

Zur Durchsetzung der europäischen Menschenrechtskonvention

Erfahrungen zum 75 Geburtstag des Europarats

"Warum ist es notwendig, ein solches System aufzubauen? Demokratien werden nicht an einem Tag zu Naziländern. Das Böse schreitet schleichend voran ... Nach und nach werden die Freiheiten unterdrückt, in einem Bereich nach dem anderen ... Irgendwo muss es ein Gewissen geben, das in den Köpfen einer Nation, die von dieser fortschreitenden Korruption bedroht ist, Alarm schlägt, um sie vor der Gefahr zu warnen."

Pierre-Henri Teitgen, ehemaliger *Widerstandskämpfer*, 1949

Am 16. Mai 2023 versammelten sich die Staats- und Regierungschefs der 46 Mitgliedsstaaten des Europarates in Reykjavik, Island, zum erst vierten Europaratstgipfel in der Geschichte. Vor dem Treffen erinnerte die gastgebende Regierung daran: "46 Staaten mit siebenhundert Millionen Einwohnern sind Mitglieder des Europarates. Die Ziele des Rates sind der Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in Europa sowie die Verbesserung des Lebensstandards der Europäer. Der Europarat wurde nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, um die demokratische Stabilität zu festigen und so den Ausbruch eines weiteren Krieges auf dem Kontinent zu verhindern."

Das letzte Gipfeltreffen dieser Art hatte vor 18 Jahren im Mai 2005 in Warschau stattgefunden. Damals [erklärte](#) der russische Außenminister Sergej [Lawrow](#): "Russland war, ist und wird eine große europäische Nation sein. Heute darf niemand an Russlands Verbundenheit mit der Demokratie und den europäischen Werten zweifeln." Im Februar 2022 griff der größte Mitgliedstaat des Europarats seinen Nachbarn an, bombardierte dessen Städte, entwurzelte innerhalb weniger Monate mehr als zehn Millionen Menschen und schwor, seinen Staat zu zerschlagen und seine nationale Identität zu zerstören.

Der Europaratstgipfel 2023 fand vor dem Hintergrund des anhaltenden völkermörderischen Krieges Russlands gegen die Ukraine statt und kurz nachdem der [Internationale Strafgerichtshof einen Haftbefehl](#) gegen den russischen Präsidenten Wladimir Putin [erlassen hatte](#). Schon vor seinem massiven militärischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 hatte Putins Russland 2008 Georgien, ein weiteres Mitgliedsland des Europarats, angegriffen. Es hatte die Krim 2014 widerrechtlich annektiert und danach einen langen und blutigen Krieg mit 14.000 Todesopfern in der Ostukraine geführt. Es hatte massive Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien und staatlich geförderte Attentate in der ganzen Welt begangen. Russland hatte politische Gegner inhaftiert und gefoltert und sich dann jahrelang geweigert, die wichtigsten Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umzusetzen.

Der Europarat hat im Angesicht der russischen Herausforderung versagt. Er hat es nicht geschafft den Respekt für Menschenrechte zu verteidigen. Er hat zusätzlich auch als Frühwarnsystem versagt.

So war der Februar 2022 eine dunkle Stunde für Europa und seine wichtigste Menschenrechtsinstitution. Als sich die Regierungen 2023 im Schatten der isländischen Vulkane versammelten, hätten sie aus der schwachen Reaktion ihrer Institution auf die vielen Schritte, die zum Krieg Russlands führten, Lehren ziehen sollen. Aber haben sie das getan? Haben wir das seitdem getan? Die Antwort lautet derzeit leider: nein.

Ein Gewissen für Europa ... und eine erste Enttäuschung

Der Europarat wurde 1949 gegründet, um vor der Aushöhlung der Menschenrechte in den Demokratien zu warnen. Darin spiegelte sich auch die Überzeugung wider, dass Regierungen, die die Rechte ihrer eigenen Bürger verletzen, mit größerer Wahrscheinlichkeit auch gegenüber ihren Nachbarn aggressiv sind: Der Schutz der Menschenrechte in ganz Europa ist daher auch eine Frage der kollektiven Sicherheit.

Dies war die Erfahrung eines der geistigen Väter der Europäischen Menschenrechtskonvention, des französischen Widerstandskämpfers und späteren Justizministers Pierre-Henri Teitgen. Teitgen spielte eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung der Vorschläge für die Europäische Menschenrechtskonvention. Auf der ersten Sitzung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates 1949 in Straßburg erläuterte Teitgen, der Mitglied war, warum nach den tragischen Erfahrungen der ersten Hälfte des 20th Jahrhunderts ein Menschenrechtsgerichtshof zum Schutz der Grundrechte notwendig war:

"Die Geschichte unserer Länder erzählt auf jeder Seite, welchen Preis sie in der Vergangenheit für die Freiheit zahlen musste: fast 20 Jahrhunderte des Leidens, des Kampfes, der Kriege, der Revolutionen: Tränen und Blut ohne Ende ... Schließlich gewannen wir unsere Freiheit und unsere Länder gewöhnten sich an sie wie an die Luft zum Atmen - mit dem Ergebnis, dass wir sie vielleicht nicht hoch genug schätzten. Als die Geißeln der modernen Welt kamen - Faschismus, Hitlerismus, Kommunismus - fanden sie uns entspannt, skeptisch und unbewaffnet vor. Wir brauchten den Krieg und für einige von uns die feindliche Besatzung, um uns den Wert des Humanismus wieder bewusst zu machen."

Teitgen sah in einer Europäischen Menschenrechtskonvention ein Bollwerk gegen ein erneutes Abgleiten in den Faschismus, ein "Gewissen, das wir alle brauchen". Teitgens damaliger Mitberichterstatter, der britische Abgeordnete David Maxwell Fyfe, ein ehemaliger britischer Ankläger bei den Nürnberger Prozessen, erklärte im August 1949: "Es ist wichtig, **den Mindeststandard deutlich zu machen**, der mit der Mitgliedschaft in unserem Gremium vereinbar ist. Dies ist die Voraussetzung für die allgemeine Akzeptanz der moralischen Grundlage unserer weiteren Aktivitäten."¹

Die ersten Schritte zur Ausarbeitung eines international vereinbarten Katalogs von Menschenrechten wurden nach 1945 im Rahmen der Vereinten Nationen unternommen. Im Juni 1946 setzte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen die Menschenrechtskommission ein, die die Aufgabe hatte, das auszuarbeiten, was ursprünglich als Internationale Charta der Menschenrechte konzipiert war. Das Ergebnis ihrer Arbeit war die Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung im Jahr 1948. Es sollte allerdings noch viele Jahre dauern, bis eine begrenzte Liste der in der AEMR enthaltenen Grundrechte verbindliche Rechtskraft und einen Kontrollmechanismus erhielt.

