

# Der Europarat, Russland und das Scheitern der Einbindungspolitik

*Klaus Brummer*

“The expulsion of the Russian Federation from the Council of Europe was made inevitable by the atrocity of the crimes committed in Ukraine. Not only has Russia illegally and unjustifiably invaded another Member State, but it has continued its aggression in open violation of human rights and the rules of international humanitarian law.”<sup>1</sup>

## **Zusammenfassung:**

Im März 2022 wurde Russland infolge der militärischen Invasion in der Ukraine vom Europarat ausgeschlossen. Die vom Europarat gegenüber Russland verfolgte Einbindungsstrategie („better include than exclude“) ist damit endgültig gescheitert. Der Beitrag zeigt, dass die mit dieser Strategie verfolgten Ziele, in Form der Übertragung der von der Organisation vertretenen Standards in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, zu keinem Zeitpunkt erreicht wurden. Vielmehr war die Mitgliedschaft Russlands im Europarat, die im Jahr 1996 begann, wiederholt durch schwerwiegende Konflikte zwischen der Organisation und Russland geprägt. Entsprechend stellt sich nicht nur die Frage, ob die „Werteorganisation“ Europarat schon früher von ihrer Strategie hätte abrücken sollen, sondern auch die Frage nach den Lehren dieses Scheiterns für den Umgang mit anderen „Problemstaaten“.

## **Einleitung**

Infolge der militärischen Invasion in der Ukraine wurde Russland aus dem Europarat ausgeschlossen. Der Versuch, ein „gemeinsames europäisches Haus“ (Gorbatschow) von Lissabon bis Wladiwostok auf den Fundamenten von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu bauen, ist damit bis auf Weiteres gescheitert. Selbiges gilt für die vom Europarat gegenüber Russland verfolgte Einbindungsstrategie des „better include than exclude“. Die dahinterliegende Idee lautete, größere Einflussmöglichkeiten auf Russland zu haben, wenn dieses in die Organisation eingebunden würde als es bei einem Absichtsstehen des Landes der Fall gewesen wäre. Auf diese Weise sollten die vom Europarat vertretenen Normen und Prinzipien auf Russland



**Prof. Dr. Klaus Brummer**  
Lehrstuhl für Internationale Beziehungen  
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

übertragen und dort gefestigt werden. Die nachfolgenden Ausführungen legen nahe, dass sich diese Erwartungen zu keinem Zeitpunkt erfüllt haben. Vielmehr war die Phase der Mitgliedschaft Russlands im Europarat, die im Jahr 1996 begann, wiederholt durch schwerwiegende Konflikte zwischen der Organisation und Russland geprägt. Der nunmehr vollzogene Bruch stellt den Höhepunkt der Entfremdung dar.

## Die Aufnahme Russlands in den Europarat: „Better include than exclude“

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erlebte der Europarat eine beispiellose Erweiterung. Die bis dato auf Westeuropa fokussierte Organisation, die 1989 noch 23 Mitgliedsstaaten umfasst hatte, wuchs in der Folgezeit auf 47 Mitgliedstaaten an, zu denen bspw. die Ukraine, Armenien, Georgien und Aserbaidschan gehörten. In (geo-)politischer Hinsicht maßgeblich war jedoch der Beitritt Russlands im Jahr 1996. Damit wurde der Europarat zu einer wahrhaft pan-europäischen Organisation, die von Lissabon bis Wladiwostok reichte. Der „pan-europäische Prozess“ und das „gemeinsame europäische Haus“, die Michail Gorbatschow (1989) in einer im Juli 1989 vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gehaltenen Rede anvisiert hatte, schienen Realität geworden zu sein.

Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen allerdings, dass dem nicht so war. Die Sozialisierung Russlands in die vom Europarat vertretenen Standards, Prinzipien und Werte in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit blieb bestenfalls oberflächlich. Zugleich war bereits der russische Beitritt als solcher höchst umstritten (siehe Althausen 1997; Brummer 2004). Laut Holtz (2000: 15) habe der Beitritt sogar beinahe „die ‚Seele‘ des Europarats“ zerrissen.

Ursächlich hierfür war insbesondere der seit Dezember 1994 laufende Krieg in Tschetschenien, wo separatistische Kräfte für die Loslösung von Russland kämpften und wo es in Reaktion zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch Russland kam. Aufgrund der Unvereinbarkeit des russischen Verhaltens mit den Standards und Prinzipien des Europarats, wurde der Aufnahmeprozess Anfang 1995 durch die Parlamentarische Versammlung vorübergehend angehalten. Erst nachdem Russland bestimmte Verpflichtungen gegenüber der Versammlung eingegangen war (bspw. Beilegung innerstaatlicher Streitfälle auf friedlichem Wege), nahmen die Parlamentarier im September 1995 den Beitrittsprozess wieder auf. Am 26. Februar 1996, und somit noch vor Beendigung des Kriegs in Tschetschenien, trat Russland schließlich dem Europarat bei.

