

Brüssel, den 14.4.2014
COM(2014) 224 final

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

**Bericht 2013 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen
Union**

{SWD(2014) 141 final}
{SWD(2014) 142 final}

1. EINLEITUNG

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „die Charta“) richtet sich in erster Linie an die EU-Organe. Sie ist als Ergänzung und nicht als Ersatz der nationalen Systeme zu sehen. Die Mitgliedstaaten unterliegen eigenen Verfassungssystemen und den darin verankerten Grundrechten. Gemäß Artikel 51 der Charta müssen sich die Mitgliedstaaten nur bei nationalen Maßnahmen, die der Durchführung von EU-Recht dienen, nach der Charta richten.

Der vorliegende Bericht schildert die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „der Gerichtshof“) in Bezug auf die Anwendung der Charta, insbesondere im Lichte der jüngsten Entwicklungen im Fallrecht des Gerichtshofs zur Anwendbarkeit der Charta in den Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus wird beschrieben, auf welche Weise die EU-Organe unter Aufsicht des Gerichtshofs in all ihren Initiativen, einschließlich der Formulierung neuer Rechtsvorschriften und Strategien, und ihren Durchsetzungsmaßnahmen zur Wahrung und Förderung der Grundrechte beigetragen haben.

Zum Schluss geht der Bericht auf die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention ein, und beschreibt die Fortschritte, die beim Beitritt der EU zur Menschenrechtskonvention erzielt wurden.

Die dem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Anhang 1) enthält ausführliche Informationen über die Anwendung der Charta und die konkreten Probleme, denen sich die Menschen gegenübersehen. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015 sind in einem separaten Anhang (Anhang 2) dargelegt.

2. ANWENDBARKEIT DER CHARTA AUF DIE MITGLIEDSTAATEN

Die in den Mitgliedstaaten tätigen Richter sind sich der Auswirkungen der Charta zunehmend bewusst und wenden sich an den Gerichtshof¹, um im Zuge von Vorabentscheidungsverfahren Orientierung zur Anwendung und Auslegung der Charta zu erhalten.²

Um festzulegen, ob ein Fall in den Anwendungsbereich der Charta im Sinne von Artikel 51 fällt, prüft der Gerichtshof insbesondere, ob die anwendbare nationale Regelung der Durchführung einer EU-Vorschrift dient, welchen Charakter die Regelung hat, ob mit ihr andere als die unter das EU-Recht fallenden Ziele verfolgt werden und ob es eine Regelung im EU-Recht gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann.³

Drei kürzlich verhandelte Rechtssachen sind Beispiele für Fälle, in denen der Gerichtshof der Ansicht war, dass die Mitgliedstaaten **kein EU-Recht durchführten** und die Charta somit nicht anwendbar war.

Im ersten Fall gelangte der Gerichtshof in der Rechtssache Pringle⁴ zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten kein EU-Recht durchführten, als sie einen ständigen

¹ Anlage II gibt eine Übersicht über die Vorabentscheidungsersuchen, die 2013 beim Gerichtshof bezüglich der Charta eingingen.

² Siehe Artikel 267 AEUV.

³ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 1997, Annibaldi, C-309/96, Randnr. 21 bis 23 und Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2012, Iida, C-40/11, Randnr. 79.

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 27. November 2012, Thomas Pringle, C-370/12.

Krisenmechanismus für die Länder der Eurozone schufen. Die Verträge übertragen der EU keine besondere Zuständigkeit zur Einrichtung eines solchen Mechanismus. Die Mitgliedstaaten führten daher kein EU-Recht im Sinne von Artikel 51 der Charta durch, so diese nicht anwendbar war.

In der zweiten Rechtssache, Fierro und Marmorale⁵, prüfte der Gerichtshof italienische Rechtsvorschriften, nach denen ein Immobilienkaufvertrag zu annullieren ist, wenn die betreffende Immobilie unter Missachtung der städtebaulichen Bestimmungen verändert wurde. Eine solche automatische Annullierung verletzt die Ausübung des Eigentumsrechts (Artikel 17⁶). Der Gerichtshof erklärte sich für nicht zuständig, da keine Verknüpfung zwischen dem italienischen Städtebaurecht und dem EU-Recht vorliege.

Im dritten Fall prüfte der Gerichtshof die Rechtssache Cholakova⁷. Frau Cholakova war von der bulgarischen Polizei festgenommen worden, da sie sich bei einer Polizeikontrolle geweigert hatte, ihren Personalausweis vorzulegen. Der Gerichtshof war der Ansicht, die Sache sei eine rein nationale Angelegenheit, da Frau Cholakova nicht die Absicht gehabt habe, Bulgarien zu verlassen. Der Gerichtshof gab an, in dieser Sache nicht zuständig zu sein, und wies sie daher als unzulässig ab.

