

Antrag

der Abgeordneten Erika Steinbach, Holger Haibach, Carl-Eduard von Bismarck, Michael Brand, Hartwig Fischer (Göttingen), Ute Granold, Hermann Gröhe, Hubert Hüppe, Alois Karl, Hartmut Koschyk, Eduard Lintner, Dr. Norbert Röttgen, Arnold Vaatz, Peter Weiß (Emmendingen), Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU

sowie der Abgeordneten Christoph Strässer, Angelika Graf (Rosenheim), Niels Annen, Doris Barnett, Klaus Brandner, Detlef Dzembitzki, Kurt Bodewig, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Wolfgang Gunkel, Petra Heß, Gerd Höfer, Johannes Jung (Karlsruhe), Walter Kolbow, Ernst Kranz, Ute Kumpf, Lothar Mark, Johannes Pflug, Christel Riemann-Hanewinckel, Walter Riester, Sönke Rix, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Dr. Hermann Scheer, Olaf Scholz, Rolf Stöckel, Dr. Wolfgang Wodarg, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Stärkung der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Menschenrechtliche Grundlagen

Die Europäische Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit. Sie achtet die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet sind.

Auf dem langen Weg von einer wirtschaftlichen zu einer politischen Gemeinschaft haben die Förderung und der Schutz der Menschenrechte zunehmend an Gewicht gewonnen; der Schwerpunkt lag dabei zunächst auf den auswärtigen Beziehungen. Durch den Vertrag von Amsterdam rückten mit dem Asyl- und Einwanderungsrecht auch im EU-Binnenbereich Fragen der Menschen- und Grundrechte stärker in den Mittelpunkt.

Mit der Verabschiedung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Jahr 2000 wurde der Grundrechtsschutz inhaltlich und vom Anwendungsbereich her weiterentwickelt. Mit der Übernahme der Charta in den Verfassungsvertrag sollten die in ihr verbrieften Rechte Teil der Verfassung und damit verbindlich werden. Der Verfassungsvertrag beinhaltet auch den Beitritt der Union zur EMRK. Der Deutsche Bundestag hat sich mit überwältigender Mehrheit für die Verfassung für Europa ausgesprochen und bedauert, dass der Verfassungsprozess ins Stocken geraten ist und mit ihm eine weitere Stärkung der Grundrechte und Menschenrechte in der Europäischen Union. Der Deutsche Bundestag bestärkt die Bundesregierung in ihrem Bestreben, Impulse zur Fortführung des EU-Verfassungsvertrages zu geben.

2. Chancen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Am 1. Januar 2007 wird Deutschland für ein halbes Jahr die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Damit ist auch der Vorsitz in der EU-Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM) verbunden. Die Aufgabe der Ratspräsidentschaft erfordert in erster Linie eine verantwortungsvolle Mittlerrolle bei der Suche nach Kompromissen zwischen den Mitgliedstaaten und in den EU-Organen im Sinne des europäischen Gesamtinteresses. Daneben können aber auch eigene Akzente gesetzt werden. Diese kann Deutschland während der anschließenden Team-Ratspräsidentschaft gemeinsam mit Portugal und Slowenien bis Mitte 2008 weiterverfolgen. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass einer der Schwerpunkte der Präsidentschaft sein wird, dem Verfassungsprozess neue Impulse zu geben. Darüber hinaus ermutigt der Deutsche Bundestag die Bundesregierung, über die Dauer ihrer Präsidentschaft hinaus institutionell und politisch die Menschenrechte in der EU zu stärken und in einer erweiterten Europäischen Union die oben genannten Prinzipien aktiv nach innen und nach außen zu vertreten. Auch für Europa als Ganzes gilt, dass Menschenrechtspolitik eine Querschnittsaufgabe ist und dass ihre Glaubwürdigkeit gegenüber Drittstaaten von der Achtung der Menschenrechte innerhalb der Grenzen der Europäischen Union abhängt. Unabhängige europäische und internationale Nichtregierungsorganisationen spielen eine zunehmend wichtige Rolle in der Menschenrechtspolitik der EU.

