



Europäische Grundrechteagentur

Ungeachtet der zur Zeit wenig vorhersehbaren Zukunft des Verfassungsvertrages und obwohl auch eine Entscheidung über den verbindlichen Status der EU Grundrechtecharta noch aussteht, hat die EU-Kommission eine neue Diskussion über die Grundrechtspolitik der Union eröffnet: Am 30. Juni 2005 wurde der Entwurf einer „Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ vorgelegt. Der Entwurf sieht vor, die im Jahre 1998 in Wien errichtete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zum 1. Januar 2007 in eine **Europäische Agentur für Grundrechte** umzuwandeln. Weiter schlägt die Kommission vor, diese Agentur durch einen Beschluss des Rates zu ermächtigen, ihre Tätigkeiten über den Aufgabenrahmen der EG hinaus auf die „dritte Säule“ der Union, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, zu erstrecken.

Mit dem Vorschlag zur Einrichtung einer Grundrechteagentur kommt die Kommission einem Auftrag des Europäischen Rates vom Dezember 2003 nach. Zuletzt wurde eine entsprechende Forderung auch in das von den Staats- und Regierungschefs im November 2004 verabschiedete „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ aufgenommen.

Die Aufgaben der Agentur

Der zuständige Kommissar für die Innen- und Rechtspolitik Frattini machte deutlich, dass eine Agentur für Grundrechte nicht in Konkurrenz zu bestehenden Institutionen und zwar weder zu solchen der Union, noch der Mitgliedstaaten oder des Europarates treten werde. Wo aber sollen die Aufgaben einer Grundrechteagentur nach den Vorstellungen der Kommission liegen? Wie kann sie sich in das bestehende und schon heute recht dichte Geflecht der Grundrechtssicherung einfügen?

Nach Artikel 2 des vorgelegten Verordnungsentwurfs soll die Grundrechteagentur den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft, aber auch den Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, im Rahmen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten, „**Unterstützung gewähren**“. Ihre Aufgabe soll nicht darin liegen, in unmittelbarer Konkurrenz zu Gerichten und Petitionsorganen individuelle Beschwerden des Bürgers zu bearbeiten. Im Focus der Agentur soll vielmehr der allgemeine Grundrechtsstandard stehen. Deshalb soll sie, so der Entwurf, grundrechtsrelevante Daten, etwa über die Folgen unionsrechtlicher Maßnahmen für den Schutz der Freiheitssphäre, sammeln, erfassen und analysieren. Der Vorschlag sieht insoweit ein Tätigwerden der Agentur sowohl aufgrund eigener Initiative als auch im Auftrag der Unionsorgane vor. Neben dieser neutral und unabhängig auszuübenden „Gutachterfunktion“ würde die Verordnung der Agentur auch die Aufgabe übertragen, die „breite Öffentlichkeit“ für die Grundrechte zu sensibilisieren – durch Konferenzen, Kampagnen, Rundtischgespräche und Seminare. Vereinzelt könnten neben dem europäischen auch nationale Grundrechtsstandards in den Blick der Grundrechteagentur rücken. So sieht die Verordnung zum einen die Möglichkeit vor, die Agentur unterstützend hinzuzuziehen, wenn die Union wegen einer Verletzung der gemeinsamen Verfassungsprinzipien auf der Grundlage von Art. 7 EUV Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten vorbereitet, also beispielsweise eine Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte. Zum anderen kann im Rahmen von Beitrittsverhandlungen eine Begutachtung des nationalen Grundrechtsstandards des Kandidaten vereinbart werden.

Grundlage für die Arbeit der Agentur sollen dabei jeweils die Grundrechte der Union sein, wie sie nach Art. 6 Abs. 2 EUV gewährleistet werden und „insbesondere in der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind“. Ausdrücklich nimmt die Verordnung damit auf die rechtlich noch unverbindliche Charta Bezug.

Organisatorische Struktur und Finanzierung

Zum Leiter der Agentur soll für einen Zeitraum von fünf Jahren ein Direktor berufen werden. Als Kontrollorgan ist ein Verwaltungsrat vorgesehen, dem Vertreter jedes Mitgliedstaates, des Parlaments, der Kommission und - zur besseren Koordinierung der Menschenrechtspolitik - auch des Europarates angehören sollen. Dem Verwaltungsrat wird als unterstützendes Gremium ein Exekutivausschuss beigeordnet. Um den Austausch von Informationen über Grundrechtsfragen zu fördern, sieht die Verordnung darüber hinaus die Einrichtung eines „**Grundrechteforums**“ vor, in das bis zu 100 Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (Gewerkschaften, Kirchen, Universitäten etc.) berufen werden können. Aufgabe dieses Forums soll es sein, die Arbeit der Agentur durch Anregungen und „Rückmeldung“ zu begleiten. Gerade in diesem Vorschlag findet Ausdruck, worauf die Kommission offensichtlich besonderen Wert legt: Die weitgehende Vernetzung der Agentur mit anderen „Grundrechtsorganisationen“ der mitgliedstaatlichen und transnationalen Ebene.

Gegenüber dem derzeitigen Budget der Beobachtungsstelle Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit ihren 37 Mitarbeitern, sieht die Verordnung eine deutliche Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen vor: Die Zahl der Mitarbeiter soll auf 100 aufgestockt, die bereitzustellenden Haushaltsmittel von 16 Mio. € im Jahr 2007 bis 2013 sukzessive auf 29 Mio. € angehoben werden.

Offene Fragen

Aus rechtspolitischer Perspektive dürfte in erster Linie die **Kompetenzfrage** Anlass zur Diskussion geben: Während die Kommission bezüglich der Einrichtung der Agentur auf Art. 308 EGV verweist, stützt sie den Beschluss zur Ausdehnung des Mandats auf Art. 30, 31 und 34 EUV, d. h. auf die Sachzuständigkeiten für Europol etc. Dieser Rekurs auf den Vertragsnormen implizite Befugnisse („implied powers“) ist im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip nicht unumstritten. Im Übrigen könnte ein umfassendes Monitoring-System zu Differenzen mit den Mitgliedstaaten führen. Inwieweit mitgliedstaatliche Maßnahmen dem Blick der Agentur unterliegen, hängt wesentlich davon ab, wie die Agentur den Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ und damit den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte bestimmen wird. Die Vorgaben des EuGH lassen diesbezüglich noch erheblichen Spielraum.

Quellen und Literatur:

- Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 30.06.2005, http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/rights/doc/com_2005_280_de.pdf (zuletzt geladen am 21.06.2005).
- Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ihre Tätigkeiten in den Bereichen nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union auszuüben vom 30.06.2005, http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/rights/doc/com_2005_280_de.pdf (zuletzt geladen am 21.06.2005).
- Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Kommission vom 25.10.2004 über die Erweiterung der Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in eine Europäische Menschenrechtsagentur vom 14.12.2004, http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/doc/contribution_germany_de.pdf (zuletzt geladen am 21.06.2005).
- European Scrutiny Committee des britischen Unterhauses, The Fundamental Rights Agency – public consultation document, 1st Report 2004-05, S. 3-6.

Verfasser: ORR Jan Muck Schlichting; Ref. Dr. Jörg Pietsch, Fachbereich XII – Europa