

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg

Die Europäische Union verleiht den auf ihrem Territorium Lebenden menschenrechtliche Garantien. Diese Tatsache wird heute gerne von der EU-Politik als Gründungselement der EU-Saga dargestellt. In Wahrheit hat sich die Europapolitik erst 1991 in Maastricht dazu durchgerungen, den Menschenrechtsschutz als Verfassungswert im EU-Vertrag zu verankern.¹ Damit wurde das nachvollzogen, was der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Kaleidoskop an Einzelurteilen über drei Jahrzehnte fernab der Öffentlichkeit ausjudiziert hatte. Die Luxemburger Höchstrichter begannen bereits in den 1970er Jahren, das Gemeinschaftshandeln – und bald auch das Handeln der Mitgliedstaaten soweit es in Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Pflichten erging – auf die Einhaltung von Menschenrechten hin zu überprüfen. Nur so konnte das Gemeinschaftssystem davor bewahrt werden, dass die Hüter der nationalen Verfassungssysteme, allen voran das deutsche Bundesverfassungsgericht, nationale Grundrechtskataloge gegen gemeinschaftsrechtliche Normen in Stellung brachten. Freilich ist dieses korallenartig, von unten nach oben und über langen Zeitlauf wachsende System der EU-Menschenrechte nur wenigen bekannt. Der Menschenrechtsperformance der EU fehlte lange Zeit das breite Auditorium.

Nicht nur mangelt(e) es an einem geschriebenen, allen Bürgern einsehbaren und rechtlich verbindlichen Grundrechtskatalog. Auch werden die sich aus dem EU-System ergebenden Menschenrechte nicht durch eine konsistente, allseits wahrnehmbare EU-Menschenrechtspolitik ergänzt. Lediglich in der EU-Außenpolitik mag der Bürger eine gewisse menschenrechtliche Identität der EU erkennen.² Doch gerade die Außenpolitik – und insbesondere auch die Erfahrung der Osterweiterung – ließen den Ruf nach einer durchgängigen Politik der EU für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten auch innerhalb der EU laut werden. Jüngste Entwicklungen deuten darauf hin, dass die menschenrechtliche Identität der Union nun im Begriff ist, deutlich an Konturen zu gewinnen.

Ein Vierklee an bedeutenden Änderungen im Verfassungsvertrag

Der am 29. Oktober 2004 unterzeichnete, aber bis auf weiteres (noch) nicht in Kraft tretende Verfassungsvertrag enthält für den Menschenrechtsschutz vier bedeutende Neuerungen. Erstens inkorporiert er die Grundrechtscharta als integralen Teil II in die Verfassung, sodass Letztere gleichzeitig mit dem Verfassungsvertrag in Rechtskraft erwachsen würde.³ Solange der Verfassungsvertrag nicht in Kraft tritt, bleibt die Charta in der Form

1 Vgl. Art. 6 EUV (damals Art F EUV), der seit dem Vertrag von Amsterdam durch Art. 7 EUV ergänzt wird. Art. 7 enthält ein Sanktionsverfahren, welches es der Union erlaubt, gegen Mitgliedstaaten, die die Verfassungswerte des Art. 6 EUV „schwerwiegend und anhaltend“ verletzen, Sanktionen zu verhängen.

2 Zur außenpolitischen Dimension siehe kompakt etwa Isabelle Tannous: Menschenrechtspolitik, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels: Europa von A bis Z, Baden-Baden 2005, S. 311-314.

