



# Grundrechte-Bericht 2016

## FRA Stellungnahmen

*Im Jahr 2015 haben die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten zahlreiche Maßnahmen für die Wahrung und Stärkung der Grundrechte ergriffen und durchgeführt. Der von der FRA vorgelegte Grundrechte-Bericht 2016 bietet eine Zusammenfassung und Analyse der wichtigsten einschlägigen Entwicklungen, wobei sowohl die erzielten Fortschritte als auch die nach wie vor bestehenden Hindernisse beleuchtet werden. Darüber hinaus äußert sich die FRA in dieser Veröffentlichung zu den wichtigsten Entwicklungen in den genannten Themenbereichen und gibt einen Überblick über die ihren Stellungnahmen zugrunde liegenden Evidenzdaten. Insgesamt 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.*

### Inhaltsverzeichnis

<b>FOKUS</b> Asyl und Migration in die EU im Jahr 2015 .....	2
1 Die EU-Grundrechtecharta und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten .....	5
2 Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung .....	7
3 Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz .....	9
4 Integration der Roma .....	12
5 Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz .....	14
6 Rechte des Kindes .....	16
7 Zugang zur Justiz, einschließlich der Rechte der Opfer von Straftaten .....	18
8 Entwicklungen bei der Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen .....	20



## Asyl und Migration in die EU im Jahr 2015

**Mehr als eine Million Menschen suchte im Jahr 2015 in Mitgliedstaaten der Europäischen Union Zuflucht und stellte die EU damit vor nie dagewesene Herausforderungen. Wenngleich diese Zahl nur etwa 0,2 % der Gesamtbevölkerung entspricht, war sie doch weit höher als in den Vorjahren. Angesichts der etwa 60 Millionen Menschen, die weltweit durch Verfolgung, Konflikte, willkürliche oder allgemeine Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen vertrieben wurden, dürften sich diese Migrationsbewegungen zudem auf absehbare Zeit in dieser Größenordnung fortsetzen. Die FRA untersucht die von der EU und ihren Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Bewältigung dieser Situation ergriffenen oder vorgeschlagenen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit, wobei sie besonderes Augenmerk auf die Wahrung der Grundrechte legt.**

### Stellungnahmen der FRA

Im Jahr 2015 kam mehr als eine Million Flüchtlinge und MigrantenInnen – gegenüber etwa 200 000 im Jahr 2014 – auf dem Seeweg nach Europa, vorwiegend nach Griechenland und Italien. Obwohl die Rettungsmaßnahmen im Rahmen des Managements der Seegrenzen verstärkt wurden, stieg die Zahl der Todesfälle im Mittelmeer im Jahr 2015 weiter. Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) starben 3 771 Menschen bei dem Versuch, das Mittelmeer in den nicht seetüchtigen und häufig überfüllten Booten der Schleuser zu überqueren.

#### Stellungnahme der FRA

*Nach Ansicht der FRA sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten die lebensbedrohlichen Gefahren an der Schwelle Europas bekämpfen, um die Würde des Menschen, das Recht auf Leben und das Recht auf Unversehrtheit, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, zu gewährleisten. Um dem Sterben auf See ein Ende zu setzen, könnten sie die Erarbeitung eines globalen Ansatzes ins Auge fassen, der alle relevanten Staaten und Akteure einbezieht und auf den Schlussfolgerungen des Weltgipfels der humanitären Hilfe basiert, der am 23.-24. Mai 2016 in Istanbul stattfindet. Darüber hinaus könnten sie den Vorschlägen folgen, welche die FRA im Jahr 2013 in ihrem Bericht über die südlichen Seegrenzen Europas im Hinblick auf die Wahrung des Rechts auf Leben im Seeverkehr vorgelegt hat, und sicherstellen, dass die Patrouillenboote aller teilnehmenden Nationen ausreichend Wasser, Decken und sonstige Notfallausrüstung mit sich führen.*

Die EU bietet schutzbedürftigen Menschen weiterhin nur begrenzte Möglichkeiten, legal in ihr Hoheitsgebiet einzureisen. Infolgedessen ist ihre Reise nach Europa unerlaubt und somit unnötig riskant. Dies gilt insbesondere für Frauen, Kinder und gefährdete Menschen, die geschützt werden sollten. Es gibt eindeutige Belege dafür, dass Schleuser gerade diese Gruppen ausbeuten und misshandeln.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die mit einer irregulären Einwanderung in die EU verbundenen Risiken einzudämmen, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA Neuansiedlungsprogramme, die Aufnahme aus humanitären Gründen oder andere sichere Regelungen ins Auge fassen, um Menschen, die internationalen Schutz benötigen, eine legale Einreise in die EU zu ermöglichen. Diese Menschen sollten die Möglichkeit erhalten, die betreffenden Regelungen an ihnen zugänglichen Orten in Anspruch zu nehmen. Im Sinne der Wahrung des in Artikel 7 der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechts auf Achtung des Familienlebens, aber auch um den Risiken vorzubeugen, die Nachzugswillige mit einer unerlaubten Einreise auf sich nehmen, ist es notwendig, die bestehenden praktischen und rechtlichen Hemmnisse, die eine Familienzusammenführung verhindern oder beträchtlich verzögern, auszuräumen und keine neuen Hindernisse zu schaffen.*

Zwar sind wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität vonnöten, jedoch besteht die Gefahr, dass auch wohlmeinenden Menschen eine strafrechtliche Verfolgung droht, die MigrantenInnen unterstützen. Wenn Bürger versuchen,



Flüchtlingen dabei zu helfen, ein Obdach zu finden oder ihren Zielort zu erreichen, indem sie ihnen beispielsweise Zugtickets kaufen oder sie in ihren Autos befördern, müssen sie als Teil der Lösung betrachtet werden und nicht als Teil des Problems. Maßnahmen, die dazu führen, dass die Flüchtlinge selbst bestraft werden, werfen mitunter Fragen im Zusammenhang mit dem in Artikel 31 des Abkommens der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge verankerten Grundsatz der Nichtbestrafung auf.

#### Stellungnahme der FRA

*Um den diesbezüglichen Problemen zu begegnen, sollten nach Ansicht der FRA die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften evaluiert und überarbeitet werden, wie dies im EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von MigrantInnen vorgesehen ist. Ziel muss es sein, das Risiko auszuräumen, dass humanitäre Hilfe oder die Leistung angemessener Unterstützung für MigrantInnen in einer irregulären Situation unabsichtlich bestraft werden.*

Aufgrund des erhöhten Migrationsdrucks auf die EU wurden neue Maßnahmen ergriffen, wie beispielsweise der Bau von Zäunen an Landgrenzen, summarische Zurückweisungen, beschleunigte Verfahren oder Profilerstellung auf der Grundlage von Staatsangehörigkeit. Zwar herrscht in der EU ein allgemeiner Konsens über die Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (*Non-refoulement*-Gebot), jedoch wurde bei der FRA-Grundrechtekonferenz, die 2014 in Rom stattfand, darauf hingewiesen, dass die in Ausarbeitung befindlichen einschlägigen Rechtsvorschriften für rechtliche Unsicherheiten sorgen. Jede Form der Gruppenabschiebung sowie jegliche Abfangmaßnahmen auf See könnten einer Kollektivausweisung gleichkommen, wenn die Abschiebung oder Abfangmaßnahme nicht auf einer individuellen Beurteilung basiert und keine wirksamen Rechtsbehelfe gegen die betreffende Entscheidung verfügbar sind. Sowohl Artikel 19 der EU-Grundrechtecharta als auch Artikel 4 des vierten Zusatzprotokolls der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EKMR) verbieten ein solches Vorgehen, wobei dieses Verbot der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zufolge auch auf hoher See gilt.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die uneingeschränkte Wahrung des in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechts auf Asyl zu gewährleisten, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten nach Meinung der FRA dafür sorgen, dass ihre politischen Maßnahmen im Bereich des Grenz- und Migrationsmanagements*

*nicht gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung und das Verbot von Kollektivausweisungen verstoßen. Das Verbot der Zurückweisung muss sowohl bei der Gestaltung als auch bei der Durchführung gesetzlicher und politischer Maßnahmen uneingeschränkt gewahrt bleiben. Die FRA vertritt die Auffassung, dass konkretere Leitlinien für die Eindämmung des Risikos von Verstößen gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung vonnöten sind. Diese müssen in den neuen Situationen greifen, die sich beispielsweise infolge der Errichtung von Zäunen, der Abfangmaßnahmen auf See oder der intensiveren Zusammenarbeit mit Drittländern beim Grenzschutz ergeben.*

Im Jahr 2015 gab es aus zahlreichen Mitgliedstaaten mehrere Berichte über Flüchtlinge, die unter desolaten und immer schlechteren Bedingungen untergebracht sind. Gemäß Artikel 18 der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen ist AsylbewerberInnen für die Dauer der Prüfung ihres Antrags auf internationalen Schutz ein angemessener Lebensstandard zu gewährleisten. Zwar gilt die Richtlinie formal erst ab dem Zeitpunkt, zu dem eine Person einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, jedoch entsprechen viele ihrer Vorschriften internationalen Menschenrechtsbestimmungen und Flüchtlingsrechtsnormen, die für die EU-Mitgliedstaaten effektiv bindend sind, sobald sich ein Flüchtling in ihrem Hoheitsbereich aufhält.

Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten „geeignete Maßnahmen [treffen], damit Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigung“ in den Einrichtungen für die Unterbringung von AsylbewerberInnen verhindert werden. Im Jahr 2015 häuften sich gut dokumentierte Berichte über Frauen, die sich in den Transitzone und Lagern bedroht fühlten. Unbegleitete Kinder müssen nach Maßgabe der EU-Grundrechtecharta den Schutz und die Betreuung erhalten, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Ungeachtet dessen sind in den EU-Mitgliedstaaten Tausende unbegleiteter Kinder aus Unterkünften verschwunden. Andere wurden in Haft genommen, wieder andere wurden in den Wirren der Durchreise oder des Grenzübertretts von ihren Familien getrennt. Defizite wie diese sind auf die hohen Flüchtlingszahlen und das derzeit bestehende Konglomerat ungeeigneter Asyl- und Aufnahmesysteme zurückzuführen. Nicht immer ist klar, welche Einrichtungen der EU und der Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind. Die Behebung dieses Mangels fasste die Europäische Kommission Anfang 2016 im Rahmen ihrer Mitteilung zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda ins Auge.

### Stellungnahme der FRA

*Um die ermittelten Defizite in Angriff zu nehmen, könnte die EU nach Auffassung der FRA erwägen, welche Risiken und Vorteile damit verbunden wären, Anträge auf internationalen Schutz langfristig nicht mehr auf nationaler Ebene, sondern durch eine Einrichtung der EU bearbeiten zu lassen. Dies könnte zu gegebener Zeit ein System hervorbringen, das auf gemeinsamen Standards basiert. In einem ersten Schritt könnten unter wirksamer Verwendung der verfügbaren EU-Mittel Möglichkeiten einer gemeinsamen Bearbeitung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten geprüft werden, um letztendlich gemeinsame Verfahren und Schutzstandards zu schaffen, die auf den Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta basieren.*

*Die Durchführung einer erschöpfenden Prüfung im Hinblick auf die Wahrung der Grundrechte in den Hotspots in Griechenland und Italien, die alle Phasen von der Ausschiffung über die Erstaufnahme, Überprüfung und Umverteilung bis hin zum Asyl- und Rückführungsverfahren umfasst, würde dazu beitragen, Schutzdefizite zu beseitigen, von denen insbesondere die am meisten gefährdeten Personen betroffen sind.*

*Die Evidenzdaten belegen, dass im Rahmen der Asyl- und Migrationsverfahren, an denen Kinder beteiligt sind, die nationalen Kinderschutzregelungen nicht immer greifen. Es muss mehr getan werden, um die daraus resultierenden Schutzdefizite zu beseitigen und alle einschlägigen Akteure dazu anzuhalten, sich gemeinsam für den Schutz minderjähriger Flüchtlinge einzusetzen und insbesondere gegen das Verschwinden unbegleiteter Kinder vorzugehen.*

Die statistischen Daten lassen darauf schließen, dass im Jahr 2014 weniger als 40 % der irregulär aufhältigen MigrantInnen die angewiesen wurden, die EU zu verlassen, dieser Aufforderung tatsächlich nachgekommen sind. Mitunter können Personen, denen kein Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde, aus praktischen oder anderen Gründen nicht abgeschoben werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Herkunftsländer nicht kooperieren (und beispielsweise die Ausstellung von Identitäts- oder Reisedokumenten verweigern) oder die betreffende Person staatenlos ist. Sowohl die internationalen als auch die europäischen Menschenrechtsbestimmungen schreiben vor, dass diesen Personen Zugang zur Grundversorgung zu gewähren ist, einschließlich der Gesundheitsdienste. Die Forschungsarbeiten der FRA haben gezeigt, dass die Verbesserung des Zugangs irregulärer MigrantInnen zur Gesundheitsversorgung kurz- und mittelfristig eine gute Investition darstellt und beispielsweise zur Eindämmung übertragbarer Krankheiten beiträgt. Eine unrechtmäßige und willkürliche Abschiebehaft muss vermieden werden; zugleich wird das Potenzial von Rückführungsregelungen nach wie vor nicht vollständig ausgeschöpft. Die

Achtung der Menschenrechte stellt dabei kein Hindernis dar; sie kann im Gegenteil ein wichtiger Baustein für die Gestaltung von Rückführungsmaßnahmen sein.

### Stellungnahme der FRA

*Um der Misshandlung zwangsweise abgeschobener Personen vorzubeugen, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA die Einrichtung wirksamer Überwachungsmechanismen für die Rückführung irregulärer MigrantInnen in Erwägung ziehen. Grundrechtsgarantien im Rahmen der Rückführungsverfahren machen diese wirksamer und humaner, indem sie dafür sorgen, dass weniger drastische Maßnahmen als eine Abschiebehaft zur Anwendung kommen und die Menschen nicht zwangsweise rückgeführt werden, sondern freiwillig und somit langfristig in ihre Heimat zurückkehren. Zudem kann die Wahrung der Grundrechte von Personen, die nicht abgeschoben werden können, die Vorhersehbarkeit der Rückführungsverfahren verbessern. Im Hinblick auf die in der EU aufhältigen MigrantInnen in einer irregulären Situation appellierte die FRA in ihren jüngsten Berichten an die Mitgliedstaaten, die den MigrantInnen aus den internationalen und europäischen Menschenrechtsbestimmungen erwachsenden Rechte zu achten, sei es das Recht auf Gesundheitsversorgung oder andere Ansprüche.*

Eine erhebliche Zahl der MigrantInnen und Flüchtlinge, die in die EU gekommen sind, wird wahrscheinlich bleiben, viele von ihnen mit internationalem Schutzstatus. Angesichts der Lage in ihren Herkunftsländern dürfte eine Rückkehr in naher Zukunft keine Option darstellen. Ihre gesellschaftliche Integration und Teilhabe im Rahmen friedlicher und konstruktiver Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft stellt die Gesellschaften in der EU vor große Herausforderungen. Die erfolgreiche Integration der neu angekommenen MigrantInnen und Flüchtlinge ist geeignet, das integrative Wachstum und die Entwicklung des Humankapitals der EU zu fördern, und steht im Einklang mit den humanitären Werten, welche die EU weltweit vertritt.

### Stellungnahme der FRA

*Um die reibungslose Integration von MigrantInnen und Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaften zu erleichtern, sollten die Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA in Erwägung ziehen, ihre Integrationsstrategien und -maßnahmen auf der Grundlage der gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU zu überprüfen. Sie sollten insbesondere auf lokaler Ebene wirksame und konkrete Lösungen bereitstellen, um die Gleichbehandlung und das Zusammenleben unter Wahrung der Grundrechte zu fördern.*

# 1 Die EU-Grundrechtecharta und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten

*Seit Ende des Jahres 2009 hat die EU ihren eigenen rechtsverbindlichen Grundrechtekatalog: die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, welche die nationalen Menschenrechtsbestimmungen und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) ergänzt. Während die nationalen Menschenrechtsbestimmungen und die in der EMRK verankerten Pflichten für die EU-Mitgliedstaaten stets verbindlich sind, sind diese an die Bestimmungen der Charta nur dann gebunden, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln. Die EU betont die zentrale Rolle der nationalen Akteure bei der Umsetzung der Charta, unterstreicht aber auch die Notwendigkeit, Angehörige der Rechtsberufe und politische Entscheidungsträger verstärkt zu sensibilisieren, um das Potenzial der Charta in vollem Umfang auszuschöpfen. Daher untersucht die FRA die Anwendung der Charta auf nationaler Ebene.*

## Stellungnahmen der FRA

Nach Maßgabe der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) ist die EU-Grundrechtecharta für die EU-Mitgliedstaaten bindend, wenn sie im Anwendungsbereich des EU-Rechts tätig werden. Einzelstaatliche Gerichte verwiesen auch im Jahr 2015 auf die Charta, ohne zu begründen, warum diese unter den konkreten Umständen des betreffenden Falls anwendbar ist. Diese Vorgehensweise konnte die FRA bereits in den letzten Jahren beobachten. Mitunter beriefen sich die Gerichte auch in Fällen auf die Charta, die nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fielen. In einigen wenigen Fällen nahmen die Gerichte aber auch eine ausführliche Analyse des durch die Charta geschaffenen Mehrwerts vor.

### Stellungnahme der FRA

*Um die Anwendung der EU-Grundrechtecharta in den EU-Mitgliedstaaten und die Einheitlichkeit dieser Anwendung in den einzelnen Ländern zu fördern, könnten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA für die Intensivierung des nationalen und grenzübergreifenden Informationsaustauschs zwischen Richtern und Gerichten über die einschlägigen Erfahrungen und Konzepte einsetzen und dabei die vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten, wie beispielsweise im Rahmen des Programms „Justiz“, bestmöglich ausschöpfen. Dies würde zu einer kohärenteren Anwendung der Charta beitragen.*

Gemäß Artikel 51 (Anwendungsbereich) der EU-Grundrechtecharta müssen alle einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des EU-Rechts den Bestimmungen der Charta entsprechen. Jedoch wird die Charta auf nationaler Ebene im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses nach wie vor nur in beschränktem Maße berücksichtigt: In den Verfahren für die Prüfung der Rechtmäßigkeit oder die Abschätzung der Folgen neuer Rechtsvorschriften spielt die Charta keine ausdrückliche und regelmäßige Rolle, während die einzelstaatlichen Menschenrechtsbestimmungen systematisch in diese Verfahren einbezogen werden.