Der Grundgedanke hinter dieser offensichtlich problembehafteten Aufnahme Russlands war „better include than exclude“. So lautete das Leitmotiv für den gesamten Erweiterungsprozess des Europarats, welches der damalige Generalsekretär der Organisation, Daniel Tarschys, formuliert hatte und das auch im russischen Fall zur Anwendung kam. Die Idee war, mit der Einbeziehung von Staaten in den Europarat schnellere Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Organisation erreichen zu können als es „von außen“ gegenüber Nichtmitgliedern möglich sein würde. Die

„therapeutischen Beitritt[e]“ (Huber 2001: 167) sollten also zu einer schnelleren und effektiveren Einführung und Umsetzung der vom Europarat vertretenen Standards, Werte und Prinzipien führen (Brummer 2005: 320).

Seitens des Europarats war man sich der mit der Aufnahme Russlands verbundenen Herausforderungen bewusst. Entsprechend beschäftigten sich in der Folgezeit zahlreiche Organe und Expertengremien mit den dortigen Entwicklungen. Exemplarisch hierfür stehen die „Monitoringaktivitäten“ der Parlamentarischen Versammlung, mit welchen die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zum Europarat eingegangenen Verpflichtungen überprüft wird. Bereits im April 1996 betonten die Parlamentarier mit Blick auf den damals noch andauernden Krieg in Tschetschenien die Notwendigkeit der friedlichen Lösung von Konflikten, die Respektierung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts sowie die erforderliche Zusammenarbeit Russlands mit in diesem Bereich tätigen Organisationen. Aus Sicht der Parlamentarier erfüllte Russland in allen Bereichen nicht die an Mitglieder des Europarats zu richtenden Erwartungen (Parlamentarische Versammlung 1996). Der Folgebericht von 1998 war ähnlich kritisch. Auf der einen Seite wurden zwar Fortschritte konstatiert, etwa die Unterzeichnung und Ratifizierung von Konventionen und Abkommen des Europarats durch Russland. Auf der anderen Seite verwiesen die Parlamentarier auf zahlreiche fortbestehende Defizite u.a. mit Blick auf die politische Lösung des Konflikts in Tschetschenien (die militärische Auseinandersetzung endete im August 1996) oder die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen, die während des Krieges begangen wurden (Parlamentarische Versammlung 1998).

Mit ihren begleitenden bzw. kontrollierenden Maßnahmen gegenüber Russland stand die Parlamentarische Versammlung nicht alleine. Weitere (Monitoring-)Maßnahmen wurden durch den Menschenrechtskommissar des Europarats oder basierend auf den Konventionen und Abkommen der Organisation wie der Antifolterkonvention (siehe nächstes Kapitel) oder im Kontext des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte basierend auf der Europäischen Menschenrechtskonvention (siehe übernächstes Kapitel) durchgeführt. Den Ausbruch des zweiten Tschetschenienkriegs im Sommer 1999 konnten diese Maßnahmen jedoch nicht verhindern.

## Der zweite Tschetschenienkrieg

Im September 1999 marschierten russische Truppen erneut in Tschetschenien ein. Im folgenden zweiten Tschetschenienkrieg kam es abermals zu schwerwiegenden Verletzungen der Standards und Prinzipien des Europarats durch Russland. Die Organisation hatte entsprechend keine andere Wahl, als sich auf unterschiedlichen Ebenen mit den Entwicklungen zu beschäftigen. Exemplarisch hierfür stehen die Aktivitäten des Menschenrechtskommissars sowie des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe („Antifolterausschuss“).

Der damalige Menschenrechtskommissar des Europarats, Alvaro Gil-Robles, reiste mehrfach in die Konfliktregion, um sich ein möglichst eigenständiges Bild von den

Entwicklungen vor Ort machen zu können (Brummer 2005: 248-251). In seinen Reisen und darauf gründenden Berichten und Empfehlungen verwies Gil-Robles auf zahlreiche Defizite. Hierzu zählten sogenannte „Säuberungsoperationen“, welche die Zivilbevölkerung nachhaltig treffen und zur fortdauernden Unsicherheit beitragen würden. Außerdem verwies der Menschenrechtskommissar auf die fehlende Strafverfolgung von und somit faktische Straffreiheit für die im Zuge solcher Operationen begangenen Menschenrechtsverletzungen (Menschenrechtskommissar 2002).

