

HIGHLIGHTS
2013



Grundrechte: wesentliche juristische und politische Entwicklungen im Jahr 2013



EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



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

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

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
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).

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

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

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

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-9239-450-9
doi:10.2811/68806

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2014

Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI HERGESTELLTEM RECYCLINGPAPIER (PCF)



**Grundrechte:
wesentliche juristische
und politische
Entwicklungen im Jahr 2013**

Die „Highlights 2013“ decken mehrere Titel der EU-Charta der Grundrechte ab, die durch folgenden Farbcodes erkennbar sind:

Freiheiten	Asyl, Einwanderung und Integration Grenzkontrolle und Visapolitik Informationsgesellschaft, Achtung der Privatsphäre und Datenschutz
Gleichheit	Rechte des Kindes und Schutz von Kindern Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung Rassismus und ethnische Diskriminierung Integration der Roma
Justizielle Rechte	Zugang zur Justiz und justizielle Zusammenarbeit Rechte der Opfer von Straftaten

Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten haben 2013 eine Vielzahl wichtiger Schritte zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte gesetzt, indem sie neue internationale Verpflichtungen eingegangen sind, Rechtsvorschriften überarbeitet und innovative politische Strategien vor Ort verfolgt haben. Dennoch gerieten Grundrechtsverletzungen mit besorgniserregender Häufigkeit in die Schlagzeilen: Flüchtlinge, die vor den Küsten Europas ertranken, beispiellose Massenüberwachung, rassistisch und extremistisch motivierte Morde, Kinderarmut und Benachteiligung der Roma. Dies veranlasste die EU zur Durchführung wichtiger Rechtsreformen, insbesondere im Asylbereich, während die Mitgliedstaaten an der Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie in nationales Recht arbeiteten und ihre nationalen Strategien zur Integration der Roma weiter verfolgten. Neue Rechtsvorschriften führen jedoch nicht zwangsläufig zu konkreten Veränderungen vor Ort. Sparmaßnahmen aufgrund der Wirtschaftskrise ließen einige grundrechtliche Bedenken aufkommen. Die anhaltende Kluft zwischen Gesetz und Praxis alarmierte eine Reihe von Menschenrechtsbeobachtern, insbesondere in Bezug auf Asylpolitik, Integration der Roma sowie Kinder- und Opferrechte.

Der Bereich **Asyl, Einwanderung und Integration** war im Jahr 2013 von tragischen Ereignissen geprägt: Im Oktober kamen vor der italienischen Insel Lampedusa fast 400 MigrantInnen ums Leben. Dieser Vorfall zeigte erneut, wie gefährlich es für schutzbedürftige Menschen sein kann, in die Europäische Union zu gelangen. Als Reaktion auf diese Tragödie richtete die Europäische Kommission zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten die „Mittelmeer-Task Force“ ein. Darüber hinaus beendete die EU 2013 die zweite Phase der Angleichung des Asylrechts innerhalb der EU mit der Veröffentlichung vier überarbeiteter Asylinstrumente, einschließlich zweier Richtlinien zu Asylverfahren und Aufnahmebedingungen für AsylbewerberInnen. Zudem wurden die Dublin- und die Eurodac-Verordnung überarbeitet. Diese neuen EU-Rechtsvorschriften führen jedoch nicht unmittelbar zu einer Harmonisierung der nationalen Praktiken. Die Chancen, dass ein Asylantrag angenommen wird, sind immer noch sehr unterschiedlich und hängen weitgehend davon ab, in welchem Mitgliedstaat der Antrag gestellt wird. Die Herausforderung besteht also darin, diese Kluft zu schließen, indem Hindernisse für eine gemeinsame Praxis ermittelt und beseitigt werden. Die schwierigen Verhandlungen zum EU-weiten Rahmen für Asylrecht brachten beispielsweise komplexe Regelungen hervor, die häufig vage gefasst und in ihrem Bezug auf die in der EU-Charta der Grundrechte verankerten Rechte unklar sind.

Im Bereich **Grenzkontrolle und Visapolitik** kam es 2013 an den südlichen Seegrenzen der EU zu einem

Diese Publikation fasst ausgewählte Themenschwerpunkte des Jahresberichts 2013 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zusammen. Gelb hinterlegte Textkästen verweisen auf jeweils relevante Veröffentlichungen der FRA aus dem Jahr 2013, die auf der Webseite der FRA unter fra.europa.eu abrufbar sind.

Der FRA-Jahresbericht *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2013* ist nach den wesentlichen Tätigkeitsfeldern der FRA auf der Grundlage des neuen Mehrjahresrahmens 2013–2017 gegliedert. Der Bericht ist in zehn Kapitel unterteilt und enthält außerdem einen Themenschwerpunkt (*Fokus*) sowie ein eigenes Kapitel zur EU-Charta der Grundrechte und ihrer Anwendung durch nationale Gerichte.



Ein EU-interner strategischer Rahmen für Grundrechte: gemeinsam bessere Ergebnisse erzielen



Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Anwendung durch nationale Gerichte und nichtgerichtliche Menschenrechtsorganisationen

Kapitel:

1. Asyl, Einwanderung und Integration
2. Grenzkontrolle und Visapolitik
3. Informationsgesellschaft, Achtung der Privatsphäre und Datenschutz
4. Rechte des Kindes und Schutz von Kindern
5. Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung
6. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz
7. Integration der Roma
8. Zugang zur Justiz und justizielle Zusammenarbeit
9. Rechte der Opfer von Straftaten
10. EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen

Der vollständige Bericht sowie einzelne Kapitel können unter fra.europa.eu heruntergeladen werden. Alle Quellenangaben finden sich am Ende jedes Kapitels im vollständigen Bericht.

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

sprunghaften Anstieg der Zahl irregulärer Grenzübertritte von Drittstaatsangehörigen; auch die Landgrenzen Griechenlands und Bulgariens gerieten unter Druck durch syrische Staatsangehörige, die vor dem Bürgerkrieg flohen. Angesichts dieser Ereignisse wurde eine Modernisierung der Grenzkontrollen – auch unter Berücksichtigung der Grundrechte – vonseiten der EU umso dringlicher. Im Zuge der Überarbeitung ihres Rechtsrahmens verabschiedete die EU wichtige Rechtsvorschriften in den Bereichen Grenzkontrolle und Visapolitik und nahm Beratungen über fünf weitere Vorschläge auf. Zwar sollen diese Instrumente in erster Linie die Einreise in die EU regeln, sie wirken sich jedoch auch auf die Grundrechte aus. Ferner baute die EU den Einsatz moderner Technologien im Grenzverwaltungs- und Visabereich aus. Die Risiken und Vorteile, die diese modernen Technologien für die Aufrechterhaltung der Grundrechte mit sich bringen, sind allerdings noch weitgehend unerforscht. Das europäische Grenzüberwachungssystem, das ursprünglich zur Bekämpfung der irregulären Migration gedacht war, kann bei ordnungsgemäßer Umsetzung das Leben von MigrantInnen auf See retten. Das Maßnahmenpaket zum Thema „intelligente Grenzen“ löste beispielsweise Grundrechtsbedenken darüber aus, ob die Technologie eventuell dazu beitragen könnte, bestimmte Drittstaatsangehörige fälschlicherweise als Personen einzustufen, deren Visum abgelaufen ist („Overstayers“).

In Bezug auf die **Informationsgesellschaft, die Achtung der Privatsphäre und den Datenschutz** beherrschten im Jahr 2013 beispiellose Enthüllungen über die Massenüberwachung der globalen Telekommunikation und Datenströme seitens der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs wochenlang die internationalen Schlagzeilen. Die Frage der Privatsphäre rückte ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit, und die Kluft zwischen den sich rasch entwickelnden Technologien und den geltenden Gesetzen zum Schutz der Privatsphäre wurde überdeutlich. Diese Enthüllungen kamen ans Licht, als die EU mitten in der wichtigsten Reform ihrer Datenschutzvorschriften seit 20 Jahren steckte. Sie machten die Notwendigkeit eines soliden Datenschutzrahmens eindringlich deutlich und markierten einen Wendepunkt in der Debatte. Beunruhigt durch diese Enthüllungen leiteten die EU und ihre Mitgliedstaaten unverzüglich Schritte zur Verstärkung der Datenschutzbestimmungen ein, während die Zivilgesellschaft auf mehr Transparenz und effizientere Rechtsbehelfe vor den Datenschutzbehörden und Gerichten drängte. Als Antwort auf diese Enthüllungen integrierten die EU-Gesetzgeber bedeutende Reformen in das Datenschutz-Reformpaket. Trotz einiger Fortschritte war die Reform Ende 2013 noch nicht abgeschlossen.

Betrachtet man die **Rechte des Kindes und den Schutz von Kindern**, so waren im Jahr 2013 EU-weit mehr Kinder als zuvor von Armut und Gewalt bedroht. Um das dringliche und anhaltende Problem der Kinderarmut anzugehen, hat die Europäische Kommission eine Empfehlung zu einem gemeinsamen Ansatz abgegeben. Die EU-Mitgliedstaaten müssen diesen nun in die Praxis umsetzen. In vielen Mitgliedstaaten sind jedoch die Bildungshaushalte, die auch zum Wohl der Kinder beitragen, krisenbedingten Kürzungen zum Opfer gefallen. Ebenso können Haushaltskürzungen im Bereich Kinderschutz Sicherheitsnetze für Kinder gefährden, die von Gewalt betroffen sind, wobei neue Technologien, insbesondere das Internet, zu einem erhöhten Risiko bestimmter Arten von Gewalt führen. Die EU und einige Mitgliedstaaten haben Schritte eingeleitet, um Gewalt gegen Kinder und sexuellen Missbrauch von Kindern sowie andere Formen von Gewalt gegen Kinder zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten mussten spätestens 2013 zwei einschlägige Richtlinien in diesem Bereich in nationales Recht umsetzen. Hohe Priorität hat auch die Behandlung von Kindern bei Gerichtsverhandlungen – sei es als Opfer von

Straftaten oder als Zeugen – und in Zivilverfahren. Diese war häufig unangemessen, jüngste Rechtsreformen sollen allerdings eine Verbesserung der Lage bringen.

Die EU verfügt über einen soliden Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, insbesondere jene aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Was den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine horizontale Richtlinie zum umfassenden Schutz gegen jegliche Form der Diskriminierung betrifft, sind keine Fortschritte zu verzeichnen. Diskriminierung schafft Barrieren und führt häufig zu Ausgrenzung, wodurch manchen Menschen die **gleichberechtigte und diskriminierungsfreie** Teilhabe an der Gesellschaft verweigert wird. Erhebungen der FRA haben beispielsweise ergeben, dass viele Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT) es in der Öffentlichkeit aus Furcht meiden, die Hand des Partners zu halten; dass einer von fünf Juden Opfer von Diskriminierung oder Belästigung ist; und dass Frauen in der EU regelmäßig Belästigungen am Arbeitsplatz ausgesetzt sind. Die Mitgliedstaaten und Institutionen der EU erkennen an, dass es Hindernisse gibt, die einer vollen Teilhabe im Wege stehen. Einige Mitgliedstaaten sind dabei, Maßnahmen zur Bewältigung dieses Problems zu ergreifen und nutzen unter anderem auch EU-Mittel, um gegen Diskriminierung und Ungleichbehandlung vorzugehen.

Im Hinblick auf **Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz** ist zu beobachten, dass die Auswirkungen der Wirtschaftskrise, hohe Arbeitslosigkeit, Ängste in Bezug auf die Zuwanderung von MigrantInnen sowie ein stetig sinkendes Vertrauen in demokratische Abläufe dem Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz in der Europäischen Union Vorschub leisten. Die politische Rhetorik auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene trug teilweise zu einer Verschärfung des Tons bei – nicht zuletzt, weil die Medien diese Botschaften aufgreifen, die dann wiederum in den sozialen Netzen widerhallen. Die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU müssen daher wachsam bleiben und ihre Anstrengungen zur Bekämpfung jeglicher Form von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz erneut verstärken.

Wichtige Institutionen der Europäischen Union und der Europarat bekräftigten 2013 erneut ihre politische Entschlossenheit und riefen Initiativen zur Bekämpfung der Ausgrenzung und Diskriminierung der Roma ins Leben, die die größte ethnische Minderheit in der EU bilden. Die EU-Mitgliedstaaten haben zugesichert, die Lage der Roma in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnen durch die Entwicklung konkreter nationaler Strategien zur **Integration der Roma** zu verbessern. Dennoch sind Grundrechtsverletzungen nach wie vor an der Tagesordnung und für viele Roma sind soziale Ausgrenzung und extreme Armut alltägliche Realität. Um den Fortschritt in diesem Bereich zu beschleunigen, hat der Rat der Europäischen Union im Dezember 2013 eine Empfehlung für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten angenommen, die die Notwendigkeit einer wirksamen Überwachung der Umsetzung der nationalen Integrationsstrategien betont.

Einige der wichtigsten Herausforderungen im Zusammenhang mit dem **Zugang zur Justiz und der justiziellen Zusammenarbeit** waren im Jahr 2013 die Notwendigkeit, nationale Justizsysteme effizienter und transparenter zu gestalten und die bestehende Grundrechtssinstrumente besser umzusetzen; das Streben nach einem wirksamen Mechanismus zur Rechtsstaatlichkeit; und weitere Haushaltskürzungen, die sich über die Gerichte hinaus auch auf außergerichtliche Mechanismen auswirkten. Positiv war, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten ihren elektronischen Rechtsverkehr (E-Justiz) modernisiert und weiterentwickelt haben, um übermäßig lange Verfahren abzukürzen. Außerdem führten sie

die Reformen ihrer nichtgerichtlichen Institutionen mit Menschenrechtsauftrag weiter, um deren Grundrechtsfunktion zu stärken. Auf EU-Ebene wurde ein spezielles Instrument – das „EU-Justizbarometer“ – eingeführt, um die Effizienz nationaler Justizsysteme zu stärken. Zudem eröffnete die Europäische Kommission die Debatte über Verbesserungen, die im Bereich der Justiz in den nächsten fünf Jahren nach dem Stockholmer Programm erforderlich werden.

Im Bereich der **Rechte der Opfer von Straftaten** waren die EU-Mitgliedstaaten 2013 damit befasst, die im Oktober 2012 angenommene EU-Opferschutzrichtlinie in nationales Recht umzusetzen, mit dem Ziel, diesen Prozess innerhalb der Frist (16. November 2015) abzuschließen. Einige Mitgliedstaaten haben beträchtliche Fortschritte bei der Stärkung der Verfahrensrechte von Opfern und der Opferhilfe gemäß der Richtlinie erzielt. Die Tschechische Republik beispielsweise garantiert viele der in der Richtlinie aufgeführten Rechte auf gesetzlicher Ebene, während Frankreich sich durch die Einrichtung eines landesweiten Netzes von Beratungsstellen für Opfer hervorgetan hat. Andere Mitgliedstaaten jedoch müssen in den kommenden Monaten beträchtliche Anstrengungen unternehmen, um die Ziele der Richtlinie, einschließlich der Einrichtung von Opferunterstützungsdiensten, rechtzeitig zu erreichen. Die am 12. Juni 2013 verabschiedete Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen auf Antrag der gefährdeten Person in Zivilverfahren zielt darauf ab, dass jede von einem Mitgliedstaat angeordnete Schutzmaßnahme in Zivilverfahren von anderen Mitgliedstaaten anerkannt und angewandt wird. Einige Mitgliedstaaten führten Gesetzesreformen durch und stärkten die Rechte von Opfern.

Schließlich waren auch hinsichtlich der **internationalen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten** im Jahr 2013 bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen. Die EU bekräftigte ihre Entschlossenheit, Europa ins Zentrum des internationalen Rahmens zum Schutz der Menschenrechte zu stellen, und verfolgte zu diesem Zweck 2013 ihren Beitritt zu Schlüsselinstrumenten wie der Europäischen Menschenrechtskonvention weiter. Gleichzeitig hielt sie ihre Mitgliedstaaten sowie Drittländer an, sich im Bereich der internationalen Menschenrechtsmechanismen stärker zu engagieren. Die EU-Mitgliedstaaten schlossen sich 2013 einer großen Zahl neuer Menschenrechtsverpflichtungen des Europarats und der Vereinten Nationen durch Unterzeichnung, Ratifizierung und Beitritt an. Zwar standen einige Mitgliedstaaten dem Beitritt zu bestimmten Übereinkommen zurückhaltend gegenüber, etwa der Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten oder der Wanderarbeitnehmerkonvention. In Bezug auf neuere Instrumente haben sie jedoch entscheidende Schritte gesetzt, beispielsweise im Bereich der Gewalt gegen Frauen oder der Kinderrechte. Diese neuen Verpflichtungen stehen für die Entschlossenheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, im Bereich der Grundrechte eine Vorreiterrolle zu übernehmen, und tragen außerdem zur laufenden Entwicklung eines immer enger verwobenen, internationalen Schutznetzes für die Menschenrechte bei.

Asyl, Einwanderung und Integration

Im Blickpunkt: Herausforderungen für die EU bei der Verwaltung ihrer Seegrenzen

Am 3. Oktober sank nahe der italienischen Insel Lampedusa ein Boot mit etwa 500 Migranten an Bord. Dieser Vorfall, bei dem 366 Menschen ums Leben kamen, offenbarte eine alarmierende und ungelöste Lücke in den Vorkehrungen der EU zum Schutz der wesentlichen Rechte des Einzelnen (siehe FRA-Jahresbericht 2013, [Abschnitt 2.1](#), Grenzkontrolle und Visapolitik).

Zwar hat die EU Maßnahmen zur Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel, sowohl innerhalb der EU als auch in oder aus Drittländern, ergriffen. Dennoch unternahm die EU bisher wenig, um Flüchtlingen, denen Verfolgung oder schwerwiegender Schaden droht, Alternativen zu bieten. Zwei umfassende Berichte – der erste wurde von der FRA im März 2013¹ und der zweite vom Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) über die Menschenrechte von Migranten im April 2013² veröffentlicht – beschreiben die grundrechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verwaltung der Seegrenzen. Beide Berichte zeigen die Auswirkungen dieses Grenzmanagements auf die Menschenrechte der Migranten auf und schlagen verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Lage vor.

Der Sonderberichterstatter fordert einen menschenrechtsbezogenen Grenzmanagement-Ansatz, in dessen Rahmen die Rechte der Migranten an erster Stelle stehen sollten. Repressive Maßnahmen allein haben sich als kontraproduktiv erwiesen, da sie die Migranten weiter in die Illegalität abdrängen und die Macht der Schleuserringe vergrößern. Wie in [Abschnitt 2.1](#) des FRA-Jahresberichts 2013 dargelegt, führen repressive Maßnahmen außerdem dazu, dass sich die Flüchtlingsströme lediglich von einem Bereich der EU-Außengrenzen in einen anderen verlagern.

Nach der Tragödie von Lampedusa im Oktober 2013 diskutierten europäische Staats- und Regierungschefs über mögliche Maßnahmen. In

Wesentliche Entwicklungen im Bereich Asyl, Einwanderung und Integration

- Infolge tragischer Ereignisse nahe der Insel Lampedusa schlägt die Europäische Kommission in einer Mitteilung der „Mittelmeer-Task Force“ eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Zahl der Todesopfer im Mittelmeer zu verringern.
- Aufgrund des Syrien-Konflikts sind mehr als 2,2 Millionen Menschen, vor allem im Nahen Osten, auf der Flucht; zwei EU-Mitgliedstaaten richten Ad-hoc-Aufnahmeverfahren für syrische Staatsangehörige ein.
- Die zweite Phase der Harmonisierung der EU-Asylpolitik kommt im Juni 2013 mit der Veröffentlichung vier überarbeiteter EU-Rechtsinstrumente zum Abschluss.
- Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) fällt sieben Vorabentscheidungen zum Thema Asyl. In einer davon betont der Gerichtshof die Bedeutung des Artikels 24 Absatz 2 der Grundrechte-Charta der EU, der die Rechte des Kindes und insbesondere das Grundprinzip der Orientierung am Kindeswohl betrifft.
- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellt klar, dass eine Freiheitsentziehung „zur Verhinderung der unerlaubten Einreise“ gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht zulässig ist, wenn ein Asylbewerber nach dem Unionsrecht in einen Staat einreisen darf und dort ein Bleiberecht hat, solange sein Asylgesuch geprüft wird.
- Ein Verhaltenskodex für von Frontex koordinierte Rückführungsaktionen wird verabschiedet, der auch eine Überwachung von Zwangsrückführungen beinhaltet.
- Die Verhandlungen über den Entwurf der Richtlinie zur saisonalen Beschäftigung werden abgeschlossen, der Rat der EU und das Europäische Parlament erzielen eine politische Einigung über den Wortlaut.
- Die Europäische Kommission veröffentlicht einen Vorschlag zur Überprüfung der Richtlinie über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums, die auch für Au-pairs gilt.

einer Pressemitteilung vom 10. Oktober rief das UNHCR zu zehn Dringlichkeitsmaßnahmen zur Vermeidung weiterer Tragödien und einer besseren Lastenverteilung auf. Diese reichen von einer Stärkung der Such- und Rettungskapazitäten im Mittelmeer über die Einrichtung eines verlässlichen Mechanismus für die Ausschiffung der Migranten an einem sicheren Ort, bis zur Stärkung der Schutzsysteme in den Transitländern, von denen aus die Migranten die Seereise antreten. Am 18. Oktober startete **Italien** die Operation *Mare Nostrum* und setzte Militärschiffe ein, um seine Such- und Rettungskapazitäten im zentralen Mittelmeerraum zu verstärken. Nach Angaben des italienischen Innenministeriums hatte *Mare Nostrum* bis Ende 2013 4323 Personen in 34 Such- und Rettungsoperationen Hilfe geleistet.

Auf EU-Ebene forderte der Rat „Justiz und Inneres“ die Europäische Kommission zur Einrichtung einer Task Force auf, um jene Instrumente zu ermitteln, die der EU zur Verhinderung solcher Tragödien zur Verfügung stehen und die in effizienterer Weise eingesetzt werden könnten.³ Der Europäische Rat ersuchte die Task Force, gemäß den Grundsätzen der Prävention, des Schutzes und der Solidarität vorrangige Maßnahmen festzulegen, die kurzfristig genutzt werden können.⁴ Das Europäische Parlament betonte, dass die Tragödie von Lampedusa ein Wendepunkt für Europa sein sollte.⁵

Wie gefordert richtete die Europäische Kommission zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten und einschlägigen Agenturen, einschließlich der FRA, die „Mittelmeer-Task Force“ ein. Die Task Force präsentierte ihre Ergebnisse am 4. Dezember 2013 und schlug 38 Aktivitäten vor, die entweder bereits begonnen hatten oder kurzfristig starten konnten. Diese umfassten unter anderem Maßnahmen in fünf Hauptbereichen: Zusammenarbeit mit Drittländern; verstärkter Schutz von Flüchtlingen; Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel; verstärkte Grenzüberwachung; und mehr Solidarität mit Mitgliedstaaten, die einem großen Migrationsdruck ausgesetzt sind.⁶ Die Maßnahmen beziehen sich auf die Bekämpfung des internationalen Verbrechens und darauf, in Zusammenarbeit mit den Drittländern Migranten von gefährlichen Überfahrten abzuhalten. Die Verbesserung der Rettungsmaßnahmen auf See wird in diesem Rahmen kaum erwähnt (in erster Linie im Zusammenhang mit einem Kapazitätsaufbau in Nordafrika), obwohl die Task Force auch Maßnahmen zur Stärkung der Grenzüberwachung vorsieht. Bei einer operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten müssen die Grundrechte uneingeschränkt gewahrt werden. Der Europäische Rat begrüßte am 20. Dezember 2013 die von der Task Force vorgeschlagenen Maßnahmen und rief zu umfassenden Anstrengungen bei ihrer Umsetzung auf. Außerdem forderte er die Europäische Kommission auf, dem Rat über ihre Umsetzung Bericht zu erstatten.⁷

Zwar können viele der Maßnahmen der Task Force das Risiko von Todesfällen auf See verringern oder in anderer Weise zum Schutz der Grundrechte von Migranten beitragen. Die Gelegenheit für einen umfassenden politischen Kurswechsel in der Verwaltung der EU-Außengrenzen wurde jedoch versäumt. In vielen Fällen sind Flüchtlinge weiterhin auf Schleuser angewiesen, da die Möglichkeiten, auf legalem Weg in Sicherheit zu gelangen, nach wie vor sehr begrenzt sind. Ebenso ist die Task Force in der Frage eines gemeinsamen Asylverfahrens für alle EU-Mitgliedstaaten äußerst zurückhaltend.

Auch die Frage der Solidarität innerhalb der EU wurde in den Gesprächen der Task Force erneut thematisiert, da die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen mehr Unterstützung von den anderen Mitgliedstaaten einfordern. Die Mittelmeer-Anrainerstaaten der EU betonten, dass der Umgang mit Personen, die nach einer gefährlichen Reise auf See häufig traumatisiert sind, eine besondere Herausforderung darstelle. Sie wiesen auch darauf hin, dass diese Menschen andere humanitäre Bedürfnisse haben als Personen, die internationalen Schutz beantragen und auf dem Luftweg einreisen. Eurostat zufolge (*migr_asyappctza* data, extrahiert am 2. Mai 2014) wurden 70 % aller Asylanträge, die in der EU im Jahr 2013 gestellt wurden, in fünf EU-Mitgliedstaaten registriert. In absteigender Reihenfolge entfiel der Großteil der Asylanträge insgesamt auf Deutschland,

Frankreich, Schweden, das Vereinigte Königreich und Italien – ein Argument, das gegen die Forderung der südlichen EU-Mitgliedstaaten nach mehr Solidaritätsmaßnahmen angeführt wird. Dieser Punkt blieb weitgehend ungeklärt, möglicherweise auch, weil die Lage im Mittelmeerraum geografisch weiter gefasste internationale Solidarität erfordern würde.

Ein gemeinsames Engagement aller Mittelmeerstaaten mit Unterstützung anderer betroffener oder interessierter Länder, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU, erscheint notwendig, um die gefahrenträchtige Migration auf dem Seeweg sowie die Zahl der Tragödien wie jener vor Lampedusa im Oktober 2013 einzudämmen. Mit ihrer humanitären und Grundrechtstradition hätte die EU beste Voraussetzungen, um einen auf dieses Ziel gerichteten Prozess einzuleiten.

FRA-PUBLIKATION

Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen (*Fundamental rights at Europe's southern sea borders*), März 2013, verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/grundrechte-europas-sudlichen-seegrenzen-zusammenfassung>

Im Blickpunkt: maßgebliche Auslegung des EU-Asylrechts durch den EuGH

EU-Rechtsvorschriften im Bereich Asyl wurden nach langen, oftmals schwierigen Verhandlungen angenommen, was zu kompromissbeladenen und schwierig anzuwendenden Rechtstexten führte; die Auslegung dieser Bestimmungen bleibt den Gerichten und den Fachleuten in der Praxis überlassen. Zudem ist das Verhältnis des Asylrechts zu den in der Charta verankerten Grundrechten möglicherweise unklar. Trotz aller bisherigen Harmonisierungsbemühungen bestehen große Unterschiede in der Form, wie die Mitgliedstaaten über Asylanträge entscheiden.

Im Juni 2013 wurde die zweite Phase der Harmonisierung des EU-Besitzstandes im Asylbereich abgeschlossen. Obwohl die Hauptbestandteile des Besitzstandes unverändert geblieben sind, waren die Überarbeitungen aus grundrechtlicher Sicht von großer Bedeutung. Die wichtigsten Änderungen betreffen die Regelung der Inhaftnahme von Asylbewerbern auf EU-Ebene; den Zugang von Polizei und Europol zur Eurodac-Datenbank, die Fingerabdrücke aller Personen enthält, die internationalen Schutz beantragt haben; sowie die Stärkung der Schutzgarantien für schutzbedürftige Personen, die Asyl beantragen. Außerdem wurde durch die überarbeitete Dublin-Verordnung ein Frühwarnmechanismus eingeführt, um eine Überlastung oder einen Zusammenbruch von Asylsystemen zu verhindern, wobei das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) eine Schlüsselrolle spielt. Die Rechtstexte, auf die sich die Länder geeinigt haben, sind komplex und häufig selbst für Fachleute schwer zu verstehen. [Tabelle 1](#) führt die drei wichtigsten Änderungen in Bezug auf die Grundrechte auf, die an den vier überarbeiteten Rechtsinstrumenten vorgenommen wurden.

Zwar schreitet die Harmonisierung voran, die Überwindung der großen Unterschiede in der Praxis erscheint allerdings schwierig. Mit der Unterstützung von EASO, UNHCR und anderen Akteuren führten viele EU-Mitgliedstaaten auch weiterhin Schulungen, Qualitätsinitiativen und andere Maßnahmen durch, um die Qualität der Asylentscheidungen zu verbessern und die Praxis der Mitgliedstaaten einander anzunähern.⁸ Dennoch sind die Aussichten auf Asylgewährung immer noch sehr unterschiedlich und hängen davon ab, in welchem Mitgliedstaat der Antrag gestellt wurde.

Nationale Gerichte und der EuGH nahmen auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Klärung und Auslegung des Unionsrechts wahr. Nationale Gerichte übermittelten 2013 acht Anträge auf Vorabentscheidung zum Asylbesitzstand an den EuGH.⁹

Gleichzeitig erließ der EuGH im Jahr 2013 sieben Urteile: vier davon mit Orientierungshilfe zur Anwendung der Dublin-Verordnung, eines zur Qualifikationsrichtlinie, eines zur

Tabelle 1: 2013 überarbeitete EU-Rechtsinstrumente zum Asylbereich

Überarbeitetes Instrument	Ursprüngliches Instrument	Drei wesentliche Änderungen bezüglich der Grundrechte	Geografischer Anwendungsbereich
Dublin-Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Neufassung)	Dublin-Verordnung (EG) Nr. 343/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Verbietet die Überstellung von Asylbewerbern an Mitgliedstaaten, deren Asylsystem systemimmanente Schwachstellen aufweist; • sieht stärkere Schutzgarantien für Kinder vor; • vor der Überstellungsentscheidung muss ein persönliches Gespräch geführt werden 	Alle EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder
Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Neufassung)	Eurodac-Verordnung (EG) Nr. 2725/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung schwerer Straftaten erhalten Polizei und Europol ab 2015 Zugang zu Eurodac; • stärkere Betonung auf der Pflicht, die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen über den mit der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten verfolgten Zweck zu unterrichten; • die Europäische Kommission muss bei ihrer Bewertung von Eurodac auch die Frage berücksichtigen, ob der Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Eurodac zu einer indirekten Diskriminierung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, geführt hat 	Alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland, für das die Neufassung nicht bindend ist; alle assoziierten Schengen-Länder, wobei in Bezug auf den Zugang der Polizei zu Eurodac weitere Verhandlungen mit diesen Ländern erforderlich sind.
Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (Neufassung)	Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG	<ul style="list-style-type: none"> • Regelt die Inhaftnahme von Asylbewerbern und führt Schutzgarantien ein, erlaubt aber unter bestimmten Umständen auch die Inhaftnahme von Kindern; • legt fest, dass Asylbewerber spätestens neun Monate nach Stellung ihres Antrags effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten; • führt neue Garantien für schutzbedürftige Antragsteller ein, einschließlich der Verpflichtung, ein System zur Ermittlung schutzbedürftiger Personen einzurichten 	Alle EU-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Dänemark. Für Irland und das Vereinigte Königreich ist die Neufassung nicht bindend
Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU (Neufassung)	Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Qualität erstinstanzlicher Asylverfahren, neue Bestimmungen zur Ausbildung des Personals, geschlechtsspezifische Anforderungen für Prüfungsverfahren, persönliche Anhörungen und besondere Verfahrensgarantien für Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen; • grenzt die Anwendung beschleunigter Asylverfahren ein; • stärkt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Asylentscheidung; legt diesbezüglich fest, dass eine Abschiebung automatisch, oder in begrenzten Ausnahmefällen auf Antrag, ausgesetzt wird 	Alle EU-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Dänemark. Für Irland und das Vereinigte Königreich ist die Neufassung nicht bindend

Anmerkung: Assoziierte Schengen-Länder sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

Quelle: FRA, 2014

Asylverfahrensrichtlinie und eines zur Möglichkeit der Verlängerung der Abschiebehaft gemäß der Rückführungsrichtlinie, für den Fall, dass eine im Rückführungsverfahren befindliche Person um Asyl ersucht.

