

# GRUNDRECHTE- BERICHT – 2023

Das Jahr 2022 brachte im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschläge. Der Grundrechte-Bericht 2023 der FRA untersucht wichtige 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]**

Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die Grundrechte in der EU

### 4

Umsetzung und Anwendung der Charta auf nationaler Ebene

### 7

Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

### 10

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz

### 13

Gleichstellung und Inklusion der Roma

### 17

Asyl, Visa, Migration, Grenzen und Integration

### 19

Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz

### 22

Rechte des Kindes

### 25

Zugang zur Justiz: Rechte der Opfer und Unabhängigkeit der Justiz

### 27

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



Das Manuskript wurde im April 2023 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, 2023

Print	ISBN 978-92-9489-073-3	ISSN 2467-2408	doi:10.2811/281833	TK-AM-23-001-DE-C
PDF	ISBN 978-92-9489-070-2	ISSN 2467-2637	doi:10.2811/015555	TK-AM-23-001-DE-N

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2023

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 Rechteinhaberinnen und -inhabern eingeholt werden

Bildnachweise:

Deckblatt: Insta\_photos/iStock; Gorodenkoff/iStock; Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Seite 1: © Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Seite 2: © Katya Moskalyuk/Global Images Ukraine via Getty Images

Seite 3: © Hatim Kaghat/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Seite 4: © European Communities

Seite 4: © Monkey Business/Adobe Stock

Seite 6: © Hunterframe/Adobe Stock

Seite 7: © Maskot/Getty RF

Seite 9: © Valentinrussanov/iStock

Seite 10: © CarlosBarquero/Adobe Stock

Seite 11: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Seite 12: © Markus Scholz/picture alliance via Getty Images

Seite 13: © Serhii Hudak/Ukrinform/Future Publishing via Getty Images

Seite 15: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Seite 16: © El Medina/AFP via Getty Images Add image to PDF

Seite 17: © Eric Lalmand/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Seite 18: © Jens Büttner/picture alliance via Getty Images

Seite 19: © Gorodenkoff/iStock

Seite 20: © DC Studio/Adobe Stock

Seite 21: © Peter Cade/Getty RF

Seite 22: © Dominika Zarzycka/SOPA Images/LightRocket via Getty Images

Seite 23: © Javier Fergo/picture alliance via Getty Images

Seite 24: © Stock Rocket/Adobe Stock

## AUSWIRKUNGEN DES KRIEGES IN DER UKRAINE AUF DIE GRUNDRECHTE IN DER EU

*Der von Russland initiierte Angriffskrieg gegen die Ukraine hat zu einer massiven Vertreibung der Bevölkerung innerhalb des Landes und ins Ausland geführt. Fast acht Millionen Menschen, die aus der Ukraine geflüchtet sind, sind nach Europa gekommen. Davon haben fast vier Millionen vorübergehenden Schutz in der EU erhalten. Diese Vertreibung löste eine enorme Welle der Unterstützung und Solidarität seitens der Regierungen, der lokalen Gebietskörperschaften und der Gesellschaft insgesamt aus.*

*Die EU hat die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz erstmals seit ihrer Annahme im Jahr 2001 aktiviert. Im Falle eines Massenzustroms und wenn eine Rückkehr nicht möglich ist, haben die infolge des Krieges Vertriebenen das Recht auf rechtmäßigen Aufenthalt und Zugang zu Arbeit, Wohnraum, Sozialhilfe, Bildung und Gesundheitsversorgung. Da die überwältigende Mehrheit der Menschen, die aus der Ukraine fliehen, Frauen sind – von denen viele Verantwortung für die Betreuung von Kindern und/oder älteren Menschen tragen –, muss der Zugang zu bestimmten Dienstleistungen gleichstellungsorientiert und zielgerichtet sein. Die Dienstleistungen müssen auch Unterstützung für Opfer von sexueller Gewalt und sexueller Ausbeutung umfassen.*

*Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hat eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um Herausforderungen zu ermitteln und Lösungen für all jene Aspekte vorzuschlagen, die unter die Richtlinie über vorübergehenden Schutz und die EU-Rechtsvorschriften über Menschenhandel, Hasskriminalität und die Rechte der Opfer von Straftaten fallen, die alle für Personen gelten, die vorübergehenden Schutz genießen.*



Gemäß Artikel 13 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz müssen Personen, die vorübergehenden Schutz genießen – bei denen es sich mehrheitlich um Frauen und Kinder handelt – angemessen untergebracht werden oder gegebenenfalls Mittel für eine Unterkunft erhalten. Darüber hinaus schützt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) das Recht auf eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen soll (Artikel 34).

In mehreren Mitgliedstaaten bestehen jedoch nach wie vor Hindernisse bei der Bereitstellung geeigneter und sicherer Unterkünfte. Dabei handelt es sich insbesondere um Schwierigkeiten im Zusammenhang mit langfristigen Vorkehrungen, dem Zugang zu Unterstützung für die Wohnung und der systematischen Überprüfung von Personen, die private Unterkünfte anbieten. Die Ergebnisse der Umfrage der FRA zur Flucht aus der Ukraine (*Fleeing Ukraine*) aus dem Jahr 2022 bestätigen dies: Sechs von zehn Befragten waren zum Zeitpunkt der Umfrage in einer Privatwohnung oder einem Privathaus untergebracht. Der Mangel an Privatsphäre (angegeben von 36 % der Befragten) und das Fehlen einer ruhigen Umgebung bzw. eines separaten Raumes, in dem die Kinder lernen können (angegeben von 23 % der Befragten), wurden als Probleme genannt. Zudem musste mehr als die Hälfte der Befragten ihre Unterkunft ganz oder teilweise bezahlen.



### FRA-STELLUNGNAHME 1.1

Angesichts der besonderen Bedürfnisse von Vertriebenen, die vor der russischen Invasion in der Ukraine fliehen, sollte der Suche nach Unterkünften, die für langfristige Zwecke geeignet sind, in den EU-Mitgliedstaaten nach Möglichkeit Vorrang eingeräumt werden. Die EU-Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob Privatwohnungen erschwinglich und insbesondere für Frauen und Kinder sicher und angemessen sind. Personen, die Wohnraum zur Verfügung stellen, sollten in irgendeiner Form eine finanzielle oder sonstige Entschädigung erhalten.

Bewährte Lösungen für die Unterbringung von Vertriebenen aus der Ukraine sollten auch in langfristige Strategien einfließen, um den in vielen Mitgliedstaaten vorhandenen Mangel an Wohnraum für Asylsuchende allgemein zu beheben. Leitlinien und Unterstützung durch einschlägige EU-Agenturen wie die FRA und die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) können dazu beitragen, diese Maßnahmen im Einklang mit den Grundrechten umzusetzen.

## FRA-STELLUNGNAHME 1.2

Die Mitgliedstaaten sollten Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, dabei unterstützen, bei registrierten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eine Beschäftigung zu finden, die ihren Qualifikationen und Fähigkeiten entspricht. Dies könnte durch eine weitere Förderung des EU-Talentpools erfolgen, der vom Europäischen Kooperationsnetz der Arbeitsvermittlungen (EURES) im Rahmen der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) eingerichtet wurde. Dieses Pilotprojekt ermöglicht es, die Kompetenzen von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, mit dem Bedarf registrierter Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber abzustimmen. Um Vertriebene vor dem Risiko der Ausbeutung am Arbeitsplatz zu schützen, sollten die ELA und die Arbeitsaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten verstärkt zusammenarbeiten, unter anderem durch gemeinsame Inspektionen in Hochrisikobranchen. Neben Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen sollten Kontrollen der Arbeitsaufsichtsbehörden erfolgen, um die Bereitstellung von Informationen zu verbessern und Möglichkeiten zur Sensibilisierung zu schaffen.

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz sollten die in den Mitgliedstaaten geltenden allgemeinen Rechtsvorschriften betreffend das Arbeitsentgelt, den Zugang zu Systemen der sozialen Sicherheit im Rahmen der abhängigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit sowie sonstige Beschäftigungsbedingungen auch für Personen gelten, die vorübergehenden Schutz genießen. Artikel 1 und Artikel 31 der Charta garantieren die Grundrechte auf Menschenwürde und auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen.

Insgesamt waren jedoch zwei Drittel der Teilnehmenden an der FRA-Umfrage zur Flucht aus der Ukraine aus dem Jahr 2022 im Alter von über 16 Jahren zum Zeitpunkt der Umfrage nicht erwerbstätig. Von denjenigen, die einer bezahlten Arbeit nachgingen, erlebten drei von zehn Befragten die eine oder andere Form der Ausbeutung am Arbeitsplatz. Frühere Untersuchungen der FRA haben ergeben, dass diese Verstöße nicht immer hinreichend geahndet werden und dass die Richtlinie über Sanktionen für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber lediglich irreguläre Migrantinnen und Migranten vor einer schweren Ausbeutung in Arbeitsverhältnissen schützt.

## FRA-STELLUNGNAHME 1.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen verstärken, um sicherzustellen, dass vertriebene Kinder aus der Ukraine frühestmöglich unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sprache und Kultur in reguläre Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen integriert werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte Kindern mit Behinderungen gewidmet werden, insbesondere denjenigen, die in institutionellen Einrichtungen gelebt haben, um sicherzustellen, dass ihren besonderen Bedürfnissen in Bezug auf Barrierefreiheit und zusätzliche Unterstützung gebührend Rechnung getragen wird. Dies würde ihre soziale Eingliederung erleichtern und ihnen helfen, im alltäglichen Leben zu mehr Normalität zu finden. Nationale und EU-Mittel sollten eingesetzt werden, um Sprachkurse anzubieten, das Personal aufzustocken und die Kapazitäten in der Kinderbetreuung und in den Schulen auszubauen.

Gemäß Artikel 14 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Kindern, die vorübergehenden Schutz genießen, in gleicher Weise wie ihren eigenen Staatsangehörigen den Zugang zu Bildung zu gewähren. Allerdings ist die Schulbesuchsquote von aus der Ukraine vertriebenen Kindern nach wie vor niedrig, was auf mangelnden Schulraum, nicht genügend Personal und Sprachbarrieren zurückzuführen ist.

Wie die Ergebnisse der FRA-Umfrage zur Flucht aus der Ukraine aus dem Jahr 2022 zeigen, nehmen fast zwei Drittel der aus der Ukraine vertriebenen Kinder an Online-Unterricht teil, der von ukrainischen Behörden angeboten wird. Mehr als ein Viertel der 12- bis 15-Jährigen gab als Hauptgrund für den unterbleibenden Schulbesuch an, keinen beständigen Wohnort zu haben, und ein Fünftel nannte als Hauptgrund, an keiner Schule angenommen worden zu sein.

Der Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen stellt ebenfalls ein großes Hindernis für den Zugang zur Beschäftigung dar, insbesondere für Frauen, die die Mehrheit der aus der Ukraine vertriebenen Erwachsenen ausmachen, wie die FRA-Umfrage zur Flucht aus der Ukraine bestätigt hat.



Die überwiegende Mehrheit der vier Millionen Menschen, die vor dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine geflohen sind und sich bis zum Jahresende für vorübergehenden Schutz oder ähnliche nationale Schutzsysteme in der EU registriert haben, sind Frauen, von denen viele Verantwortung für die Betreuung von Kindern und/oder älteren Menschen tragen. Nach den Ergebnissen der FRA-Umfrage zur Flucht aus der Ukraine aus dem Jahr 2022 gehören neben unzureichenden Kenntnissen der Sprache des Aufnahmelandes Betreuungspflichten zu den größten Hindernissen beim Zugang zu Beschäftigung. Die Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten haben dieser Geschlechterperspektive und den besonderen Bedürfnissen vertriebener Frauen jedoch in unterschiedlichem Maße Rechnung getragen.

