

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.4.2009
KOM(2009) 205 endgültig

BERICHT

**ÜBER DAS METHODISCHE VORGEHEN BEI DER
GRUNDRECHTSKONTROLLE**

BERICHT

ÜBER DAS METHODISCHE VORGEHEN BEI DER GRUNDRECHTSKONTROLLE

1. EINLEITUNG

Als der Präsident der Europäischen Kommission 2005 die Mitteilung „Berücksichtigung der Charta der Grundrechte in den Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission - Methodisches Vorgehen im Interesse einer systematischen und gründlichen Kontrolle“¹ vorstellte, unterstrich er die Entschlossenheit der Kommission, eine Grundrechtskultur in die EU-Gesetzgebung einzuführen. Mit der Einführung eines methodischen Vorgehens bei der Grundrechtskontrolle und der Einsetzung der aus Mitgliedern des Kollegiums bestehenden Gruppe „Grundrechte, Bekämpfung der Diskriminierung und Chancengleichheit“ im Dezember 2004 hat die Kommission ihr Engagement für die Grundrechte unter Beweis gestellt. Die Mitteilung von 2005 enthält die praktischen Vorgaben, wie dieses Engagement in die Tat umgesetzt werden kann. Es wurde eine Methode erarbeitet, die gewährleisten soll, dass die Dienststellen der Kommission bei der Ausarbeitung eines Rechtsetzungsvorschlags systematisch und gründlich prüfen, ob alle einschlägigen Grundrechte gewahrt wurden².

Die Kommission hat zugesagt, 2007 eine Bewertung der internen Grundrechtskontrolle vorzulegen. Mit diesem Bericht löst die Kommission ihr Versprechen ein. Die Vorlage des Berichts hat sich etwas verzögert, weil es zwei neue Aspekte zu berücksichtigen galt: die Einrichtung der Grundrechte-Agentur und die Neufassung der Leitlinien der Kommission für die Folgenabschätzung 2009.

2. DIE GRUNDRECHTSKONTROLLE IN DER PRAXIS

2.1. Allgemeiner Überblick

Wie die Erfahrungen seit der Annahme der Mitteilung von 2005 gezeigt haben, können sich Grundrechtsfragen in ganz unterschiedlichen Bereichen stellen. Dies soll an folgenden Beispielen verdeutlicht werden.

In der Reach-Verordnung³ ergaben sich aufgrund der Verpflichtung zum Informationsaustausch unter Registranten Probleme im Zusammenhang mit dem Recht auf Eigentum. Die Verpflichtung wurde im Hinblick auf den Umweltschutz und insbesondere zur Vermeidung wiederholter Tierversuche als notwendig angesehen. Diese Überlegungen wurden in die Erwägungsgründe der Verordnung aufgenommen.

¹ KOM(2005) 172 endg. vom 27.4.2005.

² Gegenstand der Mitteilung von 2005 und dieses Berichts ist die Vereinbarkeit der EU-Rechtsakte mit der Charta der Grundrechte. Die Kommission muss jedoch gleichzeitig dafür sorgen, dass ihre Vorschläge nicht nur der Grundrechte-Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen, sondern auch den Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind.

³ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission.

Im Bereich der Landwirtschaft wurde geprüft, inwieweit die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Liste der Begünstigten, die Mittel für die ländliche Entwicklung erhalten, zu veröffentlichen, mit dem Datenschutz vereinbar ist. Die Erforderlichkeitsprüfung ergab, dass ein Eingriff in den Datenschutz durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, das Handeln der Gemeinschaft im Bereich der ländlichen Entwicklung transparenter zu gestalten, die Effizienz der Verwaltung der betreffenden öffentlichen Mittel zu steigern und eine Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Begünstigten dieser Maßnahmen zu vermeiden. Diese Überlegungen wurden in die Erwägungsgründe der Kommissionsverordnung⁴ aufgenommen.

Ein letztes Beispiel betrifft den Zollbereich. Bei der Überarbeitung des Zollkodex⁵ stellte sich die Frage, ob Unternehmer in Verfahren, in denen es um die Anwendung der Zollvorschriften geht, das Recht erhalten sollten, von den Zollbehörden gehört zu werden. Nach allgemeiner Auffassung ergibt sich ein solches Recht als Verpflichtung aus der Grundrechte-Charta, so dass es jetzt in Artikel 16 des Zollkodex aufgenommen wurde.

