

## Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum

Gabriel N. Toggenburg

### Inhaltsübersicht:

- I. Der Weg zur neuen Agentur: ein Rückblick
- II. Die Bedenken gegen die Errichtung der neuen Agentur
- III. Die Strukturen der Agentur
- IV. Die Aufgaben der Agentur
- V. Die Zuständigkeiten der Agentur
- VI. Das institutionelle Umfeld der Agentur und ein Ausblick

### I. Der Weg zur neuen Agentur: Ein Rückblick

#### 1. Die Idee einer „Menschenrechtsagentur“

Mit 1. März 2007 hat in Wien eine „Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ (FRA) mit ihrer Arbeit begonnen.<sup>1</sup> Erklärtes Ziel der Agentur ist es, Organe und Einrichtungen der Europäischen Union aber auch der Mitgliedstaaten beim Erlaß bzw. der Durchführung des Gemeinschaftsrechts dabei zu unterstützen, die Grundrechte uneingeschränkt zu achten.<sup>2</sup> Diese Grundrechteagentur ersetzt die seit 1998 operative Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremden-

feindlichkeit (EUMC)<sup>3</sup>. Im Gegensatz zur Beobachtungsstelle ist die neue Agentur für den gesamten Grundrechtsbereich zuständig. Hierzu ist für die nächsten sechs Jahre eine sukzessive Verdreifachung der Mittel- und Personalausstattung auf dem Niveau des bisherigen EUMC veranschlagt.

Die Idee einer „Menschenrechtsagentur“ kam in der zweiten Hälfte der 90-er Jahre auf und war gleichzeitig von verschiedenen Seiten vorgebracht worden.<sup>4</sup> Umfassend ausformuliert wurde die Idee unter der Leitung von Professor Philip Alston im Bericht des « *Comité des sages* » zum Menschenrechtsjahr 2000.<sup>5</sup> Der Vorstoß wurde am politischen Parkett aufgenommen,<sup>6</sup> bekam aber erst im Rahmen der so genannten Österreich-Krise (unerwarteten) Aufwind. Der Bericht der Drei Weisen, der die Österreich-Krise beendete, schlug in sei-

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, in ABl. L 168 vom 22. Februar 2007, S. 1-14. Im folgenden: „Verordnung“ oder auch „Agenturverfassung“.

<sup>2</sup> Art. 2 der Verordnung.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, in ABl. L 151 vom 10/06/1997, S. 1 -7. Im Folgenden: EUMC-Verordnung.

<sup>4</sup> Zur Entwicklung siehe *Ursula Werther-Pietsch*, der lange Weg zu einer europäischen Menschenrechtsagentur, in: *Juridikum 1* (2005), S. 10-15. Vgl. auch die Idee einer Europäischen Beobachtungsstelle, wie sie im Rahmen des so genannten „Paketes für Europa“ im Juli 1998 von der Europäischen Akademie Bozen vorgeschlagen wurde.

<sup>5</sup> Siehe dazu das Kapitel „The European Human Rights Monitoring Agency“ in: *Philip Alston* (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 55-59.

<sup>6</sup> Siehe die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Köln vom 3./4. Juni 1999, Rn. 46.

nem letzten Absatz vor, daß eine „vollständige EU-Menschenrechtsbehörde“ gegründet werden sollte.<sup>7</sup> Weder der Rat der Europäischen Union noch die Kommission griffen aber diesen Vorschlag auf.<sup>8</sup> Um so mehr sorgte es für allgemeines Erstaunen, als die Vertreter der Mitgliedstaaten am 13. Dezember 2003 bekannt gaben, auf der Grundlage des EUMC eine „Human Rights Agency“ errichten zu wollen und sogleich die Kommission beauftragten, einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.<sup>9</sup>

## 2. Die Vorschlagsphase

Von diesem Zeitpunkt bis zur endgültigen Einigung auf die neue Agentur vergingen 3 volle Jahre. Die erste Hälfte dieser Genese fällt in eine von der Kommission beherrschte Vorschlagsphase. Diese wiederum läßt sich in drei Teile untergliedern. In einer Vorbereitungsphase erarbeitete die Kommission Unterlagen und Hintergrundinformationen für die folgende Anhörungsphase.<sup>10</sup> Im Rahmen dieser breit angelegten öffentlichen Konsultationsphase wurden die etwa 100 schriftlichen Stel-

lungnahmen insbesondere aus der Zivilgesellschaft ausgewertet und die bei der mündlichen Anhörung am 25. Jänner 2005 in Brüssel abgegebenen Reaktionen analysiert.<sup>11</sup> Danach ging die Kommission dazu über, die Implikationen der Errichtung einer Grundrechteagentur im Rahmen einer Folgenabschätzung zu eruieren. Ende Juni 2005 konnte die Kommission schließlich ihren Vorschlag zur Schaffung der Agentur präsentieren.<sup>12</sup> Der für „Freiheit, Sicherheit und Recht“ und damit auch für die Grundrechteagentur zuständige Kommissar *Franco Frattini* brachte sein politisches Gewicht als Vizepräsident der Kommission vollherzig zum Einsatz und verkündete bald den 1. Jänner 2007 als Startdatum für die neue Agentur.<sup>13</sup> Die Hoffnung der Kommission auf „zügige Verhandlungen“ im Rat sollte sich aber nicht erfüllen.

## 3. Die Verhandlungsphase

Die zweite Hälfte der Genese der Agentur war vom Handlungsmoment im Rat geprägt. Im Rahmen dieser Verhandlungsphase kam es zu einem deutlichen Einbruch des Einbezuges der Zivilgesellschaft. Bereits im ersten Halbjahr 2006 konnten die wichtigsten offenen Punkte einer Einigung zugeführt werden. Gegen Ende der folgenden österreichischen EU-Präsidentschaft drohten die Gespräche aber an der deutschen Fundamentalopposition gegen die Agentur und an den (die Interessen des Europarates vertretenden) Bedenken der Niederlande zu scheitern. In diesem Zusammenhang rückte auch die Frage der

<sup>7</sup> Absatz 119 des *Ahtisaari/Frowein/Oreja*-Berichts, der am 8. September 2000 in Paris vorgelegt wurde.

<sup>8</sup> Ganz im Gegenteil; vgl. die abwehrende Haltungen im Kontext der Außenpolitik in KOM(2001)252 endg. vom 8. Mai 2001, S. 23 bzw. in den Schlußfolgerungen des Rates vom 25. Juni 2001, Abs. 3 und 4.

<sup>9</sup> Der etwas abrupte Startschuß für die Agentur mag mit ein Grund für die späteren politischen Schwierigkeiten auf dem Entstehungsweg der Agentur gewesen sein. Von einer „regrettable genesis“ spricht etwa *Matthew Heim*, *Towards a European Area of Freedom, Security and Justice? The conceptual limits of the FRA*, in: *Challenge Europe 14* (2005), online unter [www.theepc.be](http://www.theepc.be) (besucht am 15. März 2007).

<sup>10</sup> Siehe Mitteilung der Kommission KOM(2004) 693 endg. vom 25. Oktober 2004 mit der die öffentliche Konsultation eröffnet wurde. Siehe dazu auch das beigelegte Arbeitsdokument SEC(2004) 1281 vom gleichen Tag. Diese und andere Dokumente finden sich online unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/rights/fsj\\_rights\\_agency\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/fsj_rights_agency_en.htm) (besucht am 15. März 2007).

<sup>11</sup> Vgl. dazu die „Analysis of responses to public consultation“ sowie den Bericht zur öffentlichen Anhörung (beide vom European Policy Evaluation Consortium erarbeitet und auf oben angegebener Website einzusehen).

<sup>12</sup> Mitteilung KOM(2005)280 vom 30. Juni 2005. Vgl. dazu auch die Folgenabschätzung im Arbeitsdokument SEC(2005) 849 vom gleichen Tag.

<sup>13</sup> So etwa in seiner Rede anlässlich der öffentlichen Anhörung am 25. Jänner 2005. Siehe SPEECH/05/34.

Zuständigkeit der Agentur für die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechtes (die so genannte dritte Säule) in den Vordergrund.<sup>14</sup> An dieser Stelle ist daran zu erinnern, daß der Kommissionsvorschlag nicht nur einen Verordnungsentwurf für die Errichtung einer Grundrechteagentur enthielt, sondern auch den Entwurf eines Ratsbeschlusses, der die Agentur ermächtigen sollte, auch im Bereich der dritten Säule tätig zu werden. Insbesondere das Europäische Parlament hatte sich für eine solche Zuständigkeit eingesetzt.<sup>15</sup> Was die Rolle des Parlamentes bei der Schaffung der Agentur betrifft, so erging die Gründungsverordnung auf Grundlage der Kompetenzergänzungsklausel des Artikels 308 EG und damit nicht im Mitentscheidungsverfahren. Nichtsdestotrotz war das Parlament quasi *ex gratia* im Rahmen eines informellen „Triologs“ gleichberechtigt in die Verhandlungen eingebunden.<sup>16</sup> Neben dem Parlament forcierten auch einige Mitgliedstaaten – dem Vernehmen nach insbesondere Österreich, Italien, Portugal und Schweden – eine Zuständigkeit der Agentur in der dritten Säule. Somit wurde das „Problem der dritten Säule“ unter der Ägide der finnischen Präsidentschaft (zweites Halbjahr 2006) zu einem gefährlichen Stolperstein auf dem Weg hin zur Grundrechteagentur. Erst am 15. Februar 2007 konnten die Justiz- und Innenminister offiziell den gegen Ende der finnischen EU-Präsidentschaft gefunden Kompromiß verkünden: Die Agentur ist vorerst nicht für die dritte Säule

le zuständig. Vor Ende 2009 muß aber über ihre Zuständigkeit neu verhandelt werden.

## II. Die Bedenken gegen die Errichtung der neuen Agentur

### 1. Endogene Agenturkritik: gegen Bürokratisierung

Die Tatsache, daß die Entstehung der Agentur – insbesondere in Deutschland – nicht unumstritten war, macht es notwendig, kurz auf die Bedenken gegen die Idee einer Grundrechteagentur einzugehen.<sup>17</sup> Hierbei lassen sich eine endogene, also EU-interne und eine exogene, von außen an die EU herangetragene Agenturkritik unterscheiden. Während die erste darauf abzielte, die EU-Verwaltung vor einer weiteren Aufblähung durch neue Agenturen zu bewahren, wollte die zweite den Europarat vor einem ineffizienten, weil duplizierenden Engagement der EU im Menschenrechtsbereich schützen. Insofern können die Argumente der bisherigen Kritik an der Grundrechteagentur in zwei Worten zusammengefaßt werden: Bürokratisierung und Verdoppelung.<sup>18</sup>

Die Kosten der EU-Agenturen (zur Zeit über 2600 Beamte und Angestellte) belaufen sich mittlerweile auf rund eine Milliarde Euro jährlich.<sup>19</sup> Wenn auch die Grund-

<sup>14</sup> Vgl. näher zu dieser Phase *Gabriel N. Toggenburg*, Menschenrechtspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 2006, S. 187-190.

