

FOKUS



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



**FRA**

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Dieser Text ist ursprünglich als Teil des FRA-Jahresberichts, *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011*, veröffentlicht worden.

***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).

Umschlagfoto: © Europäische Kommission  
Zahlreiche Informationen über die Europäische Union finden Sie im Internet (<http://europa.eu>).

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu) – [fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-9239-018-1  
doi:10.2811/16203

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2012  
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

GEDRUCKT AUF CHLORFREI HERGESTELLTEM RECYCLINGPAPIER (PCF)





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

# Abkürzungen

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

# Inhalt

<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>5</b>
<b>1 DIE LANDSCHAFT: RECHTE, EINRICHTUNGEN UND VERFAHREN</b> .....	<b>7</b>
1.1. Nationale Ebene .....	7
1.2. Ebene der Europäischen Union .....	11
1.3. Ebene des Europarates .....	20
1.4. Ebene der Vereinten Nationen .....	24
<b>2 EIN VERNETZTER ANSATZ BEI DEN GRUNDRECHTEN</b> .....	<b>29</b>
2.1. Herausforderungen .....	29
2.2. Die Rolle der FRA .....	29
2.3. Sensibilisierung für die eigenen Rechte und Beratungsleistungen durch EU-weite sozial- und rechtswissenschaftliche Forschung .....	30
2.4. Konzentration auf die Erfahrungen und Wahrnehmungen der Rechteinhaber statt auf die Pflichtenträger .....	30
2.5. Einbeziehung der Zivilgesellschaft in alle Grundrechtsthemen .....	31
2.6. Bereitstellung faktengestützter Grundrechtsberatung durch Experten .....	31
2.7. Beitrag zu einer Regierungsebenen übergreifenden Zusammenarbeit für den Grundrechtsschutz in der EU .....	32
<b>AUSBLICK</b> .....	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>37</b>



# Einleitung

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

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

Diese jüngsten Entwicklungen müssen in einem weiter gefassten Rahmen betrachtet werden. Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gibt es zahlreiche Einrichtungen mit unterschiedlichen Mandaten und Befugnissen, die für den Schutz, die Förderung oder die Überwachung der Grundrechte zuständig sind. Sie beraten auch die EU-Mitgliedstaaten darüber, wie diese den Schutz der Rechte verbessern und sicherstellen können, dass Grundrechte einen integralen Bestandteil von Recht und Politik bilden. Zusammenfassend können diese multiplen und interaktiven Ebenen, die darauf ausgerichtet sind, die Umsetzung von Rechten zu fördern, als „Grundrechte-Landschaft“ bezeichnet werden.

Dieser Themenschwerpunkt dient einer näheren Betrachtung der Grundrechte-Landschaft. Als Ausgangspunkt dafür wird die nationale Ebene herangezogen, denn lange bevor Menschenrechte auf internationaler Ebene geschützt wurden, wurden sie in den Gesetzen und Verfassungen zahlreicher Staaten anerkannt. Als neue internationale Menschenrechtsinstrumente geschaffen wurden und die EU-Mitgliedstaaten diesen beitraten, nahmen die Staaten diese Menschenrechtsstandards oder gleichwertige Bestimmungen in ihre nationalen Gesetze und

Verfassungen auf. Zwischen den auf nationaler Ebene verankerten Rechten und den durch europäische und internationale Menschenrechtsinstrumente gewährten Rechten besteht seitdem ein fortwährender wechselseitiger Einfluss.<sup>1</sup> In ähnlicher Weise gründete sich das Grundrechtssystem der EU auch auf Standards des Europarates und der Vereinten Nationen sowie auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Erst in den 1960er Jahren begann die EU, Grundrechtsstandards durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu entwickeln, die sich an derartigen Standards und Überlieferungen orientierte.

**Abbildung 1: Die vier Ebenen der Grundrechte-Landschaft**



Quelle: FRA, 2011

Die unterschiedlichen Ebenen der Landschaft sind formal und informell miteinander verbunden. So wendet sich beispielsweise eine Person<sup>2</sup> im Fall einer Beschwerde über eine Grundrechtsverletzung in der Regel zuerst an ein nationales Gericht. Bezieht sich die Beschwerde auf einen vom Unionsrecht abgedeckten Bereich, kann das nationale Gericht die Sache dem EuGH vorlegen. Fällt die Beschwerde nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts und kommt es zu keinem für die Einzelperson positiven Abschluss der Sache vor dem nationalen Gerichtssystem – bzw. bietet das EU-System kein zufriedenstellendes Ergebnis –, dann besteht die Möglichkeit, die Sache vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) oder alternativ vor eines der UN-Vertragsorgane zu bringen, sofern diese über einen Mechanismus für individuelle Beschwerden verfügen.

Die verschiedenen Ebenen der Landschaft sind nicht nur durch Beschwerden von Einzelpersonen miteinander verbunden, die im Allgemeinen zuerst auf

<sup>1</sup> Auf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird hier zwar nicht weiter eingegangen, sie trägt jedoch auch zur allgemeinen Grundrechte-Landschaft der Region bei, beispielsweise durch die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE (HKNM, Den Haag) oder des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR, Warschau).

<sup>2</sup> Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich beide Geschlechter gemeint.

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

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

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





# 1

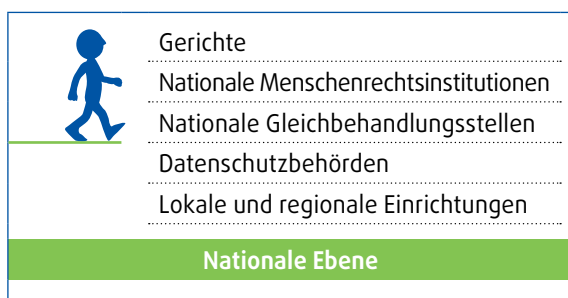
## Die Landschaft: Rechte, Einrichtungen und Verfahren



### 1.1. Nationale Ebene

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

**Abbildung 2: Relevante Einrichtungen auf nationaler Ebene**



Quelle: FRA, 2011

#### 1.1.1. Rechte und Beschwerdemechanismen

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

Hinsichtlich der Beschwerdemechanismen kann gesagt werden, dass sich die EU-Mitgliedstaaten verschiedener nationaler Strukturen bedienen, um auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene verankerte Rechte praktisch umzusetzen. Alle Mitgliedstaaten verfügen über funktionsfähige Gerichtssysteme, die über individuelle Rechtsverletzungen befinden. Neben den Gerichten, die in der Regel ausreichend bekannt sind und auf die daher in diesem Themenschwerpunkt nicht näher eingegangen wird, haben viele Staaten zusätzliche unabhängige Mechanismen auf nationaler Ebene eingerichtet, um Beratung, Unterstützung oder sogar Rechtsbehelfe

anzubieten. Dabei handelt es sich beispielsweise um Bürgerbeauftragte, Datenschutzbehörden, nationale Gleichbehandlungsstellen oder nationale Menschenrechtsinstitutionen. In EU-Mitgliedstaaten, in denen diese Einrichtungen kein Mandat zur Beilegung von Streitigkeiten haben, können sie dennoch befugt sein, Einzelpersonen dabei zu unterstützen, ihren Fall vor ein Gericht zu bringen – allerdings bestehen dabei finanzielle und personelle Beschränkungen.

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

### 1.1.2. Einrichtungen zur Förderung des Grundrechtsschutzes

Alle EU-Mitgliedstaaten verfügen über eine oder mehrere Einrichtungen, die dafür zuständig sind, die Umsetzung von Grundrechten zu fördern. Die Aufgabenbereiche dieser Einrichtungen können auf bestimmte Angelegenheiten beschränkt sein, und die Einrichtungen können verschiedene Funktionen innehaben. Dieser Themenschwerpunkt beschäftigt sich vorrangig mit drei Arten von Einrichtungen, nämlich nationalen Gleichbehandlungsstellen, Datenschutzbehörden und nationalen Menschenrechtsinstitutionen, wenngleich die EU-Mitgliedstaaten noch weitere Einrichtungen etabliert haben. In einigen Mitgliedstaaten beispielsweise gibt es Einrichtungen, die für die Förderung spezifischer Rechte zuständig sind, wie der Rechte des Kindes, der Gleichstellung der Geschlechter oder des Verbots der Folter. Solch spezialisierte Einrichtungen werden häufig geschaffen, um die Umsetzung von Grundrechten zu unterstützen, die durch bestimmte EU-Instrumente geschützt sind, wie etwa die Nichtdiskriminierungsrichtlinien, oder durch UN-Verträge, etwa die Konvention über die Rechte des Kindes, das Übereinkommen gegen Folter oder das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In einigen Staaten gibt es Bürgerbeauftragte in unterschiedlicher Form, die beispielsweise die staatliche Verwaltung überwachen. Häufig decken sich diese Einrichtungen mit den nationalen Menschenrechtsinstitutionen.<sup>3</sup>

Die Grundrechtsstrukturen unterscheiden sich also von einem EU-Mitgliedstaat zum anderen. Einige

Mitgliedstaaten legen alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Grundrechten im Mandat einer einzelnen nationalen Menschenrechtsinstitution zusammen, in anderen bestehen verschiedene Einrichtungen mit verschiedenen Zuständigkeiten und unterschiedlich stark ausgeprägten Befugnissen nebeneinander. In EU-Mitgliedstaaten die eine föderale Struktur aufweisen, beispielsweise Österreich, sind die Aufgabenbereiche aufgeteilt und die Einrichtungen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene vorhanden. Unabhängig von der nationalen Struktur müssen Überschneidungen und Lücken zwischen den Aufgabenbereichen vermieden werden, um Einzelpersonen nicht unnötig zu verwirren, wenn diese Beratung suchen oder von einem Beschwerdemechanismus Gebrauch machen möchten.<sup>4</sup>

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

Gemäß Unionsrecht sind alle Mitgliedstaaten zur Einrichtung nationaler Gleichbehandlungsstellen in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichstellung verpflichtet, die für die Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft sowie der Gleichstellung der Geschlechter zuständig sind; dieser Verpflichtung sind alle Mitgliedstaaten nachgekommen. Viele EU-Mitgliedstaaten haben auch Einrichtungen geschaffen, die sich mit anderen Formen von Diskriminierung befassen, wie der Diskriminierung aus

3 Für weitere Informationen siehe: FRA (2012b), Kapitel 8.

4 FRA (2010a).



Gründen der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung, des Alters, der Religion oder der Weltanschauung. In einigen EU-Mitgliedstaaten ist eine einzelne Einrichtung für die Gleichbehandlung in allen Bereichen zuständig, während in anderen spezielle Einrichtungen für jeden Bereich existieren. In einigen Ländern lässt sich das Vorhandensein solcher Einrichtungen noch auf eine Zeit vor der entsprechenden EU-Gesetzgebung zurückführen (z. B. in Belgien, Irland, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich), während andere neue Einrichtungen geschaffen (z. B. Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) oder die Aufgabenbereiche bestehender Einrichtungen erweitert haben (z. B. Griechenland, Lettland oder Zypern).

