

Antrag

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P.

50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 4. November 1950 unterzeichneten in Rom die zehn Gründerstaaten des Europarates sowie die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (sog. Europäische Menschenrechtskonvention). Erstmals im Völkerrecht waren Grund- und Freiheitsrechte als einklagbare individuelle Rechte kodifiziert worden. Am 3. September 1953 trat die Konvention in Kraft und wurde seitdem durch elf Protokolle ergänzt. Für mehr als 800 Millionen Menschen in mittlerweile 41 Staaten Europas ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) zu einem Schutzsystem von unschätzbarem Wert geworden.

Nach den traumatischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges setzte sich der Gedanke durch, Grund- und Freiheitsrechte des Menschen über das nationale Recht hinaus auch auf völkerrechtlicher Ebene zu schützen. Neben den „klassischen“ Menschenrechten, z. B. dem Verbot der Folter und unmenschlicher Behandlung (Artikel 3) oder dem Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5) enthält die Konvention politische Rechte wie das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 9), das Recht auf die Freiheit der Meinungsäußerung (Artikel 10) und auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 11). Aber auch umfangreiche justizielle Grundrechte (Artikel 6 und 13) sowie ein Diskriminierungsverbot (Artikel 14) werden hier festgeschrieben. Diese Rechtsgarantien wurden gesichert durch ein mehrstufiges Kontrollsystem aus Europäischer Kommission für Menschenrechte, Europäischem Gerichtshof und Ministerkomitee. Die Europäische Menschenrechtskonvention war zugleich die erste in einer Reihe von regionalen Menschenrechtskonventionen und stand im Hinblick auf Inhalt und Verfahrensabläufen Modell für die Amerikanische Menschenrechtskonvention.

Mit dem 11. Zusatzprotokoll von 1992 wurde das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention tiefgreifend verändert: Die Europäische Kommission für Menschenrechte wurde aufgelöst und der ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit hauptamtlichen Richtern geschaffen. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Protokoll 1995 ratifiziert. Nachdem alle für das Inkrafttreten des Protokolls erforderlichen Ratifikationen vorlagen, konnte der neue Gerichtshof seine Arbeit Ende November 1998 aufnehmen. Dessen Zuständigkeit wurde nun obligatorisch und automatisch

für alle Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt. Der Gerichtshof in Straßburg steht den Vertragsstaaten offen sowie einzelnen Personen, die ihrer Hoheitsgewalt unterworfen sind, sofern sie sich durch einen hoheitlichen Akt eines Mitgliedstaates beschwert fühlen. Es war dieses Individualbeschwerderecht, das die Konvention wegweisend auch für weitere Konventionen machte.

Die Reform der Konventionsorgane mit der Bündelung der Beschwerden in einer einzigen Instanz war eine wichtige Voraussetzung, um das Rechtssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Die rasante Erweiterung des Geltungsbereichs wird sich auch künftig fortsetzen: Bosnien-Herzegowina, Armenien, Aserbaidschan, Jugoslawien und Monaco streben einen Beitritt zum Europarat an. Schon jetzt häufen sich die Individualbeschwerden aus einigen der neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas, in denen es bei der Umsetzung der in der Konvention festgeschriebenen Rechte noch erhebliche Probleme gibt. Aus menschenrechtlicher Sicht ist die wachsende Akzeptanz und die Verbreitung der Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention eine höchst erfreuliche Entwicklung. Für den neuen Gerichtshof jedoch stellen die allein im Jahr 1999 eingegangenen über 20 000 und nach einer Vorprüfung registrierten 8 000 Beschwerden eine ungeheure Belastung dar. Die nach wie vor äußerst komplexen Verfahren sind zeit- und personalintensiv. Um die Effektivität des Rechtsschutzsystems auch in Zukunft zu gewährleisten, ist es daher nicht nur erforderlich, weitere Reformschritte einzuleiten, sondern auch, den Gerichtshof personell und finanziell angemessen auszustatten.

Es ist ein großes Verdienst der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Gerichtshofs, in den letzten Jahrzehnten zu einem Europa beigetragen zu haben, in dem Menschenrechte und Grundfreiheiten einen hohen Stellenwert genießen. Auch mit der Öffnung nach Osten ist die Europäische Menschenrechtskonvention zunehmend zu einer programmatischen Leitlinie für die Menschen in Mittel- und Osteuropa geworden, an der sie die demokratische und rechtsstaatliche Neuordnung ihrer Gesellschaften orientieren und messen. Die Rechtsprechung des neuen Gerichtshofs ist gerade in Staaten ohne starke Verfassungsgerichtsbarkeit entscheidend zur Durchsetzung und Vervollkommnung des Grundrechtsschutzes. Erfreuliches Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass das Gebiet der Europaratsmitglieder faktisch todesstrafenfrei ist. Bis auf Polen, Russland und die Türkei haben alle mit der Ratifikation des 6. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention die Todesstrafe abgeschafft, und auch in diesen Ländern wird sie nicht mehr vollzogen. Das hohe Niveau der menschenrechtlichen Standards und die darauf beruhenden Entscheidungen des Gerichtshofs werfen allerdings auch Probleme für die neuen Vertragsstaaten auf, die manche Anforderungen zumindest mittelfristig nur schwer erfüllen können. In Europa darf es jedoch kein menschenrechtliches Zweiklassen-System geben. Deshalb muss alles getan werden, um ein Auseinanderklaffen der Menschenrechtsstandards innerhalb Europas zu verhindern.

Über Jahrzehnte hinweg war die Europäische Menschenrechtskonvention auch die grundrechtliche Basis der Europäischen Gemeinschaften und später der Europäischen Union, deren Mitglieder alle dem Europarat angehören und somit an die Konvention gebunden sind. Bisher wurden noch nicht die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Europäische Union selbst der Konvention beitreten konnte. Mit der demnächst vorliegenden Europäischen Grundrechtecharta wird aber nun der bisher nur generelle Verweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention konkretisiert werden. Damit verstärkt

die Charta die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem sie Anstöße für deren Weiterentwicklung gibt und ein Kooperationsverhältnis zwischen den Gerichtshöfen in Luxemburg und in Straßburg begründet. Die Europäische Menschenrechtskonvention wird künftig auch deshalb nicht an Bedeutung verlieren, da die Charta im Gegensatz zur EMRK nur für die EU und die Mitgliedstaaten gilt, soweit diese Unionsrecht umsetzen und anwenden.

Obwohl die Europäische Menschenrechtskonvention als eine Art „Nebenverfassung“ für die Rechtsordnungen ihrer Unterzeichnerstaaten gilt, wird sie unterschiedlich in deren Normenhierarchie eingeordnet. Das Spektrum reicht vom Verfassungsrang wie in Österreich bis zum Rang eines einfachen formellen Bundesgesetzes wie in Deutschland. In jedem Fall aber ist der Einfluss dieses völkerrechtlichen Vertrages auf die europäischen Rechtsordnungen erheblich, da über den bindenden konkreten Einzelfall hinaus die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte präjudizierend auf die nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung wirkt. Hier wäre wünschenswert, dass sich auch die deutsche Rechtsprechung beim Schutz von Flüchtlingen stärker daran orientiert.

Der 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention ist uns Anlass, ihre herausragende Bedeutung für ein demokratisches und rechtsstaatliches Europa zu würdigen und alle Schritte zu bejahen, die ihr zu einer uneingeschränkten Durchsetzung verhelfen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- sich nachdrücklich dafür einzusetzen, dass neue Mitgliedstaaten des Europarates zügig die Europäische Menschenrechtskonvention und möglichst umfassend ihre Zusatzprotokolle ratifizieren;
- alle Anstrengungen zu unternehmen, um insbesondere mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten des Europarates in ihrem Bemühen zu unterstützen, die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu verbessern und auf diese Weise einen einheitlich hohen Menschenrechtsstandard in ganz Europa zu sichern;
- sich dafür einzusetzen, dass die Einhaltung der Menschenrechte nicht länderspezifisch mit zweierlei Maß gemessen wird;
- die Verbesserung des Monitoring-Systems im Ministerkomitee anzuregen, um die Durchsetzung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebenen Garantien zu gewährleisten und die Einhaltung aller eingegangenen Verpflichtungen zu überprüfen;
- sich dafür einzusetzen, dass die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte strikt befolgt werden, und auf eine Verbesserung des Mechanismus zur Durchsetzung dieser Urteile hinzuwirken;
- alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um durch Maßnahmen der Konfliktverhütung und -regelung die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu bannen;
- die Europäische Menschenrechtskonvention als Living instrument anzuerkennen und zugleich eine Prüfung zu befürworten, inwieweit der Text einer Weiterentwicklung bezüglich moderner Grundrechte bedarf;
- durch geeignete Maßnahmen dazu beizutragen, dass deutsche Behörden und Gerichte die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte rezipieren und beachten;

- die Arbeit des ständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch dadurch anzuerkennen, dass sie sich für eine bessere finanzielle Ausstattung einsetzt;
- für eine Stärkung und bessere finanzielle Ausstattung des Amtes des Europäischen Kommissars für Menschenrechte einzutreten.

Berlin, den 24. Oktober 2000

Dr. Peter Struck und Fraktion
Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion