



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.5.2013
COM(2013) 271 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht 2012 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen
Union**

{SWD(2013) 171 final}
{SWD(2013) 172 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bericht 2012 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

1. EINLEITUNG

Die Kommission kündigte in ihrer Mitteilung über die Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union (im Folgenden „die Charta“) an, sie werde jährlich über die konkreten Maßnahmen zu deren Umsetzung berichten.¹ Damit erfüllt die Kommission die schon länger insbesondere vom Europäischen Parlament geäußerten legitimen Erwartungen, die Grundrechte in den Mittelpunkt der EU-Politik zu rücken.² Für eine systematische Umsetzung der Charta ist nicht nur eine rigorose rechtliche Prüfung nötig, sondern auch eine politische Überprüfung der Auswirkungen aller EU-Initiativen auf die Grundrechte.

Der vorliegende Jahresbericht dient als Grundlage für den erforderlichen Dialog zwischen allen EU-Organen und Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Charta. Er ist damit Teil des politischen Dialogs und der politischen Prüfung, die sicherstellen sollen, dass die Charta auch weiterhin als Bezugsrahmen für die Einbindung der Grundrechte in alle EU-Rechtsakte und die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten dient. Der Bericht illustriert auch, wie durch neue Rechtsetzungsmaßnahmen in Bereichen, in denen die EU handlungsbefugt ist, und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „der Gerichtshof“) eine Grundrechtskultur in der EU geschaffen wird. Da den nationalen Gerichten eine Schlüsselrolle dabei zukommt, die Einhaltung der Charta im Bereich der Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten zu überprüfen, enthält der Bericht auch erstmals eine Übersicht über die nationale Rechtsprechung in Bezug auf die Charta.

Die dem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält ausführliche Informationen über die Anwendung der Charta und führt daneben die konkreten Probleme auf, mit denen sich die Menschen konfrontiert sehen (siehe Anhang I). Die bei der Umsetzung der Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2010-2015) erzielten Fortschritte sind in einer gesonderten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt (siehe Anhang II).

2. EU-MASSNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DER WIRKSAMEN UMSETZUNG DER CHARTA

Die Charta richtet sich in erster Linie an die EU-Organe, denen somit die Hauptverantwortung dafür zufällt, die Achtung der Grundrechte zu gewährleisten, die in der verbindlichen Charta rechtlich vorgeschrieben ist.

Die Strategie der Kommission zielt darauf ab, dieser rechtsverbindlichen Charta praktische Wirkung zu verleihen.³ Die konkreten Schritte zur Umsetzung der Charta haben dazu geführt, dass bei der Ausarbeitung neuer Legislativ- und Strategievorschläge durch die Kommission

¹ Am 19.10.2010 angenommene Mitteilung der Kommission „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“, KOM(2010) 573 endg.

² Voggenhuber-Bericht des Europäischen Parlaments, Dokument A6-0034/2007.

³ Siehe Fußnote 1.

die Grundrechte automatisch Berücksichtigung finden. Dieses wesentliche Merkmal prägt den gesamten Entscheidungsprozess der EU-Organen und gilt somit auch für Änderungen an Kommissionsvorschlägen durch das Europäische Parlament und den Rat. Alle EU-Rechtsakte unterliegen darüber hinaus der Prüfung durch den Gerichtshof – ultimativer Garant dafür, dass die Grundrechte bei der Gesetzgebungstätigkeit und allen anderen Handlungen der EU gewahrt werden.

Die Förderung der Grundrechte zieht sich durch alle EU-Maßnahmen. Das politische Konzept der Kommission, den Status der Unionsbürgerschaft mit Leben zu erfüllen, ist eine Ergänzung zur Förderung der Grundrechte in der EU. Die meisten in der Charta verankerten Grundrechte gelten nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger der EU, sondern haben auch große Bedeutung für den Schutz aller in der EU lebenden Menschen, also auch von Nichtunionsbürgern.

2.1. Verbesserter Schutz der Grundrechte durch EU-Rechtsetzungsmaßnahmen

Eine echte Grundrechtskultur bedeutet nicht nur, für die Übereinstimmung der Rechtsvorschriften mit der Charta zu sorgen. Die Kommission kann in Bereichen, in denen die EU handlungsbefugt ist, zudem EU-Bestimmungen vorschlagen, die den Rechten und Grundsätzen der Charta konkrete Wirkung verleihen. Dies ist wichtig, um den Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung ihrer in der Charta festgelegten Rechte zu ermöglichen.

