

Grenz-Räume



Peter Bußjäger | Walter Obwexer | Aloisia Wörgetter [Hrsg.]

75 Jahre Europarat

Errungenschaften und Zukunftsperspektiven



Nomos

Grenz-Räume

Herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher, Innsbruck

Univ.-Prof. DDr. Günther Pallaver, Innsbruck

Univ.-Prof. DDr. Martin P. Schennach MAS, Innsbruck

Prof. Dr. Jens Woelk, Trento

Band 7

Peter Bußjäger | Walter Obwexer | Aloisia Wörgetter [Hrsg.]

75 Jahre Europarat

Errungenschaften und Zukunftsperspektiven



Nomos

Mit freundlicher Unterstützung durch

 Bundesministerium
Europäische und internationale
Angelegenheiten



 universität
innsbruck

© Titelbild: Julien Eichinger – stock.adobe.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2026

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-4024-7

ISBN (ePDF): 978-3-7489-7036-1

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748970361>



Onlineversion
Inlibra



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
4.0 International Lizenz.

Vorwort

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 mit dem Ziel gegründet, Demokratie und Menschenrechte in Europa zu sichern. Heute gehören dieser Organisation 46 Staaten an. Die wohl bedeutsamste Errungenschaft des Europarats ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) aus dem Jahre 1950. In den folgenden Jahren und Jahrzehnten hat der Europarat zahlreiche weitere Abkommen ausgearbeitet und Aktivitäten gesetzt, die Demokratie fördern und Menschenrechte schützen sollen.

Die Institute für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre (*Peter Bußjäger*) und für Europarecht und Völkerrecht (*Walter Obwexer*) organisierten auf Anregung der amtierenden ständigen Vertreterin Österreichs beim Europarat in Straßburg, Botschafterin *Aloisia Wörgetter*, im Wintersemester 2024/25 und Sommersemester 2025 an der Universität Innsbruck eine Ringvorlesung aus Anlass des 75-jährigen Bestehens des Europarats. Die Vortragsreihe ließ insgesamt zehn Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Disziplinen zu Wort kommen und wurde mit einem Referat von Botschafterin *Wörgetter* abgeschlossen.

Jeder Veranstaltungstermin beleuchtete den Europarat und sein Wirken aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Behandelt wurden etwa die Europäische Menschenrechtskonvention und ihr Einfluss auf die gesamteuropäische Menschenrechtsentwicklung, aber auch die große Vielfalt der Aktivitäten des Europarats sowie seiner Organe und Gremien in anderen Bereichen.

Im vorliegenden Sammelband werden die Schriftfassungen der meisten Vorträge veröffentlicht.

Zwei Beiträge befassen sich mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Die ehemalige österreichische Richterin am EGMR, *Gabriele Kucsko-Stadlmayer*, behandelt die Organisation und Entscheidungsfindung des EGMR und gibt damit einen Einblick in die internen Abläufe des Gerichtshofs, dessen Urteile zuweilen für großes Aufsehen sorgen. Einer solchen Entscheidung widmet sich die Philosophin *Marie-Louisa Frick* mit ihrem Beitrag „Evolution oder Überstrapazierung der Menschenrechte? Klimawandel und der EGMR“, der sich mit dem aufsehererregenden Urteil *KlimaseniorInnen gegen Schweiz* auseinandersetzt.

Weitere Beiträge behandeln ausgewählte vom Europarat ausgearbeitete internationale Übereinkommen. Die Istanbul Konvention, das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, wird von *Kerstin Schinnerl*, die eine Beratungsfunktion im Europarat zu dieser Konvention innehatte, mit Inhalt und Umsetzung in Österreich näher dargestellt. Die Charta der lokalen Selbstverwaltung soll die Rolle der Gemeinden im europäischen Mehrebenensystem stärken. Dies ist gerade für Staaten bedeutsam, in denen die Gemeinden nicht in einer Weise verfassungsrechtlich abgesichert sind, wie dies in Österreich der Fall ist. *Andreas Kiefer*, ehemaliger Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas, behandelt dieses Thema und gibt einen Einblick in die Tätigkeit des Kongresses. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten wird von *Klaus Poier*, Mitglied des Beratenden Ausschusses, näher vorgestellt.

Zusätzliche Beiträge haben verschiedene Gremien des Europarats zum Gegenstand. Diese sollen die Bedeutung von Korruptionsprävention und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen hervorheben, Standards entwickeln und für deren Anwendung in den verschiedenen Staaten sorgen. Die Venedig Kommission wird von *Schnutz Rudolf Dürr*, der Mitglied des Sekretariats dieses Gremiums war, vorgestellt. GRECO, die Group of States against Corruption, wird von *Christian Manquet*, der auf Expertenebene in diesem Gremium tätig war, behandelt. *Helmut Tichy*, ehemaliger Leiter des Völkerrechtsbüros im BMEIA, gibt am Beispiel von GREVIO, der Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, und CAHDI, dem Ausschuss der Völkerrechtsberater der Mitgliedstaaten des Europarats, einen Einblick in die Tätigkeit weiterer Expertengruppen, die eine wichtige Rolle in der Interpretation von einschlägigen Abkommen spielen.

Den Abschluss des Bandes bilden die zusammenfassenden Bemerkungen von Mitherausgeberin *Aloisia Wörgetter*, der Ständigen Vertreterin Österreichs beim Europarat.

Die Herausgeberin und die beiden Herausgeber bedanken sich bei allen Referentinnen und Referenten, ganz besonders bei jenen, die ihre Vorträge in Schriftform für die gegenständliche Publikation zur Verfügung gestellt haben. Ein besonderer Dank gilt dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten in Wien, dem Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck und der Universität Innsbruck für die finanzielle Unterstützung der Drucklegung des Tagungsbandes.

Wir bedanken uns auch bei Herrn *David Starchl*, Universität Innsbruck, sehr herzlich für die engagierte Unterstützung in der Organisation der Ringvorlesung sowie der Drucklegung des Tagungsbandes.

Innsbruck, im Jänner 2026

Peter Bußjäger

Walter Obwexer

Aloisia Wörgetter

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11
<i>Gabriele Kucsko-Stadlmayer</i>	
Die Organisation und Entscheidungsfindung des EGMR	17
<i>Marie-Luisa Frick</i>	
Evolution oder Überstrapazierung der Menschenrechte? Klimawandel und der EGMR	31
<i>Kerstin Schinnerl</i>	
Die Istanbul-Konvention und ihre Umsetzung in Österreich	55
<i>Andreas Kiefer</i>	
Der Kongress: die kommunale und regionale Dimension in der intergouvernementalen Struktur des Europarats	79
<i>Klaus Poier</i>	
Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Rolle des Beratenden Ausschusses	127
<i>Schnutz Rudolf Dürr</i>	
Die Venedig-Kommission im Strategischen Dreieck des Europarats	165
<i>Christian Manquet</i>	
Europarat und Korruptionsbekämpfung: GRECO – Group of States against Corruption	205
<i>Helmut Tichy</i>	
Völkerrecht (CAHDI) und Gewaltschutz (GREVIO) – zwei sehr unterschiedliche Ausschüsse des Europarats	229

Inhaltsverzeichnis

Aloisia Wörgetter

75 Jahre Europarat. Errungenschaften und Zukunftsperspektiven 249

Verzeichnis der Herausgeberin und der Herausgeber sowie der
Autorinnen und Autoren 265

Abkürzungsverzeichnis

<i>Abkürzung</i>	<i>Bedeutung</i>
Abs	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen (EU)
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/217(III), 10.12.1948.
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl 2016 C 202/47.
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
ALDA	Europäische Vereinigung für lokale Demokratie
Art	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
AT	Länderkürzel Österreich
BVerfG	(Deutschland) Bundesverfassungsgericht
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl 1930/1 idF BGBl I 2024/89.
bzw	beziehungsweise
CAHDI	Committee of Legal Advisers on Public International Law / Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public / Ausschuss der VölkerrechtsberaterInnen der Außenministerien der Mitgliedstaaten des Europarats
CAHMIN	Ad hoc-Ausschuss zum Schutz nationaler Minderheiten
CALRE	Konferenz der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis der Europäischen Union
CDCJ	Le Comité européen de coopération juridique / European Commit- tee on Legal Co-operation
CDPC	European Committee on Crime Problems / Europäischer Ausschuss für Strafrechtsfragen
CEB	Council of Europe Development Bank / Entwicklungsbank des Eu- roparats
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women / Konvention zur Beseitigung jeder Form von Dis- kriminierung der Frau, BGBl 1982/443.
CETS	Council of Europe Treaty Series (siehe auch Abkürzung: SEV)

Abkürzungsverzeichnis

CH	Länderkürzel Schweiz
CIVEX	Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs / Fachkommission für Unionsbürgerschaft, Regieren, institutionelle Fragen und Außenbeziehungen
CJEL	Chinese Journal of Environmental Law
CODICES	Datenbank der Venedig-Kommission zu verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung
COJUR	Working Party on Public International Law / EU-Ratsarbeitsgruppe Völkerrecht
CoP	Committee of the Parties / Ausschuss der Vertragsparteien der IK
CPI	Corruption Perceptions Index / Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CZ	Länderkürzel Tschechien
DE	Länderkürzel Deutschland
dh	das heißt
ebd	ebenda
ECLR	European Convention on Human Rights Law Review
ECR	European Conservatives and Reformists Group
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMB	European Conference of Electoral Management Bodies / Europäischen Konferenz der Wahlbehörden
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention, BGBl 1958/210 idF BGBl III 2025/116.
EPL	Environmental Policy and Law
EPP/CEE	European People's Party Group in the Congress
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f	folgende
ff	fortfolgende
FGM	Female Genital Mutilation / Verstümmelung weiblicher Genitalien

FL	Länderkürzel Fürstentum Liechtenstein
FNCT	National Federation of Tunisian Municipalities / Nationaler Verband der tunesischen Gemeinschaften
FREMP	Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons / EU-Ratsarbeitsgruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“
FTE	Vollzeitäquivalent(e)
GET	GRECO Evaluation Team
gg	gegen
GHG	Greenhouse Gases / Treibhausgase
GIE	The Group of Independent Experts on the European Charter of local Self-Government / Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten der Charta der lokalen Selbstverwaltung
GMC	Multidisciplinary Group on Corruption / Multidisziplinäre Gruppe gegen Korruption
GMCA	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für verwaltungsrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte
GMCC	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für zivilrechtliche Aspekte
GMCF	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für Aspekte der Korruptionsbekämpfung bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen
GMCP	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für strafrechtliche Aspekte der Korruption
GRECO	Group of States against Corruption / Gruppe der Staaten gegen Korruption
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence / Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (auf Grundlage der IK)
HRC	Human Rights Committee
HU	Länderkürzel Ungarn
HUDOC	Rechtsprechungsdatenbank des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
IACA	International Anti-Corruption Academy / Internationale Anti-Korruptionsakademie
ibid	ibidem beziehungsweise an derselben Stelle
ICJ	International Court of Justice (siehe auch Abkürzung: IGH)

Abkürzungsverzeichnis

IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance / Internationales Institut für Demokratie und Wahlunterstützung
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof (siehe auch Abkürzung: ICJ)
IHRL	International Human Rights Law
IK	Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt), BGBl III 2014/164 idF BGBl III 2026/15.
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission / UN-Völkerrechtskommission
ILDG	Independent Liberal and Democratic Group
insb	insbesondere
IPCC	International Panel on Climate Change
IT	Länderkürzel Italien
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea
iVm	in Verbindung mit
iW	im Wesentlichen
JEL	Journal of Environmental Law
JZ	Juristen Zeitung
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
KI	Künstliche Intelligenz
KPKR	Konferenz der Peripheren Küstenregionen
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LBTQI	lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, intersex
lit	litera
LJIL	Leiden Journal of International Law
MARAC	Multi-Agency Risk Assessment Conference / Institutionelle Gefährdungsanalyse
mE	meines Erachtens
NALAS	Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe / Netzwerks der Gemeindebehörden-Verbände für Südosteuropa
NGOs	Non-governmental organizations / Nichtstaatliche Organisationen
NJHR	Nordic Journal of Human Rights

Nr	Nummer
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OAS	Organization of American States / Organisation Amerikanischer Staaten
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights / Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Teil der OSZE)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OGP	Open Government Partnership
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (siehe auch Abkürzung OSZE)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (siehe auch Abkürzung OSCE)
PCA	Permanent Court of Arbitration / Ständiger Schiedshof
PTEFs	persons with top executive functions / Personen mit obersten Exekutivfunktionen auf nationaler Ebene
PV	Parlamentarische Versammlung des Europarates
Rec	Kennzeichnung von Empfehlungsdokumenten
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
Rn	Randnummer
RÜ	Rahmenübereinkommen
SDG	Sustainable Development Goals / UN-Nachhaltigkeitsziele
SEV	Sammlung der Europaratsverträge
SI	Länderkürzel Slowenien
SK	Länderkürzel Slowakei
SOC	Socialists, Greens and Progressive Democrats
sog	sogenannt
StGB	Strafgesetzbuch, BGBl 1974/60 idF BGBl I 2025/50.
StGG	Staatsgrundgesetz über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867, RGBl 1867/142 idF BGBl 1988/684.
SVN	Satzung der Vereinten Nationen vom 26.6.1945, BGBl 1956/120 idF BGBl III 2012/36.
SZ	Süddeutsche Zeitung
TI	Transparency International
ua	unter anderem

Abkürzungsverzeichnis

UGB	Bundesgesetz über besondere zivilrechtliche Vorschriften für Unternehmen (Unternehmensgesetzbuch – UGB), dRGBI 1897/219 idF BGBl I 2026/6.
UK	United Kingdom/Vereinigtes Königreich
UN	United Nations / Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Büro des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime / Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime / Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/55/25, 15.11.2000.
USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika
v	versus
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl	vergleiche
VJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VRE	Versammlung der Regionen Europas
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WECL	well-established case-law
Z	Ziffer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zB	zum Beispiel
ZP	Zusatzprotokoll

Die Organisation und Entscheidungsfindung des EGMR*

Gabriele Kucsko-Stadlmayer

I. Das Konventionssystem

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) feierte 2025 ihr 75-jähriges Jubiläum: Sie wurde am 4. November 1950 in Rom von den ersten 12 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Zusammen mit dem 1959 zu ihrer Durchsetzung geschaffenen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bildet sie das „Konventionssystem“, den wirkungsmächtigsten Teil des Europarats: Jede Einzelperson kann wegen behaupteter Verletzungen ihrer Rechte durch einen Mitgliedstaat den Gerichtshof direkt anrufen und dessen Verurteilung sowie den Ersatz materiellen und immateriellen Schadens erreichen. Das Ministerkomitee überwacht die Umsetzung der Urteile.

Das Konventionssystem ist als das weltweit effektivste Instrument des Menschenrechtsschutzes anerkannt. Seit seinem Bestehen hat der EGMR schon mehr als eine Million von Beschwerden erledigt.¹ Er entscheidet rund 40.000 Fälle jährlich.² Damit übt er auch präventiven Druck aus, dass die Staaten die Rechte der Konvention in Gesetzgebung und Vollziehung einhalten. Gleichzeitig ist dies ein Frühwarnsystem, das hilft, autoritäre Tendenzen von Regierungen zu erkennen und die liberale rechtsstaatliche Demokratie in Europa vor Bedrohungen zu bewahren. *Pierre-Henri Teitgen*, einer der Gründungsväter der Konvention, bezeichnete das System als „une conscience qui sonne alarme“ (ein Gewissen, das Alarm schlägt).³

* Die Aussagen in diesem Artikel entsprechen der persönlichen Meinung der Autorin.

1 Vgl den Tätigkeitsbericht des EGMR für 2023, 6.

2 Im Jahr 2023 entschied der EGMR 38.260 Fälle, im Jahr 2024 36.819 (siehe die Tätigkeitsberichte des EGMR aus diesen Jahren).

3 Conseil de l'Europe, AC, 1^{ère} session, tome II, Comptes rendus de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe; vgl auch *Leuprecht*, La Convention européenne des droits de l'homme face à la contestation de ses valeurs fondamentales, in *Revue Québécoise de droit international*, Hors-série décembre 2020 – 70 ans de la Convention européenne des droits de l'homme : L'Europe et les droits de la personne, 72.

II. Österreich und der EGMR

Das mit dem Ende der Besatzung wieder unabhängige Österreich schätzte das Konventionssystem von Anfang an als sehr bedeutend ein. Schon 1956 erfolgte der Beitritt zum Europarat, und 1958 ratifizierte Österreich die EMRK und maß ihr Verfassungsrang zu.⁴ Auch die anfangs noch optionale Gerichtsbarkeit des EGMR akzeptierte man sofort. Es herrschte die Meinung, die Konventionsrechte seien durch die österreichische Rechtsordnung, insb durch das StGG über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867, „schon seit langer Zeit im Wesentlichen gewährleistet“.⁵

Doch der traditionelle Standard der österreichischen Grundrechte und ihre Handhabung durch die Höchstgerichte wiesen Lücken auf. Bereits in den 60er-Jahren wurde Österreich vom EGMR verurteilt. Dieser fand das Recht auf persönliche Freiheit verletzt, weil die Untersuchungshaft von Herrn *Neumeister*⁶ und Herrn *Stögmüller*⁷ unangemessen lange gedauert hatte. Diese Verurteilungen haben eine wichtige Reform der Untersuchungshaft angestoßen, die bis heute wirkt. Urteile des EGMR haben auch andere Rechtsentwicklungen in Gang gesetzt oder beschleunigt. Am markantesten war 2012 die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, eine institutionelle Reform, die man jahrelang ergebnislos diskutiert hatte, bis sie wegen der beschränkten Kontrolle durch den VfGH, ungültiger Vorbehalte zu Art 5 und 6 EMRK und häufiger Verurteilungen Österreichs durch den EGMR nötig geworden war.⁸

Das methodische Instrument, das die praktische Relevanz des EGMR vorantrieb, war die sog Living-Instrument-Doktrin, wonach die Rechte der EMRK nicht im Licht der historischen, sondern der gegenwärtigen Verhältnisse auszulegen sind.⁹ Überdies seien, so der Gerichtshof, die Konventi-

4 Der Nationalrat hielt laut Materialien die Erhebung der EMRK in Verfassungsrang für notwendig und genehmigte sie daher mit Zweidrittelmehrheit (siehe EBRV 459 BlgNR 8. GP, 32; AB 509 BlgNR 8. GP), bezeichnete sie aber nicht ausdrücklich als „verfassungsändernd“. Nachdem der VfGH ihren Verfassungsrang deshalb verneint hatte, stellte der Verfassungsgesetzgeber diesen in einem BVG ausdrücklich und rückwirkend fest (Art II der B-VG-Nov BGBl 1964/59).

5 So die Erläuterungen zur Genehmigung des Beitritts, EBRV 459 BlgNR 8. GP.

6 EGMR U 27.6.1968, 1936/63, *Neumeister/Österreich*. Dieses Urteil war das erste überhaupt, in dem der EGMR eine Verletzung der EMRK feststellte.

7 EGMR U 10.1.1969, 1602/62, *Stögmüller/Österreich*.

8 Dazu näher *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015), Rz 927/6–927/9, 1540.

9 Erstmals EGMR U 25.4.1978 (GK), 5856/72, *Tyrrer/Vereinigtes Königreich*, § 31.

onsrechte so zu interpretieren, dass sie „praktisch und wirksam“ werden und nicht „theoretisch oder illusorisch“ bleiben.¹⁰

III. Der EGMR und seine Entwicklung

Das Ziel des Gerichtshofs, die Konventionsrechte „wirksam“ zu machen, spiegelt sich auch in seinen Organisations- und Verfahrensstrukturen wider.

Zur Zeit der Schaffung des Konventionssystems konnte man seine Anwendung in der Praxis noch nicht voraussehen. Mit der „Europäischen Kommission für Menschenrechte“ gab es zunächst ein zweites, dem EGMR vorgeschaltetes richterliches Gremium, das über die Zulässigkeit von Beschwerden entschied. So fungierte es als Filter für den Zugang zum EGMR. In seinen ersten 15 Jahren fällte der Gerichtshof nur 20 Urteile. Er arbeitete in Sessions, die Richter reisten für die Beratungen nach Straßburg.

Die Änderungen begannen in den 1970er-Jahren: durch wichtige Leiturteile wie *Ringeisen*,¹¹ *Golder*,¹² *Marckx*¹³ oder *Handyside*¹⁴ und aktive Anwälte, die nach verlorenen innerstaatlichen Verfahren Zuflucht in Straßburg suchten. Noch stärker wirkten der Zusammenbruch der Sowjetunion und der folgende Beitritt der neuen Demokratien Ost- und Südosteuropas zum Europarat ab 1990. Im Jahr 1994 zählte die Kommission bereits über 10.000 Beschwerden.¹⁵ Dieser Trend verstärkte sich noch durch das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK 1998.¹⁶ Es löste die Kommission auf, eröffnete die Möglichkeit einer direkten Beschwerde beim Gerichtshof, machte dessen Jurisdiktion verpflichtend für alle Staaten und formte ihn zum ständig tagenden Gericht mit hauptberuflichen Richtern um.

Dies ermöglichte dem EGMR zwar einerseits, seine Produktivität zu steigern, konnte aber andererseits die dynamische Zunahme der Beschwerden nicht aufhalten. Ende 2006 zählte man bereits einen Rückstand von fast

10 Erstmals EGMR U 9.10.1979, 6289/73, *Airey/Irland*, § 24. Zuletzt vgl U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *KlimaseniorenInnen Schweiz ua /Schweiz*, §§ 434, 545, 626, 629.

11 EGMR U 16.7.1971, 2614/65, *Ringeisen/Österreich*.

12 EGMR U 21.2.1975, 4451/70, *Golder/Vereinigtes Königreich*.

13 EGMR U 13.6.1979, 6833/74, *Marckx/Belgien*.

14 EGMR U 7.12.1976, 5493/72, *Handyside/Vereinigtes Königreich*.

15 Vgl den *Explanatory Report* zum 14. Zusatzprotokoll, CETS No 194, 13.5.2004, 2.

16 Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, CETS No 155, 11.5.1994.

90.000 Fällen.¹⁷ Ein neuer Reformprozess zur langfristigen Sicherung der Wirksamkeit des Konventionssystems war unvermeidlich. Die politische Debatte kulminierte im 14. Zusatzprotokoll.¹⁸ Dieses behielt das Recht auf Individualbeschwerde bei, änderte aber Struktur und Arbeitsweise des Gerichtshofs, um ihm schnellere und effizientere Verfahren zu ermöglichen.

Dieses 14. Zusatzprotokoll, das 2010 in Kraft trat und auch den berühmten Reformprozess von *Interlaken* auslöste, prägt noch heute die Fallbearbeitung. Im Folgenden schildere ich die wesentlichen Organisations- und Verfahrensstrukturen des heutigen Gerichtshofs und gehe dann auf einige der besonderen prozeduralen Herausforderungen für das System ein.¹⁹

IV. Organisations- und Verfahrensstrukturen aktuell

A. Eckpfeiler: Sektionen

Grundlegend für die Organisation des Gerichtshofs sind seine fünf Sektionen. Jeder Sektion gehören 9 oder 10 Richterinnen und Richter an, die nach Kriterien von Geografie, Gender und Rechtskultur bestimmt werden.²⁰ Der vom Plenum zum Sektionspräsidenten gewählte Richter trägt Verantwortung für Leitung, Ablauf und Koordination des Judizierens in seiner Einheit. Jede neu einlangende Beschwerde, die die minimalen formalen Anforderungen erfüllt, wird einer Sektion und innerhalb dieser einem richterlichen Spruchkörper zugeteilt (Einzelrichter, 3-Richter-Ausschuss oder Kammer mit 7 Richtern).²¹ Detaillierte Datenbanken stellen sicher, dass Status, Fortgang und Tempo jeder einzelnen Beschwerde innerhalb der Sektion voll transparent sind.

17 Laut Tätigkeitsbericht des EGMR für 2006 waren am 31.12.2006 89.887 Fälle anhängig.

18 Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No 194, 13.5.2004.

19 Vgl etwa auch O'Leary, What Future for the European Court of Human Rights?, in Verfassungsgerichtshof (Hrsg), Verfassungstag 2023 (2023); Jestaedt/Eitelbach, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte – E pluribus unum, JZ 1 (2025), 2.

20 Art 25 Abs 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (letzter Stand 15.9.2025).

21 Vgl Art 26–29 EMRK.

B. Case-Management und Filtering

Auf Basis dieser Organisation muss der Gerichtshof laufend trachten, seine Prozessregeln und Arbeitsmethoden zu optimieren. Das sog „*case-management*“ ist eine komplexe administrative Aufgabe der Sektionsleitung. Es geht darum, die Juristinnen und Juristen bestmöglich nach ihren Kompetenzen und Fähigkeiten einzusetzen, die Verfahrensdauer zu überwachen, gleichzeitig aber auch die formale und inhaltliche Qualität der Entscheidungen zu wahren. Ziel ist eine möglichst gut abgestimmte und effiziente Gewichtung des Arbeitseinsatzes der Richterinnen und Richter sowie des nichtrichterlichen Personals. Dazu gehören vor allem folgende Maßnahmen:

1. möglichst rasche Einordnung der Beschwerden in die richtige Prioritätskategorie,
2. sogenanntes „*Filtering*“, dies ist das umgehende und sorgfältige Identifizieren der voraussichtlich unzulässigen Beschwerden, vorrangig im Weg von Einzelrichterverfahren (Art 27 EMRK),
3. Bearbeitung großer Mengen „*repetitiver*“, dh ähnlicher, sich wiederholender Beschwerden, die auf Grund des *well-established case-law* in der Sache begründet sind, durch Ausschüsse (sog „*WECL-Fast-Track-Verfahren*“; zB Beschwerden über menschenunwürdige Haftbedingungen oder die Nichtvollstreckung innerstaatlicher Urteile), und
4. die Erledigung nicht repetitiver sog „*Broader WECL*“-Fälle, bei denen sich Ausschüsse aber auf gefestigte Judikatur stützen können, durch summarische Urteile (Art 28 EMRK).

Diese Einzelrichter- und Ausschussverfahren machen etwa 75 % der Verfahren aus. Daneben muss das *case-management* ausreichend Ressourcen für jene 25 % der Fälle freihalten, die komplexe, neuartige Menschenrechtsfragen aufwerfen und von Kammern entschieden werden. Diese Kammerfälle, von denen derzeit rund 19.000 anhängig sind,²² bilden den Hauptteil der Richterarbeit.

22 Laut Tätigkeitsbericht 2024 des EGMR waren am 1.1.2025 19.250 Fälle vor Kammern bzw. Großen Kammern anhängig.

C. Verfahren vor der Kammer

Im Verfahren vor einer Kammer bestellt zunächst der Sektionspräsident einen „*Judge Rapporteur*“ (Berichterstatter). Dieser verantwortet den Ablauf des Verfahrens für „seinen“ Fall.²³ Er arbeitet eng mit einem erfahrenen Juristen aus der jeweiligen nationalen Abteilung zusammen und erteilt ihm laufend Weisungen. Zunächst prüft er, ob die Beschwerde der nationalen Regierung zuzustellen ist und wenn ja, welche konkreten Fragen dabei zu stellen sind. Auch der Beschwerdeführer darf dazu Stellung nehmen. Auf Basis der Schriftsätze wird ein Entscheidungsentwurf in einer der Arbeitssprachen des Gerichtshofs, Englisch oder Französisch, angefertigt. Sobald er entscheidungsreif ist, wird er vom „*Jurisconsult*“ (Rechtsexperte)²⁴ im Hinblick auf Konsistenz mit der gesamten Judikatur (bzw. auch mit den in anderen Sektionen gerade anhängigen ähnlichen Fällen) geprüft. Sodann wird er nach nochmaliger Revision in einem der meist wöchentlichen Sektionstreffen beraten.

Die Kammer kann auch eine Verhandlung anberaumen, was aber regelmäßig nur in besonders heiklen, komplexen oder politisch kontroversen Fällen vorkommt. In der Praxis ist es fast ausschließlich die Große Kammer, in der öffentlich verhandelt wird.

Entscheidungen trifft die Kammer mehrheitlich, praktisch meist einstimmig, weil man in der Beratung Kompromisse zwischen widerstreitenden Meinungen sucht. Manchmal gehen die Abstimmungen freilich mit 4:3 auch sehr knapp aus. Jedes Kammermitglied, das seine Meinung in Ergebnis oder Text des Urteils nicht ausreichend berücksichtigt sieht, kann eine *concurring* oder eine *dissenting opinion* formulieren. Dies ist nicht nur eine rechtliche Möglichkeit, sondern auch eine durchwegs verfolgte Praxis. Keine *separate opinions* sind bei Unzulässigkeitsentscheidungen vorgesehen (Art 45 EMRK).