Es ist allerdings der Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit, der in legislativer Hinsicht ständig an Bedeutung gewinnt und dadurch unweigerlich die Aufmerksamkeit darauf lenkt, dass die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union zunehmend auf Gebieten tätig werden, in denen Grundrechte unmittelbar von Belang sind. Mehr als in anderen Bereichen muss sich die Kommission hier mit heiklen und kontroversen Fragen auseinandersetzen, die sich im Zusammenhang mit der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit einer etwaigen Grundrechtsbeschränkung stellen.

In Anbetracht der Fragen, die in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu regeln sind (Bekämpfung der Kriminalität und des Terrorismus, Einwanderung, Asyl, Grenzkontrolle, um nur einige zu nennen), überrascht es nicht, dass die Grundrechtskontrolle in den Legislativvorschlägen der Kommission hier von besonderer Bedeutung ist. Als Beispiel sei nur die Einwanderungs- und Asylpolitik genannt. Hier stellen sich in Bezug auf die Grundrechte immer wieder heikle Fragen: am häufigsten in Bezug auf das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 4 der Charta), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6 der Charta), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7 der Charta), den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta), das Recht auf Asyl (Artikel 18 der Charta), den Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung (Artikel 19 der Charta), das Diskriminierungsverbot (Artikel 21 der Charta), die Rechte des Kindes (Artikel 24 der Charta), das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren (Artikel 47 der Charta).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft.

2.2. Eine Fallstudie – das Asylpaket

Viele der vorgenannten Aspekte kamen in dem von der Kommission im Dezember 2008 angenommenen „Asylpaket“⁶ zum Tragen. Dieses Paket eignet sich besonders gut für eine „Fallstudie“, um zu zeigen, wie die interne Grundrechtskontrolle in der Kommission in der Praxis aussieht.

Bei dem Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen waren aus grundrechtlicher Sicht besonders heikel die Ingewahrsamnahme von Asylbewerbern, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und die Rechte des Kindes. Bei der Prüfung dieser Aspekte wurde nicht nur auf die Vereinbarkeit mit der Grundrechte-Charta, sondern auch mit den einschlägigen internationalen Normen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Genfer Flüchtlingskonvention und der UN-Konvention über die Rechte des Kindes geachtet.

Was die Ingewahrsamnahme betrifft, so wurde es als unerlässlich angesehen, dass im Vorschlag erneut der Grundsatz bekräftigt wird, dass eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam genommen werden darf, weil sie um internationalen Schutz nachsucht⁷. Der Vorschlag enthält klare Vorgaben, wann eine Abweichung von diesem Grundsatz zulässig ist. Als Vorbild dienen die UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Ingewahrsamnahme von Asylsuchenden (Guidelines on applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers - UNHCR) und die Empfehlung Nr. (2003) 5 des Ministerkomitees des Europarates über Maßnahmen zur Ingewahrsamnahme von Asylbewerbern (Recommendation of the Council of Europe Committee of Ministers on measures of detention of asylum seekers). Dementsprechend ist im Vorschlag vorgesehen, dass Personen nur ausnahmsweise und nur aus einer begrenzten Zahl von Gründen, wie sie in den UNHCR-Richtlinien aufgeführt sind, in Gewahrsam genommen werden dürfen. Nach dem Vorbild der UNHCR-Richtlinien und der Europaratsempfehlung unterliegt die Ingewahrsamnahme bestimmten Bedingungen, um im Umgang mit Asylbewerbern, die sich in Gewahrsam befinden, und insbesondere mit schutzbedürftigen Personen, die Achtung der Menschenwürde zu gewährleisten. Dementsprechend sollen Asylbewerber nicht in Haftanstalten, sondern in besonderen Gewahrsamseinrichtungen unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte untergebracht werden.

Um das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu wahren, sieht der Vorschlag im Zusammenhang mit der Ingewahrsamnahme eine Reihe von Verfahrensgarantien vor. Die

⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, KOM(2008) 815 endg. („Richtlinie über Aufnahmebedingungen“).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, KOM(2008) 820 endg. („Dublin-Verordnung“).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von EURODAC für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zweck der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [.../...] [zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist], KOM(2008) 825 endg. („EURODAC-Verordnung“).

⁷ Dieser Grundsatz findet sich bereits in der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft („Asylverfahren-Richtlinie“).