### Stellungnahme der FRA

*Die FRA ist der Auffassung, dass die einzelstaatlichen Gerichte im Rahmen ihrer Rechtsprechung sowie Regierungen und/oder Parlamente bei der Abschätzung der Folgen und der Bewertung der Rechtmäßigkeit von Gesetzenwürfen eine konsequentere „Prüfung auf Artikel 51 (Anwendungsbereich)“ in Betracht ziehen könnten, um bereits frühzeitig festzustellen, ob eine Rechtssache oder ein Gesetzgebungsdossier Fragen berührt, die in den Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta fallen. Mit der Erarbeitung standardisierter Handbücher über die praktischen Schritte einer Prüfung auf Anwendbarkeit der Charta – die es bislang nur in sehr wenigen Mitgliedstaaten gibt – könnte Angehörigen der Rechtsberufe ein Instrument an die Hand gegeben werden, um die Relevanz der Charta in einer Rechtssache oder einem Gesetzgebungsdossier wirksam zu bewerten.*

Gemäß Artikel 51 der EU-Grundrechtecharta sind die EU-Mitgliedstaaten nicht nur verpflichtet, die in der Charta verankerten Grundsätze und Rechte zu achten und zu wahren, sondern auch, die Anwendung dieser Grundsätze und Rechte aktiv zu „fördern“. Angesichts dessen wäre zu erwarten, dass mehr Maßnahmen ergriffen werden, um die Charta und die darin garantierten Rechte auf nationaler Ebene zu fördern. Jedoch belegen die Erkenntnisse der FRA aus dem Jahr 2015, dass sowohl die Zahl als auch der Umfang dieser Maßnahmen und der die Charta betreffenden Schulungsmaßnahmen begrenzt sind. Da sich weniger als die Hälfte dieser Schulungen an Angehörige der Rechtsberufe richtet, ist es notwendig, sie mit der Charta besser vertraut zu machen.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die Achtung der in der EU-Grundrechtecharta verankerten Grundrechte zu fördern, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA ihre Anstrengungen um proaktivere politische Initiativen ergänzen. In diesem Zusammenhang könnte größeres Augenmerk auf die Einbeziehung der sich aus der Charta ergebenden Verpflichtungen in EU-relevante Gesetzgebungsdossiers gelegt werden. Darüber hinaus könnten spezifische politische Maßnahmen ergriffen werden, um bestimmte Zielgruppen für die durch die Charta garantierten Rechte zu sensibilisieren; hierfür sollten auch gezielte Schulungseinheiten in die einschlägigen Curricula für die einzelstaatlichen Richter und andere Angehörige der Rechtsberufe aufgenommen werden. Wie die FRA bereits 2014 betonte, empfiehlt es sich, Schulungen zur Charta in den weiteren Grundrechtsrahmen zu integrieren, der auch die EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) umfasst.*



## 2 Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

**Das Engagement der EU für die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung von Gleichbehandlung und sozialer Inklusion fand 2015 in den Rechtsvorschriften, politischen Maßnahmen und Aktionen der Organe und Mitgliedstaaten der EU ihren Niederschlag. Allerdings stand die Verabschiedung der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie zum Jahresende noch aus. Infolgedessen gewähren die EU-Rechtsvorschriften nach wie vor je nach Lebensbereich und Schutzmerkmal einen uneinheitlichen Schutz vor Diskriminierung, wobei noch immer eine Hierarchie der Diskriminierungsgründe herrscht.**

### Stellungnahmen der FRA

Obwohl die EU inzwischen über eine tragfähige Rechtsgrundlage für die Bekämpfung der Diskriminierung verfügt, kommt faktisch nach wie vor eine Hierarchie der Diskriminierungsgründe zur Anwendung. Die Richtlinien zur Gleichstellung von Männern und Frauen und zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse bieten in der EU einen umfassenden Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse und der ethnischen Herkunft. Die Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ist hingegen lediglich nach Maßgabe der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf in den Bereichen Beschäftigung, Beruf und berufliche Bildung verboten. Die Verhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung – die Gleichbehandlungsrichtlinie – gingen 2015 in ihr siebtes Jahr. Bis zum Jahresende konnte im Rat für die Verabschiedung der Richtlinie erforderliche Einstimmigkeit erreicht werden.

#### Stellungnahme der FRA

*Um einen einheitlicheren Schutz vor Diskriminierung in allen Lebensbereichen zu gewährleisten, sollte der EU-Gesetzgeber nach Ansicht der FRA alle Hebel in Bewegung setzen, um dafür zu sorgen, dass die vorgeschlagene Gleichbehandlungsrichtlinie ohne weitere Verzögerung verabschiedet wird. Die Verabschiedung dieser Richtlinie würde sicherstellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten einen umfassenden und einheitlichen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung gewähren.*

Im Laufe des Jahres war eine Reihe von Entwicklungen zu beobachten, die für den Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, einschließlich einer Geschlechtsangleichung, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität relevant sind. Mit Ausnahme der Geschlechtsidentität und der Geschlechtsangleichung handelt es sich bei allen diesen Merkmalen um Schutzgründe nach Maßgabe der Richtlinien zur Gleichstellung von Männern und Frauen und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Die Geschlechtsidentität ist zwar im EU-Recht nicht ausdrücklich als Schutzmerkmal genannt, jedoch ist die Diskriminierung aufgrund einer Geschlechtsangleichung nach der Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) verboten. In zwei Mitgliedstaaten wurden Lebenspartnerschaften gleichgeschlechtlicher PartnerInnen weitgehend der Ehe gleichgestellt, wobei nur für Adoptionen nach wie vor unterschiedliche Bestimmungen gelten. Die gleichgeschlechtliche Ehe als solche wurde in einem Mitgliedstaat legalisiert. In anderen Mitgliedstaaten war die Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität Gegenstand von Reformen. Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu beseitigen. Erstmals wurden dem EuGH Fragen im Zusammenhang mit der Diskriminierung aufgrund der Religion und der Weltanschauung zur Vorabentscheidung vorgelegt. Einige Mitgliedstaaten führten Quoten für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ein.

#### Stellungnahme der FRA

*Um einen einheitlicheren Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten, sollten nach Auffassung der FRA alle EU-Mitgliedstaaten die Ausweitung des Schutzes vor Diskriminierung auf andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens*

*in Erwägung ziehen, wie sie beispielsweise in der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie vorgesehen sind. Damit würden sie über die Mindeststandards hinausgehen, die in den geltenden EU-Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung wie den Richtlinien zur Gleichstellung von Männern und Frauen, der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf oder der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vorgegeben sind.*

Die EU-Mitgliedstaaten haben weiterhin Maßnahmen ergriffen, um den gesellschaftlichen Folgen der Alterung der Bevölkerung zu begegnen, und damit einen Beitrag dazu geleistet, dass die Menschen ihr Recht auf Gleichbehandlung nach Maßgabe des EU-Rechts wirksam wahrnehmen können. Das Anliegen der EU-Organe, den gesellschaftlichen Folgen der Alterung der Bevölkerung Rechnung zu tragen, fand auch in den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission seinen Niederschlag, die im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 an die Mitgliedstaaten ergangen sind. Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen hatten die Jugendarbeitslosigkeit, die Teilhabe älterer Menschen am Arbeitsmarkt sowie die Gefahr der Mehrfachdiskriminierung zum Gegenstand. Dies steht in Zusammenhang mit Artikel 23 der Europäischen Sozialcharta (revidiert) betreffend das

Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz sowie mit einer Reihe von Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta, darunter mit Artikel 15 (Recht zu arbeiten), Artikel 21 (Nichtdiskriminierung), Artikel 29 (Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst), Artikel 31 (Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen), Artikel 32 (Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz) und Artikel 34 (soziale Sicherheit und soziale Unterstützung).

#### Stellungnahme der FRA

*Um die wirksame Achtung des von der EU-Grundrechtecharta garantierten Rechts auf Nichtdiskriminierung zu gewährleisten, sollten die Organe der EU nach Ansicht der FRA in Erwägung ziehen, ausdrücklich auf das Grundrecht auf Nichtdiskriminierung zu verweisen, wenn sie in den im Rahmen des Europäischen Semesters vorgelegten länderspezifischen Empfehlungen Strukturreformen vorschlagen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die Nichtdiskriminierung und die Rechte des Kindes. Die FRA ist der Meinung, dass ein solcher Ansatz den formulierten Forderungen Nachdruck verleihen und das Bewusstsein für die Grundrechtsdimension im Rahmen der Förderung der sozialen Inklusion schärfen würde.*



### 3 Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz

**Alle Ausdrucksweisen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz sowie Hassverbrechen stellen einen Verstoß gegen die Grundrechte dar. Im Jahr 2015 war in mehreren EU-Mitgliedstaaten ein Aufflammen fremdenfeindlicher Ressentiments zu beobachten, die ihren Nährboden hauptsächlich in der Ankunft zahlreicher AsylbewerberInnen und ImmigrantInnen, den Terroranschlägen von Paris und Kopenhagen sowie einer Reihe vereitelter Anschläge in mehreren Mitgliedstaaten fanden. Während einerseits viele Menschen die Flüchtlinge mit Solidaritätskundgebungen begrüßten, kam es andererseits zu öffentlichen Protesten und gewaltsamen Übergriffen. Insgesamt bemühten sich die Mitgliedstaaten und Organe der EU weiterhin darum, Hassverbrechen, Rassismus und ethnische Diskriminierung zu bekämpfen, und richteten dabei ihr Augenmerk auch darauf, den Ausdrucksformen dieser Phänomene vorzubeugen, indem sie beispielsweise Sensibilisierungsmaßnahmen ergriffen.**

#### Stellungnahmen der FRA

Was die Erscheinungsformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit betrifft, war das Jahr 2015 von den Nachwirkungen der dem „Islamischen Staat“ zugeschriebenen Terroranschläge sowie von der Ankunft zahlreicher AsylbewerberInnen und MigrantInnen aus muslimischen Ländern geprägt. Die verfügbaren Belege lassen darauf schließen, dass die Mitgliedstaaten, die besonders viele Menschen aufgenommen haben, die größten Zunahmen rassistischer und fremdenfeindlicher Vorfälle zu verzeichnen hatten, auf die Strafverfolgungsbehörden, Strafjustizsysteme und politische Entscheidungsträger reagieren müssen. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang die Umsetzung von Artikel 1 des Rahmenbeschlusses zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Nach Maßgabe dieses Artikels müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um vorsätzliche rassistische und fremdenfeindliche Handlungen unter Strafe zu stellen. Diese Verpflichtung ist auch in Artikel 4 Buchstabe a des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verankert, demzufolge die Vertragsstaaten jede Aufstachelung zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit gegen eine Rasse oder eine Personengruppe zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung erklären müssen.

#### Stellungnahme der FRA

*Um Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA dafür sorgen, dass jeder Fall mutmaßlicher Hassverbrechen und Hassreden entsprechend den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften sowie gegebenenfalls im Einklang mit den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, den europäischen und internationalen Menschenrechtsbestimmungen und der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR bezüglich Hassreden wirksam untersucht, verfolgt und geahndet wird.*

Systematisch erhobene und disaggregierte Daten über Vorfälle von ethnischer Diskriminierung, Hassverbrechen und Hassreden können zu einer verbesserten Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit beitragen. Darüber hinaus ermöglichen diese Daten die Erarbeitung gezielter politischer Maßnahmen zur Bekämpfung von ethnischer Diskriminierung und Hassverbrechen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und der einzelstaatlichen Gerichte aus dem Jahr 2015 belegt ebenfalls, dass solche Daten als

Nachweis für ethnische Diskriminierung und rassistische Beweggründe dienen und somit dazu beitragen können, dass die Täter zur Verantwortung gezogen werden. Gemäß Artikel 6 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung haben sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, den Opfern einen effektiven Schutz und wirksame Rechtsbehelfe zu garantieren. Ungeachtet dessen ist die Erfassung von Vorfällen ethnischer Diskriminierung und rassistisch motivierter Straftaten durch die EU-Mitgliedstaaten nach wie vor lückenhaft.

#### Stellungnahme der FRA

*Um wirksame, faktengestützte gesetzliche und politische Maßnahmen zu erarbeiten, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA Anstrengungen unternehmen, um die Datenerhebung über ethnische Diskriminierung und Hassverbrechen so zu gestalten, dass diese Daten länderübergreifend vergleichbar sind. Die FRA wird auch weiterhin gemeinsam mit den Mitgliedstaaten darauf hinwirken, die Meldung und Erfassung von Vorfällen ethnischer Diskriminierung und Hassverbrechen zu verbessern. Die erhobenen Daten sollten auch vorurteilsgeleitete Beweggründe, andere Merkmale wie beispielsweise Angaben zum Ort, an dem sich die Vorfälle ereignet haben, sowie anonymisierte Informationen über Opfer und Täter erfassen. Die Wirksamkeit der Datenerfassungssysteme sollte regelmäßig überprüft und verbessert werden, um den Opfern bessere Möglichkeiten an die Hand zu geben, Wiedergutmachung einzufordern. Es könnten aggregierte statistische Daten über das gesamte Verfahren, von der Ermittlung bis hin zur Festlegung des Strafmaßes durch die Strafgerichtsbarkeit, erfasst und veröffentlicht werden.*

Obwohl der Rahmenbeschluss über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in allen EU-Mitgliedstaaten anwendbar sind, waren im Jahr 2015 Angehörige von Minderheitengruppen sowie MigrantInnen und Flüchtlinge im Bildungswesen, im Beschäftigungsbereich und beim Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, Rassismus und ethnischer Diskriminierung ausgesetzt. Zudem waren Angehörige ethnischer Minderheitengruppen 2015 mit diskriminierendem ethnischen Profiling konfrontiert, obwohl diese Praxis dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zuwiderläuft und nach Maßgabe der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (Artikel 14) sowie des allgemeinen Grundsatzes der Nichtdiskriminierung in

der Auslegung durch die Rechtsprechung des EGMR unrechtmäßig ist. Gemäß Artikel 7 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sind die EU-Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, wirksame Bildungsmaßnahmen zu ergreifen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen.

#### Stellungnahme der FRA

*Im Rahmen ihrer Bemühungen um eine wirksamere Bekämpfung der Diskriminierung könnten die EU-Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA beispielsweise Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen für Beamte und Beamtinnen sowie andere einschlägige Fachkräfte ins Auge fassen, insbesondere für Strafverfolgungsbeamte und -beamtinnen, und MitarbeiterInnen der Strafgerichtsbarkeit, Lehrkräfte, MitarbeiterInnen des Gesundheitswesens und der Wohnungsbehörden, ArbeitgeberInnen und ArbeitsvermittlerInnen. Derartige Maßnahmen sollten gewährleisten, dass diese Berufsgruppen gut über die Rechte und Rechtsvorschriften im Bereich der Nichtdiskriminierung unterrichtet sind.*

In mehreren EU-Mitgliedstaaten haben im Jahr 2015 Gleichbehandlungsstellen Informationsmaterialien und Leitlinien herausgegeben, um auf die für die Bekämpfung ethnischer Diskriminierung relevanten Rechtsvorschriften aufmerksam zu machen. Die Evidenzdaten zeigen, dass die Rechtsvorschriften gegen ethnische Diskriminierung ungeachtet der in Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verankerten Pflicht zur Bekanntmachung der Öffentlichkeit in zu geringem Maße bewusst sind, als dass sich die Betroffenen hinreichend auf sie berufen würden.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die nach wie vor unzureichende Bekanntheit der Gleichbehandlungsstellen und der einschlägigen Rechtsvorschriften zu verbessern, könnten die Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA ihre Sensibilisierungsmaßnahmen im Hinblick auf die EU- und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung verstärken. Diese Maßnahmen sollten staatliche und nicht staatliche Einrichtungen gleichermaßen einbeziehen, wie beispielsweise Gleichbehandlungsstellen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Gewerkschaften sowie ArbeitgeberInnen und unterschiedliche Berufsgruppen.*

Die Daten aus dem Jahr 2015 zeigen, dass in der Praxis nur unzureichende Rechtsbehelfe verfügbar sind und die Sanktionen in Fällen von Diskriminierung und Hassverbrechen häufig zu schwach sind, um wirksam und abschreckend zu sein. Dies entspricht weder den Anforderungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit noch den Bestimmungen von Artikel 6 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Darüber hinaus gibt es nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten Gleichbehandlungsstellen, die befugt sind, in Fällen ethnischer Diskriminierung Sanktionen zu verhängen und Empfehlungen auszusprechen. Beschwerdeverfahren können ihre Funktion der Wiedergutmachung zugefügten Schadens und der Abschreckung der Täter nur in dem Maße erfüllen, in dem Streitbeilegungsstellen in der Lage sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu verhängen.

#### Stellungnahme der FRA

*Um den Zugang zur Justiz zu verbessern, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA dafür Sorge tragen, dass bei Verstößen gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden. Darüber hinaus könnten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, den Aufgabenbereich jener Gleichbehandlungsstellen ausweiten, die derzeit keine quasi-richterlichen Funktionen wahrnehmen dürfen, indem sie diese mit der Befugnis ausstatten, bindende Entscheidungen zu treffen. Des Weiteren könnten Gleichbehandlungsstellen die Durchsetzung der von Gerichten und spezialisierten Rechtsprechungsorganen ausgesprochenen Sanktionen überwachen.*

## 4 Integration der Roma

**Noch immer ist das Leben vieler der schätzungsweise sechs Millionen Roma in der EU von Diskriminierung und Romafeindlichkeit geprägt. Grundrechtsverletzungen, die der Integration der Roma im Wege stehen, haben 2015 Schlagzeilen gemacht. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben daher die Durchführung ihrer nationalen Strategien zur Integration der Roma durch schwerpunktmäßige kommunale Aktionen und die Entwicklung von Überwachungsmechanismen ergänzt. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße die besonderen Probleme anerkannt, mit denen Roma-Frauen zu kämpfen haben. Zudem richtete sich das Augenmerk 2015 auf die in den westlichen EU-Mitgliedstaaten lebenden Roma aus mittel- und osteuropäischen Ländern. So wurde im Zusammenhang mit dem Recht auf Freizügigkeit und der grenzübergreifenden Zusammenarbeit bei Integrationsmaßnahmen über mögliche Verfahren zur Verbesserung der kommunalen Integration unterschiedlicher Roma-Gruppen diskutiert.**

### Stellungnahmen der FRA

Den Daten aus dem Jahr 2015 zufolge gilt die ethnische Herkunft als der häufigste Diskriminierungsgrund. Das Recht auf Nichtdiskriminierung ist sowohl in der EU-Grundrechtecharta als auch in mehreren allgemeinen und spezifischen europäischen und internationalen Menschenrechtsinstrumenten verankert. Insbesondere wird in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, dem alle 28 EU-Mitgliedstaaten als Vertragsparteien beigetreten sind, die Verpflichtung unterstrichen, „mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen“. Im Jahr 2015 riefen die Organe der EU, darunter auch das Europäische Parlament, dazu auf, die Problematik der intersektionalen Diskriminierung in Angriff zu nehmen. So appellierten sie an die EU-Mitgliedstaaten, weitere Maßnahmen zur Eindämmung von Romafeindlichkeit und intersektionaler Diskriminierung zu ergreifen und die besondere Situation von Roma-Frauen und -Mädchen ins Auge zu fassen.