Ferner wurde in der gesamten EU das Risiko sexueller Ausbeutung festgestellt, wobei eine Reihe von Fällen gemeldet und untersucht wurden. Artikel 20 (Gleichheit vor dem Gesetz) und Artikel 21 (Nichtdiskriminierung) der EU-Charta der Grundrechte erfordern zusätzliche Anstrengungen und gezielte positive Maßnahmen seitens der nationalen Behörden, um sicherzustellen, dass alle Vertriebenen, die vor dem Krieg fliehen, weitgehend gleichberechtigten Zugang zu allen Rechten und Dienstleistungen haben, die in der Richtlinie über vorübergehenden Schutz vorgesehen sind.



Gemäß Artikel 17 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz hindert die Aktivierung des vorübergehenden Schutzes für Vertriebene, die vor dem Krieg gegen die Ukraine fliehen, diese Personen nicht daran, ihr Recht auf Beantragung von Asyl auszuüben. Rund ein Drittel der in der FRA-Umfrage zur Flucht aus der Ukraine aus dem Jahr 2022 Befragten hat einen Asylantrag gestellt. Der Anteil der Menschen, die Asyl beantragen, ist jedoch in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich groß.

Menschen, die vor Konflikten und Gewalt fliehen, sind möglicherweise unter Umständen und mit bestimmten Merkmalen auf der Flucht, die sie als Flüchtlinge oder andere Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz im Sinne des Besitzstands der EU im Asylbereich qualifizieren. Sowohl Erwägungsgrund 12 als auch Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie bestätigen, dass die Gewährung vorübergehenden Schutzes nicht das Vorrecht der Mitgliedstaaten berührt, einen günstigeren Schutzstatus zu gewähren.

Der anhaltende Krieg und die daraus resultierende Tatsache, dass eine sichere Rückkehr selbst nach Beendigung des Krieges unmöglich ist, erfordern, dass die Mitgliedstaaten dauerhafte Lösungen zum Schutz der Vertriebenen umsetzen, sobald der verlängerte vorübergehende Schutz ausläuft. Werden solche Lösungen nicht umgesetzt, laufen die Vertriebenen Gefahr, in einem Zustand der Unsicherheit und ohne Aussicht auf nachhaltige Integration in ihrem Aufnahmemitgliedstaat zu verharren.



## FRA-STELLUNGNAHME 1.4

Da die Mehrheit der Menschen, die vor der russischen Invasion in die Ukraine fliehen, Frauen sind, von denen viele Verantwortung für die Betreuung von Kindern und/oder älteren Menschen tragen, muss der Zugang zu bestimmten Dienstleistungen geschlechterspezifisch und zielgerichtet erfolgen. Die Dienstleistungen müssen auch Unterstützung für Opfer von sexueller Gewalt und sexueller Ausbeutung umfassen. Obwohl die Richtlinie über vorübergehenden Schutz geschlechtsneutral formuliert wurde, sollte die Anwendung ihrer Bestimmungen über den Zugang zu Unterkunft, Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsversorgung und Sozialfürsorge durch die EU-Mitgliedstaaten nicht ohne Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte erfolgen. Bei ihren diesbezüglichen Bemühungen sollten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, die Unterstützung einschlägiger EU-Agenturen wie des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) und der FRA in Anspruch zu nehmen.



## FRA-STELLUNGNAHME 1.5

Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass wirksame legale Wege genutzt werden, um nach Ablauf der EU-Regelung des vorübergehenden Schutzes einen reibungslosen Übergang vom vorübergehenden Schutzstatus zu einem anderen, langfristigen Schutzstatus nach EU-Recht oder nationalem Recht zu ermöglichen. Die Nutzung dieses dauerhaften Schutzstatus, einschließlich der Feststellung eines gruppenbasierten Status und der Wege zu einem langfristigen Aufenthalt, sollte auch durch EU-Finanzhilfeprogramme unterstützt werden, um die langfristigen Kosten für die Integration von Vertriebenen aus der Ukraine in die Aufnahmegesellschaften zu verringern.

# 2

## UMSETZUNG UND ANWENDUNG DER CHARTA AUF NATIONALER EBENE

*Die EU-Charta-Strategie 2020–2030 und die damit verbundenen Schlussfolgerungen des Rates aus dem Jahr 2021 sind nach wie vor die wichtigsten Dokumente für einschlägige Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene. Auf nationaler Ebene wurde in Gerichtsverfahren sowie gelegentlich auch in Gesetzgebungsverfahren weiterhin auf die Charta Bezug genommen. Darüber hinaus findet die Charta jedoch nach wie vor nur in begrenztem Umfang Anwendung.*

*Beispiele für politische Maßnahmen, die sich an der Charta orientieren, sind in nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen nach wie vor nur selten zu finden. Die Verwendung von EU-Mitteln stellt eine Ausnahme dar. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) weist ganz ausdrücklich auf die Verpflichtung zur Einhaltung der Charta hin. Ein weiteres wichtiges Element der Charta auf nationaler Ebene betrifft die neu benannten Charta-Kontaktstellen in nationalen Verwaltungen.*

*Nationale Menschenrechtsinstitutionen in ausgewählten Mitgliedstaaten lieferten in Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren Expertenbeiträge zur Charta. Allerdings fehlt es den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der Zivilgesellschaft nach wie vor an Kapazitäten oder Bewusstsein für eine aktivere Einbeziehung der Charta in ihre Arbeit. Es setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass Fortbildungsmaßnahmen zur Charta für Angehörige der Rechtsberufe erforderlich sind, die von der Europäischen Kommission finanziert werden.*



Die Charta gilt auf föderaler, regionaler und kommunaler Ebene. Die EU-Charta-Strategie 2020–2030 betont die Förderung der Anwendung der Charta auf allen Ebenen. Vor diesem Hintergrund scheint es den Mitgliedstaaten jedoch an einem strukturierten Vorgehen für die Umsetzung der Charta-Strategie, wie z. B. durch Festlegung klarer Zielsetzungen, Etappenziele und zeitlicher Rahmen, zu fehlen.

Es gibt nur eine begrenzte Zahl guter Beispiele für eine regelmäßige Anwendung der Charta auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Diese betreffen in erster Linie die Überwachung der Verwendung von EU-Mitteln. Offenbar mangelt es an durchgängigen Maßnahmen auf allen Ebenen der Exekutive, wie sie in den Schlussfolgerungen des Rates von 2021 zu einer verstärkten Anwendung der Charta gefordert werden.

Wie in den Schlussfolgerungen dargelegt, könnten die Kontaktstellen für die Charta zur Förderung und Koordinierung des Kapazitätsaufbaus, des Informationsaustausches und der Sensibilisierung für die Charta genutzt werden. Ende 2022 hatten bereits 24 Mitgliedstaaten Charta-Kontaktstellen benannt. Nur Irland, Malta und Slowenien hatten das Verfahren noch nicht abgeschlossen. Ihr Potenzial für den Wissensaustausch und ihre Koordinierungsrolle müssen jedoch noch weiter ausgebaut werden.

Positiver stellt sich die Situation im Bereich der Aus- und Fortbildung dar, wo nachweislich immer mehr chartaspezifische Schulungen für Angehörige der Rechtsberufe angeboten werden. Eine ähnliche Ausbildung für Beamtinnen und Beamte scheint jedoch nur in sehr wenigen Mitgliedstaaten angeboten zu werden.

Auf regionaler und lokaler Ebene sieht die Lage noch schlechter aus. Während die Charta dort in gleicher Weise anwendbar ist, scheint es dafür keine chartaspezifischen Schulungen zu geben. Nur wenige Kommunen scheinen einen besonderen Schwerpunkt auf die Grundrechte zu legen, wie beispielsweise die FRA in ihrem Bericht *Menschenrechtsstädte in der EU: Ein Rahmen zur Stärkung der Rechte auf lokaler Ebene* festgestellt hat.

Die Dachverordnung enthält sowohl horizontale grundlegende Voraussetzungen (Artikel 9 Absatz 1) als auch thematische grundlegende Voraussetzungen (Artikel 15 Absatz 1), z. B. in Bezug auf Behinderung oder die Integration der Roma. Gemäß dieser Verordnung (Artikel 8) müssen die Mitgliedstaaten eine umfassende Partnerschaft für den Einsatz der einschlägigen EU-Fonds organisieren und verwirklichen, die auf dem Ansatz der Steuerung auf mehreren Ebenen aufbaut und die Einbeziehung von „Nichtregierungsorganisationen und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind“, sicherstellt. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, die gewährleisten, dass die Gestaltung, Umsetzung, Überwachung und Überprüfung von EU-Fonds in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und allen anderen relevanten Akteurinnen und Akteuren vollzogen wird, auch auf regionaler und lokaler Ebene.

Nur einige wenige Mitgliedstaaten haben 2022 begonnen, Maßnahmen zur Durchsetzung der Dachverordnung im Einklang mit der Charta zu ergreifen. Diese Maßnahmen reichen von der Einführung von Leitlinien zur Erläuterung der Verpflichtungen aus der Charta beim Einsatz von EU-Fonds bis zu konkreteren Maßnahmen wie der Einrichtung von Begleitausschüssen und Beschwerdemechanismen. Die Rolle der NMRI und der Zivilgesellschaft in diesen Ausschüssen unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und reicht von einer aktiven Rolle bei der *Ex-ante*-Überprüfung aller Projekte und der Bearbeitung von Beschwerden in beratender Funktion bis hin zu gar keiner Beteiligung.

Bedauerlicherweise hat bisher nur ein Mitgliedstaat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Verfahren für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften ausdrücklich berücksichtigt, obwohl das Übereinkommen für alle EU-Mitgliedstaaten und die EU selbst bindend ist. Dies dürfte auch nicht mit dem in Artikel 26 der Charta verankerten Grundsatz der Integration von Menschen mit Behinderungen vereinbar sein.



## FRA-STELLUNGNAHME 2.1

Die Mitgliedstaaten sollten die Charta auf allen Ebenen der nationalen Verwaltung, im Justizwesen und in der Strafverfolgung verstärkt fördern und die diesbezüglichen Kenntnisse verbessern. Geschehen könnte dies u. a. durch den Wissensaustausch über die Charta-Kontaktstelle sowie durch Schulungsmaßnahmen für Angehörige der Rechtsberufe, die das EU-Recht auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene anwenden. Die Mitgliedstaaten, die noch keine Charta-Kontaktstellen benannt haben, sollten dies nun tun und die Nutzung der verfügbaren Ressourcen, Schulungsinstrumente und Materialien zur Charta zum Zwecke des Kapazitätsaufbaus und des Wissensaustauschs proaktiv fördern.

Die Kommunen sind aufgerufen, „Menschenrechtsstädte“ zu werden und die Charta in all ihren Tätigkeiten durchgängig zu berücksichtigen. Sie sind aufgefordert, den Rahmen der FRA zur Stärkung der Rechte vor Ort zu nutzen, der Instrumente zur Einbeziehung von Menschenrechtsnormen – einschließlich der Charta – in ihre Arbeit umfasst.

Die EU-Organe sollten zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um die Charta auf nationaler und subnationaler Ebene zu fördern, indem sie gezielte Finanzmittel für die Mitgliedstaaten, die lokalen und regionalen Behörden und für Wissensmultiplikatoren bereitstellen und bewährte Verfahren für den Kapazitätsaufbau sammeln und austauschen.



## FRA-STELLUNGNAHME 2.2

Um die uneingeschränkte Einhaltung der Charta bei der Verwendung von EU-Mitteln zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten hinreichend inklusive Begleitausschüsse einrichten. Öffentliche Einrichtungen, die sich mit den Grundrechten befassen, wie nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI), und Organisationen der Zivilgesellschaft sollten in diese Ausschüsse einbezogen werden und zumindest eine formale beratende Funktion haben. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sollten über die gebührende Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen Bericht erstatten.

Um den NMRI und der Zivilgesellschaft eine wirksame Beteiligung am Überwachungsprozess zu ermöglichen, sollten die Mitgliedstaaten ihnen ausreichende Finanzmittel und entsprechende Schulungen zur Verfügung stellen.

Im Einklang mit der Dachverordnung sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre Begleitausschüsse parallel zur Einhaltung der Charta der Grundrechte auch die Einhaltung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen prüfen, wie dies in der Dachverordnung vorgesehen ist.



## FRA-STELLUNGNAHME 2.3

Im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Stärkung der Anwendung der EU-Charta der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit sollten die EU-Organe und die Mitgliedstaaten alle relevanten Akteurinnen und Akteure in den nationalen Menschenrechtssystemen stärken. Dazu gehört eine regelmäßige Überwachung des zivilgesellschaftlichen Raums unter enger Einbeziehung von Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft und anderen Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern auf der Grundlage der von der FRA erhobenen Daten.

Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um angemessene Untersuchungen und Sanktionen gegen diejenigen sicherzustellen, die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger angreifen, schikanieren oder bedrohen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten weiterhin die operativen Kapazitäten der Zivilgesellschaft, einschließlich spezifischer Schulungen zur Charta, finanzieren. Die Mitgliedstaaten werden ferner aufgefordert, das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ zur Finanzierung von Schulungen zur Charta und zur Nutzung der von der FRA und anderen Einrichtungen entwickelten Instrumente heranzuziehen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass unterschiedliche staatliche Ebenen mit Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern sowie Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und sich austauschen.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass NHRI sowie Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft in einem förderlichen Umfeld tätig sind, in dem ihre Handlungsfähigkeit mit angemessenen operativen Ressourcen sichergestellt ist. Sofern es noch keine völlig unabhängigen NMRI gibt, sollten sie von den Mitgliedstaaten eingerichtet werden.

Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission haben die entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft bei der Förderung und beim Schutz der in der Charta verankerten Rechte anerkannt. Um sicherzustellen, dass die Zivilgesellschaft diese Aufgabe wirksam erfüllen kann, muss ein dieser Aufgabe förderliches Umfeld geschaffen werden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in der gesamten EU stehen vor Herausforderungen in Bezug auf den Zugang zu Finanzmitteln, den Schutz vor Belästigung, Drohungen und Angriffen, den Zugang zur Justiz, die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen und die Kommunikation mit den Behörden. In den Mitgliedstaaten gibt es mehrere Beispiele für vielversprechende Praktiken, vor allem in den Bereichen Finanzierungsmöglichkeiten und verbesserte Beteiligung.

Die Charta-Strategie bezieht sich nicht nur auf einen blühenden zivilgesellschaftlichen Raum, sondern verweist auch auf die Schlüsselrolle von NMRI. Es heißt dort nachdrücklich, dass NMRI die Anwendung, Umsetzung und Förderung der Charta vor Ort überwachen, Informationen und Unterstützung für Opfer von Verletzungen der Grundrechte bieten und mit nationalen Einrichtungen zusammenarbeiten, um die Bekanntheit und Nutzung der Charta bei diesen Einrichtungen zu steigern. Am Ende des Berichtszeitraums verfügten 19 Mitgliedstaaten über NMRI mit A-Status-Akkreditierung, vier über NMRI mit B-Status, Rumänien besaß eine NMRI mit C-Status, und nur in Italien, Malta und Tschechien gab es keine akkreditierte NMRI.



# 3

## GLEICHSTELLUNG UND NICHTDISKRIMINIERUNG

*Die Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie ist seit 2008 ins Stocken geraten. Der Rechtsrahmen für den Kampf gegen Hasskriminalität und Hassrede bietet Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender-Personen und Intersexuellen (LGBTI) noch immer keinen ausreichenden Schutz. 2022 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für Rechtsvorschriften zur Stärkung des Mandats und der Unabhängigkeit von Gleichstellungsstellen vor.*

*Auf EU- und nationaler Ebene gab es Anstrengungen, die Rechte von lesbischen, schwulen, bisexuellen, transsexuellen, nichtbinären, intersexuellen und queeren Personen (LGBTIQ) zu fördern, insbesondere in Bezug auf Familienstand und Elternschaft. EU-weit gab es einige Entwicklungen, mit denen zusätzliche Diskriminierungsgründe wie der sozioökonomische Status, der Gesundheitszustand und das äußere Erscheinungsbild abgedeckt werden sollen.*



In der gesamten EU gibt es nach wie vor Diskriminierung aus einer Reihe von Gründen. Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta verbietet jede Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Allerdings genießen nach EU-Sekundärrecht einige der in Artikel 19 AEUV geschützten Merkmale – Geschlecht und Rasse oder ethnische Herkunft – einen größeren Schutz als andere, wie Religion oder Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Ausrichtung. Dies führt zu einer künstlichen Hierarchie der Diskriminierungsgründe, die den Umfang und die Reichweite des Schutzes vor Diskriminierung auf EU-Ebene einschränkt. Die vorgeschlagene Gleichbehandlungsrichtlinie würde diese Lücke schließen, doch die für die Annahme des Kommissionsvorschlags von 2008 erforderliche Einstimmigkeit im Rat ist noch immer nicht erreicht.

In diesem Jahr wurden erneut Versuche unternommen, den Stillstand bezüglich dieses wichtigen Instruments zu überwinden; so gab es insbesondere in Entschließungen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments Forderungen nach seiner raschen Annahme.



### FRA-STELLUNGNAHME 3.1

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten weiterhin alle möglichen Optionen für einen umfassenden und kohärenten Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in allen Schlüsselbereichen des Lebens sondieren.

## FRA-STELLUNGNAHME 3.2

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Gleichstellungsstellen ihr Potenzial voll ausschöpfen und wirksam zur Durchsetzung aller Gleichstellungsrichtlinien beitragen können. Hierzu ist zu gewährleisten, dass den Gleichstellungsstellen ein hinreichend umfassendes Mandat übertragen wird und sie über angemessene personelle, finanzielle und technische Ressourcen verfügen, um alle ihre gesetzlichen Aufgaben wirksam und unabhängig wahrzunehmen zu können.

Die EU sollte dafür sorgen, dass die beiden Legislativvorschläge der Kommission zur Festlegung verbindlicher Standards für Gleichstellungsstellen in der Union rasch angenommen werden, um die Gleichbehandlung zu fördern und Diskriminierungen aus allen in den Gleichstellungsrichtlinien genannten Gründen zu bekämpfen.

Gleichstellungsstellen fördern die Gleichbehandlung, indem sie die Anwendung des Antidiskriminierungsrechts der EU durchsetzen. Die Evidenzdaten der FRA belegen durchgängig, dass Diskriminierungsvorfälle nur selten den zuständigen Behörden zur Kenntnis gebracht werden, die eingerichtet wurden, um allen Opfern von Diskriminierung den gleichberechtigten Zugang zur Justiz zu gewährleisten.

Zu den Kernaufgaben von Gleichstellungsstellen gehören die Unterstützung der Opfer von Diskriminierung bei der Verfolgung ihrer Beschwerden, die Überwachung von und Berichterstattung über Diskriminierung sowie die Sensibilisierung für die Rechte der Menschen. Trotz ihrer so wichtigen Arbeit stehen Gleichstellungsstellen weiterhin vor verschiedenen Herausforderungen im Zusammenhang mit ihrer Unabhängigkeit, ihren Mandaten und Befugnissen sowie dem Mangel an angemessenen personellen, finanziellen und technischen Ressourcen und der begrenzten Fähigkeit, zur Politikgestaltung beizutragen. Die wirksame Umsetzung der bestehenden Gleichstellungsgesetze erfordert starke und unabhängige Strukturen und Mechanismen, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu verbessern und das Vertrauen der Öffentlichkeit in Einrichtungen zu stärken, die den Wert der Gleichstellung gewährleisten und fördern sollen.

In diesem Zusammenhang kommt wirksamen Gleichstellungsstellen entscheidende Bedeutung zu. Dies wird in den Legislativvorschlägen der Kommission zur Stärkung der Gleichstellungsstellen hervorgehoben, die deren Unabhängigkeit, Ressourcen und Befugnisse gewährleisten sollen, damit sie Opfer schützen und Diskriminierung wirksamer verhindern können.

## FRA-STELLUNGNAHME 3.3

Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgerufen, weiterhin spezifische Maßnahmen (einschließlich nationaler Aktionspläne zur Gleichstellung von LGBTIQ+) zu verabschieden und umzusetzen, um sicherzustellen, dass lesbische, schwule, bisexuelle, transsexuelle, nichtbinäre, intersexuelle und queere Personen ihre Grundrechte in vollem Umfang wahrnehmen können. Dabei sollten die Mitgliedstaaten die Leitlinien für Strategien und Aktionspläne zur Verbesserung der Gleichstellung von LGBTIQ-Personen gebührend berücksichtigen, die von der Untergruppe für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen ausgearbeitet und von der Hocharrangigen Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt gebilligt wurden.

Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgerufen, regelmäßig SOGIESC-Gleichbehandlungsdaten zu erheben und zu nutzen, um faktengestützte politische und rechtliche Maßnahmen zu entwickeln.

Die Mitgliedstaaten sollten alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um Hassrede wirksam zu bekämpfen und die nachteiligen Auswirkungen homophober und transphober Äußerungen in öffentlichen Debatten, politischen Kampagnen und Medien sowie im Internet zu beheben.

2022 hat eine Reihe von Mitgliedstaaten Schritte zur Förderung der Grundrechte von lesbischen, schwulen, bisexuellen, transsexuellen, nichtbinären, intersexuellen und queeren+ Personen (LGBTIQ+) unternommen, indem sie rechtliche Änderungen und politische Maßnahmen in Bereichen wie Status gleichgeschlechtlicher Familien, Adoption und Elternschaft, vereinfachte Verfahren für die Anerkennung der Geschlechtszugehörigkeit auf der Grundlage der Selbstbestimmung sowie Verhinderung und Bestrafung von Hassrede und Hasskriminalität eingeführt haben. In mehreren Mitgliedstaaten, in denen der Rechtsrahmen unzureichend war, haben die Gerichte den Weg für legislative Entwicklungen geebnet oder deren ordnungsgemäße Durchsetzung sichergestellt.

Einige Mitgliedstaaten haben rechtliche und politische Maßnahmen eingeführt, die das Grundrecht auf Gleichbehandlung von LGBTIQ+-Personen untergraben. Dies hat spürbare Auswirkungen auf die Zunahme von Feindseligkeit und Gewalt gegen die LGBTI-Gemeinschaft sowie auf die Angst innerhalb dieser Gemeinschaft, in ihren Familien und bei anderen Bürgerinnen und Bürgern, die wegen ihres Einsatzes für die Gleichstellung Repressalien ausgesetzt sind. Hassrede ist besonders besorgniserregend, da sie zu Diskriminierung aufstachelt. Gleichzeitig werden in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor nur selten Daten über sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, geschlechtliche Ausdrucksformen und Geschlechtsmerkmale (*Sexual Orientation, Gender Identity and Expression, and Sex Characteristics, SOGIESC*) erhoben.

