

# GRUNDRECHTE- BERICHT 2020

Das Jahr 2019 brachte beim Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschritte. In ihrem Grundrechte-Bericht 2020 untersucht die FRA wichtige Entwicklungen auf diesem Gebiet und zeigt sowohl Erfolge auf als auch Bereiche, in denen es immer noch Probleme gibt. Darüber hinaus formuliert die FRA in dieser Veröffentlichung ihre Stellungnahmen zu den wichtigsten Entwicklungen in den abgedeckten Themenbereichen und gibt einen Überblick über die Informationen, die diesen Stellungnahmen zugrunde liegen. So bietet diese Veröffentlichung einen knappen, aber informativen Überblick über die größten Herausforderungen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten im Bereich der Grundrechte konfrontiert sind.

## FRA STELLUNGNAHMEN

### 1 [FOKUS]

10 Jahre danach: das volle Potenzial der Charta ausschöpfen

### 4

Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

### 7

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz

### 9

Gleichbehandlung und Einbeziehung der Roma

### 11

Asyl, Visa, Migration, Grenzen und Integration

### 13

Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz

### 15

Rechte des Kindes

### 17

Zugang zur Justiz

### 19

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



Das Manuskript wurde im April 2020 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, 2020

Print	ISBN 978-92-9474-928-4	ISSN 2467-2408	doi:10.2811/102095	TK-AM-20-001-DE-C
PDF	ISBN 978-92-9474-913-0	ISSN 2467-2637	doi:10.2811/227305	TK-AM-20-001-DE-N

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2020

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem (den) Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

© Fotos:

Cover: © iStock/Joel Carillet; © Gettyimages/FG Trade; © iStock/DNY59; © FRA

S. 5: © iStock/Mixmike

S. 6: © iStock/BalkansCat

S. 7: © iStock/yacobchuk

S. 8: (oben) © iStock/fizkes; (unten) © iStock/Fertnig

S. 9: © FRA

S. 10: © iStock/Cylonphoto

S. 11, 12 (oben): © iStock/Joel Carillet

S. 12 (unten): © iStock/dinosmichail

S. 13: © iStock/gorodenkoff

S. 15: © iStock/skynesher

S. 17: © iStock/asiandelight

S. 18: © iStock/Remus Kotsell

S. 19: © iStock/Jovanmandic

S. 20: (oben) © iStock/lisegagne; (unten) © hedgehog94 - stock.adobe.com

# 1 [FOKUS]

## 10 JAHRE DANACH: DAS VOLLE POTENZIAL DER CHARTA AUSSCHÖPFEN

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist seit 10 Jahren rechtsverbindlich. Auf EU-Ebene hat sie an Außenwirkung gewonnen und Impulse für eine neue Grundrechtskultur gesetzt. Auf nationaler Ebene sind der Bekanntheitsgrad und die Nutzung der Charta begrenzt: Die Gerichte nutzen die Charta zwar in zunehmendem Maße, was deutlich macht, welche Wirkung dieses moderne Instrument hat. Doch Regierungen und Parlamente nutzen die Charta auch weiterhin kaum. So gibt es beispielsweise kaum Anhaltspunkte dafür, dass die nationalen Rechtsvorschriften, mit denen EU-Recht umgesetzt wird, regelmäßig darauf überprüft werden, ob sie mit der Charta in Einklang stehen. Der Rat der Europäischen Union hat die Mitgliedstaaten ersucht, sich regelmäßig über ihre Erfahrungen mit der Charta auszutauschen und die zuständigen nationalen Einrichtungen zu stärken. Es ist dabei jedoch nicht leicht, genau anzugeben, in welchen Punkten die Charta auf nationaler Ebene tatsächlich Anwendung findet. Das ist eine entscheidende Hürde, die der umfassenderen Nutzung der Charta im Weg steht. Dass über ihren Mehrwert weniger bekannt ist als über den von seit langem geltenden Rechtsquellen, stellt ein weiteres erhebliches Hindernis dar. Angehörige der Rechtsberufe, die die Charta verstehen und sie auf nationaler und regionaler/lokaler Ebene umsetzen können, können zu ihrer umfassenderen Nutzung und zur besseren Umsetzung beitragen. Daher sind weitere spezielle Schulungen nationaler Akteure zur Nutzung der Charta von zentraler Bedeutung.

Nach Artikel 51 der EU-Charta der Grundrechte sind die EU und die Mitgliedstaaten angehalten, die Anwendung der Charta und ihrer Bestimmungen zu fördern; allerdings wurde in diesem Zusammenhang auf nationaler Ebene nur wenig unternommen. Die Schlussfolgerungen des Rates über die Charta vom Oktober 2019 fordern die Mitgliedstaaten auf, den Bekanntheitsgrad der Charta zu erhöhen und mehr Schulungen für Entscheidungsträger in der Politik, Staatsbedienstete und Angehörige der Rechtsberufe sowie für nationale Menschenrechtsinstitutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen und andere Menschenrechtsverteidiger anzubieten. All das kann dazu beitragen, das Potenzial der Charta voll auszuschöpfen.

Es könnte auch besser über die Charta informiert werden: So gibt es bislang keinen Gesamtüberblick über Initiativen und praktische Erfahrungen bei der Umsetzung der Charta auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Zudem fehlen aber auch zentrale Anlaufstellen bei den Behörden der Mitgliedstaaten. Diese könnten einschlägige Erfahrungen sammeln und zuständige Einrichtungen und Personen miteinander vernetzen, damit sie viel versprechende Praktiken fördern und Erfahrungen auf nationaler Ebene austauschen können.



### FRA-STELLUNGNAHME 1.1

Den Schlussfolgerungen des Rates über die Charta aus dem Jahr 2019 folgend sollten die EU-Mitgliedstaaten erwägen, Initiativen und politische Maßnahmen zur Förderung des Bekanntheitsgrads und der Umsetzung der Charta auf nationaler Ebene auf den Weg zu bringen. Dabei sollte das Potenzial aller relevanten nationalen Akteure genutzt werden. Initiativen und politische Maßnahmen zur Charta sollten sich auf Fakten und auf regelmäßige Bewertungen der Nutzung und des Bekanntheitsgrads der Charta in jedem einzelnen Mitgliedstaat stützen. Die Daten und Fakten sollten im Rahmen von strukturierten Dialogen zwischen verschiedenen Interessengruppen über die Nutzung der Charta auf nationaler und lokaler Ebene erhoben werden.

Die Mitgliedstaaten könnten die Einrichtung von „Charta-Kontaktstellen“ bei ihren nationalen Verwaltungsbehörden in Erwägung ziehen. Diese Kontaktstellen könnten die Koordinierung, den Informationsaustausch und die gemeinsame Planung zwischen nationalen Ministerien unterstützen. Außerdem könnten sie als Bindeglied zwischen den nationalen Behörden und anderen Stellen fungieren – etwa solcher, die auf dem Gebiet der Menschenrechte tätig sind, und zivilgesellschaftlichen Organisationen – sowie zwischen der EU und der jeweiligen nationalen Ebene. Darüber hinaus könnten sie Lücken im System aufzeigen. Die Kontaktstellen könnten einschlägige Informationen über die Nutzung der Charta bündeln und diese mit nationalen Akteuren in allen wichtigen Bereichen sowie gegebenenfalls mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten und den EU-Organen austauschen.



## FRA-STELLUNGNAHME 1.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten erwägen, ihre nationalen Verfahrensvorschriften für rechtliche Prüfungen und die Auswirkungsabschätzungen von Gesetzesentwürfen zu stärken, um eine bessere Übereinstimmung mit der Charta zu erreichen. Solche nationalen Verfahren sollten sich ausdrücklich auf die Charta beziehen, ähnlich wie auf verfassungsrechtlich verankerte Menschenrechte und, in manchen Fällen, auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Nationale Gesetzgeber sollten besonders darauf achten, dass gewährleistet ist, dass die Rechtsvorschriften zur Umsetzung des EU-Rechts in vollem Umfang der Charta entsprechen.

Die Europäische Kommission könnte weitere Möglichkeiten für die Finanzierung von gesetzlichen Menschenrechtsinstitutionen, wie z. B. nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsstellen oder Ombuds-Einrichtungen in Erwägung ziehen, um sie bei dem Aufbau von Expertise über die Anwendung der Charta auf nationaler Ebene zu unterstützen. Damit können diese Einrichtungen die Möglichkeit erhalten, die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Charta zu unterstützen – etwa bei der Gestaltung von Gesetzen und der politischen Entscheidungsfindung sowie der Inanspruchnahme von Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.



## FRA-STELLUNGNAHME 1.3

Bei der Überarbeitung der Europäischen Strategie für die Fortbildung von Richterinnen und Richtern und Staatsanwältinnen und -anwälten 2011-2020 sollte die EU gezielte und praxisnahe Schulungen in der Anwendung der EU-Charta der Grundrechte anbieten. Schulungsmöglichkeiten rund um die Charta sollten aber auch im Rahmen anderer EU-Strategien und -Programme gefördert werden, damit Angehörige der Rechtsberufe und Beamte sowie bei nationalen gesetzlichen Menschenrechtsinstitutionen tätige Fachleute ebenfalls von den auf EU- und nationaler Ebene angebotenen Schulungsprogrammen profitieren können.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihren Richterinnen und Richtern und anderen Angehörigen der Rechtsberufe regelmäßige, gezielte und bedarfsorientierte Schulungen über die Anwendung der Charta anbieten. Nationale Menschenrechtsinstitutionen und ihre Netzwerke auf EU-Ebene sollten mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet werden, damit sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Anwendung der Charta schulen können.

Die Schlussfolgerungen des Rates über die Charta aus dem Jahr 2019 ermutigen die Mitgliedstaaten, „in ihren nationalen Verfahrensvorschriften [...] die Kohärenz mit der Charta zu gewährleisten.“ Nationale Gesetzgeber sind dafür zuständig, bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht die Kohärenz mit der Charta zu gewährleisten. Allerdings findet die Charta in nationalen Verfahrensvorschriften für Auswirkungsabschätzungen und rechtliche Prüfungen – im Gegensatz zu den von der EU angewendeten Verfahrensvorschriften – kaum Erwähnung.