Es gibt derzeit drei eindeutige Sachverhalte, bei denen **die Charta zur Anwendung kommen muss**.

Der erste ist die „Durchführung von EU-Recht“, also die **gesetzgeberische Tätigkeit sowie die Rechts- und Verwaltungspraktiken eines Mitgliedstaats in Erfüllung seiner durch das EU-Recht vorgegebenen Pflichten**. Ein Beispiel dafür ist die innerstaatliche Gewährleistung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, um die auf dem EU-Recht basierenden Rechte von Privatpersonen zu schützen – eine Pflicht, die den Mitgliedstaaten durch Artikel 19 Absatz 1 EUV auferlegt wird. Die Freizügigkeitsrichtlinie⁸ erlaubt es den EU-Mitgliedstaaten, die Freizügigkeit von Unionsbürgern aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit zu beschränken. In der Rechtssache ZZ urteilte der Gerichtshof, dass einer betroffenen Person der Grund für eine derartige Rechtsverweigerung mitgeteilt werden muss.⁹ In dem genannten Fall wurde die Offenlegung der Entscheidungsgründe für das Einreiseverbot ins Vereinigte Königreich aus Gründen der nationalen Sicherheit verweigert. Der Gerichtshof bekräftigte, dass jeder Person das Recht zustehe, über die Entscheidungsgrundlage für ein Einreiseverbot informiert zu werden, da der Schutz der nationalen Sicherheit nicht bedeuten könne, dass das Recht darauf, gehört zu werden, vorenthalten und damit das Recht auf einen Rechtsbehelf wirkungslos werde (Artikel 47).

Der Gerichtshof entschied zweitens, dass die Charta anzuwenden ist, **wenn eine nationale Behörde eine Befugnis ausübt, die ihr aufgrund des EU-Rechts zukommt**. In der Rechtssache Kaveh Puid¹⁰ bestätigte der Gerichtshof seine vorherige Rechtsprechung¹¹, indem er erklärte, dass ein Mitgliedstaat einen Asylbewerber nicht an den ursprünglich als zuständig bestimmten Mitgliedstaat

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 30. Mai 2013, Francesco Fierro und Fabiana Marmorale/Edoardo Ronchi und Cosimo Scocozza, C-106/13.

⁶ In Klammern gesetzte Artikel, auf die im Folgenden verwiesen wird, beziehen sich auf die Charta.

⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 6. Juni 2013, Gena Ivanova Cholakova, C-14/13.

⁸ Richtlinie 2004/38/EG, ABl. L 158 vom 30. April 2004, S. 77.

⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2013, ZZ/Secretary of State for the Home Department, C-300/11.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2013, Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid, C-4/11.

¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2011, NS/Secretary of State for the Home Department, C-411/10 und C-493/10.

überstellen dürfe, wenn es bestätigte Gründe für die Annahme gebe, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr laufe, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden – ein Verstoß gegen Artikel 4 der Charta.

Drittens können nationale Maßnahmen in Verbindung mit der Auszahlung von EU-Mitteln im Rahmen der gemeinsamen Mittelverwaltung als Durchführung von EU-Recht angesehen werden. In der Rechtssache *Blanka Soukupová*¹² erklärte der Gerichtshof, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft die in Artikel 20, Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 23 der Charta verankerten Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung wahren müssen. Bei Bereitstellung einer Vorruhestandsbeihilfe für ältere Landwirte müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Frauen und Männer gleichbehandelt werden, und jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbieten.

Ein viel diskutiertes Urteil zur **Anwendbarkeit der Charta** war 2013 das **Urteil in der Rechtssache Åkerberg Fransson**¹³. Das Urteil ist ein wichtiger Schritt in dem fortlaufenden Prozess der Klärung, wie Artikel 51 der Charta auszulegen ist.