Der Begriff „intersektionelle Diskriminierung“ bezeichnet Situationen, in denen mehrere Gründe gleichzeitig und untrennbar zusammenwirken und spezifische Formen der Diskriminierung hervorbringen. Fachleute aus der Praxis räumen ein, dass die Betrachtung der Diskriminierung aus der Perspektive nur eines einzigen Grundes nicht den vielfältigen Formen gerecht wird, in denen Menschen in ihrem Alltag Diskriminierung erfahren. Das EU-Recht schützt die Menschen jedoch noch nicht vollständig vor intersektioneller Diskriminierung.

Equinet hat darauf hingewiesen, dass die Liste der Diskriminierungsgründe um die soziale Herkunft und/oder den sozioökonomischen Status, den Familienstand, das genetische Erbe, den Gesundheitszustand, das äußere Erscheinungsbild usw. erweitert werden muss.



### FRA-STELLUNGNAHME 3.4

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Aufnahme der intersektionellen Diskriminierung in die geltenden Rechtsvorschriften in Erwägung ziehen.



# 4

## RASSISMUS, FREMDENFEINDLICHKEIT UND DAMIT EINHERGEHENDE INTOLERANZ

*Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, durch Vorurteile motivierte Straftaten sowie rassistische Äußerungen waren auch im Jahr 2022 weit verbreitet. Es gibt Hinweise auf strukturellen Rassismus, auch im Bereich der Strafverfolgung. Russlands Aggression gegen die Ukraine hat in einigen EU-Mitgliedstaaten zunehmend zu Hassrede und gewalttätigen Angriffen geführt.*

*Die Europäische Kommission setzte Vertragsverletzungsverfahren gegen zwölf Mitgliedstaaten fort, die den Rahmenbeschluss über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht vollständig oder nicht korrekt in nationales Recht umgesetzt hatten. Gleichzeitig haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert, um Hassverbrechen und Hassrede unter Strafe zu stellen. Das Europäische Parlament forderte die Mitgliedstaaten ebenfalls nachdrücklich auf, die vollständige Umsetzung und wirksame Überwachung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse sicherzustellen.*

*Die Europäische Kommission hatte die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis Ende 2022 gemäß dem EU-Aktionsplan gegen Rassismus und der Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens nationale Pläne zur Bekämpfung von Rassismus zu verabschieden. Nur rund die Hälfte von ihnen ist dieser Forderung nachgekommen. Einige Mitgliedstaaten haben gezielte Anstrengungen unternommen, um die Meldung rassistischer Vorfälle zu erleichtern; sie haben den Zugang der Opfer zu Unterstützung, Schutz und Justiz verbessert.*



Der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (2008/913/JI) legt einen gemeinsamen strafrechtlichen Ansatz für Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit fest, die Hassrede und Hasskriminalität gleichkommen. Die Europäische Kommission setzte Vertragsverletzungsverfahren gegen zwölf Mitgliedstaaten fort, die den Rahmenbeschluss nicht vollständig und korrekt in nationales Recht umgesetzt hatten. Gleichzeitig haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Strafgesetze geändert, um Hassverbrechen und Hetze unter Strafe zu stellen, und sie haben Maßnahmen ergriffen, um die Meldung rassistischer Vorfälle zu erleichtern.

Rassismus war auch im Jahr 2022 EU-weit eine große Herausforderung. Rassistische Hassverbrechen und Hassrede bestehen weiterhin, wie offizielle und inoffizielle Daten deutlich machen. Darüber hinaus äußerten sich internationale und nationale Menschenrechtsinstitutionen während der Pandemie besorgt über die zunehmende Hetze im Internet, die oft von Medien oder politischen Persönlichkeiten ausging und gegen Jüdinnen und Juden, Musliminnen und Muslime, Migrantinnen und Migranten sowie ethnische Minderheiten gerichtet war.

Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse. Auch die Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (2000/43/EG) verbietet jegliche Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Rasse beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, und zu Sozialschutz einschließlich der Gesundheitsversorgung. Eine Reihe von Mitgliedstaaten setzt die Bestimmungen der Richtlinie noch immer nicht vollständig um, wie Berichte nationaler Stellen zur Überwachung der Menschenrechte zeigen.

Die Kommission setzte Vertragsverletzungsverfahren gegen drei Mitgliedstaaten fort, die Roma-Kinder im Bildungswesen diskriminierten. 2022 waren ethnische Minderheiten einschließlich Migrantinnen und Migranten weiterhin Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen ausgesetzt, wie Erkenntnisse aus Umfragen und Diskriminierungstests zeigen.

Angesichts anhaltender Belege für strukturellen Rassismus forderten europäische und internationale Einrichtungen gezielte Anstrengungen zur Bekämpfung des Rassismus, der sich in weiterreichenden politischen und sozialen Benachteiligungen für Menschen aus ethnischen Minderheiten manifestierte.



## 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 Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ein rassistischer oder fremdenfeindlicher Beweggrund als erschwerender Umstand gilt, oder dass 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. Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Rassismus in all seinen Erscheinungsformen, einschließlich struktureller Rassismus, zu intensivieren.

### FRA-STELLUNGNAHME 4.3

Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgerufen, so rasch wie möglich nationale Aktionspläne oder Strategien speziell für die Bekämpfung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit sowie damit einhergehender Intoleranz zu entwickeln. Zur Unterstützung und Umsetzung nationaler Bemühungen vor Ort sollten nationale politische Strategien in konkrete Maßnahmen und Aktionen auf regionaler und lokaler Ebene übertragen werden. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass bei der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung nationaler Aktionspläne gegen Rassismus alle Maßnahmen von einem partizipatorischen Ansatz geleitet werden und sich auf zuverlässige Gleichbehandlungsdaten stützen.

Auf der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Rassismus zu verstärken. Einundzwanzig Jahre später zeigt sich, dass der Stand der Umsetzung in der EU unzureichend ist.

Der Aufforderung, bis Ende 2022 nationale Aktionspläne gegen Rassismus zu verabschieden, wie es im EU-Aktionsplan gegen Rassismus und in der EU-Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens vorgesehen ist, wurde nur zum Teil entsprochen. Bis Ende 2022 verfügte etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten über spezielle Aktionspläne oder integrierte Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, und 15 Mitgliedstaaten verfügten entweder über eine eigenständige Antisemitismusstrategie oder subsumierten die Bekämpfung von Antisemitismus unter umfassenderen Strategien. In einigen Ländern wurden gezielte Anstrengungen auf lokaler und regionaler Ebene unternommen, was Ausdruck eines zunehmenden Verständnisses dafür ist, dass gegen Rassismus auf allen Ebenen und mit einem koordinierten und partizipativen Ansatz vorgegangen werden sollte.

### FRA-STELLUNGNAHME 4.4

Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgerufen, die Aus- und Fortbildung von Beamtinnen und Beamten der Strafverfolgungsbehörden auszubauen. Sie sollten auch die Bewertung der bestehenden Schutzvorkehrungen gegen Rassismus verbessern, unter anderem durch die Einführung belastbarer Systeme für die Leistungsüberprüfung. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Fälle polizeilicher Gewalt gegen Migrantinnen und Migranten sowie ethnische Minderheiten rasch und unabhängig untersucht werden und dass die Opfer bei der Anzeige von Fehlverhalten der Polizei Hilfestellung erhalten.

Strafverfolgungsbehörden sollten spezifische, praxisbezogene und benutzerfreundliche Leitlinien gegen diskriminierendes ethnisches Profiling durch Polizeibeamtinnen und -beamte im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben herausgeben. Solche Leitlinien sollten in die Standardarbeitsanweisungen und Verhaltenskodizes aufgenommen und systematisch an die vor Ort tätigen Beamtinnen und Beamten weitergegeben werden.

Europäische und internationale Gremien haben Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus bei der Strafverfolgung und bei diskriminierendem Profiling gefordert. Derartiges Verhalten steht im Widerspruch zu den Grundsätzen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) und anderen internationalen Normen, einschließlich derer, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der auf sie zurückzuführenden Rechtsprechung des EGMR sowie in der EU-Grundrechtecharta verankert sind. In Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz wird auch die positive Verpflichtung der Polizei zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung hervorgehoben.

Im Jahr 2022 könnten Fälle von Polizeigewalt mit rassistischer und fremdenfeindlicher Diskriminierung einhergegangen sein. In diesem Jahr gab es auch Hinweise auf rechtswidriges ethnisches Profiling. Rassistische Vorfälle und rechtswidriges ethnisches Profiling beschädigen das Vertrauen in die Behörden und können dazu führen, dass Straftaten nicht ausreichend gemeldet werden und die Behörden auf Widerstand stoßen. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin in die Aus- und Fortbildung von Strafverfolgungsbeamtinnen und -beamten im Bereich Menschenrechte und Bekämpfung von Rassismus investiert.



# 5

## GLEICHSTELLUNG UND INKLUSION DER ROMA



*Bis 2022 entwickelten die meisten EU-Mitgliedstaaten Aktionspläne und begannen mit der Umsetzung ihrer nationalen strategischen Rahmen, um die Ziele des strategischen Rahmens der EU für Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma bis 2030 zu erreichen. Im Laufe des Jahres haben die meisten Mitgliedstaaten auch nationale Aktionspläne für die wirksame Umsetzung der Garantie für Kinder ausgearbeitet, in denen mehrere Mitgliedstaaten den Schwerpunkt auf die Förderung der Bildung und der Inklusion von Roma-Kindern legen.*

*Die FRA stellte die Ergebnisse der 2021 durchgeführten Roma-Erhebung vor. Die Ergebnisse zeigen, dass seit der letzten Erhebung im Jahr 2016 kaum oder gar keine Fortschritte bei der Bekämpfung von Antiziganismus und beim gleichberechtigten Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Gesundheit erzielt wurden.*

*Die Grundrechte von Roma und Travellern wurden auch im Jahr 2022 noch nicht in vollem Umfang geachtet. Eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Roma und Travellern in der gesamten EU ist nach wie vor Antiziganismus, Diskriminierung, Armut und sozialer Ausgrenzung sowie Hasskriminalität und Hassrede ausgesetzt. Vorfälle tödlicher Polizeigewalt mit Roma-Opfern im Jahr 2022 zeigen, dass der institutionelle Rassismus in der Strafverfolgung bekämpft werden muss.*



## FRA-STELLUNGNAHME 5.1

Die Mitgliedstaaten sollten dringend Maßnahmen ergreifen, um allen Roma, die in segregierten Siedlungen in sehr schlechten Unterkünften leben, Zugang zu angemessenem Wohnraum zu verschaffen, der zugänglich, erschwinglich, umweltverträglich, gesund und nicht segregiert ist.

Zu diesem Zweck sollten sie die verfügbaren EU-Fonds nutzen, wie in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2021/1058 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, spezifisches Ziel (iii) „Förderung der sozioökonomischen Inklusion von marginalisierten Gemeinschaften, einkommensschwachen Haushalten und benachteiligten Gruppen, auch von Menschen mit besonderen Bedürfnissen, durch integrierte Maßnahmen, einschließlich Wohnraumversorgung und soziale Dienstleistungen“, vorgesehen.

Die von der FRA im Jahr 2022 veröffentlichten Daten aus der Roma-Erhebung zeigen, dass ein großer Teil der Roma in unzumutbaren Wohnungen, isoliert und ohne die nötige Grundausstattung leben, häufig sogar ohne Zugang zu sauberem Leitungswasser.