Sondervoten werden oft nicht nur benützt, um vermeintliche Schwächen bestimmter Argumente der Mehrheit aufzuzeigen. Vielfach geht es auch um Kritik an ganzen (langjährigen) Judikaturlinien, die eine Kammer nicht ändern kann. Dies folgt aus der gerichtsinternen Bindung an jene Leitsätze, die von den Urteilen der Großen Kammer vorgegeben sind und die höchste Stufe der EGMR-Rechtsprechung bilden. Überzeugend geschriebene Sondervoten können später die Verweisung eines Falles an die Große Kammer

²³ Art 48 und 49 der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

²⁴ Art 18B der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

und die Neuschaffung oder Überarbeitung von Leitsätzen der EGMR-Judikatur auslösen (Art 43 EMRK).

D. Unterstützung der Staaten bei der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen

Prägend für die heutigen Arbeitsmethoden des EGMR sind auch vielfältige Anstrengungen, die das Prinzip der Subsidiarität in die Praxis umsetzen. Dies geschieht zwar primär durch die Judikatur, aber auch durch ein Bündel von Maßnahmen, die die nationalen Stellen bei der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen unterstützen und damit Beschwerden schon im Vorfeld verhindern sollen. Zu erwähnen sind etwa institutionalisierte Dialoge des EGMR mit nationalen Höchstgerichten in bilateralen Konferenzen und Seminaren oder das *Superior Court Network*. Dies ist ein breit aufgestellter Gerichtsverbund, dem heute bereits 111 Höchstgerichte von 46 Staaten angehören und der ständig aktuelle, judikaturrelevante Informationen austauscht.

Überdies sorgt der EGMR für zahlreiche Orientierungshilfen, die das Wissen über die Rechtsprechung verbreitern: Übersetzungen von Urteilen, *legal summaries* und Presseaussendungen in vielen Sprachen, die Knowledge-Sharing-Plattform, wo der EGMR neuerdings *case-law guides* zu den einzelnen Grundrechten sowie systematische Judikaturanalysen publiziert, thematische *fact sheets*, Videos oder die digitale Suchmaschine HUDOC, deren Intelligenz ständig verfeinert wird. All dies soll die Beachtung der Konvention schon auf nationaler Ebene fördern. Zudem bezweckt es, durch die Verbreiterung des Wissens über die Judikatur aussichtslose Beschwerden zu verhindern.

E. Zwischenergebnis

Mit diesen vielfältigen Methoden, die immer wieder revidiert und verbessert werden müssen, kann der Gerichtshof derzeit eine durchschnittliche Verfahrensdauer von drei Jahren einhalten und damit weithin seine Wirksamkeit bewahren. Obwohl immer noch rund 53.450²⁵ Fälle anhängig sind, ist dies doch Ergebnis eines stetigen Abbaus und eine markante Reduktion

25 Siehe die Statistik des EGMR vom 31.12.2025 laut Tätigkeitsbericht 2025.

im Vergleich zu den noch 2011 anhängigen 151.624.²⁶ Beim Gipfeltreffen in Reykjavík im Mai 2023 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats ihr „nachdrückliches und dauerhaftes Bekenntnis“ zum Konventionssystem und zum EGMR als „Eckpfeiler des Schutzes der Menschenrechte durch den Europarat“.²⁷

V. Einige ausgewählte Themen

Nach diesem Überblick erwähne ich noch kurz fünf Themen, die mE typisch für die prozeduralen Herausforderungen im Gerichtshof sind. Sie betreffen die Sprachenvielfalt, die Diversität der Rechtskulturen, einstweilige Verfügungen, Staatenbeschwerden und das 16. Zusatzprotokoll²⁸.

A. Sprachenvielfalt

Die Gerichtsbarkeit des EGMR erstreckt sich auf 46 Staaten mit über 675 Mio. Einwohnern. Die jährlich rund 30.000 registrierten Beschwerden sind in mehr als 40 verschiedenen Sprachen verfasst, weil Beschwerdeführer zu Beginn des Verfahrens jede Sprache gebrauchen dürfen, die in einem der Mitgliedstaaten des Europarats Amtssprache ist. Erst nach der Zustellung eines Falls an die jeweilige Regierung müssen die Schriftsätze der Parteien eine der beiden Amtssprachen des Gerichtshofs verwenden.²⁹ Das bedeutet: Wird ein Fall ohne eine Zustellung an die Regierung abgeschlossen (insb durch Zurückweisung „*de plano*“), muss die Sprachkompetenz in der vom Beschwerdeführer verwendeten Sprache innerhalb des EGMR besonders zuverlässig gesichert werden.³⁰

26 Siehe den Tätigkeitsbericht des EGMR für 2011.

27 Siehe die *Reykjavík Declaration „United around our values“*, Juni 2023, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1> (9.1.2026).

28 Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS 214, 2.10.2013.

29 Vgl Art 34 der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

30 Dieses Thema wird dadurch akzentuiert, dass die Anteile der Staaten an den Fallzahlen stark differieren. Laut Tätigkeitsbericht des EGMR für 2024 waren beispielsweise am 31.12.2024 gegen Irland 4 Fälle anhängig, gegen Österreich 112, gegen Ungarn 507, gegen Italien 2141, gegen Griechenland 2613, gegen Rumänien 3847, gegen die Ukraine 7703 und gegen die Türkei 21.613.

Eine wichtige unterstützende Rolle spielen dabei mehrsprachlich versierte Juristinnen und Juristen, die für die nationalen Teams streng nach fachlichen und persönlichen Qualifikationskriterien ausgewählt werden.

B. Diversität der Rechtskulturen

Vielfalt im EGMR betrifft nicht nur die Sprachen, sondern auch die Rechtskulturen. Diese ist zentral für eine lebendige Diskussion, aber auch für die Ausgewogenheit und Akzeptanz der EGMR-Rechtsprechung in ganz Europa. Am stärksten ist die europäische Diversität im Plenum der 46 Richter und Richterinnen ausgeprägt. Dieses hat daher auch die wichtigsten Leitungskompetenzen. Es wählt Präsidenten, Vizepräsidenten, Präsidenten der Sektionen und Kanzler des Gerichtshofs, regelt die Zusammensetzung der Sektionen für drei Jahre und passt die Verfahrensordnung des Gerichtshofs an geänderte Erfordernisse an. Die Diversität des Plenums muss aber auch gezielt in die Organisationseinheiten des Gerichtshofs übersetzt werden: in die einzelnen Sektionen und die darin bestehenden richterlichen Spruchkörper.

Zentral ist die Vielfalt der Rechtskulturen auch in der aus 17 Richtern gebildeten Großen Kammer, die an der Spitze der richterlichen Formationen steht (Art 30 und 31 EMRK). Ihre Mitglieder werden für jedes Verfahren neu bestimmt. *Ex officio* gehören ihr der Präsident, die Vizepräsidenten und Präsidenten der Sektionen sowie der Nationale Richter an.³¹ Die Mitglieder des Präsidiums entscheiden also in nahezu allen Verfahren der Großen Kammer mit und sorgen für die Kontinuität der Rechtsprechung. Die übrigen Richter werden mit elektronischem Los nach einem komplexen System gezogen: Kongruent zu den verschiedenen Rechtskulturen werden Staatengruppen gebildet, denen nach einem Rotationsprinzip eine jeweils gleiche Anzahl von Richtern entnommen wird. Wichtig ist nur, dass keine dieser Personen den Fall schon in der Kammer entschieden hat.

Diese ausdifferenzierte Zusammensetzung stellt sicher, dass Diskussionen über Grundsatzfragen der Konvention nicht einzelne, in einer Rechtskultur fest verankerte Traditionen völlig übersehen und Verständnis für die Wurzeln von bestimmten Regeln aufweisen. Allerdings ist die hier angestrebte Diversität und Fluktuation auch eine Herausforderung für die Konsistenz der Judikatur. Es ist eine der wichtigsten Leitungsaufgaben des

31 Art 26 EMRK; Art 24 der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

Gerichtshofs, die genaue Kenntnis und Beachtung dieser Judikatur beim richterlichen und nichtrichterlichen Personal sicherzustellen.

C. Einstweilige Verfügungen: Rule 39

Eine bedeutende und sehr medienwirksame Kompetenz des Gerichtshofs ist die Erlassung einstweiliger Verfügungen nach Art 39 der Verfahrensordnung, bekannt unter dem Kürzel „Rule 39“.³² Diese sieht vor, dass der Gerichtshof, wenn er ein unmittelbares Risiko eines nicht wiedergutzumachenden Schadens für ein Konventionsrecht sieht, ausnahmsweise für die Dauer des anhängigen Verfahrens eine Anordnung zur Sicherung des jeweiligen Rechtes treffen kann. Befolgt der Staat eine solche Verfügung nicht, verletzt er das Recht auf Individualbeschwerde nach Art 34 EMRK.³³ Die größte praktische Rolle spielt dies bei Beschwerden, die absolute Rechte der Konvention gemäß Art 2 und 3 EMRK betreffen. Dabei geht es etwa um unmittelbar bevorstehende Abschiebungen, Auslieferungen oder den Abbruch lebenserhaltender medizinischer Maßnahmen. Manchmal werden solche Verfügungen auch nur befristet erlassen, um fehlende Informationen einzufordern oder den Abschluss innerstaatlicher Verfahren abzuwarten. Ein Beispiel dafür war im Jahr 2023 ein Fall einer von der damaligen Regierung des Vereinigten Königreichs geplanten Abschiebung von Asylwerbern nach Ruanda. Der EGMR erließ eine befristete einstweilige Verfügung, kurz danach hat der Supreme Court des Vereinigten Königreichs die Völkerrechtswidrigkeit des „Ruanda-Konzepts“ festgestellt.³⁴

Zuständig für einstweilige Verfügungen sind die Vizepräsidenten bzw. -präsidentinnen der jeweiligen Sektion als *duty judges*, also Bereitschaftsrichter. Sie sind zu jeder Zeit für die Gerichtshofkanzlei erreichbar und müssen jeden Antrag auf einstweilige Verfügung so rasch wie möglich bearbeiten: ihn zurückweisen, ihm (teilweise oder ganz) stattgeben oder die Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt vertagen. Wichtig ist es, festzuhalten, dass Verfügungen gemäß Art 39 der Verfahrensordnung immer nur vorläufige Entscheidungen sind. Sie werden nicht publiziert und nehmen das Verfahrensergebnis in keiner Weise vorweg.

32 Geändert am 23.2.2024.

33 Siehe insb EGMR U 4.2.2005 (GK), 46.827/99 und 46.951/99, *Mamatkulov und Askarov/Türkei*, §§ 128–129.

34 UK Supreme Court, 15.11.2023: *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)* (9.1.2026).

D. Staatenbeschwerden

Ein spezielles Thema sind die Staatenbeschwerden gemäß Art 33 EMRK, die in den letzten Jahren Folge bewaffneter Konflikte in Europa waren.³⁵ Als Beispiel nenne ich nur den zuletzt entschiedenen Fall *Ukraine und Niederlande gg. Russland*,³⁶ dessen Thema die Vorkommnisse in der Ostukraine von 2014 bis 2022 waren, einschließlich des Abschusses eines Flugzeugs der Malaysia Airlines durch das russische Militär im Jahr 2014, bei der alle 298 Passagiere ums Leben gekommen waren. Zu seiner Entscheidung war der Gerichtshof auch noch nach dem Ausschluss Russlands aus der EMRK zuständig (Art 58 EMRK).³⁷

In diesem Fall, mit dem tausende Beschwerden individuell Betroffener einhergingen, wurden bekanntlich komplexe und vielfältige Menschenrechtsverletzungen behauptet. Die Bearbeitung der zahlreichen Behauptungen war nicht nur wegen der politischen und historischen Bedeutung des Falles und seines Kontextes, sondern auch wegen der nötigen umfangreichen Tatsachenfeststellungen so zeitaufwendig, dass sie die Kapazitäten des Gerichtshofs außerordentlich forderte. Schon allein die Vorbereitung und Abhaltung der öffentlichen Verhandlungen im Gerichtshof, die bei der Teilnahme hunderter Menschen hohe Sicherheitsmaßnahmen nötig machten, war eine organisatorische Aufgabe, die über die typische Tätigkeit des Gerichtshofs bei der Entscheidung von Individualbeschwerden weit hinausging.

35 Schon entschieden wurden EGMR U 3.7.2014 (GK), 13.255/07, *Georgien/Russland I*; U 31.1.2019 (GK), 13.255/07, *Georgien/Russland I (Art 41 EMRK)*; U 21.1.2021 (GK), 38.263/08, *Georgien/Russland II*; U 28.4.2023 (GK), 38.263/08, *Georgien/Russland II (Art 41 EMRK)*; U 25.6.2024 (GK), 20.958/14, 38.334/18, *Ukraine/ Russland (Krim)*; U 9.7.2025 (GK), 8019/16, 43.800/14, 28.525/20, 11.055/22, *Ukraine und die Niederlande/Russland*; noch anhängig sind 42.521/20, *Armenien/Azerbaidshan* und 47.319/20, *Azerbaidshan/Armenien*. Vgl auch bereits EGMR U 10.5.2001 (GK), 25.781/94, *Zypern/Türkei* und U 12.5.2014, 25.781/94, *Zypern/Türkei (Just Satisfaction)*.

36 EGMR U 9.7.2025 (GK), 8019/16, 43.800/14, 28.525/20, 11.055/22, *Ukraine und Niederlande/Russland*.

37 Gemäß Art 58 Abs 1–3 EMRK sind Staaten auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Europarat und der EMRK noch für Handlungen verantwortlich, die innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach diesem Ausscheiden gesetzt wurden. Im Fall Russlands endete diese Frist am 16.9.2024.

E. Advisory Opinions (16. ZP)

Zuletzt erwähne ich kurz das 16. Zusatzprotokoll zur EMRK, das seit 1. August 2018 in Kraft ist. 24 Staaten haben es bereits ratifiziert. Österreich, Deutschland, Liechtenstein oder die Schweiz sind nicht darunter.³⁸

Das Protokoll ermächtigt hohe Gerichte der Mitgliedstaaten, die diese selbst benennen, beim EGMR ein unverbindliches Gutachten zu verlangen, wenn in einem anhängigen Fall grundsätzliche Rechtsfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der Konvention auftreten. Dies soll dem nationalen Gericht schon vor der Erlassung eines nationalen Urteils einen Dialog mit dem EGMR ermöglichen und damit Menschenrechtsverletzungen vorbeugen. Das Protokoll hat gewisse Ähnlichkeiten mit dem Vorlageverfahren vor dem EuGH nach Art 267 AEUV, allerdings sind die Anfragen beim EGMR freiwillig, und die Gutachten sind unverbindlich. Wegen der präventiven Wirkung solcher Gutachten hatte man ursprünglich auch an einen Entlastungseffekt für den EGMR gedacht.

Die Erfahrungen mit dem Protokoll in den ersten sieben Jahren seiner Geltung haben diese Erwartung zwar nicht erfüllt, sie sind aber vorläufig überwiegend positiv. Zwölf Mal wurde vom Fragerecht Gebrauch gemacht. Sieben Gutachten wurden erstattet, und zwar – wegen der Priorität dieser Fälle nach der Verfahrensordnung (Art 93 Abs 2) – rasch, in jeweils weniger als einem Jahr. Die Themen betrafen etwa die Stellung der Kinder von Leihmüttern,³⁹ die Entziehung der Arbeitserlaubnis eines Sicherheitsbediensteten, der dem Salafismus nahestand,⁴⁰ oder die Rechte der biologischen Mutter in einem Prozess zur Adoption ihres erwachsenen Kindes.⁴¹ Motiv für die Fragestellung dürfte es jeweils gewesen sein, ein sensibles Thema, zu dem es noch keine oder wenig einschlägige Judikatur gab, von der Großen Kammer des EGMR vorab analysieren zu lassen.

Vier weitere Anfragen von Gerichten wurden zurückgewiesen. Hier fand der EGMR meist die gestellten Fragen ausreichend in seiner Judikatur beantwortet. Im Verfahren nach dem 16. Zusatzprotokoll ist es ja nicht Aufga-

38 Seit 31.7.2025 sind es, nach der Ratifikation durch Spanien, 25 Staaten.

39 Advisory Opinion concerning the recognition in domestic law of a legal parent child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother, 10.4.2019 (GK), P16–2018–001.

40 Advisory Opinion as to whether an individual may be denied authorisation to work as a security guard or officer on account of being close to or belonging to a religious movement, 14.12.2023 (GK), P16–2023–001.

41 Advisory Opinion on the procedural status and rights of a biological parent in proceedings for the adoption of an adult, 13.4.2023 (GK), P16–2022–001.

be des Gerichtshofs, den konkreten Fall zu lösen. Allerdings hat der EGMR auch in diese zurückweisenden Entscheidungen viele für das anfragende Gericht weiterführende Hinweise auf seine Rechtsprechung aufgenommen.

Es ist noch zu früh, um den Erfolg des 16. Protokolls zu beurteilen. Im Oktober 2023 hat der Gerichtshof ein Seminar veranstaltet, in dem sich Richter sowohl des EGMR als auch der nationalen Höchstgerichte über die bisherige Praxis mit dem Protokoll austauschten. Die Vorträge sind auf der Website des Gerichtshofs publiziert.⁴² Die Reaktionen auf die schon erstatteten Gutachten waren durchwegs positiv. Dass die Zahl der Anfragen sich bisher in Grenzen hielt, kann auch auf eine abwartende Haltung der nationalen Gerichte zurückzuführen sein. Wichtig ist es, darauf hinzuweisen, dass die Gutachten der Großen Kammer, auch wenn sie unverbindlich sind, Teil des EGMR *case-law* werden und insofern judizielle Autorität haben. In seinen Entscheidungsgründen beruft sich der Gerichtshof neuerdings immer wieder auf solche Gutachten. Sie wirken also mittelbar auch für jene Staaten, die das Protokoll nicht ratifiziert haben. Diese Staaten begeben sich somit einer, wenn auch geringfügigen, Möglichkeit, die Judikatur des EGMR aktiv mitzugestalten.

VI. Ausblick

Organisation und Verfahren eines Gerichts sind immer dazu da, dieses für die Menschen wirksam und wertvoll zu erhalten. Abschließend sind daher auch die aktuellen inhaltlichen Herausforderungen für den EGMR zu erwähnen. Diese haben mit vehementen Angriffen auf die Menschenrechte durch Regierungen, das sog. „*democratic backsliding*“, Vorbehalten gegenüber einer internationalen Gerichtsbarkeit überhaupt und dem Infragestellen des Werts oder der Umdeutung von Menschenrechten durch autoritäre politische Konzepte zu tun. Fallweise wird die Umsetzung von Urteilen des EGMR schlicht verweigert.

Insgesamt scheint es, als sei der hohe Wert von Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Recht auf persönliche Freiheit, Schutz vor Diskriminierung oder des Rechts auf Zugang zu einem unabhängigen, unparteilichen Gericht nicht mehr, wie in der Nachkriegszeit, selbstverständlich. Tatsächlich sind diese Rechte und die durch sie ermöglichte rechtsstaatliche Demo-

42 <https://www.echr.coe.int/web/echr/seminars-and-lectures-at-the-court> (9.1.2026).

kratie aber die Grundlage politischer Stabilität sowie unseres wirtschaftlichen und sozialen Wohlstands.

Verschiedene Judikaturlinien des EGMR werden als zu aktivistisch kritisiert und haben sich, wie manche behaupten, vom ursprünglichen Willen der Mitgliedstaaten der EMRK losgelöst.⁴³ Von Mal zu Mal dienen der EGMR und die internationale Gerichtsbarkeit überhaupt nationalistisch orientierten Parteien als Feindbild. Jede Diskussion über die Judikatur muss aber bedenken, dass der EGMR immer Einzelfälle entscheidet, sich nie die Rolle eines Gesetzgebers anmaßt und seine in den Urteilen formulierten Leitlinien ständig adaptiert. Für Staaten, die auf ein Verfahren zu einem bestimmten Thema Einfluss nehmen wollen, besteht außerdem die Möglichkeit, sich daran als Drittpartei zu beteiligen und Schriftsätze einzubringen (Art 36 EMRK, Art 44 der Verfahrensordnung). Von dieser Möglichkeit einer Mitgestaltung der Judikatur des EGMR könnte von Seiten der staatlichen Regierungen noch mehr Gebrauch gemacht werden.⁴⁴

Fest steht, dass unser Konventionssystem eine große Errungenschaft für uns alle ist und seine Werte eng mit den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien von Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung verbunden sind. Es ist eine große Aufgabe, diese Werte, und mit ihnen den EGMR, lebendig und wirksam zu erhalten.

43 Vgl etwa den offenen Brief von 9 Präsidenten und Regierungschefs von Mitgliedstaaten des Europarats vom 22.5.2025.

44 Vgl beispielsweise die Beteiligung der französischen, der italienischen und der belgischen Regierung im Fall EGMR U 13.2.2020, 8675/15 u 8697/15, *N.D. und N.T./Spanien* (*push-backs* an der Grenze) oder jene der bulgarischen, tschechischen, griechischen, französischen, moldawischen und Schweizer Regierung in EGMR U 15.11.2016, 24.130/11 u 29.758/11, *A. u. B./Norwegen* (*ne bis in idem*).

Evolution oder Überstrapazierung der Menschenrechte? Klimawandel und der EGMR*

Marie-Luisa Frick

I. Einführung und Kontextualisierung

Als im November 1950 die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK)¹ von den damals 14 Vertragsstaaten unterzeichnet wurde, waren Veränderungen des Weltklimas durch menschliche Aktivitäten kein Thema. Es gab andere Prioritäten: den Wiederaufbau des zerstörten Europas, sowohl in materieller als auch ideeller Hinsicht. Letzterer hat sich auch der Europarat verschrieben: Während die VN 1948 mit der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (AEMR)² lediglich eine rechtlich unverbindliche Erklärung vorlegten, gelang es ihm, mit der EMRK den weltweit ersten regionalen Menschenrechtsvertrag vorzulegen (auch wenn sich in ihm nur ein Teil jener Rechte findet, die in der AEMR erklärt werden). Der heute von manchen ob seiner negativen Klimafolgen kritisch beäugte technologisch-wirtschaftliche Fortschritt war damals ein unhinterfragter – und nach den Verheerungen des Zweiten Weltkrieges zwingender – Imperativ. Im Geburtsjahr der EMRK lebten circa 2,5 Milliarden Menschen auf der Welt, davon noch etwa ein Fünftel in Europa. Die Dekolonialisierung hatte gerade erst begonnen und noch kündete wenig von der relativen Blütezeit internationaler Menschenrechte in den 1960er und 1970er Jahren. Im Gegenteil verschärfte sich der Kalte Krieg und nach den Schrecken der Nazi-Diktatur malte der nächste Totalitarismus seine Zeichen an die Wand. Es ist in dieser Krisenzeit, als die Gründerväter des Europarats das Fundament legten für das Projekt eines einigen, freien Europas der Demokratie und der Grundrechte.

* Dieser Artikel basiert auf meinem Vortrag bei der Ringvorlesung *Europarat@75: Errungenschaften und Ausblick* an der Universität Innsbruck im Jänner 2025. Für die Einladung sowie die Anregungen aus der Diskussion bin ich dem Organisationsteam und den Teilnehmer:innen sehr dankbar.

1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, BGBl 1958/210.

2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, A/RES/217 A (III).

Heute ist von neuen, multiplen Krisen die Rede und wo immer sie diagnostiziert oder beklagt werden, ist Klimawandel bzw Erderwärmung oder „Klimakrise“ (mitunter sogar „Klimakatastrophe“) mitten unter ihnen (oder sie alles überragend). Der im Vergleich zu den 1950er Jahren in Europa unermesslich angewachsene Wohlstand breiter Bevölkerungen wird inzwischen nicht mehr nur als Erfolgsgeschichte erzählt, sondern häufig mit Verweisen auf die immensen ökologischen Schäden, die dieser Wohlstand auch impliziert hat. Dazu zählt unter anderem die Emission von Treibhausgasen, die insb ab den 1980er Jahren zu einem markanten globalen Temperaturanstieg geführt haben, wie das International Panel on Climate Change (IPCC) in seinem Synthese-Report 2023 ausweist: Die globale Oberflächentemperatur hat sich seit 1970 rascher erhöht als in jedem anderen 50-Jahres-Zeitraum in den vergangenen 2000 Jahren.³ Nach dem Stand der Forschung ist die beste Erklärung dafür – anders als in früheren Warmzeiten – der Einfluss des Menschen und seiner Lebensweisen, die durch Ausstoß bzw Freisetzung von Kohlenstoffdioxid, Methan und weiteren Gasen die Rück-Abstrahlung der Sonnenenergie von der Erde vermindern und zu einem Wärmestau führen („Treibhauseffekt“).

Hitzeereignisse sind seit den 1950er Jahren häufiger und intensiver geworden. Durch das Abschmelzen von arktischem und antarktischem Eisschild steigt der Meeresspiegel. Wüsten wachsen, Dürren nehmen zu. Während 1950 etwa 15 Gigatonnen Treibhausgase freigesetzt wurden, bewegen wir uns gegenwärtig in Richtung 60 Gigatonnen.⁴ Wird dieser Trend nicht gestoppt (Stichwort: <2 Grad-Ziel), drohen Regionen des Planeten überschwemmt zu werden – Küstenbereiche, Inselstaaten – oder auch aufgrund von extremer Hitze-Feuchtigkeit (nahezu/zeitweise) unbewohnbar zu werden (unter anderem weite Teile Süd-Ost-Asiens, Westafrikas, Indiens und der Amazonas-Region).⁵ Da sich CO₂ jahrzehnte- bzw jahrhundertlang in der Atmosphäre hält, ist auch bei Erreichen sogenannter Klimaziele die fortschreitende Erderwärmung ein Prozess, der – *ceteris paribus* –

3 IPCC, Section 2, in Core Writing Team/Lee/Romero (Hrsg), Climate Change 2023. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 35 (42), <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/> (9.1.2026).

4 IPCC in Core Writing Team/Lee/Romero, Climate Change 2023. Synthesis Report, 43.

5 IPCC, Section 3, in Core Writing Team/Lee/Romero (Hrsg), Climate Change 2023. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 72, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/> (9.1.2026).

Abschwächungs- (*mitigation*) und Anpassungsmaßnahmen (*adaption*) für eine Weltbevölkerung von 9–12 Milliarden auf lange Zeit erforderlich machen wird.

Welche Rolle haben Menschenrechte in diesem globalen Risikoszenario? Lassen sich aus ihnen Schutzpflichten aufseiten der Staaten ableiten oder stellen umgekehrt bestimmte Abwehrrechte Widerstände für gesamtgesellschaftliche Transformationen (Stichwort „Klimaneutralität“) dar? Welche Menschenrechte sind vom Klimawandel bzw ungebremsster Erderwärmung (besonders) betroffen und welche Pflichten folgen daraus für wen in welchem Umfang? Sind die internationalen Menschenrechte, wie sie sich seit der Mitte des 20. Jahrhunderts im Rahmen der VN und des Europarats entwickelt haben, überhaupt in der Lage, ein so komplexes globales Problem konzeptionell angemessen zu adressieren, ja überhaupt erst zu erfassen?

Dieser Beitrag beleuchtet diese Fragen anhand der jüngsten „Klimaentscheidungen“ des EGMR sowie der kontroversen Rezeption, welche sie erfahren haben (II). Um ihre Bedeutung einschätzen zu können, werden die Entscheidungen des Gerichts dahingehend kontextualisiert, dass zunächst der Aufstieg strategischer Klima-Prozessführung dargestellt wird. Zudem wird auf grundsätzliche rechtspolitische Diskurse über gerichtliche Normen- bzw. Grundrechtskontrolle eingegangen und die revolutionäre bzw evolutive Natur der Menschenrechte besprochen (I). Ein (Zwischen-)Fazit und ein Ausblick auf die Evolution des EMRK-Systems runden den Beitrag ab (III).

