



Rat der
Europäischen Union

067659/EU XXVI. GP
Eingelangt am 07/06/19

Brüssel, den 6. Juni 2019
(OR. en)

10064/19

FREMP 81
JAI 661
DROIPEN 97
COPEN 262
COHOM 72
SOC 449
MIGR 93
ASIM 73
DAPIX 205
ENFOPOL 290
COSI 126
CT 57
COTER 74
AG 22
CYBER 195

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 5. Juni 2019

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2019) 257 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
Jährlicher Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2018

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 257 final.

Anl.: COM(2019) 257 final

10064/19

/cat

JAI.A

DE



Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 257 final

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

**Jährlicher Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen
Union 2018**

{SWD(2019) 198 final}

1. Einleitung

Jedes Jahr berichtet die Europäische Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Charta“)¹ in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Dieser Bericht bezieht sich auf das Jahr **2018**. Er fällt außerdem mit dem **zehnjährigen Bestehen der Charta zusammen**.

Dem Bericht zufolge wird die Charta den in sie gesetzten Erwartungen als das modernste, anspruchsvollste und umfassendste rechtsverbindliche Grundrechtsinstrument gerecht. Ihre Wirkung ist dann am größten und auch im Alltag der Menschen konkret spürbar, wenn sie von der gesamten Durchsetzungskette angewendet wird.

Es besteht jedoch Raum für Verbesserungen, insbesondere auf nationaler Ebene. Die Ergebnisse einer kürzlich durchgeführten Eurobarometer-Umfrage zum Bekanntheitsgrad der Charta² zeigen, dass lediglich 42 % der Befragten von der Charta gehört haben und nur 12 % wissen, was sie ist. 60 % hätten gern mehr Informationen über die Rechte aus der Charta und darüber, an wen sie sich wenden müssen, wenn ihre Rechte verletzt werden.

Es muss dafür gesorgt werden, dass die Charta allen zugutekommt. Die nationalen Behörden, einschließlich der Gerichte, müssen die Charta bei der Durchführung des EU-Rechts anwenden. Die Zivilgesellschaft und Institutionen, die sich für die Grundrechte einsetzen, spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, die in der Charta verankerten Rechte bekanntzumachen und dafür zu sorgen, dass jeder diese Rechte wirksam wahrnehmen kann. Ohne aktive Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger können die Grundrechte nicht wirksam geschützt werden. Im Jahr 2018 unternahm die Kommission rechtliche Schritte, um zu gewährleisten, dass Organisationen der Zivilgesellschaft sicher und unabhängig arbeiten können.³ Sie schlug auch Rechtsvorschriften vor, um die Arbeit dieser Organisationen finanziell stärker zu unterstützen.⁴

Mit Blick auf die Europawahlen im Mai 2019 hat die Kommission Maßnahmen ergriffen⁵, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger ihr Wahlrecht frei und gut informiert

¹ Mitteilung der Kommission „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“, COM(2010) 573.

² Eurobarometer Spezial 487b.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_de.htm

⁴ COM(2018) 384, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2018:384:FIN>; COM(2018) 383, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2018%3A383%3AREV1>.

⁵ Siehe Abschnitt 2.1.3.

ausüben können. Eine gesunde Demokratie und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit sind Grundvoraussetzungen für die Förderung und den Schutz der Grundrechte und umgekehrt.

2. Anwendung der Charta in der EU und durch die EU

2.1 Förderung und Schutz der Grundrechte

2.1.1 Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft und von Menschenrechtsverteidigern

Im Bereich der Grundrechte tätige Organisationen der Zivilgesellschaft, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsstellen spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, die Rechte aus der Charta besser bekanntzumachen und im konkreten Fall wirksam durchzusetzen. Die Unterstützung und der Schutz dieser Rechte sind umso wichtiger, wenn die Grundrechte bedroht sind.⁶ Im Mittelpunkt des **Kolloquiums der Kommission über Grundrechte 2018**⁷ stand die Lage der Organisationen der Zivilgesellschaft. Teilnehmer betonten, dass Organisationen der Zivilgesellschaft und Institutionen, die sich für die Grundrechte einsetzen, in der Lage sein sollten, sicher, unabhängig und transparent zu arbeiten. Sie sollten außerdem Zugang zu ausreichenden finanziellen Mitteln haben, damit sie den Grundrechten im Alltag besser Geltung verschaffen können.

Am 30. Mai 2018 legte die Kommission einen Vorschlag für einen **Fonds „Justiz, Rechte und Werte“** vor, **um Menschenrechtsverteidiger und Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für den Schutz und die Förderung der in der Charta verankerten Rechte einsetzen, stärker zu unterstützen**. Dieser Fonds wird Organisationen der Zivilgesellschaft beispielsweise durch die Verbesserung des Zugangs zur Justiz für alle unterstützen, insbesondere durch Sensibilisierungsmaßnahmen, durch den Austausch bewährter Verfahren bei Rechtsstreitigkeiten und durch Schulungen zur Charta.⁸ Darüber hinaus wird der Fonds Organisationen bei der Durchsetzung der Grundrechte unterstützen und sich an der Finanzierung von Maßnahmen beteiligen, die darauf ausgerichtet sind, die Beteiligung am demokratischen Leben der EU sowie Gleichstellung und

⁶ Siehe die Veröffentlichung der Europäischen Agentur für Grundrechte vom Mai 2018 zu den Herausforderungen, vor denen Organisationen der Zivilgesellschaft stehen, verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>, und Beitrag zum Kolloquium der Kommission über Grundrechte von 2018, verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>.

⁷ Dokumente und Schlussfolgerungen, verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights_en.

⁸ COM(2018) 384 (Programm „Justiz“).

Nichtdiskriminierung zu fördern und Rassismus und Gewalt vorzubeugen und zu bekämpfen.⁹

Außerdem führte die Kommission Konsultationen durch, um eine vom Europäischen Parlament beantragte vorbereitende Maßnahme zu einem **EU-Fonds für die finanzielle Unterstützung bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Verstößen gegen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte** durchzuführen. Ziel ist es, Angehörige der Rechtsberufe und Rechtsanwender für die Rechte aus der Charta zu sensibilisieren und sie darüber zu informieren, wie diese Rechte auf nationaler und europäischer Ebene durchgesetzt werden können.

Darüber hinaus hat die Kommission in ihren Legislativvorschlag für Förderstrategien der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung für den Zeitraum nach 2020¹⁰ eine **Grundvoraussetzung für die wirksame Anwendung und Durchsetzung der Charta aufgenommen**. Dazu gehören auch Vorkehrungen für die Berichterstattung, um sich zu vergewissern, dass die mit EU-Mitteln geförderten Vorhaben mit der Charta vereinbar sind.

Am 22. Juni 2018 nahm die Kommission eine Empfehlung¹¹ an, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Maßnahmen zur **Verbesserung der Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Gleichstellungsstellen** zu ergreifen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, damit sie effizient arbeiten können. Die Kommission fuhr auch fort, die nationalen Rechtsvorschriften zu überwachen, die sich auf die Arbeit der Organisationen der Zivilgesellschaft auswirken, und ergriff Maßnahmen, wenn sie einen Verstoß gegen das EU-Recht feststellte¹².

2.1.2 Einführung eines Hinweisgeberschutzes auf EU-Ebene

Am 23. April 2018 schlug die Kommission gemeinsame Mindeststandards vor, um EU-weit ein hohes **Schutzniveau für Hinweisgeber** zu gewährleisten.¹³ Diese Mindeststandards werden sich ganz klar positiv auf die Wahrung der Meinungsfreiheit von Hinweisgebern auswirken (Artikel 11 der Charta). Der Schutz von Hinweisgebern vor Repressalien ist von

⁹ COM(2018) 383 (Programm „Rechte und Werte“).

¹⁰ COM(2018) 375.

¹¹ COM(2018) 951.

¹² Siehe Abschnitt 3.1.

¹³ COM(2018) 218. Das Europäische Parlament und der Rat erzielten am 11. März 2019 eine Einigung über diesen Vorschlag.

grundlegender Bedeutung, um die Freiheit der Medien und die Kontrollfunktion des investigativen Journalismus in demokratischen Gesellschaften zu wahren.

Hinweisgeber werden über leicht zugängliche und sichere Kanäle sowohl intern (innerhalb einer Organisation) als auch extern (bei einer zuständigen Behörde) Verstöße gegen das unter die Richtlinie fallende EU-Recht melden können. Wenn diese Kanäle nicht verfügbar sind oder wenn nach vernünftigem Ermessen nicht erwartet werden kann, dass sie ordnungsgemäß funktionieren oder wenn eine unmittelbare oder offenkundige Gefahr für das öffentliche Interesse besteht, können Hinweisgeber auch an die Öffentlichkeit gehen. Mit diesen Vorschriften wird zudem sichergestellt, dass Repressalien verboten sind und bestraft werden und dass Hinweisgeber über wirksame Rechtsmittel verfügen, wenn sie Repressalien ausgesetzt sind.

2.1.3 Förderung des Wahlrechts

In seiner Rede zur Lage der Union 2018¹⁴ kündigte Präsident Juncker **Maßnahmen an, die es EU-Bürgern ermöglichen sollen, ihr in der Charta verankertes Wahlrecht auf wirksame, freie, faire und sichere Weise wahrzunehmen**. Diese Maßnahmen folgen den Empfehlungen vom Februar 2018¹⁵, in denen die Kommission praktische Schritte zur Verbesserung der effizienten Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 skizzierte. Neuere Fälle haben die Risiken von massiven Desinformationskampagnen im Internet, von nicht transparenter politischer Werbung, von der missbräuchlichen Verwendung personenbezogener Daten von Bürgern, von der Verletzung konventioneller Schutzvorkehrungen für die Wahlen, von Cyberangriffen und anderen Versuchen, in die Wahlen einzugreifen und die Demokratie in Europa zu untergraben, deutlich gemacht. Die von der Europäischen Kommission festgelegten Maßnahmen¹⁶ zielen darauf ab, gemeinsame Maßnahmen aller am demokratischen Prozess Beteiligten mit dem Ziel zu unterstützen,

- die Behörden in die Lage zu versetzen, potenzielle Bedrohungen rasch aufzudecken, Informationen auszutauschen und eine schnelle und gut koordinierte Reaktion sicherzustellen;
- eine größere Transparenz bei der politischen Online-Werbung und beim Targeting sicherzustellen und für Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von Netzwerken und Informationssystemen vor Bedrohungen durch Cyberkriminalität zu sorgen;

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_de

¹⁵ C(2018) 900.

¹⁶ C(2018) 5949, COM(2018) 638, COM(2018) 636 und COM(2018) 630.

- die nationalen Behörden und die europäischen und nationalen politischen Parteien bei der korrekten Anwendung der neuen Datenschutzvorschriften der EU¹⁷ im Zusammenhang mit den Wahlen zu unterstützen;
- finanzielle Sanktionen¹⁸ für Verstöße gegen Datenschutzvorschriften zu ermöglichen, mit denen das Ergebnis der Europawahlen bewusst beeinflusst werden soll.

Die **hochrangige Expertengruppe für Fake News**¹⁹ veranlasste die Kommission am 26. April 2018 dazu, eine **Mitteilung zur Bekämpfung von Desinformation im Internet**²⁰ anzunehmen, in der sie Vertreter von Online-Plattformen, die Werbebranche und größere Werbetreibende²¹ dazu aufforderte, selbst einen **Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation**²² zu erarbeiten. Zu den Verpflichtungen gehören die Gewährleistung der Transparenz politischer Werbung, die Schließung aktiver Scheinkonten, die Kennzeichnung von Botschaften, die durch „Bots“ verbreitet werden, und die Verbesserung der Sichtbarkeit von faktengeprüften Inhalten. Die Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ergänzten diese Mitteilung durch einen **gemeinsamen Aktionsplan**²³ **gegen Desinformation**. Er umfasst verbesserte Instrumente zur Datenanalyse- und -erkennung, ein Schnellwarnsystem zum Austausch von Informationen über Desinformationskampagnen und zur Koordinierung von Reaktionen und die Überwachung der Umsetzung des Verhaltenskodex.

2.1.4 Förderung einer Gesellschaft, in der Toleranz, Pluralismus und Nichtdiskriminierung vorherrschen

Im Jahr 2018 haben von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte veröffentlichte Daten gezeigt, dass Rassismus und Diskriminierung weiter zunehmen.²⁴ Vor diesem

¹⁷ Die neuen EU-Datenschutzvorschriften traten im Mai 2018 in Kraft. Sie gelten für alle europäischen und nationalen politischen Parteien und sonstigen am Wahlprozess beteiligten Akteure wie Informationsbroker und Social-Media-Plattformen.

¹⁸ Die Sanktionen würden sich auf 5 % des Jahresetats der betreffenden europäischen politischen Partei oder politischen Stiftung belaufen. Die Sanktion wird von der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen durchgesetzt.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

²⁰ COM(2018) 236.

²¹ Facebook, Google, Twitter und Mozilla sowie die Berufsverbände der Online-Plattformen und der Werbebranche.

²² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

²³ JOIN(2018)36.

²⁴ Ergebnisse der zweiten Runde ihrer Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung (EU MIDIS II), verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination->

Hintergrund setzte die **Hochrangige Gruppe zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und sonstigen Formen der Intoleranz** die Erarbeitung von möglichen Reaktionsweisen auf Hassverbrechen und Hassreden in der EU fort²⁵. Ein wichtiges Ergebnis war eine Leitlinie zur praktischen Anwendung des Rahmenbeschlusses der EU zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit²⁶, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Herausforderungen zu unterstützen, mit denen sie bei der Umsetzung ihrer rechtlichen Verpflichtungen zugunsten der Öffentlichkeit konfrontiert sind.²⁷

Die Kommission beobachtete auch in diesem Berichtszeitraum die Auswirkungen des **Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Hassreden im Internet**.²⁸ Die Ergebnisse der Bewertungen aus dem Jahr 2018 zeigen greifbare Ergebnisse bei der Entfernung illegaler Hassreden.²⁹ IT-Unternehmen entfernen durchschnittlich mehr als 70 % der ihnen gemeldeten Inhalte, gegenüber 59 % im Jahr 2017 und 28 % im Jahr 2016. 2018 kündigten vier weitere Unternehmen, nämlich Instagram, Google +, Snapchat und Dailymotion, ihre Teilnahme am Verhaltenskodex an.