Der Gerichtshof war gebeten worden, zu entscheiden, ob Fälle, bei denen im EU-Recht festgeschriebene Ziele durch nationale Rechtsvorschriften umgesetzt werden, als „Durchführung“ von EU-Recht im Sinne von Artikel 51 der Charta anzusehen sind. Ein schwedisches Bezirksgericht wandte sich zur Vorabentscheidung eines Falles an den Gerichtshof, da es unsicher war, ob eine wegen Steuerhinterziehung im Rahmen der Umsatzsteuererklärung beschuldigte Person erneut strafrechtlich belangt werden kann, wenn sie wegen derselben Tat der Abgabe unrichtiger Erklärungen bereits mit einer steuerlichen Sanktion belegt wurde. Ein solches Verfahren müsse im Lichte des in Artikel 50 der Charta aufgestellten Grundsatzes „ne bis in idem“ geprüft werden (des Grundsatzes, dass eine Person nicht zweimal wegen derselben Straftat belangt werden kann), selbst wenn die zugrunde liegenden nationalen Rechtsvorschriften für die betreffenden verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Strafverfahren nicht zur Umsetzung von EU-Recht erlassen worden seien.

Der Gerichtshof verwies darauf, dass die Mitgliedstaaten gemäß EU-Recht dazu verpflichtet sind, die Erhebung der Mehrwertsteuereinnahmen zu gewährleisten, rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind, und dieselben Maßnahmen zu ergreifen wie zur Bekämpfung von Betrug, der sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richtet.¹⁴

Die Eigenmittel der EU umfassen die Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die nach den Unionsvorschriften bestimmte einheitliche Mehrwertsteuer-Eigenmittelbemessungsgrundlage ergeben. Es besteht daher ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Erhebung der Mehrwertsteuereinnahmen unter Beachtung des einschlägigen Unionsrechts und der Zurverfügungstellung entsprechender Mehrwertsteuermittel für den Haushalt der Union. Jedes Versäumnis bei der Erhebung der Mehrwertsteuereinnahmen auf nationaler Ebene führt zu einer potenziellen Verringerung des EU-Haushalts. Der Gerichtshof erklärte daher: *„Da ... die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt, sind keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese*

¹² Urteil des Gerichtshofs vom 11. April 2013, *Blanka Soukupová*, C-401/11.

¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 26. Februar 2013, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10.

¹⁴ Ebd., Randnr. 26.

Grundrechte anwendbar wären. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte.“¹⁵ Nach Aussage des Gerichtshofs soll durch die Anwendung der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften „ein Verstoß gegen die Bestimmungen [der] Richtlinie geahndet und damit die den Mitgliedstaaten durch den Vertrag auferlegte Verpflichtung zur wirksamen Ahndung von die finanziellen Interessen der Union gefährdenden Verhaltensweisen erfüllt werden“.¹⁶

Zum Ausgang des Verfahrens stellte der Gerichtshof fest, dass der Grundsatz, dass eine Person wegen derselben Straftat nicht zweimal bestraft werden darf, einen Mitgliedstaat nicht daran hindere, zur Ahndung derselben Tat eine Mischung aus steuerlichen und strafrechtlichen Sanktionen zu verhängen, solange die steuerliche Sanktion keinen strafrechtlichen Charakter habe.

3. MASSNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DER WIRKSAMEN UMSETZUNG DER CHARTA

Die Förderung der Grundrechte zieht sich durch alle EU-Maßnahmen. Die Kommission schlägt in Bereichen, in denen die EU handlungsbefugt ist, Bestimmungen vor, die den in der Charta verankerten Rechten und Grundsätzen konkrete Wirkung verleihen. Darüber hinaus wird sie aktiv, um durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten die Einhaltung der Charta und des EU-Rechts zu gewährleisten.

Die Einhaltung der Charta durch die EU-Organe selbst wird durch den Gerichtshof überwacht, der die Vereinbarkeit von EU-Rechtsakten mit der Charta überprüft.

3.1. EU-Recht

Die Kommission sorgt durch die gründliche Prüfung aller **Legislativvorschläge** dafür, dass die Grundrechte eingehalten und gefördert werden. Sie verfolgt diesen Ansatz über den gesamten Gesetzgebungsprozess hinweg – vom ersten Vorschlag über dessen Erörterung in den Verhandlungen zwischen den EU-Organen bis hin zu seinem abschließenden Erlass.

3.1.1. Legislativvorschläge

Im Bereich des Strafrechts hat **die Kommission Vorschläge zu fünf Rechtsinstrumenten vorgelegt, die die Agenda zu den Verfahrensrechten stärker fördern** und das Fundament der europäischen Strafrechtspolitik festigen sollen. Drei der Vorschläge beziehen sich auf Richtlinien zu folgenden Bereichen:

- Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren (Artikel 48 und 47)
- Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder (Artikel 24 und 49)
- Vorläufige Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte, denen die Freiheit entzogen ist, sowie über Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls (Artikel 47 Absatz 3)

Die beiden restlichen Vorschläge gelten Empfehlungen zu Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte schutzbedürftige Personen sowie

¹⁵ Ebd., Randnr. 21.

