

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Agentur für Grundrechte - Unterlage für die öffentliche Konsultation

KOM(2004) 693 endg.; Ratsdok. 14223/04

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 15. November 2004 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 26. Oktober 2004 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 992444,
Drucksache 96/97 = AE-Nr. 970292 und AE-Nr. 033912

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Agentur für Grundrechte
Unterlage für die öffentliche Konsultation**

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|-------------|--|----|
| <u>1.</u> | <u>EINLEITUNG</u> | 2 |
| <u>2.</u> | <u>HANDLUNGSFELD DER AGENTUR</u> | 4 |
| <u>2.1.</u> | <u>Auf den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts (bzw. des EU-Rechts) beschränkter Auftrag</u> | 4 |
| <u>2.2.</u> | <u>Artikel 7 EU-Vertrag umfassender Auftrag</u> | 5 |
| <u>3.</u> | <u>MIT WELCHEN RECHTEN UND THEMEN WIRD SICH DIE AGENTUR BEFASSEN?</u> | 6 |
| <u>4.</u> | <u>Räumlicher Geltungsbereich</u> | 7 |
| <u>5.</u> | <u>Der Agentur zu übertragende Aufgaben</u> | 7 |
| <u>5.1.</u> | <u>Informationssammlung und -analyse</u> | 7 |
| <u>5.2.</u> | <u>Stellungnahmen für die EU-Organe und die Mitgliedstaaten</u> | 8 |
| <u>5.3.</u> | <u>Eine Strategie für Kommunikation und Dialog</u> | 8 |
| <u>6.</u> | <u>VERBINDUNGEN MIT DER ZIVILGESELLSCHAFT FESTIGEN</u> | 9 |
| <u>7.</u> | <u>SYNERGIEN MIT ANDEREN ORGANEN</u> | 9 |
| <u>7.1.</u> | <u>Mit dem Europarat</u> | 9 |
| <u>7.2.</u> | <u>Mit den einzelstaatlichen Menschenrechtsorganisationen</u> | 9 |
| <u>7.3.</u> | <u>Mit dem Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich Grundrechte</u> | 9 |
| <u>8.</u> | <u>STRUKTUR DER AGENTUR</u> | 10 |
| | <u>Anlage: Quellenangaben</u> | 11 |

1. EINLEITUNG

Die im Europäischen Rat in Brüssel vom 12. und 13. Dezember 2003 versammelten Vertreter der Mitgliedstaaten haben beschlossen, den Auftrag der Europäischen Stelle für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (1)¹ auszudehnen, um sie in eine Agentur für Grundrechte (2) umzuwandeln.

Dieser Beschluss beendet eine lange Debatte, in der sich zahlreiche Stimmen für eine solche Agentur erhoben haben (3). Der Europäische Rat hatte 1999 in Köln vorgeschlagen, zu prüfen, ob die Errichtung einer Agentur der Union für Menschenrechte und Demokratie zweckmäßig sei (4). Das Europäische Parlament machte sich ebenfalls für diesen Gedanken stark (5).

Die Kommission unterstützt vorbehaltlos diesen Beschluss, der der ausdrücklichen Selbstverpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte entspricht (6).

Darüber hinaus wird die Union mit ihrem Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die eine externe gerichtliche Kontrolle der Achtung der Grundrechte durch die Union vorsieht (7), noch stärker dem Schutz der Grundrechte verpflichtet sein.

Der Beschluss zur Errichtung einer Agentur für Grundrechte ist angesichts des offiziellen Auftrags der Beobachtungsstelle nur folgerichtig. Diese soll nämlich den Gemeinschaftsorganen die erforderlichen Mittel an die Hand geben, damit sie bei der Konzeption und Umsetzung von in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Maßnahmen und Rechtsvorschriften ihrer Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte nachkommen können (8). Zu diesem Zweck konzentriert sich die Beobachtungsstelle, die zurzeit über begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen verfügt, in erster Linie auf die Sammlung von Daten zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und entsprechenden Ursachenanalysen.

Als im Dezember 2003 der Beschluss gefasst wurde, hatte die Kommission nach einer externen Evaluierung der Beobachtungsstelle (11) gerade eine Neufassung der Verordnung zur Einrichtung der Beobachtungsstelle (10) vorgeschlagen. Die Kommission hat ihren Vorschlag zwar zurückgezogen, doch behalten die Schlussfolgerungen der Evaluierung Gültigkeit und werden bei der Errichtung der Agentur Berücksichtigung finden.