Um der Charta im digitalen Zeitalter volle Geltung zu verschaffen, hat die Kommission eine **umfassende Reform der EU-Datenschutzbestimmungen vorgeschlagen**.⁴ Die historische Erfahrung Europas hat der gemeinsamen europäischen Auffassung Vorschub geleistet, dass der Schutz der Privatsphäre ein wesentlicher Bestandteil der menschlichen Würde und der Freiheit des Einzelnen ist. Die Charta bestätigt daher sowohl das Recht auf Achtung des Privatlebens (Artikel 7) als auch das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8). Gemäß Artikel 16 AEUV hat die EU zusätzlich die Befugnis, harmonisierte EU-Datenschutzvorschriften zu erlassen.

Durch die Kommissionsvorschläge werden die in der Richtlinie aus dem Jahr 1995 verankerten Grundsätze aktualisiert und modernisiert, damit das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten auch in Zukunft gewährleistet ist.⁵ Die Reform erlegt all jenen, die mit der Verarbeitung personenbezogener Daten befasst sind, eine höhere Verantwortung und Rechenschaftspflicht auf und stärkt die unabhängigen nationalen Datenschutzbehörden. Sie führt ein „Recht auf Vergessenwerden“ ein, wodurch die Datenschutzrisiken im Internet besser beherrschbar werden. Durch die Reform werden die allgemeinen Datenschutzgrundsätze und -bestimmungen auf die nationalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden ausgeweitet. Dabei wurde darauf geachtet, dass die neuen Regelungen mit allen Grundrechten, die durch sie berührt sein könnten – etwa die freie Meinungsäußerung –, in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Ein gutes Beispiel dafür ist

⁴ a) Mitteilung über den Schutz der Privatsphäre in einer vernetzten Welt – Ein europäischer Datenschutzrahmen für das 21. Jahrhundert, COM(2012) 09 final. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:de:NOT>; b) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, COM(2012) 11 final. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:DE:DOC>; c) Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, COM(2012) 10 final. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:DE:DOC>

⁵ Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50.

die Aufnahme besonderer Schutzklauseln für Daten, die rein journalistischen Zwecken dienen, in den Vorschlag.

Im Jahr 2012 hat die Kommission Maßnahmen eingeleitet, um die Fortschritte auf dem Weg zu einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern in den Führungsgremien europäischer börsennotierter Unternehmen zu beschleunigen.⁶ Der Legislativvorschlag der Kommission ist ein Meilenstein der EU-Rechtsetzung im Bereich der Geschlechtergleichstellung. Er vereint die Pflicht zur Gleichbehandlung mit der Möglichkeit, durch die Förderung des unterrepräsentierten Geschlechts positive Maßnahmen zu ergreifen, um eine faktische Gleichstellung zu erreichen.

Börsennotierten Unternehmen wird das Ziel vorgegeben, bis 2020 (für börsennotierte öffentliche Unternehmen gilt das Jahr 2018) mindestens 40 % der nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitglieder mit Angehörigen des unterrepräsentierten Geschlechts zu besetzen. Um diese Zielvorgabe zu erreichen, werden börsennotierte Gesellschaften, in denen weniger als 40 % der nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitglieder auf das unterrepräsentierte Geschlecht entfallen, angewiesen, die Auswahl neuer Mitglieder auf der Grundlage eines Vergleichs der Qualifikationen der einzelnen Kandidaten vorzunehmen. Dies geschieht anhand vorab festgelegter, klarer, neutral formulierter und eindeutiger Kriterien. Bei gleicher Qualifikation wird das unterrepräsentierte Geschlecht bevorzugt.

Der Schutz der Verfahrensrechte nimmt für die EU weiter eine vorrangige Stellung ein. Die Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, die am 22. Mai 2012 erlassen wurde, sieht vor, dass inhaftierte Personen in einer für sie verständlichen Sprache über ihre Rechte aufgeklärt werden.⁷ Zudem gewährleistet die am 25. Oktober 2012 erlassene neue Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten EU-weit allen Opfern die Einräumung diskriminierungsfreier Mindestrechte, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Wohnmitgliedstaat.⁸ Die Richtlinie stellt sicher, dass alle Opfer, die mit der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der Justiz in Berührung kommen, als Opfer anerkannt und respektvoll behandelt werden. Ferner wird ihnen verfahrensrechtlich garantiert, informiert, unterstützt und geschützt zu werden und aktiv am Strafverfahren teilnehmen zu können. Die Richtlinie ist auf die Unterstützung und den Schutz von Opfern konzentriert, die von einer sekundären oder wiederholten Visktimisierung oder Einschüchterung im Verlauf des Strafverfahrens bedroht sind. Zu diesen schutzbedürftigen Gruppen zählen Kinder und Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt, von Gewalt in engen Beziehungen, von sexueller Gewalt oder Ausbeutung und von Hassverbrechen sowie Opfer mit Behinderungen.