¹⁶ Ebd., Randnr. 28.

zum Recht auf Prozesskostenhilfe in Strafverfahren für Verdächtige oder Beschuldigte (Artikel 47).¹⁷

Um den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, auf dem die justizielle Zusammenarbeit beruht, zu stärken, müssen sich strafrechtliche Maßnahmen auf robuste, EU-weite Normen zu Verfahrens- und Opferrechten gründen, die mit der Charta in Einklang stehen.

Die Kommission hat ferner den wirksamen Schutz des Anwaltsgeheimnisses in den Geldwäschebestimmungen der EU gewährleistet. Gemäß der im Februar 2013 vorgeschlagenen **Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche** müssen die Behörden informiert werden, falls bei einer Reihe beruflicher Tätigkeiten der Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung aufkommt. Aufgrund der überragenden Bedeutung der Verteidigungsrechte (Artikel 48) wird in dem Richtlinienvorschlag jedoch von den Mitgliedstaaten auch verlangt, dass sie Anwälte unter bestimmten Bedingungen von dieser Verpflichtung ausnehmen, etwa bei Informationen, die diese zur Beurteilung der Rechtslage eines Mandanten erhalten haben.¹⁸

Des Weiteren hat die Kommission dafür gesorgt, dass **Arbeitnehmern bei Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit in der EU** Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Der betreffende Legislativvorschlag¹⁹ verfolgt unter anderem das Ziel, die Mitgliedstaaten gesetzlich zu verpflichten, mobilen EU-Arbeitnehmern geeignete Rechtsbehelfe auf nationaler Ebene zu bieten (Artikel 47).

Im September 2013 schlug die Kommission eine Verordnung über Indizes vor, die bei **Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Benchmark** verwendet werden.²⁰ Dadurch sollen die von Marktakteuren im Finanzsektor verwendeten Benchmarks eindeutigeren Standards und der Aufsicht unterworfen werden. Die zuständigen Behörden sollen Kontroll- und Durchsetzungsbefugnisse erhalten, darunter auf Antrag auch Zugang zu Datentransfers. Die Kommission bewertete die Auswirkungen des Vorschlags auf mehrere Rechte, die unter den Schutz der Charta fallen: den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit (Artikel 11) und die unternehmerische Freiheit (Artikel 16).

In ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit²¹, der im April 2013 angenommen wurde, stellte die Kommission sicher, dass bei allen Maßnahmen im Verlauf von Überwachungsaktionen, die von der Europäischen Agentur koordiniert werden, die Grundrechte und der Grundsatz der Nichtzurückweisung, dem zufolge kein Flüchtling in ein Land zurückgeschickt werden darf, in dem ihm die Todesstrafe, Folter oder eine andere unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht (Artikel 19 Absatz 2), in vollem Umfang respektiert werden. Vor Ausschiffung in einem Drittstaat müssen die Mitgliedstaaten die allgemeine Lage

¹⁷ COM(2013) 821, COM(2013) 822 und COM(2013) 824 vom 27.11.2013 sowie C(2013) 8178 und C(2013) 8179 vom 27.11.2013.

¹⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 26. Juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone, C-305/05.

¹⁹ COM(2013) 236 final vom 26.4.2013.

²⁰ COM(2013) 641 final vom 18.9.2013.

²¹ COM(2013) 197 final vom 12.4.2013.

dort berücksichtigen, um sicherzustellen, dass dieser Staat keine Praktiken anwendet, die gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen. Zudem muss die Identität der aufgegriffenen oder geretteten Personen festgestellt und ihre persönliche Situation bewertet werden.

3.1.2. *Interinstitutionelle Verhandlungen über wichtige Aspekte im Bereich der Grundrechte*

2013 war ein wichtiges Jahr für das Recht auf Datenschutz. Angesichts der Enthüllungen über globale Programme zur potenziellen Überwachung der Kommunikation aller Bürger sahen sich die EU-Organe gezwungen, ihre Verhandlungen über neue Datenschutzstandards voranzutreiben.²² Im Oktober 2013 unterstützte der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments einen Reformvorschlag der Kommission.²³ Ziel der Reform ist es, den Bürgern durch Anpassung ihrer Rechte die Kontrolle über ihre Daten zurückzugeben (Artikel 8). Zentrale Elemente sind dabei die ausdrückliche Einwilligung, das „Recht auf Vergessenwerden“, das Recht auf Datenübertragbarkeit und das Recht auf Information, wenn der Schutz der personenbezogenen Daten verletzt wurde. Die Reform wird dazu beitragen, die zunehmende Kluft zwischen Bürgern und Unternehmen zu verringern, denen sie ihre Daten – freiwillig oder unfreiwillig – mitteilen.

