

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg

Auch für dieses Jahr lässt sich das Menschenrechtsgebaren der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten im nunmehr vierten Jahresbericht des Expertennetzwerkes für Grundrechte fundiert nachlesen.¹ Die Arbeit des Netzwerkes stellt mittlerweile ein wichtiges Element grundrechtlicher Transparenz im Europa der EU dar. Der Tatsache zum Trotz, dass sein Mandat am 12. September 2006 ausläuft, blieb allerdings bis auf Weiteres unklar, welche Zukunft dem Netzwerk bestimmt ist.² Inhaltlich ist die menschenrechtspolitische Debatte der Berichtsperiode 2005/2006 von zwei Thematiken geprägt: von den Implikationen der Terrorismusbekämpfung und von den Arbeiten an der Errichtung einer EU-Menschenrechtsagentur. Was den ersten Schwerpunkt anlangt, so wurden insbesondere Verwicklungen mit amerikanischen Geheimdienstengagement auf europäischen Boden hinterfragt. Zu Jahresbeginn hat das Europäische Parlament hierzu einen nicht-ständigen Ausschuss eingesetzt. Dieser soll unter anderem ermitteln, ob auf dem Gebiet der Union durchgeführte Antiterrormaßnahmen als Verstoß gegen Artikel 6 des EU-Vertrages betrachtet werden können. Des Weiteren soll der 46-köpfige Ausschuss dem Plenum Empfehlungen zu den „auf europäischer Ebene zu ziehenden politischen, rechtlichen und administrativen Konsequenzen“ vorschlagen.³ Die Frage der Grundrechtskompatibilität von Anti-Terrormaßnahmen war aber auch ein breitflächiges Thema im Zusammenhang mit Maßnahmen, welche die Union selbst setzt. So konnte erst nach intensiven Diskussionen eine Einigung zur Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung erzielt werden.⁴ Was schließlich das zweite große Thema der Berichtsperiode betrifft, so soll darauf im Detail eingegangen werden.

Die Idee einer Menschenrechtsagentur in Wien

Immer wieder war eine zentrale Anlaufstelle für Menschenrechtsbelange innerhalb der EU-Strukturen gefordert worden. Konkret entfaltete sich die Diskussion bereits im Rahmen der ersten österreichischen EU-Präsidentschaft des Jahres 1998. Damals wurde die von der Kommission in Auftrag gegebene „EU Human Rights Agenda for the year 2000“ präsentiert. Diese enthielt auch die Idee einer Menschenrechtsagentur, welche vom Euro-

1 Die Berichte finden sich online unter http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm. Für die außenpolitischen Entwicklungen siehe den EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2005 (vom Rat am 3. Oktober 2005 angenommen) bzw. die entsprechende Entschließung des Europäischen Parlaments A6-0158/2006 vom 2. Mai 2006 (Berichterstatter Howitt).

2 In der Folgenabschätzung spricht die Kommission von der Möglichkeit, das Netzwerk in die Struktur der Agentur zu integrieren. Siehe Arbeitspapier SEC(2005)849 vom 30. Juni 2005, S. 17.

3 Siehe Ziffer 1 des Einsetzungsbeschlusses B6-0051/2006 vom 18. Januar 2006. Die Arbeitsdokumente des Ausschusses können online eingesehen werden: http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/tdip/default_en.htm. Ein Zwischenbericht erging am 15. Juni 2006 (Berichterstatter Fava).

4 Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, in ABl. L 105 vom 13. April 2006, S. 54-63.

