

Stichwort

Die Europäische Agentur für Grundrechte

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde am 7. Dezember 2000 durch den Europäischen Rat von Nizza öffentlich unterzeichnet und feierlich proklamiert; sie fand aber keinen Einzug in den – durch die Regierungskonferenz von Nizza nunmehr überarbeiteten – Vertrag über die Europäische Union (EU). Während der Ausarbeitung des Vertrages über eine Europäische Verfassung hat sich dennoch der zu diesem Zweck einberufene Verfassungskonvent entschieden, die Charta in den neuen Vertragstext zu integrieren. Diesem Vorschlag stimmten die Staats- und Regierungschefs nach einigen Veränderungen schließlich insgesamt zu und unterzeichneten im Oktober 2004 den so genannten Verfassungsvertrag. Nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 ist jedoch vollkommen unklar, wie die Zukunft des Verfassungsvertrages – und somit auch der Status der Charta der Grundrechte – aussehen wird.

Trotz dieser Probleme auf der politisch-juristischen Metaebene hat die EU seit ihrer Begründung durch den Maastrichter Vertrag von 1992 sukzessive ein dynamisches Eigenleben entwickelt, das jenseits von problematischen verfassungsrechtlichen Grundlagen Fakten schafft. Im Bereich des europäischen Grundrechtsschutzes wurde dabei erst vor kurzem eine Entscheidung getroffen, die anscheinend nur von interessierten Fachkreisen wahrgenommen wurde: Die verantwortlichen Institutionen im Gemeinschaftsgefüge (Europäischer Rat, Rat der EU, EU-Kommission und Europäisches Parlament) haben einvernehmlich beschlossen, eine Agentur für Grundrechte auf der Ebene der EU zu installieren.

Eine Agentur für Grundrechte im Rahmen der Europäischen Union

Die Idee zur Schaffung einer Fundamental Rights Agency (im weiteren Verlauf als die Agentur bezeichnet) im Gefüge der EU-Institutionen geht auf ein Forschungsprojekt unter der Leitung des Wissenschaftlers *Philip Alston* zurück. Mit dem Abschlusssdokument „*Leading by Example: A Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000*“ wurden die Ergebnisse des Projektes – und somit auch der Vorschlag zur Errichtung einer Agentur für Grundrechte – erstmalig der Öffentlichkeit präsentiert. Die dort noch als *European Union Human Rights Monitoring Agency* bezeichnete Agentur könne diesem Vorschlag nach entweder mit der Erweiterung des Mandates der bereits bestehenden Europäischen Stelle zur Beobachtung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia [EUMC]) entstehen oder ließe sich durch eine neue separate Institution erschaffen. Nachdem die Idee vorerst von der Europäischen Kommission mit Hinweis auf die bereits bestehenden Institution im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarates im Jahre 2001 abgelehnt wurde, griff der Europäische Rat von Brüssel im Dezember 2003 den Vorschlag wieder auf und beschloß, die EUMC in eine Agentur für Grundrechte umzuwandeln. Die Kommission verabschiedete daraufhin im Oktober 2004 ein Dokument als Ausgangspunkt für eine öffentliche Konsultation. Daraufhin gingen zahlreiche Stellungnahmen von betroffenen Institutionen (u.a. Bundesregierung, Bundesrat, Europarat, EUMC) bei der Kommission ein, welche die Grundlage für eine Konferenz bildeten, die im Januar 2005 in Brüssel stattgefunden hat. Auf dieser wurden die aufgeworfenen Fragen und Probleme hinsichtlich der Errichtung der Agentur ausführlich diskutiert. Aufbauend auf die Ergebnisse dieser öffentlichen Konsultation legte die Kommission im Juni 2005 dem Rat der EU einen Vorschlag vor, mit denen der Rat per Verordnung die Agentur errichten kann. Einem zweiten angehängten Kommissions-Vorschlag entsprechend soll der Rat durch einen Beschluß

die Agentur ihren Aufgaben gemäß mandatieren und ausstatten. Das Europäische Parlament hat diese Vorschläge positiv kommentiert. Die endgültige Entscheidung zur Errichtung der Agentur ist damit getroffen. Wenn der Rat die entsprechende Verordnung und den Beschluß erlassen hat, kann mit dem Aufbau der Agentur begonnen werden. Sie soll im Januar 2007 ihre Arbeit aufnehmen.

Aufbau, Aufgaben und Ausstattung der Agentur

Als Grundlage für den Aufbau der Agentur werden die Strukturen der EUMC genutzt. Dessen Aufgabenspektrum wird von der Agentur übernommen. Dafür kann die Agentur auf die bereits bestehende Infrastruktur der EUMC zurückgreifen. Auch die Organisation der Agentur soll sich laut den Vorschlägen der Kommission an den Strukturen der EUMC orientieren. Geführt wird die Agentur demnach von einem Verwaltungsrat (Mitglieder sind: je eine unabhängige Persönlichkeit pro Mitgliedstaat, jeweils eine vom Europäischen Parlament und vom Europarat benannte unabhängige Persönlichkeit sowie zwei Vertreter der EU-Kommission) einem Exekutivausschuß (Mitglieder sind: der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Verwaltungsrates sowie zwei Vertreter der EU-Kommission) und einem vom Verwaltungsrat zu ernennenden Direktor. Ein Grundrechteforum, in dem 100 qualifizierte Expertinnen und Experten tagen, wird die Gremien der Agentur beratend unterstützen. Dieses setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Kirchen, Hochschulen und ähnlichen gesellschaftlichen Einrichtungen. Die Agentur wird – wie derzeit die EUMC – ihren Sitz in Wien haben und eng mit den anderen EU-Institutionen zusammenarbeiten.