<sup>15</sup> Der Parlamentsbericht von *Magda Kósané Kovács* über den Entwurf des Ratsbeschlusses führt sogar aus, daß es notwendig sei, die Zuständigkeit nicht nur auf die dritte Säule, sondern auch auf die zweite Säule, also die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auszudehnen. Siehe dazu den Bericht A6-0282/2006 vom 18. September 2006.

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere den Parlamentsbericht von *Kinga Gal*, A6-306/2006 vom 25. September 2006 im federführenden LIBE-Ausschuß.

<sup>17</sup> Selbst die Einweihung der Agentur wurde noch von skeptischen Tönen begleitet. Die Deutsche Welle wußte es genau: „Aber eines ist sicher: Die neue Behörde ist überflüssig und teuer“ ([www.dw-world.de](http://www.dw-world.de) vom 1. März 2007). Aber auch die FAZ hatte noch „Bauchschmerzen“ (so die Überschrift der Glosse vom 5. Jänner 2007, S. 10). Die österreichische Außenministerin kündigte prophylaktisch an: „es wird Mißverständnisse darüber geben, was die Grundrechteagentur machen wird“ ([www.derstandard.at](http://www.derstandard.at) vom 1. März 2007).

<sup>18</sup> Aus deutscher Sicht etwa *Eckart Klein/Marten Breuer*, Germany, in: Center for International Relations (Hrsg.), *The Fundamental Rights Agency - Views from the New Member States and Germany*, 2006, S. 73-90.

<sup>19</sup> Siehe den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes in ABl. C 263 vom 31. Oktober 2006, S. 187. Dieser und frühere Berichte finden sich online unter <http://www.eca.eu.int/>

rechteagentur nicht zur Errichtung einer weiteren EU-Einrichtung führt, sondern bloß eine bereits bestehende Einrichtung ersetzt, so werden die bisher für das EUMC aufgewandten Mittel über die nächsten Jahre bis 2013 doch sukzessive verdreifacht. Auch der Personalstand soll in diesem Zeitrahmen auf bis zu maximal 100 Mitarbeitern aufgestockt werden. Während sich das EUMC mit seinen letztlich 37 Mitarbeitern und einem Budget von 8 Mio. Euro noch als kleinste Agentur darstellte, wird sich die derart ausgebaute Grundrechteagentur ins arithmetische Mittelfeld der Agenturen einreihen.<sup>20</sup>

Wenn diese Zahlen für sich genommen nicht als zwingendes Argument für eine exzessive „Bürokratisierung“ verstanden werden können, so spielt doch die allgemeine Agentursituation in der öffentlichen Wahrnehmung eine Rolle: Kaum eine der über 22 Agenturen in der ersten Säule, der jeweils drei Agenturen in der zweiten (Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik) und dritten Säule (Justiz- und Innenpolitik) oder der knappen handvoll an Exekutivagenturen sind auf der Grundlage einer umfassenden Gesamtplanung entstanden.<sup>21</sup> Agenturen entstehen im Graubereich intergouvernementaler Kuhhandel und Paketkompromisse. Ebenso suboptimal wirkt in diesem Zusammenhang die geographische Verteilung der Agenturen.<sup>22</sup> Angesichts der Tatsache,

daß ganze zehn (neue) Mitgliedstaaten über keine einzige Agentur verfügen (während etwa Griechenland vier Agenturen beherbergt) drängt sich allgemein die Befürchtung auf, daß in den kommenden Jahren geographische Verteilungsgerechtigkeit über gesteuerte „Agenturflation“ erreicht wird.<sup>23</sup>

## 2. Würdigung der endogenen Kritik

Was die Gefahr der Bürokratisierung der EU angeht, so ist daran zu erinnern, daß EU-Agenturen ihre Rechtfertigung zum einen daraus beziehen, daß sie die Kommission bzw. das Generalsekretariat des Rates entlasten, indem sie unabhängiges Expertenwissen frei von Politisierung in den europäischen Politikprozeß einfließen lassen. Zum anderen ermöglichen Agenturen einen institutionalisierten und intensivierte Dialog mit den relevanten Interessentengruppen. Insgesamt soll so die Transparenz und die Bürgernähe der Union gesteigert werden.<sup>24</sup> Insofern kann die Schaffung von Agenturen für sich genommen nicht mit einer zweckfreien Aufblähung von Verwaltungsstrukturen gleichgesetzt werden.

Freilich ist aber in Erinnerung zu rufen, daß die endogene Kritik auf zwei mögliche Alternativen zur neuen Grundrechteagentur verweisen konnte: Einerseits die Zusammenlegung der Grundrechteagentur mit dem ebenso neu entstehenden Gleichstellungsinstitut<sup>25</sup> in Wilna (eine Forderung

---

audit\_reports/specific\_reports/  
european\_monitoting\_racism\_de.htm (besucht  
am 15. März 2007).

<sup>20</sup> Nur eine handvoll Agenturen verfügt über deutlich mehr als 100 Mitarbeiter bzw. ein Budget von deutlich über 30 Millionen Euro. Siehe dazu den zitierten Rechnungshofbericht, S. 188 (Tabelle 10.3).

<sup>21</sup> Eine Liste der aktuellen Agenturen findet sich bei *Martijn Groenleer*, *The European Commission and Agencies*, in: David Spence (Hrsg.), *The European Commission*, 3. Auflage 2006, S. 156-172 (S. 157-160).

<sup>22</sup> Dies obwohl der Rat der EU behauptet, sich bei der Wahl der Standorte von dem Wunsch nach einer angemessenen Verteilung leiten zu lassen. Siehe die Antworten H-0191/04 und E-0225/05 des Rates auf die schriftlichen Anfragen von

---

Anne Jensen im Europäischen Parlament. Für die Festlegung von Agentursitzen gibt es keinerlei juristische Kriterien und Verfahren.

<sup>23</sup> Das Parlament forderte letztlich für die Gründung neuer Agenturen externe Kosten-Nutzen-Bewertungen, die die jeweilige Agentur rechtfertigen. Siehe Entschließung des Parlaments P5\_TA(2004)0015 vom 13. Jänner 2004, Punkt 7.

<sup>24</sup> Vgl. etwa *Groenleer* (Fn. 21), S. 163.

<sup>25</sup> Verordnung (EG) Nr. 1922/2006 vom 20. Dezember 2006 zur Errichtung eines Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen, in ABl. L 403 vom 30. Dezember 2006, S. 9-17.

die vom Europäischen Parlament<sup>26</sup> aber auch etwa vom House of Lords<sup>27</sup> vertreten wurde) und, andererseits, den Ausbau einer hausinternen Menschenrechtszelle *innerhalb* der Europäischen Kommission<sup>28</sup>. Der ersten Alternative wurde (nicht restlos überzeugend) entgegengehalten, daß eine Integration der Gleichstellungspolitik in die Grundrechteagentur den prominenten Politikbereich der Geschlechtergleichstellung verwässern würde. Zur zweiten Alternative wurde pragmatisch bemerkt, daß es auf politischer Ebene kaum gelungen wäre, eine vergleichbare Mittel- und Personalaufstockung für eine „bloß“ *kommissionsinterne* Stelle durchzusetzen. Dies scheint bereits deshalb plausibel, weil der mitgliedstaatliche Einfluß auf Agenturverwaltungen (angesichts der Zusammensetzung des Verwaltungsrates) größer ist als im Falle einer rein kommissionsinternen Stelle.<sup>29</sup>

Ob der mit der Wiener Agenturumgründung verbundene Mehraufwand an perso-

nellen wie finanziellen Mitteln gerechtfertigt ist, wird sich letztendlich nur an der Leistungsbilanz der neuen Agentur feststellen lassen. Insofern ist auch zu begrüßen, daß die Agenturverfassung Wert auf die „Durchführung wirksamer Verfahren zur Überwachung und Bewertung der Leistungen der Agentur gegenüber deren Zielsetzungen nach fachlich anerkannten Normen“ legt.<sup>30</sup> Zuständigkeitsbereich, Aufgaben und Arbeitsmethoden der Agentur sind allesamt anhand solcher Bewertungen zu evaluieren. Bis zum 31. Dezember 2011 hat eine externe Bewertung die ersten 5 Arbeitsjahre der Agentur zu evaluieren. Nach Überprüfung dieses Bewertungsberichts wird die Kommission, wenn sie dies für erforderlich erachtet, Vorschläge zur Änderung der Agentur unterbreiten.<sup>31</sup>

### 3. Die exogene Agenturkritik: gegen Verdoppelung

Die, nun auch seitens der EU offen beschworene, Europäische „Menschenrechtskultur“ erschließt sich aus einem schwer zugänglichen Patchwork an Rechtstexten, Urteilen, Stellungnahmen und Berichten. Allein im Rahmen der UN-Instrumente finden sich für die Menschenrechtssituation der Länder West- und Osteuropas im Jahre 2006 fast 1.000 schriftliche Empfehlungen von Vertragsüberwachungsorganen, unabhängigen Experten und sonstigen Kommissionen.<sup>32</sup> Dazu kommen die prominenten Rechtsinstrumente des Europarates, allen voran die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Angesichts dieser Vielzahl an Instrumenten, Institutionen und Informationen scheint die Dokumentation und Bewertung des „Menschenrechtsgebarens“ der Staaten durchaus gesättigt. Da 1999 im Rahmen des Europarates die

<sup>26</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte: die Rolle der nationalen und der europäischen Institutionen, einschließlich der Agentur für Grundrechte (Berichterstatterin *Kinga Gál*), in ABl. C 117 vom 18. Mai 2006, S. 242-248, Punkt 38.

<sup>27</sup> Siehe den bereits zitierten 29. Bericht des EU-Ausschusses zur Errichtung der Grundrechteagentur, Abs. 100-113.

<sup>28</sup> So beispielsweise *Anthony Arnull*, Editorial. Does Europe need a Fundamental Rights Agency?, in: *European Law Review* 2006, S. 285 und 286. Generell gegen die Etablierung von Agenturen und für „In-house“-Lösungen etwa *Wolfgang Kib*, Europäische Agenturen und ihr Personal – die großen Unbekannten?, in: *EuZW* 9 (2006), S. 268-273 (S. 273).

<sup>29</sup> Freilich sind die Mitgliedstaaten in erster Linie über ihre Exekutiven in den Agenturen vertreten, so daß es nur natürlich erscheint, wenn nationale Parlamente Neugründungen von Agenturen besonders genau „auf die Finger schauen“. Tatsächlich zählten der deutsche Bundestag und der niederländische Senat zu den entschiedensten Gegnern der Grundrechteagentur. Vgl. auch *Christoph Hellriegel/Marina Pauli*, Europäische Agenturen, in: *Analysen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Nr. 14 (2006) S. 5.

<sup>30</sup> Art. 15 Abs. 4 lit. f) der Verordnung.