#### Stellungnahme der FRA

*Im Rahmen der Eindämmung der anhaltenden Diskriminierung von Roma und der Romafeindlichkeit sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA konkrete Maßnahmen ergreifen, um die ethnische Diskriminierung von Roma gemäß den Bestimmungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse*

*und die Romafeindlichkeit gemäß dem Rahmenbeschluss über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen. Um den Problemen zu begegnen, mit denen Roma-Frauen und -Mädchen zu kämpfen haben, könnten die Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen für Roma-Frauen und -Mädchen oder politische Maßnahmen zur wirksamen Eindämmung der intersektionalen Diskriminierung in ihre nationalen Strategien zur Integration der Roma aufnehmen. Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführung ihrer nationalen Strategien zur Integration der Roma ausdrücklich um ein Konzept zur Bekämpfung der Diskriminierung ergänzen.*

Die Lebensbedingungen der Roma-EU-Bürger, die in anderen Mitgliedstaaten leben, und die hinsichtlich ihrer Integration angestrebten Fortschritte stellten auch im Jahr 2015 ein Problem dar. Die von der FRA vorgelegten Evidenzdaten zeigen, dass die nationalen Strategien zur Integration der Roma bzw. die weiter gefassten politischen Maßnahmen nicht ausdrücklich auf diese Bevölkerungsgruppen abstellen. Infolgedessen tragen nur wenige lokale Strategien oder Aktionspläne den besonderen Bedürfnissen dieser EU-Bürger Rechnung.

#### Stellungnahme der FRA

*Im Hinblick auf die Bewältigung der Probleme, mit denen in anderen Mitgliedstaaten lebende Roma-EU-Bürger konfrontiert sind, würde nach Auffassung der FRA eine anhaltende Unterstützung durch den Ausschuss der Regionen*

*und die Europäische Kommission dazu beitragen, den Austausch vielversprechender Verfahren zwischen den Regionen und Kommunen der Wohnsitz- und Herkunftsmitgliedstaaten zu verbessern.*

*Die Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaaten könnten die Einbeziehung spezifischer Integrationsmaßnahmen für Roma-EU-Bürger, die in andere Mitgliedstaaten übersiedeln, in ihre nationalen Strategien zur Integration der Roma oder in andere politische Maßnahmen in Erwägung ziehen. Derartige Maßnahmen sollten unter anderem die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Kommunalbehörden der Wohnsitz- und Herkunftsmitgliedstaaten vorsehen.*

Teilhabe ist einer der zentralen Grundsätze des vom Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) formulierten Menschenrechtsansatzes für die Strategien zur Armutsbekämpfung und darüber hinaus in den zehn gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration der Roma verankert. Die Forschungsarbeiten der FRA zeigen, dass im Jahr 2015 Anstrengungen unternommen wurden, um Anwohner, d. h. sowohl Roma als auch Nicht-Roma, sowie kommunale und regionale Behörden in gemeinsame kommunale Aktivitäten einzubeziehen. Allerdings gibt es in den Mitgliedstaaten keinen einheitlichen systematischen Ansatz für die Einbindung der Roma; vielmehr bestehen große Unterschiede zwischen den Kooperationsstrukturen, insbesondere im Hinblick auf die Überwachung der nationalen Strategien für die Integration der Roma und die Inanspruchnahme von EU-Mitteln.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die aktive Teilhabe und Mitwirkung der Roma zu verbessern, sollten nach Auffassung der FRA die Behörden, insbesondere die Kommunalbehörden, Maßnahmen ergreifen, um den Zusammenhalt und das Vertrauen in der Gemeinschaft zu fördern, indem sie die Anwohner sowie die Zivilgesellschaft im Rahmen systematischer Maßnahmen zur Mitwirkung bewegen. Derartige Maßnahmen können zu einer Verbesserung der Teilhabe von Roma an kommunalen Integrationsmaßnahmen, insbesondere an der Ermittlung ihrer Bedürfnisse, der Erarbeitung von Lösungen und der Mobilisierung von Ressourcen, beitragen.*

Sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch EU-weit kommen unterschiedliche Verfahren zur Überwachung der lokalen Aktionspläne oder kommunalpolitischen Maßnahmen zur Anwendung. In einigen Mitgliedstaaten sind die Zentralbehörden für die Überwachung der Durchführung dieser kommunalen Strategien verantwortlich, während die diesbezügliche Zuständigkeit in anderen bei den kommunalen Akteuren liegt, die häufig nicht über hinreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügen. Auch hinsichtlich der Mitwirkung der Roma selbst und der Organisationen der Zivilgesellschaft an den Überwachungsverfahren sowie bezüglich der Qualität der festgelegten Indikatoren sind Unterschiede festzustellen.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die sich im Zusammenhang mit der Überwachung der Durchführung lokaler Aktionspläne oder kommunalpolitischer Maßnahmen stellenden Probleme zu bewältigen, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA die Empfehlungen für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten umsetzen, die vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) bei seiner Tagung am 9./10. Dezember 2013 verabschiedet wurden. Etwaige Selbstbewertungen im Wege unabhängiger Überwachungs- und Evaluierungsverfahren unter aktiver Mitwirkung von Organisationen der Zivilgesellschaft und Vertretern der Roma sollten die nationalen Strategien zur Integration der Roma und die diesbezüglichen politischen Maßnahmen ergänzen. Zudem empfehlen sich praxisorientierte Schulungen, um kommunalen Akteuren die Überwachungsmethoden und die Indikatoren zur Bemessung der in den Zielgemeinschaften erreichten Fortschritte nahezubringen.*

## 5 Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz

**Infolge der Terroranschläge auf die Redaktionsräume der Zeitschrift Charlie Hebdo, einen Thalys-Zug und mehrere Ziele in Paris im November 2015 wurden verstärkt Rufe nach einer besseren Ausstattung der Sicherheitsbehörden laut. Vorgeschlagen wurde unter anderem die Aufstockung der technologischen Kapazitäten der Nachrichtendienste, was wiederum Diskussionen darüber auslöste, wie der Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten gewährleistet und zugleich den Sicherheitsanforderungen entsprochen werden kann. Die EU-Mitgliedstaaten befassten sich im Rahmen der Debatten über Rechtsreformen insbesondere mit Blick auf die Vorratsspeicherung von Daten mit dieser Problematik. Der EU-Gesetzgeber erzielte bedeutsame Fortschritte beim EU-Datenschutzpaket, erreichte aber auch eine Einigung über die Verabschiedung der EU-Richtlinie zu Fluggastdatensätzen (PNR), die konkrete Auswirkungen auf den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten hat. Mittlerweile hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im Rahmen einer Grundsatzentscheidung über die Übermittlung von Daten an Drittländer erneut die Bedeutung des Datenschutzes in der EU bekräftigt.**

### Stellungnahmen der FRA

In einer Entschließung des Europäischen Parlaments wurde die FRA aufgefordert, eine Untersuchung über den Schutz der Grundrechte im Zusammenhang mit der nachrichtendienstlichen Überwachung vorzunehmen. Aus dieser Studie geht hervor, dass derzeit mehrere EU-Mitgliedstaaten ihren Rechtsrahmen für Nachrichtendienste reformieren. Derartige Reformen werden häufig nötig, um Sicherheits- und Nachrichtendienste mit erweiterten Befugnissen und verbesserten technologischen Kapazitäten auszustatten. Damit erhalten diese Dienste unter Umständen in verstärktem Maße Befugnisse, die insbesondere das in Artikel 7 und 8 der EU-Grundrechtecharta, Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK), Artikel 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerte Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie das in Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta und Artikel 13 EMRK garantierte Recht auf wirksamen Rechtsbehelf berühren.

Der EuGH und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) fordern wesentliche rechtliche Garantien, wenn Nachrichtendienste personenbezogene Daten verarbeiten, um ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel zu erreichen, wie beispielsweise den Schutz der nationalen Sicherheit. Hierzu zählen materiell- und verfahrensrechtliche Garantien

im Hinblick auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme, eine unabhängige Aufsicht und die Garantie wirksamer Rechtsbehelfsmechanismen sowie Regelungen über die Vorlage von Nachweisen darüber, ob eine Person Gegenstand einer Überwachung ist.

