die Untersuchung der Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit den EU-Grundrechten ausdrücklich vor.[38] Doch selbst wenn auf die Grundrechte verwiesen wird, wird unter Umständen nicht explizit auf die Charta und ihre Rechte Bezug genommen, so beispielsweise in **Rumänien**,[39] wo die Verfahren ausdrücklich Grundrechte und -freiheiten erwähnen.

Es gibt jedoch auch Begleitdokumente zu Gesetzesentwürfen, die sich gelegentlich auf die Charta berufen. Dies war 2014 in **Luxemburg** der Fall, wo ein Gutachten des Staatsrates auf die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit (Artikel 49) der Charta und ein anderes Gutachten auf das Recht auf Zugang zu Dokumenten (Artikel 42) Bezug nahm.[40] In den **Niederlanden** legte der Staatsrat im Jahr 2014 neun Gutachten vor, in denen er auf die Charta verwies.[41] Außerdem untersuchten erläuternde Memoranda bestimmte Artikel der Charta. Das Gesetz über Arbeitsverträge und Quoten für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit[42] verwies auf das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta); das Gesetz über verantwortungsvolles Wachstum der Milchindustrie[43] verwies auf das Eigentumsrecht (Artikel 17 der Charta). In **Estland** erklärt ein Erläuterungsschreiben zum Entwurf über das Kinderschutzgesetz, dass das Gesetz u. a. im Einklang mit der Charta zu beschließen sei.[44]

In einigen Mitgliedstaaten unterscheiden sich die Verfahren für die Prüfung der Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen mit den Grundrechten je nachdem, ob der Gesetzesentwurf von der Regierung oder vom Parlament vorgelegt wird. In **Frankreich** z. B. werden Gesetzesvorschläge von Parlamentsabgeordneten (*propositions de loi*) nicht derselben Bewertung unterzogen, die Gesetzesvorschläge der Regierung (*projets de loi*) durchlaufen müssen. Dies wurde innerhalb der Nationalversammlung kritisiert.[45]

Auch in Mitgliedstaaten, in denen das Verfahren zur Prüfung der rechtlichen Qualität eines Gesetzesentwurfs nicht zwischen Entwürfen der Regierung und des Parlaments unterscheidet, bleibt – wie auf EU-Ebene – die Frage, wie Änderungen an einem Gesetzesentwurf geprüft werden, die nach Vorlage des Gesetzesentwurfs vorgenommen wurden. In den **Niederlanden** beispielsweise nimmt der Staatsrat, der in Bezug auf Gesetzesentwürfe der Regierung und des Parlaments die gleiche Rolle einnimmt, keine Stellung zu Änderungen an einem Gesetzesentwurf.[46] In **Ungarn** ist der stellvertretende Staatssekretär für prälegislative Koordination und Gesetzgebung des öffentlichen Rechts des Justizministeriums dafür zuständig, die Gesetzesentwürfe zu überprüfen, die im Parlament erörtert werden, und sicherzustellen, dass sie verfassungskonform und mit den Grundrechtsstandards vereinbar sind.[47]

Vielversprechende Praktik

Leitlinien zur Umsetzung der Charta

Der niederländische nationale Aktionsplan für Menschenrechte vom Dezember 2013 umfasste unter anderem die Erstellung eines Leitfadens für die Umsetzung der Charta. Der Leitfaden richtet sich in erster Linie an Juristen und Beamte, die neue politische Strategien und Rechtsvorschriften ausarbeiten, und wurde im März 2014 fertiggestellt. Ziel des Leitfadens ist es, die Einhaltung der Charta sicherzustellen und besonders auf jene Teile der Charta aufmerksam zu machen, die den Nutzen weiterer internationaler Quellen, insbesondere der EMRK, verstärken. Hierzu werden alle Bestimmungen der Charta in vier Kategorien unterteilt: Charta-Rechte mit der gleichen Bedeutung und der gleichen Tragweite wie die entsprechenden Rechte in der EMRK; Charta-Rechte mit der gleichen Bedeutung wie die entsprechenden Rechte in der EMRK, aber einer größeren Tragweite; Charta-Rechte ohne entsprechendes Recht in der EMRK, aber oftmals mit entsprechenden Rechten in der Europäischen Sozialcharta; sowie EU-spezifische Charta-Rechte, z. B. aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel 39).

Nähere Informationen siehe: ICER-Handleiding nationale toetsing EU-Handvest Grondrechten

8.2.2 Bewertung der Auswirkungen auf die Grundrechte

Gemäß den Informationen, die die FRA über ihr Forschungsnetzwerk erhalten hat, prüft etwa ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten bei Gesetzesentwürfen die potenziellen Auswirkungen der verschiedenen politischen Optionen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und andere Bereiche im Voraus (ex ante) auf eine geregelte und formalisierte Weise. Eine solche Untersuchung erfolgt in der Regel getrennt von der Prüfung der rechtlichen Vereinbarkeit eines Gesetzesentwurfs mit der nationalen Verfassung und internationalen Verpflichtungen, wie in Abschnitt 8.2.1 erläutert. Für die Prüfung der rechtlichen Vereinbarkeit und die Bewertung der Folgen werden jedoch nicht unbedingt getrennte Verfahren angewandt. Die Folgenabschätzung in **Frankreich** (*étude d'impact*) beispielsweise ermöglicht nicht nur, die rechtliche Vereinbarkeit eines Gesetzesentwurfs, sondern auch seine potenziellen Auswirkungen zu bewerten. Andere Länder setzen sich mit den potenziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs zum Teil indirekt im Rahmen der rechtlichen Prüfung auseinander. Bei der Prüfung der rechtlichen Verhältnismäßigkeit z. B. werden die potenziellen Folgen des Gesetzesentwurfs so bewertet, dass aus mehreren potenziellen Maßnahmen diejenige ausgewählt werden kann, die die Grundrechte am wenigsten einschränkt. Einige Mitgliedstaaten führen nur dann eine vollständige Folgenabschätzung durch, wenn sie erhebliche Auswirkungen erwarten. In **Estland** beispielsweise sehen die Vorschriften für eine gute Gesetzgebung nur dann eine Folgenabschätzung vor, wenn „erhebliche" Auswirkungen absehbar sind, z. B. auf die Bereiche Wirtschaft, Sicherheit und Außenbeziehungen, Umwelt, regionale Entwicklung oder Organisation der öffentlichen Verwaltung.[48]

Selbst wenn konkrete Verfahren zur Bewertung der Folgen von Gesetzesentwürfen gegeben sind, gelten Grundrechte – wie auf EU-Ebene – oft nicht als eigene Kategorie, für die die Auswirkungen eines Gesetzesentwurfs geprüft werden müssten. In **Kroatien** beispielsweise umfasst die Folgenabschätzung eine Analyse der positiven und negativen Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaft (einschließlich finanzieller Auswirkungen), die Sozialfürsorge und die Umwelt, wohingegen die Folgen für die Menschenrechte nicht ausdrücklich genannt werden. Gleichzeitig wird jedoch auch die Öffentlichkeit angehört und die diesbezüglichen Anmerkungen, Vorschläge und Meinungen werden berücksichtigt. Da NRO am häufigsten Auswirkungen auf die Grundrechte untersuchen und feststellen, deckt diese Art der Folgenabschätzung de facto auch Grundrechte ab.[49] In der **Slowakei** wird ebenfalls eine standardisierte Methode zur Bewertung bestimmter Folgen angewendet. Die potenziellen Auswirkungen werden in sieben Hauptthemenbereiche unterteilt: öffentliche Finanzen, soziale Lage im Land, Beschäftigung, Unternehmen, Funktionsweise der Märkte, Umwelt und Informationstechnologien in der Gesellschaft.[50]

In einigen Fällen, wie in der **Tschechischen Republik**, beziehen sich die Verfahren der Folgenabschätzung ausdrücklich auf die Grundrechte, jedoch nicht auf die Charta.[51] Dies bedeutet jedoch nicht, dass in der Praxis nicht auf die Charta verwiesen wird; das Gesetz

über Cyberkriminalität[52] und das geänderte Eisenbahngesetz[53] sind Beispiele für Gesetze, die sich auf die Charta berufen. In anderen Fällen dagegen werden bestimmte Grundrechte explizit herausgegriffen. In **Spanien** beispielsweise muss jedem Gesetzesentwurf der Regierung ein Bericht über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs beigelegt werden.[54]

8.2.3 Parlamentsdebatten

Gemäß den Informationen, die die FRA über ihr Forschungsnetzwerk erhalten hat, wurde in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten in parlamentarischen Debatten nicht auf die Charta Bezug genommen. Außerdem bleiben die Verweise auf die Charta in vielen Fällen eher oberflächlich. So ergibt eine Suche nach dem Begriff „Charter of Fundamental Rights" in der Datenbank der parlamentarischen Debatten in Irland 40 Treffer; bei den meisten dieser Treffer handelt es sich um Verweise auf die Charta, bei denen nicht näher auf die Bestimmungen der Charta und deren Auswirkungen eingegangen wird.[55]

Es gab 2014 jedoch auch Fälle, in denen die Charta in wichtigen Debatten, z. B. zu verfassungsrechtlichen Fragen, eine Rolle gespielt hat. In **Rumänien** beispielsweise beriefen sich Parlamentsabgeordnete im Rahmen von Änderungsvorschlägen für die Verfassung auf die Charta, als es darum ging, den Wortlaut der Verfassungsbestimmung zur Gleichbehandlung an den Wortlaut von Artikel 21 der Charta zur Nichtdiskriminierung anzugleichen.[56] In **Polen** empfahl die Sejm-Kommission zur Europäischen Union die Ablehnung des Vorschlags einer Gruppe von Parlamentsabgeordneten, Protokoll 30 über die Anwendung der Charta im Rechtssystem Polens und des Vereinigten Königreichs aufzuheben.[57]

Im **Vereinigten Königreich** wurde der Stellenwert der Charta im nationalen Rechtssystem debattiert und darüber hinaus im Rahmen eines Parlamentsberichts erörtert. Der Bericht des Ausschusses für Fragen des Europarechts (*European Scrutiny Committee*) untersucht, in welchem Rahmen die Charta im Vereinigten Königreich Anwendung findet, um deren Bedeutung zu ermitteln. Im Fazit des Berichts wird zusammengefasst, in welchen Bereichen die Charta Einfluss nimmt und in welchen nicht. Das *European Scrutiny Committee* forderte die Regierung auf, in Verfahren des EuGH zu intervenieren, um den Geltungsbereich der Charta im Vereinigten Königreich zu beschränken. Außerdem schlug es vor, das Gesetz zu den Europäischen Gemeinschaften von 1972 (*European Communities Act 1972*) zu ändern und die Charta als für das Vereinigte Königreich nicht gültig zu erklären. Darauf entgegnete die Regierung, dass das Vereinigte Königreich, solange es Mitglied der Europäischen Union sei, die Pflicht habe, das geltende Unionsrecht in vollem Umfang umzusetzen, und eine gegenteilige unilaterale Entscheidung politische, rechtliche und diplomatische Konsequenzen hätte.[58]