Viele der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die mit der FRA in deren Plattform für Grundrechte zusammenarbeiten, fordern mehr Mittel für Schulungen über die Charta und rufen die EU dazu auf, sich verstärkt darum zu bemühen, Informationen darüber zusammenzutragen, wie die Mitgliedstaaten die Charta anwenden. Einige fordern auch Leitlinien für die praktische Umsetzung, die nationale Stellen bei der Umsetzung des EU-Rechts in Einklang mit der Charta unterstützen können.

Forschungsarbeiten der FRA zeigen, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen das Potenzial der Charta nicht voll ausschöpfen. In den 2019 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates wird deren „entscheidende Rolle bei dem Schutz und der Förderung der Grundrechte sowie bei der Gewährleistung der Einhaltung der Charta“ betont. Darunter fällt auch die Beratung nationaler Gesetzgeber über anstehende Gesetze und politische Maßnahmen. EU- und nationale Förderregelungen können nationale Menschenrechtsinstitutionen und andere in diesem Bereich tätige Einrichtungen dabei unterstützen, ihr Fachwissen über die Charta zu erweitern.

Angehörige der Rechtsberufe und Beamte öffentlicher Verwaltungen brauchen fachspezifische Schulungen in der wirksamen Anwendung der Charta, die ein vergleichsweise neues Instrument darstellt. Für viele, die ihre juristische Ausbildung vor vielen Jahren absolvierten, war die Charta nicht Teil des Lehrplans. Die Nutzung der Charta setzt fundierte Kenntnisse der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) voraus. Also müssen Angehörige der Rechtsberufe diese gut kennen, um zu verstehen, wann die Charta Anwendung findet, ob eine bestimmte Charta-Bestimmung ein Recht oder ein Grundsatz ist, und ob sie in einem bestimmten Zusammenhang auch zwischen privaten Parteien (horizontale Direktwirkung) angewendet werden kann.

In der juristischen Ausbildung stehen die Grundrechte nur selten im Vordergrund. Hinzu kommt, dass Angehörige der Rechtsberufe in den verschiedenen Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Ausmaß existierende Schulungen in Anspruch nehmen. Die Forschungsarbeiten der FRA machen deutlich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Menschenrechte tätig sind, nur selten Schulungen über die Charta anbieten oder daran teilnehmen. Weniger als die Hälfte der 25 nationalen Institute für die juristische Aus- und Weiterbildung, die die FRA befragt hat, gibt an, dass sie in den letzten 10 Jahren mehr Schulungen speziell zum Thema „Charta“ angeboten haben oder dass der Bekanntheitsgrad der Charta in diesem Zeitraum zugenommen hat.

Es ist aus zweierlei Gründen entscheidend, sich über die Erfahrungen mit der Anwendung der Charta auszutauschen. Erstens haben die Menschen nach wie vor wenig Erfahrung mit der Nutzung der Charta. Sie sind noch immer Pioniere. Zweitens haben viele Fälle, in denen die Charta zum Tragen kommt, eine länderübergreifende Dimension, beispielsweise dann, wenn ein europäischer Haftbefehl im Spiel ist. Deshalb hat der internationale Austausch bewährter Verfahren eine besondere Bedeutung.

Der Rat hat vor kurzem seine Arbeitsgruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ (FREMP) damit beauftragt, einen jährlichen Dialog über die Charta einzurichten. Dies zeigt, dass ein solcher Austausch als wertvoll anerkannt wird. Eine fundierte faktengestützte Grundlage käme ihm weiter zugute.



## FRA-STELLUNGNAHME 1.4

Der Rat und die EU-Mitgliedstaaten sollten für regelmäßige Informationen zum aktuellen Stand des neu eingeführten Moduls im E-Justiz-Portal sorgen, über das Erfahrungen und Aktivitäten in Verbindung mit der Charta zusammengetragen werden. Sie sollten ferner zuständige nationale Einrichtungen, einschließlich nationaler Menschenrechtsinstitutionen, Akteure der Zivilgesellschaft, Wissenschaftskreise und Berufsverbände, auf dieses neue Werkzeug aufmerksam machen. Daten und Fakten, wie sie über die neue Plattform erhoben werden, könnten die Grundlage für den neuen Austausch in der Arbeitsgruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ (FREMP) des Rates über die Charta bilden.

Die EU-Organe und -Einrichtungen und die Mitgliedstaaten sollten weitere Foren und Möglichkeiten für einen Austausch erkunden, um Richterinnen und Richter, nationale Parlamente und die Zivilgesellschaft in der gesamten EU zusammenzubringen. So könnten beispielsweise nationale Parlamente die Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) als ein solches Forum nutzen. Des Weiteren könnten zahlreiche Netzwerke auf den bereits gesammelten Erfahrungen aufbauen und in einen regelmäßigen Dialog zur Charta bei nationalen Justizbehörden eintreten. Hierzu gehören das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN), das Justizielle Netzwerk der Europäischen Union (JNEU) und die Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union. Der Austausch zwischen einschlägigen zivilgesellschaftlichen Organisationen könnte über geeignete Plattformen angestoßen werden. Außergerichtliche Stellen könnten auf Beispielen der Vergangenheit aufbauen und über das Europäische Netzwerk der Gleichbehandlungsstellen (Equinet) und das Europäische Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI) einen regelmäßigen Austausch über die Charta pflegen. Die Ergebnisse eines solchen Austauschs sollten in den jeweiligen Landessprachen verbreitet werden, damit die Informationen die relevanten Akteure auf nationaler und lokaler Ebene erreichen.

# 2

## GLEICHBEHANDLUNG UND NICHTDISKRIMINIERUNG

Die seit langem erwartete Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie fand 2019 nicht statt, und damit ist der rechtliche Rahmen in der EU im Bereich Nichtdiskriminierung nach wie vor unvollständig. Doch dank der Ernennung eines neuen, für Gleichstellungsfragen zuständigen Kommissionsmitglieds und des Erlasses neuer Rechtsakte in Verbindung mit der europäischen Säule sozialer Rechte konnten gleichwohl Fortschritte bei der Gleichstellung erzielt werden. Die Wirksamkeit und Unabhängigkeit von Gleichstellungsstellen – ein zentraler Bestandteil der Rahmenbedingungen der Gleichstellungspolitik – stießen weiterhin auf Bedenken. Die EU und ihre Mitgliedstaaten brachten Initiativen auf den Weg, um die Erhebung und Nutzung von Gleichbehandlungsdaten, etwa durch Diskriminierungstests, zu fördern. Währenddessen führten nationale Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsmaßnahmen zu Rechtsvorschriften und Aktionsplänen. Einige sollen den Schutz besonders gefährdeter Gruppen verbessern. Andere zielen darauf ab, das Diskriminierungsverbot besser umzusetzen. Beim Schutz der Grundrechte von lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans- und intersexuellen Personen (LGBTI) wurden in mehreren Mitgliedstaaten Fortschritte erzielt. Zugleich waren in anderen Mitgliedstaaten Rückschläge beim Grundrecht auf Nichtdiskriminierung zu verzeichnen.

### FRA-STELLUNGNAHME 2.1

Der EU-Gesetzgeber sollte weiterhin alle möglichen Wege für die unverzügliche Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie prüfen, da nach wie vor Belege für Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Bereichen wie Bildung, Sozialschutz und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen vorlagen. Damit wäre gewährleistet, dass die EU-Rechtsvorschriften einen umfassenden Schutz vor Diskriminierung in diesen wichtigen Lebensbereichen bieten.



Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bildet die Grundlage für die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts oder der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Bislang hat der Rat der Europäischen Union Rechtsvorschriften erlassen, die in wichtigen Lebensbereichen Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Rasse oder ethnischen Herkunft bieten. Darunter fallen die Bereiche Beschäftigung und Beruf, allgemeine Bildung, Sozialschutz und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum. Demgegenüber bieten die EU-Rechtsvorschriften nur im Bereich Beschäftigung Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Daher genießen nach EU-Recht 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.

Die Europäische Kommission hat 2008 eine Gleichbehandlungsrichtlinie (KOM/2008/0426) vorgeschlagen. Damit würde diese Lücke durch die Ausdehnung des Schutzes vor Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Ausrichtung auf die Bereiche allgemeine Bildung, Sozialschutz und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen geschlossen.

2019 wurde erneut versucht, den Stillstand bei den Verhandlungen im Rat zu diesem entscheidenden Rechtsinstrument zu überwinden. Die Europäische Kommission schlug vor, vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung überzugehen und hierfür von der Möglichkeit der allgemeinen Überleitungsklausel gemäß Artikel 48 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) Gebrauch zu machen. Der finnische Ratsvorsitz berief die zuständigen Ministerinnen und Minister zu einer Orientierungsaussprache ein, um Möglichkeiten auszuloten, diese Angelegenheit voranzubringen. Bei dieser Aussprache stellte sich heraus, dass viele EU-Mitgliedstaaten die Annahme der Richtlinie als eine Möglichkeit befürworteten, die Lücken in den EU-Rechtsvorschriften zu schließen und das Recht jedes Einzelnen auf Gleichbehandlung zu gewährleisten. Zum Ende des Jahres hatte der Rat jedoch noch immer nicht den erforderlichen Konsens erzielt.

Diskriminierung und Ungleichheiten aus unterschiedlichen Gründen sind in der EU nach wie vor eine alltägliche Wirklichkeit. Dies bestätigen Erkenntnisse, die bei FRA-Erhebungen, der Eurobarometer-Spezial-Umfrage zum Thema Diskriminierung in der EU und nationalen Studien anhand von Diskriminierungstests gewonnen und 2019 veröffentlicht wurden. Menschen, die diskriminiert werden, bringen dies nur selten bei einer Behörde zur Anzeige, was die Erhebungen der FRA ebenfalls durchgängig zeigen. Dies bleibt der Fall, obwohl alle EU-Mitgliedstaaten Gleichstellungsstellen eingerichtet haben, gemäß den verbindlichen Vorgaben der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (200/43/EG) und mehrerer Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter.

