

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Wortprotokoll
13. Sitzung

Berlin, den 31.05.2006, 13:00 Uhr
Sitzungsort: JKH 1.302
10117 Berlin, Wilhelmstraße 68
Sitzungssaal: 1.302

Vorsitz: Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB

TAGESORDNUNG:

	Seite
Einzigster Punkt der Tagesordnung	4
Reform und Stärkung europäischer Menschenrechtssysteme	

Sachverständige:

Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz	Deutsches Institut für Menschenrechte
Dr. Ruth Weinzierl	Deutsches Institut für Menschenrechte
Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. Georg Ress	ehem. Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte
Lotte Leicht	Human Rights Watch Brussels
Botschafter a. D. Dr. Wilhelm Höynck	Auswärtiges Amt

**Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
am 31. Mai 2006, 13:00 - 17:00 Uhr**

Reform und Stärkung europäischer Menschenrechtsschutzsysteme

Fragenkatalog

I. Vergleichende Einführung: Menschenrechtsschutz in Europa

- Wie verhalten sich die Menschenrechtsschutzsysteme von EU, Europarat und OSZE zueinander? In welcher Weise ergänzen, verstärken oder behindern sie sich? Welches der drei Systeme prägt die Standards am stärksten?
- Welchen Stellenwert messen die Nationalstaaten den Menschenrechtsschutzsystemen in der Politik bei und wie setzen sie sie um?
- Welche menschenrechtsrelevante Rolle fällt dem Europäischen Parlament, den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE bzw. deren menschenrechtsrelevanten parlamentarischen Gremien zu?

II. Menschenrechtsschutz in der Europäischen Union

- Welches sind die einzelnen Elemente des EU-Menschenrechtsschutzes sowohl nach innen als auch gegenüber Drittstaaten? Ergeben sie ein in sich stimmiges wirksames Gesamtsystem? Sind einige Elemente verzichtbar, während andere fehlen?
- Welches sind - in menschenrechtlicher Hinsicht - die Stärken und Schwächen der Verträge und Leitlinien bzw. der mit ihnen verbundenen Instrumente? Gibt es eine Kluft zwischen Mandat und Umsetzung, zwischen Monitoring und Sanktionsmöglichkeiten?
- Bei welchen Instrumenten wäre eine Reform bzw. Stärkung am wirkungsvollsten?
- Wie verhält sich der Grundrechtsschutz der EU zum Grundrechtsschutz der Mitgliedsstaaten?
- Welche konkreten Folgen wird der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention haben? Wie sind - analog dazu - die Chancen eines EU-Beitritts zur Europäischen Sozialcharta?
- Sind die menschenrechtlichen Mechanismen der EU in den Vertragsstaaten, insbesondere in den neuen Staaten, ausreichend bekannt? Sind die Verfahren transparent genug? Wie werden die Mechanismen in Deutschland bekannt gemacht?
- Sind für die alten bzw. neuen EU-Staaten jeweils andere menschenrechtliche Schutzmechanismen von Bedeutung?
- Welche Rolle ist für die geplante Agentur für Grundrechte wünschenswert? Welche Lücke im Menschenrechtsschutz der EU soll sie schließen?
- Welche praktische politische Bedeutung haben die Menschenrechtsklauseln in den Assoziationsabkommen? Wie können sie konsequenter umgesetzt werden?

- Wie ist der Vorschlag zu bewerten, Sicherungsbestimmungen in die Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) aufzunehmen?

III. Menschenrechtsschutz im Gebiet des Europarats

- In welcher Weise werden die menschenrechtlichen Übereinkommen des Europarates und ihre Instrumente in Ausstattung, Monitoring und Sanktionsmechanismen den Erwartungen gerecht? Wo klaffen Anspruch und Wirklichkeit am stärksten auseinander?
- Bei welchen Instrumenten und mit welchen Mitteln wäre eine Reform bzw. Stärkung am wirkungsvollsten?
- Wie wird das Menschenrechtsschutzsystem des ER der unterschiedlichen Lage der Menschenrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten gerecht?
- Werden die menschenrechtlichen Optionen des ER bei den Außenaktivitäten der EU genügend genutzt? Wo besteht Verbesserungsbedarf?
- Werden die hohen menschenrechtlichen Standards des ER dadurch beeinflusst, dass die Mehrheit seiner Mitgliedstaaten der EU mit ihren niedrigeren Standards angehört?
- Wird der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg künftig Kompetenzen an den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg verlieren? Welche Konsequenzen wird dies für den EUGHMR haben?
- Wie sind die mit dem 14. Protokoll zur EMRK verbundenen Reformen beim EGMR zu bewerten? Sind darüber hinaus weitere Reformen nötig?
- Wie kann - im Sinne der Unteilbarkeit der Menschenrechte - die Europäische Sozialcharta aufgewertet werden?
- Wie kann ein institutionalisiertes Zusammenwirken des Europäischen Kommissars für Menschenrechte des ER und des persönlichen Menschenrechtsbeauftragten des EU-Außenbeauftragten in der Praxis ausgestaltet werden?

IV. Menschenrechtsschutz in den europäischen Mitgliedstaaten der OSZE

- Wie beurteilen Sie das jeweilige Mandat der OSZE-Institutionen, was Ausstattung, Umsetzung, Monitoring und Sanktionsmechanismen angeht?
- Welche Rolle spielt der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE? Wie ist er im Verhältnis zu EUGH und EUGHMR zu bewerten?
- Wie kann die Arbeit der OSZE angesichts der bestehenden Probleme noch wirkungsvoll und nachhaltig geleistet werden?
- Welche Folgen hat die Erosion vereinbarter OSZE-Standards, Normen und Verpflichtungen für den Menschenrechtsschutz in Europa?

V. Handlungsempfehlungen an die Abgeordneten

- zur Steigerung der Synergieeffekte der menschenrechtlichen Instrumente von EU, ER und OSZE
- zur Reform, Stärkung und Weiterentwicklung der menschenrechtlichen Instrumente jeweils innerhalb des politischen Rahmens von EU, ER und OSZE
- zur Verbreitung des Wissens über die Instrumente und zur stärkeren Nutzung

Einzigiger Punkt der Tagesordnung

Reform und Stärkung europäischer Menschenrechtsschutzsysteme

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, die Vorsitzende: Herzlich willkommen zur unserer öffentlichen Anhörung zum Thema „Reform und Stärkung europäischer Menschenrechtsschutzsysteme“ des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages. Ich freue mich sehr, dass Sie es alle geschafft haben, hierher zu kommen.

Wir haben heute Nachmittag ein außerordentlich komplexes Thema, zu dem wir die Expertinnen und Experten gerne hören. Ich bedanke mich sehr bei Lotte Leicht von „Human Rights Watch Brussels“, bei Botschafter a. D. Dr. Wilhelm Höynck, aber ganz besonders bei Prof. Ress und Dr. Heinz, weil sie, nach den terminbedingten Absagen von Prof. Frohwein und Frau Dr. Jäger, die Lücke füllen. Ich bedanke mich noch für die Ausarbeitungen, die Sie uns bereits vorweg übersandt haben. Ich darf die Kolleginnen und Kollegen des Ausschusses und die Gäste darauf hinweisen, dass weitere Exemplare dieser Ausarbeitungen im Vorraum ausliegen. Sie sind zum Teil außerordentlich detailliert und sehr breit angelegt, deswegen eignen sie sich in besonderer Weise zum Nachlesen und zum nochmaligen Überdenken.

Ich freue mich auch, dass Frau Dr. Weinzierl vom Deutschen Institut für Menschenrechte mitgekommen ist. Ich möchte jetzt unsere Expertinnen und Experten bitten, sich darauf einzustellen, dass Sie nicht alles was sie schriftlich eingereicht haben, vortragen müssen, sondern dass wir Ihnen zu allen Themenbereichen bis zu 15 Min. an Redezeit einräumen. Hinterher werden wir dann eine Frage- und Diskussionsrunde durchführen, um Ihnen die Möglichkeit zu geben, sich dazu zu äußern.

Dann gebe ich hiermit das Wort an Herrn Prof. Dr. Ress.

Prof. Dr. Georg Ress: Der Europarat ist, wenn ich das so sagen darf, eine Organisation, die in ihrer Bedeutung nicht voll erkannt wird. Er hat neben der Europäischen Union eine eher stiefmütterliche Existenz. Das Einzige was im Rahmen des Europarates hervorsteicht ist, zum großen Bedauern der übrigen Generaldirektion des Europarats, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der auch mit Budget-

schwierigkeiten zu kämpfen hat. Es wäre daher eine erste Empfehlung in dem Sinne auszusprechen, dass eine Stärkung des Europarates durch eine enge, intensivere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union durchaus angebracht wäre. Zum zweiten Punkt, der Effektivität, ist zu sagen, dass die Vollstreckung der Urteile nicht immer ideal verläuft. Es entstehen längere Fristen, bis das Urteil tatsächlich vollstreckt ist. Hier wäre eine zweite Empfehlung, dass die Zusammenarbeit des Europarates und auch der Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine Stärkung des Systems bedeuten könnte. Wir kennen alle die Problemfelder: Zahlungen, die erst nach sieben oder acht Jahren eingehen, Vollstreckungsschwierigkeiten, weil die Regierungen nicht sagen wollen, dass ein Urteil falsch ist und deswegen nicht vollstreckt werden sollte.

Ich will auf einzelne Punkte nachher noch genauer eingehen. An dieser Stelle konzentriere ich mich jedoch zunächst auf die Situation des Gerichtshofs im Verhältnis zu den einzelnen Staaten. Wir haben die Situation, dass die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) innerhalb einzelner Staaten durchaus einen unterschiedlichen Rang hat. Das führte dazu, dass das Bundesverfassungsgericht in einem Fall, indem die Bundesrepublik verurteilt worden ist, obwohl es keine strikte Befolgungspflicht, sondern nur eine Beachtungs- oder Berücksichtigungspflicht gab, nicht von diesem Urteil abweichen konnte. Ich frage mich, ob das nur die Verfassungslage in Deutschland ist. Die Verfassungslage mag in anderen Staaten ähnlich sein, was natürlich eine Bedeutungsschwäche des Gerichtshofs auslösen kann und wahrscheinlich auch auslösen wird.

Man könnte der EMRK eine Art Zwischenrang zwischen Verfassung und Gesetzen einräumen, sodass wenigstens eine Oberhand gegenüber einfachem Recht besteht. Sie wissen, das Bundesverfassungsgericht hat so etwas wie das Finanzstrukturgesetz erfunden. Vielleicht zeigt das, dass solche Rangordnungen nach der Grundgesetzordnung rechtlich zulässig sind und vom Gesetzgeber angeordnet werden dürfen. Ich halte es für wenig erfreulich, wenn der Staat verpflichtet ist, ein Urteil zu vollziehen, auf der anderen Seite aber innerstaatlich die dafür notwendigen Instrumente nicht zur Verfügung stehen. Meine Damen und Herren, alle Verfassungsordnungen, die Grundrechte und Grundrechtskollisionen kennen, kennen derartig ausbalancierte Abwägungen, Russland, Italien und Spanien genauso wie die Bundesrepublik. Es muss möglich sein, dass auch in solchen Fällen eine vom Straßburger Gerichtshof

vertretene entscheidende Balance zwischen zwei Grundrechten, in diesem Fall der Privatsphäre und der Pressefreiheit, in die jeweilige nationale Rechtsordnung eingefügt wird. Die Kollision mit der Verfassung ist nichts Außergewöhnliches. Wir haben einen Fall, indem es darum ging, ob sich eine kommunistische Lehrerin in Niedersachsen als Vertreterin bei der Landtagswahl melden darf, und wegen dieser Tatsache vom Dienst suspendiert wurde. Der Straßburger Gerichtshof hat entschieden, dass das eine Verletzung der politischen Meinungsfreiheit ist, zumal die kommunistische Partei in Deutschland nicht verboten ist. In der Türkei, wo die Beteiligung von Militärrechtern als konventionswidrig angesehen wurde, hat man die Verfassung geändert und dieses Kapitel aus der Verfassung gestrichen. Es muss also möglich sein, dass die Staaten durch Anpassung ihrer Rechtsordnung, der Befolgungspflicht der Urteile Rechnung tragen. Worauf müsste also ein Augenmerk gerichtet werden? Wir werden in Kürze einen Fall entscheiden, in dem es um das Problem der Länge der Verfahrensdauer und der Frage, inwieweit die Staaten Konsequenzen gezogen haben, geht. Auch in Deutschland kommt es vor, dass Verfahren erst nach 15 Jahren erster Instanz erledigt sind. Gegen eine solche überlange Verfahrensdauer kann man jedoch ein Rechtsmittel ergreifen, das effektiv ist, und um die Effektivität geht es. Mittlerweile haben viele Staaten derartige interne Rechtsmittel gegen eine überlange Verfahrensdauer eingeführt, und ich kann nur alle Staaten einschließlich der Bundesrepublik auffordern, eine solche interne gesetzliche Maßnahme auf den Weg zu bringen.

