

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg*

Die Umsetzung der Grundrechte, wie sie in der entsprechenden Charta der Europäischen Union seit Ende 2009 juristisch bindend gelistet sind, wird jedes Jahr im Grundrechtsbericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (Fundamental Rights Agency, FRA) sowie im Bericht über die Anwendung der EU-Charta der Grundrechte der Europäischen Kommission nachgezeichnet.

Wiederum war im vergangenen Jahr insbesondere Migration ein Politikbereich, in dem sich zentrale menschenrechtliche Herausforderungen stellten. Doch auch die Rechtsstaatsdebatte setzte sich fort, wobei Polen Ungarn als Objekt des Interesses ablöste. Neben einer Vielzahl an unverbindlichen Dokumenten wurden auch relevante Verordnungen und Richtlinien zum Grundrechtsschutz angenommen. So wurde im Bereich des Datenschutzes die Datenschutz-Grundverordnung¹ sowie eine Richtlinie zum Datenschutz bei der strafrechtlichen Zusammenarbeit² beschlossen. Zudem wurde dieser Bereich besonders im Zusammenhang mit der elektronischen Massenüberwachung sowie der Rolle nationaler Geheimdienste diskutiert.³ Er kam außerdem auch im Zusammenhang mit dem Gerichtshof der Europäischen Union in die Schlagzeilen, als dieser das Prinzip des „sicheren Hafens“ anzweifelte und eine entsprechende Kommissionsentscheidung zum Datenaustausch mit Amerika für ungültig erklärte.⁴ Im Bereich des Strafprozessrechts sind die Richtlinie zu den Verfahrensrechten von Kindern⁵ sowie die Richtlinie zur Stärkung der Unschulds-

* Alles hier Gesagte widerspiegelt die persönliche Meinung des Autors und kann in keiner Weise der EU-Grundrechteagentur zugerechnet werden.

1 Verordnung (EU) 2016/679 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, in: Amtsblatt der EU L119/1, 4. Mai 2016.

2 Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, in: Amtsblatt der EU L 119/89, 4. Mai 2016.

3 Siehe Europäisches Parlament: Entschließung vom 29. Oktober 2015 zur Weiterbehandlung der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zur elektronischen Massenüberwachung der Unionsbürger. Vgl. dazu auch den im November 2015 vorgestellten Bericht der Grundrechteagentur zu den entsprechenden Verfahrensgarantien; FRA: Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States’ legal frameworks, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services> (letzter Zugriff: 27.9.2016).

4 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-362/14 (Maximilian Schrems), 6. Oktober 2015.

5 Richtlinie (EU) 2016/800 vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, in: Amtsblatt der EU L 132/1, 21. Mai 2016.

vermutung⁶ zu nennen. Generell kann festgestellt werden, dass sicherheitspolitische Überlegungen und Vorhaben in Brüssel in den Vordergrund traten, was durchaus auch grundrechtliche Spannungen auslösen kann.⁷

Menschenrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Migration und Asyl

Fast 4.000 Menschen starben 2015 beim Versuch über das Mittelmeer nach Europa zu kommen. Es wären noch um ein Vielfaches mehr gewesen, hätten die Europäischen Union und ihre Mitgliedstaaten nicht ihre Rettungskapazitäten erhöht. Mit diesen Migrationsbewegungen gingen das Verschwinden von tausenden Kindern, teilweise menschenrechtswidrige Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, Schlepperei und verschiedenste problematische Phänomene wie sexueller und sonstiger Ausnutzung einher. Im Jahr 2015 kam es in neun der 28 EU-Mitgliedstaaten zu einer Verdoppelung und zum Beispiel in Finnland sogar zu einer Verzehnfachung der Asylanträge. Von den 1,25 Mio. neuen Asylanträgen im Jahr 2015 entfielen weit über die Hälfte nur auf Deutschland und Schweden. Die EU-Grundrechteagentur begann im Oktober 2015, zuerst wöchentlich und dann monatlich über grundrechtlich relevante Migrationsphänomene in neun ausgewählten Mitgliedstaaten zu berichten, und widmete den Fokus in ihrem Grundrechtsbericht 2016 den Asyl- und Migrationsfragen.