Die Errichtung der Agentur wirft schwierige Fragen auf: Erstens die Rechtsgrundlage (da die Gemeinschaftszuständigkeiten im Bereich Grundfreiheiten begrenzt sind, wird die Kommission dies bei der Ausarbeitung eines Verordnungsvorschlags zur Errichtung der Agentur genauestens berücksichtigen), zweitens die Finanzausstattung (12), drittens Fragen betreffend die Bestimmung ihres Aktionsbereichs, ihre möglichen Aufgaben und ihre möglichen Beziehungen zum Europarat und anderen internationalen Organisationen. Schließlich stellt sich auch die Frage, wie die derzeitige Struktur so angepasst werden kann, dass die Effizienz der Agentur gewährleistet ist.

Bei der Suche nach Lösungen gilt es, diejenigen, denen die Tätigkeit der Agentur zugute kommen wird – die Organe und Einrichtungen der EU, die Mitgliedstaaten

¹ Die Anlagen finden sich in der Arbeitsunterlage SEK (2004) 2181.

und die Zivilgesellschaft allgemein – in den Blick zu nehmen. Die Agentur müsste eine Schnittstelle bilden, die den Kontakt zwischen den verschiedenen Akteuren im Bereich der Grundrechte erleichtert, Synergien ermöglicht und den Dialog aller Beteiligten fördert. Davon würden alle Grundrechteinhaber, d. h. sowohl die EU-Bürger als auch die anderen Personen, die sich im Gebiet der EU aufhalten, profitieren.

Die nationalen Einrichtungen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte, die einige Mitgliedstaaten entsprechend den von der Uno entwickelten Grundsätzen geschaffen haben (13) (14), können für die Errichtung der Agentur als Vorbild dienen. Allerdings wäre es angesichts der Besonderheit der EU nicht ratsam, die Modelle unverändert zu übernehmen. Die Uno-Grundsätze sehen vor, dass diese Einrichtungen Beratungs-, Informations- und Überwachungsaufgaben wahrnehmen, Stellungnahmen erarbeiten und Studien und Berichte sowie Aufklärungs- und Informationsprogramme vorbereiten.

Unter den nationalen Einrichtungen befinden sich auch einige mit quasi-gerichtlichen Zuständigkeiten (Behandlung von Beschwerden und Petitionen). Die Agentur wird keine solche Kompetenz haben, da diese den Organen bereits vom Vertrag zugewiesen wurde: So muss die Funktion der Kommission, über die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu wachen, respektiert werden.

Die Aufgaben der Agentur, die in einem sekundärrechtlichen Akt festgelegt werden sollen, dürfen die Befugnisse, die den EU-Organen aus den Verträgen erwachsen, nicht berühren. Die Agentur wird wie die anderen Gemeinschaftsagenturen auch eine Körperschaft des europäischen öffentlichen Rechts und von den Gemeinschaftsorganen unabhängig sein; sie wird eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und besondere technische, wissenschaftliche und administrative Aufgaben wahrnehmen müssen, die in der Gründungsakte im Einzelnen festgelegt werden. Sie wird keine Entscheidungsbefugnis haben. Ihre Aufgabe wird folglich sein, die Organe, die Mitgliedstaaten, die Akteure der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen zu unterstützen.

Schließlich wird sich die Agentur in einen globalen Kontext einfügen müssen. Auch auf dieser Ebene muss der Dialog mit den einschlägigen Akteuren gefördert werden.

Öffentliche Konsultation

Die Kommission wird 2005 nach eingehender Konsultation aller Stellen, für die die Weiterentwicklung der Grundrechte in der EU (15) ein direktes Anliegen ist, eine Verordnung zur Errichtung der Agentur vorschlagen.

Diesbezügliche Beiträge müssen ihr bis zum 17. Dezember 2004 elektronisch zugesandt werden:

JAI-charte@cec.eu.int

Die Beiträge werden auf der Webseite „Ihre Stimme in Europa“ unter Angabe des Verfassers veröffentlicht. Auf Wunsch erfolgt die Veröffentlichung anonym bzw. wird der Beitrag überhaupt nicht veröffentlicht.

Am 30. November 2004 findet eine abschließende Anhörung statt, an der alle Interessenten teilnehmen können.

2. HANDLUNGSFELD DER AGENTUR

Artikel 6 Absatz 1 EU-Vertrag nennt die allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze des gemeinschaftlichen Aufbauwerks: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit. Absatz 2 bestimmt, dass die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

Die EU-Grundrechtecharta bekräftigt die Rechte, die sich u. a. aus den Verfassungsüberlieferungen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus der EMRK, der Sozialcharta der EU, der Sozialcharta des Europarates sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte herleiten.

Die EU-Grundrechtecharta gilt für die Organe und Einrichtungen der EU unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips sowie für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des EU-Rechts (16).

