

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg¹

Der neue Grundrechtsgehalt des Vertrages von Lissabon² hat in den Jahren 2010/2011 deutliches Echo auf politischer Ebene gefunden. Der Grundrechtsschutz gewinnt im EU-Rahmen an Gewicht. Begonnen wird dieses Kapitel aber mit den Unwägbarkeiten des EU-Grundrechtsschutzes. Dann wird auf die generell zunehmende Grundrechtsorientierung der EU eingegangen und schließlich ein besonders aktueller Teilbereich herausgegriffen und näher betrachtet – jener des Datenschutzes.

Unsicherheiten bezüglich der Reichweite des EU-Grundrechtsschutzes

Grundrechte werden immer wieder im politischen Kontext der EU mit Passion diskutiert, doch nicht selten liegen die Debatten an der Schnittstelle zwischen nationalem Recht und Europäischer Politikgestaltung und damit mitunter jenseits einer tatsächlichen EU-Kompetenz. So wurde die ungarische EU-Präsidentschaft während des ersten Halbjahres 2011 im Zusammenhang mit der Reform des ungarischen Mediengesetzes³ oder aber der Umgestaltung der ungarischen Verfassung⁴ kritisiert. Während im Zweiteren Falle die Reichweite des EU-Rechts zu bescheiden war, um die politischen Bedenken juristisch zu unterfüttern, fanden sich im Ersteren Falle der eine oder andere binnenmarktrechtliche Anhaltspunkt. Diese Anhaltspunkte machte die Europäische Kommission auch dementsprechend geltend. Doch das Beispiel des Medienrechts ist aufschlussreich: in den einstigen Verhandlungen zur EU-Medienrichtlinie waren die Mitgliedstaaten nicht bereit gewesen, Bestimmungen zur Unabhängigkeit von Kontrollbehörden aufzunehmen. Tatsächlich wollen die Staaten der EU im Grundrechtsbereich keine allumfassende Schutzkompetenz einräumen, was dazu führt, dass der Grundrechtsschutz der EU fast per definitionem ein Fleckerlteppich bleibt. Primär zuständig für den grundrechtlichen Schutz innerhalb der EU bleiben die Mitgliedstaaten. Oft ist äußerst schwer zu erkennen, wo die konkrete Grundrechtszuständigkeit der EU beginnt und endet.

Auch ist das Wissen um den EU-Grundrechtsschutz sehr beschränkt. Eine im Juli 2011 veröffentlichte Umfrage des EU-Ombudsmanns brachte zu Tage, dass 72 % der Befragten sich nicht über die EU-Charta der Grundrechte informiert fühlen.⁵ Die Tragweite der Charta ist auch ein beherrschendes Thema im ersten Jahresbericht der Kommission über die Anwendung der Charta, der Ende März 2011 präsentiert wurde.⁶ Der Bericht unterstreicht, dass die Wirksamkeit der Charta der Grundrechte in erster Linie davon abhängt,

1 Alles hier Gesagte gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und kann in keinerlei Weise der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union zugerechnet werden.

2 Gabriel N. Toggenburg, Menschenrechtspolitik, Jahrbuch für Europäische Integration 2010, S. 185-190.

3 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn.

4 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 zu der geänderten ungarischen Verfassung.

5 26 836 europäische Bürger in allen 27 Mitgliedstaaten wurden befragt. Fast die Hälfte der Umfrageteilnehmer sieht das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt als eines der wichtigsten Bürgerrechte an. Siehe Resümee des Bürgerbeauftragten, Eurobarometer Spezial, 7. Juli 2011.

