

Toggenburg, Gabriel N.

Research Report

Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern? Daseinsberechtigung, Aufgaben und Herausforderungen der neuen Agentur der Europäischen Union

SWP-Aktuell, No. 8/2007

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Toggenburg, Gabriel N. (2007) : Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern? Daseinsberechtigung, Aufgaben und Herausforderungen der neuen Agentur der Europäischen Union, SWP-Aktuell, No. 8/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254658>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern?

**Daseinsberechtigung, Aufgaben und Herausforderungen
der neuen Agentur der Europäischen Union**

Gabriel Nikolaij Toggenburg

Anfang März 2007 nimmt in Wien eine neue Agentur der Europäischen Union (EU) ihre Arbeit auf. Die Europäische Agentur für Grundrechte (European Fundamental Rights Agency, EFRA) ersetzt die 1998 gegründete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC). Im Gegensatz zur EUMC ist die neue Agentur für den gesamten Grundrechtsbereich zuständig. Da die EU und der Europarat bereits über ein beachtliches Instrumentarium im Bereich des Menschenrechtsschutzes verfügen, ist die Notwendigkeit einer weiteren Einrichtung in Europa nicht unumstritten. Die neue Agentur verfügt jedoch über ein beträchtliches Potential für eine verbesserte Menschenrechtspolitik der EU, für mehr Synergie in einem »Integrierten Europäischen Menschenrechtsraum« und für eine konzentrierte Auseinandersetzung mit Fragen des »Diversity Managements«.

Gemäß der jüngsten Eurobarometer Studie (EB 66) zählen die Menschenrechte in allen EU-Mitgliedstaaten zu den drei Werten, die den Europäern persönlich am wichtigsten sind. Entwicklungsgeschichtlich ist es dem Europarat zu verdanken, dass Europa ein menschenrechtliches Profil erlangt hat, das über eine bloß politische Identitätsrhetorik hinausgeht. Dieses Profil wird allerdings nicht nur durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), das Steckenpferd des Europarats, geprägt. Vielmehr erschließt sich die inzwischen auch seitens der EU propagierte »Menschenrechtskultur« Europas aus einem schwer zugänglichen

Flickenteppich aus Rechtstexten, Urteilen, Stellungnahmen und Berichten. Allein innerhalb des Territoriums der EU umfasst dieses Normen- und Instanzennetz 27 nationale Rechtskulturen, gut zwei Dutzend völkerrechtliche Menschenrechtsverträge und eine Vielzahl nationaler und internationaler Institutionen, die im Menschenrechtsbereich tätig sind. Bereits im Rahmen der UN-Instrumente finden sich für die Menschenrechtssituation der Länder West- und Osteuropas im Jahre 2006 fast 1000 schriftliche Empfehlungen von Vertragsüberwachungsorganen, unabhängigen Experten und sonstigen Kommissionen.

Angesichts dieser Vielzahl an Instrumenten, Institutionen und Informationen scheint das »Menschenrechtsgebaren« der Staaten in durchaus ausreichendem Maße dokumentiert und bewertet. Da der Europarat 1999 zudem das Amt eines Europäischen Menschenrechtskommissars geschaffen hat, der sich insbesondere der Bewusstseinsbildung und der Informationsverbreitung im Bereich der Europäischen Menschenrechte widmen soll, dürfen auch diese Aufgaben als abgedeckt gelten. Vor diesem Hintergrund ist der kolportierte Ausruf des Generalsekretärs des Europarats zur Idee einer Menschenrechtsagentur der EU – »With all the best will of the world I can't understand what it is going to do« – durchaus nachvollziehbar.