Ausblick

Die Gefahr für Migranten, darunter auch Kinder, auf der Suche nach einem besseren Leben in der EU ums Leben zu kommen, konnte bisher nicht ausgeräumt werden. Derartige Tragödien in Zukunft zu verhindern, stellt eine absolute Priorität dar. Die „Mittelmeer-Task Force“ hat Maßnahmen vorbereitet, um im Zuge von Überwachungseinsätzen Verpflichtungen zur Rettung zu garantieren; 2014 wird sich zeigen, wie erfolgreich diese sind und ob es umfassenderer Schritte bedarf. Falls weiter reichende Beschlüsse gefasst werden müssen, wird sich im Laufe des Jahres auch erweisen, ob der politische Wille dazu besteht, beispielsweise in Bezug auf die Eröffnung legaler Wege für die Zuwanderung im Rahmen von Verfahren für die geschützte Einreise.

Änderungen an fast allen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften müssen zum Abschluss gebracht werden. Dies ist nur der erste Schritt zur Einführung praktischer Änderungen vor Ort. Dasselbe gilt für die Grundrechtsgarantien, die häufig nach schwierigen Verhandlungen angenommen wurden. In ihren Ausführungen zu den künftigen innenpolitischen Strategien betont die FRA, dass der Schwerpunkt auf die Sicherstellung von wirksamen und gut funktionierenden Rechtsvorschriften gelegt werden muss. Die Grundrechts- und Menschenrechtsstandards der EU und des Europarats, die in das Gefüge des Unionsrechts eingebunden sind, müssen in der Praxis angewendet werden. Grenzschutzpersonal, Konsularbedienstete, Einwanderungs- und Asylbeauftragte, sowie andere Personen, die tagtäglich Entscheidungen über Einzelpersonen treffen, benötigen einfache und praktische Instrumente für ihre Arbeit.

Die verschiedenen EU-Organen und -Agenturen werden im kommenden Jahr aufgefordert sein, ihren Beitrag zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften entsprechend ihrem Mandat und ihren Kapazitäten zu leisten. Wesentlich dabei ist, dass alle Beteiligten den Grundrechtsgarantien eine zentrale Rolle einräumen: die Europäische Kommission in der Überwachung und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Durchführung des Unionsrechts; der Rat der Europäischen Union bei seinen Beratungen, beispielsweise zu den weiterführenden Maßnahmen der „Mittelmeer-Task Force“; und das Europäische Parlament bei der Wahrnehmung seines Auftrags. Auch die EU-Agenturen, vor allem Frontex und EASO, werden aufgefordert sein, die Grundrechte noch stärker in ihre tägliche Arbeit mit den Mitgliedstaaten einzubinden. Das Fachwissen der FRA wird weiterhin benötigt. Alle einschlägigen Akteure müssen gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um die große Kluft zwischen Rechtsvorschriften und Praxis zu überbrücken. Dies muss der Arbeitsschwerpunkt im Jahr 2014 sein.

FRA-PUBLIKATION

Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration, Juni 2014, verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2013/handbuch-zu-den-europarechtlichen-grundlagen-im-bereich-asyl-grenzen-und-migration>

Grenzkontrolle und Visapolitik

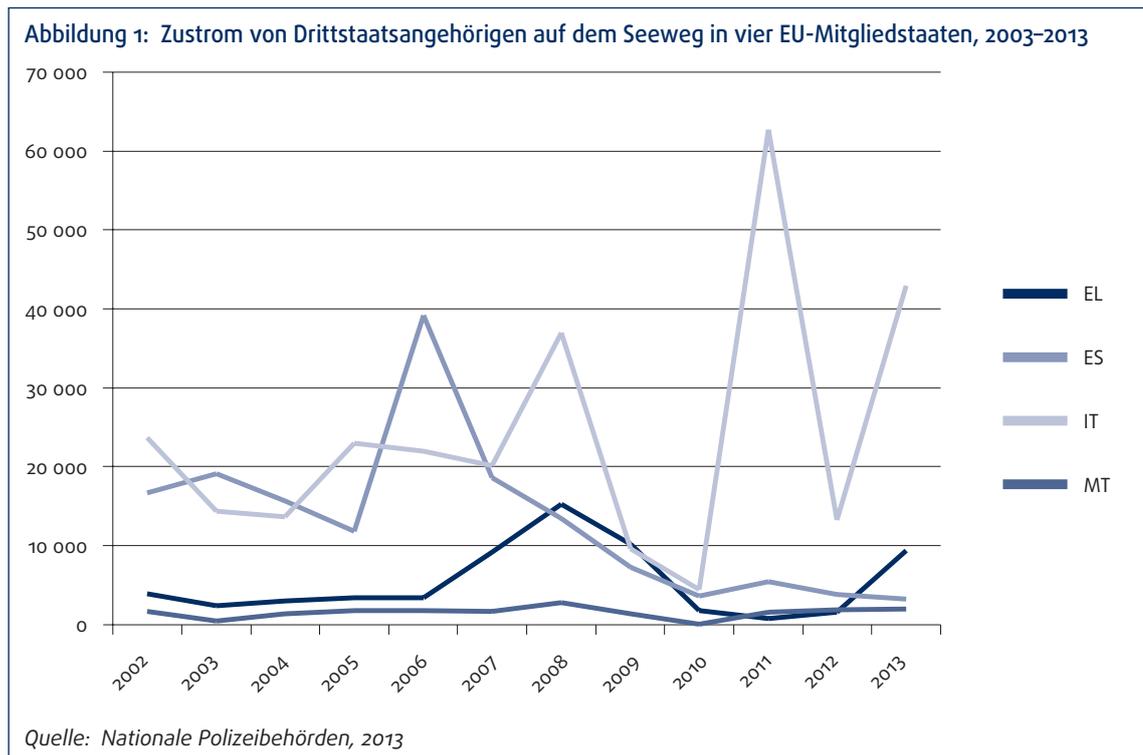
Im Blickpunkt: Steigende Zahl der Grenzübertritte in Südeuropa

2013 versuchten immer mehr Menschen, auf dem gefährlichen Seeweg Sicherheit vor Verfolgung, Gewalt oder Armut zu finden oder zu ihren Familien in Europa zu gelangen. Wie [Abbildung 1](#) zeigt, ist die Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die an den Küsten Europas ankommen, 2013 beträchtlich auf rund 57 000 Personen gestiegen. Besonders hohe Zunahmen waren in **Griechenland** und **Italien** zu verzeichnen. Unter den Personen, die im östlichen und zentralen Mittelmeerraum auf dem Seeweg ankommen, befinden sich immer mehr syrische Staatsangehörige, die vor dem Bürgerkrieg fliehen. In **Italien** erreichte die Anzahl der Personen, die auf dem Seeweg ankamen, im Jahr 2013 den zweithöchsten Stand der letzten 10 Jahre – nach den Ereignissen von 2011 in Tunesien und dem Bürgerkrieg in Libyen hatten sich mehr als 60 000 Personen auf den Weg gemacht. Im Jahr 2013 kamen 43 000 Personen an den italienischen Küsten an. Die italienischen Behörden arbeiteten weiter mit internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) zusammen, die Teil des Praesidium-Projekts sind, einer vielversprechenden Praktik, wie im Bericht der FRA über Europas Seegrenzen festgestellt wurde.

Wie im Vorjahresbericht dargelegt, stand in **Griechenland** dem wachsenden Zustrom auf dem Seeweg eine erhebliche Abnahme der Zahl irregulärer Grenzübertritte an der **griechischen** Landgrenze in der Region Evros gegenüber, nachdem rund 1 800 zusätzliche Polizeibeamte an diese Grenze beordert worden waren und im Dezember 2012 entlang der Landgrenze zur Türkei ein 12 Kilometer langer Zaun errichtet worden war. Amnesty International und ProAsyl berichteten über Kollektivausweisungen von Flüchtlingen und Migranten und ihre Aussetzung in der Ägäis.¹⁰ Viele der Personen,

Wesentliche Entwicklungen im Bereich Grenzkontrolle und Visapolitik

- Die EU nimmt eine Verordnung über das Europäische Grenzüberwachungssystem Eurosur an, mit dem irreguläre Einwanderung bekämpft, grenzübergreifende Kriminalität verhindert und zum Schutz des Lebens von Migranten auf See beigetragen werden soll.
- Die Europäische Kommission legt das Paket „Intelligente Grenzen“ vor, welches die Erfassung von Fingerabdrücken bei Kurzaufhalten in der EU (Einreise-/Ausreisesystem) sowie die Einrichtung eines Programms zur Erleichterung der Grenzkontrollen für Vielreisende (Registrierungsprogramm für Reisende) umfasst.
- SIS II, eine weiterentwickelte Version des Schengener Informationssystems, die biometrische Daten speichert, geht nach einigen Jahren Verzögerung in Betrieb.
- Die sukzessive, regional gestaffelte Einführung des Visa-Informationssystems (VIS) wird fortgesetzt.
- Die Schengen-Bestimmungen werden geändert: Ein neues Bewertungs- und Überwachungssystem wird eingeführt, die Regeln für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums werden überarbeitet und die Grundrechte gestärkt.
- Die Grundrechtsbeauftragte und das Beratungsforum von Frontex haben ihre Arbeit aufgenommen und beraten Frontex in Fragen der Grundrechte.
- Die Europäische Kommission legt einen Vorschlag für eine Verordnung mit Regeln für von Frontex koordinierte Einsätze auf See vor.



die das Meer überqueren, kommen aus Ländern, aus denen viele Menschen fliehen, wie Eritrea, Somalia und Syrien.¹¹

Die irregulären Grenzübertritte an Landgrenzen verlagerten sich von **Griechenland** nach **Bulgarien**.¹² Außerdem nahm die Zahl der Migranten in einer irregulären Situation 2013 beträchtlich zu, einschließlich in **Ungarn** (25 000 Personen). **Bulgarien** folgte dem griechischen Beispiel und stationierte zusätzlich 1 500 Polizeibeamte an der Grenze. Zudem wurde der Bau eines 30 Kilometer langen Grenzzauns¹³ auf einer Strecke, die rund 12 % der bulgarischen Landgrenze zur Türkei ausmacht, erwogen. Diese Maßnahmen bewirkten einen drastischen Rückgang der irregulären Grenzübertritte im Dezember 2013. Eine beträchtliche Zahl der Personen, die die türkisch-bulgarische Landgrenze überquerten, waren syrische Staatsangehörige. Demnach stellt sich die Frage, ob Menschen, die möglicherweise internationalen Schutz benötigen, Gefahr laufen, dass ihnen die Einreise verweigert wird.

Entsprechend dem Fünfjahrestrend war 2013 in **Spanien** eine weitere Abnahme der Grenzübertritte auf See zu verzeichnen, während der Zuwanderungsdruck an den Grenzen zwischen Spanien und Marokko bei den Städten Ceuta und Melilla – den einzigen Landgrenzen zwischen Europa und Afrika – sowohl an Land als auch auf See erheblich zunahm. Die spanischen Behörden reagierten mit zusätzlichen Maßnahmen, um die Übertritte über die Zäune zu stoppen. Sie brachten Stacheldraht auf dem Zaun in Melilla an und verstärkten die Überwachung.

Nach Informationen, die die FRA von der spanischen NRO CEAR (*Comisión Español de Ayuda al Refugiado*) erhielt, sind unter den Personen, die es nach Ceuta und Melilla schaffen, Menschen aus Syrien, Somalia und Mali, die möglicherweise internationalen Schutz benötigen. Allerdings beantragten nur einige wenige internationalen Schutz, und von diesen wird berichtet, dass die Staatsangehörigen von Syrien, Côte d'Ivoire, Kamerun und Mali ihre Anträge zurückgezogen haben.¹⁴ Institutionen wie der Bürgerbeauftragte und der Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus,

der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz empfohlen eine Überprüfung der Politik, um den Zugang zu Asyl sowie faire und effiziente Asylverfahren in den Enklaven sicherzustellen.¹⁵

Bei der Umsetzung der Grenzüberwachungsstrategien müssen die Grundrechte in vollem Umfang geachtet werden, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und des Verbots der Kollektivausweisung, die in den Artikeln 18 und 19 der Charta der Grundrechte verankert sind. 2013 stärkte die EU die Grundrechtsgarantien durch die Aufnahme eines neuen Artikels 3a in den Schengener Grenzkodex. Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Kodex unter voller Achtung der EU-Grundrechte-Charta und „der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu internationalem Schutz“

FRA-PUBLIKATION

Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen. Zusammenfassung, August 2013, verfügbar auf Englisch, Französisch, Deutsch, Griechisch, Italienisch und Spanisch unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/grundrechte-europas-sudlichen-seegrenzen-zusammenfassung>

anzuwenden. Dadurch wurden verbesserte Möglichkeiten geschaffen, mit denen die EU über das neue Schengen-Governance-System die Umsetzung der Grundrechtsgarantien in die Praxis überwachen und bewerten kann. Diese Maßnahme sollte außerdem dazu beitragen, dass keine EU-Gelder für politische Strategien ausgegeben werden, die diese Standards unterminieren. Zäune, wie sie an Grenzabschnitten in Griechenland, Bulgarien und Spanien bereits errichtet wurden oder derzeit in Planung sind,

schränken die Möglichkeiten von Personen ein, die internationalen Schutz benötigen, an einen sicheren Ort zu gelangen. Viele Asylbewerber ohne Ausweispapiere werden möglicherweise bei ihrem Versuch, offizielle Grenzübergangsstellen zu nutzen, von Drittstaatsbehörden abgefangen, bevor sie die EU-Außengrenze erreichen.

Im Blickpunkt: IT-Großsysteme im Bereich Grenzen und Visa

2013 wurden wichtige Schritte für den verstärkten Einsatz von modernen Technologien in den Bereichen Asyl (mehr Informationen über Eurodac: siehe FRA-Jahresbericht 2013, Kapitel 1), Visa und Grenzmanagement gesetzt, die es ermöglichen, Informationen nicht nur über Drittstaatsangehörige, sondern auch über EU-Bürger zu erfassen und zu speichern.

Die neue Version des Schengener Informationssystems (SIS II), das Informationen über Einreiseverbote enthält, wurde am 9. April in Betrieb genommen. Die Anwendung des Visa-Informationssystems (VIS), in dem personenbezogene Daten und biometrische Identifikatoren (Fingerabdrücke) von Visum-Antragstellern gespeichert werden, wurde auf über 70 Staaten in Afrika, Lateinamerika und Asien ausgedehnt. Das System enthält außerdem Informationen über die einladenden Personen (Sponsoren der Visum-Antragsteller, häufig EU-Bürger), allerdings nicht deren biometrische Daten. Die weltweite Einführung des VIS wird 2014 fortgesetzt.

Ende 2013 waren drei bestehende IT-Systeme in Betrieb.

- SIS II speichert Daten zu Personen und Gegenständen (z. B. Banknoten, PKW, Lief-erwagen, Schusswaffen und Ausweisdokumenten), die im Schengenraum gesucht oder vermisst werden, sowie zu Personen, denen die Einreise in den Schengenraum verweigert wird.
- VIS erfasst Daten von Drittstaatsangehörigen, die Kurzaufenthaltsvisa beantragen.
- Eurodac erfasst in erster Linie Personen, die Asylanträge stellen.

In allen drei Datenbanken können Fingerabdrücke gespeichert werden. Durch das automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS)¹⁶ können die gespeicherten Fingerabdrücke mit den in VIS und Eurodac gespeicherten abgeglichen werden. Die EU-Mitgliedstaaten werden auch SIS II zu diesem Zweck nutzen, sobald das technisch möglich ist.¹⁷

Außerdem wurde 2013 die Einrichtung zwei weiterer IT-Systeme als Teil des Pakets „Intelligente Grenzen“ vorgeschlagen. Dabei handelt es sich um:

- ein Einreise-/Ausreisensystem, das Einreise- und Ausreisedaten von jedem Drittstaatsangehörigen an der Außengrenze registriert. Zudem wird festgehalten, welche Reisenden eine maximale Aufenthaltsdauer von drei Monaten (Kurzaufenthalt) in der EU nicht überschreiten dürfen, unabhängig davon, ob sie ggf. von der Visapflicht ausgenommen sind;
- ein Registrierungsprogramm für Reisende, das es sicherheitsgeprüften Vielreisenden aus Drittländern, die mindestens zwölf Jahre alt sind, ermöglicht, unter Verwendung eines Tokens mit vereinfachten Grenzkontrollen in die EU einzureisen.

Trotz der schnellen technologischen und politischen Entwicklungen sind die Risiken und die Vorteile moderner Technologien für die Grundrechte, vor allem im Zusammenhang mit VIS und SIS II, noch nicht vollständig erforscht. Die FRA berichtete unlängst über die Schwierigkeiten von EU-Bürgern, im Fall von Datenschutzverletzungen Zugang zu Rechtsbehelfen zu erhalten. Ein Grund dafür ist, dass es nur einige wenige zivilgesellschaftliche Organisationen gibt, die Opfer von Datenschutzverletzungen in Beschwerdeverfahren Unterstützung bieten.¹⁸ Da die meisten der betroffenen Personen, auf die der FRA-Jahresbericht 2013 (Kapitel 2) Bezug nimmt, Drittstaatsangehörige sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie noch weniger Zugang zu unterstützenden Organisationen haben.

Neue Technologien können auch Möglichkeiten für einen besseren Schutz der Grundrechte mit sich bringen. Durch die Nutzung von Biometrie werden Fehler bei der Identifizierung minimiert, was für die betroffene Person von Vorteil sein kann. Die Gefahr, mit einem gesuchten Straftäter verwechselt zu werden, dürfte damit so gut wie ausgeschlossen sein. Vielleicht bestehen auch Möglichkeiten, SIS II beispielsweise für die Identifizierung vermisster Kindern zu optimieren.¹⁹ Dies sind bisher noch weitgehend unerforschte Bereiche mit Auswirkungen auf die Grundrechte.

Tabelle 2: Bestehende und geplante elektronische EU-Datenbanken mit biometrischen Daten

	SIS II	VIS	Eurodac	Einreise-/Ausreisensystem	Registrierungsprogramm für Reisende (RTP)
Erfasste Personen	Drittstaatsangehörige, die einem Einreiseverbot unterliegen; vermisste Kinder; Zeugen und Personen, die vor Gericht erscheinen müssen (Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, Artikel 96–98)	Drittstaatsangehörige, die ein Kurzaufenthalts-Visum beantragen, das bis zu drei Monate gültig ist (VIS-Verordnung, Artikel 9; Visakodex, Artikel 13)	Asylbewerber und aufgegriffene Migranten in einer irregulären Situation sowie Flüchtlinge (Eurodac-Verordnung, Artikel 9 und 14)	Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsdauer von maximal drei Monaten, visumfrei oder mit Visum (Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem, Artikel 11 und 12)	Vielreisende, die die vereinfachte Grenzkontrolle nutzen (RTP-Vorschlag, Artikel 13)

	SIS II	VIS	Eurodac	Einreise-/Ausreisensystem	Registrierungsprogramm für Reisende (RTP)
Biometrische Identifikatoren	Fingerabdrücke (SIS II-Verordnung, Artikel 20 und 22)	Abdrücke aller zehn Finger, wenn der Antragsteller mindestens 12 Jahre alt ist (VIS-Verordnung, Artikel 5 und 9; Visakodex, Artikel 13)	Abdrücke aller zehn Finger bei Personen, die mindestens 14 Jahre alt sind (Eurodac-Verordnung, Artikel 9 und 14)	Abdrücke aller zehn Finger bei Drittstaatsangehörigen, die mindestens 12 Jahre alt sind (Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem, Artikel 12)	Vier Fingerabdrücke bei Personen, die mindestens 12 Jahre alt sind (RTP-Vorschlag, Artikel 5 und 8)
Zum Zugriff berechnigte Behörden	Strafverfolgung, Justizbehörden und für Grenzkontrollen, Zoll und Visumerteilung zuständige Stellen (SIS II-Verordnung, Artikel 27)	Visumbehörden, für Grenzkontrolle und Vollzug des Zuwanderungsrechts zuständige Behörden sowie für die Ermittlung schwerwiegender Straftaten zuständige Behörden (VIS-Verordnung, Artikel 3, 6 und 15 bis 22)	Asylbehörden, Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden nach 2015 (Eurodac-Verordnung, Artikel 5 und 46)	Grenz-, Visum- und Zuwanderungsbehörden (Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem, Artikel 7). Strafverfolgungsbehörden (im Anschluss an eine Evaluierung zwei Jahre nach Inbetriebnahme, Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem, Artikel 46)	Visum- und Grenzbehörden aller Mitgliedstaaten (RTP-Vorschlag, Artikel 3 Absatz 8 und Artikel 23)
Speicherfrist	In Abhängigkeit von der Art der Ausschreibung maximal drei Jahre mit Möglichkeit zur Verlängerung (SIS II-Verordnung, Artikel 29)	Maximal fünf Jahre (VIS-Verordnung, Artikel 23)	Asylbewerber maximal 10 Jahre; Migranten in einer irregulären Situation maximal 18 Monate (Eurodac, Artikel 12 und 16)	181 Tage bei ausreisenden Personen und fünf Jahre bei Personen, die die genehmigte Aufenthaltsdauer überschritten haben (Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem, Artikel 20)	Maximal fünf Jahre (RTP-Vorschlag, Artikel 34)

Quelle: FRA, 2014

Ausblick

Eurosur, das Europäische Grenzüberwachungssystem, soll unter anderem dazu beitragen, das Leben von Migranten zu schützen und zu retten. Die im Dezember 2013 begonnene Durchführung der Eurosur-Verordnung wird zeigen, ob das System nur zur Überwachung der Einwanderung dienen wird oder ob operative, technische und finanzielle Regelungen so eingeführt werden, dass es seiner Verpflichtung zur Rettung von Menschenleben gerecht werden kann. Dazu würde die Aufnahme konkreter Leitlinien in das von der Europäischen Kommission anzunehmende Eurosur-Handbuch gehören. Statistiken zu den auf See geretteten Personen werden die Überwachung der Eurosur-Verpflichtung zur Rettung von Menschenleben unterstützen.

Die Bewertung der Auswirkungen moderner Grenzverwaltungs-Technologien auf die Grundrechte stellt eine weitere Herausforderung für die nächsten Jahre dar. Opfer von Datenschutzverletzungen haben allgemein Schwierigkeiten beim Zugang zu Rechtsbehelfen, wie der in diesem Kapitel bereits erwähnte Bericht der FRA – *Zugang zu Datenschutz-Rechtsbehelfen in EU-Mitgliedstaaten* – zeigt. Da Drittstaatsangehörige noch weniger Zugang zu rechtlicher Unterstützung in Beschwerdeverfahren haben als

EU-Bürger, ist ihre Lage besonders prekär. Zivilgesellschaftliche Organisationen könnten dazu angehalten werden, ihre Aufmerksamkeit zunehmend auf die Umsetzung der Grundrechtsgarantien im VIS- und im SIS II-System zu richten, sofern sie die nötigen Ressourcen aufbringen können. Sie könnten auch als Mittler agieren, damit Opfer von Grundrechtsverletzungen die vorhandenen Beschwerdemechanismen wirksam einsetzen können.

Die Gespräche zu dem vorgeschlagenen Paket „Intelligente Grenzen“ werden fortgesetzt, höchstwahrscheinlich begleitet von Forderungen, seine Auswirkungen auf die Grundrechte im Hinblick auf Chancen und Risiken in geeigneter Weise zu bewerten. Es bedarf angemessener Garantien zur Sicherung der Grundrechte, da künftig alle Drittstaatsangehörigen, die zu einem Kurzaufenthalt in die EU reisen, in den großen EU-Datenbanken erfasst werden. Ein Ansatz, der den Datenschutz bereits in der Entwicklung berücksichtigt, könnte mit verbesserten Technologien einige Bedenken ausräumen. Um das Risiko zu verringern, dass Menschen im Einreise-/Ausreisensystem fälschlicherweise als Personen registriert werden, die die genehmigte Aufenthaltsdauer überschritten haben, wird die Registrierung bei der Ausreise nicht nur an den Luftgrenzen, sondern auch an den Land- und Seegrenzen zunehmend von Bedeutung sein. Zudem sollten entsprechende Maßnahmen die Aktualisierung des Systems sicherstellen, wenn ein Drittstaatsangehöriger über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügt.

FRA-PUBLIKATION

EU-Solidarität und Frontex: Grundrechtliche Herausforderungen (*EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges*), August 2013, verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges>

Bei der Durchführung ihrer Visapolitik müssen die EU-Mitgliedstaaten vermehrt deren Auswirkung auf die Grundrechte berücksichtigen. Bei abgelehnten Visa-Anträgen könnten Antragsteller beispielsweise verstärkt eine bessere Aufklärung über die Ablehnungsgründe verlangen, damit sie ihr Recht auf Berufung ausüben können.

Informationsgesellschaft, Achtung der Privatsphäre und Datenschutz

Im Blickpunkt: Enthüllungen über Massenüberwachung erregten weltweites Aufsehen

Im Juni 2013 spielte Edward Snowden, Mitarbeiter eines Vertragsunternehmens des US-amerikanischen Geheimdienstes NSA (*National Security Agency*), verschiedenen Medien Dokumente zu, die operative Details der weltweiten Überwachungsprogramme der NSA und des britischen Geheimdienstes GCHQ (*Government Communications Headquarters*) offenlegten. Von besonderem Interesse für Europa war, dass sich unter den Zielen dieser Überwachungsprogramme auch EU-Institutionen und Botschaften von Mitgliedstaaten befanden.²⁰

Nur wenige Wochen bevor diese Enthüllungen in Europa sowie weltweit Schockwellen auslösten, hatte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung in Anbetracht der Kluft zwischen den sich rasch entwickelnden Technologien und den derzeitigen Gesetzen zum Schutz der Privatsphäre auf spezifische Schwachstellen hingewiesen, wie das Fehlen einer justiziellen Aufsicht bei Überwachungsmaßnahmen (siehe FRA-Jahresbericht 2013, [Kapitel 10](#)).²¹ Die UN-Generalversammlung schloss sich dem Aufruf des Sonderberichterstatters an und ersuchte die Mitgliedstaaten, ihre Gesetzgebung auf eine solche Aufsicht hin zu überprüfen, um sicherzustellen, dass diese mit ihren internationalen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte im Einklang steht. Im Dezember 2013 nahm sie eine Resolution zum Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter an.²²

Nach Veröffentlichung der ersten Enthüllungen durch die Medien verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats eine Erklärung zu den Gefahren für die Grundrechte, die von digitalem Tracking und anderen Überwachungstechnologien ausgehen. In der Erklärung heißt es: „Rechtsvorschriften, die eine weitgehende Überwachung der Bürger

Wesentliche Entwicklungen im Bereich Informationsgesellschaft, Achtung der Privatsphäre und Datenschutz

- Enthüllungen über Massenüberwachung warfen Schlaglichter auf die Bereiche Informationsgesellschaft, Schutz der Privatsphäre und Datenschutz. Die Enthüllungen rufen Proteste zivilgesellschaftlicher Organisationen und Forderungen nach besserem Schutz hervor; außerdem veranlassen sie die für Politikgestaltung und Rechtsetzung Verantwortlichen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten, entschiedenere Maßnahmen zu ergreifen, den rechtlichen Schutz zu stärken und bessere Datenschutzgarantien vorzusehen.
- Als Reaktion auf die Enthüllungen nimmt die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Text zum Schutz der Privatsphäre an.
- Die Enthüllungen, die publik werden, als sich die EU in der wichtigsten Reform ihrer Datenschutzgesetzgebung seit 20 Jahren befindet, machen deutlich, dass der Schutz der Grundrechte in der digitalen Welt stärker beachtet werden muss.
- Das Europäische Parlament nimmt seinen Bericht über das Datenschutz-Reformpaket an, die Reform wird jedoch vom Rat der Europäischen Union verzögert.

zulassen, können im Widerspruch zum Recht auf Achtung des Privatlebens stehen. Diese Möglichkeiten und Praktiken können die Bürger von einer Teilnahme am sozialen, kulturellen und politischen Leben abschrecken und der Demokratie damit langfristig Schaden zufügen“.²³ Der Menschenrechtskommissar des Europarats hob in einem Menschenrechtskommentar²⁴ vom 24. Oktober 2013 die Bedrohungen für die Menschenrechte und das Recht auf Privatsphäre hervor, die durch eine Ausweitung der geheimen Überwachung entstehen. Außerdem nahmen die für die Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister im November 2013 eine politische Erklärung an, in der betont wird, dass jegliche Überwachung zum Schutz der nationalen Sicherheit unter Achtung der Menschenrechte und Einhaltung rechtsstaatlicher Anforderungen zu erfolgen habe.²⁵

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die bekanntesten Überwachungsprogramme. Weitere Enthüllungen machten allerdings deutlich, dass es sich dabei nur um die „Spitze des Eisbergs“ handelt.²⁶

Tabelle 3: Wichtigste Überwachungsprogramme

Name des Programms	Beschreibung des Programms
PRISM	Verschafft der NSA direkten Zugang zu den zentralen Servern neun führender Internetunternehmen der USA und ermöglicht es ihnen, Kundendaten, einschließlich Suchverläufen, E-Mail-Inhalten sowie Informationen über Dateiübertragungen und Live-Chats zu sammeln.
XKeyscore	Ermöglicht es NSA-Analysten, ohne vorherige Genehmigung umfangreiche Datenbanken mit E-Mails, Online-Chats und den Browserverläufen von Millionen Internetnutzern sowie ihre Metadaten zu durchsuchen.
Upstream	Von der NSA betriebenes Sammelprogramm, mit dem kabelgebundener Internetverkehr ohne richterliche Vollmacht abgehört wird.
Bullrun	Von der NSA betriebenes Entschlüsselungsprogramm, das zur Aushebung gängiger Verschlüsselungstechnologien eingesetzt wird und es der NSA erlaubt, die von Millionen Menschen in ihren Online-Transaktionen und E-Mails verwendete Verschlüsselung zu umgehen.
MUSCULAR	Von NSA und GCHQ gemeinsam betriebenes Programm zur Abhörung des Datenverkehrs zwischen großen Plattformen wie Yahoo, Google, Microsoft Hotmail und Windows Live Messenger über deren interne Leitungen.
Tempora	Ein Programm zur Überwachung der Kommunikation über Glasfaserkabel, über das sich der britische Geheimdienst GCHQ direkten Zugang zu großen Mengen privater Daten von Internetnutzern verschafft und diese dann an die NSA weitergibt.
Edgehill	Vom GCHQ betriebenes Entschlüsselungsprogramm, mit dem der verschlüsselte Datenverkehr von Unternehmen geknackt werden soll, um Fernzugriff auf ihre Systeme zu erlangen.

Quellen: Moraes, C. (2013), Working Document 1 on the US and EU surveillance programmes and their impact on EU citizens' fundamental rights, PE524.799v01-00, Brüssel, 11. Dezember 2013; Bowden, C. (2013), The US surveillance programmes and their impact on EU citizens' fundamental rights, Studie für das Europäische Parlament, PE 474.405, Brüssel, September 2013

Das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union haben umgehend auf die Enthüllungen von Edward Snowden reagiert und eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die zum einen die Besorgnis über die Massenüberwachungsprogramme ausdrückten und zum anderen um Aufklärung ersuchten bzw. das verlorene Vertrauen – beispielsweise in die Sicherheit des Datenaustauschs – wiederherstellen sollten.