<sup>31</sup> Siehe Erwägung Nr. 29 sowie die Art. 30 und 31 der Verordnung.

<sup>32</sup> Vergleiche dazu den von der Universität Bern entwickelten Universal Human Rights Index (<http://www.universalhumanrightsindex.org>).

Figur eines Europäischen Menschenrechtskommissars geschaffen wurde, der sich insbesondere der Bewußtseinsbildung und der Informationsverbreitung im Bereich der Europäischen Menschenrechte widmen soll, scheinen auch diese Aufgaben abgedeckt.<sup>33</sup> Vor diesem Hintergrund kann der kolportierte Ausruf des Generalsekretärs des Europarates zur Idee einer Menschenrechtsagentur der EU - „*With all the best will of the world I can't understand what it is going to do*“ - nicht erstaunen.<sup>34</sup>

#### 4. Würdigung der exogenen Kritik

Zur exogenen Agenturkritik ist zum einen zu sagen, daß gerade in der Vielzahl an bereits vorhandenen Instrumenten ein Argument für die Schaffung einer Relais-Stelle gesehen werden kann, um den Wald gerade trotz vieler Bäume sichtbar zu machen. Zum anderen ist zu unterstreichen, daß die vorgebrachten Zweifel der (durchaus auch selbsternannten) Anwälte des Europarates an den Vorgaben des Europarates selbst zu überprüfen sind. Dieser hat in seinen Entschlüssen der Grundrechteagentur zwei Prinzipien mit auf den Weg gegeben: das Prinzip der Nicht-Duplizierung und die Pflicht zur Kooperation und Koordination.<sup>35</sup>

Strukturelle Verdoppelungen lassen sich durch die Schmälerung jener Bereiche erreichen, in denen beide Organisationen zuständig sind. Sind parallele Zuständig-

keiten des Europarates und der Union aber unvermeidbar, so können Verdoppelungen durch Mechanismen verstärkter Kooperation vermieden werden. Wie weiter unten in Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der Agentur (Punkt V) beziehungsweise der internationalen Zusammenarbeit (Punkt VIa) noch zu zeigen ist, fanden beide dieser Formen der Verdoppelungsreduktion Eingang in die Agenturverfassung, so daß die exogene Agenturkritik als großteils überholt erscheint.

Schließlich muß unterstrichen werden, daß es der Agentur in erster Linie um das Grundrechtsgebaren der EU selbst geht. Und es ist zu erinnern, daß sich die Union trotz ihrer staatsähnlichen Züge im aufsichtsfreien Pausenhof des Europäischen Menschenrechtsraumes aufhält: im Unterschied zu den Staaten ist sie keiner externen Instanz Rechenschaft schuldig. Daran kann der (restlos überlastete) Gerichtshof für Menschenrechte nicht rütteln.<sup>36</sup> Und der moribunde Verfassungsvertrag, der einen Beitritt zur Konvention vorsieht, verharrt in hoffnungslosem Ratifikationsstau. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, daß zumindest EU-intern ein möglichst unabhängiger Mechanismus der menschenrechtlichen Politikbegleitung etabliert wird. Ein solcher Schwenk von einer eklektischen Nachkontrolle seitens des EuGH hin zu einer breiten Politikbegleitung muß auch im Sinne des Gerichtshofes in Straßburg wie ganz allgemein des Europarates sein.

<sup>33</sup> Siehe etwa *Sebastian Schulz*, Halbzeit der Amtszeit: Der Menschenrechtskommissar des Europarates - ein Erfolgsmodell?, in: MRM 2003, S. 26-35.

<sup>34</sup> So *Terry Davis* nach dem Artikel „Too many of us in the human rights business, European leaders are told“ in der *Financial Times* vom 7. Februar 2005.

<sup>35</sup> Zu den Stellungnahmen des Europarates vergleiche insbesondere die Entschlüsselung 1427(2005) der Generalversammlung vom 18. März 2005, den Bericht Nr. 10449 des Committee on Legal Affairs and Human Rights der Generalversammlung vom 31. Jänner 2005 oder den Beitrag des Generalsekretärs, SG/Inf (2004)34 vom 16. Dezember 2004.

### III. Die Strukturen der Agentur

#### 1. Der Verwaltungsrat

Was die (auch institutionelle) Ausgestaltung der Agentur anbelangt, so konnten

<sup>36</sup> Ganz im Gegenteil: Im Bosphorus-Urteil vom 30. Juni 2006 wurde gar ein neuer „Grundrechtsrabatt“ für EU-Mitgliedstaaten geortet. Siehe *Andreas Haratsch*, Die Solange-Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: *ZaöRV* 66 (2006), S. 927-947 (S. 945).

die Arbeiten nicht nur auf die Verfassung des EUMC, sondern auch auf die externe Evaluierungsstudie zum EUMC<sup>37</sup> bzw. den darauf folgenden Vorschlag zur Neufassung der EUMC-Verordnung<sup>38</sup> zurückgreifen. Wie bereits beim EUMC ist der Verwaltungsrat die zentrale Planungs- und Überwachungsinstanz der Agentur. Er besteht aus 2 Vertretern der Kommission,<sup>39</sup> eine vom Europarat benannte unabhängige Person und eine von jedem Mitgliedstaat benannte (aber ebenso unabhängige) Person. Angesichts der sensiblen Materie (dem Schutz von Grundrechten) bleibt es somit dabei, daß jeder Mitgliedstaat ein Mitglied des Verwaltungsrates benennen kann.<sup>40</sup> Vor dem Hintergrund der so genannten Pariser Prinzipien<sup>41</sup> und der notwendigen Unabhängigkeit der Agentur wurde vereinzelt behauptet, daß diese Zusammensetzung zu einseitig sei und der Zivilgesellschaft keinen Raum einräume.<sup>42</sup> Was im Zusammenhang mit den Pariser Prinzipien aber mehr auffällt ist, daß es in den Organen der Agentur keinerlei parlamentarische Vertreter gibt. Während eine solche im Kommissionsvorschlag noch vorgesehen war, hat sich das Parlament selbst dafür

nicht erwärmt.<sup>43</sup> Wohl wollten die Parlamentarier alle politische Energie darauf verwenden, eine prominentere Rolle bei der Ernennung und der Kontrolle des Direktors zu erhalten.

Die Erfahrungen im Verwaltungsrat des EUMC haben wohl dazu beigetragen, daß in der Verordnung zur Gründung der Grundrechteagentur Wert auf die Managementfähigkeit des Verwaltungsrates gelegt wird. Die Mitglieder des Verwaltungsrates haben Persönlichkeiten „mit angemessener Erfahrung in der Verwaltung“ zu sein, während ihre Kenntnisse im Bereich der Grundrechte „zusätzlicher“ Natur sein sollten.<sup>44</sup> Darüber hinaus wird die Beschlußfassung im – bis auf weiteres 30 Köpfe zählenden – Verwaltungsrat erleichtert. Die Beschlüsse werden – mit Ausnahme von acht wichtigen Bereichen, in denen es der Zweidrittelmehrheit bedarf – mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefaßt. Einstimmigkeit ist hingegen nur für die Entscheidung über das interne Sprachregime vorgesehen.<sup>45</sup> Die Amtszeit der Mitglieder beträgt 5 Jahre und ist nicht verlängerbar. Der Verwaltungsrat tagt mindestens zweimal jährlich. Die Amtszeit des Verwaltungsrates des EUMC ist am 28. Februar 2007 abgelaufen. Am 1. März wurde von der Kommission ein Interimsverwaltungsrat einberufen, dem die Personen des alten EUMC-Verwaltungsrates angehören. Gemäß Agenturverfassung hat dieser Interimsverwaltungsrat das Recht, zur Ausschreibung des Direktorpostens Stellung zu nehmen. Weiters hat er den Haushaltsplan für 2007 festzustellen, einen Haushaltsentwurf für 2008 aufzustellen und den EUMC-Jahresbericht für 2006 anzunehmen.<sup>46</sup> Bis zum 23. Juni 2007 (vier Monate nach Inkrafttreten der Verordnung) müssen die Mitgliedstaaten die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des regulären

<sup>37</sup> Siehe dazu den Abschlußbericht des Centre for Strategy & Evaluation Services, Mai 2002.

<sup>38</sup> Mitteilung KOM(2003) 483 endgültig vom 5. August 2003.

<sup>39</sup> Die Präsenz der Kommission wurde angesichts der Verbreiterung der Agenden (die FRA tangiert mehr Generaldirektionen als das EUMC) wie vielleicht auch angesichts der Zunahme an Mitgliedstaaten auf zwei Mitglieder erhöht.

<sup>40</sup> Das gilt für die allermeisten Agenturen. Vgl. aber Art. 10 der Verfassung des parallel zur Grundrechteagentur gegründeten Gleichstellungsinstitutes: dort sind im Verwaltungsrat nur jeweils 18 Mitgliedstaaten „vertreten“, die sich in einem Rotationssystem abwechseln.

<sup>41</sup> Die 1993 von der UNO festgelegten Grundsätze sind auf Deutsch etwa bei *Valentin Aichele*, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, 2004, S. 46-50 abgedruckt.

<sup>42</sup> Siehe etwa den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß in seiner Stellungnahme zur Grundrechteagentur, in ABl. C 88 vom 11. April 2006, S. 37-40. Die Zivilgesellschaft ist freilich über die Plattform potentiell prominent vertreten.

<sup>43</sup> Vgl. etwa Änderungsantrag Nr. 33 in LIBE 2005/0124(CNS) vom 7. Februar 2006.

<sup>44</sup> Art. 12 Abs. 1 der Verordnung.

<sup>45</sup> Art. 12 Abs. 8 der Verordnung.

<sup>46</sup> Art. 29 Abs. 4 der Verordnung.

Verwaltungsrates der Grundrechteagentur benennen. Sobald 17 Mitglieder benannt sind, kann der Verwaltungsrat über eine entsprechende Übergangsbestimmung bereits aktiv werden.<sup>47</sup>

## 2. Der Exekutivausschuß

Wie bereits beim EUMC dient der fünfköpfige Exekutivausschuß dazu, die Beschlüsse des Verwaltungsrates vorzubereiten und den Direktor im Tagesgeschäft zu unterstützen. Im Unterschied zum Ausschuß des ehemaligen EUMC ist für die Beschlußfassung im Exekutivausschuß der Grundrechteagentur nur einfache Mehrheit nötig. Auch die geringe Anzahl der Mitglieder – nämlich der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende sowie 2 weitere Mitglieder des Verwaltungsrates sowie ein Kommissionsvertreter – spricht für ein effizientes Gremium.<sup>48</sup> Daß aber der Ausschuß die Agenturverwaltung an erster Stelle prägen wird, scheint dennoch zweifelhaft. Während nämlich im Falle der EUMC der Verwaltungsrat in seiner Geschäftsordnung vorsehen konnte, welche Agenden er an den Ausschuß überträgt, behält die Agenturverfassung die ganz überwiegende Mehrzahl der wesentlichen Agenden dem Verwaltungsrat vor.<sup>49</sup> Dies unterstreicht die rein vorbereitende Rolle des Ausschusses.<sup>50</sup> Im Unterschied zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag ist es auch nicht möglich, den Exekutivausschuß mit der Disziplinalgewalt über den Direktor zu betrauen.

## 3. Der Wissenschaftliche Ausschuß

Weder in den Dokumenten zur Erneuerung des EUMC noch im ursprünglichen Kommissionsvorschlag war die Institution eines Wissenschaftlichen Ausschusses vorgesehen. Erst die eigentlichen Verhandlungen zur Grundrechteagentur haben dieses wichtige Organ hervorgebracht. Der Wissenschaftliche Ausschuß ist „Garant für die wissenschaftliche Qualität“ der Agenturarbeit und „lenkt die Arbeiten in diesem Sinne“. Der Direktor hat die Pflicht, den Ausschuß entsprechend früh in die Ausarbeitung aller mit der Agenturtätigkeit verbundenen Dokumente (außer dem Jahresbericht) einzubeziehen.<sup>51</sup> Insofern geht die Funktion dieses Gremiums weit über die Funktion eines Beirates etwa einer Forschungseinrichtung hinaus. Der Wissenschaftliche Ausschuß ist nicht als ex-post kontrollierender Trabant, sondern als ein fest im Tagesgeschehen verankerter Agenturbestandteil angelegt. Er tagt zumindest viermal im Jahr und beschließt mit Zweidrittelmehrheit.<sup>52</sup> Schriftliche Beschlußfassung ist möglich. Seine elf Mitglieder sind unabhängig und „in Grundrechtsfragen hoch qualifiziert“.<sup>53</sup> Jährlich wählen die elf Mitglieder ihren Vorsitzenden. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre ohne Möglichkeit der Verlängerung. Ernannt werden die Experten vom Verwaltungsrat. Allerdings im Rahmen eines „transparenten Stellenausschreibungs- und Auswahlverfahrens“ und erst nach Konsultation des LIBE-Ausschusses im Europäischen Parlament.<sup>54</sup> Genauere Benennungsbedingungen werden der Geschäftsordnung vorbehalten, die vom Verwaltungsrat auf Vorschlag des Direktors anzunehmen ist.

<sup>47</sup> Art. 29 Abs. 2 lit. b) der Verordnung.

<sup>48</sup> Es sei daran erinnert, daß der Entwurf einer Neufassung der EUMC-Verordnung bis zu 10 Mitglieder im Ausschuß vorsah.

<sup>49</sup> Art. 12 Abs. 7 der Verordnung.

<sup>50</sup> Vgl. dazu etwa Art. 9 Abs. 2 lit. a)-d) des Entwurfes einer Neufassung der EUMC-Verordnung, wo dem Exekutivausschuß ein Grundstock an originären Kompetenzen eingeräumt wird.

<sup>51</sup> Art. 14 Abs. 5 der Verordnung.

<sup>52</sup> Art. 14 Abs. 6 der Verordnung.

<sup>53</sup> Das Parlament ist ganz generell der Ansicht, daß die Agentur mit „wissenschaftlich hochqualifiziertem Personal“ ausgestattet werden soll, welches „über jeden Zweifel erhaben ist“. Die Mitglieder der Agenturorgane sollen „möglichst“ auch „Mitglieder von Verfassungsgerichten“ einschließen. Siehe den Bericht von *Kinga Gál*, A6-0144/2005 vom 11. Mai 2005, Punkt 30.

<sup>54</sup> Art. 14 Abs. 1 der Verordnung.



#### 4. Der Direktor

An der Spitze der Agentur steht – ganz wie im Falle des EUMC und der meisten Agenturen – ein Direktor. Dieser ist schlechthin für die Aufgaben der Agentur verantwortlich. Insbesondere erstellt er das Jahresarbeitsprogramm, zeichnet für das Personalwesen verantwortlich, erledigt die laufenden Verwaltungsgeschäfte, führt den Haushaltsplan aus, sorgt für die Überwachung und Bewertung der Agenturleistungen und zeigt sich für die Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungen wie auch der Zivilgesellschaft verantwortlich.<sup>55</sup>

Die Formulierungen in der Agenturverfassung zeigen, daß den Müttern und Vätern der Verordnung bewußt war, wie ausschlaggebend die Person des Direktors für das Amtsverständnis der Agentur sein kann. Im Unterschied zur EUMC-Verordnung wird unterstrichen, daß der Direktor eine Person sein muß, die gleichermaßen über Erfahrung auf dem Gebiet der Grundrechte *und* im Managementbereich verfügt. Das neuartige und sehr komplexe „Konzertierungsverfahren“ zur Bestellung des Direktors erklärt sich wohl gerade aus der potentiell weitreichenden politischen Rolle der Grundrechteagentur. Die Bestellung erfolgt auf der Grundlage eines quadripolaren Zusammenwirkens zwischen Kommission, Europäischen Parlament, Rat der Union und Verwaltungsrat der Agentur.<sup>56</sup> Die Amtszeit des Direktors beträgt fünf Jahre und kann vom Verwaltungsrat auf Antrag der Kommission einmal (und das nur um höchstens drei Jahre) verlängert werden.<sup>57</sup> Nichts spricht aber in der Agenturverfassung dagegen, den glei-

chen Agenturdirektor nach Durchlaufen eines neuerlichen *vollen* Konzertierungsverfahrens mit einer weiteren Amtszeit zu betrauen.

Auch die Bestimmungen zur Kontrolle des Direktors zeigen eine neue Sensibilität bezüglich dieser Figur: Parlament und Rat können den Direktor jederzeit auffordern, an einer Anhörung teilzunehmen.<sup>58</sup> Auf Vorschlag eines Drittels der Mitglieder des Verwaltungsrates oder auf Vorschlag der Kommission kann der Direktor vom Verwaltungsrat mit einer Zweidrittelmehrheit seines Amtes enthoben werden.<sup>59</sup> Am 1. März 2007 wurde die bisherige EUMC-Direktorin als Interimsdirektor der Agentur betraut. Gleichzeitig stehen alle „beteiligten Parteien“ des genannten Konzertierungsverfahrens mit Inkrafttreten der Agenturverfassung unter der Rechtspflicht, das Verfahren zur Ernennung des Direktors einzuleiten bzw. weiter zu betreiben.<sup>60</sup>

#### 5. Die Plattform für Grundrechte

Die Plattform ist ein Kooperationsnetz bestehend aus einer Vielzahl von nichtstaatlichen Organisationen. Als potentielle Teilnehmer der Plattform führt die Agenturverfassung nicht nur die Menschenrechtsorganisationen, sondern auch Kirchen, Glaubensgemeinschaften, Berufsverbände, Interessensverbände oder Hochschulen an (demonstrative Aufzählung). Wenn dieses institutionalisierte Netzwerktreff auch keine Binnenstruktur der Agentur selbst ist, so war sie doch ursprünglich als solche geplant<sup>61</sup> und wird wohl auch als solche

<sup>55</sup> Art. 15 Abs. 4 der Verordnung.

<sup>56</sup> Art. 15 Abs. 2 der Verordnung. In einer anläßlich der Annahme der Verordnung abgegebenen Erklärung halten die drei Gemeinschaftsinstitutionen fest, daß dies mit der besonderen Bedeutung der Grundrechteagentur zu erklären sei und keinerlei Präzedenzfall für die Ernennungsmodalitäten der Direktoren anderer Agenturen darstelle; Annex zu Ratsdokument 6166/07 vom 12. Februar 2007.

<sup>57</sup> Art. 15 Abs. 3 der Verordnung.

<sup>58</sup> Art. 15 Abs. 6 der Verordnung.

<sup>59</sup> Art. 15 Abs. 7 i.V.m. Art. 12 Abs. 8 der Verordnung.

<sup>60</sup> Art. 29 Abs. 3 der Verordnung (der im übrigen in der deutschen Amtsblattversion irrtümlicherweise auf Art. 14 statt auf Art. 15 verweist).

<sup>61</sup> Im ursprünglichen Kommissionsvorschlag ist das noch als „Grundrechteforum“ bezeichnete Gremium eines der Organe der Agentur, dessen Mitglieder vom Verwaltungsrat ausgewählt und dessen Arbeitsweise in der Geschäftsordnung der Agentur festgelegt werden. Siehe Art. 10 und Art. 14 des Kommissionsvorschlags.

wahrgenommen werden: Die Plattform wird von der Agentur eingerichtet und vom Direktor der Agentur geleitet. Darüber hinaus ist die Plattform auch funktional eng mit der Agentur verkoppelt: sie soll als Ideengenerator für das Jahresarbeitsprogramm der Agentur fungieren und dieser als Kommentator zu ihrem Jahresbericht und schließlich als Informant in Sachen Konferenzen, Seminare und Sitzungen dienen.<sup>62</sup> Insofern erwartet die Agenturverfassung von der Plattform dreierlei Zulieferdienste: ein Planungsinpult, ein Evaluierungsinpult und ein Informationsinpult. Die Plattform stellt ein Bindeglied dar, welches der Agentur den „Austausch von Informationen und die Bündelung von Wissen“<sup>63</sup> sowie einen „strukturierten und ergiebigen Dialog“ mit der Zivilgesellschaft erlauben soll.<sup>64</sup> Darüber hinaus, und das scheint angesichts der holprigen Entstehungsgeschichte der Agentur von politischer Relevanz, kann die Plattform die Tätigkeiten der Agentur legitimatorisch unterfüttern. Größe und Organisation der Plattform bleiben in der Agenturverfassung offen.<sup>65</sup>

#### IV. Die Aufgaben der Agentur

##### 1. Die Agentur als Informations-Schaltstelle

Ähnlich wie das EUMC wird die Grundrechteagentur Informationen und Daten verwalten. Menschenrechtsrelevante Informationen sollen in der Wiener Agentur gesammelt, erfaßt, analysiert und verbreitet werden. Dazu soll sie sich eines breiten Netzes an Zulieferquellen bedienen; EU-

Stellen, mitgliedstaatliche Stellen, internationale Stellen und Nichtregierungsorganisationen eingeschlossen.<sup>66</sup>

Wird diese Aufgabe ernst genommen, so ist davon auszugehen, daß die Agentur zu den unterschiedlichsten Überwachungsmechanismen der Europäischen Menschenrechtskulissee Kontaktstränge knüpft und diese – quasi als Relaisstelle – untereinander in regelmäßige Kommunikationsverbindung stellt. Die bisherigen Erfahrungen des EUMC mit seinen Inter-Agency-Treffen zwischen dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR, OSZE), der ECRI (Europarat) und dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR, Vereinte Nationen) sollten in diesem Zusammenhang nur einen ersten Anfang darstellen. Auch wird man auf bisherige Arbeitsmethoden des EUMC, insbesondere des dezentralen Netzwerkes der nationalen „Focal Points“ aufbauen können. Die Gründung der Agentur trägt vielleicht auch dazu bei, daß sich weitere Nationale Menschenrechtsinstitute gründen und unter der Ägide der Grundrechteagentur zusammenschließen. Ähnliche Vernetzungstendenzen wären für die einschlägigen Ausschüsse der nationalen Parlamente anzudenken.