Ingewahrsamnahme darf danach nur von einer Justizbehörde angeordnet werden. Wird sie in dringenden Fällen von einer Verwaltungsbehörde angeordnet, muss sie binnen 72 Stunden von einer Justizbehörde bestätigt werden. Die Dauer der Ingewahrsamnahme muss so kurz wie möglich sein und darf nicht länger dauern, als für die Erledigung der administrativen Schritte erforderlich ist. Die Dauer des Ingewahrsams muss regelmäßig von einem Richter überprüft werden. Ein in Gewahrsam befindlicher Asylbewerber erhält unentgeltlich rechtlichen Beistand, wenn er die damit verbundenen Kosten nicht tragen kann. Diese Bestimmungen sind unerlässlich, um im Falle der Ingewahrsamnahme einen wirksamen Rechtsbehelf zu garantieren.

Was die Rechte des Kindes betrifft, so galt es sicherzustellen, dass das Kindeswohl als grundlegendes Prinzip anerkannt wird. Bei der etwaigen Ingewahrsamnahme von Minderjährigen stellt der Vorschlag einen eindeutigen Zusammenhang zu den Kriterien her, nach denen das Kindeswohl in diesem Fall zu beurteilen ist. Im Einklang mit Artikel 37 der Konvention über die Rechte des Kindes ist überdies vorgesehen, dass ein Minderjähriger nur im Notfall und nur so kurz wie möglich in Gewahrsam genommen werden darf. Unbegleitete Minderjährige dürfen jedoch unter keinen Umständen in Gewahrsam genommen werden.

Auch der Vorschlag zur Neufassung der Dublin-Verordnung warf Fragen in Bezug auf die Ingewahrsamnahme, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und die Rechte des Kindes auf. Es wurden ähnliche Lösungen wie in der Richtlinie über Aufnahmebedingungen gewählt. Bei der Ingewahrsamnahme ist eine Besonderheit des Dublin-Systems zu erwähnen, nämlich die Ingewahrsamnahme eines Asylbewerbers vor seiner Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat auf der Grundlage des Dublin-Verfahrens. Dem Vorschlag zufolge kann eine Person in Gewahrsam genommen werden, wenn Fluchtgefahr besteht, sowie nach Mitteilung eines Überstellungsbeschlusses. Dabei ist zu prüfen, ob die Ingewahrsamnahme erforderlich und verhältnismäßig ist. Es wurden klare Parameter vorgegeben, wann eine Ingewahrsamnahme angemessen ist. Hierzu gehört eine Einzelfallprüfung sowie die Prüfung anderer weniger einschneidender Maßnahmen wie regelmäßige Meldung bei den Behörden, die Hinterlegung einer Kautions oder die Pflicht, an einem bestimmten Ort Wohnung zu nehmen. Des Weiteren gibt es bestimmte Verfahrensgarantien, denen zufolge die Anordnung der Ingewahrsamnahme mit Gründen versehen und ein wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelf gegeben sein muss.

Darüber hinaus wurde auch das Recht auf Einheit der Familie gestärkt. Der Vorschlag sieht eine Verpflichtung zur Zusammenführung mit abhängigen Familienangehörigen vor, und die Definition von Familienangehörigen wurde, soweit es um Minderjährige geht, erweitert, um einen besseren Schutz des Kindeswohls zu gewährleisten. Außerdem sollen Asylbewerber mit Familienangehörigen zusammengeführt werden, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde.

Beim Vorschlag zur Neufassung der EURODAC-Verordnung gab aus grundrechtlicher Sicht hauptsächlich der Datenschutz Anlass zu Bedenken. Die Löschung von Daten aus dem System soll besser geregelt und der Zugriff auf EURODAC-Daten durch die nationalen Behörden soll von der Kommission und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten effizienter kontrolliert werden.

Wie die Erfahrung mit dem Asylnpaket zeigt, beinhaltet die Grundrechtskontrolle nicht nur eine verfahrensrechtliche, sondern auch eine materielle Komponente. Die Methode verfolgt keinen Selbstzweck. Die Achtung der Grundrechte ist mehr als ein Mechanismus oder eine verfahrensrechtliche Verpflichtung, sie ist eine Verpflichtung mit einem konkreten Inhalt. Mit ihrem Engagement für die Grundrechte hat sich die Kommission auch inhaltlich

verpflichtet. Dies bedeutet, dass die EU, wenn sie legislativ tätig wird, über jeden Zweifel erhaben sein muss, soweit es um die Achtung der Grundrechte geht. Beim Asylpaket hat sich die Kommission darum bemüht, die Achtung der Grundrechte inhaltlich zu konkretisieren. So wurde darauf geachtet, dass das jeweilige Grundrecht zunächst in seinem Gehalt bestätigt wird und dass etwaige Einschränkungen nicht nur auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit geprüft werden, sondern zusätzlich mit Schutzgarantien – insbesondere in Gestalt von Verfahrensrechten und dem Recht auf gerichtliche Nachprüfung – versehen werden.