3. Menschenrechte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Der Vertrag von Amsterdam hält als eines von fünf Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten fest. Die EU kann hierfür ein breites Instrumentarium aus gemeinsamen Strategien, Aktionen und Standpunkten sowie aus Demarchen, Leitlinien, Standardklauseln in Drittstaatenabkommen, Dialogforen und Sonderbeauftragten nutzen. Bei der Vielzahl von Einzelmaßnahmen sind allerdings Zielorientierung und Kohärenz noch zu verbessern. So hat auch das Europäische Parlament dem Rat empfohlen, sich stärker auf die Evaluierung der Instrumente und Initiativen bzw. deren Ergebnisse zu konzentrieren. In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Bundestag die Ernennung eines Persönlichen Beauftragten für Menschenrechte im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Jahr 2005. Gemeinsam mit der AG Menschenrechte des Rates (COHOM) soll er die konsequente Verankerung des menschenrechtlichen Ansatzes in allen Aspekten der auswärtigen Politik vorantreiben, die EU-Menschenrechtspolitik koordinieren und eng mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zusammenarbeiten. Zur Stärkung der Menschenrechtspolitik ist es auch nötig, menschenrechtspolitische Informationen und Entscheidungen transparenter zu gestalten und mit thematischen und regionalen Arbeitsgruppen der EU, dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, den Sonderbeauftragten sowie mit der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament rückzukoppeln. Bei der vertraglichen Ausgestaltung der EU-Beziehungen zu Drittstaaten trägt die Verankerung der so genannten Standardklausel zu Demokratie und Menschenrechten in den Abkommen dazu bei, Kohärenz und Glaubwürdigkeit der EU-Außenpolitik zu stärken. Die Verletzung dieser Klauseln kann zu Sanktionen bis hin zur Aufkündigung eines Abkommens führen.

Die Ziele der GASP gelten auch für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in deren Rahmen die EU humanitäre und friedenserhaltende Aufgaben sowie militärische Einsätze bei der Krisenbewältigung übernimmt. Ähnlich wie bei den Vereinten Nationen sollten auch in EU-Missionen Personen integriert sein, die ausschließlich für Menschenrechte zuständig sind. Ihre Aufgabe wäre u. a., Menschenrechtsverletzungen sowohl durch die Kon-

fliktparteien als auch durch das zivile oder militärische EU-Personal zu dokumentieren und so die Voraussetzung für (straf-)rechtliche Konsequenzen und institutionelle Änderungen zu schaffen. Eine Evaluierung von EU-Missionen auch in menschenrechtlicher Hinsicht könnte in Zukunft wesentlich zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen beitragen.

4. Menschenrechtliche Leitlinien

Grundlegende außenpolitische Instrumente der EU-Menschenrechtspolitik sind die Leitlinien zu den Themen Todesstrafe, Folter, Menschenrechtsdialoge, Menschenrechtsverteidiger sowie Kinder und bewaffnete Konflikte. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte COHOM und den EU-Menschenrechtsbeauftragten bei ihren vielfältigen Aufgaben unterstützen und sich insbesondere gegenüber den EU-Vertretungen in Drittstaaten dafür einsetzen, dass die Leitlinien bekannt gemacht, in die Praxis umgesetzt und dass Implementierungsberichte erstellt werden. Die Bundesregierung kann sich um so überzeugender für die Leitlinien einsetzen, je konsequenter sie diese Themen auch in ihrer nationalen Politik aufgreift.

Der Deutsche Bundestag hat interfraktionell in der letzten Legislaturperiode mit Bundestagsdrucksache 15/2078 eine Selbstverpflichtung zugunsten bedrohter Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen abgegeben und würde es begrüßen, wenn unter der deutschen Ratspräsidentschaft das Engagement früherer Präsidentschaften für diesen mutigen Personenkreis fortgesetzt wird. Dabei können die Ergebnisse der in diesem Jahr abgeschlossenen Evaluierung der Umsetzung der Leitlinie eine wichtige Handlungsorientierung sein. Auch die Leitlinie zur Bekämpfung der Folter hat höchste Priorität angesichts der weltweiten Diskussion über die Lockerung des Folterverbots im Anti-Terror-Kampf. Mit dem im Juni 2006 in Deutschland eingeleiteten Ratifizierungsprozess zum Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention ist die Bundesregierung gut aufgestellt für eine kraftvolle Initiative gegen jede Form von Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Die in Europa vorhandene hohe Sensibilisierung für das Schicksal von Kindersoldaten sollte genutzt werden, um die Umsetzung der Leitlinie zu Kindern in bewaffneten Konflikten voranzutreiben. Mit der neu eingerichteten Taskforce, welche die Strategie für die Umsetzung der Leitlinie begleiten soll, ist hierfür eine gute Grundlage geschaffen. Im Hinblick auf die Leitlinie zur Bekämpfung der Todesstrafe begrüßt der Deutsche Bundestag, dass mit aktiver Unterstützung der EU auf den Philippinen die Todesstrafe abgeschafft wurde. Er bestärkt die EU in ihrer konsequenten Politik gegen diese Kapitalstrafe und verurteilt die Initiativen der Regierungen in Polen und Peru, in ihren Ländern die Todesstrafe erneut einzuführen.

