
Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte – überflüssige Bürokratie oder echter Mehrwert im europäischen Grundrechtsschutzsystem?

Julia Cassebohm*

Inhalt

A.	Errichtung der Grundrechteagentur und ihre Bedeutung	190
I.	Entstehungsgeschichte	190
II.	Aufgaben	192
1.	Sachlicher Anwendungsbereich	193
2.	Geografischer Anwendungsbereich	194
III.	Organisation	194
B.	Kritische Bewertung der Errichtung der Grundrechteagentur	195
I.	Bürokratisierung als Folge einer Agenturinflation	196
1.	Bewertung der EU-internen Agenturkritik	198
a)	Agenturinflation?	198
b)	Alternativen zur Grundrechteagentur	198
c)	Verschlingt die Agentur zu viele Mittel?	199
d)	Ist die Agentur überflüssig?	200
(1)	Bisherige Arbeit	200
(2)	Bewertung der Arbeit	203
e)	Mangelnde Öffentlichkeitsarbeit?	204
2.	Zwischenergebnis	205
II.	Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten	205
1.	Tätigkeit im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit	206
a)	Kritikpunkte	206
b)	Würdigung in Anbetracht des jetzigen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	207

* Dipl. iur. Julia Cassebohm promoviert an der Universität Bremen und ist dort eingebunden in die Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU).

2. Zuständigkeit für Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV	208
a) Beanstandung	208
b) Würdigung der Agenturkritik: Art. 7 EUV	210
III. Gefahr einer Duplizierung	211
1. Streitstand	211
2. Bewertung der EU-externen Agenturkritik	212
a) Kooperation mit den Einrichtungen der EMRK	212
b) Synergien mit anderen Menschenrechtsinstitutionen	215
c) Vernetzung mit der Zivilgesellschaft	217
C. Fazit und Ausblick	218

A. Errichtung der Grundrechteagentur und ihre Bedeutung

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (*European Union Agency for Fundamental Rights*), welche Anfang des Jahres 2007 in Wien gegründet wurde, ist im juristischen Schrifttum bislang weitestgehend unbeachtet geblieben. Dabei besteht die Möglichkeit, dass sie als unabhängige Verwaltungsstelle im Grundrechtsschutzsystem der EU eine wesentliche Rolle einnimmt. Um dies herauszufinden, bedarf es der Auseinandersetzung sowohl mit der politischen als auch mit der rechtlichen Komponente der Agentur.

I. Entstehungsgeschichte

Die Idee einer „Menschenrechtsagentur“ als zentraler Anlaufstelle im Gefüge der EU-Institutionen entstand in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre.¹ Ausgereift und umfänglich ausformuliert findet sich der Gedanke jedoch erst in dem Abschlussbericht „*Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*“ des von Alston geleiteten *Comité des Sages*.² In dieser Agenda aus dem Jahre 1998 wurde erstmals die Einrichtung einer *European Union Human Rights Monitoring*

¹ Zur Entwicklung siehe Werther-Pietsch, Der lange Weg zu einer europäischen Menschenrechtsagentur, Juridikum 1 (2005), S. 10 ff.; vgl. außerdem den Entwurf einer VO zur Schaffung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Minderheitenschutz, welcher im Rahmen des Pakets für Europa 1998 von der Europäischen Akademie Bozen vorgeschlagen wurde, S. 123 f.

² Vgl. Alston, The European Human Rights Monitoring Agency, in: Alston/Bustelo/Heenan (Hrsg.), The EU and Human Rights, 1999, S. 55-59.

Agency zur Beschaffung von Informationen über alle Menschenrechte mit Relevanz für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts vorgeschlagen.³ Es heißt dort:

„Systematic, reliable, and focused information is the starting point for a clear understanding of the nature, extent, and location of the problems which exist and for the identification of possible solutions.“⁴

Obwohl auch der Europäische Rat anregte, die Frage der Zweckmäßigkeit der Errichtung einer „Agentur der Union für Menschenrechte und Demokratie“ zu prüfen,⁵ stieß der Vorschlag des *Comité des Sages* erst auf internationales politisches Interesse, als die drei *wise men* die sogenannte Österreich-Krise mit ihrem Bericht vom 8. September 2000 beendeten.⁶ In diesem Report wurde gefordert, dass zur Absicherung der Menschenrechte die „Ausweitung der Aktivitäten, des Haushalts und der Stellung der bestehenden EU-Beobachtungsstelle gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit [EUMC⁷], die ihren Sitz in Wien hat“ zu veranlassen sei, „um die Errichtung einer vollständigen EU-Menschenrechtsbehörde zu ermöglichen“.⁸ Weder die Kommission noch der Rat der Europäischen Union nahmen diesen Gedanken positiv auf, da die EU bereits über ausreichend Rat und Informationen verfüge.⁹ Die Idee einer entsprechenden Agentur schien damit begraben, so dass es für großes Erstaunen sorgte, als die Spitzenvertreter der Mitgliedstaaten auf dem Europäischen Rat von Brüssel am 13. Dezember 2003 den Vorschlag erneut aufgriffen und bekannt gaben, die EUMC in eine *Human Rights Agency* umwandeln zu wollen.¹⁰ Die Kommission reagierte darauf mit einem breit angelegten öffentlichen

³ Vgl. *Tretter*, Eine Menschenrechteagentur für die Europäische Union (EU), in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2006, S. 265.

⁴ Vgl. *Alston*, (Fn. 2), S. 55.

⁵ Vgl. Europäischer Rat in Köln v. 3./4.6.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rdnr. 46.

⁶ Vgl. Bericht von *Abtisaari/Frowein/Oreja*, angenommen am 8.9.2000 in Paris, <http://www.mpil.de/shared/data/pdf/bericht.pdf> (14.6.2010); vgl. auch *Toggenburg*, The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the „sex of angels“ or improving Europe’s human rights performance?, E.L.Rev. 33 (2008), S. 386 f.

⁷ *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, vgl. VO (EG) Nr. 1035/97 des Rates v. 2.6.1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. Nr. L 151 v. 10.6.1997, S. 1.

⁸ Vgl. den Bericht von *Abtisaari/Frowein/Oreja*, (Fn. 6), S. 33, Rdnr. 119.

⁹ The European Union’s Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries, COM (2001) 252 final, S. 23: „It can draw on reports from the United Nations, the Council of Europe and a variety of international NGOs“.

¹⁰ Vgl. *Toggenburg*, Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum, MRM 12 (2007), S. 87. Das Konzept einer Menschenrechteagentur fand ebenfalls Eingang in das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union; vgl. Europäischer Rat in Brüssel v. 4./5.11.2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14292/04, Anlage

Konsultationsverfahren,¹¹ nach dessen Beendigung und Eruiierung¹² sie am 30. Juni 2005 ihren Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte präsentierte. Am Ende eines sich anschließenden interinstitutionellen Verfahrens sah sich die österreichische Ratspräsidentschaft jedoch der Ablehnung von gut einem Viertel der Mitgliedstaaten gegenüber.¹³ Aufgrund dieser erheblichen Widerstände gegen die Errichtung der Grundrechteagentur konnte unter der Ägide Österreichs, trotz intensiver Bemühungen, kein konsensfähiges Ergebnis gefunden werden. Kurze Zeit nach dem Scheitern im Umfeld des Rates nahmen aber 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“.¹⁴ Erst im Dezember 2006 gelang es jedoch der finnischen EU-Präsidentschaft ein *Agreement to disagree* zu präsentieren, woraufhin am 15. Februar 2007 das Tauziehen der Mitgliedstaaten mit der formellen Beschlussfassung im Rat der Justiz- und Innenminister zu Ende ging.¹⁵ Die Europäische Grundrechteagentur wurde am 1. März 2007 feierlich in Wien inauguriert.

II. Aufgaben

Die Agentur verfolgt die Grundrechte themenbezogen, d.h. im Fokus steht nicht der individuelle Rechtsschutz, sondern vielmehr der objektive allgemeine Grundrechtsstandard.¹⁶ Sie hat eine unterstützende Funktion, trifft keine verbindlichen Entscheidungen und ist rein beratend tätig;¹⁷ grundsätzlich zeichnet sie sich durch eine „bescheidene vertikale Eingriffstiefe“ akzessorischer Natur aus.¹⁸ Ziel

I, S. 14; Strategische Ziele 2005-2009, Europa 2010: Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas – Wohlstand, Solidarität und Sicherheit, KOM (2005) 12 endg.

¹¹ Siehe bzgl. der Unterlagen für die öffentliche Konsultation, KOM (2004) 693 endg.

¹² Vgl. SEC (2005) 849.

¹³ Vgl. *Toggenburg*, Menschenrechtspolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, S. 189.

¹⁴ Vgl. Europäischer Rat in Brüssel v. 15./16.6.2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10633/1/06, Rdnr. 11.

¹⁵ VO (EG) Nr. 168/2007 des Rates v. 15.2.2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. Nr. L 53 v. 22.2.2007, S. 1.

¹⁶ Vgl. *Schlichting/Pietsch*, Die Europäische Grundrechteagentur – Aufgaben – Organisation – Unionskompetenz, EuZW 2005, S. 587.

¹⁷ Vgl. *Toggenburg*, Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern?, Daseinsberechtigung, Aufgaben und Herausforderungen der neuen Agentur der Europäischen Union, SWP-Aktuell 8 (2007), S. 5.

¹⁸ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 97.

der Agentur ist es, die relevanten Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte zu unterstützen, indem sie Fachkenntnisse in Form von Expertisen bereitstellt.¹⁹ Vor allem soll sie mit Hilfe eines breiten Netzes an Zulieferquellen „objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen und Daten“ sammeln, analysieren und verbreiten sowie dazu geeignete Methoden und Standards entwickeln.²⁰

Darüber hinaus führt die Agentur wissenschaftliche Forschung durch, erarbeitet Vorbereitungs- und Machbarkeitsstudien²¹ und konzipiert für die Organe der Union sowie die Mitgliedstaaten Schlussfolgerungen und Gutachten zu spezifischen Themen und Fragestellungen.²² Außerdem entwickelt sie eine „Kommunikationsstrategie“ und fördert den Dialog mit der Zivilgesellschaft, um die Wahrnehmung der Grund- und Menschenrechte in der Bevölkerung zu verbessern und um aktiv über die eigene Arbeit zu informieren.²³ Jährlich hat sie einen Tätigkeitsbericht²⁴ sowie einen Jahresbericht über Grundrechtsfragen zu veröffentlichen, der auch Beispiele für bewährte Verfahrensweisen anbietet.²⁵ Zur Realisierung der Kommunikationsstrategie der Agentur bzw. als Ideengenerator des Jahresarbeitsprogramms gibt es eine institutionelle Schaltstelle, die „Plattform für Grundrechte“,²⁶ durch welche die Agentur permanent mit der Zivilgesellschaft verkoppelt ist.²⁷

1. Sachlicher Anwendungsbereich

Wie in der Agenturverfassung festgehalten wird, bezieht sich die Grundrechteagentur bei der Ausführung ihrer Aufgaben auf die europäischen Grundrechte, wie sie in Art. 6 Abs. 2 EUV (jetzt Art. 6 Abs. 3 EUV) definiert sind.²⁸ Dabei lässt sich den Erwägungsgründen 2 und 9 der Gründungsverordnung entnehmen, dass als zentrales Referenzdokument die Grundrechtecharta fungiert, auf die „unter Berücksichtigung ihres Status und Geltungsbereichs“ Bezug genommen wird. Da diese über den Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 Rechtsverbindlichkeit erlangte, hat die Agentur die Ein-

¹⁹ Vgl. Art. 2 VO (EG) Nr. 168/2007.