2.3. Eine Bestandsaufnahme

Seit der Mitteilung von 2005 hatte die Kommission bei der Abwägung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseinschränkungen schwierige Entscheidungen zu treffen, und ihre Methode musste sich daran messen lassen, ob die gefundenen Lösungen auch den Standards entsprechen, die von der Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs (EMRGH) und des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) entwickelt worden sind. Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre Vorschläge den Anforderungen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dass ihr Engagement für eine Grundrechtskultur kein leeres Versprechen geblieben ist.

Abschließend sei in Bezug auf die quantitative und qualitative Analyse der Grundrechtsrechtskontrolle angemerkt, dass das positive Ergebnis einer solchen Kontrolle von der Öffentlichkeit häufig nicht wahrgenommen wird, gerade weil im Zuge der Grundrechtskontrolle etwaige Probleme schon im Vorfeld ausgeräumt worden sind. Dies wird an folgendem Beispiel aus dem Asylrecht deutlich. In der Asylverfahren-Richtlinie war für die Erstellung einer Liste von Drittstaaten, die im Zusammenhang mit der Prüfung eines Asylantrags als sicher gelten, eine Rechtsgrundlage vorgesehen. Im Zuge der Grundrechtskontrolle wurde jedoch festgestellt, dass eine solche Liste gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen könnte, der sowohl in der Genfer Flüchtlingskonvention als auch in Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist. Die Kommission hielt es daher nicht für zweckmäßig, den Vorschlag in dieser Form vorzulegen⁸.

3. VERBESSERUNG DES KONTROLLVERFAHRENS

3.1. Folgenabschätzung

Die Leitlinien der Kommission für die Folgenabschätzung sind unlängst im Anschluss an eine öffentliche Konsultation überarbeitet worden⁹. Ein Anliegen, das in mehreren Konsultationsbeiträgen zur Sprache kam und auch im Voggenhuber-Bericht¹⁰ diskutiert wurde, war die größere Sichtbarkeit der Grundrechte bei der Folgenabschätzung. Daraufhin wird jetzt in den überarbeiteten Leitlinien deutlicher als in der Fassung von 2005 darauf abgestellt, dass die Achtung der Grundrechte, wie sie in der Charta formuliert sind, ein übergeordnetes Ziel der Europäischen Union ist und dass die Grundrechte dem Handeln der EU Beschränkungen auferlegen. Auch wird in den Leitlinien eigens daran erinnert, dass bestimmte Grundrechte absolut gelten und nicht eingeschränkt werden können. Die anderen

⁸ Der EuGH erklärte später die Rechtsgrundlage der Richtlinie für unvereinbar mit dem EG-Vertrag; vgl. Urteil vom 6. Mai 2008 in der Rs. C-133/06, *Parlament/Rat*.

⁹ Die neuen Leitlinien wurden am 28. Januar 2009 angenommen. Sie können unter folgender Internetadresse abgerufen werden: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

¹⁰ Europäisches Parlament, Bericht von Johannes Voggenhuber vom 12.2.2007 über die Achtung der Grundrechte-Charta in den Legislativvorschlägen der Kommission.

Grundrechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn die Einschränkung nachweislich erforderlich und verhältnismäßig ist. Auf diese Weise wird klar zum Ausdruck gebracht, welchen Beschränkungen politisches Handeln unterliegt. Die Leitlinien enthalten eine Aufstellung aller Grundrechte, die in der Charta aufgeführt sind. Dies ermöglicht eine direkte Korrelation zwischen der Charta und den Prüfungskriterien in den drei für die Folgenabschätzung maßgebenden Kategorien (Wirtschaft, Soziales und Umwelt). Diese Gegenüberstellung soll deutlich machen, dass die Prüfungskriterien Substanz haben und mit konkreten Rechten im Zusammenhang stehen.

