

# GRUNDRECHTE- BERICHT — 2024

Das Jahr 2023 brachte im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschläge. Der Grundrechte-Bericht 2024 der FRA untersucht wichtige Entwicklungen auf diesem Gebiet und zeigt sowohl Erfolge als auch verbleibende Problembereiche auf. Darüber hinaus enthält der Bericht die Stellungnahmen der FRA zu den wichtigsten Entwicklungen in den jeweiligen Themenbereichen und fasst die Informationen, die diesen Stellungnahmen zugrunde liegen, zusammen. Er bietet damit einen kompakten und informativen Überblick über die größten grundrechtlichen Herausforderungen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten konfrontiert sind.

## FRA-STELLUNGNAHMEN



**1**  
Einleitung

**3**  
Auswirkungen der  
Lebenshaltungskostenkrise und der  
zunehmenden Armut in der EU

**6**  
Bedrohungen für die Demokratie  
und den zivilgesellschaftlichen Raum  
bekämpfen: Förderung der Teilhabe  
und Schutz der Vereinigungs-,  
Versammlungs- und Meinungsfreiheit

**8**  
Migration: Grundrechtsbelange an den  
EU-Grenzen

**11**  
Umsetzung und Anwendung der  
Charta auf nationaler Ebene

Manuskript vom April 2024

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, 2024

Print	ISBN 978-92-9489-371-0	ISSN 2467-2408	doi:10.2811/793150	TK-AM-24-001-DE-C
PDF	ISBN 978-92-9489-367-3	ISSN 2467-2637	doi:10.2811/56740	TK-AM-24-001-DE-N

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2024

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Für jede Verwendung oder Wiedergabe von Elementen, die nicht Eigentum der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte sind, muss gegebenenfalls direkt bei den jeweiligen Rechteinhabern eine Genehmigung eingeholt werden.

Bildnachweise:

Deckblatt: © Tamas Molnar/FRA; Pingpao/Adobe Stock; Ink drop/Adobe Stock

Seite 3: © Pingpao/AdobeStock

Seite 4: © Jiri Hera/AdobeStock

Seite 6: © Markus/AdobeStock

Seite 7: © Ink drop/AdobeStock

Seite 8: © Sarah Sighnolfi/FRA

Seite 9: © Tamas Molnar/FRA

Seite 12: © Artjazz/AdobeStock and © New Africa/AdobeStock

# EINLEITUNG

Als Teil des *Fundamental Rights Report 2024* (Grundrechte-Bericht 2024) liegen hier die zugehörigen Stellungnahmen der FRA vor. Sie werden ergänzt durch die wichtigsten Ergebnisse aus den im Grundrechte-Bericht behandelten Themengebieten. Bei den Stellungnahmen der FRA handelt es sich um faktengestützte, zeitnahe und praktische Maßnahmen, die von EU-Institutionen und nationalen Regierungen herangezogen werden.

Der diesjährige Grundrechte-Bericht 2024 widmet sich den Themen Lebenshaltungskostenkrise, Demokratie und Grundfreiheiten und beleuchtet die besorgniserregende Grundrechtssituation an den Außengrenzen der EU. Der Bericht liefert einen aktuellen Überblick über die drängendsten Bedrohungen der Grundrechte in der EU. Zudem wird untersucht, wie es um die Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union steht.

Während der Bericht sich auf diese Kernthemen konzentriert, zeitigte das Jahr 2023 zahlreiche Bedrohungen für die Grundrechte und Grundfreiheiten. Bedrohungen für demokratische Werte und den zivilgesellschaftlichen Raum sowie Hass und Desinformation im Internet stellen ernsthafte Herausforderungen für die Grundrechte dar. Dasselbe gilt für das Erstarken von Rassismus und damit verbundener Intoleranz. Gleichzeitig befindet sich Europa inmitten einer Krise der Lebenshaltungskosten und ist mit zunehmender Armut konfrontiert. Zudem muss es sich weiterhin mit dem polarisierenden Thema der Migration auseinandersetzen. Die zur Bekämpfung des Klimawandels erforderlichen Maßnahmen bergen die Gefahr, bestehende Formen der sozialen und wirtschaftlichen Marginalisierung weiter zu verstärken. Vor diesem Hintergrund bietet der vorliegende Bericht einen präzisen Überblick über die Schlüsselthemen und enthält Vorschläge, wie den Herausforderungen für die Grundrechte zu begegnen ist.

Die Stellungnahmen der FRA in diesem Bericht sollen politischen Entscheidungsträgern und Gesetzgebern Informationen bieten, indem sie Maßnahmen für die EU und die Mitgliedstaaten skizzieren. In Verbindung mit dem vollständigen Grundrechte-Bericht zeigt die FRA somit Wege auf, wie durch Schutz und Förderung der Grundrechte ein inklusiveres Europa geschaffen werden kann.