Den Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU müssen **objektive, verlässliche und vergleichbare Daten** über die Achtung der Grundrechte in der EU zugrunde liegen. Um derartige Daten zu liefern, wurde die **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (im Folgenden „die Agentur“)** gegründet. Die Agentur sollte nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Aufgaben in allen die Grundrechte berührenden Zuständigkeitsbereichen der EU wahrnehmen. Um dies zu erreichen, schlug die Kommission

⁶ Vorschlag für eine Richtlinie zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen, COM(2012) 614 final. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:de:PDF>.

⁷ Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, ABl. L 142 vom 1.6.2012, S. 1-10.

⁸ Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57-74.

vor, der Agentur die Möglichkeit zu geben, auf den Gebieten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen tätig zu werden.⁹ Der Rat verwarf diesen Ansatz und beschloss, diese beiden wichtigen Verantwortungsbereiche der Union nicht in den Mehrjahresrahmen der Agentur aufzunehmen, der festlegt, welche Themenbereiche die Agentur im Zeitraum 2013 bis 2017 bearbeiten kann. Zusätzlich wurde das reibungslose Funktionieren der Agentur durch die verspätete Annahme des neuen Mehrjahresrahmens gefährdet. Die Agentur war dadurch nicht in der Lage, ihre Aufgaben unter normalen Bedingungen durchzuführen. Um ihre Arbeit erledigen zu können, musste sie einen Ad-hoc-Antrag stellen, der Ende 2012 vom Rat angenommen wurde. Der Rat verabschiedete den neuen Mehrjahresrahmen schließlich am 11. März 2013, nachdem das Vereinigte Königreich seinen Parlamentsvorbehalt aufgab.¹⁰

2.2. Die Grundrechtsdimension im auswärtigen Handeln der EU

Die Charta gilt für alle Maßnahmen der Europäischen Union, also auch für die Außenbeziehungen.

Auf der Grundlage einer gemeinsamen Mitteilung der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes verabschiedete der Rat einen **strategischen Rahmen und Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie**, um die Wirksamkeit und Konsistenz der EU-Menschenrechtspolitik in den nächsten Jahren zu verbessern.¹¹ Eine der ersten Maßnahmen im Zusammenhang mit dem neuen strategischen Rahmen und Aktionsplan der EU war die Ernennung von Stavros Lambrinidis zum EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte durch den Rat.¹²

In einer Rechtssache, in der es um das vom Rat im **Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** beschlossene **Einfrieren von Vermögenswerten** eines Unternehmens und seines Mehrheitseigners ging, hob der Gerichtshof die ergriffenen Maßnahmen mit der Begründung auf, der Rat habe weder Informationen noch Beweise vorgelegt. Der Gerichtshof erklärte in seinem Urteil, der Grundsatz eines wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelfs (Artikel 47 der Charta) bedeute, dass eine restriktive Maßnahme betroffenen Unternehmen und betroffenen Personen gegenüber begründet werden müsse.¹³ Dies sei notwendig, damit die Adressaten der Maßnahme ihre Rechte verteidigen könnten und der Gerichtshof die Möglichkeit habe, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Maßnahme zu überprüfen. Eine solche gerichtliche Überprüfung erstrecke sich auch auf die Beurteilung der Tatsachen und Umstände, die zur Begründung herangezogen worden seien, und auf die Prüfung der Beweise und Informationen, auf die sich die erwähnte Beurteilung stütze.

Am 4. Juli 2012 wies das Europäische Parlament den Entwurf für ein **Handelsübereinkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie** (ACTA)

⁹ Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Zeitraum 2013-2017, KOM(2011) 880 endg. Abrufbar unter <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:DE:HTML>.

¹⁰ Beschluss des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Zeitraum 2013-2017, erlassen am 11. März 2013. Abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st10/st10449.de12.pdf>

¹¹ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zum Thema Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU – Ein wirksamerer Ansatz, KOM(2011) 886 endg. Abrufbar unter <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:DE:PDF>. Menschenrechte und Demokratie: Strategischer Rahmen und Aktionsplan der EU, Ratsdokument Nr. 11417/12 EXT 1 vom 28.6.2012. Abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st11/st11417-ex01.de12.pdf>

¹² Beschluss 2012/440/GASP des Rates vom 25. Juli 2012 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Menschenrechte, ABl. L 200 vom 27.7.2012, S. 21-23.

