



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.4.2012
COM(2012) 169 final

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

**Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen
Union**

{SWD(2012) 84 final}
{SWD(2012) 85 final}

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

Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

1. HINTERGRUND

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat sich die Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹ („Charta“) zu einem allgemeinen Bezugsrahmen für die Konzeption der EU-Politik entwickelt.

Auslöser dieses Prozesses war der Vertrag von Lissabon. Nachdem er in Kraft getreten war, führte die Kommission die „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“ (Charta-Strategie) ein² damit die EU zu einem Vorbild für die Einhaltung der Grundrechte bei den Rechtsetzungsverfahren der Union wird. Die Kommission verpflichtete sich außerdem, Jahresberichte zu erstellen, die Bürger besser über die Anwendung der Charta zu informieren und die Fortschritte zu dokumentieren. Sowohl die Charta-Strategie als auch der erste Jahresbericht über die Anwendung der Charta haben Diskussionen im Europäischen Parlament, im Rat, im Ausschuss der Regionen und im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss ausgelöst.

Nicht nur die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zeigen großes Interesse an der Charta, auch die breite Öffentlichkeit zeigt sich interessiert: In einer unlängst EU-weit durchgeführten *Eurobarometer-Umfrage*³ gaben zwei Drittel der Befragten an, sie würden gerne mehr über die in der Charta verankerten Rechte erfahren (66 %); sie wüssten gerne, an welche Stelle sie sich wenden können, wenn sie das Gefühl haben, dass diese Rechte missachtet wurden (65 %), und in welchen Fällen die Charta zur Anwendung kommt und in welchen Fällen nicht (60 %).

Mit dem vorliegenden Bericht wird dem Wunsch der Bürger nach mehr Informationen über die Charta nachgekommen. In dem Bericht wird untersucht, welche Fortschritte im Hinblick auf eine wirksame Anwendung der Charta erzielt wurden, und es wird auf wichtige Entwicklungen im Jahr 2011 hingewiesen. Anhang I enthält detaillierte Informationen über die Anwendung der Charta durch die Organe und Einrichtungen der EU sowie durch die Mitgliedstaaten und zeigt konkrete Probleme auf, mit denen Einzelpersonen konfrontiert sind. In Anhang II sind die Fortschritte aufgeführt, die bei der Anwendung der Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015 erzielt wurden.

¹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 389-403.

² Mitteilung der Kommission: Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union, KOM(2010) 573 endg., abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_573_de.pdf.

³ Flash Eurobarometer 340: „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union“.

2. FÖRDERUNG EINER WIRKSAMEN ANWENDUNG DER CHARTA

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Berichts von 2010 hat die Kommission konkrete Maßnahmen zur Förderung der wirksamen Anwendung der Charta ergriffen.

2.1. Förderung einer Grundrechtskultur in der EU

Die Charta-Strategie und der Bericht 2010 lösten in allen EU-Organen und Einrichtungen Diskussionen über die Frage aus, wie die Charta zum Nutzen der Bürger angewandt und wie gewährleistet werden kann, dass sie in jeder Phase des Rechtsetzungsverfahrens Beachtung findet. Dieser von der Kommission in Gang gesetzte Prozess hat bereits erste konkrete Ergebnisse gezeitigt.

Die **Kommission** hat bei der Ausarbeitung ihrer Legislativvorschläge deren Auswirkungen auf die Grundrechte vermehrt geprüft. Bevor die Kommission Vorschläge für neue Rechtsvorschriften verabschiedet, führt sie Folgenabschätzungen durch. In den neuen *Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte bei Folgenabschätzungen*⁴ wird anhand konkreter Beispiele erläutert, wie die Kommissionsdienststellen Grundrechtsaspekten Rechnung tragen sollten. Um einen Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Dienststellen zu gewährleisten, hat die Kommission eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe zur Anwendung der Charta eingesetzt.

Das Vorgehen der Kommission bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften für den Einsatz von *Körperscannern*⁵ zur Detektion gefährlicher Gegenstände, die Passagiere an EU-Flughäfen mit sich führen, ist ein konkretes Beispiel für die positive Wirkung dieser Strategie. Die Vereinbarkeit dieser Rechtsvorschriften mit der Charta wurde dadurch sichergestellt, dass die Auswirkungen der verschiedenen Optionen auf die Grundrechte bereits in den Phasen vor ihrer Verabschiedung berücksichtigt wurden. Die Mitgliedstaaten und die Flughäfen, die Körperscanner einsetzen wollen, müssen die im Rahmen der neuen EU-Regelungen zur Wahrung der Grundrechte festgelegten Mindestbedingungen erfüllen. Doch was am Wichtigsten ist: Die Passagiere haben das Recht, sich gegen den Einsatz von Körperscannerverfahren und für andere Abbildungsmethoden zu entscheiden. Die Passagiere müssen wissen, dass sie sich gegen den Einsatz der Scannertechnologie und die damit einhergehenden Bedingungen entscheiden können. Darüber hinaus wurden genaue Vorschriften festgelegt, mit denen die Wahrung des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten und Privatsphäre gewährleistet werden soll. Dazu gehört beispielsweise die Verpflichtung, dass die Körperscanner nicht dazu dienen dürfen, Bilder zu speichern, zu kopieren, auszudrucken oder abzurufen. In Bezug auf die gesundheitlichen Aspekte wurde festgelegt, dass nur Körperscanner eingesetzt werden dürfen, die keine ionisierende Wirkung haben.

⁴ Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte bei Folgenabschätzungen der Kommission, SEC(2011) 567 endg., 6.5.2011, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/operational-guidance_de.pdf.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1141/2011 der Kommission zur Ergänzung der gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit der Zivilluftfahrt bezüglich des Einsatzes von Sicherheitsscannern an EU-Flughäfen, ABL. L 293, 11.11.2011, S. 22-23. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1147/2011 der Kommission zur Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit bezüglich des Einsatzes von Sicherheitsscannern an EU-Flughäfen, ABL. L 294, 12.11.2011, S. 7-11.

Ein weiteres Beispiel für die verstärkte Prüfung der Auswirkungen auf die Grundrechte ist der Bewertungsbericht der Kommission⁶ über die EU-Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung⁷. In ihrem Bericht legte die Kommission dar, welche Auswirkungen diese Regelungen auf die Wirtschaftsakteure und die Verbraucher und den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere auf den Schutz personenbezogener Daten, haben. Die Schlussfolgerung des Berichts lautete, dass die Vorratsspeicherung von Daten ein wertvolles Instrument im Rahmen der Strafverfolgung ist, dass es aber Bereiche gibt, bei denen aufgrund der ungleichen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten Verbesserungsbedarf besteht. Die Kommission sollte unter anderem eine stärkere Harmonisierung in folgenden Bereichen sicherstellen: Maßnahmen zur Sicherstellung der Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Speicherfristen, der Zweckbindungen sowie der Sicherheitsvorkehrungen für den Zugang zu auf Vorrat gespeicherten Daten und für die Gewährleistung des Schutzes personenbezogener Daten.