# 1

## AUSWIRKUNGEN DER LEBENSHALTUNGSKOSTENKRISE UND DER ZUNEHMENDEN ARMUT IN DER EU

*Die Krise der Lebenshaltungskosten, die weitgehend auf die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie und die steigenden Energiepreise infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine zurückzuführen ist, ist in allen Mitgliedstaaten zu beobachten.*

*Im Jahr 2022 waren 95,3 Millionen Menschen in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht, was einem Anteil von 21,6 % der EU-Gesamtbevölkerung entspricht. Nach einem Anstieg in den Jahren 2020 und 2021 blieb dieser Anteil 2022 im Vergleich zu 2019 stabil. Der Anteil von Kindern, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, ist jedoch auf 24,7 % gestiegen. Dies entspricht rund 20 Millionen Kindern im Jahr 2022, das sind fast eine Million mehr als 2019.*

*Diese Krise wirkte sich auch auf die in der EU-Charta der Grundrechte (Charta) und in der Europäischen Sozialcharta des Europarats garantierten Grundrechte aus. Die EU und die Mitgliedstaaten haben in den Jahren 2022 und 2023 Maßnahmen ergriffen, um den steigenden Preisen und zunehmenden Wohnraumproblemen zu begegnen und der Energiearmut entgegenzuwirken. Dadurch konnten im Durchschnitt die negativen Folgen der Armut und sozialen Ausgrenzung in der EU-Bevölkerung abgeschwächt werden. Diese Maßnahmen waren jedoch häufig nur vorübergehender Natur und erreichten nicht immer die am stärksten gefährdeten Gruppen. Die langfristigen Auswirkungen der Inflation müssen daher weiterhin genau beobachtet werden.*



Die negativen Auswirkungen der durch die COVID-19-Pandemie und den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten Lebenshaltungskostenkrise auf die Grundrechte wurden in einer Reihe von Studien hervorgehoben. Insbesondere die Inflation und damit einhergehende Preissteigerungen stellen eine Bedrohung für die im EU-Recht garantierten Grundrechte und Grundsätze dar. Zu diesen zählen das Recht auf Menschenwürde, Gleichstellung der Geschlechter, Nichtdiskriminierung, Achtung des Privat- und Familienlebens, Unterstützung bei der Wohnungssuche, soziale Sicherheit und Unterstützung beim Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie die Rechte von Personen, die zu Gruppen mit erhöhtem Armutsrisiko gehören.

Die Lebenshaltungskostenkrise wirkt sich nach wie vor auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß auf die verschiedenen Gruppen aus. Sowohl die Risiken als auch die Auswirkungen dieser Krise werden nicht von allen gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen getragen. Diejenigen, die bereits gefährdet sind oder diskriminiert werden, sind einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt.

Kinder, Frauen, junge Menschen, rassische und ethnische Minderheiten, ältere Menschen, lesbische, schwule, bisexuelle, transsexuelle, intersexuelle und queere Personen (LGBTIQ), Roma und Menschen mit Behinderungen sind am stärksten von Armut und der Beeinträchtigung ihrer Grundrechte bedroht. So hat beispielsweise das Risiko für Kinder, von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen zu sein, deutlich zugenommen: Seit 2019 ist ihre Zahl um eine Million gestiegen.