Nach Artikel 7 EU-Vertrag (17) sind die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Grundsätze gemäß Artikel 6 verpflichtet. Eine Verletzung dieser Grundsätze wird durch ein Verfahren sanktioniert, das der Union ein präventives Tätigwerden für den Fall ermöglicht, dass eindeutig die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung eines dieser Prinzipien besteht oder einer dieser Grundsätze schwerwiegend und anhaltend verletzt wird. Artikel 7 hat einen breiten Anwendungsbereich, so dass die Organe der Union nicht nur im begrenzten Geltungsbereich des EU-Rechts, sondern auch bei Vorliegen einer Verletzung in einem in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallenden Bereich Maßnahmen ergreifen können.

Da die Agentur keine Länderberichte erstellen, sondern die Grundrechte themenbezogen verfolgen soll, stellt sich die Frage nach ihrem Handlungsfeld. Soll es auf den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts (oder des EU-Rechts) beschränkt werden, oder kann es den Anwendungsbereich von Artikel 7 EU-Vertrag umfassen? In diesem Fall wäre ein Verfahren vorzusehen, das angesichts der Schwere der Situationen, für die es gelten würde, nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen dürfte.

Es muss gewährleistet sein, dass die Wahl des Aktionsradius der Agentur einen konkreten zusätzlichen Nutzen für den Schutz der Grundrechte bringt und die Effizienz der Agentur nicht beeinträchtigt.

2.1. Auf den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts (bzw. des EU-Rechts) beschränkter Auftrag

Wird das Mandat der Agentur auf den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts (bzw. des EU-Rechts) beschränkt, wird es ihre Aufgabe sein, darauf zu achten, dass sowohl das Recht und die Politiken der Gemeinschaft als auch die zu deren Umsetzung ergriffenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten die Grundrechte beachten.

Die Agentur würde somit das Gemeinschaftssystem zum Schutz und zur Förderung der bestehenden Grundrechte ergänzen, das folgende Merkmale aufweist:

- Gerichtliche Kontrolle des Gerichtshofs, gestärkt durch eine externe Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nach dem Beitritt der EU zur EMRK;
- Kontrolle durch den Europäischen Bürgerbeauftragten zwecks Gewährleistung des Rechts auf gute Verwaltung in den EU-Organen und -Einrichtungen;
- Kontrolle der Grundfreiheiten und Grundrechte natürlicher Personen durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen;
- politisches Follow-up durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission innerhalb und außerhalb der EU im Rahmen von Jahresberichten, die im Übrigen einen größeren Bereich als den der Gemeinschaftszuständigkeit in Grundrechtsfragen abdecken;
- Einrichtung von im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen unabhängigen Institutionen, die den Auftrag haben, in bestimmten Bereichen, wie der Bekämpfung von Diskriminierung oder dem Schutz personenbezogener Daten, über die Achtung der Grundrechte zu wachen (18);
- die Tätigkeit der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Forschungsarbeiten und Kontakte mit der Zivilgesellschaft).

Bei einer Begrenzung des Auftrags der Agentur ausschließlich auf die Bereiche, in denen die Gemeinschaft Befugnisse besitzt, würden Überschneidungen mit den Arbeiten anderer auf nationaler und internationaler Ebene einschlägig tätiger Einrichtungen vermieden. Die Koordinierung der Aktivitäten der Agentur mit denen entsprechender internationaler Organisationen wie dem Europarat und nationalen Einrichtungen, die sich für den Schutz und die Förderung der Grundrechte engagieren, sollte in dem Fall darauf abstellen, Synergien zu erzielen.

Der Nachteil dieser Option: Die Agentur könnte nicht beauftragt werden, die zur Feststellung einer gegebenenfalls unter das Verfahren nach Artikel 7 fallenden Situation erforderlichen Informationen zusammenzutragen und zu analysieren, wenn diese Situation keinen Bezug zum EU-Recht aufweist oder über den Bereich der Grundrechte hinausgeht.

2.2. Artikel 7 EU-Vertrag umfassender Auftrag

Wie bereits erwähnt, verleiht dieser Artikel der Union andere Handlungsbefugnisse als diejenigen, die sie gegenüber den Mitgliedstaaten besitzt, um die Achtung der Grundrechte zu gewährleisten, wenn diese das Recht der Union umsetzen. Er erlaubt es ihr nämlich, außerhalb des Geltungsbereichs des Unionsrechts, d. h. in Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten eigenständig handeln können, tätig zu werden.

Außerdem ist das Verfahren nicht auf die Missachtung der Grundrechte beschränkt. Vielmehr bezieht sich Artikel 7 auf alle in Artikel 6 Absatz 1 verankerten Grundsätze: Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Würde der Agentur auch die Funktion eines Warnsystems mit Blick auf Situationen gemäß Artikel 7 EU-Vertrag zugewiesen, so dürfte sie aber in jedem Fall nur damit beauftragt werden, für die Organe eine verlässliche und objektive Entscheidungsgrundlage bietende Gutachten abzugeben.