päischen Rat von Köln am 4. Juni 1999 aufgegriffen wurde und dann im Laufe der so genannten „Österreich-Krise“ des Jahres 2000 neuen Auftrieb erhielt. Die so genannten „Drei Weisen“ – deren Bericht die Sanktionen der EU-14 beendete – forderten, dass zur Absicherung der Menschenrechte „vor allem, die Ausweitung der Aktivitäten, des Haushalts und der Stellung der bestehenden Beobachtungsstelle gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EMUC), die ihren Sitz in Wien hat“ zu veranlassen sei, „um die Errichtung einer vollständigen EU-Menschenrechtsbehörde zu ermöglichen“. Rat und Kommission konnten diesen Vorstößen zuerst nur wenig abgewinnen und sprachen sich – zumindest was die außenpolitische Dimension angeht – gegen die Schaffung neuer Einrichtungen im Menschenrechtsbereich aus.⁵ Die Diskussion ist daraufhin wieder eingeschlafen. Umso überraschender musste die Entscheidung vom 13. Dezember 2003 kommen, in welcher die Vertreter der Mitgliedstaaten beschlossen, auf der Grundlage des EUMC eine EU-Menschenrechtsagentur zu errichten. Die Entscheidung erging freilich im Kontext der Verteilung von neun Agentursitzen. Somit kann suspiziert werden, dass es hier weniger um eine langfristige und von langer Hand geplante politische Prioritätensetzung der Europäischen Union ging, sondern mehr um einen kurzfristigen Ausgleich zwischen machtpolitischen Partikularinteressen der Mitgliedstaaten. Jedenfalls war dieser Entscheidung keinerlei umfassende offizielle Diskussion zur zukünftigen Menschenrechtspolitik des EU-Kondominiums vorangegangen. Dieser „Sündenfall“ in der Genese der Menschenrechtsagentur mag dazu beigetragen haben, dass die latenten politischen Gräben zwischen den verschiedenen mitgliedstaatlichen Lesearten einer EU-Menschenrechtsagentur erst relativ spät – nämlich kurz vor Ende der zweiten österreichischen Präsidentschaft – aufgebrochen sind.

Der lange Weg zu einer „Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“

Die Kommission reagierte auf das Vorpreschen der Spitzenvertreter der Mitgliedstaaten mit einem breit angelegten Konsultationsverfahren, welches im Herbst 2004 eröffnet wurde. Bereits im eröffnenden Dokument finden sich Elemente, die indizieren, dass die Kommission allzu hochtrabende Hoffnungen dämpfen bzw. mögliche Ängste vorausseilend entschärfen wollte. So wurde darauf hingewiesen, dass die Agentur mangels primärrechtlicher Spielräume keinerlei quasi-gerichtliche Zuständigkeiten haben könne; dass die Agentur keine Länderberichte erstellen, sondern die Grundrechte nur themenbezogen verfolgen sollte; dass die Begrenzung der Zuständigkeit auf den gemeinschaftsrechtlichen Bereich vermeiden würde, dass es zu Überschneidungen mit anderen internationalen Organisationen kommt; und, dass das Mandat der Agentur nicht auf Drittstaaten ausgedehnt werden sollte.⁶ Im Rahmen des Konsultationsverfahrens gingen bis Mitte Dezember 2004 mehr als 100 schriftliche Beiträge ein und an der öffentlichen Anhörung vom 25. Januar 2005 nahmen rund 200 Personen teil. Alle Stellungnahmen wurden von einem privaten Konsortium ausgewertet. In Zusammenarbeit mit diesem Konsortium nahmen die Kommissionsstellen eine umfassende Folgenabschätzung vor (Impact Assessment).⁷ Anfang Sommer 2005 präsentierte die Kommission schließlich Ihren Vorschlag.⁸ Letzterer besteht aus zwei Elementen: einer Verordnung zur Errichtung der Agentur (35 Artikel) sowie einer Ratsentscheidung,

5 Siehe KOM(2001) 252 endg. vom 8. Mai 2001, S. 23 und die Schlussfolgerungen zur Menschenrechtspolitik des 2362-ten Allgemeinen Rates vom 25. Juni 2001, Abs. 3 und 4.

6 KOM (2004) 693 endg. vom 25. Oktober 2004, S. 4, 6, 7 und 9.

7 Siehe SEC(2005) 849 vom 30. Juni 2005.

8 KOM (2005) 280 vom 30. Juni 2005.

welche die Agentur ermächtigt, auch im Bereich der dritten Säule – also der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – tätig zu werden (3 Artikel).