Im Oktober 2022 forderte das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Lage der Roma-Gemeinschaften, die in Siedlungen in der EU leben, die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Situation der in Siedlungen lebenden Roma dringend umfassend und wirksam anzugehen und angemessene kurz- und langfristige Maßnahmen zu ergreifen, die durch ausreichende Finanzmittel der EU und der Mitgliedstaaten unterstützt werden. Das Europäische Parlament hebt in dieser Entschließung ferner hervor, dass solch katastrophale Bedingungen sowie die negativen psychologischen und soziologischen Auswirkungen der Segregation nicht nur die in Siedlungen lebenden Menschen betreffen, sondern auch Auswirkungen auf die breitere Gemeinschaft haben.



## FRA-STELLUNGNAHME 5.2

Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, Plattformen einzurichten und Kapazitäten in der Roma-Zivilgesellschaft, einschließlich Frauen, Kinder und Jugendlicher, aufzubauen. Die Mitgliedstaaten sollten vielversprechende Praktiken in anderen EU-Ländern prüfen und EU-Fonds in vollem Umfang nutzen, um Plattformen für die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft und lokalen und regionalen Interessenträgerinnen und -trägern bei der Umsetzung, Überwachung und Überprüfung der nationalen Aktionspläne und Strategien einzurichten.

In der Empfehlung des Rates der EU von 2021 zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma (2021/C 93/01) wird betont, dass die Mitgliedstaaten die sinnvolle Teilhabe und Konsultation von Roma verstärken müssen. Im *Roma Civil Monitor* 2022 wurde anerkannt, dass sich Intensität und Qualität der Teilhabe von Roma und NRO an der Ausarbeitung der nationalen strategischen Rahmen und nationalen Aktionspläne für Roma im Vergleich zur Vergangenheit verbessert haben. Dennoch fehlt in mehreren Mitgliedstaaten das aktive Engagement der Zivilgesellschaft gänzlich, und nur wenige Mitgliedstaaten haben mit nachhaltigen und weitgehend repräsentativen Roma-Plattformen und dem Aufbau von Kapazitäten in der Roma-Zivilgesellschaft begonnen, um eine umfassende Teilhabe auf allen Ebenen zu gewährleisten.



In der Empfehlung des Rates der Europäischen Union zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma aus dem Jahr 2021 (2021/C 93/01) werden die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, die Umsetzung der nationalen strategischen Rahmen zu überwachen und zu bewerten. Der EU-Aktionsplan gegen Rassismus fordert die Mitgliedstaaten auf, unter uneingeschränkter Achtung ihrer nationalen Gegebenheiten auf die Erhebung und Nutzung von Daten hinzuwirken, die nach der Rasse oder ethnischen Herkunft aufgeschlüsselt sind, um sowohl subjektive Erfahrungen mit Diskriminierung und Viktimisierung als auch strukturelle Aspekte von Rassismus und Diskriminierung zu erfassen.

Die verfügbaren Gleichstellungsdaten sind jedoch bruchstückhaft und nicht zwischen den Ländern, Datenquellen und Datenerhebungsstellen harmonisiert. Dies zeigt sich auch an dem Mangel an Daten über Roma, die vor dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine fliehen. 2022 haben mehrere Mitgliedstaaten die Entwicklung neuer Datenerhebungen vorangetrieben oder die im Rahmen der nationalen Volkszählungen erhobenen Daten verbessert und um Gleichstellungsmerkmale erweitert.

Einige Mitgliedstaaten haben neue oder bestehende Menschenrechtsorganisationen beauftragt, Daten zu antiziganistischen Vorfällen zu erheben und diese zu dokumentieren. Allerdings entsprachen noch nicht alle Datenerhebungen den Menschenrechtsgrundsätzen des UN OHCHR für die Erhebung von Daten und den Empfehlungen der hochrangigen Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt, die in den Leitlinien der EU zur Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten, die nach Rasse oder ethnischer Herkunft aufgeschlüsselt sind, niedergelegt sind.



Artikel 14 der EU-Grundrechtecharta (Charta) legt das Recht auf Bildung fest. Eines der vier sektoralen Ziele des strategischen Rahmens der EU für die Roma besteht darin, dass Kinder ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft gleichberechtigten Zugang zu Bildung haben müssen. Dies steht auch im Einklang mit der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

In der Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Chancengleichheit für Roma-Kinder zu schaffen. Dies hat auch der Rat in seiner Empfehlung zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder getan.

Nach wie vor tut sich eine große Bildungslücke zwischen Roma-Kindern und Kindern aus der allgemeinen Bevölkerung auf und sind die Schulabbrecherquoten nach der Sekundarstufe I hoch, wie die Roma-Erhebung der FRA aus dem Jahr 2021 zeigt. Die Segregation im Bildungswesen hat seit 2016 sogar zugenommen.



### FRA-STELLUNGNAHME 5.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten weiterhin alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um ein effizientes Monitoring durch die regelmäßige Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten zu gewährleisten. Im Rahmen dieser Bemühungen sollten die Verwendung von Mitteln sowie Maßnahmen und Programme zur Verwirklichung der Ziele für 2030 für die Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma überwacht werden.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, dafür zu sorgen, dass ihre Datenerhebung, einschließlich der nationalen Volkszählungen, im Einklang mit einem menschenrechtsbasierten Zugang zu Daten erfolgt. Sie sollten die Leitlinien der EU für die Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten, die nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselt sind, gebührend berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Gleichstellungsstellen und statistischen Ämtern begünstigen und aktiv fördern, um das Melden und die regelmäßige Überwachung von Diskriminierung, Antiziganismus und Hasskriminalität zu erleichtern.



### FRA-STELLUNGNAHME 5.4

Die EU-Mitgliedstaaten sollten jeglicher Segregation von Roma im Bildungswesen ein Ende setzen und Belege dafür sammeln, um die Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft vollständig umzusetzen.

Die Mitgliedstaaten sollten nationale und EU-Mittel vorrangig nutzen, um eine qualitativ hochwertige Bildung und mehr Ausbildungsmöglichkeiten für Roma-Kinder zu bieten, und sie sollten die Roma-Zivilgesellschaft in die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung ihrer nationalen Maßnahmen einbinden.

## FRA-STELLUNGNAHME 5.5

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung innerhalb der Roma verstärken. Dies erfordert gezielte Maßnahmen, die Erwerbstätigkeit mit sozialen Transferleistungen kombinieren, um das im strategischen Rahmen der EU für Roma vorgesehene Ziel für 2030, die Armutslücke zwischen Roma und der allgemeinen Bevölkerung zu schließen, zu erreichen.

Die Mitgliedstaaten sollten in ihren nationalen Aktionsplänen bis 2030 für die Europäische Garantie für Kinder speziell auf Roma-Kinder eingehen. Dabei sollten sie die Ergebnisse und Empfehlungen der spezifischen Länderstudien des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen und der Europäischen Kommission berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten sollten in enger Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gemeinschaften der Roma wirksame Maßnahmen ermitteln, planen und umsetzen, um Roma-Frauen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen und so ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit zu stärken und sie vor Armut zu schützen.

Die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung und das Überwinden sozioökonomischer Ungleichheiten sind eines der drei horizontalen Ziele des strategischen Rahmens der EU für die Roma. Die Europäische Garantie für Kinder ist die Leitinitiative der EU, die sicherstellen soll, dass jedes von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Kind in Europa Zugang zu den grundlegendsten Rechten wie Gesundheitsversorgung und Bildung hat. Sie weist Roma-Kinder als besonders benachteiligt aus und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihren Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom Juli 2022 fordert ein Ende der Frauenarmut und nennt Roma-Frauen als besonders schutzbedürftige Gruppe. Vorrangiges Ziel der EU im Rahmen des europäischen Aktionsprogramms zur europäischen Säule sozialer Rechte ist es, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 15 Millionen zu verringern. Dieses Ziel muss für alle Menschen gewährleistet werden, und zwar durch existenzsichernde Löhne und angemessene Mindesteinkommensleistungen für diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen.

2021 leben vier von fünf (80 %) Roma, einschließlich ihrer Kinder, nach wie vor in Haushalten, die von Armut und erheblicher materieller Deprivation bedroht sind (48 %), wie die jüngsten Daten der FRA aus zehn EU-Mitgliedstaaten zeigen. Nationale Strategien und Aktionspläne für Roma zielen weitgehend nicht auf die Themen Armut und sozialer Schutz ab, so das Fazit des *Roma Civil Monitor 2022*.



# 6

## ASYL, VISA, MIGRATION, GRENZEN UND INTEGRATION

*Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hatte die Registrierung von fast vier Millionen Vertriebenen in der gesamten EU zur Folge, wie im „Fokus“ dieses Berichts beschrieben. Gleichzeitig führte die erhöhte weltweite Mobilität nach der COVID-19-Pandemie zu einem Anstieg der irregulären Grenzübertritte in die EU.*

*Schwerwiegende und anhaltende Verletzungen von Rechten wurden an mehreren Orten entlang der EU-Außengrenze gemeldet. In Verbindung mit dem Mangel an zügigen und wirksamen Untersuchungen stellen sie eine große Herausforderung für die Rechtsstaatlichkeit dar. Die Grundrechtsverletzungen an den Grenzen haben sich verschlimmert, und da gegen Verstöße nicht vorgegangen wird, setzt sich auch die Straflosigkeit für rechtswidrige Handlungen fort.*

*Der behördliche Druck auf zivilgesellschaftliche Organisationen und andere Akteurinnen und Akteure, die Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen an den Grenzen verteidigen, nimmt zu. Die EU-Vorschriften zur Reform der Asylpolitik sind nach wie vor beim EU-Mitgesetzgeber anhängig. Der Mechanismus zur Überwachung der Anwendung der Schengen-Vorschriften wird derzeit überarbeitet, wobei den Grundrechten mehr Aufmerksamkeit zukommt. Die Rechtsinstrumente zur Einrichtung von IT-Systemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts enthalten mehrere Grundrechtsgarantien; die größte Herausforderung besteht nun darin, diese in die Praxis umzusetzen.*



Für Flüchtlinge, die nicht aufgrund der russischen Invasion der Ukraine fliehen, sind die legalen Möglichkeiten, Sicherheit in der EU zu erreichen, nach wie vor begrenzt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden weltweiten Vertreibung versuchen Menschen mitunter, sich in Sicherheit zu bringen, indem sie irregulär einreisen. Beim (versuchten) unrechtmäßigen Überschreiten der EU-Außengrenzen sind sie in mehreren EU-Mitgliedstaaten Rechtsverletzungen ausgesetzt.

Solche Grundrechtsverletzungen sind schwerwiegend, treten immer wieder auf und sind weit verbreitet. Vielfach wird über Verhaltensweisen von Beamtinnen und Beamten berichtet, die nach nationalem Recht als schwere Straftaten gelten können. Dennoch greifen die nationalen Justizsysteme nur wenige Fälle auf. Dies löst mitunter das Gefühl aus, es herrsche Straflosigkeit.

Die Zivilgesellschaft ist ein Kernelement der europäischen Grundrechtarchitektur und spielt eine entscheidende Rolle bei der Wahrung der Rechte der Menschen. Der Konflikt zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen verteidigen, einerseits und staatlichen Behörden und nichtstaatlichen Akteuren andererseits verschärft sich.



### FRA-STELLUNGNAHME 6.1

Der Schengen-Rat und die Kommission sollten in ihrem jährlichen Schengen-Statusbericht ein Thema oder einen Abschnitt der Grundrechtssituation an den Grenzen widmen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten auf Grundlage des Fachwissens der FRA nationale Mechanismen einrichten oder stärken, die der Überwachung der Einhaltung von Grundrechten an ihren Grenzen dienen.