Unzulänglichkeiten bei der Behandlung von Flüchtlingen und Migranten sind auch Frucht des strukturellen Problems der ungleichen Belastung der 28 EU-Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament stellte einen „bedauerlichen Mangel an Solidarität einiger Regierungen mit den Asylsuchenden und eine unzulänglich koordinierte und kohärente Vorgangsweise“ fest.⁸ Es erklärte, dass das Dublin-System die Ziele einer objektiven und fairen Zuweisung von Zuständigkeiten sowie das schnelle Gewähren von Schutz „im Wesentlichen verfehlt hat“. Neben „langfristig größere[n] Anstrengungen zur Lösung der geopolitischen Probleme“ forderte das Parlament unter anderem ein „dauerhaftes, EU-weites Neuansiedlungsprogramm mit verbindlicher Teilnahme aller Mitgliedstaaten“.⁹ Die Europäische Kommission hat ihre Politik überarbeitet; verschiedenste Rechtsinstrumente werden gegenwärtig im Rat der Europäischen Union neu verhandelt.¹⁰ Mit einem Ratsbeschluss wollte die Europäische Union die Umsiedlung von 120.000 Flüchtlingen vor allem aus Griechenland erreichen. Entsprechend eines Schlüssels sollen diese auf alle Mitgliedstaaten verteilt werden. Da eine konsensuale Einigung nicht erreichbar erschien, wurde über einen Mehrheitsbeschluss abgestimmt. Zwei der überstimmten Staaten – Ungarn und die Slowakei – brachten den Beschluss vor den Gerichtshof der Europäischen Union, der nun über die Rechtmäßigkeit dieser verbindlichen Verteilung von Flüchtlingen von Griechenland und Italien auf die anderen Mitgliedstaaten zu befinden hat.¹¹

6 Richtlinie (EU) 2016/343 vom 9. März 2016 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren, in: Amtsblatt der EU L 65/1, 11. März 2016.

7 Siehe hierzu auch Christoph Gusy/Laura Schulte: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in diesem Buch.

8 Europäisches Parlament: Entschließung vom 10. September 2015 zum Thema „Migration und Flüchtlinge in Europa“.

9 Europäisches Parlament: Entschließung vom 12. April 2016 über die Lage im Mittelmeerraum und die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der EU für Migration.

10 Siehe dazu Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl- und Einwanderungspolitik in diesem Buch.

11 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-643/15 (Slowakische Republik/Rat der Europäischen Union), seit dem 2. Dezember 2015 rechtsanhängig.

Rechtsstaatlichkeit: anhaltende Debatte und Suche nach Lösungsansätzen

Zur Lage in Ungarn vertrat das Europäische Parlament die Auffassung, dass

„der Rat und die Kommission durch ihr Versäumnis, auf die (...) wiederholt zum Ausdruck gebrachten Bedenken des Parlaments angemessen einzugehen oder reagieren, den in Artikel 13 Absatz 2 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit der Organe verletzen (...) und deshalb erste Bedenken dahingehend bestehen, ob die Union die Achtung der politischen Kriterien von Kopenhagen (...) überhaupt noch durchzusetzen vermag.“¹²

Der im Jahr 2014 vorgestellte EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips¹³ kam 2016 erstmals gegenüber Polen zur Anwendung.¹⁴ Im Herbst 2015 entwickelte sich in Polen eine Meinungsverschiedenheit zur Zusammensetzung und Rolle des Verfassungsgerichts, die in einen Konflikt zwischen Gericht und Regierung mündete und drohte, das Verfassungsgericht de facto gänzlich zu lähmen. Dazu gesellten sich noch weitere Gesetzgebungsvorhaben insbesondere im medienrechtlichen und sicherheitspolitischen Bereich, die ebenfalls Irritationen hervorriefen. Ende Dezember ersuchte die polnische Regierung um eine Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarates über das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verfassungsgericht.¹⁵ Dieses Ansuchen um externe Expertise führte aber nicht dazu, dass das Gesetzesvorhaben auf Eis gelegt wurde. Vielmehr trat es am 28. Dezember desselben Jahres in Kraft. Zwei Tage danach bat die Europäische Kommission schriftlich um zusätzliche Auskünfte zur geplanten Reform der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Polen. In ihrer Antwort vom 7. Januar 2016 bestritt die polnische Regierung jede Einschränkung des Medienjournalismus.

