

GRUNDRECHTE- BERICHT – 2022

Das Jahr 2021 brachte in Bezug auf den Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschritte. *Der Grundrechte-Bericht 2022* der FRA untersucht maßgebliche Entwicklungen auf diesem Gebiet und zeigt sowohl Erfolge als auch verbleibende Problembereiche auf. Darüber hinaus enthält der Bericht die Stellungnahmen der FRA zu den wichtigsten Entwicklungen in den jeweiligen Themenbereichen und fasst die Informationen, die diesen Stellungnahmen zugrunde liegen, zusammen. Er bietet damit einen kompakten und informativen Überblick über die größten grundrechtlichen Herausforderungen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten konfrontiert sind.

FRA-STELLUNGNAHMEN

1 **[FOKUS]**

Soziale Rechte und Gleichstellung angesichts der Erholung nach der COVID-19-Pandemie

3

Umsetzung und Anwendung der Charta auf nationaler Ebene

6

Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

9

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz

12

Gleichstellung und Inklusion der Roma

15

Asyl, Visa, Migration, Grenzen und Integration

17

Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz

20

Rechte des Kindes

23

Zugang zur Justiz

25

Entwicklungen bei der Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Das Manuskript wurde im April 2022 fertiggestellt.

Weder die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte noch Personen, die in deren Namen handeln, sind für die Verwendung der nachstehenden Informationen verantwortlich.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-810-8	ISSN 2467-2408	doi:10.2811/596	TK-AM-22-001-DE-C
PDF	ISBN 978-92-9461-781-1	ISSN 2467-2637	doi:10.2811/03755	TK-AM-22-001-DE-N

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2022

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Bei der Verwendung oder Reproduktion von Fotos oder sonstigem Material, das nicht dem Urheberrecht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte unterliegt, muss die Zustimmung direkt bei den Rechteinhabern eingeholt werden.

Bildnachweise:

Deckblatt: © BGStock72/Adobe Stock; myboys.me/Adobe Stock; Lazyllama/Adobe Stock

Seite 1: © Rob/Adobe Stock

Seite 2: © BGStock72/Adobe Stock

Seite 3: © FRA

Seite 4: © Alexlmx/Adobe Stock

Seite 4: © Bluedesign/Adobe Stock

Seite 6: © Aleksander Kalka/NurPhoto/Getty Images

Seite 7: © Mangostar/Adobe Stock

Seite 8: © Ananass/Adobe Stock

Seite 9: © myboys.me/Adobe Stock

Seite 9: © dusanpetkovic1/Adobe Stock

Seite 10: © Ton Koene/Alamy Stock Photo

Seite 11: © Fizkes/Adobe Stock

Seite 12: © Birute/iStock

Seite 13: © FRA

Seite 14: © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

Seite 15: © Jacopo/Adobe Stock

Seite 15: © BalkansCat/iStock

Seite 16: © Elmar Gubisch/Adobe Stock

Seite 16: © Henry-Martin Klemt/Adobe Stock

Seite 17: © Jirsak/Adobe Stock

Seite 17: © Gorodenkoff/Adobe Stock

Seite 18: © Vitalii Vodolazsky/Adobe Stock

Seite 19: © Michael Traitov/Adobe Stock

Seite 20: © New Africa/Adobe Stock

Seite 20: © Ralf Geithe/Adobe Stock

Seite 21: © Jenny Matthews/Getty Images

Seite 22: © Emin Ozkan/Adobe Stock

Seite 23: © Jirsak/AdobeStock

Seite 24: © AJ_stock_photos/Adobe Stock

Seite 24: © Corgarashu/Adobe Stock

Seite 25: © Chansom Pantip/Adobe Stock

Seite 26: © Jenny Sturm/Adobe Stock

Seite 27: © Seventyfour/Adobe Stock

Seite 28: © Nathaphat Nampix/Adobe Stock

SOZIALE RECHTE UND GLEICHSTELLUNG ANGESICHTS DER ERHOLUNG NACH DER COVID-19-PANDEMIE

Die COVID-19-Pandemie hat die Menschen in unterschiedlichem Maße bei der Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte beeinträchtigt. Große Teile der Bevölkerung in der EU waren mit Übersterblichkeit, einem erhöhten Armutsrisiko, Einschränkungen bei der Beschäftigung, fehlendem Zugang zu digitaler Infrastruktur, einem eingeschränkten Zugang zu Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Bildung und Ausbildung, Einschränkungen bei der Teilhabe an der Gesellschaft und Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben konfrontiert.

Die EU reagierte rasch mit Maßnahmen seitens der Europäischen Kommission und mehrerer Agenturen, darunter das Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, das eine umfangreiche wöchentliche Analyse des Infektionsgeschehens vorlegt, sowie die Europäische Arzneimittel-Agentur, die die COVID-19-Behandlungen und -Impfstoffe bewertet. Darüber hinaus wurden den Mitgliedstaaten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität 723,8 Mrd. EUR zur Bewältigung der sozialen Folgen der Pandemie zur Verfügung gestellt. Die Mitgliedstaaten schlugen daraufhin mehr als 850 Maßnahmen vor, um die Verwirklichung der sozialen Rechte bei der Bewältigung der Pandemie zu verbessern.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen muss systematisch auf die Einhaltung der Grundrechte hin überwacht werden, um zu gewährleisten, dass sie effektiv und effizient genutzt und die Rechte der Menschen gewahrt werden. Die Mitgliedstaaten binden jedoch in der Regel staatliche, mit Menschenrechtsfragen betraute Stellen nicht in die Überwachung der Wirksamkeit der Maßnahmen ein, die sie zur Förderung der sozialen Rechte in ihren Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehen haben.

Das Bekenntnis der EU zu sozialen Rechten ist in der Rechtsordnung der Union verankert, wie die Artikel 4, 9 und 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union sowie Kapitel IV der EU-Grundrechtecharta zum Thema Solidarität zeigen.

Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie erneuerten die EU und ihre Mitgliedstaaten 2021 ihr Bekenntnis zur Verwirklichung eines „sozialen Europas“, wie auf dem Sozialgipfel in Porto und im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte deutlich wurde. Die Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (2021/241) spiegelt die rechtlichen und politischen Verpflichtungen der Union wider und verpflichtet die Mitgliedstaaten darzulegen, wie ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte beitragen werden. Darüber hinaus enthält die Verordnung Verweise auf diverse Grundrechte, etwa in Bezug auf Datenschutz, Umweltschutz und Gleichstellung.



FRA-STELLUNGNAHME 1.1

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die sozialen Rechte schutzbedürftiger Menschen, die am stärksten von der Pandemie betroffen sind, durch die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität im Einklang mit sämtlichen einschlägigen rechtlichen und politischen Verpflichtungen fördern. Die EU-Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus die geförderten Maßnahmen anpassen, wenn sich diese bei der Beseitigung der sozialen Gefährdungen der Menschen als nicht ausreichend wirksam erweisen.



Die EU hat den Mitgliedstaaten über die Fazilität 723,8 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt, unter anderem zur Bewältigung der durch die Pandemie verursachten sozialen Schäden. Daher steht die Fazilität auch für das Engagement der Union, ein gerechteres, inklusives und soziales Europa aufzubauen. Dies hat die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, mehr als 850 Maßnahmen vorzuschlagen, die den sozialen und territorialen Zusammenhalt fördern und zur Verwirklichung sozialer Rechte beitragen können. Diese Maßnahmen betreffen eine Reihe sozialer Schwachpunkte unter einer Vielzahl von Bevölkerungsgruppen in der EU, darunter Frauen, Kinder und Jugendliche mit besonderer Schutzbedürftigkeit, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Roma und Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen.

Ganz allgemein haben die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Bildung, der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Integration in den Arbeitsmarkt vorgesehen. Einige dieser Maßnahmen zielen speziell auf Kinder und Jugendliche ab. Andere beziehen sich auf die Reform der sozialen Sicherheit und der Sozialsysteme, während wiederum andere sich auf die Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege erstrecken.



FRA-STELLUNGNAHME 1.2

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht in einer Art und Weise verwendet werden, die mit der EU-Grundrechtecharta oder der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar ist. Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten sollten wirksame Mechanismen zur Überwachung der Grundrechte in Bezug auf die Fazilität einrichten. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, in diesem Prozess systematische und zweckdienliche Konsultationen mit ihren gesetzlichen Menschenrechts- und Gleichstellungsstellen aufzunehmen. In diesem Rahmen könnten auch Beratungsgespräche hinsichtlich der Einrichtung von Systemen stattfinden, die die Einhaltung der EU-Grundrechtecharta und der Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention gewährleisten. Die EU-Mitgliedstaaten könnten zudem in Erwägung ziehen, gesetzliche Menschenrechtsorganisationen in die Bewertung der Auswirkungen von Konjunkturmaßnahmen auf die Grundrechte einzubinden.

Öffentliche Mittel, einschließlich EU-Mittel, spielen eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, den Schutz der Grundrechte, einschließlich der sozialen Rechte, zu gewährleisten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die zuständigen Behörden sicherstellen, dass sie keine Tätigkeiten finanzieren, die nicht mit den Grundrechten vereinbar sind. Dies erfordert eine wirksame Überwachung der Mittelverwendung in der Praxis.

Die Verordnung zur Einrichtung der Fazilität sieht vor, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zweimal jährlich über die Fortschritte bei der Durchführung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Bericht erstatten (Artikel 27). Die Verordnung enthält jedoch keine Schutzmechanismen für die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte bei den getätigten Ausgaben, die etwa mit jenen der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vergleichbar wären, sei es in Bezug auf die Einrichtung nationaler Überwachungsmechanismen oder die Einbindung gesetzlicher nationaler Menschenrechts- oder Gleichstellungsstellen in solche Mechanismen.

Einige Mitgliedstaaten haben in ihren Plänen Maßnahmen vorgeschlagen, die hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der EU-Charta der Grundrechte oder der UN-Behindertenrechtskonvention bedenklich sein könnten. So könnte beispielsweise die Verwendung von Mitteln aus der Fazilität zur Sanierung oder zum Bau von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen nicht mit Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention über eine unabhängige Lebensführung und die Inklusion in die Gemeinschaft vereinbar sein.

2

UMSETZUNG UND ANWENDUNG DER CHARTA AUF NATIONALER EBENE

Der Rat bekundete der Europäischen Kommission sein uneingeschränktes Engagement für die „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU“. Die 10-Jahres-Strategie und die Schlussfolgerungen des Rates legen den Schwerpunkt auf die Anwendung der Charta auf nationaler Ebene und betonen die Bedeutung nationaler Akteurinnen und Akteure.

Auf nationaler Ebene nutzen Gerichte, Parlamente, Regierungen und andere Einrichtungen die Charta auch weiterhin im Zusammenhang mit Urteilen, Folgenabschätzungen und parlamentarischen Debatten, wie Daten und Fakten aus dem Jahr 2021 belegen. Es gibt zwar einige Beispiele für politische Initiativen, die auf verstärkte Schulungsmaßnahmen zur Charta abzielen, bislang scheint es jedoch seitens nationaler Einrichtungen keine koordinierte und langfristige Planung zur Umsetzung der Kommissionsstrategie und der Schlussfolgerungen des Rates zu geben. Die Benennung nationaler Charta-Kontaktstellen könnte jedoch ein Hinweis darauf sein, dass 2022 eher Fortschritte erkennbar sind.



EU-Ebene

Anfang März 2021 nahm der Rat der Europäischen Union Schlussfolgerungen zu einer verstärkten Anwendung der EU-Charta der Grundrechte (Charta) an. Diese Schlussfolgerungen können zu einer besseren Umsetzung der Charta auf nationaler Ebene und damit zu einem besseren Schutz der Grundrechte in den EU-Mitgliedstaaten beitragen. Der Rat fordert mehr Schulungsmaßnahmen, eine verstärkte Sensibilisierung, bessere Vorschriften für die Rechtsetzung, einen intensiveren Austausch von Erfahrungen und Praktiken bei der Anwendung der Charta, strenge Charta-Bedingungen für EU-Mittel, eine bessere Koordinierung von Fragen in Zusammenhang mit der Charta, stärkere nationale Menschenrechtsinstitutionen und eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.

Auch der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss äußerten sich zur Charta-Strategie der Europäischen Kommission. Sie betonten die Bedeutung der Einbindung regionaler bzw. zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure. Das Europäische Parlament unterstrich, wie wichtig die Überwachung der Umsetzung aller in der Charta verankerten Rechte ist.



FRA-STELLUNGNAHME 2.1

Die EU-Organe sollten ihre jeweiligen Grundsatzdokumente, die 2021 angenommen wurden, als Maßstab für ihre künftigen Bemühungen zur Gewährleistung der uneingeschränkten Anwendung der Charta heranziehen. Jegliche Überprüfung der Umsetzung dieser Grundsatzdokumente erfordert die regelmäßige Erhebung von Daten, Informationen und Erfahrungen der einschlägigen nationalen und lokalen Akteurinnen und Akteure.

So könnte der Rat beispielsweise die in seinen Schlussfolgerungen zur Charta 2021 aufgezeigten Hauptbereiche bei künftigen Stellungnahmen zur Anwendung der Grundrechtecharta als Referenzrahmen nutzen. Bei der Vorbereitung solcher jährlichen Schlussfolgerungen zur Charta könnte der Rat in Betracht ziehen, einen interaktiven und faktengestützten Austausch in der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates zu organisieren, um das gegenseitige Lernen zu fördern, und dabei auch die nationalen Charta-Kontaktstellen einbinden.

Die Agenturen und Einrichtungen der EU könnten erwägen, dem Beispiel der Agenturen für Justiz und Inneres zu folgen und regelmäßig zu prüfen, wie sie ihren Beitrag zur Umsetzung und Förderung der in der Charta verankerten Rechte weiter ausbauen können.



Die regelmäßige Erfassung vielversprechender Praktiken bei der Anwendung der Charta hat mit dem neu gestalteten Europäischen Justizportal der Europäischen Kommission ihren Anfang genommen. Die neun Agenturen für Justiz und Inneres führten den zweiten jährlichen Austausch über die Charta durch und erörterten verschiedene Maßnahmen, die eingeführt wurden, um die Anwendung der Charta im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche zu gewährleisten und zu fördern.

Alle diese Dokumente und Entwicklungen des Jahres 2021 auf EU-Ebene bilden eine gute Grundlage für die weitere Entwicklung.



FRA-STELLUNGNAHME 2.2

EU-Mitgliedstaaten, die noch keine Charta-Kontaktstellen eingerichtet haben, sollten dieser Aufforderung der Charta-Strategie baldmöglichst nachkommen, um eine koordinierte und wirksame Umsetzung der Charta-Strategie zu fördern.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, die Charta-Strategie der Europäischen Kommission und die Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union im Rahmen eines strukturierten Prozesses mit konkreten Zielvorgaben, Etappenzielen und Zeitplänen umzusetzen. Dies könnte in Form eines eigenen Charta-Aktionsplans oder durch spezifische Verweise auf die Charta in bestehenden Aktionsplänen oder Strategien erfolgen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, das im Rahmen von Ausbildungen für angehende und praktizierende Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie andere Angehörige der Rechtsberufe vermittelte Fachwissen über die Charta zu bewerten, um Maßnahmen zur Behebung möglicher Defizite diesbezüglich auszuarbeiten. Die Mitgliedstaaten könnten sich dabei auf die Fachkenntnisse nationaler und internationaler Bildungseinrichtungen stützen und auf international verfügbare Instrumente, wie die von der FRA entwickelten, zurückgreifen.

Nationale Ebene

Der nationalen Verwaltungsebene wurde 2021 große Bedeutung beigemessen, wie die Schlussfolgerungen des Rates zeigen. Diese Entwicklung baut auf der Charta-Strategie 2020 auf, in der die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten zu konkreten Schritten aufgefordert hat, beispielsweise Kontaktstellen bei den nationalen Verwaltungsbehörden einzurichten, die Verfahren für Folgenabschätzungen und rechtliche Prüfungen anzupassen, sicherzustellen, dass Ausschüsse mit ausreichender Fachkenntnis der Charta die Verwaltung von EU-Mitteln überwachen, oder nationale Menschenrechtsinstitutionen einzurichten oder zu stärken. Außerdem hat sie die Mitgliedstaaten aufgefordert, politische Maßnahmen in Verbindung mit der Charta in den Bereichen Schulungen, Sensibilisierung oder Förderung eines unterstützenden und sicheren Umfelds für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechtsverteidigerinnen und -verteidiger auszuweiten.

Die Verwirklichung all dieser Dimensionen erfordert einen Wandel der Grundrechtskultur auf nationaler Ebene. Die Grundrechtspraxis konzentriert sich nach wie vor auf das nationale Verfassungsrecht und die Europäische Menschenrechtskonvention, wie Rechtssachen, aber auch Grundrechtsüberlegungen im Rahmen der Rechtsetzung belegen. Dies deutet darauf hin, dass der Mehrwert der Charta noch nicht in ausreichendem Maße genutzt wird und das Zusammenspiel zwischen der Charta und dem nationalen Recht sowie der Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention noch nicht hinreichend Bestandteil der üblichen Bildungsinhalte ist.



Hinzu kommt, dass es auf nationaler Ebene nur wenige sichtbare Bemühungen gibt, die Charta-Strategie im Rahmen eines strukturierten Prozesses mit konkreten Zielvorgaben, Etappenzielen und Zeitplänen umzusetzen. Die Einrichtung von Charta-Kontaktstellen ist ein wichtiger erster Schritt in diese Richtung, da sie den Prozess der Umsetzung der Charta-Strategie lenken oder unterstützen können. Bislang hat jedoch nur die Hälfte der Mitgliedstaaten Charta-Kontaktstellen ernannt.

Lokale Ebene

Was die lokale Verwaltungsebene betrifft, sei daran erinnert, dass die Charta „für die regionalen oder lokalen Stellen sowie für die öffentlichen Einrichtungen [gilt], wenn sie das Unionsrecht anwenden“ (siehe Erläuterungen, Artikel 51, Amtsblatt der Europäischen Union C 303/17 vom 14.12.2007). Die Regierungen sollten ihre Erfahrungen und Praktiken untereinander austauschen, um gegenseitiges Lernen zu ermöglichen. 2021 hat die Europäische Kommission einen eigenen Bereich im Europäischen Justizportal eingerichtet, in dem die Mitgliedstaaten bewährte Verfahren in Bezug auf die Nutzung und den Bekanntheitsgrad der Charta, auch auf lokaler Ebene, austauschen können. Bislang wurde das Portal zu diesem Zweck jedoch nur selten genutzt.

In der Charta-Strategie der Europäischen Kommission wird der Begriff „lokal“ insgesamt 17 Mal verwendet. Sie fordert nicht nur den Austausch bewährter Verfahren im Zusammenhang mit der Charta auf lokaler Ebene und die Förderung eines unterstützenden und sicheren Umfelds für zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Rechteverteidigerinnen und -verteidiger auf lokaler Ebene, sondern verlangt auch, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Leitlinien auf lokaler Ebene bereitstellen, damit die lokalen Behörden ihren Pflichten aus der Charta nachkommen können. Die Strategie weist auch auf das Potenzial lokaler Einrichtungen hin, für die Rechte der Menschen zu sensibilisieren und darüber zu informieren, was Menschen im Fall einer Verletzung ihrer Rechte tun können.

In seinen Schlussfolgerungen vom März 2021 betont der Rat, „dass nationale, regionale und lokale Verwaltungen, einschließlich der Beamten, eine wichtige Rolle dabei spielen, dass in politischen Entscheidungsverfahren die Charta durchgängig berücksichtigt und die Einhaltung der Grundrechte sichergestellt wird und dass auf allen Ebenen der Exekutive eine Grundrechtskultur gefördert wird“. Eine von der FRA durchgeführte Analyse der Daten aus den Konsultationen, die die Europäische Kommission im Rahmen der Ausarbeitung der Charta-Strategie durchgeführt hat, hat jedoch gezeigt, dass der Bekanntheitsgrad der Charta unter den lokalen Verwaltungsbehörden eher gering ist. Das Potenzial der lokalen Ebene zur Verbesserung des Schutzes und der Förderung der Grundrechte steht außer Zweifel. So hat die FRA beispielsweise 2021 einen Rahmen vorgeschlagen, der einerseits darauf abzielt, mehr Städte in der EU dazu zu ermutigen, Menschenrechtsstädte zu werden, und andererseits zur Entwicklung einer lokalen Kultur der Rechte beitragen soll.



FRA-STELLUNGNAHME 2.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die neue Charta-Strategie mit lokalen und regionalen Behörden erörtern und im Zuge dessen prüfen, wie diese am besten zur Förderung der Grundrechte und der Charta beitragen können.