Menschenrechtsdialoge zwischen der EU und Drittstaaten sowie andere Dialoge, die menschenrechtliche Komponenten enthalten, bieten ein großes Potential für die Verbesserung der Menschenrechte in einem Land. Der Deutsche Bundestag misst solchen systematischen Dialogen eine große Bedeutung bei. Er bewertet allerdings die Fortschritte im Menschenrechtsdialog mit der VR China kritisch und mit dem Iran als nicht erkennbar. Menschenrechtsdialoge dürfen nicht zum Ritual erstarren, sondern brauchen klare Zielvorgaben und eine Messung der Wirkung. In dieser Hinsicht benötigt insbesondere der seit zwei Jahren ruhende Dialog mit dem Iran dringend neue Impulse. Auch die im letzten Jahr begonnenen halbjährlichen Konsultationsgespräche mit Russland haben die Lage der Menschenrechte, insbesondere in Tschetschenien, nicht verbessern können. In dem 2007 neu zu verhandelnden Abkommen zwischen der EU und Russland müssen Menschenrechte einen wichtigen Stellenwert einnehmen. Der Deutsche Bundestag unterstützt alle Maßnahmen, welche die Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft ergreift, um positiven Einfluss auf die Achtung der Grund- und Menschenrechte in diesen drei weltpolitisch so wichti-

gen Staaten zu nehmen. Er begrüßt, dass die Bundesregierung den regionalen Schwerpunkt ihrer Präsidentschaft auf Zentralasien legen und auch dort Menschenrechtsdialoge initiieren will. Höchst besorgniserregend ist insbesondere die Situation in Usbekistan und Turkmenistan, wo die Menschenrechte systematisch verletzt werden.

5. Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist einer der großen innen- und außenpolitischen Herausforderungen unserer Zeit. In vielen Staaten finden jedoch schwerste Menschenrechtsverletzungen unter dem Vorwand des Anti-Terror-Kampfes statt. Die Opfer sind häufig missliebige politische Gegner oder Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten. Dies zeigt klar, wie wichtig eine allgemein verbindliche, international anerkannte Definition von Terrorismus ist. Die Europäische Union setzt sich daher seit Jahren dafür ein, dass sich die UN-Mitgliedstaaten endlich auf den Text der Umfassenden Terrorismuskonvention der Vereinten Nationen einigen, der eine solche Definition enthält. Die Europäische Union hat mehrfach bekräftigt, dass Terrorismusbekämpfung unter Wahrung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit erfolgen muss. Die EU sollte deshalb der Welt ein Vorbild sein. Berichte über die geplante Legalisierung der Folter in einzelnen EU-Staaten haben jedoch EU-intern für Verunsicherung gesorgt, weil damit eigene EU-Leitlinien und sicher geglaubte Normen in Frage gestellt wurden. Zugleich ist die Gefahr groß, dass dadurch auch die menschenrechtliche Glaubwürdigkeit der EU gegenüber Drittstaaten untergraben wird, in denen z. B. die Leitlinien gegen Folter umgesetzt werden sollen. Die deutsche EU-Rats- und Team-Ratspräsidentschaft sollte ihren Einfluss geltend machen, damit weder innerhalb Europas noch mit Wissen oder Mitwirkung von EU-Staaten außerhalb Europas Menschen im Namen des Anti-Terror-Kampfes entführt, gefoltert oder erniedrigend behandelt und illegal an geheimen Orten festgehalten werden. Dies ist ein klarer Verstoß gegen die EMRK. Der Deutsche Bundestag erwartet eine vollständige Aufklärung der Vorwürfe und weiterhin rechtsstaatliches Vorgehen. Er unterstützt die EU nachdrücklich in ihrer Forderung nach Auflösung des Lagers in Guantánamo Bay auf Kuba, wie dies bereits auf dem EU-USA-Gipfel in Wien geschehen ist. Außerdem bestärkt er die EU in ihrer Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien und bittet sie, dieses Thema bei allen Menschenrechtskonsultationen mit Russland einzubringen.

6. Monitoring im Barcelona-Prozess

Das besondere Interesse der EU gilt der Mittelmeerregion. Zehn Jahre nach der Barcelona-Erklärung sind die Ergebnisse der euro-mediterranen Partnerschaft in menschenrechtlicher Hinsicht eher ernüchternd. In den meisten Ländern gibt es erhebliche Defizite an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. Auch die Aufnahme einer Demokratie- und Menschenrechtsklausel in alle bilateralen Assoziierungsabkommen hat bislang wenig bewirkt, obwohl deren Verletzung zu Sanktionen bis hin zur Aufkündigung des Abkommens führen kann. Der Deutsche Bundestag würde es begrüßen, wenn die EU regelmäßig ein sorgfältiges Monitoring der Menschenrechtsklausel durchführt und bereit ist, konsequent auf die Verletzung menschenrechtlicher Verpflichtungen zu reagieren. Der Vorschlag der Kommission, Unterausschüsse einzurichten, welche die Menschenrechtslage in vertraglich verbundenen Drittländern prüfen sollen, weist in die richtige Richtung. Der Deutsche Bundestag empfiehlt die strategischen Leitlinien „Intensivierung der EU-Maßnahmen für die Mittelmeerpartnerländer in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie“ als ein wichtiges handlungsorientiertes Konzept auch für die neue Nachbarschaftspolitik.

7. Förderung der Menschenrechte in Afrika

Die Zusammenarbeit mit Afrika wird 2007 sowohl während der deutschen EU-Rats- und Team-Ratspräsidentschaft als auch während des deutschen Vorsizes der G8 eine wichtige Rolle spielen. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass Afrika auf der Agenda des G8-Gipfels im Juni 2007 in Heiligendamm steht und dass für die zweite Jahreshälfte ein EU-Afrika-Gipfel angestrebt wird.

Ihrer Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte in der Gründungsakte der Afrikanischen Union und in den Statuten der New Partnership for Africa's Development (NePAD) sind die afrikanischen Staaten bislang nur unzureichend gerecht geworden. Obwohl die meisten Staaten die wichtigsten internationalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben, ist die Menschenrechtsbilanz insgesamt negativ. Hinzu kommen zahlreiche gewaltsame Konflikte, die oft mit schwersten Menschenrechtsverletzungen einhergehen. Die Staaten müssen unmissverständlich an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen erinnert werden. Der deutsche EU-Rats- und G8-Vorsitz sollte auch genutzt werden, um gemeinsam mit den afrikanischen Staaten eine Lösung des Konfliktes im westsudanesischen Darfur zu suchen und eine der größten humanitären Katastrophen der Gegenwart zu beenden. Die Stationierung von UN-Truppen ist hierfür eine wesentliche Voraussetzung.

Eine positive Entwicklung in Afrika stellt der Peer Review-Mechanismus dar, nach dem die Staaten freiwillig und gegenseitig die Stärken und Schwächen ihrer Regierungsführung prüfen. Die Hälfte der Staaten unterzieht sich bereits diesem Kontrollverfahren. Die Ende 2005 verabschiedete EU-Strategie für Afrika zielt auf genau diese Eigenverantwortung und auf gute Regierungsführung, beinhaltet jedoch zugleich die aktive Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, den Kampf gegen die Straflosigkeit und den Ausbau menschenrechtlicher Strukturen. Auch das Cotonou-Abkommen bietet die Möglichkeit zu einem regelmäßigen menschenrechtlichen Dialog zwischen der Europäischen Union und einzelnen AKP-Staaten. Zur Stärkung des afrikanischen Menschenrechtssystems hält der Deutsche Bundestag den zügigen Aufbau des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte für äußerst wichtig. Er unterstützt insgesamt die Förderung afrikanischer Menschenrechtsschutzinstrumente sowie die konsequente Umsetzung der in der Millenniumserklärung genannten Entwicklungsziele, denen in den armen Ländern Afrikas eine besondere Bedeutung zukommt.

8. Aspekte der internationalen Menschenrechtspolitik der EU

Die Europäische Union tritt in ihrer internationalen Menschenrechtspolitik weitgehend geschlossen auf. Ein aktuell höchst schwieriges Handlungsfeld ist der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, dessen abschließende institutionelle Ausgestaltung in die Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fällt. Der Deutsche Bundestag hat in einem nach der zweiten Sitzungsperiode einstimmig verabschiedeten Antrag (Bundestagsdrucksache 16/3001) seine Erwartungen an das Gremium deutlich formuliert. Um seine Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit zu sichern, müssen mindestens folgende Punkte zufriedenstellend geklärt werden: Erhalt der Sondermechanismen, insbesondere der Länderberichterstatter und Länderresolutionen, periodische Überprüfung der Menschenrechtslage der UN-Mitgliedstaaten auf der Basis unabhängiger Informationen (Universal Periodic Review) sowie Erstellung einer strukturierten Jahresagenda zur besseren Vorbereitung der Themen. Da der UN-Menschenrechtsrat eine zentrale Bedeutung für den internationalen Menschenrechtsschutz hat, kommt der Bundesregierung gerade in dieser Umbruchphase eine herausragende Rolle bei der Koordinierung der Verhandlungen seitens der westeuropäischen Gruppe zu.

Fortgesetzt werden sollte die intensive Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) durch die EU und damit die weltweite Bekämpfung der

Straflosigkeit. Der Deutsche Bundestag bestärkt die EU in ihren Bemühungen, weitere Staaten zur Ratifizierung des Römischen Statuts zu bewegen bzw. sie von bilateralen Nichtüberstellungsabkommen abzuhalten. Er würde begrüßen, wenn alle Partnerschaftsabkommen mit Drittstaaten – analog zur Menschenrechtsklausel – eine IStGH-Klausel enthielten bzw. wenn für bestehende Abkommen eine solche Klausel nachverhandelt würde.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die EU bei den Vereinten Nationen wesentlich dazu beigetragen hat, dass Ende Oktober 2006 mit überwältigender Abstimmungsmehrheit der erste Schritt zu einem internationalen Waffenhandelsabkommen (Arms Trade Treaty/ATT) getan wurde. Ziel des Übereinkommens ist, eine möglichst große Zahl von Staaten auf grundlegende Prinzipien für Rüstungstransfers zu verpflichten und damit internationale Richtlinien für den Rüstungsexport zu entwickeln, darunter die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung des Völkerrechts. Der Deutsche Bundestag bekräftigt die Notwendigkeit einer restriktiven Rüstungsexportpolitik. Er hofft, dass unter der deutschen Ratspräsidentschaft der überarbeitete EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren in einen Gemeinsamen Standpunkt und damit in ein rechtlich verbindliches Instrument umgewandelt wird.

9. Schutz vor Diskriminierung

Aufgabe der Europäischen Union ist es auch, sich für die Rechte von Minderheiten einzusetzen und Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu verhindern. Mit den beiden vom Europäischen Rat angenommenen Richtlinien zur „Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse“ sowie zur „Gleichbehandlung in der Beschäftigung“ wurde der Schutz gegen Diskriminierung in der Europäischen Union erheblich gestärkt. Auch die „Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ in Wien hat hierfür einen wichtigen Beitrag geleistet. Die praktische Umsetzung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten muss jedoch verbessert werden. Auch deshalb hat die Europäische Kommission ein „Jahr der Chancengleichheit für alle“ ausgerufen, das 2007 mit der deutschen Ratspräsidentschaft beginnen wird. Die Jugendkampagne der Europarates „alle anders – alle gleich“ greift ebenfalls dieses Thema auf. Deutschland fällt daher die Aufgabe zu, auf europäischer Ebene Impulse zu geben und beispielhaft gegen Diskriminierung und für Chancengleichheit voranzugehen.