Laut Agenturverfassung hat die Agentur in Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten Methoden und Standards zu entwickeln, um eine bessere „Vergleichbarkeit, Objektivität und Verlässlichkeit“ der Daten auf europäischer Ebene zu erzielen.<sup>67</sup> Freilich ist ob dieser etwas naturwissenschaftlich anmutenden Diktion nicht zu vergessen, daß jede Menschenrechtslage immer auch eine stark *normative* Komponente hat, so daß ein rein empirisches Monitoring alleine kaum ausreicht. Aus diesem Grunde kann auf ein normatives Monitoring, wie es von dem Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten in den letzten Jahren ausgeübt wur-

<sup>62</sup> Art. 10 Abs. 4 der Verordnung.

<sup>63</sup> Art. 10 Abs. 2 der Verordnung.

<sup>64</sup> Erwägung Nr. 19 der Verordnung.

<sup>65</sup> Während die Verordnung nur ausführt, daß die Plattform allen interessierten Akteuren offen steht, begrenzte der ursprüngliche Kommissionsvorschlag die Teilnehmeranzahl auf 100 und deren Amtszeit auf fünf Jahre. Im Parlament war eine Beschränkung auf 50 Teilnehmer gefordert worden. Siehe etwa Änderungsantrag Nr. 41 in LIBE 2005/0124(CNS) vom 7. Februar 2006.

<sup>66</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. a) der Verordnung.

<sup>67</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. b) der Verordnung.

de, wohl nicht verzichtet werden (dazu noch weiter unten).<sup>68</sup>

## 2. Die Agentur als Gutachter

Die Agentur kann von sich aus bzw. auf Antrag der Unionsorgane wie auch der Mitgliedstaaten „Schlussfolgerungen und Gutachten“ zu bestimmten Themen erstellen und veröffentlichen.<sup>69</sup> Nichts spricht dagegen, daß solche Untersuchungen auch konkrete Empfehlungen beinhalten.<sup>70</sup> Darüber hinaus veröffentlicht sie themenspezifische Berichte auf der Grundlage ihrer Forschungsarbeit.<sup>71</sup> Für den politischen Prozeß ist überaus relevant, daß sich die Agentur auch konkret mit EU-Gesetzgebungsvorschlägen (bzw. den Stellungnahmen zu solchen) befassen darf. Allerdings enthält hier die Agenturverfassung eine deutliche Einschränkung: Die Agentur kann sich nur dann zu solchen Dokumenten äußern, wenn das jeweilige Organ darum ersucht hat.<sup>72</sup> Diese Beschränkung der Agenturrolle im Gesetzgebungsprozeß ist nicht einsichtig. Zwar hat sich die Kommission verpflichtet, vermehrt auf die Grundrechtskompatibilität ihrer Gesetzgebungsvorschläge zu achten.<sup>73</sup> Wie aber bereits ausgeführt, scheint es notwendig eine (von der Kommission) unabhängige Stelle mit einer derartigen Gesetzgebungsbeob-

achtung zu betrauen. Schließlich können die Texte im Laufe des (dem jeweiligen Kommissionsvorschlag nachgelagertem) Gesetzgebungsverfahrens noch vielfältig verändert werden und so sollte es stets eine Möglichkeit für die Agentur geben, sich zu spezifischen Fragen im Rahmen eines Gesetzgebungsprojektes zu äußern. Es wird hier insbesondere am Europäischen Parlament liegen, die Expertise der Agentur in den Rechtsetzungsprozeß einzubinden.<sup>74</sup>

## 3. Die Agentur als Kommunikationsstelle

Eine breitere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Grundrechtsproblematik wird als Beitrag zur Erreichung einer uneingeschränkten Achtung der Grundrechte betrachtet.<sup>75</sup> Der Agentur wird deshalb die Aufgabe übertragen, eine „Kommunikationsstrategie“ zu entwerfen und den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu fördern, „um die Öffentlichkeit für Grundrechtsfragen zu sensibilisieren“ und um aktiv über die eigene Tätigkeit zu informieren.<sup>76</sup> Jährlich muß die Agentur einen Tätigkeitsbericht präsentieren.<sup>77</sup> Darüber hinaus hat die Agentur jährlich einen „Jahresbericht über Grundrechtsfragen“ zu veröffentlichen, der auch Beispiele für bewährte Verfahrensweisen anbietet. Wie aber die Kommunikationsstrategie der Agentur im einzelnen ausgestaltet werden soll, läßt die Agenturverfassung offen. Als institutionelle Schaltstelle dieser Kommunikationsstrategie ist wohl die Grundrechtsplattform zu betrachten, welche die Agentur permanent mit der Zivilgesellschaft verkoppelt. Wie bereits ausgeführt, ist auch diese in der Agentur-

<sup>68</sup> Siehe zum Begriff des normativen Monitoring *Martin Scheinin*, *The relationship between the agency and the network of independent experts*, in: Philip Alston/Olivier de Schutter (Hrsg.), *Monitoring Fundamental Rights - The contribution of the Fundamental Rights Agency*, 2005, S. 73-90.

<sup>69</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. d) der Verordnung. Vgl. auch Erwägung Nr. 13.

<sup>70</sup> Freilich ist ein Änderungsantrag zur ausdrücklichen Nennung der (in meinen Augen nicht selbständigen) Handlungsform der „Empfehlungen“ gescheitert. Siehe Antrag Nr. 23 in AF-CO 2005/0124(CNS) vom 27. Februar 2006.

<sup>71</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. f) der Verordnung.

<sup>72</sup> Art. 4 Abs. 2 der Verordnung.

<sup>73</sup> Siehe dazu Mitteilung der Kommission zur Berücksichtigung der Charta der Grundrechte in den Rechtssetzungsvorschlägen der Kommission, KOM(2005) 172 endg. vom 27. April 2005.

<sup>74</sup> Man beachte, daß Art. 4 Abs. 2 des ursprünglichen Kommissionsvorschlages ein Tätigwerden der Agentur selbst auf Antrag ausgeschlossen hatte! Die Kommission scheint hier gewisse Vorbehalte zu hegen und zu befürchten, daß die Agentur im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses politisch instrumentalisiert werden könnte oder aber, daß sich die Gesetzgebungsprozeduren unnötig verlängern könnten.

<sup>75</sup> Erwägung Nr. 4 der Verordnung.

<sup>76</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. h) der Verordnung.

<sup>77</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. g) der Verordnung.

verfassung nur vage angelegt und bedarf der ausführenden Konkretisierung durch die Agenturleitung. Jedenfalls ist die Dialog- und Kommunikationsfunktion als selbständige Aufgabe der Agentur zu betrachten, die über das reine Sichtbarmachen der übrigen Tätigkeiten der Agentur hinausgeht und somit auch eine grundrechtspädagogische Mission beinhaltet.<sup>78</sup>

#### 4. Die Agentur als Forschungseinrichtung

Die Agenturverfassung ermöglicht der Agentur die Ausführung eigener Forschungsarbeiten, die Beteiligung an Forschungsarbeiten Dritter wie auch die Förderung von Arbeiten Dritter (etwa durch entsprechende Ausschreibungen). Diese Forschungstätigkeiten können auch auf Antrag der EU-Organe erfolgen, soweit sie mit den Prioritäten und dem Jahresarbeitsprogramm der Agentur vereinbar sind.<sup>79</sup> Selbst falls die Agentur sich in Hinkunft nicht prioritär als Forschungseinrichtung verstehen sollte,<sup>80</sup> wird eine gewisse Forschungskomponente als Querschnittsaufgabe unumgänglich sein, da die anderen eben beschriebenen Säulen der Agenturaufgaben – also Informationsverarbeitung, Gutachtertätigkeit sowie Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit – auf einen soliden Grundstock an hausinterner Forschungskompetenz angewiesen sein werden. Die hier beschriebenen 4 Säulen der Agenturaufgaben sind im übrigen nicht glasklar voneinander zu trennen, wie etwa das Beispiel der Erstellung des Jahresberichts über Grundrechtsfragen zeigt.

<sup>78</sup> Freilich ist zu bemerken, daß die ursprüngliche Verpflichtung auf den Ausbau einer „für die Öffentlichkeit zugängliche Dokumentation“ und die Ausarbeitung von „Schulungsmaterial“ weggefallen ist. Vgl. dazu Art. 4 Abs. 1 lit. k) des Kommissionsvorschlages.

<sup>79</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. c) der Verordnung.

<sup>80</sup> Die Entscheidung, wieweit wissenschaftliche Tätigkeit ausgelagert wird, läßt die Agenturverfassung offen.

## V. Die Zuständigkeiten der Agentur

### 1. Der Referenzrahmen und thematische Schwerpunkte

Die Agenturverfassung hält fest, daß sich die Agentur bei der Ausführung ihrer genannten Aufgaben auf die Grundrechte bezieht, „wie sie in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union definiert sind“.<sup>81</sup> Die Grundrechtscharta der EU ist somit nicht normatives Rückgrat der Agentur. Letzteres ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg (EuGH) zu sehen. Dies entspricht der Tatsache, daß die Grundrechtscharta selbst noch nicht rechtsverbindlich ist und eine Verordnung diesen primärrechtlichen Grundrechtekatalog nicht in Rechtskraft setzen kann.<sup>82</sup> Die Agenturverfassung unterstreicht aber sehr wohl, daß die Charta einen Spiegel der gegenwärtigen Grundrechtsverpflichtungen darstellt, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, in erster Linie der EMRK ergeben.<sup>83</sup> Insofern spricht die Agenturverfassung auch von einer „engen Verbindung“ zwischen Agentur und Charta.<sup>84</sup>

Wie sich bereits aus den Ausführungen zu den Aufgaben der Agentur ergibt, zeichnet sich die Agentur durch eine sehr bescheidene vertikale Eingriffstiefe aus. Weder kann die Agentur rechtsverbindliche Entscheidungen fällen, noch hat sie sich der Verfolgung einzelner Menschenrechtsver-

<sup>81</sup> Art. 3 Abs. 2 der Verordnung.

<sup>82</sup> Ambivalenter war in dieser Hinsicht der Kommissionsvorschlag in seinem Art. 2 Abs. 2 („in Nizza proklamierten Charta [...] verankert sind“). Dies wurde auch als signifikanter normativer Vorgriff kritisiert; siehe Jan Muck Schlichting/Jörg Pietsch, Die Europäische Grundrechteagentur, in: EuZW 19 (2005), S. 587-589 (S. 588).

<sup>83</sup> Vgl. Erläuterung Nr. 2 der Verordnung. Dies hat kürzlich auch der Gerichtshof bestätigt. Siehe EuGH, Rechtssache C-540/03, Urteil vom 27. Juni 2006, Rn. 38.

<sup>84</sup> Vgl. Erläuterung Nr. 9 der Verordnung.

letzungen anzunehmen. Was aber den Referenzrahmen der Agentur angeht, so bedingt gerade die Offenheit der Rechtsprechung des EuGH, wie auch die Breite der Grundrechtscharta, daß der Agentur in *horizontaler* Hinsicht ein sehr breiter Einsatzbereich zukommt: die Agentur kann sich mit der gesamten Palette unterschiedlichster Grundrechte beschäftigen. In dieser Offenheit besteht auch die Gefahr, daß sich die Agentur in einem „Alles und Nichts“ verzettelt, so daß eine thematische Schwerpunktbestimmung notwendig erscheint.<sup>85</sup> Die Agenturverfassung schränkt die horizontale Breite der Agenturzuständigkeit nur durch einen (quasi programmatischen) Schwerpunkt ein: Jeder programmatische Fünfjahresrahmen der Agentur muß „die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz“ einschließen.<sup>86</sup> Die Präambel zur Agenturverfassung spricht in diesem Zusammenhang etwas breiter vom „Schutz der Rechte der Angehörigen von Minderheiten“ und der Gleichstellung der Geschlechter.<sup>87</sup> Dies mag auch die Forderung des Parlamentes widerspiegeln, daß auch „die Frage des Schutzes ethnischer und nationaler Minderheiten zu den spezifischen Aufgaben der Agentur gehören sollte“.<sup>88</sup> Insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, daß – erstens – ganz Europa vor der großen Kombinationsherausforderung aus Immigration und Integration steht, daß – zweitens – die Modelle der Assimilierung (etwa in Frankreich) ebenso wie jene des Multikulturalismus

(etwa in Großbritannien) erschreckend deutlich gescheitert sind und, daß – drittens – weder der Europarat noch die OSZE konzentriertes know-how im Bereich des „Diversity Managements“ bereit halten, scheint es angebracht, daß sich die Agentur besonders all jenen Grundrechtsfragen widmet, die für die Integration von Minderheiten von unmittelbarer Relevanz sind.<sup>89</sup>

## 2. Der sachliche Zuständigkeitsbereich

Die Agentur befaßt sich mit Grundrechtsfragen nach Maßgabe der im EG-Vertrag festgelegten Zuständigkeiten.<sup>90</sup> Nach diesem sind die Organe der EU schlechthin verpflichtet, die Gemeinschaftsgrundrechte zu beachten. Für die Mitgliedstaaten gilt dies nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dann, wenn die jeweilige „nationale Regelung in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt“.<sup>91</sup> Diese relativ breite Auffangschwelle wurde in der Grundrechtscharta scheinbar eingengt, da diese für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt.<sup>92</sup> Die Agenturverfassung übernimmt diese Formulierung und scheint damit einen engeren Aufgriffsfilter anzupeilen als der Gerichtshof.<sup>93</sup> In dieser Diskrepanz wurde bereits die Saat für spätere „Dissonanzen mit den Mitgliedstaaten“ geortet.<sup>94</sup> Man wird hier für eine weite Lesart optieren müssen. Da die Agentur keinerlei rechtsverbindliche Entscheidungen

<sup>85</sup> So bereits auch *Michael Beis*, Establishment of a European Agency on Fundamental Rights: Opportunities and Challenges, in: EUMAP, online unter <http://www.eumap.org/journal/features/2005/demodef/beis>, Punkt 2.2. (besucht am 15. März 2007).

<sup>86</sup> Art. 5 Abs. 2 lit. b) der Verordnung.

<sup>87</sup> Erwägung Nr. 10 (das „ebenfalls“ ist wohl als „jedenfalls“ zu lesen).

<sup>88</sup> Entschließung über die Förderung und den Schutz der Grundrechte (Fn. 26), Rn. 40. In der Begründung zur Entschließung wird sogar ausgeführt, daß „sich ein eigener Bereich der Agentur mit der Frage der nationalen Minderheiten befassen“ sollte.

<sup>89</sup> Siehe *Gabriel N. Toggenburg*, Who is managing ethnic and cultural diversity within the European Condominium? The moments of entry, integration and preservation, in: JCMS 4 (20005), S. 717-737.

<sup>90</sup> Art. 3 Abs. 1 der Verordnung.

<sup>91</sup> Ständige Rechtsprechung; siehe etwa EuGH, Rechtssache C-299/95, Urteil vom 29. Mai 1997, Friedrich Kremzow, Rn. 15.

<sup>92</sup> Siehe Art. 51 Abs. 1 der Charta. Siehe dazu *Matthias Ruffert*, Die künftige Rolle des EuGH im europäischen Grundrechtsschutzsystem, in: EuGRZ 2004, S. 466-471.

<sup>93</sup> Art. 3 Abs. 3 der Verordnung.

<sup>94</sup> *Schlichting/Pietsch* (Fn. 82), S. 589.

treffen und keine Rechtsverletzungen der Mitgliedstaaten feststellen soll, wäre ein Zurückbleiben hinter die Aufgriffspraxis des Gerichtshofes systemwidrig. Dies umsomehr als die Aufgaben der Agentur durchaus auch prospektiv verstanden werden sollten und deshalb auch dazu dienen, mitgliedstaatliche Praktiken zu vergleichen, um festzustellen, wo ein entsprechender Handlungsbedarf für die EU besteht bzw. sich entwickeln könnte.<sup>95</sup> Eine solche Herangehensweise wäre unmöglich, wenn sich die Agentur nur mit mitgliedstaatlichen Handeln beschäftigen würde, daß in konkreter Umsetzung einer existierenden gemeinschaftsrechtlicher Norm ergeht.

Fest steht jedenfalls, daß sich die Agentur nicht mit mitgliedstaatlichen Handeln und Unterlassen beschäftigt, das in keinem Zusammenhang mit gemeinschaftsrechtlichen Normen steht. Folgerichtig wird die Agentur auch keinerlei regelmäßige Rolle im Sanktionsverfahren gemäß Artikel 7 EU-Vertrag spielen.<sup>96</sup> Diese Beschränkung der Agentur auf den gemeinschaftsrechtlichen Kontext schränkt auch das Potential für Überschneidungen mit dem Europarat signifikant ein.

Ebenso klar ist, daß sich die Tätigkeit der Agentur (einstweilen) auf die erste Säule beschränkt. Allerdings ist der Ausschluß der dritten Säule, insbesondere vor dem Hintergrund der verschiedenen grundrechtsensiblen Maßnahmen in der Anti-Terrorpolitik, schwer mit der grundsätzlichen Zielstellung der Agentur zu vereinbaren. Deshalb ist es zu begrüßen, daß sich

der Rat darauf einigen konnte, vor dem 31. Dezember 2009 neu über die Ausdehnung der Agenturzuständigkeit zu verhandeln. Ebenso ist zu begrüßen, daß der Rat in einer Erklärung festhält, daß es den Organen der EU freistehe, die Agentur bereits jetzt je nach Bedarf und auf freiwilliger Basis auch im Bereich der dritten Säule zu konsultieren.<sup>97</sup> Diese Öffnungsklausel ermöglicht es der Agentur, bis Ende 2009 auf dem *politischen* Parkett eine Reputation als überzeugendes Kompetenzzentrum auch in Fragen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechtes zu erwerben.

Was die *juristischen* Bedenken gegen eine Ausdehnung der Agenturzuständigkeit auf die dritte Säule angeht, so können die vorgebrachten Argumente nicht überzeugen. Zweifellos ist die Union auch im Bereich der dritten Säule an das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gebunden.<sup>98</sup> Der EU-Vertrag formuliert aber die Aufzählungen der möglichen Vorgehensweisen der Union in den Bereichen der polizeilichen wie der justitiellen Zusammenarbeit auf bloß demonstrative Weise.<sup>99</sup> Daß diese beiden Formen der Zusammenarbeit nicht auch im Rahmen und mit den Mitteln einer Agentur begleitet werden können, ist nicht eingängig. Ebenso wenig fundiert ist der Einwand des deutschen Bundesrates, daß die Zuständigkeit der Agentur an die Zuständigkeit des Gerichtshofes (die ja in der

<sup>95</sup> Dies ist auch die Ansicht des Parlamentes. Siehe die Entschließung über die Förderung und den Schutz der Grundrechte (Fn. 26), Rn. 43.

<sup>96</sup> Vgl. dazu Art. 4 Abs. 1 lit. e) des Kommissionsvorschlags, der vorgesehen hatte, daß die Agentur dem Rat im Rahmen des Vorwarnverfahrens (Art. 7 Abs. 1 EU) bzw. des Feststellungsverfahrens (Art. 7 Abs. 2 EU) fachliche Unterstützung gewährt. Daß dies nun nicht mehr vorgesehen ist, schließt aber nicht aus – wie der Rat in einer separaten Erklärung unterstreicht –, daß der Rat die Agentur um Unterstützung bitten kann. Siehe Ratsdokument 6166/07, S. 3.

<sup>97</sup> Dazu haben die Niederlande erklärt, daß dies der Agentur keinerlei Kompetenzen anwachsen ließe (vgl. dazu auch die Erwägung Nr. 32 der Verordnung). Italien wiederum unterstreicht in diesem Zusammenhang, daß es für eine Ausdehnung der Agenturzuständigkeit auf die dritte Säule eintrete und die gemeinsame Erklärung als ein politisches Versprechen der Mitgliedstaaten wie auch der EU-Organen betrachte, die Agentur in der dritten Säule zu Rate zu ziehen. Ratsdokument 6166/07, S. 4 und 5.

<sup>98</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 und Art. 5 EU.

<sup>99</sup> Art. 30 Abs. 1 EU wie auch Art. 31 Abs. 1 EU sprechen von „schließt ein“. Die Kommission hat ihren Vorschlag für eine Ratsentscheidung zur Ausdehnung der Agenturzuständigkeit auf die Artikel 30, 31 und 34 Abs. 2 lit. c) EU gestützt.

dritten Säule minimal ist) gebunden sei.<sup>100</sup> Auch der Einwand, es fehle im Bereich der dritten Säule eine der Artikel 308 EG vergleichbaren Kompetenzergänzungsklausel, geht fehl. Schließlich handelt es sich hier nicht um die Gründung einer Agentur in der dritten Säule, sondern um die Aufgabenerstreckung einer Agentur der ersten Säule (die keinerlei rechtsverbindliche Entscheidungen treffen kann) auf den Bereich der dritten Säule. Daß sich eine derartige Erstreckung nicht auf die Artikel 30 und 31 des EU-Vertrages fußen ließe, wurde bislang nicht überzeugend durchargumentiert.

### 3. Der geographische Zuständigkeitsbereich

Die Zuständigkeit der Agentur beschränkt sich auf das Territorium der EU, sprich auf das Territorium der EU-Mitgliedstaaten. Auch diese enge geographische Zuständigkeit der Agentur beschränkt das Potential für Überschneidungen mit dem Europarat. Soweit jedoch Drittstaaten als Beobachter an der Agentur beteiligt werden, kann die Zuständigkeit der Agentur auch auf deren Territorium ausgedehnt werden. Ein Automatismus zwischen Beteiligung und Zuständigkeit besteht jedoch nicht.