Diesen nationalen Gleichbehandlungsstellen kommen gemäß Unionsrecht zwei wichtige Aufgaben zu. Die erste besteht darin, Opfer bei der Verfolgung ihrer Beschwerde zu unterstützen. Zu diesem Zweck haben nationale Gleichbehandlungsstellen entweder die Befugnis erhalten, selbst Entscheidungen zu Beschwerden von Einzelpersonen zu erlassen, oder sie können Fälle im Namen des Opfers vor Gericht bringen bzw. einen Rechtsbeistand zur Seite zu stellen. Nationale Gleichbehandlungsstellen sind auch berechtigt, Erhebungen durchzuführen, Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen auszusprechen. So können sie Informationen sammeln, aus denen Hindernisse für die Gleichbehandlung oder das Ausmaß von Diskriminierungen in einem EU-Mitgliedstaat ersichtlich werden. Infolgedessen können sie nationale und lokale Behörden dabei beraten, wie diese die Förderung von Gleichheit durch Politik und Gesetzgebung verbessern können. Darüber hinaus können nationale Gleichbehandlungsstellen Sensibilisierungsmaßnahmen für Diskriminierung und Gleichbehandlung durchführen, wie etwa Kampagnen, die die Menschen auf ihre Rechte aufmerksam machen, oder Beratungs- und Weiterbildungsleistungen zur Nichtdiskriminierungsgesetzgebung für Beamte oder Arbeitgeber.

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

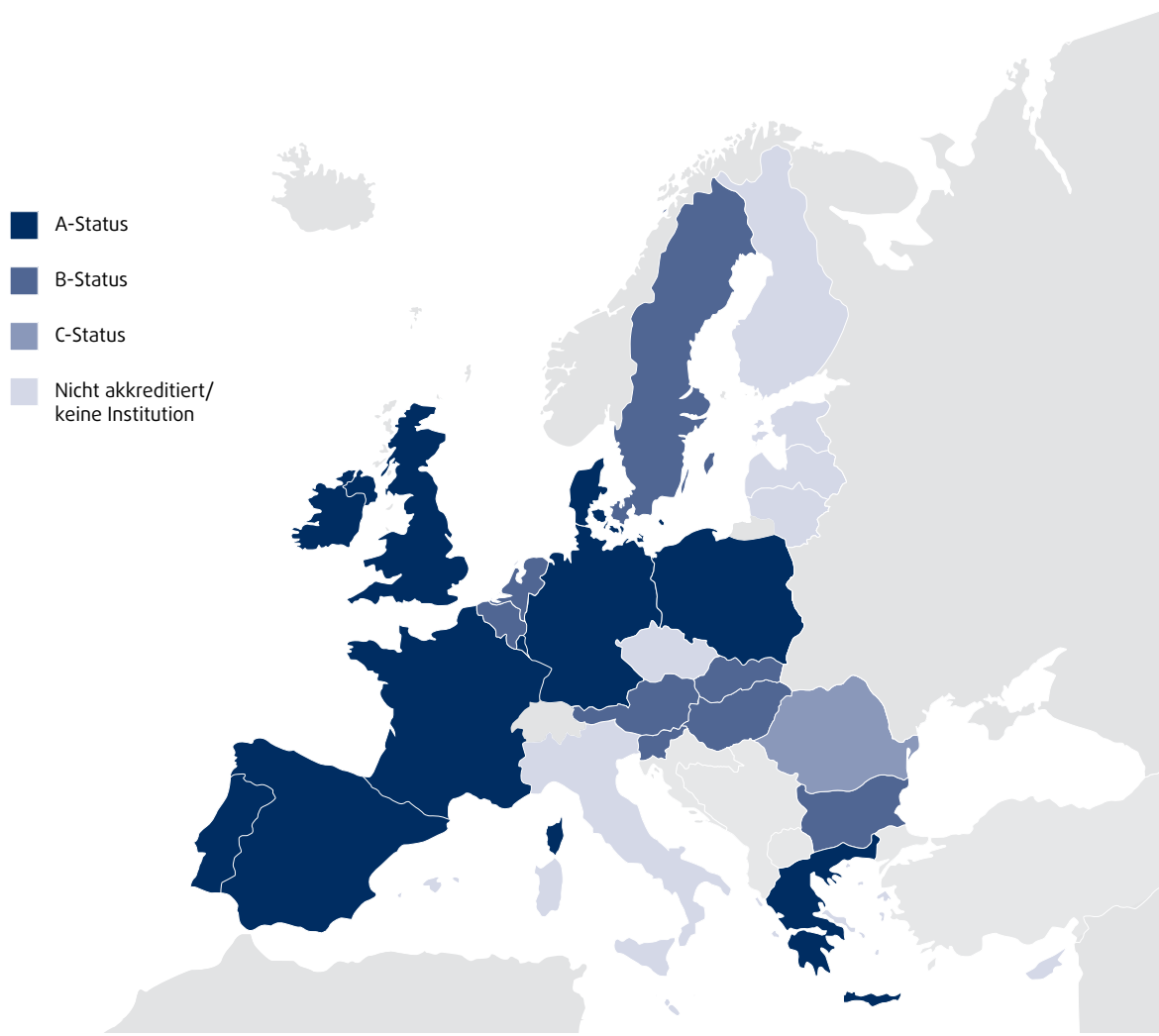
In einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten gibt es Einrichtungen mit dem Auftrag, Grundrechte im Allgemeinen (auch jenseits von Diskriminierung) zu fördern. Gemäß internationalem Recht besteht keine Verpflichtung, solche nationalen Menschenrechtsinstitutionen einzurichten. Die Vereinten Nationen legen jedoch allen Staaten dringend nahe, dies zu tun, und zumindest auf politischer Ebene haben sich all ihre Mitgliedstaaten dazu bereit erklärt.<sup>5</sup> Es wurden internationale Kriterien aufgestellt, die sogenannten „Pariser Grundsätze“, um den einzelnen Staaten eine Anleitung an die Hand zu geben und nationale Menschenrechtsinstitutionen in gewisser Weise zu regulieren.<sup>6</sup> Nationale Einrichtungen können beim internationalen Koordinationskomitee nationaler Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC) – einem Zusammenschluss von nationalen Menschenrechtsinstitutionen – vorgestellt werden, das ermittelt, wieweit eine nationale Einrichtung die Kriterien des ICC erfüllt. Einrichtungen, die alle Kriterien erfüllen, erhalten „A-Status“; werden die Kriterien teilweise erfüllt, erhält die Einrichtung „B-Status“; werden die Kriterien nicht erfüllt, „C-Status“. Die wichtigsten Kriterien sind:

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

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

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

Abbildung 3: Nationale Menschenrechtsinstitutionen in den EU-Mitgliedstaaten und Kroatien, nach Akkreditierungsstatus



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

Quelle: FRA, 2011

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

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

- Annahme, Untersuchung und Beilegung von Beschwerden von Einzelpersonen.

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



Jahresbericht 2011 der FRA, Kapitel 8 über den „Zugang zur Justiz“ näher ausgeführt.<sup>7</sup>

### 1.1.3. Bemerkungen zur Landschaft

Im Hinblick auf die Gerichte bestehen nachweislich<sup>8</sup> zahlreiche Hürden, die eine wirksame gerichtliche Umsetzung von Rechten bedrohen. Diese Hürden betreffen u. a. die Kosten für ein Gerichtsverfahren und die Angemessenheit finanzieller Unterstützung (wie Prozesskostenhilfe) zum Auffangen der finanziellen Last, aber auch die erheblichen Verzögerungen bei Gerichtsverfahren in einigen EU-Mitgliedstaaten. Beides hält Einzelpersonen davon ab, ihre Sache vor Gericht zu bringen. Darüber hinaus zögern Opfer von Menschenrechtsverletzungen häufig, ihren Fall vor Gericht zu bringen, da sie eine Viktimisierung fürchten und oft nicht über ihre materiellen und verfahrensrechtlichen Rechte Bescheid wissen, insbesondere was im Unions- oder internationalen Recht verankerte Rechte betrifft.

Probleme wie diese können durch bestimmte verfahrensrechtliche Regelungen gelöst werden, wie die Umkehr der Beweislast, die unter bestimmten Umständen auf die beklagte Partei übertragen werden kann. Eine andere Lösung könnte darin bestehen, weiteren Einrichtungen die Befugnis zu erteilen, über Beschwerden von Einzelpersonen zu entscheiden. Dies trifft auf einige der Einrichtungen zu, wie die nationalen Menschenrechtsinstitutionen und die nationalen Gleichbehandlungsstellen in bestimmten EU-Mitgliedstaaten wie Belgien, Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Doch selbst wo diese Einrichtungen befugt sind, Beschwerden von Einzelpersonen beizulegen, ist ihre Kompetenz möglicherweise für eine rechtlich verbindliche Abhilfemaßnahme, wie die Anordnung von Schadensersatz, unzureichend. Des Weiteren scheinen bestimmte Faktoren die Wirksamkeit dieser Einrichtungen zu untergraben. Hierzu zählt, dass Einzelpersonen nur mangelnde Kenntnis ihrer Rechte, der Existenz dieser Beschwerdeverfahren oder sogar der entsprechenden Einrichtungen haben und auch nicht auf die Erfolgsaussichten einer Beschwerde vertrauen.<sup>9</sup> Diese Faktoren erklären bis zu einem gewissen Grad, warum bei den Gleichbehandlungsstellen in einigen EU-Mitgliedstaaten eine hohe Anzahl von Beschwerden pro Jahr eingehen (die bisweilen in die Tausende geht, beispielsweise in Frankreich), während in anderen die Anzahl sehr gering ist (zum Teil nur einige wenige, z. B. in Estland). Da viele Diskriminierungsoffer keine förmliche Beschwerde einlegen, spiegelt die Anzahl

der erfassten Fälle nicht die tatsächliche Häufigkeit von Grundrechtsverletzungen wider.

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

## 1.2. Ebene der Europäischen Union

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

Einrichtungen wie die FRA, der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) und der Europäische Bürgerbeauftragte bieten einen Rahmen, der sicherstellen soll, dass die EU selbst die Grundrechte wahrt. Darüber hinaus haben die drei wichtigsten Akteure bei der Erarbeitung der EU-Gesetzgebung – die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union – Prüfungen zur Einhaltung der Grundrechtsstandards eingeführt, die einen festen Bestandteil im Prozess der Ausformulierung und Verhandlung von Gesetzgebung und Politik ausmachen. Die Strategie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2010 zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte<sup>10</sup> setzt als Ziel, dass die Union Vorbild sein muss im Hinblick auf Grundrechte, insbesondere während des Gesetzgebungsverfahrens. Die Kommission verpflichtete sich außerdem, Jahresberichte zu erstellen, die Bürger besser über die Anwendung der Charta

<sup>7</sup> FRA (2012b), Kapitel 8.

<sup>8</sup> FRA (2011a).

<sup>9</sup> FRA (2010b).

<sup>10</sup> Europäische Kommission (2010b); Europäische Kommission (2011b).

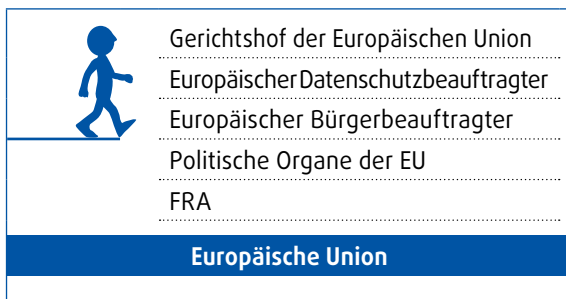


zu informieren und die Fortschritte zu dokumentieren.<sup>11</sup> Zudem verfügt die EU über Einrichtungen wie den EuGH und den Europäischen Bürgerbeauftragten, die in unterschiedlichem Ausmaß dazu befugt sind, sich mit Beschwerden von Einzelpersonen zu befassen, die ihre Rechte durch die EU verletzt sehen.