Wie in der Charta-Strategie dargelegt, garantiert die Kommission nicht nur, dass ihre Legislativvorschläge mit der Charta vereinbar sind, sie gewährleistet auch, dass die Charta von den Mitgliedstaaten beachtet wird, wenn sie EU-Recht anwenden. Laut Artikel 51 der Charta gelten deren Bestimmungen für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. In Situationen, bei denen es keinen Bezug zum EU-Recht gibt, findet die Charta keine Anwendung.

Nachdem die Kommission wegen des ungarischen Mediengesetzes eingeschritten war und alle ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Befugnisse zur Durchsetzung des EU-Rechts genutzt hatte, erklärte sich die ungarische Regierung bereit, ihr Mediengesetz so zu ändern, dass es dem EU-Recht entspricht. Doch auch wegen anderer Bestimmungen des Mediengesetzes, die nicht unter das EU-Recht fallen, sind besorgte Stimmen laut geworden. In derartigen Fällen werden die Grundrechte auf nationaler Ebene weiterhin im Rahmen der innerstaatlichen Verfassungssysteme garantiert. Ein anschauliches Beispiel dafür ist das Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts vom 19. Dezember 2011, in dem einige Bestimmungen des ungarischen Mediengesetzes, die die Freiheit der Printmedien einschränken, für verfassungswidrig erklärt wurden.⁸

2011 verfolgte die Kommission die Entwicklungen in Bezug auf die neue *ungarische Verfassung und ihre Anwendung* in den Punkten, bei denen Fragen mit Bezug zum EU-Recht aufgeworfen wurden, mit besonderer Aufmerksamkeit. Auf der Juni-Plenartagung des Europäischen Parlaments wies die Kommission mit Nachdruck darauf hin, dass die Verfassung eines jeden Mitgliedstaats die in Artikel 2 EU-Vertrag verankerten europäischen Grundwerte Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenwürde und

⁶ Bericht der Kommission: Bewertungsbericht zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (Richtlinie 2006/24/EG), KOM(2011) 225 endg., abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/20110418_data_retention_evaluation_de.pdf.

⁷ Die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (2006/24/EG) sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Anbieter öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste und Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze dazu verpflichten, Verkehrs- und Standortdaten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten für einen Zeitraum zwischen sechs Monaten und zwei Jahren auf Vorrat zu speichern.

⁸ Vizepräsidentin Kroes hat ihre Bedenken sowohl in Schreiben an die ungarischen Behörden als auch in einer bilateralen Sitzung mit dem zuständigen Justizminister geäußert. Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts, 19. Dezember 2011, 1746/B/2010, abrufbar unter: www.mkab.hu/admin/data/file/1146_1746_10.pdf.

Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, unterschiedslos widerspiegeln und einhalten sollte. Im Dezember äußerte die Kommission Bedenken, dass einige Bestimmungen des ungarischen Gesetzentwurfs gegen das EU-Recht verstoßen könnten.⁹ Die ungarischen Behörden verabschiedeten die in Frage stehenden Rechtsvorschriften ungeachtet der rechtlichen Bedenken der Kommission. Daraufhin beschloss die Kommission, in ihrer Funktion als Hüterin der Verträge einzuschreiten und rechtliche Maßnahmen gegen Ungarn einzuleiten. Grund dafür sind mehrere neue Bestimmungen der ungarischen Rechtsvorschriften, die insbesondere die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde und die diskriminierenden Auswirkungen der Absenkung des Renteneintrittsalters für Richter, Staatsanwälte und Notare betreffen. Des Weiteren richtete die Kommission ein Schreiben an die ungarischen Behörden mit der Bitte um zusätzliche Informationen über bestimmte Aspekte der neuen Rechtsvorschriften, die die Unabhängigkeit der Justiz gefährden könnten.¹⁰

Das **Europäische Parlament** hat bei der Förderung der in der Charta verankerten Rechte und Freiheiten eine Schlüsselrolle gespielt. Das Europäische Parlament hat die Entwicklung in Ungarn im Bereich der Pressefreiheit und des Pluralismus¹¹ sowie hinsichtlich der neuen ungarischen Verfassung und ihrer Anwendung aufmerksam verfolgt.¹² In einer Entschließung¹³ vom 16. Februar 2012 forderte es die ungarische Regierung auf, den Empfehlungen, Einwänden und Aufforderungen der Kommission, des Europarats und der Venedig-Kommission Genüge zu tun. Gleichzeitig forderte es die Kommission als Hüterin der Verträge auf, die etwaigen Änderungen und die Durchführung der besagten Rechtsvorschriften und deren Vereinbarkeit mit Geist und Buchstaben der europäischen Verträge genau zu überwachen.

In seiner Funktion als Mitgesetzgeber hat das EP mit Nachdruck auf die Grundrechtsaspekte der neuen Vorschläge für das EU-Recht hingewiesen. Beispielsweise genehmigte das Europäische Parlament den Vorschlag der Kommission zur Änderung der *Anerkennungsrichtlinie*, durch den die Rechte für Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz in der EU genießen, gestärkt werden (Artikel 18 und 19 der Charta) und stellte die Ausweitung der Sozialleistungen für Wanderarbeitnehmer im Rahmen der unlängst verabschiedeten Richtlinie über die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis sicher.¹⁴

⁹ Am 12. Dezember richtete Vizepräsidentin Reding ein Schreiben an den ungarischen Justizminister. Auch die Vizepräsidenten Kroes und Rehn richteten Schreiben an die ungarischen Behörden zu den Themen Medienpluralismus und Unabhängigkeit der ungarischen Zentralbank.

¹⁰ Pressemitteilung vom 17. Januar 2012 (IP 12/24), abrufbar unter:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr>.

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn, abrufbar unter:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>.

¹² Entschließung vom 5. Juli 2011 zu der geänderten ungarischen Verfassung, abrufbar unter:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//DE>.

¹³ Entschließung vom 16. Februar 2012 zu den aktuellen politischen Entwicklungen in Ungarn, abrufbar unter:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//DE>.