²⁰ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EG) Nr. 168/2007.

²¹ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. c) VO (EG) Nr. 168/2007.

²² Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. d) bzw. Erwägungsgrund 13 VO (EG) Nr. 168/2007.

²³ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. h) VO (EG) Nr. 168/2007.

²⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. g) VO (EG) Nr. 168/2007.

²⁵ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. e) VO (EG) Nr. 168/2007.

²⁶ Vgl. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 168/2007.

²⁷ Vgl. Art. 10 Abs. 1 und 2 VO (EG) Nr. 168/2007.

²⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 168/2007.

haltung der Charta zu überwachen und die Kompatibilität neuer unionaler Rechtsakte anhand dieser zu prüfen. Nicht zuletzt aufgrund der Breite der Grundrechtecharta ist der Einsatzbereich der Agentur – trotz ihrer bloß konsultativen Rolle – weit gefächert. Dieses breite Mandat zieht die Notwendigkeit einer thematischen Schwerpunktbestimmung nach sich, welche durch ein Jahresarbeitsprogramm²⁹ und einen Mehrjahresrahmen³⁰ festgelegt wird. Letzterer sowie Erwägungsgrund 10 bestimmen insofern, dass jene Grundrechtsfragen zur Kernkompetenz der Agentur gehören sollen, die sich im Kontext des „Diversity Managements“ stellen.³¹

2. Geografischer Anwendungsbereich

Die auf der Grundlage des Art. 308 EGV (jetzt Art. 352 AEUV) gegründete Agentur ist in geografischer Hinsicht für das Territorium der EU und ihrer 27 Mitgliedstaaten zuständig. Allerdings steht sie gemäß Art. 28 VO (EG) Nr. 168/2007 der Teilnahme von Nicht-EU-Ländern offen.³² Überdies kann der Rat nach dieser Norm beschließen, auch jene Länder an der Agentur zu beteiligen, die zwar noch nicht offizielle Beitrittskandidaten sind, aber bereits ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen haben.³³ In beiden Fällen ist es möglich, dass der Assoziationsrat die Agentur mit Grundrechtsfragen in dem jeweiligen Land betraut, und zwar in dem Maße, in dem dies für die schrittweise Anpassung des betreffenden Landes an das Gemeinschaftsrecht (nunmehr Unionsrecht) erforderlich ist.³⁴

III. Organisation

Die Agentur für Grundrechte besteht aus drei zentralen Organen: Verwaltungsrat, Wissenschaftlichem Ausschuss und Direktor.³⁵

Als „Planungs- und Überwachungsinstanz“ fungiert der 30-köpfige Verwaltungsrat, der sich aus folgenden Persönlichkeiten zusammensetzt: je einer von jedem der 27 Mitgliedstaaten benannten unabhängigen Persönlichkeit, die über grund- und menschenrechtliche Expertise verfügt und mit einer hohen Verantwortung in einer un-

²⁹ Vgl. Art. 12 Abs. 6 lit. a) VO (EG) Nr. 168/2007.

³⁰ Vgl. Art. 5 VO (EG) Nr. 168/2007.

³¹ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 17), S. 7.

³² Dies trifft in erster Linie auf Bewerberländer wie momentan die Türkei, Kroatien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien zu.

³³ Dies betrifft die Länder des Westlichen Balkan (Albanien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro). Vgl. dazu *Toggenburg*, (Fn. 6), S. 392.

³⁴ Vgl. Art. 28 Abs. 2 und 3 VO (EG) Nr. 168/2007.

³⁵ Vgl. Art. 11 VO (EG) Nr. 168/2007.

abhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution oder in anderen Organisationen des öffentlichen oder privaten Sektors betraut ist; einer vom Europarat benannten unabhängigen Persönlichkeit sowie zwei Vertretern der Kommission. Der Verwaltungsrat gewährleistet die Ausführung der der Grundrechteagentur übertragenen Aufgaben, verabschiedet das Jahresarbeitsprogramm, ernennt den Direktor und stellt den Jahreshaushaltsplan der Agentur fest.³⁶

In Art. 14 VO (EG) Nr. 168/2007 ist der Wissenschaftliche Ausschuss normiert; er ist als „Garant für die wissenschaftliche Qualität“ der Agenturarbeit postuliert und lenkt die Forschungsarbeiten und Erhebungen sowie Untersuchungen und Durchführbarkeitsstudien entsprechend.

An der Spitze der Agentur steht der Direktor, welcher auf der Grundlage seiner Verdienste und seiner Erfahrung auf dem Gebiet der Grundrechte sowie seiner Verwaltungs- und Managementfähigkeiten ernannt wird.³⁷ Er ist verantwortlich für die Wahrnehmung der in Art. 4 VO (EG) Nr. 168/2007 genannten Aufgaben.

Neben diesen Organen bedient sich die Agentur verschiedener Hilfsstrukturen. Dazu gehören die Plattform für Grundrechte, Ad-hoc-Arbeitsgruppen und verschiedene Informationsnetze sowie nationale Verbindungsbeamte.³⁸

B. Kritische Bewertung der Errichtung der Grundrechteagentur

„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?“³⁹ Gibt es in Europa vielleicht zuviel Menschenrechtsschutz? Es fällt schwer, das „Grundrechtswirrwarr in Europa“⁴⁰ zu durchschauen, weshalb auch die Gründung der Grundrechteagentur auf einige Bedenken stieß. Dabei richtet sich die Kritik gegen europäische Agenturen im Allgemeinen, gegen die Daseinsberechtigung der Grundrechteagentur im Besonderen sowie gegen einzelne bestimmte Ausgestaltungsmöglichkeiten der Grundrechteagentur.⁴¹

³⁶ Vgl. Art. 12 Abs. 1 und 6 VO (EG) Nr. 168/2007.

³⁷ Vgl. Art. 15 Abs. 1 VO (EG) Nr. 168/2007.

³⁸ Vgl. Art. 10, 6 Abs. 1 und 8 Abs. 1 VO (EG) Nr. 168/2007.

³⁹ Vgl. *Ben-Rhouma*, Stichwort: Die Europäische Agentur für Grundrechte, MRM 10 (2005), S. 324.

⁴⁰ Vgl. *Müller*, Grundrechtswirrwarr in Europa, Straßburger Vorherrschaft und Karlsruher Vorbehalt, FAZ.net v. 7.7.2005.

⁴¹ Vgl. *Kusioke*, Nicht noch ein Amt, FAZ.net v. 2.1.2007; *dies.*, Außer parlamentarischer Kontrolle, FAZ.net v. 14.2.2007.

I. Bürokratisierung als Folge einer Agenturinflation

Beklagt wird vor allem der starke Anstieg der Zahl der europäischen Agenturen, weshalb zuweilen auch von einer regelrechten „Agenturflut“ oder „Agenturitis“⁴² gesprochen wird. Nachdem die ersten Agenturen bereits in den 1970er Jahren gegründet wurden, kam es seit den 1990er Jahren zu einer zweiten Welle der Neugründungen und verstärkt zu weiteren Gründungen seit 2000.⁴³ Dabei wurden 22 Gemeinschaftsagenturen im Bereich des EG-Vertrags, das heißt in der ersten Säule der durch Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV mittlerweile aufgelösten Säulenstruktur, errichtet.⁴⁴ Hinzu kamen sechs weitere Agenturen der Europäischen Union – davon drei innerhalb der zweiten Säule sowie drei im Rahmen der dritten Säule. Außerdem wurden sechs sogenannte Exekutivagenturen aufgebaut, die zeitlich begrenzt tätig sind und sich für die Verwaltung von besonderen EU-Programmen verantwortlich zeigen.⁴⁵ Die Grundrechteagentur in Wien wurde – anders als ihr offizieller Name „Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ zunächst suggerierte – als Agentur des Gemeinschaftsrechts⁴⁶ gegründet, ist nun – aufgrund der Fusion der Rechtspersönlichkeiten von EU und EG, durch welche die „neue“ Union an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft als deren Rechtsnachfolgerin tritt⁴⁷ – ebenfalls eine Agentur der Europäischen Union.

Die EU-interne Kritik ist darauf gerichtet, die Verwaltung der Union vor einer weiteren „Aufblähung“⁴⁸ durch neue Agenturen abzuschirmen, da damit eine unnötige Bürokratisierung der EU verbunden sei, die nicht zuletzt dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufe.⁴⁹ Protest erweckt sowohl der finanzielle als auch der personelle Aspekt der Agenturen, der dem Ziel schlanker Strukturen widerspreche: So belaufen sich die Kosten der EU-Agenturen, in denen zurzeit über 4000 Beamte und Angestellte beschäftigt sind, mittlerweile auf knapp 1,5 Mrd. Euro jährlich.⁵⁰

⁴² Vgl. *Wittinger*, „Europäische Satelliten“: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht, EuR 2008, S. 611.

⁴³ Vgl. *Härtel*, Die Europäische Grundrechteagentur: unnötige Bürokratie oder gesteigerter Grundrechtsschutz?, EuR 2008, S. 490.

⁴⁴ Neben der Grundrechteagentur wurden als Gemeinschaftsagenturen bspw. errichtet die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX), die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen und die Europäische Umweltagentur (EEA).

⁴⁵ Auflistung der einzelnen Agenturen, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_de.htm (14.6.2010).

⁴⁶ Vgl. *Wittinger*, (Fn. 42), S. 610.

⁴⁷ Vgl. *Terbechte*, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, EuR 2008, S. 147.

⁴⁸ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 88.

⁴⁹ Vgl. *Härtel*, (Fn. 43), S. 490 f.; *Schlichting/Pietsch*, (Fn. 16), S. 589.

Obwohl hervorzuheben ist, dass die Grundrechteagentur nicht zur Schaffung einer separaten EU-Einrichtung führte, sondern nur eine bereits bestehende ersetzt, werden die bisher für das EUMC aufgewandten Mittel bis zum Jahre 2013 sukzessive verdreifacht.⁵¹ Damit wird allein die Grundrechteagentur ab 2013 mit einem jährlichen Budget von 29 Mio. Euro ausgestattet, während beispielsweise der EGMR im Vergleich mit einem Etat von jährlich rund 45 Mio. versehen ist.⁵² Auch der Personalstand des EUMC von zuletzt 37 Mitarbeitern soll auf bis zu 100 Beschäftigte aufgestockt werden, womit die bislang kleinste Agentur ins arithmetische Mittelfeld wächst.⁵³

Darüber hinaus wurden von den Kritikern die mangelnde Abstimmung innerhalb der EU und mit anderen europäischen Institutionen,⁵⁴ „intergouvernementale Kuhhandel und Paketkompromisse“⁵⁵ sowie ein „Gezerre“ um die Standorte, ferner mangelnde Transparenz, Haushaltskontrolle und Evaluierung der Verwaltungstätigkeit beanstandet.⁵⁶ Zusammengefasst wird die „blanke [...] Abwesenheit einer koordinierten“⁵⁷ Agenturpolitik bzw. ein regelrechter „Agenturwildwuchs“ kritisiert.⁵⁸

⁵⁰ Die Summe der bewilligten Planstellen für das Haushaltsjahr 2008 belief sich auf 4155,5 und die Gesamtmittelausstattung der Agenturen betrug im selben Jahr 1488,5 Mio. Euro, vgl. dazu den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes über die Ausführung des Haushaltsplans im Jahr 2008 (2009/C 269/01), ABL Nr. C 269 v. 10.11.2009, S. 223.

