

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Max Lucks, Filiz Polat, Boris Mijatović, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 21/6735 –**

Menschenrechtliche Implikationen der sogenannten Chişinău-Erklärung

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 15. Mai 2026 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats in Chişinău eine politische Erklärung zur Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in migrationspolitischen Fragen und der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die sog. Chişinău-Erklärung (nachfolgend „Erklärung“, <https://rm.coe.int/pdf/09125948802bc2cc>). Die Erklärung ist rechtlich nicht bindend, kann aber als politisches Steuerungsinstrument gesehen werden.

Vorausgegangen war dieser Erklärung ein längerer Prozess, initiiert durch eine dänisch-italienische Initiative im Frühjahr 2025, die im Kern den EGMR wegen dessen Auslegung in Migrationsfragen kritisierte. Die Regierungen warfen dem EGMR vor, seine Kompetenzen zu überschreiten und nationale Sicherheitsmaßnahmen in Migrationsfällen einzuschränken (<https://euractiv.com/de/news/euoparat-plant-neubewertung-der-menschenrechtsregeln-in-der-migrationspolitik/>; www.euractiv.com/news/exclusive-denmark-and-italy-seek-support-to-rein-in-european-human-rights-court/). Auf der Justizministerkonferenz des Europarats am 10. Dezember 2025 unterzeichneten 27 Mitgliedstaaten eine gemeinsame Erklärung, in der sie eine Neujustierung des Gleichgewichts zwischen individuellen Menschenrechten und staatlichen Interessen bei Abschiebungen, Migrationsmanagement und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten forderten (https://um.fi/statements/-/asset_publisher/6zHpMjnolHgl/content/joint-statement-delivered-to-the-conference-of-ministers-of-justice-of-the-council-of-europe-10-december-2025-1/35732). Deutschland gehörte nicht zu den Unterzeichnern.

Im Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) des Europarats wurde schließlich am 30. Januar 2026 ein erster Textentwurf veröffentlicht und in mehreren Verhandlungsrunden im Februar und März 2026 auf Expertenebene überarbeitet, bevor der finale Text am 15. Mai 2026 auf der Jahrestagung des Ministerkomitees des Europarats in Chişinău im Konsens verabschiedet wurde.

Aus Sicht der Fragestellenden gibt die Erklärung Anlass zu erheblichen menschenrechtlichen Bedenken. Sie stellt sowohl einen besorgniserregenden Versuch der Einflussnahme auf die Ausrichtung der Rechtsprechung des EGMR dar als auch den Versuch der Aushöhlung von Schutzstandards der EMRK.

Sie berührt grundlegende Fragen der Auslegung und Bindungswirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), insbesondere hinsichtlich des Schutzes vor Abschiebung nach Artikel 3 (Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) und Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) sowie der Handlungsspielräume der Vertragsstaaten in der Asyl- und Rückführungspolitik. Nationale Sicherheit und Ordnung werden in der Erklärung wiederholt als antagonistisch zu den Menschenrechten Einzelner dargestellt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Auf dem Ministertreffen der Mitgliedstaaten des Europarats (EuR) am 15. Mai 2026 wurde u. a. die „Chişinău Declaration“ angenommen. Diese politische Erklärung aller EuR-Mitgliedstaaten bekräftigt die Verpflichtung, die wirksame Wahrnehmung der durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Rechte und Freiheiten für alle Personen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten im Kontext der aktuellen Herausforderungen durch irreguläre Migration und durch die Situation von Ausländern, die wegen schwerer Straftaten verurteilt wurden, zu gewährleisten, wobei die grundlegende Verantwortung der Regierungen für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Sicherheit gebührend zu berücksichtigen ist. Außerdem wurde der EuR zur Ausarbeitung einer neuen Empfehlung zur Verhütung und Bekämpfung der Schleusung von Migranten aufgefordert.

Vorausgegangen war ein entsprechender Beschluss durch die EuR-Justizminister am 10. Dezember 2025, eine solche Erklärung vorzubereiten. In mehreren Sitzungen des zuständigen Lenkungsausschusses für Menschenrechte des EuR konnte im Zeitraum von Januar bis März 2026 ein durch alle EuR-Mitgliedstaaten mitgetragener Text erarbeitet werden.

1. Wie hat sich die Bundesregierung in der Aussprache zu der politischen Erklärung während des Ministerkomitees des Europarats in Chişinău in die Debatte eingebracht?

Die bereits im Vorfeld abgestimmten Chişinău-Erklärung wurde bei dem Ministertreffen am 15. Mai 2026 ohne Aussprache angenommen.

2. Unterstützt die Bundesregierung den Inhalt der Erklärung in allen Facetten, und wenn nein, welche Aspekte sieht sie als problematisch an (bitte begründen)?

Die im Konsens der Mitgliedstaaten des EuR erarbeitete Erklärung ist aus Sicht der Bundesregierung ein wichtiger Beitrag zur Debatte über die EMRK und ihre Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Bezug auf Migration. Autorität und Unabhängigkeit des EGMR sind mit der Chişinău-Erklärung gewahrt. Gleichzeitig wurden die migrationsspezifischen Herausforderungen angesprochen, vor denen die Konventionsstaaten stehen.

3. Sieht die Bundesregierung in der Formulierung „The assessment of the minimum level of severity of ill-treatment that constitutes inhuman or degrading treatment or punishment is relative and depends on all the circumstances of the case“ (§ 23 der Chişinău-Erklärung) eine Relativierung der Absolutheit des Artikels 3 EMRK?

Der zitierte Satz ist der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entnommen (s. u. a. EGMR (GK), Nr. 7334/13, Urteil vom 20. Oktober 2016, Rn. 97 – Muršić gg. Kroatien). Eine Relativierung des absoluten Verbots der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung geht mit dieser Aussage nicht einher.

4. Sieht die Bundesregierung weiteren Austauschbedarf, oder ist der Prozess mit der Annahme der Erklärung aus Sicht der Bundesregierung abgeschlossen?

Der EuR wird sich im Rahmen seines Mandats bei Bedarf auch zukünftig mit Fragen bezogen auf die EMRK und Migration befassen.

5. Welchen Stellenwert bemisst die Bundesregierung der Erklärung inklusive der Erläuterungen des CDDH im Outcome Document vom 20. März 2026 bei, und wie geht sie mit dieser innerstaatlich um?

Aus Sicht der Bundesregierung kann die Erklärung als Orientierungshilfe für nationale Behörden und Gerichte bei der Auslegung und Anwendung der EMRK dienen. Das Bundesministerium des Innern hat die Erklärung zu diesem Zwecke dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie den Innenministerien und -verwaltungen der Länder zur Kenntnis gegeben sowie diese in geeigneten Gesprächsformaten angesprochen.

6. Wird die Bundesregierung die Erklärung auch deutschen Gerichten zugänglich machen, und wenn ja, wie soll dies erfolgen, ohne dass die Gerichte den Eindruck gewinnen könnten, dass ihre Unabhängigkeit durch die Einflussnahme der Exekutive infrage gestellt wird?

Die Erklärung ist öffentlich und damit auch für deutsche Gerichte zugänglich.

7. Welche Auswirkungen hat die Erklärung auf die Migrations- und Asylpolitik der Bundesregierung?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

8. Wie ist aus Sicht der Bundesregierung miteinander vereinbar, dass in der Erklärung einerseits mehrfach „further guidance“ seitens des EGMR zur Auslegung der EMRK gefordert und gleichzeitig mehr Spielraum der nationalen Gerichte und deren Kompetenz betont wird?

Gerade weil die nationalen Gerichte eine entscheidende Rolle bei der Gewährleistung der Rechte aus der EMRK spielen, ist „guidance“ durch eine gefestigte und konsistente Rechtsprechung des EGMR hilfreich für eine gemeinsame europäische Linie bei der Anwendung der EMRK.

9. Plant die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Betonung des Wunschs nach „further guidance“ durch den EGMR in der Erklärung, das Zusatzprotokoll 16 der EMRK, demnach nationale Gerichte sog. Advisory Opinions des EGMR zu Grundsatzfragen im Zusammenhang mit der Auslegung oder Anwendung der in der Konvention oder den dazu gehörenden Protokollen festgelegten Rechte und Freiheiten erbitten können, zu ratifizieren?

Eine Ratifikation des 16. Protokolls zur EMRK ist derzeit nicht geplant. „Further guidance“ durch den EGMR kann auch im Rahmen von Individualbeschwerdeverfahren erfolgen.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragestellenden, dass das individuelle Recht auf Zugang zu Asylverfahren unter allen Umständen, auch im Fall sog. Instrumentalisierung, sichergestellt werden muss?

Das individuelle Zugangsrecht zum Asylverfahren besteht rechtlich, auch im Instrumentalisierungsfall, fort. Die Erklärung von Chişinău ändert dieses Grundprinzip nicht.

11. Hat die Bundesregierung im Lenkungsausschuss (CDDH) während der Verhandlungsrunden im Februar und März 2026 Änderungen am Textentwurf gefordert, und wenn ja, welche, und welche davon konnten durchgesetzt werden?

An den Verhandlungen im CDDH hat sich die Bundesregierung konstruktiv beteiligt. Diese erfolgten in Form gemeinsamer Textarbeit der beteiligten Delegationen. Darüber hinaus äußert sich die Bundesregierung nicht zum konkreten Ablauf vertraulicher Verhandlungen.

12. Warum hat die Bundesregierung die gemeinsame Erklärung vom 10. Dezember 2025 nicht unterzeichnet, sich in Chişinău aber so verhalten, dass die Erklärung im Konsens angenommen werden konnte?

Deutschland hat sich dem am 10. Dezember 2025 von 27 Staaten veröffentlichten Papier nicht angeschlossen, um jeden Anschein einer politischen Einflussnahme auf die Unabhängigkeit des EGMR zu vermeiden. Die Erklärung von Chişinău wahrt die Autorität und Unabhängigkeit des EGMR und wurde von der Bundesregierung unterstützt.

13. Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko, dass politische Erklärungen des Ministerkomitees mittelbar Druck auf die Rechtsprechung des EGMR ausüben, und wie ist dies mit dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar?

In der Erklärung wird mehrfach hervorgehoben, dass die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidungsfindung die unverzichtbare Basis des europäischen Menschenrechtsschutzsystems darstellt.

14. Sieht die Bundesregierung einen Widerspruch zwischen der Betonung des „margin of appreciation“ in der Erklärung und der Funktion des EGMR als subsidiärer, aber verbindlicher Kontrollinstanz?

Die Präambel der EMRK hält fest, dass „es nach dem Grundsatz der Subsidiarität in erster Linie Aufgabe der Hohen Vertragsparteien ist, die Achtung der in dieser Konvention und den Protokollen dazu bestimmten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, und dass sie dabei über einen Ermessensspielraum verfügen, welcher der Kontrolle des durch diese Konvention errichteten Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte untersteht.“ Danach ist der Ermessensspielraum oder „margin of appreciation“ gerade Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips.

15. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass der in der Erklärung betonte staatliche Ermessensspielraum bei Abschiebungen nicht zur Unterschreitung des absoluten Schutzniveaus aus Artikel 3 EMRK führt?

Artikel 3 EMRK gilt absolut. Ob das Schutzniveau von Artikel 3 EMRK unterschritten wird, wird immer individuell im Einzelfall geprüft. Ist dies der Fall, wird ein Abschiebungsverbot festgestellt. Darüber hinaus steht es den Betroffenen stets zu, Rechtsbehelf gegen eine Abschiebungsentscheidung einzulegen und die Entscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen.

16. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragestellenden, dass die in der Erklärung vorgenommene Rahmung von Sicherheitsinteressen als Gegengewicht zu Menschenrechten mit der Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Grundrechte unvereinbar ist?

Der Grundsatz der Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Grundrechte bedeutet nicht, dass Grundrechte in keinem Fall eingeschränkt werden können. Wo Einschränkungen möglich sind, sind auch Sicherheitsinteressen ein legitimes Abwägungselement, wie z. B. Artikel 8 Absatz 2 EMRK verdeutlicht.

17. Welche Implikationen hat die Erklärung nach Auffassung der Bundesregierung für den Schutz besonders vulnerabler Gruppen, insbesondere unbegleiteter Minderjähriger und traumatisierter Personen, in Abschiebungsverfahren?

Die Erklärung trifft im Hinblick auf dem Schutz vulnerabler Gruppen keine spezifischen Aussagen.

18. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Forderung der Erklärung nach mehr Spielraum bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Lichte der EGMR-Rechtsprechung zu Verantwortlichkeit bei extraterritorialen Handlungen?

Die Erklärung stellt klar, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten unter der Voraussetzung möglich ist, dass die konventionsrechtlichen Vorgaben beachtet werden. Diese umfassen auch die EGMR-Rechtsprechung zur territorialen Reichweite der Konvention.

19. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Chişinău-Erklärung und ähnlichen Bestrebungen auf EU-Ebene, den Schutzstandard bei Außengrenzen zu senken, und wenn ja, wie bewertet sie diesen?

Die Bundesregierung macht sich die in der Fragestellung enthaltene Wertung nicht zu eigen. Die Erklärung betont verschiedentlich die Bedeutung des Schutzes der Grundrechte und -freiheiten von Migrantinnen und Migranten. Dies steht im Einklang mit dem EU-Primärrecht sowie seiner sekundärrechtlichen Ausgestaltung.