An der Agentur beteiligen können sich in erster Linie nur Bewerberländer. Momentan wäre es folglich Kroatien, Mazedonien und der Türkei möglich, als Beobachter an der Arbeit der Agentur teilzunehmen. Dazu bedarf es eines Beschlusses des jeweiligen Assoziationsrates „unter Berücksichtigung des Status des einzelnen Landes“.<sup>101</sup> Da im Assoziationsrat zwar die Mitglieder des Rates (sowie Kommissionsmitglieder

und die Mitglieder der Regierung des Bewerberlandes)<sup>102</sup> nicht aber die Agentur vertreten sind, hat die Agentur selbst keinen direkten Einfluß auf derartige Entscheidungen. Der Assoziationsrat bestimmt auch die Modalitäten der Teilnahme. Jedenfalls ist für den Bewerberstaat das Recht vorzusehen, eine unabhängige Person als Beobachter ohne Stimmrecht in den Verwaltungsrat zu entsenden. Auf Beschluß des Assoziationsrates ist es möglich, die Agentur mit Grundrechtsfragen in dem jeweiligen Land zu befassen, „und zwar in dem Maße, in dem dies für die schrittweise Anpassung des betreffenden Landes an das Gemeinschaftsrecht erforderlich ist“.<sup>103</sup> Mit dieser Beschränkung auf den rechtlichen Besitzstand der EU scheinen jene menschenrechtliche Bereiche, die keinen gemeinschaftsrechtlichen Ankerpunkt haben (aber im Beitrittsmonitoring der früheren Beitrittskandidaten durchaus eine Rolle spielten), wie etwa die Zustände in Gefängnissen, Kinderrechte oder Volksgruppenrechte aus dem Mandat der Agentur zu fallen.<sup>104</sup>

Jenseits der Bewerberländer ist es noch möglich, daß der Rat – einstimmig und auf Vorschlag der Kommission – beschließt, auch jene Länder an der Agentur zu beteiligen, die zwar, wie gegenwärtig Albanien, noch nicht offizielle Beitrittskandidaten sind, aber bereits ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen haben. Auch in diesem Fall ist es möglich, daß der Assoziationsrat die Agentur mit Grund-

<sup>100</sup> Siehe den Beschluß des Bundesrates vom 23. September 2005, Drucksache 518/05, S. 5. Die Agentur hat keinerlei gerichtliche Funktion und fällt keinerlei rechtsverbindliche Entscheidungen. Wenn schon die Agentur mit dem Gerichtshof in Beziehung gesetzt wird, dann ließe sich höchstens festhalten, daß sich vom Ausschluß des Gerichtshofes kein Ausschluß der Agentur ableiten läßt.

<sup>101</sup> Art. 28 Abs. 2 der Verordnung.

<sup>102</sup> Vgl. etwa Art. 111 Abs. 1 des Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mit Kroatien, in ABl. L 26 vom 28. Jänner 2005, S. 3-220.

<sup>103</sup> Art. 28 Abs. 2 der Verordnung.

<sup>104</sup> Einen anderen Eindruck vermitteln die Erwägungen, in denen ausgeführt wird, daß die Teilnahme der Bewerberländer auch die Weitergabe von Wissen und bewährter Praktiken „insbesondere“ (sic) in den Bereichen des Besitzstands fördert. Vgl. dazu *Bruno de Witte/Gabriel N. Toggenburg*, Human Rights and membership of the European Union, in: Steve Peers/Angela Ward (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, 2004, S. 59-82.

rechtsfragen in dem jeweiligen Land be-  
traut.<sup>105</sup>

## VI. Das institutionelle Umfeld der Agen- tur und ein Ausblick

### 1. Internationale Kooperation und Syner- gie

Angesichts der eingangs beschriebenen Befürchtungen kann nicht erstaunen, daß die Agenturverfassung mehr Nennungen des Begriffes „Europarat“ als Seiten enthält.<sup>106</sup> Sie spricht von notwendigen „Verfahren zur Gewährleistung der Komplementarität und des Mehrwerts“.<sup>107</sup> Dazu zählen der regelmäßige Informationsaustausch insbesondere auch mit den „zuständigen Gremien des Europarates“<sup>108</sup>, die Verankerung obligatorischer Bestimmungen im Fünfjahresrahmen der Agentur, welche die „Komplementarität mit dem Mandat anderer Einrichtungen“ gewährleisten sollen<sup>109</sup> oder die Querschnittsverpflichtung der Agentur, stets „Komplementarität und die bestmögliche Nutzung aller Ressourcen sicherzustellen“, indem sie immer Informationen und Arbeiten anderer Einrichtungen Rechnung trägt.<sup>110</sup> Die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen einschließlich der nationalen Menschenrechtseinrichtungen, der OSZE, den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen hat auf der Grundlage eines Regelwerkes zu erfolgen, welches der Verwaltungsrat auf Vorschlag des Direktors erläßt.<sup>111</sup>

Was den Europarat betrifft, so hat die Agentur die „Erkenntnisse und Tätigkeiten der Überwachungs- und Kontrollenrichtungen des Europarates und des Europäischen Kommissars für Menschenrechte“ nicht nur zur Kenntnis, sondern auch auf sie „Bezug“ zu nehmen.<sup>112</sup> Als prominente Kooperationscharniere plaziert die Agenturverfassung einerseits ein „Abkommen mit dem Europarat mit dem Ziel, eine enge Zusammenarbeit zwischen diesem und der Agentur zu begründen“ sowie andererseits die institutionelle Beteiligung des Europarates an der Agentur über die Entsendung einer „unabhängigen Persönlichkeit“ zum Mitglied des Verwaltungsrates. Diese Person darf auch den Sitzungen des Exekutiv-ausschusses der Agentur – freilich nicht als Mitglied – „beiwohnen“. Diese beiden Mechanismen sollen insbesondere helfen, das Jahresarbeitsprogramm der Agentur sowie die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Synergie zu den Bemühungen des Europarates zu gestalten.<sup>113</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit das von der Gemeinschaft abzuschließende Abkommen über das bisherige, rudimentär ausfallende Abkommen zur Zusammenarbeit zwischen Europarat und EUMC hinausgeht.<sup>114</sup> Was die formelle Rolle des Europarates an der internen Entscheidungsfindung anlangt, so fällt diese nicht stärker als im Falle des EUMC aus. Die formellen Abstimmungsbefugnisse der vom Europarat entsandten Persönlichkeit sind beschränkt. Sie darf nur bei Abstimmungen zur Verabschiedung des Jahresarbeitsprogrammes, des Jahresberichtes in Grundrechtsfragen und des jährlichen Tätigkeitsberichtes sowie bei Benennung und Entlassung von Mitgliedern des Wissen-

<sup>105</sup> Art. 28 Abs. 3 der Verordnung.

<sup>106</sup> Auf den 14 Seiten des entsprechenden Amtsblattes ist der Begriff 17 mal zu lesen.

<sup>107</sup> Erwägung Nr. 18 der Verordnung.

<sup>108</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. a) der Verordnung.

<sup>109</sup> Art. 5 Abs. 2 lit. e) der Verordnung.

<sup>110</sup> Art. 6 Abs. 2 lit. b) der Verordnung.

<sup>111</sup> Allerdings räumt die Agenturverfassung hier der Europäischen Kommission ein suspensives Veto zur Überprüfung dieser „administrativen Modalitäten“ ein. Siehe Art. 8 Abs. 3 der Verordnung.

<sup>112</sup> Art. 6 Abs. 2 lit. b) der Verordnung.

<sup>113</sup> Art. 9 (Abkommen), Art. 12 Abs. 1 lit. b) (Verwaltungsrat) und Art. 13 Abs. 1 (Exekutiv-ausschuss) der Verordnung.

<sup>114</sup> Siehe Abkommen zwischen der EG und dem Europarat zur Begründung einer engen Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle und dem Europarat gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1035/97, in ABl. L 04 vom 18. Februar 1999, S. 34.



schaftlichen Ausschusses teilnehmen.<sup>115</sup> Das realpolitische Gewicht des Europarates hängt freilich von der entsandten Person ab. Begrüßenswert wäre eine direkte Beteiligung des Menschenrechtskommissars an der Agentur – ein Vorschlag der bereits von Letzterem selbst wie auch im Parlament Unterstützung gefunden hat.<sup>116</sup>

Insgesamt ist zu betonen, daß sich seit der Gründung des EUMC vor einem Jahrzehnt das Verständnis der Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen deutlich verstärkt hat.<sup>117</sup> Im Aktionsplan von Warschau haben sich die Staats- und Regierungschefs des Europarats im Mai 2005 darauf verständigt, der interorganisationellen Kooperation neuen Schwung zu verleihen. In den zehn „Leitlinien für die Beziehungen zwischen Europarat und Europäischer Union“ wird nicht nur für einen baldigen Beitritt der EU zur EMRK geworben. Nach Prüfung der jeweiligen Kompetenzlage soll auch der Beitritt zu anderen Konventionen erfolgen. Insbesondere soll auf größere Komplementarität in den Rechtstexten der beiden Organisationen Bedacht genommen werden. Die Europäische Union wird gar dazu aufgerufen, jene Punkte der Konventionen des Europarates, die ihre Befugnisse betreffen, in das Europäische Gemeinschaftsrecht zu übernehmen und im Bereich der Menschenrechte schlechthin auf die Kompetenz des Europarates zurückzugreifen. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht abwegig, von der Agentur eine positive Katalysatorenrolle in der verstärkten Zusammen-

arbeit zwischen EU und Europarat zu erwarten.

## 2. Interne Organisation und Kräfteverhältnisse

Was die interne Organisation betrifft, so hat die Agentur ihre Aufgaben in „völliger Unabhängigkeit“ wahrzunehmen, das „größtmögliche Maß an Transparenz“ zu gewähren,<sup>118</sup> die Einhaltung des gemeinschaftsrechtlich garantierten Datenschutzes sicherzustellen und sich der Aufsicht durch den Bürgerbeauftragten zu unterwerfen.<sup>119</sup> Was die Unabhängigkeit der Agentur betrifft, muß diese notwendigerweise eine, interinstitutionell belastete sein. Die Programmierungsautonomie der Agentur ist eingeschränkt.<sup>120</sup> Der programmatische Mehrjahresrahmen wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlamentes angenommen.<sup>121</sup> Er hat im „Einklang mit den Prioritäten der Union“ zu stehen. In diesem Zusammenhang ist nicht mehr ausschließlich auf die strategischen Ziele der Kommission zu

<sup>115</sup> Art. 12 Abs. 8 der Verordnung. Vgl. dazu den weiteren Art. 8 Abs. 2 der EUMC-Verordnung.