Im Voggenhuber-Bericht wurde die Kommission gebeten, zusätzlich zu den drei bestehenden Kategorien in die Leitlinien für die Folgenabschätzung einen eigenen Abschnitt über die Folgenabschätzung aus grundrechtlicher Sicht aufzunehmen. In ihrer Mitteilung von 2005 erläuterte die Kommission, warum sie an den drei Kategorien festhalten will. Wie unter Rdnrn. 12 bis 15 der Mitteilung ausgeführt wird, ist bei der Prüfung grundrechtsrelevanter Fragen im Rahmen der Folgenabschätzung eine gewisse Vorsicht angebracht, da die Folgenabschätzung die Grundrechtsprüfung nicht ersetzt und auch nicht ersetzen kann. Die Folgenabschätzung kann nicht an die Stelle der rechtlichen Bewertung treten. Die Grundrechtsprüfung kann letztlich nur im Rahmen einer rechtlichen Bewertung auf der Grundlage eines weitgehend stabilen Legislativentwurfs durchgeführt werden. Die Folgenabschätzung kann die Grundrechtsprüfung von Legislativvorschlägen zwar nicht ersetzen, sie kann aber, wie die Kommission einräumt, gewisse Vorarbeiten leisten. So kann in der Folgenabschätzung bereits geklärt werden, welche Grundrechte möglicherweise betroffen sind. Anschließend ist in der Folgenabschätzung bei der Darstellung der Optionen anzugeben, inwieweit jede Option in das betreffende Recht eingreift¹¹ und inwieweit dieser Eingriff im Hinblick auf die Handlungsmöglichkeiten und die angestrebten Ziele erforderlich ist. Die Folgenabschätzung dient auf diese Weise als Grundlage für die spätere rechtliche Prüfung, mit der dann anhand eines konkreten Textes festgestellt wird, ob der Eingriff notwendig und verhältnismäßig ist und die Grundrechtsbeschränkung mit der Rechtsprechung des EMRGH und des EuGH vereinbar ist.

Die Kommission ist zwar nicht dem Voggenhuber-Bericht gefolgt und hat innerhalb der Leitlinien keine eigene Kategorie für eine Grundrechtsprüfung geschaffen, doch hat sie in den überarbeiteten Leitlinien für eine bessere Sichtbarkeit der Grundrechtsproblematik und der Auswirkungen auf die Grundrechte gesorgt. Dadurch wird schon frühzeitig in der Kommission der Reflex zur Berücksichtigung der Grundrechte ausgelöst und verstärkt.

Ein anderer Aspekt, auf den im Voggenhuber-Bericht hingewiesen wird, sind Maßnahmen, die im Ausschussverfahren beschlossen werden. Auch Maßnahmen, die von der Kommission im Ausschussverfahren erlassen werden, können sich auf die Grundrechte auswirken (vgl. Rdnr. 16 der Mitteilung von 2005). Eines der vorgenannten Beispiele zur Grundrechtskontrolle bezog sich im Übrigen auf eine solche Maßnahme¹². Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass dies ein Bereich ist, in dem der Achtung der Grundrechte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. In der Neufassung der Leitlinien wird jetzt ausdrücklich auf Maßnahmen hingewiesen, die im Ausschussverfahren erlassen werden, sowie auf die Notwendigkeit einer gründlichen Prüfung ihrer Auswirkungen. Dies wird dazu beitragen, dass solche Maßnahmen, die beträchtliche Auswirkungen auch auf die Grundrechte

¹¹ Es sei daran erinnert, dass bestimmte Grundrechte wie das Folterverbot absolute Rechte sind, die nicht eingeschränkt werden können.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006, vgl. Fußnote 3.

haben, von nun an frühzeitig geprüft werden und der Grundrechtskontrolle nicht mehr entgehen.

