

# Europarat

Michèle Roth

Der 46 Mitgliedstaaten umfassende Europarat mit Sitz in Straßburg war in den zurückliegenden Monaten überdurchschnittlich häufig in der öffentlichen Debatte präsent. Drei Ereignisse waren dafür ursächlich: der Bericht von Jean-Claude Juncker über die künftige Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union, die Untersuchungen des Europarats zu den rechtswidrigen Überführungsflügen und möglichen Geheimgefängnissen der USA in Europa sowie schließlich die Übernahme des Vorsizes durch Russland trotz weiterhin scharfer Kritik der Organisation an der Situation in Tschetschenien.

Als weiteres Mitglied könnte der Europarat in absehbarer Zeit Montenegro aufnehmen. Das Land hat nach dem erfolgreichen Unabhängigkeits-Referendum vom 21. Mai 2006 einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt. Das Ministerkomitee bat die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PVdER) am 14. Juni 2006 um eine Stellungnahme. Die Mitgliedschaft des aufgelösten Staatenbundes Serbien und Montenegro wird von Serbien fortgeführt. Angesichts der weiteren Verschlechterung der politischen Situation in Weißrussland sah die PVdER von einer erneuten Befassung mit dem 1992 gestellten Antrag des Landes auf Mitgliedschaft ab.

Das ordentliche Budget des Europarats für das Jahr 2006 beträgt 190 Mio. EUR.<sup>1</sup> Zusammen mit den Budgets für Teilabkommen und weiteren Spezialbudgets kann Generalsekretär Terry Davis 2006 über knapp 263 Mio. EUR verfügen.

Das aus den Außenministern der Mitgliedstaaten gebildete Ministerkomitee, das Entscheidungsorgan des Rates, kam am 16./17. November 2005 und am 18./19. Mai 2006 zu Sitzungen zusammen. Hauptthemen der ersten Sitzung waren – im Nachklang zum Warschauer Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats vom Mai 2005 – die Konsolidierung des Systems zum Schutz der Menschenrechte, die Stärkung der Aktivitäten zur Demokratieförderung, die Schaffung eines humaneren Europas und schließlich die Intensivierung der Kooperation zwischen Europarat, Europäischer Union (EU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). In der Mai-Sitzung wurden insbesondere die Diskussionen über die Stärkung des Menschenrechtsschutzes und die Zusammenarbeit mit der EU weiter vertieft. Portugal hatte den Vorsitz des Ministerkomitees vom 17. Mai-17. November 2005 inne, es folgte Rumänien, das den Vorsitz am 19. Mai 2006 an Russland weitergab.

Die Parlamentarische Versammlung (PVdER), die sich aus 630 Abgeordneten (inkl. Stellvertretern) der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammensetzt, ist trotz beschränkter Entscheidungsbefugnisse das eigentliche Initiativorgan des Rates. Die PVdER tagte unter ihrem Vorsitzenden René van der Linden vom 3.-7. Oktober 2005, vom 23.-27. Januar 2006, vom 10.-13. April 2006 und vom 26.-30. Juni 2006. Sie befasste sich mit einer Vielfalt von Themen aus den Bereichen Menschenrechte, Soziales, Umwelt,

---

1 Committee of Ministers: Resolution Res(2005)35 concerning the Ordinary Budget for 2006, Straßburg 1. Dezember 2005.

Internationales, Kultur und Religion sowie mit tagespolitischen Fragen. Wiederholt debatierte sie über das Verhältnis zwischen dem Europarat und der EU sowie die Umsetzung der Beschlüsse des Warschauer Gipfeltreffens. Eine unverändert wichtige Position nahmen die Debatten über die Berichte des Monitoring-Ausschusses ein. Im Rahmen der Juni-Sitzung lancierte der Europarat eine Jugendkampagne für Vielfalt, Menschenrechte und Mitwirkung unter dem Motto „Alle Anders – alle Gleich“ (All Different – All Equal).