Im Jahr 2012 schlug die Kommission die Modernisierung der Bestimmungen zu **grenzüberschreitenden Insolvenzverfahren** vor,²⁴ um die in Artikel 16 der Charta verankerte unternehmerische Freiheit zu fördern. Während der Verhandlungen, die 2013 gut vorankamen, wurden die Auswirkungen des Vorschlags auf das Recht von Minderheitsgläubigern auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47) und das Recht auf Eigentum (Artikel 17) ausgiebig erörtert.

3.1.3. *Umsetzung der Charta durch vom EU-Gesetzgeber und der Kommission erlassene Maßnahmen*

Im Bereich der Verfahrensrechte wurde die **Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand** und das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug erlassen.²⁵ Dieser richtungsweisende Rechtsakt garantiert allen Verdächtigen das Recht auf einen Rechtsbeistand von der Frühphase eines Verfahrens bis hin zu seinem Abschluss (Artikel 47 und 48).

Das Europäische Parlament und der Rat verabschiedeten die Neufassung der **Dublin-Verordnung**²⁶, die Personen, die sich gegen eine Überstellungsentscheidung zur Wehr setzen, einen wirksamen Rechtsbehelf garantiert und dadurch dem Recht von Asylbewerbern auf Aufenthalt im betreffenden Hoheitsgebiet volle Wirkung verleiht und die Gefahr der Kettenabschiebung verringert (Artikel 19 Absatz 2). Auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der ein Asylbewerber nicht in einen Mitgliedstaat überstellt werden darf, in dem die ernste Gefahr besteht, dass seine Grundrechte verletzt werden, wurde in die Verordnung aufgenommen. In solchen Fällen muss ein anderer Mitgliedstaat unverzüglich die Zuständigkeit übernehmen, um den schnellen Zugang des Asylbewerbers zu den Gerichten nicht zu gefährden.

²² KOM(2012) 11 endg. vom 25.1.2012 und KOM(2012) 10 endg. vom 25.1.2012.

²³ Europäisches Parlament, Dokument A7-0403/2013.

²⁴ KOM(2012) 744 endg. vom 12.12.2012.

²⁵ Richtlinie 2013/48/EU, ABl. L 294.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABl. L 180, S. 31.

Des Weiteren verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die **Asylverfahrensrichtlinie**²⁷ und die **Richtlinie über Aufnahmebedingungen**²⁸. Erstere stärkt die Garantien zum Schutz des Grundrechts auf Asyl, insbesondere durch die Verbesserung des Rechts auf Zugang zu Asylverfahren (Artikel 18 und 19), Letztere enthält bessere und eindeutige Standards, um das Grundrecht auf Würde insbesondere schutzbedürftiger Asylbewerber wirksamer zu schützen, und eine stärkere Harmonisierung der Bestimmungen zur Inhaftierung, indem sie klare und restriktive Gründe und Bedingungen für die Inhaftnahme sowie Garantien für inhaftierte Personen vorsieht (Artikel 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24, und 47).

Im Bereich der **Opferrechte** wurde mit der **Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen**²⁹ ein einfacher und zügiger Mechanismus zur Anerkennung von in einem Mitgliedstaat angeordneten Schutzmaßnahmen in Zivilsachen geschaffen. Personen, die einen solchen Schutz genießen (vorwiegend Frauen, denen eine Unterlassungsanordnung gegen eine andere Person gewährt wurde), können somit sicher sein, dass die in ihrem Heimatland verfügte Anordnung überall in der EU dieselbe Gültigkeit besitzt.

Die 2014 anstehenden **Europawahlen** werden erstmals nach den Bestimmungen des Lissabon-Vertrags abgehalten, durch den die Befugnisse des Europäischen Parlaments gestärkt wurden. In ihrer Empfehlung vom März 2013³⁰ forderte die Kommission die politischen Parteien auf, bei den nächsten Europawahlen einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission zu unterstützen und ihre Verbindung zu einer europäischen politischen Partei offenzulegen. Mit der Empfehlung wird bezweckt, das in Artikel 39 der Charta verankerte Wahlrecht zu unterstützen, indem die Wähler über die bei den nächsten Wahlen anstehenden Fragen informiert werden und eine europaweite Debatte angestoßen und dadurch letztlich die Wahlbeteiligung verbessert wird.