Am 13. Januar 2016 beschloss die Kommission, den neuen Rechtsstaatsmechanismus zum ersten Mal anzuwenden. In den Folgemonaten kam es zu einem Austausch von Schriftsätzen zwischen der Kommission und der polnischen Regierung sowie auch zu direkten Gesprächen in Warschau zwischen dem ersten Vizepräsidenten der Kommission Frans Timmermans (zuständig für Rechtsstaatlichkeit) und den relevanten polnischen Regierungsvertretern und Stellen. Am 1. Juni 2016 gab die Kommission eine Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit in Polen ab, die zunächst nicht öffentlich gemacht wurde.¹⁶ Am 27. Juli 2016 ging die Kommission zum zweiten Schritt im Rechtsstaatsverfahren über und erließ die Empfehlung 2016/1374 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen.¹⁷ Sie empfiehlt darin der polnischen Regierung, die einschlägigen Urteile des polnischen Verfassungsgerichts nicht länger zu obstruieren und auch künftige Urteile systematisch zu veröffentlichen und umzusetzen, und mahnt zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen. Die polnische Regierung hat drei Monate Zeit darauf zu reagieren.

12 Europäisches Parlament: Entschließung vom 10. Juni 2015 zur Lage in Ungarn.

13 Siehe Gabriel N. Toggenburg: Menschenrechtspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 197-202, hier S. 199.

14 Siehe auch Ryszarda Formuszewicz: Polen in diesem Buch.

15 Das Gutachten wurde am 11. März 2016 vorgestellt. Vgl. Venice Commission: Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (833/2015), 11.-12. March 2016, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e) (letzter Zugriff: 27.9.2016). Darin schlussfolgerte die Venedig-Kommission, dass die angestrebte Gesetzesreform zur Arbeitsweise des Verfassungsgerichts drohe, alle drei Grundprinzipien des Europarates – Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – auszuhöhlen.

16 Die Veröffentlichung erfolgte dann später auf Betreiben von Professor Laurent Pech unter Berufung auf das Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten.

17 Europäische Kommission: Empfehlung (EU) 2016/1374 der Kommission vom 27. Juli 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen, in: Amtsblatt der EU L 217/53, 12. August 2016.

Auch jenseits des bei der Kommission angesiedelten Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips wurde über Rechtsstaatlichkeit diskutiert. Im Europäischen Parlament wurde im April ein Berichtsentwurf vorgelegt, der die „Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte“ vorsieht.¹⁸ Neben einer Art regelmäßigen ‚Scoreboards‘ wird vorgeschlagen, nach dem Modell des finanzwirtschaftlichen Europäischen Semesters auch ein „Europäisches Semester für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte“ einzuführen und auf EU-Ebene einen entsprechenden Politikzyklus zu etablieren. Im Herbst 2016 werden diese Vorschläge im Plenum des Parlaments diskutiert.

Wenig erstaunlich sehen die Vorstellungen zur diesbezüglichen Rolle der Union im Rat der Europäischen Union deutlich anders aus. Man setzt dort eher auf eine Art ‚Multilog‘ unter Gleichen der aufgrund von ‚peer pressure‘ (so die Hoffnung der Befürworter dieses Modells) nicht nur dem Austausch dient, sondern auch von den Grundwerten der Europäischen Union¹⁹ abweichende Staaten wieder einfangen kann. Dieser Ende 2014 unter italienischer Ratspräsidentschaft ins Leben gerufene Dialog zur Stärkung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit fand das erste Mal während der luxemburgischen Präsidentschaft am 17. November 2015 statt. Der zweite Rechtsstaatsdialog des Rates fand am 25. Mai 2016 unter niederländischer Präsidentschaft statt. Das Thema war diesmal die Integration von Migranten und die Grundwerte der Europäischen Union. Den Ministern waren vorab Fragen gestellt worden. Eingeleitet wurde der zweite Rechtsstaatsdialog durch ein Impulsreferat des Direktors der EU-Grundrechteagentur, Professor Michael O’Flaherty.²⁰ Es liegt nun an der slowakischen EU-Präsidentschaft, die bisherige Praxis der Rechtsstaatsdialoge einer Bewertung zu unterziehen.

Völkerrechtliche Verpflichtungen: Europäische Menschenrechtskonvention, Istanbul-Übereinkommen und die Behindertenrechtskonvention

Während die Europäische Union verpflichtet ist, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beizutreten, verbleibt sie diesbezüglich in einem rechtlichen Schwebezustand. Bislang hat die Europäische Kommission noch nicht verlautbart, wie sie auf das Gutachten des Gerichtshofes der Europäischen Union, der den Beitritt auf der Grundlage des ausverhandelten Beitrittsabkommens untersagt, reagieren will.²¹ Was das neue Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betrifft, so legte die Kommission einen Fahrplan zum Beitritt der Europäischen Union zu dieser Konvention vor.²²

18 Siehe Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments: Entwurf eines Berichts mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte (2015/2254(INL)), 5. April 2016. Berichterstatterin ist die liberale Politikerin Sophie in ’t Veld.