Das beratende Organ des Europarats in Fragen der kommunalen und regionalen Demokratie – der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas – führte seine jährliche Plenarsitzung vom 30. Mai-1. Juni 2006 durch. Der Norweger Halvdan Skard wurde als Nachfolger von Giovanni di Stasi zum neuen Präsidenten des Kongresses gewählt. Der Kongress debattierte über die Einrichtung eines Europarats-Zentrums für interregionale und grenzüberschreitende Kooperation in St. Petersburg – eine Idee, die im Kongress uneingeschränkte Unterstützung fand, über Vorschläge für eine „neue Generation“ von Euroregionen – beschlossen wurden eine Adria-Euregio sowie eine Euroregion Schwarzes Meer, über städtische Sicherheit und Good Governance in großstädtischen Regionen, über Wasser- und Abfallmanagement, über die Gewährleistung sozialer Rechte von Migranten und den Kampf gegen Menschenhandel. Der Kongress legte eine Deklaration gegen Menschenhandel zur Zeichnung auf als seinen Beitrag zur Europaratskampagne „Human being – not for sale!“. Auch die lokale und regionale Demokratie in einzelnen Mitgliedsländern stand zur Debatte – in Liechtenstein, Moldau, Serbien-Montenegro (Referendum zur Unabhängigkeit von Montenegro), der Türkei, der Ukraine und auf Zypern.

Der erste Menschenrechtskommissar des Europarats, Alvaro Gil-Robles, beendete am 31. März 2006 seine gut sechsjährige Amtszeit. Zu seinem Nachfolger hatte die PVdER bereits im Oktober 2005 den Schweden Thomas Hammarberg, ehemaliger Generalsekretär von Amnesty International, gewählt. In seiner Antrittsrede vor der PVdER nannte er vier Leitlinien für seine künftige Tätigkeit: Fokussierung auf die Umsetzung von Menschenrechten auf der Basis der vereinbarten Standards, Präsenz vor Ort in Form von direktem Kontakt zu den nationalen Behörden, Unparteilichkeit als „Stimme des Gewissens“ und Wahrung der Unabhängigkeit des Kommissariats bei gleichzeitiger Kooperation mit anderen Institutionen im Menschenrechtsbereich.<sup>2</sup>

### Neuerungen bei den Europaratsverträgen

Seinen rund 200 Konventionen und Zusatzprotokollen fügte der Europarat im Berichtszeitraum zwei weitere hinzu: erstens die Rahmenkonvention über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft,<sup>3</sup> die die Bedeutung des Kulturerbes als eine Ressource für nachhaltige Entwicklung und Lebensqualität sowie das Recht jeder Person zur Bewahrung des Kulturerbes ihrer Wahl unter Respektierung der Rechte und Freiheiten anderer herausstreicht und Grundsätze zur Bewahrung des Kulturerbes festlegt, wobei ein besonderer Fokus auf die Rolle kulturellen Erbes und auf Synergien zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gelegt wird. Und zweitens die „Konvention über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge“,<sup>4</sup> die an das Europäische Übereinkommen über die

---

2 „The Commissioner as a voice of conscience“. Presentation by the Second Human Rights Commissioner Thomas Hammarberg to the Council of Europe Parliamentary Assembly, Straßburg 10. April 2006.

3 European Treaty Series (ETS) Nr. 199, zur Zeichnung aufgelegt am 27. Oktober 2005 (Stand Juni 2006: 8 Unterzeichnungen, 1 Ratifikation).

4 ETS Nr. 200, zur Zeichnung aufgelegt am 19. Mai 2006 (1 Unterzeichnung).

Staatsangehörigkeit von 1997 (ETS Nr. 166) anknüpft, welches die Frage nach Staatsangehörigkeit bei Staatennachfolge nicht eindeutig regelt. Die neu aufgelegte Konvention sieht vor, dass ein Nachfolgestaat allen auf seinem Territorium niedergelassenen Staatsbürgern des Vorgängerstaats sowie allen Menschen mit einem entsprechenden Bezug zum Nachfolgestaat (z.B. aufgrund ihrer Geburt) die Staatsangehörigkeit gewähren soll, falls diese sonst staatenlos würden – und zwar ohne der sonst üblichen Vorbedingungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit. Der Vorgängerstaat wiederum soll niemandem die Staatsangehörigkeit entziehen, der/die aufgrund der Sezession staatenlos werden würde. Die Konvention wurde bei ihrer Verabschiedung nur von der Ukraine unterzeichnet.