## FRA-STELLUNGNAHME 1.1

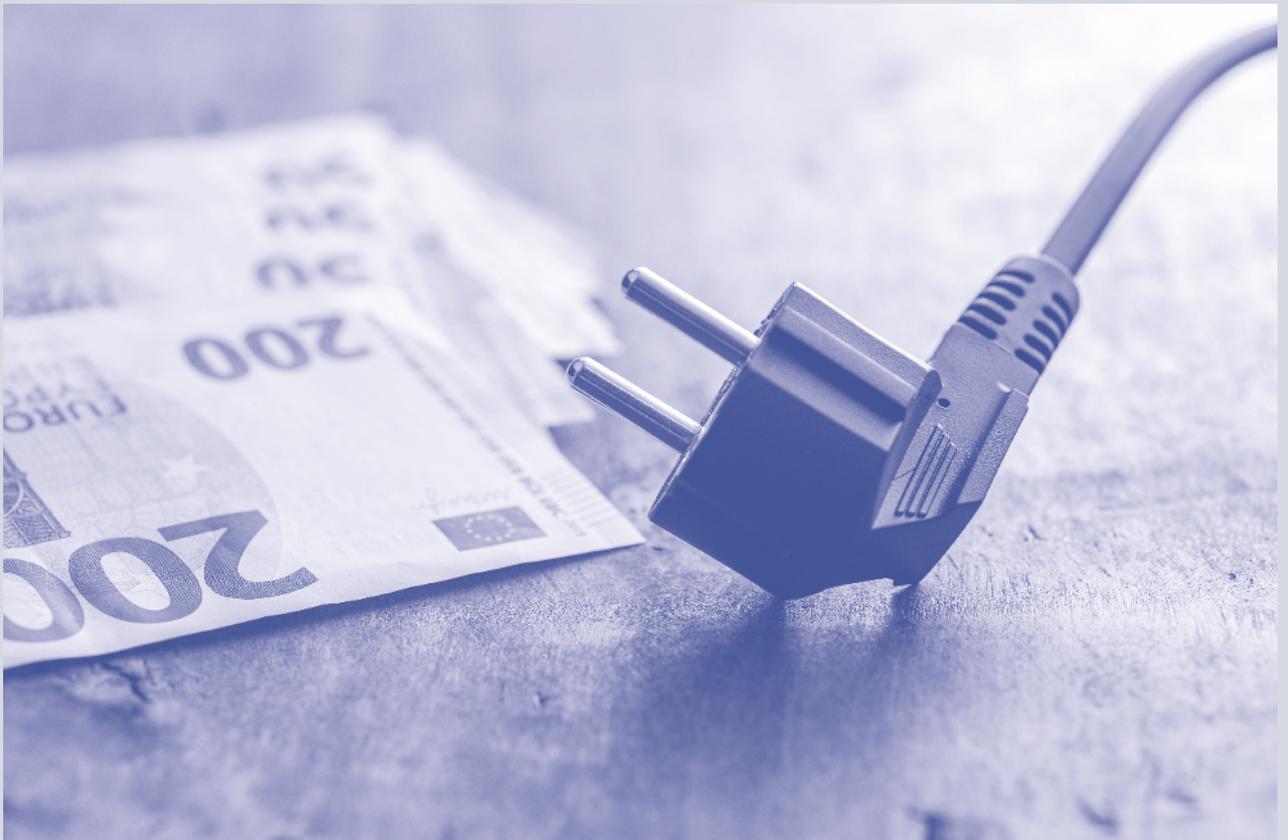
Bei der Planung und Umsetzung politischer und rechtlicher Maßnahmen zur Bewältigung der Lebenshaltungskostenkrise sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten berücksichtigen, dass sich die Krise in unterschiedlichem Maße auf die Gesellschaft auswirkt. Sie sollten zudem sicherstellen, dass diese Maßnahmen zur Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung beitragen.

Um dies wirksam umzusetzen, sollten solche politischen und rechtlichen Maßnahmen auf Fakten basieren und Ex-ante-Bewertungen der Grundrechte einbeziehen. Diese sollten sich auf solide und zuverlässige Daten stützen, die hinreichend aufgeschlüsselt sind, um mögliche Auswirkungen auf die Grundrechte insbesondere auch bei potenziell gefährdeten Personengruppen wie Frauen, Kindern und Jugendlichen, ethnischen Minderheiten, älteren Menschen, LGBTIQ-Personen, Roma und Menschen mit Behinderungen ermitteln zu können.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben verschiedene gesetzgeberische und politische Maßnahmen ergriffen, um steigenden Preisen und der Lebenshaltungskostenkrise entgegenzuwirken. Dazu gehören steuerliche Maßnahmen, Preisobergrenzen und direkte Leistungen, um das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf soziale Unterstützung und den Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen wie Energie, Wohnraum und Nahrungsmitteln sicherzustellen.

Eingehende Untersuchungen haben jedoch keine konkreten Auswirkungen der Lebenshaltungskostenkrise auf die durch die Charta geschützten Grundrechte ergeben. Darüber hinaus sind vergleichbare Länderdaten zu den tatsächlichen Bedürfnissen und Maßnahmen sowie deren Auswirkungen auf die Rechte schutzbedürftiger Gruppen nur in begrenztem Ausmaß vorhanden. Die Aufschlüsselung relevanter Daten beschränkt sich häufig auf Alter, Geschlecht und Einkommensstatus, wobei für andere schutzbedürftige Gruppen wie Menschen mit unterschiedlicher ethnischer Herkunft, LGBTIQ-Personen, Roma und Menschen mit Behinderungen keine aufgeschlüsselten Daten verfügbar sind.

Die Wirksamkeit und Kosteneffizienz der Maßnahmen für Menschen in prekären Situationen, einschließlich der Auswirkungen auf die Wahrnehmung ihrer Grundrechte, sind nach wie vor weitgehend unbekannt. Erste Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass bei der Umsetzung erhebliche Lücken bestehen. Die durchgeführten Maßnahmen sind zeitlich befristet und nicht zielgerichtet und haben die gefährdeten Haushalte nicht erreicht. All dies hat dazu geführt, dass einige der am stärksten gefährdeten Gruppen zurückgelassen wurden.