¹³ EuGH, Rechtssachen T-439/10 und T-440/10, *Fulmen und F. Mahloudian / Rat*, 21.3.2012.

zurück, mit dem die internationalen Standards zur Durchsetzung von Rechten am geistigen Eigentum verbessert werden sollten, um den Handel mit gefälschten und rechtswidrig hergestellten Waren wirksamer zu bekämpfen. Bei der Ausübung seiner jüngsten Vorrrechte im Bereich internationaler Handelsabkommen stützte sich das Europäische Parlament auf die Charta.¹⁴ Es wies vor allem darauf hin, dass der Entwurf ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Meinungs- und Informationsfreiheit einerseits und dem Eigentumsrecht andererseits vorsehen müsse. Die Kommission, die auf diese Bedenken ebenfalls aufmerksam geworden war, hatte den Gerichtshof bereits um eine Bewertung dazu gebeten, ob das ACTA-Abkommen mit der Charta vereinbar sei. Nach der klaren Aussage des Europäischen Parlaments, dass der Entwurf nicht angenommen werden könne, zog die Kommission ihr Ersuchen um eine Stellungnahme des Gerichtshofs zurück.

2.3. Vom Gerichtshof vorgenommene Überprüfung von EU-Rechtsakten im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der Charta

Die im Jahr 2012 zur Vereinbarkeit von EU-Rechtsakten mit der Charta ergangenen Urteile des Gerichtshofs enthielten Empfehlungen zu der Art auf Weise, wie bei der Gesetzgebungstätigkeit der EU-Organe und allen anderen rechtswirksamen Maßnahmen die Grundrechte zu berücksichtigen sind.

Der Gerichtshof betonte, dass der Gesetzgeber bei allen Beschlüssen zur **Übertragung von Befugnissen** an den Rat oder die Kommission die Charta zu beachten habe. Der Gerichtshof erklärte einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Überwachung der Seeaußengrenzen der EU für nichtig. Zur Begründung wurde angegeben, dass der Erlass von Vorschriften, die Grenzschutzbeamten Zwangsbefugnisse verleihen, politische Entscheidungen erfordert, die in die Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers fallen, und sich die Vorschriften in einem Umfang auf die Freiheit und die Grundrechte der Betroffenen auswirken könnten, der das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erforderlich macht.¹⁵

Der Gerichtshof prüfte ferner, ob die EU-Organe bei ihrer Einstellungspolitik tatsächlich das **Diskriminierungsverbot** beachten. Die Bekanntmachungen mehrerer allgemeiner Auswahlverfahren zur Einstellung von Beamten durch die EU-Organe, die in vollem Umfang nur in drei Amtssprachen veröffentlicht worden waren, wurden für nichtig erklärt.¹⁶ Der Gerichtshof stellte fest, dass ein potenzieller Bewerber, dessen Muttersprache nicht zu den Sprachen zähle, in der die streitigen Stellenausschreibungen in vollem Umfang veröffentlicht worden seien, gegenüber einem muttersprachlichen Bewerber einer der drei Sprachen im Nachteil sei. Der Nachteil resultiere daraus, dass eine unverhältnismäßige Ungleichbehandlung aufgrund der Sprache vorliege, die laut Artikel 21 der Charta verboten sei.

Ferner prüfte der Gerichtshof die Anwendung des **Rechts auf eine gute Verwaltung** durch die EU-Organe (Artikel 41 der Charta). Er erklärte die Entscheidung der Kommission für nichtig, ein im Rahmen einer Ausschreibung zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags eingereichtes Angebot abzulehnen, da die Entscheidung nicht ausreichend begründet worden sei.¹⁷ Der Gerichtshof stellte insofern eine Verbindung zwischen Artikel 41 (gute Verwaltung) und Artikel 47 (Zugang zu den Gerichten) der Charta her, als die Verwaltung Gründe für die Ablehnung angeben müsse, damit die Betroffenen eine Entscheidung darüber treffen könnten, ob sie gerichtlich gegen die Kommissionsentscheidung vorgehen wollten.

¹⁴ Empfehlung des Europäischen Parlaments, Dokument A7-0204/2012 vom 22.6.2012.

¹⁵ EuGH, Rechtssache C-355/10, *Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union*, 5.9.2012.

¹⁶ EuGH, Große Kammer, Rechtssache C-566/10, *Italienische Republik / Kommission*, 27.11.2012.

¹⁷ EuGH, Rechtssache T-183/10, *Sviluppo Globale GEIE / Kommission*, 10.10.2012.

Mehrere in den letzten Jahren ergangene Urteile des Gerichtshofs haben zu Änderungen im EU-Recht geführt. Ein Beispiel dafür ist die Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs bei den Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die neue „Dublin-Verordnung“ zu den Bedingungen für die Überstellung von Asylbewerbern in der EU.¹⁸ Nach den neuen Vorschriften dürfen Asylbewerber nicht in einen Mitgliedstaat zurückgeschickt werden, in dem die ernste Gefahr droht, dass ihre Grundrechte missachtet werden. Die Zuständigkeit für den schnellen Zugang zu einem Asylverfahren sollte stattdessen von einem anderen Mitgliedstaat wahrgenommen werden.