Der Rat hat im Berichtszeitraum eine Erklärung³⁰ über weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des **Antisemitismus** angenommen. Die Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu Antisemitismus aus dem Jahr 2018³¹ zeigt, dass es nach wie vor Probleme gibt. 9 von 10 Befragten sind der Ansicht, dass der Antisemitismus in ihrem Land in den fünf Jahren vor der Erhebung zugenommen hat. Mehr als 8 von 10 Befragten halten Antisemitismus für ein ernstes Problem. Die Kommission unterstützte im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ weiterhin Initiativen zur Bekämpfung aller Arten von Antisemitismus. Sie richtete das 12. hochrangige Seminar EU-Israel zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus aus und fuhr fort, die eigenen Bediensteten mit Schulungen zum Gedenken an den Holocaust und zum Antisemitismus zu sensibilisieren. Im November 2018 wurde die EU zu einem ständigen internationalen Partner der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken.

Die Kommission hat ihre Zusammenarbeit mit wichtigen Interessenträgern und der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des **antimuslimischen Hasses** verstärkt. Am 28. März 2018 trafen sich die europäischen Imame, und am 3. Dezember 2018 fand eine hochrangige

[survey-eu-midis-ii-muslims](https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black); <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black>;
<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

²⁵ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²⁶ ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55.

²⁷ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

²⁸ Weitere Informationen unter https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

³⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/de/pdf/>

³¹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>

Konferenz zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen in der EU statt³². Bei dieser Konferenz hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte eine Datenbank zum antimuslimischen Hass ins Leben gerufen.³³

2018 nahm die Kommission ihren Bericht über die Halbzeitevaluierung³⁴ des EU-Rahmens von 2011 für nationale Strategien zur Integration der **Roma** bis 2020 an. In diesem Bericht werden insbesondere die Fortschritte im Bildungsbereich hervorgehoben. Im Rahmen des Europäischen Semesters verfolgte die Kommission auch in diesem Berichtszeitraum die Fortschritte bei der Integration der Roma und schlug für vier Länder (BG, HU, RO, SK) spezifische Empfehlungen zur Teilhabe der Roma-Kinder an einem inklusiven Regelschulunterricht vor. In ihren Vorschlägen vom Mai 2018 für die Strukturfonds 2021-2027³⁵ schlug die Kommission eine enge Verknüpfung der politischen und der Finanzierungsprioritäten hinsichtlich der Integration der Roma vor. Aus dem Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ wurden zudem Projekte zur Unterstützung der Integration der Roma und zur Bekämpfung von Diskriminierung und Romafeindlichkeit in ganz Europa gefördert.

³² https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=57312

³³ <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>

³⁴ COM(2018) 785 (Zeitraum 2011-2017).

³⁵ COM(2018) 382 und COM(2018) 375.

2.2. Gewährleistung der Achtung der Grundrechte

Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sind bei allen ihren Tätigkeiten zur Achtung der Charta verpflichtet. Gegen Verstöße kann vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage erhoben werden. Auch im Jahr 2018 hat die Kommission die Grundrechte umfassend in ihre legislativen und politischen Initiativen einbezogen, um die Einhaltung der Charta zu gewährleisten. Nachstehend einige Beispiele:

- Vorschlag für eine Verordnung zur **Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte**³⁶: Dadurch würde ein abgestimmter Rechtsrahmen geschaffen, um sicherzustellen, dass Online-Hostingdienste nicht zum Teilen terroristischer Inhalte genutzt werden. Die vorgeschlagene Verordnung klärt die Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Anbieter von Hosting-Diensten in Bezug auf die Gewährleistung der Sicherheit ihrer Dienste und die Erkennung und Entfernung terroristischer Inhalte. Die Kommission hat die Auswirkungen des Vorschlags auf die Rechte aus der Charta analysiert und Schutzvorkehrungen eingefügt, um die Achtung dieser Rechte zu gewährleisten.
- Die überarbeitete **Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)**³⁷ stärkt die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in allen audiovisuellen Diensten, auch in den sozialen Medien. Video-Sharing-Plattformen (z. B. YouTube) müssen Maßnahmen ergreifen, um Kinder vor schädlichen Inhalten und alle Bürger vor der Aufstachelung zu Hass und Gewalt sowie vor bestimmten Inhalten zu schützen, die eine Straftat darstellen.
- Vorgeschlagene Maßnahmen im Bereich der **künstlichen Intelligenz (KI)**³⁸: Die Entwicklungen im Bereich der KI müssen im Einklang mit der Charta stehen („Grundrechte ab der Entwurfsphase“). Am 7. Dezember legte die Kommission mit Mitgliedstaaten einen koordinierten Plan vor, um sicherzustellen, dass die KI in einer Weise angewendet wird, dass die Grundrechte und die ethischen Regeln geachtet werden. Am 18. Dezember 2018 legte die **Hochrangige Gruppe** der Kommission für künstliche Intelligenz³⁹ einen Entwurf für ethische Leitlinien⁴⁰ vor, die sich auch auf die Auswirkungen der KI auf die Grundrechte erstrecken.
- **Finanzierungsinstrumente in den Bereichen Migration, Grenzmanagement und Sicherheit** für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)⁴¹: In diesen Vorschlägen wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Haushaltsmittel in voller Übereinstimmung mit

³⁶ COM(2018) 640.

³⁷ ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69.

³⁸ COM(2018) 237.

³⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>

⁴¹ COM(2018) 471, COM(2018) 473 und COM(2018) 472.

den Rechten und Grundsätzen der Charta zu verwenden. Bei den Maßnahmen, die mit EU-Mitteln unterstützt werden, sollten insbesondere die Grundrechte von Kindern, Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden berücksichtigt werden, und es sollte die uneingeschränkte Achtung des Rechts auf Menschenwürde, des Rechts auf Asyl sowie der Rechte der Personen, die internationalen Schutz benötigen, und des Rechts auf Schutz bei Abschiebung gewährleistet werden.

2.3 Kontrolle der EU-Organe durch den Gerichtshof

In der Rechtssache **Mykola Yanovych Azarov gegen Rat**⁴² ging es um Rechtsmittel gegen das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen angesichts der Lage in der Ukraine. Der Name des Klägers stand auf der Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen auf Beschluss einer Justizbehörde eines Nicht-EU-Landes eingefroren wurden. Der Rat war verpflichtet zu prüfen, ob dieser Beschluss unter Wahrung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gefasst worden war. Der Gerichtshof stellte fest, dass aus der Begründung nicht hervorgeht, dass der Rat geprüft hat, ob die ukrainische Justizverwaltung die Verteidigungsrechte des Klägers und dessen Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewahrt hatte. Dementsprechend erklärte der Gerichtshof die angefochtenen Maßnahmen für nichtig, soweit sie den Kläger betrafen.

⁴²

Rechtssache C-530/17.