3.2. Begründung und Erwägungsgründe

Das Asylpaket ist ein Beispiel dafür, wie die Erwägungsgründe gezielter im Hinblick auf die Rechte formuliert werden, die direkt von dem Vorschlag betroffen sind. Dieses Beispiel wird Schule machen¹³. Die Erwägungsgründe müssen konkreter formuliert werden, so dass die Rechte, die durch den Vorschlag berührt werden, klar erkennbar sind, und es muss angegeben werden, wie die vorgeschlagenen Lösungen zur Wahrung grundrechtlicher Verpflichtungen beitragen. Die Übereinstimmung mit den Grundrechten soll durch eine entsprechend spezifischere Begründung deutlicher zum Ausdruck kommen. Praktisch bedeutet dies, dass die Kommission bei der Aufnahme von Erwägungsgründen, die die Grundrechte-Charta betreffen, mehr Sorgfalt walten lassen wird. Solche Erwägungsgründe werden dann aufgenommen, wenn mit dem betreffenden Vorschlag erhebliche Auswirkungen auf die Grundrechte verbunden sind. In diesen Fällen wird sich die Kommission nicht auf den Standard-Erwägungsgrund beschränken, der die Übereinstimmung mit der Charta bestätigt, sondern gezielte Erwägungsgründe zu den betroffenen Grundrechten aufnehmen.

In der Begründung zu den Vorschlägen des Asylpakets wird konkret auf die Auswirkungen der Vorschläge auf die Grundrechte eingegangen und auf diese Weise deutlich gemacht, wie die Achtung der Grundrechte sichergestellt wird. In der Mitteilung von 2005 ist effektiv vorgesehen, dass in Fällen, in denen in den Erwägungsgründen eines Legislativvorschlags auf die Grundrechte-Charta Bezug genommen wird, in der Begründung in einem eigenen Abschnitt erläutert wird, warum der Vorschlag mit den Grundrechten vereinbar ist. Die Ausführungen zu der Vereinbarkeit des Vorschlags mit den Grundrechten sind bislang vielleicht nicht so systematisch in einen eigenen Abschnitt der Begründung aufgenommen worden, wie in der Mitteilung von 2005 vorgesehen¹⁴. Dies wird jedoch von nun an verbindlich vorgeschrieben. Hat ein Legislativvorschlag, wie an den Erwägungsgründen erkennbar, Auswirkungen auf die Grundrechte, muss in die Begründung ein eigener Abschnitt aufgenommen werden, in dem kurz dargelegt wird, in welcher Weise den grundrechtlichen Verpflichtungen Rechnung getragen wurde.

3.3. Die Grundrechte-Agentur

Die Grundrechte-Agentur nahm ihre Tätigkeit offiziell am 1. März 2007 auf. Die Kommission ist entschlossen, sich die Kompetenz der Agentur zunutze zu machen, um eine fundiertere Grundrechtskontrolle durchführen zu können. Dies kann auf mehrere Weise erreicht werden.

Die Berichte und Erhebungen der Agentur könnten beispielsweise als Input in die Vorarbeiten der Kommission einfließen. Dies ist bereits der Fall. So arbeitet die Agentur derzeit an einer Studie über die Auswirkungen der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung¹⁵. Diese Studie wird in den Bericht der Kommission über die Anwendung dieser Richtlinie einfließen. Für 2009 ist eine Studie über die Rechte illegaler Einwanderer in freiwilligen und unfreiwilligen Rückführungsverfahren vorgesehen, die zur reibungslosen Umsetzung der

¹³ Auch im Voggenhuber-Bericht wurde ausdrücklich darauf eingegangen.

¹⁴ Vgl. Rdnr. 23 der Mitteilung.

¹⁵ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Rückführungsrichtlinie¹⁶ beitragen wird. Die Agentur sollte sich auch an den Konsultationsverfahren beteiligen, die normalerweise bei neuen Initiativen eingeleitet werden (Grünbücher, Mitteilungen, Fragebögen usw.). Beispielsweise wurde die Agentur unlängst im Zusammenhang mit den Vorbereitungen für das nächste Mehrjahresprogramm im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht zu den künftigen Prioritäten in diesem Bereich konsultiert.

Die Kommission¹⁷ kann die Agentur um Forschungsarbeiten, Sondierungsstudien oder um Stellungnahmen zu bestimmten Themen ersuchen. Die Kommission hat sich dies bereits zunutze gemacht und bei der Agentur eine Studie über Indikatoren für die Umsetzung der Rechte des Kindes in Auftrag gegeben. Diese Studie wird in die EU-Kinderrechtsstrategie einfließen, die die Kommission voraussichtlich 2010 vorlegen wird.

Der Kommission ist es auf diese Weise möglich, auf das Fachwissen der Agentur zurückgreifen und gleichzeitig dem besonderen Verhältnis zwischen ihr und der Agentur Rechnung zu tragen. Hier sei daran erinnert, dass die Grundrechtsprüfung von Vorschlägen nicht zum Aufgabenbereich der Agentur gehört.