Eine der Kernaufgaben dieser Gleichstellungsstellen besteht darin, Opfer von Diskriminierung bei der Verfolgung ihrer Beschwerden unabhängig zu unterstützen. Auf die Frage, weshalb sie eine Diskriminierung nicht zur Anzeige gebracht haben, lautet die häufigste Antwort der Opfer, dass sie glauben, eine Anzeige hätte nichts geändert. Dies deutet darauf hin, dass es im Hinblick auf die Wirksamkeit, Unabhängigkeit und Angemessenheit der personellen, finanziellen und technischen Ressourcen von Gleichstellungsstellen Herausforderungen zu bewältigen gilt; dies kommt auch in den 2019 von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) in ihrem fünften Überwachungszyklus veröffentlichten Länderberichten zum Ausdruck.

Gleichbehandlungsdaten sind als Informationsgrundlage für fundierte Antidiskriminierungsstrategien, für die Beobachtung von Trends und die Bewertung der Umsetzung der Antidiskriminierungsvorschriften unerlässlich. Wie die Hocharangige Gruppe der EU zu Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt bestätigt, verfügen die EU-Mitgliedstaaten allerdings noch nicht über ein koordiniertes Konzept zur Erhebung und Nutzung von Gleichbehandlungsdaten.

Die Hocharangige Gruppe räumt ein, dass die Mitgliedstaaten noch vor anderen gemeinsamen Herausforderungen stehen. Hierzu gehören eine Unausgewogenheit bei den Diskriminierungsgründen und den Lebensbereichen, für die Daten erhoben werden, und unzulängliche Konsultationen mit den einschlägigen Interessenträgern bei der Gestaltung und Umsetzung von Datenerhebungen. Die *Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichbehandlungsdaten*, die die Hocharangige Gruppe 2018 erlassen hat, bieten konkrete Handlungshilfen, um diese Herausforderungen auf nationaler Ebene zu bewältigen.

2019 hat die von der FRA geleitete Untergruppe „Gleichbehandlungsdaten“ der Hocharangigen Gruppe zwei weitere Instrumente veröffentlicht. Das Praxiskompodium für Gleichbehandlungsdaten (*compendium of practices on equality data*) bietet Impulse für die Umsetzung der Leitlinien in die Praxis. Das diagnostische Kartierungswerkzeug (*diagnostic mapping tool*) kann zur Ermittlung von Datenlücken und als Basis für den Aufbau eines Knotenpunktes für Gleichbehandlungsdaten verwendet werden. Einige EU-Mitgliedstaaten wenden bereits sowohl die Leitlinien als auch die ergänzenden Werkzeuge als Grundlage für Verbesserungen an. Zwar sind die Leitlinien für die Mitgliedstaaten gedacht; doch können auch Organe und Einrichtungen der EU sie entsprechend zur Stärkung des Diversity-Monitorings verwenden.

Um Diskriminierung objektiv belegen zu können, wurden in diesem Jahr zunehmend auch Diskriminierungstests eingesetzt. Diese ergänzen auf sinnvolle Weise andere Quellen wie etwa Erhebungen über Diskriminierungserfahrungen. Zudem hat eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten ein verstärktes Augenmerk auf Diskriminierungsfälle gelegt, die sich aus einer Kombination oder Überschneidung von mehreren Gründen ergeben (Mehrfach- bzw. intersektionelle Diskriminierung).



## FRA-STELLUNGNAHME 2.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Gleichstellungsstellen die ihnen durch die Antidiskriminierungsvorschriften der EU zugeordneten Aufgaben wirksam erfüllen können. Dies bedeutet, dass sichergestellt werden muss, dass Gleichstellungsstellen unabhängig und mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sind. Dabei sollten die Mitgliedstaaten die Empfehlung der Europäischen Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen sowie die überarbeitete Allgemeine politische Empfehlung Nr. 2 der ECRI gebührend beachten.



## FRA-STELLUNGNAHME 2.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen um ein koordiniertes Konzept für die Erhebung von Gleichbehandlungsdaten intensivieren, damit Gleichbehandlungsdaten als Grundlage für eine faktengestützte Politik im Bereich Gleichstellung und Nichtdiskriminierung herangezogen werden können. Sie sollten sich dabei auf ein umfassendes Instrumentarium für die Datenerfassung stützen, einschließlich Erhebungen und Diskriminierungstests, und Strategien für die Erfassung von Situationen entwickeln, in denen verschiedene Diskriminierungsgründe sich überschneiden oder zusammenwirken. Dabei sollten die EU-Mitgliedstaaten die Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichbehandlungsdaten, die von der Hocharangigen Gruppe der EU zu Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt verfasst wurden, gebührend berücksichtigen. Außerdem könnten sie dazu das ergänzende Kartierungswerkzeug und das Praxiskompodium nutzen. Die EU-Organe und -Einrichtungen sollten in Erwägung ziehen, diese Leitlinien innerhalb ihrer eigenen Strukturen anzuwenden.

## FRA-STELLUNGNAHME 2.4

Die EU-Mitgliedstaaten werden ermutigt, weiterhin konkrete Maßnahmen anzunehmen und umzusetzen, die sicherstellen, dass lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuelle Personen (LGBTI) ihre Grundrechte, die ihnen nach EU-Recht und nationalem Recht zustehen, in vollem Umfang in Anspruch nehmen können. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um gegen die schädlichen Auswirkungen homophober und transphober Äußerungen von Behörden oder Beamten vorzugehen. Die Mitgliedstaaten sollten die vorliegenden Daten und Fakten zu Diskriminierung prüfen, einschließlich der Daten aus der LGBTI-Erhebung II der FRA, um Schutzdefizite zu ermitteln und sie angemessen zu beheben. Insbesondere sollten Maßnahmen für die Sicherheit junger LGBTI-Menschen in der Schule ergriffen werden.

Im Februar 2019 ersuchte das Europäische Parlament die Europäische Kommission, ein neues strategisches Dokument zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen in den kommenden Jahren anzunehmen. Es wäre ein Folgedokument zur Liste von Maßnahmen der Kommission zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen (*List of actions by the Commission to advance LGBTI equality*) aus dem Jahr 2016. Die Europäische Kommission hat auch eine Strategie speziell zum Thema Gleichstellung von LGBTI-Personen in der EU in ihr Arbeitsprogramm 2020 aufgenommen.

Im Jahr 2019 gab es in Bezug auf den Schutz der Grundrechte von LGBTI-Personen in mehreren Mitgliedstaaten Fortschritte. Insbesondere erhielten gleichgeschlechtliche Paare mehr Rechte, und die Antidiskriminierungsgesetze wurden ausdrücklich auch auf den Schutz der Geschlechtsidentität oder auf Geschlechtsmerkmale ausgedehnt.

In einigen Mitgliedstaaten wurden allerdings Gesetzesentwürfe, die auf eine rechtliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare abzielten, von den Parlamenten abgelehnt. In einigen anderen erlitt das Recht auf Nichtdiskriminierung bzw. Versammlungsfreiheit in Bezug auf die Gleichstellung von LGBTI-Personen einen Rückschlag.

2019 führte die FRA ihre zweite LGBTI-Erhebung durch. Die Ergebnisse zeigen, dass LGBTI-Personen in vielen Lebensbereichen weiterhin diskriminiert werden. Am 18. Dezember nahm das Europäische Parlament eine Entschließung gegen die öffentliche Diskriminierung von und Hetze gegen LGBTI-Personen an. Die Entschließung umfasst auch eine Bestandsaufnahme der aktuellen besorgniserregenden Entwicklungen, die EU-weit zu beobachten sind. Hierzu gehören „Angriffe auf soziale LGBTI-Einrichtungen in mehreren Mitgliedstaaten, homophobe Äußerungen und Hetze gegen LGBTI-Personen, insbesondere im Zusammenhang mit Wahlen, und Rechtsinstrumente, die angewandt werden könnten, um Medien, die Bildung und den Zugang zu anderen Inhaltsformen so einzuschränken, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung in Bezug auf LGBTI-Fragen unangemessen eingeschränkt wird“.



# 3

## RASSISMUS, FREMDENFEINDLICHKEIT UND DAMIT EINHERGEHENDE INTOLERANZ



19 Jahre nach Annahme der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und elf Jahre nach Annahme des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit haben mehrere Mitgliedstaaten die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften noch nicht ordnungsgemäß umgesetzt und zur Anwendung gebracht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und nationale Gerichte haben Normen für die Grenzen der Redefreiheit und die Aufstachelung zu Hass und Hetze aufgestellt. Auf EU-Ebene gab es 2019 eine Reihe von politischen Entwicklungen hinsichtlich des Antisemitismus, aber nur wenige Entwicklungen betrafen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Manche Mitgliedstaaten haben politische Maßnahmen für eine bessere Bekämpfung von Rassismus und als Anreiz für Menschen ergriffen, in diskriminierender Absicht begangene Straftaten zur Anzeige zu bringen, doch bleibt die Einschätzung ihrer Auswirkungen weiterhin schwierig. Angehörige von Minderheiten, Migrantinnen und Migranten waren in der EU weiterhin Belästigung, Gewalt und Diskriminierung aus ethnischen und rassistischen Gründen in unterschiedlichen Lebensbereichen ausgesetzt. Diskriminierendes ethnisches Profiling war auch 2019 eine ständige Herausforderung, wie die Forschungsarbeiten in einigen Mitgliedstaaten gezeigt haben.

Artikel 1 des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (2008/913/JI) beschreibt Maßnahmen, die Mitgliedstaaten treffen sollen, um vorsätzliches rassistisches und fremdenfeindliches Verhalten unter Strafe zu stellen. Nach Artikel 4 müssen Gerichte diskriminierende Beweggründe entweder als erschwerenden Umstand werten oder bei der Festlegung des Strafmaßes berücksichtigen. Erwägungsgrund 63 der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) bekräftigt, dass Angehörige der Rechtsberufe geschult und Maßnahmen ergriffen werden sollten, damit Dritte Anzeige erstatten können, um die Opfer von Straftaten zur Anzeige zu ermutigen und die Anzeige zu erleichtern. Bei der Umsetzung des EU-Rechts muss sichergestellt werden, dass Opfer und Zeugen in diskriminierender Absicht begangene Straftaten zur Anzeige bringen können und dass Polizeibedienstete Opfer von solchen Straftaten erkennen und die rassistische Absicht zum Zeitpunkt der Anzeige festhalten.