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

Wie erwähnt, darf die EU in gewissen eingeschränkten Bereichen Rechtsvorschriften und politische Strategien zu bestimmten Grundrechtsaspekten schaffen, z. B. in den Bereichen Diskriminierung oder Datenschutz. Dies umfasst auch die Erarbeitung gemeinsamer Regelungen für alle EU-Mitgliedstaaten in diesen Bereichen. Ein Beispiel hierfür ist das Unionsrecht, das die Einrichtung von Verfahren oder Institutionen wie Gleichbehandlungsstellen und Datenschutzbehörden auf nationaler Ebene vorsieht, um den Schutz und die Förderung der Rechte zu gewährleisten. Tätig werden kann die EU jedoch nur innerhalb ihrer Zuständigkeitsgrenzen, die ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragen haben. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten durch das Unionsrecht nur dann zur Einhaltung der Grundrechte verpflichtet, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln.

**Abbildung 4: Relevante Einrichtungen auf EU-Ebene**



Quelle: FRA, 2011

### 1.2.1. Geschützte Rechte

Der Schutz der Grundrechte im Rahmen des Unionsrechts hat sich im Laufe der Zeit deutlich weiterentwickelt. Durch Urteile des EuGH in Rechtssachen wurde herausgearbeitet, welche Rechte durch die „allgemeinen Grundsätze“ des Unionsrechts geschützt sind. Das Gericht hat so einen Katalog an Grundrechten erarbeitet. Dieser Katalog ist zwar nicht schriftlich niedergelegt, dennoch müssen die EU und ihre Organe sowie alle EU-Mitgliedstaaten diesen einhalten, wann immer sie gemäß der EuGH-Definition „Tätigkeiten ausüben, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen“. Für den Inhalt dieser ungeschriebenen Rechte ließ sich der EuGH von zwei Quellen inspirieren:

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

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

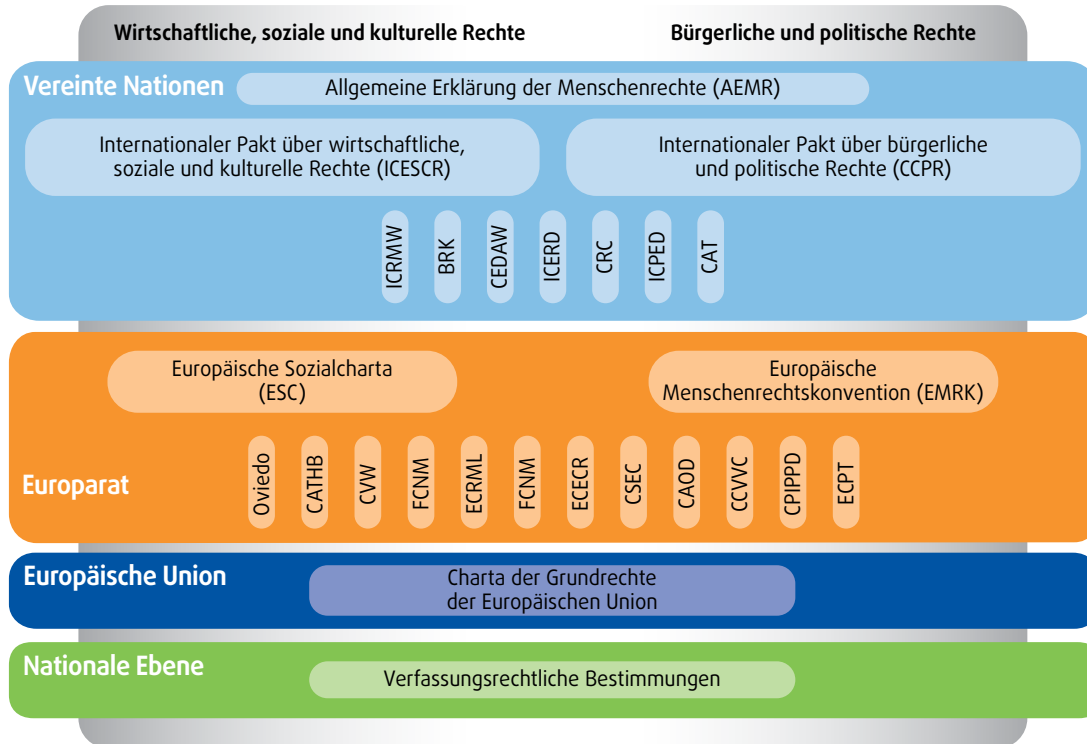
Im Jahr 2000 schuf die EU die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als formelle Gesamtheit der Rechte, die gemäß Unionsrecht geschützt sind. Die Charta wurde mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 rechtsverbindlich. Die Auflistung der in der Charta enthaltenen Rechte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

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

<sup>11</sup> Europäische Kommission (2012a).



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



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

Quelle: FRA, 2011

Mitgliedstaaten der EU die Charta bei der Umsetzung von Unionsrecht nicht verletzen.

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

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

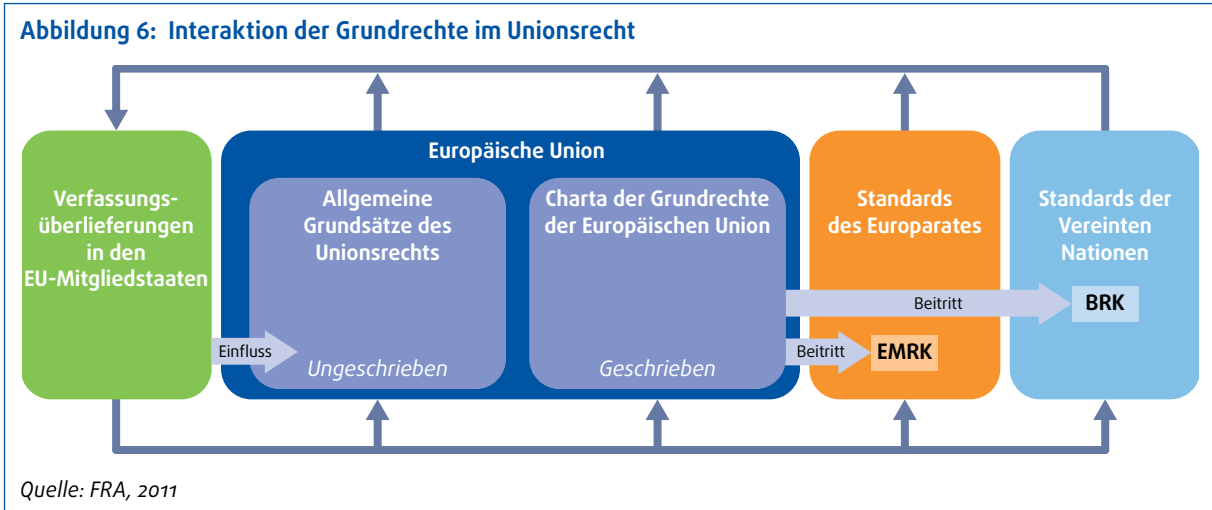
- durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie vom EuGH erarbeitet;

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

Das Unionsrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Grundrechte nur dann, wenn sie im Anwendungsbereich der EU-Verträge handeln. Wie die Europäische Kommission regelmäßig hervorhebt, wird dies häufig missverstanden. Im Jahr 2011 betrafen 55 % der Schreiben von Bürgern an die Kommission zum Thema Grundrechte Angelegenheiten, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU lagen.<sup>12</sup> Aus diesem Grund muss betont werden, dass die Reichweite des Grundrechtsschutzes im Rahmen des Unionsrechts vom konkreten Kontext abhängt.

- Wenn eine Gesetzgebungsbefugnis vorliegt, kann die EU den Grundrechtsschutz in einem bestimmten Bereich harmonisieren (vgl. beispielsweise die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG).

<sup>12</sup> Europäische Kommission (2012a), S. 8.



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

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

durch den Europäischen Rat erfolgt jedoch erst nach Zustimmung des Parlaments.

Artikel 7 EUV bietet sogar die Möglichkeit, Sanktionen über einen EU-Mitgliedstaat zu verhängen, indem der Rat beschließt, „bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat“. Interessanterweise erlauben es die Verfahren gemäß Artikel 7 der EU, unter bestimmten eingeschränkten Voraussetzungen bei Verletzungen tätig zu werden, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, wenn die Verletzung in einem Bereich erfolgt, „der unter die Handlungsautonomie eines Mitgliedstaats fällt“.<sup>13</sup> Es muss jedoch unbedingt betont werden, dass diese Verfahren in der Hand der politischen Organe der EU liegen, während die Rolle des EuGH bei der gerichtlichen Kontrolle dieser Verfahren begrenzt ist. Eine solche gerichtliche Kontrolle darf „lediglich im Hinblick auf die Einhaltung der in [Artikel 7 EUV] vorgesehenen Verfahrensbestimmungen“ erfolgen (Artikel 269 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV).

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

<sup>13</sup> Europäische Kommission (2003).



### 1.2.2. Beschwerdemechanismen: der Gerichtshof der Europäischen Union

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

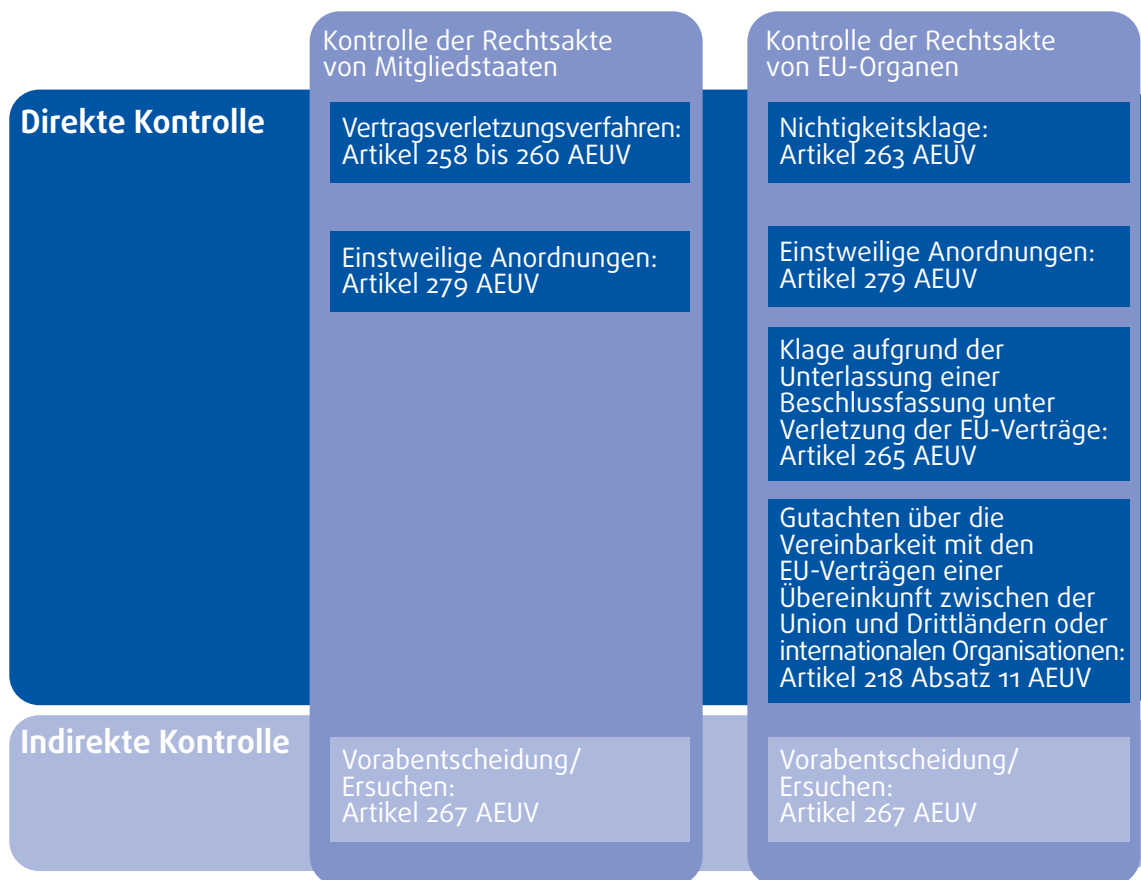
Der EuGH ist für Rechtssachen zuständig, die sich mit einer mutmaßlichen Verletzung der Charta der Grundrechte durch die EU oder durch einen Mitgliedstaat bei der Umsetzung von Unionsrecht befassen.