Zwei Konventionen traten neu in Kraft. Die „Konvention über die persönlichen Beziehungen zu Kindern“<sup>5</sup> präzisiert und stärkt das Recht von Kindern und Eltern sowie weiteren Verwandten auf regelmäßigen Kontakt, vor allem im Hinblick auf grenzüberschreitende Kontakte, und legt Sicherheiten für die ordnungsgemäße Durchführung dieser Kontakte und die Pflicht der relevanten Behörden zur Kooperation fest. Das „revidierte Europäische Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport“<sup>6</sup> passt die Bestimmungen des 1968 formulierten Abkommens den sich in den vergangenen fast 40 Jahren herausgebildeten neueren Standards an.

Zudem erreichten drei Zusatz- bzw. Änderungsprotokolle das für ihr Inkrafttreten notwendige Ratifikationsquorum: das „Änderungsprotokoll zu dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere“<sup>7</sup>, das die multilateralen Konsultationen über die Umsetzung des Übereinkommens verbessern soll, das „Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin bezüglich der Transplantation von menschlichen Organen und Gewebe“<sup>8</sup>, das die Grundsätze des Übereinkommens auf die Organtransplantation überträgt, und schließlich das „Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art“<sup>9</sup>, das Grundsätze für ein international koordiniertes Vorgehen gegen rassistische oder fremdenfeindliche Äußerungen in Datennetzen festschreibt, um die im Übereinkommen vorgesehenen Mittel und Wege internationaler Zusammenarbeit besser nutzen zu können.

## Neuausrichtung der Beziehungen zwischen dem Europarat und der EU

Während des Warschauer Gipfeltreffens im Mai 2005 war der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker von den Staats- und Regierungschefs des Europarats beauftragt worden, in seiner persönlichen Verantwortung einen Bericht über die künftigen Beziehungen zwischen dem Europarat und der EU zu verfassen. Diesen Bericht legte Juncker im April 2006 unter dem Titel „Europarat – Europäische Union: „Ein einziges Streben für den Europäischen Kontinent“<sup>10</sup> vor. Die Schwerpunkte des 32-seitigen Berichts liegen auf

5 ETS Nr. 192, in Kraft seit 1. September 2005 (13 Unterzeichnungen, 3 Ratifikationen).

6 ETS Nr. 193, in Kraft seit 14. März 2006 (10 Unterzeichnungen, 6 Ratifikationen).

7 ETS Nr. 170, in Kraft seit 2. Dezember 2005 (4 Unterzeichnungen, 17 Ratifikationen einschließlich der EG, Deutschland und der Schweiz).

8 ETS Nr. 186, in Kraft seit 1. Mai 2006 (13 Unterzeichnungen, 5 Ratifikationen).

9 ETS Nr. 189, in Kraft seit 1. März 2006 (24 Unterzeichnungen, 7 Ratifikationen).

10 Council of Europe – European Union: „A sole ambition for the European continent“. Report by Jean-Claude Juncker, Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg, to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, 11. April 2006.

der Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich und auf der interinstitutionellen Kooperation. Mit der Empfehlung zu einem baldigen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie einem Beitritt der EU zum Europarat bis zum Jahr 2010 bezieht Juncker Stellung in einer seit längerem geführten Diskussion.

Im Menschenrechtsbereich lässt Juncker keinen Zweifel daran, dass der Europarat die führende dieser „zwei verschiedenen, aber komplementären Organisationen“ ist. Er empfiehlt der EU, den Europarat als die Referenzadresse für Menschenrechtsfragen anzuerkennen, und bekräftigt, dass sich die umstrittene Europäische Grundrechtsagentur ausschließlich auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts beschränken soll. Zudem solle der Europarat in den Leitungsgremien der Agentur vertreten sein. Alle Menschenrechtsprobleme, die nicht durch bestehende Überwachungsinstrumente abgedeckt sind, sollen künftig – auch seitens der EU – an den Europäischen Menschenrechtskommissar verwiesen werden, der die notwendige Ausstattung für diese Aufgabe erhalten muss. Die weiteren Empfehlungen Junckers zur interinstitutionellen Zusammenarbeit bleiben eher vage. Die Beziehungen sollen substanzieller gestaltet und die regelmäßigen Treffen hochrangiger Beamter auf wenige strategische Fragen begrenzt werden, auch sollen stärkere Verbindungen zwischen beiden parlamentarischen Versammlungen geknüpft werden. Keine wesentlichen Neuerungen bieten auch die Empfehlungen zu den übrigen Kooperationsfeldern. So sollen beide Organisationen gemeinsam Instrumente zur Demokratieförderung gestalten, unter Einbeziehung der Venedig-Kommission und des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas. Sie sollen auf einen paneuropäischen Rechtsraum hinarbeiten mit gemeinsamen Minimalstandards und einer gemeinsamen Überprüfung dieser Standards. Dazu sollen sie u.a. Gesetzgebungsinitiativen koordinieren und – wo passend – gegenseitig Standards übernehmen. Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik empfiehlt Juncker die Durchführung weiterer gemeinsamer Programme zu den Bereichen Demokratische Institutionen, Menschenrechtsförderung und Unabhängigkeit der Justiz. Diese Programme hatten im Jahr 2005 einen Finanzumfang von 47 Mio. EUR, wobei mehr als 90% der Finanzierung durch die EU sichergestellt wurde. Schließlich sollen Europarat und EU in den Feldern Jugend, Erziehung, Kultur und interkultureller Dialog kooperieren.