Die beiden Kritikpunkte:

Bürokratisierung und Duplizierung

Die Gründe, um der Errichtung der neuen Agentur mit Skepsis zu begegnen, waren vielfältig. Deutschland, die Slowakische Republik und Großbritannien zum Beispiel vereinten ein gutes Viertel der EU-Staaten hinter sich, um zu verhindern, dass die Agentur schlechthin und von Anfang an für den Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit zuständig würde. Ausschlaggebend hierfür waren klassische Souveränitätsbedenken, die nichts mit der Idee der Grundrechteagentur an sich zu tun hatten. Umgekehrt wiederum gab es aber Stimmen, insbesondere aus dem Europäischen Parlament und von Seiten einiger NGOs, die – nach dem Motto, besser keine Agentur als eine schwache – in ebensolchen Mandatsbeschneidungen ein Argument gegen die Agentur selbst sahen. In einer Minderheitenposition waren hingegen jene, die sich ganz prinzipiell gegen die Errichtung der Agentur aussprachen. In Deutschland etwa gab es bis zum Schluss Widerstand gegen das Projekt. Das Tauziehen der Mitgliedstaaten hatte mit dem entsprechenden Vorschlag im Europäischen Rat am 13. Dezember 2003 begonnen und ging erst Mitte Februar 2007 mit der

formellen Beschlussfassung im Rat zu Ende. Die 48-monatige Marathondebatte war von Sachargumenten ebenso wie von Populismus, von nationalen Souveränitätsinteressen ebenso wie von stillem Desinteresse einiger Staaten geprägt.

Die Kritik der Agenturgegner lässt sich in zwei Worten zusammenfassen: Bürokratisierung und Duplizierung. Was die Gefahr der Bürokratisierung der EU angeht, so ist zu unterstreichen, dass mit der Entscheidung für die Grundrechteagentur keine weitere EU-Einrichtung gegründet, sondern eine bereits bestehende, das EUMC, ersetzt wird. Allerdings werden die Mittel des EUMC über die nächsten Jahre bis 2013 sukzessive verdreifacht (auf ein Jahresbudget von rund 24 Mio. Euro). Auch der Personalstand soll in dieser Zeit auf bis zu maximal 100 Mitarbeiter aufgestockt werden. Während das EUMC mit seinen zuletzt 37 Beschäftigten und einem Budget von 8 Millionen Euro die bisher kleinste Agentur war, wird sich die voll ausgebaute Grundrechteagentur ins Mittelfeld der Agenturen einreihen.

Der breitere Kontext:

die Gefahr einer Agenturinflation

Nur vor dem Hintergrund der blanken Abwesenheit einer koordinierten »EU-Agenturpolitik« lässt sich verstehen, warum bereits die finanzielle und personelle Anpassung der Wiener Agentur an ihr neues Mandat ausreichte, um beträchtlichen Widerstand zu wecken. Die Grundrechteagentur ist ein gutes Beispiel dafür, dass EU-Agenturen in der Grauzone intergouvernementaler Kuhlhandel entstehen. So preschten die Vertreter der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat mit ihrem Beschluss vom 13. Dezember 2003 vor, ohne sich mit den anderen EU-Institutionen und dem Europarat abzusprechen und ohne die Agentur in eine durchdachte und vollumfängliche EU-Menschenrechtsstrategie einzubetten.

Die gegenwärtig 22 Agenturen der EG und sechs Agenturen der EU beziehen ihre Existenzberechtigung zum einen daraus, dass sie die Kommission bzw. das General-

sekretariat des Rates entlasten, indem sie unabhängiges Expertenwissen frei von Politisierung in den europäischen Entscheidungsfindungsprozess einfließen lassen. Zum anderen ermöglichen Agenturen einen institutionalisierten und intensiveren Dialog mit den relevanten Interessentengruppen. Insgesamt soll so die Transparenz und die Bürgernähe der Union erhöht werden. Die Kosten der EU-Agenturen, in denen zurzeit über 2600 Beamte und Angestellte beschäftigt sind, belaufen sich mittlerweile auf rund eine Milliarde Euro jährlich. Mit Ausnahme vielleicht von EUROPOL ist aber der Bekanntheitsgrad dieser Einrichtungen äußerst gering. Daran wird auch die jüngste PR-Initiative der Agenturen – »Whatever you do, we work for you« – wenig ändern. Dies wiederum sagt freilich nichts über die Notwendigkeit und die Qualität der EU-Agenturen aus. Das Bild von Kommissionspräsident Barroso, der die Agenturen mit Satelliten verglich, erscheint jedenfalls unglücklich gewählt: Barroso sollte sich nicht wundern, wenn aus der Perspektive der Bürger die Agenturen mit den Weltraumtrabanten vor allem die Eigenschaft teilen, unsichtbar zu sein und keine Bodenhaftung zu haben.