A. Klima-Aktivismus und der Aufstieg strategischer Prozessführung

Unter dem Eindruck wissenschaftlicher Prognosen, wonach sich das günstige Zeitfenster zum Handeln noch zu Lebzeiten der jetzigen Menschheit schließen könnte (Stichwort: „Kipppunkte“), mobilisieren NGOs, Jugendbewegungen und politische Parteien für „Klimaschutz“ bzw eine „transformatorsche Wende“. Ein Schwerpunkt aktivistischer Anstrengungen lag in den vergangenen Jahren in Europa auf sichtbaren, disruptiven Protestformen. 2022 kann dabei als Intensiv-Jahr gelten, in welchem verschiedene Protestformen parallel erprobt wurden. In diesem Jahr rief „Fridays for Future“ zu einem globalen „Klimastreik“ auf, zusätzlich begann die „Letzte Generation“ in Deutschland und Österreich mit Straßenblockaden. Diese Gruppe sorgte auch mit der Störung von Veranstaltungen und dem Anschütten eines Klimt-Gemäldes mit Öl für Aufsehen. Im UK gründete sich in diesem Jahr die Gruppe „Just Stop Oil“, die mit ähnlich disruptiven

Aktionen auffiel wie die bereits länger dort aktive „Extinction Rebellion“. In Deutschland wurde 2022 der Begriff „Klimaterroristen“ von Sprachwissenschaftler:innen und Journalist:innen zum „Unwort des Jahres“ gewählt.

Medial war das Klimathema 2022 also dominant, erhoffte große Veränderungen – wie breite gesellschaftliche Solidarisierung mit den Aktivist:innen oder einschneidende politische Maßnahmen („Notstand“) – blieben jedoch aus. Auf die in Deutschland durchgeführte Umfrage „Welchen Einfluss haben Proteste und Aktionen der Klimaaktivisten auf Ihre Einstellung zu Klima- und Umweltfragen?“ antworteten lediglich 9 Prozent, dass diese Aktionen einen positiven Einfluss auf ihre Einstellung hätten. 43 Prozent gaben an, diese hätten keinen oder sogar einen negativen Einfluss.⁶ 2024 beendete die „Letzte Generation“ ihre Proteste, nachdem sie diese zuvor mit Störversuchen auf deutschen Flughäfen intensiviert hatte, und löste sich auf. In anderen europäischen Staaten, allen voran in den Niederlanden und im UK, führen Aktivist:innen ihren zivilen Widerstand fort.

Der (vorübergehend) massive Klima-Aktivismus bildet – neben in „Klimafragen“ zunehmend polarisierten Öffentlichkeiten und politisierten Wissenschaften – einen relevanten Kontext für die Arbeit jener Gerichte, die zunehmend mit „Klima-Klagen“ befasst sind. Dies nicht zuletzt aufgrund von Aktivist:innen, die in „climate lawfare“ eine vielversprechende(re) Strategie sehen, um über den Weg individueller Rechtsbehelfe strukturelle Veränderungen herbeizuführen, bzw um Staaten unter Druck zu setzen, „endlich zu handeln, bevor es zu spät ist“. Strategische Klima-Prozessführung vor nationalen wie internationalen Gerichten hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen.⁷ Menschenrechts-basierte Klagen nehmen dabei einen zentralen Stellenwert ein.

2021 erging der „Klima-Beschluss“ des deutschen BVerfG, der sich auf vier Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz bezog, die von umweltpolitischen Verbänden und Aktivist:innen eingebracht worden waren.⁸ Zwar stellte das Gericht fest, dass die gesetzlichen Bestimmungen gegenwärtig (noch) keine grundrechtlichen Schutzpflichten verletzen würden, erkannte aber eine grundsätzliche Schutzpflicht des Staates gegenüber

6 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1368559/umfrage/einfluss-von-klimaprotesten-auf-persoene-einstellung-zu-umweltfragen/> (9.1.2026).

7 Das Sabin Center for Climate Change Litigation an der Columbia Law School bietet dazu einen Überblick unter <https://www.climatecasechart.com/> (9.1.2026).

8 BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit vor Gefahren des Klimawandels an, die eine „objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen“ könne.⁹ Beachtlich an diesem Beschluss ist ferner, dass das BVerfG in einem weiteren Leitsatz des Urteils eine Rechtfertigung für die etwaige Einschränkung von (negativen) Grundrechten offeriert, die auf einem gleichsam „nachhaltigen“ bzw intertemporalen Freiheitsverständnis beruht: „Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.“¹⁰

In Österreich waren zwei Anträge gegen das aus Kläger:innensicht zu unverbindliche und Kinderrechte verletzende Klimaschutzgesetz vom VfGH 2023 hingegen aus formalen Gründen zurückgewiesen worden.¹¹ Einer der Anträge war von einem Anwalt im Namen von zwölf Kindern eingebracht und mit den verfassungsrechtlich garantierten Kinderrechten – insb dem Recht auf Gewährleistung des Kindeswohls – begründet worden. In den Niederlanden klagten Umweltschutzgruppen den Konzern Royal Dutch Shell auf Reduktion seiner Treibhausgas-Emissionen (inklusive jene seiner Erzeugnisse) und bekamen 2021 recht. In *Milieudefensie v Royal Dutch Shell* hob die zweite Instanz das „historische“ Klima-Urteil 2024 jedoch wieder auf.¹² In Indien wiederum erkannte im selben Jahr der Supreme Court in einem Rechtsstreit an, dass es ein Recht gäbe, „frei zu sein von nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels“.¹³ Dieses Recht entwickelte er aus den in der indischen Verfassung garantierten Rechten auf Leben sowie auf Gleichheit. Dabei hatte der Fall zunächst nichts mit Klimafragen im engeren Sinne zu tun, sondern mit Folgen des Stromnetzausbaues für die Vogelwelt.

Der EGMR hat 2024 in drei strategischen „Klima-Klagen“ entschieden (siehe näher II), wobei er nur in einer davon (in großen Teilen) zugunsten der beschwerdeführenden Parteien urteilte, welche dann auch die größte Aufmerksamkeit erfuhr: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v Switzerland*. Zwei weitere Klagen wurden hingegen abgewiesen. Zahlreiche weitere „Klima-Klagen“ sind derzeit beim EGMR anhängig.

9 BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua (Leitsatz 1).

10 BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua (Leitsatz 4).

11 VfGH 27.6.2023, G 123/2023–12; VfGH 27.6.2023, G 139/2021–11.

12 Rechtbank Den Haag, Urteil vom 26.5.2021, C/09/571932 / HA ZA 19–379, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, *Milieudefensie/Royal Dutch Shell*.

13 Siehe *Jolly/Trivedi*, M K Ranjitsinh v Union of India: Climate litigation as a game-changer to place human concerns at the core of climate crisis in India, CJEL 9 (2025), 107–126.

Auf globaler Ebene entschied das HRC 2022 in *Billy and others v Australia* zugunsten von Indigenen der Torres-Strait-Inseln, die Australien vorwarfen, sie nicht ausreichend vor dem steigenden Meeresspiegel zu schützen, welcher ihre Lebensweise und Kultur bedroht.¹⁴ Es war zu diesem Zeitpunkt die erste rechtliche Entscheidung eines internationalen Vertragsorgans, das eine Menschenrechtsverletzung durch Klimawandel bzw die mangelnde Anpassung (durch Küstenverbauung etc) an ihn und seine (unzureichende) Abschwächung (durch Senkung von Emissionen) anerkannte. Dieser Fall zeigt auch, dass – anders als in Europa, wo „Klima-Klagen“ bisher primär auf Gesundheitsschutz fokussieren – der Schutz von Kultur bzw Menschenrechten mit Kultur-Bezug für Menschen im globalen Süden eine große Rolle einnimmt.¹⁵

Zwar nicht rechtsverbindlich, aber von großer völkerrechtlicher Autorität und deshalb mit Spannung erwartet worden, ist die *Advisory Opinion* des IGH aus 2025 bezüglich der Verpflichtungen von Staaten hinsichtlich des Klimawandels.¹⁶ Dem Gericht waren folgende Fragen zur Klärung vorgelegt worden: Was sind die Verpflichtungen von Staaten gemäß Völkerrecht, um den Schutz des Klimasystems vor menschenverursachten Treibhausgas-Emissionen sowohl für gegenwärtige als auch zukünftige Generationen zu gewährleisten? Und was sind die rechtlichen Folgen dieser Verpflichtungen? In seiner Einschätzung hielt der IGH fest, dass internationales Menschenrechtsrecht bzw IHRL Teil des unmittelbar relevanten anwendbaren Rechts ist und dass der „volle Genuss der Menschenrechte ohne den Schutz des Klimasystems und anderer Teile der Umwelt nicht gewährleistet werden kann.“¹⁷ Die Schutzpflichten der Staaten umfassten dabei sowohl Abschwächungs- als auch Anpassungsmaßnahmen und allen voran zwischenstaatliche Kooperation. Das Gutachten fiel formal einstimmig aus,

14 HRC, Entscheidung vom 22.9.2022, CCPR/C/135/D/3624/2019. Siehe auch Kahl, Human rights protection in the climate crisis 2.0: The UN Human Rights Committee's landmark decision in *Daniel Billy et al. v. Australia**, *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 55 (2022), 379–391.

15 Vgl Nordlander, The road (not) taken: implications of health focused arguments for rights-based climate change litigation in Europe, *The International Journal of Human Rights* 29 (2025), 495–516.

16 IGH, Obligations of States in respect of Climate Change, Summary of the Advisory Opinion 2025/4, 23.7.2025. Vgl auch ITLOS, Advisory Opinion on Climate Change and International Law, 21.5.2024.

17 IGH, Obligations of States in respect of Climate Change, Summary of the Advisory Opinion 2025/4, 23.7.2025, 19.

doch offenbaren die zahlreichen separaten Stellungnahmen teilweise auch Bedauern darüber, dass es nicht schärfer ausgefallen ist.

B. Rechtspolitische Diskurse über gerichtliche Normen- bzw Grundrechtskontrolle und Gewaltenteilung

Ob strategische Prozessführung eine sinnvolle Maßnahme ist, um Klimaschutzziele zu erreichen, ist unter Fachleuten strittig. Während viele in sie die Hoffnung setzen, politische Klimaschutzlücken zu füllen,¹⁸ öffentliche Diskussionen auszulösen und Gelder für Lobbyarbeit zu beschaffen,¹⁹ oder in ihnen ein Instrument zur Herstellung von Rechenschaft und Veränderung insb für Menschen aus dem globalen Süden erblicken,²⁰ sind andere, hier *Stephanie Schmahl*, durchaus skeptisch, inwieweit „menschenrechtsbasierte Klimaklagen vor internationalen Spruchkörpern ein wirksames Instrument sind, um die nicht spezifizierten, hybriden staatlichen Verpflichtungen nach dem Pariser Übereinkommen durchzusetzen.“²¹ Auch die Demokratie-Problematik von rechtlichem Aktivismus spricht *Schmahl* an und fragt, „ob es sinnvoll ist, internationale Expertengremien und Gerichte mit Klimaschutzfragen zu befassen, die im Kern politischen Charakter haben und daher im ersten Zugriff von Legislative und Exekutive zu beantworten sind.“²² Mit diesen Bedenken ist sie, wie auch die öffentliche Rezeption des EGMR-KlimaSeniorinnenurteils nicht nur in der Schweiz zeigt, keineswegs alleine.

Hier steht eine fundamentale Frage in der Diskussion, welche die basalen Konzepte von Demokratie bzw liberaler Demokratie und Gewaltenteilung berührt. Es sind nicht nur rechtspolitische Auffassungsunterschiede, die dabei miteinander ringen, sondern letztlich weltanschauliche Tiefenstrukturen. Sie bestimmen, welche Seite des Kippbildes man (zuerst) wahrnimmt: Gerichte, welche die Demokratie *beschädigen* oder aber *schützen*.

18 Vgl *Nordlander*, What’s in a right? Concretizing States’ climate change mitigation obligations under human rights law, *Human Rights Law Review* 24 (2024), 1–22.

19 Vgl *Serón Arizmendi*, Seeking climate justice in the European Court of Human Rights: Reflections on the Duarte Agostinho case, *EPL* 55 (2025), 109–119.

20 Vgl *Tigre/Murcott/Samuel* (Hrsg), *Climate Litigation and Vulnerabilities. Global South Perspectives* (2025).

21 *Schmahl*, Internationale Klimaklagen aufgrund von Menschenrechtsverträgen: Sinnvoll oder vergeblich?, *JZ* 77 (2022), 317 (326).

22 *Schmahl*, *JZ* 77 (2022), 326.

Für jene, die in (höchst-)gerichtlicher Normen- bzw Grundrechtskontrolle die vernünftige Zügelung der bisweilen von irrationalen und kontingenten Faktoren durchwirkten Massen-Mehrheitsdemokratie erblicken, ist Gewaltenteilung im Sinne einer faktischen Souveränitätsbeschränkung des *demos* ein Gebot demokratischen Selbstschutzes.²³ Sei es im Bereich von Rechten demokratischer Minderheiten, Interessen künftiger Generationen oder hinsichtlich demokratischer „Krisen-Fitness“: Die Ansicht, dass nicht alle über alles demokratisch entscheiden sollten, findet sich traditionell bei Skeptiker:innen der Volkssouveränität, von denen nicht wenige mit Formen der Epistokratie liebäugeln. In dieser Perspektive erscheinen gerichtlich-generierte – gesellschaftlich potenziell weitreichende – Klimaschutzverpflichtungen nicht als ein Angriff auf die Demokratie, sondern vielmehr als deren Gelingens- und – mit Blick auf Klimawandel – Überlebensbedingung.

Ganz anders hingegen die Sichtweise derjenigen, die Demokratie konsequent verstanden haben wollen, weil ihnen die Freiheits- und Gleichheitsversprechen der Volkssouveränität letztlich mehr bedeuten als etwaige Outcome-Defizite demokratischer Entscheidungen. Sofern richterliche Normenkontrolle überhaupt als sinnvoll erachtet wird, dann nur in engen, streng rechtsanwendenden, parlamentarisch flankierten Bahnen. Für ihre Antagonist:innen finden Vertreter:innen dieser Positionen mitunter harsche Worte. So diagnostizieren *Alexander Somek* und *Michael A. Wilkinson* für die zeitgenössische Verfassungstheorie „a perverse joy in disempowering the ‘people’“.²⁴ *Marc Bossuyt* spricht mit Bezug auf den EGMR von „activist judges“, die glaubten, sie seien besser qualifiziert, die geltenden Rechtsvorschriften auszulegen, als die ursprünglichen politischen Organe, wie Regierungen und Parlamente.²⁵ *Jeremy Waldron*, einer der prominentesten Kritiker von „judicial review“, sieht in richterlicher Normenkontrolle folglich weniger einen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit als vielmehr eine Gefahr für diese.²⁶

23 Vgl. *Sajó/Uitz*, *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism* (2017).

24 *Somek/Wilkinson*, *Unpopular sovereignty?*, *Modern Law Review* 83 (2020), 955 (969).

25 *Bossuyt*, *Judicial activism in Strasbourg*, in Wellens (Hrsg.), *International Law in Silver Perspective. Challenges Ahead* (2015), 31 (31).

26 *Waldron*, *The rule of law and the role of courts*, *Global Constitutionalism* 10 (2021), 91–105; vgl. auch *Waldron*, *The core of the case against judicial review*, *Yale Law Journal* 115 (2006), 1346–1406.

Die Diskussion um die hier „richtige“ Sichtweise ist ein Klassiker der Verfassungstheorie und Staatsphilosophie. Bereits *Hans Kelsen* hat die Gefahr einer „höchst unangebrachten Machtverschiebung vom Parlament zu einer außerhalb desselben stehenden Instanz [einem Verfassungsgericht]“ beschrieben.²⁷ Diese Gefahr bestehe besonders dort, wo Grundrechtsbestimmungen „zu allgemein“ gefasst seien und einen großen hermeneutischen Spielraum lassen. Gleichzeitig wäre es *Kelsen* zufolge verfehlt, die Justiz für inhärent „unpolitisch“ zu halten und in ihr bloß die „reproduktive Rechtsanwendung“ verwirklicht zu sehen.²⁸ Denn: „Indem der Gesetzgeber den Richter ermächtigt, innerhalb gewisser Grenzen gegensätzliche Interessen gegeneinander abzuwägen und Konflikte zugunsten des einen oder des anderen zu entscheiden, überträgt er ihm die Befugnis zur Rechtschöpfung und damit eine Macht, die der richterlichen Funktion denselben ‚politischen‘ Charakter gibt, wie die Gesetzgebung [...]“.²⁹

Wenn *Kelsen* recht hat, stellt sich unmittelbar die Frage der demokratischen Legitimation jeder *gerichtlichen Gesetzgebung*, wie sie im Falle von Klima-Klagen konkret dadurch ausgeübt (werden) würde, dass weit auslegbare Rechtsansprüche mit komplexen Unterlassungs- und Leistungspflichten für den parlamentarischen Gesetzgeber verknüpft werden, ohne dass dieser sich – abgesehen vom Austritt aus völkerrechtlichen Verträgen bzw. Verfassungsrechtsänderungen – so leicht dagegen wehren könnte. Wenn Höchst- bzw. Menschenrechtsgerichte in der Anwendung (jahrzehntealter) Rechtskataloge das Recht nicht nur umsetzen, sondern es mit-erschaffen, wem sind sie dann rechenschaftspflichtig, wer kontrolliert sie? Und was könnte die „Unabhängigkeit der Justiz“ dann (noch) bedeuten, wenn man die Funktion von Höchst- bzw. Menschenrechtsgerichten als Co-Gesetzgeber tatsächlich ernst nähme?

Die Debatte um „übergriffige“ v „errettende“ (Höchst-)Gerichte und die in ihr vertretenen Positionen bilden einen weiteren relevanten Kontext der Arbeit von mit Klima-Klagen befassten Richter:innen. Je nachdem, mit welcher Seite der Kontroverse sie eher sympathisieren bzw. welche Bedrohung sie als gewichtiger einschätzen – Kleinmut angesichts des Klimawandels oder Gewaltenteilungsproblematik in Verbindung mit institutionellen Legitimitätsschäden –, werden sie in ihrer Entscheidungsfindung entsprechend

27 *Kelsen*, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in Robert Chr. van Ooyen (1929/2019) (Hrsg.), *Wer soll Hüter der Verfassung sein?*², 1 (40).

28 *Kelsen*, *Wer soll Hüter der Verfassung sein?*, in Robert Chr. van Ooyen (1929/2019) (Hrsg.), *Wer soll Hüter der Verfassung sein?*², 58 (67).

29 *Kelsen* in Robert Chr. van Ooyen (1929/2019) (Hrsg.), *Hüter der Verfassung*, 67.

„progressiv“ oder „behutsam“ vorgehen. Was aber wäre der angemessene Zugang mit Blick auf die Menschenrechte selbst und ihre Entwicklungsgeschichte, die bekanntlich beides kennt – *Revolution* und *Evolution*?

C. Menschenrechte: Zwischen Revolution und Evolution

Menschenrechte haben komplexe Ursprünge – als moralische Idee sind sie mitunter älter als die neuzeitlichen Revolutionen, aus denen sie als konstitutionelle Garantien hervorgehen sollten – und eine Geschichte, die gewöhnlich in verschiedene Menschenrechte-Generationen unterteilt wird. Auf die politischen und bürgerlichen Abwehrrechte (insb des 18. Jahrhunderts) folgten die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte (des 19. und 20. Jahrhunderts) und schließlich die sogenannten Menschenrechte der dritten Generation. Zu letzteren zählt neben dem kollektiven Recht auf Entwicklung (eines Volkes) oder Landrechte (für indigene Gemeinschaften) auch das sich herausbildende „Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt“.³⁰

Dieser kurze Abriss zeigt bereits, dass entgegen der naturrechtlich-apodiktischen Rhetorik, mit der *Rights of Man/Droits de l'Homme* erkämpft wurden, Menschenrechte nicht einfach schon ewig immer schon feststehen, sondern einer fortwährenden Entwicklung unterliegen, die von einer Vielzahl sozialer und politischer Faktoren geprägt ist. Auch die – von westlichen Staaten gegen die sozialistischen Staaten und ihren Fokus auf die zweite Generation der Menschenrechte gewendete – Doktrin ihrer „Unteilbarkeit“ stößt bei den modernen Menschenrechten mit Blick auf ihre unterschiedlichen Generationen auf Schwierigkeiten, denn dass Menschenrechte in einem generationellen Sinne unteilbar sind, kann jedenfalls nicht bedeuten, dass sie alle gleichwertig sind. Das wäre nur dann denkbar, wenn es keine Konflikte zwischen Menschenrechten geben kann, die eine Priorisierung (im Einzelfall) nötig machen. Zudem ist gerade die dritte Generation in ihrem Abweichen von individuellen Rechtsansprüchen und einer befürchteten „Rechte-Inflation“ umstritten.

Wenn Menschenrechte keine überirdischen, den Menschen ein für alle Mal vorgegebene Normen sind, sondern im Grunde soziale Konstruktio-

30 UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/76/300, Das Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, 1.8.2022.

nen,³¹ darf die Frage gestellt werden: Wie sollen Menschenrechte im 21. Jahrhundert verfasst sein, um den gegenwärtigen Herausforderungen und drängendsten Bedürfnissen der Menschen gerecht zu werden? Für die Klimathematik stellt sich die Frage konkretisiert danach, ob die Menschenrechte in Form der bestehenden Konventionen ausreichend oder einer Anpassung bedürftig sind. Wird Letzteres bejaht, stellt sich als nächste Frage, ob diese Anpassung dadurch geschehen soll, dass aus bisherigen Rechten neue Ansprüche/Pflichten herausentwickelt werden oder dadurch, dass zusätzliche, neue Rechte formuliert werden. Beide Wege haben ihre Vor- und Nachteile: „Progressive“ Interpretationen bereits bestehender Rechte sind zwar grundsätzlich einfacher und ohne Wartezeit auf neuausgehandelte Vertragswerke sofort möglich, können aber bei zu expansiven Auslegungsmanövern zu Plausibilitätsproblemen führen sowie das Demokratieproblem richterlicher Grundrechtskontrolle verschärfen („Dem haben wir so nie zugestimmt“). Im äußersten Fall drohen „Menschenrechtsverträge an Wirksamkeit einzubüßen, wenn ‚fremde Ziele‘ in sie hineininterpretiert würden.“³² Die Einführung neuer Rechte wiederum würde relativ passgenaue Formulierungen/Neukonzeptionen erlauben, ist allerdings politisch oft schwer zu erreichen bzw unrealistisch und kann lange dauern.

Ob die Menschenrechte in ihrer gegenwärtigen Form geeignet sind, das Klimaproblem zu adressieren, wird vielfach bezweifelt. *Stephen M. Gardiner* spricht diesbezüglich von einem „general lack of fit between existing human rights paradigms and the climate problem“ und hinterfragt die Annahme, wonach komplexe kollektive Ziele wie Klimastabilität auf Individualrechte reduziert werden können, die sich gegen konkrete Staaten richten.³³ Klimawandel sei schließlich ein fundamental globales und intergenerationales Problem.³⁴ Menschenrechte seien daher, wenn es um Klimawandel geht, kein „Master-Argument“, ihr Fokus sei insgesamt zu eng.³⁵ Das macht *Gardiner* an folgendem Beispiel fest: „Imagine [...] a future in which humans are able to enjoy their key human rights only because they devote almost all of their time, energy and resources to defending against severe climate change. And so have little left for anything else; or consider a world

31 Vgl auch *Frick*, Menschenrechte und Menschenwerte. Zur konzeptionellen Belastbarkeit der Menschenrechtsidee in ihrer globalen Akkommodation (2017).

32 *Schmahl*, Internationale Klimaklagen, JZ 77 (2022), 326.

33 *Gardiner*, Human rights in a hostile climate, in Holder/Reidy (Hrsg.), Human Rights. The Hard Questions (2013), 211 (227).

34 *Gardiner* in Holder/Reidy, Human rights in a hostile climate, 227.

35 *Gardiner* in Holder/Reidy, Human rights in a hostile climate, 220.

in which future generations have been bequeathed massive domes to live in on an otherwise desolate Earth.”³⁶

Ähnlich denkt *Verena Kahl*. Das Thema Klimawandel passe derzeit nicht wirklich zu gegenwärtigen Kategorien der Menschenrechte und progressive Interpretationen riskierten, willkürliche und ungerechte Entscheidungen zu produzieren als auch die Regeln juristischer Interpretation zu überdehnen.³⁷ Deshalb befürwortet Kahl die Einführung eines eigenständigen „Rechts auf Klimaschutz“, denn ein solches habe – auch wenn es nicht alle Probleme löse und nicht frei von Risiken sei – eine Reihe von Vorzügen.³⁸ So könne ein solches neues Recht gemeinsame Standards in Bezug auf Fragen der Kausalität, der Zurechnung und der Klagebefugnis in Fällen des Klimawandels festlegen und willkürliche Entscheidungen vermeiden. Auf diese Weise könnte ein „Recht auf Klimaschutz“ effektive Verpflichtungen zur Abschwächung des Klimawandels generieren – im besten Fall. Das von *Kahl* angesprochene Risiko in Form von zu hohen Erwartungen an die Menschenrechte im Kontext des Klimaproblems und daraus erwachsene Akzeptanzprobleme besorgt auch jene, die ganz grundsätzlich vor einer Überladung der Menschenrechte mit immer mehr Anliegen warnen. So gibt etwa *Hurst Hannum* zu bedenken: „Creating new rights or significantly widening the scope of existing rights is not only difficult but may not measurably increase protection, if such creation or expansion is not widely supported.“³⁹

II. Die Klima-Entscheidungen des EGMR vom 9.4.2024

Der EGMR ist gegenwärtig mit einer Vielzahl an (strategischen) Klimaklagen befasst. Eine anstehende Entscheidung mit Österreich-Bezug ist der Fall *Müllner v Austria*.⁴⁰ Er betrifft eine Person, die an Multiple Sklerose erkrankt ist und unter Hitze in besonderem Maße leidet bzw bei Tempera-

36 *Gardiner* in Holder/Reidy, Human rights in a hostile climate, 211.

37 *Kahl*, A human right to climate protection – Necessary protection or human rights proliferation?, NQHR 40 (2022), 158 (158).

38 *Kahl*, NQHR 40 (2022), 173 ff.

39 *Hannum*, Rescuing Human Rights. A Radically Moderate Approach (2019), 50; siehe auch *Koskeniemi*, Rocking the human rights boat, in Bhuta et al (Hrsg), The Struggle for Human Rights (2021), 51–61; *Tasioulas*, Saving human rights from human rights law, VJTL 52 (2019), 1167–1208.

40 EGMR, Beschwerde 18.859/21, *Müllner /Austria*.

turen über 30 Grad Celsius in der Mobilität stark eingeschränkt ist. Zentraler Anknüpfungspunkt der Beschwerde ist dabei Art 8 EMRK, aus dem der Gerichtshof bereits 2024 im Urteil *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v Switzerland*⁴¹ ein Recht herausentwickelt hat, vor schädlichen Folgen des Klimawandels geschützt zu werden. Dass strategische Klagen bzw der EGMR auf dieses, zunächst wenig naheliegende Recht auf Respekt des Privat- und Familienlebens abstellen,⁴² verwundert weniger, wenn man bedenkt, dass die EMRK kein Recht auf Gesundheit kennt, sondern „nur“ die klassischen politisch-bürgerlichen Menschenrechte (erste Generation) enthält.⁴³

Das Urteil des Gerichts im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere v Schweiz*,⁴⁴ welches bisher für am meisten Aufsehen gesorgt hat (siehe unten), war eine der drei Entscheidungen der Großen Kammer des EGMR, die am 9.4.2024 verkündet wurden. Am selben Tag abgewiesen wurde die Beschwerde *Carême v France* mangels Opferstatus des Beschwerdeführers.⁴⁵ Ebenfalls abgewiesen wurde die Beschwerde *Duarte Agostinho and Others v Portugal and 32 Others*,⁴⁶ da diese sich nicht nur gegen den Heimatstaat der Beschwerdeführer gerichtet hat, sondern gegen weitere Europarats-Mitgliedstaaten. 2025 wies der EGMR weitere Klimaklagen (*De Donto v Italy and 32 Others*; *Urichhio v Italy and 31 Others*) mit derselben Begründung ab.

A. Zentrale Punkte der Entscheidung Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere v Schweiz

Die Beschwerde wurde von vier natürlichen Personen – Schweizer Seniorinnen – sowie von dem Verein „KlimaSeniorinnen Schweiz“ Ende 2020

41 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*.

42 Dabei erscheint Art 8 immerhin noch ein plausiblerer Anknüpfungspunkt zu sein als Art 3 EMRK, den etwa *Corina Heri* – wohl auch wegen seiner absoluten Natur – vorschlägt. Vgl *Heri*, Climate change before the European Court of Human Rights: Capturing risk, ill-treatment and vulnerability, EJIL 33 (2022), 925–951.