3 Teil II besteht aus den Artikeln II-61 bis II-114 des Verfassungsvertrages. Er übernimmt die Grundrechtscharta von Nizza so gut wie unverändert. Man beachte jedoch, dass Artikel II-112 Absätze 5 und 7 des Verfassungsvertrages erst im Verfassungskonvent eingefügt wurden und den interpretatorischen Bewegungsraum des Gerichtshofes nicht unwesentlich einschränken.

aufrecht, wie sie Ende 2000 am Gipfel in Nizza von den Europäischen Regierungschefs feierlich verkündet wurde:⁴ als politisch unumgebar, aber juristisch nicht bindender Grundrechtskatalog. Allerdings drängt sich die Überlegung auf, ob bei anhaltendem „Ratifikationsstau“ in Sachen Verfassungsvertrag – und jedenfalls bei einem gänzlichen Scheitern der Verfassung – die Grundrechtscharta nicht ein eigenes, vom Verfassungsvertrag losgelöstes Rechtsschicksal nehmen wird. Es ist jedenfalls beachtenswert, dass nach den Generalanwälten nun auch die Richter am Gericht erster Instanz auf die Charta verweisen.⁵ Ebenso fällt ins Auge, dass die Kommission Mitte 2005 beschlossen hat, alle ihre Rechtsakte durchgängig an den einzelnen Bestimmungen der Charta zu überprüfen. Schließlich wird auch noch näher auf das neue „Network of independent experts in fundamental rights“ einzugehen sein, welches bereits jetzt das Menschenrechtsgebaren aller Mitgliedstaaten an den Bestimmungen der Charta überprüft.

Zweitens bietet der Verfassungsvertrag eine ausdrückliche Rechtsgrundlage (wenn nicht gar Rechtspflicht) für den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarates.⁶ Eine derartige Kompetenz hatte der Gerichtshof im Jahre 1996 der Gemeinschaft noch abgesprochen.⁷

Drittens verpflichtet der Verfassungsvertrag die Union in einer neuen Querschnittsklausel, bei der Festlegung und Durchführung der Maßnahmen in allen Politikbereichen, darauf abzielen, „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“⁸ Diese Querschnittsverpflichtung umfasst alle Diskriminierungsmerkmale gegen die die Union auch rechtssetzend tätig werden kann.⁹ Irritierend mag allerdings die Tatsache erscheinen, dass diese Verpflichtung zum „mainstreaming“ nicht alle jene Kriterien umfasst, aufgrund deren eine Ungleichbehandlung ausdrücklich verboten ist wie insbesondere das Unterscheidungsmerkmal „der Sprache“ oder „der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“.

Viertens wird die Wertebestimmung des aktuellen Artikels 6 Absatz 2 EUV um einen beachtlichen Beisatz erweitert. Die Werte, auf die sich die Union gründet, umfassen unter anderen die Wahrung der Menschenrechte „einschließlich der Rechte der Personen die Minderheiten angehören“.¹⁰ Der Minderheitenschutz war 1997 – obwohl seit den Kopenhagener Kriterien von 1993 ein EU-Beitrittskriterium – im Vertrag von Amsterdam noch „außen vor“ gelassen worden.

Die Union auf dem Weg zu einer umfassenden „Kultur der Menschenrechte“?

Die neue Kommission unter Präsident Barroso hat mit ihrer Forderung nach einer „Kultur der Grundrechte“ den EU-Sprachgebrauch um ein weiteres Schlagwort bereichert, welches

4 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in ABl. Nr. C 364 vom 18. Dezember 2000, S. 1-22.

5 Siehe EuGEI, verbundene Rs. T-377/00 et al., Urteil vom 15. Januar 2003, Rn. 122.

6 Siehe Artikel I-9 Abs. 2 des Verfassungsvertrages, der insbesondere auch unterstreicht dass ein solcher Beitritt nicht die Zuständigkeit der Union ändert. Weiters muss dafür Sorge getragen sein, dass „die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben“ (siehe das dem Vertrag beigelegte Protokoll Nummer 32).

7 Siehe EuGH, Gutachten 3/94, Slg. 1996 I-1579ff. Vgl. auch Artikel 17 des neuen Protokolls Nummer 14 zur EMRK.

8 Artikel III-118 des Verfassungsvertrages.

9 Die entsprechende Kompetenzbestimmung findet sich in Artikel III-124 des Verfassungsvertrages und entspricht dem aktuellen Artikel 13 des EG-Vertrages.