Die europäischen Befürworter einer verbindlichen internationalen Bill of Rights sahen den UN-Prozess zum Scheitern verurteilt. Sie konzentrierten sich auf das, was sie auf europäischer Ebene erreichen konnten.

"Es ist schwer vorstellbar, wie [die Kommission] praktische Ergebnisse erzielen kann, solange die Vereinten Nationen totalitäre Staaten umfassen, deren Auffassung von politischer und individueller Freiheit sich so grundlegend von der der westlichen

¹ Gesammelte Ausgabe der Travaux Préparatoires, Band I (Martinus Nijhoff, Den Haag, 1975).

Demokratien unterscheidet ... Was auf weltweiter Ebene vielleicht noch nicht möglich ist, **lässt sich in den homogeneren Kreisen der europäischen Demokratien durchaus verwirklichen.** Sie teilen dieselbe Auffassung von Freiheit und teilen dieselbe Gefahr, sie zu verlieren." Maxwell-Fife, Teitgen, Duhousse, 1949 für die Europäische Bewegung.

Es ging darum, das Entstehen neuer totalitärer Regierungen in den damals freien Ländern Westeuropas zu verhindern. Eine verbindliche Menschenrechtskonvention wurde als Bollwerk gegen ein erneutes Abgleiten in den Faschismus und die drohende Gefahr des Kommunismus gesehen.

Bereits im Mai 1948 fand in Den Haag eine Nichtregierungskonferenz statt, mit 740 Delegierten aus ganz Europa, darunter ehemalige und künftige Premierminister. Daraus entstand die Europäische Bewegung. Eine zentrale Forderung war die nach der Schaffung eines Europäischen Parlaments: daraus sollte die Parlamentarische Versammlung des Europarats entstehen. Von Anfang an sah die Europäische Bewegung auch die Menschenrechte und den Rechtsschutz als integralen Bestandteil des europäischen Projekts. Winston Churchill erklärte in seiner Eröffnungsrede auf dem Kongress in Den Haag:

"Die Bewegung für die europäische Einheit muss eine positive Kraft sein, die ihre Stärke aus unseren gemeinsamen geistigen Werten bezieht. Sie ist ein dynamischer Ausdruck des demokratischen Glaubens, der sich auf moralische Vorstellungen stützt und von einem Sendungsbewusstsein inspiriert ist. Im Zentrum unserer Bewegung steht die Idee einer Charta der Menschenrechte, die von der Freiheit bewacht und vom Recht gestützt wird."

Der Kongress forderte in Entschlüssen eine Charta der Menschenrechte und einen Gerichtshof, der die Freiheit des Einzelnen schützen und die Demokratie bewahren sollte:

"... im Interesse der menschlichen Werte und der menschlichen Freiheit sollte die Versammlung [das von ihnen geforderte neue Europäische Parlament] Vorschläge für die Einrichtung eines Gerichtshofs mit angemessenen Sanktionen für die Umsetzung der Charta unterbreiten, und zu diesem Zweck sollte jeder Bürger der assoziierten Länder jederzeit und mit der geringstmöglichen Verzögerung vor diesem Gericht Rechtsmittel gegen jede Verletzung seiner in der Charta formulierten Rechte einlegen können".

Danach ging es schnell. Im April 1949, vor genau 25 Jahren, kam es zur Gründung des Europarats. Im August 1949 trafen sich Parlamentarier und auch Regierungsvertreter aus den Europaratsmitgliedsstaaten zum ersten Mal in Strasbourg. Im August 1949 wurde der ehemalige belgische Premier Paul-Henri Spaak zum Präsident der allerersten europäischen Parlamentarischen Versammlung in Straßburg gewählt. Die erste Sitzung der Versammlung fand vom 10. August bis zum 8. September 1949 statt. Der Brite Maxwell-Fyfe argumentierte dort, dass "wir es nicht bei einer Erklärung moralischer Grundsätze und frommer Wünsche belassen können, so hervorragend letztere auch sein mögen. Es muss eine verbindliche Konvention geben." Prophetisch erklärte er, Europa brauche eine Konvention das "ein Leuchtturm für unsere Freunde sein wird, die sich in der Dunkelheit des Totalitarismus befinden ... er wird auch ein Pass für die Rückkehr von Ländern in unsere Mitte sein." Für den Franzosen Teitgen war der eine Menschenrechtserklärung und ein Gericht dafür "das Gewissen, das wir alle brauchen".

Dann begannen die Vorbereitungen und Verhandlungen über die Europäische Menschenrechtskonvention. Ende 1950 konnte diese Konvention bereits im prächtigen Palazzo Barberini in Rom unterzeichnet werden. Ein Triumph, so schien es. Doch tatsächlich begann sehr schnell eine tiefe Ernüchterung.

In den Augen vieler seiner größten Unterstützer konnte der Europarat seine Ziele nicht erreichen. Zwar wurde heftig diskutiert, doch zu Einigungen kam es selten. Ende 1951 trat Paul-Henri Spaak als Präsident der Versammlung zurück, und hielt eine Brandrede über Diskussionen, die sich immer nur im Kreis zu drehen schienen: „Ich staunte darüber, wieviel Begabung in einer Versammlung für die vergeudet wurde, dass man nichts tun dürfe.“ Und er warnte:

„Das Europa, von dem wir hier sprechen, ist ein Europa, das wir zuerst schwer haben verstümmeln lassen. Es gibt kein Polen mehr, keine Tschechoslowakei, kein Ungarn, keine Balkanstaaten, kein Ostdeutschland ... Das Europa, von dem wir heute sprechen, ist ein Europa, das seit fünf Jahren von den Almosen Amerikas und in Angst vor den Russen lebt.“

Aber auch die Menschenrechtskonvention und das Gericht enttäuschten zunächst die in sie gesetzten Erwartungen. Bereits 1950 im Palazzo Barbarini in Rom soll Paul-Henri Spaak, der Präsident der Versammlung erklärt haben: "Es ist keine sehr gute Konvention, aber es ist ein schöner Palast."