43 Erfolgreich an Art 8 (bzw Art 2) EMRK angeknüpft hat bereits die nationale Klimaklage *Urgenda Foundation v Kingdom of the Netherlands*, im Zuge derer der Hohe Rat der Niederlande in letzter Instanz urteilte, die Niederlande seien aus dem Menschenrechtsschutz heraus verpflichtet, ihre Treibhausgas-Emissionen zu senken (vgl ECLI:NL:HR:2019:2006).

44 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*.

45 EGMR U 9.4.2024 (GK), 7189/21, *Carême /France*.

46 EGMR U 9.4.2024 (GK), 39.371/20, *Duarte Agostinho ua /Portugal ua*.

beim EGMR eingebracht und warf der Schweizerischen Eidgenossenschaft Versäumnisse im Klimaschutz vor, die insb Art 2, 6 und 8 EMRK berührten. Am 9.4.2024 verkündete die Große Kammer des EGMR ihr Urteil, das die 17 Richter:innen nahezu einstimmig – mit einer abweichenden Meinung (siehe 6.) – fällten. Die schriftliche Ausfertigung (in der englischen Version) umfasst 258 Seiten und enthält neben der rechtlichen Würdigung auch ausführliche Bezugnahmen zum Stand der Wissenschaften in Form von Berichten des IPCC.⁴⁷ Den Klimawandel erkannte der EGMR als „eines der drängendsten Probleme unserer Zeit“ und als ein Menschenrechtsproblem an.⁴⁸ Zwar wies das Gericht die Individualbeschwerden der Seniorinnen ab, hat jedoch der Klage des Vereins stattgegeben. Es erkannte eine Verletzung des Art 6 EMRK ebenso wie eine Verletzung eines neuartigen, aus Art 8 EMRK hergeleiteten Rechts auf „Schutz von Leben, Gesundheit, Wohlergehen und Lebensqualität vor schwerwiegenden negativen Auswirkungen des Klimawandels“. Der EGMR erklärt(e) es zur Verpflichtung der Schweiz (und letztlich aller weiteren Vertragsstaaten), Treibhausgas-Emissionen substanziell und fortlaufend bis zur Erreichung der „Klima-Neutralität“ innerhalb der nächsten drei Dekaden zu senken.

1. Rechtspolitische Positionierung

Wie Reaktionen in Politik, Gesellschaft und Fachwelt zeigen, ging das Urteil – wenig überraschend – einigen zu weit und manchen umgekehrt zu wenig weit. In Summe gilt es jedoch als beachtlicher Erfolg strategischer Klimaprozessführung. Der Gerichtshof hatte bei dem ihm vorgelegten Fall bzw den insgesamt drei Fällen zwischen jenen konfligierenden Erwartungshaltungen an respektive Widerstände gegen seine Rechtsprechung zu navigieren,⁴⁹ die bei der Behandlung rechtspolitischer Diskurse um

47 Für eine übersichtliche Zusammenfassung des Urteils siehe auch *Hösli/Rehmann*, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: The European Court of Human Rights' answer to climate change, *Climate Law* 14 (2024), 263–284; *Wewerinke-Singh*, Climate protection obligations under the European Convention on Human Rights: The KlimaSeniorinnen judgment, *European Constitutional Law Review* 21 (2025), 356–374.

48 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 410, 413.

49 Siehe dazu auch *Tsarapatsanis*, Human Rights beyond Ideal morality: The ECHR and political judgment, *Laws* 10 (2021), 1–23.

gerichtliche Grundrechtskontrolle bereits nachgezeichnet wurden: Ein zu „progressives“ Urteil könnte den bereits bestehenden Gegenwind zu einem „Orkan“ anfachen und Austrittsbegehren aus der Konvention – konkret der Schweiz und des UK – vorantreiben. Ein zu „vorsichtiges“ Vorgehen wiederum könnte das Signal senden, dass der EGMR bzw die EMRK zu den Herausforderungen durch den Klimawandel zu wenig (Substanzielles) zu sagen hat. In beiden Fällen droht dem EMRK-Schutzsystem ein potenzieller Legitimationsschaden, wenn auch in unterschiedlichen politischen Lagern. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der eingangs skizzierten starken gesellschaftlichen Präsenz klimaaktivistischer Akteur:innen in den frühen 2020er Jahren und von lauten Forderungen an den EGMR, sich beim Klimathema als „zukunftsfähig“ zu erweisen und seine „historische Rolle“ einzunehmen,⁵⁰ entschied sich der EGMR mit der Neu-Interpretation des Art 8 EMRK als Recht auf Klimaschutz einerseits für ein starkes Signal, versuchte aber zugleich mit der Einschränkung der Möglichkeit von Individualklagen die Türe nicht zu weit zu öffnen (obwohl er diese mit der Zulassung von Verbandsklagen auf der anderen Seite wieder erheblich öffnet, siehe 4.).

Der rechtsfortbildende Charakter des „KlimaSeniorinnen“-Urteils ist der Großen Kammer sehr wohl bewusst. Das versucht das Urteil nicht nur mit dem Subsidiaritätsprinzip bzw der *Margin of Appreciation* (siehe 5.) abzufedern, sondern auch mit einer vorsorglich-offensiven Adressierung der Gewaltenteilungsproblematik: Zwar könne sich der Gerichtshof nur im Rahmen seiner Zuständigkeit mit dem Klimawandel befassen und müsse sich bewusst bleiben, dass die Bekämpfung des Klimawandels weitgehend legislative Maßnahmen erfordert, die von demokratischen Entscheidungsprozessen abhängen würden.⁵¹ Zugleich stellte der EGMR jedoch fest, „democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law.“⁵² Denn Beschwerden, die gegenüber dem EGMR vorgebracht werden und sich auf die Politik des Staates in Bezug auf eine Frage beziehen, welche

50 Vgl etwa Keller/Heri, The future is now: Climate cases before the ECtHR, NJHR 40 (2022), 153–174.

51 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz, Rz 411.

52 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz, Rz 412.

die EMRK betrifft, seien nicht nur eine Angelegenheit der Politik oder der Politikgestaltung, sondern stellten auch eine Rechtsfrage dar.⁵³

2. Verletzung welcher Rechte?

Der EGMR anerkannte sowohl eine Verletzung des Art 6 EMRK (da die Schweizer Gerichte nicht auf die Begründetheit der Klage der Vereinigung/Seniorinnen eingegangen waren), als auch eine Verletzung von Art 8 EMRK (siehe 3.). Eine von den beschwerdeführenden Parteien vorgebrachte Verletzung des Art 2 EMRK lag aus Sicht des Gerichts hingegen im konkreten Fall mangels „tatsächlicher und unmittelbarer“ Gefahr für das Leben der Beschwerdeführerinnen nicht vor, was eine Verletzung dieses Rechts jedoch nicht kategorisch ausschließt, sollten Klimawandel-bedingte Hitzeperioden die ernsthafte Gefahr einer erheblichen Verkürzung der Lebenserwartung einer Person bewirken.⁵⁴ Eine allgemeine Regel dafür lasse sich nicht aufstellen, das Gericht müsse jeden Fall eigens prüfen. Das Argument antizipierend, wonach ein Kleinstaat wie die Schweiz gegen den globalen Klimawandel nichts erwirken kann, hält der EGMR fest: „[W]hat is important, and sufficient to engage the responsibility of the State, is that reasonable measures which the domestic authorities failed to take could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm.“⁵⁵

3. Evolutive Interpretation

Um aus Art 8 EMRK, der ein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs statuiert, ein „Recht von Individuen auf effektiven Schutz durch den Staat vor schwerwiegenden, schädlichen Auswirkungen des Klimawandels auf Leben, Gesundheit, Wohlergehen und Lebensqualität“ herauszuentwickeln,⁵⁶ griff der EGMR

53 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 450.

54 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 509, 513.

55 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 444.

56 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 519.

auf seine *Living-Instrument*-Doktrin zurück. Dieser zufolge ist die EMRK immer auch im Lichte gegenwärtiger Verhältnisse neu zu besehen und entsprechend angepasst zu interpretieren.⁵⁷ Dabei stellt der Gerichtshof auf „commonly accepted standards“ innerhalb der Mitgliedstaaten ab. Ein so informierter hermeneutischer Zugang kann als eine „moralische Lesart“ der Konvention verstanden werden, die zugunsten jener Rechte, welche Menschen heute – 75 Jahre nach Verfassung der EMRK – haben sollten, davon abstrahiert, welche Rechte de facto (explizit) in der EMRK festgeschrieben sind bzw wie diese vor Jahrzehnten gemeinhin verstanden wurden.⁵⁸

Wie nun aber kann aus Sicht des Gerichts der Klimawandel überhaupt Art 8 EMRK tangieren? Die interpretatorischen Hürden sind dem EGMR selbst durchaus bewusst. Eine Analogie zu sonstigen Umweltfällen, wo etwa externe Schadstoffe in den eigenen Lebensbereich eindringen und wo der Gerichtshof Art 8 EMRK bisher bemühte, stellt sich aufgrund der komplexen Natur des Klimawandelproblems schwierig dar: „In the context of climate change, the key characteristics and circumstances are significantly different. First, there is no single or specific source of harm. [...] The harm derives from aggregate levels of such emissions. Secondly, CO₂ – the primary GHG [greenhouse gases] – is not toxic *per se* at ordinary concentrations. The emissions produce harmful consequences as a result of a complex chain of effects.“⁵⁹ Zudem haben, wie der EGMR ausführt, Treibhausgase ganz verschiedene Quellen, die mit Industrie, Energie, Transport, Wohnen, Bauen und Landwirtschaft im Bereich grundlegender Aktivitäten menschlicher Gesellschaften angesiedelt sind.⁶⁰ Daher erfordere der Klimawandel einen auf dieses Problem zugeschnittenen Ansatz, der von der bestehenden Umweltrechtsprechung des EGMR abweiche.⁶¹ Diese Einsicht bezieht das Gericht jedoch primär auf die aus dem neuen „Recht auf Schutz vor schädlichen Auswirkungen des Klimawandels“ abzuleitenden

57 EGMR U 25.4.1978, 5856/72, *Tyrer /UK*.

58 *Letsas*, The ECHR as a living instrument: Its meaning and legitimacy, in Follesdal et al (Hrsg), *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context* (2013), 106–141. Vgl auch *Łęcki*, *Consensus as a basis for dynamic interpretation of the ECHR – A critical assessment*, *Human Rights Law Review* 21 (2021), 186–202.

59 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 416.

60 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 418.

61 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 422.

(positiven) Pflichten. Die Disanalogie zwischen klassischen Umweltfällen und Klimawandel in Bezug auf Anknüpfungsartikel 8 wird nicht näher auf ihre Implikationen hin erörtert.

4. Opfer-Status?

Einen Opfer-Status (Art 34 EMRK) der vier klagenden Seniorinnen wies das Gericht zurück, da diese nicht hätten nachweisen können, durch Auswirkungen des Klimawandels unmittelbar und hinreichend in ihren Rechten beeinträchtigt zu sein – weder derzeit noch in absehbarer Zukunft –, auch wenn ihre Lebensqualität durch Hitzeperioden mitunter beeinträchtigt sei.⁶² Dem Verein „KlimaSeniorinnen Schweiz“ hingegen wurde – für viele überraschend (siehe B.) – der *locus standi* zugesprochen, wobei hier der EGMR eine heikle Gratwanderung unternimmt: Einerseits spricht er sich – wie bereits im Fall *Carême v France* – gegen eine bloß „abstrakte Beschwerde“ über eine allgemeine Verschlechterung von Lebensbedingungen von Menschen ohne Bezug zu konkreten (Gruppen von) Personen aus (unzulässige Popularklage);⁶³ andererseits hält er hinsichtlich des beschwerdeführenden Vereins fest: „Given the membership basis and representativeness of the applicant association, as well as the purpose of its establishment, the Court accepts that it represents a vehicle of collective recourse aimed at defending the rights and interests of individuals against the threats of climate change in the respondent State.“⁶⁴

5. Welche Pflichten?

Mit Blick auf die Pflichten, die den Vertragsstaaten aus einem neuen Recht auf Schutz vor schädlichen Klimafolgen erwachsen, geht der Gerichtshof grundsätzlich von einer gemeinsamen, aber im Einzelfall verschiedenartigen Verantwortung aus und mahnt auch zu intergenerationeller Lastenverteilung. Das Urteil verpflichtet die Schweiz (und indirekt alle Vertragsstaat-

62 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 533.

63 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 500.

64 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 523.

en) „to put in place the necessary regulations and measures aimed at preventing an increase in GHG [Greenhouse Gases] concentrations in the Earth's atmosphere and a rise in global average temperature beyond levels capable of producing serious and irreversible adverse effects on human rights, notably the right to private and family life and home under Article 8 of the Convention.“⁶⁵

Konkret listet der EGMR mehrere Kriterien auf, welche er in Hinkunft diesbezüglich zu prüfen gedenkt. Diese reichen von der Festlegung eines Zeitplanes zur Erreichung von CO₂-Neutralität bis hin zur Pflicht, die relevanten Treibhausgasreduktionsziele auf Grundlage der besten verfügbaren Erkenntnisse aktuell zu halten.⁶⁶ Für die Erreichung dieser so vom EGMR gesetzten politischen Ziele räumt der Gerichtshof der Schweiz bzw anderen Vertragsstaaten einen „weiten“ Ermessensspielraum bei den Mitteln ein (*Margin of Appreciation*).⁶⁷ Bezüglich der Ziele selbst sei, so das Gericht, mit Blick auf die Art und Schwere der Bedrohung durch den Klimawandel jedoch lediglich ein sehr enger Ermessensspielraum angebracht.

6. Die Dissenting Opinion von Richter Eicke

Das Urteil im Fall „KlimaSeniorinnen“ fiel in großer Übereinstimmung aus, lediglich der britische Richter *Tim Eicke* stimmte nicht vollinhaltlich zu und erläuterte auf 25 Seiten sein Sondervotum, das in Teilen zustimmend, in grundsätzlichen Bereichen jedoch ausgesprochen kritisch ausfiel.⁶⁸ Dass die Schweiz das Recht auf ein faires Verfahren (Art 6 EMRK) der beschwerdeführenden Parteien verletzt hat, bejahte *Eicke*. Eine Bezugnahme auf Art 2 EMRK hingegen erachtete *Eicke* als nicht gerechtfertigt, denn die Mehrheit der Richter:innen habe nicht ausreichend dargelegt, dass es sich bei Hitzeperioden um eine echte und unmittelbar bevorstehende Gefahr für das Recht auf Leben handelt, womit die Zuständigkeit des Gerichts fraglich

65 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 546.

66 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 550 (a)-(e).

67 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Rz 543.

68 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Richter *Eicke*, Separate Opinion.

sei.⁶⁹ Betreffend die vom Gericht bejahte Verletzung von Art 8 EMRK rügte *Eicke*, dass der EGMR seinen bisherigen sorgfältigen, graduellen Zugang zur evolutiven Auslegung der EMRK verlassen und in dieser Entscheidung die zulässigen Grenzen einer solchen Auslegung überschritten habe.⁷⁰ Es sei kein Zufall, sondern entspreche dem politischen Willen der Vertragsstaaten, führte *Eicke* aus, dass die EMRK kein Recht auf eine saubere Umwelt etc enthalte, obgleich die Parlamentarische Versammlung des Europarats ein entsprechendes Zusatzprotokoll wiederholt erbeten habe.⁷¹

Darüber hinaus kritisierte er die Zuerkennung der Opfereigenschaft an einen Verein: „[T]hey [die Mehrheit der Richter:innen] created exactly what the judgment repeatedly asserts it wishes to avoid, namely a basis for actio popularis type complaints.“⁷² Zudem sei der EGMR nicht in der Lage, tatsächlich zu überprüfen, inwiefern Mitgliedstaaten Maßnahmen gesetzt haben, um negative Auswirkungen des Klimawandels abzumildern.⁷³ Insgesamt wecke das Urteil falsche Hoffnungen, dass Gerichtsverfahren und Gerichte „die Antwort“ auf den Klimawandel liefern könnten.⁷⁴

B. Rezeption

Das „KlimaSeniorinnen“-Urteil hat international, vor allem aber natürlich in der Schweiz, zu kontroversen Diskussionen geführt – sowohl in der Fachwelt als auch in gesellschaftlicher bzw medialer Hinsicht. Das konnte weder bei Betrachtung des gesellschaftlich-politischen Kontextes der Entscheidung überraschen, noch mit Blick auf die Kritik, die der EGMR auch in anderen strittigen politischen Fragen (Stichworte Non-Refoulement-Verbot, Strafjustiz) zunehmend erfährt. Menschenrechte, so zeigte sich einmal mehr, sind kein rein juridisch-technischer Gegenstand, sondern inhärent politisch.

69 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Richter *Eicke*, Separate Opinion, Rz 60.

70 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Richter *Eicke*, Separate Opinion, Rz 3.

71 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Richter *Eicke*, Separate Opinion, Rz 19.

72 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Richter *Eicke*, Separate Opinion, Rz 45.

73 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Richter *Eicke*, Separate Opinion, Rz 13.

74 EGMR U 9.4.2024 (GK), 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua /Schweiz*, Richter *Eicke*, Separate Opinion, Rz 69.

Im Kreise der Akteur:innen strategischer Klima-Prozessführung wurde das „KlimaSeniorinnen“-Urteil als großer Erfolg bejubelt: Der Gerichtshof erkenne die Bedrohung von Menschenrechten durch den Klimawandel, nutze den besten verfügbaren wissenschaftlichen Konsens als Richtschnur und stelle sich mutig auf die Seite der Rechte und damit auch gegen etwaige andersdenkende Mehrheiten bzw Populismen.⁷⁵ Deutschsprachige Medien reagierten geteilt: Während etwa die Süddeutsche Zeitung (SZ) das Urteil ausdrücklich als dringend notwendigen Schritt im Kampf gegen die Erderwärmung begrüßte,⁷⁶ geißelte unter anderem die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) den „Straßburger Größenwahn“: Der EGMR wolle partout eine historische Rolle spielen und nehme dazu in Kauf, sich Macht anzumaßen, die ihm von den Vertragsstaaten so nie gegeben worden wäre.⁷⁷

In der wissenschaftlichen Rezeption fielen die Einschätzungen wenngleich differenzierter, so doch nicht weniger zwiespältig aus. Positiv bewertet wurde unter anderem das deutliche Zeichen des EGMR-Urteils, welches klarstelle, dass Klimawandel ein Menschenrechtsthema und Handeln dringend geboten sei, um großflächige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.⁷⁸ Dem EGMR wurde von manchen attestiert, im Zuge seiner evolutiven Interpretation der EMRK behutsam navigiert⁷⁹ und einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Klimawandel-Eindämmungsmaßnahmen gesetzt zu haben.⁸⁰ Andere hingegen äußerten Zweifel, ob das Urteil im „KlimaSeniorinnen“-Fall viel am Klimaproblem ändern werde, „weil die Gerichte als Institutionen des einzelfallbezogenen Rechtsschutzes weder

75 Vgl *Hoffmann*, Five key points from the groundbreaking European Court of Human Rights climate judgment in Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland, *Environmental Law Review* 26 (2024), 91 (96 f).

76 *Janisch*, Die Versäumnisse der Regierungen verletzen die Menschenrechte, SZ 9.4.2024, <https://www.sueddeutsche.de/meinung/europaeischer-gerichtshof-fuer-menschenrechte-klimasschutz-co2-reduktion-kommentar-strassburg-1.6535205?reduced=true> (9.1.2026).

77 *Fontana*, Hüter des Weltklimas: In Strassburg herrscht der Größenwahn, NZZ 25.4.2024, <https://www.nzz.ch/meinung/hueter-des-weltklimas-in-strassburg-herrscht-zunehmend-der-groessenwahn-ld.1827396> (9.1.2026).

78 *Heri*, Too big to remedy? What climate cases tell us about the remedial role of human rights, *ECLR* 5 (2024), 400 (421).

79 *Jelić/Fritz*, The ‘Living Instrument’ at the service of climate action: The ECtHR long-standing doctrine confronted to the climate emergency, *JEL* 36 (2024), 141–158.

80 *Blattner*, Warum das KlimaSeniorinnen-Urteil nicht undemokratisch ist. Anmerkungen zu einer Schweizer Debatte, *Verfassungsblog* (2024), <https://verfassungsblog.de/egmr-klimasenioren-gewaltenteilung/> (9.1.2026).

institutionell noch intellektuell geeignete Einrichtungen zur Bewältigung der unvergleichlich komplexen Klimakrise und zur Anleitung der dazu notwendigen großen gesamtgesellschaftlichen und globalen Transformation sind“, wie *Bernhard Wegener* es ausdrückte, der zudem eine „erstaunliche Täter/Opfer-Umkehr“ ortete: „Muss es nicht mindestens Unbehagen auslösen, wenn ausgerechnet alte, weiße, reiche Schweizerinnen sich zu Opfern des Klimawandels stilisieren?“⁸¹ Noch schärfer fielen Einschätzungen aus, wonach das Urteil „thoroughly flawed [...]“⁸² und „juristisch ein Desaster“ sei.⁸³ *Hans-Heiner Kühne* kritisierte besonders den Mangel an Begründungen, den das Urteil aufweise: „Die ständige Berufung auf die Notwendigkeit einer zeitgemäßen und kreativen Interpretation der Konvention [...] berechtigt den EGMR nicht dazu, Interpretation durch Behauptungen zu ersetzen.“⁸⁴

Auf große Skepsis gestoßen ist in der Fachwelt die Neupositionierung des EGMR zur Opfereigenschaft. So beklagte etwa *Corina Heri* ein allzu restriktives Opfer-Verständnis des Gerichts, welches durch die Bereitschaft, repräsentativen Vereinigungen Opferstatus zuzuerkennen, nur teilweise kompensiert werde.⁸⁵ *Andreas Th. Müller* bemerkte, dass es in der Frage der Opfereigenschaft um „einen neuralgischen Punkt des Urteils geht – den neuralgischsten von allen vielleicht“, denn im Kern gehe es bei dem Spagat, den der Gerichtshof hier zwischen Erleichterung und zugleich Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit bemüht, um die Gewaltenteilung.⁸⁶ Dass der EGMR die Beschwerdebefugnis von Verbänden „in bislang ungekannter Weise ausgebaut“ hat, sieht Müller durchaus mit Sorge: „Dieser Schritt der Großen Kammer, wenn gegenwärtig auch klar auf den besonderen Kontext des Klimabereichs beschränkt, hat das Potenzial eines spill-over in andere Bereiche und damit zu einer Erosion des Opferbegriffs in Richtung

81 *Wegener*, Globuli für Umweltjuristen. Gedanken zur Klimaklagen-Bewegung anlässlich des Klimaseniorinnen-Urteils des EGMR, Verfassungsblog (2024), <https://verfassungsblog.de/globuli-fur-umweltjuristen/> (9.1.2026).

82 *Zahar*, With Swiss seniors the climate-litigation movement chalks up another hollow victory, *Climate Law* 14 (2024), 285 (316).

83 *Kühne*, Das Urteil des EGMR zum Klimaschutz – Menschenrechte als Allzweckwaffe?, *JZ* 79 (2024), 917.

84 *Kühne*, *JZ* 79 (2024), 922.

85 *Heri*, Climate-related vulnerabilities and the European Court of Human Rights: Reimagining victim status through intersectional thinking, *LJIL online* (2025), 1 (23).

86 *Müller*, Den Teufel mit dem Beelzebub austreiben? Die Neuvermessung der Opfereigenschaft im KlimaSeniorinnen-Urteil, *AVR* 62 (2024), 273 (274).

public interest-Beschwerdebefugnis.“⁸⁷ Ambivalent beurteilt Müller auch die (im *D. Agostinho*-Fall) vom EGMR ausgeschlossene extraterritoriale Zuständigkeit in Klimafragen: „Der Beschränkung auf europäische Opfer lässt sich Einiges abgewinnen, handelt es sich doch um die Europäische Menschenrechtskonvention. Angesichts der globalen Natur und Implikationen des Klimawandels handelt es sich nichtsdestotrotz um eine Engführung des Opferbegriffs, die ausdrücklich gemacht und reflektiert zu werden verdient.“⁸⁸

III. Fazit und Ausblick

Der EGMR steht 2025 vor einer Vielzahl von Herausforderungen: Will er seine Bedeutung und Legitimität demonstrieren bzw verteidigen, darf er weder den einen als zu stark regulierend erscheinen, die in der richterlichen Rechtsfortbildung ein potenzielles Rechtsstaats- bzw Demokratieproblem verorten, noch den anderen als zu zahllos auftreten, die eine Anpassung der Menschenrechte an die Gegebenheiten des fortgeschrittenen 21. Jahrhunderts erstreben. Wie die bisherige Klima-Rechtsprechung des EGMR und deren kontroverse Rezeption zeigt, ist ein Kompromiss zwischen diesen beiden Anforderungspolen derzeit schwer vorstellbar. Wie sehr der Gerichtshof selbst damit ringt, und auch wie sperrig sich das Klimaproblem zur derzeitigen Gestalt der EMRK verhält, ist nicht zuletzt anhand zahlreicher offener Fragen zu rechtsdogmatischer Stringenz und argumentativen Sprüngen im „KlimaSeniorinnen“-Urteil ersessbar.

Unter dem Eindruck einer epochalen Krise und entsprechendem Handlungsdruck ist der EGMR bereit, kollektiv-„repräsentative“ Beschwerdebefugnisse zu erteilen und sein Mandat bis an die rote Linie der „Popularklage“ bzw darüber hinaus auszuweiten. Inwiefern dies langfristig auf den Bereich des Klimaproblems beschränkt bleiben wird bzw kann, muss sich erst zeigen. Um das Klimaproblem im Rahmen der engen Grenzen der EMRK zu fassen zu bekommen, ist der EGMR zudem zu einer kreativen Weiterentwicklung bzw Überstrapazierung des Art 8 EMRK bereit und hat sich dabei zu einer ausschließlichen Fokussierung auf transformatorische Abschwächungsmaßnahmen („Klima-Neutralität“) entschieden – unter weitgehender Aussparung der Erörterung von Maßnahmen zur Anpassung an die Erderwärmung.

87 Müller, AVR 62 (2024), 286.

88 Müller, AVR 62 (2024), 285.

Dass der Gerichtshof seine Klima-Urteile vom 9.4.2024 als Blaupause für eine menschenrechtliche Klima-Jurisdiktion der Zukunft ansieht, unterstreicht auch die jüngste Klima-Entscheidung des EGMR im Oktober 2025: In der Klage von *Greenpeace und andere v Norwegen*, welche im Zusammenhang mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung in einem Genehmigungsverfahren für Erdölförderung unter anderem eine Verletzung des Art 8 EMRK behauptete, wandte der EGMR seine im „KlimaSeniorinnen“-Urteil vorgelegten Prinzipien durchgehend an.⁸⁹ Zwar erkannte das Gericht schlussendlich keine solche Vertragsverletzung durch Norwegen, gestand aber Greenpeace und weiteren Umweltschutzorganisationen *locus standi* grundsätzlich zu (womit die Definition von repräsentativen Verbänden, die sich der Verteidigung von Menschenrechten verschrieben haben, noch einmal weiter gefasst wurde). Den beschwerdeführenden natürlichen Personen hingegen wurde Opferstatus nicht gewährt, da sie nicht hinreichend stark von Hitze betroffen bzw (über bloße, nicht näher erörterte, Klimawandel-Anpassungsmaßnahmen hinaus) nicht schutzbedürftig wären. Allen voran die wiederholte Ansicht des Gerichts, wonach bei den beschwerdeführenden Personen keine besondere medizinische Situation vorliege, die ein außerordentliches Schutzbedürfnis begründet, deutet bereits an, weshalb der EGMR im Fall *Müllner v Österreich* die Opfereigenschaft natürlicher Personen genau in dieser für ihn entscheidenden Hinsicht wahrscheinlich doch noch öffnen wird. – Und weshalb weitere Debatten vorprogrammiert sind.

89 EGMR U 28.10.2025, 34.068/21, *Greenpeace Nordic ua /Norwegen*.

Die Istanbul-Konvention und ihre Umsetzung in Österreich*

Kerstin Schinnerl

I. Einleitung

A. Einordnung und Ratifizierungsstand der Istanbul-Konvention

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt,¹ kurz Istanbul-Konvention (IK), wurde nach mehrjährigen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats am 11. Mai 2011 im Rahmen der jährlichen Minister:innenkonferenz in Istanbul zur Unterzeichnung aufgelegt und trat nach der zehnten Ratifizierung am 1. August 2014 in Kraft.