10 Artikel I-2 des Verfassungsvertrages.

den politischen Willen nach einem klareren Profil und einer gesteigerter Sensibilität der EU in Menschenrechtsagenen freilegt. Prozedural soll diese „Grundrechtskultur“ durch eine gesteigerte Grundrechtsprüfung im Rahmen der EU-Gesetzgebung ins Leben gerufen werden.¹¹ Die Kommission verpflichtet sich, dem Menschenrechtsschutz zum einen in der Folgenabschätzung (impact assessment) und zum anderen in der Begründung von Rechtsetzungsvorschlägen besondere Bedeutung angedeihen zu lassen. Institutionell hat der Kommissionspräsident eine Gruppe von Kommissaren ernannt, die in besonderem Maß für die Grundrechte in der EU zuständig sein sollen. Organisatorische Verfasstheit und inhaltliche Ausrichtung dieser so genannten „Gruppe Grundrechte, Bekämpfung der Diskriminierung und Chancengleichheit“ scheinen vorerst noch unklar. Ihre einzig konkret identifizierbare Aufgabe scheint einstweilen die Supervision der genannten internen Grundrechtskontrolle zu sein. Die Gruppe soll auch die Rechtsetzungstätigkeit von Rat und Parlament „sorgfältig im Hinblick auf die Wahrung der Grundrechte beobachten“. 2007 soll über dieses neue interne controlling eine erste Bilanz gezogen werden.

Dass es der Kommission bei der beschriebenen Initiative auch um eine gewisse Öffentlichkeitswirkung geht, leugnet sie nicht; es ist vielmehr ein erklärtes Ziel der Initiative, ihre Grundrechtsanstrengungen „sichtbar“ zu machen und der Charta zu „Publizität“ zu verhelfen. Auch im außenpolitischen Bereich gab es Bestrebungen, der menschenrechtlichen Dimension der EU ein Gesicht zu verleihen. Auf der Grundlage eines Beschlusses des Rates Ende 2004, ernannte der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana im Januar 2005, Herrn Michael Matthiessen zu seinem persönlichen Beauftragten für Menschenrechte im Bereich der GASP.¹² Ebenso hat das Parlament die menschenrechtliche Dimension der Außenpolitik institutionell unterstrichen, indem es im Rahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten einen eigenen Unterausschuss für Menschenrechte gebildet hat.

Auch die Mitgliedstaaten kommen unter ein „soft controlling“ im Menschenrechtsbereich

Seit Anfang der 1980er Jahre erstellt das Parlament und seit Ende der 1990er Jahre auch der Rat Jahresberichte zur Lage der Menschenrechte in der Welt. Mehr und mehr rückt aber – wohl auch unter dem Eindruck der Osterweiterung – die Lage der Menschenrechte innerhalb der Union in das Visier des Unionsinteresses. Die Kommission hat sich in den Jahren zwischen 1998 und 2005 eine gewisses Know-how in Sachen Monitoring erworben. Schließlich hat sie in dieser Zeit die Fortschritte der Beitrittskandidaten auf dem Weg in die Union in detaillierten Jahresberichten bewertet und sich dabei auch menschenrechtlichen Anliegen jenseits Ihrer Binnenkompetenz – wie etwa Kinderrechten, Gefängnisbedingungen oder der aktiven Förderung von nationalen Minderheiten – gewidmet. Mitgliedstaaten gegenüber sind einem derart umfassenden Monitoring seitens der Europäischen Union freilich rechtliche Grenzen gesetzt. Die jüngsten Entwicklungen im Menschenrechtsmonitoring beschreiten wohl nicht zuletzt auch daher neue Wege. Auf Vorschlag des Parlaments hat die Europäische Kommission im September 2002 das bereits oben genannte Netzwerk von 26 ausgewiesenen Menschenrechtsexperten (einer pro Mitgliedstaat und

11 Siehe dazu Mitteilung der Kommission zur Berücksichtigung der Charta der Grundrechte in den Rechtssetzungsvorschlägen der Kommission, KOM(2005) 172 endg. vom 27. April 2005.