Anlass zu besonderer Sorge gibt die Lage der Sinti und Roma, die die am weitesten verbreitete ethnische und kulturelle Minderheit Europas sind. Nach dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien werden etwa 10 Millionen Sinti und Roma in der EU leben. Extrem hohe Arbeitslosigkeit, niedriger Bildungsstand, mangelhafte medizinische Versorgung, ghetto-ähnliche Wohnverhältnisse und ständige Diskriminierung prägen das Leben der Roma und stellen eine gewaltige Herausforderung sowohl für die Herkunftsstaaten als auch für die Europäische Union insgesamt dar. Die OSZE und insbesondere der Europarat haben sich intensiv mit den Roma befasst und Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Situation eingeleitet. Die 2005 von betroffenen Staaten ausgerufene Dekade der Roma-Integration soll deren soziale und wirtschaftliche Integration beschleunigen; eine neu eingerichtete hochrangige EU-Expertengruppe widmet sich demselben Ziel. Sinti und Roma dürfen jedoch nicht nur Objekte nationaler und europäischer Förderprogramme sein, sondern müssen selbst aktiv und eigenverantwortlich ihre Zukunft gestalten. Das „Jahr der Chancengleichheit für alle“ bietet hierfür gute Anknüpfungspunkte.

10. Flüchtlings- und Asylpolitik

Der Europäische Rat in Tampere hat 1999 die Weichen für eine Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gestellt und die Ausgestaltung einer gemein-

samen Asyl- und Migrationspolitik vereinbart. Obwohl seitdem wesentliche Fortschritte bei der Umsetzung des Programms erzielt wurden, sind mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verstärkt Sicherheitsfragen in den Vordergrund gerückt. Mit dem 2004 verabschiedeten Haager Programm soll nun in der zweiten Phase der Harmonisierung die Vereinheitlichung der Asylpolitik bis zum Jahr 2010 erreicht werden. Ziel ist ein gemeinsames Asylverfahren und ein einheitlicher Status für Menschen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird. Grundlage ist die umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention. Nicht zuletzt deren unterschiedliche Auslegung in den Mitgliedstaaten hat eine einheitliche Regelung nötig gemacht. Die EU hat im Asyl- und Migrationsrecht bislang elf Richtlinien vorgelegt, darunter jene drei menschenrechtlich besonders relevanten, die Mindestnormen festlegen für die Aufnahme von Flüchtlingen, für die Feststellung ihrer Flüchtlingseigenschaft sowie für die Verfahren, nach denen über die Flüchtlingseigenschaft entschieden wird. Die Mitgliedstaaten müssen diese Richtlinien in nationalstaatliche Vorschriften umsetzen, wobei die vereinbarten Mindestnormen einzuhalten sind. Auch Deutschland ist hier noch in der Pflicht.

Der Deutsche Bundestag sieht mit wachsender Sorge die große Zahl von Migranten an den EU-Außengrenzen und insbesondere an den südlichen Seegrenzen. Für ihren Traum von einem Leben in Europa riskieren viele Menschen ihr Leben. Um die Migrationsströme nachhaltig einzudämmen, hat die EU ihre politischen Prioritäten auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels gelegt, d. h. vor allem auf Maßnahmen des Grenzschutzes, die durch FRONTEX noch weiter verstärkt werden sollen. Regionale Schutzprogramme in Gebieten, die von Flüchtlingsbewegungen besonders betroffen sind, sollen ebenfalls dazu beitragen, dass weniger Migranten und Asylbewerber die Grenzen zur Europäischen Union überschreiten. Insofern wird den Ergebnissen der derzeit laufenden Pilotprogramme in Tansania und einigen osteuropäischen Staaten mit Interesse entgegengesehen.

Der Deutsche Bundestag erinnert daran, dass bei allen Maßnahmen die Grundrechte von Migranten und die Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen nicht aus dem Blick geraten dürfen. Maßstab der EU müssen stets die international anerkannten Normen des Menschenrechtsschutzes sein. Dies bedeutet auch, dass für Flüchtlinge der Zugang zu fairen Asylverfahren in Europa gewährleistet sein muss. In diesem Zusammenhang sollte nach der EU-Osterweiterung auch das Konzept der sicheren Drittstaaten überprüft werden. Die in Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) durchgeführten regionalen Schutzprogramme können Flüchtlingen langfristige Lösungen – Rückkehr, lokale Integration oder Neuansiedlung – eröffnen. Bei der Festlegung der Zielgebiete für die Schutzgebiete sollte berücksichtigt werden, ob der Auf- und Ausbau von Strukturen des Flüchtlingsschutzes und der Migrationssteuerung angesichts der politischen und menschenrechtlichen Lage in den betreffenden Staaten sinnvoll und erfolgversprechend ist.