Der EuGH ist nicht vorrangig als Menschenrechtsgerichtshof ausgelegt, der sich mit Beschwerden von Einzelpersonen befasst. Seine Rolle besteht vielmehr darin zu beurteilen, ob die EU-Organe selbst gegen das Unionsrecht verstoßen haben, oder nationale Gerichte bei der Auslegung des Unionsrechts

zu beraten. Die Charta der Grundrechte gewinnt in diesem Zusammenhang immer mehr an Bedeutung. Im Jahr 2011 ist die Zahl der Urteile am Europäischen Gerichtshof, die ausdrücklich Bezug auf die Charta nahmen, gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 % angestiegen, nämlich von 27 auf 42.<sup>14</sup>

Grundsätzlich besteht für eine Einzelperson die Möglichkeit, direkt beim EuGH Beschwerde einzulegen, wenn die EU die Charta der Grundrechte nicht einhält. Eine Einzelperson kann jedoch nur gegen einzelne an sie gerichtete oder sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen sowie gegen EU-Rechtsakte mit Verordnungscharakter Klage erheben, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Diese Einschränkungen erschweren es demnach Einzelpersonen, Klage gegen einen Rechtsakt zu erheben, da durch die Gesetzgebung naturgemäß allgemeine Regeln aufgestellt werden, die für alle oder große Bevölkerungsgruppen gelten. Es ist daher unwahrscheinlich, dass eine Einzelperson die Bedingungen für

Abbildung 7: Wege der gerichtlichen Durchsetzung in der EU



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

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

eine Klagebefugnis vor dem EuGH erfüllt, wenn diese nicht ausdrücklich durch einen Rechtsakt genannt werden, beispielsweise die Aufführung in einer Liste von Personen, die des Terrorismus verdächtigt werden. Des Weiteren kann eine Einzelperson im Bereich der vertraglichen und außervertraglichen Haftung der EU Schadensersatzklage einreichen (Artikel 340 AEUV).

Aus diesem Grund kommen Einzelpersonen in der Regel eher mittelbar an den EuGH heran. Das trifft beispielsweise zu, wenn eine Einzelperson eine Beschwerde vor ein nationales Gericht bringt und in diesem Fall Fragen bezüglich der Auslegung relevanter EU-Rechtsakte und ihrer Vereinbarkeit mit der Charta auftreten. In derartigen Fällen kann das nationale Gericht entscheiden, diese Fragen für ein Gutachten an den EuGH weiterzuleiten (Ersuchen um eine Vorabentscheidung gemäß Artikel 267 AEUV). Dabei nehmen nationale Gerichte auch vermehrt Bezug auf die Charta – die Anzahl ausdrücklicher Bezugnahmen ist 2011 gegenüber dem Vorjahr um 50 % gestiegen.<sup>15</sup> Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Gerichte letzter Instanz auf nationaler Ebene dazu verpflichtet sind, vom Vorabentscheidungsverfahren Gebrauch zu machen, wenn es gilt, Fragen zum Unionsrecht zu klären.

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

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

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

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

Einem solchen Vertragsverletzungsverfahren gehen informelle Konsultationen voraus, an denen der betreffende Staat und die Europäische Kommission beteiligt sind und bei denen potenzielle Probleme besprochen werden. Ein Beispiel hierfür sind die Konsultationen im Jahr 2010, als die Europäische Kommission ihre Absicht erklärte, ein förmliches Verfahren gegen Frankreich einzuleiten. Grund war eine mögliche Verletzung seiner Verpflichtungen gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie<sup>16</sup> durch die Rückführung von Roma, die keine französischen Staatsangehörigen waren. Da die Europäische Kommission mit den Zusagen und Gesetzesänderungen, die Frankreich zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie vornahm, zufrieden war, leitete sie schließlich kein Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich ein.

Abbildung 8: Etappen des Vertragsverletzungsverfahrens



Quelle: FRA, 2011

<sup>15</sup> *Ibid.*, S. 5.

<sup>16</sup> Richtlinie 2004/38/EG.



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

Ein Beispiel für einen Fall, in dem mehrere Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen zur Umsetzung gemäß den Verträgen nicht nachkamen, ist die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verbieten. Die Europäische Kommission leitete Verfahren gegen nahezu alle EU-Mitgliedstaaten ein, da sie die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse<sup>17</sup> nicht oder nur teilweise umgesetzt hatten.<sup>18</sup> Nur fünf Fälle wurden jedoch tatsächlich vor den EuGH gebracht, während die übrigen EU-Mitgliedstaaten die Streitigkeit durch Verhandlungen beilegen konnten.<sup>19</sup>

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

### 1.2.3. Beschwerdemechanismen: der Europäische Bürgerbeauftragte, der Petitionsausschuss des Parlaments und der Europäische Datenschutzbeauftragte

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

- Der Europäische Bürgerbeauftragte kann Beschwerden über mutmaßliche Missstände in den Einrichtungen und Organen der EU untersuchen. Dazu können mutmaßliche Verletzungen von Grundrechten gehören, beispielsweise im Zusammenhang mit Diskriminierung oder dem Recht auf Zugang zu Informationen, die häufig auf eine Verweigerung des Zugangs zu offiziellen Dokumenten zurückgehen. Der Bürgerbeauftragte kann entweder von sich aus oder aufgrund von Beschwerden, die ihm unmittelbar oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments zugehen, Untersuchungen durchführen. Jeder EU-Bürger und jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht, eine Beschwerde einzureichen. Es ist zu beachten, dass dieses Recht in Artikel 43 der EU-Charta der Grundrechte verankert ist. Dabei handelt es sich um ein Grundrecht im Sinne der Unionsbürgerschaft gemäß Artikel 24 AEUV. Im Jahr 2010 gingen beim Europäischen Bürgerbeauftragten 2 667 Beschwerden ein, und 2 727 wurden in diesem Zeitraum bearbeitet; 27 % von diesen fielen in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten.<sup>20</sup>
- Ähnlich wie der Europäische Bürgerbeauftragte nimmt der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments gemäß Artikel 227 AEUV jede Beschwerde einer Einzelperson entgegen, deren Gegenstand in die Tätigkeitsbereiche der EU fällt. Anders als beim Bürgerbeauftragten kann sich die Beschwerde jedoch auch auf das Verhalten einer nationalen oder lokalen Behörde beziehen, und nicht nur auf das einer EU-Einrichtung.
- Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) muss gewährleisten, dass die Einrichtungen und Organe der EU das Recht auf Privatsphäre wahren. Er ist u. a. dazu befugt, Untersuchungen von Amts

<sup>17</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates; FRA (2012a).

<sup>18</sup> Europäische Kommission (2005); Europäische Kommission (2009).

<sup>19</sup> EuGH, C-327/04, *Kommission gegen Finnland*, 24. Februar 2005; EuGH, C-329/04, *Kommission gegen Deutschland*, 28. April 2005; EuGH, C-335/04, *Kommission gegen Österreich*, 4. Mai 2005; EuGH, C-320/04, *Kommission gegen Luxemburg*, 24. Februar 2005; EuGH, C-326/04, *Kommission gegen Griechenland*, 25. September 2004.

<sup>20</sup> Europäischer Bürgerbeauftragter (2010), S. 21.

wegen durchzuführen oder Beschwerden von Einzelpersonen zu bearbeiten, die der Ansicht sind, dass ihre personenbezogenen Daten von einer Einrichtung oder einem Organ der EU schlecht verwaltet wurden.

#### 1.2.4. Weitere für Grundrechte zuständige Organe

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

Wie in ihrer Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die EU dargelegt, hat die Europäische Kommission Methoden geschaffen, die die Einbeziehung der Grundrechtskomponente in die Gesetzgebung in allen Politikbereichen (inklusive Rechte des Kindes und Rechte von Menschen mit Behinderungen) gewährleisten sollen.<sup>21</sup> In Fällen, in denen die Gesetzgebung Auswirkungen auf den Datenschutz haben kann, muss die Europäische Kommission den EDSB konsultieren.<sup>22</sup> Darüber hinaus haben der Rat der Europäischen Union<sup>23</sup> und das Europäische Parlament<sup>24</sup> interne Verfahren eingeführt, um sicherzustellen, dass politische und gesetzgeberische Vorschläge der EU-Charta der Grundrechte entsprechen.

Bei der Europäischen Kommission werden Legislativvorschläge anhand der folgenden Grundrechts-Checkliste geprüft.<sup>25</sup>

- Welche Grundrechte sind betroffen?
- Handelt es sich dabei um absolute Rechte (die in keinem Fall eingeschränkt werden dürfen – zum Beispiel die Würde des Menschen und das Verbot der Folter)?
- Wie wirken sich die verschiedenen ins Auge gefassten politischen Optionen auf die Grundrechte aus? Handelt es sich dabei um positive (Förderung der Grundrechte) oder negative Auswirkungen (Einschränkung der Grundrechte)?
- Haben die Optionen sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die einschlägigen Grundrechte (zum Beispiel eine negative Auswirkung auf die Freiheit der Meinungsäußerung und eine positive Auswirkung auf das geistige Eigentum)?
- Sind etwaige Grundrechtseinschränkungen präzise und vorausschauend formuliert worden?
- Für den Fall, dass es zu Grundrechtseinschränkungen kommen sollte:
  - Sind diese zur Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter (welcher?) erforderlich?
  - Stehen sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel?
  - Tragen sie dem Wesensgehalt der einschlägigen Grundrechte Rechnung?

In diesem Zusammenhang spielt die FRA eine wichtige Rolle. Ihre Aufgabe besteht darin, den relevanten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts „in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen“.<sup>26</sup> Dazu unternimmt die FRA Folgendes:

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

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

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

23 Rat der Europäischen Union (2011a).

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

25 Europäische Kommission (2010b), S. 5.

26 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates, Artikel 2, S. 4.



Informationen, die über umfangreiche Erhebungen und eingehende Befragungen erfasst werden.

- Sie stellt auf Grundlage der gesammelten Fakten Unterstützung und Fachkenntnisse bereit. Zu diesem Zweck arbeitet sie Schlussfolgerungen und Gutachten zu bestimmten Themen für die Einrichtungen und Mitgliedstaaten der EU aus. Darüber hinaus können das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission bei der FRA Gutachten darüber einholen, ob ihre Legislativvorschläge „mit den Grundrechten im Einklang stehen“.<sup>27</sup> Diese besondere Aufgabe trägt zum übergeordneten Ziel der FRA bei, die Organe und Mitgliedstaaten der EU zu unterstützen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern. Dabei befassen sich die Gutachten zu Legislativvorschlägen weder mit der Rechtmäßigkeit von Handlungen im Sinne von Artikel 263 AEUV noch mit der Frage, ob ein Mitgliedstaat einer Verpflichtung aus dem Vertrag im Sinne von Artikel 258 AEUV nicht nachgekommen ist.<sup>28</sup> Im Jahr 2011 etwa gab die FRA zwei Gutachten zu Legislativvorschlägen – zur Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen und zu Fluggastdatensätzen.
- Sie ergreift Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie bestimmter Zielgruppen, um das Verständnis für die Grundrechte zu fördern. Um Expertise und Ressourcen bündeln zu können, unterhält die FRA enge Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen, die im Bereich der Grundrechte tätig sind, insbesondere zum Europarat. Die Plattform für Grundrechte (*Fundamental Rights Platform, FRP*) der FRA und die Zusammenarbeit mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen ermöglichen es der FRA, die Ansichten und das Fachwissen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen strukturiert zu sammeln.