Die Zahl der Fälle vor dem Gerichtshof ist nach wie vor erheblich. Deswegen ist eine Reform des Verfahrens vor dem Gerichtshof unerlässlich. Das 14. Zusatzprotokoll hat zwar veränderte Kompetenzen für die Einzelrichter gebracht und hat eine etwas andere Zulässigkeit pro Fallbeschwerde eingeführt. Diese lautet wie folgt: Eine Beschwerde kann auch als unbegründet abgewiesen werden, wenn dem Beschwerdeführer keine schwerwiegenden Nachteile zugefügt wurden. Ob diese Maßnahmen dazu führen werden, die große Zahl der Beschwerden und die nach wie vor erheblichen Rückstände zu beseitigen, ist fraglich. Ich war immer der Auffassung, dass unsere Registratur, d. h. die Mitarbeiter im Gerichtshof, vermehrt und verstärkt werden müssen. Die Richter sind von den Vorarbeiten dieser juristisch qualifizierten Mitarbeiter abhängig. Wenn es keine ausreichend qualifizierten Mitarbeiter am Gerichtshof gibt, wird sich diese Erledigungszahl nicht wesentlich verbessern. Ich habe mir sagen lassen, dass für dieses Jahr, nach der Kalkulation des Auditors, der den Gerichtshof

bewertet hat, zusätzlich 75 Juristen und sonstige Mitarbeiter eingestellt werden. Das wäre eine erhebliche Verbesserung. Sie müssen aber berücksichtigen, dass dem Gerichtshof diese Zahl an Mitarbeitern nicht sofort zur Verfügung steht, da sie erst eingearbeitet werden müssen. D. h. dass es erforderlich ist, überlappend zu arbeiten, um innerhalb der nächsten 10 Jahre den Rückstand abzubauen.

Zurzeit sind beim Gerichtshof 81.000 Fälle anhängig. Der Gerichtshof hat eine Reihe von Fällen durch so genannte Pilotverfahren entschieden. Das Pilotverfahren ist im Zusammenhang mit folgender Sachlage entwickelt worden: Der Ostteil Polens wurde von der Sowjetunion besetzt und die Polen von dort vertrieben und enteignet. Nach dem 2. Weltkrieg hat es Polen übernommen, diesen Personenkreis zu entschädigen. Das geschah jedoch nur im begrenzten Umfang, aber sie hatten ihre Eigentumsrechte nach der Rechtssprechung des polnischen Verfassungsgerichts zurückzuerhalten. Das waren ungefähr 170.000 potenzielle Beschwerden. Der Gerichtshof hatte in diesem Fall entschieden, dass Polen verpflichtet ist, zu diesem Zweck ein Verfahren einzuführen und eine entsprechende Beschwerdemöglichkeit zu schaffen. Das war eine der Möglichkeiten, um die hohe Zahl der noch ausstehenden Verfahren beim Gerichtshof in den Griff zu bekommen. Ich kann Ihnen versichern, dass der Gerichtshof alles tut, um zu helfen.

Es ist die Frage gestellt worden, und damit möchte ich schließen, ob Unterschiede zwischen den Verfahren bezüglich der alten und der neuen Staaten bestehen. Ja, es besteht ein gravierender Unterschied. Die alten Staaten haben auch einzelne Probleme, aber die neuen Staaten haben ein Grundproblem. Zunächst wäre da einmal die Herstellung der Rechtsstaatlichkeit überhaupt. In meiner Kammer hatten wir einen Fall gegen die Ukraine, indem der damalige Präsident Kutschma sich selbst an Richter wandte und darum bat, ukrainische Interessen zu beachten. So etwas wäre in unserer Kultur undenkbar. Das ist noch das alte Vorstellungsbild, dass man dem Richter irgendeine Anweisung geben könne.

Ich will Ihnen noch ein weiteres Beispiel nennen. Wir hatten einen Fall gegen Georgien, dort wurden fünf angebliche tschetschenische Terroristen verhaftet, und sollten auf Wunsch Russlands nach Tschetschenien ausgeliefert werden. Sie haben sich dagegen mit Beschwerde gegen Georgien gewehrt und gesagt, dass sie im Falle einer Auslieferung nicht wüssten, wo sie verblieben und was überhaupt mit ihnen

geschehen würde. Sie wollten die Zusicherungen Russlands, dass ihnen nichts geschieht und sie weiterhin dort inhaftiert bleiben würden. Der Gerichtshof hat daraufhin gegen Georgien eine einstweilige Verfügung erlassen und bekam ein Telegramm aus dem Kreml, in dem der Gerichtshof aufgefordert wurde, diese einstweilige Verfügung sofort aufzuheben. Der russische Botschafter besuchte sogar unseren Präsidenten. Das sind alles noch Vorstellungsbilder, die in der alten Rechtsordnung verhaftet sind. Und das muss man sich klar machen, wenn man über Reformen des Menschenrechtsschutzes spricht. Dazu gehört auch das sog. Protestverfahren, wo nach 10 bis 15 Jahren auf Antrag beim Obersten Gerichtshof Verfahren wieder aufgegriffen werden können. Insofern gibt es in einigen Rechtsordnungen keine Rechtsicherheit und keine gerichtlich festgelegten Regeln. Der Gerichtshof hat im Fall Georgien festgestellt, dass dieses Protestverfahren rechtsstaatswidrig ist, also ein Verstoß gegen Artikel 6 vorliegt.

Die Vorsitzende: Vielen Dank, Prof. Dr. Ress. Ich hätte Ihnen gern länger zugehört, aber wir haben in der zweiten Runde ja noch einmal die Gelegenheit. Vielleicht hätten Sie noch sagen sollten, dass der Besuch des russischen Botschafters bei unserem Präsidenten dazu geführt hat, dass der Mann aus seinem Amt entfernt wurde. Lieber Botschafter, Dr. Höynck, ich möchte Ihnen nun das Wort erteilen.

Botschafter a. D. Dr. Wilhelm Höynck: Vielen Dank, Frau Vorsitzende, und vielen Dank für die Einladung. Ich habe das so verstanden, dass sich aus dem Thema folgender, für sie interessanter Kernpunkt ergibt. Nach meinem Verständnis ist es der, dass der Schutz der Menschenrechte in Europa effektiver wird. Da Ihnen die schriftlichen Antworten auf die offen gestellten Fragen vorliegen, würde ich mich jetzt gern auf zwei Themen konzentrieren. Nämlich zum einen, was macht die OSZE im Bezug auf die Menschenrechte, und zum anderen, wie können die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE erweitert und verbessert werden?

Sie wissen, dass die Verfassung der OSZE und vor allem auch die Menschenrechtsstandards auf politischen und nicht auf völkerrechtlichen Vereinbarungen beruhen. Der OSZE-Auftrag lautet, Festigung umfassender Sicherheit im OSZE-Raum, wobei ich unterstreichen möchte, dass zum OSZE-Raum nicht nur Europa, sondern auch Amerika und Zentralasien gehören. Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Demokratie, die menschliche Dimension, das sind Orientierungspunkte für alle OSZE-

Aktivitäten – auch in den Berichten. Seit Mitte der 90er Jahre geht es der OSZE als Menschenrechtsschutzsystem vor allem darum, zu kritisieren, zu beraten und zu helfen, wenn Regierungssysteme oder einzelne Strukturen Menschenrechte verletzen bzw. den Schutz von Menschenrechten vernachlässigen. Für eine Bewertung der sehr weit gefassten Mandate der OSZE-Institutionen kommt es vor allem auf die tatsächlichen Schwerpunkte an. Ich möchte dazu einige Beispiele nennen. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE in Warschau, ist, wie wir alle wissen, führend im Bereich der Wahlbeobachtung. Der Hochkommissar für nationale Minderheiten kümmert sich auf der Grundlage von Minderheitenrechten und im Rahmen seines ausdrücklichen Mandats um gefahrlose Minderheitssituationen in Mitteleuropa. Angesichts der Zunahme von Antisemitismus und anderen Formen von Intoleranz wurde die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung zu einer wichtigen Aufgabe. Systematisches Monitoring findet in der OSZE nicht statt. Es gibt allerdings, vergleichbar mit den Sondermechanismen der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, politische Aktionsmöglichkeiten zu spezifischen Themen wie zum Beispiel Wahlbeobachtung, Minderheitenschutz, Pressefreiheit und Menschenhandel. Über etwaige Sanktionsmöglichkeiten verfügt die OSZE nicht.

Wie können nun die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE verbessert werden? Die Europäische Union, die USA und die Russische Föderation sind entscheidende OSZE-Akteure. Außerdem hat die europäische Union über ihren Einfluss auf Europarat und NATO eine singuläre Stellung im Netzwerk der europäischen Organisationen. Wie niemand sonst kann die Europäische Union die Energien dieses Netzwerks aktivieren. Dieses sicher komplexeste Instrumentarium wird jedoch im OSZE-Rahmen noch zu wenig genutzt. Zwar spricht man in der OSZE nicht mit einer Stimme, man einigt sich aber oft auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Außerhalb der förmlichen Gremien herrscht in der OSZE häufig ein ziemliches Gewirr. Eine besondere Herausforderung ist der Frontalangriff einiger Russlandstaaten, unter der Führung Russlands, auf die OSZE-Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension. Hier wird versucht, durch Fundamentalkritik die operative Fähigkeit der OSZE zu unterlaufen. Die Intensität dieser Diskussion hat sich aber abgeschwächt, was vor allem auf die Ansätze für ein Reformprogramm der OSZE zurückzuführen ist, aber auch in Hinblick auf die eben begonnene Präsidentschaft im Europarat. Eine Lösung des schwierigen Interessenkomplexes zwischen der Russischen Föderation und der OSZE ist allerdings nicht abzusehen. Die Erfahrungen der letzten 15 Jahre, insbesondere der EU-

Beitrittskandidaten, zeigen die Erfolgsaussichten systematischer Hilfe mit klaren Prioritäten. Dazu benötigt die OSZE allerdings bessere Führungs- und Einstimmungsstrukturen. Solche organisatorischen Probleme finden nur selten die Aufmerksamkeit der politischen Leitungsebenen. Für die OSZE kommt hinzu, dass sie am Ende der 90er Jahre auf den Prioritätslisten der Außenministerien ziemlich weit unten rangierte. Aufgaben und Überschneidungen der Europäischen Menschenrechtssysteme nehmen weiter zu. Die Verbesserung von Kooperation und Koordination zwischen den Systemen wird eine immer komplexere strukturelle Herausforderung. Synergieeffekte der Menschenrechtsaktivitäten von OSZE, Europarat und EU sind in den letzten Jahren zunehmend besser genutzt worden. Kooperation und Koordination dürfen dabei aber nicht allein den internationalen Organisationen allein überlassen werden. Für den Schutz der Menschenrechte wichtige Synergieeffekte können nur durch die Mitgliedstaaten aktiviert werden. Das gelingt natürlich nur, wenn die Mitgliedstaaten in allen drei Organisationen mit einer Stimme sprechen.

Lassen sie mich zusammenfassend noch zwei Punkte sagen: Das Netzwerk menschenrechtsrelevanter Organisationen in Europa bietet, aus meiner Sicht, dem internationalen Menschenrechtsschutz unvergleichliche und vorbildliche Möglichkeiten. Um diese effektiver zu nutzen, bedarf es weiterer strategischer Überlegungen. Dieses Netzwerk muss als Ganzes innerhalb der Europäischen Union integriert werden, und zwar besonders in Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte. Wir wissen alle, dass neue Einrichtungen nun einmal attraktiver sind als die Bemühungen um eine bessere Nutzung und den Ausbau bereits bestehender Einrichtungen. Aber nur, wenn wir die europäischen Menschenrechtssysteme als Einheit betrachten und nutzen, sind die Ziele einer nachhaltigen Friedensordnung für ganz Europa durch den Europarat, die Europäische Union und die OSZE zu erreichen. Vielen Dank.

