



Sachstand

Ausschluss eines Mitgliedstaates aus dem Europarat wegen ausstehender Beitragszahlungen

Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus dem Europarat wegen ausstehender Beitragszahlungen

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 062/18
Abschluss der Arbeit: 18. Mai 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Ausschluss eines Mitgliedsstaates aus dem Europarat	5
3.	Verletzung der Pflicht eines Mitgliedstaates zur Beitragszahlung	6
3.1.	Verfahrensregelungen	6
3.2.	Rechtliche Bindungswirkung des Beschlusses des Minister-Komitees	7
3.3.	Ausnahmeklausel	7

1. Einleitung

Die Russische Föderation hat im Juni 2017 ihre Beitragszahlungen für den Haushalt des Europarates für das Jahr 2017 ausgesetzt und wird auch im laufenden Jahr 2018 keine Beiträge zahlen.¹ Grund dafür ist offenbar der Entzug der russischen Stimmrechte in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates als Reaktion auf die Krim-Annexion 2014;² aus russischer Sicht geht es um eine vermeintlich „diskriminierende“ Behandlung Russlands durch den Europarat.³

In diesem Gutachten soll **rechtlich geklärt** werden, ob die **ausgesetzten Beitragszahlungen** einen **Ausschluss Russlands aus dem Europarat** rechtfertigen würden.

Für ein **Ausschlussverfahren** im Rahmen des Europarats gibt es bislang **keine Präzedenzfälle**.⁴ Bekannt sind lediglich Fälle,⁵ in denen es offenbar **aus politischen Gründen** – nicht jedoch aufgrund säumiger Beitragszahlungen eines Mitgliedstaates – zu einer Suspendierung **des Stimmrechts** in der **Parlamentarischen Versammlung des Europarats** gekommen ist.⁶ Eine Suspendierung des Stimmrechts im Minister-Komitee des Europarates ist – soweit ersichtlich – bislang noch nicht erfolgt.

-
- 1 Russland verweigert Zahlung für Europarat, ZEIT online v. 1.3.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-03/moskau-russland-europarat-beitrag-zahlungen-rueckstand>. Damit drohen dem Europarat gravierende finanzielle Engpässe: Russland ist mit rund 33 Millionen Euro für das Gesamtjahr 2018 einer der großen Beitragszahler; das entspricht etwa einem Zehntel des gesamten Budgets des Europarats.
 - 2 „Europarat entzieht Russland das Stimmrecht“, FAZ online v. 10.4.2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/ukraine-krise-europarat-entzieht-russland-das-stimmrecht-12889490.html>. „Russland stoppt Zahlungen an Europarat“, Spiegel-online v. 30.6.2017, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/europarat-russland-stoppt-zahlungen-wegen-entzogenem-stimmrecht-a-1155356.html>
 - 3 Russland habe seine Beiträge an den Europarat eingefroren, weil es beschlossen habe, an dessen Arbeit wegen der Diskriminierungspolitik dieser Organisation nicht teilzunehmen, sagte der Dumaabgeordnete *Pjotr Tolstoj* (Einiges Russland) der Zeitung *Iswestija* (<https://deutsch.rt.com/europa/57342-russland-wird-keine-pace-gebuhr-zahlen-bis-diskriminierung-aufh%C3%B6rt/>).
 - 4 Griechenland zog sich während der Zeit der Militärdiktatur („Regime der Obristen“ von 1967-1974) freiwillig aus dem Europarat zurück. Die Beratende Versammlung des Europarates verabschiedete 1967 eine Resolution, in der Griechenland schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden. Zu einem formalen Ausschlussverfahren kam es nicht, da Griechenland diesem 1969 durch eine Austrittserklärung zuvorkam. 1974 trat Griechenland dem Europarat erneut bei.
 - 5 Der Türkei wurde nach dem Militärputsch im Jahr 1980 das Stimmrecht in der Parlamentarischen Versammlung entzogen; nach den demokratischen Wahlen erhielt das Land sein Stimmrecht in der Versammlung 1984 zurück. Aufgrund seiner Tschetschenien-Politik wurde Russland sein Recht auf Vertretung in der Versammlung zwischen 2000 und 2001 entzogen (vgl. näher „Austritt, Ausschluss und vorläufiger Entzug der Mitgliedschaft im Europarat“, https://www.cvce.eu/content/publication/2006/1/9/f9b31f98-f1a1-407c-97ad-7e92363117fd/publishable_de.pdf).
 - 6 Die Kompetenz der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Entzug des Stimmrechts eines Mitgliedstaates in der Versammlung ist – da weder in der Europaratssatzung noch in der Geschäftsordnung der Versammlung geregelt – rechtlich umstritten.