#### Stellungnahme der FRA

*Um den ermittelten Problemen im Zusammenhang mit dem Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten zu begegnen, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA bei der Reform ihrer Rechtsrahmen für Nachrichtendienste dafür Sorge tragen, dass Grundrechtsgarantien in ihren nationalen Rechtsvorschriften verankert werden. Hierzu zählen angemessene Garantien gegen Missbrauch, einschließlich klarer und zugänglicher Regelungen, der Nachweis der unbedingten Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der zur Erreichung des Ziels eingesetzten Mittel, eine effektive Überwachung durch unabhängige Aufsichtsgremien sowie wirksame Rechtsbehelfsmechanismen.*

Seit Januar 2012 verhandeln die Organe und Mitgliedstaaten der EU über das EU-Datenschutzpaket. Mit der im Dezember 2015 erzielten politischen Einigung werden die Garantien für das in Artikel 8 der EU-Grundrechtecharta verankerte Grundrecht auf

den Schutz personenbezogener Daten verstärkt. Das Datenschutzpaket soll 2018 in Kraft treten. Ab diesem Zeitpunkt werden die Datenschutzbehörden eine noch wichtigere Rolle beim Schutz des Rechts auf Datenschutz spielen. Die Forschungsarbeiten der FRA haben ergeben, dass sich potenzielle Opfer von Verstößen gegen Datenschutzbestimmungen ihrer Rechte und der verfügbaren Rechtsbehelfe häufig nur unzureichend bewusst sind.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die Wirksamkeit des Schutzes der Privatsphäre und personenbezogener Daten zu verbessern, sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA zum einen gewährleisten, dass unabhängige Datenschutzbehörden mit ausreichenden finanziellen, technischen und personellen Ressourcen ausgestattet werden, sodass sie in der Lage sind, ihre zentrale Rolle beim Schutz personenbezogener Daten wahrzunehmen, und zum anderen dafür sorgen, dass die Opfer ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe besser kennen. Dies ist umso wichtiger, als die Datenschutzbehörden mit der neuen EU-Datenschutzverordnung weiter gestärkt werden.*

Während 2014 noch die Frage im Mittelpunkt stand, ob eine Speicherung von Vorratsdaten erfolgen soll oder nicht, lautet im Jahr 2015 in den EU-Mitgliedstaaten die vorherrschende Meinung, dass die Speicherung von Vorratsdaten die wirksamste Maßnahme darstellt, um den Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten und schwere Kriminalität zu bekämpfen. Auf der Grundlage der jüngsten Rechtsprechung des EuGH wird inzwischen erneut über die Bedeutung der Vorratsdatenspeicherung für die Strafverfolgungsbehörden diskutiert.

#### Stellungnahme der FRA

*Ungeachtet der auf EU-Ebene stattfindenden Debatten über die Angemessenheit der Speicherung von Vorratsdaten besteht nach Auffassung der FRA die Notwendigkeit, dass die EU-Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsrahmen zur Vorratsdatenspeicherung die in der jüngsten Rechtsprechung des EuGH geforderten grundrechtlichen Standards einhalten. Dies sollte strenge Prüfungen auf Verhältnismäßigkeit und geeignete Verfahrensgarantien einschließen, sodass das Recht auf den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten in seinem Wesen gewahrt bleibt.*

Im April 2013 lehnte der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments den Vorschlag für eine EU-Richtlinie zu Fluggastdatensätzen ab, nachdem Fragen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit, unzureichender Datenschutzgarantien und einer mangelnden Transparenz für die Passagiere laut geworden waren. Im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus und der schweren Kriminalität hat der EU-Gesetzgeber im Jahr 2015 jedoch eine Einigung über die Verabschiedung einer EU-Richtlinie zu Fluggastdatensätzen erzielt. Der Kompromisstext umfasst verbesserte Garantien, wie sie auch von der FRA in ihrem 2011 vorgelegten Gutachten zu den EU-Regelungen über die Erhebung von Fluggastdaten vorgeschlagen wurden. Hierzu zählen unter anderem strengere Anforderungen hinsichtlich der Vorhersehbarkeit, Zugänglichkeit und Verhältnismäßigkeit sowie die Einführung weiterer Datenschutzgarantien. Nach ihrem Inkrafttreten muss die Richtlinie innerhalb von zwei Jahren in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden.

#### Stellungnahme der FRA

*Nach Auffassung der FRA könnten die EU-Mitgliedstaaten im Zuge der Vorbereitung auf die Umsetzung der künftigen EU-Richtlinie zu Fluggastdatensätzen die Gelegenheit nutzen, um die Datenschutzgarantien zu verbessern und damit dafür zu sorgen, dass die höchstmöglichen grundrechtlichen Standards geschaffen werden. Im Lichte der jüngsten Rechtsprechung des EuGH sollten die Garantien insbesondere im Hinblick auf wirksame Rechtsbehelfe und eine unabhängige Aufsicht verbessert werden.*

## 6 Rechte des Kindes

**Im Jahr 2015 kamen Tausende von minderjährigen Flüchtlingen in die EU. Dies brachte zahlreiche Herausforderungen mit sich, die unter anderem den Kinderschutz betreffen. Die Europäische Kommission unternahm ihre Anstrengungen um die Bereitstellung von Leitlinien für integrierte Kinderschutzsysteme zur rechten Zeit. Im Jahr 2014 waren 27,8 % aller Kinder von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht – damit stellt die Realisierung des in der Strategie Europa 2020 festgelegten Armutsziels weiterhin eine gewaltige Aufgabe dar. Die Nutzung des Internets und der sozialen Medien durch Minderjährige stand ebenfalls ganz oben auf der politischen Agenda, insbesondere die damit verbundenen Risiken sowie die Radikalisierung junger Menschen. Die Mitgliedstaaten stellten erneut Maßnahmen gegen den Missbrauch im Internet sowie zur Förderung der Internet-Kompetenz vor, und mit dem neuen EU-Datenschutzpaket werden weitere Kinderschutzgarantien eingeführt.**

### Stellungnahmen der FRA

Fünf Jahre vor Ablauf der in der Strategie Europa 2020 für die Eindämmung der Armut festgesetzten Frist ist die Kinderarmut noch immer fast genauso hoch wie im Jahr 2010. Kinder sind nach wie vor stärker von Armut bedroht als Erwachsene. Artikel 24 der EU-Grundrechtecharta schreibt vor: „Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind“. In diesem Zusammenhang wurde kritisiert, dass der anhaltenden Kinderarmut im Rahmen des Europäischen Semesters keine hinreichende Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Die von der Kommission 2015 angekündigte Entwicklung einer europäischen Säule sozialer Rechte gibt jedoch Anlass zur Hoffnung, da sie die Möglichkeit eröffnet, EU-Rechtsvorschriften über verschiedene „soziale Rechte“ zu erarbeiten, darunter auch Bestimmungen über das Recht auf Zugang zu Kinderbetreuung und Kindersozialleistungen.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die Kinderarmut einzudämmen, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA ihre Bemühungen um die Bekämpfung der Kinderarmut und die Förderung des Wohlergehens von Kindern verstärken. Sie sollten in Erwägung ziehen, alle Politikbereiche und alle Kinder in diese Anstrengungen einzubeziehen, wobei spezifische Maßnahmen für gefährdete Kinder ergriffen werden könnten, beispielsweise für Kinder aus ethnischen Minderheiten, marginalisierte Roma, Kinder mit Behinderungen*

*sowie in Betreuungseinrichtungen, Alleinerziehendenhaushalten und Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität lebende Kinder.*

*Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten im Rahmen des Europäischen Semesters Maßnahmen ins Auge fassen, die zu einer Verbesserung des Schutzes und der Betreuung von Kindern beitragen. Dies ist unverzichtbar für das Wohlergehen der Kinder und steht im Einklang mit der Empfehlung der Europäischen Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“. Insbesondere könnten diese Maßnahmen Wirksamkeit, Quantität, Umfang und Reichweite der für Kinder und Eltern geleisteten sozialen Unterstützung erhöhen, vor allem für jene, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind.*

Aus einer 2015 durchgeführten Studie geht hervor, dass das Internet und die sozialen Medien eine immer wichtigere Rolle im Leben der Kinder spielen. Diese sogenannte digitale Revolution bringt zum einen eine Vielzahl von Möglichkeiten mit sich, die Handlungs- und Entscheidungskompetenz von Kindern zu stärken und sie beispielsweise zur Teilhabe zu bewegen. Zum anderen ist sie aber auch mit Risiken wie sexueller Gewalt, Hassreden im Internet, der Verbreitung von Bildern sexuellen Kindesmissbrauchs und Cyber-Mobbing verbunden. Gemäß der EU-Datenschutzverordnung, über die Ende 2015 eine politische Einigung erzielt wurde, müssen die EU-Mitgliedstaaten und der Privatsektor tätig werden, um die darin vorgesehenen Kinderschutzgarantien umzusetzen.

## Stellungnahme der FRA

*Um den mit dem Internet verbundenen Problemen zu begegnen, könnte die EU nach Auffassung der FRA in Erwägung ziehen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Leitlinien zur bestmöglichen Umsetzung der Kinderschutzgarantien zu erarbeiten, wie beispielsweise der in der Datenschutzverordnung vorgesehenen Regelungen über das Einverständnis der Eltern. Diese Garantien müssen mit den Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta über das Recht des Kindes auf Schutz und freie Meinungsäußerung (Artikel 24 Absatz 1) in Einklang stehen.*

Die gegen sieben EU-Mitgliedstaaten eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie wurden 2015 fortgeführt. Die von der FRA im Jahr 2015 durchgeführten Forschungsarbeiten zeigen, dass zwar in manchen Mitgliedstaaten einige der in Artikel 23 und 24 der Opferschutzrichtlinie verankerten Verfahrensgarantien für minderjährige Opfer eingeführt wurden, diese jedoch noch nicht umfassend zur Anwendung kommen. Ende 2015 wurde ein politischer Konsens über eine neue Richtlinie über Verfahrensgarantien

in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder erzielt, im April 2016 verabschiedet wurde.