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

### 1.2.5. Bemerkungen zur Landschaft

Die EU-Ebene der Grundrechte-Landschaft bietet den EU-Mitgliedstaaten einen einzigartigen Mechanismus. Im Gegensatz zu Regelungen anderer internationaler

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

Auf der EU-Ebene der Grundrechte-Landschaft soll die Achtung der Grundrechte durch Förderungsmaßnahmen sichergestellt werden. Doch auch das Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH spielt bei der Einhaltung der Grundrechte eine wichtige Rolle. Allein die Möglichkeit eines solchen Verfahrens scheint die EU-Mitgliedstaaten zur Einhaltung des Unionsrechts im Zusammenhang mit den Grundrechten zu bewegen, selbst wenn die Europäische Kommission dieses Verfahren möglicherweise nicht bis zum Ende führt. Darüber hinaus sind entsprechend den Verpflichtungen aus dem Unionsrecht wichtige Elemente der Grundrechte-Landschaft – die Gleichbehandlungsstellen und Datenschutzbehörden – eingerichtet oder weiterentwickelt worden, die Beschwerden auf nationaler Ebene ermöglichen. Dennoch bleibt es auch weiterhin die Herausforderung und gemeinsame Verantwortung aller Akteure auf allen Ebenen, die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten besser darüber zu informieren, wann Unionsrecht zur Anwendung kommt und welche Behörden folglich die richtigen Ansprechpartner im Fall einer Grundrechtsverletzung sind.<sup>29</sup>

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

<sup>27</sup> *Ibid.*, Erwägungsgrund 13.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Artikel 4 Absatz 2.

<sup>29</sup> Siehe: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=de&init=true> oder [www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/interactiveguide.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/interactiveguide.faces).



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

### 1.3. Ebene des Europarates

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

**Abbildung 9: Relevante Einrichtungen auf Ebene des Europarates**



Quelle: FRA, 2011

#### 1.3.1. Geschützte Rechte

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

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

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

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

Unter der Federführung des Europarates wurden insgesamt über 200 Verträge geschaffen, von denen sich viele mit speziellen Grundrechtsthemen



beschäftigen, einschließlich Datenschutz,<sup>30</sup> Folter,<sup>31</sup> Rechte von Opfern,<sup>32</sup> Rechte des Kindes<sup>33</sup> und Schutz von Minderheiten.<sup>34</sup>

### 1.3.2. Beschwerdemechanismen

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

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

Die Urteile des EGMR zu Individualbeschwerden sind rechtsverbindlich. Die betroffenen Vertragsparteien sind zu ihrer Befolgung verpflichtet: Sie müssen die angeordnete Entschädigung zahlen und ggf. weitere besondere Maßnahmen zur Wiederherstellung der Rechte des Beschwerdeführers treffen oder sogar allgemeine Maßnahmen ergreifen, insbesondere Änderungen der Gesetzgebung, um ähnliche Verletzungen in der Zukunft zu vermeiden. Ob die Urteile

des EGMR ordnungsgemäß befolgt werden, überwacht das Ministerkomitee des Europarates, das sich aus Vertretern der 47 Mitgliedstaaten zusammensetzt.

Die größte Herausforderung für den EGMR ist die Zahl der eingehenden Beschwerden, die seine Kapazität zur Urteilsprechung bei weitem übersteigt (siehe Kapitel 8 und 10 des Jahresberichts 2011 der FRA).<sup>35</sup> Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass der Großteil der eingereichten Fälle nicht zulässig ist – sie entsprechen also nicht den wesentlichen Voraussetzungen für eine Beschwerde, z. B. dass alle nationalen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sein müssen oder dass die Beschwerde sich auf ein in der EMRK anerkanntes Recht beziehen muss. Auch fußen viele Fälle auf identischen Problemen, d. h. ein und dieselbe Regelung oder Praxis in einem nationalen Rechtssystem führt zu einer großen Anzahl an Fällen.

Mehrere Schritte sollen helfen, diese Probleme zu beseitigen. Das 1998 in Kraft getretene Protokoll Nr. 11 zur EMRK sprach dem EGMR die alleinige Zuständigkeit für Individualbeschwerden zu und machte ihn so zum ständigen Gerichtshof. Darüber hinaus entwickelte der EGMR ein Pilotverfahren für Urteile, das 2004 erstmalig angewendet wurde. Im Rahmen dieses Verfahrens kann der EGMR bei Beschwerden, die auf einem strukturellen oder systemischen Problem beruhen, das Anlass für ähnliche Beschwerden war oder sein könnte, Urteile in einem oder mehreren Fällen aussprechen während andere ähnliche Beschwerden zurückgehalten werden, bis die durch das Piloturteil angeordneten Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden. Im Jahr 2010 schließlich trat das Protokoll Nr. 14 in Kraft und brachte weitere Reformen mit sich, die die langfristige Effizienz des Gerichtshofs gewährleisten sollen, indem sie die Filterung und Bearbeitung von Beschwerden optimieren: Unter anderem können nun in den einfachsten Fällen einzelne Richter allein Entscheidungen treffen, vorrangig Zulässigkeitsprüfungen, und es gibt ein neues Zulässigkeitskriterium des „erheblichen Nachteils“. Außerdem erhält das Ministerkomitee des Europarates das Recht, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Staat einzuleiten, der sich weigert, ein Urteil des Gerichtshofs zu befolgen (Artikel 46 Absatz 4 EMRK). Es ist noch nicht möglich, die Auswirkungen des Inkrafttretens von Protokoll Nr. 14 in vollem Umfang zu beurteilen. Bis Ende 2011 waren beim EGMR noch über 150 000 Beschwerden anhängig, und die Reform der Kontrollmechanismen war noch nicht vollzogen. Eine hochrangige Konferenz zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fand vom 18. bis zum 20. April 2012 in Brighton statt, bei der ein Paket konkreter Reformen beschlossen wurde, um sicherzustellen, dass der Gerichtshof zum Wohle aller 800 Millionen Bürger der Mitgliedstaaten des Europarates wirksam agieren kann.

30 Europarat, Europäisches Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, SEV-Nr. 108, 1981, sowie das zugehörige Zusatzprotokoll, SEV-Nr. 181, 2001.

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

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

33 Europarat, Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten, SEV-Nr. 160, 1996; Europarat, Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, SEV-Nr. 201, 2007.

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

35 FRA (2012b), Kapitel 8 und 10.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) ist ein unabhängiges, gerichtsähnliches Organ, das die in der ESC verankerten Rechte auslegt und darüber befindet, ob Gesetzgebung und Praxis in den Vertragsstaaten der ESC übereinstimmen. Das Überwachungsverfahren umfasst zwei Komponenten: Ein Berichterstattungsverfahren ermöglicht es dem ECSR, von den Vertragsstaaten eingereichte Berichte zu prüfen und eine Schlussfolgerung darüber abzugeben, ob die in der ESC verankerten Rechte gewahrt worden sind. Für die Parteien, die das Zusatzprotokoll zur ESC angenommen haben, besteht außerdem ein Verfahren für Kollektivbeschwerden. Anfang 2012 waren zwölf EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Zusatzprotokolls zur ESC.<sup>36</sup> Gemäß diesem Protokoll können nationale und internationale Organisationen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und internationale NRO Beschwerde einlegen; Individualbeschwerden sind auf direktem Wege nicht vorgesehen. Der ECSR prüft die Beschwerde und entscheidet im Falle der Zulässigkeit darüber, ob die Beschwerde begründet ist. Diese Entscheidung wird den betroffenen Parteien sowie dem Ministerkomitee in Form eines öffentlich zugänglichen Berichts vorlegt. Auf der Basis dessen, wie der entsprechende Vertragsstaat über die von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen informiert, erlässt das Ministerkomitee schließlich eine Resolution. Gegebenenfalls empfiehlt es dem betroffenen Staat, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der ESC zu gewährleisten.

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

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

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

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

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

- die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die sich hauptsächlich mit der Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Hautfarbe, Religion und Sprache sowie mit Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz beschäftigt;<sup>37</sup>
- die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), dem beratenden Organ des Europarates in verfassungsrechtlichen Fragen;
- die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), deren Ziel die Verbesserung von Effizienz und Funktionsweise der Justiz in den Mitgliedstaaten sowie die Verfolgung der Umsetzung der zu diesem Zweck vom Europarat verabschiedeten Instrumente ist.

<sup>36</sup> Siehe FRA (2012b), Kapitel 10. Europarat, Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden, SEV-Nr. 158, 1995.

<sup>37</sup> Europarat, Ministerkomitee (2002); Europarat, ECRI (2009).





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

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

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

Des Weiteren gibt es bei der Parlamentarischen Versammlung, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt, mehrere Ausschüsse (u. a. den Ausschuss für Recht und Menschenrechte, den Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene, den Ausschuss für Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie den Ausschuss für die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen und Zusagen), die bestimmte Menschenrechtsaspekte untersuchen. Dazu gehört häufig das Zusammentragen von

Informationen zu bestimmten Menschenrechtsthemen durch Besuche vor Ort, Sekundärforschung und die Konsultation von Sachverständigen oder NRO. Auf Grundlage dieser Informationen werden Berichte erstellt, die wiederum zur Annahme einer Resolution oder einer Empfehlung führen können. Auch wenn derartige Instrumente hauptsächlich politischen Wert haben und nicht rechtsverbindlich sind, haben sie in der Vergangenheit häufig den Grundstein für den Erlass neuer Standards im Bereich der Menschenrechte gelegt.

### 1.3.4. Bemerkungen zur Landschaft

Der Europarat nutzt eine Vielzahl von Instrumenten, um die Umsetzung von Grundrechten zu schützen und zu fördern. Dazu gehören gerichtliche oder gerichtsähnliche Verfahren für Beschwerden über die mutmaßliche Verletzung von Rechten. Darüber hinaus überwachen verschiedene Einrichtungen die Umsetzung von Rechten und beraten die Staaten bezüglich einer besseren Umsetzung der einschlägigen Standards. Um in der Praxis größere Wirkung zu erzielen, wäre es hilfreich, wenn der Europarat und die EU ihre Zusammenarbeit weiter perfektionieren würden. Wenn die EU-Mitgliedstaaten Unionsrecht anwenden, müssen sie gleichzeitig die Menschenrechte gemäß den Standards des Europarates beachten. Dies ist durchaus von praktischer Relevanz. So befand der EGMR beispielsweise, dass EU-Mitgliedstaaten in Anwendung von EU-Rechtsvorschriften zum Asylrecht die EMRK verletzen.<sup>38</sup> Und der ECSR befand, dass ein EU-Mitgliedstaat in Anwendung von EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit die ESC verletzt habe.<sup>39</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die EU-Ebene zu nutzen. Es ist ebenfalls wichtig sicherzustellen, dass EU-Rechtsprechung, EU-Gesetzgebung und EU-Verwaltung gleichermaßen zu einer erfolgreichen Entwicklung der Standards des Europarates beitragen. Weiterhin sollten alle EU-Instrumente, die sich auf die Grundrechte der EU-Bürger auswirken, den Standards des Europarates Genüge leisten. Die vom Ministerkomitee des Europarates im Jahr 2005 herausgegebenen „Leitlinien für die Beziehungen zwischen Europarat und Europäischer Union“ wiesen bereits auf die Notwendigkeit hin, die rechtliche Zusammenarbeit und die Abstimmung von Rechtstexten zwischen EU und Europarat zu verbessern.<sup>40</sup>

Dieser Grundsatz wurde anschließend in dem *Memorandum of Understanding* vom 23. Mai 2007 zwischen dem Europarat und der EU festgehalten. Gemäß dieses Memorandums gilt der Europarat als europaweite Referenzquelle für Menschenrechte. Die EU wird u. a.