⁵¹ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 17), S. 2.

⁵² Daher ist bspw. *Kusicke*, FAZ.net v. 2.1.2007, (Fn. 41), der Ansicht, dass statt der Schaffung der Grundrechteagentur besser der Etat der Gerichtsbarkeit, vor allem des chronisch unterfinanzierten EGMR erhöht werden sollte.

⁵³ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 89. Sowohl die personelle Aufstockung als auch die Anhebung des Agenturbudgets wurden vom Deutschen Bundesrat kritisiert, da diese weder mit den Bemühungen um eine Entbürokratisierung noch mit der angespannten Wirtschaftslage vereinbar, noch sachlich gerechtfertigt seien, vgl. Beschluss des Bundesrates v. 23.9.2005, BR-Drs. 518/05, Pkt. 4.

⁵⁴ Die Vertreter der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat preschten z.B. mit ihrem Beschluss v. 13.12.2003 vor, ohne sich mit dem Europarat und den anderen EU-Institutionen abzusprechen und ohne die Agentur in eine durchdachte und vollumfängliche EU-Menschenrechtsstrategie einzubetten.

⁵⁵ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 89.

⁵⁶ Vgl. *Wittinger*, (Fn. 42), S. 610.

⁵⁷ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 17), S. 2.

⁵⁸ Vgl. *Wittinger*, (Fn. 42), S. 610.

1. Bewertung der EU-internen Agenturkritik

a) Agenturinflation?

Die Fülle und die damit verbundene geografische Streuung der Agenturen sollte weniger als „Wildwuchs“ betrachtet werden, sondern vielmehr als ein Beitrag dafür, dass Europa nicht nur als der „Moloch Brüssel“ wahrgenommen wird: „Es wird polyzentral verwaltet und ist direkt in den Mitgliedstaaten präsent – nicht nur in den Hauptstädten, sondern auch in Randregionen wie in Heraklion, Parma oder Lille.“⁵⁹ Sicherlich ist eine gewisse geografische Ungerechtigkeit dennoch nicht zu bestreiten – während Belgien ganze sieben Agenturen beherbergt, sind in zehn Mitgliedstaaten keine Agenturen vorhanden.⁶⁰ Dabei ist ein frappantes Ost-/Westgefälle zu verzeichnen, welches aber vor allem damit zu begründen ist, dass die meisten Standortentscheidungen vor der Osterweiterung der Union fielen. Das bestehende Ungleichgewicht zwingt gleichwohl zu einer zukünftig besseren Verteilungsgerechtigkeit.

b) Alternativen zur Grundrechteagentur

Die Agenturgegner schlugen zwei Alternativen zum Ausbau der EU-Beobachtungsstelle gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in eine Grundrechteagentur vor: Zum einen die Zusammenlegung mit dem damals ebenso neu entstehenden Gleichstellungsinstitut in Vilnius⁶¹ und zum anderen eine „inhouse“-Lösung, also die Errichtung von Schaltstellen innerhalb der Europäischen Kommission.⁶²

Gegen die erste Alternative brachte die Kommission vor, dass „der hohe Entwicklungsstand und spezifische Charakter der Gleichstellungspolitik“ eine eigene Einrichtung rechtfertige, da dieser prominente Politikbereich sonst zu einem „Randphänomen“ verkäme.⁶³ Die Aufgabe des inzwischen errichteten Instituts besteht

⁵⁹ Vgl. *Helriegel/Pauli*, Europäische Agenturen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages v. 8.3.2006, Nr. 14/06, S. 5. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 89, empfindet die geografische Verteilung jedoch als suboptimal, da er befürchtet, dass geografische Verteilungsgerechtigkeit über gesteuerte „Agenturinflation“ erreicht werden könnte.

⁶⁰ Überblick zur Verteilung der Agenturen in der EU, http://europa.eu/agencies/inyourcountry/index_de.htm (14.6.2010).

⁶¹ Diese Forderung wurde u.a. vom EP, vgl. Entschließung zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte: die Rolle der nationalen und europäischen Institutionen, einschließlich der Agentur für Grundrechte (2005/2007[INI]), ABl. Nr. C 117 v. 18.5.2006, S. 242, Rdnr. 38, vertreten. Mittlerweile hat das Gleichstellungsinstitut seine Arbeit auf der Grundlage der VO (EG) Nr. 1922/2006 v. 20.12.2006 zur Errichtung eines europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen, ABl. Nr. L 403 v. 30.12.2006, S. 9, aufgenommen.

⁶² Vgl. *Arnulf*, Editorial, Does Europe need a Fundamental Rights Agency?, ELR 2006, S. 285 f.; *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 90.

darin, europäische und nationale Gremien in Gleichstellungsfragen technisch zu unterstützen und dafür zu sorgen, dass vergleichbare Daten in den Mitgliedstaaten systematisch gesammelt werden. Ein Sachzusammenhang mit der Arbeit der Grundrechteagentur ist also nicht von der Hand zu weisen, weshalb gewisse Überschneidungen der Tätigkeitsbereiche der beiden Agenturen nicht gänzlich vermieden werden können.⁶⁴ Trotzdem ist eine Trennung der beiden Institute als sinnvoll anzusehen, da die Wiener Agentur bereits mit einer Fülle von Aufgaben betraut ist und nicht ausgeschlossen werden kann, dass noch weitere hinzukommen.

Der zweiten Alternative ist entgegen zu halten, dass es wohl kaum gelungen wäre, eine der Grundrechteagentur entsprechende Mittel- und Personalaufstockung für eine „bloß“ kommissionsinterne Stelle durchzusetzen; unabhängig davon, ob diese gerechtfertigt ist oder nicht. Zudem würde den Mitgliedstaaten ein geringerer Einfluss verbleiben als sie ihn bei Agenturverwaltungen genießen.⁶⁵

c) Verschlingt die Agentur zu viele Mittel?

Der erhöhte finanzielle Aufwand scheint zwar im direkten Vergleich mit den wirtschaftlichen Mitteln des EGMR als ungerechtfertigt, doch kann sich diese Investition bei einer für den Grundrechtsschutz nachhaltigen Arbeit der Agentur durchaus lohnen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Aufstockung schrittweise vollzogen wird, so dass sie bei ausbleibendem Erfolg stagnieren oder sogar reduziert werden könnte. Insofern ist sehr zu begrüßen, dass die Gründungsverordnung der Grundrechteagentur Wert auf die „Durchführung wirksamer Verfahren zur Überwachung und Bewertung der Leistungen der Agentur gegenüber deren Zielsetzungen nach fachlich anerkannten Normen“⁶⁶ legt. So werden die „Aufgaben und Arbeitsmethoden [...] sowie deren Auswirkungen auf den Schutz und die Förderung der Grundrechte“ der ersten fünf Tätigkeitsjahre der Agentur bis zum 31. Dezember 2011 einer unabhängigen externen Bewertung unterzogen.⁶⁷ Aufgrund dieser regelmäßigen Überprüfung handelt es sich nicht um eine Investi-

⁶³ Siehe den KOM-Vorschlag zur Schaffung eines europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen, KOM (2005) 81 endg., S. 5.

⁶⁴ Insofern betont Erwägungsgrund 16 VO (EG) Nr. 168/2007 eine Zusammenarbeit mit dem Institut für Gleichstellungsfragen.

⁶⁵ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 90.

⁶⁶ Vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. f) VO (EG) Nr. 168/2007.

⁶⁷ Vgl. Art. 30 Abs. 3 lit. a) bzw. Art. 30 und 31 insgesamt sowie Erwägungsgrund 29 VO (EG) Nr. 168/2007. Damit wird die Agenturverfassung auch der Forderung des EP nach einer Überprüfung der Agenturen gerecht, vor allem was „die Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, die transparente Durchführung ihrer Aufgaben, Stellenbesetzungen und Kostenmanagement“ betrifft, vgl. Bericht des EP v. 4.12.2003 zu KOM (2002) 718 – 2003/2089(INI), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatterin *Almeida Garrett*, S. 6.

tion ins Leere, sondern um eine jederzeit an den Erfolg anpassbare. Dass die Personalkosten der Union nicht ausschließlich für in Belgien und Luxemburg arbeitendes Personal ausgegeben werden, ist ebenfalls nicht nachteilig.⁶⁸ Vor allem in Anbetracht der Möglichkeit einer Ausweitung des Mandats der Grundrechteagentur bzw. der optimalen Nutzung der vorhandenen Strukturen zur Verbesserung des Grundrechtsschutzes, erscheint die Höhe der Mittel äußerst angebracht.

d) Ist die Agentur überflüssig?

(1) Bisherige Arbeit

Das Arbeitsspektrum der Agentur erfreut sich einer ständigen Ausweitung. Während der Fokus des ersten Jahresberichts, der im Juni 2008 veröffentlicht wurde, noch auf dem Themenkomplex *Racism, Xenophobia and related Intolerance* lag,⁶⁹ zeigt sowohl der Jahresbericht 2009 als auch das Jahresarbeitsprogramm für 2009, dass sich die Agentur nunmehr mit einer breiteren Spanne grundrechtsrelevanter Bereiche beschäftigt. Dabei platziert die Agentur ihre Arbeit im weiteren Kontext der Grundrechtecharta.

Die Tätigkeit im Jahre 2009 konzentrierte sich auf die vier Abschnitte *Freedoms, Equality, Citizen's Rights* und *Justice*, wobei folgende Punkte der genauen Untersuchung unterzogen werden sollten: *information society and, in particular, respect for private life and protection of personal data; asylum, immigration and integration of migrants; racism, xenophobia and related intolerance* (als in der Gründungsverordnung vorgegebener Themenbereich); *Discrimination based on sex, race or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation and against persons belonging to minorities and any combination of these grounds (multiple discrimination); the rights of the child, including the protection of children; participation of the citizens of the Union in the Union's democratic functioning, access to efficient and independent justice.*⁷⁰

Neben ihren Jahresberichten, die Informationen, Ereignisse und Entwicklungen auf dem Gebiet der europäischen Menschenrechte behandeln, veröffentlichte die

⁶⁸ Vgl. *Hellriegel/Pauli*, (Fn. 59), S. 5.

⁶⁹ Der Jahresbericht 2008 untersucht die rechtlichen Entwicklungen und institutionellen Initiativen gegen Rassismus und Diskriminierung in Europa unter Berücksichtigung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, RL 2000/43/EG v. 29.6.2000, ABl. Nr. L 180 v. 19.7.2000, S. 22. Außerdem befasst er sich mit den Entwicklungen im Bereich rassistischer Gewalt und Kriminalität in den europäischen Mitgliedstaaten mit dem Schwerpunkt auf Rassismus- und Diskriminierungsproblemen in vier Bereichen des sozialen Lebens: Arbeitsplatz, Behausung, Bildung und Gesundheitsfürsorge, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08p2_en.pdf (14.6.2010).

⁷⁰ Annual work programme 2009, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/wp09_en.pdf (14.6.2010).

Grundrechteagentur in den letzten zwei Jahren eine Reihe weiterer Berichte, die der Aufklärung der Menschenrechtssituation in Europa sehr dienlich sind.

So stellte sie in ihrer ersten größeren Studie zum Thema Homophobie⁷¹ fest, dass gleichgeschlechtliche Paare in Bezug auf Rechte und Vorteile von Ehepartnern, insbesondere im Rahmen der europäischen Freizügigkeitsrichtlinien, Familienzusammenführung und Anerkennung, einer deutlichen Ungleichbehandlung unterliegen und in vielen Ländern starker Diskriminierung ausgesetzt sind. Aus diesem Anlass schlug sie vor, dass das allgemeine Diskriminierungsverbot, in der in Art. 13 EGV (jetzt Art. 19 AEUV) beschriebenen Form, mittels einer horizontalen Richtlinie erweitert und konkretisiert werden muss, damit innerhalb der EU ein einheitliches Mindestschutzniveau für Opfer von Diskriminierungen gilt; unabhängig davon, ob es sich um Diskriminierungen aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft oder aber der sexuellen Ausrichtung handelt. Diesem Vorschlag ist die Europäische Kommission am 2. Juli 2008 gefolgt und hat den Entwurf für eine entsprechende Richtlinie angenommen.⁷² Überdies hat das Ministerkomitee des Europarates – nicht zuletzt aufgrund der genannten Ausführungen der Grundrechteagentur⁷³ – am 31. März 2010 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten verabschiedet, welche sich mit der Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der geschlechtlichen Identität befasst.⁷⁴

Positive Effekte dieser Art wünscht sich ebenso das Europäische Parlament von der Arbeit der Grundrechteagentur und fordert deshalb, dass ihre Berichte Gegenstand einer jährlichen Aussprache im Europäischen Parlament sein sollen.⁷⁵ Darüber hinaus ist es der Auffassung, dass die Agentur „während des gesamten Beschlussfassungsprozesses über Legislativvorschläge, die sich auf die Grund- und Menschenrechte auswirken, konsultiert werden sollte“ und forderte die Kommission in ihrer Entschließung vom 25. November 2009 auf, „zu jedem der Berichte der Agentur

⁷¹ Vgl. *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States Part I – Legal Analysis* v. 30.6.2008. Daraufhin gab es den Folgebericht *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II – the Social Situation* v. 31.3.2009.

⁷² Vorschlag für eine RL des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM (2008) 426 endg.

⁷³ Steering Committee for Human Rights (CDDH) – Draft Recommendation CM/Rec (2010) of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity – Explanatory Memorandum, CM (2010) 4 add3rev2 v. 31.3.2010.

⁷⁴ Recommendation CM/Rec (2010) 5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity v. 31.3.2010.

⁷⁵ Vgl. Entschließung des EP v. 25.11.2009 zur Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger – Stockholmer-Programm, Rdnr. 15.

für Grundrechte eine offizielle Antwort mit einem Verzeichnis von Maßnahmen, die zur Bewältigung der von der Agentur für Grundrechte angesprochenen Probleme vorgeschlagen werden, auszuarbeiten.“⁷⁶

Alarmierend ist ebenfalls der Agenturbericht „*Child Trafficking in the EU – Challenges, perspectives and good practices*“ vom 7. Juli 2009, in dem, wegen der festgestellten beträchtlichen Zahl von Kindern, welche Menschenhändlern zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, der Adoption oder der Organbeschaffung zum Opfer fallen, an die EU appelliert wird, bessere Gesetze zur Bekämpfung des Kinderhandels zu erlassen. Zur Ausarbeitung und Umsetzung entsprechender Gesetze weist der Bericht auf bewährte Verfahren hin, die als Grundlage EU-weiter Mindeststandards dienen sollten. Dies wiederum veranlasste das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat aufzufordern, Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu treffen und außerdem die Koordinierung und Zusammenarbeit mit der Grundrechteagentur zu verstärken.⁷⁷

Schließlich sei auf die Berichte der Grundrechteagentur die Diskriminierung ethnischer Minderheiten in der Union betreffend hingewiesen. Diese Studie(nreihe) macht deutlich, dass die diesbezüglichen amtlichen Statistiken nur einen Bruchteil der tatsächlichen Fälle von rassistisch motivierten Übergriffen und Bedrohungen widerspiegeln, von denen außerdem mindestens ein Drittel nicht angezeigt werden, da die überwältigende Mehrheit ethnischer Minderheiten oder Menschen mit Migrationshintergrund nicht wissen, wer sie im Falle der Verletzung ihrer Menschenrechte unterstützt bzw. Ratschläge erteilt.⁷⁸ Diese globale Erkenntnis steht klar im Widerspruch zu dem Anspruch der Kommission gegenüber der Union eine „Kultur der Grundrechte“⁷⁹ zu etablieren.

Solche Feststellungen, die die Studien und Berichte der Agentur bereitstellen, sind auch der Grund für die Aufforderung des Europäischen Rates an die Organe der Union, „das Fachwissen der Agentur der Grundrechte in vollem Umfang zu nutzen und sich gegebenenfalls mit der Agentur entsprechend deren Mandat in Bezug auf die Grundrechte zu beraten und die Agentur dafür einzusetzen, den Bürgern Menschenrechtsfragen, die deren Alltagsleben berühren, zu vermitteln.“⁸⁰

⁷⁶ Ibid., Rdnr. 21.

⁷⁷ Vgl. Entschließung des EP v. 10.2.2010 zur Verhütung des Menschenhandels, P7_TA(2010)0018.

⁷⁸ Vgl. Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union – Comparative report v. 20.10.2009; The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States v. 9.11.2009; EU Agency of Fundamental Rights, EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report v. 9.12.2009.

⁷⁹ Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative, COM (2005) 172 final, S. 3.

⁸⁰ Europäischer Rat, Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, 17024/09 v. 2.12.2009, S. 12.

(2) Bewertung der Arbeit

Bezogen auf die Grundrechteagentur kann die Kritik, dass diese zweckfrei oder gar überflüssig sei, aus vorstehenden Gründen nicht überzeugen. Die Agentur ist mit eigenständigen Funktionen ausgestattet, die im System der *checks and balances* vor allem bei der Unterstützung der Organe der EU liegen. Indem sie als unabhängige Institution wissenschaftlich fundierte Gutachten zu spezifischen Themenbereichen und deren grundrechtlicher Dimension in den europäischen Politikprozess einfließen lässt, ist sie eine wertvolle Unterstützung im Rechtsfindungsprozess auf Unionsebene. In diesem Zusammenhang befürchtet *Wittinger* allerdings, dass die Experten durch das Erstellen der Expertisen gar zu den „heimlichen Gesetzesmacher(n)“ werden könnten, indem ihre *opinions* rechtliche Wirkungen entfalten und sich damit die in der völkerrechtlichen Doktrin wichtige Differenzierung zwischen verbindlichem Recht und bloßem *soft law* in der Praxis aufzulösen droht.⁸¹ Dem ist jedoch zu entgegnen, dass die Sachverständigen der Grundrechteagentur demokratisch nicht legitimiert und rein beratend tätig sind. Angesichts des „Selbstbewusstseins“ jedes einzelnen Gerichts ist eine faktische Beeinflussung der Rechtsprechung durch die Gutachten und Stellungnahmen nicht zu erwarten.⁸² Wenn aufgrund der Arbeit der Agentur Missstände oder gar Gesetzeslücken aufgedeckt werden, werden diese von den Gesetzgebern aufgrund entsprechender Hinweise und anschließender eigener Prüfung geschlossen. Die Experten liefern mit ihren Berichten und Empfehlungen nur einen Anstoß zur Weiterentwicklung der gesetzgeberischen Tätigkeiten der Union; sie tragen gewissermaßen „bloß“ dazu bei, die Aufmerksamkeit der EU-Institutionen auf bestimmte menschenrechtliche Problemkreise bei der Erstellung und Umsetzung von Unionsrecht zu lenken. Diese Funktion als „Menschenrechts-Informationssystem“ kann kaum als Bedrohung angesehen oder gar als überflüssig bezeichnet werden.⁸³ Außerdem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Gründungsverordnung der Agentur in Art. 27 Abs. 3 die Kontrolle des EuGH eröffnet und Art. 230 EGV (jetzt Art. 263 Abs. 1 Satz 2 AEUV) für anwendbar erklärt, wobei der aktuelle Vertrag die „Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ ausdrücklich nennt.

⁸¹ Vgl. *Wittinger*, (Fn. 42), S. 621 f.

⁸² Vgl. *Lindner*, Was ist und wozu braucht man die EU-Grundrechteagentur?, BayVBl. 2008, S. 133.

⁸³ In diesem Zusammenhang steht außerdem die baldige Fertigstellung der neuesten Studie der Agentur „*Comparative Report: Mapping and capacity assessment of national human rights institutions and other human rights organisations in the European Union*“, anlässlich derer die Rolle nationaler menschenrechtlicher Institutionen bei der Formulierung und Implementierung menschenrechtlicher Richtlinien und Standards untersucht wird.

e) Mangelnde Öffentlichkeitsarbeit?

Wie die bereits erwähnte Studie zur Diskriminierung ethnischer Minderheiten in der Union⁸⁴ belegt, besteht bei einem Großteil der Migranten und Menschen ethnischer Herkunft Unwissenheit darüber, an welche Institution sie sich wenden müssen, wenn sie einen Angriff auf ihre Menschenrechte erfahren haben. Daher soll es auch Aufgabe der Agentur sein, die Bewusstseinsbildung bezüglich der Grund- und Menschenrechte innerhalb der Union zu stärken, was eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit erfordert.

Eine entsprechende Aktion startete die Grundrechteagentur mit dem „Internationalen Video-Wettbewerb 2010“, der die Fragen „Kennen Sie Ihre Grundrechte?“ und „Wie schützt man diese Grundrechte?“ zum Inhalt hatte. Ist dies dem Grunde nach ein guter Gedanke, so ist dennoch nicht nachzuvollziehen, warum sich der Wettbewerb nur an Unionsbürger im Alter von 18 bis 30 Jahren richtete. Dass gerade die junge Generation über ihre Rechte aufgeklärt wird – wie beispielsweise mit dem jährlich erscheinenden „S’Cool Agenda“-Schülerkalender oder dem sogenannten „Diversity Day“ für Jugendliche⁸⁵ –, ist sehr sinnvoll im Hinblick auf das Nachwachsen einer „grundrechtskundigen“ Generation. Es sind jedoch zumeist die älteren Menschen, die eine ungenügende Kenntnis ihrer Grund- und Menschenrechte betreffend haben und daher verstärkt in die Öffentlichkeitsarbeit der Agentur einbezogen werden sollten. Dies wird versucht mit Tagen der offenen Tür in der Wiener Agentur oder einem dortigen Infopoint, der Informationsmaterial für jeden zur Verfügung stellt. Überdies erscheint mehrmals im Jahr die Zeitschrift *Equal Voices*, die unterschiedliche Themen im Grundrechtsbereich aufgreift und im Rahmen eines interkulturellen Dialogs zu klären bzw. darüber aufzuklären versucht.⁸⁶ Diese Maßnahmen können aber kaum ausreichend sein, um die Grundrechtswachsamkeit der Europäer auf ein befriedigendes Maß anzuheben. Es muss noch viel mehr getan werden. Beispielsweise sollten die Jahresberichte für diejenigen, die sich für Grundrechtsfragen interessieren, denen aber tiefgreifende Kenntnisse bezüglich der EU-Strukturen und Institutionen fehlen, leichter zugänglich gemacht werden.