Die Istanbul-Konvention stellt in vielerlei Hinsicht einen menschenrechtlichen Meilenstein dar. Als einziges rechtlich verbindliches Menschenrechts-Instrument in Europa, das sich speziell Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt widmet, legt sie konkrete rechtliche Standards und weitreichende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten fest.

Die Konvention ist im System des Europarats verortet, dessen zentrale Aufgabe in der Schaffung gemeinsamer rechtlicher Standards im Bereich der Menschenrechte sowie in der Überwachung ihrer Umsetzung liegt. Inhaltlich orientiert sie sich an der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR; seit Inkrafttreten der IK findet eine gegenseitige Befruchtung zwischen den beiden Instrumenten statt, in dem sich der EGMR und das Vertragsüberwachungsorgan der IK in ihren Auslegungen der jeweiligen Konvention auch aufeinander beziehen.

Aktuell haben 38 Staaten sowie die EU die Istanbul-Konvention ratifiziert.² Österreich gehörte zu den ersten dreizehn unterzeichnenden Staaten im Mai 2011; das Übereinkommen trat daher sofort nach der zehnten Rati-

* Die in diesem Artikel geäußerten Meinungen und Einschätzungen sind, sofern nicht anders angegeben, die der Autorin.

1 Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11.5.2011, SEV Nr 210.

2 Zum aktuellen Stand der Ratifizierungen siehe <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210> (9.1.2026).

fizierung im August 2014 in Kraft. Der österreichische Nationalrat beschloss anlässlich der Genehmigung, dass dieser Staatsvertrag gemäß Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG durch die Erlassung innerstaatlicher Gesetze zu erfüllen sei.³ Damit wurde klargestellt, dass die Bestimmungen der Konvention nicht unmittelbar anwendbar sind und somit keine unmittelbare Grundlage für gerichtliche Entscheidungen darstellen können. Da sich Österreich mit der Ratifizierung zur Umsetzung der in der Konvention enthaltenen Standards verpflichtet hat, müssen jedoch Gesetze im Licht der IK ausgelegt werden.

B. Grundlegende Ansätze der Istanbul-Konvention

Die IK verankert Gewalt gegen Frauen ausdrücklich als Menschenrechtsverletzung und als Form geschlechtsspezifischer Diskriminierung.⁴ In ihrer Präambel betont sie, dass Gewalt gegen Frauen Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung von Frauen geführt und deren vollständige Gleichstellung behindert haben.⁵

Sie basiert weiter auf der Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen – abgesehen von einer persönlichen Ebene als individuelle Tat – auch strukturellen Charakter hat, sowie der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen einer der entscheidenden sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen werden.⁶ Dieser Ansatz verdeutlicht, dass Gewalt gegen Frauen nicht nur auf individueller Ebene zu verstehen ist, sondern als strukturelles Phänomen, das in gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen verankert ist und diese gleichzeitig weiter aufrechterhält.⁷ Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist daher die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frauen.

Obwohl die Istanbul-Konvention primär den Schutz von Frauen und Mädchen zum Ziel hat, bezieht sie sich auch auf Männer und Jungen

3 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, BGBl III 2014/164 i d F BGBl III 2025/133.

4 Art 3 lit a IK.

5 Präambel der IK, Abs 10.

6 Ibid.

7 Vgl Erläuternder Bericht zur IK (der Konvention angeschlossen, SEV Nr 210) [Erläuternder Bericht], Rn 43.

als mögliche Opfer häuslicher Gewalt.⁸ Die Anwendung der Konvention auf Männer und Jungen ist allerdings nicht völkerrechtlich verpflichtend, sondern fakultativ.⁹

II. Inhalte der Istanbul-Konvention

A. Der Vier-Säulen-Ansatz

Die Konvention schafft für ihre Mitgliedstaaten umfassende rechtliche Verpflichtungen zur Ergreifung aufeinander abgestimmter Maßnahmen gegen alle Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Diese Verpflichtungen beziehen sich auf Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt, zum Schutz und zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und Mädchen und zur strafrechtlichen Verfolgung von Tätern,¹⁰ und zwar im Rahmen eines ganzheitlichen Maßnahmenpakets. Das normative Konzept der Istanbul-Konvention beruht auf einem integrierten Ansatz, der in vier miteinander verbundene Säulen unterteilt ist und als „4 P – Modell“ bezeichnet wird: Prävention (englisch: *prevention*), Schutz (englisch: *protection*), Strafverfolgung (englisch: *prosecution*) und ineinandergreifende politische Maßnahmen (englisch: *integrated policies*). Ein weiterer Teil der Konvention behandelt außerdem spezielle Verpflichtungen im Bereich Asyl und Migration.

1. Ineinandergreifende politische Maßnahmen (Kapitel II IK)

Nach Art 7 ff IK müssen die Vertragsstaaten umfassende, koordinierte und systematische Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt entwickeln, wofür die Zusammenarbeit verschiedener staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteur:innen erforderlich ist. Dies soll unter anderem durch folgende, im zweiten Ka-

⁸ Vgl Art 3 lit b IK.

⁹ Art 2 Abs 2 IK.

¹⁰ Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt wird in der weit überwiegenden Anzahl von Fällen von Männern verübt (siehe zB Eurostat, Gender-based Violence Statistics, 2024, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender-based_violence_statistics [9.1.2026]). Dieser Artikel verwendet daher für die Bezeichnung der Täter die männliche Form.

pitel der Konvention enthaltenen, staatlichen Verpflichtungen gewährleistet werden: die Bereitstellung angemessener finanzieller und personeller Mittel,¹¹ die Anerkennung, Förderung und Unterstützung der Arbeit einschlägiger NGOs und anderer Zivilgesellschaftsorganisationen,¹² die Einrichtung einer oder mehrerer offizieller Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention zuständig sind,¹³ und die Sammlung genau aufgeschlüsselter Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt sowie die Förderung von Forschung über Ursachen und Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen.¹⁴

In der Praxis bedeutet dies zB, dass Staaten einen nationalen Aktionsplan oder eine ähnliche übergeordnete Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt entwickeln müssen. Außerdem ist eine Kooperation und Koordination aller staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen gefordert, wofür ein institutionalisierter Rahmen zu schaffen ist, da die Zusammenarbeit nicht von individuellen Initiativen oder zufälliger guter Kooperation einzelner Personen abhängen darf.¹⁵ Auf lokaler Ebene könnte eine solche zB durch die Bündelung verschiedener Unterstützungsangebote unter einem Dach verwirklicht werden.¹⁶ Darüber hinaus ist eine Koordinierung der einschlägigen Maßnahmen auf regionaler Ebene sowie zwischen den Bundesländern untereinander notwendig.

Weiters bedeuten die in Kapitel II IK enthaltenen Verpflichtungen in der Praxis, dass Staaten ausreichende Fördermittel für NGOs zur Verfügung stellen müssen, die zB gewaltbetroffene Frauen beraten und unterstützen.¹⁷ Vertragsparteien sind außerdem aufgefordert, die Arbeit dieser NGOs anzuerkennen, zB indem man ihren kompetenten Rat einholt und sie als Partnerinnen in die institutionsübergreifende Zusammenarbeit oder in die

11 Art 8 IK.

12 Art 9 IK.

13 Art 10 IK.

14 Art 11 IK.

15 Erläuternder Bericht, Rn 64.

16 Ein solches gebündeltes Unterstützungsangebot unter einem Dach (sogenanntes One-stop-shop-Modell) sollte idealerweise ärztliche und therapeutische Hilfe, spezialisierte Beratungsstellen, Beratung zu allgemeinen Sozialleistungen (zB für Wohnungsfragen oder Arbeitslosengeld), Jugendamt und Polizei inkludieren.

17 Erläuternder Bericht, Rn 66–68.

Umsetzung einer Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt einbindet.¹⁸

Schließlich ist noch eine harmonisierte Datensammlung und Datenanalyse durch staatliche Stellen gefordert. Nur eine systematische und disaggregierte Erhebung kann eine fundierte Grundlage für eine evidenzbasierte Politikgestaltung bieten. Dabei gilt als Mindestanforderung für die Aufschlüsselung von Daten zu Opfern und Tätern die Untergliederung in Geschlecht, Alter, Art der Gewalttat und Beziehung zwischen Opfer und Täter sowie geographische Eingrenzung.¹⁹ Durch die systematische Datenerhebung soll nicht nur die Wirksamkeit bestehender Maßnahmen überprüfbar werden, sondern auch die Grundlage für die Weiterentwicklung einer wissenschaftlich gestützten, nachhaltigen Gewaltschutzstrategie geschaffen werden.

2. Prävention (Kapitel III IK)

Eine weitere zentrale Säule der Istanbul-Konvention ist die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt. Art 12 ff IK verpflichten die Vertragsstaaten, gesellschaftliche Rollenbilder und Einstellungen zu verändern, die Gewalt gegen Frauen begünstigen. Dies beruht auf der Erkenntnis, dass „bestehende Verhaltensmuster von Frauen und Männern von Vorurteilen, Geschlechterstereotypen und geschlechtsspezifischen Bräuchen und Traditionen geprägt“ sind.²⁰ Die Vertragsparteien müssen deshalb einen langfristigen Mentalitäts- und Verhaltenswandel fördern, unter anderem durch folgende Maßnahmen: Förderung oder Durchführung regelmäßiger Kampagnen oder Programme zur Bewusstseinsbildung,²¹ Aufnahme der Themen Geschlechtergleichstellung und Gewalt gegen Frauen in Lehrpläne aller Bildungsstufen,²² Aus- und Fortbildung von Fachkräften, die mit Opfern oder Tätern arbeiten,²³ Einrichtung bzw Unterstützung von vorbeugenden Interventions- und Behandlungsprogrammen für Täter

18 Ibid, Rn 69.

19 Erläuternder Bericht, Rn 76.

20 Ibid, Rn 85.

21 Art 13 IK.

22 Art 14 IK.

23 Art 15 IK.

häuslicher und sexueller Gewalt²⁴ sowie die Ermutigung der Beteiligung des privaten Sektors und der Medien.²⁵

Im Detail verlangt die IK Bewusstseinsbildung sowohl in Bezug auf die Überwindung von Geschlechterstereotypen und Rollenklischees als auch auf das Wissen um die weite Verbreitung von Gewalt gegen Frauen in der Gesellschaft. Öffentlichkeitswirksame Kampagnen sollen die Allgemeinbevölkerung über die verschiedenen Formen von Gewalt informieren, die Frauen regelmäßig erleiden, sowie über die unterschiedlichen Erscheinungsformen häuslicher Gewalt. Dies hat zum Ziel, allen Mitgliedern der Gesellschaft dabei zu helfen, diese Gewalt zu erkennen, sich gegen sie auszusprechen und die Opfer zu unterstützen.²⁶

Die geforderten Maßnahmen im Bildungssystem beziehen sich auf formale und informelle Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, also zB auch auf Freizeit-Vereine im Bereich Sport und Kultur.²⁷ Die Ausgestaltung des pädagogischen Materials für alle Unterrichtsstufen (Primär-, Sekundär- und Tertiärstufe) bleibt den Mitgliedstaaten überlassen und dieses soll den intellektuellen Fähigkeiten und dem Alter der Lernenden angepasst werden;²⁸ es sollen jedoch jedenfalls die Themenbereiche Gleichstellung von Frauen und Männern, Aufhebung von Rollenzuweisungen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und das Recht auf die Unversehrtheit der Person enthalten sein.²⁹

Die Vertragsstaaten müssen weiters Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für einschlägige Fachkräfte schaffen; diese sollen Themen wie die Verhinderung und Aufdeckung von in der IK beschriebenen Gewaltformen, Gleichstellung von Frauen und Männern, Bedürfnisse und Rechte von Opfern und Verhinderung der sekundären Viktimisierung behandeln.³⁰ Zu den betroffenen Berufsgruppen zählen Bedienstete der Strafverfolgungsbehörden, Fachkräfte in den Bereichen Gesundheit, Sozialarbeit und Bildung, sowie Richter:innen, Staatsanwält:innen und Rechtsanwält:innen.³¹

24 Art 16 IK.

25 Art 17 IK.

26 Erläuternder Bericht, Rn 91.

27 Ibid, Rn 96.

28 Ibid, Rn 95.

29 Art 14 Abs 1 IK.

30 Art 15 Abs 1 IK.

31 Erläuternder Bericht, Rn 100.

Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme sollen darauf abzielen, den Tätern von häuslicher bzw sexueller Gewalt aufzuzeigen, wie sie ihre Einstellungen und ihr Verhalten ändern können, um Rückfälle zu vermeiden.³² Programme betreffend häusliche Gewalt sollten Straftäter dazu ermutigen, die Verantwortung für ihre Taten zu übernehmen und über ihre Haltung gegenüber Frauen zu reflektieren. Diese Programme sollten außerdem in enger Zusammenarbeit mit Hilfsdiensten für Frauen, den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, der Bewährungshilfe und den Behörden für den Kinderschutz durchgeführt werden.³³ Sie können verpflichtend oder freiwillig vorgesehen sein.³⁴

Die Ermutigung des privaten Sektors und der Medien bezieht sich auf die Förderung von Kultur und Medien hinsichtlich der durch sie vermittelten Rollenbilder und der Darstellung von Gewalt gegen Frauen in den Medien. Akteur:innen sollen unter anderem dazu angeregt werden, ethische Verhaltenskodizes einzuführen, um bei der Beschreibung von Gewalt gegen Frauen Sensationsberichterstattung sowie die Reproduktion von sexistischen Stereotypen zu unterlassen.³⁵

Insgesamt betont die IK in Bezug auf Präventionsmaßnahmen den Wert der gezielten Einbeziehung von Männern und Jungen, um patriarchale Strukturen nachhaltig zu verändern.³⁶

3. Schutz der Opfer (Kapitel IV IK)

Die nächste Säule der Istanbul-Konvention betrifft den umfassenden Schutz und die Unterstützung der Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Um die vielfältigen Folgen von Gewalt zu bewältigen, verpflichten Art 18 ff IK die Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Opfer zu unterstützen, zu begleiten und vor weiteren Gewalttaten, sekundärer Viktimisierung und wirtschaftlicher Abhängigkeit zu schützen. Unter anderem müssen Staaten den Zugang zu relevanten Informationen für Opfer sicherstellen,³⁷ allgemeine Hilfsdienste,³⁸ spezialisier-

32 Ibid, Rn 102.

33 Ibid, Rn 104.

34 Ibid.

35 Erläuternder Bericht, Rn 107.

36 Art 12 Abs 4 IK.

37 Art 19 IK.

38 Art 20 IK.

te Opferschutzeinrichtungen³⁹ und Frauenhäuser⁴⁰ zur Verfügung stellen, eine rund um die Uhr erreichbare und kostenlose Hotline für Gewaltopfer einrichten,⁴¹ spezifische Hilfseinrichtungen für Opfer sexueller Gewalt schaffen⁴² und Kinder auch als Zeug:innen von Gewalt schützen und unterstützen.⁴³

In der Praxis müssen die Vertragsparteien sicherstellen, dass Opfer von in der IK enthaltenen Gewaltformen über die ihnen zur Verfügung stehenden Hilfsdienste und juristischen Mittel informiert werden. Dies beruht auf der Überzeugung, dass Opfer, die gerade einen Übergriff erlitten haben, nicht immer in der Verfassung sind, sich proaktiv umfassend zu informieren.⁴⁴

Die Verpflichtung, allgemeine öffentliche Hilfsdienste zur Verfügung zu stellen und dafür Sorge zu tragen, dass Opfer Zugang zu diesen Diensten haben, betrifft unter anderem die Unterstützung bei der Arbeitssuche, öffentliche Aus- und Weiterbildungsdienste, öffentliche Stellen für psychologische und rechtliche Beratung, Unterstützung betreffend Wohnen und finanzielle Hilfe, zB aus Sozialleistungen.⁴⁵

Ergänzend zu dieser Unterstützung, die langfristig angelegt ist und sich auf die Allgemeinbevölkerung bezieht, verlangt die IK außerdem von den Vertragsparteien, verschiedene spezialisierte Hilfsdienste einzurichten. Diese spezialisierten Dienste sind auf die speziellen und unmittelbaren Bedürfnisse der Opfer bestimmter Formen von Gewalt gegen Frauen oder häusliche Gewalt zugeschnitten.⁴⁶ Konkret verlangt die IK als solche spezialisierten Dienste, die Bereitstellung geeigneter und leicht zugänglicher Schutzunterkünfte (insb Frauenhäuser) für Opfer und ihre Kinder,⁴⁷ den Betrieb einer Telefonberatung mit einer in der breiten Öffentlichkeit bekannten Nummer, die rund um die Uhr erreichbar, kostenlos, in verschiedenen Sprachen und mit hierfür ausgebildetem Personal besetzt ist,⁴⁸ und die Schaffung eigener Unterstützungszentren für Opfer sexueller Gewalt, die

39 Art 22 IK.

40 Art 23 IK.

41 Art 24 IK.

42 Art 25 IK.

43 Art 26 IK.

44 Erläuternder Bericht, Rn 124.

45 Ibid, Rn 126.

46 Ibid, Rn 125 und 131.

47 Art 23 IK.

48 Art 24 IK.

unter anderem die sofortige medizinische Versorgung und Sicherung der für die Strafverfolgung benötigten Beweise sowie psychologische Betreuung anbieten.⁴⁹ Alle diese Dienste müssen diskriminierungsfrei, in ausreichender Anzahl vorhanden und geografisch angemessen verteilt sein.⁵⁰

Weiters verpflichtet die IK die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass bei der Bereitstellung von Schutz- und Hilfsdiensten die Rechte und Bedürfnisse von Kindern, die Zeug:innen von Gewalt geworden sind, gebührend berücksichtigt werden, was unter anderem die altersgerechte psycho-soziale Beratung umfasst.⁵¹ Als Zeug:innen werden nach der Konvention nicht nur Kinder verstanden, die bei der Begehung der Gewalttat unmittelbar anwesend waren, sondern auch diejenigen Kinder, die durch Schreie und andere Geräusche Gewalt indirekt miterlebt haben oder allgemein den längerfristigen Auswirkungen dieser Gewalt ausgesetzt sind.⁵² Dies beruht auf der Erkenntnis, dass das – wenn auch nur indirekte – Miterleben von Gewalt zwischen den Eltern und sonstigen Familienmitgliedern schwerwiegende Auswirkungen auf die Kinder hat (unter anderem Angstzustände auslöst, Ursache für Traumata ist und der Entwicklung schadet).⁵³

4. Strafverfolgung (Kapitel V und VI IK)

In den Art 29 ff widmet sich die IK der strafrechtlichen Erfassung, Ermittlung und Verfolgung von geschlechtsspezifischen Gewaltdelikten, wobei Kapitel V materiellrechtliche Aspekte behandelt, während sich Kapitel VI mit der Rolle von Polizei und Justiz in der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten bzw dem Ergreifen von Schutzmaßnahmen für Opfer befasst.

Grundlegendes Ziel der unter dieser vierten Säule zusammengefassten Kapitel ist die opferzentrierte Gestaltung der Strafverfolgung: unter anderem soll die strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung von Tätern der unter die IK fallenden Formen von Gewalt auch dann ermöglicht werden, wenn das Opfer nicht oder nicht mehr aussagen möchte;⁵⁴ weiters sollen die Opfer durch behördliche Anordnungen vor weiterer Gewalt durch die Täter

49 Art 25 IK.

50 Art 22 Abs 1 iVm Art 4 Abs 3 IK. Siehe auch Erläuternder Bericht, Rn 135 und 142.

51 Art 26 Abs 2 IK.

52 Erläuternder Bericht, Rn 144.

53 Erläuternder Bericht, Rn 143.

54 Zur amtswegigen Verfolgung von Delikten siehe Art 55 IK.

geschützt und soll in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren eine mögliche sekundäre Viktimisierung verhindert werden.

Hierfür ist zunächst erforderlich, dass die Vertragsparteien bestimmte Straftatbestände einführen, die das in den Artikeln 33 bis 39 IK beschriebene vorsätzliche Verhalten abdecken, und zwar psychische Gewalt,⁵⁵ Nachstellung (Stalking),⁵⁶ körperliche Gewalt,⁵⁷ sexuelle Gewalt einschließlich Vergewaltigung,⁵⁸ Zwangsheirat,⁵⁹ weibliche Genitalverstümmelung (FGM)⁶⁰ sowie Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung.⁶¹ In Bezug auf sexuelle Belästigung⁶² sieht die IK jedoch ausnahmsweise keine verpflichtende Kriminalisierung vor, sondern überlässt den Vertragsstaaten, ob diese über strafrechtliche Sanktionen oder mittels sonstiger juristischer Sanktion geregelt wird.⁶³

Betreffend die Definition sexueller Gewalt ist besonders hervorzuheben, dass Straftatbestände alle nicht einvernehmlichen sexuellen Handlungen umfassen sollen, also auf das Fehlen der freiwilligen Zustimmung abstellen müssen, statt Gewaltanwendung oder Drohung als Tatbestandselemente zu enthalten.⁶⁴ Damit setzte die IK neue Standards im europäischen Sexualstrafrecht.

Grundsätzlich sollen alle strafrechtlichen Bestimmungen aus der IK ohne Unterscheidung nach dem Geschlecht des Opfers oder des Täters definiert werden, was die Vertragsparteien jedoch nicht davon abhalten soll, weitere (zusätzliche) Bestimmungen einzuführen, die speziell auf das Geschlecht abzielen.⁶⁵ Körperliche Gewalt kann also zB als allgemeine Körperverletzung kriminalisiert sein, ohne dass es eines eigenen Straftatbestandes für die Begehung im Kontext häuslicher Gewalt oder als geschlechtsspezifische Tat bedarf.

Ebenfalls in Kapitel V IK geregelt ist die Berücksichtigung von erlebter geschlechtsspezifischer bzw häuslicher Gewalt in Obsorge- bzw Kontakt-

55 Art 33 IK.

56 Art 34 IK.

57 Art 35 IK.

58 Art 36 IK.

59 Art 37 IK.

60 Art 38 IK.

61 Art 39 IK.

62 Art 40 IK.

63 Erläuternder Bericht, Rn 155.

64 Art 36 Abs 2 IK.

65 Erläuternder Bericht, Rn 153. Dies könnte zB für die Einführung eines spezifischen Tatbestandes „Femizid“ relevant sein.

rechtsverfahren betreffend Kinder.⁶⁶ Hierzu regelt die relevante Bestimmung, dass in den Geltungsbereich der IK fallende gewalttätige Vorfälle – sowohl solche, die gegen das Kind selbst als auch gegen den anderen Elternteil gerichtet waren – bei Entscheidungen in diesen familienrechtlichen Verfahren berücksichtigt werden müssen und dass die Ausübung der Obsorge bzw des Kontaktrechts nicht die Rechte und die Sicherheit der Kinder oder des anderen Elternteils gefährden darf.⁶⁷

Kapitel VI IK enthält danach ausführliche Vorgaben für Vertragsparteien zur Gewährleistung einer unverzüglichen und angemessenen Reaktion der Strafverfolgungsbehörden, wenn diese Kenntnis über eine der oben beschriebenen Straftaten erlangen. Diese müssen beispielsweise proaktiv Beweise erheben⁶⁸ sowie Gefährdungsanalysen vornehmen und ein damit einhergehendes Gefahrenmanagement betreiben.⁶⁹ Für den Schutz der Opfer vor weiterer Gewalt durch den Täter muss durch Eilschutzanordnungen⁷⁰ (zB Wegweisungen und Betretungsverbote) und/oder längerfristige Schutzanordnungen⁷¹ (zB Kontakt- und Näherungsverbote in einstweiligen Verfügungen) gesorgt werden.

Darüber hinaus müssen die Vertragsparteien bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Interessen der Opfer, insb ihrer besonderen Bedürfnisse als Zeug:innen in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren, vorsehen, zB die Möglichkeit zur abgesonderten Einvernahme (ohne Anwesenheit des Täters im selben Raum), zur Vermeidung eines Zusammentreffens zwischen Opfern und Tätern in den Räumlichkeiten der Gerichte und zur Verständigung der Opfer im Fall einer Freilassung oder Flucht eines zuvor festgenommenen bzw verhafteten Täters.⁷² Weitere Bestimmungen, die den Schutz der Opfer vor sekundärer Viktimisierung während des Verfahrens sicherstellen sollen, betreffen die Möglichkeit für NGOs bzw Berater:innen den Opfern während der Verfahren beizustehen⁷³ und den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung für Opfer der unter die IK fallenden Formen von Gewalt.⁷⁴

66 Art 31 IK.

67 Ibid iVm Erläuternder Bericht, Rn 175.

68 Art 49 iVm Art 50 IK.

69 Art 51 IK.

70 Art 52 IK.

71 Art 53 IK.

72 Art 56 Abs 1 lit b, g, i IK.

73 Art 55 Abs 2 IK.

74 Art 57 IK.

5. Migration und Asyl (Kapitel VII IK)

Wie oben bereits kurz erwähnt, steht Kapitel VII (Art 59 ff) IK außerhalb des Konzepts der vier Säulen, da es sich der besonderen Situation von Migrantinnen und Asylwerberinnen widmet. Dem zugrunde liegt die Anerkennung der Tatsache, dass Migrantinnen (einschließlich Migrantinnen ohne Papiere) und Asylwerberinnen zwei Untergruppen von besonders schutzbedürftigen Frauen im Hinblick auf geschlechtsspezifische Gewalt bilden, da sie einem größeren Risiko von gegen sie gerichteter Gewalt ausgesetzt sind und sie auf ähnliche strukturelle Schwierigkeiten und Hindernisse bei der Bekämpfung dieser Gewalt treffen.⁷⁵

Während selbstverständlich die gesamte Konvention auch auf in den Vertragsparteien der Konvention aufhältige Migrantinnen und Asylwerberinnen anwendbar ist,⁷⁶ enthält Kapitel VII IK mehrere speziell auf diese Gruppen anwendbare Bestimmungen. So verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten etwa, Opfern häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt, deren Aufenthaltsstatus von dem ihrer Partner abhängt, im Falle einer Scheidung oder Trennung unter bestimmten Umständen einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu gewähren.⁷⁷ Zudem fordert die IK die Anerkennung von geschlechtsspezifischer Gewalt als möglichen Asylgrund und die geschlechtersensible Gestaltung von Asylverfahren.⁷⁸ Schließlich verbietet das Non-Refoulement-Gebot die Zurückweisung von Frauen in Staaten, in denen ihnen Gewalt droht.⁷⁹

75 Erläuternder Bericht, Rn 298.

76 Siehe Art 4 Abs 3 IK (Diskriminierungsverbot bei der Durchführung der Konvention).

77 Art 59 IK.

78 Art 60 IK. Die Relevanz dieser Bestimmung wurde kurz nach dem Beitritt der EU zur IK bereits durch ein EuGH-Urteil verdeutlicht, in dem der Gerichtshof ausführte, dass bei der Auslegung der die Flüchtlingseigenschaft begründenden Verfolgungsgründe auch die Istanbul-Konvention berücksichtigt werden muss und dass daher Frauen, die vor geschlechtsspezifischer Gewalt fliehen, als verfolgte „bestimmte soziale Gruppe“ angesehen werden können (siehe EuGH 16.1.2024, C-621/21, WS/Bulgarien).

79 Art 61 IK.

III. Überprüfungsmechanismus der Istanbul-Konvention

A. Struktur und Funktionsweise des Monitoringsystems

Der Überprüfungsmechanismus der Istanbul-Konvention setzt sich aus zwei verschiedenen, aber miteinander interagierenden Gremien zusammen: einer Gruppe von unabhängigen Expertinnen und Experten (GREVIO) und dem Ausschuss der Vertragsparteien (CoP).

Diese institutionelle Zweiteilung erlaubt eine Kombination aus fachlicher Expertise und politischer Repräsentation. Während GREVIO als unabhängiges Expert:innengremium agiert, das die Umsetzung der Konvention in den einzelnen Staaten evaluiert, fungiert das CoP als politisches Organ, das auf der Grundlage der GREVIO-Berichte verbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ausspricht.

1. GREVIO

GREVIO besteht derzeit aus 15 Mitgliedern, die vom Minister:innenkomitee des Europarats aus einer Liste von durch die Vertragsparteien nominierten Kandidat:innen gewählt werden. Die Mitglieder werden für vier Jahre ernannt und handeln in persönlicher Eigenschaft, damit unabhängig und unparteiisch.⁸⁰ Sie werden zwar von staatlicher Seite nominiert, dürfen jedoch keine Regierungsinteressen vertreten.

