

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21204 –**

Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) des Europarats wurde am 4. November 1950 unterzeichnet und ist am 3. September 1953 in Kraft getreten. Mit der EMRK wurde ein völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtsschutz in Europa geschaffen. Obwohl alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sich mit der Unterzeichnung der EMRK verpflichtet haben, die Menschenrechte und Grundfreiheiten in ihrem Hoheitsgebiet zu achten, ist die Europäische Union der Konvention noch nicht beigetreten. Der Vertrag von Lissabon sieht in seinem Artikel 6 Absatz 2 vor, dass die EU der EMRK beitreten wird, aber dies ist noch nicht erfolgt. Nach Ansicht der Fragesteller ist ein Beitritt der EU zur EMRK entscheidend, um einen einheitlichen Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der EU zu garantieren. Mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft von Juli bis Dezember 2020 und dem deutschen Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats von November 2020 bis Mai 2021 hat die Bundesregierung nach Ansicht der Fragesteller die Möglichkeit und Verantwortung, die Verhandlungen zügig voranzubringen.

1. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung der aktuelle Stand der Verhandlungen über einen Beitritt der EU zur EMRK?

Im Jahr 2014 kam der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in seinem Gutachten 2/13 zum Ergebnis, dass der im Zeitraum von 2010 bis 2013 ausgehandelte Beitrittsübereinkunftsentwurf nicht mit dem EU-Primärrecht vereinbar sei. In der Folge stellte die Kommission in den Jahren 2015 bis 2018 sukzessiv Lösungsansätze zu einzelnen Problemfeldern vor, um den vom EuGH geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten hat die Kommission im Jahr 2019 ein Gesamtpaket mit Lösungsvorschlägen erstellt. Zu dessen Umsetzung ist die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit den EMRK-Vertragsparteien erforderlich, um den Entwurf der Beitrittsübereinkunft zu ändern. Am 7. Oktober 2019 hat sich der Rat (Justiz und Inneres) für

eine zügige Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Europarat ausgesprochen.

Die ursprünglich für das erste Halbjahr 2020 vorgesehenen Verhandlungsrunden mit den Mitgliedern des Europarats sind pandemiebedingt ausgefallen. Die Verhandlungen in Straßburg sollen nach Kenntnis der Bundesregierung nunmehr Ende September (30. September bis 2. Oktober 2020) wiederaufgenommen und im November (24. bis 27. November 2020) fortgesetzt werden.

2. Wie bewertet die Bundesregierung den aktuellen Stand der Verhandlungen über einen Beitritt der EU zur EMRK?

Die Bundesregierung setzt sich gerade auch mit Blick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und den kommenden Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats engagiert für den Beitritt der EU zur EMRK ein. Sie begrüßt daher die baldige Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen, welche die Kommission auf Basis des vom Rat erteilten Verhandlungsmandats für die EU führt. Sie wird diese Verhandlungen auch weiterhin engagiert und konstruktiv begleiten.

3. Hat die Bundesregierung an der virtuellen informellen Sitzung der „47+1 Group“ des Europarats zum Beitritt der EU zur EMRK, die am 22. Juni 2020 stattgefunden hat, teilgenommen (vgl. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>)?

Was waren nach Kenntnis der Bundesregierung die Ergebnisse dieser Sitzung?

Die Bundesregierung hat an der virtuellen informellen Sitzung teilgenommen. Es handelte sich um ein informatorisches Meeting zur Vorbereitung der eigentlichen Verhandlungen; der Sitzungsbericht ist im Internet zugänglich (<https://rm.coe.int/cddh-47-1-2020-rinf-en/16809efeda>).

4. Welche Voraussetzungen müssen nach Kenntnis der Bundesregierung geschaffen werden, um einen Beitritt der EU zur EMRK zu ermöglichen?
5. Welche Hürden bestehen nach Ansicht der Bundesregierung zum Beitritt der EU zur EMRK?

Die Fragen 4 und 5 werden gemeinsam beantwortet.

Der Beitritt setzt den Abschluss der Verhandlungen über eine Beitrittsvereinbarung und deren Inkrafttreten voraus.

Zunächst geht es darum, dass die EU und die Mitgliedstaaten des Europarats eine überarbeitete Beitrittsvereinbarung aushandeln. Dabei sind insbesondere die Aussagen des EuGH im Gutachten 2/13 zu beachten.

Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz 2 Buchstabe a Nummer ii des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) sieht vor, dass der Rat den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft über den Beitritt zur EMRK nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlässt. Weiter heißt es in Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2 Satz 2 AEUV, dass der Rat dabei einstimmig beschließt und dass sein Beschluss in Kraft tritt, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

Außerdem müssen sämtliche Vertragsparteien der EMRK der Übereinkunft nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen zustimmen. Das bedeutet, dass neben der Zustimmung von Rat und Europäischem Parlament die Zustimmung von 47 Staaten vorliegen muss.

6. Plant die Bundesregierung, den Beitritt der EU zur EMRK im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft voranzubringen?
 - a) Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Verhandlungen zum Beitritt der EU zur EMRK zu unterstützen und voranzubringen?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft wird die Bundesregierung den Beitritt der EU zur EMRK durch die Koordinierung der EU-Verhandlungsposition fördern. Unter deutschem Vorsitz im Sonderausschuss Ratsarbeitsgruppe FREMP („Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“) wird die Kommission (als EU-Verhandlungsführerin) über den Fortgang der Verhandlungen berichten und mit den EU-Mitgliedstaaten das weitere Vorgehen erörtern.

7. Plant die Bundesregierung, den Beitritt der EU zur EMRK im Rahmen ihres Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats ab November 2020 voranzubringen?
 - a) Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Verhandlungen zum Beitritt der EU zur EMRK zu unterstützen und voranzubringen?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung wird die Verhandlungen zum Beitritt der EU zur EMRK im Rahmen ihres Vorsitzes engagiert unterstützen. Ob und ggf. welche Aktivitäten über die konstruktive Beteiligung an den Verhandlungen selbst hinaus dazu beitragen könnten, wird sich erst nach den ersten inhaltlichen Beratungen im Herbst 2020 beurteilen lassen.

8. Welche Lücken im Menschenrechtsschutz in der EU ergeben sich nach Kenntnis der Bundesregierung daraus, dass die EU nicht Vertragspartei der EMRK ist?

Mit dem Beitritt der EU zur EMRK wird die Möglichkeit geschaffen, nicht nur gegen die Vertragsstaaten der EMRK, sondern auch gegen die EU selbst eine Individualbeschwerde zum EGMR unter Berufung auf die in der EMRK festgelegten Menschenrechte zu erheben. Die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind jedoch schon jetzt gemäß Artikel 6 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts. Zudem sind alle EU-Mitgliedstaaten auch Vertragsparteien der EMRK.

9. Welche Vorteile könnten nach Ansicht der Bundesregierung für deutsche und europäische Bürger und Bürgerinnen durch einen Beitritt der EU zur EMRK entstehen?

Nach einem Beitritt der EU zur EMRK können Bürgerinnen und Bürger den EGMR mit Individualbeschwerden gegen die EU befassen. Zudem wird der Beitritt das gemeinsame europäische Verständnis von Grund- und Menschenrechten festigen.

10. Welche Nachteile könnten nach Ansicht der Bundesregierung für deutsche und europäische Bürger und Bürgerinnen durch einen Beitritt der EU zur EMRK entstehen?

Nach Ansicht der Bundesregierung können durch den Beitritt der EU zur EMRK keine Nachteile für Bürgerinnen und Bürger entstehen.