Die Zeitungsberichterstattung über die Unterzeichnung der Konvention war damals in vielen Ländern sehr gering. Auch in akademischen Fachzeitschriften der 1950er Jahre wurde die Menschenrechtskonvention anfangs kaum erwähnt. Staaten hatten viele Ausnahmeregelungen eingebaut. Das Vereinigte Königreich und Frankreich waren 1950 beides noch wichtige Kolonialmächte. Die Briten ratifizierten die Konvention 1951, erklärten aber, dass sie das Recht auf Individualbeschwerde oder die Zuständigkeit des Gerichts nicht anerkennen würden. Die Franzosen waren die letzten der Erstunterzeichner, und taten dies erst 1974.

10 Ratifizierungen waren erforderlich, damit die Konvention in Kraft treten konnte: das wurde 1953 erreicht. 8 Staaten mussten seine Zuständigkeit anerkennen, bevor der Gerichtshof eingerichtet werden konnte. Das wurde 1958 erreicht. Nach der offiziellen Eröffnung am 20. April 1959 konnte der Gerichtshof zunächst nur Urteile gegen die acht Staaten erlassen, die seine Zuständigkeit anerkannt hatten (Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Island, Irland, Luxemburg und die Niederlande). Norwegen erkannte die Zuständigkeit des Gerichtshofs 1964 an, das Vereinigte Königreich und Schweden 1966, Frankreich 1974 und die Türkei 1990.

Zum Zeitpunkt der Gründung des Gerichtshofs hatten nur 9 der 13 Staaten, die die Konvention ratifiziert hatten, das Recht auf Individualbeschwerde bei der Kommission anerkannt (Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Island, Irland, Luxemburg, Norwegen und Schweden). Hinzu kamen 1960 die Niederlande und 1966 das Vereinigte Königreich. Frankreich erkannte dieses Recht erst 1981 an, die Türkei 1987. Bis dahin konnte der Gerichtshof nur im Rahmen eines zwischenstaatlichen Verfahrens gegen diese Länder angerufen werden, wovon es nur sehr wenige gab.

Nachdem der Gerichtshof 1959 eingerichtet wurde hat er in den 1960er Jahren kaum etwas getan. Erst in den 1970er Jahren kam das System in Schwung. Und erst 1998, mit dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11, nahm die ursprüngliche Vision eines ständigen Gerichtshofs, zu dem alle Personen Zugang haben würden, Gestalt an.

Erklärungen zur Anerkennung der Zuständigkeit des Gerichtshofs und des Rechts auf Individualbeschwerde bei der Kommission waren bis in die 1990er Jahre fakultativ. Sie wurden daher von den meisten Staaten für begrenzte Zeiträume (in der Regel jeweils zwei oder drei Jahre) abgeben.

Die Vision selbst der ehrgeizigsten Befürworter einer Menschenrechtskonvention war Anfangs viel begrenzter als das, was sie heute ist. Was sie zu schaffen gedachten war im Wesentlichen

ein Frühwarnsystem - ein Instrument, mit dem verhindert werden sollte, dass grundlegende Standards in bereits demokratischen Ländern aufgeweicht werden. Dies spiegelte die Annahme wider, dass die Gründungsmitglieder des Europarats die Anforderungen der Konvention in vollem Umfang erfüllten.

Und die Urteile des Gerichtshofs? Es gab sehr viele nur sehr wenige davon: ein Urteil 1961, drei Urteile 1968, zwei Urteile 1969, jeweils eines 1970 und 1971, und zwei 1975. Das hat sich erst nach 1975 verändert. Dann allerdings dramatisch: im Mai 2017 gab es bereits das 20.000. Urteil des Menschenrechtsgerichtshofs. Und damit änderten sich auch die Herausforderungen und Probleme, vor denen das am meisten entwickelte Menschenrechtssystem der Welt heute steht.

Die EMRK 2024 – das Problem der Umsetzung von Urteilen

Sobald der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein Urteil erlassen hat, in dem eine Verletzung festgestellt wird, wird es an das Ministerkomitee weitergeleitet, damit es die Ausführung des Urteils "überwacht."²

Aufgabe des Ministerkomitees ist es, dafür zu sorgen, dass der beklagte Staat die erforderlichen Maßnahmen ergreift, um dem Urteil nachzukommen. Dabei kann es sich um zwei Arten von Maßnahmen handeln. Erstens muss der Staat dem Opfer (oder den Opfern) der Verletzung eine zufriedenstellende Wiedergutmachung zukommen lassen. Dazu gehört, soweit möglich, die Wiedergutmachung des erlittenen Unrechts, z. B. durch eine Wiederaufnahme des Verfahrens, die Entlassung aus dem Gefängnis oder die Rückgabe von beschlagnahmtem Eigentum. In vielen Fällen wird der Staat zur Zahlung einer Entschädigung verpflichtet sein. Diese Maßnahmen werden oft als "individuelle Maßnahmen" bezeichnet.

Die Einhaltung der EGMR-Urteile verlangt von den Staaten auch, dass sie sicherstellen, dass sich die Verletzung nicht wiederholt. Dies kann erfordern, dass der Staat "allgemeine Maßnahmen" ergreift, um die Ursache der Verletzung zu beseitigen. Dazu können Änderungen von Gesetzen, Strategien oder Praktiken gehören.

