

Antrag

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Omid Nouripour, Rainer Steenblock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Monika Lazar, Jerzy Montag, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele, Jürgen Trittin, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Mit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1998 wurde der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu einem ständigen Gerichtshof mit der Möglichkeit der Individualbeschwerde ausgebaut. Dieser Ausbau markiert einen fundamentalen Entwicklungsschritt im Bereich des europäischen Menschenrechtsschutzes.

Vor 1998 bestand keine ständige Institutionalisierung des EGMR. Die EMRK beeinflusste lediglich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), und als Instanz sah das alte Verfahren der EMRK eine Europäische Kommission für Menschenrechte vor, die bei Staaten- sowie Individualbeschwerden ggf. Stellungnahmen an das Ministerkomitee weiterleitete. Letzteres entschied dann mit Zweidrittelmehrheit über eine Verletzung der EMRK. Das 11. Zusatzprotokoll schaffte diese Kommission vollständig ab. Alleiniges Rechtsprechungsorgan ist seitdem der Gerichtshof. Die Individualbeschwerde mit der Möglichkeit einer Verfahrenshilfe ist das Herzstück des Verfahrens.

2. So bedeutsam der EGMR als Instrument des europäischen Menschenrechtsschutzes ist, so groß sind mittlerweile seine Probleme. Sein Rechtsraum umfasst die 46 Mitgliedstaaten des Europarates mit über 800 Millionen Menschen. Jährlich gehen über 40 000 neue Beschwerden beim Gerichtshof ein, und die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt inzwischen sechs Jahre. Über 80 000 Klagen sind derzeit anhängig, und sowohl dieser enorme Rückstand als auch die ständig steigende Anzahl an eingehenden Beschwerden können vom EGMR kaum mehr bewältigt werden. Es besteht die Gefahr eines Kollabierens dieses wichtigen Menschenrechtsschutzinstrumentes.
3. Eine der Hauptursachen für die Probleme des Gerichtshofes ist seine mangelhafte finanzielle und personelle Ausstattung. Immer wieder werden deshalb von verschiedenen Seiten Forderungen erhoben, dass bestimmte Beitragszahler wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien dem Gerichtshof mehr Geld zur Verfügung stellen sollten. Die Finanzierung des EGMR erfolgt gemäß Artikel 50 EMRK allerdings nicht durch direkte

Beiträge der Mitgliedstaaten der EMRK, es werden stattdessen sämtliche Kosten des Gerichtshofes vom Europarat getragen. Das umfasst sowohl die Personal- als auch die Sachkosten. Die Geldmittel werden dem EGMR aus dem generellen Etat des Europarates zugewiesen. Selbst ein erhöhter zweckgebundener Beitrag zum Haushalt des Europarates durch einen Mitgliedstaat ist nicht möglich, weil die Beiträge nach Quoten vergeben werden. Eine Änderung der Budgethoheit bedürfte deshalb aufgrund der klaren Regelung des Artikels 50 EMRK einer Änderung des Konventionstextes. Die völlige Loslösung des Budgets des EGMR vom Europarat birgt allerdings die Gefahr, dass Konventionsstaaten ihre Zahlungen an den Gerichtshof als politisches Druckmittel einsetzen. Der Gerichtshof könnte sich dem Vorwurf der Bestechlichkeit aussetzen. Auch aus diesem Grund hat der 2005 von den Mitgliedstaaten des Europarates eingerichtete „Rat der Weisen“ zur Reform des Gerichtshofes in diesem Zusammenhang keine völlige Loslösung des Budgets, sondern eine „größtmögliche Unabhängigkeit“ des EGMR in Bezug auf die Präsentation und das Management seines Budgets empfohlen.