Die lokalen und regionalen Behörden sollten sicherstellen, dass ihre Instrumente, Verfahren und politischen Maßnahmen Bezug auf die Charta nehmen. Die neuen nationalen Charta-Kontaktstellen sollten über bestehende lokale Verfahren informiert werden, damit sie solche Verfahren und gewonnene Erkenntnisse mit anderen Mitgliedstaaten teilen können, zum Beispiel über das Europäische Justizportal.

Die Städte könnten in Erwägung ziehen, Menschenrechtsstädte zu werden, und verstärkt grundrechtliche Gesichtspunkte in ihre Arbeit, Programme und Tätigkeiten einbeziehen. Der von der FRA vorgeschlagene Rahmen für die Stärkung der Rechte auf lokaler Ebene könnte diesbezüglich hilfreich sein.

Der Ausschuss der Regionen könnte in Erwägung ziehen, ein regelmäßiges Forum für den Austausch von Erfahrungen und vielversprechenden Praktiken im Zusammenhang mit der Charta einzurichten.

3

GLEICHSTELLUNG UND NICHTDISKRIMINIERUNG



Im Jahr 2021 wurde der 21. Jahrestag der EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung begangen. Dies war Anlass für eine Bestandsaufnahme der erreichten Ziele und der verpassten Chancen sowie für Bewertungen der Umsetzung der Rechtsvorschriften, vor allem aber für Überlegungen zu den nächsten Schritten. Das folgende Kapitel widmet sich in diesem Jahr insbesondere der Diskriminierung von LGBTI-Personen sowie der Diskriminierung von EU-Bürgerinnen und -bürgern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit.

Die Verletzung der Rechte von LGBTI-Personen in einigen Mitgliedstaaten sowie eine Zunahme von Hasskriminalität und Hassreden in diesem Zusammenhang – die sowohl auf eine tatsächliche Zunahme solcher Vorfälle als auch auf eine erhöhte Bereitschaft, diese zu melden, zurückzuführen sein kann – haben mehrere internationale Einrichtungen zu entsprechenden Reaktionen veranlasst. Parallel dazu wurden die Familienrechte gleichgeschlechtlicher Paare und homosexueller Eltern in der internationalen und nationalen Rechtsprechung zunehmend anerkannt.

Es gibt einige Hinweise darauf, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit in verschiedenen Lebensbereichen diskriminiert werden, allerdings werden hierzu kaum Daten erhoben.

Einige der Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie wirkten sich 2021 negativ auf LGBTI-Personen aus, während EU-Bürgerinnen und -Bürger beim Überqueren von EU-Grenzen und beim Erhalt bzw. bei der Eintragung ihrer Impfungen mit einigen Problemen konfrontiert waren.

Dieses Kapitel ist in diesem Jahr insbesondere der Diskriminierung von LGBTI-Personen und der Diskriminierung von EU-Bürgerinnen und -bürgern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit gewidmet.

FRA-STELLUNGNAHME 3.1

Im Hinblick auf die geplante gesetzgeberische Initiative zur Anerkennung der Elternschaft und der zugehörigen Maßnahmen sollte die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten den entsprechenden Rahmen und weitere Leitlinien zur Verfügung stellen, um die gegenseitige Anerkennung der Elternschaft gleichgeschlechtlicher Paare zu gewährleisten.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die in der EU-Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen enthaltenen Maßnahmen durch die Entwicklung nationaler Aktionspläne und Strategien und durch die Stärkung des rechtlichen Schutzes von LGBTIQ-Personen vor Gewalt und Hassreden umsetzen.

2021 wurden die Familienrechte gleichgeschlechtlicher Paare und homosexueller Eltern in der internationalen und nationalen Rechtsprechung und in den Rechtsvorschriften zunehmend anerkannt. Allerdings gestaltet sich die gegenseitige Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor schwierig, da es zwischen den EU-Ländern Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der rechtlichen Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare und ihrer Familienrechte (im Hinblick auf Adoption, Leihmutterchaft oder assistierte Reproduktion) gibt. Dies führt zu Rechtsunsicherheit und greift nicht nur in das Recht auf Freizügigkeit, sondern auch in das Recht auf Achtung des Familienlebens ein, wenn die Anerkennung familiärer Bindungen zwischen Eltern und Kindern, die in einem anderen Land rechtmäßig zustande gekommen sind, verweigert wird.

Die Europäische Kommission hat anerkannt, dass Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften über Elternschaft sowie fehlende EU-Kollisionsnormen in diesem Bereich dazu führen können, dass Familien Schwierigkeiten beim Überqueren von Grenzen innerhalb der EU haben.

Sie zieht eine gesetzgeberische Initiative zur grenzüberschreitenden Anerkennung der Elternschaft zwischen den EU-Mitgliedstaaten in Erwägung. Mit dem Vorschlag würden gemeinsame Kollisionsnormen und gemeinsame Bestimmungen über die Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen über die Elternschaft festgelegt. Zwar fällt das materielle Recht im Bereich der Elternschaft in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, doch kann die EU gemäß Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug erlassen.

Die grenzüberschreitende Anerkennung der Elternschaft ist für gleichgeschlechtliche Eltern aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten besonders schwierig. Dies greift in das Recht auf Achtung des Familienlebens und in die Rechte des Kindes sowie in die sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Kinderrechte ein.

Der EuGH hat die familiären Bindungen zwischen gleichgeschlechtlichen Eltern und ihrem Kind in der Rechtssache *V.M.A. v. Stoliczna obshtina* anerkannt. Er erinnerte daran, dass die Mitgliedstaaten nur dann von ihren Verpflichtungen gemäß EU-Recht auf Freizügigkeit abweichen können, wenn sie dabei nicht gegen die Grundrechte gemäß der Grundrechtecharta (Charta) verstoßen. Der Gerichtshof gelangte zu dem Schluss, dass es gegen Artikel 7 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und Artikel 24 (Rechte des Kindes) der Charta verstoßen würde, wenn das Kind bei der Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit seiner Beziehung zu einem seiner Elternteile beraubt würde oder wenn ihm die Ausübung dieses Rechts unmöglich oder in der Praxis übermäßig erschwert würde, weil seine Eltern dem gleichen Geschlecht angehören. Der Gerichtshof betonte, dass die Pflicht zur Anerkennung der Beziehung zwischen Eltern und Kind im Zusammenhang mit der Freizügigkeit die nationale Identität sowie die nationalen Zuständigkeiten nicht beeinträchtigt.

Darüber hinaus waren Partnerinnen und Partner sowie Kinder von LGBTIQ-Personen und junge LGBTIQ-Personen in mehreren Mitgliedstaaten unverhältnismäßig stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, einschließlich Lockdowns und Einreisebeschränkungen in Mitgliedstaaten, betroffen. Die Maßnahmen haben zu einer Zunahme von häuslicher Gewalt, Hassreden und Hasskriminalität sowie zu einem eingeschränkten Zugang zu psychologischer Unterstützung und Gesundheitsversorgung geführt.

In diesem Zusammenhang gewinnt die EU-Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen an Bedeutung. Sie legt eine Reihe gezielter Maßnahmen zu vier Säulen fest: Bekämpfung von Diskriminierung, Gewährleistung von Sicherheit, Aufbau inklusiver Gesellschaften und die Vorreiterrolle der EU bei der Forderung nach Gleichstellung von LGBTIQ-Personen. Wie in der Strategie angekündigt, hat die Kommission 2021 im Rahmen der **Hochrangigen Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt der EU** eine Untergruppe für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen eingerichtet, um die Fortschritte in den Mitgliedstaaten – auch in Bezug auf die Entwicklung nationaler Aktionspläne zur Gleichstellung von LGBTIQ-Personen – zu unterstützen und zu überwachen.



Mehrere Mitgliedstaaten haben nationale Aktionspläne zur Bekämpfung der Diskriminierung im Allgemeinen verabschiedet, die auch die Rechte von LGBTIQ-Personen umfassen. Andere haben Aktionspläne speziell für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen erarbeitet. Diese Aktionspläne, die bereits von der Liste von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2015-2019 befürwortet wurden, sind für die Anerkennung der besonderen Bedürfnisse von LGBTIQ-Personen beim Schutz ihrer Rechte und der Einführung spezifischer Maßnahmen notwendig.

FRA-STELLUNGNAHME 3.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken nicht zu einer Diskriminierung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern – und in bestimmten Zusammenhängen von ihren Familienangehörigen – aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des EU-Rechts führen. Die regelmäßige Sammlung von Daten und Erfahrungen wird diesbezüglich einen wertvollen Beitrag leisten.

Die Europäische Kommission sollte die Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen und bei der Sensibilisierung für die Verhinderung der Diskriminierung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit stärker unterstützen.



Die Diskriminierung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit kann die Freizügigkeit beeinträchtigen, auch wenn sie nicht unmittelbar mit der Umsetzung der Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit zusammenhängt.

Sowohl Artikel 18 AEUV als auch Artikel 21 Absatz 2 der Charta sehen vor, dass jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des EU-Rechts verboten ist. Dieses Verbot hat horizontal und vertikal unmittelbare Wirkung. Das bedeutet, dass sich Einzelpersonen unter bestimmten Voraussetzungen sowohl gegenüber privaten Einrichtungen als auch gegenüber staatlichen Behörden auf dieses Verbot berufen können.

Artikel 24 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) bekräftigt die grundlegende Verpflichtung zum Grundsatz der Gleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, wie er in den Verträgen zum Ausdruck kommt: „[J]eder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, [genießt] im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf

Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und das Recht auf Aufenthalt oder das Recht auf Daueraufenthalt genießen.“ Artikel 4 der Durchsetzungsrichtlinie über die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (2014/54/EU) verpflichtet die Mitgliedstaaten, Stellen für die Förderung, Analyse, Überwachung und Unterstützung der Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Union und ihren Familienangehörigen ohne jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, aber auch ohne jede ungerechtfertigte Einschränkung oder Behinderung bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit zu benennen.