Sobald sich das Ministerkomitee vergewissert hat, dass alle erforderlichen individuellen und allgemeinen Maßnahmen ergriffen worden sind, wird ein Fall "abgeschlossen". Der Abschluss eines Falles erfolgt in Form einer Entschließung des Ministerkomitees, in der es erklärt, "dass es seine Aufgaben gemäß Artikel 46 Absatz 2 des Übereinkommens wahrgenommen hat" und "beschließt, die Prüfung des Falles abzuschließen".³ Dieser Prozess kann derzeit jedoch Jahre oder sogar Jahrzehnte dauern.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verkündet etwa 1000 Urteile pro Jahr, von denen etwa 90 Prozent eine Verletzung feststellen.⁴ Der Gerichtshof überwacht auch zwischen drei- und sechshundert "gütliche Einigungen" pro Jahr. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen der Staat eine Rechtsverletzung anerkennt und dem Antragsteller eine akzeptable Lösung anbietet. Die gütlichen Einigungen führen nicht zu Urteilen, aber da sie auf der Grundlage des Eingeständnisses einer Verletzung abgeschlossen werden und der beklagte Staat Verpflichtungen eingeht, werden sie ebenfalls zur Überwachung an das Ministerkomitee weitergeleitet.

² Artikel 46(2), Europäische Menschenrechtskonvention.

³ Siehe z. B. die [Entschließung CM/ResDH\(2014\)199](#), die vom Ministerkomitee am 12. November 2014 angenommen wurde.

⁴ [Jahresbericht 2023](#) des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, S.110.

Das Ministerkomitee erhält so jedes Jahr etwa 1300 neue Fälle vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Überwachung. Diese werden dann in zwei Kategorien unterteilt: "führende (leading) Fälle" und "sich wiederholende (repetitiv) Fälle".⁵

Jeder Fall, der ein neues Problem in dem Land aufwirft - d. h. ein Fall, der zum ersten Mal eine bestimmte Art von Verletzung feststellt - wird als "führender" Fall betrachtet. Häufig erfordern solche Fälle "neue allgemeine Maßnahmen, um ähnliche Verstöße in Zukunft zu verhindern", zusätzlich zu den individuellen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Situation des Opfers zu verbessern.⁶

Führende Fälle können isolierte, einmalige Verstöße sein, aber es können auch viele andere folgen, die im Wesentlichen das gleiche Problem aufwerfen. In diesen Fällen sind die gleichen allgemeinen Maßnahmen erforderlich, um die Ursache des Verstoßes zu beseitigen. Um die Fortschritte bei diesen Maßnahmen besser verfolgen zu können, werden diese Fälle als "Wiederholungsfälle" des führenden Falles betrachtet. Alle diese Fälle werden gemeinsam als "Fallgruppe" bezeichnet und tragen den Namen des ursprünglichen "führenden" Falles. Die allgemeinen Maßnahmen, die für alle diese Fälle erforderlich sind, werden dann gemeinsam im Rahmen der Prüfung des führenden Falles betrachtet.

Der erste Fall, in dem es um Misshandlungen durch Strafverfolgungsbeamte in Aserbaidschan ging, war *Mammadov (Jalaloglu) gegen Aserbaidschan*.⁷ Das Urteil in dieser Rechtssache erging im Jahr 2005. Da es der erste Fall dieser Art war, wurde er als *leading case* (führender Fall) eingestuft. Danach gab es weitere 15 Fälle, in denen das Gericht Misshandlung, Folter oder Tod durch Strafverfolgungsbeamte feststellte. Diese Fälle gelten als Wiederholungsfälle. Während das Ministerkomitee die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen, die in jedem dieser Fälle erforderlich sind, separat betrachtet, prüft es die Umsetzung der allgemeinen Maßnahmen, die in all diesen Fällen erforderlich sind, gemeinsam, da sie im Wesentlichen gleich sind.

Die Anzahl der führenden Fälle gegen ein Land zeigt das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen, die in diesem Land vorkommen. Die Anzahl der sich wiederholenden Fälle ist ein Indikator für die Häufigkeit der Menschenrechtsverletzung.

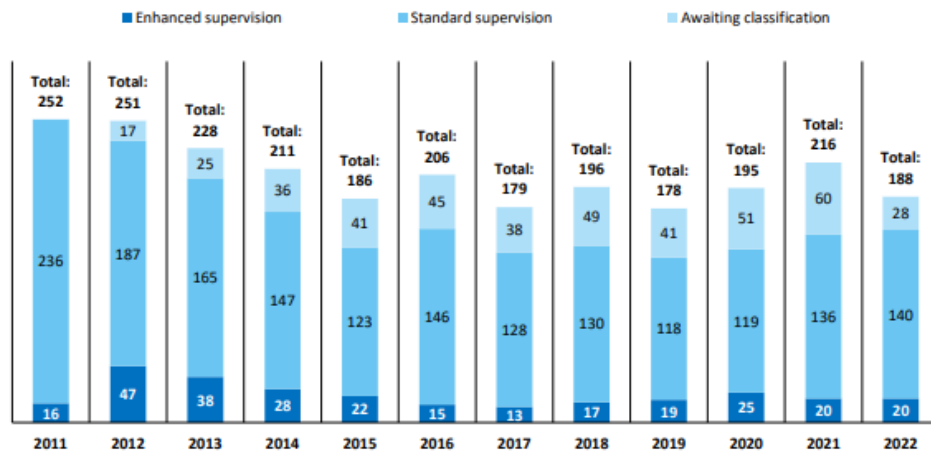
⁵ Urteile und gütliche Einigungen können sich auf mehr als eine Klage beziehen. Im Jahr 2020 erließ der Gerichtshof 871 Urteile in Bezug auf 1901 Klagen.

⁶ Siehe Glossar: [https://www.coe.int/en/web/execution/glossary#%2215005454%22:\[25\]](https://www.coe.int/en/web/execution/glossary#%2215005454%22:[25]);

⁷ *Mammadov (Jalaloglu) gegen Aserbaidschan*, siehe Fallaktualisierung auf [HUDOCEXEC](#), der von der Abteilung für die Überwachung der Vollstreckung von Urteilen geführten Datenbank.

B.2. Enhanced or standard supervision

New leading cases



8

Das Ministerkomitee nimmt sich jedes Jahr zwölf Tage Zeit, um die Umsetzung der Urteile zu überwachen (in vier dreitägigen Sitzungen, den sogenannten "Menschenrechtssitzungen"). Natürlich kann es sich nicht mit 1300 neuen Fällen pro Jahr befassen, geschweige denn mit den mehr als 6600 noch anhängigen Fällen.⁹

Aus diesem Grund hat das Ministerkomitee im Jahr 2010 eine Prioritätenliste eingeführt. Neben der Gruppierung nach Themen (als Haupt- oder Wiederholungsfälle) werden die Fälle je nach ihrer Bedeutung auch für eine "normale" oder "verstärkte" Überwachung vorgesehen. Die als "verstärkt" eingestuftten Fälle werden vom Ministerkomitee im Rahmen seiner Menschenrechtssitzungen geprüft. Das verstärkte Verfahren

“soll es dem Ministerkomitee ermöglichen, die Fortschritte bei der Vollstreckung eines Falles genau zu verfolgen, und den Austausch mit den nationalen Behörden, die die Umsetzung unterstützen, erleichtern.”¹⁰

Bei den Fällen, die für eine verstärkte Überwachung ausgewählt werden, handelt es sich in der Regel entweder um "Urteile, die dringende Einzelmaßnahmen erfordern", wie die Freilassung eines politischen Gefangenen, oder um "Urteile, die vom Gerichtshof und/oder dem Ministerkomitee festgestellte schwerwiegende strukturelle und/oder komplexe Probleme aufzeigen", wie die wiederholte Folterung von Gefangenen¹¹

Jährlich werden etwa 20-25 neue führende Fälle einer "verstärkten" Aufsicht unterstellt. Etwa ein Drittel aller Wiederholungsfälle wird ebenfalls der verstärkten Überwachung zugewiesen, wenn der führende Fall bereits unter verstärkter Überwachung steht. Diese Fälle erhalten jedoch in der Regel keine zusätzliche individuelle Betreuung. Es ist die *Gruppe der Fälle* - d. h. die

⁸ Überwachung der Vollstreckung von Urteilen und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Jahresbericht 2022.

⁹ Stand 29. März 2024, siehe [HUDOC EXEC](https://www.hudoc.exec.coe.int/), die Datenbank über die Vollstreckung von Urteilen, die von der Abteilung für die Überwachung der Vollstreckung von Urteilen geführt wird.

¹⁰ Siehe Glossar unter [https://www.coe.int/en/web/execution/glossary#:%215005454%22:\[25\]}](https://www.coe.int/en/web/execution/glossary#:%215005454%22:[25]})

¹¹ Überwachung der Vollstreckung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Verfahren und Arbeitsmethoden für die Menschenrechtssitzungen des Ministerkomitees [GR-H\(2016\)2-endg.](https://www.coe.int/t/komitee/2016/2-endg.pdf)

Gesamtheit der durch den führenden Fall aufgeworfenen Fragen -, die unter verstärkter Aufsicht steht, nicht jeder einzelne Fall. Die einzige Ausnahme könnten Gruppen von Fällen sein, wie z. B. die politischen Gefangenen in Aserbaidschan, bei denen die erforderlichen Einzelmaßnahmen selbst von entscheidender Bedeutung sind.

In den letzten Jahren hat das Ministerkomitee etwa 150 Fälle pro Jahr im Rahmen seines verstärkten Verfahrens geprüft. Ende März 2024 hatte das Ministerkomitee 572 anhängige Fälle unter verstärkter Aufsicht, was bedeutet, dass sich das Ministerkomitee in einem Jahr nur mit etwa einem Viertel aller Fälle befassen kann, die es für besonders wichtig hält.

Die Überwachung der meisten Fälle, darunter auch viele wichtige, wird dem Sekretariat des Europarats im Rahmen des "Standardverfahrens" überlassen. Diese Arbeit wird von rund 30 Mitarbeitern in der Abteilung für die Überwachung der Vollstreckung von Urteilen ausgeführt, die Entscheidungen zur Genehmigung durch das Ministerkomitee vorbereitet.

Alle vom Ministerkomitee abgeschlossenen Fälle (26. März 2024)

	<u>Alle Fälle</u>	<u>Abgeschlossen</u>	<u>Prozentsatz</u>
Schweden	74	73	99
UK	474	462	97
Frankreich	1103	1060	96
Deutschland	241	229	95
Italien	4470	4205	94
Polen	1900	1760	93
Serbien	752	685	91
Türkei	4397	3947	90
...
Ungarn	1259	1082	86
Bosnien	165	134	81
Rumänien	2160	1672	77
Moldawien	614	445	72
...
Ukraine	2133	1347	63
Armenien	201	127	63
Georgien	181	104	57
...
<i>Russland</i>	<i>4019</i>	<i>1368</i>	<i>34</i>
Aserbaidschan	469	148	32

Vom Ministerkomitee abgeschlossene Leading / führende Fälle (26. März 2024)

	<u>Alle Fälle</u>	<u>Abgeschlossen</u>	<u>Prozentsatz</u>
Schweden	42	41	98
UK	216	208	96
Frankreich	319	296	93
Deutschland	87	77	86
...
Serbien	66	52	79
Italien	239	170	71
Polen	207	160	77
Bosnien	44	33	75
...
Türkei	419	288	69
Moldawien	152	103	68
Rumänien	333	218	65
Georgien	74	47	64
Armenien	73	44	60
Ukraine	235	131	56
Ungarn	106	59	55
...
<i>Russland</i>	325	84	26
Aserbaidshan	66	14	21

Führende Fälle unter verstärkter Aufsicht (26. März 2024)

	<u>Alle Fälle</u>	<u>Abgeschlossen</u>	<u>Prozentsatz</u>
Rumänien	46	34	74
Serbien	17	12	71
Moldawien	31	22	71
Bosnien	9	6	67
UK	11	7	64
Frankreich	13	8	62
...
Türkei	77	41	53
Schweden	2	1	50
Polen	31	14	45
Italien	49	21	43
Deutschland	3	2	33
Georgien	10	3	30
...
Armenien	8	2	25
<i>Russland</i>	84	20	24
Ukraine	62	13	21
Ungarn	19	2	11
Aserbaidshan	23	2	9

Fälle unter verstärkter Überwachung (26. März 2024)