Hier stellt sich allerdings auch die Frage, ob ein derart breit angelegtes Mandat, das jede mögliche Situation in einem Mitgliedstaat umfasst, mit dem Ziel einer effizienten Agentur vereinbar ist. Überdies könnte das Mandat zu Überschneidungen mit Arbeiten führen, die der Europarat und die für Menschenrechte zuständigen einzelstaatlichen Einrichtungen auf den jeweiligen Ebenen bereits durchgeführt haben. Wird keine wirksame Koordinierung mit diesen verschiedenen Ebenen gewährleistet, besteht ganz konkret die Gefahr von Doppelarbeiten und Widersprüchen. Um dies zu vermeiden, müsste die Agentur sich zu einem kontinuierlichen Dialog verpflichten, damit Kooperationsmethoden gefunden werden, die es möglich machen, dass die Agentur von der Sachkenntnis der anderen Ebenen profitiert.

3. MIT WELCHEN RECHTEN UND THEMEN WIRD SICH DIE AGENTUR BEFASSEN?

Die im Dezember 2000 in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte, die in Teil II des Verfassungsvertrags aufgenommen wurde und nach dessen Annahme rechtsverbindlich sein wird, umfasst eine Reihe von Rechten, Freiheiten und Grundsätzen, die nach dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags für die EU-Organe und für die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Unionsrechts bindend sind. Auch wenn sie noch keinen zwingenden Charakter besitzt, ist sie für die Kommission bereits jetzt authentischer Ausdruck der durch die Rechtsordnung der Gemeinschaft geschützten Grundrechte als allgemeine Prinzipien.

In der Debatte über die Abgrenzung des Aufgabenbereichs der Agentur ist sie somit eine unumgängliche Referenz.

Es könnte sinnvoll sein, die Agentur damit zu beauftragen, die Situation aller durch die gemeinschaftliche Rechtsordnung geschützten und in die Charta aufgenommenen Grundrechte zu beobachten (19). Dies würde die Rechte, auf denen die EU beruht, in eine globale Perspektive stellen, ohne die eine harmonische Entwicklung aller Arten von Grundrechten nicht möglich ist. Außerdem könnte so verhindert werden, dass durch eine vermeintliche Rangfolge der Rechte ihre Allgemeingültigkeit in Frage gestellt oder ihre Interdependenz nicht hinreichend betont wird.

Mit der Bezugnahme auf die Charta würde sich für die Agentur ein sehr weites Aktionsfeld eröffnen; dies gilt umso mehr, wenn sie den Aspekt der Achtung der Grundrechte nicht nur in den Beziehungen zwischen Einzelpersonen und den EU-Organen oder den Mitgliedstaaten, sondern auch in allen sozialen Beziehungen zwischen Einzelnen, wie dies derzeit in Bezug auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit der Fall ist, behandeln soll.

Alternativ dazu könnte die Tätigkeit der Agentur auf Themenbereiche ausgerichtet werden, die eng mit bestimmten Gemeinschaftsmaßnahmen oder Politiken der Union (z. B. Einwanderung, Asyl, Diskriminierungsverbot, Ethikfragen, Garantien für Strafverfahren, Gewalt) zusammenhängen. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

gelten dabei nach dem Beschluss von Dezember 2003 zur Ausdehnung des Mandats der Beobachtungsstelle auch künftig als vordringliche Probleme. Bei der Definition des Aufgabenbereichs der Agentur muss der kürzlich gefasste Beschluss des Europäischen Rates über die Schaffung eines Europäischen Institutes für Gleichstellungsfragen (20) berücksichtigt werden.

Welche Entscheidung auch getroffen wird, wichtig ist, dass Ausgewogenheit zwischen einem möglicherweise sehr weiten Handlungsfeld und der Effizienz erreicht wird. Eine gewisse Flexibilität ist daher wünschenswert.

4. RÄUMLICHER GELTUNGSBEREICH

Muss die Tätigkeit der Agentur auf die Union beschränkt werden, oder soll sie sich ebenfalls auf dritte Länder erstrecken?

Mit der Beschränkung der Arbeiten der Agentur auf die Union würde klar der Wille zum Ausdruck gebracht, den Grundrechten in der Union einen zentralen Platz zu geben, und den EU-Organen diesbezüglich klar und deutlich ihre Verantwortung vor Augen geführt. Außerdem wäre dann leichter festzulegen, welche Fähigkeiten und Sachkenntnis die Agentur benötigt.

All dies würde verwässert, wenn das Mandat auf Drittländer ausgedehnt werden sollte – eine Option, gegen die sich die Kommission in ihrer Mitteilung über die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung von Drittländern (21) gestellt und die auch der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 25. Juni 2001 (22) abgelehnt hat. Im Übrigen ist die Achtung der Menschenrechte in Drittländern bereits ein Thema der Außenpolitik der Union, insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern.