6 KOM(2011) 160 endgültig vom 30. März 2011.

dass es der EU und den nationalen Behörden gelingt „genau [zu] erklären, wann die Charta gilt und wann nicht“. Hier mag sich die Besorgnis breitmachen, dass die umfassende Charta in ihren breiten Zugang bei den Bürgern Hoffnungen weckt, denen das EU-Recht nicht gerecht werden kann. Jedenfalls hält der Bericht fest: „Im Jahr 2010 hat die Kommission mehr als 4 000 die Grundrechte betreffende Briefe aus der Bevölkerung erhalten. Ungefähr drei Viertel derselben betrafen Fälle, die sich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Union befinden. Das spiegelt ein häufig auftretendes Missverständnis über den Zweck der Charta wider und über die Situationen, in denen sie gilt oder nicht gilt.“ Um hier gegenzusteuern schlägt die Kommission vor, das Europäische E-Justiz-Portal verbessern, indem sie die Öffentlichkeit darüber informiert, wo auf nationaler Ebene Beschwerden wegen einer Verletzung der Grundrechte einzureichen sind. Auch soll der Dialog zwischen nationalen Behörden und Einrichtungen der EU verstärkt, und die Information der Bürger zur Reichweite der Charta erhöht werden.⁷

Der EU- Grundrechtsschutz im Aufwind: zunehmende Rolle im politischen Alltag

Die Liste der grundrechtlichen Thematiken mit denen sich alleine das Parlament im Berichtszeitraum beschäftigt hat ist lang und reicht vom Gebrauch von Körperscannern⁸, der Verwendung von Braille Schrift⁹, frühkindlicher Bildung¹⁰, schwangeren Arbeitnehmerinnen¹¹, der Lage der Roma¹², Frauenarmut¹³ und Gewalt¹⁴ gegen Frauen, Gleichheit im Gesundheitswesen¹⁵, der Europäischen Bürgerinitiative¹⁶, Menschenhandel¹⁷ bis zur aktuell auf EU-Ebene verhandelten, so genannten Europäischen Schutzanordnung¹⁸. Letzteres Rechtsinstrument soll ermöglichen, dass gerichtlich angeordnete Maßnahmen, die eine Person vor einer strafbaren Handlung schützen, in allen Mitgliedstaaten gelten. Freilich ist auch zu unterstreichen, dass die Grundrechte nicht nur in solch spezifischen Bereichen eine Rolle spielen, sondern generell im Rahmen der EU-Gesetzgebung zu berücksichtigen sind.

7 Der Jahresbericht der Kommission enthält neben der erwähnten Mitteilung auch ein Arbeitsdokument in welchem die zitierten Anfragen der Bürger Grundrecht für Grundrecht analysiert werden und somit einen instruktiven und übersichtlichen Einblick gibt wo – aus grundrechtlicher Perspektive – den Bürgern „der Schuh drückt“.

8 Entschließung vom 6. Juli 2011 zur Sicherheit der Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung von Sicherheitsscanner.

9 Erklärung vom 23. Juni 2011 zu einem freiwilligen System der Kennzeichnung in Braille-Schrift auf der Verpackung von Industrieerzeugnissen.

10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Mai 2011 zu der frühkindlichen Bildung in der Europäischen Union.

11 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz.

12 Entschließung vom 9. März 2011 zur EU-Strategie zur Integration der Roma.

13 Entschließung vom 8. März 2011 zur Frauenarmut in der Europäischen Union.

14 Entschließung vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

15 Entschließung vom 8. März 2011 zu dem Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU.

16 Legislative Entschließung vom 15. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative.

17 Legislative Entschließung vom 14. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz.

18 Legislative Entschließung vom 14. Dezember 2010 zu dem Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung.

So verabschiedete die Kommission im Oktober 2010 ihre „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“.¹⁹ Darin verpflichtet sie sich, jeden Gesetzgebungsvorschlag über das gesamte Gesetzgebungsverfahren hinweg auf seine Grundrechtskompatibilität zu überprüfen (siehe die dabei angewandte „Grundrechts-Checkliste“ im Kasten unten).

Grundrechts-Checkliste der Europäischen Kommission

1. Welche Grundrechte sind betroffen?
2. Handelt es sich dabei um absolute Rechte (die in keinem Fall eingeschränkt werden dürfen – zum Beispiel die Würde des Menschen und das Verbot der Folter)?
3. Wie wirken sich die verschiedenen ins Auge gefassten politischen Optionen auf die Grundrechte aus? Handelt es sich dabei um positive (Förderung der Grundrechte) oder negative Auswirkungen (Einschränkung der Grundrechte)?
4. Haben die Optionen sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die einschlägigen Grundrechte (zum Beispiel eine negative Auswirkung auf die Freiheit der Meinungsäußerung und eine positive Auswirkung auf das geistige Eigentum)?
5. Sind etwaige Grundrechtseinschränkungen präzise und vorausschauend formuliert worden?
6. Für den Fall, dass es zu Grundrechtseinschränkungen kommen sollte:
 - Sind diese zur Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter (welcher?) erforderlich?
 - Stehen sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel?
 - Tragen sie dem Wesensgehalt der einschlägigen Grundrechte Rechnung?