Dass die Grundrechteagentur bislang ein von der europäischen Öffentlichkeit weitgehend unbemerktes Dasein führt, ist als problematisch anzusehen, denn in der Praxis dürfte es ihr besser gelingen, das Bewusstsein der Menschen in Grundrechtsfragen zu stärken als den europäischen Gerichten, die diesbezüglich nur einen Anstoß liefern können. Ihr äußerst geringer Bekanntheitsgrad spiegelt sich unglück-

⁸⁴ Vgl. EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report v. 9.12.2009.

⁸⁵ Dieses Event veranstaltet die Grundrechteagentur gemeinsam mit verschiedenen Kooperationspartnern in mehreren europäischen Städten mit dem Ziel, das Engagement von Jugendlichen für Vielfalt und gegen Diskriminierung zu stärken.

⁸⁶ Z.B. *Equal Voices* 24 v. 1.6.2008 mit dem Thema „Football versus Intolerance“.

licherweise auch in der Erklärung des Kommissionspräsidenten *Barroso*, Agenturen funktionierten wie „Satelliten“, wider – verbinden wir damit doch weit entfernte, unsichtbare Weltraumtrabanten.⁸⁷

2. Zwischenergebnis

Während eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit nicht nur wünschenswert, sondern unbedingt erforderlich ist, um die Agentur und damit einhergehend vor allem die Grund- und Menschenrechte „sichtbar“ zu machen, kann die EU-interne Agenturkritik insgesamt nicht überzeugen.

Auf dem Weg zu einer eigenständigen, unionsspezifischen Grundrechtspolitik bedürfen die Union und ihre Organe der beratenden Unterstützung spezialisierter Agenturen, weshalb nicht polemisch von einer „Agenturitis“ gesprochen werden sollte. Die Grundrechteagentur – als supranationale Grundrechtsverwaltung – nimmt mit ihrer wissenschaftlich hochwertigen Grundrechtsexpertise insofern eine „potentiell wirkungsmächtige administrative Komponente“⁸⁸ ein. Durch die Ausformung signifikanter Standards und Methoden der Informationsgewinnung trägt sie wesentlich zur methodischen Verbesserung des Datenvergleichs und auf diese Weise zur Entwicklung einer gemeinsamen „Sprache“ in Grundrechtsfragen bei.⁸⁹ Auch die Öffentlichkeit wird in erhöhtem Maße für Grundrechtsverletzungen und angebotene Lösungsstrategien sensibilisiert, wenn diese Standards verstärkt sowohl von den Organen der Union als auch von privaten Akteuren verwandt werden. Dafür sorgen wiederum die Projektmittel in Millionenhöhe und der vergrößerte Personalstand, welche die Forschungsstudien erst möglich machen und aus diesem Grunde unerlässlich sind.

II. Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten

Getrieben durch die Sorge um nationale Souveränitätsrechte unternahm vor allem Deutschland erhebliche Anstrengungen, um die Grundrechteagentur zu verhindern.⁹⁰ Im Rat der Innen- und Justizminister der EU sprachen sich außerdem die

⁸⁷ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 17), S. 3.

⁸⁸ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 143.

⁸⁹ Vgl. *von Bogdandy/von Bernstorff*, Die Europäische Agentur für Grundrechte in der europäischen Menschenrechtsarchitektur und ihre Fortentwicklung durch den Vertrag von Lissabon, EuR 2010, S. 153.

⁹⁰ Ende September 2005 forderte der Bundesrat auf Antrag Hessens und Bayerns die Bundesregierung auf, die Agentur in der damals geplanten Form abzulehnen, vgl. Beschluss des Bundesrates v. 23.9.2005, BR-Drs. 518/05. Auch im Deutschen Bundestag entfachte eine rege Debatte wegen der Agenturerrichtung, vgl. Anträge des Deutschen Bundestages v. 29.11.2006, BT-Drs. 16/3617 und 16/3621; Plenarprotokoll 16/70 v. 30.11.2006: Während die FDP, BT-Drs.

Niederlande, das Vereinigte Königreich und die Slowakei für eine klare geografische und vor allem inhaltliche Begrenzung der Agentur aus.⁹¹ Zudem machten der Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und die dortige deutsche Delegation Vorbehalte gegen die Gründung geltend.⁹²

1. Tätigkeit im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit

a) Kritikpunkte

Umstritten war in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage, ob die Agentur für die höchst grundrechtssensiblen Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit⁹³ zuständig sein soll, weil damit die Befürchtung einer Überwachung der mitgliedstaatlichen Politik bei der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität durch eine unabhängige Institution einherging.⁹⁴

Obwohl sich der Grundrechteausschuss des Europäischen Parlaments für eine Erstreckung des Tätigkeitsfeldes der Agentur über das Gemeinschaftsrecht hinaus aussprach⁹⁵ und auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss diesen Schritt als „entscheidend“ ansah,⁹⁶ war der vehemente politische Protest der Mitgliedstaaten schließlich erfolgreich. Während der Kommissionsvorschlag vom 30. Juni 2005 noch eine Ratsentscheidung enthielt, welche die Agentur ermächtigen sollte auch im Bereich der ehemaligen dritten Säule zu agieren, sah der Kompromiss der Justiz-

16/3617, Plenarprotokoll 1670, S. 6888, die Agentur ganz ablehnte, die CDU/CSU-Fraktion ihr ebenso kritisch gegenüberstand, Plenarprotokoll 16/70, S. 6893, sprachen sich die SPD-Fraktion, die Fraktion des Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE grundsätzlich für die Grundrechteagentur aus. Bis zuletzt äußerte der Vorsitzende des Europaausschusses des Bundestages heftige Kritik an der Agentur, Beschlussempfehlung und Bericht v. 1.2.2007, BT-Drs. 16/4246.

⁹¹ Vgl. *Brummer*, Der Europarat – Eine Einführung, 2008, S. 245; ebenso *Kubosova*, EU opts for fundamental rights agency with limited scope, 2006, <http://euobserver.com/9/23021> (14.6.2010).

⁹² Vgl. *Härtel*, (Fn. 43), S. 490.

⁹³ Die Bestimmungen des Titels VI des bisherigen EUV über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen werden durch die Bestimmungen des Dritten Teils, Titel V, Kap. 1, 4 und 5 AEUV ersetzt.

⁹⁴ Vgl. *Tretter*, Die Grundrechte-Agentur der Europäischen Union – Feigenblatt oder Aufbruchsignal?, Jahrbuch Menschenrechte 2008, S. 257.

⁹⁵ Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres an das EP v. 18.9.2006, A6-0282/2006, S. 8. Die Berichterstatterin *Kósané Kovács* hält darüber hinaus eine Erweiterung des Mandats der Agentur auf die (ehemals) zweite Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) für notwendig, damit auch dieser Bereich transparenter wird, „was zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Institutionen führen und das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union stärken könnte“.

⁹⁶ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses v. 14.2.2006 zur Errichtung einer Agentur für Grundrechte, SOC/216, Ziffer 2.2.

und Innenminister vom 15. Februar 2007 zunächst keine solche Kompetenz vor. Allerdings sollte es den EU-Institutionen freigestellt sein, die Agentur im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses und unter gebührender Beachtung der Zuständigkeiten der anderen Organe auch mit Angelegenheiten des – zu jener Zeit noch intergouvernemental geregelten – Bereichs der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu kontaktieren.⁹⁷

b) Würdigung in Anbetracht des jetzigen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁹⁸

Diese „Stand-by“-Funktion⁹⁹ der Grundrechteagentur bezüglich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die ihr nur „das Recht, Kommentare abzugeben“¹⁰⁰ einräumte, hat mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ein Ende gefunden. War die Tätigkeit der Grundrechteagentur gemäß Art. 3 Abs. 3 VO (EG) Nr. 168/2007 sachlich auf Grundrechtsfragen im Zusammenhang mit der „Durchführung des Gemeinschaftsrechts“¹⁰¹ beschränkt, so erstreckt sich ihr Anwendungsbereich nunmehr auf das gesamte EU-Recht und seine Durchführung in den Mitgliedstaaten.

Durch die Einführung von Art. 352 AEUV, der die Union anstelle der Gemeinschaft nennt, ist vorangegangene Kritik, es würde für die Beschäftigung der Agentur innerhalb des Bereichs der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bereits an einer Kompetenzgrundlage mangeln, nicht länger haltbar.¹⁰² Auch der vom Deutschen Bundestag angeführte Einwand, dass die Agentur ihre Tätigkeit nicht auf diesen Bereich erstrecken dürfe, weil ihre Zuständigkeit an die des EuGH gebunden sei,¹⁰³ verliert mit dem Reformvertrag seine Bedeutung. Durch das Verschwinden der Säulen im Sinn von Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV wurde auch Art. 35 Abs. 5 EUV aufgehoben, der die Zuständigkeit des Gerichtshofs bezüglich der „Überprüfung

⁹⁷ So holte die französische Ratspräsidentschaft bereits im Herbst 2008 von der Grundrechteagentur ein Gutachten zur Grundrechtskonformität des Entwurfs eines Rahmenbeschlusses nach Art. 29, 30 Abs. 1, Art. 34 Abs. 2 EUV über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Strafverfolgungszwecken ein, Gutachten v. 28.10.2008, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_opinion_PNR_en.pdf (14.6.2010).

⁹⁸ Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, unter dieser Begriffsreihe wird nun die gesamte Justiz- und Innenpolitik in den Art. 67 bis 89 AEUV (Titel V) zusammengefasst.

⁹⁹ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 17), S. 7.

¹⁰⁰ Zitiert in dem Artikel „Anerkannter Menschenrechtsexperte“ des Magazins des Bundesministeriums für Inneres: Öffentliche Sicherheit 5-6/08, S. 58.

¹⁰¹ Vgl. Art. 3 Abs. 3 VO (EG) Nr. 168/2007.

¹⁰² In der ehemaligen dritten Säule fehlte eine dem Art. 308 EGV vergleichbare Flexibilitätsklausel.