Vielversprechende Praktik

Auswirkungen auf die Grundrechte ermitteln

Wenn der Gesetzgeber in **Finnland** die gesellschaftlichen Auswirkungen von Gesetzesentwürfen bewertet, stellt er die folgenden Fragen, um regelmäßig potenzielle Auswirkungen auf die Grundrechte zu ermitteln:

- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf die Verwirklichung der Grundrechte und den rechtlichen Schutz aus? Hat der Gesetzesentwurf beispielsweise Folgen für die Verwirklichung der in Artikel 2 der Verfassung genannten Grundrechte von Einzelpersonen?
- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf die Beziehungen zwischen Menschen und die Entscheidungen in Bezug auf diese Beziehungen aus?
- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf die Möglichkeiten der Bürger aus, an der Gesellschaft teilzunehmen und Einfluss auf diese auszuüben?
- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf die Gleichbehandlung und die Verhinderung von Diskriminierung aus?
- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf Kinder aus?
- Hat der Gesetzesentwurf geschlechtsspezifische Auswirkungen?
- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf die Bereitschaft von Personen aus, Straftaten zu begehen?
- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf die Sicherheit aus?
- Wirkt sich der Gesetzesentwurf auf den Datenschutz und die Informationssicherheit von Bürgern und Unternehmen aus?

Nähere Informationen siehe: Finnland, Justizministerium, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet, *Stand: Ende 2014, und http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/laitjalainvalmistelunkehittaminen/6FloyjjqR/Vaikutusten_tunnistamisen_tarkistuslista.pdf*

„Protokoll 30 über die Anwendung der Charta in Polen und im Vereinigten Königreich wurde eher zur Vereinfachung als zum Schutz konzipiert: Es ist keinesfalls ein Austrittsprotokoll, d. h., die Charta ist im Vereinigten Königreich direkt wirksam und hat Vorrang gegenüber nationalem Recht, das der Charta entgegensteht (wie es auch in allen anderen EU-Mitgliedstaaten der Fall ist); sie gilt jedoch nicht in allen Bereichen des nationalen Rechts, sondern nur in denen, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen – eine Aufgabe, die der EuGH sehr weit ausgelegt hat; sie wird den Geltungsbereich des Unionsrechts dennoch ausdehnen und im Vereinigten Königreich zu mehr Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Menschenrechten führen."

Vereinigtes Königreich, House of Commons, European Scrutiny Committee (2014), The application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a state of confusion, Forty-third Report of Session 2013–14

Verweise auf die Charta in Parlamentsdebatten existieren in unterschiedlichen Kontexten. In **Bulgarien** beispielsweise berief sich ein Parlamentsabgeordneter neben anderen bulgarischen und internationalen Rechtsvorschriften auf die Bestimmung der Charta zur Nichtdiskriminierung (Artikel 21), um zu argumentieren, dass ein Gesetzesentwurf der Partei Ataka, der eine Haftstrafe von ein bis fünf Jahren und eine Geldstrafe von 5000 bis 10 000 BGN für Personen fordert, die ihre eigene homosexuelle Ausrichtung oder Identität oder die anderer Personen öffentlich zur Schau stellen, nicht akzeptabel sei.[59] Ein anderer Verweis auf die Charta betraf den Beschäftigungsstatus früherer Mitarbeiter des Staatssicherheitsdiensts. In diesem Zusammenhang wurde ein Urteil des bulgarischen Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2011 zitiert, in dem das Gericht auf die Bestimmung der Charta zur freien Berufswahl (Artikel 15 Absatz 1) verwiesen und argumentiert hatte, dass unverhältnismäßige Einschränkungen der Freiheit der Berufsausübung unzulässig seien.[60] Im Rahmen einer Debatte zu einer Volksabstimmung, die unter anderem die Einführung einer Wahlpflicht und der elektronischen Stimmabgabe betraf, wurde in **Bulgarien** auf das in der Charta verankerte aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel 39) verwiesen.[61] Außerdem wurde im Zusammenhang mit der Verwendung von EU-Finanzmitteln auf die Notwendigkeit Bezug genommen, die Bestimmungen der Charta zur Nichtdiskriminierung (Artikel 21) und zur Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen (Artikel 22) zu achten.[62]

Bei der Umsetzung von EU-Richtlinien durch nationale Gesetzesvorschläge kommen Verweise häufiger vor. So berief sich beispielsweise der Senat in **Frankreich** auf die Charta, als die Gesetzesvorlage zur Umsetzung der Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (2012/13/EU) erörtert wurde.[63]

Verweise auf die Charta in nationalen Parlamenten gibt es nicht nur in Debatten zu Gesetzesvorschlägen, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Ein Beispiel für diese Vielfalt ist **Spanien**, wo die Charta bei Debatten über Änderungen am Vorschlag zum Telekommunikationsgesetz,[64] über einen nicht legislativen Vorschlag zur Ausweitung der politischen Rechte für EU-Bürger in nationalen und regionalen Wahlen in Spanien im Rahmen der europäischen Bürgerinitiative „Let me vote"[65] sowie über einige weitere nicht legislative Vorschläge und parlamentarische Fragen zum Überarbeitungsbedarf der spanischen Zivilprozessordnung angeführt wurde.[66]

8.2.4 Nationale Rechtsvorschriften

Die FRA beauftragte ihr Forschungsnetzwerk damit, festzustellen, welche Gesetze aus dem Jahr 2014 sich auf die Charta der Grundrechte beziehen. In mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten gab es keine derartigen Gesetze.

Allgemein finden sich Verweise auf die Charta eher in der einfachen Gesetzgebung als in Rechtsvorschriften von Verfassungsrang, mit einigen Ausnahmen auf regionaler Ebene: Einige Gesetze von Regionen in **Spanien**[67] und **Italien** berufen sich beispielsweise auf die Charta.[68] In **Malta** allerdings wurde im Jahr 2014 in der Begründung für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung auf die Charta verwiesen, indem erklärt wurde, dass die Änderung den in der Verfassung verankerten Schutz vor Diskriminierung mit dem Schutz gemäß der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Einklang bringe und justiziabel mache, wodurch die Opfer die Möglichkeit erhielten, ihre Rechte geltend zu machen.[69]

Die Beispiele nationaler Gesetze aus dem Jahr 2014, die sich auf die Charta berufen, legen nahe, dass sich die nationalen Gesetzgeber in einem breiten Spektrum von Politikbereichen auf die Charta beziehen, angefangen von den Rechten des Kindes über die Gleichbehandlung bis hin zum Datenschutz. Ein solcher Verweis auf die Charta im Zusammenhang mit Rechtsvorschriften zu Kindern findet sich in **Spanien**.[70] Rechtsvorschriften zum Thema Gleichbehandlung, die sich auf die Charta berufen, wurden in **Italien**[71] und Spanien[72] verabschiedet. In **Belgien**[73] und Spanien[74] gab es in Rechtsvorschriften zu Datenschutz und Telekommunikation Verweise auf die Charta. Sogar im Bereich Entwicklungszusammenarbeit finden sich Verweise auf die Charta, beispielsweise in Italien.[75]

In den meisten ermittelten Beispielen wird eher oberflächlich auf die Charta Bezug genommen; oft wird sie lediglich als einer der Impulsgeber beim Gesetzgebungsprozess genannt.[76] Bisweilen ergibt sich der Verweis auf die Charta auch einfach aus der Tatsache, dass die nationale Rechtsvorschrift den Text einer

EU-Rechtsvorschrift wiedergibt, wie Beispiele aus **Irland**[77] und **Malta**[78] zeigen.

Es finden sich 2014 jedoch auch substanziellere Verweise auf die Charta. Ein strafrechtliches Gesetz in **Spanien** beispielsweise schreibt nicht nur vor, dass es im Einklang mit den in der spanischen Verfassung, im EU-Primärrecht und in der EMRK verankerten Grundrechten anzuwenden ist, sondern führt zudem einen Verstoß gegen die Charta als Grund an, aus dem die Anerkennung und Durchsetzung von Entscheidungen in Verbindung mit Wirtschaftssanktionen abzulehnen ist.[79] In ähnlicher Weise beruft sich ein Landesgesetz in **Deutschland** zum Thema öffentliche Sicherheit im Rahmen der grenzübergreifenden Datenübermittlung auf die Charta und legt fest, dass eine solche Übermittlung ausgeschlossen ist, wenn sie zu den Rechten, Freiheiten und Grundsätzen der Charta im Widerspruch steht.[80] Dies entspricht ähnlichen Bestimmungen zur grenzübergreifenden Datenübermittlung in anderen deutschen Gesetzen.[81]

8.2.5 Nationale politische Maßnahmen

Das Forschungsnetzwerk der FRA konnte für lediglich ein Drittel der Mitgliedstaaten politische Maßnahmen ermitteln, die einen Schwerpunkt auf die Charta der Grundrechte legen. In **Bulgarien**, **Frankreich**,[82] **Italien**,[83] **Kroatien**, **Rumänien** und der **Slowakei** gab es Strategiedokumente, die sich auf die Charta beziehen. In Bulgarien finden sich Verweise auf die Charta in laufenden Strategien, wie zur Integration der Roma (2012–2020),[84] sowie in neuen Strategien, wie die Integration von Personen, die unter internationalem Schutz stehen (2014–2020).[85] In ähnlicher Weise beruft sich das nationale Programm für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (2013–2016) in Kroatien auf die Charta.[86] In Rumänien verweist der Entwurf der Regierungsstrategie zu sozialer Inklusion von Menschen mit Behinderung auf mehrere Artikel der Charta.[87] Teilweise beziehen sich auch Durchführungsdokumente zu allgemeinen Strategien auf die Charta, wie das Ausgangsmaterial der Arbeitsgruppe der Slowakei für die Rechte von Wanderarbeitnehmern zeigt.[88] Solche Verweise scheinen eher allgemeiner Natur zu sein. Diese oberflächliche Bezugnahme beschränkt sich jedoch nicht auf die Charta, sondern betrifft auch andere internationale Dokumente, wie die EMRK. Teilweise fehlen derartige Verweise ganz.