¹⁴ Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt- und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein

Der **Rat** hat insbesondere im Hinblick auf seine Rolle als Mitgesetzgeber beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Charta-Strategie anzuwenden. Er hat die ihm zukommende Rolle bei der Gewährleistung der wirksamen Anwendung der Charta anerkannt und sich verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Mitgliedstaaten, die Änderungen der Rechtsetzungsinitiativen der Kommission vorschlagen oder eigene Rechtsetzungsinitiativen vorlegen, deren Auswirkungen auf die Grundrechte abschätzen¹⁵. Der Rat hat wiederholt darauf hingewiesen, dass jedes Organ für die Bewertung der Auswirkungen der von ihm unterbreiteten Vorschläge und Änderungsvorschläge verantwortlich ist. In diesem Zusammenhang verpflichtete er sich, im Einklang mit der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“¹⁶, bei den wichtigsten der von ihm vorgelegten Änderungsvorschlägen eine Abschätzung der Auswirkungen auf die Grundrechte vorzunehmen. Diese Selbstverpflichtung ist eine erfreuliche Veränderung in der Vorgehensweise des Rates, die bislang kein spezielles Verfahren vorsah, um die Vereinbarkeit mit der Charta zu gewährleisten. Wie die Kommission erstellte auch der Rat *Leitlinien*¹⁷ zur Identifizierung und Behandlung von Grundrechtsfragen, die bei der Diskussion über Vorschläge in den Vorbereitungsgruppen des Rates aufgeworfen werden. Außerdem führte der Rat auf, welche Maßnahmen er zur Anwendung der Charta ergriffen hat¹⁸.

Die Auswirkungen der Charta auf die Justizbehörden, sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene, sind bereits erkennbar. Der **Gerichtshof der Europäischen Union** hat sich in seinen Entscheidungen zunehmend auf die Charta bezogen: Die Zahl der Entscheidungen, in denen der Gerichtshof in seiner Begründung die Charta zitiert, ist im Vergleich zu 2010 um mehr als 50 % gestiegen (von 27 auf 42). Die nationalen Gerichte haben sich im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens, bei dem sie dem Gerichtshof Auslegungsfragen zur Entscheidung vorlegen, stärker auf die Charta bezogen als vorher. Im Vergleich zu 2010 war 2011 ein Anstieg der Bezugnahmen auf die Charta um 50 % zu verzeichnen (von 18 auf 27). Die Gerichte der Mitgliedstaaten haben dem Gerichtshof interessante Fragen zur Entscheidung vorgelegt: z.B. zu den Auswirkungen auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren bei der Ausweisung von EU-Bürgern, die sich auf sicherheitsrelevante Informationen stützt, die die Behörden in einer öffentlichen Anhörung nicht offenlegen wollen.¹⁹ Eine andere Frage betraf das Verhältnis zwischen den Grundrechten des nationalen Rechts und denen des EU-Rechts in einer Rechtssache betreffend die Anwendung des Europäischen Haftbefehls.²⁰

Der Gerichtshof hat mehrere richtungsweisende Urteile erlassen, die einen Bezug auf die Charta enthalten. In der Rechtssache *Test-Achats* beispielsweise hat der Gerichtshof eine

gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl. L 343, 23.12.2011, S. 1-9.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Rates zur Rolle des Rates der Europäischen Union bei der Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 25.2.2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/120605.pdf.

¹⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“, ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1-5.

¹⁷ Leitlinien zu den methodischen Schritten, welche unternommen werden müssen, um in den Vorbereitungsgruppen des Rates die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundrechten zu prüfen, 19.5.2001, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10140.en11.pdf>.

¹⁸ Schlussfolgerungen des Rates über die Maßnahmen und Initiativen des Rates zur Umsetzung der Grundrechtecharta der Europäischen Union, 23.5.2011, abrufbar unter: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/genaff/122730.pdf.

¹⁹ EuGH, Rechtssache C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department*, 17.6.2011.

²⁰ EuGH, Rechtssache C-399/11, *Stefano Melloni*, 1.10.2011.

Ausnahmeregelung in den EU-Rechtsvorschriften zur Gleichstellung, die es Versicherern ermöglichte, bei der Festlegung von Prämien und Leistungen zwischen Männern und Frauen zu unterscheiden, für ungültig erklärt.²¹ Nach Auffassung des Gerichts war die Ausnahmeregelung nicht mit dem in den Gleichstellungsvorschriften enthaltenen Ziel der geschlechtsneutralen Preisbildung - und damit auch nicht mit der Charta - vereinbar. Im Anschluss an das Gerichtsurteil veröffentlichte die Kommission Leitlinien zur Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau auf das Versicherungswesen.²²

Ende 2011 erließ der Gerichtshof ein Grundsatzurteil: Es betrifft die Anwendung der *Dublin-II-Verordnung*, die festlegt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist.²³ Der Gerichtshof betonte in seinem Urteil, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Festlegung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags die Charta einzuhalten. Die Mitgliedstaaten dürfen einen Asylbewerber nicht an einen anderen Mitgliedstaat überstellen, wenn dort aufgrund systembedingter Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen Grund für die Annahme besteht, dass der Asylbewerber unmenschlich oder erniedrigend behandelt wird. In Anhang I zu diesem Bericht sind weitere wichtige Urteile aufgeführt, die u. a. das in einer Online-Umgebung geltende Verhältnis zwischen dem Schutz des geistigen Eigentums und anderen Grundrechten (z. B. dem Recht auf Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten) klären²⁴, die menschliche Würde betreffen, z. B. in der Frage der Patentierbarkeit embryonaler Stammzellen, die durch therapeutisches Klonen gewonnen werden²⁵ oder den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung aufgrund des Alters im Lichte des Rechts auf Aushandlung und Abschluss von Tarifverträgen auf den Prüfstand stellen²⁶.

2.2. Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union

In Anlehnung an die Strategie der Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015²⁷ verabschiedete der **Rat** einen *Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter*²⁸. In dem Pakt, mit dem ein Bogen zur Strategie Europa 2020 geschlagen wird, wird die Entschlossenheit der EU bekräftigt, die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Sozialschutz abzubauen, gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit zu gewährleisten, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Entscheidungsprozessen zu fördern und jede Form von Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Im Pakt wird erneut die Bedeutung unterstrichen, geschlechtsbezogene Aspekte in allen

²¹ EuGH, Rechtssache C-236/09, *Test-Achats*, 30.4.2011.

²² Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2004/113/EG des Rates auf das Versicherungswesen im Anschluss an das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C-236/09 (*Test-Achats*).

²³ EuGH, verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10, *N.S./Secretary of State for the Home Department und M.E. u.a./Refugee Applications Commissioner*, 21.12.2011.

²⁴ EuGH, Rechtssache C-70/10, *Scarlet/SABAM*, 24.11.2011.

²⁵ EuGH, C-34/10, *Brüstle/Greenpeace*, 18.10.2011.

²⁶ Verbundene Rechtssachen C-297/10 und C-298/10, *Hennings und Land Berlin*.

²⁷ Mitteilung der Kommission: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, KOM(2010) 491 endg., abrufbar unter:

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:DE:PDF>.

