

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg

Europas Mehrebenen-Grundrechtarchitektur entwickelt sich stetig weiter.¹ Das sieht man bereits daran, dass im Jahr 2011 die Zahl der Urteile, in denen der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Bezug auf die Charta der Grundrechte nahm, gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50% angestiegen ist, nämlich von 27 auf 42.² Doch die Grundrechtsgeprägtheit des EU-Systems zeigt sich nicht nur in der judikativen Gebarung, sondern auch in der legislativen Tätigkeit der EU, die sich zunehmend grundrechtlichen Themen widmet, beziehungsweise grundrechtliche Implikationen hat. Darüber hinaus ist auch zu unterstreichen, dass die Förderpolitik der EU verstärkt in Zusammenhang mit grundrechtlichen Überlegungen betrachtet wird. So schlug die Kommission im Oktober 2011 ein neues System der Konditionalität in der Kohäsionspolitik vor. Demnach sollen neue allgemeine „Ex-ante-Konditionalitäten“ unter anderen folgende Elemente umfassen: Antidiskriminierung, Gleichstellung von Männern und Frauen und den Schutz von Menschen mit Behinderungen.³ Ein derartiger Zugang hätte angesichts des Umfangs der entsprechenden Fonds beachtliche Breitenwirkung. Es bleibt freilich abzuwarten, inwieweit dieser Vorschlag auf politischen Konsens trifft. Bereits Einigung im Rat erzielte hingegen die Entscheidung, die grundrechtsspezifischen (und finanziell betrachtet viel kleineren) Förderprogramme „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, „Daphne III“ sowie Teile des Programms PROGRESS in ein Finanzierungsprogramm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ zu verschmelzen.⁴ Die Finanzausstattung im Zeitraum 2014 bis 2020 für diese grundrechtsspezifische EU-Förderpolitik ist freilich noch offen.

Verschiedenste grundrechtsrelevante Themen wurden auf politischer Ebene diskutiert, nicht zuletzt auch die Lage von Menschen mit Behinderungen⁵; Fragen der sexuellen Orientierung⁶; die Herausforderung von Armut⁷; frauenspezifische Themen⁸; Fragen des Ver-

-
- 1 Dieser Beitrag spiegelt die Auffassung des Verfassers wider und kann nicht der EU-Grundrechteagentur (FRA) zugerechnet werden.
Eine Gesamtschau auf dieses komplexe System findet sich im „Focus“-Kapitel des aktuellen Jahresberichtes der Grundrechteagentur. Online zugänglich unter www.fra.europa.eu.
 - 2 Europäische Kommission, Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, KOM(2012) 169 endg., Brüssel, 16.04.2012.
 - 3 Siehe KOM(2011) 615 endg. vom 6.10.2011.
 - 4 Siehe Ratsdokument 10642/12 vom 31.03.2012.
 - 5 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Freiwilliges System der Kennzeichnung in Braille-Schrift auf der Verpackung von Industrieerzeugnissen“ vom 23.06.2011; „Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen“ oder „Zugang blinder Menschen zu Büchern“ vom 16.02.2012.
 - 6 Siehe die EP Entschliessung „Bekämpfung von Homophobie in Europa“ vom 24.05.2012.
 - 7 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ vom 15.11.2011; „EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit“ vom 14.09.2011; „Anstieg der Lebensmittelpreise“ vom 17.02.2011.
 - 8 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen“ vom 14.06.2012; „Die Situation alleinerziehender Mütter“ vom 25.10.2011 oder „Frauen in politischen Entscheidungsprozessen“ vom 13.03.2012.

braucherschutzes⁹ oder aber das Thema der Haftbedingungen innerhalb der EU¹⁰. Die juristische Durchdringung dieser mannigfaltigen Themen ist freilich sehr unterschiedlich. Juristisch handfesteste Entwicklungen gab es beispielsweise im Bereich des Opferschutzes wo nicht nur eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer angenommen wurde¹¹, sondern sich der Rat der Europäischen Union im Juni 2011 auf einen „Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes der Opfer von Straftaten, insbesondere in Strafsachen“¹² verständigen konnte und gegen Jahresende auch eine Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung¹³ sowie eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie¹⁴ ergangen ist. Aus den verschiedenen grundrechtlichen Entwicklungen werden im Folgenden 3 Themengebiete herausgegriffen, in denen sowohl EU-Politik als auch EU-Recht entsprechende Vorgaben machen und interessante Entwicklungen aufweisen.¹⁵

Der Datenschutz: die Debatten sind nicht zu Ende

Im Rahmen einer Eurobarometer-Umfrage wurden 26.574 Europäer ab 15 Jahren in den 27 Mitgliedstaaten zu ihren Einstellungen zu Datenschutz und elektronischer Identität befragt.¹⁶ Während für drei von vier Europäern die Offenlegung von personenbezogenen Daten ein zunehmender Teil des modernen Lebens ist, unterstreichen 62% der EU-Bürger, dass sie zum Schutz ihrer Identität nur die unbedingt notwendigen Daten angeben, während 75% sich wünschen, dass online gespeicherte personenbezogene Daten gelöscht werden, wann immer sie sich dazu entscheiden – das ist das so genannte „Recht vergessen zu werden“ („right to be forgotten“). Rechte wie dieses sollen nun in einem grossen Rechtsetzungspaket der EU geregelt werden. Dieses Paket wurde Anfang 2012 von der Kommission vorgestellt und beinhaltet eine „Datenschutz-Grundverordnung“.¹⁷ Diese regelt die Verarbeitung sämtlicher personenbezogener Daten im Geltungsbereich des Unionsrechts mit Ausnahme des Handelns der Unionseinrichtungen selbst (die somit unter einem separaten Regime verbleiben), der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch natürliche Personen „zu ausschliesslich persönlichen oder familiären Zwecken ohne jede Gewinnerzielungsabsicht“. Auch nicht umfasst ist der Bereich der durch den zweiten Teil des Pakets geregelt wird – einer Richtlinie zum Datenschutz im Zusammenhang mit der Strafverfolgung auf nationaler Ebene.¹⁸ Die Kommission erwartet sich von diesem neuen Legislativrahmen eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands sowohl

9 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Verbraucherpolitik“ vom 15.11.2011; „Rechte von Flugreisenden“ vom 29.03.2012 oder „Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher“ vom 22.05.2012.

10 Siehe entsprechende EP Entschliessung vom 15.12.2011.

11 Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011, in ABl. L 101, S. 1-11.

12 Siehe ABl. C 187, S. 1-5.

13 Richtlinie 2011/99/EU vom 13. Dezember, in ABl. L 338, S. 2-17.

14 Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011, in ABl. L 335, S. 1-14.

15 Wichtige grundrechtliche Entwicklungen werden in diesem Band auch in den Kapiteln „Asyl, Einwanderungs- und Visapolitik“ sowie „Polizeiliche- und justizielle Zusammenarbeit“ nachgezeichnet.

16 Siehe Eurobarometer Spezial 359, Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union, Brüssel, 16.06.2011.

17 KOM (2012) 11 endg. vom 25.01.2012.

18 KOM (2012) 10 endg. vom 25.01.2012.

im privaten als auch im öffentlichen Sektor. Auch soll die tiefgehende und EU-weite Harmonisierung des Datenschutzes zu mehr Schutz und mehr Vertrauen und gleichen Wettbewerbsbedingungen führen. Kritisiert wurde unter anderem, dass der Rahmen nicht umfassend ist, da der Bereich der Strafverfolgung in ein eigenes Rechtsinstrument ausgelagert wurde, welches den Mitgliedstaaten mehr Spielraum lässt. Kritisch wird von verschiedenen Seiten auch beäugt, dass die Grundverordnung der Kommission zu viel Spielraum lässt: in 45 Fällen ist die Annahme von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten durch die Kommission vorgesehen.¹⁹

In Diskussion, insbesondere auf nationaler Ebene ist auch weiterhin die Richtlinie zur Vorratsspeicherung, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Deutschland, Rumänien und Schweden sind noch anhängig. Am 12. Mai 2012 beschloss die Kommission, das Verfahren gegen Österreich einzustellen und die Rechtsache gegen Schweden teilweise zurückzuziehen, da diese Mitgliedstaaten die Richtlinie nun umgesetzt haben.²⁰ Zu Beginn 2012 hat der irische High Court dem EuGH die Frage vorgelegt, ob die Richtlinie mit dem EU-Primärrecht vereinbar sei.²¹ Ein weiteres Feld datenschutzrechtlicher Debatte sind die Fluggastdatensätze (Passenger Name Records, PNR). Während das PNR-Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten nach entsprechenden Nachbesserungen im April 2012 ratifiziert wurde, sind die Verhandlungen über den im Februar 2011 veröffentlichten Vorschlag für eine Richtlinie über den Austausch von PNR-Daten zwischen EU-Mitgliedstaaten für Strafverfolgungszwecke noch im Gange.²² Mehrere Einrichtungen der EU äußerten den Wunsch, die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags möge angesichts seiner Auswirkungen auf das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 7, 8 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) detaillierter dargestellt werden.²³ Der Rat der Europäischen Union erzielte im April 2012 in einem der umstrittenen Punkte Einigung, indem beschlossen wurde, es den Mitgliedstaaten zu überlassen, ob sie die Richtlinie auf alle oder nur auf ausgewählte EU-Flüge anwenden.

Die Situation der Roma Bevölkerung: ein neuer EU-Rahmen für nationale Strategien soll helfen

Verschiedenste Bemühungen auf nationaler, aber auch internationaler Ebene haben im letzten Jahrzehnt versucht die sozioökonomische Lage der Roma in Europa zu verbessern – mit kaum Erfolg.²⁴ 2011 unternahm die EU-Grundrechteagentur eine groß angelegte Erhebung unter 22.203 Personen in Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik und Ungarn. Demnach leben im Durchschnitt etwa 90% der befragten Roma in Haushalten, deren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgrenze des jeweiligen Landes liegt. Etwa 40% der Roma

19 Siehe Stellungnahmen des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 7.03.2012. Vgl. FRA-Gutachten 2/2012 vom 01.10.2012.

20 Antwort der Kommission auf parlamentarische Anfrage E-005140/2012.

21 Rechtssache C-293/12.

22 KOM(2011) 32 endg. vom 02.02.2011.

23 Siehe etwa FRA-Gutachten-1/2011 vom 14.06.2011.

24 Ausführliches findet sich im „Focus“-Kapitel des Jahresberichtes 2010 der Grundrechteagentur, welches der Situation der Roma gewidmet war. FRA, Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010, Luxemburg 2011.

leben in Haushalten, in denen mindestens einmal im vergangenen Monat eine Person hungrig zu Bett gehen musste, weil sie sich kein Essen leisten konnten. Jeder dritte befragte Roma im Alter von 35 bis 54 Jahren gibt an, im Alltag durch gesundheitliche Probleme beeinträchtigt zu sein. Im Durchschnitt haben etwa 20% der befragten Roma keine Krankenversicherung oder wissen nicht, ob sie einen Krankenversicherungsschutz haben. Befragt wurden Personen, die sich selbst als Roma bezeichnen aber auch Personen der Mehrheitsbevölkerung, die in der gleichen Gegend oder in unmittelbarer Nachbarschaft der befragten Roma leben. Auf diese Weise war es möglich, Diskriminierungsaspekte von jenen einer geographischen und sozialen Randlage zu trennen. Die Ergebnisse der umfassenden Umfrage stellen erhebliche Unterschiede in der sozioökonomischen Situation der Roma einerseits und der Nicht-Roma andererseits fest.

So beginnt denn auch die Mitteilung der EU Kommission zum „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“ wie folgt: „Viele der rund zehn bis zwölf Millionen in Europa lebenden Roma sind tagtäglich mit Vorurteilen, Intoleranz, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung konfrontiert. Sie leben als Randgruppe unter äußerst prekären sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen. Dies ist in der Europäischen Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht hinnehmbar.“²⁵ Der Rahmen gibt 5 Ziele zur Integration der Roma vor: Sicherstellen, dass alle Roma-Kinder zumindest die Grundschule abschließen; die Beschäftigungsquote der Roma an die der übrigen Bevölkerung annähern; die Gesundheitssituation der Roma an die der restlichen Bevölkerung angleichen und schließlich den Anteil der Roma mit Zugang zu Wohnraum und zu den öffentlichen Versorgungsnetzen (z. B. Wasser, Strom und Gas) auf den entsprechenden Anteil an der restlichen Bevölkerung bringen.

Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen dieses neuen Dialoges zwischen nationaler und EU-Ebene angehalten, ihre nationalen Roma-Integrationsstrategien auf diese Ziele auszurichten und zeitlich bis zum Jahr 2020 zu erstrecken. Des Weiteren sollen sie die benachteiligten Mikroregionen oder segregierten Wohnviertel mit den am meisten hilfsbedürftigen Menschen ermitteln und sich dabei auf bestehende sozioökonomische Indikatoren und Gebietsindikatoren (z. B. sehr niedriges Bildungsniveau, Langzeitarbeitslosigkeit) stützen. Ausreichend finanzielle Mittel aus den nationalen Haushalten sollen zur Verfügung, und solide Monitoring-Methoden zur Bewertung der Integrationsmaßnahmen bereitgestellt werden. Hier ist zu unterstreichen, dass momentan die Mitgliedstaaten nicht ausreichend Gebrauch von den Kofinanzierungsmitteln machen, die seitens des EU-Budgets bereitgestellt werden.²⁶ Im Übrigen sollen die nationalen Strategien in enger Zusammenarbeit und im ständigen Dialog mit der Roma-Zivilgesellschaft, regionalen und lokalen Behörden konzipiert, umgesetzt und überwacht werden.²⁷ Schließlich haben die Mitgliedstaaten eine nationale Kontaktstelle für die nationale Roma-Integrationsstrategie zu benennen, die die nationale Strategie koordiniert.²⁸ Der neue EU Rahmen – der im Mai 2011 vom Rat der Europäischen Union gebilligt wurde – legt Betonung auf die Überwachung der Ergebnisse

25 KOM(2011) 173 endg. vom 5.4.2011.

26 Für den Zeitraum 2007-2013 stellt die EU 26,5 Mrd. Euro zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration benachteiligter Menschen – u. a. der marginalisierten Roma – zur Verfügung.

27 Die nationalen Strategien sind online einsehbar unter http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm.

28 KOM(2011) 173 endg. vom 5.04.2011, S. 2.

der nationalen Strategien. Hierzu wird die EU-Kommission in Hinkunft dem Parlament sowie dem Rat jährlich Bericht erstatten und sich auch auf die Erhebungen der Grundrechteagentur stützen, welche zu diesem Zweck ein eigenes Roma-Programm ins Leben gerufen hat. Dieses Programm sieht vor, Fortschritte zu überwachen, die erhobenen statistischen Daten zu kontextualisieren, vielversprechenden Praktiken zu identifizieren und die Mitgliedstaaten entsprechend zu beraten.

Im Mai 2012 publizierte die Kommission ihre Mitteilung „Nationale Strategien zur Integration der Roma: erster Schritt zur Umsetzung des EU-Rahmens“. Sie stellt z.B. fest, dass im Bereich der Bildung von Kindern, nur die Strategien von 7 Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Verhütung von Segregation enthalten. Im Zusammenhang mit der Effizienz der Strategien kritisiert die Kommission, dass nur die Strategien von 4 Ländern eine strenge Überwachung zur Bewertung der Wirkung der Maßnahmen vorsehen. Um ihrer Verantwortung gerecht zu werden, müssten die Staaten „größere Anstrengungen unternehmen und konkretere Maßnahmen, klare Zielvorgaben für messbare Ergebnisse, eindeutig zweckgebundene Finanzmittel auf nationaler Ebene und ein solides nationales Monitoring- und Evaluierungssystem festlegen“.²⁹

Drittstaatsangehörige in der EU: Rechte, Situation und die besondere Lage irregulärer Migranten

Wie die Kommission in ihrem dritten Jahresbericht über Einwanderung und Asyl festhält, sind gegenwärtig von den 502,5 Millionen Personen, die in der EU leben 20,2 Millionen Drittstaatsangehörige. Das sind 4% der Gesamtbevölkerung, wobei die größten Gruppen Türken (rund 2,4 Millionen), Marokkaner (rund 1,8 Millionen) und Albaner (rund 1 Million) sind.³⁰ In den Berichtszeitraum fallen wichtige legislative Entwicklungen wie die Verabschiedung der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.³¹ Auch wurde die Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf Personen ausgeweitet, die internationalen Schutz genießen.³² Schließlich wurde eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer angenommen.³³

Die sozioökonomische Situation der Drittstaatsangehörigen gibt aber nach wie vor Anlass zur Sorge, sodass das Potenzial der 20,2 Millionen Drittstaatsangehörigen in der EU nicht voll ausgeschöpft werden kann. Die Kommission unterstreicht, dass die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-jährigen Drittstaatsangehörigen 2010 mit 58,5% unter der entsprechenden Quote für die Gesamtbevölkerung (68,6%) lag. Etwa 19,4% der Drittstaatsangehörigen der gleichen Altersgruppe waren arbeitslos, während diese Quote für die Gesamtbevölkerung bei 9,3% lag. 46,4% der Drittstaatsangehörigen waren für ihre Arbeit überqualifiziert im Vergleich zu 21,2% für die Gesamtbevölkerung. Im Jahr 2010 lebten 32,4% der Drittstaatsangehörigen im Alter zwischen 20 und 64 an der

29 KOM(2012) 226 endg. vom 21.05.2012, S. 20.

30 KOM(2012) 250 endg. vom 30.05.2012.

31 Richtlinie 2011/98/EU vom 13.12.2011.

32 Richtlinie 2011/51/EU vom 11.05.2011

33 Richtlinie 2011/36/EU vom 05.04.2011.

Armutsgrenze, was bei 15,0% der entsprechenden Altersgruppe der Gesamtbevölkerung der Fall war.³⁴ Diese Zahlen sind auch der Grund warum die Kommission, in der neuen „Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ die Mitgliedstaaten aufruft, besonders in diesen Bereichen tätig zu werden und dabei auch verstärkt die lokale Ebene miteinzubeziehen.³⁵

Vor besondere Herausforderungen stellt die Situation von irregulären Migranten, die zwischen weniger als 2 Millionen bis 4,5 Millionen Personen ausmachen. Die EU legt großen Wert auf die Bekämpfung der irregulären Migration und im Berichtszeitraum wurde die irreguläre Migration in mehreren Schlussfolgerungen des Rates thematisiert. Die Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei wurde als besonders durchlässige Quelle für irreguläre Migration offensichtlich und entsprechende Hilfen wurden seitens der EU für Griechenland bereitgestellt.³⁶ Freilich ist diese Grenze auch aus grundrechtlicher Sicht besonders problematisch wie ein Bericht der Grundrechteagentur aufzeigte.³⁷ Die Grundrechteagentur versorgte die EU-Institutionen im Jahre 2011 auch mit Daten zur Lage irregulärer Migranten als Hausangestellte³⁸ oder zum Zugang dieser Migranten zum Gesundheitswesen³⁹. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Agentur unter anderen, dass die EU-Mitgliedstaaten keine Aufspürmethoden verwenden sollten, die letztlich den Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung oder zu den Gerichten verunmöglichen und damit massiv in Grundrechtspositionen eingreifen. Auch unterstreicht die Agentur die Situation jener irregulären Migranten, die aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht von den EU-Mitgliedstaaten abgeschoben werden (können). Häufig erhalten diese Personen keinen formalen Rechtsstatus, und leben somit in einer rechtlichen Grauzone. Hier wird empfohlen, Mechanismen einzurichten, die erlauben Menschen aus diesen belastenden „Limbo-Zustand“ zu holen.⁴⁰

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, KOM(2012) 169 endg. vom 06.04.2012.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011, Luxemburg 2011 (http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm).

34 KOM(2012) 250 endg., S. 8.

35 KOM(2011) 455 endg. vom 20.07.2011.

36 Siehe die entsprechenden Zahlen in KOM(2012) 250 endg., S. 12.

37 FRA, Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner, Luxembourg 2011.

38 FRA, Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, Luxembourg 2011.

39 FRA, Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States, Luxembourg 2011.

40 FRA, Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, Luxembourg 2011.