Es gibt jedoch auch Beispiele für ein gezielteres Engagement der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Charta. In **Finnland** hebt der Menschenrechtsbericht der Regierung für das Jahr 2014 die Bedeutung der EU bei der Förderung der Grund- und Menschenrechte in der EU hervor und betont, wie wichtig es sei, den Bekanntheitsgrad der Charta in der Allgemeinbevölkerung zu steigern. Wenn er diesbezüglich auch keine konkreten Maßnahmen vorschlägt, verweist der Bericht doch auf den Jahresbericht der Kommission über die Anwendung der Charta. Der Bericht Finnlands unterstreicht die Bedeutung der Charta für die Gesetzgebungsaktivitäten auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten und fordert eine Weiterentwicklung der maßgeblichen Instrumente für die Gesetzgeber sowie eine sinnvolle Nutzung dieser Werkzeuge.[89]

Konkrete Schulungen zur Charta fanden beispielsweise in **Kroatien** statt; hier organisierte das Büro der Regierung für Menschenrechte und Rechte nationaler Minderheiten neben anderen Schulungen auch Bildungsprogramme zur Charta (in Zagreb, Osijek und Split für Richter sowie in Zagreb für Staatsanwälte). Außerdem fanden Seminare und Podiumsdiskussionen für NRO, Gewerkschaften und andere Akteure der Zivilgesellschaft statt. Ähnliche Aktivitäten gab es in **Italien**, Österreich und **Polen**. Diese waren das Ergebnis eines Forschungsprojekts, das sich mit den Auswirkungen der Charta auf die Rechtsordnung und -praxis in diesen vier Mitgliedstaaten mit dem Schwerpunkt der sozialen Rechte befasste. Eines der Ziele des Projekts war die Entwicklung eines europäischen Grundrechte-Curriculums für Richter und Juristen, das im Rahmen von Pilot-Schulungsprogrammen getestet wurde und zur Veröffentlichung eines Schulungshandbuchs zur Charta für Richter und Justizbeamte geführt hat.

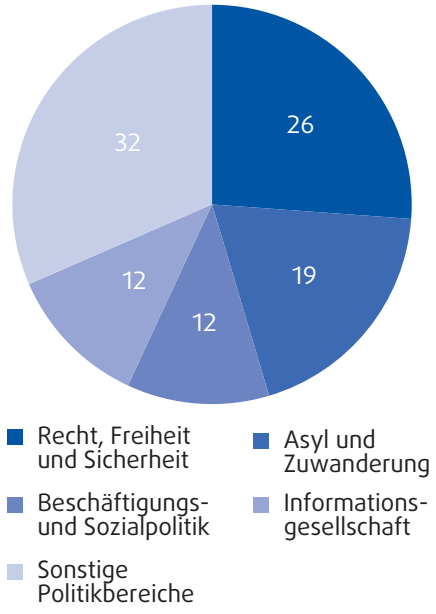
Vielversprechende Praktik

Die Bedeutung der Charta auf nationaler Ebene klären

In den Rechtsberufen ist das Wissen über den Geltungsbereich und die Auswirkungen der Charta (noch) begrenzt und auch NRO, Gewerkschaften oder sonstige einschlägige Interessengruppen wissen nicht, wie die Rechte der Charta geschützt werden können. Aus diesem Grund wurde das Projekt „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als ein lebendiges Instrumentarium" ins Leben gerufen, das von der EU mitfinanziert und in **Italien**, **Kroatien**, Österreich und **Polen** durchgeführt wurde. Aus dem Projekt ging eine Reihe von Schulungsveranstaltungen über den Inhalt und die rechtliche Bedeutung der Charta hervor, die sich an die Zivilgesellschaft, NRO und Gewerkschaften richteten. Umgesetzt wurde das Projekt vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) in Wien, in Zusammenarbeit mit dem Istituto di Studi Giuridici Internazionali (CNR-ISGI) in Rom, dem Institut für Recht und Gesellschaft (INPRIS) in Warschau, der juristischen Fakultät der Universität Mailand und dem Büro für Menschrechte in Zagreb (als assoziiertem Partner).

Nähere Informationen siehe: Manual und Leitfaden für die Zivilgesellschaft, http://bim.lbg.ac.at/de/making-charta-fundamental-rights-living-instrument

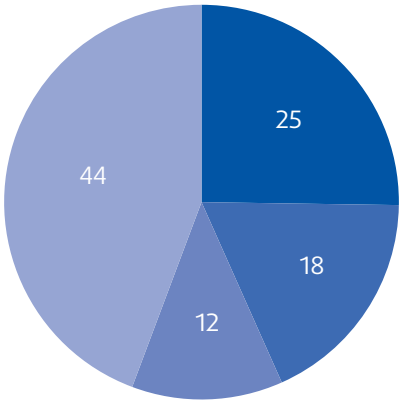
Abbildung 8.3: Nationale Entscheidungen mit Bezugnahme auf die Charta, nach Politikbereich (%)



Anmerkungen: *Basierend auf 65 Entscheidungen in 25 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2014. Nicht berücksichtigte Mitgliedstaaten: Dänemark, Estland und Lettland. Vier Entscheidungen betrafen je zwei Politikbereiche und wurden dem jeweiligen Politikbereich deshalb nur zur Hälfte zugerechnet. Aufgrund von standardmäßiger Rundung entspricht die Summe der in der Abbildung angegebenen Werte möglicherweise nicht exakt 100 %.*

Quelle: *Daten des Forschungsnetzwerks der FRA, 2014*

Abbildung 8.4: EuGH – Entscheidungen mit Bezugnahme auf die Charta, nach Politikbereich (%)



Anmerkungen: *Basierend auf 210 Entscheidungen des EuGH im Jahr 2014. Aufgrund von standardmäßiger Rundung entspricht die Summe der in der Abbildung angegebenen Werte möglicherweise nicht exakt 100 %.*

Quelle: *EuGH, 2014*

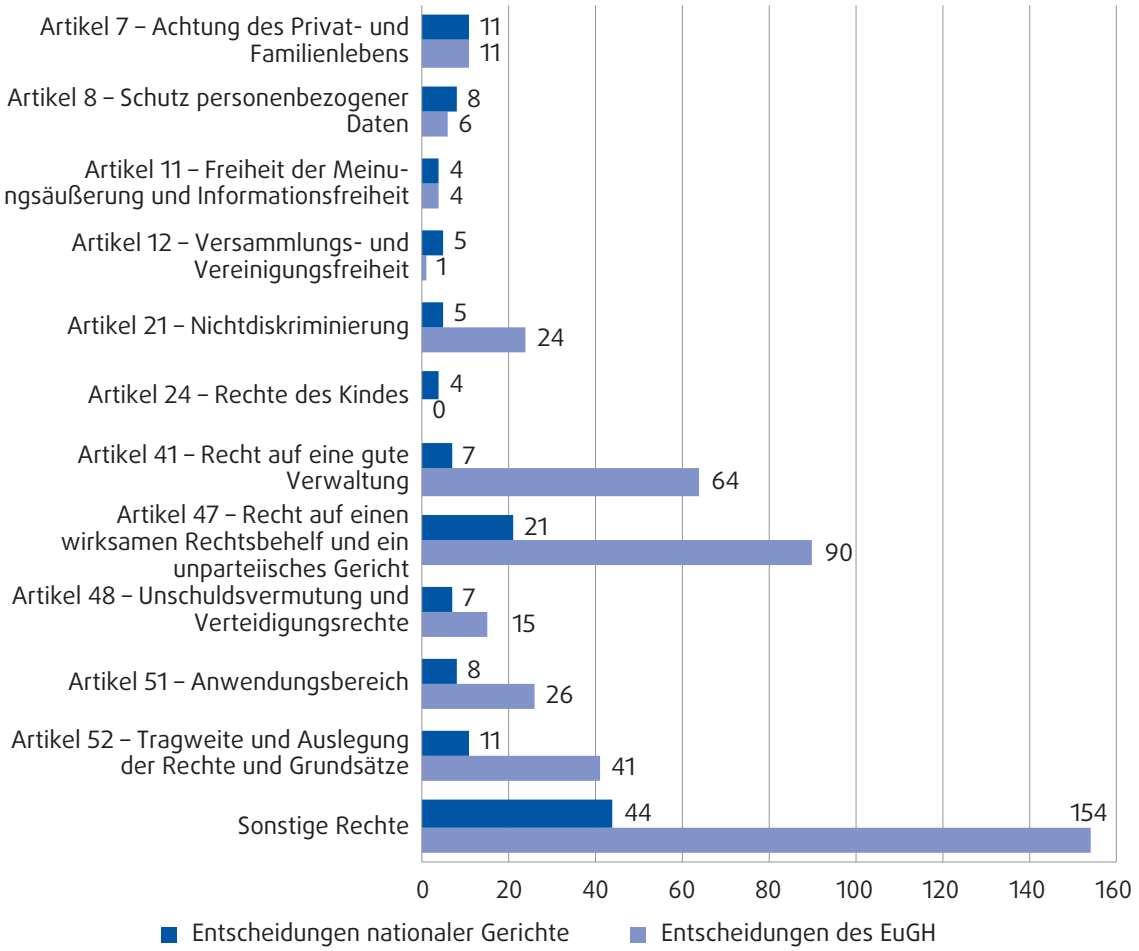
8.3 Die Charta vor den nationalen Obersten Gerichtshöfen

Die FRA forderte ihr Forschungsnetzwerk auf, für jeden Mitgliedstaat Informationen zu drei Rechtssachen vorzulegen, für die im Jahr 2014 von nationalen Obersten Gerichtshöfen ein Urteil gesprochen und in deren Begründung auf die Charta verwiesen wurde. Auf diese Anweisung hin wurden 65 Gerichtsentscheidungen aus 25 Mitgliedstaaten analysiert. Für **Dänemark**, **Estland** und **Lettland** konnten keine Entscheidungen ermittelt werden, die diesen Kriterien entsprechen. Die nachstehenden Informationen basieren auf der Analyse dieser 65 Entscheidungen, die von Verfassungsgerichten, Obersten Gerichtshöfen, Kassationsgerichten sowie hohen und obersten Verwaltungsgerichten erlassen wurden.

8.3.1 Die wichtigsten Politikbereiche und Rechte der Charta

Etwas mehr als ein Viertel (26 %) der analysierten nationalen Rechtssachen betraf den Bereich Recht, Freiheit und Sicherheit. Zentrales Thema war hier meist der Zugang zur Justiz. Asyl und Zuwanderung war mit knapp 20 % der zweithäufigste Bereich. Die Häufigkeit der Verweise auf die Charta im Zusammenhang mit Asyl und Zuwanderung wurde bereits im Vorjahresbericht im Kapitel über die Anwendung der Charta hervorgehoben (14 der 70 für das Jahr 2013 analysierten Urteile fallen in diesen Bereich). Die große Anzahl der Entscheidungen, die entweder den Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit oder den Bereich Asyl und Zuwanderung betrafen, zeigt, dass in diesen Politikbereichen, in denen die Gefahr von Grundrechtsverletzungen besonders hoch ist, die EU-Rechtsvorschriften eine vorherrschende Rolle spielen und die Mitgliedstaaten daher an die Charta gebunden sind. Dieses Jahr waren die Bereiche Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie Informationsgesellschaft in der ausgewerteten Stichprobe besonders stark vertreten (siehe Abbildung 8.3). Vor dem EuGH ergibt sich ein ähnliches Bild wie 2013: Auf die Bereiche Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Wettbewerb sowie gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entfällt weit über die Hälfte der analysierten Entscheidungen (siehe Abbildung 8.4).

