

Stichwort

**Neue Mitgliedstaaten im Europarat – Die Arbeit des
"Committee on the Honouring of Obligations and Commitments
by Member States of the Council of Europe" (Monitoring Committee)**

Mit dem Fall der Berliner Mauer, dem Zerfall des einstigen sowjetischen Machtbereichs und der Auflösung Jugoslawiens bestand für eine Reihe von europäischen Staaten die Möglichkeit, um Aufnahme in den Europarat nachzusuchen. Aus der Sicht dieser Staaten sollte dies, wie auch später für einige von ihnen geschehen, einen wichtigen Schritt für die Aufnahme in andere Organisationen, namentlich EG/EU und NATO, darstellen.

Die älteste europäische Regionalorganisation, die im Laufe ihrer Geschichte bis zum Jahre 1989 stetig bis auf neunundzwanzig Mitglieder angewachsen war, stand der Aufnahme Staaten des früheren Ostblocks sowie einiger Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien nicht nur offen gegenüber. Für den Europarat und seine Mitgliedstaaten stellte sie überdies eine selbstverständliche Notwendigkeit dar, wie es die Parlamentarische Versammlung des Europarates am 22. April 1992 in ihrer Entschließung "The Geographical Enlargement of the Council of Europe" (abgedruckt in: HRLJ 1992, S. 230 [233]) formulierte.

Auf der anderen Seite gab man der Sorge Ausdruck, daß die Aufnahme zu einer Verwässerung der Menschenrechtsstandards im Europäischen System führen könne.¹ Der Europarat begegnete diesen Befürchtungen, indem er – auf Initiative der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten – präzisierende Aufnahmekriterien formulierte. Auf ihrem Gipfeltreffen vom 8./9. Oktober 1993 äußerten die Staats- und Regierungschefs sich wie folgt:

„Der Beitritt setzt voraus, daß der antragstellende Staat seine Institutionen und seine Rechtsordnung in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Achtung der Menschenrechte gebracht hat.

Die Volksvertreter müssen auf dem Wege freier, gleicher und allgemeiner Wahlen bestimmt werden.

Die Garantie der Meinungsfreiheit, insbesondere der Medien, der Schutz der nationalen Minderheiten und die Achtung der Grundsätze des Völkerrechts müssen in unseren Augen entscheidende Kriterien bei der Beurteilung der Bewerbung bleiben.

Die Verpflichtung, die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und binnen kurzer Frist die Gesamtheit der Kontrollbestimmungen anzuerkennen, ist gleichfalls wesentlich.

Wir sind entschlossen, innerhalb des Europarates die uneingeschränkte Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch alle Mitgliedstaaten sicherzustellen.“ (abgedruckt in: EuGRZ 1993, S. 484-487 [484]).

Daraufhin wurden die Kandidaten einer entsprechenden Prüfung unterzogen. Dabei wurden ursprünglich verschiedene Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung tätig, denen Berichte über die Vereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung mit den Vorgaben der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vorgelegt werden. Diese Berichte werden von renommierten Juristen, häufig (ehemalige) Mitglieder der Konventionsorgane, Kommission (bis 1998) oder Gerichtshof, erstellt.

Das zunächst ad hoc entwickelte Verfahren ist später, angesichts seiner Bandbreite und – wegen der hohen Zahl der Kandidaten und Neumitglieder – langanhaltenden Dauer refor-

¹ Beispielsweise Andrew Drzemczewski / Jens Meyer-Ladewig, Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11. Mai 1994 unterzeichneten Reform-Protokoll (Nr. 11), in: EuGRZ 1994, S. 317 (320).

miert worden. Es wurde ein ständiger Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung eingerichtet, der ausschließlich darüber wacht, ob die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen einhalten. Das "Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe" (Monitoring Committee / Commission de suivi / Monitoring-Ausschuß) ist seit dem 25. April 1997 tätig. Gemäß Resolution Nr. 1115 (1997) der Parlamentarischen Versammlung ist der Monitoring-Ausschuß

"responsible for verifying the fulfilment of the obligations assumed by the member states under the terms of the Council of Europe Statute, the European Convention on Human Rights and all other Council of Europe conventions to which they are parties, as well as the honouring of the commitments entered into by the authorities of member states upon their accession to the Council of Europe".

Dem Ausschuß gehören 76 Mitglieder an, die in nichtöffentlicher Sitzung tagen, um die Vertraulichkeit der Beratungen sicherzustellen. Wenn ein Verfahren für einen Mitgliedstaat eröffnet wird, bestellt der Ausschuß zwei Berichterstatter. Die Berichte werden für jeden Mitgliedstaat separat erarbeitet. Der Ausschuß liefert der Parlamentarischen Versammlung einen jährlichen Bericht über den allgemeinen Verlauf des gesamten Überwachungsprozesses und ist gehalten, mindestens alle zwei Jahre einen Bericht zu jedem überwachten Mitgliedstaat vorzulegen. Seit 1997 hat der Ausschuß bislang vier Jahresberichte an die Parlamentarische Versammlung erstattet und eine Vielzahl von Länderberichten erstellt.

Im Jahr 2000 wurde ein sog. Post-Monitoring-Mechanismus installiert. Dieser erlaubt die Fortsetzung des Dialogs mit denjenigen Mitgliedstaaten, die zwar aus dem Überwachungsverfahren entlassen wurden, gleichwohl aber noch nicht alle Standards erfüllen, zu deren Einhaltung sie sich mit der Ratifizierung der EMRK, ihrer Protokolle und anderer Übereinkommen im Rahmen des Europarats verpflichtet haben.

Im Frühjahr 2003 liefen noch Monitoring-Verfahren mit neun Mitgliedstaaten (Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Moldawien, Rußland, Türkei und Ukraine). Der im Jahre 2000 eingeführte Post-Monitoring-Mechanismus wird derzeit noch mit Bulgarien, Kroatien, Lettland, Mazedonien (FYROM), der Slowakei und der Tschechischen Republik durchgeführt. Inzwischen wurden Estland (Januar 2001), Litauen (Januar 2002) und Rumänien (Mai 2002) auch aus diesem Dialog entlassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß der Europarat eher dazu neigt, einen Kandidaten rasch aufzunehmen, auch wenn Reformen in dem neuen Mitgliedstaat noch ausstehen. Die Organisation läßt sich dabei von der Überzeugung leiten, daß auf diese Weise die notwendige Angleichung an die Vorgaben der Konvention eher erfolgt. Wie problematisch dies sein kann, zeigt das Beispiel Rußland. Neben dem Tschetschenien-Krieg, der das Aufnahmeverfahren lediglich unterbrechen konnte, ist nur an den Zustand der Haftanstalten zu erinnern.²

Norman Weiß

Literaturauswahl:

A. Gimbal, Persilschein oder Gütesiegel?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Oktober 1997.

F. Hoffmeister, Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkungen auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit, in: EuGRZ 1997, S. 93ff.

A. Middel, Ein Gütesiegel und seine schwindende Kraft, in: Die Welt vom 13. Oktober 1997.

H. Winkler, Democracy and Human Rights in Europe, A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe, in: Austrian Journal of Public and International Law 1995, S. 147-172.

² Hierzu bereits der Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards vom 7. Oktober 1994, AS/Bur/Russia (1994) 7.