19 Siehe Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union. Für eine akademische Bearbeitung aller aktuellen Fragestellungen vgl. u.a. Carlos Closa/Dimitry Kochenov: Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge 2016.

20 Siehe FRA: Rule of law dialogue at General Affairs Council, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/speech/2016/rule-law-dialogue-general-affairs-council> (letzter Zugriff: 27.9.2016).

21 Siehe Gabriel N. Toggenburg: Menschenrechtspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 209-214.

22 Siehe Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, KOM(2016) 111 final.

Bis auf weiteres bleibt aber das Übereinkommen der Vereinten Nationen (VN) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen das einzige menschenrechtliche Abkommen, dem die Europäische Union beigetreten ist. Doch auch hier verlaufen die Dinge nicht ganz reibungsfrei. Fünf Jahre nach dem Beitritt der Europäischen Union zur Behindertenrechtskonvention hat der VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen turnusmäßig überprüft, inwieweit die Europäische Union ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommt. In seinen abschließenden Bemerkungen wies der Ausschuss auf eine Reihe von Unzulänglichkeiten hin, welche die Europäische Union zu bereinigen hat. Dazu gehört auch die Überarbeitung der Überwachungsstrukturen, welche die Europäische Union gemäß Artikel 33 Absatz 2 der Behindertenrechtskonvention einzurichten hat. Als Teil dieser Überwachungsstruktur hat sich die EU-Grundrechteagentur in einem Gutachten hierzu detailliert geäußert.²³ Detailliert fiel auch eine entsprechende Entschlie- ßung des Europäischen Parlaments²⁴ aus, die unter anderem unterstrich, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderungen „nicht nur eine Frage der Entwicklung, sondern auch eine Frage der Menschenrechte“ ist. Es forderte eine umfassende Querschnittsüber- prüfung bestehender und künftiger EU-Rechtsvorschriften im Hinblick auf das Thema Behinderung. Gefördert wurde ebenso eine Annahme der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie, die nun mittlerweile bereits seit acht Jahren als unverbindlicher Kommissionsvorschlag ihr Dasein fristet, ohne dass sich die Mitgliedstaaten auf dieses Rechtsinstrument einigen können.²⁵

Schwerpunkt Kinderrechte

Im vergangenen Jahr hat die EU-Grundrechteagentur eine Reihe von Berichten zur Situa- tion von Kindern und ihren Rechten präsentiert. Diese beschäftigen sich mit Gewalt gegen Kindern mit Behinderungen²⁶, Kinder als Opfer von Hasskriminalität²⁷, Kinder und der Zugang zum Recht²⁸ oder Fragen der Vormundschaft.²⁹ Darüber hinaus hat die Agentur eine Bestandsaufnahme präsentiert, die die verschiedenen Kinderschutzsysteme in der

23 Siehe FRA: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning requirements under Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities within the EU context 3/2016, 13.5.2016, abrufbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-opinion-03-2016-crpd.pdf (letzter Zugriff: 27.9.2016).

24 Europäisches Parlament: Entschlie- ßung vom 7. Juli 2016 zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

25 Europäisches Parlament: Entschlie- ßung vom 20. Mai 2015 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

26 FRA: Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the EU (Gewalt gegen Kinder mit Behinderungen: Gesetzgebung, Maßnahmen und Programme in der EU), Dezember 2015, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/children-disabilities-violence> (letzter Zu- griff: 5.10.2016).

27 FRA: Equal protection for all victims of hate crime – The case of people with disabilities (Gleicher Schutz für alle Opfer von Hassdelikten: der Fall von Menschen mit Behinderungen), abrufbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-focus-03-hate-crime-disability_en_0.pdf (letzter Zugriff: 5.10.2016).

28 FRA: Child-friendly justice – Perspectives and experiences of professionals on children’s participation in civil and criminal judicial proceedings in 10 EU Member States (Kindgerechte Justiz – Sichtweisen und Erfahrungen von Fachkräften – Zusammenfassung), May 2015, abrufbar unter <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/child-friendly-justice-perspectives-and-experiences-professionals-childrens> (letzter Zugriff: 5.10.2016).

29 FRA: Vormundschaft für Kinder, die nicht unter elterlicher Sorge stehen, 2015, abrufbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-guardianship-children_de.pdf (letzter Zugriff: 5.10.2016).