Für die Festlegung von Agentursitzen gibt es keinerlei juristische Kriterien und Verfahren. Angesichts der Tatsache, dass ganze zehn (neue) Mitgliedstaaten über keine einzige Agentur verfügen (während etwa Griechenland vier Agenturen beherbergt), besteht die Gefahr, dass die EU auch in den kommenden Jahren versuchen wird, geographische Verteilungsgerechtigkeit über »Agenturinflation« zu erreichen. Nichtsdestotrotz kann die Proliferation von Bürokratien *allein* kein hinreichendes Argument gegen die Grundrechteagentur sein. Dort nämlich, wo Bürokratien synergetisch und effizient an der Erfüllung notwendiger Aufgaben arbeiten, sind sie kein Übel, sondern ausdrücklich zu begrüßen.

Der springende Punkt: Droht eine Duplizierung?

Ausschlaggebend ist somit das zweite Argument der Kritiker, nämlich das der Duplizierung von Aufgaben und Verfahren. Die Gegner des Projekts haben in diesem Zusammenhang immer wieder auf die bereits vorhandenen Strukturen und Instrumente des Europarats verwiesen. Zu prüfen ist daher, inwieweit die Grundrechteagentur jenen zwei Prinzipien gerecht wird, die ihr der Europarat mit auf den Weg gegeben hat: das Gebot der Nicht-Duplizierung und die Pflicht zur Kooperation und Koordination. Berücksichtigt nämlich die »Agenturverfassung« (also die Gründungsverordnung der Grundrechteagentur) diese Forderungen, dann können sich auch die selbsternannten Anwälte des Europarats mit der neuen Behörde zufrieden geben.

Sind strukturelle Verdoppelungen vorhanden, so lassen sich diese durch die Minimierung von Bereichen auffangen, in denen beide Organisationen zuständig sind. Bei unvermeidbaren parallelen Kompetenzen können Duplizierungen durch Mechanismen verstärkter Kooperation vermieden werden. Beide Formen der Verdoppelungsreduktion fanden Eingang in die Agenturverfassung.

Ganz generell gilt, dass die Agentur – im Unterschied zum Europarat – nicht für das Menschenrechtsgebaren der EU-Staaten zuständig ist, soweit sich dieses allein auf nationaler Ebene manifestiert. Doch selbst im EU-Kontext, also im Hinblick auf die mitgliedstaatliche Umsetzung von EU-Recht, wird es nicht Schwerpunkt der Agenturarbeit sein, regelmäßige Länderberichte zu erstellen. Die Agentur wird stattdessen themenbezogene Stellungnahmen erstellen, die für den Bereich des EU-Rechts von besonderer Bedeutung sind. Insofern ist es auch folgerichtig, dass die ihr ursprünglich zugedachte Rolle im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 des EU-Vertrags (das 1997 im Vertrag von Amsterdam eingeführte politische Sanktionsverfahren) nicht übertragen wurde: weder wird die Agentur regelmäßig verfolgen, ob die Mitgliedstaaten im Rah-

men des Werte- und Prinzipienkanons der Union bleiben, noch muss der Rat der EU die Agentur konsultieren, bevor er feststellt, dass ein Mitgliedstaat die Menschenrechte schwerwiegend und anhaltend verletzt. Wesentlich ist schließlich auch die Tatsache, dass die Agentur (mit Ausnahmen im Hinblick auf die Beitrittskandidaten) nicht für Drittstaaten zuständig ist, was das Überschneidungspotential mit dem Europarat erheblich beschränkt.