<sup>38</sup> EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

<sup>39</sup> Europarat, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (2011).

<sup>40</sup> Europarat, Ministerkomitee (2005).

dazu aufgerufen, in ihren Dokumenten auf Standards des Europarates Bezug zu nehmen, die Entscheidungen und Schlussfolgerungen seiner Überwachungsstrukturen zu berücksichtigen und die Kohärenz ihrer Gesetzgebung mit den einschlägigen Übereinkommen des Europarates zu gewährleisten. Außerdem sollen EU und Europarat bei Bedarf ihr Fachwissen austauschen, wenn sie neue Initiativen im Bereich Menschenrechte ausarbeiten. Die Leitlinien aus dem Jahr 2005 bezeichneten die FRA bereits vor ihrer Gründung als Einrichtung, durch die die Zusammenarbeit, die Kohärenz und die Komplementarität zwischen der Arbeit des Europarates und der EU im Bereich Grundrechte weiter verstärkt werden könne.

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

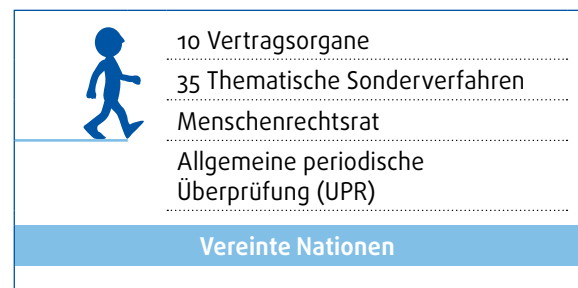
## 1.4. Ebene der Vereinten Nationen

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

Auf Ebene der Vereinten Nationen entstand eine Vielzahl von Einrichtungen mit verschiedenen Befugnissen, um die Umsetzung von Menschenrechten voranzubringen. Jeder Menschenrechtsvertrag der UN enthält eine Bestimmung zur Schaffung eines Ausschusses unabhängiger Sachverständiger, der als „Vertragsorgan“ bezeichnet wird. Vertragsorganen werden häufig gerichtähnliche Befugnisse zugesprochen, z. B. in Bezug auf Entscheidungen über Individualbeschwerden. Wenn ein Staat einem Vertrag beigetreten ist, hat er die Option, den entsprechenden Beschwerdeverfahren gesondert zuzustimmen. Jenseits der Individualbeschwerde überprüfen die Vertragsorgane das Verhalten von Staaten auch im Rahmen von Berichterstattungsverfahren. Dabei hat der einzelne Staat in der Regel alle drei bis fünf Jahre darüber Bericht zu erstatten, welche Maßnahmen er zur Umsetzung der im einschlägigen Vertrag anerkannten Rechte ergriffen hat. Auf der Grundlage dieses Verfahrens nimmt das Vertragsorgan anschließend „Schlussbemerkungen“ an, die dem Staat als Unterstützung für die Verbesserung bestimmter Grundrechtsaspekte dienen sollen. Die Vertragsorgane bieten Staaten auch allgemeinere Beratungsleistungen zur Auslegung der in den Verträgen anerkannten Rechte.<sup>41</sup>

Jeder Staat kann einem UN-Menschenrechtsvertrag beitreten; er muss dies jedoch nicht allein aufgrund seiner Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen tun. Alle UN-Mitgliedstaaten unterliegen jedoch im Rahmen der „Allgemeinen periodischen Überprüfung“ (*Universal Periodic Review, UPR*) einer gewissen Form der Überwachung durch den UN-Menschenrechtsrat. Dabei werden alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen einer Bewertung unterzogen und erhalten anschließend Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung von Menschenrechten auf nationaler Ebene. Im Jahr 2011 nahmen neun EU-Mitgliedstaaten an der Allgemeinen periodischen Überprüfung teil.<sup>42</sup>

**Abbildung 10: Relevante Einrichtungen auf Ebene der Vereinten Nationen**



Quelle: FRA, 2011

<sup>41</sup> Siehe Kapitel 10 des FRA Jahresberichts, *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011*, in dem dargelegt wird, welchen Verträgen EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind und ob sie im Jahr 2011 überwacht wurden.  
<sup>42</sup> Siehe FRA (2012b), Kapitel 10.

### 1.4.1. Geschützte Rechte

Seit der Annahme der AEMR im Jahr 1948 haben die UN-Mitgliedstaaten bei der Schaffung zahlreicher Menschenrechtsverträge zusammengearbeitet. Die Mitgliedstaaten sind nicht dazu verpflichtet, diesen Verträgen beizutreten. Sechs Kernverträge wurden von allen 27 EU-Mitgliedstaaten sowie vom Beitrittsland Kroatien ratifiziert.<sup>43</sup> Diese sechs Verträge decken die folgenden Bereiche ab:

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

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

wendet der Menschenrechtsrat die AEMR sowie ggf. weitere relevante Menschenrechtsverträge an.

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

Wichtig ist auch anzumerken, dass Verträge der Vereinten Nationen tendenziell mehr Rechte abdecken als diejenigen, die in nationalen Verfassungen oder in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt werden. Die UN-Kinderrechtskonvention beispielsweise enthält eine Liste von rund 40 spezifischen Rechten des Kindes; die EU-Charta der Grundrechte hingegen enthält nur eine allgemeine Bestimmung. Ebenso sind auch einige Rechte nicht in der EU-Charta enthalten, die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) aufgeführt werden (wie die Rechte von Minderheiten in Artikel 27) oder im ICESCR enthalten sind (wie das Recht auf Nahrung in Artikel 11). Während das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Wohnung zwar in der Grundrechte-Charta der EU genannt werden, sind sie dennoch stärker eingegrenzt formuliert als im ICESCR (Artikel 11 und 12). Gleichzeitig beinhaltet die EU-Charta der Grundrechte ein ausdrückliches Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), das in den Verträgen der Vereinten Nationen nicht aufgeführt wird. Der Datenschutz wird jedoch im Allgemeinen als integraler Bestandteil des Rechtes auf den Schutz des Privatlebens betrachtet, das durch den ICCPR geschützt ist (Artikel 17). Ein weiteres Beispiel für eine Verpflichtung durch die Vereinten Nationen, die weitreichender ist als das Unionsrecht, steht im Zusammenhang mit dem Begriff der Gleichstellung. Im internationalen Recht wird anerkannt, dass die Verpflichtung, alle Menschen gleich zu behandeln, positive rechtliche Schutzmaßnahmen *erfordern* könnte. Das Unionsrecht geht an dieser Stelle nicht so weit: Bislang legt es nur fest, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung die EU-Mitgliedstaaten *nicht daran hindert*, etwa zum Erreichen eines bestimmten Geschlechtergleichgewichts bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Herkunft

<sup>43</sup> Siehe FRA (2012b), Kapitel 10 zum Status der Ratifizierung von UN-Übereinkommen.

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

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

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

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

spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.

### 1.4.2. Beschwerdemechanismen

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

Jeder der genannten wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen sieht ein Überwachungsorgan vor, das sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt (die „Vertragsorgane“). Die meisten, jedoch nicht alle dieser Organe sind dazu befugt, Individualbeschwerden bezüglich der Verletzung von Rechten anzunehmen (siehe Tabelle 1). Jeder Staat muss jedoch dazu gesondert seine Zustimmung geben. Um eine Beschwerde einreichen zu können, muss eine Einzelperson die

Zulässigkeitskriterien erfüllen, die denen beim EGMR ähneln, z. B. müssen alle nationalen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sein. Wenn ein Vertragsorgan eine Entscheidung über eine Beschwerde trifft, können bestimmte Maßnahmen, wie etwa die Entlassung einer Person aus ungerechtfertigter Haft, empfohlen werden; außerdem kann die Zahlung einer Entschädigung angeordnet werden. Die verabschiedeten Entscheidungen sind nicht rechtsverbindlich. Dennoch kommt ihnen ein großes Gewicht zu.

Im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen sind die Möglichkeiten für Einzelpersonen, Beschwerde einzureichen, stärker eingeschränkt. Die vom Menschenrechtsrat eingerichteten „Sonderverfahren“ sehen unabhängige Experten oder Arbeitsgruppen vor, die die Menschenrechte in einem bestimmten Staat oder, was häufiger vorkommt, ein bestimmtes Menschenrechtsthema untersuchen sollen, z. B. das Recht auf Bildung oder das Verbot der Folter. Eine Einzelperson kann sich mit ihrer Beschwerde über einen Staat an ein solches Sonderorgan wenden, wenn sie in den Geltungsbereich des entsprechenden Sonderverfahrens fällt. Bis auf wenige Ausnahmen kann sich der entsprechende Sachverständige dann des Falles annehmen. Dieses Verfahren ist jedoch in



der Regel darauf begrenzt, den Staat an seine internationalen Verpflichtungen zu erinnern und weitere Informationen zum jeweiligen Fall anzufordern. Dennoch führt dieses Verfahren in bestimmten Fällen nachweislich zu Verbesserungen, selbst wenn das Ausmaß des Erfolges dieser größtenteils diplomatischen Maßnahme unklar bleibt.

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

### 1.4.3. Einrichtungen, die für die Förderung von Grundrechten zuständig sind

Neben der Annahme von Beschwerden dienen die UN-Vertragsorgane auf weitere zweifache Weise dem Grundrechtsschutz: Sie erstellen Berichte zu einzelnen Ländern und arbeiten allgemeine Bemerkungen aus, die sich an alle Staaten richten. Im Rahmen der Länderberichterstattung sind die Staaten verpflichtet, regelmäßig jedem Vertragsorgan den Status der Umsetzung der entsprechenden Rechte sowie ergriffene Maßnahmen zur Umsetzung des entsprechenden Vertrages zu melden. Im Anschluss an einen Dialog mit Staatsvertretern gibt das entsprechende Vertragsorgan dann seine Schlussbemerkungen ab und erläutert, wo Verbesserungen notwendig sind. Mit den allgemeinen Bemerkungen gibt jedes Vertragsorgan seine Stellungnahme dazu ab, was zur vollständigen Umsetzung eines bestimmten Rechtes erforderlich ist. Der Ausschuss gegen Folter hat noch einen Unterausschuss für die Prävention von Folter eingerichtet, dessen Aufgabe der Besuch von Haftanstalten ist. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (CAT-OP) sieht derartige Besuche vor und verpflichtet darüber hinaus die Staaten, nationale Präventionsmechanismen einzurichten,<sup>44</sup> wodurch letztendlich die Zuständigkeit für die Überwachung gemäß den internationalen Standards auf die nationale Ebene übertragen wird. Die Stellungnahmen der Vertragsorgane sind zwar nicht rechtsverbindlich, sie bieten Gesetzgebern und politischen Akteuren jedoch eine wertvolle Orientierungshilfe. Ihre praktische Relevanz hängt auch davon ab, inwieweit sie in den nationalen Verwaltungen bekannt sind und in die nationale Politikgestaltung einfließen.