Die Lebenshaltungskostenkrise hat zu steigender Energiearmut geführt, wobei Menschen, die bereits von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, unverhältnismäßig stark betroffen sind. Benachteiligte Gruppen wie Roma, Einwanderinnen und Einwanderer sowie deren Nachkommen, ethnische Minderheiten, Menschen mit geringem Einkommen und Obdachlose – und insbesondere Frauen unter ihnen – haben eher mit Problemen in den Bereichen Energie und Verkehr zu kämpfen als die allgemeine Bevölkerung.

Der Rat der Europäischen Union fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Inflation und der steigenden Energiekosten zu verstärken. Die Europäische Kommission hat eine Reihe bewährter Verfahren für strukturelle Verbesserungen ausgearbeitet, die die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Hauptursachen für Energiearmut heranziehen können.

Die EU hat sich im Rahmen des europäischen Grünen Deals verpflichtet, die Energiearmut zu verringern und einen fairen und gerechten Übergang in Europa zu gewährleisten. Die Bekämpfung der Energiearmut ist auch ein vorrangiges Anliegen der überarbeiteten Energieeffizienz-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2023/1791), in der die energiepolitischen Anforderungen zur Erreichung der EU-Klimaziele im Hinblick auf die Bekämpfung und Überwachung der Energiearmut festgelegt sind. Die von der Europäischen Kommission durchgeführte Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne zur Umsetzung des europäischen Grünen Deals hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten mehrere Maßnahmen zur Verringerung der Energiearmut ergriffen haben. Diesen Maßnahmen mangelt es jedoch an klaren Zielen, Methoden zur Bewertung der Schutzbedürftigkeit und einem soliden Rahmen zur Stärkung der Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher.



## FRA-STELLUNGNAHME 1.2

Die Europäische Kommission sollte in Erwägung ziehen, in den nächsten Programmplanungszeitraum der europäischen Struktur- und Investitionsfonds geeignete horizontale oder thematische grundlegende Voraussetzungen aufzunehmen, um die Bekämpfung der Energiearmut zu unterstützen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass bei den politischen und rechtlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Klimazielen und der Energiearmut das Grundrecht auf soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung berücksichtigt wird, um ein menschenwürdiges Dasein für all jene zu gewährleisten, die nicht über ausreichende Mittel verfügen. Dies stünde im Einklang mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und der nationalen Rechtsvorschriften sowie mit den Praktiken zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, bei der Entwicklung von überarbeiteten nationalen Klima- und Energieplänen die einschlägigen Empfehlungen der Kommission zu berücksichtigen. Damit soll das zentrale, transformative Versprechen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihrer Nachhaltigkeitsziele (SDGs), niemanden zurückzulassen, eingehalten werden.

# 2

## BEDROHUNGEN FÜR DIE DEMOKRATIE UND DEN ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN RAUM BEKÄMPFEN: FÖRDERUNG DER TEILHABE UND SCHUTZ DER VEREINIGUNGS-, VERSAMMLUNGS- UND MEINUNGSFREIHEIT

*Die wirksame Beteiligung von Einzelpersonen und der Zivilgesellschaft an öffentlichen Angelegenheiten stellt ein wesentliches Instrument dar, um die uneingeschränkte Umsetzung der Grundrechte zu gewährleisten. Durch diese Beteiligung wird sichergestellt, dass die Rechte jeder und jedes Einzelnen bei der Ausarbeitung von Gesetzen und politischen Maßnahmen berücksichtigt werden. Es hat sich jedoch gezeigt, dass es häufig an Zeit oder Gelegenheit mangelt, um zu Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen oder sich an deren Ausarbeitung zu beteiligen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn beschleunigte Verfahren angewandt werden oder die Gesetzesvorlagen mehrere Themenbereiche umfassen. Die Europäische Kommission hat eine neue Empfehlung zur Behebung von Mängeln in den nationalen Beteiligungs- und Konsultationsverfahren herausgegeben.*

*Der zivilgesellschaftliche Raum ist nach wie vor durch Übergriffe Dritter sowie übermäßige staatliche Eingriffe – insbesondere im Hinblick auf die Rechte auf Vereinigungsfreiheit, friedliche Versammlung und freie Meinungsäußerung – bedroht. Dazu gehören strategische Klagen gegen Medien und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie vorgeschlagene oder auferlegte Einschränkungen des Rechts auf friedliche Versammlung. Die Europäische Kommission hat mit einem Vorschlag für EU-Rechtsvorschriften zu Klagen reagiert, die darauf abzielen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Medien einzuschüchtern und ihre Ressourcen zu beschneiden. Darüber hinaus hat die Kommission Rechtsvorschriften sowohl zur Medienfreiheit als auch zur Erleichterung der grenzübergreifenden Aktivitäten von Vereinen vorgeschlagen.*

Die wirksame Beteiligung von Menschenrechtsakteurinnen und -akteuren und der Allgemeinbevölkerung an öffentlichen Angelegenheiten auf nationaler Ebene erfordert geeignete Kanäle und Verfahren, um sicherzustellen, dass Menschenrechtsbelange in effektiver Weise an Gesetzgeber und politische Entscheidungsträgerinnen und -träger herangetragen werden. Das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ist in Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) festgehalten. Diese Teilnahme ist nicht nur dann von Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten autonom Gesetze erlassen, sondern auch dann, wenn Gesetzgebung und Politikgestaltung in den Geltungsbereich des EU-Rechts fallen – beispielsweise bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie.