2. Ausschluss eines Mitgliedsstaates aus dem Europarat

Der Ausschluss eines Mitgliedstaates aus einem völkerrechtlichen Vertragsregime beendet diesen Vertrag zulasten des ausgeschlossenen Mitgliedstaates. Als Ausnahme vom völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda* ist die Möglichkeit zur Beendigung von Verträgen eng auszulegen. Sie ist in der Regel nur zulässig bei **erheblichen Verstößen gegen Ziel und Zweck eines Vertrages**. Art. 60 Abs. 2a (i) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) von 1969⁷ sieht dazu vor:

„Eine **erhebliche Verletzung** (*material breach*) **eines mehrseitigen Vertrags** durch eine Vertragspartei berechtigt die anderen Vertragsparteien, einvernehmlich den Vertrag (...) zu beenden (...) **im Verhältnis zwischen ihnen und dem vertragsbrüchigen Staat**.“

In Rede steht dabei die Verletzung einer für die Erreichung des Vertragszieles wesentlichen Bestimmung – also ein Vertragsbruch, welcher Ziel und Zweck des Vertrages als Ganzes ernsthaft gefährdet.⁸

Hinsichtlich des Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus dem Europarat sieht die Satzung des Europarats⁹ in Artikel 8 folgende Voraussetzungen vor:

„Jedem Mitglied des Europarats, das sich eines **schweren Verstoßes gegen die Bestimmungen des Artikels 3** schuldig macht, kann sein Recht auf Vertretung vorläufig abgesprochen und es kann vom Minister-Komitee aufgefordert werden, gemäß den Bestimmungen des Artikels 7 auszutreten. Wird dieser Aufforderung nicht Folge geleistet, so kann das Minister-Komitee beschließen, dass das betreffende Mitglied, von einem durch das Komitee selbst bestimmten Zeitpunkt ab, dem Europarat nicht mehr angehört.“

Mit der Formulierung des „schweren Verstoßes“ reflektiert Art. 8 der Europaratssatzung insoweit die allgemeine völkerrechtliche Regel über die Beendigung von multilateralen internationalen Verträgen.

Art. 8 der Europaratssatzung bedient sich einer **Verweisungstechnik**: Er verweist auf Art. 3 der Europaratssatzung;¹⁰ dieser wiederum bezieht sich auf eine Verletzung der in Art. 1 der Satzung

7 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, BGBl. 1964 II, S. 959, online unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19690099/201502240000/0.111.pdf>

8 *Giegerich*, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, Vol. 2, Heidelberg: Springer 2012, Art. 60 Rdnr. 32.

9 In deutscher Übersetzung verfügbar unter: <https://rm.coe.int/1680306051>.

10 Art. 3 der Europarats-Satzung lautet: „Jedes Mitglied des Europarats erkennt den Grundsatz vom Vorrang des Rechts und den Grundsatz an, wonach jeder, der seiner Jurisdiktion unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden sollte. Es verpflichtet sich, aufrichtig und tatkräftig an der Verfolgung des in Kapitel I gekennzeichneten Zieles mitzuarbeiten.“

formulierten grundlegenden Ziele des Europarats (Stärkung von Menschenrechten und Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts).

Die **Zahlung von Mitgliedsbeiträgen** gehört **nicht zu den in Art. 1 und 3 der Satzung formulierten Zielen des Europarats**. Vielmehr handelt es sich um eine vertragliche „**Nebenpflicht**“¹¹ und **keine Kernbestimmung** der Europaratssatzung, die zur Erreichung der Vertragsziele (vgl. insoweit Art. 1 der Satzung) wesentlich wäre. Eine Verletzung dieser „Nebenpflicht“, d.h. die Aussetzung der Beitragszahlungen, stellt daher auch keinen „schweren Verstoß“ gegen Art. 3 i.V.m. Art. 1 der Europaratssatzung dar.

Die rechtlichen Konsequenzen einer Verletzung der mitgliedstaatlichen Pflicht zur Beitragszahlung sind – für internationale Verträge eher ungewöhnlich¹² – explizit in Art. 9 der Europaratssatzung geregelt (s.u. 3.). Diese Regelung ist *lex specialis* gegenüber der Regelung des Art. 8 über den Ausschluss eines Mitgliedstaates; dies macht deutlich, dass der Ausschluss eines Mitgliedstaates aus dem Europarat **eben gerade nicht** mit dessen fehlender „Zahlungsmoral“ begründet werden kann.

Im Ergebnis scheidet damit die **Verletzung der Pflicht zur Beitragszahlung als Ausschlussgrund nach Art. 8 der Europaratssatzung aus**.