Den Untersuchungen der FRA aus dem Jahr 2021 zufolge werden EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie ihre Familienangehörigen noch immer aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit in vielen Bereichen diskriminiert, zum Beispiel bei der Besteuerung, beim Recht auf Berufsausübung und beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen, einschließlich Gesundheitsdiensten und Sozialleistungen. Während der COVID-19-Pandemie wirkten sich bestimmte Maßnahmen, darunter die Aufstellung von Impfplänen oder Reisebeschränkungen, negativ auf EU-Bürgerinnen und -Bürger aus anderen Mitgliedstaaten aus. Die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit scheint im Vergleich zu anderen Diskriminierungsgründen nicht weit verbreitet zu sein, allerdings liegen keine ausreichenden Daten dazu vor. Auch scheint das Bewusstsein für diese Art der Diskriminierung nicht besonders ausgeprägt zu sein, obwohl die Unionsbürgerschaft eine der Säulen der europäischen Integration ist, wie der EuGH mehrfach bekräftigt hat und die Kommission in ihrem alle drei Jahre erscheinenden Bericht über die Unionsbürgerschaft hervorhebt.



4

RASSISMUS, FREMDENFEINDLICHKEIT UND DAMIT EINHERGEHENDE INTOLERANZ

Auch im Jahr 2021 kam es in der EU zu Vorfällen im Zusammenhang mit rassistisch motivierter Hasskriminalität und Hassreden, und Migrantinnen und Migranten sowie ethnische Minderheiten, darunter Roma, Jüdinnen und Juden, Musliminnen und Muslime sowie Menschen asiatischer Herkunft wurden weiterhin für die COVID-19-Pandemie verantwortlich gemacht.

Die Europäische Kommission unternahm entscheidende Schritte zur Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften, indem sie Vertragsverletzungsverfahren gegen elf EU-Mitgliedstaaten einleitete, die den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht vollständig und ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt hatten. Außerdem forderte sie die Mitgliedstaaten auf, die Bestimmungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse besser umzusetzen.

Die Mitgliedstaaten verabschiedeten nationale Aktionspläne gegen Rassismus im Sinne der EU-weiten Verpflichtungen zur Bekämpfung von Rassismus und intensivierten weiter ihre Maßnahmen zur Schließung von Datenlücken und zur Entwicklung von Strukturen und Verfahren für die wirksame Meldung rassistischer Vorfälle.



Der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (2008/913/JI) legt einen gemeinsamen strafrechtlichen Ansatz für Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit fest, die Hassreden und Hasskriminalität gleichkommen. 2021 leitete die Europäische Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen elf Mitgliedstaaten ein, die den Rahmenbeschluss nicht vollständig und ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt hatten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und die obersten nationalen Gerichte setzten der Berufung auf die Redefreiheit zur Rechtfertigung von Hassreden und Aufstachelung zum Hass Grenzen.

Rassismus stellte auch im Jahr 2021 in der gesamten EU eine große Herausforderung dar. Wie aus offiziellen und inoffiziellen Berichten hervorgeht, kam es auch weiterhin zu rassistisch motivierten Hassverbrechen und Hassreden. Darüber hinaus äußerten sich internationale und nationale Menschenrechtsinstitutionen während der Pandemie besorgt über die Zunahme von Hassreden im Internet, die häufig von den Medien oder von politischen Persönlichkeiten ausgingen und gegen Migrantinnen und Migranten sowie ethnische Minderheiten gerichtet waren.



FRA-STELLUNGNAHME 4.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vollständig und ordnungsgemäß umsetzen und anwenden. Dazu gehört auch, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen sollten, um sicherzustellen, dass ein rassistischer oder fremdenfeindlicher Beweggrund als erschwerender Umstand gewertet wird, oder dass alternativ die Gerichte einen solchen Beweggrund bei der Festlegung des Strafmaßes berücksichtigen.

FRA-STELLUNGNAHME 4.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen und institutionellen Regelungen zur vollständigen Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse deutlich verbessern, insbesondere im Hinblick auf wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen im Fall von Verstößen gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie. Dies kann zum Abbau von Hindernissen beitragen, mit denen Migrantinnen und Migranten sowie ethnische Minderheiten beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Waren und Dienstleistungen – einschließlich Wohnraum – und Sozialschutz konfrontiert sind.

Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse. Ebenso verbietet die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) jegliche Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, und zu Sozialschutz einschließlich der Gesundheitsversorgung. Berichte der Europäischen Kommission und internationaler Stellen zur Überwachung der Menschenrechte belegen, dass 21 Jahre nach Erlass der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse eine Reihe von Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie noch immer nicht vollständig umsetzt.

Die Kommission setzte Vertragsverletzungsverfahren gegen drei Mitgliedstaaten fort, die Roma-Kinder im Bildungswesen diskriminiert hatten. 2021 waren ethnische Minderheiten einschließlich Migrantinnen und Migranten weiterhin Diskriminierung und institutionellem Rassismus in verschiedenen Lebensbereichen ausgesetzt, wie die Ergebnisse von Umfragen und Diskriminierungstests zeigen. Diskriminierendes Profiling aufgrund der ethnischen Herkunft ist auch weiterhin in der EU zu beobachten, wie Berichte von Überwachungsstellen belegen.



FRA-STELLUNGNAHME 4.3

Die EU-Mitgliedstaaten werden aufgefordert, nationale Aktionspläne oder Strategien zur Bekämpfung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz zu erarbeiten. Die Bemühungen auf nationaler Ebene sollten sich an den gemeinsamen Leitprinzipien für Aktionspläne gegen Rassismus orientieren und die Beteiligung und Zusammenarbeit mit einschlägigen Partnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen garantieren. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass bei der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung nationaler Aktionspläne gegen Rassismus alle Maßnahmen auf zuverlässigen Gleichbehandlungsdaten beruhen und sich darauf stützen.

2021 hat die EU damit begonnen, die Grundlagen für die Umsetzung der im ersten EU-Aktionsplan gegen Rassismus eingegangenen Verpflichtungen zu schaffen. So hat insbesondere die Hochrangige Gruppe der EU zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz gemeinsame Leitprinzipien für nationale Aktionspläne gegen Rassismus erlassen.

Die nationalen Entwicklungen untermauern die umfassenderen Bemühungen auf EU-Ebene. Einige Mitgliedstaaten haben 2021 erstmals nationale Aktionspläne gegen Rassismus verabschiedet. Je nach den unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen haben andere wiederum Maßnahmen gegen Rassismus in breiter angelegte Antidiskriminierungsstrategien aufgenommen oder Strategien zur Bekämpfung bestimmter Formen und Ausprägungen von Rassismus erarbeitet, beispielsweise Strategien gegen Antisemitismus.

Trotz einiger positiver Entwicklungen zur Schließung von Datenlücken auf nationaler Ebene fehlt es in der EU insgesamt an Daten über die Erfahrungen mit Rassismus und Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Der Mangel an verlässlichen und umfassenden Daten beeinträchtigt die wirksame Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von Aktionsplänen gegen Rassismus und hindert die EU und ihre Mitgliedstaaten daran, den Stand der Gleichstellung wirksam zu überwachen.



Die Erkenntnisse aus nationalen Daten sowie aus Daten der FRA weisen immer wieder darauf hin, dass ein erheblicher Anteil von Erfahrungen mit Diskriminierung und vorurteilsgeleiteter Gewalt nicht gemeldet wird, was dazu führt, dass die Rechte von Opfern auf Unterstützung und Schutz untergraben werden und der gleichberechtigte Zugang aller zur Justiz nicht gewährleistet werden kann. Zudem werden die Bemühungen der nationalen Behörden, Hasskriminalität zu untersuchen und zu bestrafen, beeinträchtigt.

Die Hochrangige Gruppe der EU zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz hat 2021 zentrale Leitprinzipien zur Förderung der Meldung von Hasskriminalität erlassen. Diese Leitprinzipien rücken die Opfer in den Mittelpunkt und sollen einen Rahmen schaffen, an dem sich die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen, Hindernisse für die Meldung von Hasskriminalität zu beseitigen, orientieren können. Darüber hinaus sollen die Leitprinzipien die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, Strukturen und Verfahren zu schaffen, die eine wirksame Meldung von Hasskriminalität ermöglichen und fördern. Eine Reihe von Mitgliedstaaten berichtete über gezielte Bemühungen, wirksame Meldesysteme zu schaffen, etwa durch die gezielte Kontaktaufnahme zu Gruppen, die potenziell Gefahr laufen, Opfer von Hasskriminalität zu werden, oder den Aufbau von Kapazitäten im Rahmen der Strafverfolgung sowie Maßnahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit.



FRA-STELLUNGNAHME 4.4

Die EU-Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die zentralen Leitprinzipien zur Förderung der Anzeige von Hasskriminalität anzuwenden. Die Leitprinzipien können auch als Bewertungsrahmen dienen, um nationale Maßnahmen zur Erarbeitung und Umsetzung eines auf Opfer ausgerichteten Ansatzes für die Anzeige von Hassverbrechen zu ermitteln. Die Mitgliedstaaten sollten sich weiterhin bemühen, Strukturen zu schaffen, die das Anzeigen von Hasskriminalität erleichtern, etwa durch die Einrichtung von Meldestellen für Dritte und den Ausbau der Kapazitäten von Strafverfolgungsbehörden zur Ermittlung und Erfassung potenzieller Hassverbrechen. Ferner sollten sie die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Opferhilfsorganisationen verstärken und geeignete Maßnahmen ergreifen, um jene Gruppen zu erreichen, die Gefahr laufen, Opfer von Hasskriminalität zu werden.

5

GLEICHSTELLUNG UND INKLUSION DER ROMA



2021 hat der Rat der Europäischen Union seine Empfehlung zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma angenommen. Er fordert die EU-Mitgliedstaaten auf, nationale strategische Rahmen betreffend Roma zu verabschieden und alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Ziele und Vorgaben des neuen strategischen EU-Rahmens betreffend Roma bis 2030 zu erreichen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben mehrere Initiativen ausgearbeitet, um Roma und Traveller in die Ausarbeitung der Strategien einzubinden, und sie haben einschlägige Interessengruppen wie Gleichstellungsstellen und nationale Menschenrechtsinstitutionen konsultiert.

Die EU hat die Inklusion der Roma in mehreren politischen und legislativen Dossiers durchgängig berücksichtigt. Die meisten Mitgliedstaaten jedoch haben die Inklusion der Roma in ihren wichtigsten nationalen Strategien und Maßnahmen in wesentlichen Politikbereichen wie Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Wohnen nicht durchgängig berücksichtigt.

2021 werden die Grundrechte von Roma und Travellern noch immer nicht in vollem Umfang geachtet. Eine unverhältnismäßig große Zahl von Roma und Travellern in der gesamten EU ist nach wie vor von Antiziganismus, Diskriminierung, Armut und sozialer Ausgrenzung sowie Hasskriminalität und Hassreden betroffen. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie haben diese Probleme weiter verschärft.