Auch der Antifolterausschuss, der die Einhaltung der Antifolterkonvention des Europarats („Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“) überwacht, beschäftigte sich intensiv mit Russland. Im Zuge dessen kam es ebenfalls zu mehreren Untersuchungsreisen in die Region. Bemerkenswert an der Auseinandersetzung des Antifolterausschusses mit Russland im Kontext des zweiten Tschetschenienkriegs ist, dass sich die Expertinnen und Experten genötigt sahen, die üblicherweise gewährte Vertraulichkeit des Austauschs mit einem Mitgliedstaat der Konvention aufzugeben. Stattdessen veröffentlichte der Ausschuss im unmittelbaren Kontext des zweiten Kriegs wie auch in der Folgezeit insgesamt vier „öffentliche Stellungnahmen“ (2001, 2003, 2007, 2019) auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 2 der Antifolterkonvention zur Situation in Tschetschenien. Die Besonderheit dieser Maßnahmen zeigt sich daran, dass der 1989 etablierte Ausschuss in seiner Geschichte insgesamt nur zehn Mal von diesem Instrument Gebrauch machte (CPT 2022). In den Stellungnahmen zu Tschetschenien kritisierten die Expertinnen und Experten konkrete Missstände (etwa ausbleibende Untersuchungen in Fällen von Misshandlungen) wie auch die fehlende Kooperationsbereitschaft Russlands im Allgemeinen, die sich an der Nichtumsetzung von Empfehlungen oder an der Nichtgewährung von Zugang zu bestimmten Einrichtungen zeige (Brummer 2010: 285-287).

Nicht zuletzt aufgrund der Arbeiten der vorgenannten Institutionen waren die Verstöße Russlands gegen die Standards und Prinzipien des Europarats während des zweiten Tschetschenienkriegs weithin bekannt. Die Konsequenzen, die Russland innerhalb der Organisation zu tragen hatte, blieben jedoch gering. Institutionen wie der Menschenrechtskommissar oder der Antifolterausschuss verfügen nicht über die Kompetenz, gegenüber Mitgliedstaaten des Europarats verbindliche Sanktionen auszusprechen. Die beiden Hauptorgane der Organisation, das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung, können das hingegen – wenn auch mit unterschiedlicher Reichweite und Konsequenz.

Als zwischenstaatliche Organisation werden im Europarat alle maßgeblichen Entscheidungen vom Ministerkomitee als dem Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten getroffen. Infolge der Verstöße Russlands gegen die Standards und Prinzipien der Organisation hätte das Ministerkomitee auf der Grundlage von Artikel 8 der Europaratsatzung handeln können. Dieser Artikel, der auch für noch zu schildernde Entwicklungen von Bedeutung ist, lautet:

„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.“

Das Ministerkomitee hätte somit die Möglichkeit gehabt, mittels Artikel 8 unterschiedlich weitreichende Maßnahmen gegenüber Russland mit Blick auf dessen Repräsentation im Europarat zu ergreifen. An entsprechenden Aufforderungen mangelte es nicht. So empfahl beispielsweise die Parlamentarische Versammlung dem Ministerkomitee im April 2000 ausdrücklich die Anwendung von Artikel 8 gegenüber Russland, sofern sich die Situation in Tschetschenien nicht zeitnah grundlegend sowie nachhaltig verbessere (Parlamentarische Versammlung 2000).

Derlei für die Mitgliedstaaten unverbindlichen Appelle der Parlamentarier führten jedoch zu nichts. Das Ministerkomitee beschränkte sich darauf, Russland zu kritisieren und zu Verhaltensänderungen aufzufordern. Es sah jedoch davon ab, das Land mit formalen Sanktionen auf der Grundlage von Artikel 8 zu belegen. Begründet wurde diese ausweichende Haltung mit der oben angeführten „better include than exclude“-Logik. So sei die Fortführung der Zusammenarbeit unerlässlich, um die von Russland mit seinem Beitritt zum Europarat eingegangenen Verpflichtungen zumindest perspektivisch umzusetzen. Ein Ausschluss des Landes würde diese Möglichkeit zwangsläufig zunichtemachen. Entsprechend sei die Anwendung von Sanktionsmaßnahmen gemäß Artikel 8 nicht zielführend (Ministerkomitee 2000, 2002).

Der Parlamentarischen Versammlung gingen die Maßnahmen des Ministerkomitees nicht weit genug. Aufgrund ihrer nachrangigen Stellung im Institutionengefüge des Europarats – die Versammlung hieß ursprünglich „Beratende Versammlung“ und hat diesen formal rein beratenden Charakter bis heute beibehalten (müssen) – konnten die Parlamentarier jedoch keinerlei Sanktionen ergreifen, die sich auf die Stellung Russlands im Europarat als Ganzes bezogen hätten. Demgegenüber war es den Parlamentariern möglich, Maßnahmen basierend auf der Geschäftsordnung der Versammlung zu erlassen. Auf dieser Grundlage entschied die Mehrheit der Parlamentarier im April 2000 – nachdem ein entsprechender Antrag im Januar 2000 noch keine Mehrheit gefunden hatte –, die Stimmrechte der russischen Vertreter in der Versammlung zu suspendieren (Brummer 2005: 223-224).