Das Konzept der regionalen Schutzprogramme sieht u. a. die Neuansiedlung von Flüchtlingen vor. Der Deutsche Bundestag würde begrüßen, wenn sich EU- und Drittstaaten verstärkt zu dieser freiwilligen Schutzgewährung bereit fänden. Zugleich empfiehlt er der EU, die geplante Evaluierung der ersten Phase der Harmonisierung der europäischen Asylpolitik zu nutzen, um menschenrechtspolitische Kohärenz zwischen den von der Flüchtlings- und Migrationsproblematik betroffenen Politikfeldern herzustellen.

11. EU-Agentur für Grundrechte

Die Verhandlungen über die Einrichtung einer Agentur für Grundrechte sind noch nicht abgeschlossen. Geplant ist, dass die Agentur im Januar 2007 ihre Arbeit aufnehmen soll. Ziel ist, die relevanten Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemein-

schaftsrechts zu unterstützen, wenn Grundrechte betroffen sind, sowie Fachkenntnisse bereitzustellen, um die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu gewährleisten. Die Arbeit erfolgt auf der Basis der EMRK und der Grundrechte-Charta der EU.

Der Deutsche Bundestag beobachtet die geplante Einrichtung der Grundrechte-Agentur mit Skepsis und wird den weiteren Fortgang kritisch begleiten. Er wird insbesondere darauf achten, dass es keine Überschneidungen in der Arbeit von Europarat und Europäischer Union geben wird. Eine solche Befürchtung wurde auch von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates geäußert.

12. Europarat und Europäische Union

Der Deutsche Bundestag befürwortet eine sinnvolle Ergänzung der Menschenrechtsschutzinstrumente von Europarat und Europäischer Union. Beide sind zwei unterschiedliche und zugleich komplementäre Organisationen. Ein Beispiel: Als Organ des Europarates behandelt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg Einzelbeschwerden auf der Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention. Allein 2005 wurden 44 000 Klagen eingereicht; 80 000 sind wegen der völligen Überlastung des Gerichtshofs noch anhängig. Als Organ der EU entscheidet der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg Streitfälle zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Um im sensiblen Bereich der Menschenrechte Rechtssicherheit zu gewährleisten, arbeiten beide Gerichtshöfe fruchtbar zusammen und sind beispielhaft für eine gute Kooperation zwischen Institutionen von Europarat und Europäischer Union.

Hüter der Menschenrechte ist insbesondere der Europarat. 25 seiner 46 Mitgliedstaaten gehören der Europäischen Union an. Als supranationale Organisation benötigt die Europäische Union dennoch auch ihr eigenes Menschenrechtssystem, das über die Jahre hinweg kontinuierlich ausgebaut wurde. Der Deutsche Bundestag wird diesen Prozess weiterhin konstruktiv begleiten und u. a. auch dadurch absichern, dass er – unabhängig vom Fortgang des Verfassungsprozesses – mit Nachdruck für einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention eintritt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft dem Projekt einer Verfassung für Europa neue Impulse zu geben und dafür einzutreten, dass die Charta der Grundrechte verbindlicher Teil der Verfassung wird;
2. während der EU-Ratspräsidentschaft und des Vorsitzes in der EU-Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM), aber auch während der anschließenden Team-Präsidentschaft dafür einzutreten, dass Menschenrechtspolitik in der EU stärker institutionalisiert, als Querschnittsaufgabe bewusst gemacht und in den Mitgliedstaaten der EU und gegenüber Drittstaaten konsequent, kohärent und glaubwürdig angewandt wird;
3. in den anstehenden EU-Beitrittsverhandlungen auf die Einhaltung der Menschenrechte als ein wesentliches Kriterium für die Beitrittsfähigkeit zu drängen;
4. in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das vielfältige Instrumentarium zur Verbesserung der Menschenrechte angemessen zu nutzen und in alle EU-Friedensmissionen Menschenrechtsbeobachter mit einem starken Mandat zu integrieren;