## FRA-STELLUNGNAHME 6.2

Die Europäische Kommission sollte ihre Bemühungen um eine durchgängige Berücksichtigung der Achtung von Grundrechten im Rahmen der Schengen-Evaluierungen fortsetzen. Bei der Überprüfung der nationalen Programme der EU-Mitgliedstaaten sollte die Europäische Kommission alle Grundrechtsgarantien anwenden, die in den EU-Rechtsinstrumenten zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung verankert sind.

Das Sekundärrecht der EU im Bereich Asyl, Grenzen und Migration enthält wichtige Grundrechtsgarantien. 2022 lag der Schwerpunkt verstärkt auf der Operationalisierung dieser Garantien. Dies kommt in der Überarbeitung des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus zum Ausdruck. Dies gilt auch für die Verfahren zum Erhalt von EU-Mitteln. Angehörige der Rechtsberufe sind mit diesen Garantien noch immer nicht ausreichend vertraut, berücksichtigen sie nicht und handeln auch nicht entsprechend.

## FRA-STELLUNGNAHME 6.3

Die EU sollte die Einrichtung eines Verfahrens für eine unabhängige Überprüfung ihrer IT-Großsysteme in Erwägung ziehen. Ein solches Verfahren würde eine kontinuierliche, unabhängige und fachkundige Überprüfung der Auswirkungen der IT-Großsysteme der EU im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf die Grundrechte und die Würde der Menschen gewährleisten. Die Erfahrung des unabhängigen Prüfers der Terrorismusgesetzgebung im Vereinigten Königreich könnte als Anregung für ein solides und nachhaltiges Verfahren dienen, das unabhängig ist von der Europäischen Kommission und den EU-Agenturen, die an der Verwaltung oder Unterstützung des Betriebs dieser IT-Systeme beteiligt sind.

Die Arbeit an IT-Großsystemen auf EU-Ebene wurde fortgesetzt, um die Grenzverwaltung zu erleichtern, Asylverfahren zu unterstützen und Risiken für die innere Sicherheit zu mindern. Personenbezogene Daten, einschließlich biometrischer Daten, von fast allen Drittstaatsangehörigen, die sich in der EU aufhalten oder in die EU reisen, werden in sechs IT-Großsystemen der EU verarbeitet.

Zahlreiche im Unionsrecht verankerte Garantien zielen darauf ab, das Risiko von Grundrechtsverletzungen zu mindern, sofern sie angemessen umgesetzt werden. Die IT-Systeme der EU nehmen jedoch gerade erst ihren Betrieb auf, und es ist noch nicht klar, wie verschiedene Aspekte zusammenwirken. Ihre möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Grundrechte sind daher zum Teil noch unbekannt.



# 7

## INFORMATIONSGESELLSCHAFT, PRIVATSPHÄRE UND DATENSCHUTZ

*Mit Blick auf die Nutzung künstlicher Intelligenz (KI), die Moderation von Online-Inhalten, die Vorratsdatenspeicherung, Gesichtserkennungstechnologien und den Zugang zu bzw. die Nutzung von elektronischen Beweismitteln im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen stellte sich auch 2022 weiterhin die Frage: Wie können wir unter Einhaltung des Datenschutzes und anderer Grundrechtsgarantien das Potenzial aller verfügbaren Daten optimal ausschöpfen?*

*Die Beratungen über geeignete Garantien für die zahlreichen Einsatzmöglichkeiten von KI wurden auf EU-Ebene intensiviert. Den Grundrechten wurde erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet.*

*Sowohl internationale Institutionen als auch nationale Regierungen befassten sich mit der Frage, in welchem Umfang Polizei- und Justizbehörden auf personenbezogene Daten zugreifen dürfen. Die Initiativen zur Genehmigung des Einsatzes moderner Überwachungstechnologien und des Zugangs zu Daten für Sicherheitszwecke wurden intensiviert. Gleichzeitig nahmen auch die entsprechenden Bedenken von Gerichten, Organisationen der Zivilgesellschaft und Behörden zu.*



Die Verhandlungen zum Gesetz über künstliche Intelligenz sind 2022 stetig vorangekommen. Im Europäischen Parlament wurden zahlreiche Änderungsvorschläge eingereicht, und der Rat legte im Dezember seinen gemeinsamen Standpunkt fest. Beide Mitgesetzgeber zeigten sich geneigt, stärkere Grundrechtsgarantien in den vorgeschlagenen Text aufzunehmen. Die Garantien im Bereich der Grundrechte könnten jedoch noch weiter verstärkt werden, z. B. im Rahmen des Konformitätsbewertungsverfahrens (Vorschlag für Artikel 43 und Anhang VII).

Die Diskussionen über die Definition von KI dauern an, wobei sich gewisse Tendenzen abzeichnen, ihren Anwendungsbereich erheblich einzuschränken. Dadurch verblieben eine Reihe von KI-Anwendungen und -Nutzungen, die sich negativ auf die Grundrechte auswirken könnten, außerhalb des Rahmens des vorgeschlagenen Gesetzes.

Parallel zu diesen gesetzgeberischen Bemühungen auf EU-Ebene haben einige Mitgliedstaaten 2022 konkrete Schritte unternommen, um eine sichere und grundrechtskonforme Nutzung von KI auf nationaler Ebene zu gewährleisten, z. B. die Einführung einer eigenen Aufsichtsbehörde für KI oder eine Grundrechts-Folgenabschätzung für KI.



### FRA-STELLUNGNAHME 7.1

Die beiden gesetzgebenden Organe der EU sollten dafür sorgen, dass der Vorschlag für ein KI-Gesetz angemessen auf den Schutz der Grundrechte Bezug nimmt. Die allgemeine Definition von KI sollte eine Einschränkung ihres Anwendungsbereichs vermeiden, da dadurch der Schutzbereich des Rechtsakts möglicherweise ungebührlich eingeschränkt wird. Bestehende Rechtsvorschriften wie z. B. Datenschutz- und Nichtdiskriminierungsgesetze sollten auch dazu genutzt werden, den Herausforderungen im Bereich Grundrechte, die sich aus der Nutzung von KI ergeben, zu begegnen, da diese Gesetze sowohl online als auch offline gelten.

## FRA-STELLUNGNAHME 7.2

Die Europäische Kommission sollte in ihren Durchführungsleitlinien sicherstellen, dass Anbieter von Online-Diensten die im Gesetz über digitale Dienste festgelegten Verpflichtungen grundrechtskonform auslegen und umsetzen, beispielsweise in Bezug auf das Risiko einer übermäßigen Entfernung von Inhalten und Meinungsfreiheit.

2022 wurde das wegweisende Gesetz über digitale Dienste (DSA) verabschiedet, das einen wichtigen Schritt in Richtung eines sichereren Online-Umfelds darstellt, in dem die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer besser geschützt sind. Gleichzeitig äußerten einige zivilgesellschaftliche Organisationen Bedenken hinsichtlich des Spielraums, der Anbietern von Online-Diensten die Möglichkeit gibt, das Gesetz in einer Weise umzusetzen, die den Grundrechten, insbesondere dem Recht auf freie Meinungsäußerung, abträglich sein könnte, weil sie auf Nummer sicher gehen und übermäßig Inhalte entfernen, um negative Sanktionen zu vermeiden.

Das Gesetz über digitale Dienste enthält mehrere Bestimmungen, deren Ziel es ist, den Schutz der Grundrechte zu verbessern. Dies setzt voraus, dass sehr große Online-Plattformen die Risiken für die Grundrechte regelmäßig bewerten und Abhilfemaßnahmen ergreifen. Ferner sieht es einen besseren Zugang zu Daten vor, die von Online-Plattformen gespeichert oder erzeugt werden. Dies erlaubt Aufsichtsgremien und unabhängigen, zugelassenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern eine Bewertung der Risiken für die Grundrechte.



## FRA-STELLUNGNAHME 7.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Rechtsvorschriften zur Vorratsdatenspeicherung an die Rechtsprechung des EuGH anpassen, um eine generelle und wahllose Vorratsspeicherung von Daten durch Telekommunikationsanbieter zu vermeiden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften strenge Verhältnismäßigkeitsprüfungen und geeignete Verfahrensgarantien enthalten, um die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten wirksam zu gewährleisten.

2022 arbeiteten die nationalen Regierungen an Gesetzesinitiativen, die den Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf Daten zur Aufdeckung und Untersuchung krimineller Aktivitäten erleichtern sollten. Die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung wurde 2014 für nichtig erklärt, und der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat seitdem in mehreren Urteilen die Rechtswidrigkeit einer allgemeinen und wahllosen Vorratsdatenspeicherung bestätigt. Dennoch beabsichtigen mehrere EU-Mitgliedstaaten nach wie vor Reformen ihrer Rechtsvorschriften, um die Vorratsdatenspeicherung im Einklang mit dem EuGH-Urteil zu ermöglichen. Bestimmungen in Gesetzesentwürfen oder verabschiedeten Gesetzen, die nicht den Anforderungen des EuGH entsprechen, führten in mehreren Mitgliedstaaten zu Klagen einiger zivilgesellschaftlicher Organisationen und Behörden.



Auch 2022 blieben Regierungen und Strafverfolgungsbehörden am Einsatz von Technologien für Überwachungszwecke und am Zugang zu Daten zur Identifizierung krimineller Aktivitäten und Sicherheitsbedrohungen interessiert. Obwohl sich diese Technologien in Kontext und Art unterscheiden, könnten sie die Grundrechte von Einzelpersonen ernsthaft beeinträchtigen.

Einerseits zeigten die Pegasus-Enthüllungen, dass einige Behörden und Regierungen möglicherweise ungezielte, weit verbreitete Spyware verwenden. Andererseits bedeutet das anhaltende Interesse von Regierungen und Strafverfolgungsbehörden an der Ausweitung und Legalisierung von Überwachungstechnologien, die auf einer weit verbreiteten Erhebung sensibler personenbezogener Daten (wie Gesichtserkennung) beruhen, im Hinblick auf Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit ein Problem für öffentliche Stellen und zivilgesellschaftliche Organisationen. In mehreren Mitgliedstaaten wiesen Organisationen der Zivilgesellschaft, Behörden und Gerichte auf die grundrechtlichen Risiken im Zusammenhang mit modernen Überwachungstechnologien, insbesondere mit dem Einsatz von Überwachungskameras im öffentlichen Raum, hin.



#### **FRA-STELLUNGNAHME 7.4**

EU-Organe und Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass jede neue Gesetzesinitiative zur Förderung der Sicherheit von Einzelpersonen die Grundrechte achtet. Insbesondere sollten die Gesetze über die Verwendung biometrischer Daten oder von Gesichtserkennungstechnologien gewährleisten, dass geeignete Garantien zum Schutz der Rechte auf Datenschutz und Privatsphäre angewandt werden.

Diese Garantien sollten gesetzlich vorgeschrieben, erforderlich und verhältnismäßig sein. Unabhängige Aufsichtsverfahren sollten sicherstellen, dass die Anwendung dieser Maßnahmen regelmäßig überprüft wird. Einzelpersonen sollten die Möglichkeit haben, gegen solche Maßnahmen Beschwerde einzulegen, so diese nicht grundrechtskonform sind. Zudem sollten sie Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen haben.