Augenscheinlich waren die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung aber selbst nicht überzeugt von der Wirkung ihrer – von Anfang an begrenzten – Sanktion. Ende Januar 2001 und somit nach weniger als einem Jahr wurden die versammlungsinternen Maßnahmen trotz des anhaltenden Kriegs in Tschetschenien wieder beendet. Auch wenn die Parlamentarier weiterhin Defizite bei der Einhaltung von Menschenrechten feststellten, sollte der russischen Delegation eine neue Chance gegeben werden, um zur Verbesserung der Situation in Tschetschenien beizutragen. Außerdem wurde eine Gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen der Parlamentarischen Versammlung und dem russischen Parlament eingesetzt, in der gemeinsam auf die Einhaltung von Menschenrechten in Tschetschenien hingearbeitet werden sollte (Brummer 2005: 223-224). Ohne dass es zu nennenswerten Fortschritten in der Sache, sprich bei der Einhaltung der Standards und Prinzipien der Organisation, gekommen wäre, blieben die Folgen, die Russland für sein Vorgehen in Tschetschenien zu tragen hatte, auf-

grund der vom Europarat vertretenen „better include than exclude“-Logik somit eng begrenzt.

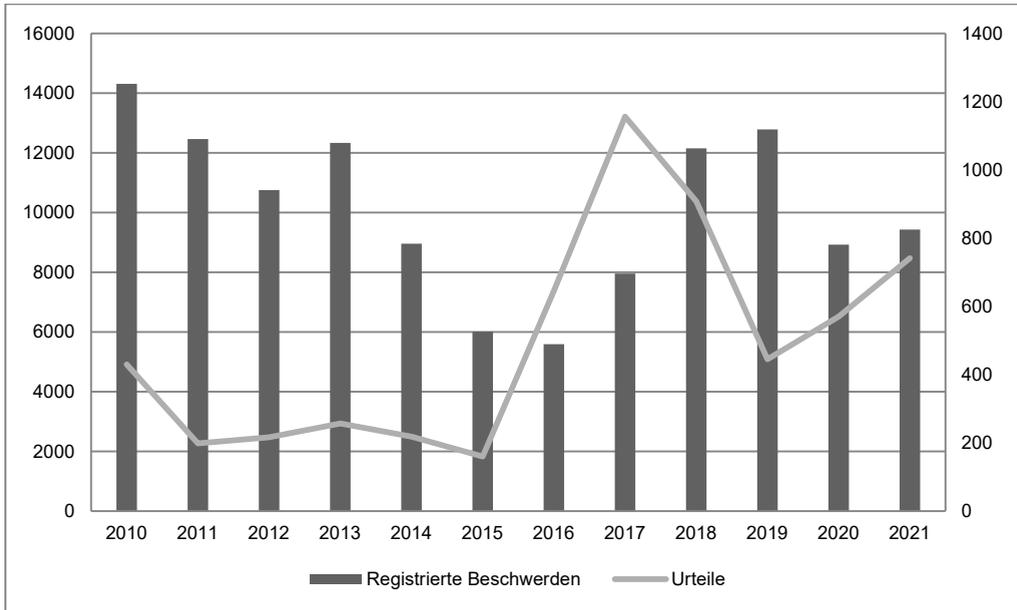
## Russland vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Eine weitere Institution, die sich intensiv mit den Entwicklungen in Russland beschäftigt hat, ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Der Gerichtshof kontrolliert die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der alle Mitglieder des Europarats angehören und die zahlreiche politische und bürgerliche Rechte (u.a. Recht auf Leben, Verbot von Folter, Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit) festschreibt. Der EGMR wird nur auf Anrufung hin tätig. Der Großteil der Beschwerden wird dabei von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen von Individualbeschwerden (Art. 34 EMRK) eingebracht, in denen sie die Nichteinhaltung von EMRK-Rechten durch Europaratsstaaten monieren. Die Urteile des EGMR sind für die Vertragsparteien verbindlich umzusetzen (Art. 46 EMRK), wobei die Kontrolle der Umsetzung der Urteile dem Ministerkomitee obliegt.

Für Russland trat die EMRK im Mai 1998 in Kraft. Während der russischen Mitgliedschaft im Europarat entwickelte sich das Land zu einem der maßgeblichen „Problemstaaten“ des EGMR, wie Abbildung 1 verdeutlicht. In der Abbildung werden für den Zeitraum zwischen 2010 und 2021 die Zahl der pro Jahr gegen Russland neu eingereichten Individualbeschwerden angeführt, die vom Gerichtshof registriert und an eine seiner Formationen (Einzelrichter, Kammern etc.) zugewiesen wurden. Außerdem zeigt die Abbildung die Zahl der Urteile, die vom EGMR pro Jahr gegen Russland gefällt wurden.