Keine Fälle (13)

Andorra	0
Österreich	0
Zypern	0
Estland	0
Finnland	0
Island	0
Lettland	0
Liechtenstein	0
Luxemburg	0
Monaco	0
Montenegro	0
San Marino	0
Schweiz	0

Ein Fall (8)

Tschechische Republik	1
Dänemark	1
Deutschland	1
Niederlande	1
Norwegen	1
Slowenien	1
Spanien	1
Schweden	1

2 bis 5 Fälle (11)

Kroatien	2
Irland	2
Bosnien	3
Litauen	4
Nordmazedonien	4
Portugal	4
Slowakische Republik	4
Vereinigtes Königreich	4
Albanien	5
Frankreich	5
Serbien	5

5 bis 20 Fälle (8)

Armenien	6
Belgien	7
Georgien	7
Griechenland	7
Malta	7
Moldawien	9
Ungarn	17
Polen	17

Über 20 Fälle (7)

Aserbaidtschan	21
Italien	28
Bulgarien	33
Rumänien	34
Türkei	36
Ukraine	49
<i>Russland</i>	64

Der Europarat und politische Gefangene

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) vertritt heute 46 Parlamente. Es gibt 324 PACE-Mitglieder, die von ihren jeweiligen nationalen Parlamenten nach Straßburg entsandt werden. Die Parlamentarische Versammlung trifft sich viermal im Jahr in Straßburg zu einer einwöchigen Plenartagung. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Mitgliedstaaten für die Einhaltung der Regeln und Konventionen des Europarates zur Rechenschaft zu ziehen. Sie wählt auch die Richter des EGMR. Sie überwacht und kritisiert Verstöße in den Mitgliedsstaaten. Sie spricht Empfehlungen aus und fordert Maßnahmen von den Staaten und dem Ministerkomitee (CoM). PACE kann den Ausschluss oder die Suspendierung von Staaten empfehlen, die gegen die Satzung des Europarats verstoßen. Am 15. März 2022 nahm PACE einstimmig eine Resolution an, in der das Ministerkomitee aufgefordert wurde, Russland unverzüglich auszuschließen.

Es gibt neun ständige Ausschüsse. Der *Überwachungsausschuss* ist dafür zuständig, zu überprüfen, ob die Staaten ihre Verpflichtungen erfüllen. Derzeit befinden sich 11 Staaten in einem so genannten *Monitoring-Verfahren*. Der *Ausschuss für Recht und Menschenrechte* erstellt Berichte zu Themen wie "politische Gefangene", "Folter und Misshandlung", "Sicherheit von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern" und "Umsetzung von EGMR-Urteilen". Die von den Ausschüssen gewählten Berichterstatter spielen eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Menschenrechtsslage in den Mitgliedstaaten des Europarats.

Im Januar 2023 veranstalteten zwei Mitglieder von PACE, Pieter Omtziegt und Frank Schwabe, eine Debatte mit ESI über die Lehren aus einem historischen Versagen des Europarats in Bezug auf die Frage der politischen Gefangenen. Anlass war der 10. Jahrestag der PACE-Debatte über politische Gefangene in Aserbaidtschan am 23. Januar 2013. Die Abstimmung damals war historisch: Eine Resolution des PACE-Berichterstatters zu politischen Gefangenen wurde mit

125 gegen 79 Stimmen bei 20 Enthaltungen abgelehnt, ein deutliches Signal der Unterstützung für das autoritäre Regime in Baku. Es folgte eine Welle von neuen Verhaftungen.

In ihren Vorträgen erinnerten die Redner in 2023 auch an die 2012 angenommene Definition des Begriffs "politischer Gefangener", um sicherzustellen, dass es in keinem Mitgliedstaat des Europarats mehr politische Gefangene gibt. Zu diesem Zweck bleibt die [Definition des Europarats von 2012 für politische Gefangene](#) so nützlich und relevant wie eh und je:

Eine Person, der die persönliche Freiheit entzogen wurde, ist als "politischer Gefangener" zu betrachten:

- a. wenn die Inhaftierung unter Verletzung einer der in der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihren Protokollen verankerten Grundgarantien, insbesondere der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, verhängt wurde;
- b. wenn die Inhaftierung aus rein politischen Gründen ohne Bezug zu einer Straftat verhängt wurde;
- c. wenn die Dauer des Gewahrsams oder die Haftbedingungen aus politischen Gründen in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Straftat stehen, derer die Person für schuldig befunden wurde oder derer sie verdächtigt wird;
- d. wenn sie aus politischen Gründen in einer im Vergleich zu anderen Personen diskriminierenden Weise festgehalten wird; oder,
- e. wenn die Inhaftierung das Ergebnis eines eindeutig ungerechten Verfahrens ist und dies mit politischen Motiven der Behörden zusammenzuhängen scheint.

Was PACE leisten kann - ein aktueller Fall

Was können Berichterstatter und PACE tun, um die Menschenrechte in einem Mitgliedsstaat zu verteidigen? Sie schreiben Berichte und schlagen Resolutionen vor. Sie weisen auf die (Nicht-)Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg hin. Sie können die Venedig-Kommission, ein unabhängiges Expertengremium, um eine Bewertung bestimmter Rechtsvorschriften bitten. Sie besuchen Mitgliedsstaaten und fordern die Freilassung politischer Gefangener. Und wenn nichts hilft und sich die Lage verschlimmert, stimmen sie für die Suspendierung einer Delegation von der PACE.

Im Fall von Aserbaidschan wurde all dies in den letzten zwei Jahren getan, als sich die Menschenrechtssituation verschlechterte.

Im Mai 2022 unterzeichneten 38 PACE-Mitglieder einen Entschließungsantrag zu "Bedrohungen für das Leben und die Sicherheit von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern in Aserbaidschan."¹²

Im Oktober 2022 unterzeichneten 20 PACE-Mitglieder einen Entschließungsantrag zum "Anstieg der Zahl der politischen Gefangenen in Aserbaidschan": "Die Versammlung sollte die Regierung Aserbaidschans auffordern, die Europäische Menschenrechtskonvention

¹² PACE, [Bedrohungen für das Leben und die Sicherheit von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern in Aserbaidschan](#), 2. Mai 2022.

einzuhalten und alle politischen Gefangenen freizulassen, da dies eine grundlegende Verpflichtung Aserbaidshans ist, die es mit dem Beitritt zum Europarat übernommen hat."¹³

Im März 2023 legte Hannah Bardell, PACE-Berichterstatteerin, ein Memorandum vor. Sie stellte fest: "Laut der Justice for Journalists Foundation gab es 2021 in Aserbaidshans 215 Angriffe auf Journalisten, fast anderthalb Mal mehr als 2017, was darauf hindeutet, dass sich die Situation verschlechtert hat ... Die Media Rights Group stellt in ihrer Analyse für 2022 'mindestens 44 Vorfälle von physischer und psychischer Belästigung von Journalisten bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit' in Aserbaidshans fest."¹⁴

Im Oktober 2023 legten 23 PACE-Mitglieder einen Entschließungsantrag vor. Darin wird festgestellt: "Das harte Vorgehen gegen die Zivilgesellschaft in Aserbaidshans ist offensichtlicher denn je, während Repressalien und politische Verfolgung durch die Regierung nach wie vor wichtige Instrumente zur Einschüchterung und zum Schweigen bringen kritischer Stimmen sind. Die Regierung ist berüchtigt für den Einsatz von erfundenen Strafanzeigen und Folter gegen politische Gefangene."¹⁵

Im Januar 2024 verabschiedete PACE eine Entschließung zu "Vorwürfen systematischer Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung in Haftanstalten in Europa", in der festgestellt wurde: "Die Versammlung ist auch zutiefst besorgt über Berichte über Aserbaidshans ... Gefangene wurden gefoltert, um Geständnisse des Verrats zu erpressen. Die Versammlung ist entsetzt über die grausamen Foltermethoden, von denen berichtet wird: Elektroschocks, Herausziehen von Nägeln, Waterboarding, Verbinden der Augen, Entfernen der Genitalien, Vergewaltigung und Androhung der Vergewaltigung von Familienmitgliedern, um nur einige zu nennen ... Berichte deuten darauf hin, dass Folter und andere Formen der Misshandlung gegen Mitglieder der politischen Opposition, Journalisten und Menschenrechtsverteidiger eingesetzt wurden."¹⁶

Während die PACE-Mitglieder die Freilassung der politischen Gefangenen forderten, steigt die Zahl der politischen Gefangenen weiter an. Eine von Leyla Yunus, einer ehemaligen politischen Gefangenen, die heute in den Niederlanden lebt, geführte Liste zeigt einen dramatischen Trend:

Yunus-Liste der politischen Gefangenen¹⁷

<i>Monat</i>	<i>Gefangene</i>
Februar 2023	93
April 2023	182
Juli 2023	202
Oktober 2023	235
Dezember 2023	254
März 2024	288

Welche Möglichkeiten hat PACE, wenn alle Berichte, Entschließungen, Anträge, Erklärungen, Besuche und Stellungnahmen ignoriert werden, angesichts der ständig zunehmenden

¹³ PACE, [Anstieg der Zahl der politischen Gefangenen in Aserbaidshans](#), 25. Oktober 2022.

¹⁴ *Media Rights Group*, "Legal Environment For Media in Azerbaijan, 2022, Annual Analysis", S. 8.

¹⁵ PACE, [Die Notwendigkeit, die politisch motivierte Verfolgung in Aserbaidshans zu untersuchen](#), 23. Oktober 2023.

¹⁶ PACE, [Vorwürfe von systematischer Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe an Orten der Haft in Europa](#), 24. Januar 2024.

¹⁷ Institut für Frieden und Demokratie, [Listen der politischen Gefangenen](#).

Repression, der inakzeptablen Gesetzgebung, der Nichtumsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und der Rekordzahl von Verhaftungen aus politischen Gründen?

Anfang 2024 kam eine klare Mehrheit in der PACE zu dem Schluss, dass ernsthaftere Schritte unternommen werden müssen. Im Januar 2024 stellte Frank Schwabe die Berechtigung der aserbaidischen Delegation zur Teilnahme an PACE in Frage. Mogens Jensen, der Vorsitzende des PACE-Überwachungsausschusses, erstellte einen Bericht. Er empfahl, "das Mandat der aserbaidischen Delegation nicht zu ratifizieren".¹⁸ In seinem Bericht werden zahlreiche Gründe genannt: "Mindestens 18 Journalisten und Medienschaffende befinden sich derzeit in Haft ... Die Unabhängigkeit der Justiz gibt nach wie vor Anlass zu ernster Sorge ... Anhaltende Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und die allgemeine Situation der NRO sind ein weiterer Grund zur Sorge. Die NRO arbeiten nach wie vor in einem sehr repressiven Umfeld ... Darüber hinaus geben Folter- und Misshandlungsvorwürfe seitens der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden nach wie vor Anlass zu großer Sorge ... All dies stellt den Willen des Landes in Frage, die in Artikel 3 und der Präambel der Satzung des Europarats verankerten Grundprinzipien zu achten ..." ¹⁹

Im Januar 2024 stimmte die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) mit überwältigender Mehrheit dafür, die aserbaidische Delegation von ihren Arbeiten auszuschließen.

Das (zu) schweigsame Ministerkomitee

Das Ministerkomitee (CoM) vertritt die Regierungen der 46 Mitgliedsstaaten des Europarates. Der Vorsitz wird von jedem Mitgliedstaat für einen Zeitraum von sechs Monaten in alphabetischer Reihenfolge wahrgenommen. Jede Regierung ist durch ihren Botschafter (Ständiger Vertreter) in Straßburg vertreten. Dort tagt der Ausschuss wöchentlich und mindestens einmal im Jahr auf der Ebene der Außenminister. Er entscheidet über die Aufnahme oder Aussetzung von Mitgliedsstaaten. Eine seiner Hauptaufgaben ist es, die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu gewährleisten. Die Schlussfolgerungen des CoM "können die Form von Empfehlungen an die Regierungen annehmen". Er überwacht die Maßnahmen, die von den Regierungen im Einklang mit diesen Empfehlungen ergriffen werden.