# 8

## RECHTE DES KINDES

*Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder ist 2022 weiter gestiegen. Hohe Energiekosten und steigende Inflation stellen eine zusätzliche Belastung für all jene Haushalte dar, in denen Familien mit Kindern Schwierigkeiten haben, die Grundbedürfnisse zu decken. Die EU-Mitgliedstaaten sind bemüht, den Bedürfnissen von Kindern und Familien, die mit Problemen zu kämpfen haben, auch durch die europäische Garantie für Kinder Rechnung zu tragen.*

*Neben dem Zustrom von Kindern, die aus der Ukraine geflüchtet waren, stieg auch die Zahl anderer asylsuchender Kinder aus Nicht-EU-Ländern weiter. Infolgedessen hatten mehrere Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, grundlegende Aufnahmebedingungen zu schaffen, und einige Mitgliedstaaten nahmen Kinder weiterhin im Migrationskontext in Haft. Die Europäische Kommission legte mehrere Legislativvorschläge zu den Rechten von Opfern vor. So haben die Mitgliedstaaten zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen zum Schutz von Kindern ergriffen, die als Opfer oder Zeuginnen beziehungsweise Zeugen mit dem Justizsystem zu tun haben, oder aber weil sie gegen das Recht verstoßen haben.*



### FRA-STELLUNGNAHME 8.1

Die Europäische Kommission sollte die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer nationalen Pläne für die Europäische Garantie für Kinder beraten und unterstützen. Dies sollte EU-Finanzierungen wie Mittel aus dem ESF+, technische Hilfe und den Austausch bewährter Verfahren umfassen. Die Umsetzung der nationalen Pläne sollte im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht werden, und die entsprechenden Überwachungsergebnisse sollten in die länderspezifischen Empfehlungen einfließen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die laufenden Initiativen zur Bewältigung der Auswirkungen der Energiekrise und der hohen Inflation auf arme Haushalte bei Bedarf fortsetzen und ausweiten, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf stärker schutzbedürftigen Menschen wie Alleinerziehenden, Roma und Migrantenfamilien liegen sollte. Erweisen befristete Maßnahmen sich als erfolgreich, könnten sie in die Sozialpolitik integriert werden, was auch die Umsetzung der nationalen Pläne für die Europäische Garantie für Kinder beinhalten würde.

Fast jedes vierte Kind in der EU ist von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (24,4 %). Mit 22,2 % der Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren, hatte sich 2019 bereits ein Abwärtstrend abgezeichnet, der jedoch durch die COVID-19-Pandemie unterbrochen wurde. Die anhaltend hohe Kinderarmut ist von Relevanz für die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, die Rechte und das Wohlergehen von Kindern zu gewährleisten (Artikel 24 der EU-Charta der Grundrechte und Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union), sowie für die sozialpolitischen Ziele der EU (Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

2022 begann die Umsetzung der Europäischen Garantie für Kinder. Sämtliche Mitgliedstaaten benannten nationale Koordinatorinnen oder Koordinatoren, 18 Mitgliedstaaten arbeiteten zudem nationale Aktionspläne aus. Die nationalen Koordinatorinnen und Koordinatoren verfügen innerhalb der nationalen Verwaltungen über verschiedene Befugnisse. Darüber hinaus unterscheiden sich die Aktionspläne in Art und Inhalt, viele Mitgliedstaaten haben jedoch mindestens 5 % ihrer Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) für die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Garantie für Kinder bereitgestellt.

Im Rahmen des Europäischen Semesters 2022 haben acht Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung erhalten.

Aufgrund der Energiekrise und der hohen Inflationsraten im Jahr 2022 ist die Zahl von Kindern in armen Haushalten gestiegen. Mehrere Mitgliedstaaten haben sozialpolitische Maßnahmen ergriffen, um Abhilfe zu schaffen, wie etwa die Erhöhung der Leistungen für Kinder, die Gewährung von Einmalzahlungen oder der Beitrag zu Heizkosten.



Minderjährige Migrantinnen und Migranten sowie asylsuchende Kinder kamen nach wie vor in Europa an, häufig unter gefährlichen Umständen. Die Zahl der Kinder, die Asyl beantragt haben, ist 2022 erheblich gestiegen. Von insgesamt 222 100 Kindern kamen 39 520 ohne Begleitung. Minderjährige Migrantinnen und Migranten haben gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der EU-Charta der Grundrechte und den EU-Rechtsvorschriften, wie z. B. der Richtlinie über Aufnahmebedingungen, Anspruch auf Schutz.

Mehrere EU-Mitgliedstaaten hatten Schwierigkeiten, angemessene Aufnahmebedingungen, einschließlich Unterbringung, gemäß der Richtlinie über Aufnahmebedingungen zu gewährleisten. Einige Länder nahmen Kinder mit ihren Familien oder unbegleitete Kinder in Haft, vor allem im Zusammenhang mit der Rückkehr oder zu Zwecken der Identifizierung und Altersbestimmung. Europäische und internationale Gremien äußerten ernste Bedenken hinsichtlich der mangelhaften Aufnahmebedingungen in der EU. Die Asylagentur der Europäischen Union verstärkte ihre operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten.

2022 einigten sich 18 Mitgliedstaaten auf einen freiwilligen Solidaritätsmechanismus zur Unterstützung der Umsiedlung von Asylsuchenden im Mittelmeerraum und entlang der Westatlantikroute. Zwischen dem Beginn der Umsiedlungen im Jahr 2020 und dem Dezember 2022 wurden rund 5 040 Personen aus Griechenland umgesiedelt, darunter 1 021 Kinder mit ihren Familien und 1 313 unbegleitete Minderjährige.

Die Vormundschaft für unbegleitete Minderjährige, eine wichtige Garantie in der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (Artikel 24) und der Asylverfahrensrichtlinie (Artikel 25), hat sich in den vergangenen Jahren durch nationale legislative Entwicklungen weiterentwickelt, wie Untersuchungen der FRA zeigen. Einige Herausforderungen bestehen jedoch weiterhin: Das Mandat der Vormundin oder des Vormunds beschränkt sich häufig auf die rechtliche Vertretung, die Bestellung einer Vormundin oder eines Vormunds kann mehr als einen Monat dauern, diesen kann eine große Zahl von Kindern zugeteilt werden, und es gibt keine ausreichende Ausbildung für neu bestellte Vormundinnen und Vormunde.



## FRA-STELLUNGNAHME 8.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ausreichende EU- und nationale Ressourcen bereitstellen, um den Schutz von asylsuchenden Kindern sowie minderjährigen Migrantinnen und Migranten zu gewährleisten, unabhängig davon, ob sie mit ihren Familien zusammen oder unbegleitet sind. Durch die Zuweisung ausreichender Ressourcen sollte sichergestellt werden, dass die Aufnahmebedingungen den in der Aufnahmerichtlinie festgelegten Mindeststandards entsprechen, insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung einer angemessenen Unterbringung und die Vermeidung der Inhaftnahme durch die Umsetzung von Alternativen zur Inhaftnahme. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken, um für jedes einzelne Kind, das unbegleitet in die EU kommt, rasch ausgebildete und mit Ressourcen ausgestattete Vormundinnen oder Vormunde zu benennen und den Schulbesuch des Kindes zu gewährleisten.

### FRA-STELLUNGNAHME 8.3

Die beiden legislativen Organe der EU sollten sicherstellen, dass die bestehenden Rechte und Verfahrensgarantien für Kinder, die Opfer von Straftaten sind, die bereits unter die Opferschutzrichtlinie, die Richtlinie über Menschenhandel und die Richtlinie über sexuellen Missbrauch von Kindern fallen, durch die Vorschläge der Europäischen Kommission und darüber hinaus gestärkt werden.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen verstärken, um sicherzustellen, dass Kinder, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind, Zugang zu einem fairen Verfahren mit allen Garantien der Richtlinie über Verfahrensgarantien haben. Dazu gehört insbesondere das Angebot einer obligatorischen multidisziplinären Aus- und Fortbildung für alle betroffenen juristischen und sozialen Fachkräfte.

Die Europäische Kommission hat mehrere Gesetzgebungsinitiativen mit großen Auswirkungen auf die Rechte von Kindern vorgelegt, die als Zeuginnen oder Zeugen beziehungsweise als Opfer von Straftaten mit dem Justizsystem in Kontakt kommen: neue Vorschriften zur Verhütung und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet, eine neue Richtlinie über häusliche Gewalt und eine überarbeitete Richtlinie über Menschenhandel. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben neue Rechtsvorschriften betreffend Opfer im Kindesalter verabschiedet, in deren Mittelpunkt die Reaktion auf Sexualstraftaten, einschließlich Online-Straftaten, sowie die Verbesserung der Verfahrensgarantien und die Aufhebung von Verjährungsfristen stehen.

Artikel 48 der EU-Charta der Grundrechte enthält wichtige Garantien für die Unschuldsvermutung und das Recht auf Verteidigung. Gemäß Artikel 24 der Charta muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.

Die Richtlinie über Verfahrensgarantien sieht eine Reihe von Garantien für Kinder vor, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Eine Untersuchung der FRA zu ihrer praktischen Umsetzung weist auf eine Reihe von Problemen hin, wie z. B. den Mangel an kindgerechten Informationen, Schwächen bei der Durchführung individueller Begutachtungen, das Durchsickern privater Informationen an die Medien und Berichte über Misshandlung oder Gewaltverhalten seitens der Polizei. Die Untersuchung zeigt ferner, dass Schulungen zwar bis zu einem gewissen Grad verfügbar sind, jedoch auf freiwilliger Basis beruhen.



# 9

## ZUGANG ZUR JUSTIZ: RECHTE DER OPFER UND UNABHÄNGIGKEIT DER JUSTIZ

2022 gab es gewisse Verbesserungen im Bereich der Opferrechte, insbesondere in Bezug auf den Schutz von Opfern mit besonderen Bedürfnissen. In einigen EU-Mitgliedstaaten fanden sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene wichtige legislative und politische Entwicklungen im Hinblick auf Frauen als Opfer geschlechtsbezogener Gewalt statt. Dazu gehörte die Veröffentlichung eines Vorschlags für eine neue EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

In einigen EU-Mitgliedstaaten bestanden weiterhin ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sein erstes Urteil zum Mechanismus der allgemeinen Konditionalität erlassen. Bei diesem Mechanismus handelt es sich um eine allgemeine Konditionalitätsregelung, die den EU-Haushalt bei Verstößen der Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Zusammenhang mit der Ausführung des EU-Haushalts schützt. Das Urteil bestätigte die Konformität des Mechanismus mit dem EU-Primärrecht.



Artikel 22 der EU-Opferschutzrichtlinie und die zugehörigen Erwägungsgründe sehen das Recht des Opfers auf eine individuelle Bedarfsermittlung vor. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die besonderen Schutzbedürfnisse der Opfer individuell zu begutachten und festzustellen, ob und inwieweit ihnen Sondermaßnahmen im Rahmen des Strafverfahrens zugutekommen würden.

2022 verabschiedeten einige Mitgliedstaaten praktische Maßnahmen, um die Ermittlung von Opfern mit besonderen Bedürfnissen zu erleichtern. Diese Maßnahmen umfassten Leitlinien für den Umgang mit verschiedenen Gruppen schutzbedürftiger Opfer und eine Informationskampagne, in deren Mittelpunkt bestimmte Gruppen von Opfern standen.

Allerdings bleiben nach wie vor Herausforderungen bestehen. Bei der Bewertung der Opferschutzrichtlinie durch die Europäische Kommission wurden mehrere Mängel im Hinblick auf den Schutz der individuellen Bedürfnisse der Opfer festgestellt. Diese Mängel beeinträchtigten die Qualität des Umgangs mit Opfern nach einer Straftat und während des Strafverfahrens. In der Bewertung der Kommission werden sie mit der mangelnden Kenntnis der besonderen Bedürfnisse bei den betreffenden Berufskreisen in Verbindung gebracht, was wiederum dazu führen kann, dass die Opfer nicht ausreichend Beachtung finden. In der Bewertung wurde auf das Fehlen spezifischer Leitlinien für die Durchführung individueller Begutachtungen, das mangelnde Bewusstsein der betreffenden Berufskreise für die Bedeutung der Begutachtungen und das Fehlen von Schulungen für diese hingewiesen.



### FRA-STELLUNGNAHME 9.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Opfer einer individuellen Begutachtung unterzogen werden, um ihre individuellen Schutzbedürfnisse zu ermitteln. Im Rahmen dieser Begutachtung sollte festgestellt werden, ob sie aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit während des Strafverfahrens besondere Schutzmaßnahmen benötigen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, für die betreffenden Berufskreise spezifische Leitlinien und Schulungen anzubieten, um das Recht eines Opfers auf eine individuelle Begutachtung zu untermauern.

## FRA-STELLUNGNAHME 9.2

Alle EU-Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen von Istanbul ratifiziert haben, sollten sexuelle Gewalt auf der Grundlage von auf Einverständnis beruhenden Definitionen von Vergewaltigung und anderen Formen sexueller Gewalt unter Strafe stellen. Die Mitgliedstaaten sollten ferner sicherstellen, dass jede vorsätzliche sexuelle Handlung, die ohne Einverständnis des Opfers begangen wird, wirksam untersucht, strafrechtlich verfolgt und bestraft wird.

Bis Ende 2022 hatten alle EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Übereinkommen von Istanbul) unterzeichnet, sechs haben es jedoch noch nicht ratifiziert. Nach Artikel 36 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sexuelle Handlungen, die ohne das Einverständnis einer der beteiligten Personen erfolgen, unter Strafe zu stellen. Die Kriminalisierung sexueller Handlungen auf der Grundlage solcher auf Einverständnis beruhenden Begriffsbestimmungen ist auch in den Artikeln 3 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorgeschrieben. Dies steht im Einklang mit dem aktuellen Verständnis von sexueller Gewalt, das sich nicht auf Gewalt oder ähnliche Merkmale stützt.

Die Annahme von auf Einverständnis beruhenden Definitionen von sexueller Gewalt in den EU-Mitgliedstaaten macht Fortschritte. 2022 wurden in einigen Mitgliedstaaten neue Rechtsvorschriften und Legislativvorschläge zu diesem Thema angenommen.

## FRA-STELLUNGNAHME 9.3

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihre Bemühungen und ihre Zusammenarbeit weiter zu intensivieren, um die Unabhängigkeit der Justiz zu bewahren und zu fördern, die eine wesentliche Komponente der Rechtsstaatlichkeit darstellt. In diesem Zusammenhang sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Empfehlungen und Maßnahmen rasch Folge zu leisten. Dazu gehören auch jene, die im Rahmen des europäischen Mechanismus zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und des neuen EU-Konditionalitätsmechanismus angenommen wurden.

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).

In mehreren EU-Mitgliedstaaten gab es nach wie vor Probleme im Bereich Justiz, beispielsweise hinsichtlich der Auffassung von richterlicher Unabhängigkeit in den EU-Mitgliedstaaten, wie aus dem EU-Justizbarometer 2022 hervorgeht.

Die Europäische Kommission veröffentlichte 2022 ihren dritten Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit. Das Thema Justizsysteme und ihre Unabhängigkeit war einer der vier Schwerpunktbereiche des Berichts. Der Bericht begrüßt zwar wichtige Reformen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, verweist aber auch auf strukturelle Bedenken, die in einigen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz nach wie vor bestehen.

Im Verlauf des Jahres wurde auch der erste Durchführungsbeschluss gemäß der Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung erlassen. Auf Grundlage dieses Beschlusses werden Maßnahmen zum Schutz des Haushalts vor den Folgen von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verhängt. Er betrifft auch das öffentliche Auftragswesen, die Wirksamkeit von Strafverfolgungsmaßnahmen und die Bekämpfung der Korruption in Ungarn.



# 10

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

*Der EU-Gesetzgeber hat Maßnahmen ergriffen, um für gerechte Mindestlöhne, auch für Menschen mit Behinderungen, zu sorgen. Das Europäische Parlament hat im Vorfeld der Europawahl 2024 mehrere neue Vorschläge vorgelegt, um die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) durch die EU, auch im EU-Wahlrecht, zu erleichtern. Die Verwendung von EU-Mitteln für die Institutionalisierung ist jedoch nach wie vor besorgniserregend.*

*Auf nationaler Ebene bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen dem Grad der Teilhabe am Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen und dem Grad der Teilhabe anderer Menschen am Arbeitsmarkt und am Bildungssystem. Die EU-Mitgliedstaaten haben begrenzte Fortschritte bei der Bereitstellung einschlägiger Hilfe und bei der Beendigung segregierter Ansätze erzielt.*

*Bei der Umsetzung der EU-Richtlinien und der nationalen Programme zur Barrierefreiheit sind Fortschritte zu verzeichnen. Allerdings haben die Mitgliedstaaten die Umsetzungsfristen nicht eingehalten und sind die Fortschritte nach wie vor uneinheitlich. Die Staaten haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um Menschen aufzunehmen, die aus der Ukraine fliehen, einschließlich Menschen mit Behinderungen. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat die EU in einer Liste, die er der Europäischen Kommission übermittelt hat, um Antworten auf eine Vielzahl von Fragen gebeten.*

*Der schwedische nationale Überwachungsrahmen nahm seine Arbeit auf, sodass nun alle Mitgliedstaaten und die EU über den gemäß Artikel 33 Absatz 2 der BRK erforderlichen Rahmen verfügen.*

Gemäß Artikel 27 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sollten Menschen mit Behinderungen in der Lage sein, in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld den Lebensunterhalt durch Arbeit zu bestreiten, die frei gewählt oder angenommen wird. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen präzisierte diese Verpflichtung in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 (2022), unter anderem indem er feststellte, dass geschützte Beschäftigung mit einer begrenzten Ausnahme nicht als Maßnahme zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der BRK akzeptiert werden kann.

Statistiken auf EU- und nationaler Ebene zeigen, dass die Beschäftigungslücke für Menschen mit Behinderungen nach wie vor besteht und derzeit 23,1 Prozentpunkten beträgt. Darüber hinaus wird die segregierte Beschäftigung trotz der Reformen zur Verbesserung der Teilhabe am offenen Arbeitsmarkt weiterhin gefördert, und Menschen mit Behinderungen werden nicht ausreichend unterstützt, um zu gewährleisten, dass sie Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Dies gilt insbesondere für Frauen und ältere Menschen. Die Richtlinie über den Mindestlohn wird dazu beitragen, die Situation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, wird die nationalen Beschäftigungspraktiken alleine jedoch nicht verändern.



### FRA OPINION 10.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten wirksame Maßnahmen ergreifen, um die Beschäftigungslücke für Menschen mit Behinderungen durch umfassende und gezielte Maßnahmen in allen Wirtschaftssektoren zu schließen und so eine vollständige Integration der Beschäftigung zu erreichen. Die Europäische Kommission sollte die Umsetzung der neuen Mindestlohnrichtlinie, auch in Bezug auf Menschen mit Behinderungen, überwachen. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten entsprechend den Vorgaben des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen besonderes Augenmerk auf Menschen mit Behinderungen richten.

Die Mitgliedstaaten sollten die geschützte Beschäftigung im Einklang mit der BRK schrittweise einstellen. Sie sollten wirksame Maßnahmen ergreifen, um die dort arbeitenden Personen in den offenen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei sollten sie der Förderung der Arbeitsmöglichkeiten von Frauen und älteren Menschen mit Behinderungen besondere Aufmerksamkeit widmen.

## FRA OPINION 10.2

Um den Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, sollten die EU-Mitgliedstaaten Lernende mit Behinderungen auf allen Bildungsstufen ausreichend unterstützen. Sie sollten sicherstellen, dass alle Lernumgebungen in der Primar-, Sekundar- und Tertiärbildung inklusiv und uneingeschränkt zugänglich sind.

Artikel 24 der BRK erkennt das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung an und fordert die Verwirklichung dieses Rechts ohne Diskriminierung und auf Grundlage der Chancengleichheit. Die Vertragsstaaten sind nicht nur verpflichtet, ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen zu gewährleisten, sondern auch lebenslanges Lernen sicherzustellen.

Der Zugang zu Bildungssystemen ist für Menschen mit Behinderungen jedoch nach wie vor mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Es ist weniger wahrscheinlich, dass sie ihre Sekundarschulbildung abschließen und Abschlüsse erwerben, die für eine uneingeschränkte Teilhabe am Arbeitsmarkt von Nutzen sind, und es ist auch weniger wahrscheinlich, dass sie sich für eine Hochschulausbildung entscheiden oder diese abschließen. Auch beim Übergang von der Bildung zum Arbeitsmarkt bestehen Herausforderungen.

Gebäude und andere Aspekte der Lernumgebung sind für Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend zugänglich. Die Mitgliedstaaten nutzen weiterhin segregierte Lernumgebungen, anstatt in ein vollständiges und integratives Regelbildungssystem zu investieren.



## FRA OPINION 10.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die geltenden EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Behinderung, einschließlich des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit und der Richtlinie über die Barrierefreiheit im Internet, vollständig umsetzen. In Bereichen wie den öffentlichen Verkehrsmitteln und der Infrastruktur sollten sie ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 9 der BRK vollständig nachkommen. Die Europäische Kommission könnte Vorschläge für die Ausweitung der Richtlinien zur Barrierefreiheit auf andere Bereiche in Erwägung ziehen.

Artikel 9 der BRK sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen uneingeschränkter Zugang zur Gesellschaft, darunter zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, zu Informationen und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten haben, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden. Die EU hat einschlägige Richtlinien in diesem Bereich erlassen, wie z. B. den Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit und die Richtlinie über die Barrierefreiheit im Internet, und es wurden Fortschritte bei der Aufnahme und Umsetzung dieser Richtlinien in nationales Recht erzielt. Allerdings haben zahlreiche Mitgliedstaaten die Frist für die Umsetzung des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit in nationales Recht nicht eingehalten, und in den kommenden Jahren bedarf es noch weiterer Fortschritte, um die vollständige Umsetzung zu gewährleisten.

Eine Bewertung der Europäischen Kommission stellte auch erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Richtlinie über die Barrierefreiheit im Internet in nationales Recht fest. Diese Probleme finden auch in Länderberichten Erwähnung. Trotz einiger Fortschritte bestehen nach wie vor auch in anderen Bereichen der Barrierefreiheit Herausforderungen, wie z. B. der umfassenden Barrierefreiheit von Infrastruktur und öffentlichen Verkehrsmitteln. Die EU hat in einigen Bereichen Rechtsvorschriften erlassen.





Das Jahr 2022 brachte im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschläge. Der *Fundamental Rights Report 2023* (Grundrechte-Bericht 2023) der FRA zeigt maßgebliche Entwicklungen in der EU zwischen Januar und Dezember 2022 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 die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die Grundrechte in der EU. Die weiteren Kapitel beschäftigen 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 —

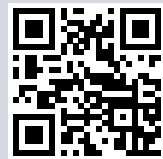
Der vollständige *Fundamental Rights Report 2023* (Grundrechte-Bericht 2023) der FRA ist abrufbar unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/fundamental-rights-report-2023>

Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2023), *Grundrechte-Bericht 2023 – FRA-Stellungnahmen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/fundamental-rights-report-2023-fra-opinions> (in allen 24 EU-Amtssprachen)
- FRA (2023), *Fundamental rights implications for the EU of the war in Ukraine* (Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die Grundrechte in der EU), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/fr-2023-focus-war-in-ukraine> (auf Englisch)

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 und Französisch).

WEITERE INFORMATIONEN



## FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien – Österreich  
T +43 158030-0 – F +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union