5. aktiv für die Umsetzung der menschenrechtlichen EU-Leitlinien einzutreten und dabei einen besonderen Schwerpunkt auf den Schutz von Menschenrechtsverteidigern, den Kampf gegen Folter und den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten zu legen;
6. die Menschenrechtsdialoge der EU mit der VR China und der Russischen Föderation zu nutzen, um Menschenrechtsverletzungen offen anzusprechen und sich gezielt für bedrohte und inhaftierte Menschenrechtsverteidiger einzusetzen;
7. den Menschenrechtsdialog der EU mit dem Iran wiederzubeleben und klare Zielvorgaben und ein Monitoring zu vereinbaren;
8. bei der regionalen Schwerpunktsetzung „Zentralasien“ während ihrer Präsidentschaft auf die Achtung der Menschenrechte großes Gewicht zu legen und zielorientierte Menschenrechtsdialoge vor allem mit Usbekistan und Turkmenistan anzustreben;
9. sich weiterhin dafür einzusetzen, dass auch im Anti-Terror-Kampf die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und insbesondere das absolute Folterverbot gelten;
10. gemeinsam mit den Partnern in der EU weiterhin auf die Auflösung des Lagers in Guantánamo Bay hinzuwirken;
11. das menschenrechtswidrige Verhalten der russischen Streitkräfte gegenüber der tschetschenischen Zivilbevölkerung als inakzeptablen Verstoß gegen internationale Menschenrechtsnormen zu thematisieren;
12. darauf hinzuwirken, dass die EU konsequent auf der Einhaltung der Demokratie- und Menschenrechtsklauseln in bilateralen Assoziierungsabkommen mit Nachbarstaaten besteht, ein Monitoring-Verfahren einführt und bei Verletzung der Klauseln die dafür vorgesehenen Maßnahmen ergreift;
13. während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft die Weichen für einen EU-Afrika-Gipfel zu stellen und die Achtung der Menschenrechte – politische und bürgerliche wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle – zu einem wichtigen Tagesordnungspunkt des Gipfels zu machen;
14. sich weiterhin für ein rasches Ende der Gewalt in Darfur und eine nachhaltige Lösung des Konflikts einzusetzen;
15. gemeinsam mit den Partnern in der EU die Strategie für Afrika konsequent umzusetzen und regelmäßig die Einhaltung der Menschenrechtsklauseln in den AKP-EU-Partnerschaftsabkommen zu überprüfen;
16. während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft die institutionelle Ausgestaltung des UN-Menschenrechtsrates zu einem Schwerpunkt zu machen und dabei den Beschluss des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 16/3001) miteinzubeziehen;
17. bilateral wie im EU-Rahmen den Internationalen Strafgerichtshof zu fördern und eine IStGH-Klausel in allen Partnerschaftsabkommen zu befürworten;
18. gemeinsam mit den EU-Partnern für eine zügige Ausarbeitung des internationalen Waffenhandelsabkommen (ATT) einzutreten;
19. auf die Umwandlung des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren in einen verbindlichen Gemeinsamen Standpunkt zu dringen;
20. das mit der EU-Rats- und Team-Ratspräsidentschaft zusammenfallende „Jahr der Chancengleichheit für alle“ zum Anlass zu nehmen, um systematisch für Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung und für die Umsetzung der entsprechenden Richtlinien einzutreten;

21. sich an Projekten des Jahrzehnts der Roma-Integration in deren Heimatländern zu beteiligen und für eine gemeinsame europäische Integrationspolitik einzusetzen, an deren Ausgestaltung und Umsetzung auch zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt sind;
22. die EU-Richtlinien zum Asylrecht so rasch wie möglich in nationales Recht umzusetzen;
23. gemeinsam mit den EU-Partnern bei allen Maßnahmen der Asyl- und Flüchtlingspolitik uneingeschränkt die Genfer Flüchtlingskonvention anzuwenden und den Zugang zu fairen Asylverfahren in Europa zu gewährleisten;
24. während der EU-Ratspräsidentschaft regionale Schutzprogramme in Zusammenarbeit mit dem UNHCR zu fördern und sich dabei in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten von den Prinzipien der uneingeschränkten Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit leiten zu lassen;
25. sich für eine finanzielle Stärkung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einzusetzen;
26. sich während der EU-Ratspräsidentschaft und darüber hinaus für einen raschen Beitritt der EU zur EMRK, für den der Verfassungsvertrag die Rechtsgrundlage geben wird, einzusetzen und damit das Menschenrechtssystem der EU weiter zu stärken.

Berlin, den 29. November 2006

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion

