
Die Mitwirkung der Parlamentarischen Versammlung an den Konventionen des Europarats

BEAT HABEGGER

I. Einleitung	43
II. Europaratskonventionen	46
1. <i>Rechtliche Bedeutung</i>	46
2. <i>Konventionsgebungsprozess</i>	47
III. Beitrag der Versammlung zur Konventionspraxis des Europarats	51
1. <i>Initiativen zur Ausarbeitung neuer Konventionen</i>	52
2. <i>Stellungnahmen zu Konventionsentwürfen</i>	54
IV. Schlussfolgerungen	56

I. Einleitung

Das Ausarbeiten neuer Konventionen gehört zu den wichtigsten Aufgaben des Europarats. Durch die Konventionen strebt er eine engere Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten an, um die internationale Zusammenarbeit zu fördern, gemeinsame Standards festzulegen, die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten zu harmonisieren und damit zur Verwirklichung einer europäischen Staatengemeinschaft auf der Grundlage einer gemeinsamen Rechts- und Wertordnung beizutragen.

Zu den herausragenden Eigenschaften des Europarats gehört seine institutionelle Doppelstruktur aus einem klassisch intergouvernementalen Organ – dem Ministerkomitee – und einem interparlamentarischen Organ – der Parlamentarischen Versammlung.¹ Das Ministerkomitee übt in rechtlicher Hinsicht die alleinige Vertretungsmacht für die Organisation aus.² Die Parlamentarische Versammlung, die sich aus Abgeordneten der Parlamente aller Mitgliedstaaten zusammensetzt, gilt als das beratende Organ des Europarats, welches zum Informations- und Meinungsaustausch beitragen und Empfehlungen an das Ministerkomitee richten soll.³ Die Rechtsgrundlagen sowie die institutionalisierte politische Praxis berechtigen in vielen Fällen weder Ministerkomitee noch Versammlung zu alleinigem Handeln. Die politische Dynamik des

¹ Art. 10 der Europaratssatzung.

² Siehe zum Ministerkomitee das Kapitel IV (Art. 13-21) der Europaratssatzung.

³ Siehe zur Parlamentarischen Versammlung das Kapitel V (Art. 22-35) der Europaratssatzung.

Europarats ist deshalb erst aus der Wechselbeziehung dieser Organe zu verstehen.⁴

Der Konventionsgebungsprozess fällt wie die meisten Angelegenheiten des Europarats in die gemeinsame Zuständigkeit von Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung. Der Einfluss der parlamentarischen Dimension wird allerdings häufig unterschätzt. Dafür sind mehrere Gründe anzuführen. Erstens ist das Wissen um Stellung und Funktion der Versammlung innerhalb des Europarats oft relativ bescheiden, zumal der kontinuierliche Ausbau ihrer Kompetenzen nur unzureichend zur Kenntnis genommen wurde. Weiter werden allenfalls die formell verankerten Rechte beachtet, ohne die faktischen Zuständigkeiten der Organe angemessen zu würdigen. Schliesslich ist die Vertragsschlusskompetenz auf internationaler Ebene eine klassische Domäne der Regierungen, weshalb bei der Konventionsgebung mögliche Rechte eines parlamentarischen Organs zuweilen gar nicht erst in Betracht gezogen werden.

Die rechtliche und politische Realität präsentiert sich anders. Ohne einen vollständigen Überblick zu den Kompetenzen und generellen Einflusschancen der Versammlung bieten zu können, sollen ihre Mitwirkungsrechte auf dem begrenzten Gebiet der Ausarbeitung neuer Konventionen dargelegt werden. Das Ziel dieses Aufsatzes ist deshalb die Frage zu beantworten, inwiefern die Versammlung am Konventionsgebungsprozess des Europarats mitwirkt und welche Konsequenzen sich daraus für die Praxis ergeben. Ihre Aufgaben bei der Überwachung der innerstaatlichen Umsetzung der Bestimmungen werden hingegen ausgeklammert.⁵

Die bestehende Literatur beantwortet diese Frage höchstens ansatzweise. Die Beschäftigung mit dem Recht des Europarats wurde bald nach seiner Gründung vernachlässigt, und den Konventionen – von der EMRK abgesehen – nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt.⁶ In der jüngeren Vergangenheit veröffentlichte der Verlag des Europarats einige grundlegende Schriften, welche die grössten Lücken in der Literatur schliessen. Dazu zählen in erster Linie die Monografien von JÖRG POLAKIEWICZ zum Konventionsgebungsprozess, von GUY DE VEL zum Ministerkomitee und von JERZY JASKIERNIA

⁴ JOERN STEGEN, Die Rolle der Parlamentarischen Versammlung als Motor des Europarats, in: Uwe Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000, S. 79-90, S. 79. GRET HALLER, Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE, in: Bruno Haller/Hans Christian Krüger/Herbert Petzold (eds.), Law in Greater Europe: Towards a Common Legal Area, The Hague 2000, S. 310-330, S. 312.

⁵ Siehe dazu FLORENCE BENOÎT-ROHMER, Mécanismes de Supervision des Engagements des Etats Membres et Autorité du Conseil de l'Europe, in: Haller/Krüger/Petzold (Fn. 4), S. 80-101.