Im Februar 2011 verabschiedete auch der Rat Schlussfolgerungen zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Grundrechtscharta.²⁰ Darin wird festgehalten, dass der Rat über eine Reihe von Werkzeugen verfügt, um zu beurteilen und sicherzustellen, dass alle seiner vorgeschlagenen Gesetzesänderungen grundrechtskompatibel sind. Diese Kompatibilität-Checks sollen dem Rat zufolge garantieren, dass ausschließlich Legislativvorschläge vom Rat angenommen werden, die über eine Art von „Grundrechts-Siegel“ verfügen. Der Rat forderte seine Grundrechts-Arbeitsgruppe FREMP auf, methodologische Richtlinien zu entwerfen, die die Hauptaspekte für die besagten Grundrechtsüberprüfungen darlegen. Wie bereits letztes Jahr berichtet, hat auch das Europäische Parlament ein neues diesbezügliches Verfahren eingeführt. Dieser neue Artikel 36 seiner Geschäftsordnung scheint aber noch keine praktische Rolle zu spielen. Es wird aber im Parlament generell diskutiert, die Kapazitäten zur Folgenabschätzung auszubauen²¹ und insbesondere den juristischen Dienst des Parlaments vermehrt in Grundrechtsfragen anzurufen²². Darüber hinaus fordert das Parlament von allen EU-Beschlussfassungsorganen, die von der EU-Grundrechteagentur „bereitgestellten Daten und Fakten in der Vorbereitungsphase der Gesetzgebungstätigkeit sowie bei der Beschlussfassung und/oder Überwachung zu nutzen“

19 KOM(2010) 573 endgültig vom 19.10.2010.

20 3071-tes Treffen der EU-Justizminister am 24.-25. Februar 2011.

21 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der Gewährleistung unabhängiger Folgenabschätzungen.

22 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2010 zu den Grundrechten in der EU und deren wirksame Umsetzung nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon.

und mit der Agentur „ständig und eng zusammenzuarbeiten und dabei auch ihre Plattform der nichtstaatlichen Organisationen einzubeziehen“.²³

Jenseits der zunehmenden Rolle des Grundrechtsschutzes in der EU-Gesetzgebung ist noch darauf hinzuweisen, dass die EU im Rahmen des Förderprogrammes „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“²⁴ für den Zeitraum 2007-2013 95,2 Mio. EUR für grundrechtsrelevante Projekte in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt. Eine erste Überprüfung des Förderprogrammes kommt zu durchwegs positiven Ergebnissen. Bemängelt wurde allerdings die ungleiche Nutzung der Mittel durch die 27 Mitgliedstaaten. So sind die 12 jüngsten Mitgliedstaaten unterrepräsentiert, während Italien mit einem Drittel aller Anträge deutlich in die andere Richtung aus der Reihe tanzt.²⁵ Weiteres Verbesserungspotential wurde in der Verbreitung der Ergebnisse geförderter Projekte gesehen. Tatsächlich kann nur ein breites Wissen über die geförderten Aktionen ermöglichen, dass diese Wiederhall in der Politikgestaltung finden.