3. Anwendung der Charta in den Mitgliedstaaten und durch die Mitgliedstaaten

3.1 Entwicklungen bei den Grundrechten und der Rechtsstaatlichkeit

Gemäß Artikel 51 der Charta gilt diese für die Mitgliedstaaten nur bei der Durchführung des Rechts der Union. Somit können Vertragsverletzungsverfahren auf der Grundlage der Charta nur dann eingeleitet werden, wenn ein hinreichender Bezug zum Unionsrecht festgestellt wird. Bei der Kommission gehen jedes Jahr viele Beschwerden ein, auf die sie nicht reagieren kann, da die Angelegenheit nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fällt.⁴³ Dies kann zu einer gewissen Enttäuschung führen, wenn Einzelpersonen ihre Rechte geltend machen wollen.

2018 hat die Kommission in folgenden Fällen mit Bezug zur Charta Maßnahmen ergriffen:

Am 24. September 2018 verklagte die Kommission Polen wegen der Verletzung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit durch das neue Gesetz über das Oberste Gericht vor dem Gerichtshof der Europäischen Union. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Ruhestandsregelung für Richter im neuen Gesetz nicht mit dem EU-Recht vereinbar ist, da sie den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit untergräbt, der die Unabsetzbarkeit von Richtern einschließt (Artikel 19 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union in Verbindung mit Artikel 47 der Charta). Am 17. Dezember 2018 erließ der Gerichtshof der Europäischen Union eine rechtskräftige einstweilige Anordnung, mit der die Einstellung der Anwendung der Ruhestandsregelung des Gesetzes über das Oberste Gericht angeordnet wurde.

Am 19. Juli 2018 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen eines ungarischen Gesetzes ein, mit dem jegliche Unterstützung unter Strafe gestellt wird, die von einer Person im Namen nationaler, internationaler und nichtstaatlicher Organisationen für Personen geleistet wird, die in Ungarn Asyl oder einen Aufenthaltstitel beantragen möchten. Am selben Tag hat die Kommission Ungarn vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wegen Nichtvereinbarkeit der Asyl- und Rückführungsvorschriften des Landes mit dem EU-

⁴³ 2018 betrafen 45 % der Schreiben von Bürgerinnen und Bürgern Angelegenheiten, in denen die EU keine Zuständigkeit hat. Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Seite 4.

Recht verklagt. Diese Klage folgt auf ein Vertragsverletzungsverfahren aus dem Jahr 2015 und den darauf folgenden Schriftwechsel.⁴⁴

Am 8. November 2018 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Bulgarien ein, weil die EU-Asylvorschriften nicht korrekt umgesetzt worden sind. Die Bedenken betreffen insbesondere die Unterbringung und die gesetzliche Vertretung unbegleiteter Minderjähriger, die Ermittlung und Unterstützung schutzbedürftiger Asylbewerber, die Gewährung angemessener Rechtsberatung sowie die Inhaftnahme von Asylbewerbern und die Schutzmaßnahmen im Rahmen des Haftverfahrens.⁴⁵

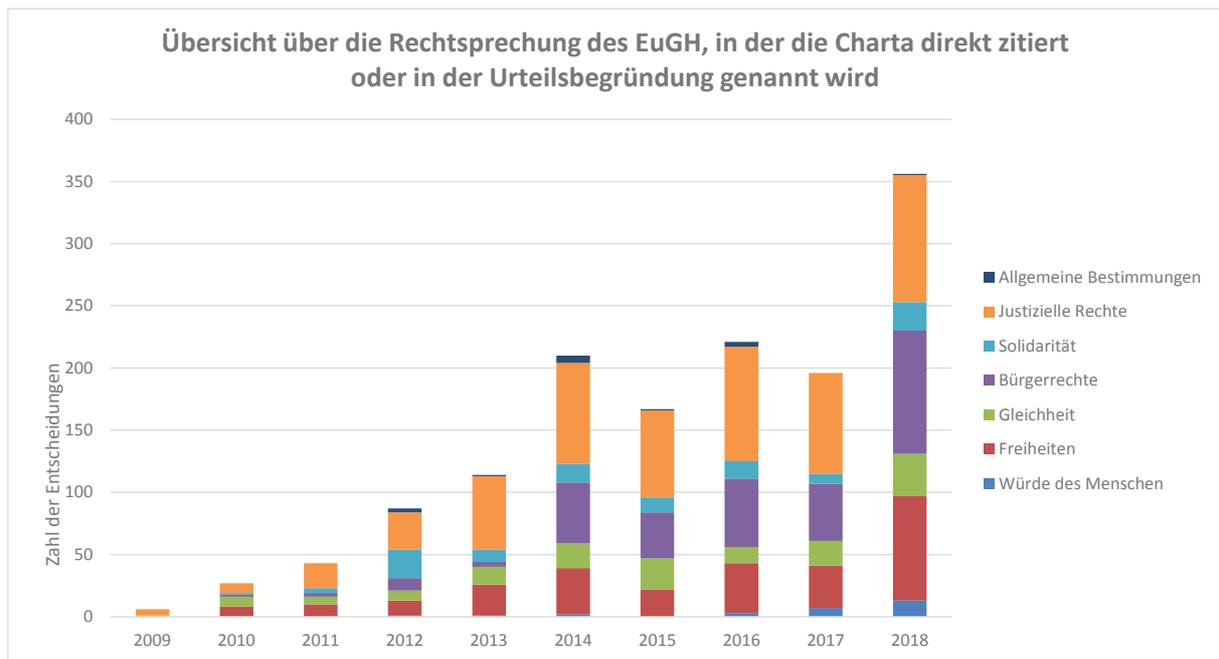
Selbst wenn die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens des EU-Rechts handeln, sind sie zur Achtung der Werte verpflichtet, auf die sich die EU gründet. So stellt vor allem die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung für den Schutz der Grundrechte dar. Nachdem die Kommission im Jahr 2017 das Verfahren gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union ausgelöst hatte, fanden 2018 im Rat drei Anhörungen zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen statt. Am 12. September 2018 beschloss das Europäische Parlament, gegen Ungarn ein Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 einzuleiten.