# 3

## MIGRATION: GRUNDRECHTSBELANGE AN DEN EU-GRENZEN



Personen, die sich um internationalen Schutz bemühen oder auf der Suche nach Arbeit sind, haben häufig keine gültigen Reisedokumente. Einige versuchen, in seeuntüchtigen Booten nach Europa zu kommen. Im Jahr 2023 kamen über 4 000 Menschen auf See ums Leben oder wurden als vermisst gemeldet, was die höchste Zahl der letzten fünf Jahre darstellt. Um die irreguläre Migration einzudämmen, errichten die Staaten vermehrt Zäune, und es kommt zu einer zunehmenden Militarisierung der Grenzen.

Die EU richtet neue Informationssysteme zur Erleichterung von Grenzkontrollen ein. Es besteht nach wie vor ein Spannungsverhältnis zwischen den nationalen Rechtsvorschriften, die den Zugang zum Asyl regeln, und dem EU-Recht. Auch werden weiterhin Vorwürfe über Misshandlungen und andere Rechtsverletzungen an den Grenzen erhoben. Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge einsetzen, sehen sich mit anhaltenden Herausforderungen konfrontiert.

Die EU hat sich auf ein Migrations- und Asylpaket geeinigt, das raschere Asyl- und Rückführungsverfahren in Grenznähe vorsieht. Einige Einrichtungen an den Grenzen haben Schwierigkeiten, Neuankömmlingen menschenwürdige Aufnahmebedingungen zu bieten. Im Rahmen des Pakets sind die Staaten verpflichtet, die Einhaltung der Grundrechte zu überwachen. Da die EU nun Vertragspartei des Übereinkommens von Istanbul ist, müssen die Organe und Agenturen der EU Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im Zusammenhang mit Migration, einschließlich an den Grenzen, ergreifen.

Dieses Kapitel befasst sich mit den Grundrechten an den Grenzen, wobei der Schwerpunkt auf den Land- und Seeaußengrenzen der EU liegt. Es untersucht die politischen Strategien vor der Ankunft, die Grenzkontrollen selbst sowie die Ersterfassung von Menschen, die unter Umgehung der Grenzkontrollen einreisen.

### FRA-STELLUNGNAHME 3.1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Such- und Rettungsprotokolle auf der Grundlage bewährter Verfahren zur Rettung von Menschenleben auf See überprüfen und anpassen.

Bei der Förderung der Vereinbarkeit von EU-Finanzierung und Grundrechten sollte die Europäische Kommission Möglichkeiten in Betracht ziehen, die Finanzierung der Verwaltung der Seegrenzen an die Annahme und Einhaltung operativer Protokolle zu knüpfen, die eine rechtzeitige Hilfe für Menschen in Seenot sicherstellen.

Die Mitgliedstaaten und Frontex sollten gemeinsam für die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl angemessen ausgerüsteter Marineeinheiten in Hochseegebieten sorgen, in denen laut Risikoanalyse eine höhere Wahrscheinlichkeit von Schiffsunglücken besteht.

Bei dem Versuch, Europa auf dem Seeweg zu erreichen, sind im Jahr 2023 über 4 000 Menschen ums Leben gekommen oder als vermisst gemeldet worden. Dies ist die höchste Zahl in den letzten fünf Jahren. Das Recht auf Leben (Artikel 2 der Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)) beinhaltet eine ausdrückliche rechtliche Verpflichtung der Staaten, dieses Recht sowohl an Land als auch auf See zu schützen. Die EU-Mitgliedstaaten verfügen über operative Protokolle zu Such- und Rettungsaktionen, die kontinuierlich überprüft werden müssen, um bewährten Verfahren und gewonnenen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Die Zahl der Schiffe, die zur Rettung von in Not geratenen Menschen auf See eingesetzt werden, entspricht nicht dem tatsächlichen Bedarf.

Die Zahl der Todesopfer auf See zu verringern, stellt eine komplexe Aufgabe dar und erfordert einen umfassenden Ansatz, der alle relevanten Staaten, EU-Einrichtungen, internationalen Organisationen und andere Beteiligte einbezieht. Dennoch gibt es wichtige Maßnahmen, die die EU und ihre Mitgliedstaaten ergreifen können.