Am 12. März 2021 hat der Rat der Europäischen Union seine Empfehlung zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma verabschiedet und die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis September 2021 nationale strategische Rahmen betreffend Roma festzulegen. Nur elf Mitgliedstaaten haben ihre überarbeiteten nationalen Strategien vor Ende des Jahres 2021 vorgelegt.

Die EU hält die Mitgliedstaaten dazu an, Roma und Traveller in allen politischen und legislativen Dokumenten zu berücksichtigen, die dem Schutz und der Unterstützung schutzbedürftiger Gruppen dienen. Der neue strategische EU-Rahmen für die Roma legt sieben Ziele und damit verbundene Zielvorgaben fest, die bis 2030 erreicht werden sollen. Im Mittelpunkt stehen die Bekämpfung von Antiziganismus und Diskriminierung sowie die Förderung der uneingeschränkten Teilhabe und Inklusion der Roma durch eine Kombination aus allgemeinen und gezielten politischen Maßnahmen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Strategien verspätet und meist ohne Berücksichtigung oder Bewertung früherer Strategien vorgelegt. Es gab verstärkte Bemühungen, die Zivilgesellschaft und Gleichstellungsstellen zu konsultieren, doch gibt es kaum Anzeichen für eine maßgebliche Beteiligung von Roma und Travellern an der Gestaltung und Umsetzung der neuen Strategien. Nur elf Mitgliedstaaten hatten 2021 eine nationale Roma-Plattform zur wirksameren Einbeziehung der Zivilgesellschaft eingerichtet.



FRA-STELLUNGNAHME 5.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten der Umsetzung ihrer nationalen strategischen Rahmen betreffend Roma Vorrang einräumen. Diese sollten konkrete und messbare Zielvorgaben für eine wirksame Überwachung und effiziente Datenerhebungen umfassen. Die Mitgliedstaaten sollten vielversprechende Praktiken in anderen EU-Ländern berücksichtigen und die von der FRA und der Arbeitsgruppe zu Roma bereitgestellten Leitlinien nutzen. Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus den Kapazitätsaufbau von zivilgesellschaftlichen Organisationen der Roma fördern und sie regelmäßig zur Teilnahme an der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von Maßnahmen zur Inklusion der Roma einladen.



FRA-STELLUNGNAHME 5.2

Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen zur Bekämpfung diskriminierender Haltungen gegenüber Roma und Travellern in der Strafverfolgung in Erwägung ziehen. Diese Maßnahmen könnten Schulungen für Bedienstete im Bereich der Strafverfolgung und der Justiz umfassen, die sich auf die von der FRA entwickelten Leitlinien und die Schulungsinitiativen der EU-Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung und der FRA stützen. Darüber hinaus könnten derartige Schulungen Fortbildungsinitiativen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte einbinden. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Fälle von Polizeigewalt gegen Roma umgehend von unabhängigen Stellen untersucht werden, und sie sollten die Opfer bei der Meldung von polizeilichem Fehlverhalten unterstützen.

Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta verbietet jede Diskriminierung aufgrund der ethnischen oder sozialen Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Seit dem Jahr 2000 werden im Rahmen des EU-Rechts (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG)) die Gleichbehandlung gefördert und direkte und indirekte Diskriminierung verboten.

In ihrem Grundrechte-Bericht 2021 hat die FRA die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um diskriminierenden Haltungen unter Polizeibediensteten vorzubeugen und diese Haltungen zu unterbinden. Darüber hinaus hat sie die Strafverfolgungsbehörden aufgefordert, spezifische, praktische und gebrauchsfertige Leitlinien zur Bekämpfung von diskriminierendem ethnischen Profiling durch Polizeibedienstete herauszugeben. Diese Leitlinien sollten in die Standardarbeitsanweisungen und Verhaltenskodizes aufgenommen und systematisch an die Beamtinnen und Beamten vor Ort weitergegeben werden.

Die Erstellung von Profilen auf der Grundlage der ethnischen Zugehörigkeit oder der Rasse durch die Polizei im Zusammenhang mit Menschen, die als Roma oder Traveller wahrgenommen werden, ist noch immer weit verbreitet, und negative Erfahrungen mit der Polizei untergraben das Vertrauen in die Behörden, wie eine 2021 veröffentlichte Studie der FRA zeigt. Im Jahr 2021 wurden in zwei Mitgliedstaaten zwei tödliche Zwischenfälle gemeldet, an denen Roma-Männer und Polizeibehörden beteiligt waren. Der Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament über die Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse fordert die Mitgliedstaaten auf, Daten über Beschwerden zu veröffentlichen, die bei der Polizei, den Aufsichtsbehörden und den Gerichten eingegangen sind.



6

ASYL, VISA, MIGRATION, GRENZEN UND INTEGRATION

Die Wahrung der Grundrechte an den Außengrenzen stellt nach wie vor eine der größten Herausforderungen für die Menschenrechte in der EU dar. Auch in diesem Jahr wurde über angebliche Zurückweisungen und Gewalt an den Grenzen berichtet. Zudem kam es erneut zu Todesfällen auf See und an Land sowie zu Verzögerungen bei der Suche nach einem sicheren Hafen für auf See gerettete Migrantinnen und Migranten. Ebenso fanden weiterhin Inhaftierungen im Rahmen von Asyl- und Rückführungsverfahren statt, auch als Teil von verstärkten Eindämmungsmaßnahmen an den Grenzen.

Die EU arbeitete daran, neue IT-Großsysteme einsatzfähig zu machen, die auch Grundrechtsgarantien enthalten, die wirksam umgesetzt werden sollen.

Artikel 78 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Artikel 18 und 19 der EU-Grundrechtecharta (Charta) verbieten die *Zurückweisung*, d. h. die Rückführung einer Person, der Verfolgung oder ernsthafter Schaden droht, sowie Kollektivausweisungen. Artikel 4 der Charta verbietet Folter und andere Formen der Misshandlung. Dabei handelt es sich um eine bedingungslose Verpflichtung, die keine Ausnahmen oder Abweichungen zulässt.

Die Wahrung der Grundrechte an den Grenzen stellte auch 2021 eine große Herausforderung in der EU dar, und es gab zahlreiche Berichte über angebliche Zurückweisungen und polizeiliche Gewalt. Mittlerweile kamen 3 402 Menschen auf See und an Landgrenzen bei dem Versuch, die EU zu erreichen, ums Leben, und Rettungsboote humanitärer Hilfsorganisationen wurden bedroht und hatten Schwierigkeiten, einen sicheren Hafen zu finden. Gerettete Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge wurden tagelang oder länger auf See angehalten, was ihre Sicherheit und ihre körperliche Unversehrtheit gefährdete.



FRA-STELLUNGNAHME 6.1

Die Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, wirksame und unabhängige nationale Grenzüberwachungsmechanismen zusammen mit verfügbaren Beschwerdemechanismen einzurichten, und zwar unabhängig vom Ergebnis der Verhandlungen über die vorgeschlagenen EU-Vorschriften im Rahmen des Migrations- und Asylpakets. Die Mitgliedstaaten sollten zudem sicherstellen, dass Vorwürfe über Zurückweisungen und Misshandlungen von den zuständigen Behörden unverzüglich und wirksam untersucht werden.





FRA-STELLUNGNAHME 6.2

Die Mitgliedstaaten sollten in jedem Einzelfall die Möglichkeit von Alternativen zur Haft prüfen. Wenn auf eine Inhaftierung als letztes Mittel zurückgegriffen wird, müssen die Mitgliedstaaten alle von der Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebenen Garantien einhalten. In der Praxis sollten Personen, die bis zu ihrer Rückführung inhaftiert werden, Zugang zu kostenlosem Rechtsbeistand erhalten, damit Personen in Rückführungsverfahren ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Artikel 47 der Charta und auf Zugang zur Justiz im Allgemeinen ausüben können.

Zwar sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 der Charta sowie Artikel 8 Absatz 2 der geänderten Richtlinie über Aufnahmebedingungen (2013/33/EU), Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) und Artikel 28 Absatz 2 der Dublin-Verordnung verpflichtet, in jedem Einzelfall die Anwendbarkeit von weniger einschneidenden Maßnahmen und Alternativen zur Haft zu prüfen, doch wird in der Praxis aufgrund der Angst vor Flucht nur selten auf Alternativen zurückgegriffen.

Die Grundrechtsgarantien im Zusammenhang mit der Inhaftierung wurden auch 2021 durch verlängerte Haftzeiten, unangemessene Haftbedingungen, angebliche Misshandlung durch das Aufsichtspersonal, das Unterlassen einer individuellen Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Freiheitsentzugs sowie die fehlende Trennung von schutzbedürftigen Personen unterlaufen. Darüber hinaus beschränken einige Mitgliedstaaten den Zugang zu unentgeltlichem Rechtsbeistand.



FRA-STELLUNGNAHME 6.3

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten verstärkt Bemühungen unternehmen, um das Bewusstsein für die Rechte und verfügbaren Rechtsmittel für Personen zu schärfen, deren Daten in den Datenbanken der EU-Großinformationssysteme gespeichert werden, und sie sollten wirksame Kontrollmechanismen schaffen. Die Mitgliedstaaten sollten zudem sicherstellen, dass alle beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine obligatorische Schulung zu den Grundrechten erhalten.

Artikel 8 Absatz 2 der Charta sowie die EU-Datenschutzbestimmungen sehen das Recht der betroffenen Person auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von gespeicherten personenbezogenen Daten vor. Ebenso garantieren Verordnungen zur Einrichtung interoperabler EU-Großdatenbanken im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dieses Recht. Der Betrieb und die Interoperabilität der EU-Großinformationssysteme, die eine Reihe personenbezogener Daten erfassen, haben weitreichende Auswirkungen auf die Grundrechte, wie die FRA in ihren früheren Untersuchungen feststellte.

Die meisten Rechtsinstrumente, die IT-Großsysteme und deren Interoperabilität regeln, enthalten die rechtliche Verpflichtung zu Schulungen für das zuständige Personal. Auf EU-Ebene haben CEPOL, eu-LISA und Frontex im Jahr 2021 Schulungsmaßnahmen organisiert, um die Kenntnisse der zuständigen Behörden über die technischen und geschäftlichen Aspekte sowie über die Auswirkungen der Nutzung der Systeme zu verbessern. Die FRA bringt sich mit grundrechtsrelevanten Beiträgen in solche Schulungen ein.