Europäischen Union aufzeigt.³⁰ Im November 2015 wurde schließlich auch das „Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich der Rechte des Kindes“³¹ vorgelegt. Wie bei den vorangegangenen Handbüchern handelt es sich hierbei um eine von der Agentur und dem Gerichtshof für Menschenrechte erstellte Analyse der Rechtsprechung beider Europäischer Gerichtshöfe (des Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg und des Gerichtshofes der Europäischen Union in Luxemburg). Was die gegenwärtigen Herausforderungen betrifft, so hebt die EU-Grundrechteagentur in ihrem Grundrechtsbericht 2016 insbesondere die Kinderarmut hervor. In ihren Stellungnahmen ruft die Agentur die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten auf, im Rahmen des Europäischen Semesters Maßnahmen ins Auge zu fassen, die zu einer Verbesserung des Schutzes und der Betreuung von Kindern beitragen. Vor dem Hintergrund, dass ein Fünftel der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union jünger als 18 Jahre ist und fast 28 Prozent dieser von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, hat sich auch das Parlament diesem Thema detailliert angenommen.³²

Andere Themen: Frauen, Soziales, Transparenz, Datenschutz und mehr

Welche Themen die politische Debatte im vergangenen Jahr geprägt haben, lässt sich insbesondere an den Entschlüssen des Europäischen Parlaments³³ nachvollziehen, die insofern eine gewisse Spiegelfunktion haben.³⁴ Eine große Zahl von grundrechtsrelevanten Parlamentsentschlüssen standen 2015/2016 im Zusammenhang mit der EU-Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern.³⁵ Das Parlament forderte die Annahme einer neuen formellen Strategie für die Jahre 2016 bis 2020 (statt eines bloßen Arbeitsdokuments).³⁶ Es setzte sich mit Gender Mainstreaming³⁷, der Gleichstellung im digitalen Zeitalter³⁸, der Stärkung durch Bildung³⁹, der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt⁴⁰, weib-

30 FRA: Überblick über Kinderschutzsysteme (nur online), abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/de/publications-and-resources/data-and-maps/indikatoren-vergleichsdaten/kinderschutzsysteme-eu> (letzter Zugriff: 5.10.2016).

31 FRA: Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich der Rechte des Kindes, November 2015, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2016/handbuch-zu-den-europarechtlichen-grundlagen-im-bereich-der-rechte-des-kindes> (letzter Zugriff: 13.10.2016).

32 Europäisches Parlament: Entschließung vom 24. November 2015 zur Verringerung der Ungleichheit mit besonderem Schwerpunkt auf Kinderarmut. Siehe auch Entschließung vom 28. April 2016 zum Schutz des Wohls des Kindes in der EU auf der Grundlage von an das Europäische Parlament gerichteten Petitionen.

33 Der Bericht der Berichterstatterin Laura Ferrara (IT, EFD) zu den Grundrechten wurde am 2. Juli 2015 angenommen. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2013-2014), 16. Juli 2015.

34 Dieser hier gewählte Zugang sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Europäischen Kommission sowie dem Rat der Europäischen Union in der Ausgestaltung einer ‚EU-Menschenrechtspolitik‘ (die als solch geschlossene Figur formell nicht existiert) eine zentrale Rolle zukommt.

35 Europäisches Parlament: Entschließung vom 9. Juni 2015 zu der Strategie der EU für die Gleichstellung von Frauen und Männern nach 2015.

36 Europäisches Parlament: Entschließung vom 3. Februar 2016 zur neuen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte der Frau nach 2015.

37 Europäisches Parlament: Entschließung vom 8. März 2016 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments.

38 Europäisches Parlament: Entschließung vom 28. April 2016 zur Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Frauen im digitalen Zeitalter.

39 Europäisches Parlament: Entschließung vom 9. September 2015 zur Stärkung der Stellung von Mädchen in der EU durch Bildung.

lichem Hauspersonal⁴¹ oder dem weiblichen Unternehmertum⁴² auseinander. Verschiedene Politikbereiche wurden vom Parlament (auch) aus einer frauenspezifischen Perspektive betrachtet, wie etwa in der Migrationspolitik⁴³ und der Armutsbekämpfung⁴⁴. Armutsbekämpfung⁴⁵, Sozialverantwortung⁴⁶, aktives Altern⁴⁷ oder gesellschaftliche Randgruppen⁴⁸ waren Themen einer langen Reihe von sozialpolitisch motivierten Entschlüssen, die ebenso grundrechtliche Argumente aufweisen.