## Stellungnahme der FRA

*Ergänzend zu den Kinder betreffenden EU-Rechtsvorschriften, die in jüngster Zeit verabschiedet wurden, könnte die EU nach Auffassung der FRA in Erwägung ziehen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Leitlinien zur bestmöglichen Umsetzung dieser neuen Verpflichtungen zu erarbeiten, wobei auch die Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz Berücksichtigung finden sollten. Diese Leitlinien könnten spezielle Schutzklauseln für gefährdete Kinder vorsehen, beispielsweise für minderjährige MigrantInnen und Flüchtlinge, Kinder aus ethnischen Minderheiten, einschließlich Roma, und Kinder mit Behinderungen. Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass sie die Opferschutzrichtlinie wirksam umsetzen, insbesondere deren Artikel 23 und 24, indem sie angemessene Ressourcen bereitstellen, um im Einklang mit dem in Artikel 24 der EU-Grundrechtecharta verankerten Recht der Kinder auf Schutz Aspekte wie Schulung (Artikel 25), professionelle Betreuung und materielle Erfordernisse (z. B. die Verfügbarkeit von Kommunikationstechnologie, Artikel 23) in Angriff zu nehmen.*

## 7 Zugang zur Justiz, einschließlich der Rechte der Opfer von Straftaten

*Angesichts der besorgniserregenden Entwicklungen in einigen EU-Mitgliedstaaten haben die Vereinten Nationen, der Europarat und die EU ihre Bemühungen um die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit fortgesetzt, wobei das Augenmerk auch auf der Unabhängigkeit der Gerichte und der Stabilität der Justiz lag. Mehrere Mitgliedstaaten haben im Zuge der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften des abgeleiteten EU-Rechts die Rechte beschuldigter und verdächtiger Personen gestärkt. Im Jahr 2015 endete die Frist für die Umsetzung der Opferschutzrichtlinie durch die Mitgliedstaaten, jedoch sind weitere Anstrengungen vonnöten, um für die Opfer von Straftaten eine wirksame Veränderung herbeizuführen. Inzwischen haben die Mitgliedstaaten bedeutsame Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ergriffen. Zudem hat die Europäische Kommission ihre Pläne für einen möglichen Beitritt der EU zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) vorgelegt.*

### Stellungnahmen der FRA

Die Rechtsstaatlichkeit ist Teil des Schutzes aller in Artikel 2 EUV verankerten Grundrechte. Zudem ist sie Voraussetzung für den Schutz dieser Rechte und die Wahrung der aus den EU-Verträgen erwachsenden Grundrechte sowie der sich aus dem Völkerrecht ergebenden Verpflichtungen. Die Vereinten Nationen, der Europarat und die EU haben ihre Bemühungen um die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit fortgesetzt und in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung der Unabhängigkeit der Gerichte und der Stabilität der Justiz in der EU unterstrichen. Ungeachtet dessen waren ähnlich wie in den Vorjahren auch 2015 in einigen EU-Mitgliedstaaten Entwicklungen zu beobachten, die im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit in mehrfacher Hinsicht Anlass zur Besorgnis gaben.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die rechtsstaatlichen Befürchtungen auszuräumen, die 2015 bezüglich einiger EU-Mitgliedstaaten laut wurden, und grundsätzlich weiteren einschlägigen Krisen vorzubeugen, sollten nach Ansicht der FRA alle relevanten einzelstaatlichen Akteure, einschließlich der Regierungen, der Parlamente und der Justiz, Anstrengungen zur Wahrung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit unternehmen. In diesem*

*Zusammenhang sollten sie darauf achten, die Empfehlungen der europäischen und internationalen Gremien für die Überwachung der Menschenrechte gewissenhaft umzusetzen. Ein regelmäßiger Austausch mit der EU und den anderen Mitgliedstaaten auf der Grundlage objektiver und vergleichbarer Kriterien (wie beispielsweise Indikatoren) und kontextabhängiger Bewertungen könnte sich als wertvolles Instrument erweisen, um in Zukunft etwaige rechtsstaatliche Probleme einzudämmen oder zu verhindern.*

Die Erkenntnisse der FRA aus dem Jahr 2015 zeigen, dass in den meisten EU-Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinien über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen sowie das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren Gesetzesänderungen vorgeschlagen wurden. Diese zielten darauf ab, bestimmte Mechanismen, die mit den ursprünglichen Durchführungsgesetzen geschaffen wurden, weiter zu präzisieren, Lücken zu schließen und Probleme zu beheben, die im Zuge der praktischen Durchführung dieser Gesetze zutage traten, oder den Anwendungsbereich der Mechanismen neu festzulegen. Die Evidenzdaten zeigen jedoch, dass im Hinblick auf die Verabschiedung politischer Maßnahmen nach wie vor Lücken festzustellen sind.

## Stellungnahme der FRA

*Um sicherzustellen, dass Verfahrensrechte wie das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen oder auf Belehrung und Unterrichtung EU-weit in der Praxis wirksam gewahrt werden, sollten die Europäische Kommission und die zuständigen Einrichtungen der EU nach Auffassung der FRA eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und diesen Leitlinien für gesetzliche und politische Maßnahmen im Bereich der Opferrechte an die Hand geben, wie etwa für einen Austausch über die einzelstaatlichen Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Neben der Überprüfung ihrer Rechtsrahmen bezüglich der EU-Richtlinien über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen und das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren sollten die EU-Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA in den nächsten Jahren Anstrengungen unternehmen, um ihre gesetzlichen Initiativen um konkrete politische Maßnahmen zu ergänzen, indem sie beispielsweise zu diesen beiden Richtlinien Leitlinien und Schulungen für die Mitarbeiter der Strafjustiz bereitstellen.*

Vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) im November 2015 haben einige Mitgliedstaaten bedeutsame Schritte unternommen, um die in der Richtlinie vorgesehenen Mindestrechte und -standards zu gewährleisten. Die Evidenzdaten aus den Forschungsarbeiten der FRA zeigen jedoch, dass diesbezüglich noch immer erhebliche Lücken bestehen, beispielsweise im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Bestimmungen über die Unterrichtung der Opfer (Artikel 4), die Schaffung und Bereitstellung kostenloser Unterstützungsdienste (Artikel 8 und 9) und die individuelle Begutachtung der Opfer durch die Polizei (Artikel 22). Die meisten EU-Mitgliedstaaten müssen noch einschlägige Maßnahmen verabschieden, um die Richtlinie in ihr nationales Recht umzusetzen.

## Stellungnahme der FRA

*Um die Opfer von Straftaten zu befähigen, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, sollten die Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA unverzüglich die verbleibenden Lücken in ihren rechtlichen und institutionellen Rahmen schließen. Entsprechend den ihnen aus der Opferschutzrichtlinie erwachsenden Verpflichtungen sollten sie die Kapazitäten und finanziellen Ressourcen der Opferhilfsdienste stärken, die allen Opfern von Straftaten kostenlos umfassende Unterstützung zur Verfügung stellen.*

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul durch vier EU-Mitgliedstaaten und der Vorlage eines Fahrplans für einen möglichen Beitritt der EU zu dem Übereinkommen durch die Europäische Kommission wurden im Jahr 2015 im Hinblick auf die Anerkennung von Gewalt gegen Frauen als Verstoß gegen Grundrechte im Sinne des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, der Menschenwürde und des Rechts auf Leben weitere Fortschritte erzielt. Ungeachtet dessen bleibt die Notwendigkeit bestehen, weitere rechtliche und politische Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen zu ergreifen. Die Kommission und einzelne Mitgliedstaaten stützten sich auf Daten aus der EU-weiten Studie der FRA über Prävalenz und Wesen unterschiedlicher Formen von Gewalt gegen Frauen, um ihre Forderung nach verstärkten rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen zu untermauern.

## Stellungnahme der FRA

*Um die rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu verstärken, sollte nach Ansicht der FRA die Europäische Union dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) beitreten. Die EU-Mitgliedstaaten sollten das Übereinkommen ratifizieren und wirksam umsetzen.*

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

*Fünf Jahre nach dem Beitritt der EU zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) hat im Jahr 2015 mit dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erstmals ein Vertragsorgan der Vereinten Nationen überprüft, inwieweit die EU ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommt. In seinen abschließenden Bemerkungen wies der Ausschuss die Richtung für die weiteren Schritte, welche die EU ergreifen muss, um den ihr aus dem Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen. Auf nationaler Ebene hat die BRK weitreichende Veränderungen angestoßen, da die Mitgliedstaaten bemüht sind, ihre Rechtsrahmen an die im Übereinkommen verankerten Standards anzupassen. Die diesbezüglichen Prozesse werden voraussichtlich fortgeführt, da die nach Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens geschaffenen Überwachungsstrukturen die Rechtsvorschriften weiterhin auf ihre Vereinbarkeit mit der BRK überprüfen werden.*