Die Mitgliedstaaten haben ihre Maßnahmen zur Grenzkontrolle und zur Eindämmung irregulärer Migration verstärkt. Einige dieser Maßnahmen haben zu Willkür, Rechtsunsicherheit, einer Einschränkung der Aktivitäten von Organisationen der Zivilgesellschaft sowie zu einem unzureichenden Rechtsschutz gegenüber weit verbreiteten Rechtsverstößen an den Grenzen geführt. Nur wenige Opfer erhalten über wirksame Rechtsbehelfe Zugang zur Justiz. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) legt die Bedingungen fest, unter denen ein Rechtsbehelf rechtlich und in der Praxis wirksam ist. In ihrem Beitrag zum Bericht der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit weist die FRA darauf hin, dass ein fehlender Zugang zur Justiz die Einhaltung des in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundwerts der Rechtsstaatlichkeit gefährden kann.

Im Rahmen des Migrations- und Asylpakets sind die Mitgliedstaaten künftig dazu verpflichtet, unabhängige Mechanismen zur Überwachung der Grundrechte bei Grenzkontrollen einzurichten. Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten frei, den Anwendungsbereich dieser Mechanismen auf andere Aspekte auszudehnen. Im Jahr 2022 veröffentlichte die FRA Leitlinien zur Einrichtung solcher Mechanismen.



### FRA-STELLUNGNAHME 3.2

Die Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen zum Schutz der Grundrechte von Migrantinnen und Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden an den Grenzen verstärken. Zu diesem Zweck sollten alle Berichte von mutmaßlichen Grundrechtsverletzungen an den Grenzen sowie im Zusammenhang mit Schiffungslücken unverzüglich und wirksam untersucht werden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgelegten Verfahrensbedingungen einhalten.

Zur Überwachung der Einhaltung der Grundrechte an ihren Außengrenzen sollten die Mitgliedstaaten unabhängige nationale Mechanismen einrichten oder diese ausbauen und sich dabei auf das Fachwissen und die Leitlinien der FRA stützen.

### FRA-STELLUNGNAHME 3.3

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Aufnahmeeinrichtungen für Neuankömmlinge an den Außengrenzen menschenwürdige und sichere Bedingungen bieten und dass dort keine willkürlichen Inhaftierungen stattfinden. Diese Einrichtungen sollten Teil eines soliden Gesamtsystems zur Migrationssteuerung sein und über ausreichende Kapazitäten verfügen, um Asylbewerberinnen und -bewerber gegebenenfalls in reguläre Einrichtungen zu verlegen. Das System sollte auch wirksame und humane Verfahren für eine menschenwürdige Rückführung sowie praktikable Integrationschancen für Personen vorsehen, die internationalen Schutz genießen.

Die Europäische Kommission sollte in Erwägung ziehen, gegebenenfalls eine unabhängige Folgenabschätzung in Bezug auf die Grundrechte anzufordern, um zu überprüfen, ob die EU-Finanzierung im Rahmen der geltenden EU-Instrumente mit den Grundrechten vereinbar ist.





## FRA-STELLUNGNAHME 3.4

Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von EU-Fördermitteln mit dem EU-Recht sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission auch die im Übereinkommen des Europarats von Istanbul festgelegten Standards berücksichtigen.

Im Jahr 2023 wurde das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) für die EU selbst – und nicht nur für die Mitgliedstaaten, die es ratifiziert haben –, verbindlich. Die neuen Verpflichtungen werden die bereits im EU-Recht enthaltenen Bestimmungen zum Schutz von Frauen an den Grenzen weiter ausbauen. Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Verordnung (EU) 2021/1060) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Verwendung von EU-Mitteln zur Unterstützung ihrer Grenzschutz-, Asyl- und Rückführungspolitik Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass die von der EU finanzierten Programme mit der Charta und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Einklang stehen. In ihrem Bericht mit dem Titel *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (EU-Fonds – Die Wahrung der Grundrechte sicherstellen) aus dem Jahr 2023 schlägt die FRA vor, in diesem Zusammenhang künftig auch das Übereinkommen von Istanbul zu berücksichtigen.

# 4

## UMSETZUNG UND ANWENDUNG DER CHARTA AUF NATIONALER EBENE

*Im Vorfeld der Halbzeitüberprüfung 2025 zur Umsetzung der Charta-Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU und des 25. Jahrestags der Proklamation der Charta fehlte es den Bemühungen zur Umsetzung der Charta-Strategie 2020 auf nationaler Ebene immer noch an einem strukturierten Verfahren sowie an klaren Zielsetzungen, Etappenzielen und zeitlichen Rahmen.*

*Wie aus der nationalen und europäischen Rechtsprechung hervorgeht, hat die Charta das Instrumentarium der Grundrechte in den Gerichtssälen weiter gestärkt. Jedoch haben die anhaltenden Herausforderungen beim Zugang zur Justiz die wirksame Ausübung der in der Charta verankerten Rechte, insbesondere für schutzbedürftige Menschen, behindert.*