7

INFORMATIONSGESELLSCHAFT, PRIVATSPHÄRE UND DATENSCHUTZ

Gesetzgeberische sowie politische Initiativen im Bereich neuer Technologien konzentrierten sich im Jahr 2021 auf die Bewältigung der Risiken, die sich aus der zunehmenden Digitalisierung in allen Lebensbereichen ergeben. Dabei standen zentrale Dokumente im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz (KI) und der Moderation von Online-Inhalten im Fokus. Durch die im Zuge der Pandemiebewältigung entstandenen Notsituationen wurden Datenschutzgrundsätze in der Praxis erprobt; dies war auch bei der Entwicklung sicherheitsrelevanter Maßnahmen der Fall.

Der im April 2021 veröffentlichte Entwurf einer KI-Verordnung stellt einen ersten Versuch dar, die KI-Branche zu regulieren und gleichzeitig Grundrechtsgarantien einzuführen. Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten arbeiteten an einer Einigung über den Umfang und die Grenzen der zulässigen Nutzung von KI. Parallel dazu mussten die Rechte auf Datenschutz und Privatsphäre in Bezug auf Maßnahmen zum Schutz von Einzelpersonen laufend neu bekräftigt werden, sowohl im Zusammenhang mit der Pandemie als auch mit kriminellen Aktivitäten. Dies erfolgt nach einem Muster, das die FRA in ihren Grundrechte-Berichten seit 2014 regelmäßig aufzeigt.



Expertinnen und Experten sowie die Zivilgesellschaft sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene haben im Jahr 2021 die Aufnahme angemessener Grundrechtsgarantien in den Entwurf der EU-Verordnung über künstliche Intelligenz (KI) ausführlich kommentiert. Der Entwurf durchläuft noch mehrere Begutachtungen, die auf unterschiedliche Weise auf verschiedene Grundrechtsfragen eingehen. Der Vorschlagsentwurf enthält vielversprechende Verweise auf die Grundrechte, doch haben u. a. der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) und der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) sowie nationale Menschenrechtsinstitutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Gelehrte gemeinsame Bedenken geäußert. Beispiele hierfür sind die Kategorie der verbotenen KI-Anwendungen und die Notwendigkeit, im Bedarfsfall weitere KI-Systeme wie etwa private Sozialkreditsysteme („social scoring“) aufzunehmen, ferner die starke Abhängigkeit von der Selbstbewertung der Unternehmen in Bezug auf risikoreiche KI-Anwendungsfälle und die Notwendigkeit, die Kontrollmechanismen und die mit dieser Aufgabe betrauten Stellen zu stärken.



FRA-STELLUNGNAHME 7.1

Der Unionsgesetzgeber sollte sicherstellen, dass das künftige KI-Gesetz die Grundrechte uneingeschränkt achtet, indem er gegebenenfalls die vom EDSA/EDSB, von der Zivilgesellschaft und anderen Stellen aufgezeigten Mängel berücksichtigt. Insbesondere sollte der Unionsgesetzgeber gewährleisten, dass der Umfang der Anwendungsfälle in den verschiedenen Risikokategorien klar festgelegt ist und dass in Bezug auf die Einhaltung der Grundrechte ausreichende Orientierungshilfen und Schutzmaßnahmen für verschiedene praktische Kontexte geboten werden. Selbstbewertungen sind zwar ein begrüßenswerter erster Schritt, diese sollten jedoch von einer wirksamen Überwachung durch unabhängige Stellen ergänzt werden, die mit genügend Ressourcen ausgestattet sind und über die erforderlichen Fachkenntnisse im Bereich der Grundrechte verfügen.

FRA-STELLUNGNAHME 7.2

Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten, die digitale Dienste regulieren, sollten sicherstellen, dass sowohl eine übermäßige als auch eine unzureichende Entfernung von Inhalten verhindert wird und dass die Moderationspraktiken nicht unverhältnismäßig sind, um die Rechte auf freie Meinungsäußerung, Informationsfreiheit und Nichtdiskriminierung nicht zu beeinträchtigen. Angesichts der Bedeutung einer faktengestützten Kontrolle im Zusammenhang mit einer wirksamen und grundrechtskonformen Moderation von Online-Inhalten sollten die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der einschlägige Rechtsrahmen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Expertinnen und Experten den legalen Zugang zu Daten sowie die Durchführung von Forschungsarbeiten ermöglicht.

Die Verbreitung illegaler Inhalte im Internet, einschließlich von Hassreden, stellt eine Bedrohung der Grundrechte dar. In diesem Zusammenhang sind die Vorschläge zur Regulierung digitaler Dienste auf EU- und nationaler Ebene eine vielversprechende Entwicklung. Wie jedoch mehrere Interessengruppen (der EDSB, der EDSA, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Datenschutzbehörden und zivilgesellschaftliche Organisationen) hervorgehoben haben, bringt die Regulierung von online bereitgestellten Inhalten und Diensten auch Herausforderungen für den Schutz der Grundrechte mit sich, etwa betreffend die Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz, die Rechte auf Informations- und Meinungsfreiheit oder das Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 7, 8, 11 und 21 der EU-Grundrechtecharta).

Sowohl nationale Gesetzesinitiativen als auch der Entwurf des Gesetzes über digitale Dienste haben unterschiedliche Meinungen und Kritik hervorgerufen. Ihre Bewertung lässt einige gemeinsame Anliegen erkennen, darunter etwa die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass Maßnahmen für die Moderation von Online-Inhalten verhältnismäßig sind, oder die Bedeutung der Gewährleistung wirksamer Kontrollmechanismen.

Darüber hinaus ist die Durchführung von Forschungsarbeiten von entscheidender Bedeutung, um zu verstehen, wie Online-Inhalte moderiert werden können, ohne den Schutz der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer zu gefährden. Dies erfordert den Zugang zu Daten über die Funktionsweise digitaler Plattformen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Grundrechte. Einige große Plattformen haben jedoch im Jahr 2021 externe Sachverständige von zivilgesellschaftlichen Organisationen daran gehindert, grundrechtsrelevante Untersuchungen durchzuführen, indem sie ihnen den Zugang zu ihren Daten verweigerten.





Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Bedrohungen unterschiedlicher Natur – einschließlich der Pandemie, illegaler Online-Inhalte und Cyberkriminalität – beruht zwar auf guten Absichten, doch mit diesem Ziel vor Augen haben EU-Organe und Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen oder in Erwägung gezogen, die in die Grundrechte eingreifen können, insbesondere in die Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz (Artikel 7 und 8 der Charta).

Die Entwicklung der COVID-19-Zertifikate war mit datenschutzrechtlichen Herausforderungen verbunden, auf die Datenschutzinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen in den meisten Mitgliedstaaten hingewiesen haben. Trotz der jüngsten Rechtsprechung des EGMR zur Massenüberwachung und der Rechtsprechung des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung haben die Mitgliedstaaten weiterhin Gesetzesvorschläge für eine strengere Überwachung und eine umfangreichere Datenspeicherung vorgelegt, ohne ausreichende Grundrechtsgarantien vorzusehen. Zwar sind der Schutz der persönlichen Gesundheit und der Sicherheit von Einzelpersonen legitime Ziele, doch haben Expertinnen und Experten darauf hingewiesen, dass angemessene Prüfungen zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit durchgeführt werden müssen, um sicherzustellen, dass keine der Maßnahmen zu Verletzungen der Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz oder anderer Grundrechte führt.



FRA-STELLUNGNAHME 7.3

Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass bei jeder neuen Gesetzesinitiative zur Förderung der Sicherheit von Einzelpersonen die Grundrechte geachtet werden, und zwar unabhängig davon, ob eine Notsituation vorliegt oder nicht. So sollten insbesondere die zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie oder zur Förderung der Sicherheit vor nationalen Bedrohungen ergriffenen Maßnahmen gewährleisten, dass angemessene Garantien zum Schutz der Rechte in Bezug auf den Datenschutz und die Privatsphäre angewendet werden. Solche Maßnahmen sollten in einer demokratischen Gesellschaft gesetzlich vorgeschrieben, notwendig und verhältnismäßig sein. Unabhängige Kontrollmechanismen sollten gewährleisten, dass diese Maßnahmen regelmäßig überprüft werden. Einzelpersonen sollten die Möglichkeit haben, sich über solche Maßnahmen zu beschweren, und Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen haben.

8

RECHTE DES KINDES



Auch 2021 brachte die COVID-19-Pandemie Herausforderungen für die Rechte des Kindes mit sich. Im März 2021 nahm die Europäische Kommission erstmals eine EU-Kinderrechtsstrategie zu sechs Themenbereichen an, darunter die sozioökonomische Integration, Gesundheit und Bildung von Kindern, die Förderung der Beteiligung von Kindern und die Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder. Die Europäische Garantie für Kinder, ein weiterer wichtiger Meilenstein zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung, ergänzt die Strategie.

Die Zahl der asylsuchenden Kinder ist deutlich angestiegen, zugleich brachte die instabile Lage an den Grenzen große Herausforderungen mit sich. In mehreren Mitgliedstaaten kam es weiterhin zu Inhaftierungen von minderjährigen Migrantinnen und Migranten, auch in Fällen, in denen das Alter der Person noch nicht festgestellt worden war. Die Herausforderungen bei der Umsetzung der Richtlinie über Verfahrensgarantien bestanden in mehreren Mitgliedstaaten fort, während internationale Überwachungsgremien ihre Besorgnis über die Haftbedingungen von Kindern äußerten, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten waren.

FRA-STELLUNGNAHME 8.1

Die Europäische Kommission könnte in Erwägung ziehen, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Europäischen Garantie für Kinder und der EU-Kinderrechtsstrategie gezielt zu unterstützen und diesbezüglich Leitlinien bereitzustellen. Im Zuge dessen könnte auch der Austausch bewährter Verfahren bei der Umsetzung und Überwachung erleichtert werden.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der Europäischen Garantie für Kinder und der EU-Kinderrechtsstrategie mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind und sich an die am meisten gefährdeten Kinder richten, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten weiterhin die Auswirkungen der Pandemie auf die psychische Gesundheit von Kindern bewerten und Maßnahmen ergreifen, um weitere negative Folgen zu verhindern.



Die COVID-19-Pandemie beeinträchtigte auch weiterhin eine Reihe von Kinderrechten, die durch die EU-Grundrechtecharta (Charta) geschützt sind, wie das Recht auf Bildung (Artikel 14) und das Recht auf Schutz und Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind (Artikel 24). Der Anteil der Kinder, die in der EU-27 von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist den neuesten Eurostat-Statistiken zufolge von 22,2 % im Jahr 2019 auf 24,2 % im Jahr 2020 gestiegen.