Die Vorsitzende: Herzlichen Dank. Frau Lotte Leicht bitte.

Lotte Leicht: Vielen Dank Frau Vorsitzende. Bevor ich anfangen muss, muss ich mich für mein schlechtes Deutsch entschuldigen, aber ich werde mich bemühen, auch wenn mir ab und zu ein Wort fehlen wird und ich vielleicht um Hilfe bitten muss. Zum Thema Europäische Union und Menschenrechte gibt es sehr viel zu sagen. Das größte Problem war es, mich einzuschränken. Es wurde bereits erwähnt, dass die EU gerade auch in anderen Gremien eine wichtige Rolle spielt. Als Zusammenschluss von 25

Staaten, die sich für Menschenrechte einsetzen können, können sie das verstärkt tun. Innerhalb der letzten 10 Jahre gab es viele Entwicklungen in der Europäischen Union, die dies weiterhin ermöglichen. Wir haben jetzt jedoch mehr Vereinbarungen, Partnerschaften, Kooperations- und Assoziationsvereinbarungen. Afrika und die pazifischen und karibischen Staaten legen eigene Menschenrechtssatzungen vor. Es ist ein Teil internationaler Vereinbarungen, dass auch von Seiten der Drittstaaten die Menschenrechte eingehalten werden müssen. Es gibt Leitlinien, die in der EU zum Thema Todesstrafe, unmenschliche und erniedrigende Behandlung sowie Kinder in bewaffneten Konflikten und seit kurzem auch zu Menschenrechtverteidigern und zum Menschenrechtsdialog verabschiedet wurden. Es gibt auch viele Implementierungsmechanismen, die hinzugekommen sind. Wir haben Verträge mit vielen Partnern aus der ganzen Welt, wie z. B. dem Süd-Kaukasus, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Zentralasien, Sudan, Afghanistan, dem Nahen Osten, Moldawien oder dem großen Seeraum. Wir haben auch seit anderthalb Jahren einen Sonderbeauftragten für Menschenrechte. Es handelt sich bei dem Sonderbeauftragten um eine Person, die sich sehr gut innerhalb der EU auskennt. Er war früher Vorsitzender der Civil Rights and Management Group.

Das Problem der Europäischen Union ist zum einen die Qualität, wie man sich mit den Menschenrechten gegenüber Drittstaaten beschäftigt, aber auch die fehlende Öffentlichkeit und mangelnde Experten innerhalb des Systems. Ich werde mich hier auch auf das Maßgebende konzentrieren und sagen, dass es natürlich verschiedene Ebenen der Menschenrechtspolitik gegenüber Drittstaaten gibt. So treffen sich einmal in Monat Menschenrechtsexperten aus allen 25 Staaten in Brüssel und beschäftigen sich leider, muss ich sagen, nicht wirklich mit der Menschenrechtssituation, sondern eher mit thematischen Fragen aus dem Menschenrechtsrat. Es gibt aber auch regionale Arbeitsgruppen, zum Beispiel zu Afrika, Asien usw., die einmal pro Monat nach Brüssel fliegen, um dort Konzepte zu Beschlüssen zu entwerfen, die dann später von den Staaten verabschiedet werden. Es gibt allerdings ein Zwischengremium in Brüssel, das ist das politische Sicherheitsgremium. Dies ist sehr wichtig, aber niemand kennt es. Wir arbeiten täglich mit den Botschaftern zusammen. Sie bereiten sehr wichtige Beschlüsse vor, doch dies geschieht ohne jede Öffentlichkeit, außerhalb der Aufmerksamkeit von nationalen Parlamenten und außerhalb des Arbeitsschwerpunktes der Europäischen Union. Das ist leider immer noch so.

Ich möchte jetzt einige Empfehlungen abgeben, wie das verbessert werden könnte. Zum einen sollte es in der EU Teams geben, die Menschenrechtsexperten haben. D. h. wenn sich die EU irgendwo in der Welt einsetzt, dann muss es auch möglich sein, der Europäischen Union Menschenrechtsexperten zur Verfügung zu stellen, genauso wie das eigentlich auf der Polizeiebene vor sich gehen sollte. Jeder Sonderbeauftragte der EU sollte auch Menschenrechtsexperten in seinem Büro haben, denn die Sonderbeauftragten sollten diese Leitlinie auch nutzen können. Es wäre ferner wichtig, Menschenrechtsexperten innerhalb einer Mission zu haben. Es ist im Sicherheitsrat seit langem so, dass Mandate für friedensbehandelnde Missionen verabschiedet werden. Es sollte aber Experten für Menschenrechte, internationales Völkerrecht, humanitäres Völkerrecht und Flüchtlingsrecht, genauso wie Kinder- und Frauenrecht geben, die diese Missionen begleiten. Auch bei der Sitzung zum Kosovo gab es einen Assistenten der Delegation, aber dieser war kein Experte zum Thema Menschenrechte. Das ist wirklich eine Schande und sollte von der EU ernst genommen werden. Auch innerhalb der Polizeimission der Europäischen Union im Kongo gibt es keine Menschenrechtsexperten; das müsste sich ändern. Ich habe gehört, dass der Sonderbeauftragte für Menschenrechte, der für Solana gearbeitet hat, jetzt im Kongo ist. Er leistet gute Arbeit, so weit es für ihn möglich ist. Aber auch er hat keine Menschenrechtsexperten in seinem eigenen Büro. Er hat nur zwei Mitarbeiter, die sich aber nicht in Menschenrechtsverbänden auskennen. In der EU gibt es Menschenrechtsverteidiger aus aller Welt, und diese sollte man den Sonderberichterstattern zur Verfügung stellen. Unserer Meinung nach muss das Büro des Menschenrechtsbeauftragten der EU wirklich vergrößert werden. Es muss ein Beschluss durch die Europäische Union gefasst werden, dass die Mitgliedsstaaten dafür zahlen müssen. Auch die Menschenrechtsexperten brauchen Telefone, Computer, Räume und sie benötigen 100 Euro pro Tag. Unserer Meinung nach benötigt man für die jeweiligen Regionen mindestens fünf Menschenrechtsexperten. Zusätzliche Experten müssen innerhalb der Mission eingesetzt werden. Ich finde, es wäre auch wichtig, dass die Experten innerhalb des Hauses und der EU zur Verfügung stehen.

Zum Thema Menschenrechtsdialoge: Es gibt beides, den ganz formellen Menschenrechtsdialog zwischen der Europäischen Union und beispielsweise dem Iran; es gibt eine Menschenrechtskonzentration in Russland und es gibt politische Dialoge mit allen anderen Ländern. Ich glaube die Herausforderung in diesen Bereich besteht nicht nur darin, über Menschenrechte zu unterrichten, sondern sie auch zu machen,

zu modernisieren und den Dialog beizubehalten. Es ist wichtig, dass diese Dialoge dazu benutzt werden, die Menschenrechtssituationen in allen Mitgliedsländern zu verbessern und Empfehlungen zu geben. Gerade hier wäre es wichtig, dass z. B. Empfehlungen vom Europarat oder Empfehlungen von Sonderbeauftragten tatsächlich von der Europäischen Union eingehalten werden. Das muss genauso funktionieren, wie mit den Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen. Ihre Empfehlungen existieren zwar auch nur auf dem Papier, aber wenn jemand die Themen wählt und sie tatsächlich auch ernst nimmt, kann man darauf zurückgreifen. Das heißt also, es wird in Genf, in Straßburg oder in Wien beschlossen und muss in Brüssel mit umgesetzt werden. Man muss sich entscheiden, ob man etwas machen will, was einfach ist, oder was richtig ist. Und was richtig ist, ist nie einfach, das weiß man.

Ich habe das Sicherheitskomitee erwähnt. Dieses Komitee ist wichtig und es könnte viel mehr erreichen, wenn es ein bisschen übersichtlicher und für die Öffentlichkeit zugänglich wäre. Stellen Sie sich mal vor, es wüsste niemand, was im Sicherheitsrat passiert. Zum Beispiel kommen fast jeden Monat Berichte nach Brüssel. Die Berichte werden dann an das Sicherheitskomitee weitergeleitet. Diese Berichte sollten auch öffentlich sein, innerhalb des Europarates aber auch innerhalb des Sicherheitsrates, dann wären diese Berichte tatsächlich für die ganze Europäische Union von großer Bedeutung. Ich glaube auch, dass es wichtig wäre zu erfahren, was innerhalb der OSZE passiert. Man sollte die Vorteile, innerhalb der 25 EU-Länder vereinigt zu sein, viel mehr ausnutzen. Botschafter sollten mehr reisen. Genau wie in der Europäischen Union und im Sicherheitsrat sollen sie in die betreffenden Länder fahren, lernen und zurückkommen, ich glaube, dass das viel bewirken könnte. Aber ich habe noch viele andere Empfehlungen, die ich Ihnen zuschicken werde.

Dr. Wolfgang S. Heinz: Ich denke es ist bereits sehr viel und auch Wichtiges gesagt worden. Ich werde mich daher auf einige Punkte beschränken, die besonders wichtig sind. Der erste wichtige Punkt, den wir uns noch mal verdeutlichen sollten, ist der, dass es sich beim Europarat, der OSZE und der Europäischen Union um drei unterschiedliche Institutionen handelt. Europarat und OSZE, sind wichtige internationale Organisationen, die EU ist eine Organisation mit eigenem Vorsitz und Europarecht. Ich habe anhand einer Grafik versucht, die vier Kriterien der drei Organisationen darzustellen, und zwar nach den Menschenrechtsnormen, den Menschenrechtssubstan-

zen, der Frage, ob es eine Individualbeschwerdemöglichkeit und was es für Präventivmittel gibt.

Neben den drei genannten Organisationen gibt es aber auch noch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Ich denke, es ist wichtig Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede zwischen den drei Organisationen zu besprechen, und wenn man Antwort auf die Frage geben soll, wie verhalten sich die Menschenrechtssysteme in den drei Organisationen zueinander, sind die Unterschiede entscheidend. Ich nenne hier nur das Beispiel des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Europarat auf der einen und der Europäischen Union auf der anderen Seite. Besonderheiten, wie die Einhaltung der Verpflichtung aus der Europäischen Menschenrechtskonvention beim Europarat, werden einzeln und nicht als Dualklage, durch das Gericht bestraft. Der Gerichtshof kann nur im konkreten Fall einer Menschenrechtsverletzung entscheiden und den betreffenden Unterzeichnerstaat auffordern, die Verletzung zu beenden und/oder Schadenersatz zu zahlen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kann weder nationales noch internationales Recht verwerfen. Er kann auch keine Normkontrolle durchführen. Diese Befugnis hat nach deutschem Recht nur das Bundesverfassungsgericht, beim EU-Recht liegt die Befugnis beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg. Diese Anklagemöglichkeit beim Europäischen Gerichtshof stellt eine sehr wichtige außerordentliche Rechtsstelle für deutsche Fälle dar, in denen der innerstaatliche Grund- bzw. Menschenrechtsschutz ausnahmsweise defizitär ist. Diese Individualklagemöglichkeit kann und soll aber die nationalen Verfassungsgerichte nicht ersetzen, da innerhalb der Europäischen Union ein angemessener Grundrechtsschutz besteht. Das Bundesverfassungsgericht hat also kein Recht, Gerichtsurteile der EU-Mitgliedstaaten zu verwerfen. Diese Kompetenz hat nur der Europäische Gerichtshof in Luxemburg, sonst würde das Europarecht nicht funktionieren. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg prüft daher, ob das Unionsrecht und das Handeln der Mitgliedsstaaten bei der Ausübung des Funktionsrechts mit Unionsgrundrechten vereinbar sind. Klagen können aber auch der Rat der Kommission, das Parlament und die einzelnen Mitgliedstaaten. Ich möchte noch einmal deutlich machen: Wir haben den Europarat mit seinen speziellen Menschenrechtsschutzsystemen, die Klagemöglichkeiten beim völkerrechtlich starken Europäischen Gerichtshof und wir haben die Europäische Union mit einem ganz eigenen System.