¹⁰³ Vgl. Beschluss des Bundesrates v. 23.9.2005, BR-Drs. 518/05, Pkt. 5.

der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ beschränkte. Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Bereich der Polizei und Strafjustiz in das allgemeine Unionsrecht überführt und die diesbezügliche Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Maßgabe des Art. 19 EUV neu festgeschrieben.¹⁰⁴

Indem die Europäische Union – durch die Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten von EU und EG – nun also nicht mehr ein „Tempeldach“, sondern eine Einheit bildet, ist auch der Tätigkeit der Grundrechteagentur auf dem Gebiet der Polizei- und Justizarbeit der Weg bereitet, um in der EU-Politik ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht zu gewährleisten¹⁰⁵ sowie „zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Institutionen [...] [beizutragen] und das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union [zu] stärken“.¹⁰⁶

Diese Absicht wird zudem durch die Tatsache untermauert, dass das Europäische Parlament die Kommission im Rahmen des Stockholmer Programms auffordert, vor dem 1. September 2010 ein überarbeitetes Mandat der Agentur für Grundrechte zu unterbreiten, welches unter anderem die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen abdeckt.¹⁰⁷

2. Zuständigkeit für Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV

a) Beanstandung

Ein weiterer Streitpunkt war mit der Frage verbunden, ob die Grundrechteagentur auch ein Mandat erhalten solle, im Zuge von Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV gegen Mitgliedstaaten, welche die Menschenrechte schwerwiegend missachten oder

¹⁰⁴ In Art. 10 Titel VII – Übergangsbestimmungen über die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage der Titel V und VI des Vertrags über die Europäische Union angenommenen Rechtsakte – ist jedoch vorgesehen, dass diese uneingeschränkte Zuständigkeit erst fünf Jahre nach Inkrafttreten gilt.

¹⁰⁵ Vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Haager Programm – Freiheit, Sicherheit und Recht v. 15.12.2005, CESE 1504/2005, Berichterstatter *Castañón*.

¹⁰⁶ Vgl. Bericht des EP über den 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, KOM (2005) 280 – C6-0289/2005 – 2005/0125(CNS) v. 18.9.2006, A6-0282/2006, Berichterstatterin *Kósáné Kovács*, S. 8.

¹⁰⁷ Vgl. Entschließung des EP v. 25.11.2009 zur Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger – Stockholmer Programm, Rdnr. 148, 2. Spiegelstrich.

gefährden, Informationen zur Verfügung zu stellen bzw. sogar eine Frühwarnfunktion im Sinne dieser Bestimmung auszuüben.¹⁰⁸ Aus dem Verordnungsentwurf der Kommission vom 30. Juni 2005 ging hervor, dass die Agentur im Rahmen dieser Sanktionsverfahren eine Rolle spielen könne.¹⁰⁹ Bereits im September 2000 empfahlen die „Drei Weisen“ infolge der Krise, die sich aus der Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen Partei (FPÖ) in Österreich ergab, nachdrücklich die Entwicklung eines entsprechenden Verfahrens innerhalb der EU.¹¹⁰

Wohl aus Angst vor Veröffentlichung kritischer Ergebnisse, die sie selbst betreffen, lehnte eine klare Mehrheit der Mitgliedstaaten¹¹¹ – im Gegensatz zum Europäischen Parlament¹¹² – eine solche Kompetenz jedoch ab.¹¹³ Hätte die Grundrechteagentur eine Befugnis wie diese inne, würde ihr eine ständige normative Überwachung des mitgliedstaatlichen Umgangs mit Grundrechten anvertraut werden.¹¹⁴ Darüber hinaus würde ein entsprechendes Mandat für die Agentur zu Überschneidungen mit der Arbeit des Europarates führen.¹¹⁵ In der endgültigen Verordnung findet sich die betreffende Zuständigkeit infolgedessen nicht. Trotzdem kann die Agentur im Rahmen des nach Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens ersucht werden, wenn ein Mitgliedstaat klar erkennbar einen schwerwiegenden Verstoß gegen die gemeinsamen Grundwerte zu begehen droht¹¹⁶ – jedoch ist auf eigene Initiative

¹⁰⁸ Vgl. *Tretter*, (Fn. 3), S. 269.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 4e des Vorschlags für eine VO des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte v. 30.6.2005, KOM (2005) 280 endg.

¹¹⁰ Vgl. Bericht von *Ahtisaari/Frowein/Oreja*, (Fn. 6), S. 32, Abs. 117: „Wir sprechen uns [...] für die Einführung von Präventiv- und Überwachungsverfahren in Art. 7 EU-Vertrag aus, damit in Zukunft eine der gegenwärtigen Situation in Österreich vergleichbare Lage von Anfang an innerhalb der EU behandelt werden kann. Dies würde das grundlegende Bekenntnis der EU zu den gemeinsamen europäischen Werten unterstreichen. Ein solches Verfahren würde zudem von Anfang an einen offenen und nichtkonfrontativen Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat ermöglichen.“

¹¹¹ So beantwortete bspw. der Deutsche Bundestag die Frage, ob die Agentur die Kompetenz erhalten solle, auf eigene Initiative Entscheidungsgrundlagen für Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV zu erstellen, mit „Nein“, vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Steenblock*, *Beck* (Köln), *Beck* (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 13.4.2006, BT-Drs. 16/1243, Frage 1 c), S. 2.

¹¹² Vgl. diesbezüglich z.B. Mitteilung des EP v. 19.12.2006, DT\646868DE.doc, S. 2 f.

¹¹³ Vgl. *Tretter*, Klotz am Bein oder Fundament?, *Die EU Grundrechteagentur*, *Die Presse* v. 18.9.2006, S. 7.

¹¹⁴ Vgl. *Toggenburg/De Witte*, Human Rights and membership of the European Union, in: *Peers/Ward* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, 2004, S. 79 f.

¹¹⁵ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 6), S. 389.

¹¹⁶ Vgl. dazu Stellungnahme des Rates v. 12.2.2007, 6166/07, S. 3.

eine diesbezüglich fachliche Unterstützung durch die Agentur nicht möglich;¹¹⁷ sie ist weder ein Tribunal noch eine Anklagebehörde.

b) Würdigung der Agenturkritik: Art. 7 EUV

„Obwohl die Mitgliedstaaten verschiedene Strategien, Methoden und Mechanismen entwickelt haben, um die Grundrechte bei der Implementierung von Unionsrecht und -politik zu achten und in den Vordergrund zu rücken, mangelt es an einer systematischen Beobachtung, wie die Mitgliedstaaten dabei vorgehen. Dieser Mangel bedeutet eine verpasste Gelegenheit, da das Potential für Erfahrungsaustausch und gegenseitiges Lernen nicht ausgeschöpft wird.“¹¹⁸ So wird die Einsetzung der Grundrechteagentur im Folgenabschätzungsbericht, der dem Kommissionsvorschlag vom 30. Juni 2005 beigelegt ist, gerechtfertigt.

Aus dieser Feststellung ist allerdings nicht zu schließen, dass die Grundrechteagentur kontinuierlich die gesamte Grundrechtssituation in den Mitgliedstaaten beobachten und überprüfen soll, wie es im Rahmen des Sanktionsverfahrens nach Art. 7 EUV vonnöten wäre. Abgesehen davon, dass eine entsprechende Ausweitung des Aufgabenfeldes die Gefahr der Überforderung in sich birgt, sollte die Agentur weiterhin die Rolle eines unabhängigen Beraters beibehalten, um nicht unzulässigerweise in mitgliedstaatliche Kompetenzen einzugreifen. Damit wird auch das Potential für Überschneidungen mit dem Europarat signifikant eingeschränkt, da dessen Organisationen bereits gut dafür ausgerüstet sind, schwerwiegende Grundrechtsverstöße aufzudecken und daher die Anwendung des besonders sensiblen Mechanismus nach Art. 7 EUV rechtfertigen könnten. Dass die Wiener Agentur im Falle der Einleitung eines solchen Verfahrens – bei Bedarf und auf Bitte des Rates, der Kommission oder des Europäischen Parlaments – den zuständigen Organen bei der Ausübung ihrer Befugnisse assistieren und diese mit objektivem Hintergrundmaterial versorgen kann, ist als gelungener Kompromiss anzusehen. Die Agentur ist damit gewissermaßen für die Sensibilisierung in Situationen gemäß Art. 7 EUV zuständig, ohne der Suche nach notwendigen politischen Entscheidungen innerhalb der Union zu schaden und so ihre Unabhängigkeit zu gefährden. Dadurch leistet sie – als „mensenrechtlicher Wissenstank“ – auf einer anderen als der Ebene der Kontrolle einen Beitrag zur unionalen Einhaltung der Grundrechte.¹¹⁹

¹¹⁷ Vgl. *De Schutter*, The added-value of the European Union Agency for Fundamental Rights, Equal Voices 21 (2007), S. 28.

¹¹⁸ SEC (2005) 849, S. 8.

¹¹⁹ Vgl. *De Schutter*, (Fn. 117), S. 28.

III. Gefahr einer Duplizierung

1. Streitstand

Mit Blick auf die zahlreichen Rechtstexte, Urteile, Stellungnahmen und Berichte scheint die Dokumentation und Bewertung des europäischen „Menschenrechtsgebarens“ abgedeckt, ja sogar ausgeschöpft. Bereits auf dem Gebiet der EU umfasst dieses Normen- und Instanzennetz 27 nationale Rechtskulturen, gut zwei Dutzend völkerrechtliche Menschenrechtsverträge und eine Vielzahl nationaler und internationaler Institutionen, die im Bereich der Menschenrechte fungieren.¹²⁰ Allein innerhalb der Instrumente der Vereinten Nationen gibt es für die Menschenrechtssituation der Länder West- und Osteuropas im Jahre 2006 beinahe 1000 schriftliche Empfehlungen von Vertragsüberwachungsorganen, unabhängigen Experten und sonstigen Kommissionen.¹²¹ Außerdem wird der Schutz der Grund- und Menschenrechte in Europa durch den EuGH, den EGMR und die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten – im weltweiten Vergleich – auf höchstem Standard gewährleistet. Überdies wurde am 7. Mai 1999, flankierend zur EMRK, im Europarat das Amt des Europäischen Menschenrechtskommissars geschaffen, der sich in einem politischen Sinne der Bewusstseinsbildung und der Informationsverbreitung im Bereich der europäischen Menschenrechte widmen soll.¹²²

Vor dem Hintergrund dieses dichten Geflechts der Grundrechtssicherung ist es durchaus nachvollziehbar, dass die Daseinsberechtigung der Grundrechteagentur bezweifelt wurde. Auch die Anfangszweifel des Generalsekretärs des Europarates *Davis* zur Idee einer Menschenrechtsagentur für die Union – „[m]it dem besten Willen der Welt kann ich nicht verstehen, was diese Agentur tun wird“¹²³ – können so gesehen nicht erstaunen.¹²⁴

Im Rahmen der Diskussion um die Errichtung und Ausgestaltung der Grundrechteagentur beanstandeten neben dem Europarat auch nationale Regierungen und einige NGOs, dass mit einer solchen das Risiko von Doppelungen und Über-

¹²⁰ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 17), S. 1.

¹²¹ Vgl. Universal Human Rights Index of United Nations Documents, <http://www.universalhumanrightsindex.org> (14.6.2010); *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 90.

¹²² Vgl. *Härtel*, (Fn. 43), S. 508. Seit dem 1.4.2006 hat der Schwede *Hammarberg* das Amt des Menschenrechtskommissars inne. Eine seiner zukünftigen Herausforderungen stellt die Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination mit den Menschenrechtsinstitutionen der EU, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Vereinten Nationen dar; siehe *Schubert/Brunner*, Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages v. 10.6.2009, Nr. 49/09.

¹²³ Siehe *Parker/Laitner*, Too many of us in the human rights business, European leaders are told, Financial Times.com v. 7.2.2005.