*Die nationalen Gesetzgeber und Behörden haben die Charta nicht in gleichem Maße angewandt wie die Justiz und hinken bei deren Umsetzung hinterher. Dies gilt insbesondere für die mangelnde Anwendung der Charta auf regionaler und lokaler Ebene. Die Mitgliedstaaten haben nach und nach politische und rechtliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung der mit der Charta verbundenen „horizontalen grundlegenden Voraussetzungen“ für die Verwendung von EU-Mitteln geschaffen. Es gibt jedoch noch offene Fragen im Zusammenhang mit Beschwerdemechanismen sowie mit der Beteiligung und den erforderlichen Kapazitäten der Akteurinnen und Akteure, die sich für die Grundrechte einsetzen. Da die nationalen Menschenrechtsinstitutionen eine Schlüsselrolle bei der Beratung von nationalen Regierungen in Menschenrechtsfragen einnehmen, ist es auch weiterhin von Bedeutung, dass sie ihr Fachwissen über die Charta erweitern.*

*Dank spezieller EU-Mittel, insbesondere im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“, wurden verstärkte Anstrengungen unternommen, um das Wissen und die Fachkenntnisse über die Charta zu erweitern. Allerdings wird die Charta in den Mitgliedstaaten sowie von den nationalen Behörden und den einzelnen Berufsgruppen in unterschiedlichem Maße angewendet.*

Der 25. Jahrestag der Proklamation der Charta steht bevor. Auf EU-Ebene findet die Charta – insbesondere in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) –, aber auch im Rahmen der Gesetzgebung und Politikgestaltung der EU (siehe z. B. das Instrument Nr. 29 der Europäischen Kommission und die Leitlinien des Rates) weiterhin häufig Anwendung. 2025 wird die Europäische Kommission einen Bericht über die mittelfristige Umsetzung ihrer „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU“ aus dem Jahr 2020 vorlegen.

Auf nationaler Ebene mangelte es den Bemühungen zur Umsetzung der Charta-Strategie immer noch an einem strukturierten Verfahren sowie an klaren Zielsetzungen, Etappenzielen und zeitlichen Rahmen. Darüber hinaus wird die Charta im Rahmen der nationalen Gesetzgebung und Politikgestaltung, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fällt, nach wie vor nicht ausreichend angewendet, und in den nationalen Vorschriften zu Folgenabschätzungen wird nach wie vor nicht ausdrücklich auf die Charta Bezug genommen.

Gleichzeitig haben 25 Mitgliedstaaten gemäß den Vorgaben der Charta-Strategie und den diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union eine Charta-Kontaktstelle benannt. Die Einrichtung von Charta-Kontaktstellen ist ein wichtiger erster Schritt, da diese Kontaktstellen den Prozess der Umsetzung der Strategie auf nationaler Ebene lenken oder unterstützen können. Die meisten Charta-Kontaktstellen müssen jedoch ihre Rolle im nationalen Gefüge erst noch finden, um bestmöglich zu einer verstärkten Anwendung der Charta auf nationaler und lokaler Ebene beizutragen.



### FRA-STELLUNGNAHME 4.1

Das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission sollten die Instrumente, mit denen dafür gesorgt wird, dass die Gesetzgebung und die Politikgestaltung der EU in vollem Einklang mit der Charta stehen, weiterentwickeln und aktualisieren. Darüber hinaus sollten sie ihre Bemühungen zur Förderung der Charta in der gesamten EU verstärken.

Die EU-Mitgliedstaaten werden aufgefordert, bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union ein strukturiertes Verfahren auf der Grundlage klarer Zielsetzungen, Etappenziele und zeitlicher Rahmen einzuführen.

Die Mitgliedstaaten werden zudem aufgefordert, die Charta-Kontaktstellen mit angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten, um eine bessere Koordinierung und verstärkte Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteurinnen und Akteuren zu ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Auswirkungen von Gesetzgebungsvorschlägen, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, stets auf der Grundlage der in der Charta enthaltenen Grundsätze und Rechte bewertet werden. Die Vorschriften für Folgenabschätzungen sollten nicht nur eine Überprüfung anhand der nationalen Menschenrechtsstandards und der EMRK vorsehen, sondern auch explizit eine wirksame Bewertung anhand der Charta unter Berücksichtigung der Auslegung ihrer Bestimmungen durch den Gerichtshof der Europäischen Union vorschreiben.



## FRA-STELLUNGNAHME 4.2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Kinder, Frauen, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Angehörige ethnischer Minderheiten, die schutzbedürftig sind, Zugang zu Rechtsmitteln haben und entsprechend den Vorgaben des EU-Rechts in verständlicher Art und Weise über ihre Verfahrensrechte informiert werden.