2019 hatten mehrere Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses noch nicht vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt, wie Berichte internationaler Beobachtungsstellen und zivilgesellschaftlicher Organisationen verdeutlichen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und nationale Gerichte haben der Redefreiheit, die als Rechtfertigung für ausländerfeindliche Äußerungen und die Aufstachelung zum Hass dient, Grenzen gesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben für Angehörige der Strafjustiz Leitlinien für die Ermittlung und Verfolgung von in diskriminierender Absicht begangene Straftaten erlassen. Einige von ihnen versuchen, dem Nicht-Melden durch Anzeigen von Dritten und die Einbindung der Gemeinschaften entgegenzuwirken. Dennoch werden in diskriminierender Absicht begangene Straftaten weitgehend nicht zur Anzeige gebracht und nicht erfasst. Die auf nationaler Ebene erhobenen Daten sind unzureichend, wie die Forschungsarbeiten der FRA und andere Studien durchgängig zeigen.



### FRA-STELLUNGNAHME 3.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vollständig und ordnungsgemäß umsetzen und anwenden. Darüber hinaus sollten sie die erforderlichen Maßnahmen zur Kriminalisierung von in diskriminierender Absicht begangenen Straftaten (Hassdelikte) ergreifen und rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe als erschwerenden Umstand werten.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um Anreize für die Anzeige von in diskriminierender Absicht begangenen Straftaten zu schaffen und die Möglichkeiten zu erleichtern, Opfer an Unterstützungsdienste weiterzuverweisen. Darüber hinaus sollten sie sicherstellen, dass jedes mutmaßliche Hassdelikt effektiv erfasst, untersucht, verfolgt und geahndet wird. Dies muss in Einklang mit dem geltenden nationalen, europäischen und internationalen Menschenrecht erfolgen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten weitere Anstrengungen unternehmen, um systematisch Daten über Hasskriminalität zu erfassen, zu erheben und jährlich zu veröffentlichen. Die Daten sollten zumindest nach diskriminierender Absicht, Art der Straftat sowie Geschlecht und Alter von Opfer(n) und Täter(n) aufgeschlüsselt werden. Auf dieser Grundlage können wirksame, faktengestützte rechtliche und politische Reaktionen entwickelt werden, um diesen Phänomen entgegenzuwirken. Dabei sollte jegliche Datenerhebung in Einklang mit dem nationalen Rechtsrahmen und den Datenschutzvorschriften der EU erfolgen.

### FRA-STELLUNGNAHME 3.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen und institutionellen Regelungen zur Durchsetzung der EU- und der nationalen Antidiskriminierungsgesetze erheblich verbessern. Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere sicherstellen, dass Sanktionen ausreichend effektiv, verhältnismäßig und abschreckend sind. Damit können die Hindernisse abgebaut werden, vor denen ethnische Minderheiten und Immigrantinnen und Immigranten bei dem Versuch stehen, Zugang zu Bildung, Beschäftigung und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum zu erhalten.

Die Maßnahmen könnten unterschiedliche Aspekte umfassen, um potenzielle Vorurteile gegenüber Personen, die ethnischen Minderheitengruppen angehören, zu bekämpfen und um einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und eine gleichberechtigte Teilhabe daran zu gewährleisten. Hierzu gehören die Einführung von Strategien zur Anonymisierung von Bewerbungsunterlagen im Rahmen der Einstellung, die Überwachung diskriminierender Praktiken, Sensibilisierung und Schulungen zum Thema unbewusste Vorurteile, die Unterstützung von Arbeitgebern und Sozialpartnern bei der Bekämpfung von Diskriminierung und beim Abbau von Hindernissen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt sowie das Angebot von Antidiskriminierungsschulungen für Arbeitgeber in privaten Unternehmen und im öffentlichen Dienst.

### FRA-STELLUNGNAHME 3.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten spezifische, praktische und gebrauchsfertige Leitlinien entwickeln, um sicherzustellen, dass Polizeibedienstete bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten kein diskriminierendes Profiling gegenüber Angehörigen ethnischer Minderheiten betreiben. Diese Leitlinien sollten von Strafverfolgungsbehörden herausgegeben und in die Standardarbeitsanweisungen der Polizei bzw. in berufsethische Kodizes für Polizeibedienstete aufgenommen werden. Die Mitgliedstaaten sollten solche Leitlinien systematisch an die an vorderster Front arbeitenden Exekutivbediensteten übermitteln.

Artikel 21 der Grundrechtecharta verbietet jede Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und Rasse. Ebenso verbietet Artikel 3 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) jede Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder Rasse beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Dienstleistungen einschließlich Wohnraum und zu Sozialschutz, einschließlich der Gesundheitsdienste. Berichte der Europäischen Kommission und internationaler Menschenrechtsüberwachungsgremien zeigen, dass die Mitgliedstaaten mehr Anstrengungen unternehmen müssen, um die Bestimmungen der Richtlinie ordnungsgemäß umzusetzen. Angehörige ethnischer Minderheitengruppen wie etwa Migrantinnen und Migranten werden nach wie vor in der gesamten EU in allen Lebensbereichen diskriminiert, wie Forschungsergebnisse der FRA und anderer Einrichtungen zeigen – am häufigsten bei der Suche nach einer Beschäftigung und nach einer Wohnung.

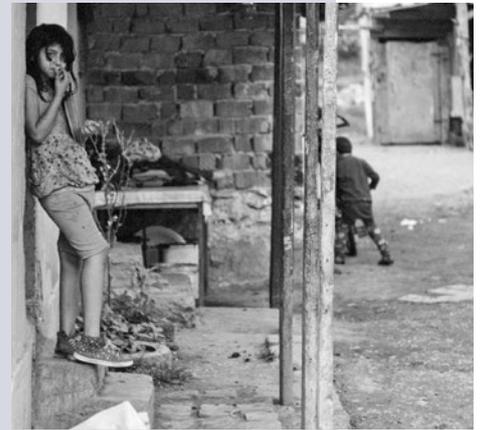


Die Forschungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten zeigen, dass nach wie vor Vorfälle von diskriminierendem ethnischen Profiling bei der Polizei zu verzeichnen sind. Ein solches Profiling kann das Vertrauen in die Strafverfolgung untergraben. Es widerspricht auch den Grundsätzen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) und anderen internationalen Normen, einschließlich derer, die in der EMRK und der entsprechenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie in der EU-Grundrechtecharta und der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verankert sind.



# 4

## GLEICHBEHANDLUNG UND EINBEZIEHUNG DER ROMA



Das Jahr 2019 war das zehnte Jahr seit der Annahme der Schlussfolgerungen zur Integration der Roma durch den Rat der Europäischen Union, die er auf der ersten Sitzung der EU-Plattform zur Eingliederung der Roma erstellt hatte. Das Dokument umfasste zehn gemeinsame Grundprinzipien für die Integration der Roma. In Prinzip 4 wird gefordert, dass sämtliche Eingliederungsstrategien darauf abzielen, „die Roma in die bestehenden gesellschaftlichen Strukturen (Bildungseinrichtungen, Arbeits- und Wohnungsmärkte) einzubeziehen“ und „teilweise oder vollständig getrennte Bildungssysteme oder abgegrenzte Siedlungen“ dort, wo sie noch existieren, zu überwinden. Doch offenbar haben zehn Jahre Bemühungen auf EU-, internationaler, nationaler und lokaler Ebene nur wenig greifbare Veränderungen bewirkt; dies geht aus FRA-Erhebungen und -Berichten sowie dem 2019 veröffentlichten Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung nationaler Strategien zur Eingliederung der Roma hervor. Viele Roma leben noch immer in abgegrenzten Siedlungen. Sie werden von Nachbarn, die keine Roma sind, angefeindet und misstrauen lokalen und nationalen politischen Maßnahmen, mit denen es nicht gelingt, wirksame Schritte zur Bekämpfung der Romafeindlichkeit zu ergreifen.

Gemäß den Leitlinien der Europäischen Kommission für die Mitgliedstaaten zur Nutzung Europäischer Struktur- und Investitionsfonds bei der Bekämpfung der Segregation im Bildungsbereich und der räumlichen Segregation (*Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation*) muss der Grundsatz der Desegregation bei allen Vorgängen in Verbindung mit Wohnen und Bildung als erste Möglichkeit in Betracht gezogen werden. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Errichtung neuer Bildungseinrichtungen in räumlich getrennten Gegenden vermieden werden sollte.

Seit der letzten Erhebung der FRA im Jahr 2016 gibt es kaum Anzeichen für Fortschritte bei der Bekämpfung der Segregation in der Bildung. Roma-Schülerinnen und -Schüler werden weiterhin in getrennten Klassen oder Schulen unterrichtet, in manchen Fällen sogar an getrennten Sonderschulen – obwohl es Instrumentarien, Leitfäden und Handbücher zur Aufhebung der Segregation in der Bildung gibt, die von Fachleuten und zivilgesellschaftlichen Organisationen erstellt wurden.



### FRA-STELLUNGNAHME 4.1

Wie in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse gefordert, sollten die EU-Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Beseitigung der schulischen Segregation intensivieren, um Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verhindern und Antiziganismus zu bekämpfen. Dabei sollten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Methoden in Betracht ziehen. Sie könnten beispielsweise überprüfen, welche Gegenden als Schulbezirke ausgewiesen sind, und Schulbusdienste für Roma-Schülerinnen und -Schüler anbieten, um zu verhindern, dass diese geballt nur bestimmte Schulen besuchen. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten Roma-Schülerinnen und -Schülern die notwendige Unterstützung zur Verfügung stellen, um ihre schulischen Leistungen zu verbessern und ihre Integration in Regelschulklassen zu fördern.