Tabelle 4: Wichtige EU-Dokumente, die infolge der Enthüllungen über die massiven Überwachungen angenommen wurden

Gremium	Titel	Referenznummer
Europäische Kommission	10. Juni 2013 – Vizepräsidentin Viviane Reding fordert Erläuterungen und Klarstellungen zum Programm PRISM	
Europäische Kommission	19. Juni 2013 – Vizepräsidentin Viviane Reding und Kommissionsmitglied Cecilia Malmström übermitteln ein Schreiben an die US-Behörden, in dem sie ihre Besorgnis über die Auswirkungen der Überwachungsprogramme der USA auf den Grundrechtsschutz der Europäer äußern	
Europäisches Parlament	Entschließung vom 4. Juli 2013 zum Überwachungsprogramm der Nationalen Sicherheitsagentur der Vereinigten Staaten, den Überwachungsbehörden in mehreren Mitgliedstaaten und den entsprechenden Auswirkungen auf die Privatsphäre der EU-Bürger	P7_TA(2013)0322
Europäisches Parlament	Entschließung vom 23. Oktober 2013 zur Aussetzung des TFTP-Abkommens infolge der Überwachungsmaßnahmen der NSA	P7_TA(2013)0449
Rat der Europäischen Union	<i>Report of 27 November 2013 on the findings by the EU Co-chairs of the ad hoc EU-US Working Group on Data Protection</i>	16987/13
Europäische Kommission	<i>Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Wiederherstellung des Vertrauens beim Datenaustausch zwischen EU und den USA</i>	COM(2013) 846 final vom 27. November 2013
Europäische Kommission	<i>Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Funktionsweise der Safe-Harbor-Regelung aus Sicht der EU-Bürger und der in der EU niedergelassenen Unternehmen</i>	COM(2013) 847 final vom 27. November 2013
Europäische Kommission	<i>Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den gemeinsamen Bericht der Kommission und des US-Finanzministeriums über den Nutzen der bereitgestellten TFTP-Daten</i>	COM(2013) 843 final vom 27. November 2013
Europäisches Parlament	<i>Entwurf eines Berichts vom 8. Januar 2014 über das 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</i>	PE526.085v02-00

Quelle: FRA, 2013

Im Blickpunkt: Bekämpfung von Online-Kriminalität

Die EU hat 2013 eine Reihe politischer Initiativen verabschiedet, die den Kampf gegen Online- oder Cyberkriminalität stärken sollen. In den meisten Fällen führen kriminelle Aktivitäten im Internet zur Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten. Zu den Grundsätzen der am 7. Februar 2013 verabschiedeten EU-Cybersicherheitsstrategie zählen der Schutz der Grundrechte sowie der Meinungsfreiheit, der personenbezogenen Daten und der Privatsphäre. Zudem wird festgestellt, dass „die Rechte des Einzelnen [...] nur geschützt werden [können], wenn Netze und Systeme sicher sind“. Ferner könne „die Sicherheit im Cyberraum [...] nur zufriedenstellend und wirksam gewährleistet werden, wenn sie auf den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierten Grundrechten und Grundfreiheiten und auf den Grundwerten der EU basiert“.

Anschauliche Beispiele für die Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten durch kriminelle Aktivitäten im Internet sind die Erstellung und Verbreitung von Inhalten, die einen sexuellen Missbrauch von Kindern darstellen – eine schwerwiegende Verletzung der Rechte der Kinder – sowie unrechtmäßige Eingriffe in IT-Systeme, die sich in den meisten Fällen unmittelbar auf die Privatsphäre der Nutzer auswirken und/oder Datenschutzrechte verletzen.

Um den Kampf gegen Online-Kriminalität zu stärken und die Grundrechte der Bürger besser zu schützen, hat die EU am 12. August 2013 eine Richtlinie über Angriffe gegen Informationssysteme verabschiedet. Diese Richtlinie ergänzt die bereits verabschiedete Richtlinie 2011/93/EU vom 13. Dezember 2011, die gemeinsame Maßnahmen gegen sexuellen Missbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern sowie Kinderpornografie vorsieht.

Außerdem wurde im Januar 2013 im Rahmen von Europol das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC₃) eingerichtet, das als zentrale europäische Anlaufstelle für den Kampf gegen Online-Kriminalität dienen wird. Hauptaufgabe des EC₃ wird die Unterstützung und Koordinierung von grenzüberschreitenden Ermittlungen gegen Online-kriminalität in den folgenden vorrangigen Bereichen sein: unrechtmäßiges Eindringen in IT-Systeme, sexueller Missbrauch von Kindern im Internet und Zahlungskartenbetrug.

Die Erkenntnisse dreier breit angelegter Erhebungen der FRA zu Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT), Gewalt gegen Frauen und Antisemitismus zeigen, dass Hassverbrechen im Internet zunehmend zu einem schwerwiegenden Problem geraten, da das Internet als Plattform für Hass und Belästigungen genutzt werden kann. Die Anonymität des Internet kann manche Nutzer dazu verleiten, anstößiges Material online zu stellen.

Die Erkenntnisse aus der FRA-Erhebung über LGBT-Personen in der EU²⁷ zeigten, dass in den 12 Monaten vor der Erhebung ein Fünftel (19 %) aller Befragten Opfer von Belästigungen wurden, die nach Auffassung der Befragten ganz oder teilweise darauf zurückzuführen waren, dass sie als LGTB-Person wahrgenommen wurden.²⁸ Fast ein Zehntel (9 %) der jüngsten Vorfälle von hassmotivierten Belästigungen und 6 % der schwerwiegendsten Diskriminierungserfahrungen fanden im Internet statt.²⁹

Daten aus der Erhebung der FRA zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen³⁰ zeigen, dass etwa jede zehnte Frau (11 %) in der EU seit Vollendung ihres 15. Lebensjahres zumindest einmal einer Belästigung im Internet zum Opfer gefallen ist, und dass 5 % in den letzten 12 Monaten vor der Erhebung im Internet belästigt worden waren. Das

AKTIVITÄT DER FRA

Bekämpfung von Online-Hass

Die jährlich stattfindende Grundrechtekonferenz der FRA widmete sich im Jahr 2013 dem Thema „Hasskriminalität“. Eine Arbeitsgruppe, die am 12. und 13. November 2013 in Vilnius zusammenkam und sich unter anderem mit dem Bereich Online- oder Cyber-Hassrede befasste, behandelte die Probleme im Zusammenhang mit der Zunahme von Online-Hassrede, die Herausforderungen bei der Bekämpfung, bewährte Praktiken und mögliche Lösungen. Schlüsselthemen dabei waren unter anderem die Notwendigkeit verstärkter Bildungsmaßnahmen, die Schulung und Vermittlung von Internetkompetenz für alle Akteure, einschließlich Strafverfolgungsbeamte, Nutzer, Unternehmen und Regierungen, sowie die Verbesserung der Transparenz und Berichterstattung zur stärkeren Sensibilisierung für diese Thematik. Dies könnte erreicht werden, indem die Anonymität der Nutzer bei gleichzeitiger Einhaltung des Datenschutzes verringert wird. Da Hassreden im Internet ein weltweites Problem darstellen, ist ein gemeinsamer Ansatz erforderlich. Die unterschiedlichen Rechtsvorschriften und die Definitionen in den Strafgesetzbüchern sollten harmonisiert werden, damit eine Gleichbehandlung aller Opfer gewährleistet ist. Es sollten außerdem Mindeststandards im Hinblick auf absolut unzulässige Äußerungen aufgestellt werden. Weitere Vorschläge betrafen die Entwicklung von Mechanismen für eine Meldung unerwünschter Inhalte, die über die Strafverfolgung von Hassreden hinausgeht. Um junge Menschen zu sensibilisieren und auf die Herausforderung der Straflosigkeit zu reagieren, machten sich die Teilnehmenden dafür stark, Beauftragte für die Verfolgung von Online-Straftaten im Zusammenhang mit privaten Anbietern von Diensten, Inhalten und Plattformen einzusetzen, etwa „eine für Facebook zuständige Ombudsperson“. Bewährte Praktiken, über die berichtet wurde, umfassten Notrufdienste für Kinder im **Vereinigten Königreich**, Beauftragte für Online-Hassrede bei der Polizei in **Finnland**, Sensibilisierungskampagnen in **Dänemark** und eine Einheit der **belgischen** Staatspolizei, die in Schulen eingesetzt wird, um mit potenziellen Opfern zu arbeiten.

Risiko, im Internet zum Ziel von bedrohlichen oder beleidigenden Avancen zu werden, ist für Frauen im Alter zwischen 18 und 29 Jahren doppelt so hoch wie für Frauen im

FRA-PUBLIKATION

Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung mit Diskriminierung und Hasskriminalität in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, November 2013, verfügbar auf Deutsch, Englisch, Französisch, Hebräisch, Ungarisch, Italienisch, Lettisch, Niederländisch und Schwedisch unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2013/erfahrungen-der-judischen-bevolkerung-mit-diskriminierung-und-hasskriminalitat-den>

Alter von 40 bis 49 Jahren und über dreimal so hoch wie für 50- bis 59-jährige Frauen. Die Erhebung der FRA ergab, dass 5 % der Frauen in der EU seit Vollendung ihres 15. Lebensjahres eine oder mehrere Formen von Online-Stalking erlebt haben;³¹ für 2 % der Frauen traf dies in den 12 Monaten vor der Befragung zu. Unter Berücksichtigung des Alters des Opfers verteilen sich die Anteile in Bezug auf den 12-Monatszeitraum vor der Befragung folgendermaßen: 4 % der 18- bis 29-Jährigen und 0,3 % der Frauen im Alter von 60 Jahren und darüber waren betroffen.

Auch die Erhebung der FRA zu den Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung mit Diskriminierung und Hasskriminalität³² zeigt, dass die Opfer Antisemitismus im Internet als schwerwiegendes Problem sehen. Drei Viertel der Befragten (75 %) sehen darin entweder ein „sehr großes“ oder ein „ziemlich großes Problem“, und fast genauso viele (73 %) sind der Meinung, dass das Problem in den letzten fünf Jahren zugenommen habe. Insgesamt waren 10 % der Befragten mit beleidigenden oder bedrohenden antisemitischen Bemerkungen zu ihrer Person im Internet konfrontiert.

Ausblick

Der Skandal um die Massenüberwachung, der sich negativ auf das Vertrauen der Nutzer in das Internet auswirkte und ihre Privatsphäre verletzte, wird die Entwicklung von politischen Strategien im Jahr 2014 beeinflussen. Die Frage, wie das Vertrauen der Nutzer in Informationstechnologien und die Kommunikation wiederhergestellt werden kann, wird die Debatten über Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz beherrschen. Jegliche Diskussionen über die Verwaltung des Internets werden aufgrund der Snowden-Enthüllungen zwangsläufig zu Forderungen nach einer verstärkten Achtung der Grundrechte führen. Die 2013 gestarteten Initiativen, mit denen auf diese Enthüllungen reagiert wurde, werden eine stärkere Einbeziehung von politischen Entscheidungsträgern und dem Privatsektor erfordern, dessen Akteure sich stärker an der Umsetzung der Grundrechte beteiligen müssen.

Auf EU-Ebene wird das Datenschutz-Reformpaket auch weiterhin ein Hauptanliegen auf der Gesetzgebungsagenda sein. Der Rat der Europäischen Union und das neu gewählte Europäische Parlament müssen rasch in Verhandlungen eintreten, um eine Annahme der Reform bis Ende 2014 zu ermöglichen. Auch die Urteile des EuGH werden weiterhin eine Orientierung bei der Anpassung der Rechtsvorschriften darstellen; seine Rechtsprechung zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung betraf ganz unmittelbar die Datenschutzgarantien und verdeutlichte zudem die nötige Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden.

Rechte des Kindes und Schutz von Kindern

Im Blickpunkt: Häusliche Gewalt und sexueller Missbrauch

Die EU hat erste Maßnahmen gesetzt, um Opfer von häuslicher Gewalt, einschließlich Kinder, besser zu schützen, indem sie gewährleistet, dass ab Januar 2015 restriktive Maßnahmen gegen Straftäter nicht nur in dem Mitgliedstaat, in dem sie angeordnet wurden, sondern EU-weit gelten. Diese neue Verordnung³³ wird die im Dezember 2011 angenommene „Europäische Schutzanordnung“ ergänzen und ihre Anwendung von Strafsachen auf Zivilsachen ausdehnen (siehe FRA-Jahresbericht 2013, [Kapitel 9](#)).

Die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, auch bekannt als Lanzarote-Konvention,³⁴ durch weitere Staaten, stellt einen weiteren Erfolg dar. Bisher haben 18 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert: **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien** und **Spanien** vor 2013, sowie **Italien, Litauen, Schweden** und **Slowenien** im Laufe des Jahres.

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, auch bekannt als Istanbul-Konvention,³⁵ hat die für ein Inkrafttreten erforderliche Mindestzahl an Ratifizierungen noch nicht erreicht. Nur drei EU-Mitgliedstaaten – **Italien, Österreich** und **Portugal** – haben das Übereinkommen ratifiziert – alle im Jahr 2013.

Die FRA-Erhebung, die auf Interviews mit 42 000 Frauen in der gesamten EU basiert, hebt außerdem die Tatsache hervor, dass Kinder häuslicher Gewalt unmittelbar ausgesetzt sind und im späteren Leben die Gefahr einer Viktimisierung besteht. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass 41 % der gewalttätigen Vorfälle gegen die Mutter zumindest von einem Kind miterlebt werden. Außerdem berichteten 7 % der Frauen, die in einer aktuellen oder früheren Beziehung Gewalt erlebt hatten, dass ihr Partner gedroht habe, ihnen

Wesentliche Entwicklungen im Bereich der Kinderrechte

- Die Europäische Kommission verabschiedet eine Empfehlung, die ein gemeinsames Rahmenwerk für das Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten gegen Kinderarbeit schafft.
- Die Fristen zur Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie bis Ende 2013 werden eingehalten. Im Verlauf von 2012 und 2013 nahmen die meisten EU-Mitgliedstaaten eine Reform ihres Zivil- und Strafrechts vor, was sich auch auf den Zugang von Kindern zur Justiz auswirkte.
- Die EU ergreift auch weiterhin Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, wie zum Beispiel die Verordnung zur gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen und die Mitteilung zur Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung.
- Die Justizsysteme der EU-Mitgliedstaaten gehen nicht angemessen auf die spezifischen Bedürfnisse und Rechte von Kindern in Strafrechts- und Zivilverfahren ein.

AKTIVITÄT DER FRA

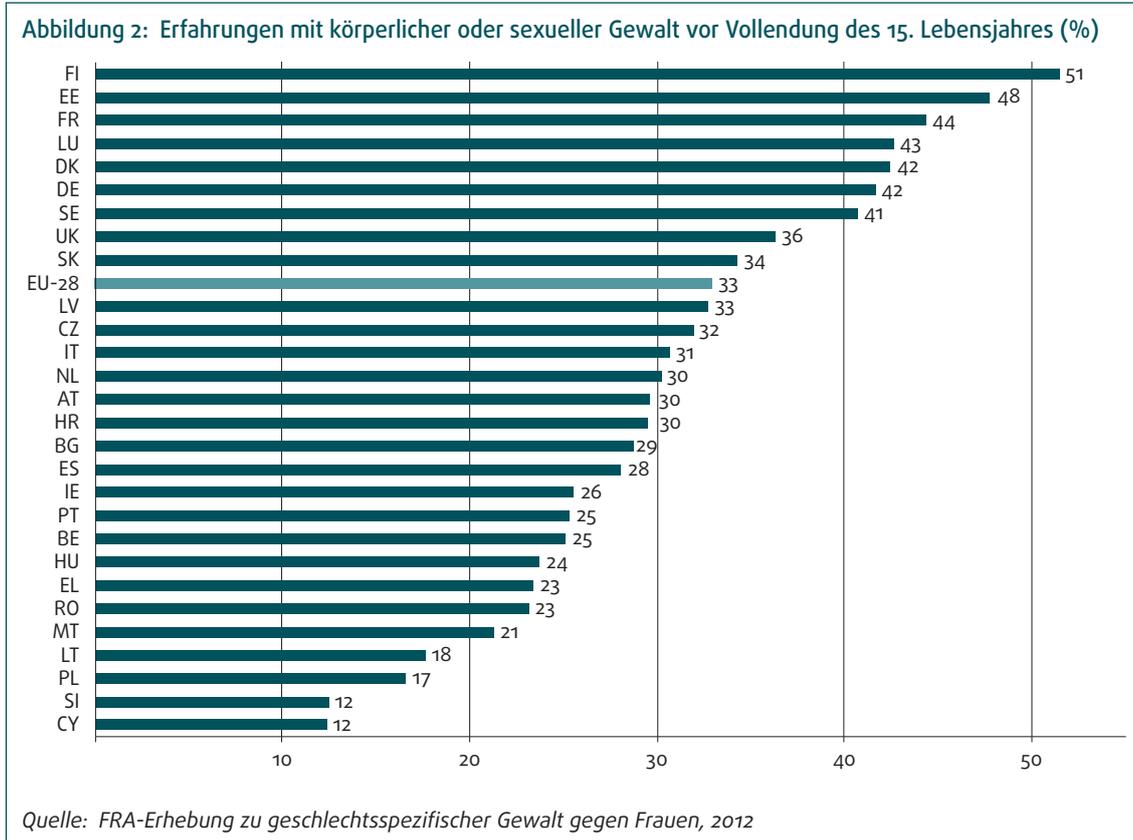
Befragung von Frauen zu ihren Erfahrungen mit Gewalt in der Kindheit

In einer Erhebung der FRA wurden Frauen aus allen EU Mitgliedstaaten zu ihren Erfahrungen mit Gewalt in der Kindheit befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass 27 % der Frauen in ihrer Kindheit eine Form des körperlichen Missbrauchs durch einen Erwachsenen erlebt haben, und dass etwas mehr als ein Zehntel der Frauen (12 %) vor Vollendung ihres 15. Lebensjahres eine Form des sexuellen Missbrauchs durch einen Erwachsenen erlebt haben. Das entspricht 21 Millionen Frauen in der Europäischen Union.

die Kinder wegzunehmen. Drei Prozent der Frauen berichteten, der Partner habe gedroht, den Kindern weh zu tun, und weitere 3 % der Frauen sagten aus, der Partner habe den Kindern tatsächlich weh getan.

Die Wahrnehmung der Frauen, ob Gewalt gegen Frauen in ihrem Land verbreitet ist, hängt stark von ihren eigenen Erfahrungen mit häuslicher oder nicht-häuslicher Gewalt sowie davon ab, ob sie andere Frauen kennen, die Opfer von Gewalt sind, und ob sie über Kampagnen zum Thema Gewalt gegen Frauen informiert sind. Bei der Interpretation der Daten aus den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten muss die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren berücksichtigt werden.

Im Dezember 2013 endete die Frist zur Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie in nationales Recht.³⁶ Aus diesem Grund wurden 2013 weitere Strafrechtsreformen im Bereich sexuelle Ausbeutung, häusliche Gewalt, Kinderpornografie und Sextourismus in Mitgliedstaaten wie z. B. **Deutschland, Italien, Lettland, den Niederlanden, Österreich und Ungarn** durchgeführt. In anderen Mitgliedstaaten, beispielsweise **Litauen, Polen und Spanien**, werden entsprechende Vorschläge noch erörtert.



Im Blickpunkt: Mobbing

Online-Mobbing ist eine weitere häufige Gefahr für das Wohl von Kindern mit gravierenden Folgen, wie beispielsweise Selbstverletzungen. Unter Online-Mobbing versteht man eine Form des Mobbings mittels elektronischer Technologien. Beispiele sind diffamierende SMS oder E-Mails, die Verbreitung von Gerüchten per E-Mail oder in sozialen Netzen sowie peinliche Fotos, Videos, Websites und gefälschte Profile. In einigen EU-Mitgliedstaaten berichteten die Medien 2013 vereinzelt über Fälle von Selbstmord,

z. B. in **Italien**, wo sich im Mai 2013 ein 14-jähriges Mädchen aus Novara das Leben nahm, nachdem einige diffamierende Videos online gestellt worden waren. Mobbing ist nicht nur auf das Internet beschränkt, auch in Schulen ist es weit verbreitet. Um für die schwerwiegenden Folgen dieses Phänomens zu sensibilisieren, riefen Mitglieder des Europäischen Parlaments im Januar 2013 zur Einführung eines Europäischen Tages gegen Mobbing und Gewalt an Schulen auf.³⁷

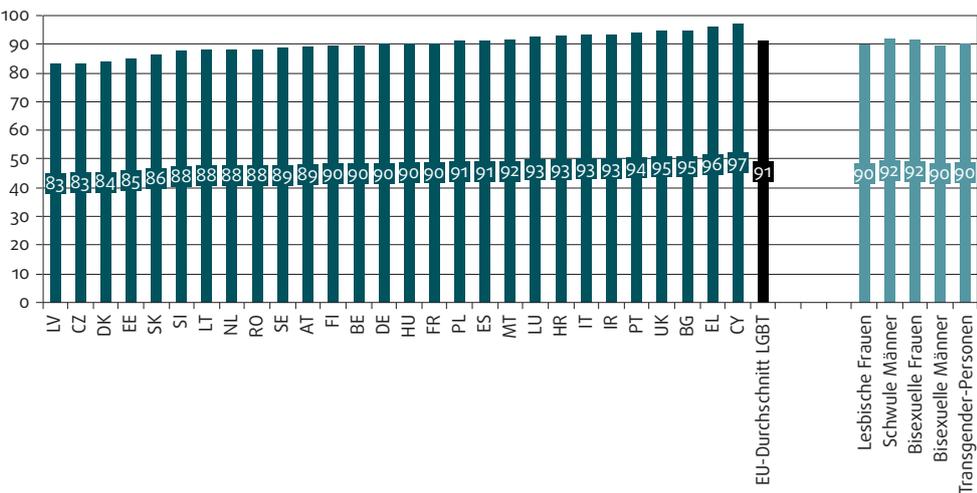
Die FRA führte die erste EU-weite Online-Erhebung durch, um ein zutreffendes Bild der Lebenswirklichkeit von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT) und ihren Erfahrungen in Bezug auf die Grundrechte zu gewinnen.³⁸ An der Befragung nahmen insgesamt 93 079 LGBT-Personen teil. Auf die Frage nach ihren Erfahrungen in der Kindheit gaben in allen EU-Mitgliedstaaten mehr als acht von zehn Befragten aller LGBT-Teilgruppen an, im Laufe ihrer Schulzeit negative Bemerkungen oder Verhaltensweisen gegenüber einem/einer als LGBT wahrgenommenen Mitschüler bzw. Mitschülerin erlebt zu haben. In allen EU-Mitgliedstaaten haben also über 80 % der LGBT-Personen negative Bemerkungen oder Verhaltensweisen gegenüber Gleichaltrigen erlebt, die als lesbisch, schwul, bisexuell oder transgender wahrgenommen wurden (Abbildung 3).

FRA-PUBLIKATION

Factsheet: *Erfahrungen von LGBT-Personen mit Diskriminierung und Hasskriminalität in der EU und Kroatien*, Mai 2013, verfügbar in 21 EU-Sprachen unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2013/erfahrungen-von-lgbt-personen-mit-diskriminierung-und-hasskriminalitt-der-eu-und>

Zwei Drittel (68 %) aller Befragten, die diese Frage beantworteten, gaben an, diese Bemerkungen oder Verhaltensweisen oft oder immer während ihrer Schulzeit vor Vollendung des 18. Lebensjahres erlebt zu haben. Am höchsten war dieser Anteil in **Bulgarien, Griechenland, Irland, Malta, Spanien, dem Vereinigten Königreich** und **Zypern**.³⁹ Zwei Drittel (67 %) aller Befragten gaben an, während ihrer Schulzeit oft oder immer verheimlicht oder verschwiegen zu haben, dass sie LGBT waren.

Abbildung 3: Vor Vollendung des 18. Lebensjahres negative Bemerkungen oder Verhaltensweisen erlebt, weil ein Mitschüler/eine Mitschülerin oder ein Gleichaltriger/eine Gleichaltrige als lesbisch, schwul, bisexuell oder transgender wahrgenommen wurde, nach EU-Mitgliedstaat und nach LGBT-Gruppe (%)



Anmerkung: Antwortmöglichkeiten waren u. a.: „selten“, „oft“ und „immer“.
Quelle: FRA, LGBT-Erhebung in der EU, 2012

Ausblick

Die Umsetzung der Empfehlung der Europäischen Kommission zur Kinderarmut auf nationaler Ebene wird – vor allem in EU-Mitgliedstaaten, die nach wie vor mit den Nachwirkungen der Wirtschaftskrise kämpfen –, eine Herausforderung darstellen. Die Mitgliedstaaten müssen ihre politischen Strategien zur Förderung des Kindeswohls in all ihren Aspekten – materielle Entbehrung und Zugang zu Bildung, Gesundheits- und Sozialdiensten – überprüfen, um sicherzustellen, dass sie im Einklang mit dem Wohl des Kindes, dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union stehen. Der wirtschaftliche Aufschwung, der in einigen Mitgliedstaaten zu erwarten ist, sollte die Möglichkeit zu politischen Maßnahmen für eine bessere Fürsorge für Kinder schaffen, insbesondere wenn sie zu gefährdeten Gruppen wie beispielsweise Asylsuchenden, Migranten in einer irregulären Situation oder Roma gehören.

Die EU-Mitgliedstaaten hatten 2013 zwei wichtige Richtlinien in nationales Recht umzusetzen – eine im Bereich Menschenhandel, sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung und eine im Bereich Kinderpornografie. Diese Richtlinien verbessern den Umgang der Justiz mit Kindern, die Opfer oder Zeugen von Verbrechen geworden sind. Zur Umsetzung dieses neuen Rechtsrahmens werden ab 2014 politische Maßnahmen und Schulungen erforderlich sein.

Die EU-Opferschutzrichtlinie, die geplante Verabschiedung einer Richtlinie über den Schutz von verdächtigen oder beschuldigten Kindern in Strafverfahren und ein gemeinsamer Rechtsrahmen zum Schutz von Kindern werden auch Entwicklungen auf nationaler Ebene anstoßen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen ihre Strafrechtsbestimmungen und Kinderschutzsysteme anpassen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Leitlinien des Eurobarometers für eine kindgerechte Justiz in vollem Umfang berücksichtigt werden. Verschiedene geplante Studien der Europäischen Kommission und der FRA zu Kindern und Justiz werden dazu beitragen, Herausforderungen und vielversprechende Verfahren zu ermitteln und weitere Orientierung für Verbesserungen auf nationaler Ebene bieten. Die Sammlung von Daten zu Kindern und Justiz sowie in anderen Bereichen der Kinderrechte bleibt von zentraler Bedeutung für eine wirksame Bekämpfung von Verletzungen der Rechte von Kindern.

Das dritte Protokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das im April 2014 in Kraft trat, sollte von weiteren Mitgliedstaaten der EU ratifiziert werden. Es erlaubt Kindern, Individualbeschwerdeverfahren gegen ihre Länder wegen Menschenrechtsverletzungen einzuleiten.

Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

Im Blickpunkt: Diskriminierung verhindert eine volle Teilhabe an der Gesellschaft

Diskriminierung führt oft zu einem Ausschluss von der aktiven Teilhabe in vielen Lebensbereichen. Sie schafft Barrieren, die viele Menschen an einer gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Dies betrifft ethnische, religiöse, nationale oder sexuelle Minderheiten oder Migranten, z. B. im Gesundheitswesen und in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Wohnraum, wie die Arbeitsergebnisse der FRA durchgängig zeigen.⁴⁰

So müssen beispielsweise Transgender-Personen in einigen EU-Mitgliedstaaten oft eine ganze Reihe komplexer, gesetzlich vorgeschriebener Kriterien erfüllen, ehe die Geschlechtsangaben in amtlichen Dokumenten geändert werden können, wie von der FRA dokumentiert.⁴¹ Zu diesen Kriterien gehört unter anderem eine medizinische oder psychologische Diagnose, die Transsexualität oder Geschlechtsdysphorie/Transgenderismus bescheinigt. Ohne derartige Dokumente kann es für Transgender-Personen schwierig sein, an einfachen alltäglichen Aktivitäten teilzunehmen, für die Ausweispapiere notwendig sind.

Andere Barrieren, die einer Teilhabe im Wege stehen, sind auf Stigmatisierung und negative Klischees zurückzuführen, die Angst vor verbalen oder körperlichen Übergriffen auslösen. Knapp die Hälfte aller an der EU-weiten LGBT-Erhebung teilnehmenden Personen war der Meinung, dass beleidigende Äußerungen gegenüber LGBT-Personen durch Politiker in ihrem Heimatland weit verbreitet seien.⁴² Ebenso ergibt die FRA-Erhebung unter der jüdischen Bevölkerung in der EU, dass durchschnittlich mehr als die Hälfte der Befragten antisemitische Bemerkungen in den Medien und von Politikern in dem Land, in dem sie leben, als Problem wahrnehmen.⁴³

Die Daten aus dieser Erhebung zeigen zudem, dass viele Menschen bestimmte Veranstaltungen oder Orte in ihrer

Wesentliche Entwicklungen im Bereich Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

- Das Legislativpaket zu den EU-Strukturfonds wird verabschiedet. Es beinhaltet eine thematische Ex-ante-Konditionalität zur Integration der Roma sowie eine allgemeine Ex-ante-Konditionalität zur Verwaltungskapazität der Mitgliedstaaten für die Umsetzung und Anwendung der Nichtdiskriminierungsgesetze und -politik der Union.
- Das neue EU-Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ wird im Dezember 2013 für den Zeitraum 2014–2020 verabschiedet. Das Programm soll die Grundrechte fördern und zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung und Rassismus beitragen. Außerdem werden weiterhin Mittel für die Integration der Roma bereitgestellt.
- Die Gespräche zur vorgeschlagenen horizontalen Richtlinie kommen nach wie vor nicht voran.
- Das europäische Barrierefreiheitsgesetz, das sich mit dem Zugang zu Waren und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen befasst, ist noch in Vorbereitung.
- Der Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) vertritt die Auffassung, dass in der EU eine umfassende Politik zum vollständigen Schutz der Grundrechte von LGBT- und intersexuellen Personen fehlt.

„Es ist wichtig, die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen wie im privaten Leben anzuerkennen. Somit kann die Entscheidungsfähigkeit einer Person nicht genutzt werden, um zu rechtfertigen, dass Menschen mit Behinderungen in irgendeiner Weise vom Ausüben ihrer politischen Rechte ausgeschlossen werden.“

Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2013), Draft General Comment on Article 12 of the Convention: Equal recognition before the law, 25. November 2013, Absatz 44: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx

FRA-PUBLIKATIONEN

LGBT-Erhebung in der EU – Erhebung unter Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen in der Europäischen Union – Ergebnisse auf einen Blick, Mai 2013, verfügbar auf Deutsch, Englisch und Französisch unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/lgbt-erhebung-der-eu-erhebung-unter-lesben-schwulen-bisexuellen-und-transgender>

Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus, November 2013, verfügbar auf Deutsch, Englisch und Französisch unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/diskriminierung-und-hasskriminalitaet-gegenueber-juden-den-eu-mitgliedstaaten>

FRA-PUBLIKATIONEN

Ungleichbehandlung und Mehrfachdiskriminierung beim Zugang zum Gesundheitswesen und in der Qualität der Versorgung (Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare), März 2013, verfügbar auf Englisch unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/inequalities-discrimination-healthcare>

Factsheet: Ungleichbehandlung und Mehrfachdiskriminierung beim Zugang zum Gesundheitswesen und in der Qualität der Versorgung, März 2013, verfügbar in 20 EU-Sprachen unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/factsheet-inequalities-and-multiple-discrimination-access-and-quality-healthcare>

In leicht verständlicher Sprache – Wie unterschiedlich werden Menschen im Gesundheitssystem behandelt (How people are treated differently in healthcare), März 2013, verfügbar auf Englisch unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/how-people-are-treated-differently-healthcare>

Umgebung oder Nachbarschaft aus Angst vor Belästigungen oder Übergriffen meiden. Fast die Hälfte der jüdischen Befragten, die in den letzten 12 Monaten vor der Erhebung Opfer eines antisemitischen Vorfalles geworden waren, gaben an, bestimmte Orte zu meiden, weil sie sich dort als Juden nicht sicher fühlten. Auch die Hälfte der Teilnehmer der LGBT-Umfrage erklärten, bestimmte Orte zu meiden, aus Angst vor Angriffen, Bedrohungen oder Belästigung, weil sie LGBT sind.

Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen stellte im Juni 2013 seinen Bericht zum Stand der Gleichstellung in der EU (ohne Kroatien) vor.⁴⁴ Aus dem mithilfe des Gleichstellungsindex – ein statistisches Instrument zur Messung der Erfolge im Bereich der Geschlechtergleichstellung – ermittelten Ergebnissen geht klar hervor, dass es den Mitgliedstaaten nicht gelungen ist, geschlechtsspezifische Diskrepanzen abzubauen. Auf einer Skala von 1 (keine Gleichstellung) bis 100 (komplette Gleichstellung) erreichten die EU-Mitgliedstaaten durchschnittlich einen Wert von 54. Die EU ist noch weit von einer geschlechtergerechten Gesellschaft entfernt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die größten geschlechtsspezifische Unterschiede im Bereich der Macht bestehen, für den die EU nur einen Wert von 38 erreicht. Das bedeutet, dass Frauen in Führungspositionen stark unterrepräsentiert sind, obwohl sie fast die Hälfte der arbeitenden Bevölkerung ausmachen und mehr als 50 % der Hochschulabsolventen stellen. Die zweitgrößte Diskrepanz betrifft den zeitlichen Umfang der unbezahlten Pflege- und Haushaltsarbeit, für den der Wert bei durchschnittlich 38,8 liegt, was bedeutet, dass Frauen erheblich mehr Zeit für solche Tätigkeiten aufwenden als Männer.⁴⁵

Was der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Wege steht, machen die im Jahr 2013 von der FRA erfassten Daten deutlich: das Fehlen barrierefreier Informationen und angemessener Schulungen für staatliche Behörden; physische Barrieren, die den

Zugang zu und die faktische Nutzung von Gebäuden und Dienstleistungen verhindern; sowie ein Mangel an Mechanismen, die es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, sich bei Entscheidungsträgern Gehör zu verschaffen.⁴⁶

Menschen mit Behinderungen sehen sich auch rechtlichen Hürden gegenüber, die eine Beteiligung am politischen und gesellschaftlichen Leben verhindern. Das gilt besonders für Menschen mit psychosozialen und geistigen Behinderungen, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit, also die gesetzliche Anerkennung ihres Rechts, für sich selbst zu entscheiden, entzogen wurde. Dies geschieht nach wie vor, obwohl der Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen nachdrücklich fordert, dass die Vertragsstaaten der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) „sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen, einschließlich Personen, die derzeit unter Vormundschaft, Pflegschaft, Personen- und Vermögenssorge stehen, ihr Wahlrecht ausüben und am öffentlichen Leben teilnehmen können.“⁴⁷

AKTIVITÄT DER FRA

Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und gesellschaftlichen Leben – Rechts- und Handlungsfähigkeit und Beteiligung an Wahlen

Ein im Juli 2013 veröffentlichter FRA-Bericht offenbart die Kluft zwischen dem Versprechen in Artikel 12 der BRK über die gleiche Anerkennung von Menschen mit Behinderungen vor dem Recht und der heutigen Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen in der EU. Der Bericht zur *Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen* zeigt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen es in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, Menschen mit Behinderungen unter bestimmten Umständen die Rechts- und Handlungsfähigkeit zu entziehen, obwohl die BRK ein Paradigmenwechsel von der Entscheidungsbefugnis durch Vertreter zur unterstützten Entscheidungsfindung entwirft. Die entsprechenden nationalen Rechtsrahmen befinden sich jedoch in einem Veränderungsprozess, in dem die Bedingungen für die Unterstützung neu festgelegt werden, die Menschen mit Behinderungen unter Umständen bei der Entscheidungsfindung benötigen.

Zur Unterstützung nationaler Reformprozesse hat die FRA im Oktober Rechtssachverständige von Ministerien aus den EU-Mitgliedstaaten zusammengebracht, um zu erörtern, wie eine klare und wirksame gesetzliche Grundlage für die unterstützte Entscheidungsfindung zu erschaffen ist. Das von der FRA in Partnerschaft mit dem irischen Ministerium für Justiz und Gleichbehandlung, der irischen Menschenrechtskommission und der irischen Gleichstellungsbehörde organisierte Seminar befasste sich mit den Maßnahmen, die für die Gestaltung einer kohärenten Gesetzgebungsagenda erforderlich sind, um einen erfolgreichen Übergang zur unterstützten Entscheidungsfindung zu ermöglichen.

Die vorläufigen Erkenntnisse der FRA zur politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen deuten darauf hin, dass viele von ihnen bei der Wahrnehmung ihres Wahlrechts auf rechtliche und praktische Barrieren stoßen. Dies kann ihnen die Möglichkeit nehmen, an einem zentralen Bestandteil demokratischer Gesellschaften teilzuhaben. Gegenstand der Arbeit der FRA in diesem Bereich ist die Entwicklung von **Indikatoren für die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen**. Damit soll gemessen werden, in welchem Umfang sie die Möglichkeit erhalten, durch Ausübung des passiven und aktiven Wahlrechts am politischen Leben teilzuhaben.

Weitere Informationen siehe: FRA, 2013, *Politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen* (Political participation of persons with disabilities): <http://fra.europa.eu/en/project/2013/political-participation-persons-disabilities>

FRA-PUBLIKATIONEN

Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, Juli 2013, verfügbar auf Deutsch, Englisch und Französisch unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/die-rechts-und-handlungsfahigkeit-von-menschen-mit-geistiger-behinderung-und>

In leicht verständlicher Sprache – *Gesetze, damit Sie wichtige Entscheidungen selbst treffen können*, verfügbar auf Deutsch, Englisch und Französisch unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/gesetze-damit-sie-wichtige-entscheidungen-selbst-treffen-können>

Im Blickpunkt: Einsatz der EU-Strukturfonds zur Bekämpfung von Diskriminierung

Das Legislativpaket zu den EU-Strukturfonds für den Zeitraum 2014–2020 wurde im Dezember 2013 verabschiedet.⁴⁸ Diese Mittel in Höhe von insgesamt 325 Mrd. EUR sind das zentrale Investitionsinstrument der EU zur Umsetzung der Europa-2020-Ziele, zu denen auch die Eindämmung der sozialen Ausgrenzung und die Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung gehören.⁴⁹

Die Verordnungen zu mehreren spezifischen Fonds verweisen ausdrücklich auf die Förderung von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Erstmals wird beim Europäischen Sozialfonds (ESF), der 23 % des Gesamtbudgets der Strukturfonds ausmacht, ein besonderer Schwerpunkt nicht nur auf die Förderung von Beschäftigung und sozialer Inklusion, sondern auch auf die Bekämpfung der Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung oder der in Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Gründe gelegt.⁵⁰

Von den mehr als 74 Mrd. EUR, die im Rahmen des ESF im siebenjährigen Finanzierungszeitraum verteilt werden, sind mindestens 20 % für die soziale Inklusion und 3 Mrd. EUR für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 25 % bestimmt.⁵¹

Besonders wichtig im Bereich der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung ist, dass die Mitgliedstaaten vor Beantragung einer Finanzierung nachweisen müssen, dass sie über die notwendigen rechtlichen und politischen Instrumente und Maßnahmen – unter anderem in den Bereichen Nichtdiskriminierung, Geschlechtergleichstellung und Menschen mit Behinderungen – verfügen. Mit der Einführung solcher „Ex-ante-Konditionalitäten“ in diesen drei Bereichen wurde ein früherer Beschluss des Rates der Europäischen Union, mit dem sie abgeschafft wurden, aufgehoben.⁵²

Ehe Mittel zugewiesen werden können, muss die Europäische Kommission prüfen, ob die an jede Konditionalität geknüpften Kriterien erfüllt sind. Was beispielsweise die

„[d]ie Umsetzung der vom ESF [Europäischen Sozialfonds] finanzierten Schwerpunkte [sollte] dazu beitragen, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung unter besonderer Berücksichtigung von mit Mehrfachdiskriminierung konfrontierten Menschen, zu bekämpfen. Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts sollte weit gefasst werden, sodass sie entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union andere geschlechtsspezifische Aspekte umfasst. Der ESF sollte dazu beitragen, dass den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen [BRK], die u. a. die Bereiche Bildung, Arbeit und Beschäftigung sowie Barrierefreiheit betreffen, nachgekommen wird. Der ESF sollte auch den Übergang von der institutionellen zur bürgernahen Betreuung fördern. Der ESF sollte keine Maßnahmen unterstützen, die der Segregation oder der sozialen Ausgrenzung Vorschub leisten.“

Europäisches Parlament (2013), Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, P7_TA(2013)0483, Straßburg, 20. November 2013

Nichtdiskriminierung betrifft, müssen die EU-Mitgliedstaaten unter anderem dafür sorgen, dass die Stellen, die für die Förderung der Gleichstellung zuständig sind, in die Vorbereitung und Umsetzung der Programme einbezogen werden.⁵³ In den Bereichen Menschen mit Behinderung, Kinder und ältere Menschen sind die Erfüllungskriterien für das Ziel der Förderung von sozialer Inklusion sowie der Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung besonders wichtig, darunter „Maßnahmen für den Übergang von institutionalisierten zu gemeindenahen Betreuungsdiensten“. [Tabelle 5](#) gibt einen Überblick über die einschlägigen Ex-ante-Konditionalitäten.

Zudem wurde im Dezember das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014–2020 verabschiedet.⁵⁴ Das Programm wird zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus

Tabelle 5: Gemeinsame Bestimmungen über Europäische Fonds: ausgewählte allgemeine und thematische Ex-ante-Konditionalitäten

Bereich	Ex-ante-Konditionalität
Antidiskriminierung	Die für die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften und Politik der Union zur Bekämpfung der Diskriminierung im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) erforderlichen Verwaltungskapazitäten sind vorhanden.
Gleichstellung der Geschlechter	Die für die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften und Politik der Union zur Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der ESI-Fonds erforderlichen Verwaltungskapazitäten sind vorhanden.
Menschen mit Behinderung	Die für die Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der ESI-Fonds in Übereinstimmung mit dem Beschluss 2010/48/EG des Rates erforderlichen Verwaltungskapazitäten sind vorhanden.
Thematische Ziele	Ex-ante-Konditionalität
Förderung der sozialen Inklusion, Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	Verwirklichung eines nationalen strategischen Gesamtkonzepts zur Reduzierung der Armut, das – in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien – auf die aktive Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen abzielt.
Förderung von nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte ESF: Aktivität und Gesundheit im Alter	Gestaltung von Maßnahmen für ein aktives Altern in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien.

Quelle: 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, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320-469, Artikel 19 und Anhang XI

allen in Artikel 21 der [Charta der Grundrechte](#) genannten Gründen beitragen, was die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung umfasst. Die verfügbaren Mittel betragen 439 473 000 EUR aus drei Programmen: „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, ⁵⁵ Daphne III⁵⁶ und zwei Abschnitte des Programms „Progress“.⁵⁷

Ausblick

Die Berichte der Europäischen Kommission über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse werden neue Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzes gegen Diskriminierung und Ungleichbehandlung in den EU-Mitgliedstaaten anregen. Dies könnte zu einer Überarbeitung der nationalen Strategien und Instrumente im Bereich der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung führen.

Die Folgen der Wirtschaftskrise werden in einigen Mitgliedstaaten auch in Zukunft Menschen in schwierigen Situationen in ihren Möglichkeiten zur vollen Teilhabe am sozialen Leben einschränken. Durch die reformierte Kohäsionspolitik werden bis zu 351,8 Mrd. EUR

FRA-PUBLIKATION

Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zum Stand der Gleichbehandlung in der Europäischen Union zehn Jahre nach Inkrafttreten der Gleichbehandlungsrichtlinien, Oktober 2013, auf Deutsch, Englisch und Französisch verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/de/opinion/2014/gutachten-der-agentur-der-europaischen-union-fur-grundrechte-zum-stand-der>

für die Realisierung der Europa-2020-Ziele verfügbar, zu denen auch die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zählt. Auswirkungen auf die volle und gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in der EU wird aber auch die Geschwindigkeit haben, mit der wichtige rechtliche und politische Entwicklungen wie die horizontale Richtlinie und das Barrierefreiheitsgesetz vorangetrieben werden.

Nach der ersten Sitzung des Gremiums im Jahr 2013 wird die gemäß Artikel 33 Absatz 2 der Behindertenrechtskonvention eingerichtete Überwachungsstruktur auf EU-Ebene ihre Tätigkeiten 2014 ausbauen. Dies beinhaltet insbesondere die Vorbereitung eines Arbeitsprogramms sowie die Einleitung von Maßnahmen, um den Zugang der Öffentlichkeit zu wichtigen Dokumenten und Informationen über die Arbeit der Struktur sicherzustellen, die sich aus dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Bürgerbeauftragten, der FRA und dem Europäischen Behindertenforum als Vertretung der Zivilgesellschaft zusammensetzt.

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz

Im Blickpunkt: Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz wieder ganz oben auf der politischen Agenda

Schwarze Ministerinnen, die mit Affen verglichen werden; ein Bürgermeister aus dem bürgerlichen Lager, der öffentlich erklärt, Hitler habe vielleicht nicht genug *fahrendes Volk* getötet; Mitglieder des Parlaments, die behaupten, Zionisten hätten den Holocaust organisiert und finanziert; Roma, Asylsuchende, Flüchtlinge, Migranten und Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten, die zu Sündenböcken für sämtliche Übel der Gesellschaft gemacht werden; Morde aus rassistischen und extremistischen Beweggründen: All diese Vorkommnisse haben dazu beigetragen, dass Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz 2013 wieder auf die Agenda der EU und ihrer Mitgliedstaaten gesetzt wurden. Diese Probleme werden innerhalb des weiter gefassten Kontextes der Hasskriminalität zunehmend zum Thema (siehe FRA-Jahresbericht 2013, Kapitel 5, 7 und 9).

Der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz fand im Januar politische Aufmerksamkeit auf höchster Ebene. Der irische Ratsvorsitz des Rates der Europäischen Union war Gastgeber einer informellen Tagung der Justiz- und Innenminister zu Maßnahmen der EU gegen Hasskriminalität, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit, auf welcher der Direktor der FRA Daten der Agentur als Informationsgrundlage präsentierte. Diese Tagung bereitete den Weg für das kommende Jahr und lenkte das Augenmerk der politischen Führung auf ihre Pflicht zur Bekämpfung dieser Phänomene.

Im März forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten zudem auf, „alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Meldung von Hassverbrechen und allen rassistischen und fremdenfeindlichen Verbrechen zu fördern und angemessenen Schutz für die Personen, die Verbrechen melden, und die Opfer rassistischer und fremdenfeindlicher Verbrechen sicherzustellen“⁵⁸ (weitere Informationen über die Rechte der Opfer von Hassverbrechen siehe FRA-Jahresbericht 2013, Kapitel 9).

Wesentliche Entwicklungen im Bereich Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz

- Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz stehen erneut ganz oben auf der politischen Agenda der EU, ihrer Organe und ihrer Mitgliedstaaten.
- In mehreren Mitgliedstaaten kommt es immer wieder zu Morden mit rassistischem und extremistischem Hintergrund.
- Bestandteile rassistischer und extremistischer Ideologien werden in einigen Mitgliedstaaten unverhohlen in der Öffentlichkeit zum Ausdruck gebracht.
- Die Mitgliedstaaten setzen Schritte zu einem Verbot extremistischer Parteien oder Gruppen.
- Alle 28 Mitgliedstaaten unterzeichnen die Erklärung von Rom über Vielfalt und den Kampf gegen den Rassismus.
- In einigen Mitgliedstaaten findet immer noch diskriminierendes „ethnisches Profiling“, u. a. bei Einreisekontrollen, statt.
- Hinsichtlich der amtlichen Mechanismen der Datenerfassung über rassistische und ähnliche Straftaten ändert sich wenig.
- Der Rat der Europäischen Union fordert die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission dringend auf, wirksamere Maßnahmen gegen – u. a. rassistisch motivierte – Hassdelikte zu ergreifen.

Der Rat der Europäischen Union legte in seinen Schlussfolgerungen zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit im Juni besonderes Augenmerk auf die Notwendigkeit der Entwicklung konkreter Maßnahmen, um „extreme Formen der Intoleranz, wie Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Homophobie zu bekämpfen“.⁵⁹

Im Juli veröffentlichte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein Informationsblatt, das eine Reihe von Fällen aufführt, in denen er rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische oder aggressive nationalistische Hassreden und diskriminierende Äußerungen gegen Minderheiten und Zuwanderer als „beleidigend und als Verstoß“ gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) erkannte.⁶⁰ Das Gericht unterscheidet in seinen Feststellungen sorgfältig zwischen tatsächlicher und ernsthafter Anstiftung zum Extremismus einerseits und dem Recht von Einzelpersonen (einschließlich Journalisten und Politikern) zur freien Meinungsäußerung andererseits, auch wenn diese andere verletzt, schockiert oder stört.

Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) forderte die Staaten in seiner im September veröffentlichten Allgemeinen Empfehlung zur Bekämpfung rassistischer Hassreden auf, alle Formen rassistischer Hassreden aufmerksam zu beobachten und wirksame Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung zu ergreifen.⁶¹

Im September kamen Minister von 17 EU-Mitgliedstaaten in Rom zusammen, um die Flut rassistischer Beleidigungen gegen Cécile Kyenge, erste italienische Ministerin mit afrikanischen Wurzeln, zu verurteilen. Sie wiesen auf die besondere Verantwortung politischer Führungspersonlichkeiten hin und forderten europaweite Aktionen zur Bekämpfung von Rassismus durch Förderung der Vielfalt. Bis November hatten alle 28 Mitgliedstaaten die sogenannte Erklärung von Rom zu dieser Angelegenheit unterzeichnet.⁶² In der Zwischenzeit war auch die ebenfalls afrikanischstämmige französische Justizministerin Christiane Taubira zum Opfer ganz ähnlicher rassistischer Beleidigungen geworden.

Im November wies die EU-Kommissarin für Inneres im Rahmen der Grundrechtekonferenz zum Thema Hassverbrechen (gemeinsam organisiert von der FRA und dem litauischen Ratsvorsitz) auf die Gefahren von Extremismus hin.⁶³ Sie betonte:

„Wir beobachten die Entwicklung islamfeindlicher, antisemitischer und vom Gedanken der Vorherrschaft der weißen Rasse geprägter Ideologien in rechtsextremen Gruppen. Diese Gruppen sind zudem antidemokratisch, intolerant und gewalttätig. Sie polarisieren und benutzen einander, um Misstrauen und Hass zwischen Bevölkerungsgruppen zu schüren. Diese Gruppen stehen hinter einer Welle von Belästigungen und Gewalttaten gegen Asylsuchende, Migranten, ethnische und sexuelle Minderheiten in vielen Ländern Europas.“⁶⁴

Schließlich ersuchte der Rat der Europäischen Union in seinen im Dezember veröffentlichten Schlussfolgerungen zur Bekämpfung der Hasskriminalität die Agentur für Grundrechte „anhand EU-weiter Studien weiterhin auf objektive, verlässliche und vergleichbare Weise zu beurteilen, wie weit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und andere Formen von Hassverbrechen verbreitet sind“ und „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 sie ordnungsgemäß dokumentiert werden.“⁶⁵

Im Blickpunkt: Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz in der Politik

Rassismus und Diskriminierung von Ausländern und Migranten wird oft von Aussagen im politischen Kontext genährt, wie der Menschenrechtskommissar des Europarats betont.⁶⁶ Außerdem hebt der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) hervor, dass „rassistische Aussagen von Seiten einiger Politiker und in den Medien [...] Menschen mit ausländischen Wurzeln verunglimpfen und Vorurteilen gegen sie Vorschub leisten“.⁶⁷ Die FRA konnte auch aufzeigen, dass Juden im Kontext politischer Veranstaltungen oder Reden oftmals antisemitischen Aussagen ausgesetzt waren.⁶⁸

„Europa erlebt eine beunruhigende Zunahme von Aktivitäten rassistischer extremistischer Organisationen, darunter auch politischen Parteien. [...] Es bereitet mir große Sorgen, dass die Europäische Gemeinschaft und führende nationale Politiker und Politikerinnen sich der ernstesten Bedrohung, die diese Organisationen für den Rechtsstaat und die Menschenrechte darstellen, offenbar nicht bewusst sind. [...] Die nationale Behörden müssen wachsam sein und Rassismus und Extremismus auf allen gesellschaftlichen Ebenen bekämpfen.“

Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2013), Europe must combat racist extremism and uphold human rights, Human Rights Comment, 13. Mai 2013, auf Englisch verfügbar unter: <http://humanrightscomment.org/2013/05/13/racist-extremism/>

Das Jahr 2013 war in mehreren EU-Mitgliedstaaten durch eine kontinuierliche Unterstützung für politische Parteien mit weitgehend fremdenfeindlichen, ausländerfeindlichen, migrantenfeindlichen und antimuslimischen Programmen geprägt, darunter **Bulgarien, Frankreich, Griechenland, die Niederlande, Österreich, die Tschechische Republik und Ungarn.**

Gruppen, die auf ultranationalistischen und fremdenfeindlichen Plattformen aktiv sind, ergriffen – zum Teil erfolgreich – Maßnahmen zur Anerkennung als eigenständige politische Parteien. Die Rhetorik dieser Gruppierungen und Parteien zielt darauf ab, die europäischen Integrationsbestrebungen für die Aushöhlung der nationalen Souveränität verantwortlich zu machen. Sie weisen auf die – ihrer Ansicht nach – negativen Auswirkungen der sozialen Integration auf die nationale Identität hin, vor allem wenn es darum geht, den Bedürfnissen religiöser Minderheiten, z. B. von Muslimen, Rechnung zu tragen. Zudem fordern sie die Bevorzugung der einheimischen Bevölkerung, u. a. beim Zugang zum Sozialsystem.

Als Beispiel dafür dient die neugegründete Nationalistische Partei **Bulgariens**, die im November den Antrag auf offizielle Anerkennung als Partei stellte, was ihr auch den Zugang zu staatlicher Finanzierung eröffnen würde. Erklärte Ziele dieser Partei sind die „Zerschlagung des Zigeuner-Terrors mit harter Hand“ und die „Beseitigung sozialer Politiken, die die Geburtenrate von Minderheiten und den Parasitismus fördern“.⁶⁹

AKTIVITÄT DER FRA

Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen gegen Rassismus, Diskriminierung, Intoleranz und Extremismus

Durch Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz motivierte Straftaten sind in der gesamten Europäischen Union auch weiterhin an der Tagesordnung, ebenso wie die weite Verbreitung extremistischer ideologischer Anschauungen im politischen und öffentlichen Diskurs, sowie ethnische Diskriminierung. Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wurde wachsende Besorgnis über gewalttätige Erscheinungsformen von Rassismus und Intoleranz geäußert. Ein weiterer wichtiger Grund zur Sorge ist die umfassende parlamentarische Präsenz von Parteien, die paramilitärische Taktiken anwenden oder eng mit paramilitärischen Gruppen verbunden sind und die extremistische Rhetorik gegen Migranten in einer irregulären Situation in Griechenland sowie gegen Roma und Juden in Ungarn einsetzen.

In diesem Zusammenhang ergriff die FRA die Initiative zur Sammlung von Daten und zur Erstellung eines thematischen Lageberichts, der die Wirksamkeit von Maßnahmen staatlicher Behörden, gesetzlich verankerter Menschenrechtsorgane, zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderer Institutionen als Reaktion auf Rassismus, Diskriminierung, Intoleranz und Extremismus untersucht. Anhand der Fallstudien von Griechenland und Ungarn werden in diesem Bericht konkrete und praktische Maßnahmenvorschläge entwickelt.

Die Identifikation von Hindernissen, die der Bekämpfung solcher Phänomene im Wege stehen, ist jedoch für die gesamte EU von Bedeutung. Die in dem Bericht enthaltenen Vorschläge zu Themen wie dem Umgang mit rassistisch motivierten Gewalt- und Straftaten, der Stärkung des Vertrauens in die Polizei und der Bekämpfung von Extremismus sind somit in allen EU-Mitgliedstaaten von Nutzen.

In einer Entwicklung, die an die Ereignisse in Gyöngyös, **Ungarn**, im Jahr 2011 erinnert, (siehe FRA-Jahresbericht 2011, S. 176) gründete die Nationalistische Partei in **Bulgarien** mit Unterstützung der Bulgarischen Nationalunion Bürgerwehren, die in Gebieten mit

hohem Migrantenanteil und in der Umgebung von Flüchtlingslagern patrouillierten.⁷⁰ Daraufhin kündigte das Nationale Zentrum zur Entwicklung der Roma die Einsetzung eigener Gruppen zum Schutz der Roma vor solchen Patrouillen an.⁷¹

FRA-PUBLIKATION

Rassismus, Diskriminierung, Intoleranz und Extremismus: Aus Erfahrungen aus Griechenland und Ungarn lernen (*Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary*), Dezember 2013, verfügbar auf Englisch, Griechisch und Ungarisch unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/racism-discrimination-intolerance-and-extremism-learning-experiences-greece-and>

Die Reichweite ultranationalistischer und fremdenfeindlicher Ideologien in der EU zeigt sich auch in den Bemühungen der neu gegründeten Gruppe **Ungarische Morgenröte** (*Magyar Hajnal*) um Anerkennung als politische Partei. „Morgenröte“ ist hier als direkte Anspielung auf die **griechische** Partei „Goldene Morgenröte“ (*Χρυσή Αυγή*) zu verstehen. Die Partei

erhielt bei den Wahlen 2012 7 % der Stimmen und ist die viertgrößte Partei im griechischen Parlament. Ihr äußerst nationalistisches Programm galt *Magyar Hajnal* als Inspirationsquelle. *Magyar Hajnal* verfolgt das Ziel, „die weiße und ungarischstämmige Identität wiederzubeleben“⁷² und überprüft ihre Mitglieder auf ethnische Herkunft und religiösen Hintergrund ihrer Familien, also de facto auf „Rassenreinheit“. Das Gericht lehnte ihren Antrag mit der Begründung der Unvollständigkeit zwar ab, doch *Magyar Hajnal* setzten ihre Anstrengungen zur Anerkennung als politische Partei fort, u. a. durch den Versuch der Umbenennung einer bereits bestehenden Partei.

Ausblick

Das Stockholmer Programm mit dem Ziel eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas läuft 2014 aus. EU-Organe und Mitgliedstaaten sind jedoch dazu angehalten, das Stockholmer Programm weiterzuverfolgen, insbesondere im Hinblick auf den Kampf gegen alle Formen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz in der EU.

Die Veröffentlichung des Berichts der Europäischen Kommission zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Jahr 2014 wird wichtige Informationen darüber liefern, wie die EU-Mitgliedstaaten Bestimmungen zu Themen wie Anstiftung rassistischer und fremdenfeindlich motivierter Gewalt und Hass, rassistischen und fremdenfeindlichen Beweggründen von Straftaten, der Verantwortlichkeit juristischer Personen und der gerichtlichen Zuständigkeit in ihren Ländern umgesetzt haben.

Die vollständige und korrekte Umsetzung des bestehenden Rahmenbeschlusses wird der erste Schritt zu einer tatsächlichen strafrechtlichen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in kohärenter Form in der gesamten EU sein. Der bilaterale Dialog zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten wird dabei eine zentrale Rolle spielen.

FRA-PUBLIKATION

Antisemitismus: Zusammenfassender Überblick über die Situation in der Europäischen Union 2002–2012 (*Antisemitism: Summary overview of the situation in the European Union 2002–2012*), November 2013, auf Englisch verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/antisemitism-summary-overview-situation-european-union-2001-2012>

Die Erfassung verlässlicher, vergleichbarer und umfassender Daten zu rassistisch motivierten Gewalt- und Straftaten würde zur wirksamen Umsetzung des Rahmenbeschlusses beitragen. Den Behörden in den Mitgliedstaaten wird in zunehmendem Maße die Aufgabe

zufallen, Daten zu solchen Straftaten zu sammeln und zu veröffentlichen, einschließlich genauer Angaben zur Strafverfolgung und den verhängten Strafen. Sie werden auch Wege finden müssen, um wirksamere Verfahren zur Bekämpfung rassistischer Beleidigungen über das Internet oder soziale Netze bereitzustellen.

Integration der Roma

Im Blickpunkt: Europäische Einrichtungen erneuern ihr politisches Engagement für die Integration der Roma

Angesichts von Vorfällen, die deutlich machen, welcher Diskriminierung und Ausgrenzung Roma⁷³ ausgesetzt sind, haben die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament und der Europarat ihre politische Entschlossenheit bekräftigt, die Roma vollständig in die europäische Gesellschaft zu integrieren. Dennoch wurden in einigen EU-Mitgliedstaaten Roma-Siedlungen zerstört und Roma-EU-Bürgerinnen und -Bürger gewaltsam aus ihrem Zuhause vertrieben oder in ihre Herkunftsländer rückgeführt. In anderen Staaten zeigten politische Parteien und extremistische Gruppen offen romafeindliche Haltungen, während das Medieninteresse an angeblichen Kindesentführungen negative Roma-Klischees anheizte. Nach der Ausarbeitung von Aktionsplänen durch die Mitgliedstaaten wandten die EU-Institutionen ihre Aufmerksamkeit der wirksamen Umsetzung und Überwachung dieser Pläne zu.

In einer im Juni veröffentlichten Mitteilung befasste sich die Europäische Kommission mit den strukturellen Voraussetzungen für eine erfolgreichere Umsetzung von Integrationsstrategien. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, „eine umfassende Strategie zur Integration der Roma festzulegen oder weiterzuentwickeln und eine Reihe gemeinsamer Ziele zu verfolgen“, die die Bereiche Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum abdecken.⁷⁴ Sie kam außerdem zu dem Schluss, dass stärkere Bemühungen unternommen werden sollten, um einen soliden Überwachungs- und Bewertungsrahmen zu schaffen. Dazu müssten die Daten und Wirkungsindikatoren regelmäßig verglichen werden, um die Fortschritte vor Ort messen zu können und sicherzustellen, dass ausreichende Mittel für die Integration der Roma bereitgestellt werden.

Die Europäische Kommission verabschiedete außerdem einen Vorschlag für eine Empfehlung mit dem Ziel, „den EU-Rahmen durch ein unverbindliches Rechtsinstrument [zu verstärken], damit die Mitgliedstaaten leichter ihren Verpflichtungen nachkommen können“.⁷⁵

Der Rat der Europäischen Union verabschiedete eine Empfehlung⁷⁶, welche Mitgliedstaaten dabei helfen soll, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zur Integration der Roma zu erhöhen. Diese am 9. Dezember 2013 verabschiedete Empfehlung stellt das erste EU-Rechtsinstrument zur Integration der Roma dar.

Wesentliche Entwicklungen im Bereich der Roma-Integration

- Der Rat der Europäischen Union verabschiedet eine Empfehlung zur Integration der Roma, die den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, die Wirksamkeit ihrer Strategien und Maßnahmen zur Integration der Roma zu erhöhen.
- Die Verordnung zu den Strukturfonds wird mit der Ex-ante-Konditionalität in Bezug auf nationale Roma-Integrationsstrategien verabschiedet. Damit wird erstmals eine spezifische Investitionspriorität, die die Integration von Roma und anderen marginalisierten Gemeinschaften betrifft, als Bedingung in die Strukturfonds aufgenommen.
- Zwangsräumungen und die schulische Segregation bleiben Hauptanliegen.
- Im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament äußern einige politische Parteien und extremistische Gruppen in mehreren EU-Mitgliedstaaten romafeindliche Haltungen, die die Bemühungen zur Integration der Roma gefährden könnten.
- Medienberichte über angebliche Kindesentführungen, die negative Roma-Klischees noch bekräftigen, schlagen große Wellen.

Das Europäische Parlament forderte die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, für eine ausreichende Finanzierung der Roma-Integration zu sorgen. Die am 12. Dezember verabschiedete Entschließung beschäftigte sich auch mit der EU-weiten Überwachung der Grundrechte der Roma, mit romafeindlichen Zwischenfällen und Hassverbrechen gegen Roma. Darin wurde gefordert, die Segregation im Bereich der Bildung abzubauen und gegen die Diskriminierung, insbesondere von Roma-Frauen, vorzugehen.

Auch der Europarat ergriff positive Maßnahmen. Das Schulungsprogramm Romed, im Rahmen dessen im Laufe von zwei Jahren in 22 Ländern über 1 000 Mediatoren geschult worden waren, ging 2013 in seine zweite Phase.⁷⁷ Der Europarat und die GD Beschäftigung der Europäischen Kommission starteten ein neues Projekt in **Bulgarien, Italien, Rumänien, der Slowakei und Ungarn**, das den politischen Willen der lokalen Behörden stärken und ihre Fähigkeiten zur Erstellung und Umsetzung von Plänen und Projekten zur Integration der Roma ausbauen sollte.⁷⁸ Die Initiative wird von der Europäischen Allianz der Städte und Regionen für die Integration der Roma unterstützt und basiert auf den vier themenspezifischen Berichten des Ad-hoc-Sachverständigenausschusses des Europarates für Roma-Fragen (CAHROM) aus dem Jahr 2013 zu den Themen Bildung⁷⁹, Wohnraum⁸⁰ und Antiziganismus⁸¹ sowie auf der Umsetzung der Roma-Politik (letzterer Bericht aus dem Jahr 2012).

Durch aktiven politischen Einsatz und Maßnahmen vonseiten der europäischen Institutionen wurde ein wirksamer Rahmen geschaffen, um die EU-Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Situation der Roma in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wohnraum sowie Achtung der Menschenrechte und Nichtdiskriminierung zu unterstützen.