Sie sollen einschlägige Stellen auf dem Gebiet der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt vertreten und müssen über anerkannte Fachkenntnisse verfügen.⁸¹ In der Praxis ist es wünschenswert, dass in GREVIO Mitglieder verschiedener relevanter Berufsgruppen vertreten sind, zB aus den Feldern Sozialarbeit, Wissenschaft, Gesundheit, Polizei und Justiz. Österreich war seit Inkrafttreten der Konvention zweimal in GREVIO vertreten.⁸²

Das Mandat von GREVIO umfasst drei Funktionen: die länderspezifische Überwachung der Umsetzung der Konvention (Evaluierungsverfahren), die Formulierung Allgemeiner Empfehlungen zu einzelnen Artikeln,

80 Art 66 Abs 4 lit e IK.

81 Art 66 Abs 4 lit a und d IK.

82 In der Erstkomposition von GREVIO (2015 bis 2019) mit *Rosa Logar*, seit 2023 bis voraussichtlich 2027 mit *Helmut Tichy*, siehe <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/members2> (9.1.2026).

Themen oder Konzepten der Konvention (*General Recommendations*) und die Einleitung von Sonderuntersuchungen (*special inquiry procedures*) bei Hinweisen auf akute schwerwiegende und systematische Verletzungen der Konvention.⁸³

In der (noch jungen) Geschichte GREVIOs hat dieses bisher eine Allgemeine Empfehlung, und zwar zur digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen,⁸⁴ veröffentlicht, aber noch keine Sonderuntersuchung eingeleitet.

2. Ausschuss der Vertragsparteien (Committee of the Parties, CoP)

Das CoP besteht als politisches Organ aus Vertreter:innen aller Vertragsstaaten der Konvention.⁸⁵ Neben anderen Aufgaben, zB der Wahl der GREVIO-Mitglieder, beschließt das CoP auf Grundlage des GREVIO-Evaluierungsberichts verbindliche Empfehlungen an die evaluierte Vertragspartei zu besonders drängenden Umsetzungslücken.⁸⁶ In der Praxis hat das CoP bisher diejenigen Schlussfolgerungen aus den Evaluierungsberichten als Empfehlungen ausgesprochen, die von GREVIO mit den Worten „*urges*“ und/oder „*strongly recommends*“ versehen wurden.⁸⁷

Die Vertragsstaaten erhalten in der Regel eine Frist von drei Jahren, um die Empfehlungen umzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Danach müssen die Regierungen dem CoP über ihre Fortschritte berichten; auf Basis dieser Berichterstattung beschließt das CoP schließlich Schlussfolgerungen zur Umsetzung der Empfehlungen, die ebenfalls veröffentlicht werden.⁸⁸ Falls weiterhin erhebliche Defizite bestehen, kann das CoP weitere ergänzende Empfehlungen erlassen und den Auftrag zur Nachbesserung, üblicherweise innerhalb von zwei Jahren, geben.

83 Art 68 Abs 13 IK.

84 General Recommendation No 1 on the digital dimension of violence against women, angenommen am 20.10.2021, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147> (9.1.2026).

85 Art 67 IK.

86 Vgl 68 Abs 12 IK.

87 Die GREVIO-Evaluierungsberichte erscheinen auf Englisch und Französisch; es gibt daher keine offizielle deutschsprachige Fassung. In der Übersetzung des ersten GREVIO-Evaluierungsberichts zu Österreich wurden diese Ausdrücke in einer nichtamtlichen Übersetzung des Bundeskanzleramts mit „fordert nachdrücklich auf“ bzw. „empfiehlt dringend“ übersetzt. Siehe <https://www.bmfwf.gv.at/frauen-und-gleichstellung/gewalt-gegen-frauen/istanbul-konvention-gewalt-gegen-frauen.html> (9.1.2026).

88 Siehe zB für Österreich: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/austria> (9.1.2026).

Dieses zweistufige Verfahren, also einerseits die fachliche Evaluierung durch GREVIO und andererseits die politische Follow-up-Kontrolle durch das CoP, gilt als innovatives Modell der menschenrechtlichen Überprüfungsmechanismen. Es ermöglicht sowohl eine inhaltlich fundierte Bewertung als auch politischen Druck auf Staaten.

B. Evaluierungsverfahren: Basisevaluierung und thematische Überprüfung

Die Evaluierung der Umsetzung der IK durch die Vertragsparteien erfolgt in mehrjährigen Zyklen. Die Grundlagenevaluierung (*baseline evaluation*) stellt eine umfassende Bestandsaufnahme der Umsetzung aller Verpflichtungen der Konvention dar. Das Grundlagen-Evaluierungsverfahren begann 2016 mit der Überprüfung von Staaten, in denen die IK bereits 2014 in Kraft getreten war, und ist in Bezug auf neuere Mitgliedstaaten nach wie vor im Gange.

Seit 2023 läuft die erste thematische Evaluierungsrunde mit dem Schwerpunkt „*Building trust by delivering support, protection and justice*“. Dabei werden 19 ausgewählte Artikel der Konvention vertieft überprüft, die besonders relevant dafür sind, das Vertrauen von Opfern in das Gewaltschutz-, Unterstützungs- und Rechtssystem bzw die verschiedenen involvierten Institutionen und Akteur:innen zu steigern. Die erste thematische Evaluierungsrunde erstreckt sich laut vorläufigem Zeitplan über den Zeitraum 2023 bis 2031.⁸⁹

Evaluierungsverfahren werden in den jeweiligen Ländern durch die Übermittlung eines detaillierten Fragebogens von GREVIO an die Regierungen der Vertragsparteien in Gang gesetzt; dieser dient als Grundlage für die nationale Berichterstattung (Staatenbericht). Parallel dazu können Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteur:innen sog Schattenberichte einreichen, um ergänzende Informationen oder kritische Perspektiven beizutragen und auf Umsetzungslücken bzw -mängel aus ihrer Sicht aufmerksam zu machen. Zusätzlich führt GREVIO eine eigene Faktenerhebung durch und sammelt Informationen aus verschiedenen anderen Quellen, wie zB von nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Organen des Europarats (zB parlamentarische Versammlung und Menschenrechtskommissar) und anderen internationalen Menschenrechtsghremien. Zur direkten Erhebung zusätzlicher Informationen vor Ort

89 Der aktuelle Zeitplan ist zu finden unter: <https://rm.coe.int/provisional-timetable-for-the-1st-thematic-evaluation-round-procedure-/1680aa0e4c> (9.1.2026).

führt GREVIO danach einen – üblicherweise einwöchigen – Länderbesuch durch, bei dem Treffen mit Regierungsstellen, Behörden, NGOs, anderen relevanten zivilgesellschaftlichen Vertreter:innen (wie zB Wissenschaftler:innen oder Anwält:innen) abgehalten werden und bei Bedarf auch Vor-Ort-Besuche (zB in Polizeistationen, Gerichten, Gesundheitseinrichtungen, Frauenhäusern...) stattfinden können. Anschließend erstellt GREVIO einen umfassenden Evaluierungsbericht, der zunächst in zwei Lesungen innerhalb des Gremiums verabschiedet und dann veröffentlicht wird. Danach wird dieser an das CoP übermittelt, das auf Basis des Berichts und nach Maßgabe der von GREVIO festgestellten Dringlichkeit wie oben beschrieben offizielle Empfehlungen an die betroffene Vertragspartei ausspricht.

C. Bedeutung des Überprüfungsmechanismus der IK

Die Expert:innen-Gruppe GREVIO ist nicht bloß ein Kontrollorgan, sondern legt wie jeder menschenrechtlicher *monitoring body* die Istanbul-Konvention aus und entwickelt sie damit weiter. Durch seine Schlussfolgerungen und thematischen Schwerpunkte kann GREVIO Impulse für nationale Gesetzgebungsprozesse und die politische Agenda der Mitgliedstaaten setzen. In einigen Vertragsstaaten, darunter Österreich, kam es aufgrund der GREVIO-Berichte bzw der vom CoP ausgesprochenen Empfehlungen zu konkreten Verbesserungen im Gewaltschutz, die direkte positive Auswirkungen für Betroffene haben.⁹⁰

Evaluierungsberichte und Allgemeine Empfehlungen von GREVIO besitzen zwar keinen bindenden Charakter im Sinne des Völkerrechts, entfalten jedoch politische und moralische Autorität. Die Veröffentlichung der Berichte und Empfehlungen erhöht die Transparenz und übt zugleich politischen Druck auf die Regierungen aus, Fortschritte zu erzielen.

Insgesamt stellt der Überprüfungsmechanismus der IK ein ausdifferenziertes System dar, das auf einer Kombination von Expert:innenwissen, partizipativem Monitoring und politischem Follow-up basiert. Damit geht die Istanbul-Konvention über klassische internationale Vertragsüberwachungssysteme hinaus und schafft eine Struktur, die nicht nur auf Kontrolle, sondern auf kontinuierliche Verbesserung und Kooperation zielt.

90 Siehe zB unten in Kapitel IV. C. 1.

IV. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Österreich

A. Allgemeine Bewertung und Kontext

Österreich zählt zu den ersten Staaten, die sich der Umsetzung der Istanbul-Konvention verpflichtet haben, und gilt seit langem als Vorreiter im Bereich des Gewaltschutzes. Bereits in den 1990er-Jahren wurden mit den Wegweisungs- und Betretungsverboten,⁹¹ sowie der Einführung von Interventionsstellen und Gewaltschutzzentren institutionelle Strukturen geschaffen, die später als Modell für andere europäische Staaten dienten.

Die Ratifizierung der Istanbul-Konvention im Jahr 2013 und ihr Inkrafttreten im August 2014 waren dennoch Meilensteine, da sich Österreich damit verpflichtete, die bestehenden Strukturen in ein umfassendes, völkerrechtlich verbindliches Schutzsystem zu integrieren und weiter zu verbessern. In diesem Rahmen wurde Österreich zwischen 2016 und 2017, zeitgleich mit Monaco, als erster Staat einer GREVIO-Evaluierung unterzogen und erhielt Anfang 2018 die darauf aufbauenden ersten Empfehlungen des CoP. Die erste thematische Evaluierung Österreichs fand zwischen 2023 und 2024 statt, wobei die offiziellen Empfehlungen des CoP 2025 ergingen.

Der Grundlagen-Evaluierungsbericht (2017)⁹² und der erste thematische Evaluierungsbericht (2024)⁹³ bieten ein differenziertes Bild: Während GREVIO wiederholt die Vorreiterrolle Österreichs und die Kontinuität seiner Gewaltschutzpolitik hervorhebt, werden zugleich strukturelle Defizite und unzureichende Fortschritte in zentralen Bereichen kritisiert. In beiden Berichten wurden von GREVIO auch Themen und Informationen aufgegriffen, die von relevanten NGOs und Zivilgesellschaftsorganisationen im Zuge des Evaluierungsprozesses eingebracht wurden.⁹⁴

91 Geregelt in §§ 38a ff Sicherheitspolizeigesetz (SPG), BGBl 1991/566 idF BGBl I 2025/54.

92 GREVIO, Baseline Evaluation Report on Austria, 27.9.2017 [GREVIO-Bericht 2017].

93 GREVIO, First thematic evaluation report on Austria (“Building trust by delivering support, protection and justice”), 10.9.2024 [GREVIO-Bericht 2024].

94 Siehe zB *NGO Coalition*, Austrian NGO Shadow Report to GREVIO, 2016 und *Alliance Living Free of Violence*, NGO Report to GREVIO, 2023 (beide abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/austria> (9.1.2026)).

B. Ergebnisse der Grundlagen-Evaluierung (GREVIO-Bericht 2017)

1. Positive Entwicklungen

Im Grundlagen-Evaluierungsbericht 2017 wurden mehrere Aspekte der österreichischen Gewaltschutzpolitik positiv hervorgehoben. Besonders begrüßt wurde das langjährige politische Engagement zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, insb die führende Rolle Österreichs betreffend die Einführung von Betretungsverboten und einstweiligen Verfügungen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt.⁹⁵ Im Zusammenhang damit wurde auch die rechtlich verankerte institutionelle Kooperation zwischen Exekutive und Gewaltschutzzentren gelobt, die ermöglicht, dass Polizeibeamt:innen nach ausgesprochenen Betretungsverboten sofort das zuständige Gewaltschutzzentrum informieren, welches wiederum die Opfer kontaktieren und diesen proaktiv Unterstützung anbieten kann.⁹⁶

Als weitere positive Punkte hob GREVIO unter anderem Gesetzesänderungen im Strafrecht hervor, insb die Schaffung des Straftatbestands der „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“ (§ 205a StGB) zur Umsetzung von Art 36 IK,⁹⁷ sowie die umfassende Möglichkeit der juristischen und psychosozialen Prozessbegleitung für Opfer von Gewalt- und Sexualstraftaten.⁹⁸

2. Festgestellte Lücken und Mängel

Trotz dieser Fortschritte identifizierte GREVIO bei seiner Grundlagen-Evaluierung eine Reihe wesentlicher Umsetzungsdefizite der IK in Österreich. Der GREVIO-Bericht 2017 kritisierte zB den übermäßigen Fokus auf häusliche Gewalt, während andere in der Konvention genannte Gewaltformen – wie sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung oder Stalking – deutlich weniger politische Aufmerksamkeit und damit finanzielle Unterstützung erhielten.⁹⁹

Konkret stellte GREVIO fest, dass es – im Unterschied zu den gut funktionierenden Hilfseinrichtungen für Opfer häuslicher Gewalt in allen Bun-

95 GREVIO-Bericht 2017, Rn 2 und 171.

96 Ibid, Rn 29.

97 Ibid, Rn 140.

98 GREVIO-Bericht 2017, Rn 182–184.

99 Ibid, Rn 100–104, 107.

desländern – nur in fünf der neun Bundesländer spezialisierte Einrichtungen für Opfer sexueller Gewalt gab und die Unterstützung von Opfern von Zwangsheirat und FGM noch weniger flächendeckend verfügbar war.¹⁰⁰ Die Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und Hilfseinrichtungen war – ebenfalls im Unterschied zur institutionalisierten Kooperation bei häuslicher Gewalt – in Fällen von anderen Gewaltformen häufig vom Engagement der zuständigen Fachpersonen abhängig und die Vorgehensweise variierte von Fall zu Fall.¹⁰¹ Auch die präventiven Maßnahmen wurden als zu einseitig bewertet: Sie konzentrierten sich vor allem auf häusliche Gewalt und beschränkten sich darüber hinaus auf bewusstseinsbildende Maßnahmen in Form von vorübergehenden Kampagnen und einmalig stattfindenden Veranstaltungen, während langfristige Strategien zur Überwindung von Geschlechterstereotypen fehlten.¹⁰²

Ein weiteres von GREVIO festgestelltes Problem war die unzureichende Betreuung von Kindern, die Zeug:innen häuslicher Gewalt wurden, unter anderem, da Gewaltschutzzentren keine Ressourcen zu ihrer Betreuung hatten.¹⁰³

Weiters übte GREVIO Kritik an der verhältnismäßig seltenen Verhängung von Untersuchungshaft, auch bei schwerer Gewalt, und an den niedrigen Verurteilungsquoten bei Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.¹⁰⁴ Als Ursachen identifizierte GREVIO unter anderem Qualitätsmängel bei der Beweiserhebung, etwa eine unzureichende Sicherstellung von Beweismitteln aus allen verfügbaren Quellen oder das übermäßige Stützen auf ausschließlich die Aussage des Opfers, sowie ein häufiges Zurückgreifen der Gerichte auf die Möglichkeit diversioneller Erledigung in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking (insb – bei Zustimmung des Opfers – durch einen außergerichtlichen Tauschgleich).¹⁰⁵

Schließlich monierte GREVIO, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für Gewaltschutz und -prävention insgesamt nicht ausreichend waren. Das damalige Bundesministerium für Gesundheit und Frauen verfügte über ein Jahresbudget von rund fünf Millionen Euro für Gewaltschutzmaßnahmen, wovon der Großteil in die Finanzierung von

100 Ibid, Rn 100.

101 Ibid, Rn 103.

102 Ibid, Rn 63–69.

103 GREVIO-Bericht 2017, Rn 117.

104 Ibid, Rn 154–155, 158–161.

105 Ibid.

Hilfseinrichtungen, insb der neun Gewaltschutzzentren, floss. Für die Erarbeitung von politischen Maßnahmen, Präventionsarbeit, Datenerhebung, Forschung oder die Evaluierung von gesetzten Maßnahmen blieben daher kaum Mittel.¹⁰⁶ GREVIO interpretierte dies als Anzeichen für die geringe Priorität, die den Themenfeldern Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auf politischer Ebene eingeräumt wurde.¹⁰⁷

C. Ergebnisse der ersten thematischen Evaluierung (GREVIO-Bericht 2024)

1. Verbesserungen seit 2017

Im ersten thematische Evaluierungsbericht (2024) attestierte GREVIO Österreich in mehreren Bereichen bedeutende Fortschritte. Zu den wichtigsten Entwicklungen zählten die bundesweite Ausweitung spezialisierter Opferschutzeinrichtungen für sexuelle Gewalt, die nunmehr in allen neun Bundesländern vorhanden sind,¹⁰⁸ die Verabschiedung des Gewaltschutzgesetzes 2019, mit dem polizeiliche Eilschutzanordnungen um ein ausdrückliches Kontaktverbot ergänzt wurden,¹⁰⁹ die Verbesserung der institutionellen Gefährdungsanalyse durch die Wiedereinführung der Multi-Agency Risk Assessment Conferences (MARACs),¹¹⁰ und die Neueinführung einer verpflichtenden Gewaltpräventionsberatung für Täter häuslicher Gewalt im Zusammenhang mit polizeilichen Betretungsverboten.¹¹¹

2. Fortbestehende Defizite

Trotz der Fortschritte stellte GREVIO in seinem thematischen Evaluierungsbericht weiterhin erhebliche Defizite in der Umsetzung der IK fest. Besonders betont wurde die Notwendigkeit, eine integrierte, ressortüber-

106 GREVIO-Bericht 2017, Rn 20.

107 Ibid, „Executive Summary“, 7 (englische Version).

108 GREVIO-Bericht 2024, Rn 114. GREVIO hielt hierzu allerdings auch fest, dass die forensische Dokumentation von sexuellen Gewalttaten nach wie vor nicht flächendeckend gewährleistet war, da sog „Gewaltambulanzen“ bisher nur in sechs Bundesländern eingeführt wurden (siehe ebenfalls Rn 114).

109 GREVIO-Bericht 2024, Rn 160.

110 Ibid, Rn 85.

111 Ibid, Rn 73–74.

greifende Gesamtstrategie zu entwickeln, die von politischen Legislaturperioden unabhängig ist und Maßnahmen zu allen von der IK abgedeckten Formen von Gewalt, insb auch zu sexueller Gewalt, enthält.¹¹² Weiters kritisierte GREVIO das Fehlen verpflichtender Fortbildungsmaßnahmen für Richter:innen und Staatsanwält:innen zu Fragen des Gewaltschutzes und der Istanbul-Konvention. GREVIO forderte in diesem Zusammenhang „dringende Maßnahmen“, um sicherzustellen, dass justizielle Entscheidungen auf einem ausreichenden Verständnis geschlechtsspezifischer Gewalt beruhen.¹¹³

Ein besonders sensibler Problembereich betraf Obsorge- und Kontaktrechtsverfahren. GREVIO bemängelte diesbezüglich, dass Frauen, die von einem Betretungs- und Annäherungsverbot geschützt werden oder mit ihren Kindern in einem Frauenhaus leben, trotzdem von Familiengerichten verpflichtet werden können, Kontakte zwischen den Kindern und dem gewalttätigen Elternteil zu ermöglichen. Damit werde Art 31 IK, der die Berücksichtigung gewalttätiger Vorfälle bei Entscheidungen über Obsorge und Kontaktrechte verlangt, nicht ausreichend umgesetzt.¹¹⁴

Auch im Bereich der polizeilichen Schutzmaßnahmen wurden Defizite festgestellt, da trotz der Erweiterung des Anwendungsbereichs von Eilschutzanordnungen (im Sinne eines Annäherungsverbots statt wie früher eines statischen Betretungsverbots für bestimmte Orte) weiterhin keine Verpflichtung zur Verständigung von Schulen oder Kindergärten durch die Polizei besteht.¹¹⁵

Ein weiterer besorgniserregender Befund betraf die anhaltend hohe Zahl an Femiziden in Österreich. GREVIO hielt diesbezüglich fest, dass eine Ursachenerforschung in Form einer Studie bereits im Gange sei, forderte Österreich aber auf, die Verhinderung von Femiziden weiterhin als Priorität auf der Agenda der Bundesregierung zu behandeln.¹¹⁶

112 GREVIO-Bericht 2024, Rn 17–21.

113 Ibid, Rn 61–63, 68.

114 GREVIO-Bericht 2024, Rn 121–125.

115 Ibid, Rn 163–164.

116 Ibid, Rn 8–10.

3. Neue Gewaltformen und gesellschaftliche Trends

Erstmals nahm der thematische Evaluierungsbericht auch sog „Trends“ bei geschlechtsspezifischer Gewalt in den Blick. Hervorgehoben wurde in diesem Segment, dass Österreich gut auf zunehmende Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt – wie etwa frauenfeindliche Hasskommentare oder Belästigung im Internet – reagiert habe. GREVIO würdigte diesbezüglich die österreichischen Bemühungen um gesetzliche Regelungen und Schulungsinitiativen zu diesem Thema.¹¹⁷

Zugleich wurde auf den beunruhigenden Trend hingewiesen, dass das Alter von Tätern sexueller Gewalt sinkt, was GREVIO unter anderem auf den Konsum von Gewaltpornografie im Internet zurückführt. GREVIO begrüßte diesbezüglich die Einführung spezifischer präventiver Interventions- und Behandlungsprogramme für jugendliche Straftäter, die von NGOs angeboten werden, unterstrich aber die Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen und der Sensibilisierung der Eltern für die leichte Verfügbarkeit von Gewaltpornografie im Internet und deren schädliche Auswirkungen auf die Psyche von Kindern.¹¹⁸ Außerdem hielt GREVIO fest, dass Bemühungen verstärkt werden müssten, um Kinder altersgerecht über das Konzept der freiwilligen Einwilligung in sexuellen Beziehungen aufzuklären und ihnen die negativen Auswirkungen von Gewaltpornografie und die Folgen des Teilens intimer Bilder von sich selbst und anderen bewusst zu machen.¹¹⁹

V. Zusammenfassung

Als weitreichendster internationaler Vertrag im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist die IK ein menschenrechtlicher Meilenstein. Sie begreift Gewalt gegen Frauen nicht nur als individuelles Fehlverhalten, sondern als Ausdruck struktureller Geschlechterungleichheit und als Menschenrechtsverletzung. In Österreich, einem der ersten Unterzeichnerstaaten, ist die Konvention seit 1. August 2014 in Kraft.

Kern der IK ist das Vier-Säulen-Modell aus Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und ineinandergreifenden politischen Maßnahmen. Dieses

117 Ibid, Rn 3.

118 GREVIO-Bericht 2024, Rn 5–6.

119 Ibid, „Executive Summary“, 4 (englische Version).

Modell etabliert einen systemischen Ansatz, der Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt als gesamtgesellschaftliches Phänomen versteht und zu dessen Bewältigung koordinierte, langfristige Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf allen Ebenen verlangt. Die Konvention fordert damit nicht nur die Schaffung von Rechtsnormen, sondern auch die Verbesserung institutioneller Praktiken und die Förderung eines gesellschaftlichen Mentalitätswandels betreffend Geschlechterstereotypen und tradierte Rollenbilder.

Zentral für die Umsetzung der IK ist der Aufbau koordinierter politischer Strukturen, die enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sowie die ausreichende Finanzierung der zur Umsetzung der Konvention notwendigen Maßnahmen. Ebenso verlangt die Konvention die Harmonisierung von Datenerhebungen und die Entwicklung evidenzbasierter Strategien. Im Bereich der Prävention liegt der Schwerpunkt auf langfristiger Bewusstseinsbildung, geschlechtersensibler Bildung, der Schulung von Fachkräften und der Förderung von Täterprogrammen. Der Opferschutz umfasst sowohl die Gewährleistung des Zugangs zu allgemeinen Hilfsdiensten als auch die Schaffung spezialisierter Unterstützungsangebote wie Frauenhäuser, Notruftelefone und Unterstützungseinrichtungen für Opfer sexueller Gewalt. Im Bereich Strafverfolgung setzt die IK neue Standards, unter anderem durch die Definition sexueller Gewalt als nicht einvernehmliche Handlungen und durch verschiedene Verpflichtungen für Vertragsparteien, die die Rechte und Interessen der Opfer ins Zentrum der Ermittlungs- und Gerichtsverfahren rücken.

Der Überwachungsmechanismus der IK, bestehend aus der Expert:innenengruppe GREVIO und dem CoP, verbindet unabhängige fachliche Expertise mit politischem Follow-up betreffend die Umsetzung der Empfehlungen, die aus den Evaluierungsverfahren hervorgegangen sind.

Die Umsetzung der IK in Österreich baut auf einer bereits seit den 1990er-Jahren etablierten Gewaltschutzarchitektur auf. Österreich gilt als Pionierstaat in Bezug auf die früh etablierten Instrumente der polizeilichen Wegweisungen bzw. Betretungsverbote und das System der rechtlich verankerten Gewaltschutzzentren, weist aber trotz weitestgehender rechtlicher Übereinstimmung mit den Vorgaben der Konvention weiterhin strukturelle Defizite in der Praxis auf. Der erste GREVIO-(Grundlagen-)Bericht (2017) bestätigte die Vorreiterrolle und das langjährige politische Engagement Österreichs im Bereich des Gewaltschutzes, identifizierte jedoch Mängel insb. in Bezug auf die ausreichende Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention, die Strafverfolgungspraxis, sowie den übermäßigen

Fokus auf häusliche Gewalt und der damit verbundenen weniger fortgeschrittenen Ausgestaltung der Präventions-, Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen in Bezug auf alle anderen Formen von Gewalt gegen Frauen. Der zweite GREVIO-Bericht (2024) im Zuge einer thematisch fokussierten Evaluierung stellte weitere Verbesserungen fest, etwa die Ausweitung spezialisierter Einrichtungen für Opfer sexueller Gewalt und die Verbesserung bestehender Schutzinstrumente, hob jedoch weiterhin bestehende Lücken hervor, insb das Fehlen einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie, unzureichende Schulungen der Justiz und die nicht ausreichende Berücksichtigung vorangegangener Gewalt in Obsorge- und Kontaktrechtsverfahren mit damit einhergehender sekundärer Viktimisierung und weiterer Gefährdung der Sicherheit der Opfer und/oder Kinder.

Der Überprüfungsmechanismus der IK trägt entscheidend dazu bei, Fortschritte und Defizite sichtbar zu machen und durch politisches Follow-up Anreize zur Verbesserung der rechtlichen und praktischen Situation in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt zu schaffen. Die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist keineswegs ein mit ihrer Ratifizierung abgeschlossener Prozess, sondern eine kontinuierliche Verpflichtung zur Weiterentwicklung nationaler Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

Der Kongress: die kommunale und regionale Dimension in der intergouvernementalen Struktur des Europarats*

Andreas Kiefer

I. Standardsetting – Monitoring – Zusammenarbeit

Durch enge Zusammenarbeit und eine pragmatische Aufgabenverteilung zwischen den Organen und Institutionen des Europarats verwirklicht die 1949 gegründete internationale Organisation ihre Ziele und Aufgaben. Die (protokollarische) Hierarchie der Organe und Gremien des Europarats zeigt sich auf der offiziellen Website:

* Dieser Artikel basiert unter anderem auf Kiefer, Die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung und ihre Relevanz für Österreichs Gemeinden, in Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (2025), 22. Teil, 2 Hefte; Kiefer, Building Europe on democracy, human rights and the rule of law from the grassroots: the role and responses of the Congress of Local and Regional Authorities, Revista General de Derecho Público Comparado 32 (2022), RI §425624, 69 – 98; Kiefer, Gegenwart und Zukunft der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung: Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen und des Europarates, in Alber/Zwilling (Hrsg), Von Government zu Governance. Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen (2021), 219 – 239; Kiefer, Gemeinden und Regionen im Europarat: Einsatz für lokale und regionale Demokratie seit 1957, in Ebert (Hrsg) Festschrift für Herwig van Staa (2014), 119–149; Bericht des Generalsekretärs des Kongresses an das Ministerkomitee des Europarates in der 1444. Sitzung des Ministerdelegiertenkomitees am 27.9.2022 <https://rm.coe.int/activity-report-march-september-2022-web-prems-155322-gbr/1680a8af36> (9.1.2026) sowie weiteren Tätigkeitsberichten des Generalsekretärs des Kongresses an das Ministerkomitee zwischen 16.11.2011 und 5.4.2023 <https://www.coe.int/en/web/congress/archives> unter „activity reports“ (9.1.2026) sowie eigenen Aufzeichnungen sowie Übersetzungen des Autors.