Die Reaktionen auf Junckers Bericht fielen unterschiedlich aus. Während die PVdER und der Generalsekretär des Europarats den Vorschlägen in einer Aussprache am 11. April 2006 ihre Unterstützung zusagten, äußerten sich Vertreter der EU vorsichtiger. EU-Ratspräsident Wolfgang Schäfer bezeichnete den Bericht in seiner Rede vor der PVdER als „einen sehr positiven Beitrag zur Debatte über die multilaterale Architektur Europas“. José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, warnte vor Duplikationen in der Arbeit europäischer Organisationen und forderte eine stärker fokussierte Zusammenarbeit, die sich auf die Bereiche Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterung konzentrieren solle. Barroso verwies auf ein von der Europäischen Kommission entworfenes Memorandum of Understanding zwischen dem Europarat und der EU. In einer Empfehlung dazu forderte die PVdER das Ministerkomitee auf, den Juncker-Bericht bei der weiteren Ausarbeitung des Memorandums zu berücksichtigen und auch die PVdER zu beteiligen. Insbesondere empfahl die PVdER eine deutlichere Betonung der führenden Rolle des Europarats in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung.<sup>11</sup>

---

11 Vgl. PVdER: Memorandum of understanding between the Council of Europe and the European Union, Recommendation 1743 (2006), Straßburg 13. April 2006.

Eine vom Ministerkomitee im Mai 2006 eingesetzte Follow up-Gruppe, in der alle relevanten Institutionen des Europarats hochrangig vertreten sein sollen, wurde mit der Auswertung des Juncker-Berichts beauftragt. Erste Entscheidungen will das Ministerkomitee bis Mai 2007 treffen.

### **CIA-Geheimgefängnisse und rechtswidrige Gefangenentransporte**

Als Anfang November 2005 von amerikanischen Medien und der Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch die Vermutung geäußert wurde, dass in Europa – speziell in Polen und Rumänien – geheime CIA-Gefängnisse existieren, reagierte der Europarat prompt. Der Präsident der PVdER bat den Rechts- und Menschenrechtsausschuss, sich umgehend mit der Angelegenheit zu befassen, was dieser am 7. November 2005 erstmals tat. Der Ausschuss setzte den Schweizer Abgeordneten Dick Marty als Berichterstatter ein und bat die Venedig-Kommission um ein Gutachten zu den internationalen rechtlichen Verpflichtungen der Europarats-Staaten im Hinblick auf geheime Hafteinrichtungen und zwischenstaatliche Transporte von Gefangenen. Am 21. November machte der Generalsekretär von seinem Auskunftsrecht nach Artikel 52 der Europäischen Menschenrechtskonvention Gebrauch und bat die Mitgliedstaaten um Nachforschungen über mögliche geheime CIA-Gefängnisse.

Bereits am 22. Januar 2006 legte Dick Marty einen ersten Zwischenbericht vor.<sup>12</sup> Er äußerte darin die Vermutung, dass mehr als hundert Personen in Europa durch die CIA festgenommen und verschleppt worden sein könnten. Es sei höchst unwahrscheinlich, dass dies den europäischen Regierungen oder zumindest ihren Geheimdiensten nicht bekannt gewesen sei. Es gebe schlüssige Indizien für ein systematisches Outsourcing von Folter. Zwingende Beweise für Geheimgefängnisse in Polen, Rumänien oder anderen europäischen Ländern konnte Marty jedoch nicht vorlegen. Am 1. März 2006 präsentierte der Generalsekretär die ersten Ergebnisse seiner Anfrage bei den Mitgliedstaaten. Es hatte sich u.a. herausgestellt, dass keiner der befragten Staaten über ein Verfahren verfügt, um zu prüfen, ob zivile Flüge zu Zwecken genutzt werden, die nicht mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sind.