Im Blickpunkt: Beginn der Umsetzung nationaler Roma-Integrationsstrategien in den Mitgliedstaaten

Als Reaktion auf die Mitteilung der Europäischen Kommission zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma vom Mai 2011 haben alle EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer umfassenderen Integrationspolitik eine nationale Strategie zur Integration der Roma oder ein entsprechendes politisches Maßnahmenpaket entwickelt. Viele konnten dabei auf frühere oder bereits bestehende Strategien oder Aktionspläne zur Integration der Roma zurückgreifen. Bis 2013 hatten nahezu alle Mitgliedstaaten ihre nationalen Roma-Integrationsstrategien und ihre nationalen Aktionspläne entwickelt und verabschiedet, der Fortschritt bei der Umsetzung dieser Strategien gestaltete sich jedoch ganz unterschiedlich. Viele Mitgliedstaaten arbeiten noch an der Entwicklung der institutionellen Infrastruktur und der Überwachungs- und Bewertungsmechanismen für die Umsetzung derselben. Aufgrund von Haushaltskürzungen und begrenzten finanziellen Mitteln setzten die meisten Mitgliedstaaten im Jahr 2013 nur wenige Maßnahmen um.

Die Mitteilung der Kommission und die Empfehlung des Rates der Europäischen Union wiesen auf die Notwendigkeit einer Überwachung der auf Roma ausgerichteten Maßnahmen hin. Außerdem forderte das Europäische Parlament die EU-Mitgliedstaaten auf:

„[...] mit der Unterstützung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, des UNDP und der Weltbank und unter Wahrung der Datenschutznormen und des Rechts auf Privatsphäre Daten über die sozioökonomische Situation der Roma zu sammeln, die Aufschluss darüber geben, inwieweit Roma von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und von Hassverbrechen betroffen sind, und in Zusammenarbeit mit der Kommission Basisindikatoren und messbare Ziele festzulegen, die für ein stabiles Überwachungssystem unerlässlich sind [...].“⁸²

Eine Herausforderung stellen weiterhin die begrenzten Fortschritte bei der Überwachung dar. Da viele Aktionspläne noch in der Entwicklungsphase sind, werden bisher nur wenige überwacht oder bewertet. Die Datensammlung zu den Roma ist in vielen Mitgliedstaaten

nur bruchstückhaft vorhanden, was es noch schwieriger macht, die Fortschritte bei der Umsetzung zu überwachen. Grundsätzliche Fragen – z. B. die statistische Definition der kollektiv als „Roma“ bezeichneten Bevölkerungsgruppe – sind nach wie vor offen. Da die amtlichen Daten zu den Roma unvollständig sind und einige Mitgliedstaaten eine Datensammlung nach ethnischer Zugehörigkeit verbieten, stützen sich die Fortschrittsberichte oft auf inoffizielle Quellen, z. B. die Medien, wissenschaftliche Studien und Berichte von NRO. Die Arbeit der FRA zur Integration der Roma wird sich 2014 auf die Entwicklung stabilerer und wirksamerer Ansätze zur Datensammlung konzentrieren.

Verschiedene Mitgliedstaaten haben spezielle Lenkungsgruppen oder Ausschüsse zur Überwachung ihrer nationalen Strategien eingesetzt, z. B. **Finnland**⁸³ und **Kroatien**.⁸⁴ In **Estland** wurde eine informelle Arbeitsgruppe eingerichtet, die Daten und Informationen zu den Roma sammeln und die Öffentlichkeit für die Roma-Kultur sensibilisieren soll.⁸⁵ Die **finnische** Lenkungsgruppe zur Umsetzung der Roma-Politik veröffentlichte Ende 2013 ihren ersten Monitoring-Bericht, ebenso der Ausschuss in den **Niederlanden**, dessen Bericht als qualitative Grundlagenstudie dienen soll, die alle zwei Jahre durchgeführt wird.⁸⁶ In **Ungarn** wurde ein Set von Indikatoren, das von der Abteilung für strategische Planung des Staatssekretariats für soziale Integration gemeinsam mit unabhängigen Sachverständigen entwickelt wurde, erprobt und floss in den ersten Regierungsbericht über die Überwachung des Aktionsplans der Regierung für soziale Integration ein.⁸⁷ **Frankreich** entwickelte einen Satz von Indikatoren zur Überwachung umgesetzter Maßnahmen. **Österreich** führt mehrere Studien zur Überwachung der Integration von Roma in den Bereichen Bildung, Wohnraum und Zugang zum Gesundheitswesen durch. **Bulgarien** setzte ein Projekt zur Integration marginalisierter Gruppen unter besonderer Berücksichtigung der Roma um, das zur Unterstützung der Datensammlung und Überwachung auch zwei landesweite repräsentative Umfragen umfasste.⁸⁸

Um der besonderen Situation von Roma-Frauen Rechnung zu tragen, veröffentlichte das **finnische** Ministerium für Soziales und Gesundheit eine Studie⁸⁹ zu häuslicher Gewalt gegen Roma-Frauen, die feststellte, dass die Frauen solche Straftaten oft nicht melden und die Gewalt verheimlichen. Die neue FRA-Erhebung zur Gewalt gegen Frauen zeigt, dass Roma-Frauen diese Gewalterfahrung und entsprechende Ängste leider mit vielen anderen Frauen in der EU teilen.

Werden Datenschutznormen nicht streng eingehalten, kann eine nach ethnischer Zugehörigkeit gegliederte Datenerfassung sich zudem am Rande der Rechtswidrigkeit bewegen. Im September wurde festgestellt, dass die Polizei in Süd-**Schweden** ein Register mit den Namen tausender schwedischer Roma geführt hatte, in dem auch Kinder und einige Verstorbene erfasst waren. Eine Untersuchung ergab, dass das Register in mehrerlei Hinsicht rechtswidrig war, auch wenn es nicht auf der ethnischen Zugehörigkeit basierte.⁹⁰

AKTIVITÄT DER FRA

Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Integration der Roma

Am 26. Juni 2013 veranstaltete die FRA in Brüssel die dritte Sitzung ihrer Ad-hoc-Arbeitsgruppe. Sie erörterte die Fortschritte und Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Monitoring-Mechanismen. Mitglieder der Arbeitsgruppe sahen Verbesserungspotenzial auf lokaler Ebene.

Die FRA stellte auch Pläne zur Erprobung eines Indikatorrahmens vor, der eine Kartierung der Fortschritte bei der Integration der Roma in der gesamten EU erleichtern wird.

Ausblick

Die EU-Organe und der Europarat werden die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation der Roma und ihrem Schutz vor Menschenrechtsverletzungen auch weiterhin unterstützen. Besonders wichtig ist dies angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise, die die soziale Solidarität beeinflusst und der antiziganistischen Rhetorik die Argumentation der „Sparpolitik“ hinzufügt.

Die Erfahrung zeigt, dass die erfolgreiche Umsetzung und Nachhaltigkeit von Maßnahmen zur Integration der Roma vom politischen Willen und Engagement lokaler und regionaler Behörden abhängt, da diese für die Umsetzung der nationalen Strategien in spezifische Maßnahmen verantwortlich sind. Aufgrund der Lehren aus den bisherigen Erfahrungen wird von diesen Behörden erwartet, dass sie sich weniger auf einmalige Projekte verlassen und stattdessen ihre regulären Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung – eine der sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 – explizit auf Roma ausrichten. Sie sollten zudem gezielt versuchen, das Vertrauen der Roma-Bevölkerung zu gewinnen, indem sie systematisch dafür sorgen, dass die Roma aktiv, gleichberechtigt und sinnvoll in die sie betreffenden Maßnahmen einbezogen werden. Erfolge vor Ort würden dann auch dazu beitragen, mehr öffentliche Unterstützung für die Integration der Roma zu gewinnen.

Die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma, die seit Jahrhunderten sozial ausgegrenzt und marginalisiert werden, wird ein allmählicher Prozess sein. Dennoch ist es wichtig, positive Ergebnisse und schrittweise Fortschritte aufzuzeigen. Diesbezüglich wird von den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten erwartet, dass sie sich mit der Entwicklung und Umsetzung wirksamerer Überwachungs- und Bewertungsverfahren befassen.

FRA-PUBLIKATION

Analyse von FRA-Erhebungsergebnissen zu den Roma, aufgeschlüsselt nach Geschlecht – Arbeits- und Diskussionspapier (*Analysis of FRA Roma survey results by gender – Working & discussion paper*), September 2013, auf Englisch verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/analysis-fra-roma-survey-results-gender>

Einzelmaßnahmen und die umfassenderen nationalen Roma-Integrationsstrategien müssen regelmäßig überwacht und bewertet werden. Zu diesem Zweck wird die FRA die Mitgliedstaaten unterstützen, indem ihre Arbeitsgruppe zur Integration der Roma geeignete Instrumente und Methoden und einen gemeinsamen Indikatorrahmen entwickelt und testet, um die Fortschritte bei der Garantie der Grundrechte der Roma zu messen.

Zugang zur Justiz und justizielle Zusammenarbeit

Im Blickpunkt: Schritte der EU und anderer internationaler Akteure zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Justizsysteme

Internationale und europäische Akteure konzentrierten sich 2013 auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und dabei vor allem auf Qualität, Unabhängigkeit und Effizienz der Justizsysteme (siehe FRA-Jahresbericht 2013, Fokus und Kapitel 10).

Der Rat „Justiz und Inneres“ der EU verabschiedete am 7. Juni 2013 spezielle Schlussfolgerungen zu Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit. Unter Bezugnahme auf die damit verbundenen Diskussionen bei der Konferenz zur Gleichstellung europäischer Unionsbürger („A Europe of equal citizens: Equality, fundamental rights and the rule of law“), die der irische Ratsvorsitz gemeinsam mit der FRA, der irischen Gleichstellungsbehörde und der Menschenrechtskommission organisierte,⁹¹ betonte der Rat, dass die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung für den Schutz der Grundrechte darstelle und bei jeder Tätigkeit in diesem Zusammenhang die bestehenden Mechanismen uneingeschränkt genutzt werden und mit anderen einschlägigen EU- und internationalen Gremien zusammengearbeitet werden sollte, insbesondere mit dem Europarat, dem bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Rolle zufalle.

Im Folgebericht zu den Empfehlungen an Rumänien zur Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus 2012⁹² begrüßte die Europäische Kommission die Maßnahmen zur Wiederherstellung der Achtung der Verfassung und die Entscheidungen des Verfassungsgerichts, merkte jedoch an, dass der mangelnde Respekt vor der Unabhängigkeit der Justiz und das Klima der Instabilität, dem sich Justizorgane ausgesetzt sehen, weiterhin Anlass zur Sorge gäben.⁹³

Wesentliche Entwicklungen im Bereich Zugang zur Justiz und justizielle Zusammenarbeit

- Die Rechtsstaatlichkeit und der allgemeine Zugang zur Justiz für alle Menschen in der EU, einschließlich einer genauen Kenntnis ihrer Rechte und der Mittel, diese in Zeiten anhaltender Sparmaßnahmen auch wahrzunehmen, stehen auch 2013 weiterhin ganz oben auf der Agenda der EU.
- Die Europäische Kommission leitet nach dem Auslaufen des Stockholmer Programms Ende 2014 im Bereich Justiz und Inneres eine Debatte über die Form der EU-Justizpolitik ein.
- Einführung des neuen „EU-Justizbarometers“, das dazu beitragen soll, die Effizienz der nationalen Justizsysteme in der EU zu verbessern.
- Im Rahmen des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte in der EU wird mit der Verabschiedung der Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand ein weiterer Schritt vollzogen.
- Die EU-Mitgliedstaaten starten weitere Initiativen zur Umstrukturierung der nationalen Justizsysteme, u. a. durch den Einsatz von Instrumenten des elektronischen Rechtsverkehrs (E-Justiz).
- Einen Meilenstein stellt die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen dar, die eine Stärkung der Rolle nationaler Menschenrechtsorganisationen im Rahmen des UN-Systems fordert.

FRA-PUBLIKATION

FRA-Symposiumsbericht – Förderung der Rechtsstaatlichkeit in der EU (*FRA Symposium report – Promoting the rule of law in the EU*), Juli 2013, auf Englisch verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/promoting-rule-law-european-union-fra-symposium-report>

AKTIVITÄT DER FRA

Förderung der Rechtsstaatlichkeit

Im Rahmen des FRA-Symposiums 2013, das sich der Förderung der Rechtsstaatlichkeit widmete, wurde festgestellt, dass bei jeder umfassenden Bewertung nicht nur die verfügbaren Gesetze und Institutionen (Strukturen) oder Strategien (Prozesse), sondern auch und vor allem die Situation in der Praxis (Ergebnis) betrachtet werden sollten. Nach Ansicht der Teilnehmenden sollte Rechtsstaatlichkeit nicht nur in den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch in der EU und ihren Institutionen gemessen werden. Diese und andere Schlussfolgerungen des Symposiums wurden auch als Ratsdokument veröffentlicht und sollen dem Rat als Grundlage für die weiteren Diskussionen dienen.

Quelle: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-4th-annual-symposium-report.pdf>

Im Juni 2013 veröffentlichte die Venedig-Kommission – das Sachverständigen-gremium des Europarates – eine Stellungnahme zu **Ungarn** hinsichtlich der Vereinbarkeit von Verfassungszusätzen und dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Die Venedig-Kommission prüfte den vierten Zusatzartikel zum ungarischen Grundgesetz, der im März 2013 verabschiedet wurde⁹⁴ – der Verabschiedung war eine kritische gemeinsame Erklärung der Europäischen Kommission und des Generalsekretärs des Europarats vorausgegangen, in der Bedenken in Bezug auf eben diese Vereinbarkeit geäußert wurden. Die Venedig-Kommission meldet in ihrer Stellungnahme neue Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz an.⁹⁵ Sie weist vor

allem auf die – im Vergleich zum Landesrichterrat – dominante Rolle des Landesgerichtsamts-Präsidenten, auf das System der Verweisung von Rechtssachen und auf die beschränkten Befugnisse des Verfassungsgerichts hin. Das Europäische Parlament⁹⁶ und die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte⁹⁷ bekräftigten, unter anderen, schließlich diese Bedenken und forderten die ungarische Regierung auf, in allen von der Venedig-Kommission in den letzten Jahren angesprochenen Punkten aktiv zu werden. Das ungarische Parlament reagierte mit der Verabschiedung des fünften Zusatzartikels zum ungarischen Grundgesetz am 16. September 2013, mit dem einige umstrittene Elemente des vorhergehenden Verfassungszusatzes korrigiert wurden. So wurden beispielsweise die Regelungen zur Verweisung von Rechtssachen wieder aufgehoben.⁹⁸

Die Flash-Eurobarometer-Erhebung der EU zur Justiz in der EU 2013⁹⁹ ergab, dass die Öffentlichkeit in **Griechenland, Italien, Spanien** und der **Tschechischen Republik** eine anhaltend geringe Meinung von Justiz und Rechtsstaatlichkeit in der EU hat. Die meisten Befragten glauben, dass zwischen den nationalen Justizsystemen große Unterschiede in Bezug auf Qualität (58 %), Effizienz (58 %) und Unabhängigkeit (52 %) bestehen. Die Mehrheit der Befragten in **Bulgarien** (71 %), **Rumänien** (69 %) und **Slowenien** (70 %) hält das Justizsystem ihres Landes für schlechter als das anderer EU-Mitgliedstaaten.

Neben der Diskussion über die Rechtsstaatlichkeit steht 2013, in Zeiten anhaltender Sparmaßnahmen, auch der allgemeine Zugang zur Justiz für alle Menschen in der Europäischen Union, einschließlich einer genauen Kenntnis ihrer Rechte und der Mittel zu deren Wahrnehmung weiterhin ganz oben auf der Agenda der EU. In vielen EU-Mitgliedstaaten, u. a. in **Irland**,¹⁰⁰ **Portugal**¹⁰¹ und dem **Vereinigten Königreich**¹⁰², setzte sich die Tendenz zur Kürzung der Prozesskostenhilfe- bzw. des Justizbudgets fort.

Am 4. Dezember 2013 wies der Menschenrechtskommissar des Europarats darauf hin, dass nationale Entscheidungen zu Sparmaßnahmen keine unverhältnismäßigen

Auswirkungen auf das System zum Schutz der Menschenrechte haben sollten. Der Kommissar betonte die Notwendigkeit, in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs durch Erhaltung einer effizienten und unabhängigen Justiz und eines Prozesskostenhilfesystems einen effektiven Zugang zur Justiz für alle Menschen zu gewährleisten.¹⁰³

„[...] fordert die Regierungen zum Ergreifen aller notwendigen Maßnahmen auf, um den Zugang aller zum Recht sicherzustellen, und dabei die in Armut lebenden Menschen in besonderem Maße zu berücksichtigen, da sie eine genaue Kenntnis ihrer Rechte sowie die Mittel zu deren Wahrnehmung benötigen.“

Europäisches Parlament (2013), Entschließung zu den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Menschenrechte, 18. April 2013

Ziel der Agenda „Justiz für Wachstum“ ist die Unterstützung der Wirtschaft und ihres Wachstums. Das beinhaltet die Effizienz der Justizsysteme, die Unabhängigkeit der Justiz und den europäischen Rechtsraum auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens. Diese Themen standen, wie auch die Rechtsstaatlichkeit, im Mittelpunkt der Diskussionen über die Zukunft der EU-Justizpolitik. Diese Gespräche, die im Rahmen der von der Europäischen Union im November 2013 ausgerichteten „Assises de la Justice“¹⁰⁴ stattfanden, sollten in die neue Planung der Europäischen Kommission für die EU-Justizpolitik nach dem Auslaufen des EU-Programms für Justiz und Inneres (Stockholmer Programm) einfließen. Die FRA trug zu den Diskussionen bei, indem sie ein Papier einreichte und den diesbezüglichen Konsultationsprozess mit einem ausführlicheren Dokument zur künftigen Rolle der Grundrechte in der Justiz- und Innenpolitik der EU nachbereitete.

Im Rahmen ihrer Agenda „Justiz für Wachstum“ führte die Europäische Kommission – in erster Linie auf Basis der Expertise der Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz¹⁰⁵ – das neue Instrument des „EU-Justizbarometers“ ein (siehe FRA-Jahresbericht 2013, Fokus). Mithilfe dieses Instruments will die Europäische Kommission die Effizienz der nationalen Justizsysteme in der EU verbessern. Zu diesem Zweck sollen regelmäßig verschiedene Daten – insbesondere zu Zivil- und Handelssachen – zusammengetragen werden, um so Mängel zu ermitteln und Reformen der nationalen Justizsysteme zu unterstützen.¹⁰⁶ Die Daten des Justizbarometers 2013 betreffen auch die Unternehmensfreundlichkeit der Justizsysteme der einzelnen Länder, die Ressourcenausstattung der Justiz, einschließlich der Zuweisung der Haushaltsmittel, Humanressourcen, Arbeitsbelastung und Zugang zur Justiz, z. B. Verfahrensdauer und -kosten sowie alternative Streitbeilegungsverfahren. Das EU-Justizbarometer soll allmählich immer mehr Bereiche abdecken.

Im Blickpunkt: Orientierungshilfen des EGMR und des EuGH zum wirksamen Zugang zur Justiz

Sowohl der EuGH als auch der EGMR haben 2013 in zahlreichen Fällen Entscheidungen erlassen, die den Zugang zur Justiz betrafen. Dazu gehörten, wie schon 2012, Fälle, in denen es um verschiedene Aspekte eines fairen Verfahrens und um Verteidigungsrechte im Zusammenhang mit Strafverfahren geht. Die Gerichte boten auch wichtige Orientierungshilfen zur Wahrung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten durch wirksamen Zugang zu Prozesskostenhilfe und rechtliche Vertretung.

Mit seinem Urteil in der Rechtssache *Radu*¹⁰⁷ gab der EuGH weitere Orientierungshilfen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls (EuHB), insbesondere zum Recht der gesuchten Person auf rechtliches Gehör gemäß dem in der Charta der Grundrechte festgeschriebenen Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren. Der EuGH bestätigte, dass eine Verletzung des Rechts der gesuchten Person auf rechtliches Gehör nicht zu den Gründen gehört, aus denen ein Mitgliedstaat die Vollstreckung eines EuHB ablehnen kann. Deshalb beeinträchtigt der Rahmenbeschluss nicht die durch die Charta verbrieften Grundrechte, insbesondere nicht das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren. Zur Wahrung der Artikel 47 und 48 der Charta sei es nicht *erforderlich*, „dass eine Justizbehörde eines Mitgliedstaats die Vollstreckung eines zur Strafverfolgung ausgestellten EuHB mit der Begründung verweigern kann, dass die gesuchte Person vor der Ausstellung dieses Haftbefehls von den ausstellenden Justizbehörden nicht angehört worden sei“. Nach Überzeugung des EuGH liefe eine solche Schlussfolgerung dem Ziel des Europäischen Haftbefehlssystems zuwider, Auslieferungsverfahren zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu vereinfachen und zu beschleunigen. In jedem Fall werde das Recht auf rechtliches Gehör durch die vollstreckenden Mitgliedstaaten gewahrt.

Diesem Konzept folgte der EuGH auch in seinem Urteil in der Rechtssache *Melloni*.¹⁰⁸ Nach Auffassung des EuGH können die Justizbehörden die Vollstreckung eines EuHB nicht an

die Bedingung knüpfen, dass das Verfahren wieder aufgenommen wird, nur weil der Haftbefehl im Anschluss an eine Gerichtsverhandlung in Abwesenheit des Angeklagten ergangen sei. Das Recht des Angeklagten, persönlich zur Verhandlung zu erscheinen, sei wesentlicher Teil des Rechts auf ein faires Verfahren, doch sei dies kein absolutes Recht. Der Angeklagte könne auf dieses Recht verzichten, wenn entsprechende rechtliche Garantien vorgesehen seien und dem Verzicht kein wichtiges öffentliches Interesse entgegenstehe. Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl missachtet also weder das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren noch die durch die Artikel 47 und 48 Absatz 2 der Charta garantierten Verteidigungsrechte.

In der Rechtssache *Åklagaren gegen Hans Åkerberg Fransson* erhoben die schwedischen Steuerbehörden Anklage gegen Herrn Åkerberg Fransson wegen Nichterfüllung seiner Steuererklärungspflichten, wodurch dem Staat Einnahmen aus verschiedenen Steuerquellen entgangen seien.¹⁰⁹ Dem EuGH wurde die Frage vorgelegt, ob die Anklage zurückzuweisen sei, weil der Angeklagte bereits wegen derselben Tat bestraft worden sei. Er kam zu dem Schluss, dass der in der Charta festgehaltene Grundsatz, demzufolge niemand zweimal für dieselbe Tat bestraft werden darf, einen Mitgliedstaat nicht daran hindert, zur Ahndung derselben Tat (Nichtbeachtung von Erklärungspflichten im Bereich der Mehrwertsteuer) verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen zu kombinieren.

In der Rechtssache *DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV* gibt der EuGH Orientierungshilfen dazu, wie das Recht eines Versicherungsnehmers auf freie Wahl des Rechtsanwalts nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 87/344/EWG auszulegen ist. In diesem Fall ging es um die Entlassung von Jan Sneller. Dieser wollte seinen Arbeitgeber in den Niederlanden wegen ungerechtfertigter Entlassung verklagen und dazu Gebrauch von seiner DAS-Rechtsschutzversicherung machen. Nach Auffassung des EuGH hatte das Recht des Versicherungsnehmers auf freie Wahl seines Rechtsvertreters Vorrang vor der im Versicherungsvertrag enthaltenen Einschränkung, dass Rechtsbeistand grundsätzlich durch Mitarbeiter der Versicherungsgesellschaft zu gewähren sei und ein vom Versicherungsnehmer frei gewählter externer Rechtsanwalt nicht in Anspruch genommen werden dürfe.¹¹⁰

Des Weiteren gab der EGMR Orientierungshilfe zu den Pflichten des Staates hinsichtlich des durch die EMRK garantierten Zuganges zur Justiz. In der Rechtssache *Anghel gegen Italien* beanstandete der Beschwerdeführer, dass durch Verzögerungen bei der Bewilligung von Prozesskostenhilfe sein Recht, einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung des nationalen Gerichts einzulegen, beeinträchtigt worden sei und ihm somit das durch die EMRK verbrieftete Recht, eine wirksame Beschwerde zu erheben, verwehrt worden sei.¹¹¹ Der EGMR befand, dass die unzureichenden und widersprüchlichen Informationen des Rats der Anwaltskammer und des Justizministeriums über die zulässigen Rechtsbehelfe und geltenden Fristen wesentlich dazu beigetragen hätten, den Versuch des Beschwerdeführers, Rechtsmittel einzulegen, zu verhindern. Hinsichtlich der Fehler in den Verfahrensformalitäten, die den im Rahmen der Prozesskostenhilfe bestellten Anwälten unterliefen, befand der EGMR, dass solche Fehler, wenn sie für den Zugang einer Person zur Justiz entscheidend seien und insofern nicht behoben werden könnten, als sie durch Handlungen der Behörden oder Gerichte selbst nicht wiedergutzumachen seien, dazu führten, dass eine tatsächliche wirksame Vertretung nicht gegeben sei, was der Staat in Erfüllung seiner ihm aus der Menschenrechtskonvention erwachsenden Pflichten jedoch gewährleisten müsse. Der EGMR kam zu dem Schluss, dass der Beschwerdeführer durch einen im Rahmen der Prozesskostenhilfe bestellten rechtlichen Vertreter de facto an der Ausübung seines Rechts auf Zugang zu einem Gericht gehindert worden sei. Infolgedessen liege ein Verstoß gegen Artikel 6 der EMRK vor.

Ein anderer vom EGMR verhandelter Fall, *Del Rio Prada gegen Spanien*, betraf die Haftverlängerung einer wegen terroristischer Verbrechen verurteilten Gefangenen. Aufgrund der neuen Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs von Spanien (*Tribunal Supremo*),

nach der ein Straferlass auf jede der individuell auferlegten Strafen und nicht auf die insgesamt zu verbüßende Strafe anzuwenden sei,¹¹² wurde die Freilassung der Beschwerdeführerin um neun Jahre hinausgeschoben. Der EGMR (Große Kammer) kam zu der Auffassung, dass die Beschwerdeführerin weder vorhersehen konnte, dass der Oberste Gerichtshof im Februar 2006 von seiner bisherigen Rechtsprechung abweichen würde, noch, dass diese Änderung auf sie Anwendung finden und sich ihre Haft dadurch um fast neun Jahre verlängern würde. Demnach lag eine Verletzung des Grundsatzes „keine Strafe ohne Gesetz“ (Artikel 7 EMRK) sowie eine Verletzung wegen unrechtmäßiger Freiheitsentziehung (Artikel 5 EMRK) vor.

Ausblick

Zahlreiche neue rechtsetzende und normative Maßnahmen im Bereich des Zugangs zur Justiz und der justiziellen Zusammenarbeit sollen 2014 sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten verabschiedet werden, darunter Maßnahmen zur Vollendung des Fahrplans zu Strafverfahren oder des derzeit noch zur Entscheidung anstehenden Vorschlags über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft. Im Mittelpunkt der EU-Politik wird jedoch zweifellos die Umsetzung bereits verabschiedeter Maßnahmen stehen.

Das Problem dieser Umsetzung, d. h. die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die bestehenden Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung im Bereich des Zugangs zur Justiz wirksam sind und in der Praxis funktionieren, wird eine der größten Herausforderungen für die EU nach dem Stockholmer Programm darstellen. Eine weitere Herausforderung wird die Entwicklung eines wirksamen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus für die EU, in enger Zusammenarbeit mit nationalen, europäischen und internationalen Akteuren.

Die EU-Mitgliedstaaten werden sich weiterhin für die notwendigen Umstrukturierungen der nationalen Justizsysteme und die Einsparung unnötiger Kosten einsetzen und gleichzeitig dafür sorgen, dass Rechtsbehelfe in der Praxis für alle Bürgerinnen und Bürger, auch über unabhängige außergerichtliche Strukturen oder innovative E-Instrumente, zugänglich sind. Generell sollen die nationalen Strukturen zum Schutz der Menschenrechte durch ihre zunehmende Integration in die Arbeit sämtlicher UN-Organen über die nationale Ebene hinaus weiter verbessert werden.

Rechte der Opfer von Straftaten

Im Blickpunkt: Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Frauen vor häuslicher Gewalt

Einige EU-Mitgliedstaaten haben die weitere Verbesserung des Schutzes von Frauen vor häuslicher Gewalt in den Mittelpunkt ihrer Reformen gestellt. Durch das **luxemburgische** Gesetz über häusliche Gewalt vom 30. Juli 2013 erhielten Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte weitergehende Befugnisse, die es ihnen ermöglichen, einen Täter der Wohnung des Opfers zu verweisen, zudem wurde der Zeitrahmen der Schutzmaßnahmen erweitert.¹¹³

Das **Vereinigte Königreich** führte im Juni 2013 die Anordnungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt (*Domestic Violence Protection Orders*) und – nach einem erfolgreichen Pilotversuch 2012 – das Programm zur Offenlegung von häuslicher Gewalt (*Domestic Violence Disclosure Scheme*) landesweit ein.¹¹⁴ Im Juli legte die **französische** Regierung Gesetzesentwürfe vor, die darauf abzielten, die Gleichstellung von Männern und Frauen weiter voranzutreiben und die Schutzanordnungen zu verbessern, in erster Linie durch eine Beschleunigung der Verfahren, eine Ausweitung des Zeitrahmens von vier auf sechs Monate und die Regel, dass das Opfer in der Wohnung bleiben darf, die es zuvor mit dem Täter geteilt hat.¹¹⁵

Ein neues **italienisches** Gesetz verleiht der lokalen Polizei die Befugnis, eine offizielle Unterlassungsanordnung auszusprechen und im Fall von schwerwiegendem aggressivem Verhalten oder

Wesentliche Entwicklungen im Bereich der Rechte der Opfer von Straftaten

- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union erlassen eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen auf Antrag der gefährdeten Person, durch die sichergestellt werden soll, dass alle Schutzmaßnahmen, die in einem Mitgliedstaat in Zivilsachen angeordnet werden, in der gesamten Europäischen Union gelten.
- Die Mitgliedstaaten setzen ihre Bemühungen fort, die Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten (EU-Opferschutzrichtlinie) umzusetzen, indem sie ihre Strafgesetzgebung dahingehend ändern, dass Opfer geschützt und gestärkt und Unterstützungsstrukturen für dieselben ausgebaut werden. Es bestehen jedoch noch zahlreiche Lücken, wie z. B. der Mangel an koordinierten Unterstützungsstrukturen und die unzureichende finanzielle Ausstattung von Opferhilfeorganisationen.
- Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (Menschenhandelsrichtlinie) läuft am 6. April 2013 ab.
- Drei EU-Mitgliedstaaten ratifizieren das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul). Weitere drei Mitgliedstaaten unterzeichnen das Übereinkommen 2013, womit die Zahl der EU-Unterzeichnerstaaten auf insgesamt 17 gestiegen ist.
- Der Rat „Justiz und Inneres“ verabschiedet Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen in der EU und ersucht die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass vorurteilsbedingte Beweggründe im gesamten Verlauf des Strafverfahrens berücksichtigt werden; angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um Opfern die Meldung von Hassverbrechen zu erleichtern; Maßnahmen zu untersuchen, die dem Aufbau von Vertrauen in die Arbeit der Polizei und anderer staatliche Institutionen dienen, sowie umfassende vergleichbare Daten über Hassverbrechen zu sammeln und zu veröffentlichen.

verbalen Drohungen den Führerschein des Täters vorübergehend einzuziehen. Außerdem ermöglicht es der Polizei, vorbehaltlich staatsanwaltlicher Genehmigung, in Fällen von schwerwiegenden Formen von Aggression den Täter der Wohnung zu verweisen.¹¹⁶ Darüber hinaus enthält es die gesetzliche Verpflichtung, bei Gewaltstraftaten die sozialen Dienste und den Anwalt des Opfers zu verständigen oder, falls das Opfer nicht durch einen Anwalt vertreten wird, das Opfer selbst über die richterliche Entscheidung, restriktive Maßnahmen gegen den Täter aufzuheben oder erneut zu prüfen, zu informieren.¹¹⁷ Außerdem kann die Kriminalpolizei den Täter in Fällen von sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, von Körperverletzung, häuslicher Gewalt und Stalking zwingen, die gemeinsame Wohnung sofort zu verlassen. Um sicherzustellen, dass der Täter sich an das Hausverbot hält, können elektronische Geräte eingesetzt werden.¹¹⁸

Das **lettische** Parlament hat im Juni in zweiter Lesung Änderungen des Polizeigesetzes zugestimmt, die es der Polizei ermöglichen, einen mutmaßlichen Gewalttäter der Wohnung des Opfers zu verweisen. Dies ist jedoch nur auf schriftlichen Antrag des Opfers möglich.¹¹⁹

Angesichts der raschen Entwicklungen in der Rechtsetzung in vielen Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes vor häuslicher Gewalt ist eine gründliche Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu empfehlen. Eine Evaluierung in den **Niederlanden** hat ergeben, dass Kontaktverbote bei häuslicher Gewalt zu einer geringeren Rückfallquote führen, was zumindest teilweise daran liegt, dass die Opfer nach der Verhängung des Kontaktverbots mehr Unterstützung erfahren.¹²⁰

In **Polen** veröffentlichte die oberste Rechnungsprüfungsbehörde im Juli die Ergebnisse einer Prüfung zur Bewertung der Maßnahmen der staatlichen Behörden gegen häusliche Gewalt. Den Ergebnissen zufolge hat die Gesetzesreform 2010 und 2011, mit der das sogenannte „BlueCard“-Verfahren eingeführt wurde, nicht dazu beigetragen, die Situation der Opfer häuslicher Gewalt wesentlich zu verbessern, was zum Teil an übermäßig bürokratischen Verfahren liegt.¹²¹ Ein in **Rumänien** veröffentlichter Monitoring-Bericht zur Bewertung der ersten Umsetzung der Justizreform von 2012 machte bestimmte Mängel deutlich, z. B. langwierige Verfahren und mangelnde Information der Öffentlichkeit hinsichtlich der bei häuslicher Gewalt möglichen Verhängung von Schutzanordnungen.