Ebenso gilt ganz generell, dass die Agentur bei der Informationssammlung die Arbeit und Ergebnisse der spezialisierten Organe des Europarats berücksichtigen muss. Ausdrücklich genannt werden in der Agenturverfassung die Monitoring-Instrumente und der Menschenrechtskommissar des Europarats. Was die Entwicklung ihres Mehrjahresprogramms und der einzelnen Jahresprogramme sowie ihre Beziehungen zur Zivilgesellschaft betrifft, wird die Agentur verpflichtet, auf Synergien mit dem Europarat zu achten. Diese internen Berücksichtigungspflichten werden institutionell dadurch abgesichert, dass eine unabhängige, aber vom Europarat ernannte Person im 30-köpfigen Verwaltungsrat der Agentur sitzt. In den Verhandlungen des Ministerrats einigte man sich darüber hinaus darauf, dass der Vertreter des Europarats auch Mitglied im 5-köpfigen Exekutivausschuss sein soll (allerdings ohne Stimmrecht). Neu vorgesehen wurde gegen Ende der Verhandlungen zudem ein wissenschaftlicher Beirat, der aus elf unabhängigen Experten besteht und die wissenschaftliche Qualität der Agenturarbeit garantieren soll. Alles in allem lässt sich festhalten, dass die Agenturverfassung durchaus taugliche Bestimmungen zur Kooperation und Koordination zwischen Europarat und EU enthält. Ein Vorrang der Arbeit des Europarats vor jener der EU lässt sich daraus freilich nicht ableiten. Vielmehr steht gerade auch das Abkommen, das beide Organisationen abschließen sollen (siehe dazu im Folgenden) dafür, dass Kooperation und Koordination keine Einbahnstraße darstellen.

Die Agentur als Vermittlungszentrale eines neuen Integrierten Menschenrechtsraums in Europa

Die Agenturverfassung sieht vor, dass die EG ein Abkommen mit dem Europarat abschließt. Es bleibt zu hoffen, dass dessen Inhalt über die zwischen der Gemeinschaft und dem Europarat getroffene Vereinbarung zum bisherigen EUMC hinausgeht. Sinnvoll wäre es, vertraglich ein institutionalisiertes, großflächiges Netzwerk von europäischen, mit Menschenrechten betrauten Überwachungsorganisationen zu etablieren. Denn nach 50 Jahren internationaler Zusammenarbeit ist es höchste Zeit, auch die *interorganisationelle* Zusammenarbeit in Europa zu institutionalisieren. Angesichts der Breite des Agenturmandats sind daher viele andere Überwachungsorgane wie beispielsweise der Gerichtshof für Menschenrechte, der Menschenrechtskommissar oder das Advisory Committee des Rahmenübereinkommens zum Schutz von Minderheiten in ein unverbindliches, aber doch formalisiertes Informationsnetzwerk einzubauen. Hier kann auf erste Erfahrungen des EUMC und seiner Inter-Agency-Treffen mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR, OSZE), der ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) und dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR, Vereinte Nationen) aufgebaut werden. Auch wurde bereits die Hoffnung vertreten, dass die Grundrechteagentur der EU die Vernetzung der verschiedenen Nationalen Menschenrechtsinstitute voranbringen könnte. Gelingt es der Wiener Agentur, ihre »National Focal Points« (der NFP des EUMC in Deutschland ist bislang das Europäische Forum für Migrationsstudien an der Universität Bamberg), die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die im Menschenrechtsbereich aktiven NGOs, den Europarat und die verschiedenen Überwachungs-gremien der internationalen Menschenrechtsverträge institutionell zu verknüpfen und im Rahmen einer neuen elektronischen Datenbank in einen ständigen Austausch miteinander zu bringen, so könnte

die Grundrechteagentur ein Netzwerk der Netzwerke werden und auf diese Weise die Räder des Menschenrechtsschutzes in Europa durch neue Kommunikationsachsen ins Rollen bringen, ohne sie neu erfinden zu müssen.