¹²⁴ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 91.

schneidungen auf dem Feld des Menschen- und Grundrechtsschutzes verbunden sei. Die Befürchtung war, dass die Agentur inhaltlich (allgemeiner Menschenrechtsschutz in Europa) und geografisch (Einbeziehung auch der Beitrittskandidaten und der im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit der Union kooperierenden Staaten) insbesondere in Befugnisse des Europarates eingreifen würde.¹²⁵ Überdies dürfe es keine unnötigen Überschneidungen zwischen der Agentur und Menschenrechtsgremien anderer Herkunft geben, da damit Unklarheit bezüglich der Zuständigkeiten entstünde.¹²⁶

2. Bewertung der EU-externen Agenturkritik

a) Kooperation mit den Einrichtungen der EMRK

Die Herausforderung beim Zusammenspiel zwischen den Institutionen der EMRK, das heißt des Europarates und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, und anderen internationalen Organisationen besteht darin, Synergien zu nutzen und Mehrwert zu schaffen, ohne dabei das eigene Profil zu verlieren.¹²⁷

In diesem Zusammenhang ist der Vorwurf, die Grundrechteagentur würde zu einer Duplizierung von Aufgaben und Verfahren im Bereich des Menschen- und Grundrechtsschutzes führen, pauschal nicht berechtigt. Gewiss ist nicht zu leugnen, dass es einige Redundanzen, insbesondere zwischen den Einrichtungen des Europarates und der Agentur gibt.¹²⁸ Eine spezifische Rolle der Grundrechteagentur lässt sich jedoch dadurch ausmachen, dass dieser vom Europarat das Prinzip der Nicht-Duplizierung und die Pflicht zur Kooperation und Koordination¹²⁹ mit auf den Weg gegeben wurde. Eine Abgrenzung liegt bereits im Mandat, sowohl geografisch als auch inhaltlich. Der Aufgabenbereich der Grundrechteagentur erfasst prinzipiell nicht jene knapp 43 Prozent des Territoriums des Europarates, die nicht EU-Gebiet darstellen,¹³⁰ weil sie weder für Drittstaaten (mit Ausnahme der Beitrittskandidaten) noch für das Menschenrechtsgebarren der Mitgliedstaaten generell zuständig ist und damit auch nicht für die Frage, ob die Grundrechtsschutzstandards in den Ver-

¹²⁵ Vgl. *Brummer*, (Fn. 91), S. 244.

¹²⁶ Vgl. *Härtel*, (Fn. 43), S. 506.

¹²⁷ Vgl. *Brummer*, (Fn. 91), S. 245.

¹²⁸ Bspw. verfolgt die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) als unabhängige „Monitoring“-Einrichtung des Europarates in Sachen Rassismus und Intoleranz dieselben Ziele.

¹²⁹ Vgl. dazu Entschließung 1427 (2005) der Generalversammlung des Europarates v. 18.3.2005 bzw. den Bericht Nr. 10449 des Committee on Legal Affairs and Human Rights der Generalversammlung des Europarates v. 31.1.2005.

¹³⁰ Vgl. *Toggenburg*, Menschenrechtspolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2007, S. 168.

tragsstaaten der EMRK den Anforderungen dieser Konvention und den Konkretisierungen durch den EGMR gerecht werden. Deren Auslegung verbleibt beim EGMR als höchster menschenrechtlicher Instanz sowie bei den Menschenrechtseinrichtungen des Europarates, dem Menschenrechtskommissar sowie der Generaldirektion Menschenrechte.¹³¹ Demnach bedeutet die Agentur keine Konkurrenz; vielmehr könnte sie entlastend wirken – vor allem für den Straßburger Gerichtshof. Diesbezüglich sind auch *von Bogdandy* und *von Bernstorff* der Auffassung, dass die Arbeit der Grundrechteagentur auf lange Sicht gesehen einen Beitrag zur Reduzierung der ständig zunehmenden Anzahl von Beschwerden¹³² leisten kann, die den EGMR geradewegs überschwemmen und dessen Funktionsfähigkeit in Frage stellen.¹³³ Ihr durchaus gelungener Vorschlag geht dahin, dass die Agentur Fälle des EGMR, in denen dieser „strukturelle Grundrechtsverletzungen in EU-Mitgliedstaaten festgestellt hat, weiterverfolgen und dann einen wohlabgestimmten Einsatz unionaler Regelungskompetenzen empfehlen [könnte], um solchen Problemen entgegen zu treten“.¹³⁴ Diese Anregung birgt erhebliches Potential in sich, um die Arbeitslast des Gerichtshofs in Straßburg wirkungsvoll herabzusetzen und rechtfertigt wiederum den verhältnismäßig hohen finanziellen Rahmen der Agentur.

Für das Verhältnis zum Europarat enthält die Gründungsverordnung der Agentur einige „Kooperationsscharniere“,¹³⁵ um Überschneidungen zu reduzieren. Nach Art. 6 Abs. 2 lit. b) soll die Agentur die Erkenntnisse und Tätigkeiten der Überwachungs- und Kontrolleinrichtungen des Europarates nicht nur zur Kenntnis, sondern auch auf sie Bezug nehmen. Dass der Europarat in den Gremien der Grundrechteagentur durch einen Repräsentanten vertreten ist, hilft zudem, Duplizierungen zu vermeiden.¹³⁶ So wird die in den Verwaltungsrat entsandte unabhängige

¹³¹ Vgl. *Lindner*, (Fn. 82), S. 133.

¹³² Bzgl. der „Explosion“ der Beschwerdenanzahl, vgl. Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, Council of Europe – Committee of Ministers, Doc. CM(2006)203 v. 15.11.2006.

¹³³ Für eine Einschätzung von Strategien zum Umgang mit dem Problem vgl. Wolfrum/Deutsch (Hrsg.), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, 2009; weiterreichende Maßnahmen zur Rationalisierung des EGMR gehen mit dem 14. ZP zur EMRK einher, welches die Sicherstellung der langfristigen Funktionsfähigkeit des EGMR beinhaltet, um dessen stetig steigender Arbeitsüberlastung ein Ende zu bereiten. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon blieb die vollständige Ratifizierung dieses Protokolls aus, da Russland sich diesbezüglich weigerte. Mit Beschluss v. 15.1.2010 stimmte die Staatsduma jedoch mit 392 von 450 Stimmen der Ratifizierung zu, so dass das 14. ZP nach dessen Art. 19 am 1.6.2010 in Kraft treten konnte.

¹³⁴ Vgl. *von Bogdandy/von Bernstorff*, (Fn. 89), S. 161 f.

¹³⁵ Vgl. *Toggenburg*, (Fn. 10), S. 101.

¹³⁶ Als Vertreter des Europarates in der Agentur wählte das Komitee der Ministerbeauftragten den ehemaligen Generaldirektor für Rechtsangelegenheiten im EuR-Sekretariat, den Belgier *de Vel*, sowie als dessen Stellvertreter den ehemaligen deutschen Abgeordneten und Vizepräsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates *Binding*.

Persönlichkeit des Europarates zu den Sitzungen des Exekutivausschusses der Agentur eingeladen, wobei ihren Ansichten gebührend Rechnung getragen wird; insbesondere um Komplementarität und einen Mehrwert zwischen den Tätigkeiten der Agentur und denen des Europarates sicherzustellen.¹³⁷ Ferner ist die Agentur gemäß Art. 9 VO (EG) Nr. 168/2007 verpflichtet, bei der Entwicklung ihres Mehrjahresprogramms und der einzelnen Jahresprogramme sowie bei ihren Beziehungen zur Zivilgesellschaft auf Synergien mit dem Europarat zu achten. Darüber hinaus wurde die Koordination zwischen Europarat und Agentur institutionell abgesichert durch das nunmehr verabschiedete und vom Ministerkomitee des Europarates gebilligte Abkommen zwischen Europarat und Kommission zur Zusammenarbeit im Rahmen der Grundrechteagentur.¹³⁸

Durch diese Einbettung der Grundrechteagentur in die Institutionen der EMRK, sind die Weichen für eine konstruktive und komplementäre Kooperation gestellt.¹³⁹ Vor dem Hintergrund einer interorganisationellen Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Union, die unter anderem zu einer größeren Komplementarität in den Rechtstexten der beiden Organisationen beitragen soll, kann die Grundrechteagentur somit eine „positive Katalysatorenrolle“ spielen.¹⁴⁰

An dieser Stelle sei daran erinnert, wie das Verhältnis zwischen der EMRK und der Grundrechtecharta, welches sich auch auf die Beziehung des EGMR zum EuGH auswirkt, gelöst wurde. Über die sogenannte Kohärenzklause¹⁴¹ des Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh wird der Gleichlauf der Charta mit den entsprechenden Garantien der Konvention gesichert, indem sie beide Dokumente eng miteinander verwebt. Durch den dynamisch ausgestalteten Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh wird im Ergebnis nahezu der gesamte materielle Rechtsschutz der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle übernommen, was im Grunde genommen einem materiellen Beitritt der Union zur EMRK gleichkommt, selbstverständlich jedoch nicht den gewünschten formellen

¹³⁷ Sie ist im Exekutivausschuss stimmberechtigt bezüglich der Vorbereitung von Beschlüssen des Verwaltungsrates, über die sie gemäß Art. 12 Abs. 8 VO (EG) Nr. 168/2007 abstimmen darf, vgl. Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat über die Zusammenarbeit zwischen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und dem Europarat, ABl. Nr. L 186 v. 15.7.2008, S. 9.

¹³⁸ Vgl. *ibid.*, S. 7-11. Dieses Abkommen verpflichtet die Grundrechteagentur gemäß dessen Ziffer 8 darüber hinaus, „den Urteilen und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die ihre Tätigkeitsbereiche betreffen, und, sofern einschlägig, den Erkenntnissen, Berichten und Tätigkeiten der Überwachungsausschüsse und der zwischenstaatlichen Ausschüsse des Europarates auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie den Erkenntnissen, Berichten und Tätigkeiten des Menschenrechtskommissars des Europarats gebührend Rechnung [zu tragen]“.

¹³⁹ Erklärung von Kolping International zur Integration Europas und zum Einsatz des Europarates für die Menschenrechte, Europaratserklärung 2008 von Brno/Tschechien, Rdnr. 6.

¹⁴⁰ Siehe *Toggenburg*, (Fn. 17), S. 5.

¹⁴¹ Vgl. *Uerpmann-Wittzack*, Doppelter Grundrechtsschutz für die zukünftige Europäische Union, DÖV 2005, S. 155.

Beitritt der EU zur EMRK ersetzt.¹⁴² Die Konvention bildet jedenfalls im Recht der Union einen Mindeststandard, der nicht unterschritten werden darf, wobei das Unionsrecht gemäß Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GRCh einen weiter gehenden Schutz gewähren kann.