⁶ Aus den Anfängen stammt auch die einzige umfassende Monographie zum Recht des Europarats von KARL CARSTENS, Das Recht des Europarats, Berlin 1956.

zur Parlamentarischen Versammlung.⁷ Von Bedeutung für die Interpretation der Konventionsarbeit des Europarats und der Rolle der Parlamentarischen Versammlung sind zudem verschiedene Aufsätze von HEINRICH KLEBES.⁸ Mittlerweile liegen auch einige empirisch orientierte Studien zum Einfluss der Versammlung vor. Die wohl erste systematische Untersuchung stammt von der Versammlung selber aus dem Jahre 1979.⁹ ZLATKO ŠABIČ führte sie Mitte der neunziger Jahre fort.¹⁰ Schliesslich legte WALTER SCHWIMMER eine Analyse zu ihrem Einfluss auf den Konventionsgebungsprozess anhand zweier Fallbeispiele vor – der Biomedizinkonvention (ETS 164) und der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten (ETS 157).¹¹

Der Aufbau dieses Aufsatzes gestaltet sich wie folgt. Der *erste Teil* widmet sich der rechtlichen Ausgangslage. Die Konventionen werden charakterisiert und ihre Bedeutung für den Europarat und die Mitgliedstaaten dargelegt. Anschliessend wird der Konventionsgebungsprozess unter besonderer Berücksichtigung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamentarischen Versammlung skizziert, um die wesentlichen Ansatzpunkte ihrer Mitsprache ersichtlich zu machen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Versammlung die Initiative zu neuen Verträgen ergreifen kann, an ihrer Erarbeitung beteiligt ist, Stellungnahmen mit Änderungsvorschlägen zu Vertragsentwürfen abgibt und den parlamentarischen Genehmigungsprozess zur Ratifikation der Konventionen in den Mitgliedstaaten beeinflusst. Im *zweiten Teil* gilt es den konkreten Beitrag der Parlamentarischen Versammlung zur Konventionspraxis zu bestimmen. Dazu werden die wichtigsten Ansatzpunkte – die Initiative zur Ausarbeitung einer neuen Konvention sowie das Abgeben einer Stellungnahme zum Vertragsentwurf – an ihren politisch-praktischen Wirkungen gemessen. Anhand der Auswertung verschiedener offizieller Dokumente des

⁷ JÖRG POLAKIEWICZ, Treaty Making in the Council of Europe, Strasbourg 1999. GUY DE VEL, The Committee of Ministers of the Council of Europe, Strasbourg 1995. JERZY JASKIERNIA, The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg 2003.

⁸ Dies gilt insbesondere für folgende Aufsätze: HEINRICH KLEBES, Die Rechtsstruktur des Europarats und insbesondere der Parlamentarischen Versammlung, Saarbrücken 1996 (zit. Rechtsstruktur); HEINRICH KLEBES, Parliamentary Assembly of the Council of Europe and National Legislative Procedures, in: Ulrich Karpen/Edgar Michael Wenz (Hrsg.), National Legislation in the European Framework, Baden-Baden 1998, S. 189-297 (zit. Procedures); HEINRICH KLEBES, Annexe (au rapport Ploos van Amstel): L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et son rôle dans la préparation et l'application des Conventions européennes, Informations constitutionnelles et parlementaires, 145, 1986, S. 33-34.

⁹ Dokument 4366 (1979), Report on Action Taken on Assembly Recommendations and Relations with the Committee of Ministers.

¹⁰ ZLATKO ŠABIČ, International Parliamentary Organs, Ljubljana 1995.

¹¹ WALTER SCHWIMMER, Der Einfluss der Parlamentarischen Versammlung auf die Konventionen des Europarates, Haller/Krüger/Petzold (Fn. 4), S. 377-406. Die vollständige Liste aller in der *European Treaty Series (ETS)* enthaltenen Konventionen, den erläuternden Berichten, dem Stand der Ratifikationen und den Vorbehalten der Vertragsstaaten findet sich auf der Internetseite des Europarats unter <http://conventions.coe.int/>.

Europarats wird ersichtlich, dass der Einfluss der Versammlung auf die Konventionsarbeit relativ begrenzt geblieben ist.

II. Europaratskonventionen

1. Rechtliche Bedeutung

Bei den Europaratskonventionen handelt es sich um multilateral ausgehandelte völkerrechtliche Verträge.¹² Die Staaten sind frei, vom Angebot einer Europaratskonvention Gebrauch zu machen. Die einzige Ausnahme betrifft die EMRK, die bei einem Beitritt zum Europarat zwingend ratifiziert werden muss. Zudem wird von den Mitgliedstaaten grundsätzlich auch das Übernehmen weiterer Konventionen – insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes – erwartet.¹³

In jeder Konvention ist die zu ihrem Inkrafttreten notwendige Anzahl Ratifikationen festgelegt. Sobald diese Zahl erreicht ist, entfaltet sie rechtliche Wirkungen in denjenigen Staaten, die sich durch das Hinterlegen des Ratifikationsbeschlusses an ihre Bestimmungen gebunden erklären. Bis heute wurden im Rahmen des Europarats mehr als 190 Verträge ausgehandelt und zur Zeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt, von denen allerdings bisher nicht alle die zu einem Inkrafttreten erforderliche Anzahl Ratifikationen erreichten.

Die Europaratskonventionen bezwecken keine Rechtsvereinheitlichung unter den Mitgliedstaaten (wie beispielsweise im Recht der Europäischen Union), sondern eine Rechtsharmonisierung durch das Setzen gesamteuropäischer Standards. Sie sind oft nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen zur Entfaltung rechtlicher Wirkungen zusätzlicher nationaler Ausführungsgesetzgebung.¹⁴ Die Konventionen tragen wesentlich zur Rechtsentwicklung in Europa bei. Sie wirken vielfältig auf die Rechtsetzung der Mitgliedstaaten, indem sie konkrete Gesetzesänderungen auslösen oder den Entscheidungsträ-

¹² Ob die im Rahmen des Europarats ausgehandelten völkerrechtlichen Verträge als „Konvention“, „Abkommen“, „Charta“, „Kodex“, „Protokoll“ oder anders bezeichnet werden, spielt bezüglich ihrer Rechtsnatur und Wirkung keine Rolle (siehe dazu POLAKIEWICZ [Fn. 7], S. 11). In der Folge wird in der Regel stets von Konventionen gesprochen.