Abbildung 8.5: Bezugnahmen auf die Artikel der Charta in ausgewählten Entscheidungen der nationalen Obersten Gerichtshöfe und des EuGH, nach Artikel



Anmerkungen: *Basis ist die Gesamtzahl der Verweise auf die Charta in 65 nationalen Entscheidungen in 25 EU-Mitgliedstaaten (nicht berücksichtigte Mitgliedstaaten: Dänemark, Estland und Lettland) und 210 Entscheidungen des EuGH im Jahr 2014. Unter die Kategorie „Sonstige Rechte" fallen unterschiedliche Rechte für die nationalen Gerichte und den EuGH.*

Quellen: *Daten des Forschungsnetzwerks der FRA, 2014; EuGH, 2014*

Hinsichtlich der Rechte der Charta, auf die in den analysierten Entscheidungen der nationalen Gerichte am häufigsten Bezug genommen wurde, ergibt sich folgendes Bild: In den 65 Rechtssachen wurde am häufigsten auf die Titel VI (Justizielle Rechte) und VII (Allgemeine Bestimmungen) der Charta verwiesen. Auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47), die Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze (Artikel 52) und den Anwendungsbereich der Charta (Artikel 51) entfällt ein Drittel aller Verweise auf die Charta in den analysierten nationalen Urteilen im Jahr 2014. Die zweithäufigste Kategorie betrifft Rechte, die aufgrund ihrer oftmals verfahrensrechtlichen Natur oder Funktion zusammengefasst werden können: Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte (Artikel 48), Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41), Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8) und Nichtdiskriminierung (Artikel 21). Diese Rechte machen ein Fünftel der Bezugnahmen auf die Charta in den analysierten Urteilen aus. Schließlich folgt eine Kategorie wesentlicher Rechte – Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), und Rechte des Kindes (Artikel 24) –, auf die häufig und zumeist in Verbindung mit den Bestimmungen anderer Grundrechtsdokumente, wie nationalen Verfassungen und internationalen Verträgen, verwiesen wurde (11 % aller Verweise auf Artikel der Charta in den analysierten Rechtssachen). Interessanterweise spielten diese Rechte neben anderen wesentlichen Rechten, wie Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11) oder Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12), in den analysierten nationalen Rechtssachen eine gewisse Rolle, wohingegen vor dem EuGH nur sehr selten auf diese Rechte Bezug genommen wird (siehe Abbildung 8.5).

Im Vergleich zu den Daten aus dem Jahr 2013 lassen sich große Ähnlichkeiten feststellen. Auch in den für

2013 analysierten Rechtssachen bezog sich ein Drittel aller Verweise auf die Charta auf die Artikel 47, 51 und 52. In den nationalen Entscheidungen aus der Stichprobe von 2013 wurde der Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8) kein einziges Mal angeführt, wohingegen sich im Jahr 2014 acht Entscheidungen auf diesen Artikel beriefen. Dies lässt sich durch das diesjährige EuGH-Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12 (*Digital Rights Ireland*)[90] erklären, in dem der EuGH die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten (2006/24/EG)[91] für ungültig erklärte; die Aufhebung gab Anlass zu einer gerichtlichen Überprüfung nationaler Bestimmungen zur Umsetzung dieser Richtlinie (siehe Kapitel 5 zum Thema Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz).

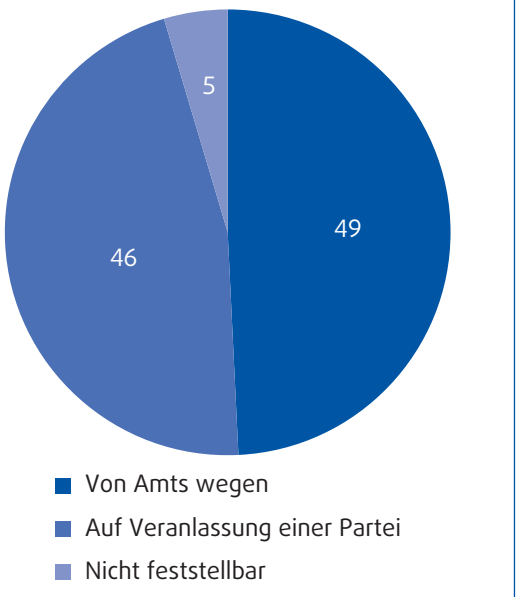
Die Bestimmungen der Charta, die 2014 am häufigsten vor dem EuGH angesprochen wurden, waren das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47), die Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze (Artikel 52) und das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41). Im Gegensatz zu den nationalen Gerichten kamen die Rechte des Kindes (Artikel 24) und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12) in den Entscheidungen des EuGH kaum zur Sprache. Auf das Eigentumsrecht (Artikel 17) und die unternehmerische Freiheit (Artikel 16) wurde in den Rechtssachen vor dem EuGH wiederholt Bezug genommen, wohingegen sie in den analysierten nationalen Entscheidungen keinerlei Rolle spielten.

8.3.2 Anwendungsbereich der Charta

Die Richter an nationalen Gerichten nahmen in nahezu der Hälfte der analysierten Entscheidungen aus dem Jahr 2014 auf eigene Veranlassung hin Bezug auf die Charta. In der anderen Hälfte basierten die Verweise auf die Charta auf früheren Bezugnahmen durch die involvierten Parteien (siehe Abbildung 8.6). Dies bestätigt das Bild, das sich in den im Vorjahresbericht analysierten Rechtssachen abzeichnete: Die nationalen Gerichte beziehen sich nicht nur dann auf die Charta, wenn die Parteien sie ins Spiel bringen, sondern berufen sich auch auf eigene Veranlassung hin auf dieselbe.

Auch dass die nationalen Gerichte selten ausdrücklich darauf eingehen, ob die Charta in der jeweiligen Rechtssache anwendbar ist, scheint ebenfalls die Erkenntnisse des Vorjahres zu bestätigen. Demnach beriefen sich die Gerichte oftmals – in vielen Fällen neben nationalen Verfassungsbestimmungen oder sonstigen internationalen Rechtsquellen – auf die Charta, ohne zu erläutern, ob diese tatsächlich rechtlich anwendbar ist. Dies erschwert die Analyse der konkreten Auswirkungen der betreffenden Bestimmung der Charta auf die Begründung der nationalen Gerichte.

Abbildung 8.6: Verweise auf die Charta auf Veranlassung einer Partei/des Gerichts (von Amts wegen) (%)



Anmerkung: *Basierend auf 65 Entscheidungen in 25 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2014. Nicht berücksichtigte Mitgliedstaaten: Dänemark, Estland und Lettland.*

Quelle: *Daten des Forschungsnetzwerks der FRA, 2014*

Dies trifft sogar auf das Recht der Charta auf eine gute Verwaltung (Artikel 41) zu, das sich – anders als die anderen Artikel der Charta – nur auf die Organe und Einrichtungen der EU bezieht (siehe jedoch *H. N. gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-604/12), Abschnitt 8.1.3). Ein Fall vor dem Staatsrat in **Frankreich** (Rechtssache 370515), in dem auf Artikel 41 und die allgemeine Bestimmung über den Anwendungsbereich der Charta in Artikel 51 verwiesen wurde, ging beispielsweise nicht auf den speziellen Anwendungsbereich von Artikel 41 der Charta ein.[92] Durch die Erwähnung des Rechts auf eine gute Verwaltung (Artikel 41) in Kombination mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) siedeln die Gerichte entsprechende Fälle im allgemeinen Anwendungsbereich der Charta gemäß Artikel 51 der Charta an. So hob das Oberste Verwaltungsgericht in **Litauen** (in der Rechtssache A858-47/2014) einen Beschluss des Außenministeriums auf, der erklärte, dass das Ministerium in bestimmten Fällen das Recht hätte, nach eigenem Ermessen alleinig über das Einfrieren von Geldern zu entscheiden. Das Gericht widersprach der Erklärung des Ministeriums und entgegnete, dass in Artikel 41 das Recht auf eine gute Verwaltung verankert sei und ein Aspekt dieses Rechts die Verpflichtung der Verwaltung umfasse, ihre Entscheidungen zu begründen. Die zuständige nationale Behörde dürfe nicht uneingeschränkt nach eigenem Ermessen

handeln und müsse ihre Befugnisse auf eine Weise ausüben, die den Rechten gemäß Artikel 47 der Charta nicht entgegensteht.[93] Wie sich das Zusammenspiel dieser beiden Bestimmungen auf die Begründung der Entscheidungen der nationalen Gerichte auswirkt, ist schwer einzuschätzen, dennoch wird in jedem Fall davon ausgegangen, dass Artikel 41 auf die nationalen Verwaltungen anwendbar ist. In einem anderen Fall (Rechtssache A822-1265/2014) bezog sich das Oberste Verwaltungsgericht auf Artikel 41 der Charta als Ausdruck eines gemeinsamen rechtlichen Erbes, das als zusätzliche Quelle für die Auslegung von nationalem Recht dienen könne.[94]

„Der EuGH erklärt, dass das Recht, in jedem Verfahren angehört zu werden, derzeit nicht nur in den Artikeln 47 und 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, die das Verteidigungsrecht und das Recht auf ein unparteiisches Gericht gewährleisten, sondern auch in Artikel 41 der Charta, der das Recht auf eine gute Verwaltung garantiert. Gemäß Artikel 41 Absatz 2 beinhaltet das Recht auf eine gute Verwaltung auch das Recht jeder Person, gehört zu werden, wenn ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird."

Italien, Oberster Gerichtshof, Vereinigte Zivilkammern, Rechtssache 19667, 18. September 2014

Ein eher seltenes Beispiel, das sich eingehend mit dem Anwendungsbereich der Charta befasste und auch auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH und in der Literatur einging, fand sich am Österreichischen Verfassungsgerichtshof. In der Rechtssache B166/2013 ging es um ein homosexuelles Paar aus den Niederlanden, das seine Eheschließung in Tirol wiederholen wollte. Die Beschwerde des Paares auf der Grundlage der Bestimmung der Charta zur Nichtdiskriminierung (Artikel 21) wurde mit dem Argument abgewiesen, dass die fragliche nationale Bestimmung zum Diskriminierungsverbot nicht mit Artikel 21 der Charta in Einklang stehen müsse, da mit der Bestimmung kein Unionsrecht umgesetzt werden soll. Außerdem lägen die nationalen Bestimmungen außerhalb des Anwendungsbereichs der Gleichbehandlungsrichtlinien der EU, „sodass es auch keine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann". Somit, fährt der Verfassungsgerichtshof fort, würden die unionsrechtlichen Vorschriften im vorliegenden Sachbereich keine Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den vorliegenden Sachverhalt schaffen und die Grundrechte der Charta seien nicht anwendbar.[95]

Ein weiteres Beispiel (Rechtssache IEHC 83) ist die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen des Ministeriums für Justiz und Gleichbehandlung in **Irland** im Fall des Asylantrags von R. O.[96] R. O. machte geltend, dass es Irland infolge des Urteils des EuGH in der Rechtssache *Ruiz Zambrano* (C-34/09)[97] untersagt sei, R. O. ein Recht auf Aufenthalt in Irland zu verwehren, da durch eine solche Entscheidung seinen Kindern versagt werde, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen. Die Argumentation aus der Rechtssache *Zambrano* (der aus einem Drittstaat stammende Elternteil eines Kindes, das Unionsbürger ist, darf aus diesem Mitgliedstaat nicht ausgewiesen werden, wenn dadurch das Kind nicht mehr in der Lage ist, seine Rechte als EU-Bürger wahrzunehmen) wurde nicht akzeptiert, da der Beschwerdeführer nicht der leibliche Vater eines der drei Kinder ist (und zwar des einzigen Kindes, das Unionsbürger ist) und zudem keine rechtsgültige Beziehung zwischen der Mutter und R. O. bestand. Der Irische High Court erachtete die Charta in diesem Fall als nicht anwendbar, zumal auch die betreffende Ausweisung der nationalen Gesetzgebung entspreche und nicht im Rahmen der Umsetzung von Unionsrecht erfolge.

Wie auch in früheren Jahren gab es Sachverhalte, in denen auf die Charta verwiesen wurde, obgleich das Unionsrecht in diesen Fällen offenbar nicht anwendbar war. Somit hat die Charta unter Umständen auch Einfluss auf rein nationale Situationen. In solchen Fällen wird die Charta angeführt, ohne dass auf ihren Anwendungs- und Geltungsbereich eingegangen wird. Derlei Verweise sind insbesondere in Bezug auf Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit Artikel 41 (Recht auf eine gute Verwaltung) und Artikel 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) oder Artikel 48 (Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte) anzutreffen. Diese Bestimmungen der Charta (nach Auslegung des EuGH) scheinen somit neben den Bestimmungen des nationalen Verfassungsrechts die nationale Verwaltungskultur auch über den Geltungsbereich des Unionsrechts hinaus zu prägen.

8.3.3 Die Charta und sonstige internationale Rechtsinstrumente in nationalen Entscheidungen

Wie in der Vergangenheit zeigen die analysierten Gerichtsverfahren, dass sich die Gerichte bei der Erwähnung der Charta häufig auch auf andere Bestimmungen des internationalen Rechts berufen, insbesondere auf jene der EMRK. In mehr als der Hälfte der analysierten Verfahren wurde gemeinsam mit den Bestimmungen der Charta auch auf die EMRK verwiesen. Andere Rechtsquellen des Europarates, die dieses Jahr genannt wurden, umfassen das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (jeweils in einer Entscheidung). Auch UN-Übereinkommen wurden neben der Charta angeführt. Die am häufigsten genannten Instrumente waren der Internationale Pakt über bürgerliche und

politische Rechte, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN und das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (jeweils in fünf von 65 analysierten Rechtssachen) sowie das UN-Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, das in vier der analysierten Rechtssachen erwähnt wurde.

In der Stichprobe der analysierten Rechtssachen gab es in den meisten Mitgliedstaaten Beispiele für Gerichte, die die EMRK neben der Charta erwähnten, wobei die Beziehung zwischen diesen beiden Menschenrechtsinstrumenten jedoch nur selten angesprochen wurde. Das Oberste Verwaltungsgericht in **Polen** beispielsweise führte (in der Rechtssache I ONP 1/14) die Bestimmung über Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze der Charta (Artikel 52) an und erklärte, das Ziel dieser Bestimmung sei die Schaffung einer zusammenhängenden Norm, die Unstimmigkeiten zwischen den Normen der Charta und der Übereinkommen sowie zwischen der jeweiligen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des EuGH vermeiden soll. Die Bestimmung impliziere jedoch nicht, dass die EMRK Bestandteil des Unionsrechts sei.[98] In **Belgien** beschied das Verfassungsgericht (in der Rechtssache 1/2014), dass das Recht von Asylbewerbern auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Artikel 47 und Artikel 52 der Charta insofern vor dem Hintergrund der EMRK zu betrachten sei, als es im Rahmen der Bedeutung und der Tragweite der EMRK definiert werden müsse. Es müsse daher auch gewährleistet sein, dass eine Beschwerde eine aufschiebende Wirkung hat und eine strenge und vollständige Untersuchung der Beschwerden der Beschwerdeführer durch eine Behörde mit voller Rechtsprechungsbefugnis gestattet.[99]

In der Entscheidung des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs (Rechtssache B166/2013) zur Anwendbarkeit des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung der Charta (Artikel 21), siehe Abschnitt 8.3.2, schloss der Verfassungsgerichtshof mit einer hypothetischen Erklärung. Ausgehend von der Rechtsprechung des EGMR argumentiert er, dass es keine Auswirkungen auf den Ausgang hätte, wenn die Charta im vorliegenden Sachverhalt angewendet würde. Wie der EGMR in der Rechtssache *Schalk und Kopf* (Rechtssache 30141/04)[100] gezeigt habe, so der Verfassungsgerichtshof, setze die Entscheidung der Frage, ob gleichgeschlechtlichen Paaren der Zugang zur Institution der Ehe ebenso wie verschiedengeschlechtlichen Personen zu eröffnen ist, die Bewertung gesellschaftlicher Entwicklungen voraus, die in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU unterschiedlich verlaufen können. In Bezug auf das Unionsrecht erklärt der Verfassungsgerichtshof: „Für die Frage des Zugangs zur Ehe durch gleichgeschlechtliche Paare fehlt es aber insoweit an einer Regelungszuständigkeit der Union, sodass auch [Artikel 21 der Charta] dem nicht entgegenstünde, dass die Anforderungen aus einem grundrechtlichen Diskriminierungsverbot an die Regelung dieser Frage in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt sind, solange – was im vorliegenden Fall, wie die zitierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt, zutrifft – jene Bedeutung und Tragweite des Diskriminierungsverbots gewährleistet ist, wie sie dem in Art. 4 EMRK garantierten Recht entspricht."[101]

Unterschiede im Anwendungsbereich der Charta und der EMRK wurden im Zusammenhang mit Zuwanderung und Asylverfahren angesprochen. So erklärte beispielsweise das Oberste Verwaltungsgericht in **Finnland** (in der Rechtssache KHO:2014:114), dass gemäß der Bestimmung über die Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze der Charta (Artikel 52 Absatz 3) die Grundrechte in der EU „die gleiche Bedeutung und Tragweite" haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Anschließend verwies das Gericht auf den Österreichischen Verfassungsgerichtshof (Rechtssache U 466/11-18, U 1836/11-13), demzufolge in einer Angelegenheit, in der die Charta anwendbar ist, auch wenn diese nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 6 der EMRK fällt, eine mündliche Verhandlung grundsätzlich unter den gleichen Voraussetzungen durchzuführen ist, wie sie aus der Rechtsprechung des EGMR zu vergleichbaren Sachverhalten hervorgehen, in denen Artikel 6 anwendbar ist. Laut dieser Rechtsprechung gebe es in vielen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren keine absolute Verpflichtung, eine mündliche Verhandlung durchzuführen.[102] Neben der Lesart der Charta vor dem Hintergrund der EMRK, auch wenn diese (aufgrund des eingeschränkten Anwendungsbereichs von Artikel 6 der EMRK) als solche nicht anwendbar ist, liefert das Oberste Verwaltungsgericht **Finnlands** hier ein Beispiel dafür, wie zum einen diese beiden bedeutenden Rechtskataloge miteinander interagieren und sich zum anderen ein interkonstitutioneller Dialog zu EU-Fragen zwischen den Obersten Gerichtshöfen verschiedener Mitgliedstaaten entwickeln kann.

8.3.4 Die Rolle der Charta in den nationalen Rechtssystemen

Wurde die Charta (ausdrücklich oder implizit) als anwendbar erachtet, so wurde sie zur Auslegung von Unionsrecht oder nationalem Recht oder sogar als Maßstab mit Verfassungsrang für die Prüfung nationaler Rechtsvorschriften herangezogen. Ein Beispiel für die Auslegung von EU-Sekundärrecht findet sich in Irland; hier befasste sich der High Court in der Rechtssache *Maximillian Schrems* (Rechtssache [2014] IEHC 310) mit der Frage, ob einschlägige Rechtsvorschriften der EU vor dem Hintergrund der Charta ausgelegt werden müssen. Der High Court erörterte die Anwendbarkeit der Rechte der Charta auf die Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7) und

den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8) und bestätigte, dass das Recht auf den Schutz der Privatsphäre sowohl im Sinne der irischen nationalen Rechtsvorschriften als auch in Bezug auf die Grundsätze der Charta verletzt wurde.[103] Der High Court beschloss, die Rechtssache zum Zweck einer Vorabentscheidung an den EuGH zu verweisen, um zu klären, ob die Auslegung von Instrumenten, die vor dem Vertrag von Lissabon in Kraft traten, im Lichte der anschließenden Verabschiedung der Charta der Grundrechte überdacht werden sollte. Der EuGH ist noch nicht auf diesen Sachverhalt eingegangen (siehe auch Kapitel 5).

„Im Hinblick auf das Unionsrecht ist die Sachlage ebenso klar und entspricht der Situation nach irischem Recht, wobei die Schutzklauseln für den Datenschutz im Sinne der Charta der Grundrechte der Europäischen Union möglicherweise sogar noch deutlicher sind als im irischen Recht."