Schlussfolgerungen des Rates zum Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter für den Zeitraum 2011-2010, 7.3.2011, abrufbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/lsa/120425.pdf.

Politikbereichen der EU, die außenpolitischen Maßnahmen eingeschlossen, zu berücksichtigen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die *Vereinbarkeit von Arbeit und Familienleben* eine Vorbedingung für die gleichwertige Teilhabe am Arbeitsmarkt ist: Der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen und des Vaterschaftsurlaubs wirken sich positiv auf das Arbeitsangebot für diejenigen aus, die die Hauptlast der Kindererziehung und der Pflege von Bedürftigen tragen, d. h. in der Regel die Frauen²⁹.

Entsprechend den Zielen ihrer Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern, die gleichberechtigte Teilnahme am Entscheidungsprozess zu fördern und ein ausgewogeneres Geschlechterverhältnis in den Führungspositionen privatwirtschaftlicher Unternehmen herzustellen, forderte die **Kommission** alle börsennotierten Unternehmen in der EU auf, die Selbstverpflichtung „*Mehr Frauen in Vorstandsetagen – Selbstverpflichtung für Europa*“ zu unterzeichnen und eigene Strategien zu entwickeln, um mehr Frauen zu Führungspositionen zu verhelfen.³⁰ Es wird angestrebt, bis 2015 30 % der Führungspositionen der größten börsennotierten Unternehmen in Europa mit Frauen zu besetzen. 2020 soll diese Zahl bei 40 % liegen.

Die Kommission verabschiedete die Legislativvorschläge für den nächsten *mehrfährigen Finanzrahmen der EU (2014-2020)*.³¹ Das Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“³² wird zur Förderung und zum Schutz der Rechte Einzelner, einschließlich der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung von Männern und Frauen beitragen. Das neue EU-Programm für sozialen Wandel und Innovation³³, das der Förderung der Beschäftigung und sozialpolitischer Maßnahmen in der EU dienen soll, wird explizit geschlechterspezifische Fragen zum Inhalt haben.

Im Rahmen der Strategie Europa 2020 hat die Kommission Empfehlungen zu den Themen geschlechtsspezifisches Lohngefälle, Kinderbetreuung und Verbesserung der steuerrechtlichen Stellung von Zweitverdienern an die Mitgliedstaaten gerichtet, um die Position der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu stärken und um das Ziel zu erreichen, die Beschäftigungsquote von Frauen und Männern im Alter zwischen 20 und 64 Jahren bis 2020 auf 75 % anzuheben. Mitgliedstaaten, in denen Paare mit sehr unterschiedlichen Einkommen oder Paare mit einem Einkommen steuerrechtlich besser gestellt sind, sind wirtschaftlich gesehen nicht effizient. Sie stärken das Familien-Haushaltsmodell, bei dem eine Person (in der Regel der Mann) einer Ganztagsbeschäftigung und die andere Person (in der Regel die Frau) einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht. Dieses Konzept hat eine unzureichende Nutzung der Investitionen in Humankapital, insbesondere in Frauen, zur Folge. Die Beseitigung der Negativanreize in den Steuer- und Sozialleistungssystemen und der Ausbau der Betreuung

²⁹ Schlussfolgerungen des Rates zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben im Kontext des demografischen Wandels, 17.6.2011, abrufbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122875.pdf.

³⁰ Mehr Frauen in Vorstandsetagen – Selbstverpflichtung für Europa, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/redirecting/pdf/p_de.pdf.

³¹ Informationen zum Finanzrahmen der EU für 2014-2020 sind abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_de.cfm.

³² Vorschlag für eine Verordnung zur Auflegung des Programms „Rechte und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014 bis 2020, KOM(2011) 758 endg., abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0758:FIN:DE:PDF>.

³³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation, KOM(2011) 609 endg., abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0609:FIN:DE:PDF>.

von Kindern und alten Menschen würden die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt während ihres Lebenszyklus erhöhen und ihnen wirtschaftliche Unabhängigkeit garantieren.

2.3. Information der Bürger über die Wahrnehmung ihrer Rechte

Nach Überzeugung der Kommission muss mehr getan werden, um die Bürger darüber zu informieren, wann die Charta zur Anwendung kommt und an wen sie sich bei der Verletzung ihrer Rechte wenden können. Eine Eurobarometer-Umfrage neueren Datums³⁴ hat gezeigt, dass zwar immer mehr Bürger von der Charta gehört haben (64 % im Jahr 2012 gegenüber 48 % 2007), jedoch wenige von ihnen wissen, was die Charta genau ist (11 %) und wann sie zur Anwendung kommt (14 %). **Am größten war die Unsicherheit bei der Frage, ob die Charta für alle Maßnahmen der Mitgliedstaaten gilt, also auch für Angelegenheiten, die in deren alleinige Zuständigkeit fallen.** Die Charta findet nicht auf alle diese Angelegenheiten Anwendung, was mehr als der Hälfte der Befragten – 55 % – nicht bekannt war. Darüber hinaus hielt fast ein Viertel (24 %) der Befragten die Aussage für falsch, dass die Charta nur bei der Anwendung von EU-Rechtsvorschriften für die Mitgliedstaaten gilt. Dies macht die Kenntnislücken noch deutlicher.

Die Umfrage ergab auch, dass sich die meisten Befragten bei einer Verletzung der Rechte aus der Charta an innerstaatliche Gerichte wenden würden (21 %), ein fast ebenso großer Anteil an Bürgerbeauftragte/unabhängige Gremien (20 %), EU-Organen (19 %) und die örtliche Polizei (19 %). Dies zeigt, dass viele Bürger von den EU-Organen **Rechtsschutz erwarten wie von einem Gericht ihres Lands oder einer innerstaatlichen Menschenrechtsorganisation.**

Weiteren Aufschluss über Wissenslücken der Bürger, was die Rolle der EU-Organen beim Grundrechtsschutz anbelangt, geben die von der Kommission erhobenen Daten. 55 % der bei der Kommission 2011 eingegangenen Bürgerschreiben zu Grundrechtsfragen betrafen Angelegenheiten, für die die EU unzuständig ist. Die Charta ermächtigt die EU nicht generell, in allen Fällen der Verletzung von Grundrechten durch die nationalen Behörden einzugreifen. Sie gilt für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Anwendung des Rechts der Union. Die Mitgliedstaaten haben umfassende eigene Grundrechtsvorschriften, deren Einhaltung durch nationale Gerichte garantiert wird.³⁵

Die Kommission weist darauf hin, dass die EU-Organen und -Einrichtungen (an erster Stelle der Europäische Bürgerbeauftragte) und die nationalen, regionalen und örtlichen Behörden der Mitgliedstaaten gemeinsam dafür verantwortlich sind, die Bürger besser über die Charta und über Rechtsschutz bei Verletzung ihrer Rechte zu informieren. Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im **Europäischen e-Justizportal**³⁶ neue Seiten zu den Grundrechten eingerichtet. Das Portal gibt Auskunft darüber, an wen sich Bürger wenden können, wenn sie sich in ihren Grundrechten verletzt fühlen. Dort zu finden sind Informationen zu den zuständigen nationalen Gerichten, zu den Stellen, die für Beschwerden im Zusammenhang mit den Grundrechten zuständig sind, wie Bürgerbeauftragte, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsstellen.