4. Das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK vom Mai 2004 regelt einige Verfahrensänderungen, die zur Entlastung des Gerichtshofes führen können. Insbesondere können Zulässigkeitsentscheidungen durch Einzelrichterinnen oder -richter anstatt wie bisher durch drei Richterinnen und Richter getroffen werden. Auch ein neues Zulässigkeitskriterium für Beschwerden, in denen die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer keinen „erheblichen Nachteil“ erlitten haben, ist in dem Zusatzprotokoll verankert. Ob dieses Kriterium allerdings geeignet ist, den Gerichtshof zu entlasten, ist stark umstritten. Das 14. Zusatzprotokoll eröffnet darüber hinaus ein vereinfachtes Verfahren in den Fällen von Beschwerden, deren Gegenstand bereits Inhalt einer gefestigten Rechtsprechung ist. Das Protokoll tritt jedoch erst nach Ratifizierung durch alle Vertragsparteien der EMRK in Kraft. Russland hat als einzige Partei noch nicht ratifiziert.
5. Eine Entlastung für den EGMR würde der viel diskutierte Beitritt der EU zur EMRK bedeuten, weil damit eine Reihe offener Rechtsfragen geklärt sowie Überschneidungen und Lücken der Aktivitäten aller europäischen Menschenrechtsschutzinstrumente verringert würden. Allerdings kann die EU der EMRK derzeit nicht beitreten. Rechtliche Probleme bestehen dabei sowohl auf Seiten der EMRK als auch der EU. Nach Artikel 59 Abs. 1 EMRK können nur Mitglieder des Europarates der EMRK beitreten, die EU also nicht. Eine Änderung brächte das Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls, dessen Artikel 17 u. a. einen neuen Artikel 59 Abs. 2 EMRK mit dem Wortlaut einfügt „The European Union may accede to this convention“. Das Inkrafttreten scheidet allerdings an der Blockade Russlands. Auch ohne die Voraussetzungen des 14. Zusatzprotokolls scheidet der Beitritt der EU noch an ihrer mangelnden Rechtspersönlichkeit. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sieht zwar vor, dass die bereits der EG übertragene Rechtspersönlichkeit der gesamten EU zugewiesen wird. Damit würde auch ein Beitritt der EU zur EMRK ermöglicht. Der VVE ist allerdings noch nicht in Kraft getreten.
6. Der 2005 von den Mitgliedstaaten des Europarates eingesetzte „Rat der Weisen“ hat im November 2006 seine Empfehlungen zur Reform des EGMR vorgelegt. Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Empfehlungen als wichtige Bausteine einer umfassenden Entlastung und Neustrukturierung des Gerichtshofes. So beinhaltet der Katalog der Expertinnen und Experten neben der schon erwähnten Empfehlung nach größerer Unabhängigkeit des EGMR hinsichtlich seines Budgets u. a. Erläuterungen zur Verbesserung nationaler Rechtsschutzmöglichkeiten. Der Gerichtshof ist gegenüber den innerstaatlichen Rechtsschutzsystemen zwar subsidiär; tatsächlich aber ist in einigen Konventionsstaaten der Rechtsschutz so schwach, dass der EGMR de facto

die einzige Überprüfungsinstanz bildet. Je effektiver die nationalen Schutzsysteme arbeiten, desto entlastender kann sich dies auf den EGMR auswirken. Die Sachverständigen empfehlen darüber hinaus die Übersetzung der Gerichtsurteile des EGMR in alle Konventionssprachen, um sie für die nationale Rechtsprechung zugänglicher zu machen.

Der „Rat der Weisen“ schlägt weiterhin eine Verfahrensänderung hinsichtlich der Auswahl der Richterinnen und Richter vor. Letztere werden von der Parlamentarischen Versammlung (PV) des Europarates gewählt. Die Auswahlkriterien in den einzelnen Konventionsstaaten, nach denen die jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten ernannt werden, sind allerdings sehr unterschiedlich. Zudem ist in der PV zu wenig Zeit für fundierte Entscheidungen vorgesehen. So werden nicht immer Personen ausgewählt, die auch am besten geeignet sind. Die Expertinnen und Experten empfehlen deshalb, dass einheitliche Kriterien für die Wahl der Richterinnen und Richter in der PV im Vorfeld festgelegt werden und ein transparentes und nachvollziehbares Entscheidungsverfahren entwickelt wird. Der Deutsche Bundestag sieht darüber hinaus Defizite bei der Berücksichtigung von Frauen auf den Vorschlagslisten.

7. Mit dem 14. Zusatzprotokoll zur EMRK von 2004 und den Empfehlungen des „Rates der Weisen“ von 2006 liegen inzwischen zahlreiche Reformregelungen und -vorschläge vor. Dass der Gerichtshof entlastet und strukturell umgestaltet werden muss, ist mittlerweile Konsens. Die Vorschläge müssen jetzt dringend umgesetzt und Blockaden gegenüber den Reformen überwunden werden, um einen Zusammenbruch des EGMR zu verhindern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. im Ministerkomitee auf eine deutliche Erhöhung des Budgets für den Europarat zu drängen;
2. sich bei den Vertragsparteien für eine größere Unabhängigkeit des EGMR hinsichtlich der Verwaltung seines Budgets einzusetzen;
3. bilateral und im Rahmen des Europarates auf die russische Regierung einzuwirken, damit Russland das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK ratifiziert;
4. beim europäischen Verfassungsprozess zu gewährleisten, dass, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen, die bereits der EG übertragene Rechtspersönlichkeit der gesamten EU zugewiesen wird;
5. sich zusammen mit den europäischen Partnern mit Nachdruck für die Prüfung und Umsetzung der Empfehlungen des „Rates der Weisen“ zur Reform des EGMR einzusetzen, insbesondere hinsichtlich
 - a) der Stärkung der innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten des Europarates;
 - b) der Übersetzung der Gerichtsurteile des EGMR in alle Konventionssprachen;
 - c) der Verfahrensänderung zur Wahl der Richterinnen und Richter im Sinne von einheitlichen Kriterien, größerer Transparenz und Geschlechtergerechtigkeit im Entscheidungsprozess.

Berlin, den 28. Februar 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