5. DER AGENTUR ZU ÜBERTRAGENDE AUFGABEN

Eine der Aufgaben ist die Sammlung von grundrechtsbezogenen Daten, damit die Union bei der Konzeption und Umsetzung ihrer Maßnahmen den Grundrechten umfassend Rechnung tragen kann.

Davon ausgehend lassen sich die möglichen Aufgaben der Agentur in zwei Gruppen ordnen: Informationssammlung und -analyse sowie Erarbeitung von Stellungnahmen (23).

Sicher sind daneben weitere Aufgaben denkbar, wie der zur Förderung der Grundrechte beitragende regelmäßige Dialog mit den EU-Organen, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft.

5.1. Informationssammlung und -analyse

Die Sammlung und Analyse objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Angaben auf EU-Ebene könnte eine Hauptaufgabe der Agentur sein. Das würde erfordern, dass sie sich aktiv mit anderen Einrichtungen vernetzt.

Die Informationssammlung ist das wichtigste Ziel der Beobachtungsstelle (siehe Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung von 1997).

Die Datensammlung müsste in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und einschlägigen Akteuren der Zivilgesellschaft, u. a. NRO, nationalen Einrichtungen für die Grundrechte und dem Europarat, erfolgen; das Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Grundrechte könnte ebenfalls eine wichtige Informationsquelle für die Agentur sein.

Für die Informationssammlung und Qualitätssicherung bieten sich mehrere Methoden an. Außerdem müssten Mittel gefunden werden, um ihre Objektivität, Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Ein aktives Vorgehen könnte sein, die Agentur aufzufordern, geeignete Datensammlungsverfahren einzuführen. So verfährt bereits die Beobachtungsstelle, die sich auf das Netz RAXEN (24) stützt. Nach diesem Muster könnte die Agentur ein oder zwei Netze aufbauen, die sie ergänzend zu dem bestehenden Netz unterstützen.

Ein passives Vorgehen hingegen wäre, lediglich die Verpflichtung der EU-Organe und der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von Informationen, beispielsweise in Form regelmäßiger Berichte, vorzusehen. Zur Ergänzung dieser Angaben könnten die von NRO oder anderen Akteuren der Zivilgesellschaft auf eigene Initiative vorgelegten Berichte hinzugezogen werden. Diese Übertragung der Datensammlung auf Andere löst allerdings nicht die Frage der Qualität und Vergleichbarkeit des Datenmaterials.

Das aktive Vorgehen, das der Agentur die Freiheit lässt, sich Informationen aus verschiedenen Quellen zu beschaffen, erfordert von ihr eine strenge Auswahl, damit die Verlässlichkeit der Informationen wirklich gewährleistet ist, bindet jedoch die Einrichtungen der EU und der Mitgliedstaaten weniger ein.

Beim passiven Vorgehen braucht die Agentur keine Verfahren zur Informationssammlung zu bestimmen, da die Verantwortung für die Übermittlung der Informationen und ihre Qualität verstärkt bei den EU-Organen und den Mitgliedstaaten liegt. Außerdem würde die regelmäßige Berichterstattung ein kontinuierlicheres Follow-up der Entwicklungen auf diesem Gebiet ermöglichen.

5.2. Stellungnahmen für die EU-Organe und die Mitgliedstaaten

Die Ergebnisse der Informationssammlung müssten in Stellungnahmen an die EU-Organe und die Mitgliedstaaten analysiert werden.

Die Agentur könnte zu diesem Zweck Berichte anfertigen oder sich anderer Kommunikationsmittel bedienen.

5.3. Eine Strategie für Kommunikation und Dialog

Für die Verbreitung ihrer Arbeitsergebnisse und den Dialog mit den Akteuren der Zivilgesellschaft benötigt die Agentur eine klare, auf die Bedürfnisse ihrer Gesprächspartner genau zugeschnittene Kommunikationsstrategie. Sie soll die Voraussetzungen für Sensibilisierungs- und Aufklärungsmaßnahmen schaffen, wobei eine Abstimmung mit diesbezüglichen Aktivitäten in den Mitgliedstaaten und auf Ebene des Europarats wichtig ist.

Im Rahmen dieser Kommunikationsstrategie wären vor allem Zeitschriften, Informationsblätter und Studien zu veröffentlichen und eine Webseite sowie Datenbanken aufzubauen. Die Strategie wäre ein wichtiges Instrument im Dialog zwischen der Agentur und den im Bereich Menschenrechte tätigen Akteure, insbesondere NRO (25), sowie bei der Zusammenarbeit mit dem Europarat und den einzelstaatlichen Menschenrechtsorganisationen.

6. VERBINDUNGEN MIT DER ZIVILGESELLSCHAFT FESTIGEN

Die Agentur muss Verbindungen zu den NRO, den Sozialpartnern, Hochschulen und anderen im Bereich der Grundrechte engagierten Partnern herstellen und Kontakte mit den Einrichtungen knüpfen, die sich mit dem Schutz der Grundrechte in Bezug auf personenbezogene Daten und Privatleben befassen.

Wichtig wäre auch, dass die Agentur zu diesen Partnern regelmäßige Kontakte unterhält, da sie mit ihrer Sachkenntnis wesentlich zu ihrer Arbeit beitragen können.

Eine Vernetzung aller beteiligten Partner wäre dafür hilfreich.

Die Aktivitäten der Agentur dürfen allerdings nicht die Handlungsautonomie der Partner beeinträchtigen.

7. SYNERGIEN MIT ANDEREN ORGANEN

7.1. Mit dem Europarat

Es muss eine ähnlich enge Zusammenarbeit wie die zwischen der Beobachtungsstelle und der Europarat-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (27) gewährleistet und die Mitarbeit des Europarats (26) in den Gremien der Agentur vorgesehen werden.

Die konkreten Bedingungen für eine Zusammenarbeit mit dem Europarat sind bilateral festzulegen. Auch sind enge Beziehungen der Agentur beispielsweise zu der Kommission für Menschenrechte des Europarats wünschenswert, weil sich hier die Befugnisse ergänzen können.

7.2. Mit den einzelstaatlichen Menschenrechtsorganisationen

Besondere Aufmerksamkeit sollte den Beziehungen der Agentur zu den einschlägigen nationalen Einrichtungen und den jeweiligen Arbeitsprogrammen geschenkt werden. So könnte eine Vernetzung zwischen der Agentur und den nationalen Agenturen bzw. den entsprechenden Einrichtungen der Mitgliedstaaten erwogen werden.

7.3. Mit dem Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich Grundrechte

Die Agentur muss prüfen, welche Synergien sie mit dem von der Kommission auf Wunsch des Europäischen Parlaments eingerichteten Sachverständigennetz entwickeln kann. Außerdem wird die Frage zu klären sein, ob die Beibehaltung beider Strukturen einen echten zusätzlichen Nutzen für die Förderung und den Schutz der Grundrechte bedeutet.

8. STRUKTUR DER AGENTUR

Um ihre Aufgaben objektiv erfüllen zu können, muss die Agentur unabhängig sein.

Diese Unabhängigkeit muss gegenüber allen Akteuren, zu denen sie Beziehungen unterhält – Kommission, Europäisches Parlament, Rat, Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft –, gewährleistet sein.

Die Unabhängigkeit der Agentur bei der Ausübung ihrer Aufgaben muss mit deutlichen Regeln über ihre politische, finanzielle, administrative und rechtliche Verantwortung einhergehen.

Gleichzeitig müssen die Effizienz der Agentur – deren personelle und finanzielle Ausstattung begrenzt bleiben soll – sowie Transparenz und Repräsentativität sichergestellt werden.

Diesen Anforderungen ist bei der Errichtung ihrer Struktur und der Zusammensetzung ihrer Leitungsgremien Rechnung zu tragen.

Die Benennung von Vertretern der Kommission, des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und des Europarats in die Leitungsgremien der Agentur wäre ein Hinweis auf den hohen Stellenwert, der der Agentur beigemessen wird.

Damit die Agentur wirklich effizient sein kann, müssen die Leitungsgremien:

- über die zur Festlegung und Verwaltung des Arbeitsprogramms erforderliche Erfahrung verfügen;
- auf einen größeren Einfluss der Agentur auf die Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten und den EU-Organen hinwirken. Es wäre zu überlegen, ob den Organen der derzeitigen Beobachtungsstelle (Verwaltungsrat, Exekutivausschuss und Direktor) nicht ein wissenschaftlicher Beirat (28) hinzugefügt werden sollte.

ANLAGE: QUELLENANGABEN

- (1) Errichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 151 vom 10. Juni 1997 S. 11, die europäische Beobachtungsstelle für die rassistischen und fremdenfeindlichen Phänomene ist im Juni 1997 geschaffen worden. Die erste Rolle der Beobachtungsstelle besteht darin, Daten über den Rassismus, den Fremdenhass und den Antisemitismus zu sammeln und zu analysieren, sowie die Ursachen dieser Phänomene zu untersuchen, um der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten Hilfestellungen bei der Planung und Ausrichtung ihrer Politiken zu geben. Die Beobachtungsstelle, dessen Sitz sich in Wien befindet, beschäftigt ungefähr 30 Personen und verfügt über einen Verwaltungshaushalt, der sich im Jahre 2003 auf 6,5 Millionen Euro belief.
- (2) Im Rahmen des vorliegenden Textes werden die Ausdrücke "Grundrechte" und "Menschenrechte" gleichbedeutend benutzt.
- (3) Im Jahre 2000 hatte der Bericht der Weisen, (Bericht von Herrn Martti Ahtisaari, Jochen Frowein und Marcelino Oreja am 8. September 2000 in Paris vorgestellt, der "die Verpflichtung der österreichischen Regierung gegenüber den europäischen gemeinsamen Werten, insbesondere in den Bereichen der Minderheiten, der Flüchtlinge und der Immigranten" analysierte), die Schaffung einer Europäischen Agentur der Menschenrechte empfohlen, um zur Einführung „eines der EU eigenen, - Mechanismus zur Überwachung und Bewertung der Verpflichtung und des Verhaltens jedes einzelnen Mitgliedstaates im Rahmen der europäischen gemeinsamen Werte " beizutragen.
- (4) Punkt 46 der Schlussfolgerungen.
- (5) Siehe insbesondere die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Jahresbericht über die Wahrung der menschlichen Rechte in der Europäischen Union vom 16. März 2000, § 94 (A5-0050/2000), die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den internationalen Menschenrechten und zur Politik der Europäischen Union hinsichtlich der Menschenrechte vom 16. März 2000, § 10 (A5-0060/2000), die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Situation der Grundrechte in der Europäischen Union vom 15. Januar 2003 § 8 (A5-0451/2002) und die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament – Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, April 2002 §§ 25 – 28 (A5-0084/2002).
- (6) Die ausdrückliche Verpflichtung der Union, die Grundrechte zu wahren ergibt sich aus Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union. Die Charta der Grundrechte, die in Nizza im Dezember 2000 verkündet und im Amtsblatt vom 18. Dezember 2000 ABl. C 364 S. 1 veröffentlicht wurde, ist im Teil II des Verfassungsvertrages aufgenommen worden, wodurch der Charta rechtlich bindende Wirkung verliehen wird. Sie stellt einen authentischen Ausdruck der Grundrechte dar, die durch die rechtliche Ordnung der Gemeinschaft geschützt werden.
- (7) Bis heute ist die Europäische Union nicht Mitglied der EMRK, obwohl die rechtlichen und politischen Folgen eines solchen Beitritts diskutiert und seit Jahren untersucht werden.

Die Frage ist insbesondere im Rahmen der Charta der Grundrechte wieder aufgenommen worden. Die Bedeutung, eine Übereinstimmung zwischen diesem Dokument und der EMRK zu bewahren, hat insbesondere zur Einfügung des Artikels 52, Absatz 3 der Charta geführt, einer Bestimmung, die vorsieht, dass „soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird.“

Artikel II-9, Absatz 2 des Verfassungsvertrages, für Europa, sieht vor, dass die Europäische Union der EMRK beitrifft, ohne dass dieser Beitritt die Kompetenzen der Union ändert, wie sie in der Verfassung definiert werden.

- (8) Siehe 2 von der Verordnung 1035/97 in Betracht ziehenden.
- (9) Zum jetzigen Zeitpunkt arbeiten 30 Personen in der Beobachtungsstelle; im Jahre 2003 betrug das Budget 6,5 Millionen Euro.
- (10) Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament, an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und an den Ausschuss der Regionen über die Aktivitäten der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die von Vorschlägen einer Überarbeitung der Verordnung (EG) n° 1035/97 des Rates, Vorschlages einer Verordnung des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Einschmelzen) begleitet wurde, KOM (2003) 483 endgültig.
- (11) Der von den Prüfern vorgelegte Gesamtbericht kann unter der folgenden Internet-Adresse konsultiert werden:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/origin/eumc_eval2002_fr.pdf
- (12) Die Kommission verpflichtet sich, vor dem Vorschlag einer Verordnung, eine Vorausbewertung durchzuführen, um den Grundsatz der guten finanziellen Verwaltung zu respektieren.
- (13) Im Anhang befindet sich ein Dokument, das durch das Netz unabhängiger Experten hinsichtlich der Grundrechte ausgearbeitet wurde, die die Mechanismen vorstellen, die in jedem Mitgliedstaat eingerichtet wurden, um die Grundrechte zu schützen, zu wahren und zu fördern.
- (14) Der Europarat hat ebenfalls Grundsätze bezüglich der Schaffung unabhängiger nationaler Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte formuliert (Empfehlung n° R (97) 14 vom 30. September 1997).
- (15) Die Debatte ist bereits durch ein Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments bereichert worden, das von Frau Swiebel (EP 339.635) vorgestellt wurde, sowie durch Beiträge von Amnesty International, Social Platform und dem europäischen Verein zur Wahrung und Verteidigung der Menschenrechte (FIDH-AE).
- (16) Artikel 51 der Charta sieht vor, dass diese weder den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts über die Kompetenzen der Union hinaus ausdehnt, noch eine neue Zuständigkeit oder Aufgabe für die Union schafft

- (17) Dieser Artikel war Gegenstand einer Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zum Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union, KOM (2003) 606 endgültig vom 15.10.2003.
- (18) Dies ist insbesondere der Fall der Richtlinie 46/95 über den Datenschutz, der die Schaffung durch die Mitgliedstaaten von Aufsichtsbehörden vorsieht und der Richtlinie 2000/43/EG über die Gleichbehandlung zwischen den Personen ohne Unterscheidung der Rasse oder ethnischen Ursprungs, die die Bezeichnung durch die Mitgliedstaaten von Einrichtungen vorsieht, die beauftragt wurden, diese Gleichheit zu fördern.
- (19) Die Bestimmungen der Charta haben klare Interpretationsgrundlagen in den "Erklärungen betreffend den vollständigen Text der Charta", ein Dokument, das unter der Verantwortung des Präsidiums des Konvents erstellt wurde, das die Charta verfaßt hat, die keine Rechtswirkung hat, und lediglich die Bestimmungen dieses Dokuments beleuchten sollte. Obwohl diese Erklärungen als solche keine Rechtsbindung entfalten, bilden sie ein wertvolles Interpretationswerkzeug, das die Bestimmungen der Charta beleuchten soll.
- (20) Schlussfolgerung 45 des Vorsitzes des Europäischen Rats von Brüssel (17. und 18. Juni 2004), der an die Gleichheitszielsetzungen erinnert, die im Programm von Lissabon enthalten sind, und im Lichte der politischen Einigung im Rat, unterstützt die Schaffung eines europäischen Instituts für die Gleichheit zwischen Männern und Frauen und lädt die Kommission ein, ihm einen Vorschlag in diesem Sinn vorzulegen.
- (21) KOM (2001) 252 endgültig vom 8. Mai 2001 Punkt 5. In der Tat war die Kommission der Ansicht, dass es in diesem Bereich an Informationsquellen und Räten nicht mangelt und hielt es nicht für angemessen, eine Ausführungsagentur für die Ausarbeitung der Projekte hinsichtlich der Drittländer einzusetzen.
- (22) "Der Rat unterstreicht, dass es notwendig ist, die Koordinierung und die Zusammenarbeit zwischen den Aktionen der Gemeinschaft und der GASP im Rahmen der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte und der unternommenen Anstrengungen zu verstärken, um die Demokratie zu konsolidieren. Folglich erinnert der Rat daran, dass die Aktionen der Gemeinschaft kompatibel mit dem Vorgehen der Europäischen Union insgesamt sein müssten, einschließlich mit der GASP. Der Rat teilt die Stellungnahme der Kommission, nach der diese Zielsetzungen erreicht werden müssten, ohne dass neue Strukturen entstehen. "2362. Ratstagung – "Allgemeine Angelegenheiten".
- (23) Die Ansichten beschränken sich darauf, die Meinung der Einrichtung zu manifestieren, die diese Meinungen ausdrückt, diese sind jedoch für die Einrichtung, an die sich die Meinungen richtet nicht zwingend.
- (24) Siehe Artikel 2, Absatz 2 Punkt h) der Verordnung n° 1035/97.
- (25) Die Verstärkung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft, insbesondere mit den NGO, ist eine Zielsetzung, die die Kommission oft erwähnt hat, wie insbesondere die Mitteilung über Artikel 7 VEU bestätigt (vgl. sein Punkt 2.4).
- (26) Der Europarat verfügt über mehrere Instrumente und Mechanismen hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte, von denen die wichtigsten sind: das europäische

Konvention zum Schutze der Menschenrechte, die europäische Sozialcharta, das europäische Übereinkommen für die Vorbeugung der Tortur und der unmenschlichen Leiden und abstufer Behandlungen oder, das Übereinkommen über die Menschenrechte und die Biomedizin, das Übereinkommen für den Schutz der Personen hinsichtlich der automatisierten Behandlung der Daten von persönlichem Charakter, des Rahmenübereinkommens für den Schutz der nationalen Minderheiten, sowie die Europäische Kommission gegen den Rassismus und die Intoleranz.

- (27) Entscheidung des Rates vom 21. Dezember 1998 zum Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat, um in Übereinstimmung mit Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eine enge Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle und dem Europarat zu schaffen, ABl. L 44 der 18.2.1999 S. 33.
- (28) Siehe Artikel 10 der Verordnung (EWG) n° 302/93 des Rates vom 8. Februar 1993 zur Schaffung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht ABl. L 36 vom 12.02.1993 S. 1.