³⁴ Flash-Eurobarometer 340: „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union“.

³⁵ Selbst der amerikanische Grundrechtskatalog „Bill of Rights“ galt ursprünglich nur auf der Bundesebene.

³⁶ Webadresse des Europäischen Justizportals: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home>

Der Kommission ist es ein Anliegen, dass die Bürger ihre Rechte wahrnehmen können. Im Hinblick darauf **arbeitet sie auf mehreren Ebenen mit allen Beteiligten auf EU- und nationaler Ebene zusammen.** Die vielen verschiedenen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten, die sich neben den Gerichten, denen eine zentrale Rolle zukommt, mit Beschwerden von Bürgern über Grundrechtsverletzungen befassen, müssen sich verstärkt austauschen. Am 6. Oktober 2011 lud die Kommission gemeinsam mit dem Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments erstmals Gleichstellungsstellen, Bürgerbeauftragte, Kinderbeauftragte sowie europäische und nationale Menschenrechtsinstitutionen zu einem gemeinsamen Seminar ein. Im Mittelpunkt stand die Behandlung von Grundrechtsbeschwerden in der Praxis. Dieser Dialog auf mehreren Ebenen, durch den Erfahrungen mit der Anwendung der Charta ausgetauscht und Fragen der Befugnis, Unabhängigkeit und Wirksamkeit, die sich allen diesen Einrichtungen stellen, thematisiert werden sollen, wird auch in Zukunft weitergeführt. Insbesondere soll diskutiert werden, wie jede Stelle dazu angehalten werden kann, eine bürgerfreundliche „**Checkliste zur Zulässigkeitsprüfung**“ aufzustellen, anhand deren jeder Betroffene selbst feststellen kann, ob die betreffende Stelle für seine Beschwerde zuständig ist. Das Prüfsystem des **Europäischen Bürgerbeauftragten** hat sich sehr bewährt. Auf seiner Website steht ein interaktiver Leitfaden in allen 23 EU-Amtssprachen zur Verfügung, über den die Bürger leicht die für Beschwerden über Missstände zuständige Stelle finden können. 80 % der 22 000 Anfragen konnten 2011 über diesen Leitfaden abgewickelt werden. Es ist wichtig, mit der EU-Agentur für Grundrechte bei der Einführung einer bürgerfreundlichen „Checkliste zur Zulässigkeitsprüfung“ zusammenarbeiten. Die Agentur plant die Einrichtung benutzerfreundlicher Tools für Bürger, die eine Beschwerde wegen Verletzung ihrer Grundrechte einreichen möchten.

3. DIE WICHTIGSTEN ENTWICKLUNGEN IM JAHR 2011

Die Kommission setzt sich konsequent für die wirksame Anwendung der Charta in vielen verschiedenen Bereichen des Unionsrechts ein. Im Anhang dieses Berichts sind viele Beispiele für die Anwendung der Charta in allen ihren sechs Titeln (Würde, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Justizielle Rechte) aufgeführt. Darin sind auch maßgebliche Schritte zur Vorbereitung der Vorschläge für neue EU-Datenschutzvorschriften beschrieben, die 2012 vorgelegt werden sollen.

Ein prioritärer Aktionsbereich der EU, auf den in diesem Bericht allerdings nicht eingegangen wird, ist die Stärkung der Menschenrechte in Drittländern. Dies wurde in der gemeinsamen Mitteilung der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik „Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU – Ein wirksamerer Ansatz“ vom 12. Dezember 2011³⁷ sowie in zwei Mitteilungen über die Entwicklungspolitik der EU³⁸ bestätigt. Der Schutz der Menschenrechte

³⁷ Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik: Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU – Ein wirksamerer Ansatz, 12.12.2011 (KOM(2011) 886 endg.), abrufbar auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:DE:PDF>.

³⁸ Mitteilung der Kommission: Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel (KOM(2011) 637 endg.); Mitteilung der Kommission: Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten (KOM(2011) 638 endg.), abrufbar auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0326:FIN:DE:PDF>; http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future_eu_budget_support_de.pdf.

hat auch im Erweiterungsprozess der EU einen hohen Stellenwert. In den Beitrittsverhandlungen wird er noch mehr Gewicht erhalten.

Die EU-Mitgliedstaaten sind bei der Anwendung von Unionsrecht an die Charta gebunden. Es liegen jedoch bisher noch nicht genügend Informationen über die Maßnahmen zur Sicherstellung der wirksamen Anwendung der Charta vor. Die Kommission wird versuchen, den Fortschritt in diesem Bereich in ihren künftigen Jahresberichten über die Anwendung der Charta zu dokumentieren.

3.1. Neue Dynamik bei der Durchsetzung des Rechts der Bürger auf Freizügigkeit

Die Mobilität der Bürger innerhalb der EU ist ein sehr wichtiger Faktor für Wirtschaftswachstum in einem Europa, das mit Bevölkerungsschwund und in manchen Regionen mit einem erheblichen Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen hat. Die Freizügigkeit von Studenten, Touristen, Arbeiternehmern und ihren Familien in den Mitgliedstaaten ist gleichzeitig auch eine der großen Errungenschaften Europas und Ausdruck gegenseitiger Achtung, Offenheit und Toleranz, die zu den Grundwerten der Europäischen Union gehören. Um vor diesem Hintergrund die vollständige, ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen der EU³⁹ in der gesamten Europäischen Union zu gewährleisten, hat die Kommission **konsequent die Durchsetzung dieser Bestimmungen** verfolgt. Dieser Politik ist es zu verdanken, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert oder ihre Absicht, dies zu tun, bekundet hat. Auf die Länder, in denen dies noch nicht geschehen ist, hat die Kommission kontinuierlich eingewirkt, soweit nötig auch durch Vertragsverletzungsverfahren.

Gleichzeitig pochte die Kommission auf die Beachtung des **Diskriminierungsverbots** und anderer Garantien des Unionsrechts für die Freizügigkeit aller Unionsbürger durch die Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang brachte die Kommission auch Bedenken gegen die Pläne der niederländischen Regierung zur Arbeitszuwanderung vor. Sie steht im Dialog mit den Behörden des Mitgliedstaats, um sicherzugehen, dass etwaige neue Maßnahmen voll und ganz im Einklang mit dem Unionsrecht stehen.