High Court of Ireland, Rechtssache IEHC 310, Maximillian Schrems gegen Data Protection Commissioner*, 18. Juni 2014*

Die Charta kann auch zur Auslegung nationaler Grundrechte herangezogen werden. In der Rechtssache *Melloni* nutzte das Verfassungsgericht in **Spanien** die Charta (neben der EMRK), um den Kern eines Grundrechts zu definieren, das in der spanischen Verfassung verankert ist. Häufiger ist der Fall, dass nationale Gerichte mithilfe der Charta nationale Rechtsvorschriften auslegen, was dazu führen kann, dass Grundrechtsaspekte in die Lesart bestimmter nationaler Bestimmungen einfließen. So befand beispielsweise ein Gericht in **Kroatien** (in der Rechtssache VSRH Kž eun5/2014-4), dass – obwohl das nationale Gesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen dem Opfer einer Straftat kein Widerspruchsrecht gegen eine abschlägige Entscheidung bezüglich der Vollstreckung eines europäischen Haftbefehls einräumt – diese Rechtsvorschrift unter Berücksichtigung von Menschenrechtsstandards, einschließlich der Charta, weit auszulegen sei.[104] Ebenso erkannte der Oberste Gerichtshof in **Italien** (in der Rechtssache 11404) an, dass für den Begriff „Familienangehöriger" im nationalen Gesetzesdekret eine weite Auslegung erforderlich sei. Der Gerichtshof beschied, dass der Ausdruck „jegliche weitere Familienangehörige" auch unkonventionelle Beziehungen wie jene im *Kafala*-System (Übernahme einer Vormundschaft und Pflegschaft für ein Kind im Islam) umfassen könne, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt seien.[105]

Die Auslegung von nationalem Recht vor dem Hintergrund der Charta kann auch mit einer Auslegung der Charta selbst einhergehen und schließlich dazu führen, dass der Gesetzgeber aufgefordert wird, Rechtsvorschriften an die Charta anzugleichen. In **Deutschland** betonte das Bundessozialgericht (in der Rechtssache B 11 AL 5/14 R), dass die Gleichstellungsrechte nicht nur für arbeitslose Menschen mit Behinderungen garantiert werden müssen, sondern auch für erwerbstätige Menschen mit Behinderungen, die sich beruflich verändern möchten. Das Gericht betonte, dass es nicht ausreicht, „wenn ein behinderter Mensch in irgendeiner Weise eine Tätigkeit ausüben kann, die regelmäßig im Beamtenverhältnis ausgeübt wird". Damit Artikel 21 und Artikel 26 der Charta Genüge getan werde, müssten „Gesetzgeber und Dienstherr die Voraussetzungen zum Zugang zum Beamtenverhältnis [...] modifizieren."[106] Das Verfassungsgericht der **Tschechischen Republik** legte das Recht der Charta auf Verbraucherschutz (Artikel 38) aus und beschied (wobei es auch auf die Bestimmung zum horizontalen Verbraucherschutz in Artikel 12 EUV und die strategische Bestimmung in Artikel 169 AEUV verwies), dass diese Bestimmung der Charta kein persönliches Recht darstelle und nicht direkt durchsetzbar sei.

„Der Verbraucherschutz kann nicht zu den in der Verfassung zugesicherten Grundrechten oder Grundfreiheiten gezählt werden; Verfassungen beinhalten in der Regel keine persönlichen Rechte, sondern verfassungsmäßig verankerte Ziele der staatlichen Politik. Auch Artikel 38 Absatz 2 der Charta ist kein durch Gerichtsverfahren direkt durchsetzbares persönliches Recht, sondern ein Grundsatz, dem die Organe, Einrichtungen und Mitgliedstaaten der EU bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften Rechnung tragen müssen. Vor den Gerichten kann der Grundsatz des Verbraucherschutzes nur geltend gemacht werden, wenn es darum geht, dass die Gerichte diesen auslegen und die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Gesetze gemäß Artikel 52 Absatz 2 und den erläuternden Berichten zur Charta prüfen."

*Tschechische Republik, Verfassungsgericht (*Ústavní soud), Rechtssache III.ÚS 3725/13*, 10. April 2014*

Dieses Beispiel zeigt, dass die Charta nicht nur bei der Auslegung von nationalem Recht, sondern (wenngleich seltener) auch bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von nationalem Recht eine Rolle spielt. Wie bereits im Vorjahresbericht erläutert, räumt Österreich der Charta Verfassungsrang ein, sodass sie als rechtlicher Maßstab herangezogen werden kann. Im Jahr 2014 untersuchte der Österreichische Verfassungsgerichtshof (in der Rechtssache G47/2012 ua) die Verfassungsmäßigkeit der nationalen Gesetze über die Vorratsspeicherung von Daten, mit denen die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten (2006/24/EG) umgesetzt wird.[107] Der Gerichtshof betonte erneut, dass die Rechte der Charta innerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit nationaler Vorschriften einen Maßstab darstellen.[108] Die Vorrangstellung des Unionsrechts kann in diesem Zusammenhang effiziente und direkt anwendbare Rechte für Einzelpersonen ermöglichen. In Bezug auf das Asylrecht beispielsweise betonte der Supreme Court in **Irland** (in der Rechtssache IESC 29), dass Irland, wie auch die anderen Mitgliedstaaten, aufgrund der Charta die Pflicht habe, den Personen, denen gemäß

der Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, Flüchtlingsstatus zu gewähren.[109] Dieses Recht leite sich ausschließlich aus dem Recht der Europäischen Union ab, da der Staat verpflichtet sei, europäisches Recht umzusetzen. Er könne die Rechte der Charta und der einschlägigen Richtlinien nicht durch Rechtsvorschriften oder auf andere Weise verweigern oder beschränken, da dem Recht der Europäischen Union in der Verfassung Vorrang eingeräumt wurde.[110]

Die Tatsache, dass in den analysierten Entscheidungen der nationalen Gerichte bei den meisten Verweisen auf die Charta nicht eindeutig war, wie sich diese konkret auf die jeweiligen Entscheidungen auswirkte, ist auch darauf zurückzuführen, dass die Charta meist nur eines von mehreren herangezogenen Rechtsinstrumenten ist (neben Verfassungsbestimmungen oder Verweisen auf die EMRK; siehe auch Abschnitt 8.3.3). Zusammenfassend kann jedoch gesagt werden, dass die Charta eine maßgebliche Rolle in der nationalen Rechtsprechung spielt, da sie von nationalen Obersten Gerichtshöfen angewandt wird, um EU-Rechtsvorschriften und nationale Vorschriften auszulegen, und die Urteilsbegründungen dieser Gerichtshöfe somit um einen grundrechtlichen Aspekt erweitert.

Schlussfolgerungen der FRA

- Ende 2014 war die Charta mehr als fünf Jahre in Kraft und die Zahl der Verweise auf die Charta beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) wächst weiterhin stetig an. In einigen Fällen ziehen auch die Obersten Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten die Charta als Leitfaden und Impulsgeber zu Rate, teilweise auch in Fällen, die außerhalb des Geltungsbereichs des Unionsrechts liegen. Das Potenzial der Charta wird dabei nicht immer voll ausgeschöpft. Die Entscheidungen der Gerichte aus dem Jahr 2014 bestätigen, dass die Charta bei der Zusammenarbeit zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten eine Rolle spielt. In über einem Zehntel der Fälle, in denen die nationalen Gerichte den EuGH um Rat ersuchen, kommt die Charta ausdrücklich zur Sprache.

Angesichts dessen sollten die Mitgliedstaaten den Schulungsbedarf unter Rechtsanwälten und in der Justiz bewerten und entsprechende Maßnahmen ergreifen. Für Fachleute aus der Praxis sollten Anreize geschaffen werden, an solchen Schulungen teilzunehmen, sodass sich die jeweiligen zentralen Akteure sowohl des Potenzials als auch der Grenzen der Charta bewusst werden.

- Die Erkenntnisse, die der FRA vorliegen, zeigen, dass die nationalen Gerichte die Charta oftmals in Kombination mit weiteren bedeutenden Menschenrechtsinstrumenten, wie nationalem Verfassungsrecht oder internationalem Recht, nutzen. In der Hälfte der von der FRA gesammelten und analysierten Entscheidungen aus dem Jahr 2014 wurde die Charta zusammen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) angeführt.

Vor diesem Hintergrund sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Schulungen zur Charta nicht isoliert angeboten, sondern in den weiteren Grundrechtsrahmen integriert werden, der auch die EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) umfasst.

- In nur sehr wenigen Entscheidungen nationaler Gerichte, die auf die Charta verweisen, wird der EuGH um eine Vorabentscheidung ersucht. Die nationalen Richter sind in der Regel auf sich alleine gestellt, wenn sie die Charta anwenden, und verfügen über keine direkt zugänglichen Mittel, um einfach auf die entsprechenden Erfahrungen von Richtern aus anderen Mitgliedstaaten zurückzugreifen.

Zur Förderung eines gemeinsamen Verständnisses und einer einheitlichen Auslegung der Charta könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten verstärkt zusammenarbeiten, um einen intensiveren Austausch zwischen den Justizsystemen sowie innerhalb dieser Systeme zu ermöglichen. Instrumente hierfür wären die Erweiterung bestehender Datenbanken wie Charterpedia, die erweiterte Nutzung des European Case Law Identifier (ECLI) oder die Einrichtung regelmäßiger länderübergreifender Austauschaktivitäten in Bezug auf die Anwendung der Charta unter Richtern, wodurch zugleich das gegenseitige Vertrauen verbessert würde.

- Die Rolle der Charta im nationalen Gesetzgebungsprozess hängt von den jeweils geltenden Verfahrensregeln ab. Es besteht eine Fülle an Verfahren, Praktiken und Ansätzen zur grundrechtlichen Bewertung von Gesetzesvorschlägen (rechtliche Vereinbarkeit und praktische Auswirkungen). Die 2014 gewonnenen Erkenntnisse machen deutlich, dass sich diese Verfahrensregeln nicht nur zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden, sondern teilweise auch davon abhängen, ob Gesetzesentwürfe von der Regierung oder vom Parlament vorgelegt werden. Außerdem beschränkten sich die Folgenabschätzung und die rechtliche Prüfung mitunter auf die ursprünglichen Strategie- und Gesetzesvorschläge, ohne dass spätere Änderungen an diesen Vorschlägen geprüft wurden.

Auf der Grundlage dieser vielfältigen Erfahrungen sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten das unerschlossene Potenzial nutzen, um bei den chartarelevanten Prüfungen und Folgenabschätzungen vielversprechende Praktiken und Wissen auszutauschen. Ausgehend von früheren Erörterungen in der Arbeitsgruppe

„Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" (FREMP) des Rates könnte die Gruppe den Mitgliedstaaten und EU-Institutionen ein Forum bieten, um Erfahrungen mit der Charta auszutauschen und voneinander zu lernen. Dies könnte dazu beitragen, dass die Grundrechte in nationalen und europäischen Rechtsvorschriften eine größere Rolle spielen.

- Die für diesen Jahresbericht zusammengetragenen Fakten belegen, dass die Charta im Jahr 2014 zwar in verschiedenen politischen Dokumenten zu Grundrechten erwähnt wurde, es jedoch kaum chartaspezifische politische Strategien gab, die auf eine Steigerung des Bekanntheitsgrads der Charta abzielten.