Die Kommission orientierte sich bei der Erstellung ihres geänderten Vorschlags über die Veröffentlichung der Empfänger von EU-Agrarbeihilfen ebenfalls an der Rechtsprechung des Gerichtshofs.¹⁹ Die neu vorgeschlagenen Bestimmungen basieren auf einer überarbeiteten ausführlichen Begründung, die auf die Notwendigkeit konzentriert ist, die Vergabe europäischer Agrarbeihilfen der öffentlichen Kontrolle zu unterziehen, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen. Die Bestimmungen sehen vor, dass Art und Beschreibung der Maßnahmen, für die Beihilfen vergeben werden, detaillierter auszuführen sind. Die Namen der Empfänger sollen jedoch erst ab einem bestimmten Mindestbetrag veröffentlicht werden. Diese Bestimmung geht auf Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit zurück, da dem Ziel der öffentlichen Kontrolle bei Verwendung öffentlicher Gelder das Recht der Empfänger auf den Schutz ihres Privatlebens allgemein und ihrer personenbezogenen Daten gegenübersteht.

3. UMSETZUNG DER CHARTA IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Der Schutz der Grundrechte wird in der EU durch ein zweistufiges System gewährleistet: die nationalen Systeme, die auf der jeweiligen Verfassung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention beruhen, und das auf die Charta gestützte EU-System, das nur für die Tätigkeiten der EU-Organe gilt oder bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten eine Rolle spielt. Die Charta ist als Ergänzung und nicht als Ersatz der vorhandenen Systeme zum Schutz der Grundrechte zu sehen.

Der Gerichtshof hat die Beschränkungen hervorgehoben, denen die Anwendung der Charta unterliegt. Er erklärte ein Vorabentscheidungsersuchen eines bulgarischen Verwaltungsgerichts zum Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln gegen die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen für bestimmte Verstöße gegen die Verkehrsvorschriften für unzulässig und berief sich dabei auf die ständige Rechtsprechung, derzufolge die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Unionsrechts die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes beachten müssen.²⁰

¹⁸ EuGH, verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10, *N.S. / Secretary of State for the Home Department and M.E. V.a. / Refugee Applications Commissioner*, 21.12.2011. Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, KOM(2008) 820 endg. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:DE:PDF>

¹⁹ EuGH, verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR & Hartmut Eifert / Land Hessen und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, 10.11.2010. Änderung des Vorschlags der Kommission KOM(2011) 628 endgültig/2 für eine Verordnung über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsysteem der Gemeinsamen Agrarpolitik, COM(2012) 551 final. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/agriculture/funding/regulation/amendment-com-2012-551_de.pdf.

²⁰ EuGH, Rechtssache C-27/11, *Vinkov*, 7.6.2012.

Die Bestimmungen der Charta sind für die Mitgliedstaaten nur bei Anwendung des EU-Rechts von Bedeutung. Weder die Charta noch der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verleihen der EU neue Zuständigkeiten im Bereich der Grundrechte. Falls das fragliche nationale Gesetz nicht der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften dient oder anderweitig mit dem EU-Recht in Verbindung steht, hat der Gerichtshof keine Zuständigkeit.²¹

Die steigende Zahl von Vorabentscheidungsersuchen, die die nationalen Gerichte beim Europäischen Gerichtshof beantragen, ist Ausdruck der durch die Charta erzielte Wirkung. Zum Thema Asyl bestätigte der Gerichtshof beispielsweise, dass bei Einreichung eines Asylantrags an der Grenze oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dieser Staat dem Asylbewerber die im EU-Recht vorgesehenen Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern gewähren muss, unabhängig davon, ob er gemäß EU-Recht für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist oder nicht.²² Insbesondere die Tatsache, dass die wesentlichen Grundsätze der Menschenwürde (Artikel 1) und des Asylrechts (Artikel 18) aufrechterhalten werden müssen, führt dazu, dass die im EU-Recht²³ vorgesehene Verpflichtung, Asylbewerbern Unterkunft, Verpflegung, Kleidung und Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs zu gewähren, und die daraus resultierende finanzielle Belastung so lange vom ersuchenden Mitgliedstaat zu übernehmen ist, bis der Asylbewerber an den für die Prüfung seines Antrags zuständigen Mitgliedstaat überstellt wurde.