### Stellungnahmen der FRA

Da mit dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erstmals ein Vertragsorgan der Vereinten Nationen überprüft hat, inwieweit die EU ihren internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommt, stellen die 2015 veröffentlichten abschließenden Bemerkungen des Ausschusses im Hinblick auf das Engagement der EU für Gleichbehandlung und die Achtung der Menschenrechte einen wichtigen Meilenstein dar. Die umfassenden Empfehlungen geben die Richtung für alle im Zuständigkeitsbereich der EU liegenden rechtlichen und politischen Maßnahmen vor.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die uneingeschränkte Umsetzung der BRK zu ermöglichen, sollten die Organe der EU nach Auffassung der FRA die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen als eine Gelegenheit nutzen, um mit gutem Beispiel voranzugehen und für eine zügige Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses zu sorgen. Als Vertreterin der EU für die Zwecke der BRK sollte die Europäische Kommission eng mit den anderen Organen sowie mit den Einrichtungen, Agenturen und Mitgliedstaaten der EU zusammenarbeiten, um die Koordinierung wirksamer und systematischer Folgemaßnahmen*

*zu den abschließenden Bemerkungen sicherzustellen. Die Modalitäten dieser Zusammenarbeit könnten in einer Strategie für die Umsetzung der BRK, wie sie vom Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen empfohlen wird, sowie in der aktualisierten Europäischen Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010–2020 festgehalten werden.*

Im Jahr 2016 wird sich das Inkrafttreten der BRK zum zehnten Mal jähren und die Daten belegen, dass sie eine mächtige Triebkraft für rechtliche und politische Reformen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene darstellt. Ungeachtet dessen hat der im Übereinkommen geforderte menschenrechtsbezogene Ansatz für die Behindertenthematik bislang weder auf EU- noch auf einzelstaatlicher Ebene uneingeschränkt in die Gesetzgebung und Politikgestaltung Eingang gefunden.

#### Stellungnahme der FRA

*Um der Tatsache zu begegnen, dass in der Behindertenthematik bislang nicht uneingeschränkt ein menschenrechtsbezogener Ansatz verfolgt wird, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten nach Ansicht der FRA in Erwägung ziehen, ihre Bemühungen um die Anpassung ihrer Rechtsrahmen an die Bestimmungen der BRK zu intensivieren. Entsprechend den Empfehlungen*



*des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen könnte dies eine umfassende Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften einschließen, um deren uneingeschränkte Harmonisierung mit den Vorschriften des Übereinkommens zu gewährleisten. Im Zuge einer solchen Überprüfung auf EU- und einzelstaatlicher Ebene könnten klare Zielvorgaben und Zeitrahmen für Reformen festgelegt und die zuständigen Akteure benannt werden.*

Die im Jahr 2015 vom Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorgenommenen Überprüfungen der EU, Kroatiens, der Tschechischen Republik und Deutschlands zeigen, dass solche von Aufsichtsgremien durchgeführten Prüfverfahren für Organisationen der Zivilgesellschaft, wie beispielsweise Organisationen für Menschen mit Behinderungen, eine wertvolle Gelegenheit darstellen, sich einzubringen. Angesichts der erheblichen Bandbreite der Empfehlungen des Ausschusses stellt die gleichbleibend starke Einbeziehung und Konsultation dieser Organisationen während der gesamten Nachbereitung der abschließenden Bemerkungen eine größere Herausforderung dar.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die bislang zu beobachtende starke Beteiligung im Rahmen der Überprüfung durch den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen unvermindert aufrecht zu erhalten, sollten nach Ansicht der FRA sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten bei allen im Hinblick auf die Umsetzung der abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu ergreifenden Schritten eine strukturierte und systematische Konsultation und Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Erwägung ziehen. Diese Konsultationen sollten vollkommen barrierefrei sein, sodass alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art ihrer Beeinträchtigung, daran teilnehmen können.*

Bis Ende 2015 hatten Finnland, Irland und die Niederlande als einzige EU-Mitgliedstaaten die BRK noch nicht ratifiziert. Jedoch haben diese Länder bereits maßgebliche Schritte unternommen, um die für die Ratifizierung erforderlichen Reformen zum Abschluss zu bringen. Bei vier weiteren Mitgliedstaaten und der EU, die das Übereinkommen selbst spätestens 2012 ratifiziert haben, steht die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur BRK, das Einzelpersonen die Möglichkeit einräumt, beim Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Beschwerde einzureichen, noch aus.

#### Stellungnahme der FRA

*Um eine vollständige Ratifizierung der BRK zu erreichen, sollten die EU-Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen bislang nicht ratifiziert haben, nach Auffassung der FRA in Erwägung ziehen, die letzten für die Ratifizierung erforderlichen Reformen zügig zum Abschluss zu bringen. Die EU und jene Mitgliedstaaten, die zwar das Übereinkommen, nicht aber das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, sollten in Erwägung ziehen, rasch die notwendigen rechtlichen Schritte für dessen Ratifizierung abzuschließen.*

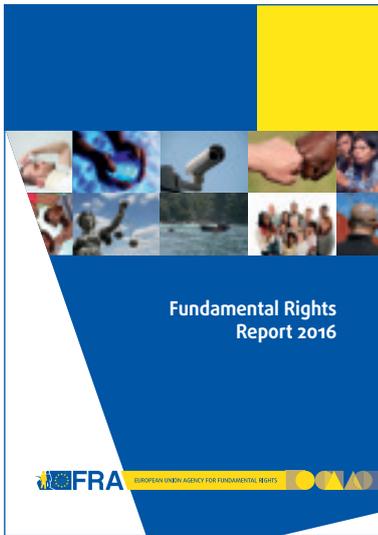
Aus einer vergleichenden Analyse der FRA geht hervor, dass vier der 25 EU-Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, Ende 2015 noch keine Einrichtung für die Durchführung und Überwachung der BRK gemäß deren Artikel 33 geschaffen oder bestimmt hatten. Den Evidenzdaten zufolge wird die Arbeit der bereits geschaffenen Einrichtungen durch einen Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen sowie durch das Fehlen einer tragfähigen Rechtsgrundlage für die Bestimmung der Einrichtungen behindert. Dies gilt insbesondere für die nach Artikel 33 Absatz 2 errichteten Überwachungsstrukturen.

#### Stellungnahme der FRA

*Um die Überwachung der Einhaltung der ihnen aus der BRK erwachsenden Verpflichtungen zu verbessern, sollten die EU und alle Mitgliedstaaten nach Auffassung der FRA in Betracht ziehen, die gemäß Artikel 33 Absatz 2 errichteten Überwachungsstrukturen mit hinreichenden und nachhaltigen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten, um sie zu befähigen, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Des Weiteren sollten sie in Erwägung ziehen, die Unabhängigkeit der Überwachungsstrukturen zu gewährleisten, indem sie dafür Sorge tragen, dass gemäß Artikel 33 Absatz 2 bei ihrer Zusammensetzung und Tätigkeit die Pariser Grundsätze betreffend die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Menschenrechtsinstitutionen berücksichtigt werden. Die Schaffung einer formalen Rechtsgrundlage für die Überwachungsstrukturen auf EU- und einzelstaatlicher Ebene, in der Funktion und Zuständigkeitsbereich dieser Strukturen eindeutig festgelegt werden, würde zu deren Unabhängigkeit beitragen. Die Mitgliedstaaten, die bislang noch keine Einrichtungen nach Artikel 33 bestimmt haben, sollten dies möglichst rasch nachholen und die entsprechenden Strukturen mit den erforderlichen Ressourcen und Befugnissen ausstatten, um die wirksame Wahrnehmung und Überwachung der ihnen aus der BRK erwachsenden Verpflichtungen zu gewährleisten.*







Im Jahr 2015 haben die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten zahlreiche Maßnahmen für die Wahrung und Stärkung der Grundrechte ergriffen und durchgeführt. Der von der FRA vorgelegte *Grundrechte-Bericht 2016* bietet eine Zusammenfassung und Analyse der wichtigsten einschlägigen Entwicklungen, die sich zwischen Januar und Dezember 2015 vollzogen haben, und präsentiert die diesbezüglichen Stellungnahmen der FRA. Er beleuchtet sowohl die erzielten Fortschritte als auch die nach wie vor bestehenden Hindernisse, und bietet somit Einblick in die zentralen Fragestellungen, die Gegenstand der in der EU geführten Grundrechtsdebatten sind.

Im diesjährigen Fokus werden Aspekte im Zusammenhang mit Asyl und Migration einer eingehenderen Untersuchung unterzogen. In den übrigen Kapiteln werden die folgenden Themen erörtert: die EU-Grundrechtecharta und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz, Integration von Roma, Informationsgesellschaft, Privatsphäre und Datenschutz, Rechte des Kindes, Zugang zur Justiz, einschließlich der Rechte der Opfer von Straftaten, und Entwicklungen bei der Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

## Weitere Informationen:

Den vollständigen Grundrechte-Bericht 2016 (*Fundamental Rights Report 2016*) finden Sie unter <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016> (auf Englisch)

Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2016), *Grundrechte-Bericht 2016 – Stellungnahmen der FRA*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (in allen 24 EU-Amtssprachen)
- FRA (2016), *Asylum and migration into the EU in 2015* (Asyl und Migration in die EU im Jahr 2015), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (auf Englisch und Französisch)

Frühere Jahresberichte der FRA über die Herausforderungen und Erfolge im Bereich der Grundrechte in der Europäischen Union sind verfügbar unter <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (auf Englisch, Französisch und Deutsch).



Amt für Veröffentlichungen

## FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2016  
Fotos: © iStockphoto; Europäische Kommission; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-308-1, doi:10.2811/56335  
PDF: ISBN 978-92-9491-295-4, doi:10.2811/16376