Im März 2011 erging ein Urteil des französischen Verfassungsrats zur Frage der Räumung illegaler Behausungen⁴⁰. Die Maßnahmen, die die Kommission im Sommer 2010⁴¹ ergriff, betrafen diese Frage nicht, weil es nicht um die Ausweisung von Unionsbürgern aus einem Mitgliedstaat ging und dies somit keine Frage der Freizügigkeit war. Der Verfassungsrat erklärte bestimmte Rechtsvorschriften, aufgrund deren Behörden jederzeit im Eilverfahren Ausweisungen vornehmen können, ohne die persönliche und familiäre Situation der Betroffenen berücksichtigen zu müssen, für verfassungswidrig. Dieses Urteil bestätigt, dass

³⁹ Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77-123).

⁴⁰ Französischer Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2011-625 DC vom 10. März 2011, abrufbar unter: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011625DCen2010625dc.pdf>.

⁴¹ Siehe Bericht der Kommission 2010 über die Anwendung der Charta der Grundrechte, S. 10, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_de.pdf.

Grundrechte auf nationaler Ebene vor allem durch die Gerichte geschützt werden, wenn das Unionsrecht nicht zum Tragen kommt.

Im Mai 2011 leitete die Kommission einen intensiven Dialog mit der dänischen Regierung über die beabsichtigte Einführung **verstärkter EU-interner Grenzkontrollen** ein. Im Oktober 2011 verkündete die dänische Regierung, von ihren Plänen abzusehen und ihre Zollkontrollen im Einklang mit den EU-Vorschriften zur Freizügigkeit und den Schengen-Bestimmungen durchzuführen.

Die Kommission nahm auch im Zusammenhang mit einer Änderung des im Juli 2011 in Kraft getretenen dänischen Ausländergesetzes Kontakt zur dänischen Regierung auf. Durch die Änderung sollen die Bestimmungen über die **Ausweisung von Ausländern**, darunter auch EU-Bürger, verschärft werden. Deren Vereinbarkeit mit der Freizügigkeitsrichtlinie wird ernsthaft angezweifelt. Die Kommission wird nicht zögern, von ihren Befugnissen aus dem Vertrag Gebrauch zu machen, sollte die dänische Antwort nicht zufriedenstellend ausfallen.

3.2. Eintreten für Kinderrechte

Im Februar 2011 nahm die Kommission eine **EU-Agenda für die Rechte des Kindes** an.⁴² Diese Agenda enthält ein umfassendes Aktionsprogramm für den Zeitraum 2011-2014, mit dem die in der Grundrechtecharta und in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte des Kindes in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Vorgesehen sind elf Aktionen, die dazu beitragen sollen, diese Rechte wirksam umzusetzen und zu schützen. Im Rahmen dieser Gesamtstrategie setzt die Kommission vorrangig auf Maßnahmen, die auf eine kindgerechtere und kinderfreundlichere Justiz gerichtet sind. Maßnahmen zugunsten von besonders schutzbedürftigen Kindern werden ebenfalls prioritär verfolgt, und auch im auswärtigen Handeln der EU soll der Schutz der Kinderrechte zum Tragen kommen. Auf der Europa-Website gibt es jetzt eine „Kinderecke“⁴³ mit kindgerechten Texten, Spielen und Quizfragen, die Kinder über ihre Rechte informieren.

Die EU geht mit neuen Vorschriften zur **Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie**⁴⁴ nunmehr an verschiedenen Fronten gleichzeitig vor und macht es damit leichter, Verbrechen gegen Kinder entgegenzuwirken. Zahlreiche Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung wurden unter Strafe gestellt. Auch neue, durch das Internet begünstigte Handlungen wie das „Grooming“ (Kontaktaufnahme zu Kindern via Internet zum Zwecke des sexuellen Missbrauchs) oder das Ansehen von kinderpornografischem Material im Internet oder über Webcams wurden erfasst.

Die Kommission unterstützte die Einrichtung und den Betrieb von Stellen, die bei der Suche nach vermissten oder entführten Kindern helfen, wie die **Hotlines für vermisste Kinder unter der Nummer 116 000** und die Alarmsysteme für vermisste Kinder („Child Alert“).

⁴² Mitteilung der Kommission: Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes, KOM(2011) 60 endg., im Internet abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0060:en:NOT>.

⁴³ Abrufbar unter: http://europa.eu/kids-corner/index_de.htm.

⁴⁴ Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates; abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/pe00/pe00051-re01.de11.pdf>.

Vonseiten einiger Mitgliedstaaten⁴⁵ sind allerdings noch gemeinsame Anstrengungen nötig, damit die Hotline ihren Betrieb aufnehmen kann und ihre Bekanntheit EU-weit gewährleistet ist. Die Kommission wird weiterhin nach Kräften darauf hinarbeiten.

Nachdem das **Haager Übereinkommens über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung**⁴⁶ in Russland in Kraft getreten ist und Japan Schritte im Hinblick auf seinen Beitritt zu diesem Übereinkommen unternommen hat, ist der Schutz von Kindern in der EU vor Entführung ein gutes Stück vorangekommen. Die Kommission hat Vorschläge unterbreitet, um eine kohärente Anwendung des Übereinkommens im Verhältnis zwischen der EU und Drittstaaten, die dem Übereinkommen in den letzten Jahren beigetreten sind,⁴⁷ zu gewährleisten.

3.3. Stärkung der Opfer- und Verfahrensrechte

Die Kommission hat neue Regelungen vorgeschlagen, die garantieren sollen, dass **Opfer mit Respekt und Würde behandelt werden**, Schutz und Unterstützung in Bezug auf ihre körperliche Unversehrtheit und ihr Eigentum erfahren und dass sie Rechtsschutz und Entschädigung erhalten. In den neuen Vorschlägen⁴⁸ wird auf Opfer mit besonderen Bedürfnissen – z. B. Kinder – eingegangen. Darüber hinaus hat sich die Kommission dafür eingesetzt, dass Gewaltopfer (z. B. Opfer von häuslicher Gewalt) innerhalb der EU vor weiteren Übergriffen der Gewalttäter geschützt werden.⁴⁹ Die Verteidigungsrechte werden von den neuen Bestimmungen nicht berührt. Die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sieht für die Opfer im Strafverfahren umfassende Rechte vor. Hierzu zählen u. a. Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen auch für Kinder, die Opfer des Menschenhandels geworden sind.⁵⁰

Bei den Kommissionsvorschlägen zur **Stärkung der Verfahrensrechte von Tatverdächtigen** wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen neue Vorschriften, die gewährleisten sollen, dass Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, über ihre Rechte in einer Sprache belehrt werden, die sie verstehen. Jede festgenommene Person erhält danach eine schriftliche Mitteilung („Erklärung der Rechte“), die sie über ihre Rechte aufklärt. Die Kommission legte einen weiteren Vorschlag vor, der unter anderem das Recht auf Hinzuziehung eines Rechtsbeistands während des gesamten

⁴⁵ In Bulgarien, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Schweden, der Tschechischen Republik und Zypern ist die Hotline noch nicht einsatzbereit.