3.1. Von der Kommission ergriffene Maßnahmen zur Gewährleistung der Achtung der Charta durch die Mitgliedstaaten

Die Kommission stellt in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge sicher, dass die Charta eingehalten wird. Sofern befugt, greift sie bei Verstößen gegen die Charta entschlossen ein. Im Jahr 2012 musste die Kommission erstmals beim Gerichtshof Vertragsverletzungsverfahren aufgrund der Nichteinhaltung zentraler Bestimmungen der Charta durch einen Mitgliedstaat anstrengen.

In den letzten Jahren wurden **in Ungarn mehrere Gesetze erlassen** – einige davon sogenannte Grundlagengesetze, die gemäß der neuen Verfassung direkt verabschiedet werden –, **die große Bedenken im Hinblick auf die Grundrechte auslösten** und auch vom Europarat einer Prüfung unterzogen wurden. Die Kommission nahm im Einklang mit dem Anwendungsbereich der Charta (Artikel 51) und ihrer Rolle als Hüterin der Verträge eine rechtliche Würdigung der Bereiche vor, die mit dem EU-Recht in Verbindung standen. Nachdem sie Ende 2011 erste Warnschreiben verschickt hatte, beschloss die Kommission am 7. Juni 2012, beim Gerichtshof Klage wegen Vertragsverletzung zu erheben. Das erste von der Kommission beantragte Vertragsverletzungsverfahren bezog sich auf Eingriffe in die Unabhängigkeit der ungarischen Datenschutzbehörde. Als Begründung nannte die Kommission, dass gemäß der Datenschutzrichtlinie von 1995 die „völlige Unabhängigkeit“ der nationalen Datenschutzbehörden gewährleistet sein müsse, was in Artikel 16 AEUV und Artikel 8 der Charta ausdrücklich bestätigt werde. Ein zweites von der Kommission eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren betraf die Frühverrentung von ungefähr 274 Richtern und Staatsanwälten in Ungarn, die durch die plötzliche Absenkung des vorgeschriebenen Ruhestandsalters für diese Berufsgruppe von 70 auf 62 Jahre erzwungen worden war. Die Kommission begründete ihre Maßnahme mit der Richtlinie 2000/78/EG über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die eine Diskriminierung am Arbeitsplatz

²¹ Siehe auch EuGH, Rechtssache C-370/12, *Pringle / Irland*, 27.11.2012.

²² EuGH, Rechtssache C-179/11, *Cimade und Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) / Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27.9.2012.

²³ Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18-25.

aus Altersgründen untersage. Dies gelte auch für Entlassungen aus Altersgründen ohne objektiven Grund. Das Verfahren leiste somit einen Beitrag zur allgemeinen Umsetzung des durch Artikel 21 der Charta gewährleisteten Verbots der Diskriminierung, etwa aufgrund des Alters. Das Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2012 bestätigte die Auffassung der Kommission, dass die Änderung des vorgeschriebenen Ruhestandsalters für Richter, Staatsanwälte und Notare mit einer nur kurzen Übergangsfrist gegen die EU-Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung verstößt. Ungarn muss diese Bestimmungen nun mit dem EU-Recht in Einklang bringen.²⁴

Die Freiheit und Vielfalt der Medien bot Anlass zu Erörterungen zwischen der Kommission und den ungarischen Behörden über das neue Mediengesetz. Dabei ging es um die Pflicht einer ausgewogenen Berichterstattung und die Bestimmungen über verletzende Inhalte. Die Kommission einigte sich mit den ungarischen Behörden auch auf die Änderung weiterer Bestimmungen, die andernfalls als Verstoß gegen die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und/oder die Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit angesehen werden könnten.

Bezüglich der allgemeinen Unabhängigkeit der Justiz in Ungarn meldete die Kommission 2012 in mehreren Schreiben Bedenken insbesondere zu den Befugnissen des Leiters der ungarischen Justizbehörde zur Verlagerung von Rechtssachen von einem auf ein anderes Gericht und zur Versetzung von Richtern gegen ihren Willen an. Die Kommission machte deutlich, dass dadurch die wirksame Anwendung des Unionsrechts in Ungarn behindert und das in Artikel 47 der Charta den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen garantierte Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem unabhängigen Gericht in Rechtssachen, die auf dem Unionsrecht beruhen, ausgehebelt werden könne. Auch der Europarat (insbesondere die Venedig-Kommission) führte Gespräche mit den ungarischen Behörden. Die Kommission behält die Angelegenheit weiter streng im Auge, vor allem um die Einhaltung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu beobachten.