12 Freilich gibt es beim Rat bereits seit 1987 eine Arbeitsgruppe „Menschenrechte“ (das so genannte COHOM). Letztere trifft sich mindestens zweimal jährlich. Ihr Mandat wurde 2003 auch auf außenpolitische Maßnahmen im Bereich der ersten Säule ausgedehnt.

ein Koordinator) ins Leben gerufen.¹³ Diese Expertengruppe trifft sich dreimal im Jahr, um jeweils bis zum März 25 Staatenberichte und einen Bericht zu den Aktivitäten der EU-Institutionen zu verfassen. Jeder der bisherigen Berichte (2003, 2004 und 2005) enthielt zusätzlich noch einen themenspezifischen Sonderbericht, wobei sich der jüngste mit dem Schutz von Minderheiten beschäftigt. Die Berichte des Netzwerks zeichnen sich durch institutionelle Unabhängigkeit und einen qualitativ hoch stehenden Zugang aus, sodass sie für eine normativ substantielle Bewertung der Menschenrechtslage in der EU besonders geeignet erscheinen. Der Schachzug, das Monitoring aus dem institutionellen und öffentlichrechtlichen Gefüge der EU quasi „outzusourcen“, bringt allerdings den Nachteil struktureller Unsicherheit mit sich, da das Netzwerk keinerlei Bestandsgarantie genießt und auf rein vertraglicher Basis von der Kommission finanziert wird. Das Netzwerk verwehrt sich gegen diese unsicheren Zukunftsaussichten und fordert eine strukturelle Absicherung etwa im Rahmen einer eigenen Verordnung.¹⁴

Aussicht auf einen großen Wurf: Der Vorschlag einer EU Menschenrechtsagentur

Freilich wird die Zukunft der Ausgestaltung des Expertennetzwerks auch von einer noch weit revolutionärerem Entwicklung der EU-Menschenrechtspolitik abhängen, nämlich der konkreten Ausgestaltung der neu zu gründenden EU-Menschenrechtsagentur. Am 13. Dezember 2003 haben sich die Vertreter der Mitgliedstaaten nicht unüberraschend darauf geeinigt, die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) auszubauen und ihr Mandat derart auszuweiten, dass sie zu einer echten Agentur für Menschenrechte wird. Zur Planung und Ausrichtung dieser neuen EU-Agentur leitete die Kommission eine öffentliche Konsultation ein.¹⁵ Am 30. Juni 2005 präsentierte die Kommission schließlich ihren Vorschlag.¹⁶ Hat der Kommissionsvorschlag Erfolg, so könnte die neue Agentur Anfang 2007 ihre Arbeit beginnen. Freilich wird das politische und juristische „Psychogramm“ dieses neuen EU-players erst am Ende des entsprechenden Dialogs zwischen den EU-Institutionen feststehen.¹⁷ 2005/2006 scheint somit für die Europäische Menschenrechtspolitik geradezu ein Schicksalsjahr zu werden.

Weiterführende Literatur

Andrew Williams: *EU Human Rights Policies. A study in irony*, Oxford 2004.

Gabriel N. Toggenburg (Hrsg.): *Minority protection and the enlarged European Union: the way forward*, Budapest 2004.

Steve Peers / Angela Ward (Hrsg.): *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford 2004.

Jürgen Meyer (Hrsg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2003.

¹³ Details und Berichte unter: http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm

¹⁴ Siehe Position paper on the Human Rights Agency, CFR-CDFAgency vom 16. Dezember, Rn. 40.

¹⁵ Siehe die Beiträge unter: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/index_en.htm

¹⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, KOM (2005) 280.

¹⁷ Siehe aber bereits den Parlamentsbericht über die Förderung und den Schutz der Grundrechte, A6-144/2005 vom 11. Mai 2005.