Alle drei Ebenen des Menschenrechtsschutzes, gemeint sind Europarat, Europäische Union und OSZE, sind eng miteinander verknüpft, was einen umfassenden Menschenrechtsschutz garantiert. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg orientiert sich unmittelbar an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Durch Artikel 112 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs wird diese Vorgehensweise als Maßstab durch die EU-Verfassung festgeschrieben. Des Weiteren überlappen die thematischen Handlungsfelder zwischen Europarat, OSZE und EU bei einigen Themen, wie z. B. Diskriminierung, Rassismus, und Fremdenfeindlichkeit. Dieses ist auch sinnvoll und notwendig aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der Beteiligten des Systems. Zwischen allen drei Systemen gibt es durchaus Kontakte, Verpflichtungen und gemeinsame Arbeitsmechanismen. Der Schutzstandard auf europäischer Ebene war bisher inhaltlich am stärksten durch das System des Europarats geprägt, das aus der Europäischen Menschenrechtskonvention mit samt ihren 14 Zusatzprotokollen sowie mindestens drei weiteren Menschenrechtsabkommen besteht.

Die inhaltliche Prämisse der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten sind bei der Durchführung des EU-Rechts bindend. Die Grundrechtskonformität des EU-Rechts wird vom EuGH überprüft. In der Grundrechtecharta ist der Bestand der EU-Grundrechte gegliedert. Die EU-Rechtscharta hat Auswirkungen auf das Handeln des Europarats. Ausgehend von der Rechtsprechung des EUGH, bezüglich der Nichtdiskriminierung der EU-Bürger, ist das Anti-Diskriminierungsrecht, ein besonders starkes Segment der EU-Bürgerrechtspolitik. OSZE und Europarat haben beispielsweise 2005 bekannt gegeben, dass sie ihre Zusammenarbeit auf den Gebieten Menschenhandel, Toleranz, Nichtdiskriminierung, im Kampf gegen den Terrorismus und zu nationalen Minderheiten verstärken wollen. Weitere Wege der Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat sind Menschenrechte und Demokratisierung. Der Luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker hat in diesem Jahr einen Bericht über eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der EU auf dem Gebiet der Menschenrechte an die Staats- und Regierungschefs des Europarates übergeben. Er ist dort von einem komplementären Modell für beide Institutionen ausgegangen. Der Europarat hat bereits Vorabmaßnahmen beschlossen, mit denen an den Themenempfehlungen des Juncker-Berichtes gearbeitet werden soll.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte sieht die Unterfinanzierung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte als ein ernsthaftes Problem an, das die Funktionsmöglichkeit und damit auch die Glaubwürdigkeit dieses wichtigen Gerichtshofes gefährdet. Die Beibehaltung des Rechtsschutzes, meinen wir, ist weiterhin von zentraler Bedeutung. Die Bundesregierung sollte daher entschieden für eine bessere Ausstattung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eintreten. Der Ausbau des EU-Grundrechtsschutzes, angesichts der zunehmenden Vertiefung im Menschenrechtsbereich, wie z. B. Einwanderungs- und Asylrecht und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, ist unabweisbar. Auch gegenüber Menschenrechten, wie z. B. dem Recht auf Wohnraum, sollte ein baldiger Beitrag der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention angesprochen werden.

Zur Stärkung des Europäischen Gerichtshof in Luxemburg: Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes im Bereich Einwanderung und Asyl, sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, unterliegt noch Sonderregelungen. Deren Aufhebung sollte zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes benutzt werden und es wäre auch eine finanzielle Verstärkung des EUGH erforderlich. Eine Stärkung des EUGH wird nach dem Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu Entlastung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte führen. Der EUGH in Luxemburg wird vorab in vielen Fällen im Sinne des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte entscheiden, so dass Klagen gar nicht mehr nötig sein werden. Das sind potenzielle Synergieeffekte zwischen Luxemburg und Straßburg.

Das Europäische Parlament sollte in den Bereichen des Polizei- und Strafrechts ein Mitbestimmungsrecht erhalten. Dies würde das Demokratiedefizit verringern und damit den Menschenrechtsschutz bilden. Eine Blockadehaltung gegenüber der EU wäre schädlich. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch das Europäische Parlament können im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens weite Teile des EU-Rechts blockieren. Daher sollte es die Aufgabe des Deutschen Bundestages in den entsprechenden Ratsverhandlungen sein, die Menschenrechtsgesichtspunkte stärker zu kontrollieren. Die in den letzten Jahren enorm gewachsene Transparenz auf EU-Ebene wird diese Aufgabe erleichtern.

Zum Verhältnis von EU-Grundrechteagentur, Europarat, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte und dem Kommissar für Menschenrechte: Das oberste Ziel der EU ist der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Dadurch würde die in der Praxis bestehende Rechtsprechung förmlich geregelt. Damit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seine Richterrolle gegenüber den Organen der EU wirksam ausüben kann, ohne dabei von einer Flut von Klagen überschwemmt zu werden, bedarf die Europäische Union einer starken Menschenrechtsschutzjustiz. Die Stärkung und der Aufbau einer Grundrechteagentur stehen deshalb, nach Einschätzung des Instituts für Menschenrechte, nicht in Konkurrenz zur Stärkung der Effektivität des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, sondern tragen dazu bei. Strategisch sollten die Stärkung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, des Kommissars für Menschenrechte und der EU-Grundrechteagentur nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Menschenrechtssysteme von EU und des Europarats sind komplementär aufeinander angelegt, wie es Jean-Claude Juncker in seinen Bericht betont hat. Vielmehr sollten die Aufgaben der Grundrechteagentur sinnvoll definiert und angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Die Vorsitzende: Darf ich fragen, ob es Wortmeldungen gibt? Abg. Haibach und Abg. Strässer bitte.

Abg. Haibach: Herzlichen Dank, sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren, für die ausführliche Einführung. Ich kann mich nur der Vorsitzenden anschließen. Dies ist eine sehr komplexe Angelegenheit und es ist offensichtlich, dass es Abstimmungs- und Reformbedarf gibt. Dies zeigen solche Dokumente wie der Juncker-Bericht sehr deutlich.

Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Ress bzgl. des Gerichtshofs. Vor einiger Zeit war die Reform des Menschenrechtsgerichtshofes bereits Gegenstand einer Bundestagsdebatte. Ich würde gerne wissen, inwieweit sie glauben, dass diese Reformbestrebungen Erfolg haben, und wie sie die Arbeitsüberlastung, die Überhänge und auch die Dauer der Verfahren an dem Gerichtshof tatsächlich verkürzen können.

Meine zweite Frage geht sowohl an Herrn Botschafter Höynck als auch an Frau Leicht. Sie haben beide von Aufgabenüberschneidungen gesprochen und davon, das

z. B. zwischen der OSZE aber auch dem Europarat und der Europäischen Union in vielen Fragen eine intensivere Abstimmung notwendig wäre. Gibt es zwischen den einzelnen Organisationen eine wie auch immer geartete institutionalisierte Zusammenarbeit oder vielleicht die Möglichkeit dazu? Falls diese Möglichkeit bestehen sollte, sehen Sie darin vielleicht eine Möglichkeit den Menschenrechtsschutz zu verbessern?

An Herrn Dr. Heinz habe ich eine Frage zur Grundrechteagentur. Die Grundrechteagentur ist ja eine Angelegenheit, die sehr kritisch betrachtet wird; das niederländische Parlament hat die Empfehlung an die niederländische Regierung abgegeben, sich gegen die Grundrechteagentur auszusprechen. Sie haben davon gesprochen, dass man die Agentur nicht in Konkurrenz sehen darf, aber ich würde trotzdem etwas genauer wissen, wo der Mehrwert der Grundrechteagentur liegt. Sie haben den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof angesprochen, der sich mit Individualklagen beschäftigt und natürlich auch mit anderen Gebieten, wir haben den EUGH, der sich im Wesentlichen mit der Institutionalisierung europäischer Dimensionen beschäftigt, wir haben Kommissare sowohl im Europarat als auch bei der Europäischen Union. Da stellt sich mir die Frage, was die Grundrechteagentur darüber hinaus noch leisten kann, mal vorausgesetzt, sie wird eingerichtet.

Wir haben über die Reform der Stärkung der Europäischen Menschenrechtssysteme gesprochen. Mir ist aufgefallen, dass außer Herrn Dr. Heinz keiner von Ihnen über die Parlamente gesprochen hat. Der Europarat hat parlamentarische Institutionen mit einem Menschenrechtsausschuss, einem Unterausschuss zur Situation der Flüchtlinge und vielen anderen, den Monitoringausschüssen. Der Abg. Lintner und einige anderen Kollegen sind Mitglieder des Europarates. Nachdem Sie das Thema überhaupt nicht angeschnitten haben, muss man sich als Parlamentarier natürlich fragen, betreibt man dort hauptsächlich Selbstbeschäftigung, oder wo sehen Sie die Chance der parlamentarischen Dimensionen dieser internationalen Gremien. Was können also die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, der OSZE oder des Europaparlamentes tun, um im Sinne der Reform und der Verstärkung Europäischer Menschenrechtssysteme zu wirken?

Abg. Strässer: Auch ich möchte mich herzlich für die sehr umfassende Darstellung der Systeme bedanken. Ich habe einige Fragen, die sich in Prinzip auch auf die

Themen beziehen, die Abg. Haibach schon angesprochen hat. Herr Prof. Dr. Ress, Sie haben zu Recht den nationalen Menschenrechtsschutz kritisiert. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigt sich an vielen Stellen, gegenüber den ordentlichen Gerichten, mit Entscheidungen zur Aufhebung von Untersuchungshaftbeschlüssen und anderen Dingen. Die lange Verfahrensdauer beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stellt aus meiner Sicht schon eine Verletzungen von Menschenrechten dar. Ich denke, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist, jedenfalls im Moment, die zentrale Institution für die Sorgen der Menschenrechte im Bereich der 45 Mitgliedsstaaten.

Wir haben die Gelegenheit ergriffen, bei der letzten parlamentarischen Versammlung des Europarates den neuen Menschenrechtskommissar zu besuchen und ich muss sagen, dass er mir Leid getan hat. Er sitzt da in seinem Büro mit Unterstützung von zwei Halbtagskräften und soll mit diesem geringen Personal seine Arbeit verrichten. Ich denke, dass das so nicht geht. Deshalb wäre aus meiner Sicht interessant, wie wir die amtierenden, also aktuellen handelnden Institutionen stärken können. Daher meine Frage an Herrn Dr. Heinz, ist es denn wirklich so, dass wir eine zusätzliche Einrichtung benötigen, die noch ausgestattet werden muss und erhebliche finanzielle Mittel benötigt? Wir haben dem Vortrag von Herrn Lukas in Straßburg sehr intensiv zugehört, aber wir haben dort nicht erkennen können, dass die Umsetzung dessen, was ja wahrscheinlich im Juni auf den Weg gebracht wird, zur Effektivierung des Menschenrechtes in der jetzigen Form beiträgt. Und da frage ich Sie, ob die Einschätzungen von dem, was sein könnte, nicht dazu führt, dass alles so bleibt wie es ist. Der Europarat ist mit seinem Mechanismus schlecht ausgestattet und es soll mit viel Geld eine neue Institution mit viel Personal geschaffen werden, und trotzdem ändert sich nichts. Das ist aber der zentrale Punkt des Beitritts der EU zur EMRK. Wenn ich es richtig verstanden habe, ist aber damit so schnell auch noch nicht zu rechnen.

Ich habe auch noch eine weitere Frage an Sie, Herr Prof. Dr. Ress. Mir bereiten noch ein paar Dinge an Ihrem Vortrag Probleme. Zum einen die Vollstreckbarkeit der Entscheidung. Ich glaube bis zu dreiviertel der Klagen sind auf drei Länder beschränkt, Russland, Türkei und Rumänien – glaube ich. Dort sollte man genau hinschauen, wie und in welchem Umfang es dort wirklich um nationale Rechtsfragen geht, und wer eigentlich für die Vollstreckung zuständig ist, wenn es z. B. um konkrete Forderungen

gegen den jeweiligen Staat geht. Ich kann da im Moment aus meiner Sicht nicht wirklich erkennen, wie das mit der Vollstreckung läuft, daher speziell für Deutschland noch mal die Frage, wie Sie die Auswirkungen dieser von Ihnen zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes sehen und einschätzen. Es gibt dazu glaube ich, sehr unterschiedliche Auffassungen, auch bei den Verfassungsrechtlern und bei den Innenpolitikern. Ich befürchte, dass bei einer bloßen Beachtung der EMRK in der Rechtssprechung sich Konsequenzen für die Deutsche Rechtssprechung nicht mehr zwingend ergeben müssen. Ich weiß nicht, ob ich das richtig sehe, aber das war meine Wahrnehmung. Dann würde, vorsichtig ausgedrückt, im Ergebnis die Anwendung der EMRK auf die Rechtssprechung minimalisiert werden.