Die Mitgliedstaaten könnten die Entwicklung nationaler Strategien zur Umsetzung der Charta in Erwägung ziehen, einschließlich Sensibilisierungskampagnen, Schulung von Fachleuten und vermehrter Anwendung der Charta (und der zugehörigen Rechtsprechung des EuGH) bei Rechtmäßigkeitsprüfungen und Folgenabschätzungen in Regierungsdienststellen.

Verweise auf einzelne Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Seitenzahl
AT	192, 196, 197, 198
BE	186, 191, 197
BG	186, 188, 191, 192
CZ	189, 198
DE	183, 186, 192, 198
DK	193
EE	188, 189, 193
ES	186, 190, 191, 192, 198
FI	188, 190, 192, 197
FR	188, 189, 191, 192, 195
HR	189, 192, 198
HU	189
IE	186, 190, 192, 196, 197, 198
IT	186, 188, 191, 192, 196, 198
LT	195
LU	188
LV	193
MT	191, 192
NL	186, 188, 189, 196
PL	182, 190, 192, 197
RO	186, 188, 190, 192
SK	188, 189, 192
UK	183, 190

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2015 aufgerufen.

1 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

2 Europäische Kommission (2015, erscheint demnächst), *Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*.

3 Peers, S., *et al.* (Hrsg.) (2014), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Baden-Baden, Nomos; Meyer, J. und Bernsdorff, N. (2014), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos.

4 Zur Veranschaulichung werden in den folgenden Endnoten einige Veröffentlichungen in englischer Sprache aufgeführt.

5 MacMenamin, J. (2014), „'Imperfect obligations': Constitutional principles and the Charter of Fundamental Rights" in: Bradley, K., *et al.* (Hrsg.), *Of courts and constitutions: Liber amicorum in honour of Nial Fennelly*, Oxford, Hart Publishing, S. 285–316; Genberg, J. (2014), „The scope of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Quo vadimus?", *Helsinki Law Review 2014/1, 8-th annum*, S. 31–62; Morena-Lax, V. und Costello, C. (2014), „The extraterritorial application of the EU Charter of Fundamental Rights: From territoriality to facticity, the effectiveness model" in: Peers, S., *et al.* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Baden-Baden, Nomos, S. 1657–1683; Jacque, J.P. (2014), „The Charter of Fundamental Rights and the Court of Justice of the European Union: A first assessment of the interpretation of the Charter's horizontal provisions" in: Rossi, L. S. und Casolari, F. (Hrsg.), *The EU after Lisbon: Amending or coping with the existing treaties?*, Springer International Publishing Switzerland; Fontanelli, F. (2014), „National measures and the application of the EU Charter of Fundamental Rights: Does curia.eu know iura.eu?", *Human Rights Law Review*, Bd. 14, Nr. 2, S. 231–265; Denman, D. (2014), „The EU Charter of Fundamental Rights: How sharp are its teeth?", *Judicial Review*, Bd. 19, Nr. 3, S. 160–172.

6 Vgl. z. B. Arnull, A.M. (2014), „Protocol (No. 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom" in: Peers, S. *et al.* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Baden-Baden, Nomos; Κουτράκος, Π. (2014), „Does the United Kingdom have a general opt out from the EU Charter of Fundamental Rights?", *European Law Review*, Bd. 39, Nr. 1.

7 Murphy, C. C. (2014), „Using the EU Charter of Fundamental Rights against private parties after *Association de Médiation Sociale*", *European Human Rights Law Review*, Nr. 2; Frantziou, E. (2014), „Case C-176/12 Association de Médiation Sociale: Some reflections on the horizontal effect of the Charter and the reach of fundamental employment rights in the European Union", *European Constitutional Law Review*, Bd. 10, Nr. 2, S. 332–348.

8 Toggenburg, G. (2014), *A European fundamental rights ornament that turns into a European fundamental rights order: The EU Charter of Fundamental Rights at its fifth birthday*, Working Paper Nr. 4/2014, Wien, Institut für europäische Integrationsforschung, Universität Wien; Hrestic, M.-L. (2014), „The consequences of the 'constitutionalization' of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, Bd. 149, S. 404–408.

9 Safjan, M. (2014), *Fields of application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional dialogues in the European Union*, Centre for Judicial Cooperation DL, 2014/02, European University Institute, Florence; Hardt, S. und Heringa, A. W. (Hrsg.) (2014), *Sources of constitutional law: Constitutions and fundamental legislative procedures from the United States, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom ECHR and Charter of Fundamental Rights*, Intersentia; De Burca, G. (2013), „After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator?",*Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Bd. 20, Nr. 2, S. 168–184.

10 Vgl. Europäische Kommission (2014), Hochrangige internationale Konferenz: „The Charter of Fundamental Rights of the European Union: assessing and responding to the training needs of legal practitioners and public officials", Brüssel, 17./18. Dezember 2014, Hintergrundpapier.

11 Alle Rechtsinstrumente und die Rechtsprechung der EU sind im Internet abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu.

12 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), C-206/13, *Cruciano Siragusa gegen Regione Sicilia*, 14. März 2014, Randnr. 25.

13 EuGH, C-198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández und andere gegen Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) und andere*, 10. Juli 2014.

14 EuGH, C-390/12, *Robert Pfleger und andere*, 30. April 2014, Randnr. 25.

15 EuGH, C-333/13, *Elisabeta Dano und Florin Dano gegen Jobcenter Leipzig*, 11. November 2014; vgl. auch EuGH, C-483/12, *Pelckmans Turnhout NV gegen Walter Van Gastel Balen NV und andere*, 8. Mai 2014.

16 EuGH, C-562/12, *Liivimaa Lihaveis MTÜ gegen Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, 17. September 2014, Randnr. 60 und 71.

17 [16] EuGH, verbundene Rechtssachen C-129/13 und C-130/13, *Kamino International Logistics BV und Datema Hellmann Worldwide Logistics BV gegen Staatssecretaris van Financiën*, 3. Juli 2014, Randnr. 29.

18 EuGH, C-169/14, *Juan Carlos Sánchez Morcillo und María del Carmen Abril García gegen Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA,* 17. Juli 2014.

19 EuGH, C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5. Juni 2014, Randnr. 52.

20 EuGH, C-416/13, *Mario Vital Pérez gegen Ayuntamiento de Oviedo*, 13. November 2014; EuGH, C-543/12, *Michal Zeman gegen Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Žiline*, 4. September 2014; EuGH, C-530/13, *Leopold Schmitzer gegen Bundesministerin für Inneres*, 11. November 2014.

21 CJEU, C-166/13, *Sophie Mukarubega gegen Préfet de police und Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5. November 2014, Randnr. 44; vgl. auch EuGH, verbundene Rechtssachen C-141/12 und C-372/12, *YS gegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel und Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel gegen M und S.*, 17. Juli 2014, Randr. 67; EuGH, C-249/13, *Khaled Boudjlida gegen Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11. Dezember 2014, Randr. 32.

22 EuGH, C-220/13P, *Kalliopi Nikolaou gegen Rechnungshof der Europäischen Union*, 10. Juli 2014.

23 EuGH, verbundene Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13, *A, B, C gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2. Dezember 2014.

24 Zum Thema phallometrische Tests: vgl. FRA (2010), *Homophobie, Transphobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 69–71.

25 EuGH, verbundene Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13, *A, B, C gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2. Dezember 2014, Randnr. 64-65.

26 EuGH, C-356/12, *Wolfgang Glatzel gegen Freistaat Bayern*, 22. Mai 2014, Randnr. 68.

27 *Ebenda*, Randnr. 78.

28 Spanien, Verfassungsgericht, Rechtssache Nr. 6922/2008; Urteil Nr. 26/2014 vom 13. Februar 2014.

29 EuGH, C-112/13, *A gegen B und andere*, 11. September 2014, Randnr. 46.

30 EuGH, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd gegen Minister for Communications, Marine and Natural Resources und andere*, 8. April 2014.

31 Rat der Europäischen Union (2015), *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council preparatory bodies*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

32 Europäische Kommission, *Leitlinien zur Folgenabschätzung*, SEK(2009) 92, 15. Januar 2009.

33 Vereinigtes Königreich, Parliament (2014), *Serious Crime Bill [HL] 2014–15*; *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*; *Immigration Act 2014*.

34 Bulgarien, Закон за нормативните актове, 3. April 1973, Art. 28 Para. 2 Absatz 5; Bulgarien, Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация, 2. Oktober 2009, Art. 35 Para. 1 Absatz 3.

35 Estland, *Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, VV 22.12.2011 määrus nr 180*, Art. 43 Para. 1 Absatz 5.

36 Slowakei, *Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej Republiky*, Art. 3.

37 Italien, *Direttiva del presidente del consiglio dei ministri, tempi e modalita dell'analisi tecnico-normativa,* ATN, 10. September 2008.

38 Finnland, Justizministerium (2004), *Hallituksen esitysten laatimisohjeet*, Helsinki, Edita Prima Oy; Finnland, Justizministerium, *Lainkirjoittajan opas*.

39 Rumänien, Gesetz Nr. 24/2000 (neu veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 260/21.04.2010) über die technischen Vorschriften für den Entwurf von normativen Verordnungen, geändert durch Gesetz Nr. 29/2011 (veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 182/15.03.2011).

40 Luxemburg, Conseil d'État, *Avis du Conseil d'État 50.547*, 24. Juni 2014, und *Avis du Conseil d'État 45.164*, 16. Dezember 2011.

41 Vgl. beispielsweise Niederlande, Raad van State (2014), *Advies W13.14.0351/III/Vo*, 22. Oktober 2014.

42 Niederlande, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014), *Memorie van Toelichting: Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten*.

43 Niederlande, Staatssecretaris van Economische Zaken (2014), *Memorie van Toelichting, Wet verantwoorde groei melkveehouderij*.

44 Estland, Riigikogu (2014), *Lastekaitseseadus 677 SE*.

45 Frankreich, Assemblée Nationale (2014), *Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi*, Informationsbericht Nr. 2268.

46 Niederlande, Raad van State (2014), *Der Staatsrat*.

47 Ungarn, *IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról*, Nr. 7/2014. (VXI. 1.).

48 Estland, *Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, määrus nr 180*, 22. Dezember 2011, Art. 46.

49 Kroatien, *Zakon o procjeni učinaka propisa*, Amtsblatt Nr. 90/11; *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, Amtsblatt Nr. 140/09.

50 Slowakei, *Ministerstvo hospodárstva SR*, *Jednotná metodika*.

51 Tschechische Republik, Allgemeine Vorschriften für das Verfahren zur Folgenabschätzung von Rechtsvorschriften (RIA), gültig seit dem 1. Februar 2014.