⁴⁶ Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung. Abrufbar unter: http://www.hcch.net/index_de.php?act=conventions.text&cid=24.

⁴⁷ Albanien, Andorra, Armenien, Gabun, Marokko, Russland, Seychellen und Singapur.

⁴⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe, KOM(2011) 275, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/victims/docs/com_2011_275_de.pdf.

Mitteilung der Kommission: Stärkung der Opferrechte in der EU, KOM(2011) 274 endg., abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/victims/docs/com_2011_274_de.pdf.

⁴⁹ Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, KOM(2011) 276, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/victims/docs/com_2011_276_de.pdf.

⁵⁰ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1-11.

Strafverfahrens ab der ersten Befragung durch die Polizei vorsieht.⁵¹ Sie veranstaltete außerdem eine öffentliche Anhörung zur Frage des Freiheitsentzugs in der EU, um die Möglichkeit zu eruieren, EU-weit vergleichbare Schutzstandards einzuführen.⁵²

3.4. Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassenhass

Das Europäische Parlament äußerte sich bereits mehrfach besorgt über fremdenfeindliche Äußerungen und rassistische Hassreden sowie über Gewalttaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund in den EU-Mitgliedstaaten. Dem Jahresbericht (2011) der EU-Agentur für Grundrechte zufolge war im Zeitraum 2000-2009 in zehn der zwölf Mitgliedstaaten, die für eine Trendanalyse ausreichende Strafverfolgungsdaten zu rassistischen Straftaten veröffentlichen, ein **Aufwärtstrend bei den registrierten rassistischen Straftaten** zu beobachten.⁵³

Die Kommission bekräftigte gegenüber dem Europäischen Parlament **erneut ihre entschlossene Ablehnung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in jeder Form und Ausprägung**. Sie wies darauf hin, dass der Staat solche Verhaltensweisen unmissverständlich verurteilen und aktiv dagegen vorgehen muss. Jede Äußerung, die eine bestimmte Staatszugehörigkeit mit Kriminalität in Verbindung bringt und Menschen dieser Nationalität brandmarkt, heizt die Fremdenfeindlichkeit an und ist deshalb mit der Menschenwürde, dem Gleichheitsgrundsatz und der Achtung der Grundrechte, auf die sich die EU gründet, nicht vereinbar.

Die Kommission ist entschlossen, das Recht der Mitgliedstaaten mit den **EU-Vorschriften** in Einklang zu bringen, **die rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Äußerungen und Straftaten verbieten**.⁵⁴ Bis zum Jahresende hatten 22 Mitgliedstaaten die Kommission über ihre innerstaatlichen Gesetze informiert, mit denen rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Hassreden unter Strafe gestellt werden sollen. Von Belgien, Estland, Griechenland, Spanien und Polen erhielt die Kommission bisher keine solche Mitteilung. 2012 wird die Kommission die übermittelten Umsetzungsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit EU-Recht prüfen. Ergänzend wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten regelmäßig Gespräche darüber führen, wie die organisierte Verbreitung von Rassismus und Hassreden – beispielsweise über Internetseiten mit rassistischem Inhalt – überwacht werden kann, um auf diese Weise die gemeinsame Analyse und Berichterstattung über solche Phänomene auf eine bessere Grundlage zu stellen, was gerade dann besonders wichtig ist, wenn ein Bezug zu mehreren Mitgliedstaaten besteht.

Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft ist nach EU-Recht verboten. Die Kommission wird dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten dieses Verbot

⁵¹ Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme, KOM(2011) 326, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0326:FIN:DE:PDF>.

⁵² Grünbuch: Stärkung des gegenseitigen Vertrauens im europäischen Rechtsraum – Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs, KOM(2011) 327, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/procedural/docs/com_2011_327_de.pdf.

⁵³ EU-Agentur für Grundrechte, *Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2010*, Juni 2011, S. 127. Der Bericht ist in englischer Sprache abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/annual-report-2011_EN.pdf.

⁵⁴ Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55-58.

befolgen. Verfahren gegen vier Mitgliedstaaten wegen Verstoßes gegen die rechtlichen Vorgaben der EU konnten eingestellt werden, nachdem diese Mitgliedstaaten ihr innerstaatliches Recht entsprechend angepasst hatten. Gegen drei Mitgliedstaaten sind noch Verfahren anhängig, in denen sich die Kommission um eine Lösung bemüht.⁵⁵

In ihrer „Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“⁵⁶ bekräftigte die Kommission die Notwendigkeit, Vielfalt als etwas Positives zu begreifen und den Gleichbehandlungsgrundsatz zu achten. Es sollten verstärkt Maßnahmen ergriffen werden, die auf die Bekämpfung von Diskriminierung angelegt sind und es den Migranten ermöglichen, sich mit den Grundwerten der EU und ihrer Mitgliedstaaten vertraut zu machen.

Mit der Mitteilung der Kommission über einen „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“⁵⁷ hat die EU die **soziale und wirtschaftliche Integration der Roma** einen großen Schritt weitergebracht. Dieser EU-Rahmen gibt die Ziele vor, nach denen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Strategien zur Integration dieser Bevölkerungsgruppe gestalten und gegebenenfalls überarbeiten sollen. Ende Dezember 2011 sollten sie der Kommission vorgelegt werden. Der EU-Rahmen, der vom Europäischen Rat⁵⁸ gebilligt wurde, stieß auch beim Europäischen Parlament auf Zustimmung.

Zivilgesellschaftliche Maßnahmen und nationale Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung, Förderung der Gleichbehandlung und Verbesserung des Rechtsschutzes gegenüber rassistischen Äußerungen und Straftaten **wurden von der EU finanziell unterstützt**.⁵⁹ Die Kommission unterstützt die **EU-Agentur für Grundrechte** darüber hinaus bei der Erhebung von Daten in den Mitgliedstaaten über die Situation in den Bereichen Grundrechte, Rassismus und Diskriminierung. Die Agentur veröffentlichte eine Reihe von Studien und Handbüchern, in denen unter anderem die Rolle von Holocaust-Gedenkstätten bei der inhaltlichen Vermittlung der Menschenrechte, der Antisemitismus in der EU, das europäische Antidiskriminierungsrecht, das Problem der Mehrfachdiskriminierung und der Minderheitenschutz in der EU behandelt wurden.