Bereits im Zuge der Diskussion um die Menschenrechtsagentur hat die Vernetzung und Kooperation zwischen der EU und dem Europarat einen Schub bekommen. Die kritische Auseinandersetzung mit der Agentur hat die Notwendigkeit enger synergetischer Beziehungen zwischen dem Europarat und der EU weiter verdeutlicht. Dieses neue Bewusstsein kommt etwa im Aktionsplan von Warschau vom Mai 2005 zum Ausdruck. Darin haben sich die Staats- und Regierungschefs des Europarats 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 (Teile der Konventionen liegen jenseits jeder EU-Zuständigkeit) soll auch der Beitritt zu anderen Konventionen erfolgen. Insbesondere soll auf eine größere Komplementarität in den Rechtstexten der beiden Organisationen geachtet werden. Die EU wird gar dazu aufgerufen, jene Punkte der Konventionen des Europarats, die ihre Befugnisse betreffen, in das Europäische Gemeinschaftsrecht zu übernehmen und im Bereich der Menschenrechte schlechthin auf die Kompetenz des Europarats zurückzugreifen. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht abwegig zu erwarten, dass die Agentur keine Verdoppelung von Zuständigkeiten mit sich bringt, sondern in der verstärkten Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat eine positive Katalysatorenrolle spielt.

Das Mandat: Datensammlung, Gutachtenerstellung und Kommunikation

Im Unterschied zu manchen Nationalen Menschenrechtsinstituten wie etwa jenen

in Polen, Portugal, Spanien oder Schweden ist die Grundrechteagentur der EU nicht für den individuellen Rechtsschutz zuständig. Der in seinen Menschenrechten verletzte EU-Bürger kann sich nicht an sie wenden, sondern ist weiterhin auf den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg (Europarat) angewiesen. Die Agentur hat eine rein unterstützende Funktion, fällt keine rechtsverbindlichen Entscheidungen und ist rein beratend tätig. Zentrales Ziel der Agentur ist es, die Einrichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei ihrer Menschenrechtspolitik zu unterstützen. Dieses Ziel soll die Agentur durch vier Aufgaben erreichen:

- ▶ die Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Informationen in Sachen Menschenrechtsschutz,
- ▶ die Berichterstattung, wozu nicht nur die Abfassung eines Jahresberichts zur Lage der Grundrechte in der EU gehört, sondern insbesondere die Erarbeitung von themenspezifischen Stellungnahmen,
- ▶ die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie im Bereich der Menschenrechte als Eckpfeiler für den Dialog mit der Zivilgesellschaft (der im Übrigen institutionell durch die Gründung einer Grundrechtsplattform für Nichtregierungsorganisationen flankiert wird),
- ▶ die wissenschaftliche Forschung und die damit verbundene wissenschaftliche Netzworkebildung.

In all diesen Bereichen kann die Agentur von sich aus tätig werden.

Umstritten war bis zuletzt die Frage, ob sich die Agentur im Rahmen des Europäischen Gesetzgebungsprozesses zu den entsprechenden Entwürfen der Kommission und den dazu eingebrachten Stellungnahmen der anderen EU-Organe äußern soll. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag hatte dies ausdrücklich ausgeschlossen und damit der Agentur ein zentrales Instrument zur menschenrechtlichen Begleitung der EU-Politik vorenthalten. Erfreulicherweise erlaubt die endgültige Verordnung der Agentur nun, sich in Berichten und Stellungnahmen zu derartigen Dokumenten