¹³ Dazu gehören beispielsweise verschiedene Zusatzprotokolle (Nr. 1, 4 und 7) zur EMRK oder die Antifolterkonvention (ETS 127). Siehe ausführlich BRUNO HALLER, *L'Assemblée Parlementaire et les Conditions d'Adhésion au Conseil de l'Europe*, in: Haller/Krüger/Petzold (Fn. 4), S. 27-79, besonders S. 43-55. Siehe auch HEINRICH KLEBES, *Demokratieförderung durch den Europarat*, in: Holtz (Fn. 4), S. 111-120, besonders S. 116-117.

¹⁴ Siehe GUY DE VEL/THOMAS MARKERT, *Importance and Weaknesses of the Council of Europe Conventions and of the Recommendations Addressed by the Committee of Ministers to Member States*, in: Haller/Krüger/Petzold (Fn. 4), S. 345-353, S. 348.

gern als Inspirationsquellen für politisches Handeln dienen.¹⁵ Ebenso beeinflussen sie die Rechtsetzung der EU und anderer internationaler Organisationen sowie die Rechtsprechung des EuGH.

Inhaltlich befassen sich die Konventionen mit einem äusserst breiten Themenspektrum, das die Fülle der Aktivitäten des Europarats widerspiegelt. Dazu gehören der Menschenrechts- und Minderheitenschutz, die friedliche Streitbeilegung, Soziales und Gesundheit, Bildung und Kultur, Zivil- und Wirtschaftsrecht, Strafrecht und Opferschutz, Prozess- und Konkursrecht, die Zusammenarbeit in Verwaltungssachen, Staatsangehörigkeit sowie Ausländer- und Flüchtlingswesen, Umwelt-, Natur- und Tierschutz, Gemeinden und Regionen sowie die Rechtsstellung des Europarats.¹⁶

2. Konventionsgebungsprozess

Die Ausarbeitung neuer Konventionen beruht auf einem relativ flexiblen Verfahren, das sich weitgehend aus der Praxis entwickelt hat und nur geringfügig rechtlich normiert ist.¹⁷ Die nachfolgende Skizze des Konventionsgebungsprozesses konzentriert sich besonders auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamentarischen Versammlung.

Die *Initiative* zur Ausarbeitung einer neuen Konvention kann von intergouvernementalen Gremien – dem Ministerkomitee, einer Fachministerkonferenz der Mitgliedstaaten oder einem Lenkungsausschuss¹⁸ – lanciert werden. Sie kann aber auch vom Kongress der Gemeinden und Regionen Europas – seit 1994 drittes Organ des Europarats – oder der Parlamentarischen Versammlung ausgehen. Das Initiativrecht der Versammlung ergibt sich direkt aus der Satzung. Artikel 15 (a) besagt: „Das Ministerkomitee prüft auf Empfehlung der Beratenden Versammlung oder aus eigenem Antrieb die Massnahmen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Europarats geeignet sind, einschliesslich des Abschlusses von Konventionen [...]“. Dass die Satzung das Initiativrecht der Versammlung demjenigen des Ministerkomitees voranstellt, ist JASKIERNIA zufolge nicht einfach eine „nette Geste“ gegenüber der Versammlung, sondern drückt die Überzeugung der Gründer des Europarats aus, dass dieses Recht für die Konventionsarbeit von grosser Bedeutung sein könnte.¹⁹ Präzisierend ist jedoch festzuhalten, dass der formelle Beschluss zur

¹⁵ Siehe die Beispiele aus der Rechtspraxis der Schweiz bei TOBIAS JAAG/CORINNE SCHAE-RER, Die Konventionen des Europarats: Ein Überblick aus schweizerischer Sicht, SZIER 1/2002, S. 103-137, S. 136.

¹⁶ Diese Klassifikation folgt derjenigen bei JAAG/SCHAE-RER (Fn. 15), während die Direktion für Rechtsangelegenheiten des Europarats eine davon etwas abweichende verwendet.

¹⁷ POLAKIEWICZ (Fn. 7), S. 19.

¹⁸ Lenkungsausschüsse (*steering committees*) sind direkt dem Ministerkomitee verantwortlich und für einen namhaften Teil der intergouvernementalen Aktivitäten auf zahlreichen Politikfeldern zuständig.

¹⁹ JASKIERNIA (Fn. 7), S. 262. Gleicher Ansicht ist SCHWIMMER (Fn. 11), S. 379.

Ausarbeitung einer neuen Konvention zwingend durch das Ministerkomitee zu fällen ist.

Das Ministerkomitee beauftragt in der Regel einen Lenkungsausschuss, oder eine Expertenkommission unter Aufsicht eines Lenkungsausschusses, mit der *Erarbeitung eines Vertragsentwurfs*. Es erteilt diesen vorberatenden Gremien konkrete Richtlinien (*terms of reference*) zu Aufgaben, Mitgliedschaft und Dauer ihres Mandats. Die Mitgliedstaaten entsenden auf freiwilliger Basis Experten, wobei es sich in der Regel um Beamte der nationalen Verwaltungen handelt. Zu den Beratungen sind zumeist auch Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände oder Vertreter von Nichtmitgliedstaaten als Beobachter zugelassen. Ziel der vorberatenden Gremien ist es, dem Ministerkomitee einen möglichst einstimmig angenommenen Konventionsentwurf vorzulegen, um die Chancen einer späteren Ratifikation durch die Mitgliedstaaten zu erhöhen. Das Ministerkomitee lädt auch regelmässig die Parlamentarische Versammlung ein, mit einem Vertreter im vorberatenden Gremium mitzuarbeiten. Diejenige Kommission der Versammlung, in deren inhaltlichen Zuständigkeitsbereich die Thematik fällt, entsendet jeweils einen Abgeordneten, um ihre Anliegen einzubringen und die Verbindung zum vorberatenden Gremium sicherzustellen.²⁰