Natürlich wurden auch strukturelle Fragen der Europäischen Union selbst diskutiert, wie etwa die Reform des Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (das Parlament fordert zum Beispiel ein vereinheitlichtes Wahlalter von 16 Jahren oder die Möglichkeit, auch bei Aufenthalt in einem Drittstaat an den Wahlen teilnehmen zu können)⁴⁹ oder die Ausübung des Petitionsrechts der Bürgerinnen und Bürger⁵⁰. Auch die Tätigkeit der Europäischen Bürgerbeauftragten – sie ist ein zentraler Kanal für die Bürgerinnen und Bürger, um ihre Anliegen im EU-Institutionengefüge direkt deponieren zu können – wurde diskutiert.⁵¹ Mehr als ein Fünftel der Beschwerden, die die Bürgerbeauftragte erreicht haben, betrafen den (mangelhaften) Zugang zu EU-Dokumenten.⁵² Die Frage des Zugangs zu EU-Dokumenten ist ein Ausdruck des Grundrechts auf eine gute Verwaltung, wie es in Artikel 41 der Grundrechte-Charta festgehalten wird. Im Berichtszeitraum hat sich die Bürgerbeauftragte auf eigene Initiative auch den sogenannten ‚Triologen‘ angenommen. Dies sind jene informellen Absprachen zwischen Parlament, Rat und Kommission, die für ihre Effizienz geschätzt (nur eine Lesung ist erforderlich für die Annahme des Aktes) und für ihre Intransparenz gepeinigt werden (die Verhandlungen finden zwischen Vertretern von Kommission, Rat und Parlament jenseits des normalen

-
- 40 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 8. Oktober 2015 zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen.
- 41 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 28. April 2016 zu Weiblichen Hausangestellten und weibliches Pflegepersonal in der EU.
- 42 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 19. Januar 2016 zu externen Faktoren, die Hindernisse für weibliches Unternehmertum darstellen.
- 43 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 8. März 2016 zur Lage von weiblichen Flüchtlingen und Asylsuchenden in der EU.
- 44 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 26. Mai 2016 zu dem Thema Armut: eine geschlechtsspezifische Perspektive.
- 45 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 14. April 2016 über die Verwirklichung des Ziels der Armutsbekämpfung in Anbetracht der steigenden Haushaltskosten.
- 46 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 5. Juli 2016 zur Umsetzung der Empfehlungen des Parlaments von 2010 zu Sozial- und Umweltnormen, Menschenrechten und zur sozialen Verantwortung der Unternehmen.
- 47 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 9. September 2015 zur Bewertung des Europäischen Jahres 2012 für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen.
- 48 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 24. November 2015 zum Thema Kohäsionspolitik und gesellschaftliche Randgruppen.
- 49 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union.
- 50 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 21. Januar 2016 zu den Tätigkeiten des Petitionsausschusses. Im Jahr 2014 gingen 2.714 Petitionen beim Parlament ein, wovon 817 zulässig waren.
- 51 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 25. Februar 2016 zu dem Jahresbericht 2014 über die Tätigkeit der Europäischen Bürgerbeauftragten. Siehe zur Bürgerbeauftragten und ihren Jahresbericht im Jahre 2015 Toggenburg: Menschenrechtspolitik, 2015.
- 52 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 28. April 2016 zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Zeitraum 2014-2015.

Verfahrens statt).⁵³ Interessant ist in diesem Kontext noch der Vorschlag des Europäischen Parlaments für eine „Verordnung für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union“.⁵⁴ Würde ein solches Instrument angenommen, so hätte die Europäische Union erstmals ein umfassendes eigenes Verwaltungsverfahrenrecht, welches erstaunlicherweise bislang nicht existiert (wenn man von sektoralen Prozeduren beziehungsweise von umfassenden, aber unverbindlichen Verhaltenskodizes absieht).

Weiterführende Literatur

Wolfgang Benedek et al (Hrsg.): *European Yearbook on Human Rights*, Antwerp/Vienna/Graz 2016 (im Erscheinen).

Fundamental Rights Agency (FRA): *Fundamental Rights Report 2016*, June 2016.

European Commission: *2015 report on the application of the EU Charter of fundamental rights*, June 2016.

53 Siehe Der Europäische Bürgerbeauftragte: *Report on the European Ombudsman's inspection of documents concerning Own-Initiative Inquiry OI/8/2015/JAS involving the European Commission*, abrufbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/61595/html.bookmark> (letzter Zugriff: 11.10. 2016).

54 Europäisches Parlament: *Entschließung vom 9. Juni 2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der Europäischen Union*.