3.2 Vorgaben des EuGH für die Mitgliedstaaten

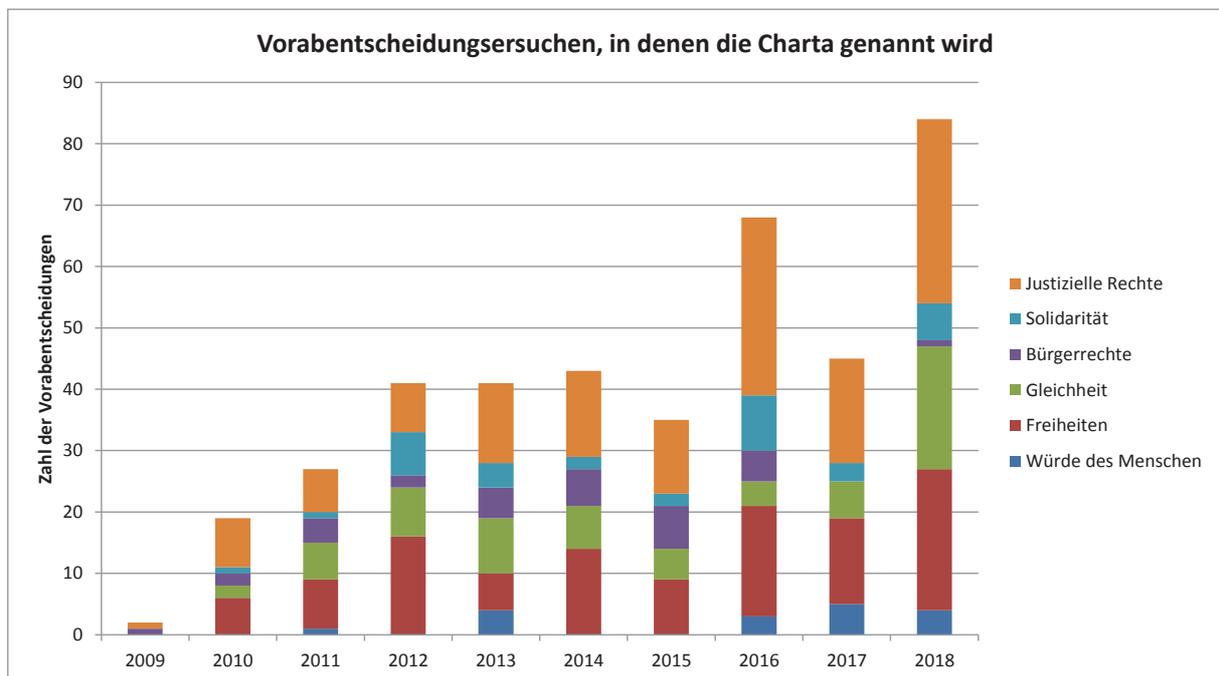
2018 verwies der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in 356 Fällen auf die Charta (gegenüber 27 im Jahr 2010).

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_de.htm

⁴⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_de.htm



Wenn nationale Gerichte Anfragen (Ersuchen um Vorabentscheidungen) an den EuGH richten, beziehen sie sich zunehmend auf die Charta (84 Mal im Jahr 2018 gegenüber 19 Mal im Jahr 2010).



2018 verwies der EuGH in einer Reihe von Fällen, in denen es um das Diskriminierungsverbot ging, auf die Charta. In zwei Fällen, in denen ethos-basierte Organisationen Beschäftigte aufgrund ihrer Religion unterschiedlich behandelt haben⁴⁶, klärte der Gerichtshof das erste Mal die Auslegung von Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2000/78/EC⁴⁷, der eine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Religion vorsieht, wenn der Arbeitgeber eine Kirche oder eine andere Organisation ist, deren Ethos auf religiösen Grundsätzen oder Weltanschauungen beruht. Der Gerichtshof verwies ausdrücklich auf die Artikel 10, 21 und 47 der Charta und stellte fest, dass die Richtlinie 2000/78 zwar das Grundrecht der Arbeitnehmer nach Artikel 10 der Charta schützt, nicht wegen ihrer Religion diskriminiert zu werden, sie aber auch dem Recht der Kirchen und der ethos-basierter Organisationen auf Autonomie Rechnung tragen möchte.

In der Rechtssache *Coman*⁴⁸ bestätigte der Gerichtshof, dass der Begriff „Ehegatte“, der sich in den Vorschriften des EU-Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt von Unionsbürgern auf eine Person bezieht, die mit einer anderen durch den Bund der Ehe vereint ist, geschlechtsneutral ist und somit den Ehegatten desselben Geschlechts wie der betreffende Unionsbürger einschließen kann. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass die in Artikel 7 der Charta verbürgten Rechte die gleiche Bedeutung und Tragweite haben wie die Rechte aus Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der Gerichtshof verwies auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und zog die Schlussfolgerung, dass die von einem gleichgeschlechtlichen Paar geführte Beziehung genauso unter die Begriffe „Privatleben“ und „Familienleben“ fällt, wie die Beziehung eines in derselben Situation befindlichen verschiedengeschlechtlichen Paares.

In zwei Fällen, in denen es um die Anwendung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Bezug auf die EU-Vorschriften zu Asyl und Rückkehr ging⁴⁹, entschied der EuGH, dass es einer Person, die internationalen Schutz beantragt, nach Artikel 47 der Charta in Verbindung mit Artikel 18 und Artikel 19 Absatz 2 der Charta möglich sein muss, ihre Rechte vor einem Gericht wirksam geltend zu machen.

⁴⁶ Rechtssachen C-414/16, Egenberger gegen Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, und C-68/17, IR.

⁴⁷ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

⁴⁸ Rechtssache C-673/16.

⁴⁹ Rechtssachen C-175/17, X gegen Belastingdiens/Toeslagen, und C-180/17, X und Y gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

3.3. Auf die Charta verweisende einzelstaatliche Rechtsprechung

Den Richtern in den Mitgliedstaaten kommt eine maßgebliche Rolle bei der Wahrung der Grundrechte zu. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte stellte fest, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten die Charta auch im Jahr 2018 herangezogen haben, insbesondere in den Bereichen Asyl und Migration, Datenschutz und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.⁵⁰

Für die Mitgliedstaaten ist die Charta nur bei der Durchführung des Unionsrechts maßgeblich (Artikel 51 des Vertrags über die Europäische Union). Die nationalen Richter verweisen jedoch nicht nur in Fällen, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, auf die Charta. In den meisten gerichtlichen Entscheidungen, die sich auf die Charta beziehen, wird die Frage, ob und warum die Charta gilt, nicht gestellt. Die Richter legen Artikel 51 der Charta und ihr Anwendungsgebiet nur selten aus.⁵¹

Im Jahr 2018 wurden frühere Muster von Bezugnahmen auf bestimmte Artikel der Charta bestätigt. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) blieb die am häufigsten genannte Bestimmung der Charta. Die nationalen Richter verwiesen auch auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7) und auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8)⁵². Hierzu einige Beispiele:

In **Finnland**⁵³ stellte das Oberste Verwaltungsgericht fest, dass der Einwanderungsdienst nicht von Asylbewerbern verlangen kann, dass sie Fotos oder Videoaufzeichnungen intimer Handlungen zur Unterstützung ihres Anspruchs auf Verfolgung aus Gründen der sexuellen Orientierung vorlegen, da dies einen Verstoß gegen die Menschenwürde (Artikel 1 der Charta) und das Recht auf Achtung des Privatlebens (Artikel 7 der Charta) darstellen würde.

In der **Tschechischen Republik**⁵⁴ entschied das Oberste Verwaltungsgericht, dass Absatz 171 Buchstabe a des Ausländeraufenthaltsgesetzes, wonach die Ablehnung eines Visums nicht vor Gericht angefochten werden kann, gegen Artikel 47 der Charta (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) verstößt.

⁵⁰ Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für 2019 (Bericht der FRA von 2019 über die Grundrechte).

⁵¹ Ebenda.

⁵² Ebenda.

⁵³ Finnland, Oberstes Verwaltungsgericht, [Rechtssache 3891/4/17](#), 13. April 2018.

⁵⁴ Tschechische Republik, Oberstes Verwaltungsgericht, [Rechtssache 6 Azs 253/2016 – 49](#), 4. Januar 2018.

In **Portugal**⁵⁵ überprüfte das Verfassungsgericht Artikel 7 Absatz 3 des Gesetzes 34/2004 über den Zugang zu Gerichten, das verbietet, gewinnorientierten Unternehmen Prozesskostenhilfe zu gewähren. Das Verfassungsgericht erklärte die Norm für verfassungswidrig und betonte, dass das in Artikel 47 der Charta verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz erfordern kann, juristischen Personen mit Gewinnerzielungsabsicht Prozesskostenhilfe zu gewähren.