Das Aufgabenspektrum wird dabei dem der EUMC sehr ähnlich sein. Die Agentur wird dabei keine einzelnen Länderberichte verfassen, sondern die Grundrechte themenbezogen verfolgen. Ein Schwerpunkt ihrer Tätigkeit wird in der Sammlung, Aufbereitung, Analyse und Verbreitung von grundrechtsrelevanten Daten liegen. In diesem Zusammenhang wird sie entsprechende Stellungnahmen erarbeiten und durch verschiedene Medien und Maßnahmen (Zeitschriften, Informationsblätter, Studien, Internet, Ausrichtung von Konferenzen und Anhörungen) mit der Öffentlichkeit kommunizieren. Der subjektive Rechtsschutz ist dabei ausdrücklich nicht Aufgabe der Agentur; vielmehr ist ihr zentraler Arbeitsbereich der objektive, allgemeine Grundrechtsstandard. Weiterhin wird sie eine grundrechtspädagogische Funktion wahrnehmen und – was als eine ihrer Hauptaufgaben bezeichnet wird – die durch die Charta der Grundrechte manifestierte Grundrechtsordnung der Union im allgemeinen beobachten. Dabei soll sie auf einen Stab von ungefähr 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie ein Jahresbudget von anfangs 16 Mio. Euro im Jahr 2007 zurückgreifen können. Der Vorschlag der Kommission sieht eine sukzessive Erhöhung des Budgets im Verlauf der folgenden Jahre vor. Die EUMC hat hingegen im Vergleich augenblicklich ein Jahresbudget von ungefähr 8 Mio. Euro und einen Stab von 37 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Probleme, Kritik und offene Fragen

Neben der eingangs aufgeworfenen Problematik bezüglich der Europäischen Charta der Grundrechte sind bei intensiver Betrachtung des Kommissions-Vorschlages weitere Aspekte kritisch zu beleuchten: Die Problematik der Finanzausstattung, dabei insbesondere die Bereitstellung der Mittel, ist nicht eindeutig geklärt, die Frage nach der Effizienz und Effektivität kann kaum vor Beginn der Arbeit der Agentur beantwortet werden, und die fehlende Entscheidungs- oder quasi-gerichtliche Zuständigkeitsbefugnis (die Agentur wird sich nicht mit Beschwerden und Petitionen beschäftigen) werden die Agentur voraussichtlich in ihrem Handlungsrahmen stark einschränken.

Zwei grundsätzliche Probleme erscheinen in diesem Zusammenhang jedoch gravierender: Erstens sieht der Vorschlag der Kommission eine Ausweitung des Mandates der Agentur auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) vor. Das Gemeinschaftsrecht ist supranational organisiert, die PJZS, die als „dritte Säule“ der EU bezeichnet wird, ist jedoch durch ihren intergouvernementalen Charakter gekennzeichnet. Der Verfassungsvertrag sieht zwar die Auflösung der jetzigen Säulenstruktur und die Integration der drei Säulen (Europäische Gemeinschaften [EG], Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik [GASP] und PJZS) in der EU vor; es ist jedoch nicht absehbar, wann und ob dieser in Kraft treten wird. Da auf der derzeit gültigen Vertragsbasis der EU nach dem Nizza-Vertrag die erste Säule (EG) und die dritte Säule (PJZS) grundsätzlich getrennt voneinander behandelt werden, sind Kompetenzstreitigkeiten und Konflikte der Agentur mit anderen EU- und EG-Institutionen somit vorprogrammiert. Diese wird es, und das ist das zweite grundsätzliche Problem, aller Voraussicht nach auch mit anderen Institutionen, die sich mit Fragen und Problemen von Grundrechten in Europa beschäftigen, geben. Der Kommissionsentwurf weist zwar deutlich daraufhin, daß die Agentur eine enge institutionelle Beziehung zum Europarat und den relevanten Gemeinschaftsagenturen aufbauen wird; wie diese aber genau aussehen soll, beantwortet der Entwurf jedoch nicht. Wo hat die Agentur im Netzwerk von Europäischer Menschenrechtskonvention und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, Charta der Grundrechte und Europäischem Gerichtshof, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen genau ihren Platz? Diese Frage müssen die Staats- und Regierungschefs der EU noch eindeutig beantworten. Ansonsten fällt es selbst Fachleuten schwer, das „Grundrechtswirrwarr in Europa“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) zu durchschauen.

Anis Ben-Rhouma

Dokumente der Europäischen Union:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der europäischen Union für Grundrechte. Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, in den Bereichen nach Titel VI des Vertrages über die Europäische Union auszuüben [KOM(2005)280], einzusehen. unter: http://www.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0280de01.pdf (zuletzt geladen am 17. November 2005).

Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte: die Rolle der nationalen und der europäischen Institutionen, einschließlich der Agentur für Grundrechte (2005/2007(INI)), einzusehen. unter: http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=5&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0208+0+DOC+XML+V0//DE (zuletzt geladen am 17. November 2005).

weiterführende Literatur:

Philip Alston/Olivier De Schutter (Hrsg.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford 2005.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Grundrechtswirrwarr in Europa, vom 07. Juli 2005, S. 8.

Leading by Example: A Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000, abgedruckt in: *Philip Alston* (Hrsg.): *The EU and Human Rights*, Oxford 1999, S. 921-927.

Claudia Mahler, The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, in MRM 2003, S.134.

Rupert Manhart/Michaela Maurer, EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtscharta. Welche Auswirkungen hat die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag auf den Grundrechtsschutz in Europa?, in: MRM 2005, S. 160-173.

Jan Muck Schlichting/Jörg Pietsch, Die Europäische Grundrechteagentur. Aufgaben. Organisation. Unionskompetenz, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2005, S. 587-589.