

4 Formen des Monitoring

4.1 Begriff des Monitoring und Praxis im Bereich des Menschenrechtsschutzes

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den unterschiedlichen Verfahren zur Überwachung von völkerrechtlichen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen des Europarates. Es wird gezeigt, wie die verschiedenen Organe des Europarates angesichts der Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten in die Organisation ein differenziertes und neuartiges Instrumentarium zur Normüberwachung menschenrechtlicher Verpflichtungen entwickelt haben.¹

Das Grundproblem der Implementierung menschenrechtlicher Normen liegt in der Struktur des Völkerrechts, innerhalb derer Staaten für sich in Anspruch nehmen, als Ausdruck ihrer Souveränität die Normen des Völkerrechts und damit auch internationale Menschenrechtsstandards zu interpretieren und anzuwenden. Die Ausformung rechtlich verbindlicher Mechanismen und Verfahren, die die Einhaltung der von den Staaten akzeptierten Standards zum Gegenstand haben, setzt der Vorstellung des souveränen Staates das Modell eines Rechtsraumes entgegen, in dem die Rechte des Einzelmenschen als Angelegenheit der internationalen Gemeinschaft der Zuständigkeit des Staates sukzessive entzogen werden. Die Befassung mit Menschenrechten und deren rechtlicher Entwicklung verschiebt sich damit vom Verfassungsstaat zum Völkerrecht und erfährt eine Internationalisierung.² Als Konsequenz sehen sich einerseits Staaten mit der Forderung konfrontiert, ihr eigenes Verhalten an diese Standards anzupassen, andererseits steht die internationale Gemeinschaft vor der Frage, in welcher Art und Weise sie dieses Modell durch entsprechende prozedurale und institutionelle Elemente absichern kann. Für diese verschiedenen Modelle der Absicherung wird in den letzten Jahren übergreifend der Begriff des „Monitoring“ verwendet, wobei dieser Begriff im Deutschen mit „kontrollieren, überwachen“ übersetzt wird. Als Bestandteil eines insbesondere präventiven Menschenrechtsschutzes wird Monitoring als immer bedeutender angesehen. Nach Meinung von Experten kommt es im Bereich des Menschenrechtsschutzes immer stärker nicht auf die weitere Normfindung und -setzung an, sondern auf effizientere Implemen-

¹ Andrew Drzemczewski, *The Prevention of Human Rights Violations: Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Beitrag zum Internationalen Kolloquium „The prevention of human rights violations“, 24.-25.5.1999, Athen (Marangopoulos Foundation for Human Rights); Catherine Schneider, *Le contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire*, in: Haller, Bruno et al. (Hrsg.), *Law in Greater Europe*, Den Haag 1999.

² Jack Donnelly, *International Human Rights*, Boulder 1993; Bruno Simma, *International Human Rights and General International Law: A Comparative Analysis*, in: *Academy of European Law, Collected Courses of the Academy of European Law*, Bd. 4, 1995.

tierungsmechanismen.³ Als Implementierung werden hierbei „all measures which aim at putting the substantive norms of human right into operations“⁴ bezeichnet.

Ein präziser Versuch einer Definition des Monitoring im Menschenrechtsbereich findet sich bei Schmid/Jongman:

„Monitoring means (...) a sustained (that is, repeated, at regular intervals), standardised (that is systematic) effort to gather data from a variety of sources on a set of occurrences involving human rights violations and/or warning indicators pointing to the probable occurrence of such violations in many cases and places (countries and territories). The monitoring should in the end result in a capacity to make policy recommendations on the basis of accurate early warning enabling prevention or at least mitigation of the predicted outcome by some kind of humanitarian intervention.“⁵

Diese Definition, die eigentlich für das Monitoring durch Nichtregierungsorganisationen entwickelt wurde, eignet sich auch als übergreifende Definition, da die Kriterien der „sustainability“ und der Standardisierung des Verfahrens auch für das Monitoring der internationalen Organisationen einschlägig sind. Eine Erweiterung der Definition ist jedoch bezüglich des Resultats des Monitoring notwendig; das Spektrum der Maßnahmen internationaler Organisationen reicht oft über reine „policy recommendations“ hinaus und umfaßt weitergehende Maßnahmen. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Monitoring-Verfahren des Europarates.

Diese Mechanismen, die den engen Rahmen des bloßen Beobachtens, Bewertens und Kommentierens von seiten eines Überwachungsorgans verlassen, werden unter dem Begriff „Durchsetzung“ (enforcement) von Menschenrechten zusammengefaßt. Im engen Sinne des Wortes existieren solche Mechanismen im Völkerrecht noch nicht.⁶ Selbst das fortgeschrittenste und in die staatliche Souveränität am weitesten eingreifende System des Menschenrechtsschutzes, das Beschwerde- bzw. Klageverfahren der EMRK, eröffnet in letzter Konsequenz dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte lediglich die Möglichkeit einer Verurteilung bzw. des Ausspruches von Schadensersatz. Er hat jedoch nicht die Mittel, ein solches Urteil innerstaatlich mit Zwangsgewalt durchzusetzen. In den folgenden Ausführungen möchte ich jedoch zeigen, daß es im Rahmen des Europarates eine Reihe von Sanktionsmaßnahmen gibt, die als „enforcement“-Instrumente wirksam sind, selbst wenn ihnen der Zwangscharakter innerstaatlicher Normdurchsetzung fehlt.

Neben einer Differenzierung von Monitoring-Mechanismen anhand ihrer Durchsetzungsinstrumente kann eine weitere Unterscheidung hinsichtlich der Funktionen, die diese Umsetzungsmechanismen erfüllen, getroffen werden. Verfahren, die eine Beratungsfunktion

³ Eckart Klein, *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, Berlin 1998, S. 11.

⁴ Torkel Opsahl, *Instruments of Implementation of Human Rights* (zit. Opsahl), HRLJ 10 (1989) 1-2, S. 14.

⁵ A.P. Schmid / A.J.Jongman, *Monitoring Human Rights Violations*, Dordrecht 1992, S. 3.

⁶ Opsahl, S. 14.

haben, wurden geschaffen, um Staaten bei der Entwicklung und Formulierung nationaler Menschenrechtsstandards zu helfen.⁷ Eine zweite Gruppe bilden Verfahren, deren Ziel die Überwachung der Vertragskonformität einzelner Staaten darstellt. In einem dritten Bereich, der sich hinsichtlich seiner Funktion von den beiden vorhin genannten unterscheidet, sind Verfahren angesiedelt, die die Aufgabe eines Rechtsbehelfs übernehmen, sei es als Beschwerdeverfahren oder als gerichtsförmiges Verfahren zur Durchsetzung individueller Rechte bzw. zur Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen und zur Bestrafung der Täter. Eine letzte Funktion schließlich, die in den letzten Jahren immer größere Aufmerksamkeit erhalten hat, kommt in Verfahren zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck.⁸

Das Monitoring der Verpflichtungen bei internationalen Menschenrechtskonventionen basiert fast ausschließlich auf dem Staatenberichtsverfahren.⁹ Sie verpflichten die Regierungen der Mitgliedstaaten, in festgelegten Abständen oder auf Aufforderung Staatenberichte zu übermitteln, die über alle Maßnahmen, Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Konvention Auskunft geben.¹⁰ Hierfür wird ein spezielles Überwachungsorgan durch die vom betreffenden Vertragsstaat ratifizierte Konvention eingesetzt. Dieses System gilt für die grundlegenden Menschenrechtsverträge auf universeller und regionaler Ebene. Dazu zählen der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹¹, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung etc. Auch eine Reihe der Konventionen des Europarates haben ein Staatenberichtsverfahren eingerichtet.¹² Das Staatenberichtsverfahren wird deshalb von Staaten relativ bereitwillig akzeptiert, da es die souveränitätsschonendste Methode zur Überwachung der Vertragskonformität darstellt.¹³

Die Wirksamkeit des Staatenberichtsverfahren wird jedoch von vielen Seiten, gerade auch von Nichtregierungsorganisationen angezweifelt.¹⁴ Allerdings ist Simma wohl zuzustimmen, wenn er bemerkt: *„Je mehr Einblick man allerdings in die internationale Menschenrechtspraxis und in die immer noch eng beschränkten Möglichkeiten einer echten Durchsetzung solcher Rechte auf weltweiter Ebene gewinnt, desto zurückhaltender wird man*

⁷ Z.B. die beratenden Dienste des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen.

⁸ Dimitrijevic Vojin, The monitoring of human rights and the prevention of human rights violations through reporting procedures, in: Bloed, Arie et al. (Hrsg.), Monitoring Human Rights in Europe, Dordrecht 1996, S. 1-24.

⁹ Ausführlich dazu Gerd Oberleitner, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte (zit. Oberleitner), Frankfurt/Main 1998.

¹⁰ Ibid, S. 17.

¹¹ Ineke Boerefijn, Towards a strong system of supervision: the Human Rights Committee's Role in Reforming the Reporting Procedure under Article 40 of the Covenant on Civil and Political Rights, in: Human Rights Quarterly, Bd. 17 (1995), Heft 4.

¹² Z.B. die Europäische Sozialcharta, die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta zum Schutz der Regional- und Minderheitensprachen.

¹³ Im historischen Vergleich zeigt sich auch ein klares ideologisches Element: Staatenberichte als schwächere Überwachungsform wurden durchweg von den Staaten des Ostblocks bevorzugt, während Beschwerdemechanismen als jene Methode, die stärker in die Souveränität der Staaten eingreift, von der westlichen Staatengruppe bevorzugt wurden. Vgl. Oberleitner, S. 30.

¹⁴ Oberleitner, S. 31.

mit Pauschalurteilen. Im übrigen ist auch das rechtspolitische Potential von Berichtssystemen und ihren möglichen „Garnierungen“ noch lange nicht ausgeschöpft.“¹⁵

Die Besonderheit des Europarates liegt darin, daß er in den letzten Jahren ein Vielzahl von verschiedenen, im Idealfall auch komplementären Implementierungsmechanismen geschaffen bzw. bestehende reformiert hat, die in ihrer Reichweite weit über diejenigen anderer Internationaler Organisationen auf diesem Gebiet hinausgehen.¹⁶ Ursache für diese Entwicklung waren die Herausforderungen durch den Beitritt der Transformationsstaaten, die aus dem „Klub der Demokratien“ eine Organisation mit einer höchst heterogenen Mitgliedschaft machten. Angesichts des unsicheren Transformationsverlaufs in einigen neuen Mitgliedstaaten dominierte letztendlich der politische Wille der alten (westlichen) Mitgliedstaaten, die Reputation und damit auch die Existenzberechtigung des Europarates nicht durch eine Herabsetzung der erreichten Standards im Bereich der Demokratie, des Rechtsstaates und der Menschenrechte aufs Spiel zu setzen.

Im Rahmen des Europarates gibt es vereinfachend gesagt zwei verschiedene Arten von Monitoring, wie der Bericht der Weisen aufführt: *„In addition to the „monitoring“ par excellence undertaken in the proceedings before the European Court of Human Rights, an important task of the Council of Europe is to ensure that every member respects the values and the important system of norms and standards developed by the Organisation over the years and embodied in some 170 conventions and a great number of recommendations.“¹⁷*

Auf der einen Seite steht also das „juristische“ (judicial) Monitoring des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention, auf der anderen Seite das Monitoring der politischen Organe des Europarates, des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung. Dieses geschieht auf der Grundlage von Pflichten satzungsgemäßer und Verpflichtungen politischer Natur, die die Mitgliedstaaten beim Eintritt eingegangen sind.

Zusätzlich gibt es noch rechtliche Verpflichtungen aus Konventionen, die entweder von eigens dafür eingesetzten Organen nicht-gerichtlicher Art überwacht werden, oder Verpflichtungen aus Konventionen, für die es keine eigene Überwachungsinstanz gibt und die deshalb von den politischen Organen mitüberprüft werden.

Zunächst sollen die Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees dargestellt werden, bevor cursorisch auf die Reform des EGMR und die konventionsgestützten Implementierungsverfahren eingegangen wird. Das Ineinandergreifen der verschiedenen Verfahren wird danach in ausgewählten Fallstudien untersucht.

¹⁵ Bruno Simma, Der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch die Vereinten Nationen, in: VRÜ 25 (1992) Heft 4, S. 388 f.

¹⁶ Merja Pentikäinen / Martin Scheinin, A comparative study of the monitoring mechanisms and the important institutional frameworks for human rights protection within the Council of Europe, The CSCE and the European Community, in: Bloed, Arie et al. (Hrsg.), Monitoring Human Rights in Europe, Dordrecht 1996, S. 93-120.

¹⁷ CM(98)178, Abschnitt 69.

4.2 Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung

4.2.1 Entwicklung des Verfahrens

4.2.1.1 *Politischer Kontext*

Die Parlamentarische Versammlung war 1993 das erste Organ des Europarates, in dem ein Überwachungsverfahren für die Umsetzung der von den neuen Mitgliedstaaten bei der Aufnahme eingegangenen Verpflichtungen eingerichtet wurde.¹⁸ Unmittelbarer Anlaß war damals die Haltung Ungarns, das im Ministerrat und in der Parlamentarischen Versammlung indiziert hatte, daß es der Neuaufnahme der Slowakei (die nach der Auflösung der Tschechoslowakei notwendig wurde) wegen der Behandlung der ungarischen Minderheit durch die slowakischen Behörden nicht zustimmen würde. Auf der Ebene der Ministerdelegierten ist aber Einstimmigkeit bei Neuaufnahme eines Staates erforderlich ist. Die finnische Abgeordnete Tarja Halonen, die Berichterstatterin des Politischen Ausschusses für die Slowakei war, löste diese verfahrenre Situation, indem sie am 29.6.1993 einen Antrag in die Parlamentarische Versammlung einbrachte, der dann als Richtlinie (Order) Nr. 488 (1993) „über die Einhaltung der von den neuen Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen“ verabschiedet wurde und als Halonen-Order bekannt wurde. Die ungarische Delegation in der Parlamentarischen Versammlung stimmte daraufhin dem positiven Votum der Parlamentarischen Versammlung zum Beitritt der Slowakei zu, und auch im Ministerrat legte Ungarn kein Veto gegen die Aufnahme der Slowakei ein.¹⁹

Die Einführung des Monitoring-Verfahrens ist jedoch nicht nur der Haltung Ungarns zuzuschreiben. Auch andere neu aufgenommene Staaten wie Estland oder Litauen hatten Unzufriedenheit bei Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung ausgelöst und damit die Einführung des Monitoring-Verfahrens begünstigt.²⁰

4.2.1.2 *Einsetzung: Richtlinie Nr. 488 (1993) und Resolution Nr.*

¹⁸ S. hierzu Andrea Steenbrecker, „Political Monitoring“ im Europarat als Folge der flexibleren Aufnahmepolitik nach 1989, Magisterarbeit an der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, Bonn 1999.

¹⁹ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung vom 29.6.-2.7.1993 in Straßburg, Drucksache 12/5489 vom 23.7.1993, S. 3.

²⁰ Rede des finnischen Abg. Rehn bei der Aufnahme der Slowakei am 29.6.1993 über die am selben Tag verabschiedete „Halonen-Order“: „*Presumably the motion was partly motivated by the tense position in Estonia. If we consider the full complexity of the position in Estonia (...) it seems that some details of the recent legislation come close to the limits of the political commitments given by Estonia before its membership of the Council of Europe*“, AS (1993) CR 39.

Die Debatte über die Einführung des Monitoring war denn auch recht kurz und von großer Einmütigkeit gekennzeichnet. Nur vereinzelt wurden dahingehend Bedenken geäußert, daß man die Umsetzung freiwillig eingegangener Verpflichtungen (beim Beitritt) nicht erzwingen könne und daß das vorgeschlagene Verfahren diskriminierend gegenüber den neuen Mitgliedstaaten sei, da das Monitoring-Verfahren nur bei ihnen angewendet werden sollte.

Entgegen dieser Bedenken wurden der Politische und der Rechtsausschuß durch die Richtlinie Nr. 488 ermächtigt, die Einhaltung der von den Staatsorganen eines neuen Mitgliedstaates eingegangenen Verpflichtungen „genau zu überwachen“ und „dem Präsidium bis zur vollständigen Umsetzung halbjährlich Bericht zu erstatten“²¹. Die Richtlinie stellt klar, daß „die Einhaltung dieser Verpflichtungen eine Voraussetzung für die uneingeschränkte Teilnahme der parlamentarischen Delegationen neuer Mitgliedstaaten an der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung sei“.

Somit gab es erstmals neben den Untersuchungen im Zuge des Aufnahmeverfahrens und den juristischen Überwachungssystemen ein von einem politischen Organdurchgeführtes, bei neuen Mitgliedern sofort greifendes Monitoring-Verfahren für die Zeit nach dem Beitritt.

Die Richtlinie kann einerseits dahingehend interpretiert werden, daß es sich fortan um eine Neuaufnahme unter Bedingungen handelte. Da die „Bedingungen“ jedoch als „freiwillige Verpflichtungen“ von den Staaten eingegangen wurden – wenn auch als Ergebnis zäher Verhandlungen mit Generalsekretär und Berichterstattern des Europarates –, werde andererseits unterstrichen, daß das neue Überwachungssystem lediglich die Fortschritte des Landes auf dem Weg der Demokratie beschleunigen und eine Hilfe für gleichberechtigte Partner darstellen sollte.²² Ziel war es jedoch auch, einen gewissen Druck auf die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten auszuüben, falls sich zeigen sollte, daß eingegangene Verpflichtungen nicht umgesetzt würden und „der Europarat somit verspottet würde“.²³ In diesem Fall diene die den Ausschüssen und der Parlamentarischen Versammlung zukommende Überwachungsrolle dazu, die Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit festzustellen und gemäß Richtlinie Nr. 488 (1993) Sanktionsmaßnahmen entsprechend der Satzung des Europarates und der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung einzuleiten.

²¹ Der englische Text der Richtlinie (order) lautet folgendermaßen:

„1. Recent Assembly opinions on applications for membership of the Council of Europe refer to specific commitments entered into by the authorities of the candidate states on issues related to the basic principles of the Organisation.

2. The Assembly considers that the honouring of these commitments is a condition for full participation of parliamentary delegations of new member states in its work.

3. The Assembly therefore instructs its Political Affairs Committee and Committee on Legal Affairs and Human Rights to monitor closely the honouring of commitments entered into by the authorities of new member states and to report to the Bureau at regular six-monthly intervals until all undertakings have been honoured.“

²² Zur Interpretation der Richtlinie 488 (1993) vgl. den Bericht von Jean-Pierre Masseret über die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, Dok. 7037, 7.3.1994, S. 4.

²³ Masseret bei der Berichtvorstellung (Dok. 7073) am 14.4.1994 in der Parlamentarischen Versammlung, AS (1994) CR 14.

Die neue Richtlinie Nr. 488 sollte laut Beschluß des Präsidiums vom 2.7.1993 rückwirkend für alle seit der Schaffung des Sondergaststatus am 11.5.1989 aufgenommenen Staaten gelten.²⁴ Kurz darauf lagen erste Erfahrungen mit dem Monitoring-Verfahren in den Berichten über Estland und die Slowakei vor. Die Berichte wurden schon ein halbes Jahr nach Einführung des Verfahrens im Dezember 1993 in den Ausschüssen debattiert. Ein im April 1994 debattierter Bericht des Abgeordneten Masseret für den Politischen Ausschuß²⁵ beschäftigte sich mit ersten Verbesserungen zur Umsetzung der Richtlinie. Er schlug vor, das Verfahren zu straffen, um damit größere Wirksamkeit zu erreichen. So war es zu einer Reihe von Fragen zu dem anzuwendenden Verfahren gekommen. Unklar war, ob die beteiligten Ausschüsse für jedes zu prüfende Land einen eigenen Unterausschuß oder einen gemeinsamen Ausschuß einsetzen sollten. Zum zweiten stellte sich die Frage, inwiefern die Berichtersteller der Ausschüsse für die halbjährlichen Berichte zusammenarbeiten oder getrennt voneinander vorgehen sollten. Masseret schlug eine Arbeitsteilung nach Aufgabenfeldern zwischen den Ausschüssen vor. Künftig sollte nun der Rechtsausschuß die gesetzmäßigen und juristischen Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit eines Landes, der Politische Ausschuß

hingegen das tatsächliche Funktionieren der Institutionen im Sinne einer pluralistischen Demokratie untersuchen. Diese Vorschläge Masserets wurden von der Parlamentarischen Versammlung in Resolution 1031 (1994) angenommen.

Der Bericht Masserets beschäftigte sich weiterhin damit, wie über den Fortschritt in den neuen Mitgliedstaaten geurteilt werden sollte, ohne daß Richtlinie Nr. 488 (1993) als Diskriminierung neuer Mitglieder gegenüber alten gewertet werden müßte. Dazu wurde im Berichtsanhang erstmals eine Übersicht der seit 1989 aufgenommenen Länder mit den jeweils wichtigsten bei der Aufnahme in den Stellungnahmen der Parlamentarischen Versammlung formulierten Verpflichtungen präsentiert.²⁶ Die Resolution verwies zudem ausdrücklich auf die Pflichten, die für alle Mitglieder, auch die alten, aufgrund von Satzung, EMRK oder anderen von ihnen ratifizierten Konventionen bindend seien.

Die aufgelisteten Verpflichtungen umfaßten bis zum Beitritt der Slowakei 1993 hauptsächlich die Aufforderung, die EMRK samt Zusatzprotokollen zu ratifizieren, und insbesondere das Recht auf Individualklage vor dem EGMR und dessen generelle Zuständigkeit anzuerkennen. Die Slowakei hat darüber hinaus Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung ihrer Minderheiten übernommen.²⁷

²⁴ Betroffen waren also Ungarn, Polen, Bulgarien, Litauen, Slowenien, Estland, Tschechische Republik, Slowakische Republik und seit September 1993 Rumänien.

²⁵ Honouring of commitments entered into by new member states, Bericht für den Politischen Ausschuß, Dok. 7037 vom 7.3.1994.

²⁶ Ibid., Appendix.

²⁷ Kap. 2.2.1.4.

Während der Debatte über den Bericht und seinen Resolutionsteil betonten die Redner erneut die wachsende Bedeutung des Monitoring für die Zukunft des Europarates, denn – so die Schweizerin Gret Haller – „*es könnte sein, daß die Demokratisierungsprozesse immer länger dauern, es für uns jedoch trotzdem richtig wäre, diese Staaten in den Europarat aufzunehmen und sie auf ihrem Weg zu begleiten.*“²⁸ Daher forderte sie eine Aufstockung der Finanzmittel und mehr Mitarbeiter für das Sekretariat, um die Überwachungsaufgaben in Zusammenarbeit mit den neuen Ländern erfüllen zu können. Demgegenüber betonte Lord Kirkhill, der Berichterstatter des Rechtsausschusses, auch die Erfolge des neuen Überwachungssystems. Als Beispiel nannte er den seit 1992 regelmäßig von der Parlamentarischen Versammlung kritisierten Art. 19 des rumänischen Gesetzes über die Organisation der Judikative, an dessen Revision nun wirklich gearbeitet würde.

Deutlich wurde jedoch bei der Aussprache auch die geringe Akzeptanz des Monitoring bei betroffenen neuen Mitgliedern.²⁹ Ihre Interpretation der Richtlinie Nr. 488 (1993) zielte weniger auf Unterstützungsaspekte ab, sondern hob vielmehr die diskriminierende Unterscheidung zwischen alten und neuen Mitgliedern hervor. Dies führe zu einem „*Zweiklassensystem der Mitgliedstaaten des Europarates*“, in dem sich „*etablierte Veteranen der Demokratie*“ einerseits und „*Newcomer*“ andererseits gegenüberstünden, wie es der Este Tunne Kelam formulierte. Ironischerweise hielt dem ausgerechnet der Türke Selçuk Maruflu entgegen, auch die alten Mitgliedstaaten würden bei Verstößen durch das Sanktionierungssystem der Satzung überwacht. Sobald die Neumitglieder ihre bei der Aufnahme eingegangenen Verpflichtungen umgesetzt hätten, reiche schließlich auch hier die satzungsgemäße Kontrolle aus.

4.2.1.3 Vertiefung des Verfahrens: Richtlinie Nr. 508 (1995)

Bei der praktischen Arbeit zur Umsetzung der Richtlinie Nr. 488 (1993) zeigte sich schon bald die Notwendigkeit einer weiteren Stärkung des Monitoring-Systems der Parlamentarischen Versammlung. Tarja Halonen hatte zu diesem Zweck bereits im Januar 1995 erneut einen Antrag eingebracht³⁰, der vom Präsidium der Parlamentarischen Versammlung mit der Bitte um Erstellung eines Berichts an den Rechtsausschuß weitergeleitet wurde.³¹ Die Motivation zu diesem Antrag ging u.a. auf eine öffentliche Erklärung des Ministerkomitees vom 10.11.1994 zurück. In dieser wurde die Bedeutung einer Überwachung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen betont und ein eigenes Monitoring-Verfahren

²⁸ Abgeordnete Gret Haller (Schweiz) während der Debatte am 14.4.1994, AS (1994) CR 14.

²⁹ Zu im folgenden resümierten Reden vgl. Sitzungsprotokoll AS (1994) CR 14 vom 14.4.1999.

³⁰ Dok. 7225.

³¹ Daraufhin erstellte der Abgeordnete Dumeni Columberg (Schweiz) den Bericht „Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe“, Dok. 7277 vom 10.4.1995.

durch das Ministerkomitee initiiert.³² Schon aus Prestige Gründen sah sich die Parlamentarische Versammlung daher genötigt, sich nicht das Heft des Handelns aus der Hand nehmen zu lassen.

Auch das Generalsekretariat hatte Überlegungen über „Die weitere Erweiterung des Europarates, politische Bedingungen und Implikationen“³³ veröffentlicht. Zwar wurde darin die herausragende Stellung von politischem und juristischem Monitoring in allen Organen der Organisation gelobt. Kritisiert wurde aber das bisherige Verfahren der Parlamentarischen Versammlung wegen seiner diskriminierenden Anwendung: *„Es ist unbedingt notwendig für die Glaubwürdigkeit der Organisation, daß das Monitoring-Verfahren auf alle Staaten ausgedehnt werden kann, unabhängig von der Länge ihrer Mitgliedschaft. Dadurch würde jedes Risiko einer ungleichen Behandlung oder Relativierung der Standards vermieden.“* So verabschiedete die Parlamentarische Versammlung im April 1995 die mit kleinen Modifikationen noch heute gültige Richtlinie Nr. 508 (1995) mit dem Ziel, die in der Praxis offensichtlich gewordenen Schwächen des alten Verfahrens zu beseitigen.

Diese Richtlinie ersetzte das ursprüngliche Verfahren nach Richtlinie Nr. 488 (1993) und enthielt wesentliche Neuerungen. Vor allem die von den neuen Mitgliedstaaten angeprangerte diskriminierende Unterscheidung zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten, die bereits durch Resolution 1031 (1994) etwas abgemildert worden war, wurde nun, zumindest theoretisch, beseitigt. Ein Monitoring-Verfahren konnte nun auch für langjährige Mitglieder bei Verstößen eröffnet werden. Eine andere wichtige Neuerung brachte die ausdrückliche Aufzählung der Sanktionen. Die Parlamentarische Versammlung kann sich weigern, die Beglaubigungsschreiben der nationalen Delegationen zu ratifizieren, so daß die Mitarbeit des Landes in der Parlamentarischen Versammlung ruht. Außerdem kann sie eine Empfehlung an das Ministerkomitee richten, in der sie es auffordert, Maßnahmen nach Art. 8 der Satzung zu ergreifen.³⁴

Auch das Verfahren selbst wurde verbessert: Bei der Zusammenarbeit und der zeitlichen Abstimmung der beiden bisher gleichberechtigt handelnden Ausschüsse hatte es immer wieder Probleme gegeben, die zu Verzögerungen führten. Im Falle Estlands beispielsweise war der Bericht des Rechtsausschusses dem Präsidium bereits am 25.1.1994 zugeleitet worden, während der Politische Ausschuß seinen Bericht erst drei Monate später und damit für die darauffolgende Sitzungswoche ablieferte. Darüber hinaus waren die beiden Ausschüsse zu verschiedenen Schlußfolgerungen gekommen.³⁵ Im Falle der Slowakei lagen mehr als sechs

³² S. Kap. 4.2.

³³ GREL (1995) 7, auszugsweise abgedruckt in Anhang zu Dok. 7277 vom 10.4.1995.

³⁴ In Art. 8 der Satzung des Europarates heißt es: *„Any member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such Member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a Member of the Council as from such date as the Committee may determine.“*

³⁵ Der Rechtsausschuß wollte das Monitoring-Verfahren für Estland fortsetzen, der Politische Ausschuß dagegen nicht.

Monate zwischen der Einreichung der beiden Berichte, so daß der zuerst eingereichte Bericht inzwischen bereits veraltet war.³⁶ Daher sollte nun ein Ausschuß zum federführenden erklärt werden und der andere Ausschuß sollte nur noch eine Stellungnahme zum Bericht des federführenden Ausschusses abgeben.³⁷ Die bisherige Gleichgewichtung der Ausschüsse durch ein hierarchisches Verhältnis (zumindest im Bereich des Monitoring) zu ersetzen, berührte natürlich die politischen Interessen der Abgeordneten. Während Tarja Halonen den Politischen Ausschuß (dessen Mitglied sie war) zum federführenden Ausschuß einsetzen wollte, plädierte Dumeni Columberg, der sich damit in der Debatte durchsetzte, für den Rechtsausschuß. Zur Begründung führte er aus, daß die meisten der eingegangenen Verpflichtungen rechtlicher Natur seien. Außerdem sei es sowieso schon die Aufgabe des Rechtsausschusses, im Falle von Menschenrechtsverletzungen Bericht zu erstatten.³⁸ Daß sich diese Position durchsetzte, ist sicher auch der Tatsache zuzuschreiben, daß der Politische Ausschuß federführend bei den Stellungnahmen zu Neuaufnahmen ist und daß in der Parlamentarischen Versammlung eine zu starke Vorherrschaft des Politischen Ausschusses befürchtet wurde, wenn man ihm auch noch das Monitoring anvertraute. Die Betrauung mit dem Monitoring-Verfahren bedeutete eine gewichtige Stärkung der Position des Rechtsausschusses.

Bei Ländern, die zuvor den Sondergaststatus innehatten, sollte außerdem der Ausschuß für die Beziehungen zu den Europäischen Nichtmitgliedstaaten eine Stellungnahme abgeben können.³⁹

Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Eröffnung eines Monitoring-Verfahrens für einen Nichtmitgliedstaat sollte im nunmehr federführenden Rechtsausschuß und entsprechend der üblichen Ausschußpraxis getroffen werden.

Eine weitere Neuerung der Richtlinie Nr. 508 ist die Einführung einer Plenardebatte über die Abschlußberichte des Monitoring-Verfahrens. Vorher waren die über ein überprüfendes Land erstellten Berichte lediglich dem Präsidium der Parlamentarischen Versammlung zugeleitet worden, das ausschließlich über deren Veröffentlichung oder Geheimhaltung entscheiden konnte. Nun wurde die Möglichkeit einer Plenardebatte vorgesehen.⁴⁰ Daher mußten Berichte über die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen eines Landes von nun

³⁶ Erklärungsteil des Berichtes von Dumeni Columberg in Dok. 7277 vom 10.4.1995.

³⁷ Der federführende Ausschuß kann einen Zeitplan aufstellen und die Plenardebatte terminieren, bis zu der auch die mit der Stellungnahme befaßten Ausschüsse fertig sein müssen.

³⁸ In Richtlinie 485 (1993) wurde der Rechtsausschuß beauftragt „to report when problems arise on the situation of human rights in member states, including their compliance with judgments by the European Court of Human Rights“.

³⁹ Dieser Passus war in Columbergs Richtlinienentwurf nicht vorgesehen, sondern wurde erst aufgrund der Stellungnahme des Ausschusses für die Beziehungen zu den Europäischen Nichtmitgliedstaaten (Dok. 7292) mit aufgenommen.

⁴⁰ Dazu Columberg im Erläuterungsteil seines Berichts: „Member states which are not honouring their commitments do not risk being accused of this in public, having their case debated in the Assembly, or having the Assembly take any actions to make them honour their commitments. The worst consequence the authorities of these states need to fear is perhaps a mild rebuke „behind closed doors“ – not something that will make many member states which fail to honour their commitments change their minds.“

an einen Resolutions- und/oder Empfehlungsteil mit Vorschlägen für Situationsverbesserungen in diesem Land enthalten.

Durch die öffentliche Debatte in der Parlamentarischen Versammlung wurde das Monitoring-Verfahren somit zugleich transparenter⁴¹ und auch einflußreicher aufgrund des Drucks, den öffentliches Anprangern von Mißständen in diesem Gremium ausüben kann.⁴²

Richtlinie Nr. 508 (1995) folgend eröffnete der Rechtsausschuß das Monitoring-Verfahren für verschiedene Staaten, die in der Regel nach folgendem Schema ablaufen. Zunächst wird meist ein Berichterstatter des federführenden Rechtsausschusses in das jeweilige Land entsandt, wenn möglich zusammen mit den Berichterstattern der anderen beteiligten Ausschüsse.⁴³ Daraufhin werden die bei diesen sogenannten „Fact-Finding-Visits“ gesammelten Informationen zu einem vertraulichen Berichtsentwurf verarbeitet, der den Behörden des betroffenen Landes für eine kommentierende Stellungnahme innerhalb von drei Monaten zugeleitet wird. Erst nach dieser Frist und der Durchsicht der Kommentare wird der Bericht zusammen mit den Anmerkungen der nationalen Behörden veröffentlicht und in eine Diskussionsgrundlage für die Plenardebatte umgearbeitet.

Die erste Anwendung von Richtlinie Nr. 508 geschah mit den Verfahren zu Estland und Albanien. Im Januar 1997 standen die öffentlichen Debatten über die Berichte betreffend die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen zu diesen Ländern auf der Tagesordnung der Parlamentarischen Versammlung. Sowohl Albanien als auch Estland waren zuvor von Berichterstattern besucht worden, Estland sogar mehrfach, da es bereits unter Richtlinie Nr. 488 (1993) überwacht worden war.⁴⁴ Verabschiedet wurden nach der Debatte in beiden Fällen sowohl eine das Land betreffende Resolution als auch eine an das Ministerkomitee gerichtete Empfehlung. Die Resolutionen 1114 (1997) über die Situation in Albanien und 1117 (1997) über Estland behandelten die Fortschritte und Probleme der Länder bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen und enthielten eine Schlußbewertung. Dementsprechend wurde im Falle Albaniens aufgrund gravierender Mängel und noch offener Verpflichtungen entschieden, die Überwachung fortzusetzen. Für Estland wurde das im Mai 1995 nach Richtlinie Nr. 508 (1995) eröffnete Verfahren jedoch aufgrund der insgesamt enormen Fortschritte des Landes trotz einzelner Kritikpunkte eingestellt. Damit ist der Fall Estland zu einem Modellfall für die erfolgreiche Durchführung eines Monitoring-Verfahrens geworden.

⁴¹ Ibid.: „even members of the Assembly often stay uninformed about the current developments, not to speak of member governments, the academic community, the media and the general public.“

⁴² Dazu Columbergs Erläuterungen: „By setting the Assembly’s monitoring procedure in the framework of a normal Assembly debate, one kills two birds with one stone: one avoids the muddle and confusion emanating from two committees submitting reports on an equal footing, with little or no co-ordination and timing between them, and one ensures that the Assembly’s monitoring procedure becomes transparent and influential by allowing for a public debate.“

⁴³ Wenn möglich wurden hierfür diejenigen ausgewählt, die schon Berichterstatter während des Aufnahmeprozesses gewesen waren.

⁴⁴ Albanien war am 13.7.1995 dem Europarat beigetreten.

Die Empfehlungen 1312 (1997) betreffend Albanien und 1313 (1997) betreffend Estland enthielten Vorschläge an das Ministerkomitee, wie diese beiden Länder bei der Einhaltung ihrer Pflichten und Verpflichtungen konkret unterstützt werden könnten (finanzielle Hilfe, Expertenrat usw.) Die Parlamentarische Versammlung unterstrich damit nochmals ihr Verständnis des Monitoring einerseits als „*stimulus and guidance*“ mit dem Ziel, den Mitgliedstaaten bei den schwierigen Demokratisierungsprozessen zu helfen, verbunden andererseits auch mit öffentlichem Druck bei Verstößen.

4.2.1.4 *Der neue Monitoring-Ausschuß: Resolution Nr. 1115 (1997)*

Am 29.1.1997 wurde das Verfahren nach Richtlinie Nr. 508 (1995) durch die Annahme von Resolution 1115 (1997) erneut modifiziert. Die Parlamentarische Versammlung beschloß, anstelle des inzwischen durch den Beitritt von Rußland und Kroatien 1996 nahezu überflüssig gewordenen Ausschusses für die Beziehungen zu den Nichtmitgliedstaaten einen ständigen Fachausschuß für das Monitoring einzurichten. Durch die Bedenken, die während des Beitrittsprozesses über die Situation sowohl in Rußland als auch in Kroatien geäußert worden waren, war offensichtlich, daß das Monitoring-Verfahren auf längere Zeit hin sehr wichtig sein würde.

Der neue Monitoring-Ausschuß setzt sich anders zusammen als die übrigen, allgemeinen Ausschüsse: mit 65 Sitzen ist er der größte Ausschuß, und es gibt nur ordentliche Mitglieder, keine Stellvertreter.⁴⁵ Die Vorschläge erfolgen durch die Fraktionen, nicht durch die nationalen Delegationen, die Ernennung durch das Präsidium. Auf eine gewisse regionale Balance soll von diesem geachtet werden. Die Vorsitzenden des Politischen und des Rechtsausschusses sind Mitglieder *ex officio*. Resolution Nr. 1115 (1997) zur Einsetzung des Ausschusses legt als einzige Aufgabe die Überwachung der Pflichten und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten fest. Dabei wird jedoch deutlich, daß es sich sowohl um die (allgemeinen) aus der Satzung, der EMRK und sonstigen ratifizierten Konventionen erwachsenden Standards als auch die (besonderen) von den staatlichen Organen bei der Aufnahme eines Staates eingegangenen Verpflichtungen handelt.

Was den Ablauf des Überwachungssystems angeht, so wurde bereits der Eröffnungsmechanismus für ein Monitoring-Verfahren verändert. Resolution 1115 (1997) spezifiziert die Bedingungen, unter denen ein entsprechender Antrag eingereicht werden kann. Der

⁴⁵ Im Entschließungsentwurf von Marcelle Lentz-Cornette waren lediglich 40 Sitze, dafür aber auch 40 Stellvertreter vorgesehen. Nach der Debatte einigte man sich auf eine Repräsentation der 40 Mitgliedstaaten durch 60 Mitglieder nach dem Verfahren D'Hondt. Stellvertreter wurden in der Debatte abgelehnt, da es schwierig sein würde, sie auf dem gleichen Informationsstand zu halten wie die weitaus öfter anwesenden ordentlichen Mitglieder. Vgl. AS (1997) CR 5 vom 29.1.1997.

Monitoring-Ausschuß nimmt zu einem solchen Antrag (der von jedem Ausschuß, einer Gruppe von mindestens zehn Abgeordneten⁴⁶ oder dem Präsidium gestellt werden kann) durch zwei Berichterstatter (bei ihnen soll eine politische und regionale Balance gewährleistet sein) schriftlich Stellung und läßt das Präsidium der Parlamentarischen Versammlung auf der Grundlage dieser Stellungnahme über die Eröffnung eines Verfahrens entscheiden. Durch die Verfahrenseröffnung über das Präsidium, dem auch die Fraktionsspitzen angehören, sowie durch die Benennung der Ausschußmitglieder durch die Fraktionen hat eine Politisierung des Verfahrens stattgefunden. Bei einer positiven Entscheidung ernennt der Monitoring-Ausschuß zwei Berichterstatter für dieses Land, wobei wiederum auf politische und regionale Balance zu achten ist. Zusätzlich kann jeder beliebige Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung mit einer Stellungnahme auf ad-hoc-Basis befaßt werden. Dies ist jedoch nicht obligatorisch, so daß normalerweise die Arbeit allein vom Monitoring-Ausschuß geleistet wird. Bei allen Sitzungen zu einem bestimmten überwachten Land haben zwei Mitglieder der entsprechenden nationalen Delegation (je ein Vertreter von Regierungs- und Oppositionspartei) Zutritt, jedoch kein Stimmrecht. Gefördert werden soll auf diese Weise der Dialog zwischen dem Ausschuß und dem betroffenen Land. Dessen Vertreter werden sowohl vor den Besuchen der Berichterstatter im Land, als auch im Nachhinein bei der Diskussion über den Berichtsentwurf mit einbezogen. Als einziger Ausschuß hat der Monitoring-Ausschuß einmal jährlich der Parlamentarischen Versammlung über den allgemeinen Verlauf der Überwachungsverfahren Bericht zu erstatten. Zudem muß wenigstens einmal alle zwei Jahre hinsichtlich der Fortschritte jedes überwachten Staates im einzelnen berichtet werden.⁴⁷ Diese Berichtspflicht unterstreicht die besondere Bedeutung, die dem Monitoring-Ausschuß in der Parlamentarischen Versammlung zukommt. Nach dem politischen Ausschuß ist es der einflußreichste Ausschuß geworden.

Mit der Annahme der Resolution Nr. 1115, die am 25.4.1997 in Kraft trat, wurden bereits vorher übliche Praktiken institutionalisiert. So sollte ein Monitoring-Verfahren in der Regel erst sechs Monate nach der Aufnahme eines Staates eröffnet werden und der Bericht für die Debatte in der Parlamentarischen Versammlung die Schlußfolgerungen des Ausschusses sowie eine Resolution und/oder Empfehlung mit einer Aussage über die Fortführung oder Beendigung des Verfahrens enthalten. Ausschußdokumente sollten solange vertraulich behandelt werden, bis die zuständigen Behörden des überwachten Landes ausreichend Zeit hatten, ihre Kommentare abzugeben und diese im Ausschuß beraten worden waren.

Außerdem wird in der Resolution auf die Möglichkeit des Monitoring-Ausschusses hingewiesen, mit den dem Ministerkomitee nachgeordneten, für Monitoring zuständigen

⁴⁶ Diese müssen wenigstens zwei nationale Delegationen und zwei politische Gruppen repräsentieren.

⁴⁷ Diese Berichtspflicht war im Entschließungsentwurf nicht vorgesehen, wurde während der Debatte jedoch im Sinne einer größeren Transparenz begrüßt, so daß dieser Änderungsantrag des deutschen Abgeordneten Rudolf Bindig schließlich gegen den Willen des Hauptberichterstatters angenommen wurde, AS (1997) CR 5 vom 29.1.1997.

Ausschüssen, der Venedig-Kommission sowie anderen einschlägigen internationalen Institutionen Kontakt aufzunehmen.

Hinsichtlich der drohenden Konsequenzen bei fortgesetzter Nichteinhaltung der Pflichten und Verpflichtungen wurde eine Staffelung vorgenommen: Zunächst sollte es lediglich eine Resolution über den betreffenden Staat geben; im weiteren Verlauf können die Beglaubigungsschreiben der betreffenden nationalen Delegation entweder nicht ratifiziert oder bereits vorgenommene Ratifizierungen rückgängig gemacht werden; als letzte Stufe ist eine Empfehlung an das Ministerkomitee vorgesehen, dem es obliegt, entsprechende Maßnahmen nach Art. 8 oder 9 der Satzung zu treffen.⁴⁸

Überwachungsverfahren, die bereits unter Richtlinie Nr. 508 (1995) begonnen worden waren, sollten an den neuen Ausschuß übergeben werden. Insgesamt wurden so elf Verfahren übernommen, wobei der Übergang relativ reibungslos verlief.⁴⁹ Die Monitoring-Verfahren für Estland und Rumänien wurden nach einer Plenardebatte mit positiver Abstimmung im Januar bzw. April 1997 abgeschlossen. Für die inzwischen ebenfalls beendeten Verfahren für die Tschechische Republik und Litauen fanden gemäß Resolution 1115 (1997) Plenardebatten statt. Eröffnet wurde dagegen nach dem neuen System ein Verfahren für Lettland.

4.2.1.5 *Jahresbericht April 1997 bis April 1998*

Im dem ersten Jahresbericht⁵⁰ wurde nicht nur eine Übersicht über den Stand der Monitoring-Verfahren in den untersuchten Ländern gegeben, sondern es wurden auch die Erfahrungen mit dem neuen Verfahren und die Grundsätze des Monitoring reflektiert und einige Verbesserungsvorschläge gemacht.⁵¹

Der Bericht führt aus, daß der Monitoring-Ausschuß einen langfristigen nicht-konfrontativen und nicht sanktionsorientierten Ansatz in der Arbeit hat. Das Monitoring soll Lösungen für spezielle Probleme geben. Der Ausschuß interpretiert sein Mandat weit: Es geht nicht nur darum zu prüfen, ob ein bestimmter Vertrag (wie z.B. die EMRK oder die Rahmenkonvention für Minderheiten) ratifiziert worden ist, sondern auch die Anwendung dieser Verträge soll geprüft werden. Dieses „Politische Monitoring“ kann natürlich zu Überschneidungen mit den juristischen Implementierungsverfahren führen.

⁴⁸ Art. 9 der Satzung bestimmt: *The Committee of Ministers may suspend the right of representation on the Committee and on the Consultative Assembly of a Member which has failed to fulfil its financial obligation during such period as the obligation remains unfulfilled.* Der Wortlaut von Art. 8 findet sich in Fn.363.

⁴⁹ Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Mazedonien, Moldawien, Rumänien, Rußland, Slowakei, Türkei und Ukraine.

⁵⁰ Bericht „*Progress of the Assembly's monitoring procedures*“, Dok. 8075 vom 2.4.1998. Berichterstatter war der maltesische Abgeordnete Guido de Marco.

⁵¹ Der Bericht wurde am 21.4.1998 in der Parlamentarischen Versammlung debattiert und resultierte in Entschließung 1155 (1998) und Empfehlung 1366 (1998).

Der Monitoring-Ausschuß stellt eine Liste von „prioritären Themen“ auf, die in jedem Land geprüft werden sollen.⁵² Allein diese Liste macht deutlich, wie umfassend der Prüfungsanspruch des Monitoring-Ausschusses ist und wie sehr er sich von den Anfängen des Monitoring, die mehr an den formalen Beitrittsverpflichtungen orientiert waren, weiterentwickelt hat.

Die Kriterien für die Auswahl der Berichtersteller werden präzisiert. Sie sollen aus zwei verschiedenen Ländern und verschiedenen politischen Gruppen kommen; sie dürfen nicht aus einem Nachbarstaat oder einem dem untersuchten Land besonders verbundenen Land kommen; ein Berichtersteller darf jeweils nur über ein Land berichten.

Erstmals wird auch das Verhältnis zu dem Monitoring-Verfahren des Ministerkomitees reflektiert. Eine Koordinierung der beiden Verfahren wird wegen der unterschiedlichen Ansätze (länderspezifisch versus thematisch) als unmöglich erachtet. Allerdings sollen mögliche Überschneidungen durch Informationsaustausch wenigstens gegenseitig genutzt werden. Daher kritisiert der Bericht die Geheimhaltung der Dokumente und der Sitzungsergebnisse im Ministerkomitee. In einem Treffen des Gemeinsamen Ausschusses am 29.1.1998 wurde das Ministerkomitee aufgefordert, die Informationspolitik zumindest gegenüber den parlamentarischen Berichterstellern zu ändern. Außerdem sollen die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung, die sich mit dem Monitoring befassen, prioritär vom Ministerkomitee behandelt werden.

Der Monitoring-Ausschuß tritt in camera, also ohne Regierungsvertreter zusammen. Das Verfahren ist bis zum Erhalt der Stellungnahme des untersuchten Landes zum Berichtsentwurf vertraulich. Damit soll die Kooperation zwischen dem Ausschuß und den Vertretern des untersuchten Landes gefördert werden.

In der Resolution, die nach der Debatte des Berichts verabschiedet wurde, wurde noch einmal eine umfassende Begründung für das parlamentarische Monitoring-Verfahren geliefert, die in einem Punkt über die bisherige hinausgeht. Als erster Punkt wurde genannt, daß keine unnötige Belastung auf dem EGMR lasten sollte. Die Parlamentarische Versammlung versteht das Monitoring also als „Vorsorge“ gegen eine Überflutung des EGMR mit Individualklagen.

⁵² S. Annex 3. Untersucht werden folgende Themen:

A. Pluralistische Demokratie:

1. Gewaltenteilung, 2. Wahlen (Verfassungsregeln, Wahlgesetz; Zugang zu Medien; Einschätzung, ob die Wahlen frei, allgemein, geheim und gleich sind), 3. politische Parteien (Status, Bedingungen für Gründung/Registrierung; Parteifinanzen), 4. Parlament (Zusammensetzung, Minderheitenvertretung, Kontrolle über die Exekutive, Immunität, Rechte und Pflichten der Opposition); 5. Notstandsregelungen; 6. lokale und regionale Selbstverwaltung

B. Rechtsstaat und Menschenrechte

7. Verhältnis zwischen nationalem Recht und internationalen Menschenrechtsverträgen, 8. Effektivität der (verfassungs-) rechtlichen Garantien für Menschenrechte, 9. Gerichtswesen (Unabhängigkeit der Richter; Zugang zu Gericht; Strafrecht; Staatsanwaltschaft; Status von Anwälten), 10. Polizeiausbildung, 11. Verhältnisse in den Gefängnissen, Gefängnisverwaltung, 12. Schutz der Privatsphäre, 13. Eigentumsrechte (Rückgabe, Entschädigung), 14. Gewissens- und Glaubensfreiheit, 15. Meinungsfreiheit, Unabhängigkeit der Medien, 16. Vereinigungsfreiheit, 17. Bewegungs- und Versammlungsfreiheit, 18. Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau, 19. Minderheiten (Nichtdiskriminierung; Staatsangehörigkeitsrecht; Minderheitensprachen), 20. Politik gegen Rassismus, Antisemitismus und Xenophobie

C. Andere

21. Beilegung von internen und internationalen Konflikten mit friedlichen Mitteln.

4.2.1.6 *Jahresbericht April 1998 bis April 1999*

Der zweite Jahresbericht⁵³ ist sehr viel kürzer und konzentriert sich auf die Darstellung des Verfahrensstandes zu den einzelnen Ländern. Insgesamt hat sich das Verfahren im Monitoring-Ausschuß gefestigt, so daß weniger grundsätzliche Überlegungen zur Vorgehensweise vonnöten sind.

Die Zusammenarbeit mit dem Ministerkomitee hat sich, zumindest was die Geschwindigkeit der Antworten auf Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung angeht, verbessert.⁵⁴

Ein Anstoß zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Monitoring zwischen der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee war auch von dem Bericht der Weisen ausgegangen.⁵⁵

Der Berichterstatter wirft die Frage auf, ob in einzelnen Fragen nicht auch ein thematischer Ansatz (wie im Ministerkomitee) sinnvoll sei. Als Begründung verweist er auf eine Zusammenstellung, welche der „priority issues“ in welchem Land untersucht werden. Tatsächlich gibt es einige Themenbereiche (lokale und regionale Selbstverwaltung, Gerichtswesen, Gefängniswesen, Meinungsfreiheit und Minderheiten), die in fast allen der zehn Länder untersucht werden, da diese strukturellen Probleme allen Transformationsstaaten gemein sind. Dieser Vorschlag wurde allerdings nicht weiterverfolgt.

4.2.1.7 *Jahresbericht April 1999 bis April 2000*

Der dritte Jahresbericht⁵⁶ beschäftigt sich neben der Darstellung des Verfahrens in den einzelnen Ländern mit den Möglichkeiten des „follow-up“, also der Nachbereitung zum Monitoring-Verfahren. Es hatte sich gezeigt, daß eine Reihe von Monitoring-Verfahren aus eher politischen Gründen abgeschlossen worden waren, weil die Parlamentarische Versammlung damit die erheblichen Fortschritte in einigen Ländern oder auch die Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft würdigen wollte (letzteres gilt z.B. für Mazedonien, das als Belohnung für seine Haltung im Kosovo-Krieg aus dem Monitoring entlassen wurde⁵⁷). Dennoch waren in den abschließenden Empfehlungen Vorschläge für weitere Reformen gemacht worden, und es wurde von der Parlamentarischen Versammlung

⁵³ PV, Dok. 8359 vom 19.3.1999. Berichterstatter war Jordi Sole Tura.

⁵⁴ Betrug Anfang 1997 die Antwortzeit des Ministerkomitees noch gut ein Jahr, hatte sie sich nun auf ein halbes Jahr reduziert. S. *ibid.*, Anhang D, Tabelle D1.

⁵⁵ Er verweist auf den „*essentially complementary character*“ der beiden Verfahren, deren Interaktion gestärkt werden sollte. Zum Bericht der Weisen s. Kap. 3.3.

⁵⁶ Progress of the Assembly's Monitoring Procedure (1999-2000), Dok. 8734 vom 4.5.2000. Berichterstatter war Juris Sinka.

⁵⁷ Interview Chatzivassiliou.

auch der Wunsch nach einem fortgesetzten Dialog geäußert⁵⁸, ohne daß es ein Instrumentarium für diesen Dialog gab. In der Praxis war ein solcher Dialog auch nicht geführt worden.

Der Monitoring-Ausschuß beschloß daher, jeweils ein Jahr nach Beendigung eines Monitoring-Verfahrens für ein bestimmtes Land eine Diskussion über das „follow-up“ zu führen, an der der Vorsitzende des Ausschusses, die Berichterstatter und die jeweilige nationale Delegation beteiligt sein sollten. Die Diskussionsergebnisse sollten dem Präsidium zugeleitet werden, welches über weitere Schritte, eventuell auch über eine Neuaufnahme des Verfahrens entscheiden sollte. Dieser sogenannte „post monitoring dialogue“ wurde vom Präsidium und von der Parlamentarischen Versammlung gebilligt.⁵⁹ Der Dialog sollte nun mit Estland, Rumänien, Litauen und der Tschechischen Republik geführt werden. Es wird im Bericht nachdrücklich betont, daß dieser „post monitoring dialogue“ nicht Teil des Monitoring-Verfahrens sei, wohl da dieses von den betroffenen Ländern als weitere Stigmatisierung empfunden würde.

Die Aufstellung der „priority issues“, die in den betroffenen Ländern untersucht werden⁶⁰, macht deutlich, wie sehr das Verfahren systematisiert und vereinheitlicht wurde. Von den 21 Themen werden in allen Ländern 10 bis 12 untersucht, nur in Lettland beschränkt sich die Untersuchung auf vier Themen. Im Jahr zuvor war das Bild noch sehr viel lückenhafter. Insgesamt hat sich das Monitoring-Verfahren, das in den ersten Jahren noch stark von der Persönlichkeit und den Interessenschwerpunkten der jeweiligen Berichterstatter geprägt war, inzwischen sehr professionalisiert.

4.2.1.8 *Jahresbericht April 2001*

Der vierte Jahresbericht befaßt sich unter anderem kritisch mit dem Verhältnis der verschiedenen Monitoring-Verfahren innerhalb des Europarates.⁶¹ Nachdem das Ministerkomitee beim Beitritt von Armenien und Aserbaidschan ein „Ad-Hoc-Monitoring-Verfahren“ eingerichtet hatte und der Generalsekretär daraufhin im Juli 2001 Berichterstatter in diese Staaten gesandt hatte, mußte der Besuch der Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung abgesagt werden. Von seiten der Parlamentarischen Versammlung wurde daraufhin die Befürchtung geäußert, daß die beiden Organe zu unterschiedlichen Bewertungen hinsichtlich der Situation in den betroffenen Staaten kommen. Diese Gefahr wird auch bei der Tätigkeit des Menschenrechtskommissars gesehen.

⁵⁸ Die Standardformulierung lautet „*the Assembly considers the current monitoring procedure (...) as closed. It will pursue its dialogue with the (...) authorities on the issues referred to in paragraph (...) or any other issues arising from the obligations of (...) as a member state of the Council of Europe, with a view to reopening the procedure in accordance with Resolution 1115 (1997), if further clarification or enhanced co-operation should seem desirable.*“

⁵⁹ Progress Report of the Bureau of the Assembly, Dok. 8689 vom 3.4.2000.

⁶⁰ Ibid., Appendix C: Areas covered under monitoring procedure.

⁶¹ S. Progress of the Assembly's Monitoring Procedure, Doc 9198 (11.9.2001)

Auch das Verhältnis der verschiedenen Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung wird kritisch thematisiert, insbesondere im Kontext der Tschetschenien-Debatte. Zwar wird die federführende Rolle des Politischen Ausschusses anerkannt, es wird jedoch kritisiert, daß der Monitoring-Ausschuss seit Juni 2000 nicht mehr in die Berichterstellung einbezogen wurde.

Um die Position des Monitoring-Ausschusses zu stärken, schlägt der Berichterstatter u.a. vor, ständige Unterausschüsse zu Konflikten wie Tschetschenien, Südossetien, Nagorno-Karabach und Transnistrien einzurichten. Dies ist bislang jedoch nicht geschehen.

Der „post-monitoring-dialogue“ umfaßt nunmehr sechs Staaten⁶²; das Verfahren mit Estland wurde im Dezember 2000 endgültig abgeschlossen. Im Monitoring-Verfahren verbleiben nunmehr die Staaten Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Russische Föderation, Türkei und Ukraine.⁶³

4.2.2 Länderspezifische Aspekte des Monitoring der Parlamentarischen Versammlung

Im Januar 1997 stand die erste Plenardebatte über die Ergebnisse des Monitoring-Verfahrens zu den Ländern Albanien und Estland auf der Tagesordnung. Im Falle **Albaniens**, das seit Juli 1995 Mitglied des Europarates war, hatten die Berichterstatter Smorawinski und Sole Tura das Land erstmals im Januar 1996 besucht. Im Juni 1996 fand eine Dringlichkeitsdebatte über die Parlamentswahlen statt, bevor Ende August 1996 ein Besuch in Tirana unter Beteiligung der Berichterstatter organisiert und schließlich die Kommunalwahlen in Albanien beobachtet und koordiniert wurden. In der nach einer Aussprache verabschiedeten Resolution 1114 (1997) würdigte die Parlamentarische Versammlung zwar die Fortschritte des Landes, beschloß jedoch eine Fortführung des Monitoring für Albanien, um auf die Einhaltung der zahlreichen, noch nicht umgesetzten Verpflichtungen zu drängen. Sowohl die albanische Regierung als auch die Oppositionsparteien wurden dazu aufgefordert, die politische Krise im Land beizulegen. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von besonderen Maßnahmen vorgeschlagen und eine entsprechende Empfehlung an das Ministerkomitee gerichtet. Es fanden eine Reihe von weiteren Besuchen der Berichterstatter statt⁶⁴, ihr Bericht wurde den nationalen Behörden vorgelegt, die ihre Stellungnahme im Februar 2000 abgaben. Diese wurde jedoch noch nicht in der Parlamentarischen Versammlung debattiert. Angesichts der vielfältigen Probleme in Albanien wird sich das Monitoring-Verfahren wohl noch über einen längeren Zeitraum hinweg hinziehen.

⁶² Bulgarien, Tschechische Republik, Litauen, Mazedonien, Rumänien, Slowakei.

⁶³ Das Verfahren mit Kroatien wurde im September 2000 geschlossen, so daß demnächst die Aufnahme eines post-monitoring-Dialogs zu erwarten ist. Das Verfahren mit Lettland wurde im September 2001 geschlossen.

⁶⁴ Juni und November 1998, Februar und Juli 1999, Mai 2000, vgl. AS/Monitoring (2000) 17.

Als erfolgreiches Pilotprojekt gilt dagegen das für **Estland** durchgeführte Monitoring, das am 30.1.1997 nach einer Plenardebatte abgeschlossen wurde.⁶⁵ Allerdings gab es in der Anfangsphase Probleme der Zusammenarbeit. Estland war schon am 14.5.1993 als Vollmitglied aufgenommen worden, hatte jedoch drei Jahre später die EMRK noch immer nicht ratifiziert – trotz zweier Berichte unter der Richtlinie Nr. 488 (1993) in den Jahren 1994 und 1995 und kurz vor der Übernahme des turnusmäßigen halbjährlichen Vorsitzes im Ministerkomitee. Da die Übernahme der EMRK Grundvoraussetzung für die Mitgliedschaft ist, wurde Estland Anfang 1996 als „*besonderer Fall der Nichteinhaltung der Beitrittsverpflichtungen*“ diskutiert.⁶⁶

Bei Estlands Aufnahme war die Liste der Verpflichtungen noch nicht so konkretisiert, wie dies bei späteren Beitrittsländern geschehen ist. Dennoch ist auch Estland immer im Lichte aller Verpflichtungen geprüft worden, die andere Länder zu einem späteren Beitrittszeitpunkt eingehen mußten. Nach zögerlichem Anlaufen erwiesen sich die estnischen Behörden schließlich als kooperationswillig und akzeptierten das Monitoring der Parlamentarischen Versammlung.⁶⁷ In dem abschließenden Bericht des Rechtsausschusses wurden als nach wie vor problematisch genannt: die Behandlung der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die Situation der sogenannten nicht historischen russischen Minderheit, die Bedingungen im Strafvollzug sowie die Abschaffung der Todesstrafe.⁶⁸ In Bezug auf die Abschaffung der Todesstrafe nach Protokoll Nr. 6 der EMRK wurde jedoch während der Debatte darauf verwiesen, daß seit der Amtsübernahme von Präsident Meri 1991 keine Todesurteile mehr vollstreckt wurden und ein entsprechendes Ratifikationsgesetz für Protokoll Nr. 6, ebenso wie für die Genfer Flüchtlingskonvention, bereits dem Parlament zugeleitet worden sei. Deutlich wurde, daß die Reformen im Strafvollzug, die zur Einbürgerung notwendigen Sprachkurse sowie Öffentlichkeitskampagnen gegen die Todesstrafe vor allem eine finanzielle Frage seien. Für Verbesserungen sollte hier die in der Debatte verabschiedete Empfehlung an das Ministerkomitee sorgen, in der um Unterstützung und Hilfe für Estland gebeten wurde.⁶⁹ Ansonsten hatte Estland jedoch inzwischen die wesentlichen Verpflichtungen, wie die Ratifizierung der EMRK, der Antifolterkonvention und der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten erfüllt und das Monitoring-Verfahren so zu einem Erfolg gemacht: „*When we started the monitoring process, Estonia had not signed all the relevant conventions. This is a good example of how outside pressure and dialogue can speed up the process.*“⁷⁰ Estland wurde damit als erstes Land aus dem Monitoring-Verfahren entlassen.

⁶⁵ Zu Estland siehe auch die Fallstudie in Kapitel 5.1.

⁶⁶ Hartmut Hausmann, *Europarat – Phase der Konsolidierung*, Das Parlament, 9.2.1996.

⁶⁷ Vgl. die Rede des Abgeordneten Rudolf Bindig als Berichterstatter für Estland bei der das Verfahren abschließenden Aussprache am 30.1.1997, in AS (1997) CR 7.

⁶⁸ Bericht über die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch Estland, Dok. 7715 vom 20.12.1996.

⁶⁹ Empfehlung 1313 (1997) zur Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch Estland.

⁷⁰ Rede des Schweden Anders Björck zur Begründung der positiven Stellungnahme des Politischen Ausschusses zum Bericht des Rechtsausschusses, vgl. AS (1997) CR 7 vom 30.1.1997.

Während der Debatte wurden jedoch auch kritische Stimmen deutlich. Die noch verbleibenden Probleme wurden insbesondere von den russischen Abgeordneten kritisiert, die bereits bei der Aufnahme Estlands eine Blockadehaltung (als Delegierte mit Sondergaststatus) eingenommen hatten. Von 23 Änderungsanträgen zu Resolution 1117 (1997), mit der das Verfahren für Estland abgeschlossen wurde, kamen 14 von russischen Abgeordneten. Sie bezogen sich auf die Rechte der russischsprachigen Bevölkerung. Da die kritischen Punkte jedoch im Resolutionsentwurf bereits enthalten waren, lehnte die Parlamentarische Versammlung stärkere Formulierungen ab und nahm lediglich einen Änderungsantrag an, der mit der Wiedereröffnung des Verfahrens im Falle fortgesetzter Nichteinhaltung der Verpflichtungen nach einem Jahr drohte. Tatsächlich hätten die noch offenen Fragen auch eine Fortsetzung des Verfahrens bis zur völligen Umsetzung der Verpflichtungen gerechtfertigt. Während der Debatte machte jedoch der österreichische Abgeordnete Walter Schwimmer deutlich: „*The Council of Europe, particularly the Parliamentary Assembly, had a long-standing and privileged relationship with Estonia, even before Estonia became a member of the Council of Europe and before it regained its independence.*“⁷¹ Man kann daher im Falle Estlands auch von einer nicht ganz unumstrittenen Sonderbehandlung sprechen. Allerdings ist auch in späteren Fällen (insbesondere Mazedoniens) das Monitoring-Verfahren aus solchen politisch-atmosphärischen Gründen eingestellt worden, obwohl die eigentliche Sachlage eine Fortsetzung gerechtfertigt hätte.

Wie langwierig und schwierig die Eröffnung eines Überwachungsverfahrens durch die Fortentwicklung des Systems geworden ist, wie einflußreich jedoch auch die Verhandlungen im Vorfeld sein können, macht der Fall des Altmitglieds **Griechenland** deutlich. Bereits 1996 war das Land in die Schlagzeilen geraten, weil aus den dortigen psychiatrischen Anstalten alarmierende Meldungen über die Mißachtung der Menschenwürde kamen.⁷²

Der Europarat leitete zunächst keine Schritte ein. Am 12.12.1997 brachten jedoch auf Initiative der Luxemburgerin Err elf Parlamentarier einen Antrag zur Überprüfung der Menschenrechtssituation in Griechenland, insbesondere die Situation der muslimischen Minderheit in Thrazien ein.⁷³ Am 18.3.1997 verwies das Präsidium den Antrag an den Monitoring-Ausschuß, der gemäß Abs. 9 der Resolution 1115 (1997) eine schriftliche Stellungnahme für das Präsidium auszuarbeiten hatte über die Frage, ob ein Überwachungsverfahren eingeleitet werden sollte oder nicht. Nach einem Meinungsaustausch mit der griechischen Delegation am 22.6.1997 in Straßburg reisten die Berichterstatter im Oktober 1997 zu einer „Fact-finding“-Mission nach Griechenland, um die Situation der muslimischen Minderheit in Westthrazien zu untersuchen.

⁷¹ AS (1997) CR 7 vom 30.1.1997.

⁷² Hartmut Hausmann, *Organisatorische Strukturen überprüfen – Interview mit der neuen Präsidentin des Europarates*, in: Das Parlament, 9.2.1996.

⁷³ *Motion for an order on the state of human rights in Greece, and particularly in Thrace*, Dok. 7759.

Vor Ort wurden insbesondere Art. 19 des griechischen Staatsbürgerschaftsrechts (Gesetz Nr. 3370 aus dem Jahre 1955), das Recht auf Erziehung, Bildung und Ausübung der Muttersprache sowie die Religionsfreiheit überprüft. Festgestellt wurde vor allem, daß die verschiedenen Quellen sehr widersprüchlich seien, daß viele Diskriminierungen für die Vergangenheit zwar zuträfen, sich die Situation aber bereits gebessert hätte.⁷⁴ Die verbleibenden Probleme wurden in der für das Präsidium erarbeiteten Stellungnahme zwar aufgeführt, offenbar jedoch als nicht ausreichend gewichtig für die Einleitung eines Monitoring-Verfahrens bewertet. Ausschlaggebend war zuletzt die kurz vor der anstehenden Sitzung des Präsidiums getroffene Entscheidung der griechischen Regierung, den umstrittenen Art. 19 über die Staatsbürgerschaft abzuschaffen.⁷⁵ Der Ausschuß kam daher trotz der vor Ort festgestellten Mängel in seiner Stellungnahme zu folgender Schlußfolgerung: „*The situation of the Muslim minority in Thrace, as it appeared to the co-rapporteurs and especially after the Greek government's decision of 23 January 1998 to abolish Art. 19 of the Nationality Code, does not justify the opening of a monitoring procedure in the sense of Resolution 1115.*“⁷⁶ Seit der Einreichung des Antrags bis zur Entscheidung, daß es für die Verfahrenseröffnung keine hinreichenden Anzeichen von Menschenrechts- und Vertragsverletzungen gebe, war inzwischen ein Jahr vergangen. Immerhin hatten die Untersuchungen des Europarates und die daraufhin erfolgten Bemühungen der griechischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung die Abschaffung eines strittigen Gesetzes bewirkt. So wurden hier einmal mehr die Möglichkeiten parlamentarischer Diplomatie und des Einflusses einer internationalen Organisation auf nationale Entscheidungen deutlich.

Daß das Monitoring jedoch auch wirkungslos bleiben kann, macht das Beispiel des großen Altmitgliedstaates **Türkei** deutlich. Das Land ist seit 1959 Mitglied des Europarates. Die lange Liste von Referenzen über die Menschenrechtslage in der Türkei macht deutlich, daß sie seither wie kein anderes Land im Brennpunkt der Kritik stand.⁷⁷ 1996 wurde für die Türkei als erstes altes Mitglied ein Überwachungsverfahren eingeleitet. Daß die Türkei dennoch eine Sonderbehandlung erfährt und vom Europarat „geschont“ wird, wurde zuletzt im Sommer 1998 deutlich. Ein Bericht der Schweizerin Vermot-Mangold im Auftrag des Ausschusses für Wanderbewegungen, Flüchtlings- und Bevölkerungsfragen wollte Ankara zu einem Waffenstillstand in der Südosttürkei und zur Auflösung der staatlichen Konterguerilla

⁷⁴ Greece – Consultation on the opening of a procedure concerning the situation of the Muslim minority in Western Thrace, AS/Bur (1998) 21 vom 25.2.1998, S. 9.

⁷⁵ Brief Georges A. Papandreuos, stellvertretender griechischer Außenminister, an den Vorsitzenden des Monitoring-Ausschusses, Guido de Marco, vom 24.1.1998, in AS/Bur (1998) 21.

⁷⁶ S.o. (Fn. 457).

⁷⁷ Von 1980 bis 1998 bezogen sich 29 Berichte und verabschiedete Texte auf die Lage in der Türkei, die Menschenrechtssituation, die Verhaftung von Abgeordneten, das Parteienverbot oder die kurdischen Flüchtlinge. Vgl. Übersicht im Anhang zum Bericht der Abgeordneten András Bársony und Walter Schwimmer betreffend die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch die Türkei, Dok. 8300 vom 15.1.1999, S. 13.

auffordern und forderte vom Europarat die Zustimmung zu einer internationalen Konferenz über die Kurdenfrage.⁷⁸

Bereits Wochen vor der Plenardebatte am 25.6.1998 hatten die türkischen Abgeordneten in Straßburg und die türkischen Botschafter in den übrigen 39 Mitgliedstaaten Lobbyarbeit betrieben und erheblichen Druck ausgeübt, um die Delegierten von der „Voreingenommenheit“ des Berichts zu überzeugen.⁷⁹ Für die fünfstündige, erhitzte Debatte hatten sich 54 Redner angemeldet und es lagen 52 Änderungsanträge vor. Zusammen mit einer Mehrheit konservativer Parlamentarier gelang es den türkischen Volksvertretern in Straßburg, die Resolution über humanitäre Hilfe für verfolgte Kurden in der Türkei entscheidend abzuschwächen. Insbesondere die mit den türkischen Abgeordneten abgestimmten Änderungsanträge des österreichischen Konservativen Walter Schwimmer hatten den Entwurf so abgeändert, daß das Wort „*kurdisch*“ immer dann gestrichen oder durch „*Bevölkerung in der Region*“ ersetzt wurde, wenn ein Zusammenhang mit der Verantwortung türkischer Behörden oder der Armee hätte deutlich werden können. Im Schlußpapier fehlte jeder Hinweis auf die türkischen Menschenrechtsverletzungen gegenüber der kurdischen Zivilbevölkerung oder die Zerstörung der kurdischen Dörfer durch die türkischen Armeeverbände. In dieser „*zahnlosen*“ Version, wie Vermot-Mangold das Schlußresultat bezeichnete, wurde der Bericht gegen die Stimmen der Sozialdemokraten verabschiedet. Vermot-Mangold bilanzierte daraufhin: „*Der Europarat hat seine Aufgabe als Hüter der Menschenrechte nicht erfüllt und die Rechte der kurdischen Minderheit seinen eigenen Partikularinteressen untergeordnet.*“⁸⁰ Sie vermutete, daß die Türkei-Lobby im Vorfeld der Debatte auch wirtschaftlichen Druck ausübte, um die europäischen Regierungen von einer Kritik abzuhalten.

Kritikern zufolge hätte der Bericht „*aber leider auch dann wenig bewirkt, wenn er unverändert verabschiedet worden wäre*“.⁸¹ Anlässlich der Debatte über den Zwischenbericht des Monitoring-Ausschusses zur Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch die Türkei betonte der ungarische Sozialdemokrat Bársony als einer der Berichterstatter im Januar 1999, eine realistische Einschätzung der Lage und konkrete Vorschläge für die Problemlösung durch die Parlamentarische Versammlung allein reichten hier nicht aus. Für die Umsetzung sei eine Unterstützung durch die Regierungsseite erforderlich: „*They will be implemented only if they are backed by the full power of this organisation through the member governments and not only by the limited power of the Assembly (...)* We must recognize that if

⁷⁸ Bericht Vermot-Mangolds über die Humanitäre Lage der kurdischen Flüchtlinge und verschleppten Personen im Südosten der Türkei und im Nordirak, Dok. 8131 vom 3.6.1998.

⁷⁹ Vermot drang nicht durch – Die Türkei errang im Europarat nach dem Streit über die Lage der kurdischen Bevölkerung einen politischen Sieg, in: BZ, 26.6.1998.

⁸⁰ Martin Peter, Der Europarat schont die Türkei, in: Der Bund, 26.6.1998.

⁸¹ Hanspeter Spöri, Blind für die Kurdenfrage, in: Der Bund, 26.6.1998.

the other side is not acting we shall be paralysed for the future.“⁸² Der Zwischenbericht war das Ergebnis einer im September 1998 durchgeführten „Fact-finding“-Mission der beiden Berichterstatter, mit der in das bereits zwei Jahre zuvor eröffnete Monitoring-Verfahren wieder Bewegung gekommen war.

Vor allem von seiten osteuropäischer Parlamentarier war zuvor schon von einer Verschleppungsstrategie und Ungleichbehandlung die Rede gewesen.⁸³ Zwar hatten die Berichterstatter im November 1996 und im März 1997 bereits Exkursionen in die Türkei unternommen, was zu einem Berichtsentwurf an den damals noch zuständigen Rechtsausschuß geführt hatte. Doch dieser Entwurf fand nie den Weg zur Beratung in der Parlamentarischen Versammlung. Zu groß war die Kritik an den von den Berichterstattern gezogenen Schlußfolgerungen, wonach sich die Türkei bei der Dauer der Untersuchungshaft, der abnehmenden Anzahl von Folterungen und bei der Sicherung der Pressefreiheit auf einem guten Weg zu befinden scheine. Dies war eine Schlußfolgerung, die sich ausschließlich auf Zusicherungen von Regierungsstellen berief und die in krassem Gegensatz zu den vorher von den Berichterstattern getroffenen Feststellungen stand.⁸⁴

Angesichts dieser Widersprüche hatten die Berichterstatter im April 1997 angekündigt, daß sie vor der Erarbeitung ihres endgültigen Berichtes in Kürze eine erneute Reise in die Türkei vornehmen wollten. Bei dieser Absichtserklärung war es mehr als ein Jahr geblieben.

Inzwischen nahmen die Klagen türkischer Bürger vor dem EGMR in Straßburg sprunghaft zu. Mitte Juni 1998 waren dort 1598 eingegangene Beschwerden anhängig.⁸⁵ Dennoch fiel auch der im Januar 1999 debattierte Zwischenbericht nur moderat kritisch aus. So wurde z.B. die an sich skandalöse Tatsache, daß den Berichterstattern von den türkischen Behörden kurzfristig untersagt wurde, mit inhaftierten Politikern der verbotenen Partei DEP zu sprechen, im Bericht lediglich als „*bedauerlich*“ erwähnt. Auch die Schweizerin Vermot-Mangold äußerte sich in ihrer Rede kritisch über den Bericht. Sie begrüßte die Bemühungen, den Kurden ihr Recht auf eine eigene Kultur und Sprache zu geben oder gar die Gefängnisstrafen politisch engagierter Kurden zu verkürzen. Gleichzeitig zitierte sie jedoch Abs. 26 des Berichts und machte deutlich, daß die Berichterstatter dort bereits selbst darauf verwiesen hätten, „*es könne leider nicht versprochen werden, ob diese Bemühungen verwirklicht werden können*“⁸⁶.

⁸² Rede Bársonys vor der Parlamentarischen Versammlung am 25.1.1999, in: Sitzungsprotokoll AS (1999) CR 1.

⁸³ Hartmut Hausmann, *Der Europarat überprüft die Türkei. Monitoring-Verfahren in Gang gesetzt*, in: NZZ, 11.9.1998.

⁸⁴ So hatten die Berichterstatter z.B. gemeldet, daß die Mehrzahl der Entlassenen aus dem Gefängnis von Diyarbakir (Ostanatolien) aussagten, gefoltert worden zu sein. Zu der Angabe, daß die Medien frei seien, kamen die Berichterstatter, obwohl sie zugleich anführten, daß mehr als 80 Journalisten wegen ihrer Tätigkeit zu langen Gefängnisstrafen verurteilt wurden.

⁸⁵ Hausmann, Fn. 455.

⁸⁶ Rede Vermot-Mangolds am 25.1.1999, AS (1999) CR 1.

Bemerkenswert ist, daß es überhaupt einen Zwischenbericht, nicht nur den Abschlußbericht, gab. Grundlage war ein Vorschlag des deutschen Abgeordneten Rudolf Bindig, der dadurch für die Parlamentarische Versammlung als Ganzes und die Öffentlichkeit mehr Transparenz im Monitoring-Verfahren erreichen, durch öffentliche Debatten die Einflußmöglichkeiten verbessern und so den Reformdruck auf die Staaten erhöhen wollte.⁸⁷ Bei einem endgültigen Bericht hätten der Türkei aufgrund der negativen Ergebnisse Sanktionsmaßnahmen angedroht werden müssen. Die Form des Zwischenberichts ermöglichte es jedoch, sowohl auf die besonderen Empfindlichkeiten der Türkei Rücksicht zu nehmen, als auch die Situation im Land kritisch zu beleuchten. Ein Zwischenbericht hat darüber hinaus den Vorteil, keinen Resolutionsentwurf zu enthalten, mit dem die Parlamentarische Versammlung gegebenenfalls verfrüht über ein Verfahrensende abstimmen könnte. Im Frühjahr unternahmen die Berichterstatter (Walter Schwimmer wurde inzwischen durch den deutschen Abgeordneten Benno Zierer ersetzt) einen weiteren Besuch in der Türkei, der Abschlußbericht wurde noch nicht erstellt.

Einen besonders schwierigen Fall stellt die **Russische Föderation** dar. Das Land mußte bei der umstrittenen Aufnahme in den Europarat am 28.2.1996 zahlreiche Verpflichtungen eingehen. Als Erfolg wurde zunächst verbucht, daß Rußland im Mai 1998 die EMRK und das Antifolterabkommen ratifizierte und für 150 Mio. Russen das Recht auf Individualklage vor dem EGMR anerkannte.⁸⁸

Doch in der Praxis zeigten die Reformbemühungen offenbar noch wenig Wirkung. Zu dieser Feststellung kam ein im Juni 1998 debattierter Zwischenbericht des Monitoring-Ausschusses, der zu den zwei Jahre zuvor verabschiedeten Beitrittsbedingungen Stellung beziehen sollte.⁸⁹ Hier wurde von der Möglichkeit eines Informationsberichts erstmals Gebrauch gemacht. Die größten Defizite, die Rußland noch beheben müßte, betrafen demnach die Achtung der sozialen Grundrechte, die Abschaffung der Todesstrafe, die Reform des Strafrechts und der Strafverfolgungsbehörden sowie der Geheimdienste und die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Positiv bewertet der Bericht die Kooperationsbereitschaft der russischen Seite – mit Ausnahme des Verhaltens der reformfeindlichen Staatsanwaltschaft. Ansonsten sei der Bericht bei der weiteren inneren Entwicklung eine Hilfestellung für die Reformer, da er für sie ein Instrument zur Durchsetzung ihrer Ziele sei – „*anders als bei vergleichbaren Überprüfungen in Estland und Lettland, wo festgestellte Mängel bei der Umsetzung der Beitrittsverpflichtungen bisweilen zu beleidigten Reaktionen führten*“⁹⁰.

⁸⁷ Hausmann, Fn. 455.

⁸⁸ Nicola Moegel, Russland im Europarat. Politische Bilanz des ersten Jahres, Serie Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 31/1997.

⁸⁹ Bericht von Ernst Mühlemann (Schweiz) / Rudolf Bindig (Deutschland) zur Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch die Russische Föderation, Dok. 8127 vom 2.6.1998.

⁹⁰ Hartmut Hausmann, *Rußlands dorniger Weg zur Rechtsstaatlichkeit. Zwischenbericht zu den Verpflichtungen beim Beitritt zum Europarat*, in: NZZ, 24.6.1998.

Festgestellt wurde, daß der Reformwille ungebrochen sei und die Gesetzgebungsmaschinerie auf Hochtouren laufe. Die Reformer hätten letztendlich immer den Sieg über die konservativen Kräfte davongetragen, doch das größte Problem seien die Umsetzung der Gesetzgebung und die Verankerung der neuen Rechtsordnung im Bewußtsein der Menschen.⁹¹

Anstatt die russischen Behörden allerdings wegen der Vielzahl der im detaillierten Bericht aufgeführten Mängel zu kritisieren, griffen die Redner während der Debatte fast nur die Probleme ihrer Länder mit Rußland auf. So sprach der deutsche Redner über die gestohlenen Kulturgüter, der aus Moldawien über die nicht gelöste Frage der abtrünnigen Dnjestr-Region und der lettische Redner über die Spannungen mit Moskau wegen der russischsprechenden Bevölkerung.⁹² Dies war um so erstaunlicher, als die Aussprache im Plenum über den Bericht bis zuletzt umstritten war, obwohl es wegen der sachlichen Abfassung des Textes inhaltlich keine Kontroversen gab.

Die russische Delegation und andere Parlamentarier aus den dem Monitoring-Verfahren unterworfenen Ländern sprachen sich dafür aus, nicht den Zwischenbericht, sondern lediglich den Abschlußbericht zu veröffentlichen, wenn das Land aus der Beobachtung entlassen werden soll. Der Monitoring-Ausschuß entschied sich jedoch dagegen, *„um die Arbeit des Europarates gegenüber der Öffentlichkeit transparenter zu machen und um den Reformprozeß in Rußland durch konstruktive Kritik zu fördern“*⁹³. Es stellt sich nun die Frage, wie konsequent die Parlamentarische Versammlung im Falle einer fortgesetzten Nichteinhaltung der Verpflichtungen durch ein so bedeutendes und einflußreiches Land wie Rußland entscheiden wird. Kann sich der Europarat Sanktionen gegen Rußland leisten? Dies wird in der Fallstudie zur Behandlung des Tschetschenien-Konfliktes genauer untersucht.⁹⁴

4.3 Monitoring-Verfahren des Ministerkomitees

Die Notwendigkeit eines Monitoring-Verfahrens auf der intergouvernementalen Ebene des Ministerkomitees wurde das erste Mal in der „Wiener Erklärung“ am 9.10.1993 ausgedrückt. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates erklärten darin, sie seien *„resolved to ensure full compliance with the commitments accepted by all member States within the Council of Europe“*.⁹⁵ Auf dem Gipfel hatten die Regierungschefs der Niederlande und Norwegens – aufgrund der wachsenden öffentlichen Kritik in ihren Ländern an der

⁹¹ Dok. 8127.

⁹² Sitzungsprotokoll vom 22.6.1998, AS (1998) CR 17.

⁹³ Hausmann, Fn. 473.

⁹⁴ S. Kap. 6.2.

⁹⁵ Abgedruckt in Denis Huber, A decade which made history, Straßburg 1999, Appendix II.

flexiblen Aufnahmepolitik des Europarates – gemeinsam vorgeschlagen, ein politisch motiviertes Monitoring-System innerhalb des Ministerkomitees einzuführen.⁹⁶

4.3.1 Präzisierung des Auftrags: Resolution vom 10.11.1994

Es dauerte jedoch über ein Jahr, bis dieser Auftrag vom Ministerkomitee am 10.11.1994 in einer Resolution präzisiert wurde. Dieses erklärte nunmehr „*it would consider the questions of implementation of commitments concerning the situation of democracy, human rights and the rule of law in any member state*“⁹⁷.

In der Präambel der Erklärung werden die rechtlichen Grundlagen der zu überprüfenden Verpflichtungen („*the commitments accepted by the member States under the Council's Statute, the European Convention on Human Rights and other legal instruments*“) und des Tätigwerdens des Ministerkomitees („*the statutory responsibility incumbent upon itself for ensuring full respect of these commitments*“) sowie die vorgesehene Methode („*political follow-up, carried out constructively, on the basis of dialogue, co-operation and mutual assistance*“) erläutert. Darauf folgen fünf Abschnitte, die das Verfahren darstellen. Demzufolge sind die Mitgliedstaaten, der Generalsekretär und die Parlamentarische Versammlung berechtigt, Fragen bezüglich der Einhaltung von Verpflichtungen an das Ministerkomitee zu richten. Als Informationsquellen werden die Parlamentarische Versammlung, aber auch die KSZE (jetzt OSZE) genannt sowie „*information deriving from contacts and co-operation with member states*“. Außerdem wird dem Generalsekretär ein gewisses Ermessen in der Auswahl der Informationen eingeräumt, die er dem Ministerkomitee zugänglich macht.

In Abschnitt 4 werden die möglichen Folgen des Monitoring aufgelistet: Sofern das Ministerkomitee der Ansicht ist, daß „*specific action*“ notwendig sei, kann es entweder den Generalsekretär beauftragen, weitere Kontakte herzustellen und Informationen zu sammeln, es kann mit der Parlamentarischen Versammlung in Kontakt treten, es kann eine Meinung oder eine Empfehlung verabschieden und es kann „*take any other decision within its statutory powers*“.

Die Erklärung stellte lediglich einen groben Rahmen für den beabsichtigten „*konstruktiven Dialog*“ dar. Verwiesen wurde daher ausdrücklich auf die generelle Notwendigkeit einer weiteren Verbesserung der Verfahrensabläufe im Ministerkomitee mit dem Ziel, die Sicherstellung der Einhaltung der Verpflichtungen in Zukunft noch wirksamer („*with greater efficacy*“) zu gestalten.

⁹⁶ Sten Lundbo, Ständiger Vertreter Norwegens beim Europarat, anlässlich des Treffens von Europarat und OSZE am 10.3.1997. In: *Methodology for implementing mechanisms for monitoring commitments by member states of the Council of Europe and the OSCE*, Straßburg 1997, S. 83.

⁹⁷ MK, Declaration on compliance with commitments accepted by member states of the Council of Europe, 95. Sitzung am 10.11.1994.

4.3.2 Verfahrensrichtlinien vom 20.4.1995

Es dauerte ein weiteres halbes Jahr, bis mit der „*Procedure for implementing the Declaration of 10 November 1994*“⁹⁸ Verfahrensrichtlinien zur Umsetzung der Erklärung verabschiedet wurden. Das Ministerkomitee verwies darin ausdrücklich auf die politische Natur des Verfahrens, das bereits existierende Verfahren juristischer Natur oder solche anderer Organe des Europarates (also auch das der Parlamentarischen Versammlung) nicht berühren sollte. Es wurde festgelegt, daß jährlich mindestens drei vorher festgelegte Treffen des Ministerkomitees auf A-Ebene dem Monitoring gewidmet sein müssen; damit räumte das Ministerkomitee dem Monitoring eine große Priorität gegenüber anderen Aufgaben ein.

Die Richtlinie sieht zwei Verfahren vor. Eines fußt auf den „*factual overviews*“, den thematischen Berichten des Generalsekretariats, die für das erste Treffen und anschließend im Abstand von zwei Jahren vom Generalsekretariat zu erstellen sind. Das andere, das ad-hoc-Verfahren, kann vom Generalsekretär oder nationalen Delegationen mindestens einen Monat vor einer dem Monitoring gewidmeten Sitzung initiiert werden. In der Praxis hat es bis 2001 nur Verfahren auf Grundlage der „*factual overviews*“ gegeben.⁹⁹

Das Monitoring des Ministerkomitees unterscheidet sich insbesondere in zwei Punkten von dem der Parlamentarischen Versammlung. Erstens beruht es auf dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung, d.h. alle Staaten werden gleichermaßen und gleichzeitig überprüft. Anstelle einzelner Länderberichte wie bei der Parlamentarischen Versammlung gibt es thematische Untersuchungen. Außerdem wird das Prinzip der Kooperation betont (um sich von dem als konfrontativ empfundenen Verfahren der Parlamentarischen Versammlung abzusetzen), was zur Folge hat, daß das Verfahren vertraulich ist und die Treffen *in camera* stattfinden. Als Grund dafür wird vom Ministerkomitee genannt, daß damit ein konstruktiver Dialog zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden soll.

Das Monitoring-Verfahren des Ministerkomitees beauftragt den Generalsekretär mit diversen Aufgaben. Unter anderem soll er in Vorbereitung der Prüfung durch das Ministerkomitee diesem Informationen zuleiten.¹⁰⁰ Zu diesem Zwecke wurde eine eigene Monitoring Unit geschaffen, die nicht einer der Abteilungen untergeordnet ist, sondern direkt dem Generalsekretär unterstellt ist.¹⁰¹ Zweck dieser Sonderstellung ist, daß die Monitoring-Unit

⁹⁸ Verabschiedet auf der 535. Sitzung vom 20.4.1995.

⁹⁹ Verfahren aufgrund von overviews des Generalsekretärs nach Aufforderung durch das Ministerkomitee haben jedoch wesentlich häufiger stattgefunden als – wie festgelegt – einmal pro Jahr. Vgl. Monitor/Inf (98) 2, S.10.

¹⁰⁰ Außerdem kann er das Ministerkomitee auf ein bestimmtes Thema aufmerksam machen (Abs. 1 der Erklärung) oder beauftragt werden, Kontakte herzustellen, Informationen zu sammeln und Ratschläge zu geben (Abs. 4 der Erklärung).

¹⁰¹ Sie arbeitet seit August 1996. Diese Sonderstellung haben nur noch die Research and Planning Unit und das Protokoll.

größtmögliche Unabhängigkeit bewahren soll und außerdem in ihrer Arbeit gezwungen ist, je nach Themengebiet mit verschiedenen Abteilungen direkt zusammenzuarbeiten.¹⁰² Zur Zeit sind in der Monitoring Unit drei Fachkräfte beschäftigt, was man angesichts des Umfangs der Arbeit als eklatante Unterbesetzung bezeichnen muß.

Im September 2000 wurde die Monitoring Unit in Monitoring Department umbenannt und in das im Frühjahr 2000 neu geschaffene Directorate of Strategic Planning (DSP) integriert. Diese Abteilung war unter anderem mit dem speziellen Auftrag geschaffen worden, den Generalsekretär bei der Koordination der verschiedenen Monitoring-Verfahren und intergouvernementalen Programme zu unterstützen.

4.3.3 Themengebiete und Verfahrensweise

Zwei Jahre nach Verabschiedung der Verfahrensrichtlinien fand im Juni 1997 die erste Sitzung zum Thema Monitoring statt, in der jede Delegation die Gelegenheit hatte, einen inzwischen erstellten „Factual Overview“ des Generalsekretärs zu kommentieren.¹⁰³ Ziel war es, herauszufinden, *„where the main areas of concern lie, thus launching the Committee of Ministers’ own confidential monitoring mechanism, which is designed to complement the already well established work of the Parliamentary Assembly.“*¹⁰⁴ Festgelegt wurde ein Katalog von zunächst 30 Themen, wobei ursprünglich geplant war, nach einer ersten Bestandsaufnahme für alle Bereiche innerhalb von zwei Jahren wieder am Beginn der Themenliste mit einem „Follow-up“ anzusetzen.¹⁰⁵ Die Zahl der Themen wurde schließlich auf 6 reduziert (und komprimiert). Man unterschätzte jedoch die Komplexität der Themen, so daß heute, fünf Jahre nach Beginn der Monitoring-Aktivitäten im Ministerkomitee keines der Themen abgeschlossen ist.¹⁰⁶

Bis dato hat das Ministerkomitee die Monitoring Unit beauftragt, *overviews* zu sechs Themen zu erstellen: Meinungs- und Informationsfreiheit, Funktionieren und der Schutz der demokratischen Institutionen, Funktionieren der Justiz, lokale Selbstverwaltung, Todesstrafe und Polizei- und Sicherheitskräfte. Im Oktober 2000 wurden zwei zusätzliche Themen ausgewählt, nämlich *„effectiveness of judicial remedies“* (welches im Grunde ein Unterthema zum Thema Justiz ist) und *„non-discrimination, with emphasis on the fight against intolerance and racism“*.

¹⁰² Allerdings gibt es immer wieder Aspirationen von den Abteilungsleitern, die Monitoring Unit zu vereinnahmen, insbesondere von dem Abteilungsleiter der Politischen Abteilung.

¹⁰³ Vade-mecum on the Committee of Ministers’ thematic monitoring procedure, Monitoring/Inf (2000) 4.

¹⁰⁴ Rede des estnischen Außenministers Kallas als amtierender Vorsitzender des Ministerkomitees vor der Parlamentarischen Versammlung am 26.6.1996, in: Sitzungsprotokoll AS (1996) CR 21.

¹⁰⁵ Interview Jäger. Diese 30 Themen sollten laut Jäger in Reihenfolge der Nennung behandelt werden, was zu einer Verschleppung geführt hätte.

¹⁰⁶ Das Ministerkomitee hat bisher keine Monitoring-Ergebnisse veröffentlicht. Eine Wertung über Verlauf und Erfolg der einzelnen Themen können daher nur am Prozeß Beteiligte abgeben.

Das zur Zeit angewandte Verfahren läßt sich in zwei Phasen mit jeweils zwei Abschnitten einteilen.¹⁰⁷ In der Vorbereitungsphase geht es zunächst um die Informationsbeschaffung sowie um den Austausch darüber in der Debatte im Ministerkomitee. Während anfangs lediglich die Monitoring Unit für die Informationsbeschaffung zuständig und damit Vorwürfen wegen mangelnder Objektivität bei der Auswahl der Informationen ausgesetzt war, werden nun zunächst Informationsberichte im Umfang von ca. 5 bis 10 Seiten pro Thema von allen Mitgliedstaaten anhand eines „outline of basic issues“, das die Monitoring Unit erstellt hat, vorgelegt. Auf dieser Grundlage und anhand sonstiger Informationen erstellt die Monitoring Unit einen Länderkommentar, der auf mögliche problematische Punkte hinweist. Diese Kommentare werden den Mitgliedstaaten wiederum für eine Stellungnahme zugesandt.¹⁰⁸ Die Staaten haben in Gesprächen mit der Monitoring Unit nun die Möglichkeit, Änderungen, Ergänzungen und Aktualisierungen vorzuschlagen. Die endgültige Fassung der Kommentare und die Stellungnahmen werden bei der für die Debatte anberaumten Sitzung diskutiert. Dabei werden die nationalen Delegationen oft von Experten aus ihren Ländern unterstützt.

Darauf folgt die „operationelle Phase“, zu deren Beginn der Vorsitzende des Ministerkomitees seit 1998 zunächst die aus seiner Sicht wichtigsten Punkte in einem „Summing-up“ zusammenfasst. Darüber hinaus werden in einem zweiten Abschnitt in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat Schlußfolgerungen in Form von „Entscheidungen“ („Decisions“) mit Projektvorschlägen („Follow-up“) erarbeitet, denen das Ministerkomitee einstimmig zustimmen muß.¹⁰⁹ Hier zeigen sich die von der Parlamentarischen Versammlung unterschiedlichen Möglichkeiten des Einflusses der Regierungsseite. Die Parlamentarische Versammlung kann zwar in ihren Empfehlungen an das Ministerkomitee zur Unterstützung bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen Vorschläge machen. Die Entscheidung über die Teilnahme und den Umfang von Hilfsprogrammen liegt jedoch beim Ministerkomitee, in dem wiederum die für Reformen in den betroffenen Ländern Verantwortlichen sitzen.¹¹⁰ Die Verbindung von Kritik oder gar Anklage einerseits mit Unterstützung als Anreiz für Verbesserungen andererseits ist daher hier besonders wichtig. Das „Follow-up“ kann verschiedene Formen annehmen. Denkbar sind Korrekturen im zwischenstaatlichen Arbeitsprogramm, Anpassungen des ADACS-Programms sowie, falls nötig, besondere Maßnahmen nach Abs. 4 der Erklärung vom 10.11.1994.¹¹¹ Die

¹⁰⁷ Monitoring/Inf (98) 2, S. 13-15.

¹⁰⁸ Jeder Staat erhält nur den allgemeinen und den ihn betreffenden Kommentar. Zu Anfang erhielten alle Länder alle Berichte und Kommentare, aber auf Druck der Türkei wurde diese Praxis geändert. Die Monitoring-Unit editiert die endgültigen Berichte allerdings so, daß der vorläufige Bericht kursiv daneben geschrieben wird.

¹⁰⁹ Monitoring/Inf (2000) 2 enthält eine umfassende Auflistung aller bisherigen Entscheidungen.

¹¹⁰ Bei den Programmen des Europarates (Demosthenes bis, THEMIS, LODE etc.) bestimmen die Länder selbst, wo sie Unterstützung wünschen, um den Erfordernissen der Mitgliedschaft gerecht zu werden. Vgl. Hans Peter Furrer / Jutta Gützkow, *The Concept of Democratic Security and its implementation by the Council of Europe*, in: *Romanian Journal of International Affairs*, 3/96.

¹¹¹ „*The Committee of Ministers, in case requiring specific action, may decide to:*
- request the Secretary General to make contacts, collect information or furnish advice;

Parlamentarische Versammlung wird über die Entscheidungen betreffend konkreter Maßnahmen als Folge des Überwachungsverfahrens bei den jährlichen Treffen des Gemeinsamen Ausschusses informiert.¹¹²

4.3.4 Themenspezifische Aspekte

4.3.4.1 Meinungs- und Informationsfreiheit

Der Overview zu diesem Thema wurde dem Ministerkomitee schon im September 1996 präsentiert.¹¹³ Das 137-seitige Dokument gibt neben einer Zusammenfassung des Fallrechts der EMRK zu jedem Mitgliedstaat einen Situationsbericht. Kritisiert wurde von vielen Ländern, die Monitoring-Unit habe sich bei der Informationsbeschaffung stark auf zum Teil bereits veraltete Berichte von Nichtregierungsorganisationen bzw. auf der Opposition nahe stehende Zeitungen gestützt.¹¹⁴ Nach Diskussionen beschloß das Ministerkomitee im Frühling 1997, eine Reihe von Expertenseminaren zu diesem Thema zu organisieren. Die Teilnehmer dieser Seminare verfaßten einen Bericht, der Probleme in einzelnen Staaten auflistete.¹¹⁵ Im Dezember 1997 beendete das Ministerkomitee vorläufig das Verfahren, indem es beschloß, den Bericht an zwei der Steering Committees weiterzuleiten, die die Ergebnisse für ihre Arbeit verwenden sollten. Außerdem sollte der Generalsekretär Empfehlungen an eine der Berichterstattergruppen richten, so daß diese ihr ADACS-Programm danach ausrichten könnten. Letztendlich ist das Ministerkomitee ohne Ergebnis zum nächsten Thema übergegangen.¹¹⁶

4.3.4.2 Funktionieren und Schutz der demokratischen Institutionen

Der Overview der Monitoring-Unit zu diesem Thema¹¹⁷ wurde dem Ministerkomitee im Februar 1997 präsentiert.¹¹⁸ Eine Aktualisierung wurde im Dezember 1997 erstellt, um

- *issue an opinion or recommendation;*
- *forward a communication to the Parliamentary Assembly;*
- *take any other decision within its statutory powers.*“

¹¹² Wenigstens ein Treffen des Gemeinsamen Ausschusses ist dem Thema Monitoring vorbehalten. Der Austausch von Informationen geschieht auf vertraulicher Basis.

¹¹³ S. CM/Mon (99) 13.

¹¹⁴ Zur Rolle der NGOs vgl. Rachel Brett, *The contribution of NGOs to the monitoring and protection of human rights in Europe: an analysis of the role and access of NGOs to the intergovernmental organisations*, in: Bloed, Arie et. al. (Hrsg), *Monitoring Human Rights in Europe*, Dordrecht 1993, S. 121 – 144.

¹¹⁵ S. Monitor/Inf (97) 3

¹¹⁶ Interview Markus Jäger.

¹¹⁷ Dies umfaßt auch die Themen politische Parteien und freie Wahlen.

zusätzliche Informationen zu einigen aktuellen Entwicklungen geben zu können. Die Diskussionen im Ministerkomitee fanden im März, April, Oktober 1998 und im März 1999 statt. Wegen stark divergierender Auffassungen darüber, woran man die demokratische Funktions- und Arbeitsweise einer Institution messen könne, blieb auch dieses Thema bislang ohne Ergebnis.¹¹⁹ Das einzige Follow-up bestand in einer Aufforderung an die Parlamentarische Versammlung, bestimmte Fragen im Kontext von politischen Parteien (insbesondere des Parteienverbotes) und generell der demokratischen Funktionsweise eines Parlamentes zu untersuchen.

4.3.4.3 *Funktionieren der Justiz*

Der Overview wurde dem Ministerkomitee im Februar 1998 präsentiert. Das Thema Justiz wurde unter folgenden Gesichtspunkten beleuchtet: dem Zugang zur Justiz, der richterlichen Unabhängigkeit, der Effektivität der Rechtsmittel und dem Status der Staatsanwaltschaft. Wiederum bestand der Bericht aus mehreren Teilen, dem Überblick über das Straßburger Fallrecht, den Länderberichten der Monitoring-Unit, in denen auch mögliche Problemgebiete benannt wurden, sowie einem Anhang, der die Situationsberichte der Mitgliedstaaten enthielt. Der Bericht umfaßte insgesamt 600 Seiten.¹²⁰

Nach der Diskussion über die Arbeitsergebnisse im April 1998 griff der damalige Vorsitzende des Ministerkomitees, der deutsche Botschafter Dohmes, zu einem neuartigen Mittel, um wenigstens einige (potentiell kontroverse) Ergebnisse in einem vertraulichen Dokument festhalten zu können. Er verfaßte eine „Zusammenfassung der Debatte durch den Vorsitzenden“ (Summing-up of the chair), für welches naturgemäß nicht die einstimmige Zustimmung des Ministerkomitees erforderlich war. In dieser Zusammenfassung wies er auf einige besonders problematische Länder hin. Das intergouvernementale Arbeitsprogramm wurde dementsprechend ausgerichtet.¹²¹ Das Thema Justiz wird insgesamt als ein erfolgreiches, da konkrete Probleme benennendes, Beispiel des Monitoring angesehen.¹²² Es ist jedoch ebensowenig wie die anderen Themen abgeschlossen.¹²³

4.3.4.4 *Lokale Selbstverwaltung*

¹¹⁸ Er umfaßte 160 Seiten und bestand wieder aus einem allgemeinen Teil mit politischen, rechtlichen und methodischen Überlegungen und einem Teil mit länderspezifischen Berichten.

¹¹⁹ Interview Jäger. Vgl. auch CM/Monitor (99) 16.

¹²⁰ Diese „Staatenberichte“ sind ein integraler Bestandteil des overviews.

¹²¹ CM/Del/Dec (98) 639, Punkt 2.3

¹²² Interview Jäger. Die vorläufigen Schlußfolgerungen sind in CM(98)152, Misc(98)39 veröffentlicht.

¹²³ CM/Monitor (99)15.

Der Overview zu diesem Thema wurde im Juni 1998 fertiggestellt.¹²⁴ Er unterscheidet sich von den anderen overviews der Monitoring Unit. Diese verfaßte nur eine kurze thematische Einführung in das Konzept der lokalen Selbstverwaltung und stützte sich in den Situationsberichten über die einzelnen Länder größtenteils auf Arbeitsergebnisse, die CLRAE und die Parlamentarische Versammlung vorgelegt hatten. Damit sollte vor allem eine Duplizierung (und damit befürchtete Abwertung) der Tätigkeit von CLRAE vermieden werden, der seit 1994 detailliert die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der lokalen Selbstverwaltung überprüft.

Das Ministerkomitee diskutierte den Overview im Oktober 1998, ohne jedoch zu Schlußfolgerungen zu kommen.¹²⁵ Allerdings verfaßte der Vorsitzende wieder eine Zusammenfassung. Er gestand selber ein, daß die Delegierten nicht immer über das notwendige Hintergrundwissen verfügten, um trotz der Systemunterschiede zu objektiven Bewertungen zu kommen.¹²⁶ Eine weitere Diskussion fand im März 2001 statt; hier beschloß das Ministerkomitee jedoch, die Behandlung dieses Themas für drei Jahre zu unterbrechen.

4.3.4.5 *Todesstrafe*

Bei diesem Thema, welches derzeit noch im Ministerkomitee diskutiert wird, werden gute Ergebnisse vom Ministerkomitee und der Monitoring Unit erwartet, da es hier eine klar definierte Fragestellung mit eindeutigen Antwortmöglichkeiten gibt. Zudem ist das Thema durch die Initiative der Parlamentarischen Versammlung inzwischen ausgiebig im Rahmen des Europarates diskutiert worden, mit dem Effekt, daß die Todesstrafe in keinem Mitgliedstaat des Europarates mehr offiziell vollstreckt wird. Im November 2000 verabschiedeten die Minister eine Erklärung mit dem Titel „For a European Death Penalty-Free Area“, die sich an die Erklärung der Parlamentarischen Versammlung anlehnt.

4.3.4.6 *Polizei- und Sicherheitskräfte*

Dieses Thema, das Kernbereiche der staatlichen Souveränität berührt, wird wohl sehr kontrovers diskutiert werden.¹²⁷ Zur Zeit befindet es sich in der operationellen Phase.

¹²⁴ Er umfaßt (inklusive der Staatenberichte) 600 Seiten.

¹²⁵ Vorläufige Schlußfolgerungen s. CM/Del/Del/Act (98) 644.

¹²⁶ Interview Johannes Dohmes, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat, 2.5.2000.

¹²⁷ Einen Überblick über relevante Themen gibt CM/Monitor (99) 13.

4.3.5 Ad-hoc-Verfahren

In den ersten fünf Jahren des Monitoring spielte das „Ad-hoc-Verfahren“ keine Rolle; selbst im Tschetschenien-Konflikt wurde lange Zeit nicht erwogen, es einzuführen. Dies wurde innerhalb der Organisation sehr kritisch diskutiert.¹²⁸ Vielleicht in Reaktion darauf beschlossen die Minister auf ihrer Sitzung am 9. November 2000, Armenien und Aserbaidschan zwar in den Europarat aufzunehmen, allerdings auch regelmäßig die demokratische Entwicklung in beiden Staaten zu überprüfen. Der Generalsekretär schickte daraufhin noch vor der Aufnahme zwei „Information Missions“ in die beiden Staaten.¹²⁹ Nach der formellen Aufnahme der beiden Staaten am 25.1.2001 beschloß das Ministerkomitee auf Delegiertenebene, die Frage von politischen Gefangenen in beiden Ländern zu untersuchen und bezeichnete dies als „Ad-hoc-Monitoring-Verfahren“. Auf Vorschlag des Generalsekretärs wurden unabhängige Experten mit der Untersuchung beauftragt. Diese legten nach Besuchen im Juli 2001 einen streng vertraulichen Bericht vor, der den beiden Staaten zur Kommentierung übermittelt wurde. Eine Diskussion im Ministerkomitee fand bis jetzt noch nicht statt. Die Parlamentarische Versammlung reagierte im übrigen eher kritisch auf das erste „Ad-hoc-Verfahren“. Der Expertenbesuch im Auftrag des Generalsekretärs hatte nämlich unmittelbar vor dem geplanten Besuch der Berichterstatter des Monitoring-Ausschusses stattgefunden, so daß dieser abgesagt wurde. Von seiten der Parlamentarischen Versammlung wird befürchtet, daß hier eine Duplizierung der Arbeit des Monitoring-Ausschusses stattfindet, allerdings vertraulich und auf politischer Ebene, mit eventuell differierenden Ergebnissen und einer insgesamt verwirrenden Außendarstellung des Europarates.¹³⁰

In zwei weiteren Fällen befaßt sich das Ministerkomitee seit jüngstem mit individuellen und aktuellen Fällen, ohne daß der Begriff „Ad-hoc-Verfahren“ dafür verwendet wird.

Infolge eines Beschlusses der Delegiertenebene beauftragte der Generalsekretär das Monitoring Department im November 2000 (also gut ein Jahr nach Wiederaufflammen der Kämpfe in Tschetschenien), Informationen über die Situation von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaat in Tschetschenien zu sammeln. Diese Informationen werden vom Generalsekretär veröffentlicht.¹³¹

Im Frühjahr 2001 befaßte sich das Ministerkomitee mit der Situation der Medien in der Ukraine und beauftragte den Generalsekretär, nicht nur einen Aktionsplan für die Medien in der Ukraine zu entwickeln, sondern auch eine Mission in die Ukraine zu entsenden „with a

¹²⁸ Interview Jäger.

¹²⁹ SG/Inf(2000)46revised und SG/Inf(2000)47revised.

¹³⁰ PV, Report of the Assembly's Monitoring Procedure (2000-2001), Dok. 9198, 11.9.2001.

¹³¹ Als Addenda zu den monatlichen „Interim Reports on the presence of Council of Europe's experts in the office of the Special Representative of the President of the Russian Federation for ensuring Human Rights and Civil Rights and Freedoms in the Chechen Republic“. S. z.B. SG/Inf(2000)43 Addendum of 9 November 2000. Eine Zusammenstellung der Berichte findet sich in SG/Inf (2001)22, 26.6.2001. Informationen der russischen Behörden finden sich unter SG/Inf (2001) 24 Addendum.

view to assisting the Ukrainian authorities to fulfill their remaining commitments and to providing relevant information to the Committee of Ministers“¹³².

4.3.6 Veröffentlichung der Ergebnisse

Waren zunächst alle Dokumente mit Bezug zum Monitoring geheim, hat das Ministerkomitee inzwischen aufgrund der starken Kritik innerhalb und außerhalb der Organisation an der mangelnden Transparenz des Verfahrens zögerliche Schritte zu mehr Öffentlichkeit eingeleitet.

Grundsätzlich sind jedoch weiterhin alle Dokumente (also insbesondere die „outlines of issues“, die vorläufigen und abschließenden Kommentare der Monitoring Unit, die Protokolle der Sitzungen des Ministerkomitees) vertraulich; veröffentlicht werden nur die vergleichsweise unkontroversen, da parteilichen, nationalen Informationsberichte, die am Anfang eines Verfahrens eingeholt werden.¹³³

Jedoch hat das Ministerkomitee eine Reihe von einzelnen Dokumenten deklassifiziert. So wurde z.B. der Bericht der Monitoring Unit zum Thema „Funktion und Schutz der demokratischen Institutionen“ mitsamt den nationalen Stellungnahmen¹³⁴ sowie der Bericht zur Todesstrafe¹³⁵ freigegeben. Diese Dokumente zeigen einen krassen Gegensatz zwischen den sehr sorgfältigen und intellektuell anspruchsvollen Ausarbeitungen der Monitoring-Unit und der kursorischen Behandlung der Probleme in den Schlußfolgerungen des Ministerkomitees.

4.3.7 Bisherige Ergebnisse und Aussichten

Wegen der Vertraulichkeit, die das Verfahren als Gesamtes umhüllt, ist es sehr schwierig, zu einer Bewertung der Ergebnisse des Monitoring des Ministerkomitees zu kommen.

Mit Sicherheit ist eine erhöhte Sensibilität des Ministerkomitees bezüglich Fragen der Einhaltung von Verpflichtungen festzustellen. Das Ministerkomitee reagiert sehr viel zügiger

¹³² CM/Del/Dec(2001)754. Obwohl der Begriff nicht offiziell verwendet wurde, hielt der Vorsitzende im Chairman's Summing-up fest: „*The Chair concluded that the decisions under this item on the Secretary General's proposals concerning Ukraine following the Ministers' informal meeting on 10 May 2001 had been taken within the framework of the 1994 Declaration on compliance with commitments accepted by member states of the council of Europe.*“

¹³³ Documents relating to the Committee of Ministers' monitoring activity, Note, 1.8.99. Diese Länderberichte sind laut Markus Jäger nur kritisch, wenn es einen Regierungswechsel gab, wenn ein bestimmtes Reformvorhaben sowieso schon geplant war oder wenn der politische Druck für ein Projekt innerhalb eines Landes geschaffen werden soll.

¹³⁴ CM/Monitor (2000) 2 Part I-IV.

¹³⁵ CM/Monitor (2000) 3; CM/Monitor (99) 2 rev.

auf Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung oder von CLRAE, die solche Themen zum Inhalt haben; die Antworten fallen detaillierter und spezifischer aus.

Laut Aussage des Direktors der Monitoring Unit haben einige Länder Zustände, die im Monitoring-Verfahren kritisiert worden sind, geändert, wenn er auch zugibt, daß es schwierig ist, einen eindeutigen Kausalzusammenhang herzustellen.¹³⁶ Seiner Ansicht nach ist es auch notwendig, schon diskutierte Themen wieder neu aufzugreifen, da viele Aspekte nicht behandelt worden seien. Es sei ebenso notwendig, das „follow-up“ zu prüfen, um festzustellen, ob die Ergebnisse des Monitoring umgesetzt worden seien.¹³⁷

Die Vertraulichkeit des Verfahrens wird allgemein als Schwäche betrachtet, da die Vorzüge einer offenen Diskussion in camera nicht durch die Nachteile des fehlenden öffentlichen politischen Drucks aufgewertet werden.

Einige Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung äußerten anfangs Bedenken, ob es organisationsrechtlich überhaupt zulässig sei, daß das Ministerkomitee eine Tätigkeit ausführe, über deren Inhalt und Ergebnisse die Parlamentarische Versammlung nicht informiert werde. Insbesondere bezweifelten sie, ob das Ministerkomitee Informationen über ernsthafte Verletzungen von Verpflichtungen einzelner Mitgliedstaaten besitzen dürfe, ohne diese der Parlamentarische Versammlung zugänglich zu machen.¹³⁸ Das Ministerkomitee sicherte daraufhin zu, die Parlamentarischen Versammlung über „any follow-up action decided upon“¹³⁹ zu informieren, einen formellen und informellen Dialog zu pflegen¹⁴⁰ und der Parlamentarischen Versammlung einige Dokumente zur Verfügung zu stellen. Nichtsdestotrotz steht das Ministerkomitee weiterhin unter dem Druck, das Verfahren transparenter zu gestalten. Das Komitee der Weisen merkte dazu an: „Reports drawn up within the framework of monitoring procedures...should, whenever possible, be made public, taking into account the delicate political nature of such information. In specific cases, time limits should be fixed within which recommendations made in the report should be implemented, failing which the report about the country will be published.“¹⁴¹ Von einer Veröffentlichung der Ergebnisse würde auch die Zusammenarbeit mit der OSZE (im Hinblick auf die „human dimension“) und der EU (im Hinblick auf die Kopenhagener Erweiterungskriterien) profitieren.

Eine Stärkung des Verfahrens könnte durch verstärkte Anwendung des ad-hoc-Verfahrens entstehen. Hier gibt es seit kurzem ermutigende Signale. Allerdings ist nicht überzeugend, warum in den Fällen von Armenien und Aserbaidschan sofort mit dem Monitoring begonnen

¹³⁶ Development of the Committee of Ministers' Monitoring Procedure, Monitor/Inf (98) 2, S. 19.

¹³⁷ Ibid., S. 22.

¹³⁸ Methodology for implementing mechanisms for monitoring commitments by member states of the Council of Europe and the OSCE, Straßburg 1997, S. 88.

¹³⁹ CM Del/Dec (98) 630 item 2.1.

¹⁴⁰ „Annual consultation in the Joint Committee will be supplemented by informal contacts between the Chairman-in-Office and the Assembly's Monitoring Committee (...) exchange of information on a confidential basis is envisaged, with due regard being taken of the essentially different but complementary nature of the two monitoring procedures“, ibid.

¹⁴¹ CM(98)178, Abs. 71.

wurden, während insbesondere Rußland oder auch die Ukraine sehr viel vorsichtiger behandelt werden, ohne daß dies durch die Fakten gerechtfertigt erscheint.

Innerhalb der Organisation genießt das Monitoring des Ministerkomitees einen denkbar schlechten Ruf – oder es wird überhaupt nicht wahrgenommen.¹⁴² Nach Auffassung vieler Beobachter kann das Monitoring aufgrund seiner Konzeption nicht funktionieren, da das Ministerkomitee ein Organ sei, in dem Diplomaten diplomatischen Umgang miteinander pflegen, aber gegenseitige deutliche Kritik nicht gewöhnt seien. Zu sehr bestünde die Gefahr, daß Länder sich Rücksichtnahme gegenüber eigenen Problemen durch ihrerseitige Rücksichtnahme erhandeln würden. Die bisher veröffentlichten Entscheidungen¹⁴³ überzeugen auch nicht vom Gegenteil: vornehmlich scheint das Ministerkomitee die diskussionswürdigen Probleme an andere Ausschüsse weiterzuleiten.

4.4 Monitoring-Verfahren des Council of Local and Regional Authorities in Europe

Zu den Zielen des Council of Local and Regional Authorities in Europe (CLRAE) gehört auch die Bewertung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung in den Beitrittsländern. Bezugnehmend auf den Erläuterungsteil der Charta der kommunalen Selbstverwaltung beauftragte das Ministerkomitee den damaligen Ständigen Kongreß der Gemeinden und Regionen damit, ein System zur Überprüfung der Anwendung der Konvention zu erarbeiten, das „*angemessene politische Kontrolle der Einhaltung der aus der Charta resultierenden Verpflichtungen durch die Vertragspartner*“ gewährleisten sollte.¹⁴⁴ Das vom CLRAE entwickelte Monitoring-Verfahren wurde allerdings erst 1996 (zwei Jahre nach der Institutionalisierung des CLRAE) mit einer Resolution eingerichtet.¹⁴⁵

Die Umsetzung der Charta überwacht eine ständige Arbeitsgruppe des CLRAE unter Einbeziehung eines Ausschusses unabhängiger Experten, der durch die Charta eingerichtet wurde. Monitoring im CLRAE ist damit das Ergebnis von ex-officio-Überprüfungen von seiten des CLRAE. Über diese ex-officio-Überprüfungen hinaus wird CLRAE auch aufgrund von über die nationalen Vertretungen eingereichten Anträgen kommunaler oder regionaler Behörden der Mitgliedstaaten oder von entsprechenden Empfehlungen des Ministerkomitees bzw. der Parlamentarischen Versammlung tätig.¹⁴⁶ Eine Besonderheit des Monitoring ist, daß

¹⁴² Interview Jäger sowie Interview Klebes. Der schlechte Ruf gilt allerdings nicht der Arbeit der Monitoring-Unit, die mit sehr qualifizierten Leuten (unter-)besetzt ist, sondern der Aussprache und der Ergebnisse im Ministerkomitee.

¹⁴³ Decisions taken within the context of the Committee of Ministers' monitoring procedure, Monitor/Inf (2000) 2

¹⁴⁴ Council of Europe (Hrsg.), Explanatory report, European Charter of Local Self-Government, Treaties and Reports, Part B, General Comments (Straßburg 1986) sowie MK, Entschließung 233 (1992).

¹⁴⁵ Entschließung 31 (1996) wurde vom CLRAE auf der dritten jährlichen Vollversammlung am 4.7.1996 angenommen.

¹⁴⁶ Abs. 4 und 8 der Entschließung 31 (1996) des CLRAE.

es von den Begünstigten der Charta (Vertretern der Gemeinden) durchgeführt wird, worin seine besondere Prägnanz und Effizienz begründet sein mag.¹⁴⁷

Im Rahmen des Monitoring wird in regelmäßigen Abständen ein Artikel der Charta hinsichtlich seiner Umsetzung in den Mitgliedstaaten untersucht. 1994 wurde z.B. die Frage nach der Stellung und Verankerung der Charta im nationalen Recht der Unterzeichnerstaaten gestellt. Außerdem untersuchte man die Möglichkeiten nationaler Behörden, in Fragen der kommunalen Selbstverwaltung Rechtsmittel einzulegen.¹⁴⁸ In einem zweiten Bericht wurde 1996 die Kontrolle der kommunalen Selbstverwaltungsorgane durch regionale und zentrale Behörden untersucht.¹⁴⁹ Der dritte und bisher letzte Bericht befaßte sich mit der finanziellen Ausstattung der kommunalen Selbstverwaltungsorgane.¹⁵⁰ Nach und nach soll die Umsetzung jedes einschlägigen Konventionsartikel für die Gesamtheit der Vertragstaaten überprüft werden.

Darüber hinaus wird auch die Umsetzung der Charta in den einzelnen Mitgliedstaaten in individuellen Länderberichten überprüft. Diese Berichte werden veröffentlicht und dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung zugeleitet. Grundlage für diese Berichte sind „Fact-finding-missions“ von mindestens zwei vom CLRAE ernannten Berichterstattem.¹⁵¹ Bisher wurden Berichte über Albanien, Bosnien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Großbritannien, Italien, Lettland, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Niederlande, Rumänien, San Marino, die Tschechische Republik und die Türkei erstellt.

Mängel im Monitoring-Verfahren des CLRAE betreffen vor allem die knappe finanzielle Ausstattung dieses Organs durch die Regierungen der Mitgliedstaaten. Manchmal wird auch die demokratische Legitimation der Mitglieder des CLRAE angezweifelt, da das Benennungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist und die Vertreter z.T. von der Zentralregierung ernannt werden. Innerhalb des Europarates haben die Monitoring-Berichte allerdings einen ausgezeichneten Ruf. In Fragen der lokalen und regionalen Selbstverwaltung verlassen sich die Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee weitgehend auf die Ergebnisse von CLRAE.¹⁵²

¹⁴⁷ Interview Priore.

¹⁴⁸ Abs. 9 u. 10 der am 2.6.1994 vom CLRAE angenommenen Entschließung 3 (1994) betreffend Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sowie Empfehlung 2 (1994).

¹⁴⁹ Entschließung 34 (1996) und Empfehlung 20 (1996).

¹⁵⁰ The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, CPL (7) 3.

¹⁵¹ Abs. 8 und 11 der Entschließung 31 (1996) des CLRAE.

¹⁵² Interview Ausems, Interview Jäger.

4.5 Monitoring durch den reformierten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Die schon länger geführten Diskussionen um eine Reform des Implementierungsmechanismus der EMRK fanden ihren politischen Niederschlag auf dem Wiener Gipfel 1993, auf dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer beschlossen, das Rechtsschutzsystem zu reformieren. Am 11. Mai 1994 wurde daraufhin in Straßburg das 11. Protokoll zur EMRK unterzeichnet. Das Protokoll schafft einen einheitlichen ständigen Gerichtshof und ersetzt damit die bislang bestehende Trias aus Menschenrechtskommission, Gerichtshof und Ministerkomitee, deren kompliziertes und in vieler Hinsicht unbefriedigendes Zusammenspiel damit ein Ende fand.¹⁵³ Nachdem das Protokoll von allen Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet worden war, trat es am 1. November 1998 in Kraft.

4.5.1 Gründe für die Reform

Trotz der hohen Autorität des alten Systems, die sich u.a. darin ausdrückte, daß den Schadensersatzurteilen gegen Staaten ausnahmslos, wenn auch manchmal mit Verzögerungen, Folge geleistet wurde¹⁵⁴, wurde die Reformbedürftigkeit vor allem in folgenden Bereichen gesehen: Durch die Einschaltung bis zu dreier kollegialer Organe in ein und demselben Verfahren kam es zu großen Redundanzen und damit Verzögerungen im Verfahren; das Verfahren war für den Beschwerdeführer wenig transparent und es kam zu widersprechenden Entscheidungen der verschiedenen Organe, die die Autorität des gesamten Systems zu schwächen drohten.¹⁵⁵ Ein weiteres Problem war, daß das Ministerkomitee, das über Beschwerden abschließend bestimmen konnte, kein judizielles, sondern ein politisches Organ ist.¹⁵⁶ Insgesamt war die Stellung des individuellen Beschwerdeführers sehr schwach.¹⁵⁷ Die Unterwerfung unter das Individualbeschwerdeverfahren war fakultativ und nicht obligatorisch.¹⁵⁸

Alle diese Schwächen waren Folge des ausgehandelten Kompromisses, der es 1950 überhaupt ermöglicht hatte, ein zumindest gerichtsähnliches Kontrollsystem der EMRK zu schaffen. Durch Verfahrenspraxis und Anfügung von Protokollen waren zwar viele der institutionellen

¹⁵³ Zur Reform des Rechtsschutzsystems siehe Volker Schlette, Das neue Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention (zit. Schlette), ZaöRV 56/4 (1996), S. 905-973.

¹⁵⁴ Christian Tomuschat, Quo Vadis, Argentorum? The Success Story of the European Convention on Human Rights – and a Few Dark Stains, HRLJ 1992, 401, 402.

¹⁵⁵ Schlette, S. 918.

¹⁵⁶ Auch in der Funktion als Überprüfungsorgan der EMRK waren die Sitzungen des Ministerkomitees vertraulich, der Vertreter des beklagten Staates durfte nicht nur anwesend sein, sondern auch über die Frage, ob eine Verletzung vorliege, mitstimmen, während der individuelle Beschwerdeführer am Verfahren nicht beteiligt war.

¹⁵⁷ Schlette, S. 919.

¹⁵⁸ So unterwarfen sich Frankreich und Spanien erst 1981, die Türkei erst 1990 und Malta erst 1987 unter das Individualbeschwerdeverfahren. Für die Staaten, die nach 1989 beitraten, war die sofortige Unterwerfung allerdings eine Bedingung.

Schwachpunkte behoben worden¹⁵⁹, jedoch blieb eine nachhaltige Reform des Systems weiterhin wünschenswert.

Die von Anfang an bestehenden institutionellen Schwachpunkte der EMRK waren jedoch nicht der eigentliche Ausgangspunkt für die Reformbestrebungen. Die entscheidenden Impulse gingen vielmehr von den Anfang der 90er Jahre gegebenen faktischen Veränderungen des europäischen Menschenrechtsschutzes aus, insbesondere von der stark angestiegenen Zahl der Mitglieder der EMRK.

Das Kontrollsystem der Konvention war für eine wesentlich geringere Mitgliederzahl als die inzwischen vorhandene entwickelt worden. Ein für ungefähr 10 bis 15 Mitglieder konzipiertes System unverändert bei 40 oder mehr Vertragsstaaten anzuwenden, führt zu erheblichen Problemen. Sowohl Menschenrechtskommission, Ministerkomitee als auch Gerichtshof bestanden aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats, und die Konvention sah grundsätzlich (vom Gerichtshof abgesehen) die Möglichkeit von Untergliederungen dieser Organe nicht vor. Bei 40 Mitgliedern wäre der Entscheidungsprozeß, der bei 10-20 Mitgliedern schon kompliziert genug war, wohl nahezu unmöglich geworden, zumal die neu hinzukommenden Mitglieder häufig aus einer anderen Rechtskultur kommen.¹⁶⁰ Eine solche Aufblähung der Organe hätte zudem eine Kostenexplosion zur Folge.

Hinzu kam, daß das innerstaatliche Rechtssystem in den neuen Mitgliedstaaten häufig noch nicht besonders effektiv war, sei es, daß es an entsprechenden gerichtlichen Instanzen und Zuständigkeiten fehlte, sei es, daß der Gedanke eines umfassenden und bedingungslosen Schutzes von Grundrechten noch nicht so fest verwurzelt war wie in Westeuropa.¹⁶¹ Auch Erfahrungen mit einem internationalen Menschenrechtssystem waren in diesen Staaten kaum vorhanden.¹⁶² Das alles machte ein effektives Schutzsystem auf europäischer Ebene unverzichtbar, welches, um keinerlei Zweifel über die Justiziabilität und Durchsetzbarkeit dieser Rechte aufkommen zu lassen, vollständig gerichtsförmig durchorganisiert sein sollte und potentielle Kläger auch nicht durch eine komplizierte, undurchschaubare Verfahrens- und Gerichtsorganisation abschrecken dürfte.

Der wichtigste Motor der Reformbestrebungen war die schon Anfang der 80er Jahre einsetzende Überlastung der Straßburger Kontrollorgane.¹⁶³ Die Anzahl der Beschwerden war von den nebenamtlich tätigen Mitgliedern der Kontrollorgane nicht mehr zu bewältigen. Die

¹⁵⁹ So war es dem Beschwerdeführer durch das 9. Zusatzprotokoll ermöglicht worden, Partei im Verfahren zu sein; das Ministerkomitee übernahm in der Praxis die Empfehlung der Menschenrechtskommission, die sich aus Juristen zusammensetzt.

¹⁶⁰ Jean-François Flauss, Les juges des pays d'Europe centrale et orientale à la cour européenne des droits de l'homme: vieux de l'extérieur, in: Mélanges en hommage A Louis Edmond Pettiti, Brüssel 1998.

¹⁶¹ W. Peukert, Vorschläge zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, EuGRZ 1993, 173-179.

¹⁶² Andrew Drzemczewski, The impact of the ECHR in Poland: a stock-taking after three years, in: EHRLR (1996) Heft 3, S. 261-286 sowie Donna Gornien, The Implementation of International Human Rights Law in Eastern and Central Europe, in: Alkems, Evert (Hrsg.), The domestic implementation of the European convention on human rights in Eastern and Western Europe, Kehl 1993, S. 53-74.

¹⁶³ Zur Illustration: zwischen 1992 und 1994 gingen jährlich zwischen 6000 und 10.000 Beschwerden ein, von denen 2000 bis 3000 registriert und näher behandelt wurden. Der Gerichtshof mußte pro Jahr zwischen 50 und 100 Beschwerdesachen durch Urteil entscheiden. Dies entspricht einer Verdreifachung bis Verfünffachung innerhalb der letzten 10 Jahre. Schlette, S. 927.

durchschnittliche Verfahrensdauer hatte sich seit Mitte der 80er Jahre auf zwischen fünf und sechs Jahren eingependelt.¹⁶⁴ Damit verstießen die Straßburger Kontrollorgane selbst gegen das von ihnen in Art. 6 I angemahnte Erfordernis eines „wirksamen Rechtsschutzes“ vor nationalen Gerichten.¹⁶⁵

Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zum Europarat und damit auch zur EMRK ließ vermuten, daß sich die Arbeitslast der Straßburger Organe auf lange Sicht nochmals drastisch erhöhen würde. Man mußte davon ausgehen, daß – nach einer gewissen Anlaufzeit, in der die Beschwerdemechanismen der EMRK in diesen Ländern bekannt würden – auch aus diesen Staaten eine große, im Verhältnis zur Bevölkerung wahrscheinlich sogar überproportional große Zahl von Beschwerden eingehen würde. Hinzu kam, daß die Konventionsorgane dadurch mit neuen, zunächst völlig unbekanntem und im Wandel begriffenen Rechtsordnungen konfrontiert werden würden, so daß der Aufwand für die Bearbeitung dieser Beschwerden zusätzlich außergewöhnlich hoch sein dürfte.¹⁶⁶

Unter den Reformbefürwortern gab es Vertreter eines zweistufigen Systems¹⁶⁷ und eines Fusionsmodells. Schließlich setzten sich die Anhänger der Schaffung eines einzigen ständigen Gerichtshofes durch.¹⁶⁸ Nachdem der Wiener Gipfel die Entscheidung für ein Fusionsmodell bestätigt und die Dringlichkeit der Reform ein weiteres Mal unterstrichen hatte, wurde das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK am 11. Mai 1994 von allen damals 28 Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Italiens) unterzeichnet und zur Ratifikation aufgelegt.¹⁶⁹ Dem Protokoll ist ein ausführlicher „Erläuternder Bericht“ beigefügt.¹⁷⁰

4.5.2 Wesentliche Charakteristika des neuen Systems

Mit dem Reformprotokoll wird ein neuer, ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte geschaffen. Die Menschenrechtskommission wird aufgelöst. Die Funktion des Ministerkomitees wird auf die Überwachung der Ausführung der Urteile beschränkt. Die Entscheidung über das Vorliegen einer Konventionsverletzung liegt nunmehr allein und ausschließlich beim Gerichtshof. Die Gerichtsbarkeit des EGMR ist für alle Mitgliedstaaten der EMRK automatisch und obligatorisch, die Fakultativklauseln der Art. 25, 46 sind

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Zudem können die Straßburger Instanzen erst dann angerufen werden, wenn der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist, so daß sich die gesamte Verfahrensdauer leicht auf 10 bis 15 Jahre summieren kann.

¹⁶⁶ Schlette, S. 933.

¹⁶⁷ Ibid, S. 938f.

¹⁶⁸ Entscheidung des Ministerkomitees vom 28.5.1993.

¹⁶⁹ Es handelt sich streng genommen nicht um ein (fakultatives) Zusatzprotokoll, sondern um ein „Änderungsprotokoll“, welches nur in Kraft tritt, wenn sämtliche Konventionsstaaten zustimmen. Zur Entstehung des 11. Protokolls s. Andrew Drzemczewski, Protocole no 11 á la CEDH: préparation á l'entrée en vigueur, in: EHIL, Bd. 8, Heft 1 (1997), S. 59-76 sowie ders., A major overhaul of the European Human Rights Convention control mechanism: Protocol No. 11, in: Collected Courses of the Academy of European Law 1995, Bd. V, Book 2, Den Haag 1996.

¹⁷⁰ Erläuternder Bericht zu dem Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, BT-Drs. 13/858, 33 ff., sowie EuGRZ 1994, 328 ff.

ersatzlos weggefallen. Art. 34 EMRK n.F. begründet ausdrücklich das Recht der betroffenen Einzelperson, den Gerichtshof im Wege der Individualbeschwerde selbst anzurufen, und erkennt damit zugleich inzidenter dessen Parteistellung vor dem Gerichtshof an.

Der Gerichtshof besteht aus so vielen Richtern, wie die Konvention Mitgliedstaaten hat. Er ist in Ausschüsse (mit drei bzw. 5 Richtern) und Kammern (mit sieben, die Große Kammer mit 17 Richtern) unterteilt, das Plenum nimmt nur Verwaltungskompetenzen wahr. Die Richter sind hauptamtlich für eine (erneuerbare) Amtszeit von sechs Jahren tätig. Sie werden von einer Vorschlagsliste der Mitgliedstaaten von der Parlamentarischen Versammlung mit einfacher Mehrheit gewählt.¹⁷¹

4.5.3 Bewertung, erste Erfahrungen und Ausblick

Indem die Letztentscheidungsbefugnis des Ministerkomitees aufgehoben, dem Einzelnen Klagerecht und Parteistellung vor dem Gerichtshof eingeräumt worden und vor allem auch das Kontrollsystem für alle Staaten obligatorisch geworden ist, ist das System der EMRK vollständig juridifiziert und lückenlos gerichtsförmig ausgestaltet. Damit wird zugleich die Einzigartigkeit der EMRK auf der Ebene des internationalen Menschenrechtsschutzes verstärkt. Erstmals werden internationale Menschenrechte durch eine obligatorische, rechtsverbindliche und voll und ganz gerichtlich organisierte Kontrolle abgesichert.¹⁷²

Ebenfalls eine Innovation ist die parlamentarische Kontrolle über die Richterwahl. Die Parlamentarische Versammlung ist dazu übergegangen, nicht wie vormals den erstgenannten Listenvorschlag zu bestätigen, sondern ein Wahlverfahren durchzuführen, bei dem die Kandidaten dem Präsidium der Parlamentarischen Versammlung einen Lebenslauf einreichen müssen und von einem Unterausschuß des Rechtsausschusses interviewt werden.¹⁷³ Anlaß für dieses neue Verfahren war die (vom Ministerkomitee unkommentiert weitergeleitete) rumänische Vorschlagsliste für die Besetzung des Richterpostens, die drei ehemals von Ceausescu protegierte Richter enthielt. Die Parlamentarische Versammlung lehnte die Berufung eines dieser Richter ab, bis die rumänische Regierung neue Kandidaten vorschlug.¹⁷⁴ Daraufhin hat auch das Ministerkomitee eine (informelle) Prozedur zur Prüfung von Richterandidaten eingerichtet.¹⁷⁵

¹⁷¹ Art. 22, Abs. 1 EMRK.

¹⁷² Andrew Drzemczewski, *The ECHR: a new Court of Human Rights in Strasbourg as of 1st November 1998*, in: *Washington&Lee Law Review*, Oktober 1998.

¹⁷³ PV, Res. 1082 (1996) on the procedure for examining candidatures for the election of judges to the European Court of Human Rights. Ein erläuternder Bericht (Dok. 7439) wurde von Lord Kirkhill verfaßt und in der Parlamentarischen Versammlung am 22.4.1996 debattiert. Dazu auch Jean-François Flauss, *L'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe et l'élection de la nouvelle cour européenne des droits de l'homme*, in: Haller, Bruno et al. (Hrsg.) *Law in Greater Europe*, Den Haag 1999

¹⁷⁴ Interview Klebes.

¹⁷⁵ Andrew Drzemczewski, *The European Human Rights Convention: Protocol No. 11. Entry into Force and First Year of*

Zwar hat es der neue Gerichtshof 1999 geschafft, die Fälle, die unter dem alten System noch anhängig waren, abzuarbeiten. Jedoch ist jetzt bereits absehbar, daß auch das neue System unter der Anzahl der Beschwerden zu ersticken droht. Wie es der Präsident des Gerichtshofes, Luzius Wildhaber, ausdrückt:

*„to cope with an increasing volume of applications, to speed up the time taken to examine cases and to strengthen the judicial nature of the system (...), the continuing steep increase in the number of applications to the Court is putting even the new system under pressure. Today, we are faced with nearly 10.000 registered applications and more than 47.000 provisional files, as well as around 700 letters and more than 200 overseas telephone calls a day. The volume of work is already daunting, but it is set to become more challenging still, especially as applications come in from countries which ratified the European Convention on Human Rights in the late 1990s.“*¹⁷⁶

Die Arbeitsbelastung des Gerichtshofes hat in den letzten sieben Jahren um 500 % zugenommen.¹⁷⁷ Im Jahr 1999 wurden 8396 Beschwerden registriert, 1992 waren es nur 1861 gewesen.¹⁷⁸ Die Zahl der Beschwerden aus den seit 1989 aufgenommenen Staaten steigt ständig. An erster Stelle lag 1999 Rußland mit 972 registrierten Beschwerden vor Italien und Frankreich, danach folgte an vierter Stelle Polen mit 691 registrierten Beschwerden. Relativ viele Beschwerden kamen auch aus der Ukraine (433), Rumänien (294) und Bulgarien (197).¹⁷⁹ Neben dem Anstieg der Zahl der Beschwerden ist auch der veränderte Charakter der Beschwerden problematisch hinsichtlich der Arbeitsbelastung des Gerichtshofes. Bis Anfang der 90er Jahre wurden in den seltensten Fällen die den Beschwerden zugrundeliegenden Fakten überprüft. Inzwischen sind jedoch immer häufiger aufwendige und kostspielige „fact-finding missions“ notwendig.¹⁸⁰ In besonderen Fällen, wie einigen Regionen der Türkei oder Tschetscheniens, hat der Gerichtshof sogar erklärt, daß das nationale Gerichtswesen dort nicht funktioniert und daß Beschwerden daher ohne Erschöpfung des nationalen Rechtsweges direkt an den EGMR gerichtet werden können. In diesen Fällen entfällt der subsidiäre Charakter der EMRK, was einen verstärkten Aufwand wegen der Erhebung der Fakten, der Zeugenbefragung etc. für den Gerichtshof bedeutet. Für diesen größeren Aufwand ist eine bessere finanzielle Ausstattung seitens der Mitgliedstaaten notwendig.

Neben der Arbeitsbelastung stellt die Umsetzung der Urteile des Gerichtshofes ein Problem dar. Mit dem starken Anwachsen der Zahl der Klagen sind in den letzten Jahren auch Fälle aufgetaucht, in denen Staaten nicht nur den Vollzug der Urteile hinauszögern, sondern sich in

Application, unveröffentlichter Vortrag auf einem Seminar zur Feier des 30. Jahrestages der Annahme der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, San José, Costa Rica, 23./24. 11.1999, S. 9.

¹⁷⁶ Kurznachricht in HRLJ Bd. 20 (1999), S. 114.

¹⁷⁷ *Straffere Umsetzung der Urteile Strassburgs*, NZZ, 11.10.2000.

¹⁷⁸ Statistische Informationen des EuHGMR, 1999, S.50.

¹⁷⁹ *Ibid.*, S. 51.

¹⁸⁰ Paul Mahoney, *Speculating on the Future of the Reformed European Court of Human Rights*, HRLJ, Bd. 20, No. 1-3, S. 3.

Einzelfällen ausdrücklich weigern, bestimmte Urteile umzusetzen.¹⁸¹ Die Parlamentarische Versammlung hat das Ministerkomitee nun aufgefordert, ein System von Verzugsstrafen gegen solche Mitgliedstaaten einzuführen, die sich weigern, ein Urteil des Gerichtshofes umzusetzen.¹⁸² Der Gerichtshof hat 1999 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die für die Überwachung der Ausführung der Urteile zuständig ist. Die Problematik wird sich in der kommenden Zeit, besonders in den Fällen, in denen kein nationales Gerichtsverfahren stattgefunden hat, wahrscheinlich verschärfen.

4.6 Andere Verfahren zur Überwachung von Konventionen

Gemäß Art. 15 des Statuts des Europarates werden die Ziele des Europarates insbesondere durch die Verabschiedung von Abkommen (conventions) und Vereinbarungen (agreements) und durch die Annahme einer gemeinsamen Politik durch die Regierungen erfüllt. Ein Teil dieser Abkommen und Vereinbarungen verfügt über eine eigene Monitoring- bzw. Vertragserfüllungsprozedur.

Das Statut des Europarates enthält allerdings keine allgemeine Kompetenzzuweisung an das Ministerkomitee oder ein anderes Organ für die Überprüfung der Erfüllung von Vertragspflichten. Verträge, die im Rahmen des Europarates ausgearbeitet werden und auch in der European Treaty Series (ETS) aufgelistet werden, sind nämlich nicht Verträge des Europarates. Die Verabschiedung eines Vertragstextes und die Öffnung zur Unterzeichnung gibt dem Vertrag eine unabhängige Existenz. Nur diejenigen Verbindungen mit dem Europarat, die der Vertrag explizit vorsieht, bleiben in der Sphäre der Organisation.

Für die Auslegung und Implementierung der Verträge gelten somit die allgemeinen Prinzipien des Völkerrechtes und spezielle vertragliche Regelungen. Die große Mehrheit der 174 bis jetzt im Rahmen des Europarates ausgearbeiteten Verträge enthält allerdings überhaupt keine Regelung zur Überprüfung der Erfüllung von Vertragspflichten. Daher sind alle Vertragsparteien gegenseitig verantwortlich für deren Erfüllung. Auftretende Schwierigkeiten werden ohne Intervention des Europarates gelöst.¹⁸³

Nichtsdestoweniger werden häufig die Steering committees¹⁸⁴, die gemäß Art. 17 des Statuts vom Ministerkomitee eingesetzt werden, mit der Aufgabe betraut, das allgemeine Funktionieren bestimmter Verträge zu überprüfen, selbst wenn die Verträge selbst keine Regelung hierfür treffen.

¹⁸¹ Im Fall *Loizidou vs. Turkey* verweigert die türkische Regierung die Entschädigungszahlung an einen Zyprioten griechischen Ursprungs mit der Begründung, dies könnte nur im Rahmen einer globalen Regelung aller offenen Eigentumsfragen auf Zypern geleistet werden. Im Fall *Hakkar vs. Frankreich* hat Frankreich zwar die Gesetzeslage geändert, weigert sich aber, den Fall *Hakkar*, der ohne Rechtsbeistand zu lebenslanger Haft verurteilt worden war, wiederzueröffnen.

¹⁸² Bericht von Erik Jurgens, *Execution of judgements of the European Court of Human Rights*, Dok. 8808 vom 12.7.2000.

¹⁸³ S. Jörg Polakiewicz, *Treaty-making in the Council of Europe*, Strasbourg 1999, Kap. 1-3 und 8.

¹⁸⁴ Wichtig ist insbesondere das European Committee on Legal Co-operation (CDCJ).

Einige Verträge sehen einen Mechanismus zur Überprüfung der gegenseitigen Verpflichtungen oder zur Förderung der zukünftigen Zusammenarbeit vor, manchmal durch Bevollmächtigung eines bereits existierenden Gremiums¹⁸⁵, manchmal durch Schaffung eines eigenen „Ständigen Ausschusses“¹⁸⁶. Ein Sonderfall ist die Europäische Konvention gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹⁸⁷, deren Hauptziel die Einsetzung eines einschlägigen Ausschusses ist.

Seit Ende der 80er Jahre sehen ohne Ausnahme alle im Rahmen des Europarates geschlossenen Konventionen einen ausdrücklichen Überprüfungsmechanismus vor.

Einige besonders wichtige Konventionen mit ihren Überprüfungsmechanismen sollen nun genauer vorgestellt werden.

4.6.1 Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta¹⁸⁸ (European Social Charter, ESC) ergänzt die Europäische Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Sie sieht eine systematische Kontrolle aller vertraglichen Verpflichtungen in regelmäßigen Abständen (im Abstand von zwei bis vier Jahren, abhängig von der Regelung) vor. Eine Kompatibilitätsstudie, die die Vereinbarkeit der Regelungen der Sozialcharta mit der nationalen Gesetzgebung prüft, wird vor der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durchgeführt.¹⁸⁹

Die Vertragsparteien verpflichten sich, dem Generalsekretär in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Anwendung der Regelungen der Charta zu senden.

Die darauffolgende Kontrollprozedur vollzieht sich in zwei Abschnitten: zunächst prüft der „Europäische Ausschuss für soziale Rechte“ (er setzt sich aus neun vom Ministerkomitee gewählten Experten und einem Beobachter der ILO zusammen) diese Berichte und erstellt eine Bewertung der Erfüllung der Vertragspflichten. Danach wird diese Bewertung im „Ausschuss der Sozialcharta“ (er setzt sich aus Regierungsvertretern der Vertragsstaaten zusammen) diskutiert und es werden Vorschläge an das Ministerkomitee gemacht, an welche Vertragsstaaten eine Empfehlung gerichtet werden soll. Diese Empfehlungen, mit einer zeitlichen Frist für ihre Umsetzung, werden dann vom Ministerkomitee verabschiedet.

¹⁸⁵ Das Europäische Abkommen für Soziale Sicherheit (ETS 78, 1972 und Protokoll, ETS 154, 1994) wird vom CDCS (Soziale Angelegenheiten) überwacht; das Europäische Kulturabkommen (ETS 18, 1954) wird vom CDCC (Erziehung und Kultur) und vom CDDS (Sport) überwacht.

¹⁸⁶ Z.B. das Europäische Abkommen zum Rechtsstatus von Wanderarbeitern (ETS 93, 1977) und das Abkommen zum Datenschutz von Privatpersonen (ETS 108, 1981).

¹⁸⁷ ETS 126, 1987.

¹⁸⁸ ETS 35, 1961, bzw. ETS 163, 1996.

¹⁸⁹ 37 Staaten haben die Sozialcharta in ihrer ursprünglichen oder revidierten Fassung unterzeichnet oder ratifiziert. Vorbehalte zu einzelnen Vertragsbestimmungen sind möglich (wenn auch die Mehrheit der zentralen Regelungen und mindestens 10, bzw. 16 nach der revidierten Fassung, akzeptiert werden müssen), so daß die Vertragsstaaten nach und nach mit der fortschreitenden Entwicklung ihrer sozialen und ökonomischen Situation ihre vertraglichen Verpflichtungen ausweiten können.

Das Zusatzprotokoll zur Sozialcharta, das ein System der kollektiven Beschwerde neben den bisherigen Regierungsberichten vorsieht, ist seit dem 1. Juli 1998 in Kraft.¹⁹⁰ Solche kollektiven Beschwerden können von europäischen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, Internationalen Nichtregierungsorganisationen, die einen Beratungsstatus beim Europarat haben, und nationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen von dem jeweils betroffenen Land eingereicht werden.¹⁹¹ Die kollektiven Beschwerden werden vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte geprüft, welcher dem Ministerkomitee eine Stellungnahme darüber zuleitet, ob der betreffende Staat die Verpflichtungen aus der Charta verletzt hat.

Die erste kollektive Beschwerde wurde im Oktober 1998 eingereicht und mit einer Resolution des Ministerkomitee im Dezember 1999 abgeschlossen.¹⁹² Weitere Beschwerden sind in der Prüfungsphase beim Ausschuss.

4.6.2 Anti-Folter-Konvention

Mit der Ratifizierung des „Übereinkommens gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“¹⁹³ (Anti-Folter-Konvention) verpflichten sich die Vertragsstaaten¹⁹⁴, Besuche des Europäischen Ausschusses gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Committee for the Prevention of Torture, CPT) in allen Orten ihrer Jurisdiktion, in denen Menschen von einer staatlichen Stelle unter Freiheitsentzug stehen, zuzulassen. Die Einsetzung des Ausschusses ist der Hauptzweck des Abkommens. Die Anti-Folter-Konvention gibt so auch keine Legaldefinitionen von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, sondern verweist in der Präambel nur kursorisch auf Art. 3 der EMRK, die das Folterverbot festschreibt.¹⁹⁵

Der Ausschuss setzt sich aus unabhängigen Experten aus verschiedenen relevanten Bereichen (Rechtswissenschaft, Medizin, Gefängniswesen) zusammen; für jeden Vertragsstaat wird ein Mitglied vom Ministerkomitee auf Vorschlag des Präsidiums der Parlamentarischen Versammlung für eine vierjährige Amtszeit gewählt.¹⁹⁶

Der Ausschuss hat das Recht, gemäß Art. 8 Abs. 2 (c) ohne Restriktionen und vertraulich Personen unter Freiheitsentzug zu befragen. Der Zweck dieser Besuche und Gespräche ist es,

¹⁹⁰ ETS 158, 1995. Zur Zeit haben neun Staaten das Protokoll ratifiziert.

¹⁹¹ In einer Erklärung an den Generalsekretär kann jeder Vertragsstaat auch eine nationale Nichtregierungsorganisation bevollmächtigen, Beschwerden einzureichen.

¹⁹² No. 1/1998 International Commission of Jurists v. Portugal befaßt sich mit dem Arbeitsverbot für Kinder (Art. 7 ESC). Das Verfahren wurde mit Resolution ChS (99) 4 beendet. Eine Liste der weiteren registrierten Beschwerden ist auf der Homepage des EGMR unter www.echr.coe.int einzusehen (List of complaints registered).

¹⁹³ ETS 126, 1987 und Protokolle ETS 151 und 152, 1993.

¹⁹⁴ Also alle 43 Mitgliedstaaten des Europarates.

¹⁹⁵ Umfassende Legaldefinitionen gibt das UN-Abkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 (BGBl. 1990 II S. 247). Dieses Abkommen errichtet ein Staatenberichtssystem (Art. 19) und einen Ausschuss gegen Folter (Art. 17), der diese Berichte prüft.

¹⁹⁶ Art. 4 und 5.

die Behandlung von Gefangenen (in Gefängnissen, Polizeistationen, Militärcasernen, Krankenhäusern etc.) zu überprüfen und gegebenenfalls Empfehlungen zur Verhinderung von Mißhandlungen zu geben.

Dieser Schutzmechanismus ist nicht-gerichtlicher Art (Individualbeschwerden sind nicht zugelassen, dafür ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zuständig) und ruht auf zwei Säulen: der Kooperation zwischen dem Ausschuß und den Vertragsstaaten (Ziel ist es, Gefangene zu schützen, und nicht, Staaten zu verurteilen) und der Vertraulichkeit des Verfahrens.

Der Ausschuß kann nach jedem Besuch einen vertraulichen Bericht mit Empfehlungen erstellen.¹⁹⁷ Dieser wird zunächst dem betroffenen Staat zugestellt, damit dieser in Kooperation mit dem Ausschuß die empfohlenen Maßnahmen durchführen kann.

Gemäß Art. 11 Abs. 2 kann jeder Vertragsstaat die Vertraulichkeit seines Berichtes aufheben. Dies wird heute von der großen Mehrheit der Staaten regelmäßig gemacht.¹⁹⁸ In den besonders problematischen Fällen wie Rußland und der Türkei ist bisher kein Fortschritt erzielt worden.

Wenn ein Vertragsstaat nicht mit dem Ausschuß kooperiert bzw. sich weigert, die Situation im Sinne der Empfehlungen des Ausschusses zu ändern, kann der Ausschuß mit einer 2/3-Mehrheit seiner Mitglieder gemäß Art. 10 Abs. 2 eine öffentliche Stellungnahme abgeben. Diese außergewöhnliche Maßnahme wurde bisher erst zweimal, beide Male gegen die Türkei, ergriffen.¹⁹⁹ Der Jahresbericht des Ausschusses an das Ministerkomitee wird veröffentlicht.²⁰⁰

Das System der Anti-Folter-Konvention genießt ein hohes Ansehen unter Fachleuten und in der interessierten Öffentlichkeit.²⁰¹ Die Ratifikation der Konvention ist inzwischen eine Bedingung für den Beitritt zum Europarat. Durch das hohe Ansehen sind die Vertragsstaaten zu einer Veröffentlichung der sie betreffenden Berichte quasi gezwungen, um Verdachtsmomente von sich zu weisen. Rußland wurde im Konflikt um den Tschetschenienkrieg mehrmals aufgefordert, die Berichte der ad-hoc-Besuche zu veröffentlichen; seine Weigerung wurde gleichsam als Schuldeingeständnis interpretiert.

4.6.3 Rahmenkonvention zum Schutz von nationalen Minderheiten

Die Rahmenkonvention zum Schutz von nationalen Minderheiten ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Parlamentarischer Versammlung und Ministerkomitee. Die Parlamentarische Versammlung hatte das Ministerkomitee wiederholt aufgefordert, Min-

¹⁹⁷ Bis Ende 2000 unternahm das CPT 73 reguläre und 32 ad-hoc-Besuche.

¹⁹⁸ Von den bisher erstellten 105 Berichten wurden 65 veröffentlicht.

¹⁹⁹ Öffentliche Erklärungen zur Türkei vom 15.12.1992 und 6.12.1996.

²⁰⁰ S. <http://www.cpt.coe.int>.

²⁰¹ R. Bank, International efforts to combat torture and inhuman treatment: have the new mechanisms improved protection, EJIL, Bd. 8, Heft 4 (1997), S. 613-637.

derheitenrechte zum Gegenstand eines Zusatzprotokolls zur EMRK zu machen, was dann auch Individualbeschwerden von in ihren Minderheitenrechten verletzten Menschen ermöglicht hätte.²⁰² Ein solches Zusatzprotokoll ließ sich im Ministerkomitee allerdings nicht durchsetzen. Man scheiterte bereits an der Definition von „nationaler Minderheit“. Daher wurde die Idee eines Zusatzprotokolls vom Ministerkomitee fallengelassen und statt dessen eine Rahmenkonvention angestrebt, die auf dem Wiener Gipfel in Auftrag gegeben wurde. Obwohl die Konvention in ihrer Durchsetzungsfähigkeit hinter einem Zusatzprotokoll zur EMRK zurückbleibt, ist sie dennoch das erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument zum Schutz von nationalen Minderheiten.²⁰³ Das von der Parlamentarischen Versammlung ausgearbeitete Zusatzprotokoll zur EMRK wurde für diese für die Bewertung von Beitrittskandidaten und das Monitoring-Verfahren zur Meßlatte der Minderheitenpolitik. Die Rahmenkonvention²⁰⁴ trat nach 12 Ratifikationen am 1.2.1998 in Kraft.²⁰⁵ Die Vertragserfüllung ist gemäß Art. 24 ff. vom Ministerkomitee, unterstützt von einem Beratenden Ausschuß, zu kontrollieren.²⁰⁶ Innerhalb eines Jahres nach Ratifikation müssen die Vertragsparteien einen Bericht mit ausführlichen Informationen über legislative und andere Maßnahmen, die sie ergriffen haben, um die Prinzipien der Rahmenkonvention zu erfüllen, vorlegen. Anschließend müssen solche Berichte im Abstand von fünf Jahren bzw. nach Aufforderung des Ministerkomitees vorgelegt werden. Die Staatenberichte werden sofort vom Europarat veröffentlicht.

Die Staatenberichte werden zunächst vom Beratenden Ausschuß (dessen 18 Mitglieder vom Ministerkomitee ernannt werden) geprüft. Er gibt eine Stellungnahme über eventuell zu erlassende Maßnahmen ab. Zum Zwecke der Prüfung kann der Ausschuß auch weitere Informationen vom betreffenden Staat bzw. von Einzelpersonen oder Nichtregierungsorganisationen einfordern. Ausnahmsweise finden auch Treffen mit Regierungsvertretern statt.

Auf Grundlage dieser (öffentlichen) Stellungnahme verabschiedet das Ministerkomitee Schlußfolgerungen oder sogar Empfehlungen an den jeweiligen Staat. Der Beratende Ausschuß kann vom Ministerkomitee aufgefordert werden, das Follow-up zu den Schlußfolgerungen oder Empfehlungen zu überprüfen.

²⁰² AS Rec 1201 (1993), die einen Textentwurf für ein Zusatzprotokoll enthält. Dort wird der Begriff „nationale Minderheit“ definiert, allgemeine Grundsätze für die Zuordnung von Individuen zu nationalen Minderheiten festgeschrieben und Rechte für Angehörige nationaler Minderheiten aufgelistet.

²⁰³ Rolf Gossmann, Das neue Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Blumenwitz, Dieter, Rechtliche und politische Perspektiven deutscher Minderheiten und Volksgruppen, Köln 1995, S. 63-70 ; Rainer Hofmann, Die Rolle des Europarates beim Minderheitenschutz, in: Mohr, Manfred (Hrsg.), Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa, Berlin 1996, S. 111-151; Heinrich Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, EuGRZ, S. 262; Matthias Weckerling, Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EUGRZ 1997, Heft 23/25, S. 605-608.

²⁰⁴ ETS 157 (1995).

²⁰⁵ Ende 2000 lagen 30 Ratifikationen vor.

²⁰⁶ Siehe auch „Rules on the monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities“, CM Res (97) 10.

Bis Ende 2000 lagen noch keine Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses vor, was zum Teil mit den sehr verspätet eingegangenen Staatenberichten zusammenhängt. Der Beratende Ausschuss hat viele der bisherigen Staatenberichte als zu allgemein hinsichtlich der Informationen zur Implementierung der relevanten Normen bezeichnet.²⁰⁷

Alle neu beitretenden Staaten müssen die Rahmenkonvention innerhalb eines Jahres unterzeichnen.

4.6.4 Europäische Charta für Regionale oder Minderheitensprachen

Angesichts der häufig schwierigen Situation von regionalen und Minderheitenstaaten in Europa gab es schon seit den 60er Jahren Bestrebungen innerhalb des Europarates, diese Sprachen als kulturelles Gut zu fördern. Die Idee einer Charta zu diesem Zweck, von der Parlamentarischen Versammlung 1981 vorgebracht²⁰⁸, wurde allerdings erst 1992 realisiert, als diese Konvention zur Signatur aufgelegt wurde.²⁰⁹ Im März 1998 trat die Konvention in Kraft, zur Zeit hat sie neun Mitgliedstaaten.²¹⁰

Die Charta versteht sich als kulturelle Konvention; sie will den Gebrauch von regionalen und Minderheitensprachen insbesondere im Bereich der Erziehung und der Medien sowie im Gerichts- und Verwaltungswesen fördern.²¹¹ Schutzgut ist der Erhalt der Sprache; die Charta schreibt kein individuelles oder kollektives Recht zum Gebrauch der Sprache fest.

Der Vertragsstaat kann selbst bestimmen, für welche der Sprachen in seinem Hoheitsgebiet er die Regelungen der Konvention anwenden will²¹², und er kann aus einem „Menü“ von Maßnahmen auswählen, in welchem Ausmaß er die benannte Sprache fördern will.²¹³ Mit dieser Flexibilität kommt die Konvention der oft sehr komplexen Sprachsituation in den Mitgliedstaaten entgegen.

Die Konvention errichtet ein System von Staatenberichten, die ein Jahr nach der Ratifikation und anschließend alle drei Jahre eingereicht werden müssen. Ein Expertenausschuss (bestehend aus einem Mitglied pro Vertragsstaat) begutachtet die Berichte. In der Praxis ernennt er Berichtersteller, die die Situation vor Ort prüfen und einen Bericht für das Ministerkomitee verfassen.²¹⁴ Dieser Bericht soll Vorschläge für Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten enthalten. Das Ministerkomitee entscheidet, ob es

²⁰⁷ Human Rights Information Bulletin, Nr. 48, S. 39.

²⁰⁸ Empfehlung 928 (1981).

²⁰⁹ ETS No. 148.

²¹⁰ Im Sommer 2000 hatten zwar 22 Staaten die Konvention unterzeichnet, ratifiziert war sie aber erst von 9 Staaten.

²¹¹ Dies gilt allerdings nur für „historische“ Sprachen in den Mitgliedstaaten; neue Sprachen, wie z.B. die von Migrantengruppen, werden nicht geschützt.

²¹² Art. 3 Abs. 1.

²¹³ Art. 2 Abs. 2.

den Bericht veröffentlicht. Der Generalsekretär berichtet der Parlamentarischen Versammlung alle zwei Jahre über die Anwendung der Charta.

Den ersten und bisher einzigen Staatenbericht hat Kroatien im März 1999 eingereicht.²¹⁵ Angesichts des langsamen Ratifikationsprozesses und der kurzen Zeit der Anwendung, kann man noch keine Bewertung über die praktische Bedeutung der Charta machen. Seit 1993 (Rumänien) wurde die Ratifizierung der Charta allen Beitrittsstaaten auferlegt. Die Befolgung dieser Verpflichtung ist allerdings sehr zögerlich. Die Parlamentarische Versammlung kritisiert dies nur sehr verhalten. Dies bedeutet, daß die Erwartungen an die Charta im System des Europarates eher gering sind.

²¹⁵ MIN-LANG/PR (99) 3.