4. Schwerpunktthema: 10. Jahrestag des Inkrafttretens der Charta

In den EU-Institutionen hat sich schrittweise eine Kultur der Grundrechte entwickelt. Den politischen Entscheidungsträgern wird zunehmend bewusst, wie wichtig es ist, dafür zu sorgen, dass ihre Initiativen mit der Charta vereinbar sind.⁵⁶ Seit dem Inkrafttreten der Charta hat die EU eine Reihe von Initiativen angenommen, mit denen die Rechte, die die Charta den Menschen verleiht, direkt gefördert und geschützt werden.⁵⁷ Der EuGH nimmt seit 2010 immer häufiger auf die Charta Bezug. Die Anstrengungen zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte müssen mit einer starken politischen EU-Agenda fortgesetzt werden.

Auch die nationalen Gerichte verweisen in ihren Entscheidungen auf die Charta und bitten den EuGH zunehmend um Orientierungshilfe.⁵⁸ Dennoch wird die Charta noch immer nicht

⁵⁵ Portugal, Verfassungsgericht, Rechtssache 242/2018, 8. Mai 2018.

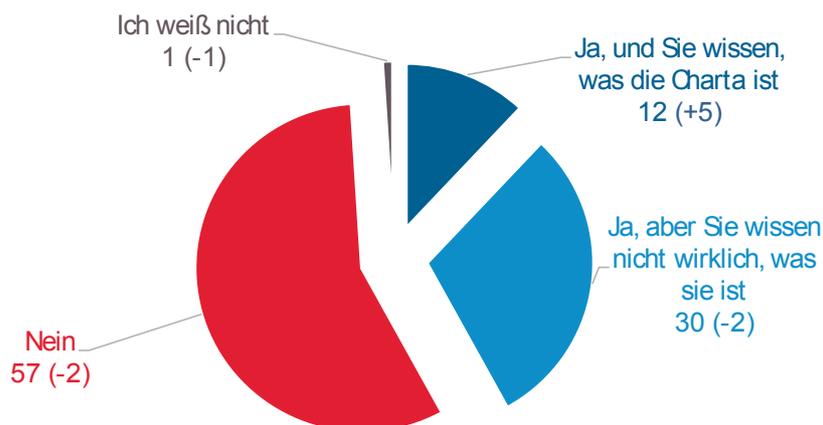
⁵⁶ Siehe „Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte in Folgenabschätzungen“ der Kommission von 2011 und das Paket „Bessere Rechtsetzung“ aus dem Jahr 2015, in dem die durchgängige Berücksichtigung der Charta fester Bestandteil der Folgenabschätzung ist (Instrument Nr. 28). Siehe auch die Leitlinien des Rates zur Überprüfung der Einhaltung der Grundrechte, Dok. 5377/15 vom 20. Januar 2015 und die Möglichkeit des Ausschusses des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), zu jedem legislativen Dossier eine Stellungnahme vorzulegen (Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments – Artikel 38).

⁵⁷ Aufgeführt in Abschnitt 2.1. „Förderung und Schutz der Grundrechte“ der Jahresberichte der Kommission über die Anwendung der Charta, verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en.

⁵⁸ Siehe Abschnitt 3.2. Siehe auch EuGH-Empfehlungen an nationale Gerichte zu Vorabentscheidungen, ABl. C 257 vom 20.7.2018. Siehe Burgorgue-Larsen, L. (2017), La Charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe, Paris, Pedone. Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights“, September 2018, verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Siehe auch die von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte im März 2018 veröffentlichten Länderübersichten zur Anwendung der Charta, verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/charterpedia/fra-charter-resources>.

umfassend genutzt, und ihr Bekanntheitsgrad ist nach wie vor gering.⁵⁹ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte weist darauf hin, dass es an nationalen Maßnahmen zur Sensibilisierung und zur Umsetzung der Charta mangelt.⁶⁰ Dem Eurobarometer zum Bekanntheitsgrad der Charta⁶¹ ist zu entnehmen, dass sich die Situation seit 2012 zwar leicht verbessert hat, dass aber nur 42 % der Befragten von der Charta gehört haben und nur 12 % wirklich wissen, was es mit der Charta auf sich hat.

Haben Sie schon einmal von der Charta der Grundrechte der EU gehört? (% - EU)



(März 2019 - Juni 2012)

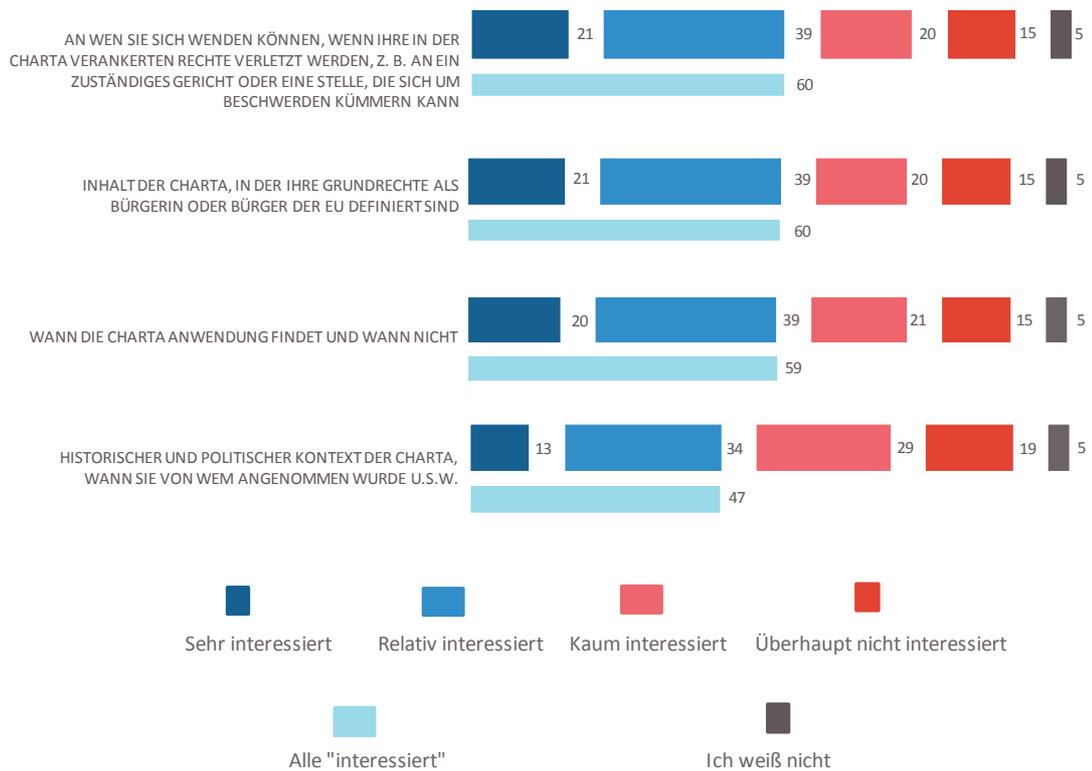
Die Ergebnisse zeigen auch, dass sechs von zehn Befragten gern mehr Informationen über die Charta hätten und darüber, an wen sie sich wenden können, wenn ihre in der Charta verankerten Grundrechte verletzt werden.