Sobald der Vertragsentwurf vorliegt, wird er zur Verabschiedung an das Ministerkomitee weitergeleitet.²¹ Die Europaratssatzung besagt nicht eindeutig, ob und inwiefern die Versammlung zu einem Konventionsentwurf zu *konsultieren* ist. Die Meinungen darüber gingen denn auch lange Zeit auseinander. Die Versammlung war stets der Ansicht, dass die Satzung beide Organe mit der Verwirklichung der Ziele des Europarats und damit der Konventionsarbeit als eines seiner wichtigsten Mittel beauftragt. Ihre Aufgabe könne sich deshalb nicht im Initiativrecht erschöpfen, sondern verlange die Teilnahme während des gesamten Verfahrens bis zur Verabschiedung der Konvention im Ministerkomitee. Das Ministerkomitee hingegen betonte beständig, dass der Versammlung kein generelles Mitwirkungsrecht zustehe; insbesondere bestehe keine Verpflichtung, sie vor der Annahme einer Konvention zu konsultieren.²² Es verwies sie jeweils auf die Mitarbeit in den Lenkungsausschüssen, was für die Versammlung jedoch in mehrerer Hinsicht keine ausreichende Alternative war. Erstens weisen die Lenkungsausschüsse einen eher „technischen“ Charakter auf, zweitens ist sie jeweils mit nur einem Vertreter in diesen repräsentiert, was ihr kein besonderes Gewicht verleiht, und drittens lässt erst der endgültige Vertragsentwurf eine umfassende Evaluation zu. Weil aus rechtlicher Sicht die Argumentation des Ministerkomitees aller-

²⁰ Die Versammlung verfügt analog zu den meisten staatlichen Parlamenten über verschiedene Kommissionen. Diese decken jeweils bestimmte Politikfelder ab und leisten den Grossteil der parlamentarischen Arbeit.

²¹ Siehe POLAKIEWICZ (Fn. 7), S. 20-22.

²² SCHWIMMER (Fn. 11), S. 379-380.

dings durchaus zutraf, versuchte die Versammlung seit der Gründung des Europarats diesen unbefriedigenden Zustand zu ändern:

- Bereits 1952 verabschiedeten die Ministerdelegierten eine Entschliessung, wonach die Versammlung zur Stellungnahme zu Konventionsentwürfen eingeladen werden kann.²³
- 1973 empfahl die Versammlung dem Ministerkomitee, sie zu allen Rechtsinstrumenten des Europarats, insbesondere den Konventionsentwürfen, zu konsultieren.²⁴ Das Ministerkomitee erteilte dem Anliegen „eine glatte, wenn auch diplomatisch verbrämte Abfuhr“.²⁵ Es begründete seinen Entscheid damit, dass es bei einer Einflussnahme der Versammlung in der Schlussphase zu Verzögerungen beim Abschluss der Konventionen kommen kann, weshalb es weiterhin frei über die Konsultation der Versammlung entscheiden wolle.
- 1985 genehmigte das Ministerkomitee die Vorschläge der Ministerdelegierten zur Neugestaltung der Arbeitsweise des Europarats. Es gewährte damit der Versammlung in der Regel die Möglichkeit zur Stellungnahme zu Konventionsentwürfen.
- 1993 und 1998 forderte die Versammlung erneut, ihr alle Entwürfe zu Rechtsinstrumenten des Europarats systematisch zur Genehmigung zu unterbreiten und bei Uneinigkeit zwischen den Organen eine gemischte Arbeitsgruppe einzusetzen.²⁶ Das Ministerkomitee nahm schliesslich im April 1999 die Forderung auf und erklärte sich bereit, die Versammlung künftig zu allen Vertragsentwürfen zu konsultieren. Einschränkend hielt es jedoch fest, dass eine geringe Zahl von Verträgen rein technischer Natur weiterhin keiner solchen Konsultation bedarf.²⁷

Die Diskussionen im Ministerkomitee zu einem Konventionsentwurf führen nur selten zu wesentlichen Änderungen des Textes. Die Treffen auf höchster politischer Ebene können allenfalls politisch heikle Fragen klären, die auf der

²³ Siehe für die nachfolgenden Ausführungen POLAKIEWICZ (Fn. 7), S. 22-24 und SCHWIMMER (Fn. 11), S. 380-382. Die Ministerdelegierten sind die bevollmächtigten Vertreter der Mitgliedstaaten beim Europarat, denen grundsätzlich dieselben Befugnisse zukommen wie dem Ministerkomitee.

²⁴ Empfehlung 721 (1973).

²⁵ So SCHWIMMER (Fn. 11), S. 380.

²⁶ Empfehlungen 1212 (1993) und 1361 (1998).

²⁷ Beschluss des Ministerkomitees vom 27.4. 1999, 668th meeting, Item 10.3. Verträge technischer Natur sind beispielsweise Zusatzprotokolle zu Konventionen, die für einen Beitritt der EG geöffnet werden sollen. Der Text der Konvention bleibt unverändert, der Kreis der Vertragsparteien wird jedoch ausgeweitet.

Ebene der vorberatenden Gremien ausgespart wurden. Das *Verabschieden* der Konvention verlangt eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und die einfache Mehrheit der Stimmen aller Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben.²⁸ Anschliessend wird die Konvention zur Zeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt.