3. Verletzung der Pflicht eines Mitgliedstaates zur Beitragszahlung

Artikel 9 der Europaratssatzung lautet:

„Wenn ein Mitglied seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann das Minister-Komitee dessen Recht auf Vertretung im Komitee und in der Beratenden Versammlung solange aufheben, als es seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist.“

3.1. Verfahrensregelungen

Ein Beschluss nach Art. 9 der Europaratssatzung hinsichtlich der Suspendierung der Stimmrechte eines Mitgliedstaates im Minister-Komitee erfordert verfahrenstechnisch eine **Zweidrittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen und eine einfache Mehrheit der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Komitee haben** (vgl. Art. 20 lit. (d) der Europaratssatzung).

11 Die Beitragszahlungspflicht wird in Art. 6 der Europaratssatzung erwähnt: „Bevor die in den Artikeln 4 oder 5 vorgesehene Einladung ergeht, setzt das Minister-Komitee die Zahl der Sitze in der Beratenden Versammlung, auf die das künftige Mitglied Anspruch hat, sowie die Höhe seines Geldbeitrages fest.“

12 So sieht etwa Art. 17 Abs. 2 der VN-Charta, der die mitgliedstaatlichen Beiträge zur VN regelt, nichts Vergleichbares vor.

Fraglich ist, wie lange ein Mitgliedstaat mit seinen Beitragszahlungen zeitlich in Rückstand geraten und wann sich das Minister-Komitee mit Art. 9 der Europaratssatzung befassen darf.

Zu dieser Frage hat das Minister-Komitee mit der Empfehlung 1250 (1994)¹³ vom 10. November 1994 eine Entscheidung über die Anwendung von Art. 9 der Europaratssatzung getroffen (und der Parlamentarischen Versammlung übermittelt), welche lautet:

“The Committee of Ministers has agreed that apart from exceptional circumstances having prevented a member state from fulfilling its obligation, Article 9 of the Council of Europe’s Statute **will be applied to any state which has failed to fulfil all or a substantial part of its financial obligation for a period of two years.**”

3.2. Rechtliche Bindungswirkung des Beschlusses des Minister-Komitees

Hinsichtlich der **rechtlichen Bindungswirkung dieser Regelung** ist zunächst festzuhalten, dass das Minister-Komitee seine Beschlüsse in Form von “Empfehlungen” fasst (vgl. Art. 15 der Europaratssatzung).

Nach Maßgabe von Art. 16 der Europaratssatzung „regelt das Minister-Komitee **mit bindender Kraft** alle Fragen, die sich auf die Organisation und die **inneren Angelegenheiten des Europarats** beziehen“. Der Beschluss des Minister-Komitees vom 10. November 1994 zur Art. 9 der Europaratssatzung betrifft solche die „inneren Angelegenheiten“ des Europarats.¹⁴ Der Beschluss ist damit **bindend für alle Mitgliedstaaten des Europarats**.

Da Russland seines Beitragszahlungen an den Europarat im Juni 2017 ausgesetzt hat, kann sich das Minister-Komitee des Europarats **frühestens ab Juni 2019** mit dieser Angelegenheit befassen.

3.3. Ausnahmeklausel

Der Beschluss des Minister-Komitees von 1994 sieht eine **Ausnahmeregelung** dahingehend vor, dass Art. 9 gegen einen säumigen Beitragszahler **nicht angewendet werden soll**, wenn dieser seiner Pflicht zur Beitragszahlung **infolge außergewöhnlicher Umstände** („*exceptional circumstances*“) nicht nachkommen konnte.

13 Vgl. Parliamentary Assembly, Doc. 7204 v. 12.12.1994, Communication from the Committee of Ministers, Interim reply to Recommendation 1250 (1994) on the enlargement of the Council of Europe and budgetary prospects (adopted by the Committee of Ministers on 5 December 1994 at the 522nd meeting of the Ministers Deputies), verfügbar unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8209&lang=EN>.

14 Der Beschluss hätte womöglich genauso gut im Rahmen der Geschäftsordnung des Minister-Komitees (vgl. Art. 18 der Europaratssatzung) getroffen werden können.

Was darunter zu verstehen ist, geht aus dem Beschluss des Minister-Komitees nicht hervor, doch handelt es sich dabei offensichtlich um Fälle, in denen sich ein Staat aufgrund einer **finanziellen Notlage** (Staatsbankrott, Haushaltsnotstand o.ä.) zur Beitragszahlung außer Stande sieht.

Eine solche finanzielle Notlage hat Russland indes nicht vorgetragen – die Aussetzungen der Beitragszahlungen erfolgten vielmehr aus politischen Gründen.