Diese harmonische Verknüpfung steht sinnbildlich dafür, dass sich die Institutionen der EMRK und das System der EU immer stärker annähern, um den europäischen Grundrechtsschutz auf höchstem Niveau zu sichern. Hier kommt wieder die Wiener Agentur ins Spiel, die im Falle grundrechtsrelevanter Streitigkeiten¹⁴³ eine Art Vermittlerrolle zwischen EU- bzw. EMRK-Mitgliedstaaten und Europarat einnehmen kann. Für ihre Wirkung als „institutionelles Band“ zwischen den Institutionen spricht auch die Einbindung des Europarates auf Leitungsebene der Agentur.

b) Synergien mit anderen Menschenrechtsinstitutionen

Die Agentur für Grundrechte trägt bei der Ausführung ihrer Tätigkeiten nicht nur den Informationen und Arbeiten des Europarates Rechnung, sondern auch denen verschiedenster Institutionen der Union und der Mitgliedstaaten, um Komplementarität und die bestmögliche Nutzung aller Ressourcen sicherzustellen. Neben den Organen, Einrichtungen,¹⁴⁴ Ämtern und Agenturen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 lit. a) VO (EG) Nr. 168/2007 werden auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – wobei das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)¹⁴⁵ von besonderer Bedeutung ist –, die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen mit in den Informationsverbund einbezogen.¹⁴⁶ Komplementarität wird jedoch nicht bloß über den Austausch von Informationen hergestellt, sondern vor allem durch eine nachhaltige Zusammenarbeit der Grundrechteagentur mit den betreffenden Stellen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.¹⁴⁷

Ein Produkt gemeinsamer Arbeit der Grundrechteagentur und der OSZE ist beispielsweise der vergleichende Bericht „*The situation of Roma EU citizens moving to and*

¹⁴² In diesem Sinne auch *Eisner*, Die Schrankenregelung der Grundrechtecharta der Europäischen Union, Gefahr oder Fortschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, 2005, S. 125.

¹⁴³ Wenn bspw. Unklarheit darüber besteht, wann Rechte der Charta solchen der EMRK i.S.v. Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh „entsprechen“.

¹⁴⁴ Diesbezüglich ist nochmals die enge Zusammenarbeit mit dem Institut für Gleichstellungsfragen hervorzuheben, vgl. Erwägungsgrund 16 VO (EG) Nr. 168/2007.

¹⁴⁵ Das BDIMR ging 1992 aus dem Büro für Freie Wahlen hervor und ist die „Hauptinstitution der Menschlichen Dimension“ der OSZE. Es fördert v.a. demokratische Wahlen durch eingehende Wahlbeobachtung, führt Projekte zur Verbesserung von Wahlverfahren durch und liefert praktische Unterstützung bei der Festigung demokratischer Institutionen.

¹⁴⁶ Vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. c) VO (EG) 168/2007.

¹⁴⁷ Vgl. Art. 8 VO (EG) 168/2007.

settling in other EU Member States“, der am 9. November 2009 veröffentlicht wurde. Gelungene Kooperation und Koordination wie die zwischen Agentur und OSZE, welche mit ihren 56 Mitgliedstaaten den dichtesten konzentrischen Kreis zum Schutz der Menschenrechte in Europa bildet, kann zu einer gegenseitigen Befruchtung und damit zu einer effektiveren Arbeitsweise der einzelnen Einrichtungen führen.¹⁴⁸

Gleiches gilt für die Zusammenarbeit der Agentur mit den Vereinten Nationen, in deren Zentrum der UN-Menschenrechtsrat steht, welcher sich für die Förderung der allgemeinen Achtung des Schutzes aller Menschenrechte und Grundfreiheiten verantwortlich zeigt.¹⁴⁹ Ebenso spielen der UN-Menschenrechtsausschuss¹⁵⁰ und der Hohe Kommissar der UN für Menschenrechte¹⁵¹ eine bedeutsame Rolle für den universellen Menschenrechtsschutz und infolgedessen auch für die Vernetzung der Grundrechteagentur.

Darüber hinaus kann der Austausch mit dem Europäischen Ombudsmann¹⁵² Früchte tragen, da dieser – wie die Grundrechteagentur auch – geschaffen wurde, um die Brücke zwischen der Grundrechtecharta und den durch die Charta berechtigten Bürgern zu bauen. Seine Aufgabe besteht dabei hauptsächlich in der Untersuchung von Beschwerden über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe und Institutionen der EU,¹⁵³ wobei sich die Tätigkeit der Agentur insofern nicht mit der des Bürgerbeauftragten überlagert, als dass sie für unmittelbare Bürgerbeschwerden gerade nicht zuständig ist.

Durch enge Arbeitskontakte der Grundrechteagentur mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen, den Austausch von Erfahrungen, die Berücksichtigung bewährter Mechanismen und eine gegenseitige Unterstützung durch das jeweils vorhandene Fachwissen werden Überschneidungen sowie Doppelarbeit im Ergebnis eher vermieden, denn geschürt. Maßnahmen dieser Art helfen vielmehr, den globalen Menschenrechtsschutz zu stärken und zu verbreiten.

¹⁴⁸ Ähnlich Härtel, (Fn. 43), S. 511.

¹⁴⁹ Vgl. Resolution 60/251 (Human Rights Council), UN-Doc. A/RES/60/251 v. 3.4.2006.

¹⁵⁰ Der UN-Menschenrechtsausschuss wurde 1976 unter dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte errichtet und hat die Kompetenz Menschenrechtsverletzungen in den Mitgliedstaaten zu ahnden.

¹⁵¹ Aufgabe des Hohen Kommissars der UN für Menschenrechte ist die Förderung und der Schutz aller Menschenrechte in allen Teilen der Welt.

¹⁵² Der Ombudsmann bzw. Bürgerbeauftragte der EU ist seit dem 1.4.2003 *Diamandouros*.

¹⁵³ Gem. Art. 19 VO (EG) Nr. 168/2007 unterliegt auch die Tätigkeit der Agentur der Aufsicht durch den Bürgerbeauftragten nach Art. 195 EGV (jetzt Art. 228 AEUV).

c) Vernetzung mit der Zivilgesellschaft

Letztlich pflegt die Grundrechteagentur eine überaus wichtige Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und den zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, die auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene im Bereich der Grundrechte agieren. Diese Interaktion geschieht über die „Plattform der Grundrechte“, dem flexiblen Kooperationsnetzwerk der Agentur, welches allen interessierten und qualifizierten Akteuren¹⁵⁴ offen steht, um Vorschläge, Rückmeldungen und Empfehlungen einzubringen. Über diese institutionelle Schaltstelle werden unterschiedliche (Grundrechts-)Missstände aufgedeckt und gleichzeitig gute Praktiken zu deren Behebung ausgetauscht. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs werden – kraft dieser Aufklärungsarbeit – in gewisser Weise zu den „heimlichen Wächtern“ über die Grund- und Menschenrechte und es liegt fern, in einer derart gelungenen Netzwerkkoperation die Gefahr einer Duplizierung zu erkennen. Im Gegenteil: Gerade weil über die „Plattform für Grundrechte“ Aufklärung vermittelt werden kann, sollte sie weiter ausgebaut bzw. ihr Zugang geöffnet werden.¹⁵⁵ Potenzielle Beitrittsländer könnten stark von der vermittelten Aufklärungsarbeit profitieren, beispielsweise wenn es um die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien geht.¹⁵⁶ Dieser Gedanke dürfte auch im Sinne der Kommission sein, die im Rahmen einer verstärkten europäischen Nachbarschaftspolitik für Beteiligungsmöglichkeiten an europäischen Agenturen eintritt, da diese die Attraktivität einer Partnerschaft erhöhen.¹⁵⁷ Jedenfalls bietet sich der Standort Wien für diese Aufgabe geradezu an, da er das Tor zu den östlichen Nachbarstaaten öffnet.

¹⁵⁴ Eine diesbezügliche Auflistung findet sich in Art. 10 Abs. 1 VO (EG) 168/2007.

¹⁵⁵ Die Möglichkeit dazu besteht insofern, als dass die Gründungsverordnung in Art. 10 nur ausführt, dass die Plattform allen interessierten Akteuren offen steht. Dagegen begrenzte der ursprüngliche KOM-Vorschlag die Teilnehmeranzahl auf 100. Im Parlament war eine Beschränkung auf 50 Teilnehmer gefordert worden. Siehe etwa Änderungsantrag Nr. 41 in LIBE 2005/0124(CNS) v. 7.2.2006.

¹⁵⁶ „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können“ (Hervorhebung durch Verfasserin).

¹⁵⁷ Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM (2007) 774 endg., S. 12, Pkt. 3.5.

C. Fazit und Ausblick

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Agentur für Grundrechte das Potential aufweist, die bedeutendste unter den 34 Agenturen zu werden, da sie mit ihrem europaweiten Menschenrechts-Informationssystem hilft, „einen europäisch integrierten Menschenrechtsraum zu schaffen.“¹⁵⁸ Als *Think-tank* kann sie als unabhängige Institution für ein *Human Rights Mainstreaming* in der Europäischen Union sorgen¹⁵⁹ und dank ihrer themenspezifischen Analysen hilfreich bei der wissenschaftlich-theoretischen wie praktischen Herausbildung einer europäischen Grundrechtslehre sein.¹⁶⁰ Die hohe Qualität und Professionalität der bisherigen Arbeit der Grundrechteagentur, durch die sie bereits die Akzeptanz und den Respekt der verantwortlichen Organe der EU gewinnen konnte, lässt erahnen, dass sie zukünftig noch stärker zu Rate gezogen und mit weiteren Aufgaben betraut wird. Da die Agentur auf diese Weise in ihrer Rolle als *Think-tank* noch wachsen kann, wird auch ihre Leistungsfähigkeit zur Förderung der Grund- und Menschenrechte und ihr Einsatz für einen produktiven europäischen Kommunikationsraum wachsen.

Insbesondere die transparente und diskursive Zusammenarbeit der Agentur mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen der „Plattform für Grundrechte“ kann wesentliche Fortschritte im Bereich des Menschenrechtsschutzes bringen, da Informationen *from the roots* die Kompetenz zur Reaktion und Prävention verbessern. Bisher umfasst die Kooperationsplattform etwa 320 Teilnehmer, wobei Voraussetzung einer Mitgliedschaft der Sitz in einem Mitgliedstaat der Union ist. Würde dieses Kriterium offener gestaltet werden, so könnte die Agentur für Grundrechte das „Netzwerk der Netzwerke werden und auf diese Weise die Räder des Menschenrechtsschutzes in Europa [und darüber hinaus] durch neue Kommunikationsachsen ins Rollen bringen, ohne sie neu erfinden zu müssen.“¹⁶¹

Als Zentrum einer spezialisierten Grundrechtsverwaltung koordiniert die Agentur das System der Union mit menschenrechtlichen Institutionen des Europarates, der Mitgliedstaaten und der internationalen Organisationen und besitzt überdies das Vermögen, eine essentielle Rolle bei der Umsetzung von Entscheidungen des EGMR zu spielen. Im Rahmen der Kultivierung des europäischen Grundrechtsprofils bedürfen die Organe der EU der Hilfe unabhängiger Einrichtungen, die den Schutz der Grund- und Menschenrechte durch gerichtliche Instanzen ergänzen und damit verbessern – für diese Aufgabe scheint die Grundrechteagentur in Wien geradezu geschaffen.

¹⁵⁸ Vgl. Kopeing im Interview mit Toggenburg, Menschenrechte sind nicht nebulos, Kurier v. 14.7.2007, S. 5.

¹⁵⁹ Vgl. Tretter, Reaktion: Was EU-Charta und Agentur bringen, Die Presse.com v. 9.7.2007.

¹⁶⁰ Vgl. Lindner, (Fn. 82), S. 133.

¹⁶¹ Vgl. Toggenburg, (Fn. 17), S. 5.