<sup>116</sup> Siehe dazu die Äußerungen des ehemaligen Menschenrechtskommissars Gil-Robles bei der erwähnten Anhörung im House of Lords, Anhörungsmitschrift, S. 7. Im Zusammenhang mit dem Parlament siehe Änderungsantrag Nr. 31 in LIBE 2005/0124(CNS) vom 7. Februar 2006.

<sup>117</sup> Siehe dazu näher *Gabriel N. Toggenburg, A remaining share or a new part? The Union's role vis-à-vis minorities after the enlargement decade*, EUI Working Paper 15 (2006), S. 20-25, online unter <http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/4428/1/LAW+2006.15.pdf> (besucht am 15. März 2007).

<sup>118</sup> Die Bestimmungen dazu hat der Verwaltungsrat bis 1. September 2007 zu erlassen (Art. 17 Abs. 2 der Verordnung).

<sup>119</sup> Art. 16-19 zur Arbeitsweise der Agentur.

<sup>120</sup> Dies ergibt sich nicht nur aus dem atmosphärischen Bedürfnis, daß sich die Agentur in die allgemeine Integrationsstimmung einfügen muß („needs to be set in the general mood“, so *Fonseca* in der Anhörungsmitschrift des zitierten House of Lords-Bericht, S. 25), sondern aus der interinstitutionellen Tatsache, daß die Unabhängigkeit der Agentur mit der politischen Zurechenbarkeit ihrer Handlungen in ein Gleichgewicht gebracht werden muß.

<sup>121</sup> Nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag hätte der Mehrjahresrahmen von der *Kommission* festgelegt werden sollen (Art. 5 Abs. 1 des Vorschlages). Der Verfassungsausschuß des Parlamentes hatte hingegen gefordert, daß die *Agentur selbst* den Mehrjahresrahmen festlegt und daß sich die Kommission auch nicht zur Geschäftsordnung der Agentur zu äußern hat. Siehe Änderungsantrag Nr. 31 bzw. 43 in AFCE 2005/0124 (CNS) vom 27. Februar 2006. Auch die Forderung, daß das Parlament den Mehrjahresrahmen annimmt, blieb erfolglos. Siehe Änderungsantrag Nr. 22 in LIBE 2005/0124 (CNS) vom 7. Februar 2006.

achten (wie es noch im Kommissionsvorschlag geheißen hatte), sondern insbesondere den Entschlüssen des Parlamentes und den Schlußfolgerungen des Rates Rechnung zu tragen.<sup>122</sup> Es ist begrüßenswert, daß die Agenturverfassung das Jahresarbeitsprogramm der Agentur nicht mehr ausdrücklich auf einen „Einklang“ mit dem jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission einschwört und daß der Agentur nicht mehr untersagt wird, eine „eigene politische Grundrechte-Agenda“ zu entwickeln.<sup>123</sup> Der jeweilige Auftragsstand der Agentur wird sich nicht ausschließlich aus dem Mehrjahresprogramm erschließen lassen. „Ungeachtet“ des Letzteren „kann“ die Agentur nämlich Aufträgen seitens des Parlamentes, des Rates oder der Kommission „nach Maßgabe ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten ... Folge leisten“.<sup>124</sup> In dieser Dienstleistungsfunktion der Agentur könnten sich eventuell Spannungsmomente zu ihrem Auftrag zur Unabhängigkeit auf tun.<sup>125</sup>

Um einerseits die angepeilte Netzwerkbildung zu ermöglichen und andererseits ad hoc auf breites Fachwissen zurückgreifen zu können, sieht die Agenturverfassung flexible institutionelle Andockstellen für verschiedene Teilhaberkreise vor. Eine Andockstelle hin zur *Zivilgesellschaft* bildet die beschriebene Plattform für Grundrechte. Eine Andockstelle hin zu den *mitgliedstaatlichen Verwaltungen* bilden hingegen die „nationalen Verbindungsbeamten“.<sup>126</sup> Diese von den einzelnen Mitgliedstaaten be-

nannten Figuren stellen die Formalisierung einer EUMC-Praxis dar. Unter anderen können diese Verbindungsbeamte dem Direktor Stellungnahmen zum Entwurf des Jahresarbeitsprogramms vorlegen, bevor dieser dem Verwaltungsrat unterbreitet wird. Umgekehrt übermittelt die Agentur ihre wichtigsten Arbeitsdokumente diesen Beamten. Wenn auch die Parlamente der Mitgliedstaaten nicht Erwähnung finden, so wird es sinnvoll sein, wenn die Agentur auch zu diesen stehende Kommunikationskanäle legt.<sup>127</sup> Eine Andockstelle hin zur *Welt der Experten* könnte die ausdrücklich in der Agenturverfassung vorgesehene Errichtung und Koordination von „Informationsnetzen“ bilden. Als ein solches Netzwerk ließe sich etwa das im September 2002 ins Leben gerufene Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten wiederbeleben, dessen Mandat im September 2006 ersatzlos ausgelaufen ist.<sup>128</sup> Eine kurz- bis mittelfristige Anbindung an Experten läßt sich auch über die Bildung von ebenso in der Agenturverfassung vorgesehen „Ad-hoc-Arbeitsgruppen“ erreichen. Schließlich ist, als noch loserer institutioneller Adapter, die Organisation von „Sitzungen mit externen Experten“ vorgesehen.<sup>129</sup>

### 3. Ausblick

Wie im übrigen Leben ist auch in EU-Angelegenheiten das Glas entweder halb voll oder halb leer. Die Kritik an der Grundrechteagentur steht auch dafür, daß die einschlägigen Organisationen den Entstehungsprozeß intensiv begleitet haben. Und wer einen „Wachhund“ forderte, kann mit

<sup>122</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 2 lit c) der Verordnung bzw. des Kommissionsvorschlages.

<sup>123</sup> So aber noch der ursprüngliche Kommissionsvorschlag (siehe Art. 5 Abs. 4 bzw. Erwägung Nr. 9).

<sup>124</sup> Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. c) und d) der Verordnung.

<sup>125</sup> Dem Wortlaut nach ist der Ermessensspielraum der Agentur für die Nichtannahme solcher Aufträge im Rahmen ihrer Gutachtertätigkeit kleiner als im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit, siehe das „gegebenenfalls“ in Art. 4 Abs. 1 lit. c) der Verordnung.

<sup>126</sup> Art. 8 Abs. 1 und Erwägung Nr. 17 der Verordnung.

<sup>127</sup> Vgl. dazu die untergegangene Forderung, nationale Parlamente ausdrücklich zu erwähnen und von der Erleichterung der „Entwicklung von vergleichenden Gesetzesinitiativen“ zu sprechen. Siehe Änderungsantrag Nr. 20 in LI-BE 2005/0124(CNS) vom 7. Februar 2006.

<sup>128</sup> Hierzu: *Wolfgang Heyde*, EU-Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten, in: MRM 2006, 238-242.

<sup>129</sup> Art. 6 Abs. 1 der Verordnung.

einem „Pudel“ nicht zufrieden sein.<sup>130</sup> Von Anbeginn mußte bereits aus juristischen Gründen klar sein, daß die Agentur eine normativ schwache Einrichtung wird, die weder gerichtsähnliche Züge trägt noch in sonstiger Weise rechtsverbindliche Entscheidungen trifft. Während diese *juristisch* bedingte Beschränktheit der Agentur durchaus auch als Ausdruck einer synergetischen Aufgabenteilung zwischen EU, Europarat und Mitgliedstaaten verstanden werden kann, nagen hingegen manche rein *politisch* bedingte Beschränkungen der Agentur an ihrer Fähigkeit, ihre ureigenen Hausaufgaben im EU-internen Bereich erfüllen zu können. So ist die eingeschränkte Rolle der Agentur im Rahmen der EU-Gesetzgebung bedauernswert. Noch bedauernder ist der Ausschluß der Zuständigkeit der Agentur für die dritte Säule. Eine solche wäre entscheidend, „um in der EU-Politik ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht zu gewährleisten“.<sup>131</sup> Wie oben gezeigt, besteht aber durchaus die Möglichkeit, diese Beschränkungen als Kinderkrankheiten zu betrachten, die sich unter Umständen schneller als erwartet auswachsen könnten.

Die Ansage, daß ein Europa, das die Grundrechte ernst nimmt, gut daran täte, seine politische Kultur zu ändern anstatt eine neue Agentur zu gründen, geht fehl.<sup>132</sup> Es besteht vielmehr Anlaß zu hoffen, daß eine gut geführte EU-Grundrechteagentur einen Schwenk hin zu mehr Grundrechtsbewußtsein auf nationaler wie auf europäischer Ebene herbeiführen kann.<sup>133</sup> Nun da

die Agentur beschlossene Sache ist, bleibt zu fordern, daß der Europarat Kooperation als zweiseitige Angelegenheit versteht und die EU als neuen Tandempartner entdeckt.<sup>134</sup> Mit der Agenturverfassung liegt ein umfassender Auftrag zur Errichtung eines multipolaren aber interaktiven und integrierten Europäischen Menschenrechtsraumes auf dem Tisch. Die Agenturleitung sollte schnell und proaktiv Kontaktstränge in die verschiedensten Richtungen auswerfen, um alsbald an einem dichten Netzwerk der Netzwerke weben zu können.

Dabei wird es insbesondere den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen gegenüber nötig sein, durch unbestrittene Kompetenz und eine klare Mission zu überzeugen. In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, wenn die Agentur an die allseits anerkannte Arbeit des Netzwerkes unabhängiger Grundrechtsexperten anknüpft und dieses zu seinen zentralen Referenzpunkt macht.<sup>135</sup> Genauso wird es wichtig sein, bald klare Schwerpunkte in der Agenturarbeit zu setzen und diese in einem überzeugenden Leitbild zu kommunizieren.

<sup>130</sup> „We need a watchdog not a poodle“ war etwa die Prämisse der europaweit aktiven „Socialplatform“.

<sup>131</sup> So der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuß in seiner Stellungnahme zur Grundrechteagentur (Fn. 42), S. 38.

<sup>132</sup> So *Tony Bunyan*, der Herausgeber von *Statewatch*. Siehe *ders.*, Does the EU need a „Fundamental Rights Agency“?, online unter <http://www.statewatch.org/news/2005/apr/e-p-hra.pdf> (besucht am 15. März 2007).

<sup>133</sup> Das gilt durchaus auch für die 5 konkreten Forderungen von *Tony Bunyan*.

<sup>134</sup> Die jüngsten EU-Entwicklungen finden sich in *Gabriel N. Toggenburg*, Menschenrechts- und Minderheitenschutz in der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, 5. Auflage 2007 (in Druck).

<sup>135</sup> Von einer Integration des Netzwerkes in die Agenturstrukturen spricht die Kommission. Siehe SEC(2005)849, S. 17. Das Parlament hat festgehalten, daß es keinen Widerspruch zwischen einem unabhängigen Expertennetzwerk und dessen Integration in die Agentur sieht (siehe PE 339.635 vom 25. März 2004, S. 6).