Parallel zur durch die Vertragsorgane vorgenommenen Überwachung beurteilt der Menschenrechtsrat wie bereits erwähnt alle vier Jahre in einer Allgemeinen

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

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

### 1.4.4. Bemerkungen zur Landschaft

Die Mechanismen auf Ebene der Vereinten Nationen zur Förderung der Umsetzung von Grundrechten auf nationaler Ebene können als schwächer bezeichnet werden als diejenigen auf nationaler Ebene bzw. auf Ebene der EU oder des Europarates. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Vereinten Nationen über begrenzte Durchsetzungsbefugnisse verfügen und die Entscheidungen ihrer Mechanismen im Allgemeinen nicht rechtsverbindlich sind (auch wenn die UN-Verträge selbst sehr wohl rechtsverbindlich sind). Die Kombination aus schwachen Durchsetzungsbefugnissen und starken maßgeblichen Standards legt nahe, dass Potenzial für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Ebene der Vereinten Nationen und der EU besteht.

Ähnlich wie die Organe des Europarates überwachen die Mechanismen der Vereinten Nationen die EU nicht direkt und treten auch nicht direkt mit ihr in Kontakt, sondern primär mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Eine Ausnahme von diesem Prinzip stellt die BRK dar, der die EU selbst beigetreten ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass von den Vertragsorganen bearbeitete

44 Siehe FRA (2012b), Kapitel 8.

Individualbeschwerden oder Empfehlungen verschiedener UN-Organe von den Einrichtungen und Organen der EU nicht berücksichtigt werden müssen. Während der EuGH sich weniger auf Dokumente der Vereinten Nationen stützt als auf Rechtsquellen des Europarates, haben sich die politischen Einrichtungen der EU bei der Ausarbeitung von Recht und Politik sehr wohl an den Empfehlungen der Organe der Vereinten Nationen orientiert. Die besten Beispiele für ein Zusammenspiel der beiden Systeme sind neben dem Bereich der Rechte von Personen mit Behinderungen<sup>45</sup> wahrscheinlich die Rechte des Kindes und das Asylrecht. In diesen Bereichen sind die Standards der Vereinten Nationen besonders

relevant und ausführlich. Und auch die EU verfügt hier über umfangreiche Befugnisse und berät sich folglich regelmäßig mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR). Allgemein kann geschlossen werden, dass die Europäische Kommission bei der Auslegung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Standards und Empfehlungen der Vereinten Nationen zurückgreifen kann und soll, um die UN-Kompatibilität von politischen und gesetzgeberischen Vorschlägen in der EU zu gewährleisten. Die FRA nimmt bei ihrer Sammlung und Analyse von Daten ebenfalls auf die Dokumente und Standards der Vereinten Nationen Bezug.

---

45 Europäische Kommission (2010a).





# 2

## Ein vernetzter Ansatz bei den Grundrechten



### 2.1. Herausforderungen

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

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

### 2.2. Die Rolle der FRA

Die FRA wurde als unabhängige Sachverständigeneinrichtung gegründet. In gewisser Weise ist die FRA für die EU das, was die nationalen Menschenrechtsinstitutionen für die Mitgliedstaaten sind: Sie ist eine Menschenrechtsinstitution für die EU. So verweist ihre Gründungsverordnung auf die „Berücksichtigung der Grundsätze, die für den Status und die Arbeitsweise nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte gelten (der ‚Pariser Grundsätze‘)“.<sup>46</sup> Ihre Rolle besteht darin, die Organe und Mitgliedstaaten der EU bei der Umsetzung von Unionsrecht in grundrechtsbezogenen Fragen zu beraten. In dieser Eigenschaft kann die FRA die institutionelle und politische Realität mitgestalten.

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

- EU-weite sozial- und rechtswissenschaftliche Forschung mit Schwerpunkt auf der Situation vor Ort;
- Schwerpunkt auf den Rechteinhabern (Einzelpersonen) anstatt auf den Pflichtenträgern (Staaten);
- Kontakt zur Zivilgesellschaft sowie zu allen Regierungsebenen;
- Rolle als unabhängige Sachverständigeneinrichtung in der EU;

<sup>46</sup> Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates, Erwägungsgrund 20.

- Beitrag zu einem vernetzten Ansatz für den Schutz der Grundrechte in der EU.

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

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

Mit dieser Art der Forschung soll dem Mangel an verlässlichen und vergleichbaren Informationen und Daten entgegengewirkt werden. Zudem ergänzt die FRA ihre sozialwissenschaftlichen Forschungen durch rechtswissenschaftliche Arbeiten. Hierzu untersucht sie Rechtsvorschriften, die die Menschen in der EU betreffen. Nationale Sachverständige sammeln im Auftrag der Agentur Informationen darüber, wie die Grundrechte in den Rechtsrahmen der EU-Mitgliedstaaten geschützt werden. Dabei nutzen sie Quellen wie Rechtsinstrumente, Urteile und Fachliteratur. Zusätzlich zu diesem kombinierten sozial- und rechtswissenschaftlichen Ansatz ermittelt die FRA „vielversprechende Praktiken“ in der EU, die in ihrer Einhaltung, Förderung und Achtung der Grundrechte hohes Potenzial aufweisen. Bei dieser Herangehensweise werden auch Bereiche ermittelt,

in denen noch Maßnahmen ergriffen werden müssen, um international akzeptierte Maßstäbe zu erreichen. Wenn dieser Ansatz weiterverfolgt wird, wird dies den Austausch von Know-how in der EU weiter verbessern.

### 2.4. Konzentration auf die Erfahrungen und Wahrnehmungen der Rechteinhaber statt auf die Pflichtenträger

Innerhalb der Grundrechte-Landschaft der Europäischen Union konzentrieren sich die Überwachungstätigkeiten auf die Leistung der Staaten. Einige Instrumente sehen zwar die Möglichkeit vor, auch Vertreter der Zivilgesellschaft des jeweiligen Staates zu konsultieren, jedoch ist die Überwachung in der Regel schwerpunktmäßig auf die Rechtsvorschriften, die Politik oder die Rechtsprechung der Pflichtenträger gemäß der entsprechenden Konvention ausgerichtet, also auf die Staaten. Darüber hinaus muss jedoch auch bewertet werden, wie sich die aus den Grundrechten hervorgehenden Verpflichtungen auf die Situation vor Ort auswirken – auf das tägliche Leben der Rechteinhaber, also derjenigen, die einen Anspruch darauf haben, dass der Staat ihre Grundrechte schützt. So wird bei der Anwendung des von den Vereinten Nationen entwickelten Indikatormodells *Structure – Process – Outcome* (Struktur – Prozess – Ergebnis)<sup>47</sup> klar, dass die Wahrnehmungen und Erfahrungen der Rechteinhaber in Betracht zu ziehen sind; gilt es doch, sich nicht nur auf die Resultate auf Papier zu verlassen, sondern herauszufinden, wie die praktischen Ergebnisse für die Menschen vor Ort aussehen. Auf nationaler Ebene führen Forschungseinrichtungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Regierungsstellen verschiedene Erhebungen und partizipative Studien durch. Ebenfalls erforderlich sind vergleichbare Daten, damit innerhalb der gesamten EU Vergleiche angestellt werden können. Die FRA führt solche umfangreiche Datenerhebungen durch, ohne dabei eine Überwachungsbehörde zu sein.

Ausgehend von den Erfahrungen, die die FRA bei der Durchführung einer der bisher umfangreichsten Erhebungen zur Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten gemacht hat (der Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, EU-MIDIS), arbeitet die Agentur derzeit an Erhebungen in anderen Bereichen, darunter geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen sowie Erfahrungen mit Diskriminierung, Hassverbrechen und Viktimisierung von Menschen, die sich selbst als Lesben,

<sup>47</sup> UN (2008), S. 6.





Schwule, Bisexuelle und/oder Transgender-Personen (LGBT) bezeichnen. Eine weitere Reihe von Erhebungen wird sich mit nationalen Strategien zur Integration der Roma beschäftigen. Bis zum Jahr 2020 soll die FRA eine regelmäßige Roma-Erhebung zur Messung der Fortschritte vor Ort durchführen und dabei mit einschlägigen Stellen zusammenarbeiten, um Daten zum Zugang von Roma zu Beschäftigung, Bildung, medizinischer Versorgung und Wohnraum zu sammeln. Die Agentur wird statistische Primärdaten bereitstellen, die aus Befragungen einer umfangreichen, zufällig ausgewählten und möglichst repräsentativen Stichprobe der Zielbevölkerung abgeleitet werden. Dieser Ansatz erlaubt das Sammeln von vergleichbaren Daten, da in jedem EU-Mitgliedstaat die gleiche Methode zum Einsatz kommt.

## 2.5. Einbeziehung der Zivilgesellschaft in alle Grundrechtsthemen

Der Grad, zu dem die Zivilgesellschaft in die Programmplanung, die Politikgestaltung und die allgemeine Debatte zum Schutz der Grundrechte einbezogen wird, unterscheidet sich in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Zivilgesellschaftliche Akteure, die im Bereich der Grundrechte tätig sind, können an der Plattform für Grundrechte (*Fundamental Rights Platform, FRP*) der FRA mitwirken,<sup>48</sup> die mehr als 350 Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenbringt. Das Besondere der Plattform liegt in der direkten Partnerschaft zwischen der Zivilgesellschaft und einer EU-Agentur sowie im übergreifenden Ansatz zu den verschiedenen Grundrechtsfragen, der einen Dialog zwischen den verschiedenen Sektoren entstehen lässt. Die Teilnehmer der FRP können die Arbeit der FRA mitgestalten,<sup>49</sup> und die FRA erhält zugleich Informationen direkt von der Basis, was für die Auseinandersetzung mit relevanten Themen sowie eine faktengestützte Grundrechtsberatung unerlässlich ist.

Die Teilnehmer der FRP kommen einmal jährlich auf der Sitzung der Plattform für Grundrechte zusammen, wo die Möglichkeit einer direkten Interaktion zwischen der FRA und den Organisationen der Zivilgesellschaft besteht. Bei jeder Sitzung werden spezifische Grundrechtsthemen hervorgehoben und es gibt Gelegenheit, Ideen und vielversprechende Praktiken auszutauschen und Kontakte zu knüpfen. Im Jahr 2011 konzentrierte sich die FRP-Sitzung auf den Zugang zur Justiz und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Umsetzung des Übereinkommens

der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dank interessanter und offener Diskussionen zwischen den Projektleitern der FRA und den Vertretern der Zivilgesellschaft entstand ein reger Informationsfluss zu einer Reihe der Tätigkeitsbereiche der FRA – Ideen wurden ausgetauscht und gemeinsame Anliegen geteilt. Eine derartige Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch einen internationalen Akteur und die damit verbundenen Interaktionsmöglichkeiten sind einzigartig, können beispielhaft wirken und vielleicht auf andere internationale Akteure oder EU-Agenturen übertragen werden.<sup>50</sup>

## 2.6. Bereitstellung faktengestützter Grundrechtsberatung durch Experten

Die drei EU-Organe, die als Mitgesetzgeber fungieren (die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union) haben kürzlich ihre Bemühungen verstärkt, um sicherzustellen, dass potenzielle Konflikte im Zusammenhang mit den Grundrechten so früh wie möglich im Politikzyklus erkannt und Spannungen somit vermieden werden. Interne Bewertungen dieser Art profitieren von ergänzenden Beiträgen von unabhängigen und spezialisierten Einrichtungen wie der FRA. Der Europäische Rat<sup>51</sup> und das Europäische Parlament<sup>52</sup> haben diesen Nutzen ausdrücklich gewürdigt.