3.2. Maßnahmen zur Förderung der Grundrechte

In Großunternehmen stehen überall in der EU weiterhin überwiegend Männer an der Spitze. Um eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern in den Leitungsorganen von Unternehmen zu erzielen und damit Artikel 23 der Charta Geltung zu verleihen, schlug die Kommission im Vorjahr eine Richtlinie zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften³¹ vor. Im November 2013 verabschiedete das Europäische Parlament in erster Lesung eine Entschließung zu der vorgeschlagenen Richtlinie³², wobei breites Einvernehmen über die Erhöhung der Zahl an Frauen in den Leitungsgremien von Unternehmen herrschte und das Konzept der Kommission zur Beseitigung des momentanen Ungleichgewichts weitgehend unterstützt wurde.

Ein weiterer Bereich, in dem die EU den Schutz des Rechts auf Gleichbehandlung vorantreibt und die Ergreifung positiver Maßnahmen unterstützt, ist die **Integration der Roma**. 2013 wurden in Bezug auf ein EU-weites Konzept zur Beseitigung der Ausgrenzung von Roma erhebliche Fortschritte erzielt. Eine diesbezügliche

²⁷ Richtlinie 2013/32/EU, ABl. L 180.

²⁸ Richtlinie 2013/33/EU, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96.

²⁹ Verordnung (EU) Nr. 606/2013, ABl. L 181.

³⁰ Empfehlung 2013/142/EU, ABl. L 79, S. 29.

³¹ KOM(2012) 614 endg. vom 14.11.2012.

³² Europäisches Parlament, Dokument A7-0340/2013.

Empfehlung des Rates³³ wurde im Dezember 2013 einstimmig angenommen. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich dazu, die wirtschaftliche und soziale Integration von Roma-Gemeinschaften zu verbessern. Während des gesamten Prozesses waren Roma an den Erörterungen auf höchster Entscheidungsebene beteiligt.

3.3. Durchsetzungsmaßnahmen der EU

Die Kommission nahm ihre Rolle als Hüterin der Verträge durch die Ergreifung von Maßnahmen wahr, die sicherstellen sollten, dass die Mitgliedstaaten diejenigen EU-Vorschriften durchsetzen, die der Charta konkrete Wirkung verleihen.

Nach einer Analyse der nationalen Umsetzung des **Visakodex**³⁴ über das Recht, gegen die Ablehnung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums Rechtsmittel einzulegen, stellten sich der Kommission mehrere Fragen zur Vereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit den Bestimmungen des Visakodex und der Charta. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass das in Artikel 47 der Charta verbürgte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verlangt, dass bei einem Einspruch gegen die Ablehnung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums der Zugang zu einem Justizorgan als einzige oder letzte Berufungsinstanz gewährleistet sein muss. Mehreren Mitgliedstaaten wurden entsprechende Aufforderungsschreiben zugesandt.

Im Jahr 2012³⁵ entschied der Gerichtshof, dass die plötzliche und radikale Senkung des Ruhestandsalters von Richtern, Staatsanwälten und Notaren in Ungarn gegen die Richtlinie 2000/78/EG verstößt, die gewährleistet, dass der in Artikel 21 der Charta anerkannte Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Arbeitsleben in vollem Umfang gewahrt wird. Nach einem fruchtbaren Dialog mit der Kommission erließ Ungarn im März 2013 ein Gesetz zur Lösung aller angesprochenen Probleme und zur ordnungsgemäßen und vollständigen Umsetzung des vom Gerichtshof erlassenen Urteils.

Im Bereich **Datenschutz** überprüfte die Kommission die Umsetzung eines Urteils des Gerichtshofs aus dem Jahr 2012³⁶ bezüglich der mangelnden Unabhängigkeit der österreichischen Kontrollstelle für den Schutz personenbezogener Daten. Österreich änderte seine Datenschutzgesetze und stellte sicher, dass das für die täglichen Abläufe zuständige Mitglied der Kontrollstelle einzig und allein der Aufsicht durch den Vorsitzenden unterliegt und die Stelle nicht länger Teil des Bundeskanzleramtes ist, sondern ein eigenes Budget und eigenes Personal hat.

3.4. Kontrolle der EU-Organen durch den Gerichtshof

Die Einhaltung der Charta durch die EU-Organen wird vom Gerichtshof überwacht, der durch mehrere Urteile zu gewährleisten versuchte, dass die EU-Organen im Einklang mit der Charta handeln. In diesen Urteilen ging es auch um die Vereinbarkeit von EU-Rechtsvorschriften und an Einzelne gerichteten Beschlüssen mit der Charta.