In ähnlicher Weise wandte sich die Kommission direkt, nachdem sie im August 2012 von **Entwicklungen in Frankreich** zur Auflösung von Roma-Siedlungen und zur Rücksendung von Roma in ihr Heimatland erfuhr, schriftlich an die französischen Behörden, woraufhin Erörterungen stattfanden, in denen die Fakten dargelegt und der Rechtsrahmen verdeutlicht wurde. Die Lage hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Im Anschluss an eine Maßnahme der Kommission im Jahr 2010, die sicherstellen sollte, dass die Richtlinie über die Freizügigkeit in allen Mitgliedstaaten angewandt und ein europäischer Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma eingeführt wird, änderte Frankreich seine Rechtsvorschriften, um zu gewährleisten, dass die Richtlinie über die Freizügigkeit und insbesondere die Verfahrensgarantien im Bereich der Ausweisung von EU-Bürgern in vollem Umfang eingehalten werden. Außerdem wurde eine nationale Strategie zur Integration der Roma angenommen. Auf der Grundlage dieser neuen Strategie kam es unter aktiver Teilnahme Frankreichs zu einer engeren Kooperation und verstärkten Bemühungen zur Integration der Roma.

Im Jahr 2012 leitete die Kommission außerdem ein **Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta** ein mit der Begründung, dass die EU-Bestimmungen im Bereich der Freizügigkeit nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden seien, insbesondere in Bezug auf das **Recht der EU-Bürger, gleichgeschlechtlichen Ehe- oder eingetragenen Lebenspartnern nach Malta zu folgen und dort mit ihnen zusammenzuleben**. Die maltesischen Gesetze wurden aufgrund des Vorgehens der Kommission geändert und sind nun mit den EU-Vorschriften über die Rechte der EU-Bürger zur Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung vereinbar.

²⁴

EuGH, Rechtssache C-286/12, *Europäische Kommission / Ungarn*, 6.11.2012.

3.2. Entwicklungen im Bereich der nationalen Rechtsprechung hinsichtlich der Anwendung der Charta in den Mitgliedstaaten

Grundlage der Rechtsgemeinschaft, auf die sich die Union gründet, sind die nationalen Gerichte. Nur wenn die nationalen Richter ihre Befugnisse voll ausschöpfen, können die Rechte, die den Bürgern und Bürgerinnen der EU durch das Unionsrecht garantiert sind, wirksam gewährleistet werden. Den nationalen Verfassungs- und obersten Gerichten kommt eine besondere Verantwortung für die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof zu, um die wirksame Anwendung der Charta sicherzustellen.

Von der **Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union** erhobene Daten zeigen, dass in zahlreichen Urteilen der Verwaltungsgerichte in den EU-Mitgliedstaaten mittlerweile auf die Charta Bezug genommen wird.²⁵ Die folgenden Bestimmungen der Charta werden in den Berichten am häufigsten erwähnt: Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11), Eigentumsrecht (Artikel 17), Asylrecht (Artikel 18), Verbot von Kollektivausweisungen und Nichtzurückweisung (Artikel 19), Rechte des Kindes (Artikel 24), Recht auf gute Verwaltung (Artikel 41), Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47).

Die bislang häufigsten Verweise auf die Charta betreffen den Bereich Einwanderung und Asyl.²⁶ Die Analyse der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte von Informationen einiger Mitgliedstaaten zur Rechtsprechung bezüglich der Charta zeigt aber auch, dass die Charta weit über diesen Bereich hinaus Auswirkungen zeigt und in ganz verschiedenen Gebieten zum Tragen kommt, etwa bei den Finanzmarktvorschriften, im Arbeitsrecht, beim Verbraucherschutz, im Umweltrecht und beim Sorgerecht für Kinder.²⁷

Die Auswertung der Gerichtsurteile, die auf die Charta hinweisen, deutet ferner darauf hin, dass die nationalen Richter die Charta zur Untermauerung ihrer eigenen Argumentation verwenden, und zwar auch dann, wenn keine direkte Verbindung zum EU-Recht besteht. Darüber hinaus gibt es Hinweise auf die **Einbindung der Charta in die nationalen Systeme zum Schutz der Grundrechte**. Der Österreichische Verfassungsgerichtshof fällte im Rahmen einer Prüfung der Verfassungsmäßigkeit ein richtungsweisendes Urteil zur Anwendung der Charta.²⁸ Er betonte die besondere Rolle der Charta im EU-Rechtssystem und ihren andersartigen Charakter im Vergleich zu den Rechten und Grundsätzen, die vom Gerichtshof der Europäischen Union im Lauf der Zeit entwickelt wurden. Der Verfassungsgerichtshof vertrat die Auffassung, dass der Charta in den bei ihm angestrengten Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung nationaler Gesetze Rechtskraft zukomme und sich die Menschen daher auf die Rechte und Grundsätze der Charta berufen könnten, falls sie die Rechtmäßigkeit heimischer Gesetze anzweifelten. Der Österreichische Verfassungsgerichtshof stellte zwischen der Aufgabe, die der Charta im Rechtssystem der EU zukommt, und der Rolle, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gemäß der

²⁵ Einzelheiten sind den an die Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union übermittelten Berichte zu entnehmen. Siehe http://www.aca-europe.eu/en/colloquia/colloq_en_23.html

²⁶ In jedem Land wurde in diesem Rechtsbereich auf die Charta verwiesen außer in Spanien, Ungarn und Österreich.