Was die Kompetenzgrundlage betrifft, so wurde der Verordnungsvorschlag auf Artikel 308 EG gegründet. Die Tatsache, dass das Parlament im Rahmen der Kompetenzabrunderungsklausel des Artikels 308 EG bloß angehört wird, wurde dadurch entschärft, dass die Kommission dem Parlament quasi *ex gratia* einen informellen „Trilog“ anbot. Auf diese Weise wurde das Parlament gebührend eingebunden. Selbst der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) wurde vom Rat gebeten, zum Kommissionsvorschlag Stellung zu nehmen. In dieser unterstreicht der WSA unter anderem, dass die Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches der Agentur auf die dritte Säule „entscheidend“ sei.⁹ Der federführende Ausschuss des Parlamentes – jener für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) – erstellte zwei Berichtsentwürfe; einen zur Verordnung selbst (Berichterstatterin Gál) und einen zur bereits genannten Ratsentscheidung (Berichterstatterin Kovács). Im Rahmen des interinstitutionellen Trilogs fanden die Verhandlungen zur Menschenrechtsagentur auf höchster Ebene statt. Am 25. April, 17. Mai und 9. Juni 2006 trafen sich die EU-Präsidentschaft (Österreichs Staatssekretär Winkler), der federführende Ausschuss des Parlamentes (Vorsitzender Cavada und die Berichterstatterinnen Gál und Kovács) und die Kommission (Vize-Präsident Fratini). Während der Verhandlungen im Rat gelang es der österreichischen Präsidentschaft, die größten Unstimmigkeiten bzgl. Aufgaben, geographischer Zuständigkeit, Unabhängigkeit und Struktur der Agentur aus dem Weg zu räumen. Andererseits nahm jedoch der Widerstand gegen eine Ausdehnung der Zuständigkeit der Agentur auf die dritte Säule sukzessive zu. Schienen anfangs nur drei Delegationen (dem Vernehmen nach Deutschland, Großbritannien und die slowakische Republik) gegen eine derartige Ausdehnung zu opponieren, so stand der österreichischen Präsidentschaft letztlich die Ablehnung von einem guten Viertel der Mitgliedstaaten gegenüber. Vor diesem Hintergrund war an eine Abstimmung im Allgemeinen Rat vom 12. Juli 2006 in Luxemburg nicht mehr zu denken. Daraufhin verschob auch der LIBE-Ausschuss – nachdem das Parlament die Zuständigkeit der Agentur für die dritte Säule bereits zur *conditio sine qua non* erklärt hatte – die Abstimmung über die beiden Berichtsentwürfe. In Sachen Menschenrechtsagentur endet die österreichische Präsidentschaft somit ergebnis-, nicht jedoch hoffnungslos. Bereits vier Tage nach dem Scheitern im Umfeld des Rates nahmen die Staats- und Regierungschefs von den „Fortschritten in Bezug auf die Errichtung der Europäischen Agentur für Grundrechte“ Kenntnis und riefen dazu auf, „so bald wie möglich die erforderlichen Schritte zu unternehmen, damit die Agentur ihre Tätigkeit zum 1. Januar 2007 aufnehmen kann“.¹⁰ Der Ball liegt somit beim Verhandlungstalent der finnischen Präsidentschaft.¹¹

Probleme bei der Errichtung der Agentur

Die Errichtung einer Grundrechtsagentur auf EU-Ebene begegnet juristischen wie politischen Hürden: Zum einen sind die juristischen Spielräume für das Mandat einer solchen Agentur zweifellos begrenzt. Zum anderen ist es nur angemessen, dass die Errichtung einer neuen Agentur – nach Jahren akuter „Agenturflation“ – einen gewissen politischen Rechtfertigungsdruck überwinden muss.¹² Vor diesem Hintergrund konnte eine Position wie die deutsche

9 Stellungnahme SOC/216 vom 14. Februar 2006.

10 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 16. Juni 2006, Z. 11.