Abbildung 1: Rangordnung der Organe und Institutionen im Europarat



Oberste Repräsentanz des Europarats ist der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin (hier nicht wiedergegeben, da kein eigenes Logo), dann folgen protokollarisch das Ministerkomitee, die PV, der Kongress, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der/die Menschenrechtskommissar/in und die Konferenz der internationalen Nicht-Regierungsorganisationen.

Quelle: <https://www.coe.int/en/web/portal/home> (9.1.2026).

Zur Verteidigung und Stärkung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gegründet, erfüllt der Europarat den im Statut von 1949 festgelegten Auftrag im Rahmen eines sog „Strategischen Dreiecks“ (*strategic triangle*)

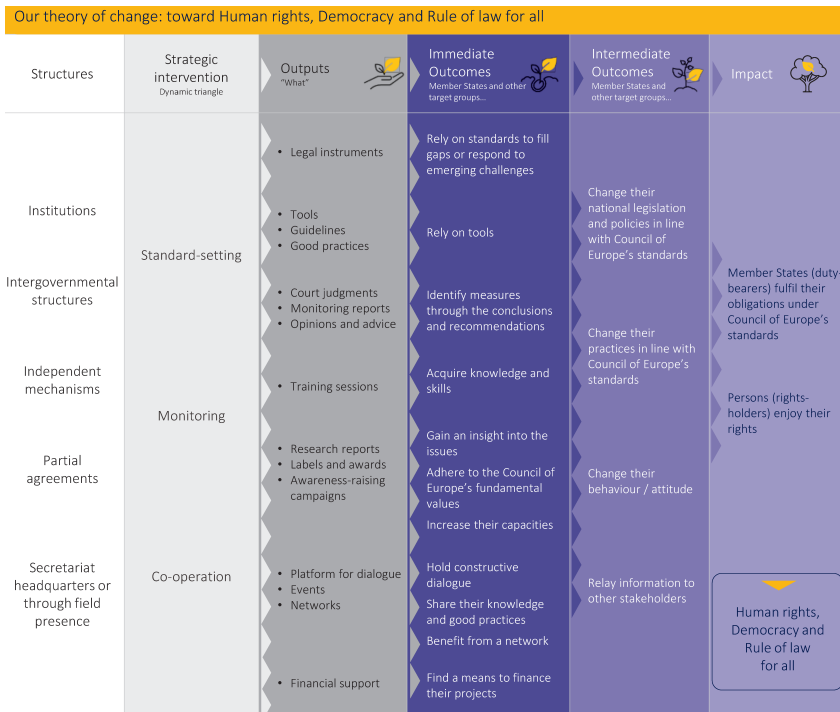
- durch die Entwicklung von Standards, die durch die Ratifikation von Konventionen durch die Mitgliedstaaten wirksam und auf diese Weise gemeinsamer Werte- und Rechtsbestand werden,
- durch eine regelmäßige transparente Überwachung der Einhaltung dieser Konventionen durch unabhängige Monitoring-Einrichtungen und
- durch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anpassung ihrer Normen und Verwaltungspraxis, bei der Aus- und Fortbildung von Polizei, Gefängnispersonal, Richtern, Staatsanwälten, Gemeindeverantwortlichen etc, bei der Gestaltung von Lehrplänen für bürgerschaftliche Bildung (*civic education*) etc, um nur einige wenige Beispiele zu nennen.

Diese Philosophie geht von der Erfahrung aus, dass alte und junge Mitgliedstaaten Defizite bei der Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen aufweisen und als Mitglieder dieser europäischen Werte- und Rechtsgemeinschaft diese durch Monitoringaktivitäten¹ erkannten Defizite abbauen wollen. Dabei stellt der Europarat aus seinem Sekretariat und in Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten konkrete Unterstützung zur Verfügung.

1 Übersicht der durch Konventionen des Europarats eingerichteten Monitoringgremien: <https://www.coe.int/en/web/about-us/values> und Übersicht der Monitoring-Berichte über Österreich einschließlich jener der PV und des Kongresses: <https://www.coe.int/en/web/portal/austria> (9.1.2026).

Die nachstehende Grafik beschreibt die Akteure im Bereich des Europarats – PV und Kongress sind Teil der Institutionen –, die Methodik, die erwarteten kurz- und längerfristigen Ergebnisse sowie als angestrebtes Gesamtziel „Human rights, Democracy and Rule of law for all“.

Abbildung 2: Das strategische Dreieck des Europarats und seine Akteure



Quelle: Europarat, Budget 2025, CM(2025)1, Council of Europe Programme and Budget 2024–2027 (2025 adjusted) – United around our values, vom 16.12.2024, 15, <https://search.coe.int/cm/?i=0912594880263622> (9.1.2026).

II. Rolle, Aufgaben und Stellung des Kongresses im Europarat

A. Der Kongress im strategischen Dreieck des Europarats

Im Sinne der vom Ministerkomitee mehrfach als unentbehrliche Erfolgsfaktoren identifizierten Multi-Level-Governance-Prinzipien ergänzt der Kon-

gress die Aktivitäten des intergouvernementalen Bereichs, in dem neben dem Sekretariat in Straßburg vor allem nationale Fachministerien tätig werden. Als politischer und operationeller Akteur in diesem strategischen Dreieck stützt sich der Kongress in erster Linie auf die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung² und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten einer lokalen Gebietskörperschaft.³ Eine Vielzahl weiterer Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten, die in den Verantwortungsbereich von Gemeinden, Städten und Regionen fallen, unterstützt diese wichtige Rolle des Kongresses.

B. Rechtsgrundlage und Aufgaben

Neben dem Ministerkomitee und der PV bildet der Kongress seit 1994 das dritte aus Politikerinnen und Politikern zusammengesetzte Organ des Europarats. Die Bedeutung der lokalen Dimension im Zusammenhang mit der Erweiterung des Europarats nach dem Zusammenbruch des Ostblocks kommt in mehreren Aussagen der Wiener Erklärung⁴ der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs vom 9.10.1993 zum Ausdruck, so etwa zur bürgernahen Demokratie: „We affirm our will to promote the integration of new member States and to undertake the necessary reforms of the Organisation, taking account of the proposals of the Parliamentary Assembly and of the concerns of local and regional authorities, which are essential to the democratic expression of peoples.“ (Seite 1) bzw zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit substaatlicher, regionaler Gebietskörperschaften, was in weiterer Folge, unterstützt auch durch die EU-Regionalpolitik, eine Erosion des außenpolitischen Monopols der nationalen Regierungen einleitete: “The creation of a tolerant and prosperous Europe does not depend only on co-operation between States. It also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities...” (Seite 2).

2 SEV Nr 122, 1985; BGBl 1988/357.

3 SEV Nr 207, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=207>. Ratifiziert von 23 Mitgliedstaaten (9.1.2026). Österreich hat das Protokoll weder unterzeichnet noch ratifiziert.

4 Vienna Declaration, Erklärung des ersten Gipfeltreffens des Europarates, Wien, 9.10.1993, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680536c83> (9.1.2026).

Auf Seite 3 wurde der Kongress durch höchsten politischen Konsens ins Leben gerufen: „to approve the principle of creating a consultative organ genuinely representing both local and regional authorities in Europe“. Die formelle und rechtliche Gründung des Kongresses erfolgte mittels der – das Statut des Europarats ergänzenden – Statutarischen Entschließung/Resolution RES(94)3⁵ vom 14.1.1994.

Nach zahlreichen selbstinitiierten Reformen seiner Strukturen, Zusammensetzung und Arbeitsweise genehmigte das Ministerkomitee zuletzt 2020 einen Vorschlag des Kongresses zur Stärkung und Klarstellung seiner Zuständigkeiten und zur Erhöhung seiner operationellen Kapazitäten. Die Statutarische Entschließung des Ministerkomitees CM/Res(2020)1 vom 15.1.2020,⁶ auch bezeichnet als Kongress-Charta,⁷ beschrieb die Rolle des Kongresses als „Vertretung der lokalen Ebene, beratendes Organ, Vermittler, Moderator und Monitoringeinrichtung“ der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung und der Beobachtung von Lokal- und Regionalwahlen. Art 1 und 2 formulierten im Detail die Zuständigkeiten des Kongresses „im Rahmen der Prioritäten des Europarats“:

- regelmäßige länderspezifische Berichterstattung über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in Beitrittskandidaten;
- Gewährleistung bzw Sicherstellung (*shall ensure*) der wirksamen Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung;
- Berichte und Empfehlungen im Anschluss an die Beobachtung von Kommunal- und/oder Regionalwahlen;
- Sicherstellung der Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Verwirklichung des Ideals der europäischen Einheit im Sinne von Art 1 der Satzung des Europarats;
- Vertretung und aktive Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an den Arbeiten des Europarats;
- Erstattung von Vorschlägen an das Ministerkomitee zur Förderung der lokalen und regionalen Demokratie;

5 RES(94)3, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804efe6c (9.1.2026).

6 <https://rm.coe.int/168099817d> in englischer Sprache (9.1.2026).

7 Nicht zu verwechseln mit der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung, SEV Nr 122 bzw BGBI 1988/357, auch Kommunalcharta genannt.

- Ausarbeitung von Empfehlungen und Leitlinien zur Prüfung durch das Ministerkomitee, wenn eine lokale und/oder regionale Dimension besteht;
- Ausarbeitung von Vorschlägen in Form von Entschlüssen, die an den Kongress oder an die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihre Verbände gerichtet sind;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften;
- Beitrag zu den Aktionsplänen des Europarats und seiner Nachbarschaftspolitik bei Themen mit lokaler und/oder regionaler Dimension;
- Kontakte zu internationalen Organisationen im Rahmen der allgemeinen Außenpolitik des Europarats;
- enge Zusammenarbeit mit den nationalen Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und mit den europäischen Organisationen, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten des Europarats vertreten, und insb mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen der Europäischen Union.

C. Zusammensetzung, Mandatsdauer, Benennungsverfahren

Die Größe der nationalen Delegationen und damit des Kongresses orientiert sich an jener der PV⁸. Jeweils 306 Mitglieder und 306 Stellvertreterinnen bzw Stellvertreter bilden die 46 nationalen Delegationen im Kongress, wählen die Präsidentin/den Präsidenten und die Generalsekretärin bzw den Generalsekretär und entscheiden über die politischen Prioritäten und die Einsetzung der zur Umsetzung nötigen Ausschüsse.

Im Zuge der einzelnen Reformschritte entwickelte der Kongress die Kriterien für die Mitgliedschaft weiter und erhielt so Stück um Stück mehr Selbstorganisationskompetenz vom Ministerkomitee übertragen. Art 5 der Statutarischen Entschlüsselung⁹ vom 15.1.2020 verlangt

- eine ausgewogene geografische Verteilung der Delegierten aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats,
- eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Arten von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, also große und kleine, urbane und ländliche, Gemeinden, Städte und Landkreise etc,

8 Art 5 Abs 1, Statutarische Entschlüsselung des Ministerkomitees CM/Res(2020)1.

9 Vgl <https://rm.coe.int/168099817d> in englischer Sprache (9.1.2026).

- eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen politischen Kräfte, die entweder die Ergebnisse der letzten Kommunal- und Regionalwahlen oder die Mandatsstärke innerhalb der Organe der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Mitgliedstaats widerspiegelt.

Die Mitglieder müssen entweder über ein direktes Wahlmandat in einer lokalen oder regionalen Gebietskörperschaft verfügen oder einer direkt gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein. Dies ist etwa bei den Mitgliedern der Landesregierungen in Österreich der Fall, die entweder meist ihr Landtagsmandat zurücklegen oder als politische Quereinsteigerinnen bzw Quereinsteiger gar nicht in den Landtag gewählt wurden. Bei Strukturen, die allgemeine Vertretungskörper und Exekutiven, also Regierungen, trennen, können daher

- entweder Wahlergebnisse,
- oder die Zusammensetzung der Regionalparlamente
- oder die Zusammensetzung von durch Koalitionsvereinbarungen gebildeten Landesregierungen als Kriterien herangezogen werden.

Die proportionale Verteilung nach gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern oder Landeshauptleuten ist demnach keine zulässige Nominierung, da die Mandatsstärke in den repräsentativen Organen zugrunde zu legen ist;

- eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern: in allen Delegationen müssen Delegierte beider Geschlechter vertreten sein, und zwar mindestens 30 % des unterrepräsentierten Geschlechts sowohl unter den Mitgliedern als auch unter den Stellvertreterinnen bzw Stellvertretern.¹⁰

Die Mandatsdauer betrug ursprünglich zwei Jahre, was einen enormen Aufwand für die Erneuerungsverfahren in den Mitgliedstaaten und im Kongresssekretariat zur Folge hatte. Die Verlängerung auf vier Jahre ab 2011 und auf fünf Jahre ab 2021 führte zu mehr Kontinuität in der Tätigkeit des Präsidiums, der Ausschüsse und der Führungsgremien der vier politischen Gruppen und zu einer substanziellen Verwaltungsvereinfachung. Da die Wahlperioden in den Mitgliedstaaten von vier bis sieben Jahren reichen, finden während einer Kongress-Mandatsperiode laufend Teilerneuerungen der nationalen Delegationen nach innerstaatlichen Gemeinde- und Regionalwahlen statt. Letztere Nominierungen gelten unabhängig von der Dauer der innerstaatlichen Wahlperioden bis zum Ende der jeweils laufenden Kongress-Mandatsperiode.

10 Siehe dazu unten II.C.1.

Bis 2011 konnten nationale Regierungen nach Kommunal- oder Regionalwahlen während der laufenden – damals zweijährigen – Kongressperiode ohne Begründung einzelne Mitglieder oder die gesamte Delegation austauschen. Seit der Änderung des Jahres 2011 endet die Mitgliedschaft im Kongress vor dem Ende der Mandatsperiode durch Verlust des innerstaatlichen Wahlmandats, Rücktritt oder Tod, nicht jedoch durch willkürliche Abberufung durch die nationale Regierung.

In einem dem Kongress zu notifizierenden Konsultationsverfahren der nationalen Regierungen mit den kommunalen Dachverbänden bzw den Koordinationsstrukturen der Regionen bzw (Bundes-)Länder werden die Verfahren für die Vorschläge der Nominierung der künftigen Kongress-Mitglieder und auch die Grundsätze für die Verteilung der Delegierten auf die beiden Kammern festgelegt. Jede Regierung unterrichtet den Generalsekretär des Kongresses über dieses Verfahren, das vom Kongress in Übereinstimmung mit den in der Kongress-Charta und in der Geschäftsordnung¹¹ enthaltenen Grundsätzen genehmigt werden muss. Darüber hinaus erstellte der Kongress eine Liste von Referenzmandaten, die echte kommunale gewählte Funktionen enthalten und mittelbare Vertretungen etwa ausschließlich indirekte Entsendungen in interkommunale Gremien ohne Volkswahl nicht enthalten. Beide stellen wesentliche Elemente der Selbstorganisation des Kongresses dar.¹² Die Bestellung der Mitglieder erfolgt in Eigenverantwortung durch den Kongress und nicht wie beim EU-Ausschuss der Regionen durch die Mitgliedstaaten im Ministerrat.

1. Geschlechtergerechtigkeit und eine 30 %-Quote

Der Kongress war das erste Organ des Europarats, das Quoten für seine Mitglieder einführte. Seit 2008 müssen mindestens 30 % der nationalen Delegationen im Kongress dem unterrepräsentierten Geschlecht angehören; das sind meist Frauen. Diese konsequente Quotenpolitik führte in der Praxis dazu, dass bei der Erneuerung im März 2021 42 % Frauen vertreten

11 Fassung vom 26.3.2024, RES 498(2024) <https://rm.coe.int/congress-rules-and-procedures-adopted-on-26-03-2024/1680b1b69f> (9.1.2026).

12 Kompendium CG(2022)42–20 vom 17.3.2022, das im Hinblick auf die Erneuerungs-Plenartagung vom März 2026 aktualisiert wird: <https://rm.coe.int/cg-2022-42-20-procedures-bilingue/1680a5ddce>. Die jeweils gültige Fassung der nationalen Benennungsverfahren und die Liste der Referenzmandate ist auf der Kongress-Website publiziert: <https://www.coe.int/en/web/congress/national-delegations> (9.1.2026).

waren – gegenüber nur 12 % im Jahr 1994, als der Kongress gegründet wurde.¹³

Da bei Kommastellen auf den nächsten Sitz aufgerundet werden muss, beträgt das tatsächliche Mindestanforderungs für den Kongress in seiner Gesamtheit nicht 30 % sondern 36,9 %. Für Staaten mit 7 Mitgliedern bedeutet das einen Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts von 42,9 %, für jene mit 2 bzw 4 Mitgliedern sogar 50 %. Die Delegationen fanden bisher immer Lösungen und legten, bisweilen nach erfolglosen Versuchen, durch Verhandlungen doch eine Ausnahme zu erhalten, regelkonforme Vorschläge für die Zusammensetzung der Delegationen vor.

13 Arbeitsdokument des Kongresspräsidiums CG-BUR(2024)62–79 vom 4.12.2024, Gender equality in the Congress sowie ausführlich mit zahlreichen Beispielen: *Can-koçak/Kiefer*, Frauen in der lokalen und regionalen Politik: 28,9 Prozent in Räten, aber nur 15,4 Prozent Bürgermeisterinnen – ein europaweiter Vergleich, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg), Jahrbuch des Föderalismus 2020, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2020), 417.

Tabelle 1: Vergleich der rechtlichen und tatsächlich zu erfüllenden Quote des unterrepräsentierten Geschlechts in den nationalen Delegationen des Kongresses.

Nationale Delegation	Sitze (Vollmitglieder)	30 % Erfordernis laut Statutarischer Resolution	Tatsächliches Mindesterfordernis an Frauen in der Delegation durch Auf-runden
Deutschland, Frankreich, Italien, Türkei, Vereinigtes Königreich	18	5,4	6 → 33,3 %
Polen, Spanien, Ukraine	12	3,6	4 → 33,3 %
Rumänien	10	3,0	3 → 30 %
Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal, Serbien, Tschechische Republik, Ungarn	7	2,1	3 → 42,9 %
Aserbaidshan, Bulgarien, Österreich, Schweden, Schweiz	6	1,8	2 → 33,3 %
Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Finnland, Georgien, Kroatien, Moldau, Norwegen, Slowakei	5	1,2	2 → 40 %
Albanien, Armenien, Irland, Litauen	4	1,2	2 → 50 %
Estland, Island, Lettland, Luxemburg, Malta, Montenegro, Nordmazedonien, Slowenien, Zypern	3	0,9	1 → 33,3 %
Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino	2	0,6	1 → 50 %
	306	91,8	113
Tatsächlich zu erfüllende Quote des unterrepräsentierten Geschlechts			36,9 %

Quelle: CG-BUR(2024)62–79 vom 4.12.2024, Seite 3. Bearbeitet durch den Autor.

II. Gremien und Strukturen

A. Plenum und Statutarisches Forum

Die PV hatte sich beim Ministerkomitee sehr für die Gründung der 1957 geschaffenen Europäischen Konferenz lokaler Gebietskörperschaften und schließlich des Kongresses eingesetzt und bot dem künftigen Kommunalorgan schon 1953 den Plenarsaal im Europapalais als Tagungsort an: „Expresses the hope that the day may come when the municipalities of member countries, duly represented, may meet regularly in the Assembly Hall of the House of Europe, placed at their disposal for the purpose, in order jointly to examine the problems that concern them“.¹⁴

Wie seine Vorgängerorganisationen tagt auch der Kongress seit 1994 zweimal pro Jahr im Plenarsaal der PV, meist im März und Oktober. Während der Plenarwoche finden auch Sitzungen der nationalen Delegationen, der politischen Gruppen, der Ausschüsse und der Kammern statt.

Seit der Plenartagung im Oktober 2021 können die Mitglieder des Kongresses wie jene der PV einen von der Stadt Straßburg organisierten Fahrdienst von und zu den Flughäfen Basel, Frankfurt am Main, Karlsruhe/Baden-Baden und Stuttgart nutzen. Frankreich, die Region Grand Est und die Stadt Straßburg finanzieren dies im Rahmen eines *Contrat Triennal*¹⁵, um die Erreichbarkeit Straßburgs bis zum Ausbau des Angebots am Flughafen Entzheim sowie häufigerer und dichter Zugverbindungen zu verbessern.

Um zwischen den Plenartagungen handlungsfähig zu bleiben, bestand bis 2012 ein Ständiger Ausschuss als eine Art verkleinertes Plenum. Dieser Ständige Ausschuss wurde durch das Statutarische Forum ersetzt, das sich aus dem Präsidium und den Vorsitzenden der nationalen Delegationen zusammensetzt, um sowohl Repräsentanz als auch rasche Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Dieses Gremium wurde vor allem während der Coronazeit online einberufen, bis die technischen Voraussetzungen für die digitale Abhaltung einer Plenartagung mit offenen Abstimmungen und geheimen Wahlen geschaffen wurden.

Die Plenarversammlungen des Kongresses und das Statutarische Forum sind die höchsten beschlussfassenden Organe. Sie verabschieden von den Ausschüssen bzw in besonderen Fragen vom Präsidium vorbereitete Be-

14 RES37(1953) der PV, Participation of national or international bodies connected with local government and of the local authorities themselves in the propagation of the European idea, hier Abs 2, <https://pace.coe.int/en/files/15435> (9.1.2026).

15 <https://www.contrat-triennal.eu/> (9.1.2026) Art 3.1.

richte mit Empfehlungen (*recommendations*) an das Ministerkomitee bzw. Entschliefungen (*resolutions*) an lokale und regionale Gebietskörperschaften und ihre Verbände in den Mitgliedstaaten. Plenum, Statutarisches Forum und die Kammern tagen in öffentlicher Sitzung.

Der Kongress war das erste Gremium des Europarats, das während der Reiseeinschränkungen durch COVID-19 Online-Sitzungen mit Dolmetschung in bis zu fünf Sprachen abhielt, und das erste, das Online-Abstimmungen und geheime Wahlen durchführte, nachdem im September 2020 vorausschauend Regeln für die Organisation von Sitzungen unter außergewöhnlichen Umständen in die Geschäftsordnung aufgenommen worden waren.

B. Die Kammern

Der Kongress verfügt seit Beginn 1994 über eine Kammer der Gemeinden und eine Kammer der Regionen. Dies erfolgte einerseits, um regionalen Anliegen besser Rechnung tragen zu können, andererseits aus der Sorge, die kommunalen Mandatarinnen und Mandatare könnten im Schatten politisch gewichtiger Repräsentantinnen und Repräsentanten einflussreicher Regionen stehen oder von diesen dominiert werden. Diese Parität wird auch durch die abwechselnden Kongress-Präsidentschaft zwischen regionalen und lokalen Mitgliedern gewährleistet. Der EU-Ausschuss der Regionen (AdR) wurde bei seiner Gründung unikameral eingerichtet. Von den 15 Präsidentinnen und Präsidenten des AdR hatten 11 ein regionales Mandat und nur 4 ein kommunales.¹⁶

Von 1994 bis zum Mandatsbeginn im Oktober 2016 mussten auch Staaten ohne regionale Ebene, wie etwa San Marino, Andorra, Luxemburg etc., die Hälfte ihrer Mitglieder, allerdings ohne Stimmrecht, in die Kammer der Regionen entsenden. Der historische Grund mag darin gelegen sein, dass die Mitgliedstaaten verlangten, von keinem Gremium des Europarats ausgeschlossen zu sein. Mit Zustimmung der betroffenen Staaten wurde dies mit der Kongressreform 2020 mit Wirkung ab der Mandatsperiode März 2021 bis März 2026 abgeschafft.

¹⁶ <https://cor.europa.eu/en/about/president/former-presidents> (9.1.2026).

1. Lokale und regionale Parität endet

Die Verpflichtung, die Mitglieder je zur Hälfte in die Kammer der Gemeinden und in die Kammer der Regionen zu entsenden, bedeutete etwa für Deutschland (18 Sitze) bzw Österreich (6 Sitze) eine paritätische Vertretung der Gemeinden und der Länder von jeweils 9 bzw 3 kommunalen *und* 9 bzw 3 regionalen Mitgliedern und Stellvertreterinnen bzw Stellvertretern.

Für das neue Mandat ab März 2026 oblag es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, wie sie ihre Delegierten auf die Kammern aufteilen. Die Kammer der Regionen zählte zwar im Herbst 2025¹⁷ mit 231 Mitgliedern und Stellvertreterinnen und Stellvertretern weniger Mitglieder als die Kammer der Gemeinden mit 332, wird aber durch ihre Zusammensetzung eine echte Vertretung regionaler Interessen darstellen.

2. Alle Länder im AdR versus Parität mit Kommunen im Kongress

Unter der alten paritätischen Regel konnten weder alle 16 deutschen noch alle 9 österreichischen Länder im Kongress vertreten sein. Im AdR verfügen sie über garantierte Sitze, im Fall der deutschen Länder bestehen sogar 5 „Überhangmandate“, die zwischen den Ländern rotieren.

Im AdR nehmen die 16 deutschen Länder seit Beginn 21 von 24 Sitzen ein, die 9 österreichischen Länder 9 von 12 Sitzen. Jeweils drei Mitglieder wurden der kommunalen Ebene zugestanden. Es bleibt abzuwarten, ob künftig innerdeutsch eine Diskussion über einen Abtausch der fünf „Überhangmandate“ aus dem AdR zugunsten der Städte, Landkreise und Gemeinden gegen 7 Sitze im Kongress zugunsten der Länder in Gang kommt, die allen Ländern einen Sitz im Kongress ermöglichen würde.

3. Rotationsregel der deutschen Länder verhinderte Führungsfunktionen

Die im Länderkreis¹⁸ vereinbarte Rotation der Sitze der deutschen Bundesländer im Kongress führte bisher dazu, dass Länderrepräsentanten keine höchsten politischen Funktionen als Präsidentin bzw Präsident des Kon-

17 Stichtag 24.9.2025: <https://www.coe.int/en/web/congress/chamber?id=1> und <https://www.coe.int/en/web/congress/chamber?id=0> (9.1.2026).

18 Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24.-26.10.2001 und zuletzt vom 12.12.2024, TOP 8, Verfahren zur Benennung der Mitglieder sowie Stellvertreterinnen

gresses bzw der Kammer der Regionen übernehmen konnten, da ihre Mitgliedschaft im Kongress zeitlich – vor den Reformen in der Vergangenheit auf zwei bzw vier, derzeit auf fünf Jahre – befristet war und ist.

Für den Aufbau einer politischen Funktion im Kongress, für die nur alle zweieinhalb Jahre Wahlen stattfinden, ist Anwesenheit, Mitarbeit und Kontinuität erforderlich. Dies beherzigte die kommunale Ebene, die mit *Erich Kiesel* von 19.10.1982 – 16.10.1984 den Präsidenten der Konferenz der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, mit *Josef Hofmann* von 31.5.1994 – 26.5.1998 und zuletzt mit dem langjährigen Oberbürgermeister von Sindelfingen *Bernd Vöhringer* von 26.10.2021 bis März 2026 den Präsidenten der Lokalkammer stellte. In der Lokalkammer praktizieren die deutschen Mitglieder keine erzwungene Rotation und konnten und können auf diese Weise aussichtsreiche Kandidatinnen und Kandidaten während der laufenden Mandatsperiode für Führungsfunktionen in der nächsten aufbauen.

In Österreich ist eine Diskussion über eine stärkere Vertretung der Kommunen im AdR nicht zu erwarten, da die Länder keine vergleichbare Verhandlungsmasse über Mandate in anderen Gremien zur Verfügung haben. Eine Forderung des Österreichischen Gemeindebundes nach stärkerer Vertretung im AdR fand in den Monitoringbericht und die Empfehlung des Kongresses aus 2011 an die österreichischen Behörden Eingang¹⁹, blieb jedoch bislang ohne Konsequenzen.

C. Das Präsidium

Das Präsidium²⁰ besteht aus der vom Kongress für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidentin bzw dem Präsidenten und den von den jeweiligen Kammern ebenfalls für zweieinhalb Jahre gewählten Kammerpräsidentinnen bzw Kammerpräsidenten und je 7 Vizepräsidentinnen bzw Vizepräsidenten pro Kammer. Diese Personen können sich nicht vertreten lassen. Der Präsident bzw die Präsidentin des Kongresses kann nicht wiederge-

und Stellvertreter aus den Ländern im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE).