²⁷ Siehe vor allem: *The Protection of Fundamental Rights Post Lisbon: the Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions Vol I*, Hrsg. Julia Laffranque, Reports of the FIDE Congress Tallinn 2012, Universität Tartu.

²⁸ Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Rechtssachen U 466/11 und U 1836/11, 14. März 2012.

österreichischen Verfassung spielt, derzufolge er verfassungsrechtliche Bedeutung hat, große Ähnlichkeiten fest.

4. BEITRITT DER EU ZUR EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION

Gemäß dem Vertrag von Lissabon hat **die EU die klare Verpflichtung, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten**. Durch die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon haben dem alle Mitgliedstaaten zugestimmt.

Die Verhandlungen über das Beitrittsabkommen kamen in der ersten Jahreshälfte zum Erliegen, da einige Mitgliedstaaten Zweifel äußerten und Fragen zum Entwurf des im Juni 2011 auf technischer Ebene erarbeiteten Abkommens stellten. Nachdem im Rat im April 2012 schließlich Einigkeit erzielt wurde, konnten die Verhandlungen im Juni 2012 im Format 47 + 1 (47 Mitglieder des Europarats sowie die Kommission als Vertreterin der EU) wiederaufgenommen werden.

Parallel dazu wurde an den Kernbestandteilen der internen Bestimmungen gearbeitet, die die Teilnahme der EU und der Mitgliedstaaten an Verfahren vor dem Straßburger Gerichtshof in Fällen regeln soll, in denen das Unionsrecht angezweifelt wird.

Die für den Abschluss des Beitrittsabkommens zur Europäische Menschenrechtskonvention und die zugehörigen Begleitmaßnahmen erforderliche Einstimmigkeit sollte vor diesem Hintergrund nicht als Ausrede für ein Hinauszögern des Prozesses benutzt werden, der im EU-Vertrag eindeutig und verbindlich festgeschrieben ist.

5. FAZIT

Die Tatsache, dass sich die nationalen Gerichte in Verfahren, die das EU-Recht betreffen, auf die erst seit drei Jahren im Primärrecht verankerte Charta berufen, ist als positives Zeichen zu werten. Die zunehmende Bezugnahme auf die Charta liefert erste Hinweise auf eine wirksame, dezentralisierte Anwendung der Charta in den nationalen Verfassungsordnungen. Dies ist ein wichtiger Schritt hin zu einem kohärenteren System zum Schutz der Grundrechte, das in allen Mitgliedstaaten bei Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften denselben Rechtsumfang und Schutz gewährleistet.

In seiner Rede zur Lage der Union 2012 betonte Präsident Barroso, dass das Fundament der Union – die Achtung der Grundwerte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie – unablässig geschützt und gestärkt werden müsse.²⁹ Aus diesem Grund fühlt sich die Kommission dazu verpflichtet, mit gutem Beispiel voranzugehen, um sicherzustellen, dass jeder EU-Rechtsakt mit der Charta in Einklang steht. Die Kommission ist fest entschlossen, in allen Fällen, die ihrer Zuständigkeit unterliegen, auch weiterhin entscheidende Schritte zu unternehmen, um der Charta konkrete Wirkung zu verleihen. Die Kommission fühlt sich ebenso verpflichtet, falls nötig bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten einzuschreiten, um die wirksame Anwendung der Charta zu gewährleisten, wie etwa im Fall des beim Gerichtshof angestrengten Verfahrens gegen die Frühverrentung von Richtern und Staatsanwälten in Ungarn.

Die Kommission wird die Entwicklungen beim Schutz der Grundrechte in der EU und die Rechtsprechung zur Anwendung der Charta auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten

²⁹

Abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm

genau im Auge behalten.³⁰ Sie fordert das Europäische Parlament und den Ministerrat dazu auf, den vorliegenden Bericht ausführlich zu erörtern.

³⁰

Rede von Vizepräsidentin Viviane Reding beim XXV. FIDE-Kongress (Fédération Internationale pour le Droit Européen) am 31. Mai 2012 in Tallinn. Abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_de.htm?locale=de