11 Der finnische Außenminister hat am 12. Juli 2006 vor dem Europäischen Parlament erklärt, dass Finnland eine Ausdehnung der Agenturzuständigkeit mit dem 3. Pfeiler anstrebe.

nicht wirklich erstaunen. Der deutsche Bundesrat hatte bereits im Herbst 2005 ausgeführt, dass er die Agentur aus „grundsätzlichen Erwägungen“ für „nicht erforderlich“ hält. Er beschwerte sich darüber, dass die Bundesregierung seiner im Rahmen des Konsultationsverfahrens ergangenen ersten Stellungnahme nicht genügend Gewicht beigemessen habe und wies darauf hin, „dass die Voraussetzungen des §5 Abs. 3 EUZBLG gegeben sind“. Mit anderen Worten: die Bundesregierung hat sich mit dem Bundesrat ins Einvernehmen zu setzen, bevor sie der Verordnung zur Gründung der Agentur im Rat zustimmt.¹³ Juristisch wird seitens des Bundesrates insbesondere vorgebracht, dass die Artikel 30, 31 und 34 des EU-Vertrages keine ausreichende Rechtsgrundlage seien, um die Zuständigkeit der Agentur auf die dritte Säule zu erstrecken. Eine solche Erstreckung komme einer „Vermischung der 1. und 3. Säule“ gleich. „Überwachungstätigkeiten“ im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit seien darüber hinaus „auch strukturell ... mit der derzeitigen Rechtslage nicht vereinbar“ und letztlich auch aus Subsidiaritätsüberlegungen abzulehnen.¹⁴ Politisch bringt der Bundesrat lakonisch vor, dass die geplante personelle Aufstockung der Agentur in Wien von 37 auf 100 Mitarbeiter und die sukzessiv geplante Anhebung des Agenturbudgets von 8,2 Mio. Euro auf 29 Mio. Euro weder mit den derzeitigen Bemühungen um eine Entbürokratisierung noch mit der derzeitig angespannten Wirtschaftslage in Europa vereinbar sei.¹⁵

Das nächste Halbjahr unter finnischer Präsidentschaft wird somit für das Projekt der Menschenrechtsagentur entscheidend, da von der folgenden deutschen Präsidentschaft keine Schwerpunktsetzung in diesem Bereich zu erwarten ist. Zumindest was das spezifische Problem der dritten Säule angeht, hat Vizepräsident Frattini (vorerst als Privatmann) bereits 2 mögliche Kompromissmodelle ins Spiel gebracht: Erstens, die Verankerung einer Startphase 2007-2012 während der die dritte Säule anfänglich noch nicht in die Zuständigkeit der Agentur fällt. Und, zweitens, die Verankerung einer review-clause, die es ermöglicht, den dritten Pfeiler nach dem Ablauf von drei Jahren – also erwartungsgemäß 2010 – wieder aus der Zuständigkeit der Agentur zu nehmen.¹⁶ Entzieht man der Agentur die Zuständigkeit für den menschenrechtsensiblen dritten Pfeiler gänzlich, so sägt man auch an ihrer Daseinsberechtigung: der seichten Tiefe des Mandats der Agentur muss eine überzeugende Breite des Mandates anheim gestellt werden. Freilich besteht die Gefahr, dass sich juristische Bedenken gegen eine zu starke Agentur mit politischen Bedenken gegen eine sinnlose, weil zu schwache Agentur in einem selbst verstärkenden Kreislauf kurzschließen. Das wäre schade, da viele der Aufgaben der geplanten Agentur – wie etwa die Beobachtung Europäischer Gesetzgebung – gute und notwendige Ansätze enthalten. Wie bei der EU-Verfassung mag man die politstrategische Frage stellen, ob man nicht mit einer überhöhten Form, einer Agentur statt inhouse-Lösung, dem eigentlichen Inhalt geschadet hat. Das nächste Jahr wird die Antwort bringen.

Weiterführende Literatur

Alston und De Schutter (Hrsg.): *Monitoring Fundamental Rights In The EU: The Contribution Of The Fundamental Rights Agency*, Hart 2005.

12 Allein zwischen 2000 und 2006 sind 13 neue Agenturen entstanden.

13 Beschluss des Bundesrates, Drucksache 518/05 vom 23. September 2005. Siehe auch bereits Drucksache 907/04 vom 17. Dezember 2004.

14 Drucksache 518/05, Pkt. 5.

15 Drucksache 518/05, Pkt. 4.

16 So Frattini in seiner Vorlesung „The new Human Rights Agency of the European Union: tasks, chances, challenges“ and der Europäischen Akademie Bozen am 19. Juni 2006.