3.5. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU

Die Grundrechtecharta diene als Richtschnur für die Ausgestaltung der EU-Initiativen zur Wachstumsförderung. Eine Reihe von EU-Maßnahmen wurden an dem **Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf** (Artikel 47 der Charta) gemessen. Dieses Recht ist nicht nur für alle Bürger von Bedeutung, sondern auch für die Durchsetzung des EU-

⁵⁵ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22-26.

⁵⁶ Mitteilung der Kommission: Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen, KOM(2011) 455 endg., abrufbar unter:
http://eur-lex.europa.eu/Result.do?code=52011dc0455&Submit=Suche&RechType=RECH_celex.

⁵⁷ Mitteilung der Kommission: EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM(2011) 173 endg., abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_de.pdf.

⁵⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Juni 2011,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf.

⁵⁹ 2011 wurden über das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ beispielsweise über 9,5 Mio. EUR für mehr als 20 Projekte bereitgestellt, die gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gerichtet waren oder Vielfalt und Toleranz förderten. Weitere Informationen finden Sie unter:
http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_de.htm.

Wirtschaftsrechts, das zur Förderung des Wachstums beiträgt. Es gewährleistet, dass Unternehmen die in der EU-Gesetzgebung garantierten Rechte wirksam geltend machen können, und bietet Schutz vor ungesetzlichem, willkürlichem Handeln der mit Aufsichtsbefugnissen ausgestatteten Behörden. Zu den EU-Maßnahmen, die die Kommission im Hinblick auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bewertet hat, zählen unter anderem die vorgeschlagenen Regelungen zu den Märkten für Finanzinstrumente, zum Marktmissbrauch, zur Transparenz der Finanzmärkte, zur Pflichtprüfung, zu den beruflichen Befähigungsnachweisen und zu alternativen Streitbeilegungsverfahren für Verbraucher.

Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf war 2011 **das vom Gerichtshof der EU in seinen Entscheidungen am häufigsten zitierte Recht** der Grundrechtecharta. Es wurde in einem Drittel aller Entscheidungen erwähnt. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf setzt eine unabhängige, unparteiische und voll funktionsfähige Justiz voraus.

Die **unternehmerische Freiheit** (Artikel 16 der Charta) ist für die Wettbewerbsfähigkeit der EU von besonderer Bedeutung. Dementsprechend trug die Kommission diesem Aspekt bei der Ausarbeitung neuer Regelungen für den Markt für Finanzinstrumente, für die Versicherungsvermittlung, Ratingagenturen und für Kontrollgeräte im Straßenverkehr (Fahrtenschreiber) Rechnung. Die unternehmerische Freiheit spielte auch bei der Formulierung des Vorschlags für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, das die Unterschiede im einzelstaatlichen Vertragsrecht überwinden soll, eine wichtige Rolle.⁶⁰ Der Gerichtshof bestätigte die Bedeutung der unternehmerischen Freiheit in seinen Grundsatzurteilen in den Rechtssachen *Scarlet*⁶¹ und *Sabam*⁶². Er stellte fest, dass die einem Anbieter von Internet- oder Hostingdiensten auferlegte Verpflichtung, ein Filtersystem einzurichten, um einer Verletzung von Rechten des geistigen Eigentums vorzubeugen, die unternehmerische Freiheit des Anbieters sowie die Rechte seiner Kunden auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten und auf freien Empfang oder freie Sendung von Informationen beeinträchtigen würde. In diesen Urteilen wird darauf abgestellt, wie wichtig es ist, *allen* Grundrechten, die mit einer bestimmten Maßnahme in Zusammenhang stehen, Rechnung zu tragen und dafür zu sorgen, dass diese Maßnahme mit *allen* Rechten vereinbar ist.

Besondere Beachtung schenkte die Kommission auch dem Recht auf Eigentum in Artikel 17 der Charta, der den **Schutz geistigen Eigentums** umfasst. In ihrer Mitteilung „Ein Binnenmarkt für Rechte des geistigen Eigentums“⁶³ kündigte die Kommission eine Reihe von Initiativen an, darunter als Reaktion auf die Internetpiraterie eine Reform der Richtlinie zur Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums. Eine solche Reform bedarf einer Folgenabschätzung, die sich nicht nur mit dem Recht auf Eigentum befasst, sondern auch mit dem Recht auf Achtung der Privatsphäre, dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten, dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Wenn schon bei den Vorarbeiten zu einem Legislativvorschlag auf möglicherweise relevante Grundrechtsaspekte hingewiesen wird, so fördert dies, wie in der

⁶⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, KOM(2011) 635 endg., abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0635:FIN:DE:PDF>.

⁶¹ EuGH, Rs. C-70/10, *Scarlet/SABAM*, 24.11.2011.

⁶² EuGH, Rs. C-360/10, *SABAM/Netlog*, 16.2.2012.

⁶³ Mitteilung der Kommission: Ein Binnenmarkt für Rechte des geistigen Eigentums – Förderung von Kreativität und Innovation zur Gewährleistung von Wirtschaftswachstum, hochwertigen Arbeitsplätzen sowie erstklassigen Produkten und Dienstleistungen in Europa, KOM(2011) 287 endg., abrufbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/ipr_strategy/COM_2011_287_de.pdf.

Charta-Strategie erläutert wird, eine Auseinandersetzung mit diesen Aspekten, die dann in die Folgenabschätzung zu den Reformvorschlägen einfließen kann.

3.6. Entscheidende Schritte für den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Die Kommission hat konkrete Schritte unternommen, um dem Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention, der im Vertrag von Lissabon vorgegeben ist, den Weg zu ebnen. Die Kommission erörterte mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten des Europarats, den derzeitigen Vertragsparteien der Konvention, technische Fragen im Zusammenhang mit dem Beitritt. Ein im Juni 2011 erstellter Entwurf des Beitrittsübereinkommens wird derzeit im Rat geprüft.

4. FAZIT

Die EU hat 2011 weitere konkrete Schritte zur wirksamen Umsetzung der Charta unternommen, die dazu dienen, den Unionsbürgern die Wahrnehmung ihrer Grundrechte in Bereichen, in denen EU-Recht zur Anwendung gelangt, zu erleichtern.

Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise bietet ein rechtlich stabiles Umfeld, das auf Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Grundrechte gestützt ist, die beste Gewähr, um das Vertrauen der Bürger und die Zuversicht der Geschäftspartner und Investoren zu erhalten. Die Kommission ist der festen Überzeugung, dass die Charta nur dann im Alltag der Bürger Realität wird, wenn alle EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Interessengruppen an einem Strang ziehen.