In **Litauen** lösten einige besonders schockierende Tötungsdelikte Diskussionen über die Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen aus. Im März rief eine Frau den Polizeinotruf an und bat um Hilfe, da ihr gewalttätiger Ehemann trotz eines verhängten Kontaktverbots zurückgekommen sei. Sechs Stunden später meldete sich der Bruder des Opfers, um der Polizei mitzuteilen, dass seine Schwester tot sei. Dies war nur einer in einer ganzen Reihe ähnlicher Fälle. NRO veranstalteten eine Pressekonferenz, bei der sie auf das Versagen der Schutzmaßnahmen in der Praxis hinwiesen.¹²² Auch in **Ungarn** äußerten sich NRO frustriert darüber, dass trotz Gesetzesreformen nur wenige Fortschritte erzielt wurden. Sie wiesen darauf hin, dass Opfer sich häufig über das Verhalten der Polizeibeamten beschwerten, die ihren Dienstplichten in vielen Fällen nicht nachkommen, ein Grund für die Opfer, sie gar nicht erst um Hilfe zu ersuchen.¹²³

In **Slowenien** führten jüngste Gesetzesänderungen dazu, dass in Fällen häuslicher Gewalt eine Straftat, wie die Bedrohung einer anderen Person, nur verfolgt wird, wenn das Opfer dies beantragt. Zudem müssen Opfer, wenn sie die Täter wegen einer solchen Straftat belangen wollen, ihre rechtliche Vertretung aus eigener Tasche bezahlen.¹²⁴ Außerdem muss in **Bulgarien, Lettland** und **Slowenien** in bestimmten Fällen das Opfer der Straftat selbst aktiv werden, damit Schutzmaßnahmen ergriffen, eine Untersuchung aufgenommen und die Straftat verfolgt wird. Im Gegensatz dazu führte die Änderung des **litauischen** Strafgesetzbuchs dazu, dass Straftaten im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt auch ohne Einwilligung des Opfers verfolgt werden können.¹²⁵

Nach Abschluss der Gesetzesreformen zur Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, zu bewerten, ob sich die Situation der Opfer verbessert hat, indem sie die Auswirkungen der Reform beobachten und prüfen, inwieweit die Opfer den Zugang zu den in der Richtlinie festgelegten Rechten wahrnehmen.¹²⁶ In den Schlussfolgerungen zur Anhörung am 9. Dezember 2013 über den Zugang zur Justiz durch Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, wies der Europarat darauf hin, dass langwierige Strafverfahren, Zermürbung, Korruption, niedrige Verurteilungsquoten und diskriminierende Praktiken erhebliche Hindernisse für Frauen darstellen, die Opfer von Gewalt wurden und Gerechtigkeit suchen, und ersuchte die Mitgliedstaaten des Europarates, weiter an Lösungen für diese Probleme zu arbeiten.

AKTIVITÄT DER FRA

Erhebung zur Gewalt gegen Frauen

Im März 2014 veröffentlichte die FRA die Ergebnisse ihrer Erhebung zur Gewalt gegen Frauen, die in allen 28 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wurde. Die Erhebung basiert auf persönlichen Befragungen einer repräsentativen Stichprobe von 42 000 Frauen. Die Befragungen erfolgten 2012 durch ausgebildete Interviewkräfte, die die Teilnehmerinnen zu ihren persönlichen Erfahrungen mit Gewalt einschließlich körperlicher und sexueller Gewalt, psychischer Gewalt durch einen Partner, Stalking, sexueller Belästigung und Gewalt in der Kindheit befragten. Um die Vergleichbarkeit der Daten sicherzustellen, wurden in allen Mitgliedstaaten unter Verwendung eines strukturierten, von der FRA entwickelten und in die Sprachen der Mitgliedstaaten übersetzten Fragebogens dieselben Fragen gestellt.

Der Bericht der FRA über die Ergebnisse der Erhebung bietet einen umfassenden Überblick über die Gewalterfahrungen von Frauen seit Vollendung ihres 15. Lebensjahres und in den 12 Monaten vor der Befragung. Insgesamt ergab die Erhebung, dass jede dritte Frau (33 %) seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch einen (aktuellen oder ehemaligen) Partner oder eine andere Person erlebt hat. Außerdem waren 8 % der Frauen in den 12 Monaten vor der Befragung Opfer dieser Art von Gewalt geworden.

Die Ergebnisse verdeutlichen die Gefährdung und die besonderen Bedürfnisse von Opfern sexueller Gewalt. Frauen, die sexuelle Gewalt erfahren haben, nannten eine Reihe von psychischen Folgen. Im Vergleich zu Opfern körperlicher Gewalt gaben diese Frauen häufiger an, Scham, Befangenheit oder Schuldgefühle in Bezug auf das Geschehene zu empfinden, was dazu führen kann, dass Opfer sexueller Gewalt solche Vorfälle nicht melden. Je nach Art der Gewalt und des Täters meldeten etwa 61 bis 76 % der Frauen den schwerwiegendsten Vorfall von körperlicher und/oder sexueller Gewalt weder der Polizei noch kontaktierten sie eine Unterstützungseinrichtung. Die Erhebung verglich die Erfahrungen von Opfern, die eine Einrichtung oder Organisation um Hilfe gebeten hatten. Am wenigsten zufrieden waren die Opfer mit der Unterstützung durch die Polizei, verglichen mit anderen Diensten wie Gesundheitsdiensten, sozialen Unterstützungsdiensten oder Opfer-schutzeinrichtungen, insbesondere bei sexuellen Gewaltstraftatbeständen. In ihren Stellungnahmen weist die FRA auf die Notwendigkeit einer institutionsübergreifenden Zusammenarbeit hin, die die Polizei und andere Dienste einschließt, um der Gewalt gegen Frauen entgegenzutreten, sowie auf den Bedarf an weiter spezialisierten Opferhilfsdiensten im Sinne der EU-Opferschutzrichtlinie und des Europarat-Übereinkommens von Istanbul.

Siehe: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>

Im Blickpunkt: Die EU befasst sich mit der Stärkung der Rechte der Opfer von Hasskriminalität

Angefangen mit der informellen Tagung des Rates (Justiz und Inneres, JI) am 17./18. Januar 2013 in Dublin, bildeten EU-Maßnahmen gegen Hasskriminalität, Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Homophobie im gesamten Jahr 2013 einen Schwerpunkt (siehe FRA-Jahresbericht 2013, Kapitel 6). Im März forderte das Europäische Parlament die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, Hasskriminalität sowie diskriminierende Einstellungen und Verhaltensweisen stärker zu bekämpfen und forderte eine Gesamtstrategie, um gegen Hasskriminalität, durch Vorurteile motivierte Gewalt und Diskriminierung vorzugehen.¹²⁷ Ebenso eindringlich forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten auf, gegen Hasskriminalität einzuschreiten und Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung, wenn nötig durch Stärkung ihrer Antidiskriminierungsstellen, auf den Weg zu bringen sowie Schulungen in den Behörden zu fördern.¹²⁸

Am 6. Juni nahm der JI-Rat Schlussfolgerungen zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit sowie zum *Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2012) an, der Hassverbrechen und die Notwendigkeit thematisiert, die Wirksamkeit von EU-Gesetzesnormen zur Bekämpfung von Hassverbrechen zu bewerten.¹²⁹

Im Oktober 2013 legte die FRA auf Anfrage des Rates der Europäischen Union ein *Gutachten zum Rahmenbeschluss über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Opfern von Straftaten* vor. Im darauffolgenden Monat nutzte die FRA nach Diskussionen über den rechtlichen und politischen Rahmen und im Hinblick auf die für Ende 2013 geplante Überarbeitung des Beschlusses ihre Grundrechtokonferenz im November 2013, um wirksame Strategien zur Bekämpfung von Hassverbrechen zu untersuchen. Bei der in Zusammenarbeit mit dem litauischen Ratsvorsitz ausgerichteten Konferenz trafen mehr als 400 Entscheidungsträger und Fachleute aus der Praxis aus der ganzen EU zusammen. Im Dezember 2013 nahm der Rat der Europäischen Union, in Anerkennung

AKTIVITÄT DER FRA

Hassverbrechen wirksamer bekämpfen

Auf Anfrage des Rates der Europäischen Union legte die FRA im Oktober ein *Gutachten zum Rahmenbeschluss über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Opfern von Kriminalität* vor.

In ihrem Gutachten unterbreitete die FRA die folgenden Vorschläge:

- Die in den Mitgliedstaaten verabschiedeten Rechtsvorschriften sollten alle Formen von Diskriminierung gleichermaßen berücksichtigen.
- Besondere Aufmerksamkeit sollte darauf verwendet werden, Vorurteile als Beweggründe für Hassverbrechen im gesamten Verlauf des Strafverfahrens – auch für die Öffentlichkeit – sichtbar zu machen.
- Gesetze, die es den Gerichten ermöglichen, durch Vorurteile motivierte Straftaten mit höheren Strafen zu ahnden, sind ein wirksames Mittel, um sicherzustellen, dass Diskriminierung als Beweggrund berücksichtigt wird.
- Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Meldung von Hassverbrechen zu erleichtern und Opfer und Zeugen zu ermutigen, solche Straftaten zu melden, beispielsweise durch Maßnahmen zur Vereinfachung der Verfahren und der Anzeigerstattung.
- Auf der Basis klarer und umfassender Leitlinien sollten die Mitgliedstaaten zusammen mit Eurostat jährlich Daten über Straftaten mit einem diskriminierenden Motiv sammeln und veröffentlichen.

Siehe: <http://fra.europa.eu/de/opinion/2014/gutachten-der-agentur-der-europaischen-union-fur-grundrechte-betreffend-den>

der wichtigen Rolle der FRA für die Bereitstellung von unabhängigen Sachverständigenanalysen, seine Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen in der EU an und ersuchte die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Vorurteile im gesamten Verlauf von Strafverfahren als Beweggründe in Erwägung gezogen werden. Zudem sollen sie geeignete Maßnahmen ergreifen, um Opfern die Anzeige von Hassverbrechen zu erleichtern und

das Vertrauen in die Polizei und andere staatliche Einrichtungen zu fördern sowie umfassende und vergleichbare Daten zu Hassverbrechen sammeln und veröffentlichen.¹³⁰ In seinen Schlussfolgerungen ersucht der Rat die FRA außerdem, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um den Austausch bewährter Praktiken zu erleichtern (Aktion 19). 2014 wird die FRA ein Seminar zum Thema Hassverbrechen ausrichten, um eine „Community of Practice“ aufzubauen. Das Seminar, das am 28./29. April 2014 in Zusammenarbeit mit dem griechischen Ratsvorsitz in Thessaloniki stattfindet, soll den kontinuierlichen

Austausch zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, den mit diesem Thema befassten nationalen Menschenrechtsinstitutionen und den Zivilgesellschaftsorganisationen fördern.

FRA-PUBLIKATION

Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte betreffend den Rahmenbeschluss über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Opfern von Straftaten, Oktober 2013, verfügbar auf Deutsch, Englisch und Französisch unter: <http://fra.europa.eu/de/opinion/2014/gutachten-der-agentur-der-europaischen-union-fur-grundrechte-betreffend-den>

Ausblick

Die Mitgliedstaaten haben gegenüber den Opfern von Straftaten die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die EU-Opferschutzrichtlinie bis November 2015 umgesetzt wird. 2013 waren positive Entwicklungen zu verzeichnen, doch es bleibt noch viel zu tun, damit die Grundrechte für Opfer von Straftaten Realität werden. Ein aussagekräftiger Maßstab für die Wirksamkeit dieser Gesetze wird sein, ob Opfer und Juristen sie kennen und in der Praxis anwenden.

Das Übereinkommen von Istanbul tritt 2014 in Kraft, wofür bis Ende 2013 nur noch zwei Ratifizierungen erforderlich sind. Sein Inkrafttreten wird positive Auswirkungen auf die Stärkung der Rechte und den Schutz von Frauen in den Mitgliedstaaten des Europarats haben, die das Übereinkommen ratifizieren. Die Veröffentlichung der Ergebnisse der FRA-Erhebung zur Gewalt gegen Frauen am 5. März 2014 vermittelt ein klares Bild der Erfahrungen von körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt von Frauen in Europa. Die Erhebung liefert wertvolle vergleichbare Daten zur Gewalt gegen Frauen, die eine Faktengrundlage für die Entwicklung politischer Strategien auf nationaler und auf EU-Ebene darstellen.

Die Schlussfolgerungen des Rates von 2013 zur Bekämpfung von Hassverbrechen geben der EU, ihren Organen und den Mitgliedstaaten neue Impulse, um dafür zu sorgen, dass die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Werte im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union uneingeschränkt geachtet werden.

Weiterführend soll ein Seminar unter der Schirmherrschaft des griechischen Ratsvorsitzes geeignete Maßnahmen ermitteln und zum Austausch bewährter Praktiken anregen, die die EU-Organe und die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hassverbrechen in Politik und Praxis einsetzen können. Strafverfolgungseinrichtungen, sowie nationale und regionale Behörden sollen dadurch Hassverbrechen besser erkennen und anerkennen und dafür sorgen, dass die Opfer Zugang zur Justiz haben und ihre Rechte geltend machen können. Im Hinblick auf die im Mai 2014 anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament bietet das Seminar, zusammen mit

anderen Initiativen, die Chance zum direkten Dialog mit politischen Akteuren hinsichtlich ihrer Rolle und Verantwortung bei der Bekämpfung von Hasskriminalität in der EU.

FRA-PUBLIKATION

Grundrechtskonferenz 2013 „Bekämpfung von Hasskriminalität in der EU“: Schlussfolgerungen der Konferenz (*Fundamental Rights Conference 2013 'Combating hate crime in the EU': Conference conclusions*), Dezember 2013, auf Englisch verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-conference-2013-combating-hate-crime-eu-conference-conclusions>

EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen

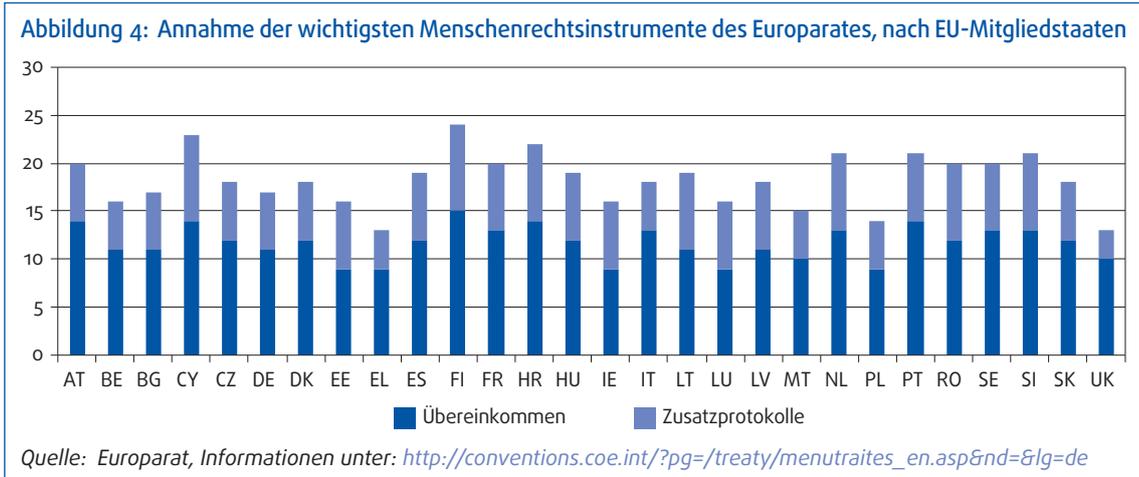
Im Blickpunkt: Annahme neuer Instrumente des Europarats durch die Mitgliedstaaten

Staaten verdeutlichen ihr Eintreten für die Menschenrechte zum Beispiel durch die Unterzeichnung und Ratifizierung von Menschenrechtsverträgen – womit sie öffentlich zeigen, welchen Maßstäben sie sich verpflichtet fühlen und welchen Überwachungsmechanismen sie sich unterwerfen. [Abbildung 4](#) bietet einen Überblick über die Annahme der wichtigsten Instrumente des Europarats durch die EU-Mitgliedstaaten, einschließlich der Zusatzprotokolle. Für weitere Informationen zur Annahme der Instrumente des Europarats durch die Mitgliedstaaten siehe auch die Tabelle zur Annahme ausgewählter Instrumente des Europarats unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>. Entsprechende Informationen zu UN-Instrumenten finden sich in [Abbildung 5](#) und in der Tabelle zur Annahme ausgewählter UN-Instrumente, ebenfalls abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.

2013, 60 Jahre nach Inkrafttreten der EMRK, fanden verschiedene Entwicklungen hinsichtlich der Übereinkommen und Protokolle des Europarats statt. Insbesondere unterzeichneten zahlreiche EU-Mitgliedstaaten die EMRK-Zusatzprotokolle Nr. 15 und 16 (siehe Tabelle zur Annahme ausgewählter Instrumente des Europarats unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>). Diese Instrumente wurden in Zusammenhang mit den Reformarbeiten des EGMR, die auf dem dritten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarates 2005 in Warschau initiiert wurden, angenommen. Ihre wesentlichen Züge erhielt die Reform durch die hochrangigen Konferenzen in Interlaken (2010), Izmir (2011) und Brighton (2012). Durch den Reformprozess werden Schritt für Schritt Änderungen

Wesentliche Entwicklungen

- Der bis Ende 2014 gültige Strategische Rahmen der EU für Menschenrechte und Demokratie 2012 und der Aktionsplan für dessen Umsetzung legt verstärktes Augenmerk auf die Ratifizierung von Menschenrechtsinstrumenten in der EU.
- Die EU und die Mitgliedstaaten des Europarats einigen sich im April 2013 über den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention.
- Das Individualbeschwerdeverfahren für Kinder im Rahmen des dritten Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) wird nach der letzten dafür erforderlichen Ratifikation, die Ende 2013 stattfindet, in Kraft treten.
- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellt bei einer ganzen Reihe von Fällen aus den EU-Mitgliedstaaten eine Verletzung von Rechten durch die überlange Dauer von Gerichtsverfahren fest.
- Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte veröffentlicht seine Entscheidungen zu fünf Klagen griechischer Rentnerorganisationen wegen der Rentenkürzungen im Zuge der Sparmaßnahmen. Er stellt Rechtsverletzungen fest.
- Von den 16 Klagen, die der Ausschuss 2013 behandelt hat, betrafen neun die körperliche Züchtigung von Kindern und die sozialen Rechte von Kindern.
- Kein EU-Mitgliedstaat unterzeichnet oder ratifiziert die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer, und es sind im Jahr 2013 keine Änderungen in Bezug auf die Akkreditierung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen nach den Pariser Grundsätzen festzustellen.



eingeführt, welche die Arbeit des EGMR den sich wandelnden Umstände anpassen und die Arbeitslast verringern sollen. Irland hat das Zusatzprotokoll Nr. 15 zur EMRK 2013 unterzeichnet und ratifiziert, 17 weitere EU-Mitgliedstaaten haben es unterzeichnet; es enthält einen ergänzenden Hinweis zum Subsidiaritätsprinzip und zur EGMR-Doktrin des Beurteilungsspielraums („margin of appreciation“). Durch das Protokoll ändern sich auch die Zulässigkeitskriterien (siehe FRA-Jahresbericht 2013, Kapitel 8). Sechs EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten außerdem das EMRK-Zusatzprotokoll Nr. 16, das es den letztinstanzlichen Gerichten der Vertragsstaaten ermöglicht, sich zwecks Stellungnahmen („advisory opinions“) zu Auslegung und Anwendung der EMRK und ihrer Protokolle an den EGMR zu wenden.¹³¹

Darüber hinaus stimmten 2013 eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten einigen wichtigen Instrumenten des Europarates zu (in Klammern sind die Gesamtzahlen der Ratifikationen und

Tabelle 6: Vom Europarat 2013 veröffentlichte Überwachungsberichte, nach Mitgliedstaat

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	
CPT	Berichte									✓				
	Besuche		✓		✓	✓			✓					
ECRML						✓								
FCNM														
ECRI	✓	✓				✓		✓		✓	✓	✓		
GRETA		✓								✓		✓		
Gesamt	1	3	0	1	0	3	0	1	1	3	1	2	0	
CPT	(Europäisches) Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe													
ECRML	Europäischer Sachverständigenausschuss der Regional- oder Minderheitensprachen													
FCNM	Beratender Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten													
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz													
GRETA	Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels													

Anmerkung: Beim Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter sind in einer separaten Zeile auch die Besuche in EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2013 aufgeführt.

Quelle: Europarat, abrufbar unter: www.coe.int/t/dgi/default_en.asp

der zusätzlichen Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten angegeben, entsprechend der Situation zum Jahresende 2013).

- **Lettland**, das bereits Vertragspartei der Europäischen Sozialcharta in ihrer ursprünglichen Fassung (1961) war (23 Ratifikationen und zwei Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten), ratifizierte auch die Europäische Sozialcharta (1996) (19 Ratifikationen und neun Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten).
- **Belgien, Italien, Litauen, Schweden und Slowenien** ratifizierten das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von 2007 und **Lettland** unterzeichnete es; damit muss von den EU-Mitgliedstaaten nur noch die **Tschechische Republik** das Dokument unterzeichnen (18 Ratifikationen und neun Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten).
- **Italien, Österreich und Portugal** ratifizierten das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt von 2011 (Übereinkommen von Istanbul), und **Dänemark, Kroatien und Litauen** unterzeichneten es. In den zweieinhalb Jahren seit seiner Annahme haben 32 Mitgliedstaaten des Europarates das Übereinkommen unterzeichnet, acht von ihnen ratifizierten es auch (drei Ratifikationen und 20 Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten).
- **Ungarn** ratifizierte die Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005; die **Tschechische Republik** ist der letzte EU-Mitgliedstaat, der die Konvention noch unterzeichnen muss (25 Ratifikationen und zwei Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten).¹³²
- Die **Tschechische Republik** ratifizierte das Übereinkommen über Computerkriminalität von 2001 (23 Ratifikationen und fünf Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten).
- **Spanien** und die **Tschechische Republik** unterzeichneten das Zusatzprotokoll von 2003 zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung

Tabelle 6: (Fortsetzung)

	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Gesamt
			✓			✓	✓			✓			✓		✓	7
	✓					✓		✓	✓	✓				✓		10
					✓								✓		✓	4
				✓		✓		✓	✓							4
		✓					✓	✓	✓	✓					✓	13
		✓				✓	✓		✓	✓						8
	1	2	1	1	1	4	3	3	4	4	0	0	2	1	3	46

mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, das die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit verbessern soll (12 Ratifikationen und 11 Unterzeichnungen durch EU-Mitgliedstaaten).

- Das **Vereinigte Königreich** stimmte der Anwendbarkeit des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987 in seiner durch die beiden Protokolle von 1993 geänderten Fassung in ihren Militärbasen auf Zypern zu (von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert).
- Alle EU-Mitgliedstaaten außer **Polen** sind Vertragsparteien des Protokolls Nr. 13 zur EMRK bezüglich der „Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen“. Polen unterzeichnete das Protokoll 2002 unmittelbar nach Annahme des Instruments, hat es aber noch nicht ratifiziert. Das Ministerkomitee des Europarats brachte dies auf seiner Sitzung vom 10. April 2013 zur Sprache, woraufhin Polen erklärte, dass das Ratifizierungsverfahren bereits laufe.¹³³

Der Europarat veröffentlichte 2013 außerdem eine Reihe von Überwachungs- und Bewertungsberichten zu einzelnen EU-Mitgliedstaaten (siehe [Tabelle 6](#)) mit Informationen zu einer ganzen Reihe von Themen, wie z. B. die Rechte von Minderheiten, Haftbedingungen in Gefängnissen und an anderen Orten der Zwangsunterbringung, Rassismus und Intoleranz.

Im Blickpunkt: Annahme von UN-Verträgen durch die Mitgliedstaaten

Wie schon erwähnt, lässt sich das Engagement der Staaten für die Menschenrechte u. a. anhand der Zahl der internationalen Menschenrechtsverträge und deren Zusatzvereinbarungen bewerten, die die Staaten rechtlich binden. [Abbildung 5](#) gibt einen Überblick über die Annahme der wichtigsten UN-Instrumente einschließlich der Zusatzprotokolle und zusätzlicher Rechtsbehelfe wie der Individualbeschwerde durch die Mitgliedstaaten. Eine ausführliche Übersicht bietet die Tabelle über die Annahme ausgewählter UN-Instrumente, die unter <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations> abrufbar ist. Entsprechende Informationen zu Instrumenten des Europarates sind in [Abbildung 4](#) und in der Tabelle zur Annahme ausgewählter Instrumente des Europarates enthalten, zugänglich unter <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.

Verteidigung der Menschenrechte

Im EU-Jahresbericht 2012 über Menschenrechte und Demokratie in der Welt bekräftigt der Rat der Europäischen Union die Entschlossenheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, eine Vorbildrolle einzunehmen und in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen für die Achtung der Menschenrechte Sorge zu tragen. In dem 2013 veröffentlichten Bericht erwähnt der Rat außerdem, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bestrebt sind, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen ihrer Beziehungen zu Drittländern weltweit zu fördern. Auf der hochrangigen Konferenz über Rechtsstaatlichkeit 2012, auf der Fragen von der Ratifizierung verschiedener Menschenrechtsinstrumente bis zur Verabschiedung spezifischer nationaler Gesetze, Programme oder Aktionspläne behandelt wurden, gaben die EU-Mitgliedstaaten sowie die EU selbst eine Reihe von Verpflichtungserklärungen ab.

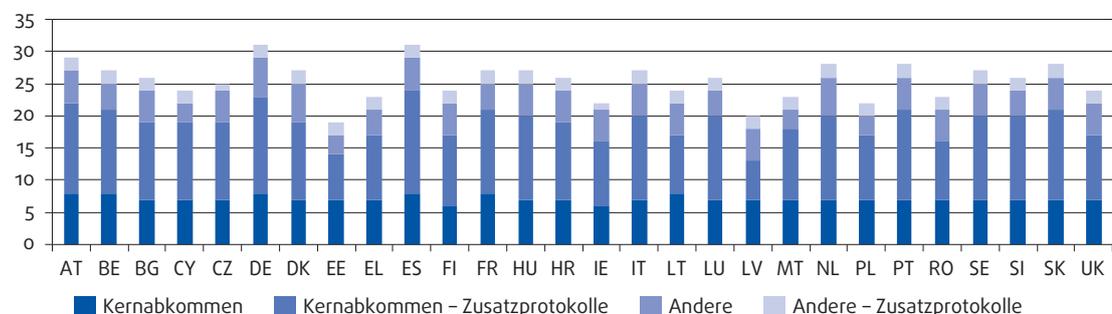
Für weitere Informationen siehe Rat der Europäischen Union, Dokument 9431/13, 13. Mai 2013, S. 174f. und Website der UN zu den Verpflichtungserklärungen zur Rechtsstaatlichkeit unter: www.unrol.org/article.aspx?article_id=170

Neun der UN-Übereinkommen werden zu den wichtigsten Menschenrechtsabkommen („Kernabkommen“) zusammengefasst.¹³⁴ Diese neun Instrumente und ihre Zusatzvereinbarungen, die Fakultativprotokolle und optionalen Mechanismen, die in die aktuellen Übereinkommen integriert sind, werden in **Abbildung 5** in verschiedenen Blautönen dargestellt. Andere UN-Verträge und ihre Zusatzprotokolle sind rot schattiert dargestellt.

Die folgende Liste führt die wichtigsten Entwicklungen 2013 in Bezug auf die Annahme von UN-Menschenrechtsinstrumenten auf.

- Das Fakultativprotokoll von 2008 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR-OP), das die Möglichkeit von Individualbeschwerden vorsieht, wurde 2008 angenommen und trat im Mai 2013 in Kraft.¹³⁵ **Portugal** ratifizierte es 2013, nachdem **Spanien** und die **Slowakei** schon früher Vertragsparteien geworden waren.
- **Lettland** wurde 2013 als vorletzter EU-Mitgliedstaat Vertragspartei des zweiten Fakultativprotokolls von 1989 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) zur Abschaffung der Todesstrafe (ICCPR-OP2). Als letzter EU-Unterzeichnerstaat muss **Polen** das Protokoll noch ratifizieren.
- **Litauen** unterzeichnete und ratifizierte das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED) einschließlich Artikel 31, der die Möglichkeit der Individualbeschwerde vorsieht. **Polen** unterzeichnete das Übereinkommen.¹³⁶
- Zwei EU-Mitgliedstaaten, **Italien** und **Portugal**, ratifizierten 2013 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT) und erhöhten so die Zahl der Vertragsparteien aus den Reihen der EU-Mitgliedstaaten auf insgesamt 21.¹³⁷
- 2013 nahmen zahlreiche EU-Staaten das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren (KRK Fakultativprotokoll 3) von 2011 an. **Deutschland, Portugal, die Slowakei** und **Spanien** ratifizierten das Protokoll, **Kroatien** und **Polen** unterzeichneten es. Das Protokoll sollte Anfang 2014 in Kraft treten. Dreizehn EU-Mitgliedstaaten haben das Protokoll noch nicht unterzeichnet.¹³⁸
- Die **Tschechische Republik** ratifizierte 2013 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich des Verkaufs von Kindern,

Abbildung 5: Annahme der wichtigsten UN-Menschenrechtsinstrumente, nach EU-Mitgliedstaat



Anmerkung: Weitere Informationen siehe Tabelle zur Annahme ausgewählter UN-Instrumente unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.

Quellen: Vereinte Nationen, Information unter: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>; Internationale Arbeitsorganisation, Informationen unter: www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm

Kinderprostitution und Kinderpornografie (KRK Fakultativprotokoll 2), sodass von den EU-Mitgliedstaaten nur noch **Irland** das Protokoll ratifizieren muss.