Meine letzte Frage betrifft das 14. Zusatzprotokoll. Wir haben das 14. Zusatzprotokoll positiv wahrgenommen, dabei bleiben aber zwei Fragen offen. Zum einen gibt es diesen Rat der Weisen, der jetzt im Sommer oder Herbst seine Ergebnisse vorlegen soll. Weiterhin interessiert mich, ob Sie schon Erkenntnisse darüber haben, ob grundlegende Vorschläge zu erwarten sind? Wir waren uns auch uneinig über die „Vorprüfung“ und ob dadurch die Möglichkeit besteht, dass eine Kanzlei von sich aus feststellen kann, dass eine Klage auch ohne Richterspruch unbegründet ist. Danke schön.

Die Vorsitzende: Vielen Dank. Meine Fragen schließen sich auch an das an, was die Kollegen gesagt haben. In der Tat liegt ja der Zwischenbericht bereits vor und ich hätte deshalb die Bitte an Prof. Dr. Ress, dass Sie uns, wenn möglich, eine kurze Bewertung dazu abgeben. Des Weiteren haben wir vorher darüber gesprochen, dass die Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes durch die Mitgliedstaaten des Europarates ein Problem sei. Meine Frage ist nun, ob Sie glauben, dass das ausreichend ist.

Meine dritte Frage bezieht sich in der Tat auf den Status und auf die Stärkung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes. Sind Sie der Auffassung, dass die Richter, die dort arbeiten, in ihrer persönlichen Unabhängigkeit ausreichend gesichert sind – wobei ich jetzt nicht die westlichen, sondern eher die östlichen Richter meine. Wir wissen, dass bei 81.000 Fällen eine Auswahl getroffen werden muss. Diese Auswahl sollte nicht nur nach den Richtlinien der Rechtsstaatlichkeit, sondern auch nach der Frage nach Unabhängigkeit und der Schwere der Fälle getroffen werden.

Nachdem was wir wissen, wird die Vorauswahl der Fälle durch die Kanzlei bzw. die Registratur getroffen. Ist dabei eine unabhängige Auswahl, insbesondere der aus den neuen Mitgliedsländern kommenden Fälle, gewährleistet?

Eine weitere Frage möchte ich an Frau Leicht richten. Ich hab mir den Menschenrechtsdialog in unterschiedlichen Formen angesehen, sagen Sie uns doch bitte einmal wie der Menschenrechtsdialoge innerhalb Europas genutzt wird.

Abg. Lintner: Ich habe zunächst einmal eine Frage zur Grundrechteagentur. Wir haben heute im Europaausschuss das Thema Grundrechteagentur behandelt und ich bin froh, dass dort eindeutig die Auffassung vertreten wurde, dass die Bundesregierung sich dafür einsetzen soll, dass die Agentur nicht eingerichtet wird. Wir sind, bedingt durch die Straßburger Diskussion, der Auffassung, dass die Einrichtung einer solchen Agentur letztlich die Verfolgung und Durchsetzung von Menschenrechten ineffizienter machen würde, da die Duplizität der Verfahrenswege gegeneinander ausgespielt werden kann, einmal abgesehen davon, dass 100 neue Stellen eingerichtet werden sollen. Man stelle sich vor, die EU tritt der EMRK bei und eine EU interne Stelle muss dafür sorgen, dass die Vorschriften der EMRK innerhalb der EU eingehalten werden. Also, was bei uns das Justizministerium und das Innenministerium erledigt, müsste dann dort durch die Grundrechteagentur erledigt werden. Wäre eine solche Konstruktion denkbar oder hätten Sie dann auch noch Bedenken?

Eines würde mich noch interessieren. Ich habe gehört, dass einige zivile Organisationen Sympathien für die Grundrechteagentur bekundet hätten. Dann stellt sich mir die Frage, was die sich davon versprechen. Bei mir kam der Verdacht auf, dass, da die Agentur Gutachten erstellen soll, vielleicht der eine oder andere die Hoffnung hegt, möglicherweise der Auftragnehmer einer solchen Begutachtung werden zu können. Also, wenn das wirklich der Grund sein sollte, dann würde ich darum bitten, sich mit uns gegen die Entwicklung der Agentur zu positionieren.

Abg. Beck: Zu dem Thema Grundrechteagentur würde ich auch gern noch etwas sagen. Mich interessiert, ob es jenseits des Mechanismus des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch ein eigenständiges Handlungsfeld gibt. Wenn es zwingend notwendig wäre, den nationalen Rechtsweg auszuschöpfen, dann ist es auch nur ein Instrument wie unser Bundesverfassungsgericht, das nach der eingetretenen Verletzung der Rechte und durch Ausschöpfung des Rechtsweges, was unter-

schiedlich langwierig sein kann, Abhilfe schaffen. Gleichzeitig kann sich dieser Mechanismus darauf beschränkt, dass die betroffenen Staaten die EMRK unterzeichnet haben müssen, da sonst der Mechanismus nicht greift. Es lässt sich dann wahrscheinlich nichts ändern. Deshalb möchte ich von Ihnen wissen, ob Sie einen eigenständigen Tätigkeitsbereich für die EU-Grundrechteagentur beschreiben können, der deutlich macht, dass es komplementär ist, also, dass diese nicht zu Verdoppelungen der gleichen Mechanismen und Tätigkeiten kommen kann.

Ich hätte dann noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Ress, aber gerne auch an die Vertreter von Human Rights Watch. Was sagen Sie zu einer potenziellen Rechtsprechung auf der Grundlage des ratifizierten 12. Zusatzprotokolls zur EMRK, wo es ja auch einen Diskriminierungsschutz gibt? Dann wollte ich noch mal auf die Vollstreckungsproblematik zurückkommen. Gibt es da einen wesentlichen Unterschied zwischen der Situation des Bundesverfassungsgerichtes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, und falls es eine Differenz geben sollte, wie könnte man der auf europäischer Ebene abhelfen?

Abg. Toncar: Ich habe zunächst eine Frage zu dem aktuell, aber auch kürzlich diskutierten 14. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Herr Prof. Dr. Ress, wie bewerten Sie die Auswirkungen der Zulassungseinschränkung? Führt es womöglich dazu, dass bestimmte Fälle, bei denen Überprüfungsbedarf besteht, möglicherweise dann nicht überprüft werden können? Würde eine Sortierung nach Dringlichkeit eine Verbesserung bringen oder vielleicht das Gegenteil dessen, was dort beabsichtigt war?

Dann hätte ich noch eine Frage zum Thema Grundrechteagentur, weil dies das politisch Umstrittenste ist. Wir haben zunächst mal den Menschenrechtsschutz durch unabhängige Gerichte, und ich glaube es wäre falsch, wenn wir die zentrale Rolle unabhängiger Gerichte beim Schutz von Grundrechten verwässern würden, oder auf eine Stufe mit einer Agentur für Information, Analysen oder Publikationen stellen würden. Meiner Meinung nach ist es wichtiger, zunächst einmal den Beitritt der Europäischen Union zur Menschenrechtskonvention voranzubringen. Aber natürlich ist damit auch das Thema Durchsetzbarkeit, Vollstreckbarkeit von Entscheidungen und die Verfahrensdauer verbunden. Es muss die Ressourcenausstattung angegangen werden und das Bewusstsein für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

fes für Menschenrechte gebildet werden. Was den Europäischen Gerichtshof angeht, so ist zu überlegen, ob nicht sogar noch bestehende Rechtsschutzlücken zu schließen sind. Es gibt dort z. B. die Möglichkeit, dass, wenn der Kläger nicht hinreichend qualifiziert und individuell betroffen ist, das Urteil angefochten werden kann. Das heißt, dass wir keinen lückenlosen Rechtsschutz auf EU-Ebene haben, so wie es aus unserem Verfassungsrecht kennen. Das wäre der Punkt, wo man die beiden Gerichtshöfe, die wir haben, konkret stärken könnte. Wenn ich eine neue Einrichtung schaffe, die gewissermaßen nicht bei der Kommission integriert ist, sondern unabhängig arbeiten soll, dann muss ich auch einen Plan ausarbeiten. Ich möchte gerne wissen, was die Agentur eigentlich neues machen soll, um die erheblichen Ausgaben bis zu 30 Mio. Euro im Jahr, zu rechtfertigen, die man auch anderweitig einsetzen könnte. 100 Mitarbeiter wären auch für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der wirklich stark belastet ist, durch die vielen wichtigen Verfahren, ein Segen und könnte die Arbeit etwas erleichtern. Meiner Meinung nach ist es falsch, eine Behörde oder Einrichtung zu schaffen und erst dann zu überlegen, was sie machen könnte.

Die Vorsitzende: Vielen Dank. Das war auch gleichzeitig das Ende der ersten Runde. Wir kommen nun zur Antwortrunde, bitte schön Herr Prof. Dr. Ress.

Prof. Dr. Ress: Ich muss ehrlich sagen, ich bin wirklich glücklich über diese Fragen. Ich möchte mit dem Gerichtshof beginnen. Ich habe gesagt, dass der Gerichtshof nach wie vor einen erheblichen Rückstand vor sich her schiebt. Die Situation ist bisher die, dass beim Gerichtshof pro Monat ungefähr 4.000 Fälle eingehen. Er bemüht sich redlich, diese Fälle zu erledigen, dennoch bleiben aber jeden Monat mindestens 1.000 bis 1.500 Fälle liegen, da aufgrund der Personalausstattung eine Erledigung nicht möglich ist. Erledigt werden hauptsächlich Fälle, die relativ einfach – sprich offensichtlich unbegründet – als unzulässig abgewiesen werden. Nach wie vor bleiben die schweren Fälle liegen, was bedeutet, dass die Beschwerdeführer Jahre warten, bis ein Urteil zustande kommt. Ich habe von Anfang an gesagt, dass die Staaten die Verantwortung haben, den Gerichtshof in eine Lage zu versetzen, dass er die eingehenden Fälle mit genügend Personal auch in einem Jahr ordnungsgemäß erledigen kann. Das war jedoch von Anfang an nicht möglich, weil die Staaten glaubten, durch die Zusammenlegung von Gerichtshof und Kommission, hätte sich eine finanzielle Ersparnis ergeben. Darum bin ich Ihnen auch dankbar, dass Sie gesagt haben, dass,

ehe wir erhebliche Mittel in eine neue Agentur für den Grundrechtsschutz investieren, erst einmal der Gerichtshof in die Lage versetzt werden muss, ordnungsgemäß zu funktionieren – d. h. nach seinen eigenen Regeln in angemessener Zeit die Beschwerde zu erledigen.

Sie haben nach der Wirkung des 14. Zusatzprotokolls gefragt. Das 14. Zusatzprotokoll ist ja noch nicht in Kraft, man kann darüber nur spekulieren. Ich erwarte, wie auch die anderen Richter, eine gewisse Verbesserung der Situation, weil man nunmehr einfache Beschwerden als offensichtlich unbegründet abweisen kann. Aber das löst nicht die Probleme. Alle Richter sind sich einig, dass das 14. Zusatzprotokoll richtig ist, aber dem Problem der Dauerüberlastung nichts nützt. Wenn man ein Land, wie beispielsweise Russland, in das System aufnimmt, dann muss man wissen, was man tut. Russland ist derzeit der Staat, gegen den am meisten Beschwerden anhängig sind. Zusammen mit der Ukraine und Rumänien ergibt das nahezu fast 40 bis 45 Prozent aller Beschwerden. Es gibt zurzeit mehr Beschwerden gegenüber den osteuropäischen Staaten beim Gerichtshof, als gegenüber den westeuropäischen, das hat sich völlig gedreht. Wenn wir also den Beschwerdeführern in Osteuropa die Hoffnung auf Rechtsschutz erfüllen wollen, dann müssen wir dementsprechend den Gerichtshof ausdehnen. Frau Prof. Dr. Däubler-Gmelin, Sie haben zu Recht die Frage gestellt, wie es mit der Unabhängigkeit der Richter steht. Es gibt kein Statut des Gerichtshofes. Bei der Ausarbeitung des 11. Zusatzprotokolls haben mir die Verantwortlichen gesagt, das hätte zu lange gedauert, wenn sie auch noch ein Statut des Gerichtshofs auszuarbeiten gehabt hätten. Das hat zur Folge, dass keiner weiß was der Gerichtshof ist. Ist er eine juristische Person oder ist er ein Organ des Europarates? Der Ministerrat hat die internen Ordnungen, unter Berufung auf eine Kompetenz zur Regelung der internen Verhältnisse des Europarates, erlassen, aber der Gerichtshof ist auf eine eigene Konvention gegründet. Also rechtlich ist so manches unklar und es wäre wünschenswert, dass man diese Unklarheit behebt, ehe überhaupt ein Beitritt der EU zu der EMRK und evtl. später sogar zum Europarat erfolgt. Sie haben von Unabhängigkeit gesprochen. Sie wissen, dass die Richter im System gut besoldet sind, aber keine soziale Absicherung haben. Sie erhalten, im Gegensatz zu den Richtern an anderen internationalen Gerichten, keine Altersversorgung. Sie müssen sich selbst gegen den Fortfall der Besoldung im Krankheitsfall oder andere Umstände versichern. Das widerspricht den Konventionen des Europarats und der ILO und ist mit dem normalen Level der sozialen Absicherung nicht vereinbart. Das hat Kon-