Als völkerrechtliche Verträge bedürfen die Konventionen der *Ratifikation* durch die Mitgliedstaaten. Sie wird durch ihre völkerrechtlich legitimierten Vertreter – in der Regel die Regierungschefs oder Aussenminister – vorgenommen. In den Mitgliedstaaten des Europarats fällt es regelmässig in die Kompetenz der Parlamente, die Ratifikationen zu genehmigen.²⁹ Ihre Mitwirkung ist besonders dann notwendig, wenn eine Konvention von hoher politischer Bedeutung ist, wichtige Angelegenheiten im Rahmen der nationalen Gesetzgebung berührt oder finanzielle Auswirkungen für den Staat mit sich bringt. Zudem sind die Parlamente für den Erlass von Ausführungsgesetzgebung zur Übernahme in das nationale Recht oder für die Änderung oder Ergänzung bestehender Gesetze zur innerstaatlichen Umsetzung von Konventionsbestimmungen zuständig.³⁰ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung zugleich den Parlamenten der Mitgliedstaaten des Europarats angehören. Die Versammlung schlug ihnen deshalb wiederholt vor, beispielsweise Debatten zu Konventionsentwürfen vor der Verabschiedung im Ministerkomitee abzuhalten, den Ratifikationsprozess mittels parlamentarischer Verstösse einzuleiten oder die Regierung zum Rückzug eines Vorbehalts zu veranlassen.³¹ Insgesamt können die Parlamentarier den Genehmigungs- und Ratifikationsprozess anstossen, beschleunigen, bremsen oder verhindern und damit das Inkrafttreten und das Entfalten von Rechtswirkungen durch die Konventionen massgeblich beeinflussen.

Zusammenfassend zeigen sich vier Ansatzpunkte zur Mitwirkung der Parlamentarischen Versammlung bzw. ihrer Abgeordneten am Konventionsgebungsprozess:

1. Die Versammlung kann die Initiative zur Ausarbeitung neuer Konventionen ergreifen.
2. Die Versammlung kann einen Abgeordneten in das vorberatende Gremium zur Ausarbeitung einer Konvention entsenden.

²⁸ Art. 20 (d) Satzung des Europarats und Statutarische Entschliessung (93) 27. Siehe POLAKIEWICZ (Fn. 7), S. 24-26.

²⁹ Für eine ausführliche Übersicht zur innerstaatlichen Kompetenzordnung in den ausserpolitischen Angelegenheiten der Mitgliedstaaten des Europarats siehe EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, Law and Foreign Policy (Science and Technique of Democracy No. 24), Strasbourg 1998.

³⁰ KLEBES (Fn. 8), Procedures, S. 291 und DE VEL/MARKERT (Fn. 14), S. 348.

³¹ Siehe etwa das Dokument 6187 (1990), Paragraph 17 und die Entschliessung 1136 (1997) Paragraph 10b. Siehe auch KLEBES (Fn. 8), Procedures, S. 291-292.

3. Die Versammlung kann durch Stellungnahmen zu Vertragsentwürfen den endgültigen Konventionstext mitgestalten.
4. Die Abgeordneten der Versammlung können in ihren Heimatstaaten den Ratifikationsprozess beeinflussen.

III. Beitrag der Versammlung zur Konventionspraxis des Europarats

Die formellen Mitwirkungsrechte der Parlamentarischen Versammlung sind nun auf ihre praktische Relevanz zu überprüfen, indem der Beitrag der Versammlung zur Konventionspraxis der vergangenen Jahre analysiert wird. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf zwei der oben genannten vier Ansatzpunkte: die Initiativen zur Ausarbeitung neuer Konventionen und das Abgeben von Stellungnahmen zu Vertragsentwürfen. Dies geschieht aus zwei Gründen:

- Der Einfluss der Parlamentarischen Versammlung lässt sich bei Initiativen und Stellungnahmen anhand der Untersuchung offizieller Dokumente konkret überprüfen. Der Beitrag der Versammlung in den von Experten der Mitgliedstaaten dominierten Lenkungsausschüssen könnte demgegenüber bloss mittels detaillierter Fallstudien zu einzelnen Konventionsgebungsprozessen ermittelt werden. Als Beispiel dafür ist die Fallstudie zum Entstehungsprozess der Biomedizinkonvention zu nennen.³² Diese zeigt, dass Versammlung und verantwortlicher Lenkungsausschuss von einer konstruktiven Zusammenarbeit profitieren können, indem die Qualität des Konventionsentwurfs durch die parlamentarische Beteiligung verbessert und die Chance einer Ratifikation durch die Mitgliedstaaten erhöht wird.
- Initiativen und Stellungnahmen gibt die Parlamentarische Versammlung selber ab, während der Ratifikationsprozess, auf den sie keinen direkten Einfluss hat, sich in den Parlamenten der Mitgliedstaaten abspielt. Inwiefern sich die Abgeordneten in ihren jeweiligen Parlamenten für die Ratifikation von Konventionen einsetzen, müsste deshalb anhand der formellen und informellen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in mehreren Staaten untersucht werden. Dies kann im Rahmen des vorliegenden Aufsatzes nicht geleistet werden.

³² Siehe dafür SCHWIMMER (Fn. 11), S. 382-392.

1. Initiativen zur Ausarbeitung neuer Konventionen

Die oft zitierte Rolle der Parlamentarischen Versammlung als „Motor des Europarats“³³ geht darauf zurück, dass sie immer wieder neue Sachfragen identifiziert, Probleme aufgreift und gesamteuropäische Lösungen vorschlägt. Den Konventionen kommt dabei traditionell eine grosse Bedeutung zu. Dies zeigt sich eindrücklich im Bereich des Menschenrechtsschutzes, in welchem die wichtigsten Konventionen auf Initiativen der Versammlung zurückgehen. Prominentestes Beispiel dafür ist die EMRK, aber auch andere Abkommen wie die Antifolterkonvention oder die Rahmenkonvention zum Schutze nationaler Minderheiten wurden massgeblich auf Anregung der Versammlung erarbeitet.³⁴

Instrumentell benutzt die Versammlung zum Ausüben ihrer Initiativfunktion meistens die Beschlussform der Empfehlung, die sich an das Ministerkomitee richtet und dieses zu einer Antwort verpflichtet. Zuweilen verwendet sie auch die Beschlussform der Entschliessung, um einen politischen Standpunkt darzulegen und Regierungen oder andere internationale Organisationen zu einem bestimmten Handeln aufzufordern. Diese entfalten jedoch keine rechtlichen Wirkungen.³⁵

Wie viele der Konventionen auf Initiativen der Versammlung zurückgehen, wurde erstmals 1979 untersucht. Der so genannte „Stoffelen-Bericht“, benannt nach dem damaligen Berichterstatter, betrachtete von den 103 Verträgen, die im Zeitraum von 1949 bis zum 10. Mai 1979 zur Zeichnung aufgelegt wurden, insgesamt 38 (37%) als durch die Versammlung initiiert.³⁶ Dieser Anteil erhöhte sich noch, wenn die Zusatzprotokolle (16) und die im Zusammenhang mit Privilegien und Immunitäten des Europarats geschlossenen Abkommen (12) von der Analyse ausgenommen werden. Von den verbleibenden 75 Verträgen gingen dann 34 (45%) auf Anregungen der Versammlung zurück.³⁷

Die Analyse aus dem Jahr 1979 wurde in den folgenden Jahren durch das Sekretariat der Versammlung weitergeführt. Von den 25 zwischen September 1979 und Ende 1988 zur Zeichnung aufgelegten Verträgen sind 13 (52%) auf

³³ So STEGEN (Fn. 4), S. 79 und 88 oder LENI FISCHER, Drei Jahre an der Spitze der Parlamentarischen Versammlung, in: Holtz (Fn. 4), S. 91-100, S. 100.

³⁴ Siehe für die EMRK die Empfehlung 38 (1949), für die Antifolterkonvention die Empfehlung 971 (1983) und für die Minderheitenschutzkonvention die Empfehlungen 1134 (1990), 1177 (1992) und 1231 (1994).

³⁵ Art. 23 (a) Europaratssatzung und Art. 23 Geschäftsordnung der Versammlung. Siehe dazu KLEBES (Fn. 8), Rechtsstruktur, S. 22-23 und DE VEL (Fn. 7), S. 48.

³⁶ Dokument 4366 (1979), Appendix VI, S. 72-78. Das methodische Vorgehen im „Stoffelen-Bericht“ und den nachfolgenden Untersuchungen beruht darauf, dass die erläuternden Berichte zu Europaratskonventionen nach Hinweisen auf Empfehlungen, Entschliessungen oder anderen Bezügen zur Versammlung untersucht wurden, um so ihren Einfluss auf die Regelung des jeweiligen Sachgebiets zu bestimmen.

³⁷ Dokument 4366 (1979), S. 78.

eine Empfehlung der Versammlung zurückzuführen.³⁸ Für die Zeitperiode 1989 bis Ende 2003 ermittelte der Verfasser zumindest 18 von 64 (28%) Konventionen als durch die Versammlung initiiert.³⁹

Inhaltlich konzentriert sich die Parlamentarische Versammlung besonders auf Konventionen auf den Politikfeldern des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes, des Schutzes der sozialen Grundrechte sowie der Staatsangehörigkeits- und Ausländerangelegenheiten. Auf diese drei Bereiche – analog zur weiter oben verwendeten inhaltlichen Klassifikation der Konventionen – entfallen 14 von 18 für den Zeitraum von 1989 bis 2003 genannten Konventionen. Darunter fallen beispielsweise auch die Zusatzprotokolle 9, 11, 12 und 13 zur EMRK.

Zusammenfassend ist zu folgern, dass von den 192 im Rahmen der drei Studien untersuchten Konventionen die Versammlung zu insgesamt 69 (36%) den Anstoss gab, womit sich die in der Literatur zuweilen genannte Zahl von 40% bestätigen lässt.⁴⁰ Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die Initiative zu einer neuen Konvention nicht nur von formellen Beschlüssen ausgehen muss, sondern sich auch aus anderen Quellen im Umfeld der Versammlung ergeben kann, etwa aus Kontakten und Gesprächen der Abgeordneten mit den Diplomaten der Regierungen und den Beamten des Europarats. Das Verfolgen aller möglichen Einflüsse ist jedoch unergiebig, weil sich die Urhebererschaft letztlich kaum eindeutig bestimmen lässt. Umgekehrt ist genauso davor zu warnen, die Versammlung immer dann als alleinige Initiantin einer Konvention zu betrachten, falls sie ihren Wunsch in einem formellen Beschluss ausdrückte. Selbst bei diesen – und erst recht bei allen anderen Konventionen – können auch weitere Akteure an der Einleitung eines Konventionsgebungsprozesses beteiligt gewesen sein.

Tabelle 1: Initiativen der Versammlung zu Europaratskonventionen

Zeitperiode	1949-1979	1979-1988	1989-2003	1949-2003
Anzahl Verträge	103	25	64	192
Davon auf Initiative der Versammlung	38 (37%)	13 (52%)	18 (28%)	69 (36%)

³⁸ Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Konventionen: ETS 104, 106, 107, 114, 117, 120-123, 125-128.

³⁹ Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Konventionen und Bezüge ETS 132, 139, 140, 142, 144, 148, 149, 155, 157, 158, 160, 164, 166, 177, 183, 186, 187, 190.

⁴⁰ So JASKIERNIA (Fn. 7), S. 262, KLEBES (Fn. 8), Procedures, S. 292 oder ANDERS BJÖRCK, Die Parlamentarische Versammlung als treibende Kraft des Europarats, in: Otto Schmuck (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamt-europäischer Perspektive?, Bonn 1990, S. 23-38, S. 29.