## FRA-STELLUNGNAHME 4.2

Um zu gewährleisten, dass alle Roma in nicht-abgegrenzten Siedlungen in Wohnungen mit angemessenem Standard leben, sollten die EU-Mitgliedstaaten die Wohnraum-Aspekte ihrer nationalen Strategien zur Integration der Roma oder integrierte politische Maßnahmenbündel stärken. Die Mitgliedstaaten sollten hier eine Anpassung ihrer nationalen Reformprogramme im Europäischen Semester in Erwägung ziehen, um Maßnahmen mit aufzunehmen, die schweren Entbehrungen der Roma beim Wohnraum entgegenwirken. Darüber hinaus sollten die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sie die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds effizient nutzen, um die Wohnsegregation zu bekämpfen und den Zugang zu angemessenem Wohnraum zu verbessern.

## FRA-STELLUNGNAHME 4.3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Methoden und Instrumente für die Datenerhebung, die sie zur Überwachung der Fortschritte bei der Integration der Roma einsetzen, verbessern. Ziel ist, dass sie damit in der Lage sind, Gleichbehandlungsdaten in den thematischen Schwerpunktbereichen der Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten des Jahres 2013 zu erheben. Die Daten sollten eine wirksame Überwachung der Bemühungen zur Desegregation auf nationaler und lokaler Ebene ermöglichen, die voll und ganz in Einklang mit den Verordnungen über den Schutz personenbezogener Daten steht.

Artikel 34 der Charta anerkennt und achtet ausdrücklich das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut. Des Weiteren fordern internationale Menschenrechtsnormen wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Europäische Sozialcharta (revidiert) von den Staaten, Wohnraum mit angemessenem Standard für jeden Einzelnen zu gewährleisten.

Dennoch leben viele Roma weiterhin in abgegrenzten Siedlungen, häufig unter unzumutbaren Bedingungen. Wo Roma in Häusern oder Baracken wohnen, die ohne Baugenehmigung errichtet wurden, missachten Kommunalregierungen bisweilen die Schutzbestimmungen des internationalen Menschenrechts und vertreiben die Roma, die damit obdachlos werden.

Eine Segregation aufgrund der ethnischen Herkunft bedeutet einen Verstoß gegen Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta zur Nichtdiskriminierung sowie gegen Artikel 3 zu Chancengleichheit und Artikel 19 zu Wohnraum der europäischen Säule sozialer Rechte.

Maßnahmen zur Bekämpfung der Segregation sollten sich auf Daten stützen, die nach der ethnischen Herkunft aufgeschlüsselt sind. Solche Daten liegen derzeit in den meisten EU-Mitgliedstaaten nicht vor. Manche Mitgliedstaaten zögern, nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Daten zu erheben oder die Notwendigkeit ihrer Erhebung anzuerkennen. Diese Daten sind erforderlich, um die vorgeschlagenen grundlegenden Voraussetzungen zu überwachen, die für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und den Kohäsionsfonds gelten. Eines der Kriterien, die für die grundlegende Voraussetzung 4, „Ein sozialeres Europa – Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“ erfüllt werden müssen, erfordert konkret, dass nationale Strategien zur Integration der Roma auch Maßnahmen umfassen, die Segregation verhindern und beseitigen.



# 5

## ASYL, VISA, MIGRATION, GRENZEN UND INTEGRATION

Die Achtung der Grundrechte an den Grenzen war weiterhin eine der größten Herausforderungen auf dem Gebiet der Menschenrechte in der EU. Es gab Todesfälle auf hoher See, Drohungen gegenüber Rettungsbooten humanitärer Organisationen sowie Anschuldigungen von Gewalt und informeller Zurückweisungen. In einigen wenigen Mitgliedstaaten waren Asylsuchende weiterhin mit Überbelegung und Obdachlosigkeit konfrontiert. Während des ersten Fünfjahreszyklus der Schengen-Evaluierungen wurden bei der Rückführungspolitik Defizite bei der Wahrung der Grundrechte festgestellt, jedoch in geringerem Maße bei der Grenzverwaltung. Die EU hat Rechtsvorschriften verabschiedet, die die Rechtsgrundlage für die Interoperabilität ihrer IT-Großsysteme bilden. Die Rechtsakte, die diese Systeme regeln, sehen zwar Schutzmechanismen vor; allerdings hängt deren Wirksamkeit davon ab, wie sie umgesetzt werden. Indes hat die Zahl der Kinder, die bei der Einreise in Gewahrsam genommen werden, zugenommen. Unbegleitete Minderjährige, die 18 Jahre alt werden, mussten auch in diesem Jahr Defizite bei ihren Rechten und bei Diensten erleben, was ihre soziale Eingliederung untergrub.

Die Achtung der Grundrechte an den Grenzen ist weiterhin eine der größten Herausforderungen in der EU. Anschuldigungen von Gewalt und informelle Zurückweisungen hielten auch 2019 weiter an. Währenddessen kamen Menschen auf See und bei dem Versuch, die EU zu erreichen, ums Leben, und Rettungsboote humanitärer Organisationen wurden bedroht. Verzögerungen bei der Landung gefährdeten die Sicherheit und die körperliche Unversehrtheit von aus Seenot geretteten Migranten und Flüchtlingen. Die erweiterten Befugnisse der EU an den Grenzen gehen mit mehr Verantwortung für Grundrechte einher. Der EU-Gesetzgeber hat Frontex verschiedene interne Werkzeuge für den Grundrechtsschutz an die Hand gegeben.



### FRA-STELLUNGNAHME 5.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Präventionsmaßnahmen gegen missbräuchliches Verhalten von Strafverfolgungsbehörden verstärken. Sie sollten außerdem wirksam alle glaubwürdigen Anschuldigungen von Zurückweisung und Gewalt durch Strafverfolgungsbehörden an den Grenzen prüfen, insbesondere diejenigen, die von gesetzlichen nationalen Menschenrechtsinstitutionen vorgebracht werden. Sie sollten mit einschlägigen internationalen Organisationen und Drittländern zusammenarbeiten, um eine sichere, schnelle und vorhersehbare Landung von auf See geretteten Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen zu gewährleisten – auf eine Art und Weise, die mit dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung vereinbar ist. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte für eine wirksame Umsetzung aller Grundrechtsbestimmungen in ihrer neuen Verordnung sorgen.



## FRA-STELLUNGNAHME 5.2

Zur Förderung des Anspruchs von Kindern auf Schutz und Fürsorge nach internationalem und EU-Recht sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten glaubwürdige und wirksame Systeme entwickeln, die es unnötig machen, Kinder für Asyl- oder Rückführungszwecke in Gewahrsam zu nehmen. Dies gilt unabhängig davon, ob sich die Kinder alleine oder mit ihren Familien in der EU aufhalten.

## FRA-STELLUNGNAHME 5.3

Bei Schengen-Evaluierungen sollte die Europäische Kommission ein verstärktes Augenmerk auf die Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte im Schengener Grenzkodex legen, einschließlich der Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung.

## FRA-STELLUNGNAHME 5.4

Die Europäische Kommission sollte das Fachwissen spezialisierter Menschenrechtseinrichtungen und Agenturen auf nationaler und EU-Ebene bei der Operationalisierung von IT-Großsystemen und der Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte in vollem Umfang nutzen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten tragfähige Grundrechtsbestimmungen in alle technischen Spezifikationen für den Betrieb von IT-Großsystemen und deren Interoperabilität einbauen, insbesondere in Bezug auf die Anforderungen an Datenschutz und Nichtdiskriminierung. Damit soll sichergestellt werden, dass die Industrie, die solche Systeme anbietet, den einschlägigen internationalen und EU-Rechtsvorschriften gebührend nachkommt. Mögliche Maßnahmen könnten u. a. eine rechtsverbindliche Anforderung sein, Datenschutzexperten und Fachleute für Menschenrechte in die Teams einzubinden, die an der Entwicklung der Technologie arbeiten, um eine „eingebaute“ Einhaltung der Grundrechte, also eine Einhaltung durch Technikgestaltung, zu gewährleisten.

## FRA-STELLUNGNAHME 5.5

Im neuen Aktionsplan für Integration und Inklusion, der für 2020 geplant ist, sollte die Europäische Kommission die Notwendigkeit hervorheben, unbegleitete Kinder beim Übergang ins Erwachsenenleben weiter zu unterstützen. Sie sollte außerdem die EU-Mitgliedstaaten dazu anhalten, die Möglichkeiten des nationalen Rechts in vollem Umfang zu nutzen.

Zwar ist es nach EU-Recht nicht verboten, Kinder im Migrationskontext in Verwaltungshaft zu nehmen, doch gibt es strenge Auflagen, die sich aus der Charta und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) herleiten. Einem Kind, das Asyl beantragt oder sich in einem Rückführungsverfahren befindet, kann die Freiheit nur ausnahmsweise als letztes Mittel entzogen werden. In der Praxis ist die Ingewahrsamnahme von Kindern bei der Einwanderung in der EU allerdings häufig keine Ausnahmemaßnahme.

Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus dient zur Überwachung des Schengen-Besitzstands, also der EU-Gesamtsregelung, die als Ausgleich für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen erlassen wurde. Während des ersten Fünfjahreszyklus der Schengen-Evaluierungen wurden Defizite hinsichtlich des Schutzes der Grundrechte bei Rückführungsstrategien festgestellt, nicht so sehr jedoch bei der Grenzverwaltung.

Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat die EU drei IT-Großsysteme eingerichtet und Rechtsvorschriften für die Einrichtung von drei weiteren Systemen erlassen. Diese IT-Systeme unterstützen die Steuerung von Migration und Asyl, die Grenzverwaltung und die polizeiliche Zusammenarbeit und dienen letztendlich der Verbesserung der inneren Sicherheit. Die EU hat ihre IT-Großsysteme interoperabel gestaltet und wichtige Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte eingebaut. Allerdings müssen die Systeme diese Schutzvorkehrungen in der Praxis auch anwenden. Den Interoperabilitätsverordnungen zufolge muss die Kommission bewerten, wie sich die Interoperabilität auf die Grundrechte und auf das Recht auf Nichtdiskriminierung auswirkt.



Wenn unbegleitete Minderjährige 18 Jahre alt werden, müssen sie erleben, dass bei ihren Rechten und bei ihnen zustehenden Diensten Lücken entstehen. Dies gefährdet ihren Weg zur sozialen Eingliederung. Viele EU-Mitgliedstaaten haben Regelungen für eine gezielte Unterstützung solcher Personen auch nach Vollendung des 18. Lebensjahres getroffen. In der Praxis allerdings kommen nur ganz wenige Kinder in den Genuss einer solchen Unterstützung.



# 6

## INFORMATIONSGESELLSCHAFT, PRIVATSPHÄRE UND DATENSCHUTZ

2019 war das erste volle Jahr, in dem die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) zur Anwendung kam. Mit einem neuen und erweiterten Mandat nahmen die Datenschutzaufsichtsbehörden in der gesamten EU eine führende Rolle bei der Umsetzung ein. Ihre Arbeitsbelastung war hoch und nahm unaufhörlich zu. Auf Datenschutz spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen erwiesen sich bei der Umsetzung der DSGVO als starke Verbündete. Parallel dazu brachte die immer intensivere Nutzung neuer Technologien, wie künstliche Intelligenz und Gesichtserkennung, neue Herausforderungen für die Grundrechte mit sich, etwa auf dem Gebiet der Privatsphäre und des Datenschutzes. Wie auch in den Vorjahren stellten der Missbrauch personenbezogener Daten und die neuen Technologien sowohl für die Grundrechte als auch die demokratischen Prozesse eine Bedrohung dar. Die Herausforderungen in Verbindung mit illegalen Online-Inhalten und Desinformation blieben auch in diesem Jahr bestehen und bewegten nationale und internationale Interessensträger dazu, die rechtlichen und technischen Möglichkeiten für eine wirksame Bekämpfung erneut zu überdenken.

Seit dem Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung mussten Datenschutzaufsichtsbehörden eine noch nie dagewesene Arbeitsbelastung bewältigen. Die Zahlen der Untersuchungen und Beschwerden haben sich in den meisten EU-Mitgliedstaaten verdoppelt. Die Kontakte mit öffentlichen und privaten Einrichtungen, die personenbezogene Daten verarbeiten, haben sich teilweise verdreifacht. Parallel dazu mussten die Aufsichtsbehörden Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen organisieren und Datenschutzerfordernisse sowohl Privatpersonen als auch Datenschutzfachleuten erklären.

Bei einer Reihe von Datenschutzaufsichtsbehörden wurden die finanziellen und personellen Ressourcen 2019 aufgestockt. Dennoch betonten mehrere dieser Aufsichtsbehörden, dass auch dies noch nicht ausreichte, um die Arbeitsbelastung zu bewältigen. Dies könnte letztlich die Erfüllung des Mandats dieser Behörden gefährden.



### FRA-STELLUNGNAHME 6.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die nationalen Datenschutzaufsichtsbehörden mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden, damit sie ihrem Auftrag wirksam nachkommen können. Die EU-Mitgliedstaaten sollten unabhängige und objektive Überprüfungen zur Arbeitsbelastung unterstützen, um einschätzen zu können, ob die Datenschutzaufsichtsbehörden mit ihren derzeitigen finanziellen und personellen Ressourcen ihre Mandate und Aufgaben erfüllen können.



## FRA-STELLUNGNAHME 6.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten eine angemessene Finanzierung qualifizierter zivilgesellschaftlicher Organisationen gewährleisten, die wichtige Interessenträger bei der Anwendung und Durchsetzung von Datenschutzvorschriften sind. Die EU-Mitgliedstaaten werden nachhaltig dazu angehalten, in ihren nationalen Rechtsvorschriften die Öffnungsklausel in Artikel 80 Absatz 2 der DSGVO zu nutzen. Damit sollen sie qualifizierten zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit geben, unabhängig von einem Auftrag betroffener Personen Beschwerden über Datenschutzverletzungen einzulegen.

## FRA-STELLUNGNAHME 6.3

Die EU und die nationalen Gesetzgeber sollten sicherstellen, dass bei jedem Einsatz von KI-Technologien in aktuellen und künftigen EU-Regelungsrahmen und vorbereitenden legislativen Maßnahmen transparente und sorgfältige Abschätzungen der Folgen für die Grundrechte thematisiert und gefördert werden. Ergänzend hierzu ist die Beaufsichtigung durch unabhängige Aufsichtsorgane entscheidend, um Rechenschaftspflicht, Vertrauenswürdigkeit und Fairness zu gewährleisten.

Das juristische und technische Expertise qualifizierter zivilgesellschaftlicher Organisationen ist für die Anwendung der Rechte auf Datenschutz und auf Privatsphäre entscheidend. Das – in Artikel 80 Absatz 1 DSGVO verankerte – Recht betroffener Personen, eine gemeinnützige Einrichtung, Organisation oder Vereinigung als Vertreter zu beauftragen, ist ein willkommener Schritt. Allerdings haben nur wenige Mitgliedstaaten von Artikel 80 Absatz 2 Gebrauch gemacht, wonach solche Einrichtungen unabhängig von einem Auftrag betroffener Personen Rechtsmittel einlegen können.

Ähnlich wie bei Aufsichtsbehörden hat auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen die Arbeitsbelastung durch Untersuchungen und Beschwerden seit dem Inkrafttreten der DSGVO erheblich zugenommen. Allerdings stehen die zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgrund der knappen Mittel vor zusätzlichen Herausforderungen. Hinzu kommt, dass es aufgrund der technischen Komplexität schwierig ist, potenzielle Grundrechtsverletzungen zu beweisen.

Es ist ein Wettlauf um Innovation und Entwicklung von Werkzeugen der künstlichen Intelligenz (KI) entbrannt, und die EU strebt dabei eine führende Rolle an. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten, die KI in Sicherheits- und sozioökonomischen Bereichen einsetzen, steht vor gewaltigen Herausforderungen, wenn es darum geht, die Technologie transparent zu machen. Trotz anhaltender Bemühungen, das Problembewusstsein für einen ethisch vertretbaren Einsatz von KI zu schärfen, sind sich die Europäerinnen und Europäer der Auswirkungen auf die Grundrechte nicht bewusst, wie etwa auf das Recht auf Schutz der Privatsphäre und Nichtdiskriminierung und die Frage, wie genau die KI-Technologie eingesetzt wird. So ist es beispielsweise schwierig zu beweisen, dass Diskriminierung vorliegt, wenn bei einer automatisierten Entscheidung komplexe Algorithmen verwendet werden. Außerdem kann Profiling bei einer automatisierten Datenverarbeitung potenziell zu sozialer Ausgrenzung führen, die in den Mitgliedstaaten als ein erhebliches gesellschaftliches Risiko gilt. Eine Reihe von Rechtssachen prägt bereits jetzt die politische Entscheidungsfindung sowie

Rechtsetzungsverfahren und bewirkt Veränderungen. Es ist derzeit noch nicht geregelt, wie die Grundrechte geschützt und die Einhaltung der Vorschriften überwacht werden können, bevor diese tatsächlich verletzt werden.

Fünf Jahre, nachdem der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung (2006/24/EG) für ungültig erklärt hatte, gab es auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten kaum Fortschritte, die bestehenden Regelungen an die Anforderungen der Rechtsprechung des EuGH anzupassen. Was die Mitgliedstaaten am meisten beschäftigt, sind die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen ihre Polizeibehörden Zugang zu den von Diensteanbietern auf Vorrat gespeicherten Daten haben sollen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen haben die meisten Mitgliedstaaten jedoch ein allgemeines System für die Vorratsspeicherung von Daten beibehalten, das sich auf sämtliche Teilnehmer und registrierte Benutzer, alle elektronischen Kommunikationsmittel und alle Verkehrsdaten erstreckt und das keinerlei Differenzierung, Beschränkung oder Ausnahme je nach Zielsetzung vorsieht. Die nationalen Gerichte bitten den EuGH um weitere Klarstellung der Kriterien, die bei früheren Rechtssachen zugrunde gelegt wurden, und es sind diesbezüglich einige Vorabentscheidungen anhängig.

## FRA-STELLUNGNAHME 6.4

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Vorschriften über die Vorratsspeicherung von Daten durch Diensteanbieter überprüfen, um sie an die Erfordernisse der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union anzupassen.

# 7

## RECHTE DES KINDES



30 Jahre nach der Annahme des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes waren 2019 neue politische Entwicklungen auf EU-Ebene festzustellen. Die neue Europäische Kommission hat sich dazu verpflichtet, eine neue umfassende Strategie für Kinderrechte anzunehmen. Zu den Schwerpunkten gehörte u. a. auch die Einrichtung einer EU-Kindergarantie. Dies ist wichtig, weil trotz geringfügiger Verbesserungen nach wie vor fast jedes vierte Kind in Europa von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist. Das Risiko ist für Kinder mit Migrationshintergrund oder aus bildungsferneren Schichten am höchsten. Bis Juni 2019 mussten die Mitgliedstaaten die Richtlinie über Verfahrensgarantien für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, in nationales Recht umsetzen. Mehrere Mitgliedstaaten arbeiteten jedoch das ganze Jahr über noch an der Änderung ihrer nationalen Rechtsvorschriften. Die Europäische Kommission hat Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen unterbliebener Mitteilung eingeleitet. Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, die eine Erhöhung der Online-Sicherheit bewirken soll, ist bis Ende 2020 in nationales Recht umzusetzen. Hier wurden kaum Fortschritte erzielt. Währenddessen musste die Europäische Kommission gegen 23 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren einleiten, weil sie die Richtlinie über sexuellen Missbrauch nicht umgesetzt hatten – dabei nahm der sexuelle Missbrauch im Internet zu.

Fast jedes vierte Kind in der EU ist noch immer von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Dies ist bedenklich, nachdem Artikel 24 der EU-Charta der Grundrechte besagt: „Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind“, und die europäische Säule sozialer Rechte das Recht von Kindern auf Schutz vor Armut festschreibt. 2019 gingen das Europäische Parlament und die Europäische Kommission die klare politische Verpflichtung ein, Kinderarmut zu bekämpfen und eine EU-Kindergarantie einzurichten. Um eine solche Garantie ins Leben zu rufen, müssen alle EU-Organe, einschließlich des Rats der Europäischen Union, und Mitgliedstaaten diese klare politische Linie vertreten.