sequenzen. Osteuropäische Richter, die ausscheiden, sind ungesichert, die westeuropäischen sind oft durch Eigeninitiative oder ein Professorat gesichert, andere sind praktizierende Rechtsanwälte. Das muss dringend geregelt werden. Nur die Engländer haben im Human Rights Act eine eigene Regelung für die soziale Sicherung ihrer Richter auf nationaler Ebene erlassen. Wir hatten den Fall des moldawischen Richters, der nicht verlängert wurde, weil in Moldawien durch die Wahlen eine kommunistische Regierung an die Macht kam. Dieser Richter hat zu seiner Zeit das Auflösungsdekret für die kommunistische Partei unterzeichnet. Er wurde dann natürlich nicht mehr auf die Liste zur Verlängerung gesetzt. Alle diese Umstände sind nicht dazu geeignet die Unabhängigkeit der Richter zu erhöhen. Daher war ich immer schon ein Verfechter des Systems, dass die Richter für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt werden, ohne Verlängerungsmöglichkeiten. Ob nun neun Jahre zu kurz oder zu lang sind, ist eine andere Frage, aber das schiene mir eine sachgerechte Lösung.

Die Vollstreckbarkeit ist nicht mit der des Bundesverfassungsgerichts zu vergleichen. Das Bundesverfassungsgericht operiert in einem geschlossenen Rechtsraum. Das ist etwas anderes. Der Europäische Gerichtshof operiert in einem Netz von 46 Staaten, wobei die Vollstreckung sich nach dem chinesischen System der Gesichtswahrung vollzieht. Kein Staat möchte dort sein Gesicht auf Dauer verlieren. Das ist mit der Vollstreckung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vergleichen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kann nach dem 14. Zusatzprotokoll in Sachen der Vollstreckung vom Ministerkomitee angerufen werden. Zusammenfassend möchte ich sagen, stärken sie den Status und die Unabhängigkeit der Richter des EUGH, stärken Sie, wie Sie es gesagt haben, die bestehenden Institutionen, wir brauchen neue Institutionen erst, wenn die Alten gut funktionieren.

Zum Schluss ein Wort zum EUGH bzw. zum Verhältnis zur EG: Ich halte den Beitritt für eine logische Konsequenz. Es gibt leider mangels Inkrafttreten der Europäischen Verfassung noch keine Rechtsgrundlage dafür. Dies muss zur Not dringend auf separatem Wege geschaffen werden. Im Übrigen besteht im europäischen Gemeinschaftsrecht eine erhebliche Rechtsschutzlücke, nicht die erwähnte Rechtsschutzlücke in Hinblick auf Art. 240 des EG-Vertrages, aber auch im Hinblick auf die dritte Säule. Und was ist die Folge? Wenn zum Beispiel ein gemeinsamer Standpunkt in Bezug auf verbotene baskische Terrororganisationen verabschiedet wird, dann gehen beim

Gerichtshof in Straßburg Beschwerden gegen all die Staaten ein, die an diesen gemeinsamen Standpunkt beteiligt waren. Es ist dringend notwendig, dass diese Rechtsschutzlücke auf der EG-Ebene geschlossen wird, damit keine Paralleljudikatur gegenüber EG-Fragen entsteht. Im Übrigen bezieht sich das nicht nur auf Asyl und Einwanderung, sondern auch auf grundlegende Verfahren wie den Ausschluss eines Mitglieds wegen Verletzung der rechtstaatlichen demokratischen Grundrechte. Auch gib es keinerlei Rechtsschutzmöglichkeiten nach EU-Recht. Das System sollte mehr flexibel gemacht werden, und der Vorschlag ist, ein Filtersystem zu etablieren. Ich halte eine solche Möglichkeit für einen wirklichen Ausweg aus diesem Dilemma. Man könnte einen Teil der Richter im Rotationsverfahren für die Besetzung eines Judicial Committee zusammenfassen. Es wäre gut, wenn wir also ein solches Judicial Committee hätten, das sich aus verschiedenen Richtern zusammensetzt, die darüber entscheiden, ob ein Fall schwerwiegend ist oder nicht. Ich würde mir wünschen, dass man vielleicht noch etwas weiter gehen könnte, obwohl ich auch den individuellen Rechtsschutz nicht preisgeben möchte.

Das Russland sich vor einem internationalen Gerichtshof verantworten muss, ist eine sensationelle Entwicklung.

Die Weisen haben empfohlen, die Pflichten des Kommissars für Menschenrechte zu erweitern. Ich bin sehr dafür, die Institutionen der beiden Kommissare auf EU-Ebene und auch auf Europaratsebene zu verbessern. Der Kommissar sollte anständig ausgestattet sein. Er hat nach dem 14. Zusatzprotokoll die Möglichkeit, in all seinen im Gerichtshof anhängigen Verfahren eine Stellungnahme abzugeben. Wie soll er das mit zwei Mitarbeitern tun? Also auch hier muss das Bestehende bestärkt werden. Man könnte sich auch ein Netzwerk beim Kommissar vorstellen, in dem sich alle Ombudsmänner und -frauen in den einzelnen Mitgliedstaaten mit der Aufnahme von Beschwerden nicht justizieller Art befassen. Das würde eine hervorragende Kommunikation mit den nationalen Stellen ermöglichen. Des Weiteren haben die Weisen vorgeschlagen, dass der Gerichtshof eine Art Erlaubniswirkung haben soll.

Der letzte Punkt ist die Verstärkung der nationalen Rechtsverfahren, um Menschenrechtsverletzungen innerhalb angemessener Zeit zu beseitigen. Jeder Staat sollte verpflichtet sein, eine Beschwerdemöglichkeit einzuführen, in der die Verletzung der Menschenrechtskonvention berücksichtigt werden müsste. Der Human Rights Act hat

in Großbritannien eine ungeheure Wirkung. Angesichts dieser Tatsache hat sich die Rechtsprechung des House of Lord zum Besseren verändert. Wir haben dadurch wesentlich weniger Fälle gegen Großbritannien. Der Gerichtshof hat diese Subsidiarität schon immer unterstrichen. Die Stärkung des Rechtsschutzes auf europäischer Ebene durch die europäische Grundrechtecharta würde nicht etwa ein Konkurrenzverhältnis darstellen, sondern würde den Menschenrechtsschutz stärken. Das ist im Grunde ein Vertrauensbeweis, den der Gerichtshof zugunsten der EU ausgesprochen hat. Die Zusammenarbeit mit der EU sehe ich nicht als wesentliches Problem. Der Rat der Weisen hat diskutiert, ob es ein Vorlageverfahren von Nationalen Gerichten zum EGMR geben sollte, und hat letztlich davon abgeraten, weil das die Verfahrensdauer auch auf nationaler Ebene noch verlängern würde. Was man meiner Ansicht nach aufnehmen könnte, wäre ein Vorlageverfahren, ähnlich dem in Österreich.

Ein sehr wichtiger Vorschlag sind die dezentralisierten Ämter, die Informations- und Beratungsfunktionen ausüben. Hier wäre mein Vorschlag, man sollte alle EU-Botschaften oder Presseinformationsstellen in den Mitgliedsstaaten nutzen und eine Art Menschenrechtsbeauftragten einsetzen. Ich kann Ihnen aus eigener Erfahrung sagen, die Fälle wegen verschwundener Personen oder Folterungen in Ostanatolien wären alle nicht vor den Gerichtshof gekommen, wenn nicht eine Reihe britischer Anwälte sich dieser Verfahren angenommen hätte. Dass Russland solche ausländischen Anwälte nicht gern sieht, ist natürlich klar, aber der Gerichtshof kennt keine Beschränkung, was die Vertretung durch Anwälte angeht, es kann auch ein ausländischer Anwalt sein, es muss nur eine Stelle im Staat geben, wo eine solche Beratung stattfinden kann. Das könnte die EU meiner Ansicht nach ohne weiteres in Kooperation mit dem Europarat leisten.

Und der letzte Punkt der Weisen ist Übersetzung und Verbreitung der Entscheidungen des Gerichtshofes. Das fantastische in Russland ist, dass alle Entscheidungen übersetzt werden. Die Russische Praxis ist in dieser Beziehung vorbildlich, in Deutschland gibt es das nicht. Wenn es das bald hier geben würde, würde mich das freuen, denn ich halte das für sehr notwendig. Wenn Sie unsere Amtsrichter fragen würden, was sie von den Urteilen des EGMR benötigen würden, dann bekämen Sie zur Antwort, dass man vielleicht eine viertel Seite übersetzen könnte, da das sowieso keiner liest. Für solche Spielereien gebe ich mich nicht her, denn entweder macht man eine ordentliche Information, oder man lässt es ganz sein. Die Verbesserung

dieser Situation muss vom Europarat und von der EU generell betrieben werden, auch wenn ich weiß, dass die Personalsituation schwierig ist. Ich wurde einmal gefragt, ob ich nicht eine Übersetzung übernehmen könnte, doch dafür brauchte ich eine Hilfskraft. Die Antwort lautete, dass ich mir jemanden aus dem Institut mitbringen sollte.

Die Vorsitzende: Herzlichen Dank. Darf ich Sie jetzt fragen, wer die doch sehr komplexen Anfragen weiter beantworten will, vielleicht Frau Leicht und Frau Dr. Weinzierl? Gut, dann Frau Leicht bitte.

Frau Leicht: Ich werde die Frage zu den Gesprächen beantworten. Ich glaube, es ist wichtig erst mal festzustellen, dass wir über zwei verschiedene Arten von Gesprächen reden. Der eine ist ein ganz spezifischer Menschenrechtsdialog, von denen es sehr wenige gibt. Aber ein sehr wichtiges Werkzeug der Europäischen Union sind gerade andere Gespräche, nämlich die sog. Implementierungsrate. Hier gibt es zehn innerhalb der EU. Hier geht es darum, wie ein Land mit seiner eigenen Bevölkerung umgeht, also für die Einhaltung der Menschenrechte gegenüber der eigenen Bevölkerung in Einklang mit dem Internationalen Recht sorgt. Es gibt allerdings sehr wenig Transparenz, in Bezug darauf, wie diese Verträge tatsächlich implementiert werden. Es ist so, dass es etwas von einem Ritual hat. Wenn man die Schlussstatements liest, dann ist es so, dass beide Parteien diesen Vertrag und die Menschen ernst nehmen, so gut sie können, doch das reicht uns einfach nicht. Sie haben gefragt, wie man das verbessern könnte, und ob es keine Arbeitsgruppen gibt, die das vorbereiten könnten. Die gibt es, aber auch in den regionalen Arbeitsgruppen innerhalb der Europäischen Union beschäftigt man sich sehr wenig mit Rechtsstaats- und Menschenrechtsfragen. Tatsächlich liegt das irgendwie im Niemandsland. Aber gerade zum Thema Partnerschaft und Kooperationsvereinbarung müsste es gemeinsame Arbeitsgruppentreffen geben. Diese Möglichkeit gibt es und es wäre durchaus machbar.

Das Programm einer jeden Präsidentschaft ist bekannt. Alle halbe Jahr übernimmt eine neue Präsidentschaft die Tätigkeit, dann wissen wir ganz genau, welche Implementierung es dort geben wird. Wir wissen genau, mit wem diese Treffen stattfinden. Deutschland wird zum 1. Juli 2006 Troikaland sein und wird an sämtlichen Implementierungstreffen teilnehmen. Zum 1. Januar 2007 wird Deutschland die Präsidentschaft

übernehmen, und daher sollten wir gleich am Anfang die Frage stellen, welche der 12 Implementierungen eine Überarbeitung nötig haben, denn wir wissen auch, dass es für jeden Vertrag Menschenrechtsklauseln gibt. Im Nachhinein muss man dann auch die Ergebnisse gegeneinander abwägen, das würde die fehlende Transparenz fördern. Wir würden es also begrüßen, wenn sich die nationalen Parlamente dafür einsetzen würden. Wir versuchen das seit Jahren im Europäischen Parlament, das Ergebnis ist allerdings bisher erschreckend. Wenn dann mal ein Einwand kommt, dann passiert das leider immer viel zu spät, nämlich ein bis zwei Wochen vor dem Termin, wo alles bereits festgelegt ist und es keine Änderungsmöglichkeiten mehr gibt. Ich bin der Meinung, dass es ein Koordinierungstreffen zwischen den verschiedenen Gremien geben müsste, gerade am Anfang einer Präsidentschaft. Solche Treffen gab es zwar schon, aber niemals mit einem ganz genauen Ziel. Was können wir tun, damit die EU solche Empfehlung fördert und an die anderen Gremien weitergibt?

Dann kommen die Menschenrechtsdialoge, davon gibt es sehr wenige. Innerhalb der EU gibt es zwei, mit Iran und China. Das sind spezifische Menschenrechtsdialoge mit Experten, es sind hochrangige Experten, aber es sind keine hochrangigen Diplomaten, es findet also nicht auf Ministerebene statt. Ich habe aber die Befürchtung, dass sich das als Fehler erweisen wird, wenn man sich dieser Fragen nicht auch auf politischer Ebene annimmt. Ich glaube aber auch, dass diese Expertendialoge wichtig sind, aber sie könnten noch besser werden. Sie müssten auch viel transparenter sein, das heißt die Bevölkerung der EU muss wissen, was innerhalb des Dialoges besprochen wurde, deshalb sollten die Ergebnisse veröffentlicht werden. Innerhalb des China-Dialoges gibt es auch eine so genannte Liste von Gefangenen. Die Europäische Union hat diese Liste schon seit Jahren. Es geht aber nicht darum, dass die Europäische Union eine Liste von Gefangenen besitzt und die Entlassung dieser Menschen fordert. Die Europäische Union fordert nur die Informationen, ob es ihnen gut geht, ob jemand sie gesehen hat usw.. In den Vereinigten Staaten fordert man auch, dass diese Menschen wieder aus dem Arrest freigelassen werden. Ich glaube, das sollte man auch in der Europäischen Union so handhaben. Man hat schon seit Jahren Informationen über diese Menschen gesammelt. Es handelt sich um politische Gefangene, die auf freien Fuß gesetzt werden sollten, und das ist auch unsere Forderung. Die Dialoge sollten dazu dienen, ein Stoppschild in der Welt zu sein. Es wäre gut, wenn jedes Land zwei bis drei Personen „adoptieren“ würde, es handelt

sich um ca. 52 Personen, und versuchen würde, diese Menschen frei zu bekommen. Da könnte man etwas bewegen.

Ich möchte jetzt zur Menschenrechtsagentur kommen. Die Hauptpriorität von Human Rights Watch ist der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention für Menschenrechte. Es ist wichtig, dass diese Institution, diese Verpflichtungen der Europäischen Union vorantreibt, sonst könnten auch unsere eigenen nationalen Institutionen die Aufgabe erledigen. Wir haben uns nie für diese Agentur eingesetzt und waren genauso überrascht, wie viele Parlamentarier auch, als sie im Dezember 2004 festgeschrieben wurde.

Frau Dr. Weinzierl: Ich glaube, an mich ging die Frage hinsichtlich der Grundrechteagentur und was sie für einen Mehrwert hat. Ich möchte an das anknüpfen, was mein Kollege Wolfgang Heinz vorher schon ausgeführt hat zum Unterschied zwischen internationalen und supranationalen Organisation. Er hat es nicht ausgeführt, um hier rechtspragmatische Feinheiten darzulegen, sondern um noch mal zu verdeutlichen, dass die Europäische Union eine Körperschaft ist, die Gesetzgebungskompetenzen übertragen bekommen hat und die sich entsprechend um die Vertiefung ihres Menschenrechtsschutz bemühen muss. Das ist nicht nur eine politische Forderung, sondern ergibt sich u. a. auch aus der Rechtsprechung des EGMR. Die EU-Mitgliedsstaaten sind der EMRK verpflichtet und für einen adäquaten Menschenrechtsschutz innerhalb der Europäischen Union verantwortlich. Das heißt, diese Vertiefung der Integration muss einhergehen mit der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes, und das ist genau der Mehrwert dieser Agentur. Sie wird sich nicht mit einem allgemeinen Mentoring sämtlicher Menschenrechtsfragen in den Mitgliedsstaaten und vielleicht auch in Drittstaaten befassen, sondern ihr Fokus wird die Europäische Kommission sein. Das ist eine Lücke, die bisher sowohl innerhalb der Organe der EU als auch anderswo besteht. Natürlich können das auch die Gremien des Europarates oder nationale Gremien bzw. Institutionen, welcher Natur auch immer, doch diese befassen sich nicht spezifisch mit der Grundrechtskonformität der EU-Rechte. Der Europarat hat natürlich einen anderen Ansatz und den muss er auch haben. Das ist genau die Lücke, die die Agentur füllen könnte. Frau Leicht hatte vorher die teilweise defizitäre Ausstattung der Organe mit Menschenrechtsexperten schon angesprochen. Die Kommission wünscht sich selbst Unterstützung durch die Agentur in Menschenrechtsfragen, es gibt auch neue Menschenrechtsfragen die zu

klären sind. Als Beispiel möchte ich nennen, wie sich die Mindestharmonisierung im Asylrecht und in dem Bereich der Menschenrechte auswirkt. Ich denke, dass die Agentur durch die Gestaltung von Schwerpunkten, wie der Vergabe von Gutachten und vor allem auch durch die Sammlung von Daten über die Praxis der menschenrechtsrelevanten Themen in den Mitgliedsstaaten hier Aufgaben erfüllen kann.

Es wurde das Argument der Duplizität der Verfahrenswege eingebracht. Ich sehe dieses Problem nicht, da die Agentur ja keine Beschwerdestelle sein wird. Eine Funktion der Agentur wird der präventive Menschenrechtsschutz sein. Menschenrechtsschutz ist ja nicht nur gerichtlicher Rechtsschutz, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist, sondern auch präventiver Menschenrechtsschutz.

Ich komme zu der Frage was wichtiger ist, der Beitritt zu EMRK, die Agency oder der Ausbau der Kompetenzen des EUGH. Ich denke, es gibt hier kein entweder/oder. Ich denke, ein Mehrwert der Agentur wird gegeben sein, die Frage ist, wie viel Geld für den Menschenrechtsschutz investiert wird. Natürlich ist der Beitritt zu EMRK von schlagender Bedeutung, und man kann der Ansicht sein, das nicht genug Geld da ist, um auch noch eine Agentur zu finanzieren, aber nicht deswegen, weil sie keinen eigenen Aufgabenbereich hätte und keinen Mehrwert liefern kann.

Jetzt möchte ich noch ganz kurz auf die Rolle der Parlamente eingehen, die Herr Haibach angesprochen hat. Die Rolle der Parlamente ist von erheblicher Bedeutung und auch die Arbeit und Zusammenschluss der europäischen Parteien.

Die Vorsitzende: Darf ich darum bitten, dass wir uns auf die Frage OSZE und die Harmonisierung oder auch die Präzisierung des Menschenrechtsschutzes im Abgleich mit dem von EU und Europarat konzentrieren. Bitte schön, Herr Haibach, Sie haben das Wort.

Abg. Haibach: Ich möchte gern noch mal ganz kurz auf die Frage zur Agentur zurückkommen. Ich hatte Frau Leicht so verstanden, dass es eigentlich sinnvoll wäre, wenn wir über die schon bestehenden Mechanismen reden und an den wichtigen Stellen Experten im Bereich der Menschenrechte einsetzen. Ich habe ihre Aussage auch so verstanden, dass es fraglich ist, ob eine Agentur an der Stelle auch so etwas leisten kann. Mir ist das noch nicht so ganz klar.

Zum anderen haben wir eine Art überblickartige Betrachtung, und da scheint mir die Arbeit am Grundlevel doch wichtiger zu sein. Ich möchte noch mal nachfragen bzgl. des Europarates. Ich habe die parlamentarische Dimension auf die nationalen Parlamente bezogen und auch auf das Europaparlament. Aber ich wollte wissen, weil das für meine eigene Einschätzung wichtig ist, wie Sie es sehen, wenn sich eine Institution wie die Parlamentarische Versammlung des Europarates mit diesen Fragen beschäftigt. Kann sie überhaupt eine Rolle im Harmonisierungsprozess spielen?

Die Vorsitzende: Ich hatte nicht die Absicht weitere Rückfragen zu behindern, sondern mir ging es nur darum, dass wir den Bereich der OSZE nicht ganz außer Acht lassen.

Wenn Ich vielleicht noch einige Fragen an Sie richten dürfte. Ich habe mir aufgeschrieben, was Sie an Tipps und Überlegungen vorgebracht hatten. Könnten Sie, Botschafter Dr. Höynck, die Empfehlungen für uns Parlamentarier gegenüber der Bundesregierung etwas konkretisieren, da viele von uns in der parlamentarischen Versammlung des Europarates tätig sind, und auch diesen Bereich nutzen können.

Zu der Menschenrechtsagentur würde ich gerne noch bemerken, dass mich einiges was ich heute gehört habe, davon überzeugt hat, dass die jetzige Konstruktion nichts taugt. Man wird aber sehr wahrscheinlich um die Errichtung einer solchen Institution nicht herumkommen. Sie sagten auch, dass wir unser Augenmerk auf den Menschenrechtsschutz in Europa richten sollten und dass es die eleganteste Lösung wäre, den Beitritt der EU zum Europarat und zur Menschenrechtskonvention zu fördern.

Abg. Strässer: Wenn ich Sie richtig verstanden habe, sagten Sie, dass die Menschenrechtsagentur keinen gerichtlichen Rechtsschutz nach sich zieht. Aber sie könnte Gutachten von präventiven Maßnahmen erstellen, die man verwenden könnte, um solche Themen erfahrbar zu machen. Das wäre, meiner Meinung nach, genau das, was angemahnt wird. Von daher ist mir immer noch nicht klar, welche Lücke letztendlich mit dieser neuen Einrichtung ausgefüllt werden soll, sodass bei mir an dieser Stelle noch die Skepsis bleibt.

Ich hätte aber noch eine Frage an Frau Leicht, bezüglich der Darstellung der einzelnen Tätigkeiten. Mich würde interessieren, was der Hintergrund ist, wenn Sie sagen,

dass Menschenrechtsexperten in den Regierungen, den Institutionen oder den Verwaltungen tätig werden sollten. Es gibt keine Ausbildung zum Menschenrechtsexperten, sondern man gewinnt Erfahrungen durch bestimmte Tätigkeiten.

Frau Leicht: Ich finde Ihre Frage berechtigt. Ich meine tatsächlich Leute, die eine gewisse Erfahrung haben. Das heißt in Bezug auf die Sonderbeauftragten, dass jeder einen Menschenrechtsexperten zur Seite bekommt. Genau wie in politischen Bereichen muss es jemand sein, der vielleicht im Bereich der Regierung oder eben anderswo im Bereich Menschenrechte ein Experte ist. Es stimmt schon, dass es keine Ausbildung gibt, aber man kann sich im Bereich von internationalen Menschenrechtsregelungen informieren. Es gibt auch hervorragende Experten innerhalb der Europäischen Union, wir schicken sie an alle anderen Institutionen, nur innerhalb der Europäischen Union selbst haben sie keinen festen Platz, und das muss geändert werden. Es ist so, dass die Personen, die sich mit Menschenrechten auf EU-Ebene beschäftigen, niemals etwas darüber geschrieben haben, oder anderweitig Erfahrungen gesammelt haben, und das reicht einfach nicht aus. Es geht professioneller und es wäre wichtig, gerade in diese Bereiche Leute zu bekommen, die Erfahrungen im Menschenrechtsbereich gesammelt haben. Sie könnten diese Erfahrung innerhalb der OSZE gesammelt haben, sie könnten auch vom Europarat kommen oder von den Vereinten Nationen. Ich glaube, es ist sehr wichtig und auch möglich eine Rechtsgrundlage zu schaffen, jetzt wo der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention möglich wird. Das ist eine Möglichkeit und dafür müssen wir uns alle einsetzen, denn auf eine Verfassung müssten wir lange warten und ich glaube, wir brauchen nicht so lange zu warten, um diese Rechtsgrundlage zu schaffen, um diesen Beitritt möglich zu machen. Das ist von hoher Priorität, und ich glaube auch, dass die deutsche Präsidentschaft in der Europäischen Union sich besonders dafür einsetzen sollte.

