

## Die EU und der Europarat

Anke Gimbal

Der Europarat mit Sitz in Straßburg wurde am 5. Mai 1949 gegründet, um in ganz Europa gemeinsame und demokratische Prinzipien zu entwickeln. Grundlage hierfür sind die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK), die am 4. November 2010 ihren 60. Geburtstag feiert, sowie zahlreiche andere Abkommen zum Schutz des Einzelnen.<sup>1</sup> Die Organisation hat 47 Mitgliedstaaten und umfasst somit die meisten europäischen Staaten. Es fehlt Weißrussland, das seit 1993 Beitrittskandidat ist, aber als „letzte Diktatur Europas“ die Aufnahmebedingungen nicht erfüllt. Der Staat Vatikanstadt besitzt über den Heiligen Stuhl einen Beobachterstatus im Ministerkomitee. Eine Aufnahme des Kosovo ist erst möglich, wenn sein Status völkerrechtlich geklärt ist.

Jeder Mitgliedstaat trägt die Kosten seiner eigenen Vertretung im Ministerkomitee und in der Parlamentarischen Versammlung. Die Aufwendungen des Generalsekretariats werden auf alle Mitglieder umgelegt. Darüber hinaus leisten die Mitgliedstaaten alljährlich festzusetzende Beiträge, mit denen insbesondere die vom Europarat im Rahmen seiner satzungsmäßigen Aufgaben initiierten Programme finanziert werden. Der ordentliche Haushalt 2009 betrug 217 Mio. Euro, davon zahlten die Mitgliedstaaten 205 Mio. Euro (2010: 218 Mio. Euro, Anteil der Mitgliedstaaten: 211 Mio. Euro). Den größten Teil tragen mit je 11,92 Prozent (2010: 11,787 Prozent) Deutschland, Frankreich, Italien, die Russische Föderation und das Vereinigte Königreich. Für die Programme, an denen nicht alle Staaten teilnehmen, gibt es einen gesonderten Haushalt in Höhe von 36,68 Mio. Euro 2009 (2010: 37,39 Mio. Euro). Zum Vergleich: der Jahreshaushalt der Europäischen Union betrug 2009 133,8 Mrd. Euro.

Den beiden satzungsmäßigen Organen Ministerrat und Parlamentarische Versammlung (PACE) steht das Generalsekretariat zur Seite. Zum Generalsekretär des Europarats wurde in der Nachfolge des Briten Terry Davis am 29. September 2009 für die reguläre Amtszeit von fünf Jahren Thorbjørn Jagland aus Norwegen gewählt. Jagland erhielt im ersten Wahlgang mit 165 Stimmen die absolute Mehrheit. Sein Konkurrent Włodzimierz Cimoszewicz aus Polen erhielt 80 Stimmen. Jagland, geb. 1950 in Drammen (Norwegen), war von 2005 bis 2009 Präsident des norwegischen Parlaments (Storting) und seit 1993 Abgeordneter des Bezirks Buskerud. Er trat sein neues Amt am 1. Oktober 2009 an. Weitere Institutionen des Europarates sind der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates (KGRE), die Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs), der Kommissar für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

Am 1. Oktober 2009 feierte der Europarat sein 60-jähriges Bestehen im Palais des Congrès in Straßburg. Zu den Rednern gehörten neben Vertretern des Europarates Michail Gorbatschow, von 1985 bis 1991 sowjetischer KP-Generalsekretär und 1990 bis 1991 Präsident der UdSSR, und José Manuel Barroso, Präsident der EU-Kommission. 20 Jahre zuvor, am 6. Juli 1989, hatte Gorbatschow schon einmal eine mit viel Spannung erwartete Rede vor dem Europarat gehalten. Damals sprach er von dem Verzicht auf das in der Bre-

---

<sup>1</sup> Siehe die vollständige Liste auf der Webseite des Europarats: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraités.asp?CM=8&CL=ENG>

schnjew-Doktrin festgelegten Recht der Sowjetunion, bei politisch unliebsamen Entwicklungen in den sozialistischen Bruderstaaten militärisch zu intervenieren und ersetzte dieses durch die Vision des „gemeinsamen europäischen Hauses“. 2009 forderte er u.a. den Europarat zu konstruktiver Arbeit an den in allen europäischen Staaten vorhandenen Problemen auf, statt die Mitgliedstaaten in „gute“ und „schlechte“ Staaten auseinanderzudividieren.

### **Ministerkomitee**

Das Ministerkomitee – das Entscheidungsorgan der Organisation – setzt sich aus den Außenministern der einzelnen Mitgliedstaaten oder deren Ständigen diplomatischen Vertretern in Straßburg zusammen. Slowenien übernahm am 12. Mai 2009 bei der 119. Ministerversammlung in Madrid in Person des Außenministers Samuel Žbogar den Vorsitz. Erfolgreich löste der slowenische Vorsitz die Aufgabe, die Querelen über das Verfahren zur Wahl des Generalsekretärs zwischen Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung zu lösen. Die Wahl war ursprünglich schon für Juni 2009, dem Ende der Amtszeit von Davis, vorgesehen. Die überwiegende Zahl der Abgeordneten weigerte sich aber zu wählen, weil sie bei der Auswahl der beiden Kandidaten vom Ministerkomitee nicht gefragt und zwei Kandidaten aus dem Kreis des Parlaments – der belgische Christdemokrat Luc van den Brande und der ungarische Liberale Mátyás Eörsi – nicht berücksichtigt worden waren. Das Ministerkomitee wollte im Gegensatz zu früheren Gepflogenheiten das Profil des Generalsekretärs in der Öffentlichkeit aufwerten und nur bekannte politische Persönlichkeiten „mit Regierungserfahrung“ für diesen Posten in Betracht ziehen. Jagland selbst versprach in seiner Antrittsrede, den Dialog zwischen den Institutionen zu fördern.

Prioritäten Sloweniens<sup>2</sup> waren u.a. die Reform des EGMR und die Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in Südosteuropa, im Kaukasus und in Weißrussland. So leidet Bosnien-Herzegowina weiterhin unter den Folgen des Krieges und den anhaltenden Auseinandersetzungen zwischen den Volks- und Religionsgruppen. Keines der drei staatstragenden Völker ist mit den Inhalten des Dayton-Vertrags zufrieden. Eine Reform der Verfassung, die als höchste Staatsorgane ein dreiköpfiges Präsidium, ein Parlament und den Ministerrat vorsieht, ist dringend notwendig, um den Anforderungen der EMRK zu entsprechen. So hat mit Urteil vom 22. Dezember 2009 (Sejdi und Finci gegen Bosnien-Herzegowina, Beschwerden Nr. 27996/06 und 34836/06) der EGMR Bosnien-Herzegowina wegen Verstoßes gegen Art. 3 Protokoll Nr. 1 zur EMRK verurteilt. Bosnien war vor dem EGMR von dem Vorsitzenden der jüdischen Gemeinde in Sarajewo und Diplomaten Jakob Finci und von Dervo Sejdi, dem Leiter einer Roma-Organisation, verklagt worden, weil sie als Angehörige von Minderheitengruppen in Bosnien-Herzegowina diskriminiert wurden: Entsprechend der Verfassung können nur Vertreter der drei Staatsvölker – Bosniaken (Muslime), Serben und Kroaten – in das Staatspräsidium und die Völkerkammer des Parlaments Bosnien-Herzegowinas gewählt werden. Die Minderheitengruppen sind nicht vertreten. Der EGMR urteilte, dass das Verbot für die Minderheiten, an den Wahlen des dreiköpfigen Staatspräsidiums und der Völkerkammer des gesamtstaatlichen Parlamentes teilzunehmen, nicht objektiv und vernünftig gerechtfertigt werden könne und daher im Widerspruch zur EMRK stehe.

Notwendig ist auch die Stärkung der alternativen demokratischen Kräfte in Bosnien-Herzegowina. Die Bemühungen (nicht nur) des Europarates blieben weitgehend erfolglos.

---

2 Stocktaking of the Slovenian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe (12.5.-18.11.2009), CM/Inf(2009)48 17 November 2009.

Ein weiteres Schwerpunktthema waren die Kinderrechte. Das Programm „Ein Europa für und mit Kindern bauen“ geht zurück auf Beschlüsse im Rahmen des 3. Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs des Europarates in Warschau 2005. In Zusammenarbeit von spanischem und schwedischem Vorsitz im Ministerkomitee wurde am 27. November 2008 die Strategie für die Jahre 2009 bis 2011 verabschiedet mit dem Ziel der Umsetzung von Kinderrechten einerseits und des Schutzes der Kinder vor Gewalt andererseits. Soziale und rechtliche Fragen werden ebenso abgedeckt wie die Themen Bildung und Gesundheit. Anlässlich einer Konferenz am 2. und 3. Juni 2009 in Straßburg wurde eine Plattform für Kinderrechte initiiert. Die 28. Europaratskonferenz der Familienminister(innen) am 16. und 17. Juni 2009 in Wien stellte u.a. die Frage, warum Europäer weniger Kinder haben als sie eigentlich wollen, und analysierte die sozialen und wirtschaftlichen Faktoren. Am 6. und 7. Oktober 2009 fand in Ljubljana unter slowenischem Vorsitz eine weitere Konferenz zum Thema Kinderrechte und Schutz gegen Gewalt statt.

Vom 18. November 2009 bis 11. Mai 2010 führte die Schweiz den Vorsitz im Ministerkomitee. Präsidentin war Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Die Schweiz legte ihre Schwerpunkte auf 1. die Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit, 2. die Stärkung der demokratischen Institutionen und 3. die Erhöhung der Transparenz und der Effizienz des Europarats. Zur Zukunft des EGMR leitete Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), eine Konferenz am 18. und 19. Februar 2010 in Interlaken. Eine gemeinsame Abschlusserklärung sieht u.a. vor, dass ein Gleichgewicht zwischen den eingehenden und den erledigten Fällen erzielt werden soll und dass der Rückstand von mittlerweile rund 120.000 anhängigen Fällen abgebaut und sichergestellt werden soll, dass neue Beschwerden in angemessener Frist erledigt werden können. Weiter soll die innerstaatliche Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs verbessert und die effiziente Überwachung dieser Umsetzung durch das Ministerkomitee sichergestellt werden. Um diese Ziele zu erreichen, enthält die politische Erklärung einen Aktionsplan mit einem Katalog von kurz- und mittelfristigen Maßnahmen sowie einen Kalender zu deren Umsetzung.<sup>3</sup> Kurz vor Eröffnung der Ministerkonferenz hinterlegte der russische Justizminister Alexander Konowalow die Ratifizierungsurkunde zum 14. Zusatzprotokoll der EMRK. Das 14. Protokoll war den Mitgliedstaaten am 13. Mai 2004 zur Zeichnung und Ratifikation vorgelegt worden und enthält Regelungen, die eine zügigere Erledigung der eingehenden Beschwerden bewirken sollen. Nachdem Polen das Protokoll am 12. Oktober 2006 ratifiziert hatte, hing das (Nicht-)Inkrafttreten alleine von der (Nicht-)Ratifikation durch Russland ab.

Einen weiteren Schwerpunkt legte Calmy-Rey auf den Schutz der Menschenrechte in Georgien, insbesondere nach den Kriegshandlungen im Sommer 2008. Der Europarat unterstützt eine Reihe von Projekten im Land, u.a. zu Reformen des Justizwesens, des Strafvollzugs sowie des Wahl- und Verfassungssystems. Andere Projekte betreffen die Betreuung der Opfer des Krieges, darunter die Vertriebenen. Neben Gesprächen mit den Verantwortlichen in Russland und Georgien reiste Calmy-Rey auch nach Bosnien und Herzegowina zu Gesprächen mit Behördenvertretern und politischen Parteien. Dabei ging es erneut um die Reformen der Verfassung, des Wahlrechts und weiterer gesetzlicher Regelungen, zu denen sich Bosnien-Herzegowina 2002 anlässlich seiner Aufnahme in den Europarat verpflichtet hatte.

---

3 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration v. 19.2.2010.

Am 11. Mai 2010, anlässlich der 120. Tagung des Ministerkomitees, übernahm die FYROM, die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, den Vorsitz. Antonio Milošoski, der neue Vorsitzende, kündigte an, sein Land werde den Fokus auf drei thematische Bereiche legen: 1. Stärkung des Schutzes der Menschenrechte, 2. Förderung der Integration unter Achtung der Diversität und 3. Förderung der Beteiligung junger Menschen.

### **Parlamentarische Versammlung**

Die Parlamentarische Versammlung (PACE) hat 318 Mitglieder und ebensoviele Stellvertreter, die von den nationalen Parlamenten aus ihren eigenen Reihen gewählt oder benannt werden. Die Zahl der Vertreter der Mitgliedsländer (zwischen 2 und 18) hängt von der jeweiligen Bevölkerungszahl ab. Die 18-köpfige deutsche Delegation wird von Joachim Hörster MdB geleitet. Der Jurist ist seit 2003 Mitglied der deutschen Delegation und PACE-Vizepräsident. Als CDU-Abgeordneter ist er Mitglied der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EPP/CD).

Vom 21. Januar 2008 bis 25. Januar 2010 war der Spanier Lluís Maria de Puig i Olive PACE-Präsident. Der Sozialist, Mitglied der Sozialdemokratischen Fraktion in der Versammlung (SOC), war zuvor u.a. schon deren Vizepräsident (1993-1996), Präsident der WEU-Versammlung (1997-2000), Vorsitzender der spanischen PACE-Delegation (2004–2008) und Vorsitzender der Sozialistischen Fraktion (2004-2008). Die Amtszeit des Präsidenten beträgt jeweils ein Jahr und kann einmal verlängert werden. Am 25. Januar 2010 wurde der Türke Mevlüt Çavusoglu zum Präsidenten gewählt. Er gehört der national-konservativen Europäischen Demokratischen Fraktion (EDG) in der Parlamentarischen Versammlung an und ist der erste Türke, der seit dem Beitritt der Türkei zum Europarat im August 1949 dieses Amt innehat. Zusammen mit Recep Tayyip Erdogan gehörte er zu den Gründern der „Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung“ (AKP), die bei den türkischen Parlamentswahlen 2002 einen überragenden Wahlsieg errang und seitdem regiert.

Die Versammlung hält ihre jährlichen Plenarsitzungen in Straßburg ab.<sup>4</sup> Die Versammlung arbeitet in Fachausschüssen (u.a. Rechtsausschuss, Politischer Ausschuss, Ausschuss für die Gleichstellung von Frauen und Männern, Ausschuss für die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarats eingegangenen Verpflichtungen – Monitoring-Ausschuss<sup>5</sup>), die im Rahmen ihrer Zuständigkeit alle Angelegenheiten prüfen können, Stellung nehmen und der Versammlung Bericht erstatten.

Im Juni 2009 hatte die Parlamentarische Versammlung noch erwogen, den Gaststatus Weißrusslands wiederherzustellen, auch um die Arbeit der weißrussischen Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft zu stützen. Die beiden Bedingungen waren ein Moratorium zur Vollstreckung von Todesstrafen und die Mitgliedschaft von Oppositionsmitgliedern oder zumindest unabhängigen Parlamentariern in der PACE-Delegation. Dieses Vorhaben rückte u.a. nach den im März 2010 bekannt gewordenen Hinrichtungen von Andrei Zhuk und Vasily Yuzepchuk, die auch von der Parlamentarischen Versammlung auf das Schärfste verurteilt wurden, in weite Ferne. Die Todesstrafe wurde durch Protokoll Nr. 6 zur EMRK abgeschafft. Weißrussland ist der einzige europäische Staat, in dem noch Menschen hingerichtet werden. Zwar hat auch Russland – als einziger Mitgliedstaat – dieses Zusatzprotokoll noch nicht ratifiziert, das russische Verfassungsgericht hat jedoch am 19. November 2009 die Anwendung der Todesstrafe in Russland verboten.

---

4 Sie fanden vom 22. bis 26. Juni 2009, 18. September bis 2. Oktober 2009, 25. bis 29. Januar 2010, 26. bis 30. April 2010 und 21. bis 26. Juni 2010 statt.

5 Zu den Ausschüssen und deren Arbeit im Einzelnen s. [http://assembly.coe.int/ASP/Committee/PACECommitteesInfoListing\\_E.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Committee/PACECommitteesInfoListing_E.asp)

Eine georgische Initiative, den 18 russischen Parlamentariern u.a. wegen der diplomatischen Anerkennung Südossetiens vorübergehend das Stimmrecht zu entziehen, wies die Parlamentarische Versammlung am 1. Oktober 2009 mit 88 zu 35 Stimmen zurück. Denn es sollten nicht die Parlamentarier bestraft werden, wenn man von der russischen Regierung, der fehlender politischer Wille bei der Lösung des Kaukasus-Problems attestiert wurde, die Einhaltung ihrer Verpflichtungen fordere.

Neben den zahlreichen Monitoring-Verfahren zur Situation in den Mitgliedstaaten befasste sich die Parlamentarische Versammlung in ihrer Juni-Sitzung 2010 auch mit der Burka, dem Niqap und anderer religiöser Kleidung und lehnte in einer einstimmig verabschiedeten Entschließung ein allgemeines Verbot für das Tragen der Burka usw. ab. Rechtliche Beschränkungen aus Sicherheitsgründen oder aufgrund erforderlicher religiöser Neutralität bei öffentlichen oder beruflichen Funktionen von Einzelpersonen oder der Erfordernis der Sichtbarkeit des Gesichtes, könnten aber gerechtfertigt sein. Und – so die Parlamentarier – es solle keine Frau von ihrer Gemeinschaft oder Familie gezwungen werden, religiöse Kleidung zu tragen. Jede Handlung der Unterdrückung, des Zwangs oder der Gewalt stellen ein strafwürdiges Verbrechen dar. Europäische Regierungen sollten danach streben, muslimische Frauen sowie ihre Familien über ihre Rechte aufzuklären und sie zu ermutigen, sich am öffentlichen Leben und am Berufsleben zu beteiligen. Die Schweiz wurde aufgefordert, so bald wie möglich das allgemeine Verbot des Baus von Minaretten zu widerrufen, das als diskriminierend betrachtet wurde.

Zwei Preise wurden 2009 das erste Mal vergeben: Am 24. Juni 2009 überreichte Präsident de Puig den PACE-Menschenrechtspreis an die Nichtregierungsorganisation British Irish Rights Watch, die sich seit 1990 für die Menschenrechte in Nordirland einsetzt. Sie war von der Jury einstimmig unter 14 Nominierten ausgewählt worden. In diesem Zusammenhang wurde erneut kritisiert, dass Verletzungen von Menschenrechten oft ohne Strafe bleiben – z.B. in Tschetschenien und den Kurdengebieten der Türkei.

Den ersten „Preis für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ erhielt am 30. September 2009 die Sozialistische Partei Portugals. Den zweiten und dritten Platz nahmen die britische Labour Party und die Schwedische Linkspartei ein, die ebenfalls für ihre Bemühungen ausgezeichnet wurden, die Teilhabe von Frauen in ihren Parteien oder Parlamenten signifikant zu stärken. Die vom PACE-„Ausschuss für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ gewählten Jury-Mitglieder befanden, dass die portugiesischen Sozialisten sich hervortaten durch die Einführung einer internen Quotenregelung zugunsten von Frauen schon 1995 und das anschließende Gesetz, wonach mindestens 33 Prozent der gelisteten Kandidaten bei europäischen Wahlen, Parlaments- und Kommunalwahlen dem unterrepräsentierten Geschlecht angehören müssen.

### **Kongress der Gemeinden und Regionen**

Der 1994 zusätzlich zu Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung ins Leben gerufene Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) hat insbesondere die Aufgabe, die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten beim Aufbau lokaler und regionaler Demokratiestrukturen zu unterstützen. Grundlage für diese Arbeit ist die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985. Ein Zusatzprotokoll über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten einer kommunalen Gebietskörperschaft<sup>6</sup> wurde am 16. November 2009 zur Zeichnung aufgelegt. Von drei Mitgliedstaaten (Norwegen, Schweden und Ungarn – Stand 30. Juni 2010) wurde es bereits ratifiziert. Es tritt nach acht Ratifikationen in Kraft.

Der Kongress besteht aus Vertretern der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten, organisiert in zwei Kammern, die entweder direkt gewählt werden oder einer direkt gewählten Versammlung unterstehen. Seit 27. Mai 2008 ist ihr Präsident der Türke Yavuz Mildon. Da dieser sein Amt derzeit nicht ausüben kann, wurde am 20. Januar 2009 der Malteser Ian Micallef (seit Mai 2006 Präsident der Kammer der Gemeinden und seit Mai 2004 Vizepräsident des Kongresses) zum Interimspräsidenten bestimmt. Plenarsitzungen fanden vom 13. bis 15. Oktober 2009 und vom 17. bis 19. März 2010 statt. Themen waren u.a. die von Generalsekretär Jagland geforderten grundlegenden Reformen der Europaratsstrukturen und der Agenda sowie die bevorstehenden Budgetkürzungen. Jagland erwartet, und zwar nicht nur vom Kongress sondern von allen Europarats-einrichtungen, den gleichen Output wie bisher bei niedrigeren Ausgaben.

Auch der Kongress führt ein Monitoring der Mitgliedstaaten durch, insbesondere Fact Finding Missions und die Entsendung von Delegationen zur Wahlbeobachtung wie zuletzt anlässlich der Kommunalwahlen am 30. Mai 2010 in Georgien. Dem Land wurden von der 17-köpfigen Delegation große Fortschritte attestiert, aber auch juristische und organisatorische Defizite. Das geringe Vertrauen der Bevölkerung in den Wahlprozess sollte durch eine offensive Bekämpfung der Defizite vor den nächsten Wahlen erhöht werden.

#### **Kommissar für Menschenrechte**

Das 1999 eingeführte Amt eines Kommissars für Menschenrechte hat seit 1. April 2006 der Schwede Thomas Hammarberg inne. Seine Aufgabe ist der Schutz der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für dieses Thema. Beschwerden von Einzelpersonen werden nicht behandelt. Mit dem Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 zur EMRK erhielt er das Recht, schriftliche Kommentare einzureichen und an mündlichen Verhandlungen über beim EGMR eingereichte Beschwerden teilzunehmen. 2009 betrug sein Budget mit 2,84 Mio. Euro etwa ein Prozent des Gesamtbudgets des Europarates (2010: 2,38 Mio. Euro). 2009 leisteten Finnland, Deutschland, Griechenland, Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, die Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich freiwillige Beiträge in Höhe von knapp 800.000 Euro.

Thematische Schwerpunkte seiner Arbeit waren die Rechte von Migranten, der Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Antidiskriminierung allgemein und Kinderrechte. Eine Hauptaufgabe sind die Besuche der Mitgliedstaaten. Mit Blick auf Italien äußerte er u.a. große Besorgnis zur Situation der Sinti und Roma; mit Blick auf Russland bzw. den Nordkaukasus forderte er die Aufklärung des Mordes an der Historikerin und Menschenrechtsaktivistin Natalja Estemirowa, die am 15. Juli 2009 in Grosny/Tschetschenien ermordet worden war. Auch verlangte er Aufklärung über das Schicksal der vielen zwischen 2000 und 2009 verschwundenen Personen. Tschetschenische Behörden hatten ca. 60 Gräber mit bislang nicht identifizierten Leichen lokalisiert. Bei seinen mehrfachen Georgien-Reisen konzentrierte sich Hammarberg auf die Untersuchung von Fällen gefangener und verschwundener Personen. Er kritisierte auch die Abschiebung von Flüchtlingen ins Kosovo nach langjährigen Aufenthalten in den Aufnahmestaaten und forderte wiederholt vor allem auch Deutschland dazu auf, die Rückkehraktionen zu stoppen. Der UN-Flüchtlingskommissar hatte im November 2009 bestätigt, dass verschiedenen Personengruppen im Kosovo weiterhin Verfolgung drohe.

---

6 Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207.

### Konferenz der INGOs

Mehr als 400 internationale nichtstaatliche Organisationen (International Non-governmental Organisations – INGOs) sind beim Europarat registriert und bilden seit 2005 die Konferenz der INGOs. Die Konferenz ist der zivilgesellschaftliche Pfeiler des Europarats. Sie tagt drei bis vier Mal jährlich während der PACE-Sitzungen in Straßburg. Zum Präsidenten wurde am 28. Januar 2009 der Franzose und Schweizer Jean-Marie Heydt (European Association of Training Centres for Socio-Educational Care Work) für eine dreijährige Amtszeit gewählt. Heydt war zuvor fünf Jahre Vizepräsident der Konferenz.

Am 27. Januar 2009 wurde eine Empfehlung zur (rechtlichen) Struktur von NGOs verabschiedet, u.a. sollten NGOs durch juristische Vorschriften nicht zu weit eingengt werden. Die Möglichkeiten der Behörden, sich in Entscheidungen von NGOs einzumischen, sollten auf Fälle von legitimem öffentlichem Interesse beschränkt werden.<sup>7</sup> Im Juli 2007 war die Konferenz der INGOs aufgefordert worden, einen Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung auszuarbeiten, der Themen wie die Mechanismen für eine Beteiligung der NGOs bei Entscheidungsprozessen und die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Politik behandeln sollte. Der „Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess“ wurde am 1. Oktober 2009 verabschiedet.<sup>8</sup> Im Dokument werden das Grundprinzip, der Rahmen und die Mittel für eine verbesserte Bürgerbeteiligung dargelegt. Der Kodex bietet Richtlinien, die aus tatsächlicher praktischer Erfahrung durch den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen NGOs und Behörden entstanden sind. Ziel ist es, die Interaktion zwischen Behörden und NGOs zu vereinfachen und die Mitgestaltungsmacht und Beteiligung der Bürger(innen) am demokratischen Prozess auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu stärken. Im Einzelnen wird dargelegt, wie die Beteiligung von Zivilgesellschaften in den Ebenen Information, Beratung, Dialog und Partnerschaft am politischen Entscheidungsprozess aussehen kann.

Die aktuellen Prioritäten der Konferenz wurden während der Sitzung des Ständigen Ausschusses am 28. April 2010 festgelegt bzw. bestätigt. Die demokratische Teilhabe der NGOs soll ausgebaut werden, z.B. durch Teilnahme der Konferenz an den Aktivitäten des Europarates bei der Erarbeitung weiterer Abkommen, Monitoring der Mitgliedstaaten sowie durch regionale NGO-Kongresse. Die politische Rolle der Konferenz der INGOs soll erweitert werden durch die Stärkung der Zusammenarbeit mit den anderen Institutionen des Europarates und ein Mitentscheidungsrecht der Konferenz der INGOs in bestimmten Projekten.

### Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Die von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verfolgt das Ziel, in ihren Mitgliedstaaten elementare Menschenrechte und Freiheitsrechte zu gewährleisten. Die Bürger(innen) haben auf dem Wege der Individualbeschwerde einen Zugang zu dem von nationalen Instanzen unabhängigen EGMR in Straßburg. Rund ein Viertel des Gesamthaushalts des Europarates steht allein dem EGMR zur Verfügung. Für 2009 betrug das Budget 57,047 Mio. Euro (2010: 57,635 Mio. Euro). Der EGMR arbeitet vergleichsweise sparsam, wenn man die Ausgaben des Europäischen Gerichtshofs (2009: ca. 315 Mio. Euro bei 561 Neueingängen 2009, 27 Richter(inne)n, 8 Generalanwält(inn)en und 23 Amtssprachen) oder des Bundesverfassungsgerichts (2009: 23 Mio. Euro, bei 6.508 Neueingängen 2009, 16 Richter(inne)n und einer Sprache) in Betracht zieht. Die Zahl der jährlich neu eingehenden Beschwerden steigt und steigt: 2009 waren es 57.100 (2005: 35.369, 2000:

---

7 INGO: Recommendation, CONF/PLE(2010)REC1, 27.1.2010.

8 Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process, CONF/PLE(2009)CODE1.

20.075). 2009 fällte das Gericht 1.625 Urteile, 33.065 Beschwerden wurden für unzulässig erklärt bzw. zurückgenommen. Ende 2009 waren 119.300 Beschwerden anhängig. Sie stammten insbesondere aus Russland (33.568=28,1%), der Türkei (13.115=11%), der Ukraine (9.975=8,4%), Rumänien (9.812=8,2%) und Italien (7.158=6%). Im Verhältnis zur Größe der Bevölkerung sind Georgien, Montenegro, Liechtenstein, Moldova und Slowenien die fünf Staaten mit der höchsten Zahl 2009 eingegangener Beschwerden. Mit 13.666 stammen zahlenmäßig die meisten Beschwerden aus Russland. 1.515 Beschwerden gegen Deutschland gingen 2009 ein, 1.711 wurden als unzulässig zurückgewiesen, 21 Urteile wurden gefällt. 2.279 deutsche Beschwerden lagen dem EGMR am 31. Dezember 2009 noch zur Entscheidung vor. Vier Urteile gegen Deutschland fanden besonders große Aufmerksamkeit:

Im Fall Brauer gegen Deutschland (Beschwerde Nr. 3545/04) stellte der EGMR mit Urteil vom 28. Mai 2009 fest, dass die bisher im deutschen Erbrecht vorgesehene Ungleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Kindern, die vor dem 1. Juli 1949 geboren wurden, im Widerspruch zu Art. 14 (Diskriminierungsverbot) in Verbindung mit Art. 8 (Achtung des Privat- und Familienlebens) EMRK steht. Die Bundesregierung hat am 21. Juli 2010 den Entwurf zu einem „Zweiten Gesetz zur erbrechtlichen Gleichstellung nichtehelicher Kinder“ vorgelegt, um die deutschen Regelungen dem EGMR-Urteil anzupassen.

Im Fall Zaunegger gegen Deutschland (Beschwerde Nr. 22028/04) urteilte der EGMR am 3. Dezember 2009, dass der generelle Ausschluss einer gerichtlichen Prüfung des alleinigen Sorgerechts der Mutter im Hinblick auf den Schutz der Interessen des nichtehelichen Kindes nicht verhältnismäßig sei. Eine Verletzung von Art. 14 in Verbindung mit Art. 8 EMRK wurde mit sechs zu eins Stimmen festgestellt. § 1626a Abs. 2 BGB sieht das alleinige Sorgerecht einer Mutter für ihr Kind vor, wenn sie nicht mit dem Vater des Kindes verheiratet ist und einem gemeinsamen Sorgerecht nicht zustimmt. Eine gerichtliche Überprüfung einer Sorgerechtsregelung ist in Deutschland aber nur vorgesehen, wenn die Eltern verheiratet sind, waren oder bereits eine gemeinsame Sorgeerklärung abgegeben haben. Der EGMR sah keine hinreichenden Gründe, warum die Situation im vorliegenden Fall weniger gerichtliche Prüfungsmöglichkeiten zulassen sollte. Dem schloss sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 21. Juli 2010 (Az: 1 BvR 420/09) an. Das Bundesjustizministerium arbeitet an einer gesetzlichen Neuregelung, die immer dann zum gemeinsamen Sorgerecht führen soll, wenn das Kindeswohl nicht entgegensteht.

Am 17. Dezember 2009 entschied der EGMR mit Kammerurteil (M. gegen Deutschland, Beschwerde Nr. 19359/04<sup>9</sup>), dass die rückwirkende Verlängerung der Sicherungsverwahrung eines nach Expertengutachten als gefährlich eingestuften Straftäters über die zum Zeitpunkt seiner Verurteilung maximal zulässige Höchstdauer von zehn Jahren hinaus eine Verletzung von Art. 5 § 1 (Recht auf Freiheit) und Art. 7 § 1 (Keine Strafe ohne Gesetz) EMRK darstellt. Seitdem geht die Zahl von ca. 70 sicherungsverwahrten Gewalttätern durch die Medien, die von dem Urteil durch Freilassung profitieren könnten. Viele deutsche Gerichte vertreten jedoch die Auffassung, dass das EGMR-Urteil nicht zu einer automatischen Freilassung von Sicherungsverwahrten nach Fristablauf verpflichtet.<sup>10</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die sofortige Freilassung eines Sicherungsverwahrten, der aufgrund des EGMR-Urteils gegen die Anordnung der Fortdauer der Sicherungsverwahrung Verfassungsbeschwerde eingereicht und einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt hatte, abgelehnt.<sup>11</sup>

---

9 Das Urteil ist seit 10. Mai 2010 rechtskräftig.

10 OLG Celle, Beschluss v. 25.5.2010, AZ 2 Ws 169/10; 2 Ws 170/10.

11 BVerfG, Beschluss v. 19.5.2010, AZ: BvR 769/10.



Der Bundesgerichtshof hat in einem anderen Fall kürzlich entschieden, dass auch im Fall eines nach Jugendstrafrecht verurteilten Täters die nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung zulässig ist.<sup>12</sup> Am 30. Juli 2010 trat zunächst einmal das Gesetz zur Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung bei Entscheidungen zur Sicherungsverwahrung (Divergenzvorlage) in Kraft. Mit einer verbindlichen Entscheidung des Bundesgerichtshofs soll die unterschiedliche Rechtspraxis nach dem EGMR-Urteil vereinheitlicht werden.

Am 1. Juni 2010 urteilte die Große Kammer des EGMR im Verfahren Gäfgen gegen Deutschland (Beschwerde Nr. 22978/05) mit elf zu sechs (einschließlich der deutschen Richterin) Stimmen, dass eine Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot unmenschlicher Behandlung) vorliegt. Die Kammer hatte am 30. Juni 2008 mit sechs zu eins Stimmen noch anders entschieden. Gäfgen hatte 2002 unter Androhung von Schmerzen durch den verantwortlichen stellvertretenden Polizeipräsidenten Auskunft über das Versteck der Leiche eines von ihm zuvor entführten und ermordeten Kindes gegeben. Da die Richter der Großen Kammer jedoch mit ebenfalls elf zu sechs Stimmen Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) nicht verletzt sahen, hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf ein neues Strafverfahren.

Seit 2001, dem Jahr der ersten Reform, besteht der EGMR aus einem hauptamtlichen Richter pro Mitgliedstaat. Präsident ist seit dem 19. Januar 2007 der Franzose Jean-Paul Costa. Die Richter werden von der Parlamentarischen Versammlung aus einer Liste von drei geeigneten Kandidaten der jeweiligen Mitgliedstaaten – nachdem das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK nun in Kraft getreten ist – für neun Jahre ohne Möglichkeit der Wiederwahl gewählt. Deutschland wird noch bis Ende 2010 durch die frühere Richterin am Bundesverfassungsgericht Dr. h.c. Renate Jaeger vertreten. Am 1. Januar 2011 wird sie abgelöst von Prof. Dr. Dr. h.c. Angelika Nußberger, Professorin für internationales Recht und Direktorin des Instituts für Osteuroparecht an der Universität Köln. Nußberger hat nicht nur Rechtswissenschaft, sondern auch Slawistik studiert. Sie spricht Englisch, Französisch, Russisch, Italienisch und Spanisch und ist parteilos. Sie hat bereits mehrere Expertisen über Osteuropa erstellt, auch für den Europarat, so etwa über Minderheitenrechte oder über den russisch-georgischen Konflikt. Bei der Wahl durch die Parlamentarische Versammlung am 22. Juni 2010 erhielt sie mit 113 Stimmen gleich im ersten Wahlgang die erforderliche absolute Mehrheit. Auf die beiden weiteren Bewerber Günter Schirmer, seit 2003 Sekretär des Rechtsausschusses im Europarat-Parlament, und Bertram Schmitt, Richter am Bundesgerichtshof, entfielen 81 Stimmen respektive elf von 205 gültigen abgegebenen Stimmen.

Das Gericht tagt regelmäßig in Einzelrichterbesetzung, in Ausschüssen mit drei Richter(inne)n, in Kammern mit sieben Richter(inne)n und in einer Großen Kammer mit 17 Richter(inne)n. Es entscheidet nach Verhandlung und eventueller Beweisaufnahme durch Urteil, ob eine Verletzung der EMRK vorliegt. Der oder die Klagende erhält gegebenenfalls eine Entschädigung. Das Urteil ist endgültig und bindet die betroffenen Mitgliedstaaten.

Die erste Reform konnte die bisherige langjährige Verfahrensdauer nicht abkürzen. Dies liegt insbesondere an der angesichts der Zahl der Mitgliedstaaten und der Beschwerdezahl mangelhaften personellen und finanziellen Ausstattung. Schon am 13. Mai 2004 war daher ein 14. Zusatzprotokoll zur EMRK zur erneuten Reform des EGMR zur Zeichnung aufgelegt worden. Nach jahrelanger Blockade des Inkrafttretens durch Russland wurde Protokoll Nr. 14bis, eine „Behelfsversion“ des eigentlichen Protokolls, am 27. Mai 2009 verabschiedet und trat nach drei Ratifikationen schon am 1. Oktober 2009 in Kraft. Das Protokoll wurde als vorläufige Maßnahme zur Beschleunigung der Verfahren vor dem

---

<sup>12</sup> BGH, Urteil v. 9.3.2010, AZ: 1 StR 554/09, s. BGH-Pressemitteilung 51/10 v. 9.3.2010.

EGMR angewandt. Nach Ratifikation des Protokolls Nr. 14 durch die Duma am 15. Januar 2010 und dessen Inkrafttreten am 1. Juni 2010 wurde die Behelfsversion obsolet. Beschwerden sind nun unzulässig, wenn sie vom EGMR für offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich gehalten werden oder auch wenn der Gerichtshof der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist. Letzteres gilt jedoch nur eingeschränkt. Wenn die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Konvention und den Protokollen dazu anerkannt sind, eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde erfordert oder aus diesem Grund eine Rechtssache zurückgewiesen würde, die noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist, ist die Beschwerde zulässig. Auch Einzelrichter(innen) können jetzt Individualbeschwerden für unzulässig erklären oder im Register streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Die Entscheidung ist endgültig. Ob jedoch mit dieser Reform die zu erwartenden 60.000 jährlichen Beschwerden von den 47 Richterinnen und Richtern in den Griff zu bekommen sein werden, ist zweifelhaft. Die Reformversuche dauern an.

Mit Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls steht nun auch der Beitritt der Europäischen Union (EU) zur EMRK an.<sup>13</sup> Seitens der EU war der Weg zur Aufnahme der Verhandlungen schon am 1. Dezember 2010 mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon frei. Der Beitritt würde die EU im Hinblick auf den EGMR auf dieselbe Ebene stellen wie die Mitgliedstaaten des Europarates. Die EU würde ihren eigenen EGMR-Richter erhalten. Es wären Beschwerden beim EGMR nach Verletzungen der EMRK-Rechte durch die EU möglich.

Am 17. März 2010 schlug die EU-Kommission Verhandlungsrichtlinien vor.<sup>14</sup> Am 7. Juli 2010 begannen die offiziellen Beitrittsgespräche. Vertreter der EU-Kommission und des Lenkungsausschusses für Menschenrechte des Europarates werden sich nun regelmäßig zur Arbeit an der Beitrittsvereinbarung treffen. PACE, Ministerrat und Rat der EU (dieser einstimmig) müssen der Beitrittsvereinbarung zustimmen, anschließend auch alle Mitgliedstaaten des Europarates (das schließt alle EU-Mitgliedstaaten ein) nach Maßgabe ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Der Beitritt soll „zügig“ erfolgen.

### Weiterführende Literatur

Council of Europe: Activity report 2009, Strasbourg, April 2010.

Jochen Abraham Frowein und Wolfgang Peukert: EMRK-Kommentar, Kehl u.a. 2009.

Heribert Golsong u.a. (Hrsg.): Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln, Stand Mai 2009.

Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch, München u.a. 2009.  
Stefan-Ludwig Hoffmann (Hrsg.): Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert. Göttingen 2010.

Reinhard Müller: 60 Jahre Europarat. Die Idee hat sich nicht überlebt, FAZ v. 5.5.2009.

Angelika Nußberger: Die Vermessung der Geschichte durch Gerichte, FAZ v. 29.7.2010.

Karl-Otto Sattler: Die Ehre des Rechts. Das Parlament 18-19/2009, 27.4.2009.

Benedikt Schneiders: Die Grundrechte der EU und die EMRK, Baden-Baden 2010.

Dean Spielmann: Das anwaltliche Berufsgeheimnis in der Rechtsprechung des EGMR, in: AnwBl 6/1020, S. 373-380.

Mark E. Villiger: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Zustandekommen, Bedeutung und Wirkungen, ZSR 2008 I, S. 453-474.

---

13 Rechtsgrundlagen für den Beitritt sind Artikel 59 der EMRK in der Fassung des Protokolls Nr. 14. und Art. 6 Abs. 2 und 3 EU-Vertrag, ergänzt durch Protokoll Nr. 8 zu Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag über den Beitritt der Union zur EMRK.

14 Siehe IP/10/291 und European Commission proposes negotiation directives for Union's accession to the European Convention on Human Rights (ECHR) – frequently asked questions, MEMO/10/84 v. 17.3.2010.