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

<sup>48</sup> Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates, Artikel 10.

<sup>49</sup> Die Ergebnisse der Konsultationen aus dem Jahr 2011 stehen auf der FRA-Website sowie über e-FRP zur Verfügung.

<sup>50</sup> Siehe beispielsweise Artikel 51 („Beirat“) der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 132 vom 29. Mai 2010, S. 11.

<sup>51</sup> Europäischer Rat (2010), S. 8.

<sup>52</sup> Europäisches Parlament (2009), Absatz 38.

Ebenfalls auf Ersuchen des Europäischen Parlaments erstellte die FRA im Jahr 2011 ein Gutachten über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Richtlinie). Als Ausgangspunkt dienten dabei bereits vorhandene Gutachten des EDSB und der Artikel-29-Datenschutzgruppe. Das Gutachten der FRA wurde als Ergänzung zu diesen beiden Gutachten konzipiert. Der zusätzliche Nutzen einer Sachverständigeneinrichtung besteht darin, grundrechtsbezogene Fragen aus einer weitergefassten Perspektive der Grundrechte anzusprechen. Im Fall der PNR-Richtlinie betrafen die Bedenken im Hinblick auf die Grundrechte das Diskriminierungsverbot, die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit für die Wahrung der Grundrechte, die wirksame Überwachung, um die Rechte der Fluggäste sicherzustellen, sowie die Notwendigkeit der Datensammlung.

Die FRA bietet den EU-Mitgliedstaaten außerdem fachliche Beratung im Bereich der Grundrechte an. Die Mitgliedstaaten können Informationen oder Daten anfordern, mit deren Hilfe sie eine bessere Wahrung der Grundrechte in Bereichen erzielen können, die in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen. Die Beratungsleistung der FRA kann beispielsweise in Form von Zugang zu im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit ermittelten Daten und Fakten oder die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den EU-Mitgliedstaaten erfolgen. In ihrer Mittlerfunktion bringt die FRA die maßgeblichen Akteure aus den verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen, um vielversprechende Praktiken und Erfahrungen zu verbreiten, die die Umsetzung der Rechte auf nationaler oder lokaler Ebene verbessern. So rief die FRA beispielsweise auf Ersuchen der Europäischen Kommission im Jahr 2011 ein Projekt ins Leben, mit dem vielversprechende Praktiken im Bereich der Opferhilfsdienste ermittelt werden sollten. Vielversprechende Praktiken ermöglichen den Austausch von Fachwissen – dies spiegelt sich auch in dem *Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern* der Europäischen Kommission wider, der eine künftige Empfehlung an die EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage von vielversprechenden Praktiken aus den Mitgliedstaaten vorsieht.<sup>53</sup>

Im Rahmen ihrer faktengestützten Grundrechtsberatung unterstützt die FRA die EU-Mitgliedstaaten auch, indem sie maßgeschneiderte Instrumente für bestimmte Interessengruppen bereitstellt. Dies kann Schulungen und andere Beratungsangebote umfassen, damit den Herausforderungen, die die Agentur im Rahmen ihrer Tätigkeit ermittelt hat, begegnet werden kann. So hat die FRA beispielsweise im Jahr 2011 ein *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht* veröffentlicht, das in Zusammenarbeit mit dem EGMR in

Straßburg erarbeitet wurde und Juristen durch das Antidiskriminierungsrecht führt. Weitere Beispiele sind Schulungsmaterialien und Bildungsinhalte wie Handbücher zu menschenrechtsbasierter Polizeiarbeit, Handbücher für Juristen, Schulungen für Grenzschutzbeamte oder Journalisten zu den Themen Menschenrechte und Vielfalt, Grundrechtsindikatoren für die Integration von Roma und die Rechte des Kindes sowie Verhaltenskodizes.

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

Bereits im Jahr 2005 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates in Warschau einen Aktionsplan zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen (UN) und europäischen Einrichtungen.<sup>54</sup> Der Aktionsplan ruft dazu auf, die Leistungen und Maßstäbe der anderen Einrichtungen zu berücksichtigen. So ist im Aktionsplan beispielsweise verankert, dass die FRA, deren Errichtung zum damaligen Zeitpunkt noch nicht beschlossen war, als eine „Gelegenheit zur weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem Europarat verstanden werden“ und „zu größerer Kohärenz und verstärkter Komplementarität beitragen“ sollte.<sup>55</sup>

Die FRA macht in allen Aspekten ihrer Tätigkeit auf die Maßstäbe der Vereinten Nationen und des Europarates aufmerksam. In ihrem Jahresbericht widmet sie beispielsweise ein ganzes Kapitel den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, einschließlich des Beitrittslands Kroatien.<sup>56</sup> Durch diesen integrierten Ansatz wird die Interaktion zwischen den verschiedenen Regierungsebenen transparenter. Die FRA selbst ist ein Beispiel für eine stabile Verbindung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene, da sich ihr Verwaltungsrat aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt, die im Idealfall entweder einer nationalen Menschenrechtsinstitution vorstehen oder zumindest mit „verantwortungsvollen Aufgaben“ in einer nationalen Menschenrechtsorganisation betraut sind. Weitere Beispiele für solche institutionellen Verbindungen zwischen den verschiedenen Ebenen (nationale Ebene, EU, Europarat) sind das CAT-OP und die BRK, die jeweils zeigen, dass

<sup>54</sup> Europarat, Ministerkomitee (2005), Teil IV.

<sup>55</sup> *Ibid.*, Anhang I, Absatz 8.

<sup>56</sup> Siehe FRA (2012b), Kapitel 10.

<sup>53</sup> Rat der Europäischen Union (2011b), S. 1.



Überwachungsmechanismen immer mehr auf direkte Verknüpfungen zwischen der nationalen und internationalen Ebene setzen. Veranschaulicht durch diese Beispiele zeigt diese Entwicklung, weshalb es wichtig ist, auf die übergeordnete Grundrechte-Landschaft Bezug zu nehmen.

Der integrierte Ansatz der FRA beschränkt sich nicht auf die übernationale Ebene (Vereinte Nationen, Europarat, EU), sondern schließt auch die subnationale Ebene (Regionen, Gemeinden) mit ein. Dieser übergreifende Ansatz zeigt sich beispielsweise in dem jährlichen Dialog, den die FRA mit dem Ausschuss der Regionen

abhält. Ebenso gilt dies für das FRA-Projekt der „Regierungsebenen übergreifenden Zusammenarbeit“, das Wissen und Erfahrung zu der Frage bündeln soll, wie die betroffenen Ebenen bei der Einführung von Strategien und Maßnahmen im Zusammenhang mit Grundrechten auf verschiedenen Verwaltungsebenen wirksam zusammenarbeiten können.<sup>57</sup> Ein solcher vernetzter Ansatz für den Schutz der Grundrechte kann dazu beitragen, die Grundrechte-Landschaft insgesamt effizienter zu machen. Nur durch die kontinuierliche Interaktion aller Ebenen und Akteure der Grundrechte-Landschaft können Gesetze für alle Menschen in die Praxis umgesetzt werden.

---

<sup>57</sup> Ausschuss der Regionen und FRA (2011).



# Ausblick

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

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

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

Dieses mangelnde Wissen unterstreicht die Notwendigkeit, Beschwerdeverfahren und Gerichte – wichtige Säulen aller Systeme – durch zusätzliche Mechanismen und politische Strategien zu ergänzen. Es bedarf einer aktiven Förderung der Rechte auf allen

politischen Handlungsebenen. Dazu benötigen öffentliche Behörden faktengestützte Grundrechtsberatung durch unabhängige Sachverständigeneinrichtungen. Auf EU-Ebene besteht auch Bedarf an relevanten, objektiven und verlässlichen Daten, die über die unterschiedlichen Realitäten aller EU-Mitgliedstaaten hinweg vergleichbar sind. Dazu sind Mechanismen zur Datenerfassung erforderlich, die sich von herkömmlichen Überwachungsverfahren unterscheiden.

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

Die folgenden neun Kapitel des Jahresberichts befassen sich mit der Grundrechtssituation im Jahr 2011 im Zusammenhang mit den folgenden Themenbereichen: Asyl, Einwanderung und Integration; Grenzkontrolle und Visapolitik; Informationsgesellschaft und Datenschutz; Rechte des Kindes und Schutz von Kindern; Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus und ethnische Diskriminierung; Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU; Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz; Rechte der Opfer von Straftaten. Aus einer Analyse der Achtung von Grundrechten in diesen Bereichen ist hervorgegangen, dass eine wirksame vernetzte Grundrechte-Landschaft in der EU und darüber hinaus notwendig ist.



# Bibliografie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Europäischer Bürgerbeauftragter (2010), *Der Europäische Bürgerbeauftragte: Jahresbericht 2010*, Luxemburg, Amt

für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen), S. 21.

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

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

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

Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2009), „ECRI in brief 2009“, verfügbar unter: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Ecri\\_inbrief\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Ecri_inbrief_en.pdf).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FRA (2012b), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011, Jahresbericht 2011*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012c), *Grundrechte: wesentliche juristische und politische Entwicklungen im Jahr 2011. Highlights 2011*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Text von Bedeutung für den EWR).

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

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

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

Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. L 53 vom 22. Februar 2007.





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

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



Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

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

2013 – 39 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9239-018-1

doi:10.2811/16203

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

### Diese zwei Berichte bieten eine Übersicht der Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union.



### WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

#### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- Einzelexemplar: über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);

#### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

#### **Kostenpflichtige Abonnements:**

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm)).

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

In den letzten Jahren hat sich ein komplexes Gefüge zum Schutz und zur Wahrung der Grundrechte aller Menschen in der EU herausgebildet, das sich aus nationalen und internationalen Einrichtungen sowie Einrichtungen des Europarates und der Europäischen Union (EU) zusammensetzt. Im Jahr 2011 veränderte sich diese Grundrechte-Landschaft weiter, was besonders auf das immer wichtiger werdende, komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen des Grundrechtsschutzes zurückzuführen ist. So richteten beispielsweise mehrere EU-Mitgliedstaaten nationale Menschenrechtsinstitutionen ein, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) näherte sich dem fünften Jahr ihres Bestehens, und die EU selbst wurde erstmals direkt einem internationalen Menschenrechtsabkommen unterworfen – dem Übereinkommen der Vereinten Nationen (UN) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

In Anbetracht dieser Entwicklungen empfahl das UN-Regionalbüro für Europa in einem Bericht eine verstärkte Zusammenarbeit all dieser verschiedenen Einrichtungen, um das Risiko von Lücken beim Grundrechtsschutz zu minimieren. Diesem Anspruch muss unbedingt Rechnung getragen werden, wenn die Grundrechte für alle in der EU lebenden Menschen Wirklichkeit werden sollen. Bei näherer Betrachtung der derzeitigen Grundrechte-Landschaft zeigt sich, dass es zunehmend wichtig wird, nicht nur die Staaten einzubeziehen, die ja die Pflicht haben, die Grundrechte zu schützen, sondern auch die einzelnen Bürger, die ein Recht auf den Schutz ihrer Grundrechte haben. Ihre Erfahrungen und Vorstellungen müssen berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die Strukturen zum Schutz der Grundrechte in der EU nicht zum Selbstzweck werden, sondern tatsächlich positive Veränderungen bewirken.



Amt für Veröffentlichungen

---

### FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich

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

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

ISBN 978-92-9239-018-1



9 789292 390181