Botschafter a. D. Dr. Wilhelm Höynck: Ich würde gerne kurz auf die Frage von Abg. Strässer eingehen. Ich beginne mit der besseren Nutzung des großen politischen EU-Potenzials. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass es höher und gezielter genutzt werden muss. Ich war zwei Jahre lang Beauftragter der OSZE für Zentral-Asien, und ich habe damals sehr ausführlich verfolgt, was die EU im Rahmen des politischen Dialogs im Komplex der Kooperationsabkommen macht. Es ist wirklich bedauerlich wenig geschehen. Ich habe mir damals schon die Haare gerauft und

ich glaube, dass das kritische Einwirken der Regierung auf Brüssel unbedingt erforderlich ist.

Ich will noch mal auf die GUS-Staaten eingehen, wobei man eigentlich Russische Föderation sagen muss. Das Thema Russische Föderation ist ja heute unter verschiedenen Aspekten angesprochen worden, auch was die Rolle im Europarat betrifft. Ich glaube, das ist ein sehr ernstes Thema. Dieser ganze Widerstand, der jetzt von russischer Seite sowohl beim Europarat, der Europäischen Union und der OSZE spürbar ist, ist gerade innerhalb der OSZE sehr fundamental. Er geht natürlich zurück und ist auch zeitlich festzumachen auf die Ereignisse in der Ukraine, in Georgien und bedingt auch in Pakistan. Hier ist die Mitwirkung der OSZE bei den Ereignissen in der Ukraine über die Wahlbeobachtung natürlich negativ von den Russen empfunden worden. Die OSZE agierte gegen fundamentale Interessen Russlands. Ich denke, dieses Thema muss wirklich ausdiskutiert werden. Wir müssen aufpassen und nicht darüber hinwegsehen, auch in der Europäischen Union. Kontinuität und Kohärenz hängen auch mit der Dialogfrage zusammen, und hier denke ich, ist eine Verbesserung unserer Methoden erforderlich.

Ich habe von der Gefahr einer Art Gewissensauszehrung der OSZE gesprochen. Ich glaube, es wird von Seiten der Europäischen Union manchmal nicht gesehen, dass man doch sehr vorsichtig damit sein muss, die OSZE auszugrenzen. Eine OSZE, die sich nur noch mit Zentralasien beschäftigt, das geht nicht. Ich habe es bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen erlebt, dass europäische Staaten dachten, dass man Themen, bestimmte Staaten betreffend, im Rahmen der Vereinten Nationen diskutieren müsse, da das bereits im Europarat geschehe. Die Russen sagen auch bereits, mit einem gewissen Recht, dass die OSZE nur bei ihnen tätig ist und fragen, warum wir uns nicht auch mit anderen Staaten beschäftigen. Ich glaube, dass man das ernst nehmen muss und ich glaube auch, dass das ein Thema ist, das im Gespräch zwischen den Parlament und der Regierung angesprochen werden sollte.

Mein letzter Punkt betrifft die Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Institutionen und Instrumente. Das Thema ist im Zusammenhang mit der Agentur ausführlich erörtert worden. Ich darf vielleicht auch in diesem Kontext sagen, dass amnesty international dazu eine Erklärung abgegeben hat.

Der Beitritt der EU zum Europarat ist sinnvoll, so wie er im Augenblick geplant ist. Ich bin der Meinung, dass beim Thema der Instrumente sehr gut aufpasst werden muss. Es ist falsch, wenn wir glauben, dass mehr Instrumente gleichzeitig einen besseren Menschenrechtsschutz gewährleisten. Man könnte sogar sagen, dass in vielen Fällen genau das Gegenteil eintritt. Ich hatte in meinen Ausführungen gesagt, dass es wunderbar wäre, wenn man ein neues Institut in Leben ruft, da es natürlich vieles interessanter macht und auch mehr auf die öffentlichen Meinung eingeht. Beim Menschenrechtsschutz im Europarat ist das ja ganz offensichtlich. Warum passiert das nicht? Die Agentur ist ein klassisches Beispiel. Wir wissen doch, wie es auf der Ministerebene beim Handel mit diplomatischen Initiativen zugeht: „Unterstützt du meine Initiative, unterstütze ich deine Initiative!“ Aber gerade deswegen begrüße ich die Diskussion über die Agentur sehr. Ich sehe hier auch eine große Aufgabe für das Parlament, um zu fordern, ob es wirklich notwendig ist. Außerdem ist die Synergie in Kooperation und Koordination ein Kernthema. Je mehr Institute wir schaffen, desto schwieriger wird die Koordination. Wir haben ja bereits mit den vorhandenen Instrumenten verschiedene Möglichkeiten. Es ist in der Tat so, dass häufig Ideen geboren werden, man versucht diese dann mit Fleiß zu erfüllen, was nur selten gelingt, da man nicht weiß, wie man die bereits bestehenden Möglichkeiten nutzt. Ein Problem ist die Berichtspflicht der Regierungen. Also, ich glaube, dass es sicherlich notwendige neue Institutionen gibt, wie z. B. die Folterkonvention, und das wir jetzt die Möglichkeit einer Beschwerde haben. Ich denke aber auch, dass man das stärken muss, was wir bereits haben und es uns dreimal überlegt sollten, bevor wir eine weitere Institution gründen.

Frau Dr. Weinzierl: Ich würde gerne auf das eingehen, was Herr Botschafter Dr. Höynck gesagt hat. Die Stärkung menschenrechtlicher Elemente in den bestehenden Institutionen wäre sicherlich auch das, was das Institut befürworten würde, nämlich Aufbau von Menschenrechtskompetenz in den Organen. Unsere Stellungnahme beruht auch auf der Annahme, dass es diese Agentur geben wird. Genauso erkennen wir die Bedeutung des Beitritts der EU zur EMRK an. Ich möchte auf Ihren Ansatz eingehen, was wir machen, damit es die Agentur geben wird und wie sie aussehen soll. Zunächst zum Punkt Doppelarbeit. Die könnte man am effektivsten dadurch eingrenzen, dass man den Fokus entsprechend dem Geltungsbereich der Gemeinschaftsgrundrechte festschreibt, wie in der Charta gesagt wird. Diesen Ansatz verfolgt auch die Europäische Kommission.

Den zweiten Punkt, den Sie als Kritikpunkt angebracht haben, war die Kommissionslastigkeit der Agentur. Dem möchte ich zustimmen. Das Problem ist, dass die Rechtsform der Agentur bereits implementiert ist. Man könnte als Alternative auch eine Ratslastigkeit der Europäischen Agentur wählen. Aber das wäre das größere Übel, da ist die Kommissionslastigkeit noch das kleinere. Man könnte darauf hinweisen, dass in dem Gesetzesentwurf eine Vernetzung mit Europarat und Zivilgesellschaft stärker gefördert wird. Das wird sicher ein harter Kampf, aber ich denke, dass die Rechtsform der Agentur nicht geändert werden wird.

Ein weiterer Punkt wäre die Befassung der Agentur mit Materien der dritten Säule, Polizei und Strafrecht. Ich denke, es wäre für die EU ein verheerendes außenpolitisches Signal, wenn man eine Agentur hätte, die sich nicht mit der Materie des Polizei- und Strafrechts befassen würde, obwohl dies grundrechtsintensiv ist. Es geht nicht um die Schaffung von Kompetenzen der dritten Säule, sondern um eine menschenrechtliche Gleichung.

Zum Schluss noch das Aussehen der Agentur. Wenn es eine Agentur gibt, brauchen wir keine Teilorganisation. Zu den Bedenken von Botschafter Dr. Höynck, dass sich die Gerichtspflichten häufen werden: Meines Wissens gibt es im Rahmen der Vorschläge zur Agentur keinerlei Gerichtspflichten, die hier noch belastend wirken können, und auch keine Beschwerdefälle.

Herr Prof. Ress: Ich wollte zum Abschluss noch einmal feststellen, dass der Beitritt vordringlich ist. Zum zweiten ist die Stärkung des Europäischen Gerichtshofes mit ausreichenden Mitteln für Personalausstattung, evtl. die Einführung von Personal, zu nennen, um gezielter die unzulässigen Fälle auszusondern. Das sind immerhin über 90 Prozent aller Fälle und macht enorme Arbeit.

Bei der Agentur, bin ich nach wie vor skeptisch. Wenn ich das richtig verstanden habe, ist die Agentur eine Einrichtung, die den menschenrechtskonformen Vollzug von EU-Recht in den Mitgliedstaaten prüft. Diese Prüfung ist normalerweise die Aufgabe der Kommission. Laut Vertrag ist die Kommission die Wächterin der Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts, und wenn sie einen Fehler feststellt, dann kann sie eine eigene Klagebefugnis gegen diesen Betrieb starten. Wenn sie nun Menschenrechtsdefizite bei der Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts fest-

stellt, was eigentlich die Kommission in der Hand hat, so ist das als eine mittelbare Verstärkung ihrer Personalausstattung zu sehen, aber nicht als sensationelle Neuerung. Besser wäre es, meiner Ansicht nach, eine Verstärkung der Position des EU-Menschenrechtskommissars und des Menschenrechtskommissars beim Europarat, die in den Feldern tätig sind, die nicht rein juristisch festgelegt sind, anzustreben.

Ich möchte dann noch Bezug auf die Sozialcharta nehmen. Ich meine, dass hier eine Art Vorreiterrolle bestimmter Staaten unerlässlich ist. Die Staaten zögern jedoch in diesem Bereich, weil sie die Unberechenbarkeit in diesem Felde fürchten. Was kann alles an Pflichten auf die Staaten im Bereich des Sozialen zukommen? Hier ist es notwendig, dass man mögliche Konflikt- bzw. Fallkonstellation oder Anwendungs- und Interpretationslisten zusammenstellt, so dass bestimmte Staaten vielleicht voran gehen, um den anderen die Auswirkungen klar zu machen. Ich habe immer bedauert, dass man seiner Zeit die Sozialcharta nicht viel stärker in die Grundrechtecharta mit eingebaut hat. Meines Erachtens nach ist die OSZE auch für den Gerichtshof unerlässlich. Wir haben bei der Ermittlung vor Ort ohne die OSZE teilweise gar nicht arbeiten können. Etwa beim Zypern-Fall, wo wir gegen Nord-Zypern Beweise erheben wollten, war die OSZE die Organisation, die uns dort am meisten geholfen hat. Im Hinblick auf Bulgarien ist es genau das gleiche, dort wären wir ohne Hilfe der OSZE vor Ort gar nicht erst rein gekommen. Also, insofern gibt es hier eine gute Zusammenarbeit mit den örtlichen OSZE-Organen.

Ich möchte zum Schluss noch einmal aus der Sicht der potenziellen Beschwerdeführer, d. h. der Opfer von Menschenrechtsverletzungen, anmahnen, dass in den einzelnen Staaten Beratungsstellen für Menschenrechtsfragen eingerichtet werden müssen. Diese Beratungsstellen können in den EU-Botschaften oder den einzelnen EU-Staaten angelegt werden. Sofern es sich um Staaten außerhalb der EU handelt, muss man andere Möglichkeiten finden. Deswegen muss ein Konsens hergestellt werden, sonst ist die Akzeptanz zu einer solchen Einrichtung nicht gegeben. Ich wäre, wie gesagt, sehr erfreut, wenn Anwälte, gleich welcher Nationalität, für Menschenrechtsbeschwerden Beratungsfunktionen ausüben könnten.

Die Vorsitzende: Vielen Dank, das war sehr aufschlussreich. Ich denke, wir sollten langsam zum Ende kommen. Wir haben den Bereich der Abstimmung und die Untersuchung der Menschenrechtsinstrumente gestreift. Wir haben uns mit den WSK-

Rechten und den Mechanismen der Individualbefassung in diesem Bereich befasst. Ich möchte mich noch mal herzlichen bedanken, dass Sie gekommen sind. Wir werden nun im Anschluss an diese Anhörung Ihre Anregungen und Verbesserungsvorschläge sorgfältig auswerten. Damit schließe ich die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 17:00 Uhr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Herta Däubler-Gmelin', written in a cursive style.

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB
Vorsitzende