Die Venedig-Kommission legte ihre juristische Stellungnahme am 17. März 2006 vor. Sie bestätigte, dass alle Europarats-Staaten verpflichtet sind, die grundlegenden Menschenrechte eines jeden Menschen auf ihrem Territorium sicherzustellen. Dazu gehört auch, sie vor ungesetzlicher Freiheitsberaubung und vor der Auslieferung an Staaten, in denen ihnen Folter droht, zu schützen. In diesem Sinne sei die Durchsuchung staatlicher Flugzeuge, die als zivil deklariert werden, erlaubt und müsse durchgeführt werden, wann immer es eine berechtigte Vermutung möglicher Menschenrechtsverletzungen gebe. Auch seien die Staaten verpflichtet, den Überflug von Flugzeugen, die Gefangene in Länder mit Foltergefahr transportieren, nach Möglichkeit zu verhindern. Die Venedig-Kommission sah zudem eine Verpflichtung der Staaten darin, alles daran zu setzen, geheime Inhaftierungen durch ausländische Geheimdienste zu verhindern, und Fälle, die den Staaten bekannt werden, umgehend zu untersuchen.

Am 7. Juni 2006 legte Dick Marty seinen abschließenden Bericht vor, der von der PVdER am 27. Juni 2006 diskutiert wurde. Marty spricht darin von einem globalen „Spin-

12 Alle Informationen und Dokumente zu dem Thema sind abrufbar unter: <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Events/2006-cia> (15.06.06).

nennetz“ von geheimen Gefangennahmen und rechtswidrigen Überführungsflügen. Dieses Netz bestehe aus diversen Landeplätzen mit unterschiedlichen Funktionen, die von Haltepunkten zum Auftanken über Sammel- oder Transferstellen bis zu Gefangenenzentren reichten. In zwei europäischen Ländern – Polen und Rumänien – gebe es Landepunkte, deren Funktion nicht geklärt werden konnte, wobei Marty vermutete, dass es sich um Absetzpunkte in der Nähe von geheimen Gefangenenlagern handelt. Für diese vermuteten Gefangenenzentren konnte Marty allerdings keine „harten“ Beweise vorlegen, auch aufgrund fehlender Ermittlungsbefugnisse. Dennoch zeigte er sich sicher, dass Behörden in mehreren europäischen Ländern aktiv an gesetzeswidrigen CIA-Aktivitäten beteiligt waren oder diese zumindest wissentlich ignoriert haben. 14 europäische Staaten, darunter Deutschland, könnten Menschenrechte verletzt haben. Die PVdER unterstützte den Bericht nachdrücklich. Sie betonte den Verstoß aller Europaratsstaaten gegen die Verpflichtung, die Vorwürfe umfassend und genau zu untersuchen, und forderte eine kritische Überprüfung der gesetzlichen Regelungen für die Geheimdienste, um diese zugleich effizienter und weniger anfällig für Missbrauch zu machen. Von den USA verlangten die Abgeordneten die Auflösung ihrer geheimen Gefangenenzentren und ein Verbot außergesetzlicher Gefangenen Transporte. Auch forderten sie eine Initiative auf internationaler Ebene zur Entwicklung einer gemeinsamen, globalen Strategie der Terrorismusbekämpfung im Einklang mit den fundamentalen Prinzipien von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.

### **Monitoring: Osteuropa weiterhin im Zentrum, aber wachsende Kritik an Westeuropa**

Im Berichtszeitraum verfasste der Monitoring-Ausschuss Berichte über die Einhaltung der bei der Aufnahme in die Organisation eingegangenen Verpflichtungen von Aserbaidschan, Georgien, Moldau und der Ukraine. Auch Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Monaco, Russland und Serbien-Montenegro unterlagen weiterhin dem Monitoring-Verfahren. Die Post-Monitoring-Dialoge mit Lettland und der Slowakei konnten beendet werden, während die Dialoge mit Bulgarien, Mazedonien und der Türkei fortgeführt werden.<sup>13</sup>

Mit Ausnahme der Ukraine zeigte sich die PVdER bei allen vorgelegten Berichten unzufrieden über die erzielten Fortschritte. Vor allem die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen, die gesetzliche wie praktische Umsetzung der Europarats-Standards und fehlende Fortschritte bei der Lösung der eingefrorenen Konflikte um Abchasien, Süd-ossetien und Transnistrien wurden kritisiert. Auch bei der Ukraine fanden die Berichterstatter weiterhin gravierende Mängel vor, etwa bei der Medienstruktur oder der Justizreform, so dass keines der Monitoring-Verfahren beendet werden konnte. Aserbaidschans Abgeordneten drohte die PVdER gar mit dem Entzug ihres Stimmrechts. Auslöser war die demokratischen Standards nicht genügende Parlamentswahl im November 2005. Auf Empfehlung des Monitoring-Ausschusses gewährte die PVdER dennoch die vollständige Akkreditierung, allerdings verbunden mit Auflagen für die im Mai 2006 stattfindenden Nachwahlen.

Der letzte Bericht des Monitoring-Ausschusses zu Russland datiert vom Juni 2005, doch auch danach beschäftigte sich der Europarat intensiv mit der Situation in dem Land.

---

13 Vgl. PVdER: Progress of the Assembly's Monitoring Procedure (May 2005 – June 2006). Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Doc. 10960, Straßburg 12. Juni 2006.

Nach den Wahlen in Tschetschenien vom November 2005 bemängelte die Beobachtungsdelegation des Europarats ein Klima der Angst, das die Abstimmung geprägt habe. Für Kritik sorgte auch das neue Gesetz über Nichtregierungsorganisationen. Angesichts der andauernden Kritik drohte Russland seit Anfang 2006 wiederholt mit einer Reduzierung seines Europarats-Beitrags. „Nach zehnjähriger Zugehörigkeit (...) sei Moskau zu dem Schluss gelangt, dass sein finanzieller Beitrag für dieses Organisation keinen ‚Nutzen‘ gebracht habe“;<sup>14</sup> so die Äußerung des russischen Europaministers nach einem Bericht in der NZZ. In einer Resolution auf der Grundlage eines Berichts des Rechts- und Menschenrechtsausschusses zeigte sich die PVdER im Januar 2006 besorgt über die anhaltenden massiven Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien. Zugleich übte sie ungewohnt scharfe Kritik an der Untätigkeit des Ministerkomitees und etlicher Europarats-Staaten. Dies könne die Glaubwürdigkeit der Organisation unterminieren.<sup>15</sup> Ähnliche Befürchtungen wurde im Zusammenhang mit der Übernahme des Vorsizes des Ministerkomitees durch Russland im Mai 2006 laut.

Eine Neuerung im Monitoring-Prozess des Europarats ist die Erstellung von periodischen Berichten zu Staaten, die nicht dem formalen Monitoring-Verfahren unterstehen. Diese vom Monitoring-Ausschuss zusammengestellten Berichte basieren auf Länderuntersuchungen anderer Europarats-Gremien und auf Resolutionen der PVdER, die von anderen Ausschüssen initiiert worden sind. Bis 2008 sollen solche Berichte zu sämtlichen Mitgliedstaaten erstellt werden. Die Berichte zu Andorra, Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Kroatien, der Tschechischen Republik und Zypern liegen bereits vor. Sie enthalten Empfehlungen an die nationalen Parlamente und fordern diese unter anderem auf, ausgewählten Europarats-Konventionen beizutreten. Deutschland beispielsweise wurde nahegelegt, dem Strafrechts- und dem Zivilrechtsübereinkommen über Korruption, der Konvention über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, der revidierten Europäischen Sozialcharta und ihrem Zusatzprotokoll über Kollektivbeschwerden beizutreten sowie das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu ratifizieren.

Generell lässt sich im Berichtszeitraum ein Trend zur deutlicheren Kritik an den westeuropäischen Mitgliedstaaten bzw. deren verstärkter Wahrnehmung feststellen. Öffentliche Aufmerksamkeit erregte in Deutschland der jüngste, noch unveröffentlichte Bericht des Europarats-Komitees zur Verhütung von Folter, das vom 20. November – 2. Dezember 2005 Gefängnisse, Polizeistationen und Psychiatrien in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen besucht hatte. Das Komitee kritisierte laut Spiegel-Bericht vor allem den Umgang mit Abschiebehäftlingen. „Die Bedingungen, unter denen ausländische Staatsangehörige in der Untersuchungshaftanstalt in Hamburg untergebracht sind, sind völlig inakzeptabel“;<sup>16</sup> so die klare Sprache des Berichts. Noch deutlicher fiel ein Bericht des Europäischen Menschenrechtskommissars über den Schutz der Menschenrechte in Frankreich aus. Gil-Robles zeigte sich regelrecht schockiert über die vorgefundenen Haftbedingungen. Die Über-

14 „Moskau weist Kritik wegen Demokratie-Defizits zurück. Reduktion des Europarats-Beitrags?“, in: NZZ vom 21./22.06.2006, S. 4.

15 PVdER: Human rights violations in the Chechen Republic: the Committee of Ministers' responsibility vis-à-vis the Assembly's concerns, Recommendation 1733 (2006), Straßburg 25. Januar 2006.

16 Alwin Schröder: Neuer Ärger für Senator Kusch. Europarat kritisiert Haftbedingungen in Hamburg, Spiegel Online, 28. Februar 2006.

füllung der Gefängnisse führe dazu, dass sie zu einem „Müllablageplatz werden und nicht zu einem Ort, wo Wiedereingliederung vorbereitet wird“.<sup>17</sup>

### **Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**

Die Arbeitsbelastung des EGMR nahm trotz erhöhter Kapazitäten auch im Jahr 2005 weiter zu. Die Zahl der neu eingereichten Beschwerden stieg leicht auf 45.000. Damit waren zum 31. Dezember 2005 rund 81.000 Beschwerden hängig. 42.933 Beschwerden konnten 2005 abschließend bearbeitet werden. Davon wurden 14.363 bereits im Verwaltungsprozess aussortiert, 27.612 wurde durch richterliche Entscheidung für nicht zulässig erklärt oder gestrichen. In 958 Fälle kam es zu einem Urteil, was einer Zunahme um 31% im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Die Zahl der 2005 neu zugelassenen Beschwerden nahm um 25% von 2.440 auf 2.842 zu. In besonders hoher Zahl wurden Beschwerden aus Russland (8.781), Polen (4.744) und Rumänien (3.820) eingereicht. Die meisten Urteile fielen gegen die Türkei (270 Verurteilungen), die Ukraine (119), Griechenland (100), Russland (81) und Italien (67).<sup>18</sup>

Protokoll Nr. 14 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), das dem Gerichtshof eine effizientere Arbeitsweise ermöglichen soll, ist inzwischen von 41 Staaten ratifiziert worden. Damit das Protokoll in Kraft treten kann, müssen die fünf noch ausstehenden Mitgliedstaaten – Andorra, Belgien, Polen, Russland und die Türkei – ebenfalls ratifizieren. Weitere Vorschläge zur langfristigen Erhaltung der Effektivität des Gerichtshofs soll eine Gruppe weiser Persönlichkeiten unter der Leitung des Spaniers Gil Carlos Rodriguez Iglesias ausarbeiten. Die elfköpfige Gruppe, der auch die ehemalige Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Jutta Limbach angehört, nahm ihre Arbeit im Oktober 2005 auf und legte im Mai 2006 einen Zwischenbericht vor, der noch keine Empfehlungen enthielt.

### **Weiterführende Literatur**

Klaus Brummer: Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen, Wiesbaden 2005.

Beat Habegger: Parlamentarismus in der internationalen Politik: Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union (Nomos-Universitätschriften: Politik, Bd. 132) Baden-Baden 2005.

Christof Leuenberger: Minderheitenschutz im Beitritts- und Monitoringverfahren des Europarats: die Fälle Rumänien und Russland, Bamberg 2005.

Angelika Nußberger: Sozialstandards im Völkerrecht. Eine Studie zu Entwicklung und Bedeutung der Normsetzung der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarats zu Fragen des Sozialschutzes (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 161) Berlin 2005.

Michaela Wittinger: Der Europarat: Die Entwicklung seines Rechts und der „europäischen Verfassungswerte“, Baden-Baden 2005.

---

17 Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on the effective respect for human rights in France following his visit from 5 to 21 September 2005, Dok. CommDH(2006)2, Straßburg 15. Februar 2006, Abs. 81.

18 Vgl. European Court of Human Rights: Survey of Activities 2005, Straßburg 2006.