Neben Staaten wie der Türkei, Ukraine und Italien nahm Russland durchweg einen Spitzenplatz unter den Mitgliedstaaten bei den neu eingereichten Beschwerden ein. Die Zahl der Urteile verdeutlicht wiederum, dass Russland tatsächlich wiederholt gegen die Bestimmungen der EMRK verstoßen hat. Die meisten Verletzungen bezogen sich auf das Recht auf Freiheit und Sicherheit, auf unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe und auf das Recht auf ein faires Verfahren (EGMR 2022b). Insgesamt ergingen bis Ende 2021 mehr als 3100 Urteile gegen Russland, womit das Land – das wie angeführt erst 1996 dem Europarat beitrug – hinter der Türkei auf dem zweiten Platz aller Mitgliedstaaten lag bei den vom EGMR seit 1959 gefällten Urteilen (EGMR 2022b).

Abbildung 1: Befassung des EGMR mit Russland



Quelle: EGMR (2022c).

Die intensive Befassung des EGMR mit Russland steht somit ebenso außer Frage wie die wiederholten Verstöße des Landes gegen die Bestimmungen der Menschenrechtskonvention. Weniger eindeutig ist jedoch die Wirkung, die die Rechtsprechung des EGMR in Russland entfaltet hat. Auch wenn die Urteile des Gerichtshofs wie angeführt verbindlich umzusetzen sind, wies Russland diesbezüglich eine gemischte Bilanz auf. Insgesamt wurden laut Angaben des Europarats 1365 Urteile implementiert und entsprechend von dem für die Kontrolle der Umsetzung zuständigen Ministerkomitee als abgeschlossen eingestuft (Europarat 2022a). Von Russland umgesetzte Maßnahmen bezogen sich bspw. auf Verbesserungen bei der Funktionsweise des Justizsystems, den Schutz der freien Meinungsäußerung oder die Versammlungsfreiheit (Europarat 2022b). Angesichts der Gesamtzahl der gegen Russland gerichteten Urteile heißt das im Umkehrschluss jedoch auch, dass zahlreiche Urteile nicht umgesetzt worden sind. Manche dieser Urteile wurden dabei bereits vor zehn oder mehr Jahren gefällt (für Beispiele siehe Europarat 2022c).

Angesichts der Nichtumsetzung zahlreicher Urteile – und somit der Nichteinhaltung von Vertragsverpflichtungen durch Russland – stellte sich auch im Kontext der Menschenrechtskonvention die Frage nach Konsequenzen. Das Ministerkomitee kam zwar seinen Kontrollaufgaben nach, indem es die Umsetzung von Urteilen überprüfte und bei deren Ausbleiben Russland zu strukturellen Reformen oder zur Zahlung von Kompensationen aufforderte. Die obigen Ausführungen legen jedoch nahe, dass dieses Vorgehen nur begrenzt Wirkung zeigte. Russland kam insgesamt nur selektiv seinen Verpflichtungen nach. Derlei Verstöße hätten in letzter Konsequenz unter Be-

zunahme auf den bereits angeführten Artikel 8 der Europaratssatzung geahndet werden können. Wie schon während des zweiten Tschetschenienkriegs sah das Ministerkomitee jedoch auch im Kontext der EMRK davon ab, auf dieser Grundlage gegen Russland vorzugehen. Erneut obsiegte die Logik des „better include than exclude“. Neben der grundsätzlichen Konfliktaversion der Mitgliedstaaten gegenüber Russland kam im Falle der EMRK hinzu, dass eine Sanktionierung Russlands die Gefahr eines Austritts des Landes aus der Konvention mit sich gebracht hätte, in deren Folge wiederum die mit der EMRK verbundenen und zumindest teilweise wirksamen Schutzmechanismen den russischen Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten.

## Die erste russische Invasion in der Ukraine

Im Jahr 2014 annektierte Russland die zur Ukraine gehörende Halbinsel Krim, welche anschließend per Referendum in das russische Staatsgebiet „wiedereingegliedert“ wurde. Parallel dazu begann Russland mit der militärischen Unterstützung separatistischer Kräfte in den Gebieten Donezk und Luhansk im Osten der Ukraine. Die mit militärischer Gewalt vollzogene gewaltsame Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine sowie die damit verbundene Veränderung von Grenzen in Europa wurden vom Europarat scharf kritisiert. Die Parlamentarische Versammlung bezeichnete Russlands Vorgehen als „schwerwiegende Verletzung von internationalem Recht“ (Parlamentarische Versammlung 2014). Im Ministerkomitee verurteilte wiederum eine „große Anzahl“ von Staaten „the annexation of Crimea as contravening international law and the Statute of the Council of Europe using the pretext of protecting the Russian speaking population“ (Ministerkomitee 2014).