52 Tschechische Republik, *Zákon o kybernetické bezpečnosti*, 23. Juli 2014.

53 Tschechische Republik, *Změna zákona o drahách*, 23. Juli 2014.

54 Spanien, *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, Art. 22.

55 Irland, *Houses of the Oireachtas*.

56 Rumänien, *Comisia comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României.*

57 Polen, Komisja Sejmowa ds. Unii Europejskiej, *Druk sejmowy nr 1900*.

58 Vereinigtes Königreich, Ministry of Justice (2014), *Government response to the House of Commons European Scrutiny Committee Report 43rd Report, 2013–14, HC979, The application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a state of confusion*, 22. Juli 2014, S. 16-17.

59 Bulgarien, Народно събрание на Република България (2014), Стенограма на осемдесет и второ заседание на 42-то Народно събрание, 29. Januar 2014.

60 Bulgarien, Народно събрание на Република България (2014), Стенограма на сто и второ заседание на 42-то Народно събрание, 14. März 2014.

61 Bulgarien, Народно събрание на Република България (2014), Стенограма на деветдесет и седмо заседание на 42-то Народно събрание, 5 März 2014.

62 Bulgarien, Народно събрание на Република България (2014), Стенограма на сто и осмо заседание на 42-то Народно събрание, 28. März 2014.

63 Frankreich, Sénat (2014), *Compte-rendu intégral. Séance du 24 février 2014*.

64 Spanien, Senat, *Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*.

65 Vgl. Debatte über einen nicht legislativen Vorschlag der Fraktion *Unión Progreso y Democracia* zur Ausweitung der politischen Rechte von EU-Bürgern auf nationale und regionale Wahlen: Spanien, *Diario de sesiones de las Cortes Generales, Sesión 46*, 13. Mai 2014.

66 Spanien, Parlamentssitzungen, *Diario Sesiones del Congreso*, Nr. 213, 2014; BOCG Congreso Nr. 503, 504 und 506, 2014.

67 Spanien, Autonomiestatut der Balearen, Organgesetz Nr. 1/2007, 28. Februar 2007.

68 Italien, *Legge regionale statutaria dell'Abruzzo n. 42/2007*.

69 Malta, *Bill 18 of 2013, Constitution of Malta (Amendment) Act*, Amtsblatt Nr. 19/148, 8. Oktober 2013.

70 Spanien, *Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha* [2014/13101], Art. 1.1.

71 Italien, *Legge 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, Gazzetta Ufficiale Nr. 199, 28. August 2014, Art. 1.

72 Spanien, *Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía*, 9. August 2014; *Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales*

y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, 20. November 2014; *Ley 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia*, 26. Mai 2014.

73 Belgien, *Wet houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren/Loi garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier*, 5. Mai 2014, am 14. Juni 2014 in Kraft getreten.

74 Spanien, Senat, *Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*, Art. 5.3.

75 Italien, *Legge 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, 28. August 2014.

76 Vgl. beispielsweise Artikel 1 der allgemeinen Verordnung zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit: Italien, *Legge 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, Gazzetta Ufficiale Nr. 199, 28. August 2014.

77 Irland, Criminal Justice (Forensic Evidence and DNA Database System), *Act 2014, No. 11 of 2014.*

78 Malta, *Enforcement of European Union Sanctions (Eritrea) Regulations, Subsidiary Legislation 365.50*, Legal Notice, Nr. 167, 2014.

79 Spanien, *Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, Art. 183.

80 Deutschland, Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Mai 2014, 20. Mai 2014, Para. 27a Absatz 6.

81 Deutschland, Bundeszentralregistergesetz, Para. 53a, Satz 2; *Gewerbeordnung*, Para. 150c, Absatz 2, Satz 4.

82 Frankreich, Ministerium für Frauenrechte, Städte, Jugend und Sport (2014), *Plateforme pour une Europe des droits des femmes*.

83 Italien, Ministerialerlass vom 22. Januar 2014, *Adozione del Piano di azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari.*

84 Bulgarien, Regierung (Министерски съвет) (2014), Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012–2020), 13. März 2012.

85 Bulgarien, Министерски съвет (2014), Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014–2020 г.).

86 Kroatien, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, *Nacionalni program zaštite I promicanja ljudskih prava za period od 2013. do 2016. godine*.

87 Rumänien, *Proiect de Hotărâre privind aprobarea Strategiei naționale privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, 2014–2020*, 12. Februar 2014.

88 Slowakei, Ministerstvo zahraničných vecí a Európskych záležitostí SR (2014), *Východiskový materiál pracovnej skupiny "Práva migrantov" – Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv v SR*.

89 Vgl. Menschenrechtsbericht 2014 der Regierung: Finnland, Ulkoasiainministeriö, Utrikesministeriet (2014), *Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014*, Ulkoasiainministeriön Julkaisuja 6/2014.

90 EuGH, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd gegen Minister for Communications, Marine and Natural Resources und andere*, 8. April 2014.

91 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.

92 Frankreich, Conseil d'État, Rechtssache 370515, 4. Juni 2014.

93 Litauen, Oberstes Verwaltungsgericht, Rechtssache A858-47/2014, 23. September 2014.

94 Litauen, Oberstes Verwaltungsgericht, Rechtssache A822-1265/2014, 3. November 2014.

95 Österreich, Verfassungsgerichtshof, Rechtssache B166/2013, 13. März 2014.

96 Irland, High Court, Rechtssache IEHC 83, 21. Februar 2014.

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

98 Polen, Oberstes Verwaltungsgericht, Rechtssache I ONP 1/14, 30. Mai 2014.

99 Belgien, Het Grondwettelijk Hof, Rechtssache 1/2014, 16. Januar 2014.

100 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Schalk and Kopf v. Austria*, Nr. 30141/04, 24. Juni 2010.

101 Österreich, Verfassungsgerichtshof, Rechtssache B166/2013, 13. März 2014.

102 Finnland, Supreme Administrative Court, Rechtssache KHO:2014:114, 26.6.2014/2041; ECLI:FI:KHO:2014:114, 26. Juni 2014. Die österreichische Rechtssache, auf die verwiesen wird, ist: Österreich, Verfassungsgerichtshof, U 466/11-18, U 1836/11-13, 14. März 2012.

103 Irland, High Court, Rechtssache [2014] IEHC 310, 18. Juni 2014.

104 Kroatien, Oberster Gerichtshof, Rechtssache VSRH Kž eun5/2014-4, 6. März 2014.

105 Italien, Oberster Gerichtshof, Rechtssache 11404, 22. Mai 2014.

106 Deutschland, Bundessozialgericht, Rechtssache B 11 AL 5/14 R, 6. August 2014.

107 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.

108 Österreich, Verfassungsgerichtshof, Rechtssache G47/2012 ua, 27. Juni 2014.

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

110 Irland, Supreme Court, Case IESC 29, Judgment of Mr Justice Murray, 10. April 2014.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
  über EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
  bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
  bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union (http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
  über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
  oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

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 Jahresbericht ist in englischer, deutscher und französischer Sprache erhältlich. Die vollständig annotierte Version einschließlich der Referenzen in Endnoten ist abrufbar unter: fra.europa.eu.

Relevante Daten über internationale Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte sind verfügbar über Internet und werden regelmäßig aktualisiert: http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations

FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

doi:10.2811/08971 TK-AG-15-001-DE-N

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

Im Jahr 2014 stellten die Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäische Union (EU) eine Reihe von rechtlichen und politischen Maßnahmen vor, um die Grundrechte in der EU zu gewährleisten. Trotz dieser Bemühungen bleibt immer noch viel zu tun. In einigen Bereichen ist die Situation beunruhigend: die Zahl der MigrantInnen, die gerettet oder auf See festgenommen wurden, als sie die Grenzen der EU versuchten zu erreichen, vervierfachte sich seit 2013; mehr als ein Viertel der Kinder in der EU sind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht; immer mehr politische Parteien verwenden fremdenfeindliche und gegen MigrantInnen gerichtete Rhetorik in ihren Kampagnen, was dazu führen kann, dass mehr Personen anfälliger werden, Opfer von Straftaten oder Hassverbrechen zu werden.

In 2014 überprüfte die EU ihre Strategien und Prioritäten für das kommende Jahr. Die neue Europäische Kommission kündigte ihre 10 Prioritäten an, unter denen ein neuer Ansatz für die legale Einwanderung in die EU als einer der wichtigsten Aspekte der Migrationsagenda der Kommission erkannt wurde. Die Kommission hat Einwanderung und Integrationspolitik als Schlüsselfaktoren für die Entwicklung inklusiver Gesellschaften identifiziert. Die neue Verordnung über Struktur- und Investitionsfonds, die in 2014 in Kraft trat, ist ein viel versprechendes Instrument, um die EU in Richtung einer besseren sozialen Inklusion zu rücken sowie Diskriminierung und ungleiche Behandlung zu reduzieren. Nach dem Ende des Übergangszeitraums für den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wird es möglich sein, dass die Europäische Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen EU-Mitgliedstaaten einleitet, die mit den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses nicht übereinstimmen. Außerdem erkannte der Gerichtshof der EU nach der Aufhebung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung die Privatsphäre als ein existenzielles Recht an. Das Jahr schloss mit einer Feier des fünften Jahrestags der EU-Charta der Grundrechte ab, die ein Grundpfeiler des Schutzes der Rechte von allen Menschen in der EU ist.

Der diesjährige Bericht der FRA beleuchtet grundrechtliche Entwicklungen aus den Bereichen Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz; Integration der Roma; Asyl, Migration, Grenzen und Integration; Informationsgesellschaft, Datenschutz und Privatsphäre; Rechte des Kindes; Zugang zur Justiz einschließlich Rechte der Opfer von Straftaten sowie die EU-Charta der Grundrechte und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten.

FOKUS

Als Schwerpunktthema des diesjährigen Jahresberichts werden rechtebasierte Indikatoren untersucht – Instrumente, die dazu beitragen können, Grundrechtsverpflichtungen der EU und der EU-Mitgliedstaaten zu fördern. Eine durchgängige Einbeziehung der Grundrechte kann es ermöglichen, auf Worte Taten folgen zu lassen, vor allem wenn dies mit relevanten Indikatoren verbunden wird. Der Fokus untersucht, inwieweit den einschlägigen Akteuren und Akteurinnen bei der Bewertung und Gestaltung politischer Maßnahmen durch einen Rahmen rechtebasierter Indikatoren gedient wäre, mit dessen Hilfe sie die Grundrechtekultur in Europa festigen und einen Beitrag zur Wahrung der Grundrechte in der Praxis leisten könnten.

Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9239-873-6
doi:10.2811/08971

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