Der in der letzten Zeitperiode 1989-2003 geringere Anteil durch die Versammlung initiiierter Konventionen ist auf mindestens zwei Gründe zurückzuführen:

- In den neunziger Jahren sind im Europarat neue Akteure hinzugekommen, die ebenfalls Empfehlungen an das Ministerkomitee zur Erarbeitung von neuen Konventionen richten. So wurde die Europäische Landschaftskonvention vom Kongress der Gemeinden und Regionen Europas initiiert und mitgestaltet.⁴¹ In Zukunft könnten auch vom 1999 geschaffenen Amt eines Europäischen Menschenrechtskommissars Impulse ausgehen, die in neue Konventionen münden.
- Seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme in Zentral- und Osteuropa wurden 22 Staaten neu in den Europarat aufgenommen. Die Versammlung führte gemeinsam mit den beitrittswilligen Staaten aufwändige Aufnahmeverfahren durch, um ihre grundlegenden Standards hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz in den neuen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Nach vollzogenem Beitritt wurde zudem in so genannten Monitoringverfahren überprüft, ob die Staaten ihren beim Beitritt eingegangenen Verpflichtungen tatsächlich nachkommen. Angesichts dieser herkulischen Aufgabe verlagerten sich in den neunziger Jahren die Arbeitsschwerpunkte der Versammlung stark zu den Aufnahme- und Monitoringverfahren. Es ist kaum verwunderlich, dass die Konventionsarbeit deshalb etwas an den Rand gedrängt wurde.

2. Stellungnahmen zu Konventionsentwürfen

Die Parlamentarische Versammlung versuchte neben dem Initiieren neuer Konventionen seit langem auch die eigentlichen Vertragstexte zu beeinflussen. Das Ministerkomitee sicherte ihr jedoch erst im April 1999 ein formelles Konsultationsrecht zu allen Konventionsentwürfen zu. Sie nutzt dazu die Beschlussform der Stellungnahme, die sich wie die Empfehlung an das Ministerkomitee richtet, im Unterschied zu dieser jedoch auf dessen Verlangen ausgearbeitet wird.⁴²

Es stellt sich nun die Frage, ob sich das Ministerkomitee in der Praxis an sein Versprechen hielt. Deshalb wurden alle Stellungnahmen der Versammlung zu den Konventionsentwürfen zwischen 1989 und 2003 ausgewertet. Im Zeitraum 1989 bis 1998 konnte die Versammlung lediglich zu acht von insgesamt 43 (19%) neu zur Zeichnung aufgelegten Konventionen eine Stellung-

⁴¹ ETS 176.

⁴² Art. 23 (a) Europaratssatzung; KLEBES (Fn. 8), Rechtsstruktur, S. 22.

nahme abgeben.⁴³ Seit der offiziellen Praxisänderung wurde sie bis Ende 2003 hingegen tatsächlich bei insgesamt 21 neuen Konventionen in 20 Fällen (95%) vom Ministerkomitee konsultiert.⁴⁴

Die Versammlung vermochte somit eine seit der Gründung des Europarats immer wieder vorgebrachte Forderung umzusetzen und kann nun zu praktisch allen Konventionen eine Stellungnahme abgeben. Die Gründe für die sehr geringe Zahl von Stellungnahmen in der Zeitspanne 1989 bis 1998 sind jedoch zumindest teilweise bei der Versammlung selber zu suchen, die – wie bereits angemerkt – während dieser Periode besonders stark mit Aufnahme- und Monitoringverfahren beschäftigt war.

Bei einer systematischen Konsultation der Parlamentarischen Versammlung zu Konventionsentwürfen fragt es sich natürlich, ob sie von ihrem Recht auch Gebrauch machte. Deshalb wurde der Einfluss von allen 20 Stellungnahmen auf den endgültigen Konventionstext in der Zeitperiode 1999 bis 2003 untersucht.⁴⁵ Insgesamt formulierte sie in 15 Fällen (75%) konkrete Änderungsanträge.⁴⁶ In sieben Fällen (35%) griff das Ministerkomitee einen oder mehrere Vorschläge der Versammlung auf und ergänzte die Konvention entsprechend.⁴⁷

Änderungsanträge der Versammlung wurden also nur bei einem Drittel der Konventionen berücksichtigt. Eine Detailbetrachtung deckt zudem weitere Schwächen auf. Erstens machte die Versammlung zu einigen Konventionen zwar sehr viele Änderungsvorschläge, das Ministerkomitee griff allerdings nur ganz wenige auf.⁴⁸ Zweitens sind viele der umgesetzten Anträge eher von „kosmetischem“ Wert⁴⁹ und verfügen kaum über inhaltliche Substanz.⁵⁰ Der Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Konventionen ist insgesamt als bescheiden einzustufen. Für die Versammlung ist dieses Ergebnis besonders deshalb enttäuschend, weil sie während vieler Jahre für dieses

⁴³ Insgesamt handelt es sich um neun Stellungnahmen, weil zur Bioethikkonvention (ETS 194) zwei abgegeben wurden.

⁴⁴ Rein formal handelt es sich um 19 Stellungnahmen, weil zwei Konventionen (ETS 183 und 184) von der Versammlung im Rahmen der gleichen Stellungnahme (230 (2001)) behandelt wurden. Keine Stellungnahme gibt es zur Konvention ETS 178.

⁴⁵ Das methodische Vorgehen bestand darin, die Stellungnahmen und Änderungsanträge der Versammlung mit dem endgültigen Konventionstext zu vergleichen. Zusätzlich wurde – falls es sich als notwendig erwies – auch der Konventionsentwurf des Ministerkomitees eingesehen.