Ungeachtet dieser Rhetorik blieben die Maßnahmen des Europarats auf die militärische Intervention eines seiner Mitgliedstaaten in einem anderen Mitgliedstaat jedoch eng begrenzt. In vielerlei Hinsicht ähnelte sie denjenigen, die im Kontext des zweiten Tschetschenienkriegs gegenüber Russland ergriffen worden waren. So beschäftigten sich diverse Institutionen des Europarats mit der russischen Invasion in der Ukraine sowie deren Folgen. Der Menschenrechtskommissar des Europarats etwa reiste nach Moskau, in die Ukraine und auf die Krim, wo er auf Menschenrechtsverletzungen sowie auf die Notwendigkeit von deren Ahndung ebenso hinwies wie auf den Schutz von Minderheiten und von Journalistinnen und Journalisten (Menschenrechtskommissar 2014). Daneben beschäftigte sich beispielsweise der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats wiederholt mit den Entwicklungen in der Ukraine, bspw. mit Blick auf deren Folgen für separatistische Bewegungen in angrenzenden Staaten (Kongress der Gemeinden und Regionen 2014).

Eine weitere Parallele zum zweiten Tschetschenienkrieg bestand darin, dass Russland trotz des erneuten offensichtlichen Bruchs mit den Standards und Prinzipien der Organisation letztlich keine nennenswerten Konsequenzen zu tragen hatte. Wie im vorherigen Fall war es einzig die Parlamentarische Versammlung, die auf ihrer Frühjahrssitzung im April 2014 per Mehrheitsbeschluss sowie unter Boykott der russischen

Delegation Sanktionen erhob. Den Mitgliedern der russischen Versammlungsdelegation wurde das Stimmrecht entzogen. Zudem durften sie nicht länger in bestimmten Gremien der Versammlung vertreten sein sowie an Wahlbeobachtungsmissionen der Versammlung teilnehmen. Die Parlamentarier behielten sich zudem vor, der russischen Delegation ihre Beglaubigung zu entziehen und damit vollständig von der Versammlung auszuschließen, sofern Russland die Annexion der Krim nicht zurücknehme (Parlamentarische Versammlung 2014).

Diese Maßnahmen gegenüber der russischen Delegation liefen im Januar 2016 aus. Wie beim zweiten Tschetschenienkrieg wurden somit auch diesmal die versammlungsinternen Sanktionen beendet, ohne dass sich die Lage in der Konfliktregion selbst nennenswert verbessert gehabt hätte. Anders als beim zweiten Tschetschenienkrieg war diesmal jedoch die Reaktion der russischen Delegation. Im Unterschied zu 2001 blieb sie nun den Arbeiten der Versammlung trotz des Auslaufens der Sanktionen über mehrere Jahre hinweg fern. Erst 2019 kehrte die russische Delegation in die Versammlung zurück. Darüber hinaus hielt Russland seine Mitgliedsbeiträge zum Europarat zurück, womit es gegen seine gegenüber dem Europarat eingegangenen Verpflichtungen verstieß.

Die Verstöße Russlands gegen die Standards und Prinzipien des Europarats sowie die Nichteinhaltung seiner finanziellen Verpflichtungen veranlassten das Ministerkomitee des Europarats allerdings abermals nicht dazu, Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 8 der Europaratssatzung zu ergreifen. Erneut dominierte die „better include than exclude“-Logik unter den Mitgliedstaaten, wobei sich nicht zuletzt Deutschland als Verfechter eines solchen Vorgehens hervortat (FAZ 2019). Dieses Vorgehen wurde erst im Zuge der jüngsten Invasion Russlands in der Ukraine aufgegeben.

## Die zweite russische Invasion in der Ukraine

Am 24. Februar 2022 begann eine weitere militärische Invasion Russlands in der Ukraine, deren ursprüngliches Ziel offensichtlich darin bestand, das gesamte Land unter russische Kontrolle zu bringen. Ziel und Vorgehen stellten damit eine weitere Eskalation im Vergleich zur Invasion von 2014 dar. Der abermalige und diesmal noch tiefergehende Bruch mit den Standards und Prinzipien, für die der Europarat zu stehen beansprucht, ließ nunmehr den anderen Mitgliedstaaten des Europarats keine andere Wahl, als von der über Jahrzehnte praktizierten Einbindungspolitik abzurücken.

Die erste Reaktion des Ministerkomitees bestand in einer Stellungnahme vom 24. Februar, in der die Staaten „condemned in the strongest terms the armed attack on Ukraine by the Russian Federation in violation of international law“ (Ministerkomitee 2022a). Am Folgetag beschloss das Ministerkomitee, die Vertretung Russlands in den Organen und Gremien des Europarats umgehend auszusetzen (Ministerkomitee 2022b). Nach Rücksprache mit der Parlamentarischen Versammlung, die am 15. März einstimmig das Ende der russischen Mitgliedschaft im Europarat befürwortete (Parlamentarische Versammlung 2022), traf das Ministerkomitee schließlich am 16. März

auf der Grundlage von Artikel 8 der Europaratssatzung die Entscheidung, die Mitgliedschaft Russlands in der Organisation zu beenden (Ministerkomitee 2022c). Russland hatte wiederum seinerseits bereits am 15. März die Generalsekretärin des Europarats über seinen beabsichtigten Austritt aus der Organisation informiert (Europarat 2022d). Ob Ausschluss oder Austritt: Im Unterschied zu den vorgenannten Ereignissen waren die Entwicklungen selbst für den Europarat nicht länger mit der bis dato weit interpretierten „better include than exclude“-Logik zu vereinbaren.