der EU-Institutionen zu äußern – allerdings nur dann, wenn die entsprechende Institution ausdrücklich darum ersucht hat. Diese Einschränkung erscheint unglücklich, zumal es sich bei der Begutachtungskompetenz der Agentur nicht um eine Befugnis handelt, im Sinne eines Vertragsverletzungsverfahrens eine Rechtswidrigkeit feststellen zu können, sondern bloß um die Möglichkeit, zu jedem Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses die entsprechenden Vorschläge und Stellungnahmen vom Standpunkt menschenrechtlicher Expertise aus zu beleuchten. Erst im Mai 2005 hat die EU-Kommission erneut unterstrichen, dass alle Gesetzgebungsvorschläge auf ihre Grundrechtsverträglichkeit hin zu prüfen sind. Den Grundrechten kommt somit als transversaler Wert im Rahmen einer antizipativen Folgenabschätzung europäischer Gesetzgebung besondere Bedeutung zu. Die Kommission scheint der Agentur hier aber keine allzu prominente Rolle einräumen zu wollen, vielleicht aus Angst, dass Letztere im Zuge des Gesetzgebungsprozesses politisch instrumentalisiert werden könnte. Es wird somit vom Europäischen Parlament abhängen, ob die Agentur regelmäßig in den Gesetzgebungsprozess einbezogen wird. Der Agentur wiederum obliegt es, im Rahmen ihrer Gutachter Tätigkeit strikte politische Neutralität und höchstmögliche Kompetenz zu verbinden. Dies kann interinstitutionelles Vertrauen schaffen und den Grundstein dafür legen, dass der Agentur dereinst ein wesentlich einflussreicherer Part im Bereich der Rechtssetzungsbegleitung zukommt.

Die Beschränkungen des Mandats: Drittstaaten und Dritte Säule

Die oben beschriebenen Aufgaben der Agentur sind sachlich und räumlich begrenzt. Was die territoriale Beschränkung angeht, so bezieht sich die Tätigkeit der Agentur auf die EU. Für die offiziellen Beitrittskandidaten der Union, Kroatien, Mazedonien und die Türkei, kann der jeweilige Assoziationsrat einvernehmlich beschlie-

ßen, dass sich die Agentur mit Grundrechtsangelegenheiten dieses Staates beschäftigen soll, soweit dies für dessen rechtliche Heranführung an den EU-Acquis notwendig ist. Mit dieser ausdrücklichen Festlegung auf den rechtlichen Besitzstand der EU scheinen allerdings jene menschenrechtlichen Bereiche, die keinen gemeinschaftsrechtlichen Ankerpunkt haben (aber im Beitrittsmonitoring der früheren Beitrittskandidaten durchaus eine Rolle gespielt haben) wie etwa die Zustände in Gefängnissen, Kinderrechte oder Volksgruppenrechte aus dem Mandat der Agentur zu fallen.

Was die Beschränkung des Agenturmandats nach Sachbereichen angeht, so hat die Wiener Behörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Gemeinschaftskompetenzen zu verbleiben. Damit befindet sich all jenes Staatshandeln jenseits der Reichweite der Agentur, das in keinerlei Zusammenhang zur Umsetzung von EG-Recht steht. Diese Einschränkung ist – in Anlehnung an die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs – allerdings eng zu verstehen, das heißt, auch jene mitgliedstaatlichen Maßnahmen fallen in die Zuständigkeit der Agentur, die zwar im Anwendungsbereich des EG-Vertrags, nicht aber in unmittelbarer Umsetzung etwa einer bestimmten EG-Richtlinie ergehen.

Der Bereich jenseits des eigentlichen Gemeinschaftsrechts – also die sogenannte zweite und dritte Säule – liegt außerhalb des Agenturmandats. Schwer nachvollziehbar ist der Ausschluss des Komplexes der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Schließlich geht es hier um ein Bündel an Politikfeldern, in denen grundrechtsrelevante Eingriffe seitens der Staaten und bzw. der EU normiert werden (so etwa bei strafrechtlichen Instrumenten zur Eindämmung der Terrorgefahr). Wie oben ausgeführt (siehe S. 2) war die Frage der Ausdehnung des Agenturmandats auf die dritte Säule Gegenstand größter Unstimmigkeit in den Ratsverhandlungen. Der entsprechende *politische* Widerstand von einigen (dem Vernehmen nach sieben) Mitgliedstaaten wurde vom Juris-

tischen Dienst des Rates *rechtlich* unterfüttert. Freilich gibt es ebenso (auch von der Kommission vorgebrachte) juristische Argumente gegen diese »Eindämmungslinie«. Letztlich ist entscheidend, dass die Frage der Mandatsausdehnung politisch determiniert ist, da sie mit Einstimmigkeit im Rat zu fällen sein wird.