2021 verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Europäische Garantie für Kinder, ein Programm zur Verhinderung und Bekämpfung von Kinderarmut und zur Gewährleistung des Zugangs zu grundlegenden Dienstleistungen für alle Kinder, einschließlich jener, die schutzbedürftigen Gruppen angehören. Zahlreiche Interessengruppen und die Zivilgesellschaft begrüßten die Garantie. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, sie im Laufe des Jahres 2022 in nationale Aktionspläne umzusetzen.

Die Europäische Kommission hat erstmals eine EU-Strategie für Kinderrechte angenommen. Sie enthält eine Reihe von Maßnahmen in Bereichen, die auch von der COVID-19-Pandemie betroffen waren.





Die Mitgliedstaaten haben auch 2021 finanzielle Unterstützung, sozialen Schutz und spezielle Bildungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt, um die negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu minimieren. Die Auswirkungen der Pandemie auf die psychische Gesundheit von Kindern gaben Anlass zur Sorge, auch wenn ihr Ausmaß noch nicht in vollem Umfang bekannt ist.

Die Zahl der Kinder und unbegleiteten Minderjährigen, die im Jahr 2021 Asyl beantragten, ist von weniger als 130 000 im Jahr 2020 auf fast 167 000 im Jahr 2021 erheblich gestiegen. Minderjährige Migrantinnen und Migranten haben gemäß der UN-Kinderrechtskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Charta und den EU-Rechtsvorschriften, wie z. B. der Richtlinie über Aufnahmebedingungen, Anspruch auf Schutz. Allerdings haben minderjährige Migrantinnen und Migranten in manchen Mitgliedstaaten und an den EU-Grenzen häufig alarmierende Bedingungen vorgefunden.

In mindestens sieben EU-Mitgliedstaaten waren auch Kinder, die mit ihren Familien reisten, und unbegleitete Minderjährige von Zurückweisungen und Gewaltanwendung betroffen. Organisationen der Vereinten Nationen, die Zivilgesellschaft und der Europarat haben diese Situation scharf verurteilt.

In mehreren Mitgliedstaaten werden Kinder mit ihren Familien und unbegleitete Minderjährige nach wie vor in Gewahrsam genommen, auch während der Altersbestimmung. Die Inhaftierung von Kindern sollte nach EU-Recht nur in Ausnahmefällen erfolgen und als letztes Mittel dienen. In der im März 2021 angenommenen EU-Kinderrechtsstrategie werden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, unter anderem auch die Ausarbeitung von Alternativen zur Inhaftierung minderjähriger Migrantinnen und Migranten.



FRA-STELLUNGNAHME 8.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass für Kinder, die mit ihren Familien reisen, sowie für unbegleitete Minderjährige angemessene Aufnahmebedingungen geschaffen werden. Die Europäische Kommission sollte die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Alternativen zur Haft als eine der in der EU-Strategie für Kinderrechte vorgesehenen Maßnahmen unterstützen.

FRA-STELLUNGNAHME 8.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten bei ihren Bemühungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Verfahrensgarantien und anderer nationaler und internationaler Rechtsvorschriften Alternativen zur Inhaftierung von Kindern, die Verdächtige oder beschuldigte Personen sind, in Betracht ziehen. Vorwürfe über unangemessene Bedingungen oder eine unangemessene Behandlung von Kindern, denen die Freiheit entzogen wurde, sollten vollständig aufgeklärt und beseitigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Fachleute, die mit Kindern in der Strafjustiz zu tun haben, an Schulungen über die Rechte von Kindern, die mit dem Gesetz in Berührung kommen, und von Kindern, denen die Freiheit entzogen wurde, teilnehmen.

Artikel 48 der Charta sieht wichtige Schutzmechanismen für die Unschuldsvermutung und das Recht auf Verteidigung vor. Nach Artikel 24 der Charta muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.

Die Richtlinie über Verfahrensgarantien für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind (2016/800/EU), enthält eine Reihe von Beschränkungen für den Freiheitsentzug von Kindern, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind, und legt Mindestbedingungen für ihre Behandlung fest, wie den Zugang zu Gesundheitsversorgung, körperliche und geistige Entwicklung, Bildung und regelmäßige Bewegung und ihr Recht auf Achtung des Familienlebens. Die Charta verbietet jede Form der Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 4). Mehrere internationale Überwachungsgruppen haben jedoch auf die unangemessene Behandlung von Kindern, denen die Freiheit entzogen wurde, in einigen Mitgliedstaaten im Jahr 2021 verwiesen.

Die Gesetzesreformen zur Umsetzung der Richtlinie über Verfahrensgarantien in nationales Recht, die bis Juni 2019 hätten stattfinden sollen, wurden 2021 fortgesetzt. Die 2019 gegen sieben Mitgliedstaaten eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren ruhten. Mehrere Mitgliedstaaten haben 2021 mit der Änderung ihrer Strafgesetze begonnen, wobei es hauptsächlich um Alternativen zur Haft und um die Einrichtung spezialisierter Jugendgerichte ging.



9

ZUGANG ZUR JUSTIZ

In diesem Kapitel stehen zwei große Themenbereiche im Mittelpunkt: die Rechte von Opfern in Bezug auf bestimmte Kategorien von Opfern und die Unabhängigkeit der Justiz. Letztere ist im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit von besonderer Bedeutung.

Die EU hat die Rechte der Opfer 2021 weiter gestärkt. Im Rahmen der Plattform für Opferrechte hat die Europäische Kommission ihre Diskussionen darüber fortgesetzt, wie sich die Opferrechtsrichtlinie auf verschiedene Kategorien von Opfern bezieht. Die Mitgliedstaaten haben neue rechtliche und/oder politische Maßnahmen zur Stärkung der allgemeinen Rechte aller Opfer von Straftaten und insbesondere der Rechte von Frauen als Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt verabschiedet.

In der Zwischenzeit nahmen die Bedenken hinsichtlich der Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu, insbesondere im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz. In mehreren EU-Mitgliedstaaten bestanden diesbezüglich nach wie vor Defizite. Der Mechanismus, der die Verteilung von EU-Mitteln an bestimmte Bedingungen knüpft, ist in Kraft getreten, sodass die Maßnahmen zur Ahndung von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit allmählich Gestalt annehmen.

Artikel 8 und 9 der Opferschutzrichtlinie gewähren jedem Opfer einer Straftat das Recht auf angemessene Unterstützungsdienste. Dementsprechend müssen die Strafjustizsysteme der Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ausreichend Unterstützungsdienste zur Verfügung stehen, die bestimmten Leistungsstandards entsprechen.

Das Netz bestehender Unterstützungsorganisationen ist in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor fragmentiert und unvollständig, und die Polizei hat oft Schwierigkeiten, zu beurteilen, welche Unterstützungsorganisationen verfügbar und für einzelne Opfer am besten geeignet sind, wie Forschungsarbeiten der FRA im Jahr 2021 gezeigt haben. Diese Situation führt beispielsweise dazu, dass in einigen Mitgliedstaaten für Opfer von Menschenhandel oder für Frauen als Opfer von häuslicher oder sexueller Gewalt umfassende Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, während für andere Opfer, etwa Opfer von rassistischer, homophober oder situationsbezogener Gewalt, z. B. Eigentumsdelikte, nur in begrenztem Maße Opferunterstützung angeboten wird.

Hinzu kommt, dass den Untersuchungen der FRA für das Jahr 2021 zufolge nur sehr wenige Mitgliedstaaten über ein Register akkreditierter Opferhilfsdienste verfügen. Ein solches Register würde der Polizei und den Justizbehörden die Entscheidung erleichtern, welche Dienste in Anspruch genommen werden können, um Opferunterstützung bereitzustellen, die bestimmten Standards entspricht.



FRA-STELLUNGNAHME 9.1

Im Einklang mit der Opferschutzrichtlinie sollten die EU-Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass alle Opfer von Straftaten – ungeachtet der Art der Straftat – Zugang zu einer Organisation haben, die Unterstützungsdienste anbietet. Die Bereitstellung von Opferunterstützungsdiensten sollte durch Qualitätsstandards untermauert werden, beispielsweise durch ein Zertifizierungs- oder Akkreditierungsverfahren, das sicherstellt, dass die angebotenen Unterstützungsdienste bestimmte Leistungsstandards erfüllen.



FRA-STELLUNGNAHME 9.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit dem Übereinkommen von Istanbul eine solide Rechtsgrundlage für Eilschutzanordnungen durch die Polizei schaffen, die ohne Zustimmung oder Antrag des Opfers ausgestellt werden können. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Strafverfolgungsbehörden in allen geeigneten Fällen tatsächlich eine solche Schutzanordnung ausstellen und dass die Einhaltung dieser Anordnungen streng überwacht bzw. die Nichteinhaltung entschlossen geahndet wird.

Gemäß Artikel 50 und 52 des Übereinkommens von Istanbul müssen die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, sicherstellen, dass die Polizei in der Lage und bereit ist, durch Eilschutzanordnungen Opfern sofortigen und zuverlässigen Schutz zu gewähren. Einige Mitgliedstaaten jedoch haben Eilschutzanordnungen noch nicht in ihre Rechtsordnungen aufgenommen bzw. greift die Polizei nur zögerlich darauf zurück, wie aus den von der FRA im Jahr 2021 erhobenen Daten hervorgeht. In wieder anderen Mitgliedstaaten werden zwar Eilschutzanordnungen ausgestellt, allerdings wird nur wenig unternommen, um sicherzustellen, dass diese auch zuverlässig befolgt werden.

FRA-STELLUNGNAHME 9.3

Die EU-Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ihre Justiz unabhängig und unparteiisch bleibt, um zu gewährleisten, dass Fälle, die für das EU-Recht von Belang sind, in Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit und mit den Grundrechten, einschließlich Artikel 47 der Charta, entschieden werden. Die EU-Mitgliedstaaten sollten insbesondere dafür Sorge tragen, dass Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aufgrund der Art und Weise, in der sie ihren Rechtsprechungsaufgaben nachkommen, keine Disziplinarverfahren drohen.