Am 16. September 2022 endete schließlich auch die Mitgliedschaft Russlands in der EMRK. Bis dahin konnten Verletzungen der Menschenrechtskonvention durch Russland weiter vom Menschenrechtsgerichtshof geprüft werden (EGMR 2022a). Mit Blick auf die bereits während der Mitgliedschaft Russlands problematische Durchsetzung von Urteilen stellt sich hierbei jedoch umso mehr die Frage nach der Umsetzbarkeit etwaiger Richtersprüche gegenüber dem nunmehrigen Nichtmitgliedstaat Russland.

Das Ende der russischen Mitgliedschaft im Europarat hat zahlreiche Folgen. Um nur ein paar zu nennen: Für die russischen Bürgerinnen und Bürger wird künftig der bis dato häufig beschrittene Weg zum Menschenrechtsgerichtshof verbaut sein. Der Europarat verliert wiederum den maßgeblichen Teil seiner pan-europäischen Dimension. Hinzu kommen Streichungen von Projekten gegenüber Russland sowie Fragen des Umgangs mit den aus Russland stammenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Europarats. Schließlich verliert der finanziell ohnehin nicht gerade üppig ausgestattete Europarat einen seiner größten Beitragszahler, der zuletzt mehr als zehn Prozent zum regulären Haushalts beisteuerte.

## Ausblick: eine Rückkehr zur Einbindungspolitik?

Mit dem im März 2022 vollzogenen Ausschluss Russlands aus dem Europarat endete die 26-jährige Mitgliedschaft des Landes in der Organisation. Die mit der Einbindungspolitik („better include than exclude“) des Europarats gegenüber Russland verfolgten Ziele in Form der Übertragung der von der Organisation vertretenen Standards und Prinzipien in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit wurden während der Mitgliedschaft des Landes zu keinem Zeitpunkt erreicht. Hierfür stehen der zweite Krieg in Tschetschenien (1999-2001), die erste Invasion in der Ukraine (2014), die zigtausenden Klagen, die gegen das Land vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angestrengt wurden, sowie zuletzt die zweite Invasion in der Ukraine (2022).

Solange der russische Präsident Vladimir Putin im Amt ist, erscheint eine Rückkehr zur Einbindungspolitik und damit eine Rückkehr Russlands in den Europarat ausgeschlossen. Ein Wechsel im Präsidentenamt in Verbindung mit einem Politikwandel durch eine neue russische Führung gegenüber Europa könnte die Einbindungspolitik jedoch wieder zurück ins Spiel bringen (FAZ 2022). Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war der Europarat die erste europäische Anlaufstelle für Staaten des ehemaligen Ostblocks und darüber hinaus. Unter den vorgenannten Bedingungen könnte der Europarat erneut diese Rolle spielen, für Russland wie auch für Belarus.

Die obigen Schilderungen legen jedoch nahe, dass die Organisation dann konsequenter und frühzeitiger auf grundlegende Verstöße ihrer Normen und Prinzipien reagieren sollte als es noch bis Anfang dieses Jahres der Fall war. Dieselbe Frage stellt sich im Übrigen auch schon heute mit Blick auf „Problemstaaten“ in den eigenen Reihen, die langanhaltende strukturelle Probleme bei der Einhaltung der Standards und Prinzipien der Organisation aufweisen. Die Politik des Einbindens um fast jeden Preis gegenüber Russland zwischen 1996 und 2022 erwies sich jedenfalls als nicht zielführend. Das lange Festhalten an einer solchen Politik hat vielmehr dem Ansehen der „Wertorganisation“ Europarat geschadet und zugleich Russland nicht an europäische Werte angenähert. Für aktuelle „Problemstaaten“ wie auch für den Fall, dass zu einem zweiten Anlauf mit Russland kommt, sollte dieser Befund in die strategischen Überlegungen sowie praktischen Maßnahmen der Organisation und ihrer Mitglieder einfließen.

## Anmerkung

- 1 Rede des italienischen Außenministers Luigi Di Maio in seiner Funktion als Vorsitzender des Ministerkomitees des Europarats vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, 28. April 2022.