⁵⁹ „Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights“, September 2018, verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Siehe auch den Grundrechte-Bericht der FRA von 2019 über die Nutzung der Charta bei nationalen gesetzgeberischen Arbeiten und die nationalen Länderprofile der FRA zur Anwendung der Charta, a. a. O.

⁶⁰ Siehe den Grundrechte-Bericht 2019 der FRA über fehlende nationale Strategien zur Förderung der Anwendung der Charta.

⁶¹ Eurobarometer Spezial 487b.

QB6 Hätten Sie gern mehr Informationen über die folgenden Aspekte der Charta?
(% - EU)



Die Charta kann ihre Wirkung im Alltag der Bürgerinnen und Bürger nur dann entfalten, wenn diese ihre Rechte kennen und wissen, an wen sie sich wenden können, wenn ihre Rechte verletzt werden, und wenn nationale Gerichte, Gesetzgeber und Behörden diesen Rechten Geltung verschaffen.

Das interaktive Online-Tool zu Grundrechtsfragen⁶² hilft Bürgern, die in ihren Rechten verletzt wurden, die hierfür zuständige nationale Behörde zu finden. Es wurde im Jahr 2018 3871 Mal in Anspruch genommen und sollte besser bekanntgemacht werden, damit es häufiger genutzt wird.

Auf Veranstaltungen, die von EU-Ratspräsidentschaften in Zusammenarbeit mit der Kommission und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zum Thema Grundrechtscharta organisiert wurden⁶³, wurden bewährte Praktiken nationaler Behörden

⁶² https://beta.e-justice.europa.eu/459/DE/fundamental_rights_interactive_tool.

⁶³ Beispielsweise die 2016 von der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft organisierte Konferenz „The national policy application of the EU Charter of Fundamental rights“ oder die 2018 von der

vorgestellt, mit denen sich der Bekanntheitsgrad der Charta verbessern lässt und Tools⁶⁴ entwickeln werden können, die es den politischen Entscheidungsträgern erleichtern, die Charta in ihre Arbeit einzubinden. Seit Oktober 2018 gibt es im E-Justizportal ein neues Tool, mit dem überprüft werden kann, ob ein bestimmter Fall in den Anwendungsbereich der Charta fällt — CharterClick.⁶⁵ Das Tool wird durch ein umfangreiches Tutorial zur Anwendung der Charta vervollständigt.⁶⁶

Fortbildungen in Bezug auf die Charta sind von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung ihrer Wirksamkeit. 2018 setzte die Kommission über das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten ihre Unterstützung bei der Fortbildung von Angehörigen dieser Berufsgruppe fort.⁶⁷ Im Rahmen des Programms „Justiz“ der Kommission wurden auch qualitativ hochwertige Projekte für die Fortbildung von Angehörigen der Rechtsberufe zum Thema Grundrechtscharta unterstützt.⁶⁸

Der Vorschlag der Kommission für einen neuen Fonds für Justiz, Rechte und Werte eröffnet die Möglichkeit, Maßnahmen zur besseren Information über die Charta nicht nur für Richter und Angehörige sonstiger Rechtsberufe, sondern auch für nationale Behörden (d. h. Ministerien, Polizei und nationale Parlamente) zu finanzieren.

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat im Jahr 2018 eine Reihe von Schulungen und Maßnahmen zur besseren Information über die Charta durchgeführt. Sie hat Grundprinzipien für die Vermittlung der Rechte aus der Charta herausgegeben⁶⁹ und

österreichischen EU-Ratspräsidentschaft organisierte Konferenz „Das „nationale Leben“ der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“.

⁶⁴ Siehe die Checkliste, auf die die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in ihrem Handbuch „Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level“, Teil II, hinweist; verfügbar unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/national-guidance-application-eu-charter>. Siehe das von der Europäischen Kommission kofinanzierte Projekt „Judging the Charter project“, das über die Charta informiert und eine zentrale Stelle für Schulungsmaterial ist, verfügbar unter <https://charter.humanrights.at/>.

⁶⁵ https://beta.e-justice.europa.eu/583/DE/does_the_charter_apply_to_my_case

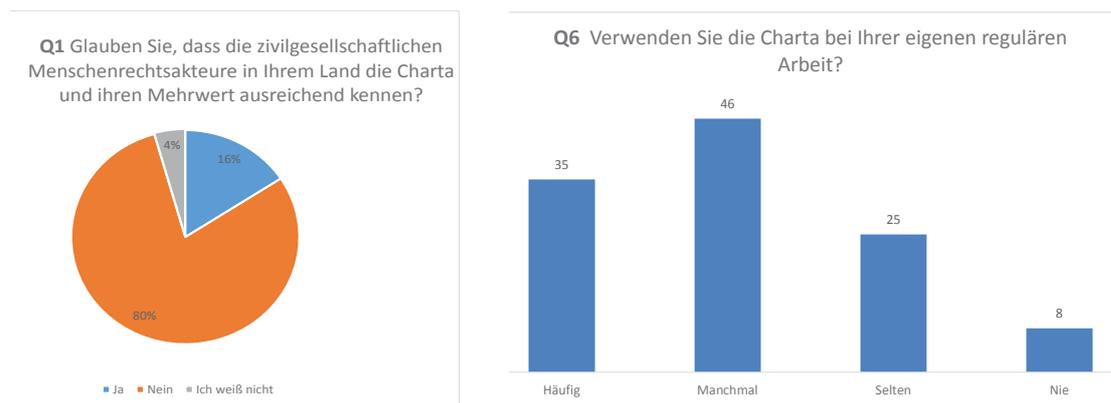
⁶⁶ https://beta.e-justice.europa.eu/584/DE/charter_tutorial

⁶⁷ Zum Beispiel die Schulung des EJTN und der FRA „Applicability and Effect of the EU Charter on Fundamental Rights in National Proceedings“ vom 19. und 20. April 2018 in Wien und die Seminare des EJTN für Richter und Staatsanwälte der EU-Mitgliedstaaten zur Sensibilisierung für die Charta und die Rechtsprechung des EuGH 2018 und 2019.

⁶⁸ Zum Beispiel die Fortbildung des EIPA „Fundamental rights protection in the context of criminal proceedings in the European Union: The application and relevance of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and EU Legislation“, die am 13. und 14. März 2018 in Barcelona, am 26. und 27. Juni 2018 in Warschau und am 2. und 3. Oktober 2018 in Luxemburg stattfand.