- Die **Tschechische Republik** ratifizierte 2013 das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität (UNTOC) von 2000, womit nun alle EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind. Außerdem ratifizierte die Tschechische Republik das Fakultativprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg aus dem Jahr 2000, welches das Übereinkommen der UN gegen die organisierte Kriminalität (UNTOC) ergänzt, sodass von den EU-Mitgliedstaaten nur noch **Irland** das Protokoll ratifizieren muss.
- **Italien** und **Deutschland** sind die ersten EU-Mitgliedstaaten, die dem IAO-Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte beigetreten sind (siehe das weiter oben erwähnte Verfahren der EU, das die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung ermächtigt). Neun weitere Vertragsparteien aus anderen Teilen der Welt sind dem Übereinkommen ebenfalls beigetreten. Die IAO-Übereinkommen sehen keine separate Unterzeichnung als Verpflichtungserklärung vor der Ratifizierung vor. Das Übereinkommen trat am 5. September 2013 in Kraft.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) verdient als relativ neues Instrument,

Tabelle 7: Im Rahmen der Überwachungsverfahren der Vereinten Nationen 2013 herausgegebene Berichte, nach EU-Mitgliedstaat

		AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	
CERD					✓										
CESCR		✓	✓					✓							
HRC (CCPR)						✓						✓			
CEDAW		✓			✓					✓					
CAT									✓						
SPT							✓								
KRK															
CMW															
BRK		✓													
CED											✓		✓		
Universelles Überprüfungsverfahren (UPR)	Bericht					✓	✓						✓		
	Überprüfung						✓						✓		
Gesamt		3	1	0	2	2	3	1	1	1	1	1	3	0	
Ausschuss	Konvention	Vollständige Bezeichnung des Ausschusses													
CERD	ICERD	Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung													
CESCR	ICESCR	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte													
HRC (CCPR)	ICCPR	Menschenrechtsausschuss													
CEDAW	CEDAW	Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau													
CAT	CAT	Ausschuss gegen Folter													
SPT	OPCAT	Unterausschuss zur Prävention von Folter (einschließlich Besuche zur Beratung in Bezug auf nationale Präventionsmechanismen)													

Quelle: Erstellt von der FRA mit Daten der Vereinten Nationen, OHCHR (Büro des Hochkommissars für Menschenrechte), 2014

das schon viele Vertragsstaaten, darunter auch die EU, vorweisen kann, besondere Aufmerksamkeit. Die EU-Mitgliedstaaten setzten die BRK 2013 weiter um. Die Zahl der EU-Mitgliedstaaten, die die BRK ratifiziert haben, beträgt unverändert 25, von denen 20 auch das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, das Individualbeschwerden beim BRK-Überwachungsorgan ermöglicht.

Die drei EU-Mitgliedstaaten, die die BRK noch ratifizieren müssen – Finnland, Irland und die Niederlande¹³⁹ – haben weitere Schritte im Hinblick auf die Ratifizierung unternommen. In **Irland** wird die Ratifizierung weiterhin vor allem durch die ausstehende Reform der Rechtsvorschriften blockiert, die erfolgen muss, damit die Anforderungen von Artikel 12 BRK (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) insbesondere in Bezug auf das darin beschriebene Modell der unterstützten Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit erfüllt sind.¹⁴⁰ Am 15. Juli 2013 veröffentlichte die irische Regierung die Vorlage für das Gesetz über die unterstützte Ausübung der Entscheidungsfähigkeit (Rechts- und Handlungsfähigkeit) („Assisted Decision-Making [Capacity] Bill“), mit dem ein rechtlicher Rahmen festgelegt wird, der eine größere individuelle Autonomie ermöglicht.¹⁴¹ Die Gesetzesvorlage sieht außerdem die Einrichtung eines neuen Amtes für Betreuungsfragen („Office of

FRA-PUBLIKATION

Factsheet: *Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Oktober 2013, verfügbar in 22 EU-Sprachen: <http://fra.europa.eu/de/publication/2013/rechts-und-handlungsfähigkeit-von-menschen-mit-geistiger-behinderung-und-menschen>

Tabelle 7 : (Fortsetzung)

	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Berichte insgesamt
					✓							✓		✓		4
																3
																2
	✓														✓	5
						✓		✓	✓	✓					✓	6
																1
					✓									✓		2
																0
																1
																2
					✓		✓				✓					6
					✓		✓				✓					5
	1	0	0	0	4	1	2	1	1	1	2	1	0	2	2	32
	Ausschuss				Konvention											Vollständige Bezeichnung des Ausschusses
	CRC				KRK											Ausschuss für die Rechte des Kindes (einschließlich Überwachung der Einhaltung des Fakultativprotokolls)
	CMW				ICMW											Ausschuss für Wanderarbeitnehmer
	CRPD				BRK											Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
	CED				CPED											Ausschuss für das gewaltsam verursachte Verschwinden von Personen

the Public Guardian“) vor, das die Personen überwacht, die Menschen mit Behinderungen bei ihren Entscheidungen unterstützen. Das Gesetz soll 2014 verabschiedet werden und den Weg für die Ratifizierung der BRK ebnen.¹⁴² In **Finnland** erstellte die zur Vorbereitung der Ratifizierung eingesetzte Arbeitsgruppe Ende 2013 einen Bericht, in dem sie die Gesetzesänderungen aufführte, die zur Erfüllung der Anforderungen der BRK erforderlich sind. Der Bericht, der derzeit den Konsultationsprozess durchläuft, wird die Stellungnahmen, die dem Parlament im Laufe des Jahres 2014 zur Abstimmung vorgelegt werden müssen, in den Legislativvorschlag zur Ratifizierung einbeziehen.¹⁴³

Nach Studien zur Folgenabschätzung im Jahr 2012 veröffentlichte das Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport der **Niederlande** im Rahmen einer Online-Konsultation zwei Legislativentwürfe zur Ratifizierung der BRK: ein Ratifizierungsgesetz¹⁴⁴ und ein Umsetzungsgesetz, das die Rechtsreformen festlegt, die für die Umsetzung der BRK notwendig sind.¹⁴⁵ Einzelheiten zu den einschlägigen, gemäß der BRK auf nationaler Ebene zu errichtenden, Überwachungsorganen sind in **Abschnitt 10.5.2** des FRA-Jahresberichts 2013 und in der Tabelle zu den BRK-Daten enthalten, die unter <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations> abrufbar sind.

Ausblick

Die Entwicklungen im Jahr 2013 zeigen, dass die EU-Mitgliedstaaten allgemein – aber auch die EU als solche – weiterhin neue Verpflichtungen eingehen, die sich aus den Normen und den Überwachungsmechanismen des Europarats und der Vereinten Nationen ableiten. In diesem Zusammenhang sind vor allem einige der jüngsten Instrumente zu nennen, wie das Übereinkommen von Istanbul zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder das dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht.

Der dringend erwartete Beitritt der EU zur EMRK liegt derzeit in der Hand des EuGH. Von diesem wird jetzt eine umfassende Stellungnahme zu den rechtlichen Einzelheiten dieses Meilensteins erwartet. Gerade weil im Allgemeinen nicht mit einer negativen Stellungnahme des EuGH gerechnet wird, ist es wichtig, dass alle von den Rechtsexperten aufgeworfenen Fragen zum Entwurf des Beitrittsabkommens beantwortet werden, da der Beitritt der EU entscheidende Auswirkungen auf die Grundrechtslandschaft in Europa haben wird.

Die EU könnte eine Vorreiterrolle in Bezug auf neue Themen, wie z. B. die Auffassung von Menschenrechten und Wirtschaft, übernehmen. Das Engagement und die Weiterverfolgung durch die EU-Mitgliedstaaten sind ebenfalls von zentraler Bedeutung. Auch die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NHRI) in der EU, die den Pariser Grundsätzen entsprechen, werden ein Indikator für den Fortschritt sein. Doch auch die EU selbst kann dafür sorgen, dass die NHRI oder vergleichbare Einrichtungen wie Gleichstellungsorgane und Datenschutzbehörden Mindeststandards erfüllen.

Die EU hat immer wieder ihre Entschlossenheit bekräftigt, eine aktivere Rolle im Bereich der Menschenrechte zu übernehmen, eine Rolle, die vollständig in das internationale System integriert ist. Doch die EU verfolgt nicht allein ihren eigenen Beitritt zu so wichtigen Instrumenten wie der EMRK oder dem Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten. Sie motiviert darüber hinaus ihre Mitgliedstaaten und – über verschiedene Instrumente – auch Drittstaaten, sich stärker am internationalen Menschenrechtssystem zu beteiligen und dadurch EU-intern und weltweit einen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte zu leisten. Dieser Mechanismus wird voraussichtlich noch intensiviert werden.

FRA-PUBLIKATION

Grundrechtsschulung für Polizeibeamte – Handbuch für Ausbilder (*Fundamental rights-based police training – A manual for police trainers*), Dezember 2013, auf Englisch verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training-manual-police-trainers>

Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Anwendung durch nationale Gerichte und nichtgerichtliche Menschenrechtsorganisationen

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden als „Charta“ bezeichnet), Europas Grundsatzerklärung der Menschenrechte, ist Ausdruck der Werte der Union, zu deren Einhaltung sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet haben. Obschon ein neues Instrument, gewinnt die Charta doch zunehmend an Bedeutung und Einsatz. Im Dezember jährt sich der Tag, an dem die Charta Rechtsverbindlichkeit erlangte zum fünften Mal – ein Anlass, ihre Auswirkungen zu untersuchen. Wie die Charta auf EU-Ebene funktioniert, ist schon weitgehend bekannt und tatsächlich richtet sie sich in erster Linie an die EU und ihre Institutionen. Auch darüber hinaus spielt sie jedoch eine wichtige Rolle, insbesondere in ihrer Anwendung auf nationaler Ebene. Die Charta ist bindend für die EU-Mitgliedstaaten und damit auch für alle nationalen Behörden auf den verschiedenen Ebenen einschließlich der regionalen und kommunalen Ebene, wenn sie im Anwendungsbereich des EU-Rechts handeln. Ein Indikator dafür, wie die Charta die nationalen Rechtssysteme durchdringt, zeigt sich an ihrem Einsatz durch nationale Gerichte. Erstmals untersucht die FRA in ihrem Jahresbericht nationale Gerichtsurteile und die Anwendung der Charta durch nationale, mit Menschenrechten befasste Stellen, wie nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungseinrichtungen und Bürgerbeauftragte und beleuchtet so eine bisher weniger bekannte Seite der Charta.

FRA-PUBLIKATION

Die Europäische Wertegemeinschaft: Der Schutz der Grundrechte in Krisenzeiten, September 2013, verfügbar auf Deutsch, Englisch und Französisch unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/die-europaische-wertegemeinschaft-der-schutz-der-grundrechte-krisenzeiten>

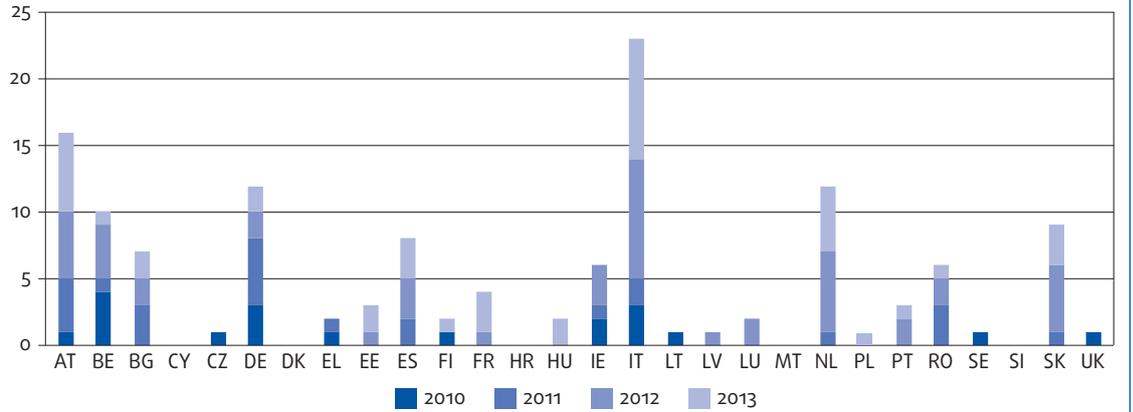
Ein Blick auf die Gerichte der EU-Mitgliedstaaten und auf die Häufigkeit der Bezugnahme auf die Charta in ihren Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH lässt kein einheitliches Muster erkennen. Wie aus [Abbildung 6](#) hervorgeht, verzeichnet Österreich eine deutliche Zunahme bei den Ersuchen mit Bezugnahme auf die Charta, ein Trend, der in den meisten anderen Ländern (z. B. **Belgien, Bulgarien, Irland und Italien**) nicht so eindeutig zu beobachten ist. Einige Mitgliedstaaten haben seit Inkrafttreten der Charta in ihren Vorabentscheidungsersuchen nicht

ein einziges Mal Bezug auf diese genommen. Abgesehen von **Kroatien**, das der EU erst im Juli 2013 beigetreten ist, trifft das auf **Dänemark, Slowenien, Ungarn und Zypern** zu.

Die nationalen Gerichte wenden die Charta aber auch in Fällen ohne Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH an. Tatsächlich geht nur ein Bruchteil der Fälle, in denen sich nationale Gerichte auf die Charta beziehen, an den EuGH, denn sie kommt auch in nationalen Gerichtsverfahren regelmäßig zur Anwendung. Trotzdem richtete sich das Interesse bisher vor allem auf den Einsatz der Charta durch EU-Organe, z. B. vor dem EuGH.¹⁴⁶ Die Anwendung der Charta durch nationale Gerichte fand weniger Beachtung.¹⁴⁷

Da EU-Recht auf nationaler Ebene hauptsächlich durch nationale Organe angewendet wird, stellt die Anwendung der Charta in der nationalen Rechtsprechung einen wichtigen Untersuchungsgegenstand dar. Jeder Richter auf nationaler Ebene dient zwei „Herren“,

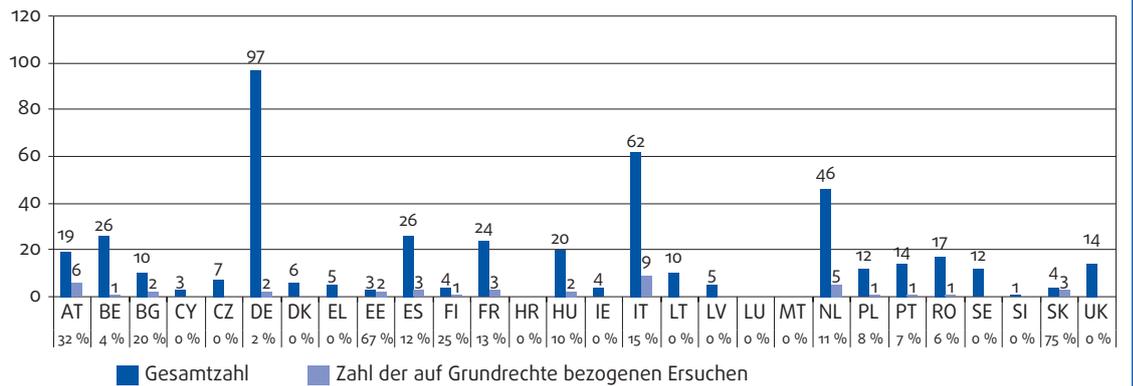
Abbildung 6: Zahl der Vorabentscheidungsersuchen, in denen nationale Gerichte die Charta zitieren, nach EU-Mitgliedstaat, 2010-2013



Anmerkung: Daten für Kroatien wurden ab dem 1. Juli 2013, dem Datum seines EU-Beitritts, berücksichtigt.

Quelle: Daten verfügbar bei der Europäischen Kommission

Abbildung 7: Vorabentscheidungsersuchen: Gesamtzahl und Zahl der Ersuchen mit Bezugnahme auf die Charta, nach EU-Mitgliedstaat, 2013



Anmerkung: Die Prozentangabe unter dem Ländercode entspricht dem Anteil der Vorabentscheidungsersuchen, in denen auf die Grundrechte-Charta der EU Bezug genommen wird.

Quelle: FRA, 2014; EuGH (2014), Jahresbericht 2013

dem nationalen und dem EU-Rechtssystem, und hat daher – je nach Fall – EU-Recht einschließlich der Charta anzuwenden. Tatsächlich wandten nationale Gerichte die Charta schon an, bevor sie rechtsverbindlich wurde. In einigen Fällen nahmen sie sogar darauf Bezug, um die Anwendung einander widersprechender nationaler Bestimmungen zu vermeiden.¹⁴⁸ Es ist also an der Zeit, der Aufforderung des Rates der Europäischen Union zu folgen und die Anwendung der Charta durch die nationalen Gerichte näher zu untersuchen.

„Der Rat hält es für wichtig, dass die Entwicklungen in der Rechtsprechung nachvollzogen werden und weist darauf hin, dass die Grundrechteagentur diesbezüglich regelmäßig Aktualisierungen veröffentlicht.“

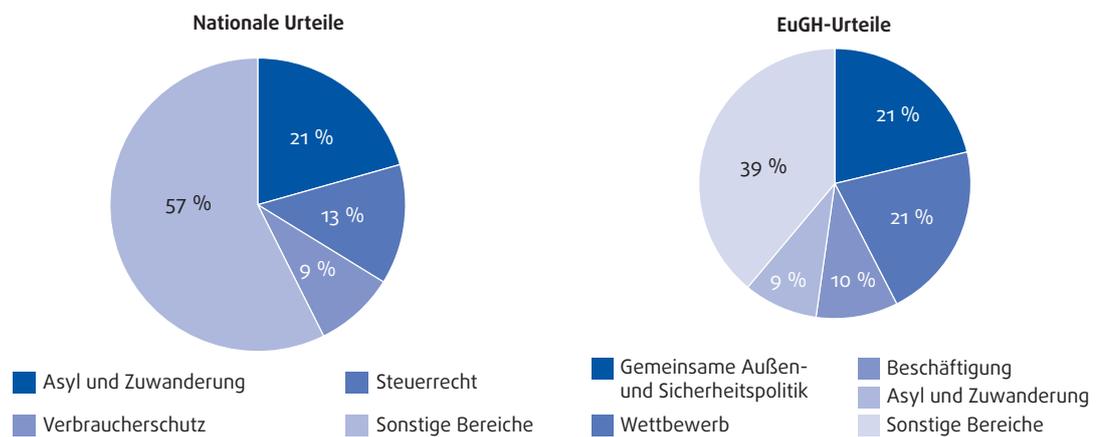
Rat der Europäischen Union (2013), Schlussfolgerungen zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2012), Tagung des Rates „Justiz und Inneres“, Luxemburg, 6. und 7. Juni 2013, Punkt 2: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010168%202013%20INIT>

Zur Untersuchung der nationalen Entwicklungen hat die FRA ihre FRANET-Vertragspartner ersucht, die wichtigsten Informationen aus den 28 Mitgliedstaaten über die Bezugnahme auf die Charta zur Verfügung zu stellen. Konkret forderte die FRA Informationen zu maximal fünf nationalen Urteilen an, vorzugsweise von den höchsten Gerichten wie Verfassungsgerichten, obersten Gerichtshöfen und obersten Verwaltungsgerichten, die in ihren Urteilsbegründungen die Charta zitieren.

Von den einschlägigen Urteilen der nationalen Gerichte im Jahr 2013 betrafen die meisten die Bereiche Asyl und Zuwanderung. Von den 70 analysierten Urteilen des Jahres 2013 betraf die größte Gruppe (14 Urteile) diese beiden Gebiete. Andere wichtige Bereiche waren in diesem Jahr Steuerrecht (neun Urteile) und Verbraucherschutz (sechs Urteile). Außerdem entfielen jeweils vier Urteile auf die Themen Beschäftigung, soziale Sicherheit, Enteignung/Entschädigung und Verwaltungsverfahren. Diese Ergebnisse decken sich in etwa mit jenen des Jahres 2012, in dem laut FRA von 240 nationalen Urteilen aus 15 EU-Mitgliedstaaten die Hälfte die Bereiche Asyl und Zuwanderung betraf.¹⁴⁹ Wenig überraschend machen Asyl und Zuwanderung den Löwenanteil der Urteile mit Bezugnahme auf die Charta aus, da die beiden Bereiche vorwiegend durch sekundäres EU-Recht geregelt sind und aus grundrechtlicher Sicht höchst sensible Bereiche darstellen.

Die Bezugnahme auf die Charta in Urteilen der nationalen Gerichte weist andere Muster auf als jene in EuGH-Urteilen. Im Jahr 2013 nahmen 114 Urteile des EuGH Bezug auf die Charta,¹⁵⁰ im Unterschied zu den Urteilen der nationalen Gerichte betrafen sie jedoch hauptsächlich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Wettbewerbspolitik. Die EU spielt in beiden Politikbereichen eine wichtige Rolle, wobei die Wettbewerbspolitik als Musterbeispiel für einen Bereich gelten kann, in dem die EU auch für das Durchsetzen von Vorschriften zuständig ist. Andere wichtige Bereiche – wiederum ähnlich der Situation bei den nationalen Gerichten – waren Beschäftigung (vor allem jene bei den Organen und Einrichtungen der EU) sowie Asyl und Zuwanderung.

Abbildung 8: Urteile mit Bezugnahme auf die Charta, nationale Gerichte oder EuGH, nach Politikbereich (%)



Quelle: FRA, 2013, eigene Daten

Im Blickpunkt: Stellung der Charta im nationalen Rechtssystem

In vielen der analysierten Fälle wurde die Charta angewandt, um der Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften zusätzliches rechtliches Gewicht zu verleihen, darunter auch Fälle, die das nationale Verfassungsrecht betrafen. Ein Beispiel aus **Spanien**: Das spanische Verfassungsgericht bezog sich auf seine ständige Rechtsprechung, als es feststellte, dass die Verträge und internationalen Abkommen einschließlich EU-Recht „wertvolle Kriterien zur Auslegung der Bedeutung und Tragweite der durch die Verfassung anerkannten Rechte und Freiheiten“ beisteuern können. Das Gericht unterstrich, dass diese „wertvollen Auslegungskriterien“ auch die Auslegung durch die Organe einschließt, die durch diese Verträge und internationalen Abkommen errichtet wurden.¹⁵¹ Solche Auslegungen machen deutlich, dass die Leitlinienfunktion der Charta sich nicht notwendigerweise auf Fälle beschränkt, die dem EU-Recht oder der Charta unterliegen.¹⁵²

Weniger häufig waren Urteile, in denen die Charta zur Auslegung des sekundären EU-Rechts herangezogen wurde, wiewohl jedoch ein Beispiel aus **Frankreich** die Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) betrifft. Es gibt auch Fälle, in denen die Charta, sekundäres Recht und nationales Recht zur Umsetzung von EU-Recht zu einer dreiseitigen Betrachtung herangezogen werden, wie ein **deutsches** Urteil zeigt. Es ging dabei um den Geltungsbereich von Artikel 2 Absatz 2 der Gleichbehandlungsrichtlinie (2000/78/EG), in dem es heißt: Die Richtlinie „berührt nicht die im nationalen Recht vorgesehenen Maßnahmen, die in einer demokratischen Gesellschaft für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, die Verteidigung der Ordnung und die Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit und zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“ Verhandelt wurde der Vorwurf der Altersdiskriminierung aufgrund einer regionalen Verordnung, die für Prüfberechtigte bzw. Prüfsachverständige eine Altersgrenze von 70 Jahren festsetzt. Das nationale Gericht räumte ein, dass diese Bestimmung tatsächlich im Widerspruch zu Artikel 21 der Charta stehe, jedoch gemäß Artikel 52 Absatz 1 der Charta begründet sei. Dies sei aber nach den Worten des Gerichts „aus genau denselben Gründen“ vertretbar, die auch bei Einschränkungen von im nationalen Verfassungsrecht garantierten Grundrechten greifen.¹⁵³

Im **Vereinigten Königreich** wurde die Stellung der Charta im nationalen Rechtssystem in einigen Urteilen ausdrücklich thematisiert und infolgedessen in der politischen Debatte aufgegriffen. Im Fall eines Asylsuchenden, der in sein Ursprungsland rückgeführt wurde, argumentierte der Kläger, die britische Regierung habe unter anderem seine Rechte gemäß Artikel 7 der Grundrechtecharta verletzt, indem sie die Offenlegung persönlicher Daten gegenüber den Behörden seines Heimatlandes bewirkt habe. Die Klage wurde letztendlich abgewiesen, der Richter nahm jedoch Bezug auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache *N. S. gegen Secretary of State for the Home Department*,¹⁵⁴ und führte aus:

„Die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Entscheidung kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Durch den Human Rights Act 1998 wurde die Europäische Menschenrechtskonvention in weiten, wenn auch keineswegs in allen Teilen in unser nationales Recht aufgenommen. Einige Teile wurden vom Parlament bewusst ausgeschlossen. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält nach meiner Einschätzung alle diese ausgeschlossenen Teile und noch einige mehr. Den Bemühungen unserer politischen Vertreter in Lissabon zum Trotz ist jetzt offensichtlich der bei weitem umfangreichere Grundrechtekatalog Teil unseres nationalen Rechts geworden. Dieser deutlich umfangreichere Grundrechtekatalog würde sogar auch dann Teil unseres nationalen Rechts bleiben, wenn der Human Rights Act aufgehoben würde.“¹⁵⁵

In einem anderen Urteil verfolgte ein nationales Gericht im **Vereinigten Königreich** hinsichtlich der Rechtsstellung der Charta einen eher operativen Ansatz. Geklagt hatten ein in der sudanesischen Botschaft beschäftigter Koch und ein Hausangestellter der libyschen Botschaft. Beide machten Ansprüche aus ihrem Beschäftigungsverhältnis geltend, gegen die die Beklagten jeweils die Einrede der Immunität erhoben. Zwei verschiedene Arbeitsgerichte gaben der Einrede statt und beide Kläger legten Rechtsmittel ein. Die Kläger beriefen sich auf Artikel 47 der Charta und wandten ein, dass der State Immunity Act 1978 (SIA), der die Staatenimmunität im Vereinigten Königreich regelt, in dem Umfang unangewandt bleiben sollte, in dem die Klagen in den sachlichen Anwendungsbereich des EU-Rechts fielen. Das Arbeitsberufungsgericht beschäftigte sich mit der Frage, ob eine direkte Anwendung der Charta bewirke, dass das der Charta widersprechende nationale Gesetz in einem Gerichtsverfahren zur Klärung der Ansprüche zwischen Privatpersonen unangewandt bleiben müsse. Das Gericht stellte fest, dass die Klagen wegen Diskriminierung, Belästigung und Verstößen gegen die Arbeitszeitregelungen Artikel 47 der Charta unterliegen, nicht jedoch die Klagen wegen ungerechtfertigter Kündigung und auf Zahlung des Mindestlohns. Das Gericht befand, dass, obwohl der Human Rights Act „die Unanwendbarkeit von gesetzlichen Vorschriften nicht erlaube, [...] das EU-Recht diese erfordere, sofern sie den sachlichen Anwendungsbereich des EU-Rechts betreffen“; deshalb müssten für die unter das EU-Recht fallenden Klagen einige Bestimmungen des Staatenimmunitätsgesetzes „unangewandt bleiben“.¹⁵⁶ Infolge der durch diese Urteile ausgelösten lebhaften Diskussionen verfasste der im Unterhaus für Fragen des Europarechts eingerichtete Ausschuss (*European Scrutiny Committee*) einen Bericht über die Anwendung der Charta im Vereinigten Königreich, der 2014 vorgelegt wird.

Die Auswahl der hier analysierten Fälle enthält keine Fälle aus anderen Mitgliedstaaten, in denen die Rechtsstellung der Charta thematisiert wurde, woraus jedoch nicht geschlossen werden sollte, dass nationale Gerichte in anderen Ländern sich nicht mit dieser Frage befasst haben. Ein Rückblick auf das Jahr 2012 ist diesbezüglich aufschlussreich. Der Verfassungsgerichtshof in **Österreich** kam unter Berufung auf einen Äquivalenzgrundsatz zu dem Schluss, dass die durch die Grundrechtecharta garantierten Rechte „als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte“ geltend gemacht werden können und im Anwendungsbereich der Charta einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle, insbesondere nach besonderen Bestimmungen der österreichischen Verfassung (Artikel 139 und 149), bilden.¹⁵⁷ Im selben Jahr bestätigte das **rumänische** Verfassungsgericht, dass die Bestimmungen der Charta bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit angewandt werden, und begründete diese Rolle der Charta mit der Beitrittsklausel (Artikel 148 der rumänischen Verfassung).¹⁵⁸ Ein nationales Gericht in **Frankreich** betonte in einem Fall, in dem ein Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung gegen Rückführungsanordnungen hatte, dass der nationale Richter nach dem nationalen Verwaltungsrechtskodex nicht befugt sei, über die Vereinbarkeit der betreffenden Rechtsvorschriften mit den Bestimmungen eines internationalen Übereinkommens zu befinden oder ihre Anwendung nach Unionsrecht abzulehnen. Das Gericht räumte jedoch ein, dass die Situation anders sei, wären diese rechtlichen Bestimmungen offensichtlich unvereinbar mit den rechtlichen Anforderungen der Europäischen Union, was nach Auffassung des nationalen Gerichts nicht der Fall war.¹⁵⁹ In einem in **Zypern** verhandelten Fall nahmen die Parteien in ihrer Beweisführung auf die Charta als höherrangigem Recht Bezug. Das Gericht selbst beschränkte sich jedoch darauf festzustellen, dass Artikel 20 und 21 der Charta weitgehend identisch mit den Bestimmungen der nationalen Verfassung seien und „aus diesem Grund“ keine Veranlassung bestehe, dem EuGH eine Frage zur Auslegung im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens zu übermitteln.¹⁶⁰

Zusammenfassung

Asyl und Zuwanderung sind die Bereiche, in denen die nationalen Gerichte am häufigsten Bezug auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nehmen. Mehr als ein Fünftel (21 %) aller analysierten Fälle betraf diese Politikbereiche. Am häufigsten nehmen die nationalen Gerichte auf das durch die Charta garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) Bezug. Im Falle der 2013 analysierten Urteile entfielen ein Viertel aller Bezugnahmen auf die Charta auf dieses Recht sowie auf das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41). Das entspricht auch der Situation vor dem EuGH, der in 50 % der Fälle mit Bezugnahme auf die Charta die Anwendbarkeit von Artikel 41 und 47 feststellt.

Von allen Fällen, in denen die nationalen Gerichte sich auf die Charta bezogen, betrafen 22 % die allgemeinen Bestimmungen der Charta, insbesondere den Anwendungsbereich (Artikel 51) und die Tragweite der garantierten Rechte (Artikel 52). Trotz der Bedeutung dieser Bestimmungen vor den nationalen Gerichten gehen die wenigsten Urteile näher auf den Wirkungsbereich der Charta ein. Häufig wird sie relativ oberflächlich als Auslegungsinstrument angeführt, ohne die Frage zu erörtern, ob sie überhaupt anwendbar ist.

Gelegentlich berufen sich nationale Gerichte in ihrer Begründung auf die Charta, obwohl der behandelte Fall eindeutig nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fällt. Als Ausdruck der Werte, auf denen die Union errichtet ist und denen sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet haben, wirkt die Charta somit über das EU-Recht hinaus.

Nationale Gerichte zitieren für gewöhnlich sowohl die Charta – die Grundsaterklärung der Menschenrechte in der EU – als auch die EMRK, das Menschenrechtsinstrument des Europarats. Bei fast zwei Dritteln der analysierten Urteile nahmen die Gerichte gleichzeitig Bezug auf die Charta und auf die EMRK.

Die Charta wird auch von Stellen mit Menschenrechtsagenden, wie z. B. nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Bürgerbeauftragten und Gleichstellungseinrichtungen, angewandt und zitiert. Aufgrund der Verschiedenartigkeit dieser Stellen erfüllt die Charta in diesen Zusammenhängen ganz unterschiedliche und weniger deutlich ausgeprägte Funktionen als bei den nationalen Gerichten. Wie diese nehmen die Stellen mit Menschenrechtsagenden häufig sowohl auf die Charta als auch auf die Menschenrechtsverträge Bezug, wobei letztere etwas häufiger zur Anwendung kommen. Bei vielen der Stellen handelt es sich um spezialisierte Gleichstellungseinrichtungen, die sich gerne auf die Gleichheitsbestimmungen der Charta berufen. Aber auch andere Rechte, wie z. B. das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten oder auf gute Verwaltung, werden von diesen Stellen häufig besonders hervorgehoben. Die Möglichkeiten der Anwendung der Charta für diese Institutionen sind jedoch bei Weitem noch nicht ausgeschöpft.

FRA-PUBLIKATION

Grundrechte in der Zukunft des Bereiches Justiz und Inneres in der EU. Arbeits- und Diskussionspapier (*Fundamental rights in the future of the EU's Justice and Home Affairs. Working & discussion paper*), Dezember 2013, auf Englisch verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-future-european-unions-justice-and-home-affairs>

Endnoten

Alle Hyperlinks wurden am 30. April 2014 aufgerufen.