## Literatur

- Althaus, Christine D. (1997): Russlands Weg in den Europarat. Münster.
- Brummer, Klaus (2004): Umstrittene Menschenrechte: Der Europarat, Russland und Tschetschenien. In: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* 53(4), 437-447.
- Brummer, Klaus (2005): *Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen*. Wiesbaden.
- Brummer, Klaus (2010): Enhancing Intergovernmentalism: The Council of Europe and Human Rights. In: *International Journal of Human Rights* 14(2), 280-299.
- Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment [CPT] (2022): Public Statements. Abgerufen unter <https://www.coe.int/en/web/cpt/public-statements> (Stand: 4. Mai 2022).
- EGMR (2022a): Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human, 22. März 2022.
- EGMR (2022b): Violations by Article and by State. Abgerufen unter [https://echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2021\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2021_ENG.pdf) (Stand: 11. Mai 2022).
- EGMR (2022c): Statistics. Abgerufen unter <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> (Stand: 11. Mai 2022).
- Europarat (2022a): Impact of the European Convention on Human Rights. Russian Federation. Abgerufen unter <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/russian-federation> (Stand: 11. Mai 2022).
- Europarat (2022b): Russian Federation. Execution of the European Court of Human Rights' Judgments. Main Achievements in Member States. Abgerufen unter <https://rm.coe.int/ma-russia-eng/1680a186c0> (Stand: 11. Mai 2022).
- Europarat (2022c): Russian Federation. Main issues before the Committee of Ministers – Ongoing Supervision. Abgerufen unter <https://rm.coe.int/mi-russian-federation-eng/1680a23ca5> (Stand: 11. Mai 2022).

- Europarat (2022d): The Russian Federation is excluded from the Council of Europe. Abgerufen unter <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> (Stand: 16. März 2022).
- FAZ (2019): Nicht herzlicher, aber ernsthaft. 23. August 2019, S. 5.
- FAZ (2022): Das Tor steht offen. 17. März 2022, S. 10.
- Gorbatschow, Michail (1989): Address given by Mikhail Gorbachev to the Council of Europe (6 July 1989). Abgerufen unter [https://www.cvce.eu/obj/address\\_given\\_by\\_mikhail\\_gorbachev\\_to\\_the\\_council\\_of\\_europe\\_6\\_july\\_1989-en-4c021687-98f9-4727-9e8b-836e0bc1f6fb.html](https://www.cvce.eu/obj/address_given_by_mikhail_gorbachev_to_the_council_of_europe_6_july_1989-en-4c021687-98f9-4727-9e8b-836e0bc1f6fb.html) (Stand: 4. Mai 2022).
- Holtz, Uwe (2000): Fünfzig Jahre Europarat – Eine Einführung. In: Holtz, Uwe (Hrsg.): 50 Jahre Europarat. Baden-Baden, 11-36.
- Huber, Dennis (2001): Ein historisches Jahrzehnt. Der Europarat 1989-1999. München.
- Kongress der Gemeinden und Regionen (2014): Separatist tensions in Ukraine and neighbouring countries. Declaration 3 (2014), 16. Oktober 2014.
- Menschenrechtskommissar (2002): Recommendation concerning certain rights that must be guaranteed during the arrest and detention of persons following ‘cleansing’ operations in the Chechen Republic of the Russian Federation. CommDH/ Rec (2002) 1, 30. Mai 2002.
- Menschenrechtskommissar (2014): Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his mission in Kyiv, Moscow and Crimea from 7 to 12 September 2014. CommDH(2014)19, 27. Oktober 2014.
- Ministerkomitee (2000): Conflict in the Chechen Republic. Reply to Recommendation 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly. CM/AS(2000)Rec1456-final, 27. Juni.
- Ministerkomitee (2002): Current Political Questions. CM/AS(2002)Rec1553-final, 11. September.
- Ministerkomitee (2014): 124th Session of the Committee of Ministers (Vienna, 6 May 2014). Conclusions of the Chairman. CM/Inf(2014)15, 6. Mai 2014.
- Ministerkomitee (2022a): Situation in Ukraine. CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3, 24. Februar 2022.
- Ministerkomitee (2022b): Situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe. CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3, 25. Februar 2022.
- Ministerkomitee (2022c): Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe. CM/Res(2022)2, 16. März 2022.
- Parlamentarische Versammlung (1996): On developments in the Russian Federation in relation to the situation in Chechnya. Resolution 1086, 24. April 1996.
- Parlamentarische Versammlung (1998): Honouring of obligations and commitments by the Russian Federation. Information Report. Document 8127, 2. Juni 1998.
- Parlamentarische Versammlung (2000): Conflict in the Chechen Republic - Implementation by the Russian Federation of Recommendation 1444 (2000). Recommendation 1456, 6. April 2000.
- Parlamentarische Versammlung (2014): Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation. Resolution 1990, 10. April 2014.
- Parlamentarische Versammlung (2022): Consequences of the Russian Federation’s aggression against Ukraine. Opinion 300 (2022), 15. März 2022.