⁶⁹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/10-keys-effectively-communicating-human-rights>

Charterpedia (ein Online-Informationstool, das für jeden Artikel der Charta Zugang zu einschlägiger EU- und nationaler Rechtsprechung und zu den einschlägigen Normen des Verfassungs-, EU- und Völkerrechts gibt⁷⁰) aktualisiert und erweitert. Dies ergänzt die Informationen, die über das E-Justizportal in Bezug auf die Charta, ihren Anwendungsbereich, ihre Auslegung und ihre Auswirkungen verfügbar sind. Außerdem gab die Agentur im Oktober 2018 für Angehörige der Rechtsberufe und für politische Entscheidungsträger ein Handbuch über die Charta heraus⁷¹, das als Grundlage für Fortbildungen dient, die sich an nationale Behörden richten.⁷² Bei der Arbeit mit Menschenrechtsinstitutionen hat die Agentur Material für Schulungen für Staatsbedienstete und Organisationen der Zivilgesellschaft entwickelt. Angesichts des Beitrags, den Organisationen der Zivilgesellschaft leisten, wenn es darum geht, der Charta im Leben der Menschen Geltung zu verschaffen, ist es von grundlegender Bedeutung, diese Organisationen im Hinblick auf die Charta zu schulen. Die Ergebnisse einer Umfrage, die 2018 von der Agentur unter den Mitgliedern ihrer Plattform zivilgesellschaftlicher Organisationen durchgeführt wurde, zeigen, dass der Bekanntheitsgrad der Charta und ihre Nutzung noch verbessert werden können.



Quelle: Von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte im August 2018 unter den Organisationen ihrer Plattform für Grundrechte durchgeführte anonyme Umfrage über die Nutzung der Charta.

⁷⁰ <https://fra.europa.eu/de/charterpedia>

⁷¹ Handbuch der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte „Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level“, Teil II, a. a. O.

⁷² Einschließlich bei der Auszahlung von EU-Mitteln auf der Grundlage der von der Kommission im Jahr 2016 entwickelten Leitlinien, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>.

Die Zahl der nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die nach den Pariser Grundsätzen⁷³ akkreditiert wurden, ist in der EU seit 2010 erheblich gestiegen (ein Anstieg um 53 % von 15 auf 23 EU-Mitgliedstaaten). Unter diesen nahm auch die Zahl der nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit dem Status A (sie halten die Pariser Grundsätze vollumfänglich ein) um 50 % von 10 auf 16 zu. Derzeit gibt es nur in 5 Mitgliedstaaten keine akkreditierte nationale Menschenrechtsinstitution. Das Europäische Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen arbeitet mit einschlägigen Interessenträgern zusammen, um hier Unterstützung zu leisten. Seit 2010 sind die nationalen Menschenrechtsinstitutionen zunehmend aktiv bei der Überwachung der Charta und bei der Berichterstattung über die Umsetzung der Charta auf nationaler Ebene. Sie bieten Richtern, Rechtsanwälten und Organisationen der Zivilgesellschaft Sensibilisierungsmaßnahmen⁷⁴ und Schulungen⁷⁵ in Bezug auf die Charta an, beraten die Regierung und das Parlament ihres Landes hinsichtlich der Anforderungen der Charta⁷⁶ und führen auf nationaler Ebene und vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Prozesse von strategischer Bedeutung⁷⁷. Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind ein wichtiger Teil der Durchsetzungskette.

Dasselbe gilt für die Gleichstellungsstellen, die sich im Gefüge der EU zur Durchsetzung des Diskriminierungsverbots zu wichtigen Akteuren entwickelt haben.⁷⁸ Als erste Anlaufstelle für Diskriminierungsopfer haben sie sich ein umfassendes Wissen darüber angeeignet, welche

⁷³ Internationale Standards für die Bewertung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen, verfügbar unter <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

⁷⁴ So widmet beispielsweise ein slowakischer Leitfaden der nationalen Menschenrechtsinstitution zur Sensibilisierung für die Menschenrechte ein Kapitel der Charta und ihrer Nutzung durch die nationale Menschenrechtsinstitution der Slowakei, verfügbar unter http://www.snspl.sk/CCMS/files/Sprievodca_ludskopravnymi_temami_suvisiacimi_s_clenstvom_SR_v_EU.pdf.

⁷⁵ Die nationale Menschenrechtsinstitution Kroatiens war beispielsweise Partner des obengenannten Projekts „Judging the Charter“, a. a. O.

⁷⁶ So empfahl die nationale Menschenrechtsinstitution Portugals, dass das Parlament einen Kodex für gute Verwaltungspraxis (auf der Grundlage von Artikel 41 der Charta) annimmt. Weitere Informationen zu dieser Initiative sind verfügbar unter <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15267>.

⁷⁷ So hat sich die nationale Menschenrechtsinstitution Irlands als „Amicus Curiae“ in nationalen Rechtssachen beispielsweise auf die Charta gestützt (z. B. in der Rechtssache P gegen Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors, weitere Informationen verfügbar unter <https://www.ihrec.i.e./documents/p-v-chief-superintendent-of-the-garda-national-immigration-bureau-ors/>). Darüber hinaus vertraten sie vor dem EuGH Bewerber für die Garda, die Vorschriften anfochten, die eine Diskriminierung aufgrund des Alters darstellten. Dabei stützten sie sich auf Bestimmungen der Charta. Weitere Informationen sind verfügbar unter: <https://www.ihrec.i.e./eu-court-of-justice-issues-landmark-equality-law-ruling/>.

⁷⁸ Siehe den Bericht des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Nichtdiskriminierung von 2018, verfügbar unter <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.

Auswirkungen Diskriminierung auf die Menschen in Europa hat, und systematischer auf eine bessere Wahrnehmung und Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsvorschriften hingearbeitet.⁷⁹ Die meisten Mitgliedstaaten sind über die rechtsverbindlichen Anforderungen der EU hinausgegangen und haben ihren Gleichstellungsstellen in bestimmten Fällen die uneingeschränkte Zuständigkeit für alle in Artikel 21 der Charta aufgeführten Gründe übertragen.⁸⁰ Die Empfehlung der Kommission von 2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen⁸¹ zielt darauf ab, die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Maßnahmen zu beraten, mit denen diese dazu beitragen können, die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Gleichstellungsstellen zu verbessern.

5. Schlussfolgerung

Dieser Bericht zeigt, dass sich die Charta als ein wichtiges Instrument erwiesen hat, um den Grundrechten im Alltag Geltung zu verschaffen. Im Vergleich beispielsweise zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die seit über 65 Jahren besteht, ist sie immer noch ein relativ neues Instrument. Bis die Möglichkeiten, die die Charta bietet, voll ausgeschöpft sind, braucht es Zeit und beharrlicher Bemühungen, insbesondere auf lokaler und nationaler Ebene.

Die Zivilgesellschaft und Institutionen, die sich für die Grundrechte einsetzen, spielen eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, der Charta im Alltag der Bürgerinnen und Bürger Geltung zu verschaffen. Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Charta werden die Kommission, der finnische EU-Ratsvorsitz und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte gegen Ende 2019 eine Jubiläumskonferenz ausrichten, die Wege aufzeigen soll, wie die Charta mit Hilfe der Zivilgesellschaft und der Institutionen, die sich für die Grundrechte einsetzen, zu einem wichtigen Bestandteil im Leben der Bürgerinnen und Bürger werden kann. Die Konferenz wird der neuen Kommission grundlegende Informationen und Orientierungshilfen an die Hand geben.

⁷⁹ Richtlinie 2000/43/EG, Richtlinien 2010/41, 2006/54 und 2004/113.

⁸⁰ http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/updated_brochure-2.pdf. Siehe auch das Europäische Verzeichnis der Gleichstellungsstellen, verfügbar unter <http://www.equineteurope.org/-Members-Directory->.

⁸¹ A.a.O.