Nach dem am Ende der finnischen Präsidentschaft im Dezember 2006 gefundenen *Agreement to disagree* ist vor Ende 2009 erneut über die Mandatsausdehnung zu verhandeln. Für die Zwischenzeit ist es entscheidend, dass sich der Ministerrat auf eine Erklärung einigen konnte, die es den EU-Institutionen freistellt, die Agentur im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses auch mit Angelegenheiten der dritten Säule zu befassen. Der Rat hat in diesem Zusammenhang erklärt, dass die Expertise der Agentur auch für Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht hilfreich sein könnte. In den nächsten Jahren steht die Agentur in Sachen dritter Säule somit auf »Stand-by«. Je öfter sie auf freiwilliger Basis involviert wird und je mehr sie in ihrer Hilfestellung überzeugt, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie Ende 2009 nicht mehr als »Schreck der Dritten Säule« betrachtet wird.

Ethnische Minderheiten und Diversity Management

Das Mandat der Agentur ist aber nicht nur in der Sache und der räumlichen Reichweite beschränkt. Wie beschrieben ist auch seine Eingriffstiefe wegen der rein konsultativen Rolle der Agentur sehr gering. Dieser reduzierten Durchschlagskraft in der Vertikalen steht aber horizontal ein äußerst breiter Zuständigkeitsbereich gegenüber: Die Agentur ist nämlich für die gesamte Menschenrechtspalette zuständig. Von der Achtung des Privatlebens über den Datenschutz, die Berufsfreiheit oder das Freizügigkeitsrecht bis zum Schutz der Unschuldsvermutung reichen die Fragen, deren sich die Wiener Behörde annehmen kann. Um sich innerhalb dieses großen Spektrums nicht zu verlieren, wird es notwendig sein, bald über-

zeugende Orientierungspunkte zu setzen. Die Agenturverfassung liefert dafür eine Vorgabe. Demnach muss die Agentur zwingend in jedem Mehrjahresprogramm einen unverrückbaren Schwerpunkt setzen: den Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz. Die Grundrechteagentur hat somit den Auftrag, die inhaltliche Arbeit des EUMC fortzuführen. Die Verordnung präzisiert dazu ausdrücklich, dass sich die Agentur mit Antisemitismus, dem Schutz der Rechte von Minderheitenangehörigen und der Geschlechtergleichberechtigung befassen soll. Daraus ergibt sich als Hauptaufgabe die vollinhaltliche Beschäftigung mit der rechtlichen und faktischen Situation jener Menschengruppen, die sich in einer – insbesondere ethnisch begründeten – Minderheitenposition befinden. Das heißt, dass jene menschenrechtlichen Fragen zur Kernkompetenz der Agentur gehören sollen, die sich im Zusammenhang mit Asyl, Integration, Antidiskriminierung, positiver Förderung, sozialer Eingliederung, ethnischer und sprachlicher Diskriminierung, politischer Teilhabe, Identitätsschutz, Einwanderung und interkulturellem Dialog, kurzum dem sogenannten »Diversity Management« stellen. Gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, dass erstens ganz Europa vor der großen Kombinationsherausforderung aus Immigration und Integration steht, zweitens die Modelle der Assimilierung (etwa in Frankreich) ebenso wie jene des Multikulturalismus (etwa in Großbritannien) erschreckend deutlich gescheitert sind und drittens weder der Europarat noch die OSZE konzentriertes Know-how im Bereich des Diversity Managements bereithalten, scheint es durchaus angebracht, die EU-Agentur in diesen Fragen als zukünftige Denkfabrik und beratenden Dienstleister anzusehen.