Die EU kann Sanktionen verhängen oder restriktive Maßnahmen ergreifen, die Auswirkungen auf die Grundrechte der Personen haben können, gegen die sie

³³ Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten vom 9. Dezember 2013.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L 243.

³⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2012, Kommission/Ungarn, C-286/12.

³⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Oktober 2012, Kommission/Österreich, C-614/10.

gerichtet sind. Im Berufungsurteil in der Rechtssache Kadi II³⁷ klärte der Gerichtshof bestimmte Verfahrensrechte von Personen, die verdächtigt werden, in terroristische Handlungen verwickelt zu sein, etwa das Recht auf eine gute Verwaltung sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 41 und 47). Der Gerichtshof **stellte den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten sicher, erkannte jedoch gleichzeitig die zwingende Notwendigkeit an, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen**. Die Vermögenswerte von Herrn Kadi waren von der Kommission eingefroren worden, die damit einen Beschluss des Sanktionsausschusses der Vereinten Nationen im Rahmen einer Resolution des UN-Sicherheitsrates umsetzte. Der Gerichtshof stellte fest, die habe Kommission keine Informationen oder Beweise zur Untermauerung der Behauptungen vorgelegt, Herr Kadi sei in Aktivitäten in Verbindung mit dem internationalen Terrorismus verwickelt (Behauptungen, die dieser scharf zurückwies), so dass diese Behauptungen nicht geeignet seien, auf EU-Ebene den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen Herrn Kadi zu begründen.

Die EU-Organe haben mehrfach auch ohne Resolutionen des UN-Sicherheitsrates Beschlüsse und Verordnungen erlassen, mit denen die Gelder von Personen und Einrichtungen eingefroren wurden, denen von den EU-Organen eine Beteiligung an der nuklearen Proliferation vorgeworfen wurde. Einige dieser Personen und Einrichtungen reichten Klage ein, um die Beschlüsse aufheben zu lassen. In einer Reihe von Gerichtsentscheiden³⁸ erklärte das Gericht die Maßnahmen der EU-Organe gegen mehrere der Kläger für nichtig. Es stellte fest, die EU-Organe hätten keine hinreichenden Beweise zur Rechtfertigung der getroffenen Maßnahmen vorgelegt und in bestimmten Fällen ihre Pflicht zum Anführen von Gründen und zur Offenlegung von Beweismitteln verletzt.

In der Rechtssache Besselink³⁹ erklärte das Gericht den Beschluss des Rates für nichtig, den Zugang zu einem Dokument über den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu verweigern, und verschaffte damit dem in Artikel 42 der Charta verankerten **Recht auf Zugang zu Dokumenten** Geltung. Der Gerichtshof erklärte, dem Rat sei bei der Verweigerung des Zugangs zu einer der von ihm erlassenen Verhandlungsrichtlinien ein Beurteilungsfehler unterlaufen. Der in dem fraglichen Dokument vertretene Standpunkt sei den Verhandlungspartnern bereits mitgeteilt worden, so dass das Vertrauensklima zwischen den Verhandlungspartnern durch die Offenlegung des Dokuments nicht gefährdet werden könne.

Die obigen Beschlüsse waren an Personen gerichtet, der Gerichtshof prüft jedoch auch Rechtsetzungsakte der EU, die sich an die Mitgliedstaaten richten.

So untersuchte der Gerichtshof die **Vereinbarkeit des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl**⁴⁰ **mit den Artikeln 47 und 48 der Charta**. Der Gerichtshof wurde um eine Entscheidung dazu gebeten, ob es einem Mitgliedstaat

³⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi (Kadi II), C-584/10 P, Berufungsverfahren zu der Rechtssache Kadi/Kommission (Kadi I), T-85/09.

³⁸ Urteile des Gerichts vom 6. September 2013, Bank Melli Iran, T-35/10 und T-7/11; Persia International Bank plc, T-493/10; Export Development Bank of Iran, T-4/11 und T-5/11; Iran Insurance Company, T-12/11; Post Bank Iran, T-13/11; Bank Refah Kargaran, T-24/11; Europäisch-Iranische Handelsbank AG, T-434/11; Naser Bateni, T-42/12 und T-181/12; Good Luck Shipping, T-57/12; Iranian Offshore Engineering & Construction Co./Council, T-110/12.

³⁹ Urteil des Gerichts vom 12. September 2013, Besselink/Rat, T-331/11.