- 1 FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).
- 2 Vereinte Nationen (UN) (2013), *Regional Study: Management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, Bericht des Sonderberichterstatters für die Menschenrechte von Migranten, François Crépeau, UN Doc A/HRC/23/46, 24. April 2013.
- 3 Rat der Europäischen Union, 3260. Tagung des Rates „Justiz und Inneres“, Luxemburg, 7./8. Oktober 2013.
- 4 Europäischer Rat (2013), *Schlussfolgerungen*, 24./25. Oktober 2013, Nummer 48.
- 5 Europäisches Parlament (2013), Entschließung zu dem Zustrom von Migranten im Mittelmeerraum, insbesondere den tragischen Ereignissen vor Lampedusa, 2013/2827(RSP), 23. Oktober 2013.
- 6 Europäische Kommission (2013), *Mitteilung über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force*, COM(2013) 869 final, 4. Dezember 2013.
- 7 Europäischer Rat (2013), *Schlussfolgerungen*, 20. Dezember 2013.
- 8 Siehe: EASO (im Erscheinen), *Annual report on the situation of asylum in the EU 2013*; für Mitteleuropa den Überblick des UNHCR über Qualitätsinitiativen unter: www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/ensuring-legal-protection/refugee-status-determination/quality-initiatives-in-europe.html.
- 9 Irland, Supreme Court, *HN*, C-604/12, 8. März 2013; Belgien, Cour du travail de Bruxelles, *Saciri und andere*, C-79/13, 5. April; Niederlande, Staatsrat der Niederlande, *A.*, C-148/13 bis C-150/13, 31. Mai; Deutschland, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, *T.*, C-373/13, 18. Oktober 2013; Deutschland, Bayerisches Verwaltungsgericht München, *Shepard*, C-472/13, 25. Oktober 2013; Deutschland, Oberlandesgericht Bamberg, *Qurbani*, C-481/13, 15. November 2013; Belgien, Verfassungsgericht, *M'Bodj*, C-542/13, 29. November; Belgien, Cour du travail de Bruxelles, *Abdida*, C-562/13, 13. Dezember.
- 10 Amnesty International (2013), *Frontier Europe: Human rights abuses on Greece's border with Turkey*, www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/008/2013/en/d93b63ac-6c5d-4d0d-bd9-f-ce2774c84ce7/eur250082013en.pdf; Pro Asyl (2013), *Pushed back: Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border*, www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/I_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf.
- 11 Frontex (2013), *FRAN Quarterly*, 1. Quartal, Januar-März 2013, Juli 2013, S. 19 und 22; Frontex (2013), *FRAN Quarterly*, 2. Quartal, April-Juni 2013, September 2013, S. 20-21, 23 und 26.
- 12 Frontex (2013), *FRAN Quarterly*, 1. Quartal, Januar-März 2013, Juli 2013, S. 5.
- 13 Siehe: Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) (2014), *UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria*, 2. Januar 2014, S. 32, www.refworld.org/docid/52c598354.html.
- 14 Der FRA vom UNHCR Madrid zur Verfügung gestellte, vorläufige Zahlen des spanischen Innenministeriums (Asylbüro).
- 15 UN, Generalversammlung, Menschenrechtsrat (2013), *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere*, Mutuma Ruteere, UN Doc. A/HRC/23/56/Add.2, 6. Juni 2013, Absätze 44-48; Defensor del Pueblo, „La Defensora del Pueblo pide el traslado a la península de los solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla en situación de vulnerabilidad“, Erklärung, 26. Dezember 2013, www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Institucional/Actividades/contenido_1388063458872.html.
- 16 Europäische Kommission (2011), „Frequently asked questions: The Visa Information System goes live“, Pressemitteilung, Brüssel, 11. Oktober 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-682_en.htm?locale=en.
- 17 Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), Artikel 22 Buchstabe c, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32006R1987>.
- 18 FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.
- 19 Europäische Kommission (2013), *Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics* (Vermisste Kinder in der Europäischen Union: Erfassung, Datenerhebung und Statistik), erstellt von ECORYS Nederland BV für die Europäische Kommission, GD Justiz, S. 59-60,

- http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf; *Fight against invisibility: To search and protect unaccompanied minors through the SIS II*, von Italien durchgeführtes Projekt im Rahmen des [European Crime Prevention Network](#).
- 20 Bigo, D., Carrera, S., Hernanz, N., Jeandesboz, J., Parkin, J., Ragazzi, F. und Scherrer, A. (2013), *Mass surveillance of personal data by EU Member States and its compatibility with EU law*, Centre for European Policy Study (CEPS), in: *Liberty and Security in Europe*, Nr. 61, S. 2.
 - 21 UN, Menschenrechtsrat (2013), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 17. April 2013, Nummer 50 und 51, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf.
 - 22 Generalversammlung der Vereinten Nationen (2013), Resolution 68/167 über das Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter, 18. Dezember 2013, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167.
 - 23 Europarat, Ministerkomitee (2013), Declaration on risks to fundamental rights stemming from digital tracking and other surveillance technologies (Erklärung zu den Gefahren für die Grundrechte, die von digitaler Kontrolle und anderen Überwachungstechnologien ausgehen), 11. Juni 2013, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2074317&Site=CM&BackColorIntranet=EDBo21&BackColorLogged=F5D383><https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2074317&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDBo21&BackColorLogged=F5D383>.
 - 24 Europarat, Menschenrechtskommentar des Kommissars für Menschenrechte des Europarats (2013), *Human rights at risk when secret surveillance spreads*, <http://humanrightscomment.org/2013/10/24/human-rights-at-risk-when-secret-surveillance-spreads/>.
 - 25 Europarat, Konferenz der für die Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister (2013), *Political declaration: Freedom of expression and democracy in the digital age, opportunities, rights, responsibilities*, 8. November 2013, www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/Belgrade%20Ministerial%20Conference%20Texts%20Adopted_en.pdf.
 - 26 *Ibid.*, S. 1.
 - 27 Die LGBT-Erhebung der FRA wurde zwischen April und Juli 2012 in den 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien online durchgeführt. Es wurden Informationen von 93 079 Menschen im Alter von 18 Jahren und darüber erfasst, die sich der Gruppe der Lesben, Schwulen, Bisexuellen oder Transgender-Personen zurechneten und in der EU oder in Kroatien lebten.
 - 28 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, S. 24, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/lgbt-erhebung-der-eu-erhebung-unter-lesben-schwulen-bisexuellen-und-transgender>.
 - 29 FRA (2014), *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>.
 - 30 Für die Erhebung der FRA zur Gewalt gegen Frauen wurden 42 000 Frauen im Alter zwischen 18 und 74 Jahren, die in einem der 28 EU-Mitgliedstaaten lebten, in persönlichen Einzelinterviews befragt (etwa 1 500 je Land). Die Befragten wurden anhand einer Zufallsstichprobe ausgewählt. Die Daten wurden zwischen April und Juli 2012 erhoben. FRA (2014), *Violence against women: An EU-wide survey – main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen. FRA (2014), *Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/gewalt-frauen-erhebung-ergebnisse-auf-einen-blick>.
 - 31 Für die Erhebung wurden drei spezielle Verhaltensweisen als Online- oder Cyberstalking definiert: das Versenden von beleidigenden und bedrohenden E-Mails, SMS oder Chat-Mitteilungen; das Posten von beleidigenden Bemerkungen über die Befragten im Internet; und die Verbreitung intimer Fotos oder Videos der Befragten im Internet oder über Mobiltelefon. Um als Stalking eingestuft zu werden, müssen diese Vorfälle wiederholt stattgefunden haben und durch dieselbe Person verursacht worden sein.
 - 32 Die Erhebung der FRA zu den Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung mit Diskriminierung und Hasskriminalität wurde im September und Oktober 2012 in acht EU-Mitgliedstaaten – in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Schweden, Ungarn und dem Vereinigten Königreich – online durchgeführt. Befragt wurden 5 847 Menschen im Alter von 16 Jahren und darüber, die sich selbst der jüdischen Bevölkerung zurechnen. FRA (2013), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/diskriminierung-und-hasskriminalitat-gegenuber-juden-den-eu-mitgliedstaaten>.
 - 33 Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:181:0004:0012:de:PDF>.

- 34 Europarat, Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, CETS Nr. 201, 2007, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=GER&NT=201>.
- 35 Europarat, Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, CETS Nr. 210, 2011, www.conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/html/210.htm.
- 36 Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. L 335/1 vom 17. Dezember 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:0014:de:PDF>.
- 37 EVP-Fraktion (2013), *Schriftliche Erklärung zur Einführung eines europäischen Tages gegen Mobbing und Gewalt an Schulen*, 17. Januar 2013, www.eppgroup.eu/press-release/Towards-a-European-Day-against-bullying-%26-school-violence.
- 38 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, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/lgbt-erhebung-der-eu-erhebung-unter-lesben-schwulen-bisexuellen-und-transgender>.
- 39 Siehe: FRA (2013), *Survey data explorer: EU LGBT survey 2012*, <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>.
- 40 Siehe z.B. Kapitel 5 und 6 in den früheren Jahresberichten der FRA.
- 41 FRA (2010), *Homophobie, Transphobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; siehe auch FRA (2014), *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.
- 42 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.
- 43 FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in Member States: Experiences and perceptions of antisemitism*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 21.
- 44 Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (2013), *Report on Gender Equality Index: Main findings*, <http://eige.europa.eu/sites/default/files/Gender-Equality-Index-Main-findings.pdf>.
- 45 Ausführlichere Informationen zur Gleichstellung von Männern und Frauen sind auf der Website des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen abrufbar, <http://eige.europa.eu/>.
- 46 FRA (2014), *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2014), *Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Teilhabe – Zusammenfassung*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-political-participation-persons-disabilities-summary_de.pdf.
- 47 Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2013), *Concluding observations on Tunisia*, CRPD/C/TUN/CO/1, 13. Mai 2011, Absatz 35.
- 48 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, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320-469.
- 49 Europäische Kommission (2014), *Kohäsionspolitik 2014–2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_de.cfm.
- 50 Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, ABl. 2013 L 347 vom 20. Dezember 2013, Erwägungsgrund 19.
- 51 Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, ABl. 2013 L 347 vom 20. Dezember 2013.
- 52 Rat der Europäischen Union (2012), 2011/0276 (COD), Addendum 2 zum Vermerk 8207/12 ADD 2 Rev 1, Brüssel, 20. April 2011; siehe auch FRA-Jahresbericht 2012.
- 53 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, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320-469, Artikel 19 und Anhang XI.
- 54 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; Text von Bedeutung für den EWR, S. 62-72.
- 55 Europäische Kommission, GD Justiz, *Finanzierungsprogramm im Zusammenhang mit den Grundrechten und der Unionsbürgerschaft*, http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_de.htm.
- 56 Europäische Kommission, GD Justiz, *Daphne-III-Finanzierungsprogramm*, http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/index_de.htm.
- 57 Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, *Progress-Programm (2007-2013)*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>.
- 58 Europäisches Parlament (2013), Entschließung zur verstärkten Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Hassverbrechen 2013/2543(RSP), Brüssel, Donnerstag, 14. März 2013, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0090+0+DOC+XML+Vo//DE.
- 59 Rat der Europäischen Union (2013), Schlussfolgerungen des Rates zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum *Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2012), Tagung des Rates „Justiz und Inneres“, Luxemburg, 6./7. Juni 2013, S. 4, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.
- 60 EGMR (2013), *Hate speech*, Informationsblatt, Straßburg, Juli 2013, www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.
- 61 Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) (2013), *Combatting racist hate speech*, CERD/C/GC/35, 29. September 2013, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fGC%2f35&Lang=en.
- 62 Erklärung von Rom (2013), 23. September 2013.
- 63 Siehe: FRA (2013), Fundamental Rights Conference, *Combating hate crime in the EU: Giving victims a face and a voice*, Vilnius, 12./13. November 2013, <http://fra.europa.eu/de/news/2013/konferenz-bekämpfung-von-hassverbrechen-der-eu>.
- 64 Cecilia Malmström (2013), *Combating hate crime in the EU*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-909_en.htm.
- 65 Rat der Europäischen Union (2013), Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Hassverbrechen in der Europäischen Union, Tagung des Rates „Justiz und Inneres“, Brüssel, 5./6. Dezember 2013, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf.
- 66 Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2013), *Safeguarding human rights in times of economic crises*, CommDH/IssuePaper(2013)2, Europarat, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2130915>.
- 67 UN, CERD (2013), *Concluding observations on the seventeenth to twenty-second periodic reports of Cyprus, adopted by the Committee at its eighty-third session (12.-30. August 2013)*, CERD/C/CYP/CO 17-22, S. 5, 23. September 2013, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCYP%2fCO%2f17-22&Lang=en.
- 68 FRA (2013), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/diskriminierung-und-hasskriminalitat-gegenuber-juden-den-eu-mitgliedstaaten>.
- 69 Das Programm der Nationalistischen Partei Bulgariens ist abrufbar unter: www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o_2133887.pdf.
- 70 Bulgarien, Tageszeitung *24 Chasa* (2013), „Боян Расате: Получихме разрешение от СДВР да организираме граждански патрули“, www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=2445484.
- 71 Bulgarien, Национален център за развитие на ромите в България (2013), Ромски командоси създават организация за отбрана от насилие, 20. November 2013, <http://romcenter.blog.bg/novini/2013/11/20/romski-komandosi-syzdavat-organizaciia-za-otbrana-ot-nasilie.1208989>.
- 72 Magyar Hajna (2013), *A Magyar Hajnal rövid programja*, <http://magyarhajnal.com/a-magyar-hajnal-rovid-program>.
- 73 Die Verwendung des Begriffs „Roma“ im vorliegenden Bericht orientiert sich an dem Ansatz des Europarates, der den Begriff für „Roma, Sinti, Kalé und ähnliche Gruppen in Europa, einschließlich Fahrender und östlicher Gruppen (Dom und Lom)“ verwendet und der „die vielen verschiedenen betroffenen Gruppen umfasst, einschließlich der Personen, die sich selbst den Zigeunern zurechnen“. Europarat (2012), *Descriptive glossary of terms relating to Roma issues*, Fassung vom 12. Mai 2012, Straßburg, http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=83de8f0d-ee32-40c9-b92e-e77edec46388&groupId=10227.

- 74 Europäische Kommission (2013), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Weitere Schritte zur Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma*, COM(2013) 454 final, Brüssel, 26. Juni 2013, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2013_454_de.pdf.
- 75 Europäische Kommission (2013), *Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten*, COM(2013) 460 final, Brüssel, 26. Juni 2013, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2013_460_de.pdf.
- 76 Rat der Europäischen Union (2013), *Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten*, ABl. C 378 vom 24. Dezember 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:378:0001:0007:DE:PDF>.
- 77 ROMED (2013), über ROMED: <http://coe-romed.org/about>.
- 78 Europarat (2013), „ROMACT programme launches in Bulgaria and Romania“, Pressemitteilung, 11. Oktober 2013.
- 79 Europarat, Ad-hoc-Sachverständigenausschuss für Roma-Fragen (CAHROM) (2013), *Thematic report on school attendance of Roma children, in particular Roma girls*, CAHROM(2013)5, Straßburg, 22. April 2013, <http://hub.coe.int/cahrom1>.
- 80 CAHROM (2013), *Thematic report on social housing for Roma and legalisation of Roma settlements and houses* (Themenspezifischer Bericht über Sozialwohnungen für Roma und die Legalisierung von Siedlungen und Häusern von Roma), CAHROM(2013)18, Straßburg, 29. Oktober 2013; CAHROM (2013), *Thematic report on encampment areas and other issues relating to Travellers* (Themenspezifischer Bericht über Lagerplätze und andere Fragen im Zusammenhang mit Travellers), CAHROM(2013)6, Straßburg, 30. April 2013, <http://hub.coe.int/cahrom1>.
- 81 CAHROM (2013), *Thematic report on combating anti-Gypsyism, hate speech and hate crime against Roma* (Themenspezifischer Bericht über die Bekämpfung von Antiziganismus, Hassreden und Hassverbrechen gegen Roma), CAHROM(2013)21, Straßburg, 9. Dezember 2013, <http://hub.coe.int/cahrom1>.
- 82 Europäisches Parlament (2013), *Entschließung vom 12. Dezember 2013 zu den Fortschritten bei der Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma (2013/2924(RSP))*, Straßburg, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0594+0+DOC+XML+Vo//DE.
- 83 Finnland, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM)/Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) (2009), *Suomen romanipoliittinen ohjelma: Työryhmän esitys/Politisk program för romerna i Finland: Arbetsgruppens promemoria*.
- 84 Kroatien, Regierung (2013), *Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020.*, 4. Juli 2013.
- 85 Vom estnischen Kulturministerium vorgelegte Informationen.
- 86 Movisie (2013), *Nulmeting: Ervaringen en meningen van Roma, Sinti en professionals over de sociale inclusie van Roma en Sinti in de domeinen van onderwijs, werk, wonen, gezondheid en veiligheid*, Utrecht, Movisie.
- 87 Ungarn, Szociális Ágazati Információs Rendszer (2012), *Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia indikátor rendszer, Budapest*.
- 88 Bulgarien, Projekt BG051PO001-6.2.11, „Development of comprehensive measures for the integration of the most marginalized communities among the ethnic minorities, with a focus on the Roma“, www.mlsp.government.bg/bg/projects/Publication_6.rar.
- 89 Törmä, S., Tuokkola, K. und Hurtig, J. (2013), *Lähisuhde- ja perheväkivalta romaninaisten kokemana: Avun tarpeet yhteisössä ja palvelujärjestelmässä*, Helsinki, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM).
- 90 The Local (2013), „Swedish police’s Roma register ruled illegal“, 15. November 2013.
- 91 Rat der Europäischen Union (2013), *Schlussfolgerungen des Rates zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2012)*.
- 92 FRA (2013), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2012*, Jahresbericht, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, [Kapitel 8](#).
- 93 Europäische Kommission 2013, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus*, COM(2013) 47 final, Brüssel, 30. Januar 2013, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf.
- 94 Europarat, Venedig-Kommission (2013), *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, verabschiedet von der Venedig-Kommission auf ihrer 95. Plenarsitzung, Venedig, 14./15. Juni 2013, CDL-AD(2013)012, www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all.

- 95 Zu den früheren Stellungnahmen der Venedig-Kommission zu Ungarn siehe FRA (2013), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2012*, Jahresbericht, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, Kapitel 8.
- 96 Europäisches Parlament (2012), Entschließung des Europäischen Parlaments über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012), P7_TA-PROV(2013)0315, Brüssel, 3. Juli 2013, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+Vo//DE.
- 97 UN, Hochkommissarin für Menschenrechte (2013), „Hungary must revoke worrying constitutional changes – Pillay“, Pressemitteilung, 18. Juni 2013, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13464&LangID=E.
- 98 Ungarn (2013), *Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása*.
- 99 Europäische Kommission (2013), *Flash Eurobarometer 385: Justice in the EU*, Bericht, 21. November 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf.
- 100 Irland (2013), Civil Legal Aid Regulations 2013 (SI No. 346 of 2013), <http://irishstatutebook.ie/2013/en/si/0346.html>.
- 101 Portugal (2013), *Lei 83-C/2013 que aprova o Orçamento de Estado para 2014*, 31. Dezember 2013, <https://dre.pt/pdf1sdip/2013/12/25301/0005800295.pdf>.
- 102 Vereinigtes Königreich, Ministry of Justice, Legal Services Commission (2014), *Legal Aid statistics in England and Wales 2012–2013*, 25. Juni 2013, <http://justice.gov.uk/downloads/publications/corporate-reports/lsc/legal-aid-stats-12-13.pdf>.
- 103 Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2013), „Austerity measures across Europe have undermined human rights: Safeguarding human rights in times of economic crisis“, Issue paper, 4. Dezember 2013, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2130915>; Europarat, Menschenrechtskommissar (2013), *Safeguarding human rights in times of economic crises*, CommDH/IssuePaper(2013)2, November 2013.
- 104 Europäische Kommission (2013), *Assises de la Justice 2013*, http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.
- 105 Europarat, Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (2013), *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States: Compiled report*, 15. Januar 2013, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf.
- 106 Europäische Kommission (2013), *The EU Justice Scoreboard: A tool to promote effective justice and growth*, 27. März 2013, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf.
- 107 EuGH, C-396/11, *Ciprian Vasile Radu*, 29. Januar 2013.
- 108 EuGH, C-399/11, *Strafverfahren gegen Stefano Melloni*, 26. Februar 2013. Siehe auch die Analyse der Schlussanträge des Generalanwalts in dieser Rechtssache in FRA (2013), *Fundamental rights: Challenges and achievements in 2012*, Jahresbericht, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 236.
- 109 EuGH, C-617/10, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*, 26. Februar 2013.
- 110 EuGH, C-442/12, *Jan Sneller/DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV*, 7. November 2013.
- 111 EGMR, *Anghel/Italien*, Individualbeschwerde Nr. 5968/09, 4. November 2013.
- 112 EGMR, *Del Río Prada/Spanien*, Individualbeschwerde Nr. 42750/09, 21. Oktober 2013.
- 113 Luxemburg, *Code de procédure civile*, 30. Juli 2013.
- 114 Regioplan (2013), *Effectief uit huis geplaatsts? Effect evaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam, Regioplan, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/16/effectevaluatie-van-de-wet-tijdelijk-huisverbod.html.
- 115 Frankreich, Ministère des Droits des femmes (2014), *Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, Preetext, <http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/01/Dossier-de-presse-Projet-de-loi-pour-légalité-entre-les-femmes-et-les-hommes.pdf>.
- 116 Italien, Gesetz 119/2013 vom 15. Oktober 2013, *Misure urgenti in materia di sicurezza e per contrastare la violenza di genere*, www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-10-15;119.
- 117 *Ibid.*, Artikel 299.
- 118 *Ibid.*, Artikel 384.
- 119 Lettland, *Likumprojekts 'Grozījumi Likumā par policiju'*, [http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/40c2d9d4c086389dc2257b82002c2bb6/\\$FILE/613_prez.pdf](http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/40c2d9d4c086389dc2257b82002c2bb6/$FILE/613_prez.pdf).

- 120 Regioplan (2013), *Effectief uit huis geplaatsts? Effect evaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam, Regioplan, www.rijksverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/16/effectevaluatie-van-de-wet-tijdelijk-huisverbod.html.
- 121 Polen, Najwyższa Izba Kontroli (2013), *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną*, www.nik.gov.pl/plik/id,5094,vp,6609.pdf.
- 122 Litauen, Lietuvos rytas (2013), 'Visuomenininkai nirsta – moterys namuose užmušamos dėl valstybės vangumo', Pressemitteilung, 25. März 2013, www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/visuomenininkai-nirsta-moterys-namuose-uzmusamos-del-valstybes-vangumo.htm.
- 123 Die Stellungnahme der NRO ist abrufbar unter: <http://noierdek.hu/?p=10579>.
- 124 Slowenien, Gesetz vom 10. November 2011 zur Änderung des Strafgesetzbuches.
- 125 Litauen, Seimas (2013) *Baudžiamojo kodekso 140, 145, 148, 149, 150, 151, 165 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas*, Nr. XII-501, 2. Juli 2013.
- 126 Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABl. L 315 vom 14. November 2012, Artikel 28.
- 127 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2013 zur verstärkten Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Hassverbrechen, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0090&language=DE&ring=B7-2013-0121.
- 128 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 zu den Auswirkungen der Krise auf den Zugang von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen zu Leistungen der Fürsorge, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0221&language=DE.
- 129 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2012), Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Luxemburg, 6./7. Juni 2013, auf Englisch verfügbar: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.
- 130 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Hassverbrechen in der Europäischen Union, Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Brüssel, 5./6. Dezember 2013, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf.
- 131 Estland unterzeichnete das Protokoll am 17. Februar 2014.
- 132 Griechenland verabschiedete am 10. Dezember 2013 das Gesetz 4216/2013 und schaffte damit die Voraussetzung für die Ratifizierung des Übereinkommens.
- 133 Europarat, Ministerkomitee (2013), 1168. Sitzung (Punkt 4.1 Ziffer 3), 10. April 2013.
- 134 UN, Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, *The core international human rights instruments and their monitoring bodies* (Die wichtigsten internationalen Menschenrechtsinstrumente und ihre Überwachungsorgane), www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx.
- 135 Das ICESCR-OP sollte nach 10 Ratifikationen in Kraft treten. Am 5. Februar erfolgte die zehnte Ratifikation (Uruguay), am 5. Mai 2013 trat es in Kraft. Finnland ratifizierte das ICESCR-OP am 31. Januar 2014.
- 136 Portugal ratifizierte das CEPD am 27. Januar 2014 und stimmte Artikel 31 zu, der Individualbeschwerden zulässt.
- 137 Griechenland ratifizierte das OP-CAT am 11. Februar 2014.
- 138 Am 14. Januar erfolgte die zehnte Ratifikation, sodass das CRC-OP3 am 14. April 2014 in Kraft treten konnte.
- 139 Alle drei Staaten haben die BRK schon unterzeichnet, Finnland hat außerdem auch das Fakultativprotokoll unterzeichnet.
- 140 FRA (2013), *Die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/die-rechts-und-handlungsfahigkeit-von-menschen-mit-geistiger-behinderung-und>.
- 141 Irland, Assisted Decision-Making (Capacity) Bill 2013 and Explanatory Memorandum, www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2013/8313/b8313d.pdf.
- 142 Doyle, S., und Flynn, E. (2013), „Ireland’s ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Challenges and opportunities“, *British Journal of Learning Disabilities*, Band 41, Nr. 1, S. 171-180.
- 143 Finnland, *Ulkoasiainministeriö, Ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities proceeding in Finland*, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=297670&nodeid=15630&contentlan=2&culture=en-US>.

- 144 Niederlande, Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013), *Ambtelijk concept: Rijkswet van... tot goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* (Trb. 2007, 169), <http://internetconsultatie.nl/vnverdraghndicap/document/764>.
- 145 Niederlande, 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), <http://internetconsultatie.nl/vnverdraghndicap/document/766>.
- 146 Europäisches Parlament (2012), „Main trends in the recent case law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in the field of fundamental rights“, PE462.446, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2012/462446/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462446_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2012/462446/IPOL-LIBE_ET(2012)462446_EN.pdf). Ein Beispiel aus der letzten Zeit: de Burca, G. (2013), „After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator“, *Maastricht Journal*, Bd. 20, Nr. 2, S. 168–184.
- 147 Ausnahmen, die die Regel bestätigen, finden sich bei: de Visser, M. (2013), „National constitutional courts, the Court of Justice and the protection of fundamental rights in a post-Charter landscape“, *Human Rights Review*; Bazzocchi, V. (2011), „The European Charter of Fundamental Rights and the courts“, in: Di Federico, G. (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Springer, S. 55–75.
- 148 Italien, *Corte Appello Firenze* sez. Iav (2007), Urteil vom 9. Juni 2007, zitiert in Amici, F., Papa, V. und Sacca E. (2009), *The courts and the Nice Charter: Technical arguments and interpretative activity*, S. 259, http://csdle.lex.unict.it/Archive/AC/Dossiers/EU%20law/20120206-101728_INT_dossier12_fund-rights_2009pdf.pdf; Italien, *Tribunale Ravenna* (2008), Urteil vom 16. Januar 2008, zitiert in *ibid.*, S. 268.
- 149 Auch im allgemeinen Bericht der Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte (ACA) zur Umsetzung der Charta (Seminar vom 24. November 2011) wird festgestellt, dass der Rechtsbereich, in dem die Charta die bislang wichtigste Rolle gespielt habe, das Zuwanderungs- und Asylrecht sei: In allen Ländern außer *Spanien*, *Ungarn* und *Österreich* habe die Charta in diesem Rechtsbereich (unterschiedlich ausgeprägte) Auswirkungen. ACA, *General report*, www.aca-europe.eu/seminars/DenHaag2011/Gen_Report_en.pdf.
- 150 Die Liste der 114 Entscheidungen findet sich im Anhang zu: *Bericht 2013 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Europäische Kommission (2014), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.
- 151 Spanien, *Tribunal Constitucional*, Rechtssache 61/2013, Urteil vom 14. März 2013, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2013-3797.pdf>.
- 152 Siehe: Spanien, *Tribunal Constitucional*, Rechtssache 167/2013, Urteil vom 7. November 2013, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2013-11678.pdf>.
- 153 Deutschland, Hessischer Verwaltungsgerichtshof, AZ 7 C 897/13.N, Urteil vom 7. August 2013, <http://openjur.de/u/642867.html>.
- 154 EuGH, C-411/10, *N.S./Secretary of State for the Home Department*, Urteil vom 21. Dezember 2011.
- 155 Vereinigtes Königreich, *High Court (Queen's Bench Division – Administrative Court)*, Rechtssache EWHC 3453 (Admin), Urteil vom 7. November 2013.
- 156 Vereinigtes Königreich, *Employment Appeal Tribunal*, Rechtssache UKEAT 0401_12_0410, Urteil vom 4. Oktober 2013, www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKEAT/2013/0401_12_3004.html&query=Janah+and+v+and+Libya+and+Benkharbouche+and+v+and+Embassy+and+of+and+the+and+Republic+and+of+and+Sudan%92&method=boolean.
- 157 Österreich, Verfassungsgerichtshof, Rechtssache U466/11; U1836/11, Urteil vom 14. März 2012, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_09879686_11U00466_2_00/JFT_09879686_11U00466_2_00.html.
- 158 Rumänien, *Curtea Constituțională a României*, Rechtssache 1021D/2012, Urteil vom 20. November 2012, www.ccr.ro/files/products/Do967_12.pdf.
- 159 Frankreich, *Haute Cour administrative*, Rechtssache Nr. 371316, Urteil vom 23. August 2013, www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXTo00027990506&fastReqId=885337519&fastPos=34.
- 160 Zypern, Oberster Gerichtshof, Zivilrechtliches Berufungsverfahren Nr. 77/2012, Urteil vom 13. Februar 2013, www.cylaw.org/cgi-bin/open.pl?file=/apofaseis/aad/meros_1/2013/1-201302-77-12PolEf.htm.

Länderkürzel

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

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 1 (*).

(*S)ie 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>).

Kostenpflichtige Abonnements:

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

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

Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten haben 2013 eine Vielzahl wichtiger Schritte zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte gesetzt, indem sie neue internationale Verpflichtungen eingegangen sind, Rechtsvorschriften überarbeitet und innovative politische Strategien vor Ort verfolgt haben. Dennoch gerieten Grundrechtsverletzungen mit besorgniserregender Häufigkeit in die Schlagzeilen: Flüchtlinge, die vor den Küsten Europas ertranken, beispiellose Massenüberwachung, rassistisch und extremistisch motivierte Morde, Kinderarmut und Benachteiligung von Roma.

Dies veranlasste die EU zur Durchführung wichtiger Rechtsreformen, insbesondere im Asylbereich, während die Mitgliedstaaten an der Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie in nationales Recht arbeiteten und ihre nationalen Strategien zur Integration der Roma weiter verfolgten. Neue Rechtsvorschriften führen jedoch nicht zwangsläufig zu konkreten Veränderungen vor Ort. Sparmaßnahmen aufgrund der Wirtschaftskrise ließen einige grundrechtliche Bedenken aufkommen. Die anhaltende Kluft zwischen Gesetz und Praxis alarmierte eine Reihe von Menschenrechtsbeobachtern, insbesondere in Bezug auf Asylpolitik, Integration der Roma sowie Kinder- und Opferrechte.

Im Mittelpunkt der Zusammenfassung des diesjährigen Jahresberichts – „Highlights 2013“ – stehen die wesentlichen rechtlichen und politischen Entwicklungen im Bereich der Grundrechte im Jahr 2013, die folgende Themen umfassen: Asyl, Einwanderung und Integration; Grenzkontrolle und Visapolitik; Informationsgesellschaft, Achtung der Privatsphäre und Datenschutz; Rechte des Kindes und Schutz von Kindern; Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz; Zugang zur Justiz und justizielle Zusammenarbeit; Rechte der Opfer von Straftaten; EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen. Zudem werden Entwicklungen im Zusammenhang mit den Grundrechten in zwei neuen Bereichen dargestellt: Integration der Roma im Zuge der Entwicklung von nationalen Roma-Integrationsstrategien und die Anwendung der EU-Charta der Grundrechte, deren Inkrafttreten sich bald zum fünften Mal jährt, durch die nationalen Gerichte.

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu – info@fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency



Amt für Veröffentlichungen

ISSN 1831-015X
ISBN 978-92-9239-450-9