Eine unabhängige Justiz ist der Grundpfeiler der Rechtsstaatlichkeit und des Zugangs zur Justiz (Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 67 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta). Nicht nur externe Akteurinnen und Akteure wie die Regierung oder die Medien, sondern auch interne Mechanismen einer starren Justizverwaltung, die Druck auf Staatsanwältinnen und Staatsanwälte oder Richterinnen und Richter ausübt, können diese Unabhängigkeit gefährden, wie aus den Urteilen des EuGH des Jahres 2021 in Rechtssachen betreffend Gerichte in Polen und Ungarn deutlich wird.

Diese Gefahr besteht insbesondere in Zusammenhang mit Disziplinarmaßnahmen. Wenn solche Maßnahmen überhaupt gegen Richterinnen und Richter oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verhängt werden, muss strikt darauf geachtet werden, dass sie nicht in die Ausübung der Rechtsprechungstätigkeit eingreifen.



10

ENTWICKLUNGEN BEI DER UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS ÜBER DIE RECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

Die Europäische Kommission hat die neue EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen für den Zeitraum 2021-2030 auf den Weg gebracht. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wurde offiziell verabschiedet; diese Verordnung führt strenge Kriterien ein, um zu gewährleisten, dass die EU-Finanzierung mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) in Einklang steht. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Eisenbahnverkehr wurden gestärkt. Ein Bericht des Europäischen Parlaments über die Erkenntnisse aus Petitionen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen zeigt die Bereiche auf, in denen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten Verbesserungen vornehmen können.

Die COVID-19-Pandemie führte zu einer erhöhten Krankheits- und Sterberate bei Menschen mit Behinderungen. Berichte über Misshandlungen ließen verstärkt den Ruf nach einer dringenden Deinstitutionalisierung laut werden. Ein Beschluss des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte über den getrennten Schulunterricht für Kinder mit Behinderungen hat aufgezeigt, dass eine vollständig integrative Bildung in der Primar- und Sekundarschulbildung erforderlich ist.

Die Mitgliedstaaten haben die nächsten Schritte zur Umsetzung des neuen europäischen Rechtsaktes zur Barrierefreiheit unternommen. Die Umsetzung der BRK über den Anwendungsbereich der geltenden EU-Richtlinien hinaus erfolgte weiterhin uneinheitlich. Alle Mitgliedstaaten verfügen mittlerweile über eine nationale Stelle zur Überwachung der BRK.

Artikel 19 der BRK und die EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030 fordern die Deinstitutionalisierung von Menschen mit Behinderungen. Die Einführung der Behindertenstrategie verstärkt die Notwendigkeit, den Prozess der Deinstitutionalisierung in der EU abzuschließen. Unterstützt wird dieser Prozess durch Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verbesserung der unabhängigen Lebensführung und der Inklusion in die Gemeinschaft, die 2023 veröffentlicht werden sollen.



FRA-STELLUNGNAHME 10.1

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten dringend ihre Bemühungen zur Deinstitutionalisierung intensivieren, auch über die geeignete Nutzung und Überwachung von EU-Fördermitteln, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ein unabhängiges Leben führen und in die Gemeinschaft einbezogen werden können. Dies ist besonders wichtig, um weitere Verstöße gegen die Rechte von Menschen mit Behinderungen bei künftigen Pandemien oder in anderen Notlagen mit ähnlichen Auswirkungen zu verhindern.

Die neue Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (2021/1060), die im Jahr 2021 angenommen wurde, legt die Bedingungen und Verfahren für acht EU-Fonds fest. Sie knüpft die Finanzierung ausdrücklich an die Einhaltung der BRK und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Vorkehrungen zu treffen, um zu gewährleisten, dass die Politik, die Rechtsvorschriften und die Standards im Bereich der Barrierefreiheit bei der Vorbereitung und Durchführung der Programme angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus müssen während des gesamten Förderzyklus Behindertenorganisationen eingebunden werden, und die Umsetzung und Anwendung der BRK stellt eine „grundlegende Voraussetzung“ für die Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln dar.

Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ist daher ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass EU-Fördermittel nicht dazu verwendet werden, institutionalisierte Lebensformen zu verfestigen oder auf andere Weise auszuweiten (beispielsweise durch Kofinanzierung der Modernisierung solcher Einrichtungen). Sie soll gewährleisten, dass die Mittel stattdessen zum Prozess der Deinstitutionalisierung beitragen (etwa durch Kofinanzierung neuer Strukturen und Dienste zugunsten von betreuten Wohnformen in der Gemeinschaft).

Die COVID-19-Pandemie hat mit Nachdruck vor Augen geführt, dass eine Deinstitutionalisierung dringend notwendig ist. Infolge der Pandemie sind Menschen mit Behinderungen einem größeren körperlichen Risiko ausgesetzt. Auch ihr psychisches Wohlergehen ist stark gefährdet, vor allem wenn sie in Einrichtungen leben, weil dort das Risiko der sozialen Isolation größer ist.



Artikel 33 Absatz 2 der BRK verpflichtet alle EU-Mitgliedstaaten, eine unabhängige Überwachungsstelle einzurichten. Alle EU-Mitgliedstaaten und die Union sind dieser Verpflichtung inzwischen nachgekommen; damit wird 2021 zu dem Jahr, in dem dieser wichtige Meilenstein bei der Überwachung der BRK vollständig erreicht wurde.

Wie jedoch an dieser Stelle und in früheren Ausgaben des Grundrechte-Berichts dargelegt, ist die Arbeit dieser Stellen nach wie vor mit Herausforderungen verbunden, darunter unzureichende finanzielle Mittel sowie ein Mangel an Einrichtungen und personellen Ressourcen. Zugleich hat die Pandemie an die Notwendigkeit erinnert, das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schärfen, was eine Kernaufgabe solcher Stellen darstellt. Schließlich werden die Aufgaben, die die neue Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für nationale Stellen vorsieht, einschließlich der Überwachung der Einhaltung der BRK in den verschiedenen Phasen der EU-Finanzierung, zusätzliche Ressourcen für diese Stellen erfordern.



FRA-STELLUNGNAHME 10.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass sie den gemäß Artikel 33 Absatz 2 benannten Überwachungsstellen ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen. Sie sollten enge Partnerschaften mit diesen Stellen bei der Gestaltung, Überwachung und Umsetzung der einschlägigen politischen Maßnahmen und EU-Mittel anstreben. Außerdem sollten sie dafür Sorge tragen, dass diese Stellen über ausreichende Ressourcen verfügen, damit sie ihre Aufgaben wirksam und effizient wahrnehmen können, insbesondere in Bezug auf die EU-Politik- und Finanzierungszyklen.



FRA-STELLUNGNAHME 10.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Umsetzung der Richtlinie über den barrierefreien Webzugang und die Umsetzung des europäischen Rechtsaktes zur Barrierefreiheit rascher vorantreiben. Darüber hinaus sollten sie die Verwirklichung der Barrierefreiheit in Bereichen anstreben, die noch nicht durch die EU-Rechtsvorschriften harmonisiert wurden, damit Menschen mit Behinderungen uneingeschränkt an allen Lebensbereichen teilhaben können und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu Einrichtungen und Diensten haben, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden.

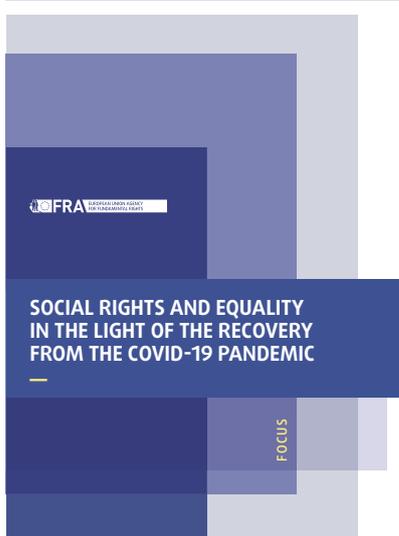
Nach Artikel 9 der BRK müssen die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zur physischen Umwelt, zu Verkehrsmitteln, zu Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten haben, die der Öffentlichkeit in städtischen als auch in ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden.

Im Zuge der Pandemie traten Mängel in der Bereitstellung von Informationen für Menschen mit Behinderungen zutage. Viele öffentliche Websites sind trotz der Verabschiedung der Richtlinie über den barrierefreien Webzugang nach wie vor verbesserungsbedürftig, und die Umsetzung des europäischen Rechtsaktes zur Barrierefreiheit befindet sich noch im Anfangsstadium. In Bereichen wie Wahlen, Gerichte und Verkehr bestehen weiterhin große Herausforderungen im Hinblick auf die Barrierefreiheit.





Das Jahr 2021 brachte in Bezug auf den Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschritte. Der *Fundamental Rights Report 2022* (Grundrechte-Bericht 2022) der FRA zeigt maßgebliche Entwicklungen in der EU zwischen Januar und Dezember 2021 auf und fasst die Stellungnahmen der FRA zu diesen Entwicklungen zusammen. Der Bericht beleuchtet sowohl die erzielten Fortschritte als auch die verbleibenden Herausforderungen und bietet Einblicke in die zentralen Fragestellungen, die Gegenstand der in der EU geführten Grundrechtsdebatten sind.



Der diesjährige „Fokus“ legt den Schwerpunkt auf soziale Rechte und Gleichstellung angesichts der Erholung nach der COVID-19-Pandemie. Die weiteren Kapitel befassen sich mit der EU-Grundrechtecharta sowie mit Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz, der Integration der Roma, Asyl und Migration, Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz, Kinderrechten, Zugang zur Justiz und Entwicklungen bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.



WIR FÖRDERN UND SCHÜTZEN IHRE GRUNDRECHTE IN DER GANZEN EU —

Den vollständigen *Fundamental Rights Report 2022* (Grundrechte-Bericht 2022) der FRA finden Sie in englischer Sprache unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022-fra-opinions>

Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2022), *Grundrechte-Bericht 2022 – FRA-Stellungnahmen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022-fra-opinions> (in allen 24 EU-Amtssprachen)
- FRA (2022), *Social rights and equality in light of the recovery from the Covid-19 pandemic* (Soziale Rechte und Gleichstellung angesichts der Erholung nach der COVID-19-Pandemie), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/social-rights-equality-recovery-covid-19> (in Englisch und Französisch)

Frühere Jahresberichte der FRA über die Herausforderungen und Erfolge im Bereich der Grundrechte in der Europäischen Union sind verfügbar auf der [Website](#) der FRA (auf Englisch, Französisch und Deutsch).

WEITERE INFORMATIONEN



FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien – Österreich
Tel.: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
 twitter.com/EURightsAgency



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union