3.4. Grundrechtskontrolle während des Rechtsetzungsprozesses

In der Mitteilung von 2005 wird die Verantwortung der Kommission für die Verteidigung des Grundrechtsschutzniveaus während des Rechtsetzungsverfahrens herausgestellt. Der Mitteilung zufolge behält sich die Kommission als letztes Mittel das Recht vor, Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt zu erheben, der nach ihrem Dafürhalten nicht mit den Grundrechten vereinbar ist. Im Voggenhuber-Bericht werden Nichtigkeitsklagen im Falle einer Grundrechtsverletzung ausdrücklich befürwortet. Darüber hinaus wurde das Recht der Kommission bekräftigt, ihren Vorschlag während des Rechtsetzungsverfahrens zurückzuziehen, wenn Änderungen vorgenommen werden, die gegen die Grundrechte verstoßen.

Die Kommission ist sich ihrer Verantwortung in dieser Hinsicht bewusst, verweist aber gleichzeitig auf entsprechende Pflichten der Mitgesetzgeber. Sie sind in gleicher Weise zur Achtung der Grundrechte verpflichtet.

Die Kommission wird im Rechtsetzungsverfahren ihre Position, was den Grundrechtsschutz in ihrem Vorschlag anbelangt, mit Nachdruck vertreten und gegenüber den Mitgesetzgebern ebenso nachdrücklich ihre Ablehnung zum Ausdruck bringen, wenn diese da Abstriche machen. Die Kommission wird hierzu alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzen und unter Umständen sogar verlangen, dass der Rechtsakt einstimmig angenommen wird.

Im Notfall ist die Kommission, wie bereits in der Mitteilung von 2005 erwähnt, auch bereit, eine Nichtigkeitsklage in Erwägung zu ziehen. Eine Nichtigkeitsklage wäre dann angezeigt, wenn der Gesetzgeber Änderungen an einem Kommissionsvorschlag vorgenommen hat, die nach Ansicht der Kommission eindeutig grundrechtswidrig sind. Die Nichtigkeitsklage empfiehlt sich dann, wenn diese Änderungen entfernt werden können, ohne dass der übrige Teil des Rechtsakts dadurch in Mitleidenschaft gezogen wird. Die beanstandeten Bestimmungen können herausgelöst werden, ohne dass die übrigen Vorschriften angetastet

¹⁶ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

¹⁷ Ebenso wie das Europäische Parlament und der Rat.

werden, die unter Umständen einen wichtigen Fortschritt darstellen, den die Kommission nicht in Frage stellen will.

Ist der Gesetzgeber jedoch, soweit es um den Schutz der Grundrechte geht, erheblich vom Vorschlag der Kommission abgewichen, so dass sich der Schwerpunkt in Bezug auf den Grundrechtsschutz verlagert hat, könnte die Rücknahme des Vorschlags die bessere Lösung sein. Die Kommission steht seit jeher auf dem Standpunkt, dass sie aufgrund ihres Initiativrechts auch zur Rücknahme ihres Vorschlags berechtigt ist, wenn ihr Vorschlag infolge der Änderungen des Gesetzgebers offenkundig rechtswidrig wird oder durch die Änderungen in seinem Gehalt in schwerwiegender Weise verändert wird.

4. FAZIT

Wie die Erfahrungen seit 2005 zeigen, hat sich das methodische Vorgehen bei der Grundrechtskontrolle im Hinblick auf die Zielstellung bewährt, doch ist bei der praktischen Anwendung noch Raum für Verbesserungen. Die in diesem Bericht angesprochenen Aspekte wie die Überarbeitung der Leitlinien für die Folgenabschätzung, die gezieltere Ausrichtung der Erwägungsgründe und die Einbindung der Grundrechte-Agentur tragen alle zu einer besseren Anwendung der Methode bei. Der vielleicht wichtigste Faktor aber, bei dem angesetzt werden muss, ist der Mensch. In den Kommissionsdienststellen, die Vorschläge und Initiativen erarbeiten, muss für die automatische Berücksichtigung der Grundrechte geworben werden. Es muss eine Grundrechtskultur geschaffen werden, die schon im Konzeptionsstadium eines Kommissionsvorschlags greift.

Letztlich müssen sich alle an der Rechtsetzung beteiligten Organe die Achtung der Grundrechte als gemeinsames Ziel zu eigen machen.