Das Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten: Festhalten an bewährter Praxis

In speziellen Bereichen vor allem jenseits der Kernkompetenz der Agentur wird es

immer wieder die Notwendigkeit externer Expertise geben. In diesen Fällen ist das EU-Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten anzusprechen. Das Mandat des von der Kommission – auf Antrag des EP – im September 2002 ins Leben gerufenen Netzwerks ist im September 2006 ersatzlos ausgelaufen, obwohl dessen Arbeit allseits gelobt wurde und sein Mehrwert außer Zweifel steht. Fraglich ist, ob und inwieweit das Netzwerk neben bzw. innerhalb der Agentur weiter Bestand haben soll. Was für eine institutionelle Fortführung und eine gewisse Unabhängigkeit von der Agentur spricht, ist die Tatsache, dass im Netzwerk jeweils ein Top-Jurist für einen Mitgliedstaat zuständig war und diese 25 Rechtsexperten eine *normative* Bewertung der Menschenrechtslage in allen Mitgliedstaaten und der EU angeboten haben. Andererseits ist auch in Sachen Expertennetzwerk auf Synergie zu setzen: das Netzwerk sollte auf wissenschaftliche Assistenzkräfte und Verwaltungspersonal der Agentur zurückgreifen können. Unterm Strich spricht dies für eine Kompromisslösung, nämlich die langfristige Revitalisierung des Expertenverbunds als ein Informationsnetzwerk im Sinne der Agenturverfassung.

Eine To-do-Liste für das erste Jahr

- ▶ Der Direktorenposten und der Verwaltungsrat müssen schnell und mit hochqualifizierten Kräften besetzt werden. Diese Persönlichkeiten müssen über Sachwissen ebenso wie Managementqualitäten verfügen, um die Agentur auf das richtige Gleis zu stellen und ihr Vorschusslorbeeren im Dialog mit Staaten und Institutionen zu verschaffen.
- ▶ Die weitläufigen Ziele und Aufgaben in der Agenturverfassung müssen bald in praktische Schwerpunkte überführt werden, auf deren Grundlage dann eine konkrete (auch internationale) Arbeitsteilung formuliert werden kann. Die Erfahrungen des EUMC zeigen, dass es wichtig ist, sich zuerst intern auf ein entsprechend klares Leitbild zu verständigen,

um dieses dann nach außen selbstbewusst vertreten zu können. In einer groß angelegten »Tour des Capitales« könnte der Direktor die Mitgliedstaaten persönlich von der Agentur und ihrem Leitbild überzeugen.

- ▶ Bei der Leitbilderstellung sollte nicht auf externe Machbarkeitsstudien, sondern auf die in der Agenturverfassung vorgesehene »Grundrechtsplattform« zurückgegriffen werden. Dieses NGO-Kooperationsnetzwerk muss somit möglichst schnell operativ werden. Auch für ihre künftige Arbeit sollte die Agentur die Grundrechtsplattform stets als Legitimationsquelle und Partner ansehen.
- ▶ Das Abkommen mit dem Europarat sollte in der Weise ausgehandelt werden, dass sich die Chance für einen »Integrierten Menschenrechtsraum Europa« ergibt, wie er oben beschrieben wurde. Mit den anderen Akteuren dieses Menschenrechtsraums ist unverzüglich – gerade auch auf bloß »technischer« Beamtenebene – in Verbindung zu treten. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang auch an eine europaweite Konferenz, an der die entsprechenden Netzwerke und Institutionen neue Koordinationskanäle entwerfen. Die EU-Mitgliedstaaten wiederum sind aufgefordert, die Agentur ernst zu nehmen und entsprechend qualifizierte Personen als sogenannte National Liaison Officer zu benennen.

Hält sich die Agentur an diese To-do-Liste, so wird sie nicht zu einem blassen Verwaltungssatelliten verkommen, sondern sich zu einem allseits anerkannten Leitstern in menschenrechtlichen Fragen aufschwingen können. Dies wäre ein begrüßenswerter Schritt hin zur Selbstfindung der Europäischen Union, von der die Europäer – laut der eingangs erwähnten Eurobarometer-Umfrage – behaupten, dass sie sich durch den Schutz der Menschenrechte am meisten auszeichne.