Beispiel Datenschutz: Debatten um neue Herausforderungen und Rufe nach Erneuerung

In einer im November 2010 veröffentlichten Mitteilung beschreibt die Europäische Kommission die neuen Herausforderungen im Datenschutz und weist darauf hin, dass die Datenschutz-Vorschriften für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen geändert werden müssen.²⁶ Bereits zuvor hatte die Kommission einen Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht veröffentlicht.²⁷ Es steht die Rundumerneuerung des EU-Rechtsrahmens im Bereich Datenschutz an. Auch das Parlament hat seine Standpunkte diesbezüglich dargetan. Jenseits der Notwendigkeit einer Ausdehnung des Datenschutzes auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, erwähnt das Parlament in seiner Entschließung von Juli 2011 unter anderem folgende Problembereiche:

- die „Freiwilligkeit“ der Zustimmung zur Datenverwendung im Arbeitsbereich;
- missbräuchliche Praktiken im Bereich der verhaltensorientierten Online-Werbung;
- das Recht auf Zugang zu Daten, auf deren Berichtigung, Löschung oder Sperrung;
- die Notwendigkeit das Recht auf Vergessen („right to be forgotten“) zu präzisieren und zu kodifizieren;
- der Trend in der digitalen Welt, Profile zu erstellen („Profiling“) und die Notwendigkeit Begriffe wie „Profil“ und „Profiling“ eindeutig zu definieren;
- die Stellung von Kindern und die Notwendigkeit, dass Medienkompetenz Teil der formalen Bildung wird, damit Kinder und Minderjährige lernen, wie sie sich in der Online-Umgebung verantwortungsvoll bewegen können;
- die Frage, ob Datenschutzbeauftragte in Unternehmen obligatorisch vorgeschrieben werden sollten;
- die Möglichkeiten, Sammelklagen einzuführen;

23 Siehe Fußnote 22, Rn 33.

24 Das Programm stellt für den Zeitraum 2007-2013 95,2 Mio. EUR zur Verfügung. Siehe bereits Gabriel N. Toggenburg, Menschenrechtspolitik, Jahrbuch für Europäische Integration 2010, S. 167-172, 170.

25 KOM (2011) 249 endgültig vom 5. Mai 2011.

26 KOM (2010) 609 endgültig vom 4. November 2010.

27 KOM (2010) 385 endgültig vom 20. Juli 2010.

- das Konzept des „Privacy by Design“, nach welchem alle Produkte, Dienstleistungen und Systeme so konzipiert sein sollten, dass sie nur jene personenbezogenen Daten sammeln, verwenden und übermitteln, die für ihr Funktionieren unbedingt erforderlich sind;
- oder die Möglichkeit freiwillige EU-Zertifizierungsregelungen als Ergänzungen zu legislativen Maßnahmen vorzusehen.
- Schließlich sprach sich das Parlament noch dafür aus, den Begriff der Unabhängigkeit hinsichtlich der nationalen Datenschutzbehörden klarzustellen.²⁸

Tatsächlich wurde Unabhängigkeit von Datenschutzbehörden 2010 erstmals vor dem EuGH behandelt. Anlassfall war die Stellung der deutschen Datenschutzbehörden. Der EuGH legte einen strengen Maßstab an und vertrat die Auffassung, dass die Datenschutzbehörden, die auf Landesebene für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten zu sorgen haben, staatlicher Aufsicht unterstellt und somit nicht ausreichend unabhängig seien.²⁹ Der Begriff „Unabhängigkeit“ ist somit im Sinne einer weitgehenden Unabhängigkeit zu lesen. Im Dezember 2010 verklagte die Europäische Kommission auch Österreich wegen unzureichender Unabhängigkeit seiner Datenschutzbehörde. Zwar verlangt das österreichische Datenschutzgesetz, dass die Datenschutzkommission ihr Amt unabhängig ausübt und an keine Weisungen gebunden ist. Der Kommission zufolge ist jedoch eine „vollständige Unabhängigkeit“ im Sinne des Artikels 28 Absatz 1 der EU-Datenschutzrichtlinie nicht gewährleistet, da die Datenschutzkommission Teil des Bundeskanzleramts ist und der Bundeskanzler ein Informationsrecht habe.