Bislang hat das Ministerkomitee des Europarates weder auf den Beschluss der Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen (PACE) zu Aserbaidschan noch auf die dramatische Verschlechterung der Menschenrechtslage, die ihn veranlasst hat, reagiert. Wann wird sich dies ändern? Wann wird das Ministerkomitee Aserbaidschan dazu auffordern, seine miserable Menschenrechtsbilanz zu verbessern?

Die Uneinigkeit der PACE und des Ministerkomitees in einer so wichtigen Frage ist ein Zeichen von Schwäche und institutioneller Verwirrung. Es gibt nur einen guten Weg, diese Spaltung zu überwinden: Die Mitgliedsstaaten müssen ernsthaft Druck auf Baku ausüben, damit es seine 2001 eingegangenen Verpflichtungen ernst nimmt. Kein Mitgliedsstaat des Europarates sollte Politiker, Journalisten und Menschenrechtsverteidiger unter falschen Begründungen inhaftieren

¹⁸ PACE, [Ablehnung des noch nicht ratifizierten Mandats der parlamentarischen Delegation von Aserbaidschan aus inhaltlichen Gründen](#), 23. Januar 2024.

¹⁹ PACE, [Ablehnung des noch nicht ratifizierten Mandats der parlamentarischen Delegation von Aserbaidschan aus inhaltlichen Gründen](#), 23. Januar 2024.

oder die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu solchen Verhaftungen ignorieren.

Das Ministerkomitee sollte sein Schweigen brechen und hetue eine klare Botschaft sowohl an Aserbaidtschan als auch an *alle* zukünftigen Mitgliedsstaaten richten, um die Lehren aus den vergangenen Versäumnissen mit Putins Russland im Europarat zu ziehen:

In keinem Mitgliedstaat des Europarates darf es politische Gefangene geben.

Sowohl PACE als auch das Ministerkomitee wollen, dass Aserbaidtschan Mitglied des Europarates bleibt. Um Mitglied zu bleiben, muss Aserbaidtschan seine politischen Gefangenen jetzt freilassen.

Wird dies von nun an Konsequenzen in Aserbaidtschan und in allen anderen Mitgliedsstaaten haben?

Die EMRK nach Russland und vor Aserbaidtschan: was nun?

Der Europarat wurde im Jahr 1949 gegründet. Mit der Europäischen Menschenrechtskonvention als Bezugspunkt und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg als zentraler Institution sollte dieser älteste Club der Demokratien im Falle systematischer Menschenrechtsverletzungen Alarm schlagen.

Im Falle Russlands ist dies vor 2022 nicht gelungen. Im Fall von Aserbaidtschan hat sie es jahrzehntelang nicht geschafft. Das darf sich nicht wiederholen.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sich alle Mitgliedstaaten erneut zur Verteidigung der Grundprinzipien verpflichten, auf denen der Europarat beruht. Sie müssen dies energischer tun als in der jüngsten Vergangenheit. Und sie müssen sich darüber im Klaren sein, dass Verstöße gegen einige der Grundprinzipien der Institution von nun an eine sofortige und starke Reaktion nach sich ziehen sollten. Dies wäre das beste Geburtstagsgeschenk für die Bürger in den Mitgliedsstaaten des Europarates zum 75.th Jahrestag der Institution.

Im Oktober 2022 [veröffentlichte](#) eine hochrangige Reflexionsgruppe des Europarats im Vorfeld des Gipfels in Island [einen Bericht](#). Die Gruppe stellte fest, dass sich die Institution anpassen muss:

"Die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine stellt einen eklatanten Verstoß gegen die Satzung des Europarats dar und führte zum Ausschluss der Russischen Föderation aus der Organisation ... der Europarat - die wichtigste paneuropäische Organisation des Kontinents - muss sich anpassen, um seinen Zweck zu erfüllen."

Sie fügte hinzu: "Unsere Demokratien sind nicht ein für alle Mal etabliert. Wir müssen uns bemühen, sie jeden Tag und kontinuierlich in allen Teilen unseres Kontinents und auf allen Regierungsebenen aufrechtzuerhalten und uns vor autoritären Führern und demokratischen Rückschritten schützen. Bei der Demokratie geht es nicht nur darum, was am Wahltag geschieht. Echte Demokratien setzen voraus, dass die Wahlen frei und fair sind, dass Oppositionskandidaten ohne Angst vor Verhaftung oder anderen Mitteln zum Schweigen gebracht werden können".

Der Bericht geht jedoch nicht auf die beunruhigendste Lehre aus der mehr als zwei Jahrzehnte währenden Mitgliedschaft Russlands ein: das Ausbleiben einer energischen Reaktion anderer Mitgliedstaaten im Vorfeld des umfassenden Angriffs auf die Ukraine im Jahr 2022, der erst dann den Ausschluss Russlands unvermeidlich machte. Eine frühere Reaktion hätte vielleicht etwas bewirken können.

Artikel 3 der Satzung des Europarates verweist auf die Grundfreiheiten und den Schlüsselbegriff der aufrichtigen Zusammenarbeit bei ihrer Verwirklichung:

"Jedes Mitglied des Europarats muss die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und des Genusses der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen anerkennen und aufrichtig und wirksam an der Verwirklichung der in Kapitel I genannten Ziele des Rates mitwirken."

In Artikel 8 des Statuts werden die Folgen eines fortgesetzten schweren Verstoßes gegen diese Kernvorschriften dargelegt:

"Jedes Mitglied des Europarats, das Artikel 3 in schwerwiegender Weise verletzt hat, kann von seinen Vertretungsrechten suspendiert und vom Ministerkomitee aufgefordert werden, gemäß Artikel 7 zurückzutreten. Kommt das Mitglied dieser Aufforderung nicht nach, so kann das Komitee beschließen, daß es von dem vom Komitee bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr Mitglied des Rates ist."

Der Europarat verfügt über die Instrumente, um auf schwerwiegende Verstöße zu reagieren. Er kann seine Werte verteidigen. Die Frage ist, ob seine Mitgliedstaaten den Willen haben, dies auch rechtzeitig zu tun.