⁴⁰ Rahmenbeschluss 2002/584/JI, geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI, ABl. L 81 vom 27.3.2009, S. 24.

gestattet sei, die Übergabe einer in Abwesenheit verurteilten Person von der Bedingung abhängig zu machen, dass die Verurteilung im Ausstellungsmitgliedstaat einer Überprüfung unterworfen werden könne, um zu vermeiden, dass das Recht auf ein faires Verfahren und die in der Verfassung des Mitgliedstaates, der die Person übergebe, garantierten Verteidigungsrechte verletzt werden.⁴¹ Der Gerichtshof erklärte den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl für in vollem Umfang mit der Charta vereinbar. Wenn die Übergabe einer Person von einer Bedingung abhängig gemacht werde, die in dem Rahmenbeschluss nicht vorgesehen sei, würden die Grundsätze des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung, die der Rahmenbeschluss stärken solle, verletzt und damit dessen Wirksamkeit beeinträchtigt.

4. DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION

Allein aus der Tatsache, dass die Charta nur bei Durchführung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten anwendbar ist, kann nicht geschlossen werden, dass der Schutz der Grundrechte lückenhaft wäre. Jede Person kann auf nationaler Ebene Rechtsmittel einlegen und sich, wenn diese ausgeschöpft sind, gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention, der alle EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind, an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden.

Der Vertrag von Lissabon verpflichtet die EU zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Fertigstellung des Entwurfs für ein Abkommen über den EU-Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention im April 2013 war ein Meilenstein auf dem Weg zum Beitritt. Die Kommission hat den Gerichtshof im nächsten Schritt um eine Stellungnahme zu dem Entwurf gebeten.

5. FAZIT

Der Gerichtshof war 2013 mit zahlreichen Fällen befasst, die die Anwendbarkeit der Charta auf nationaler Ebene betrafen. Dies verdeutlicht, dass die Charta zunehmend enger in die nationalen Rechtssysteme eingebunden ist. In diesem Zusammenhang spielt das Urteil in der Rechtssache Åkerberg Fransson eine wichtige Rolle für die weitere Bestimmung der Anwendbarkeit der Charta durch nationale Richter, auch wenn sich die Rechtsprechung dazu ständig weiterentwickelt und vermutlich zunehmend an Präzision gewinnen wird.

Die Richter in den Mitgliedstaaten sind wichtige Akteure, wenn es darum geht, den in der Charta verankerten Rechten und Freiheiten konkrete Wirkung zu verleihen, da sie unmittelbar dafür sorgen, dass Personen in Fällen, in denen die im EU-Recht verankerten Grundrechte verletzt werden, volle Wiedergutmachung erhalten.

Seit dem Inkrafttreten der Charta als Primärrecht der EU haben die EU-Organe große Anstrengungen unternommen, um zu gewährleisten, dass die Bestimmungen der Charta einheitlich angewendet werden. Bei allen Rechtsetzungsverfahren – und insbesondere der Erarbeitung abschließender Kompromisslösungen – müssen deren mögliche Auswirkungen auf die Grundrechte sorgfältig untersucht werden. Dies erfordert eine starke interinstitutionelle Selbstverpflichtung.

Zudem können von der EU erlassene Rechtsakte beim Gerichtshof angefochten werden, wenn eine Grundrechtsverletzung angenommen wird. Die Kontrolle durch den Gerichtshof erstreckt sich auch auf die Mitgliedstaaten, allerdings nur bei der

⁴¹ Urteil des Gerichtshofs vom 26. Februar 2013, Stefano Melloni/Ministerio fiscal, C-399/11.

Durchführung von EU-Recht. Außerhalb dieses Bereichs sind die nationalen Grundrechtssysteme der Mitgliedstaaten anwendbar. Diese Lösung wurde bei der Konzeption der Charta und des EU-Vertrags von den Mitgliedstaaten klar und bewusst gewählt.

Die Aufgabe der EU-Organe geht über die bloße Einhaltung der auf der Charta basierenden rechtlichen Anforderungen hinaus. Die Organe müssen weiter politisch an einer Grundrechtskultur für alle – Bürger, Wirtschaftsakteure und öffentliche Verwaltungen – arbeiten. Die Tatsache, dass bei der Kommission über dreitausend Schreiben aus der Öffentlichkeit zur Wahrung der Grundrechte eingegangen sind, zeigt, dass die Menschen ihre Rechte kennen und deren Einhaltung fordern. Die Kommission unterstützt sie bei diesem Unterfangen.