Doch nicht nur nationales Recht geriet in das Visier des Europäischen Datenschutzes. Auch EU-Gesetzgebung selbst kam in Gestalt der so genannten „Vorratsdatenspeicherung“ unter datenschutzrechtliche Kritik. Gemäß der Richtlinie 2006/24/EG müssen Telefon- und Internetunternehmen, unterschiedslos Daten über sämtliche Verbindungen ihrer Kunden erheben. Im März 2010 hob das Bundesverfassungsgericht das Gesetz zur Umsetzung dieser Richtlinie auf und stellte fest, dass es das Recht auf Privatsphäre erheblich bedrohe.³⁰ Im Anschluss an dieses Urteil forderte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die deutschen Unternehmen auf, alle gemäß dem verfassungswidrigen Gesetz gesammelten Daten zu löschen.³¹ Auch Österreich verzeichnete Probleme mit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung. Obgleich der EuGH im Juli 2010 feststellte, dass Österreich mit der nicht fristgerechten Umsetzung der Richtlinie (die Frist endete mit 15. März 2009) gegen den EU-Vertrag verstoßen hat,³² verzögert sich die Umsetzung weiterhin. Vor dem EuGH äußerte Österreich Bedenken, ob die Richtlinie mit den Grundrechten vereinbar sei, insbesondere mit Artikel 8 der Charta. Auch in Schweden verzögerte sich die Umsetzung der Richtlinie aufgrund grundrechtlicher Bedenken. Die Europäische Kommission plant nunmehr eine Überarbeitung der Richtlinie.

2010 wurde ein weiteres spannendes Kapitel im Datenschutz aufgeschlagen. Es geht hierbei um den Balanceakt zwischen dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten und dem Recht auf Information. In einem Urteil von Juni 2010 prüfte der EuGH, in welchem Umfang personenbezogene Daten zu schützen sind, wenn gleichzeitig eine Pflicht besteht, Zugang zu Dokumenten zu gewähren.³³ Im konkreten Fall hatte die Kommission das Pro-

28 Entschließung vom 6. Juli 2011 zum Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union.

29 EuGH, C-518/07, *Kommission v. Bundesrepublik Deutschland*, 9. März 2010.

30 Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08, 2 März 2010.

31 Entschließung der 79. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder.

32 EuGH, C-189/09, *Kommission v. Österreich*, 29 Juli 2010.

tokoll eines Treffens offengelegt, jedoch fünf Namen geschwärzt. Die Klägerin hatte beantragt, Zugang zum vollständigen Dokument zu erhalten, konnte jedoch nicht begründen, weshalb die Übermittlung der personenbezogenen Daten nötig sei. Der EuGH gelangte dementsprechend zu dem Ergebnis, dass die Kommission den Zugang zum vollständigen Protokoll zu Recht abgelehnt hat.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch ein Fall, über den die Große Kammer des EuGH im November 2010 entschied.³⁴ Konkret ging es um agrarpolitische Vorschriften, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, stets zu veröffentlichen, wer im vorangegangenen Jahr Mittel aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erhalten hat. Die Kläger hatten beim Verwaltungsgericht Wiesbaden beantragt, das Land Hessen zu verpflichten, die betreffenden Daten nicht zu veröffentlichen. Dazu erklärte der EuGH einerseits, dass in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler einen Anspruch haben, über die Verwendung öffentlicher Gelder informiert zu werden. Andererseits vertrat er jedoch die Auffassung, dass die Veröffentlichung der Namen der Empfänger und der genauen EGFL/ELER-Beträge, das Recht auf Achtung deren Privatsphäre im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen verletze. Ein derartiger Eingriff sei nicht unbedingt notwendig, um das Ziel der Transparenz zu erreichen. Daher erklärte der EuGH einige Bestimmungen der EU-Verordnungen Nr. 1290/2005 und Nr. 259/2008 für ungültig. Er brachte somit EU-gesetzliche Vorgaben zu Fall, weil sie gegen die primärrechtlich abgesicherten Grundrechte verstießen. Dies ist ein nicht zu unterschätzendes Signal, das zeigt, wie sich die Stellung des Grundrechtsschutzes im EU-System zunehmend verfestigt.

Weiterführende Literatur

FRA, Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010, Luxemburg 2011 (Jahresbericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm).

33 EuGH, C-28/08 P, *Kommission v. Bavarian Lager*, 29. Juli 2010.

34 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, *Eifert, Schecke v. Land Hessen*, 9. November 2010.