Angehörige der Rechtsberufe verweisen häufig auf Artikel 47 der Charta, der das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht festlegt. Wie aus dem Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Charta aus dem Jahr 2023 hervorgeht, bleibt der Zugang zur Justiz auch auf politischer Ebene ein zentrales Anliegen. 2023 widmete sich der Bericht vorrangig dem wirksamen Rechtsschutz und dem Zugang zur Justiz. Im Einklang mit früheren Berichten der FRA kommt die Europäische Kommission darin zu dem Schluss, dass es nach wie vor Hindernisse beim Zugang zur Justiz gibt. Dazu gehören die unzureichende Bereitstellung von Informationen, insbesondere über außergerichtliche Rechtsbehelfe, praktische Schwierigkeiten bei der Nutzung von Lösungen im Bereich der E-Justiz, unzureichende Vorkehrungen für die Überwachung der Rechte des Kindes in Gerichtsverfahren sowie der Umstand, dass die Justiz für schutzbedürftige Gruppen unter anderem aus wirtschaftlichen Gründen nur schwer zugänglich ist. All dies kann Betroffene daran hindern, Rechtsmittel einzulegen.

## FRA-STELLUNGNAHME 4.3

Die EU-Mitgliedstaaten werden aufgefordert, alle verfügbaren EU-Mittel für Schulungsmaßnahmen zur Charta, insbesondere das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ und das Programm „Justiz“, zu nutzen oder deren Verwendung zu fördern. Diese Programme sollten dazu beitragen, die Charta bei den öffentlichen Bediensteten der nationalen, regionalen und lokalen Behörden stärker ins Bewusstsein zu rücken.

Die Mitgliedstaaten sollten eine wirksame Beteiligung der im Bereich der Grundrechte tätigen Akteurinnen und Akteure am Überwachungsprozess der einschlägigen EU-Fonds sicherstellen und gezielte Finanzmittel bereitstellen, um ihre Überwachungskapazitäten auszubauen und ihr Fachwissen zu erweitern.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die von ihnen eingerichteten Beschwerdemechanismen hinsichtlich der Verwendung von EU-Mitteln geeignet sind, Verstöße gegen die Charta festzustellen, und dass sie die erforderlichen Rechtsbehelfe bereitstellen.

Die Daten der FRA aus dem Jahr 2023 deuten auf einen positiven Trend bei den Schulungen im Bereich der Grundrechte hin. Schulungsmaßnahmen zur Charta werden in zunehmendem Maße nicht nur für Mitglieder der Justiz, sondern auch für Beamtinnen und Beamte, Strafverfolgungsbehörden, die Zivilgesellschaft, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) und Gleichstellungsstellen, Journalistinnen und Journalisten sowie Studierende angeboten. Die regionalen und lokalen Behörden scheinen bislang nicht ausreichend in solche Schulungsmaßnahmen einbezogen zu werden. Das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ sowie das Programm „Justiz“ bieten jedoch Möglichkeiten zur Kofinanzierung einschlägiger Schulungsaktivitäten.

Chartaspezifisches Fachwissen ist besonders beim Einsatz von EU-Mitteln von Bedeutung, die unter die Verordnung (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen fallen. Gemäß der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Charta beim Einsatz von EU-Fonds eingehalten wird. Darüber hinaus wird den NMRI und den Gleichstellungsstellen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der Grundrechte bei der Verwendung von EU-Mitteln eingeräumt. In ihrem Bericht mit dem Titel *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (EU-Fonds – Die Wahrung der Grundrechte sicherstellen) aus dem Jahr 2023 zeigte die FRA Probleme im Zusammenhang mit der Beteiligung von Grundrechtsorganisationen und der Zivilgesellschaft am Überwachungsprozess auf, wobei es offenbar an Kapazitäten, Ressourcen und chartaspezifischem Fachwissen mangelt..





Das Jahr 2023 brachte im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte sowohl Fortschritte als auch Rückschläge. Der *Fundamental Rights Report 2024* (Grundrechte-Bericht 2024) der FRA zeigt maßgebliche Entwicklungen in der EU zwischen Januar und Dezember 2023 auf und fasst die Stellungnahmen der FRA zu diesen Entwicklungen zusammen. Der Bericht beleuchtet sowohl die erzielten Fortschritte als auch die verbleibenden Herausforderungen und bietet Einblicke in die zentralen Fragestellungen, die Gegenstand der in der EU geführten Grundrechtsdebatten sind.



# WIR FÖRDERN UND SCHÜTZEN IHRE GRUNDRECHTE IN DER GANZEN EU —

Der vollständige *Fundamental Rights Report 2024* (Grundrechte-Bericht 2024) der FRA ist verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

## Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2024), *Grundrechte-Bericht 2024 – FRA-Stellungnahmen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024-fra-opinions> (verfügbar in allen 24 EU-Amtssprachen und auf Albanisch, Makedonisch und Serbisch)
- Frühere Jahresberichte der FRA über die Herausforderungen und Erfolge im Bereich der Grundrechte in der Europäischen Union sind verfügbar auf der [Website der FRA](#) (auf Englisch und teilweise auf Französisch).

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](https://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