⁴⁶ ETS 173-193.

⁴⁷ ETS 173, 175-177, 185, 186, 193.

⁴⁸ So etwa in ETS 185, zu welchem die Versammlung etwa 23 Änderungsanträge stellte, von denen – grosszügig betrachtet – allenfalls acht in den Konventionstext einfließen. Dasselbe gilt für ETS 186.

⁴⁹ So etwa unbedeutende Ergänzungen der Präambeln in ETS 175 oder 185.

⁵⁰ Am ehesten noch ETS 173: Festlegung der maximalen Anzahl zulässiger Vorbehalte (Art. 37 Abs. 4) und Reduktion der Gültigkeitsdauer von Vorbehalten (Art. 38 Abs. 1); ETS 177: Ändern der Anzahl notwendiger Ratifikationen (Art. 5); ETS 185: verschiedene Änderungen in den Art. 15, Art. 16 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2.

Konsultationsrecht kämpfte und sich nun herausstellt, dass es ihren inhaltlichen Einfluss kaum verbessert.

Der wesentliche Grund für die fehlenden Wirkungen der Stellungnahme besteht darin, dass diese zu einem bereits vollständig ausgearbeiteten Konventionsentwurf abgegeben wird. Dieser wurde im vorberatenden Lenkungsausschuss in zahllosen Sitzungen diskutiert und der Abschluss der Arbeiten signalisiert, dass unter den Experten der Mitgliedstaaten eine mehrheitlich akzeptierte Einigung zustande kam. Dass der Vertragstext danach in seinen grundlegenden Annahmen und Lösungsansätzen aufgrund der Konsultation der Versammlung noch geändert wird, ist ziemlich unwahrscheinlich. Das Ministerkomitee dürfte kaum bereit sein, den – zuweilen mühsam errungenen – Konsens unter den Mitgliedstaaten zu gefährden.⁵¹

Eine Evaluation des Einflusses der Parlamentarischen Versammlung auf die Ausgestaltung von Konventionen ist jedoch unvollständig, wenn neben den direkten Wirkungen durch die Stellungnahmen nicht auch stets zwei zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden. Zum einen können formelle Mitwirkungsrechte mitunter Antizipationseffekte bei anderen beteiligten Akteuren auslösen. So werden die Einwände der Versammlung in frühen Phasen des Konventionsgebungsprozesses möglicherweise ernsthafter geprüft und eher aufgenommen, wenn sie abschliessend noch formell zu konsultieren ist. Zum anderen vermögen oft erst formelle Rechte informelle Prozesse auszulösen, die mittels Kontakten und Gesprächen eine besonders wirksame Einflussnahme ermöglichen.

IV. Schlussfolgerungen

Die politische Dynamik des Europarats ergibt sich auch in der Konventionsarbeit aus der Wechselbeziehung von Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung. Zwar spielen die parlamentarischen im Vergleich zu den intergouvernementalen Gremien eine untergeordnete Rolle im Konventionsgebungsprozess. Gleichwohl verfügt die Versammlung über mehrere Ansatzpunkte zur Mitsprache, von denen die Initiative und die Stellungnahme zu Konventionen am herausragendsten sind. Das Initiativrecht hat sich in der politischen Praxis – genau wie es bei der Gründung des Europarats vermutet worden war – als äusserst bedeutsam erwiesen. Das Konsultationsrecht wurde von der Versammlung in einem langjährigen Verfahren erkämpft, vermag jedoch in seinen direkten Wirkungen – ohne Berücksichtigung antizipierender Effekte und informeller Prozesse – den Vertragstext höchstens geringfügig zu beeinflussen.

⁵¹ JASKIERNIA (Fn. 7), S. 253-254.

Insgesamt ist die Einflussnahme der Parlamentarischen Versammlung auf die Ausgestaltung des Konventionstexts eng begrenzt. Am ehesten möglich erscheint sie noch in einer frühen Phase des Konventionsgebungsprozesses. Deshalb wird die Versammlung kaum um eine intensivere Mitarbeit in den vorberatenden Gremien herumkommen, wie sie vom Ministerkomitee wiederholt vorgeschlagen wurde.⁵² Bis anhin kann die Versammlung ihre Anliegen jedoch nicht ausreichend einbringen, weil ihr im Vergleich zu den Experten der Mitgliedstaaten nur ein minimales Teilnahmerecht zusteht und die zeitliche Verfügbarkeit vieler Abgeordneten stark beschränkt ist. Um diese Mängel zu beheben, müssten zum einen ihre Teilnahme-, Informations-, Konsultations- und Mitentscheidungsrechte in den Lenkungsausschüssen gestärkt werden. Zum anderen sollten die Ressourcen des Sekretariats der Versammlung so angepasst werden, dass dieses die Parlamentarier in ihrer Funktionserfüllung wirkungsvoller zu unterstützen vermag. Ergänzend könnte die Versammlung die Abgeordneten dazu ermuntern, sich bei ihren jeweiligen Regierungen vermehrt vor der Festlegung von Verhandlungsmandaten für die Mitglieder der Lenkungsausschüsse einzuschalten.

Als Fazit drängt sich die Feststellung auf, dass die Parlamentarische Versammlung im Konventionsgebungsprozess künftig weiterhin vor allem ihre Rolle als „Motor des Europarats“ ausüben wird, um Ideen, Anregungen und Vorschläge für neue Konventionen einzubringen. Zur wirksamen Mitgestaltung des Konventionstextes bedarf es hingegen zahlreicher weiterer Anstrengungen, die über das Recht zum Abgeben einer Stellungnahme zu einem ausdiskutierten Konventionsentwurf hinausgehen müssen.

⁵² Etwa im Beschluss des Ministerkomitees vom 27. April 1999, 668th meeting, Item 10.3.