Es wird erwartet, dass mit der EU-Kindergarantie gewährleistet wird, dass jedes Kind, das in Armut lebt – und insbesondere schutzbedürftige Kinder –, Zugang zu angemessener Ernährung, angemessenem Wohnraum und kostenloser Gesundheitsversorgung, Bildung sowie frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung hat. Dies würde dazu beitragen, dass die EU und die Mitgliedstaaten ihre rechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Kinderrechte erfüllen. Damit könnte auch die wichtige politische Verpflichtung in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, niemanden zurückzulassen, besser umgesetzt werden.

Das Europäische Parlament hat betont, wie wichtig eine angemessene Finanzierung auf EU- und nationaler Ebene ist, um eine künftige Kindergarantie zu unterstützen. Es hat vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten zur Förderung der Kindergarantie mindestens 5,9 Mrd. EUR aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds Plus für den Planungszeitraum 2021–2027 zur Verfügung stellen.

### FRA-STELLUNGNAHME 7.1

Der EU-Gesetzgeber sollte gewährleisten, dass eine künftige EU-Kindergarantie über EU-Mittel angemessen ausgestattet wird und zu einem besonderen Investitionsschwerpunkt für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 wird. Die EU-Organe sollten in Erwägung ziehen, eine Empfehlung für die EU-Kindergarantie anzunehmen. Diese sollte die erforderlichen Leitlinien bieten, damit die Garantie wirksam umgesetzt werden kann. Zudem sollte sie einen Fahrplan und konkrete politische Maßnahmen mit Bezug zu rechtlichen und politischen Zusagen umfassen. Das Europäische Semester sollte regelmäßig zusammenfassen und analysieren, welche Fortschritte es in Bezug auf diese Empfehlung gab. Nachdem ihre Umsetzung durch EU-Mittel gefördert wird, sollte das Europäische Semester auch einschlägige Informationen in seine länderspezifischen Empfehlungen einfließen lassen.

## FRA-STELLUNGNAHME 7.2



Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Richtlinie über Verfahrensgarantien umsetzen, um eine wirksame Anwendung von Verfahrensgarantien für Kinder zu gewährleisten, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind. Sie sollten die Umsetzung der Richtlinie erleichtern, indem sie Angehörige der Rechtsberufe, die an Strafverfahren beteiligt sind, durch professionelle Beratung und Schulung unterstützen. Die Europäische Kommission könnte die EU-Mitgliedstaaten weiter unterstützen, indem sie etwa weitere Orientierungshilfen zu legislativen Fragen gibt und den Austausch praktischer Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten fördert. Die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sollten prüfen, welche Erfahrungen die Kinder selbst mit solchen Verfahrensgarantien gemacht haben und für wie wirksam sie deren praktische Umsetzung halten, und diese Erfahrungen und Sichtweisen berücksichtigen.

## FRA-STELLUNGNAHME 7.3



Die EU-Mitgliedstaaten sollten zusammen mit Diensteanbietern und relevanten zivilgesellschaftlichen Akteuren geeignete Maßnahmen ermitteln und ausarbeiten, um klare Informationen über die Anwendung der DSGVO auf Kinder bereitzustellen und damit die Verpflichtung zum Schutz von Kindern mit der Notwendigkeit zu vereinbaren, Kindern den Zugang zum Internet zu ermöglichen. Um den Schutz von Kindern zu gewährleisten, sollte die Europäische Kommission den Weg ebnen, damit sich Mitgliedstaaten und Diensteanbieter über einheitliche Altersüberprüfungs-Tools einigen.

## FRA-STELLUNGNAHME 7.4



Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste einleiten bzw. fortführen. Dies sollte in enger Absprache mit Diensteanbietern und einschlägigen Akteuren der Zivilgesellschaft erfolgen. Sie sollten außerdem gemäß Artikel 28 Buchstabe b der Richtlinie ein besonderes Augenmerk darauf legen, den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet zu bekämpfen, insbesondere die Verbreitung von Kinderpornografie.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten alle denkbaren Anstrengungen unternehmen, um die Richtlinie über sexuellen Missbrauch ordnungsgemäß umzusetzen, und für Rechtsvorschriften und angemessene politische Maßnahmen sorgen. Sie sollten bestrebt sein, sexuellen Missbrauch zu verhindern, die Opfer altersgerecht zu schützen und Täterinnen und Täter zu verfolgen, die im Internet sexuellen Missbrauch jeglicher Art begangen haben.

Die EU-Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie über Verfahrensgarantien (2016/800/EU) bis spätestens 11. Juni 2019 in nationales Recht umsetzen. Die Richtlinie sieht Verfahrensgarantien für Kinder vor, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind. Sie umfasst Verteidigungsrechte und die Unschuldsvermutung im Sinne von Artikel 48 der EU-Charta der Grundrechte sowie das Wohl des Kindes als eine vorrangige Erwägung gemäß Artikel 24 der Charta. Ihre Präambel fordert, die Leitlinien des Europarats für eine kindgerechte Justiz zu berücksichtigen.

Allerdings hatten bei Ablauf der Frist nur 13 Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht mitgeteilt. Die Europäische Kommission hat gegen sieben Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, weil sie ihrer Mitteilungspflicht nicht nachgekommen sind.

In Artikel 24 der EU-Grundrechtecharta ist das Recht von Kindern auf Schutz sowie auf Gehör verankert. Diese Rechte sind in der Online-Welt häufig gefährdet.

Die DSGVO regelt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten von Kindern unter 16 Jahren in Verbindung mit Diensten der Informationsgesellschaft, die den Kindern direkt angeboten werden, rechtmäßig ist, sofern diese Einwilligung durch den Träger der elterlichen Verantwortung für das Kind oder mit dessen Zustimmung erteilt wird. Die Mitgliedstaaten können jedoch eine niedrigere Altersgrenze vorsehen, die allerdings nicht unter dem vollendeten 13. Lebensjahr liegen darf. Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Altersgrenzen festgelegt, die von 13 bis 16 Jahren reichen. Die Multi-Stakeholder-Expertengruppe der Europäischen Kommission zur Anwendung der Datenschutzgrundverordnung hat festgestellt, dass es an Orientierungshilfen zu Altersgrenzen für die Erteilung der Einwilligung und zu Altersüberprüfungs-Tools fehlt.

Bei der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie (EU) 2018/1808) in nationales Recht, die bis September 2020 erfolgen muss, wurden kaum Fortschritte verzeichnet. Die Richtlinie regelt den Zugang von Kindern zu allen audiovisuellen Medien wie beispielsweise Video-Sharing-Plattformen wie YouTube oder Instagram. Außerdem verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, angemessene Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderpornografie zu ergreifen.

Währenddessen gibt es zunehmend Fälle von sexuellem Missbrauch von Kindern im Internet. 2019 leitete die Europäische Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen 23 EU-Mitgliedstaaten wegen Nichtumsetzung der Richtlinie über sexuellen Missbrauch (2011/93/EU) ein.

# 8

## ZUGANG ZUR JUSTIZ

2019 haben die EU-Organe darauf gedrängt, den Zugang von Opfern zu einer Entschädigung und zur Justiz zu verbessern. Der Rat der Europäischen Union hat eine neue Strategie für Opferrechte gefordert. Dies ist sowohl ein Eingeständnis, dass es beim Opferschutz nach wie vor Defizite gibt, als auch ein Signal für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Opferrechte durchzusetzen. Der Rat forderte die FRA und andere EU-Agenturen auf, die Mitgliedstaaten bei diesen Bemühungen zu unterstützen. Auch im Jahr 2019 lehnten einige Mitgliedstaaten weiterhin die Istanbul-Konvention ab. Dies löste eine besonders heftige Reaktion des Europäischen Parlaments aus. Es ersuchte den Gerichtshof der Europäischen Union, verschiedene Aspekte einer angemessenen rechtlichen Grundlage für den Beitritt der EU zu dieser Konvention zu prüfen. Weiterhin galt es, Herausforderungen im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Gerichte zu bewältigen. Diese machten deutlich, dass es noch mehr wirksam abgestimmter Anstrengungen bedarf, um der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen. Die Europäische Kommission hat eine Aktionsvorgabe vorgelegt und den sogenannten „Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit“ vorgeschlagen.

In fast der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten sind 2019 Rechtsvorschriften für eine bessere Umsetzung der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) angenommen worden oder in Kraft getreten. Allerdings gab es keine nennenswerten Entwicklungen bei den Rechten von Opfern, an Verfahren teilzunehmen.

Mehrere Mitgliedstaaten schlossen eine Lücke bei der Gewährleistung von Opferrechten, indem sie erstmals allen Gruppen von Opfern von Straftaten Opferunterstützungsdienste zur Verfügung stellten. Andere Mitgliedstaaten ergriffen Schritte, um Opfer bei Verfahren zu schützen und um eine sekundäre Viktimisierung zu vermeiden.

Der Rat der Europäischen Union nahm am 3. Dezember 2019 Schlussfolgerungen zu Opferrechten an. Diese stützen sich teilweise auf Daten und Fakten, die 2019 in FRA-Berichten über Gerechtigkeit für Opfer von Gewaltdelikten veröffentlicht wurden. In den Schlussfolgerungen wird anerkannt, dass Maßnahmen erforderlich sind, um Opfern einen besseren Zugang zur Justiz und zu einer Entschädigung zu gewähren. Außerdem wird die Europäische Kommission darin aufgefordert, eine EU-Strategie zur Zukunft der Opferrechte für den Zeitraum 2020–2024 auszuarbeiten.



### FRA-STELLUNGNAHME 8.1

Die EU-Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, sich weiter um eine wirksame Umsetzung der Opferrechte in der Praxis zu bemühen. Sie sollten ein besonderes Augenmerk auf die Einführung von Maßnahmen legen, die gewährleisten, dass Opfer eine Entschädigung bei Verfahren erhalten, sowie eine angemessene Entschädigung für einen aufgrund eines Gewaltdelikt erlittenen Schaden. Außerdem sollten die EU-Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen intensivieren, damit Opfer bei den entsprechenden Gerichtsverfahren eine angemessene Stellung einnehmen.



## FRA-STELLUNGNAHME 8.2

Der EU und allen EU-Mitgliedstaaten, die dies bislang versäumt haben, wird angeraten, das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) zu ratifizieren. Die FRA hält die Mitgliedstaaten dazu an, Lücken in ihren nationalen Rechtsvorschriften beim Schutz von Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, zu schließen.

## FRA-STELLUNGNAHME 8.3

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihre Bemühungen und die Zusammenarbeit weiter zu intensivieren, um die Unabhängigkeit der Justiz zu bewahren und zu fördern, die eine wesentliche Komponente der Rechtsstaatlichkeit darstellt. Die Bemühungen in Bezug auf den Vorschlag zum neuen „Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit“ könnten auch bessere Leitlinien für die EU-Mitgliedstaaten umfassen, um mögliche Rechtsstaatlichkeitsprobleme zu erkennen und zu beheben. Des Weiteren sollten die betroffenen EU-Mitgliedstaaten sofort handeln, um den einschlägigen Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union nachzukommen und Empfehlungen in vollem Umfang Folge zu leisten, wie beispielsweise den Empfehlungen, die die Europäische Kommission in ihrem Rechtsstaatlichkeitsverfahren abgibt.

Irland ratifizierte 2019 das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), womit bis Ende des Jahres 2019 insgesamt 21 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert haben. Mehrere Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen zur Kriminalisierung von allen nicht einvernehmlichen sexuellen Handlungen im Sinne von Artikel 36 der Istanbul-Konvention, anstatt Straftaten wie Vergewaltigung auf Situationen zu beschränken, bei denen Zwang oder körperliche Gewalt im Spiel ist.

Die EU hat versucht, die Ratifizierung der Konvention sowohl durch die EU als auch durch alle Mitgliedstaaten zu gewährleisten, während einige Mitgliedstaaten die Konvention vehement ablehnten, obwohl sie sie unterzeichnet hatten.

Eine unabhängige Justiz ist der Grundpfeiler der Rechtsstaatlichkeit und des Zugangs zur Justiz (siehe Artikel 19 EUV, Artikel 67 Absatz 4 AEUV und Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta). Die Herausforderungen im Bereich der Justiz wuchsen in mehreren Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz. Dies veranlasste die Europäische Kommission, eine Aktionsvorgabe zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit vorzulegen. Sie schlug den „Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit“ vor, an dem sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Europäischen Union beteiligt sind. Der Zyklus findet auf alle EU-Mitgliedstaaten Anwendung, wobei insbesondere Länder im Mittelpunkt stehen, in denen Risiken erkannt werden.



# 9

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

Ein Jahrzehnt nach dem Beschluss des Rates im November 2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) durch die Europäische Gemeinschaft waren 2019 einige wesentliche Entwicklungen zu beobachten. Diese werden das zweite Jahrzehnt der Umsetzung der Konvention durch die EU und ihre Mitgliedstaaten prägen. Zum ersten Mal wurde ein europäisches Kommissionsmitglied für Gleichstellung ernannt, das für die Umsetzung der BRK zuständig ist. Der europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit, der gemeinsame Barrierefreiheitsanforderungen für ausgewählte Produkte und Dienstleistungen einführt, wurde angenommen. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union erzielten eine vorläufige Einigung über die Sprachenregelung im Zusammenhang mit Behinderung und Barrierefreiheit im Hinblick auf die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Es wurde mit einer Evaluierung der Behindertenstrategie 2010–2020 begonnen, die in eine künftige EU-Behindertenstrategie einfließen wird. Währenddessen ergriffen die Mitgliedstaaten Schritte, um für Menschen mit Behinderungen eine inklusive Bildung und die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zu gewährleisten. Eine Reihe von Mitgliedstaaten ergriffen auch Maßnahmen, um eine für alle zugängliche bebaute Umgebung sicherzustellen. Dank der Änderungen der nationalen Wahlgesetze erhielten Menschen mit Behinderungen erheblich mehr Möglichkeiten, sich an den Wahlen zum Europäischen Parlament zu beteiligen, auch wenn die Barrierefreiheit nach wie vor ein Problem darstellte.



## FRA-STELLUNGNAHME 9.1

Die EU-Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen für die Zeit nach 2020 sollte allen Empfehlungen aus den abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2015 nachkommen.

So sollte die EU-Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen für die Zeit nach 2020 ganz konkret sicherstellen, dass

- die Bestimmungen der BRK in allen wichtigen Bereichen des EU-Rechts, der politischen Maßnahmen und Programme der EU, einschließlich beim Einsatz neuer Technologien, durchgängig berücksichtigt werden („Mainstreaming“);
- Menschen mit Behinderungen, die sie vertretenden Organisationen und einschlägige zivilgesellschaftliche Organisationen angemessen in die Umsetzung und Überwachung der neuen Strategie einbezogen werden;
- ordnungsgemäß koordinierte Anlaufstellen für Belange in Verbindung mit Behinderungen bei allen Organen, Einrichtungen und Agenturen der EU benannt werden;
- einschlägige, von den Mitgliedstaaten erhobene Daten so aufgeschlüsselt werden, dass eine Überwachung der Umsetzung der BRK möglich ist.

## FRA-STELLUNGNAHME 9.2

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die in der BRK und der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechte von Menschen mit Behinderungen umfassend gewahrt werden, wenn Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) bereitgestellt werden. Damit wird das Potenzial der EU-Fonds zur Unterstützung einer eigenständigen Lebensführung maximal genutzt. In dieser Hinsicht sollte die EU die neuen grundlegenden Voraussetzungen annehmen, wie sie in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt sind, die die Europäische Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 vorgeschlagen hat. Sie bilden die Grundlage für eine wirksame Umsetzung der EU-Grundrechtecharta und der BRK. Um eine wirksame Überwachung der Mittel und der mit ihnen erzielten Ergebnisse zu ermöglichen, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und die gesetzlichen nationalen Menschenrechtsorganisationen in die ESIF-Überwachungsausschüsse einzubeziehen. Die vorgeschlagenen grundlegenden Voraussetzungen können eine größere Wirksamkeit entfalten, wenn diese Organisationen und Einrichtungen personelle Ressourcen und angemessene Finanzierung erhalten und EU-Mittel entsprechend zweckgebunden werden.

## STELLUNGNAHME 9.3 DER FRA

Um eine vollständige und EU-weite Ratifizierung des Fakultativprotokolls zu erreichen, sollten die EU-Mitgliedstaaten, die bislang noch keine Vertragsparteien des Fakultativprotokolls zur BRK sind, in Erwägung ziehen, die für deren Ratifizierung erforderlichen Schritte zum Abschluss zu bringen. Des Weiteren sollte die EU in Betracht ziehen, rasch die notwendigen Schritte für den Beitritt zum Fakultativprotokoll zu ergreifen.

Die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020 erreichte die meisten ihrer Ziele, und die Tatsache, dass es eine solche Strategie gibt, stellt einen Mehrwert dar; dies äußerten die meisten Teilnehmer der – im Auftrag der Kommission durchgeführten – Evaluierung der Strategie im Jahr 2019. Die Teilnehmer hoben auch konkrete Ergebnisse der Strategie hervor, wie etwa den europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit. Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, ein strategisches Dokument dieser Art zu haben, an dem sich Maßnahmen auf EU-Ebene orientieren können.



Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) sind in vielen Politikfeldern wichtig, etwa für die Unterstützung nationaler Bemühungen, eigenständige Lebensführung zu ermöglichen. Die vorläufige Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die für den Förderzeitraum 2021–2027 vorgeschlagenen Verordnungen umfasst auch wichtige Grundrechtsgarantien, insbesondere im Hinblick auf die vorgeschlagenen grundlegenden Voraussetzungen, und stärkere Befugnisse für Überwachungsausschüsse. Die Zivilgesellschaft – etwa Organisationen von Menschen mit Behinderungen und nationale Menschenrechtsorganisationen – kann eine wichtige Rolle dabei spielen, die Nutzung der Mittel aus den Fonds wirksam zu überwachen.



Sechs Mitgliedstaaten und die EU haben das Fakultativprotokoll zur BRK noch nicht ratifiziert. Dieses Protokoll räumt Einzelpersonen die Möglichkeit ein, beim Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen Beschwerde einzureichen. Zudem befähigt es den Ausschuss, vertrauliche Untersuchungen einzuleiten, wenn er „zuverlässige Angaben [erhält], die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in dem Übereinkommen niedergelegten Rechte [...] hinweisen“ (Artikel 6).



Das Jahr 2019 brachte beim Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschritte. Der *Grundrechte-Bericht 2020* der FRA bietet eine Zusammenfassung und Analyse der wichtigsten Entwicklungen in der EU von Januar bis Dezember 2019 und präsentiert die zugehörigen Stellungnahmen der FRA. Er beleuchtet sowohl die erzielten Fortschritte als auch die immer noch problematischen Bereiche und bietet Einblicke in zentrale Fragestellungen, um die sich die in der EU geführten Grundrechtsdebatten drehen.



Der Fokus der diesjährigen Ausgabe befasst sich mit der aktuellen Anwendung der EU-Grundrechtecharta. Die übrigen Kapitel beschäftigen sich mit Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz, der Integration der Roma, Asyl und Migration, der Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz, den Rechten des Kindes, Zugang zur Justiz und Entwicklungen bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.



# PROMOTING AND PROTECTING YOUR FUNDAMENTAL RIGHTS ACROSS THE EU —

Den vollständigen *Fundamental Rights Report 2020* (Grundrechte-Bericht 2020) der FRA finden Sie unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020>

## Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2020), *Grundrechte-Bericht 2020 – FRA-Stellungnahmen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020-fra-opinions> (in allen 24 EU-Amtssprachen)
- FRA (2020), *Ten years on: unlocking the Charter's full potential* (10 Jahre danach: das volle Potenzial der Charta ausschöpfen), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/frr-focus-ten-years-charter> (auf Englisch und Französisch)

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

WEITERE INFORMATIONEN



## FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](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