19 Siehe Monitoringbericht CG(20)8 vom 3.3.2011 Local and regional democracy in Austria <https://rm.coe.int/090000168071aca8> mit Empfehlung 302(2011) des Kongresses vom 24.3.2011 über die ‚Kommunale und regionale Demokratie in Österreich‘, Fassung in deutscher Sprache: <https://rm.coe.int/kommunale-und-regionale-demokratie-in-osterreich-berichterstatter-iren/1680719edb> (9.1.2026), hier Punkt 7 j der Empfehlung.

20 Regeln 13–20 der Geschäftsordnung, <https://rm.coe.int/congress-rules-and-procedures-adopted-on-26-03-2024/1680b1b69f> (9.1.2026).

wählt werden, da alle zweieinhalb Jahre zwischen Mitgliedern der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen gewechselt wird. Für die Kammerpräsidentinnen bzw. -präsidenten besteht die Möglichkeit, zweimal in Folge gewählt zu werden, also bis zu einer Periode von fünf Jahren.

Ohne Stimmrecht können die Ausschussvorsitzenden und die Vorsitzenden der politischen Gruppen teilnehmen und können sich im Verhinderungsfall durch die 1. Vizepräsidentin bzw. den 1. Vizepräsidenten vertreten lassen. Die/der Präsidentin bzw. Präsident der Vorperiode kann ebenfalls ohne Stimmrecht teilnehmen. Das Präsidium kann entscheiden, weitere Personen zu einzelnen Punkten einzuladen. Regelmäßige Gäste sind die Generalsekretäre der „Statutarischen Partner“ des Kongresses, der Versammlung der Regionen Europas (VRE) und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). VRE und RGRE hatten durch ihr Lobbying maßgeblichen Anteil an der Entstehung des Kongresses und des EU-Ausschusses der Regionen und wurden vom Ministerkomitee vor der Gründung des Kongresses offiziell konsultiert.²¹ Zahlreiche Kongress-Mitglieder bekleiden Funktionen in diesen beiden europäischen Verbänden und stimmen so bis heute gemeinsame Anliegen ab.

Fanden sich in der Vergangenheit häufig zwei Mitglieder aus einer nationalen Delegation im lediglich 17 Personen umfassenden Präsidium, so wurde eine größere Repräsentativität mit der Bestimmung geschaffen, dass nur ein Mitglied pro nationaler Delegation in dieses Gremium gewählt werden kann. Da es mehrere Kandidaten aus einem Mitgliedstaat für die von den Kammern zu wählenden Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten – etwa aus unterschiedlichen politischen Gruppen – geben kann, wurde geregelt, dass gewählt ist, wer prozentuell die meisten Stimmen auf sich vereinen konnte. Diese Regelung ist im Hinblick auf die unterschiedliche Zahl an Mitgliedern und damit an Wahlberechtigten in den beiden Kammern erforderlich.

Das Präsidium ist zuständig für die allgemeine politische Führung des Kongresses zwischen den Plenartagungen, die Vorbereitung der Kongresssitzungen und die Koordinierung der Arbeit der Kammern und der Ausschüsse. Auf der Grundlage einer im Jahr 2010 eingeführten Checkliste²² überprüft das Präsidium Vorschläge der Ausschüsse für Berichte, Veranstaltungen und andere Aktivitäten auf das konkrete politische Ziel, die

21 3. Erwägungsgrund der Statutarischen Resolution RES(94)3.

22 Siehe als Beispiel das Präsidiumsdokument CG-BUR(2024)60–501 vom 4.9.2024 mit zwei Vorschlägen für Berichte des Governance-Ausschusses.

Übereinstimmung mit den Prioritäten des Europarats (Ministerkomitee, Generalsekretär) und des Kongresses, das nötige *follow-up* und die dafür vorgesehenen Maßnahmen und Ressourcen zur Zielerreichung.

Dem Präsidium obliegt weiters die Vorbereitung der Empfehlung an das Ministerkomitee zur Finanzierung²³ des Kongresses aus dem Budget des Europarats,²⁴ die Überwachung des Budgetvollzugs durch den Generalsekretär bzw die Generalsekretärin des Kongresses und die Nominierung der Delegationen für Wahlbeobachtungsmissionen.

Das Präsidium kann Berichte, Empfehlungen und Entschlüsse ausarbeiten und diese den Kammern und dem Kongress zur Prüfung und Abstimmung vorlegen, sofern kein Ausschuss dafür zuständig ist oder besondere Dringlichkeit herrscht. Dies gilt etwa für die politischen Prioritäten,²⁵ die Geschäftsordnung, die Ratifizierung von Änderungen in der Zusammensetzung nationaler Delegationen, den Ethik-Verhaltenskodex für Kongressmitglieder oder die Festlegung thematischer Schwerpunkte, die dann für beide Plenartagungen eines Jahres gelten, wie etwa Ethik und Korruptionsbekämpfung im Jahr 2016.

Die Sitzungen des Präsidiums finden in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das Ergebnisprotokoll und die Sitzungsdokumente werden unmittelbar nach jeder Präsidiumssitzung auf der Kongress-Website veröffentlicht.

D. Die Ausschüsse

Anlässlich der Beschlussfassung über die politischen Prioritäten des Kongresses zu Beginn jeder Mandatsperiode werden auch die Aufgabenbereiche der Ausschüsse festgelegt, die die politischen Prioritäten konkret umsetzen sollen. Jeweils zur Hälfte der Mandatsperiode, nach zweieinhalb Jah-

23 Die Empfehlung des Kongresses zum Budget 2022/2023 enthält eine detaillierte Übersicht über die Kürzungen in den vorangegangenen Jahren, die den Kongress sowohl hinsichtlich des Personal- als auch des Sachaufwands im Vergleich zu anderen Dienststellen und zu Gunsten etwa des EGMR überproportional getroffen hatten. Siehe Bericht CG(2021)40–06 vom 24.3.2021 mit Erläuterungen und Empfehlung 454(2021).

24 Budgetdokument des Europarates für 2025 laut Beschluss des Ministerkomitees: Council of Europe Programme and Budget 2024–2027 (2025 adjusted) – United around our values: <https://search.coe.int/cm?i=0912594880263622> (9.1.2026).

25 Siehe die Prioritäten seit 2009 auf <https://www.coe.int/en/web/congress/priorities-of-the-congress> (9.1.2026).

ren, erfolgt eine Evaluierung und Anpassung an die geänderten Gegebenheiten. Im Zuge der Neuorientierung der Kongress-Prioritäten für 2023–2026²⁶, im Zuge der Umsetzung der den Kongress betreffenden politischen und thematischen Konsequenzen der Erklärung des Europaratsgipfels von Reykjavik im Mai 2022, wurden auch die Aufgaben der Ausschüsse neu definiert.

Der Ausschuss für die Überwachung der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und für die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit auf lokaler und regionaler Ebene (Monitoringausschuss) ist zuständig für das Monitoring der Kommunalcharta in allen Mitgliedstaaten und ihres Zusatzprotokolls über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten einer lokalen Gebietskörperschaft in den bislang 23 ratifizierenden Mitgliedstaaten.

Der Ausschuss für soziale Eingliederung und Menschenwürde (ehemaliger Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten) bereitet die Beiträge der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Förderung und Umsetzung der Grundwerte des Europarats in den Bereichen sozialer Zusammenhalt, Gleichheit und Nichtdiskriminierung vor.

Der Ausschuss für Regieren, bürgerschaftliches Engagement und Umwelt (Governance-Ausschuss) ist für Fragen im Zusammenhang mit dem Regieren und der Arbeitsweise der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zuständig, einschließlich der Bürgerbeteiligung, der Umwelt, der Bildung, der Kultur und des kulturellen Erbes auch mit Blick auf Menschenrechtsgesichtspunkte.

Aus Platzgründen kann in diesem Beitrag nicht auf die konkreten Arbeitsprogramme der Ausschüsse eingegangen werden.

E. Politische Gruppen

Wie in jeder politischen Versammlung organisieren sich die Mitglieder entsprechend ihrer nationalen politischen Parteien auch im Kongress in Fraktionen.²⁷ Anders als in der PV mit 5 oder dem EU-Ausschuss der Regionen mit 6 politischen Gruppen etablierten sich im Kongress vier. Diese sind im Vergleich zum AdR eher lose organisiert und verfügen –

26 <https://rm.coe.int/res-493-2023-en-delivering-on-the-reykjavik-summit/1680b1a364> (9.1.2026).

27 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/liste-des-groupes-politiques> (9.1.2026).

bei nur zwei Plenartagungen pro Jahr – auch über keine hauptberuflichen Sekretariate.

Die vom Präsidium anerkannten politischen Gruppen erhalten aus dem Kongressbudget eine bescheidene Unterstützung, die sich an der jeweiligen Mitgliederzahl orientiert. Zu Beginn jedes Jahres legt der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin des Kongresses dem Präsidium einer Übersicht²⁸ mit der Zusammensetzung der politischen Gruppen vor. Per 1.1.2026 lautete die Mitgliederstärke:

- EPP/CCE: European People's Party Group in the Congress 188,
- SOC: Socialists, Greens and Progressive Democrats 146,
- ILDG: Independent Liberal and Democratic Group 90,
- ECR: European Conservatives and Reformists Group 39,
- NR: Mitglieder ohne deklarierte Fraktionszugehörigkeit 80.

7 Mitglieder wollten sich keiner Fraktion anschließen und 62 Sitze in den nationalen Delegationen waren Anfang 2026 unbesetzt. Bei den hier genannten Zahlen sind Mitglieder und Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter erfasst.

Die politischen Gruppen bringen sich in die Diskussionen um die Kongressprioritäten ein, nutzen ihre nationalen Parteikontakte zu Mitgliedern der PV und den nationalen Regierungen, um auf Anliegen in der PV und im Ministerkomitee Einfluss zu nehmen und koordinieren sich bei Wahlen im Kongress.

Die Entwicklung eines Punktesystems stellt eine weitgehend akzeptierte Basis für die Verteilung von Vorschlagsrechten für Kandidaturen im Kongress, den Kammern und den Ausschüssen dar und stellt sicher, dass Kandidatinnen und Kandidaten auch kleinerer Gruppen gewählt werden. Seit der Gründung des Kongresses im Jahr 1994 bis zu Mandatsende im März 2026 wurden aufgrund von Vereinbarungen 16 Präsidentinnen bzw. Präsidenten gewählt, von denen 5 der EPP/CCE, 6 SOC und 4 der kleinsten Gruppe, der ILDG angehörten. Dies zeigt große Flexibilität der seit der Gründung des Kongresses größten Gruppe, EPP/CCE, die zugunsten kleinerer Fraktionen auf mögliche Präsidenschaften verzichtete. Dafür verblieben mehr Punkte innerhalb des Systems, um Nominierungsrechte für Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten in den Kammern oder die

28 Präsidiumsdokument per 1.1.2026, CG-BUR(2026)69–03, <https://rm.coe.int/membership-in-congress-political-groups-2026/48802a9a03> (20.2.2026).

einflussreichen Ausschussvorsitzenden einzusetzen und bei Abstimmungen deutlichere Mehrheiten zu erzielen.

Nicht berücksichtigt sind in diesem Punktesystem die 83 unabhängigen Mitglieder ohne deklarierte Fraktionszugehörigkeit. Sie spielen als nicht organisierte Gruppierung im Kongress keine Rolle, üben keine gewählten Funktionen aus, erscheinen gelegentlich als Berichterstatter bzw Berichterstatterinnen, sind aber in der Regel in den nationalen Delegationen gut verankert. Die Geschäftsordnung des Kongresses sieht längerfristig, aber ohne Zeitangabe, in Regel 85 Abs 6 vor, dass Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter für Monitoringmissionen mit dem Ziel einer ausgewogenen Vertretung (*balanced representation*) der politischen Gruppen und der Fraktionslosen ernannt werden. Eine formelle Überprüfung der Einhaltung dieser Bestimmung findet nicht statt.

F. Jugenddelegierte und Politik für junge Menschen

Im Oktober 2014 startete der Kongress seine Kampagne „rejuvenating politics“ mit der Einladung von je einer/einem Jugenddelegierten²⁹ pro Jahr pro nationaler Delegation zu den Plenartagungen. Von 2014–2025 nahmen nach jährlichen Aufrufen und Auswahlverfahren rund 500 Jugenddelegierte aus fast allen Mitgliedstaaten an der Arbeit des Kongresses teil. Dazu gehört die Teilnahme an Plenartagungen mit Rede- und Fragerecht auch für politische Gäste wie die das Vorsitzland im Ministerkomitee vertretenden nationalen Ministerinnen bzw Minister, den Europaratsgeneralsekretär, den Menschenrechtskommissar etc. Das Netzwerk dieser großen Anzahl an engagierten Menschen wird für die Informationsverbreitung und das Netzwerken im Sinne der Werte des Kongresses und des Europarats genutzt.

Beispiellos war die Reaktion türkischer Strafverfolgungsbehörden auf Redebeiträge des Jugenddelegierten Enes Hocaogullari während einer Plenardebatte des Kongresses am 27. März 2025 in Straßburg. Er wurde im August 2025 verhaftet und blieb bis zu seiner Freilassung nach seiner ersten Anhörung am 8. September für 35 Tage in Haft. Der Kongress unterstrich während des Verfahrens mehrfach die Bedeutung des Respektes der Meinungsfreiheit durch die Mitgliedstaaten. Am 23.2.2026 sprach ihn ein Gericht in Ankara frei. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

29 Siehe dazu mehr auf der Website des Kongresses: <https://www.coe.int/en/web/congress/rejuvenating-politics-and-youth-delegates> (9.1.2026).

für Menschenrechte unterstreiche, dass die Kriminalisierung der legitimen Ausübung der freien Meinungsäußerung nicht nur die Menschenrechte des Betroffenen verletzt, sondern auch eine abschreckende Wirkung hat, die in einer demokratischen Gesellschaft nicht toleriert werden kann, sagte Kongress-Präsident *Marc Cools*. Er unterstrich, dass junge Menschen in ganz Europa in der Lage sein müssen, sich Gehör zu verschaffen, ohne Angst vor Repressalien zu haben.³⁰

Im Jahr 2014 konzentrierte sich die Europäische Woche der lokalen Demokratie unter dem Motto „Partizipative Demokratie: Teilen, Vorschlagen, Entscheiden“ auf die Rolle junger Menschen. Im Jahr 2021 organisierte der Kongress eine Konferenz zum Thema Jugendarbeit auf lokaler und regionaler Ebene, an der Kongressmitglieder und Jugenddelegierte teilnahmen. Zu den Berichten zu Jugendthemen gehören „Integration junger Menschen aus benachteiligten Vierteln“ (2010), „Jugend und Demokratie: das politische Engagement junger Menschen im Wandel“ (2012), „Stärkung der Roma-Jugend durch Partizipation: wirksame Politikgestaltung auf lokaler und regionaler Ebene“ (2014), „Abbau von Hindernissen für die Beteiligung junger Menschen: Einführung einer *Lingua franca* für lokale und regionale Gebietskörperschaften und junge Menschen“ (2015), „Mit 16 wählen – Auswirkungen auf die Jugendbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene“ (2015), „Für immer jung? Die Rolle der Jugendpolitik und der Jugendarbeit auf lokaler und regionaler Ebene bei der Unterstützung des Übergangs junger Menschen in die Autonomie und ins Berufsleben“ (2017), „Soziale Rechte junger Menschen: die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ (2019), „Jugendarbeit: die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ (2021), „Die Zukunft der Jugend im ländlichen Raum – Verantwortung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ (2022) und „Kinder und nachhaltige Städte: Leitlinien und Broschüre für lokale und regionale Gebietskörperschaften“ (2022).

30 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/-/acquittal-of-congress-youth-delegate-young-people-must-be-able-to-make-their-voices-heard-without-fear-of-reprisals> (24.2.2026).

G. Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten der Charta der lokalen Selbstverwaltung (GIE)

Der Kongress, vor allem das Präsidium und der Monitoringausschuss, werden von der Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten der Charta der lokalen Selbstverwaltung, genannt GIE, unterstützt. Dieses Gremium³¹ aus anerkannten Fachleuten aus allen Mitgliedstaaten, zumeist Universitätsprofessorinnen und -professoren, liefert Expertise bei der rechtlichen Beurteilung nationaler Bestimmungen zur Umsetzung der Kommunalcharta, bei der Erstellung von Monitoring- und Wahlbeobachtungsberichten, bei der Begutachtung von Gesetzesentwürfen, die an den Kongress herangetragen werden, bei der Analyse von Problemen, die mehrere Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Charta haben, sog *recurring issues* usw.³²

Das Gremium tagt einmal pro Jahr in der Regel in Straßburg und arbeitet ehrenamtlich.

H. Partner for local democracy: Tunesien und Marokko

Der vom Kongress 2014 eingerichtete Status eines Partners für lokale Demokratie³³ wurde Marokko und Tunesien 2019 verliehen und gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten der kommunalen Ebene aus diesen Ländern begannen an Ausschusssitzungen und Kongresssitzungen mit Rede- und Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht teilzunehmen. Die Bestimmungen über die 30 %-Quote des unterrepräsentierten Geschlechts und die Möglichkeit, sich einer politischen Gruppe anzuschließen, gelten auch hier.

Die Kooperationsprogramme des Europarats wurden mit namhafter finanzieller Unterstützung durch die EU auf Drittstaaten des südlichen Mittelmeerraums ausgeweitet.

In Tunesien unterstützte der Kongress den Nationalen Verband der tunesischen Gemeinschaften (FNCT) bei der Evaluierung des Dezentralisierungsprozesses und bei der Ausarbeitung einer Absichtserklärung zwischen dem für lokale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und der FNCT, um eine Plattform für regelmäßige Konsultationen zwischen den zentralen

31 Siehe auf der Kongress-Website: <https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government> (9.1.2026).

32 Siehe unten VI.C.

33 Siehe Geschäftsordnung des Kongresses „Rules and procedures“ mit den Kriterien für die Antragstellung, hier Regel 73“: <https://rm.coe.int/congress-rules-and-procedures-adopted-on-26-03-2024/1680b1b69f> (9.1.2026).

und lokalen Behörden einzurichten. Der Kongress beobachtete die ersten tunesischen Kommunalwahlen im Mai 2018 und unterstützte den FNCT bei der Evaluierung des Dezentralisierungsprozesses und bei der Ausarbeitung einer Absichtserklärung zwischen dem für lokale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und der FNCT, um eine Plattform für regelmäßige Konsultationen zwischen den zentralen und lokalen Behörden einzurichten.

In Marokko beteiligte sich der Kongress an der Überarbeitung der institutionellen Architektur für eine Dezentralisierung, für partizipative Demokratie, Bürgerbeteiligung und lokale Finanzierungsmechanismen sowie für eine Verbesserung der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften sowie des Status der territorialen Mandatsträger. Im September 2021 beobachtete der Kongress die Kommunal- und Regionalwahlen im Land.

I. Verbände mit Partnerstatus

Früher in einer einzigen Beobachterkategorie enthalten, entwickelte der Kongress in der Geschäftsordnung in Kapitel XVI vier Typen von Partnerschaftsstatus für Verbände,³⁴ die sich aus gewählten kommunalen bzw. regionalen Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten zusammensetzen: *Special-Guest*-Status für Verbände lokaler bzw. regionaler Gebietskörperschaften in europäischen Nicht-Mitgliedstaaten, *Statutory-Partner*-Status für besonders repräsentative europaweit agierende Verbände, *Institutional-Partner*-Status, die Gemeinden bzw. Regionen in mindestens 5 Mitgliedstaaten repräsentieren, Beobachter-Partner-Status für Verbände, die sich zu den Werten des Europarats und der lokalen und regionalen Demokratie bekennen.

III. Multi-Level-Governance als Querschnittsansatz im Europarat

Die Reformen der Charta des Kongresses stärkten das Mandat des Kongresses und seiner Mitglieder in mehreren Stufen und machten ihn zu einem wirksamen Partner des Ministerkomitees sowie der Zentralregierungen und Parlamente bei der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit auf lokaler und regionaler Ebene. Gleichzeitig sollte

34 <https://www.coe.int/en/web/congress/list-of-organisations-partners-to-the-congress> (9.1.2026).

das Vertrauen in die bürgernahen demokratischen Institutionen staatlicher Mehrebenen-Regierungsführung gestärkt werden.

Besonders brachte sich der Kongress in die teils kontroversielle Erarbeitung des Berichts über die *Multi-Level-Governance* des spanischen Ministers für Territorialpolitik und öffentliche Verwaltung, *Manuel Chaves*, ein, der im November 2011 auf der Konferenz der Kommunal- und Regionalministerinnen und -minister in Kiew verabschiedet wurde und die Zusammenarbeit aller Ebenen im Europarat forcierte.³⁵

Das Ministerkomitee anerkannte in der Abschlusserklärung der Außenministerkonferenz vom 4.11.2020 in Athen „Wirksame Reaktion auf eine Krise der öffentlichen Gesundheit unter uneingeschränkter Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“, dass „die derzeitige Krise auch deutlich gemacht hat, dass eine wirksamere multilaterale Zusammenarbeit und eine Governance auf mehreren Ebenen erforderlich sind.“³⁶

Der Kongress beteiligte sich mit konkreten Vorschlägen zum Ausbau der *Multi-Level-Governance* innerhalb der Strukturen des Europarats an den von Generalsekretär *Thorbjørn Jagland* 2010 begonnenen und in Folge von *Marija Pejčinović Burić* und *Alain Berset* weiterentwickelten Reformen sowie an den Überlegungen zur Zukunft des Europarats im Rahmen des Ministerkomitees sowie des Gipfels von Reykjavik und der Umsetzung des neuen demokratischen Paktes für Europa.³⁷

A. Ministerkomitee

Die Präsidentin bzw der Präsident und der Generalsekretär des Kongresses führen mit dem Ministerkomitee einen regelmäßigen Meinungs- und Kommunikationsaustausch auf Botschaferebene und der Kongress beteiligt sich aktiv an den Ministertagungen des Ministerkomitees. Auf jeder Plenartagung diskutiert der jeweilige politische Vorsitz des Ministerkomitees mit den Kongressmitgliedern und stellt sich ihren Fragen. In diesem Rahmen

35 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (9.1.2026).

36 CM(2020)110-final, <https://search.coe.int/cm?i=09125948802670a4> Punkt 12. (9.1.2026).

37 <https://www.coe.int/en/web/new-democratic-pact-for-europe/home> (9.1.2026).

können auch die Antworten des Ministerkomitees³⁸ auf konkrete Kongressempfehlungen angesprochen werden.

Der Generalsekretär nimmt an den wöchentlichen Sitzungen des Ministerkomitees im Format Ministerdelegiertenkomitee teil, antwortet auf Anfragen aus dem Kreis der Botschafterinnen und Botschafter und kann den Vorsitz um Erteilung des Wortes bitten. Zweimal pro Jahr legt sie/er dem Ministerkomitee einen schriftlichen Bericht³⁹ über die Aktivitäten des Kongresses, das Programm der Plenartagungen, besondere Herausforderungen oder Probleme etc vor und nutzt die Gelegenheit, zB um die Abordnung nationaler Bediensteter an das Kongress-Sekretariat zu erbitten. Mitglieder des Kongresssekretariats nehmen regelmäßig an sog Rapporteurgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern aller Mitgliedstaaten teil, die zB neue Rechtsakte oder politische Stellungnahmen vorbereiten. Auch in den sog Lenkungsausschüssen⁴⁰ (*steering committees*) hat der Kongress die Möglichkeit, mitzuwirken, wenn kommunale bzw regionale Zuständigkeitsbereiche betroffen sind.

Der AdR verfügt über keinen vergleichbaren institutionellen Zugang zu Ministerräten oder zum AStV.

B. Parlamentarische Versammlung

Mit der PV unterhält der Kongress regelmäßige Kontakte, sowohl auf der Ebene der Präsidenten, der Generalsekretäre, der Berichterstatter als auch der jeweiligen Sekretariate in Bereichen von gemeinsamem Interesse, wie zB Monitoring-Berichte, die gemeinsame Arbeit im Rat für demokratische Wahlen der Venedig-Kommission und die Umsetzung der Kampagne des Europarats zur Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Kinder.

Bemerkenswert ist, dass die Kongresspräsidentin bzw der Kongresspräsident und der Generalsekretär bzw die Generalsekretärin sowie die Präsidentin bzw der Präsident und die Kanzlerin bzw der Kanzler des EGMR ebenso wie die Menschenrechtskommissarin bzw der Menschenrechtskom-

38 Sämtliche Antworten des Ministerkomitees können abgerufen werden auf <https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts> (9.1.2026).

39 Tätigkeitsberichte des Generalsekretärs des Kongresses an das Ministerkomitee zwischen 16.11.2011 und 5.4.2023 <https://www.coe.int/en/web/congress/archives> unter „activity reports“ (9.1.2026).

40 <https://rm.coe.int/council-of-europe-committees-as-at-1-july-2024/1680b178a2> (9.1.2026).

missar zugewiesene Plätze in der ersten Reihe im Plenarsaal der PV haben und so als wichtige Teile des institutionellen Gefüges gut sichtbar sind.

C. Menschenrechte mit Multi-Level-Governance Dimension

Ab 2012 widmete sich der Kongress der Sensibilisierung seiner Mitglieder mit zielgruppengerechter Information über die Umsetzung der Menschenrechte auf lokaler Ebene⁴¹ und veröffentlichte drei Menschenrechtshandbücher für lokale und regionale Gebietskörperschaften: 2018 zum Thema Kampf gegen Diskriminierung, 2020 über soziale Rechte und 2022 zu Umwelt und Menschenrechten. Der vierte Band soll den Auswirkungen der künstlichen Intelligenz gewidmet werden.

Nach einem Treffen zwischen dem Präsidenten und der Kanzlerin des EGMR mit dem Präsidenten und dem Generalsekretär des Kongresses am 21.9.2021 erstellte der Gerichtshof eine Analyse⁴² seiner Urteile mit Bezug zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die regelmäßig aktualisiert wird. Auch wenn formell die Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof geklagt werden, besteht eine große Verantwortlichkeit von Städten, Gemeinden und Regionen für die korrekte Anwendung der EMRK in ihren Zuständigkeitsbereichen. Der Kongress erarbeitete eine Kampagne zur Verbesserung der Umsetzung der EGMR-Urteile in lokalen und regionalen Zuständigkeitsbereichen und zur Verhinderung von Gerichtshofverfahren durch Bewusstseinsbildung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Gemeindebediensteten und begann, die als Anhang zu den aktualisierten Prioritäten 2023–2026 angenommene Strategie⁴³ zum Schutz der Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene umzusetzen.

D. Intergouvernementales Sekretariat des Europarats

Auf Sekretariatsstufe arbeitet der Kongress eng mit allen Dienststellen zusammen, deren Aufgabenbereich eine lokale bzw regionale Dimension

41 <https://www.coe.int/en/web/congress/human-rights> (9.1.2026).

42 Analyse des EGMR vom 20. 12. 2021 Selected judgments of the European Court of Human Rights concerning local or regional authorities verfügbar mit zahlreichen weiteren Dokumenten auf <https://www.coe.int/en/web/congress/echr-case-law> (9.1.2026).

43 Anhang 3 zu RES493(2023), 18–24 <https://rm.coe.int/res-493-2023-en-delivering-on-the-reykjavik-summit/1680b1a364> (9.1.2026).

hat. Dazu gehört neben den Generaldirektionen auch die für die Erstellung und Koordination der Aktionspläne des Europarats eingerichtete Direktion für Programmkoordination.⁴⁴ In den angeschlossenen 16 Europaratsbüros in zahlreichen Mitgliedstaaten sowie in Tunis und Rabat sind seit 2012 auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kongress-Sekretariats tätig und arbeiten an der Umsetzung von drittfinanzierten Projekten in erster Linie für gewählte Akteure der kommunalen Ebene.

Zur politischen und inhaltlichen Abstimmung nimmt die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär des Kongresses an den regelmäßigen Besprechungen der höchsten Führungsebene der sog. *Major Administrative Entities* des Europarats unter dem Vorsitz des Generalsekretärs des Europarats teil.

E. Kompetenzzentrum für Multi-Level-Governance – Centre of Expertise

Das Kompetenzzentrum für Multi-Level-Governance (Centre of Expertise oder CEMG)⁴⁵ im Sekretariat des Kongresses trägt zur Stärkung von Demokratie und verantwortungsvoller Governance auf allen Ebenen bei. Es entwickelt und realisiert Projekte und gezielte Aktivitäten zur Förderung der Werte und Standards des Europarats, zur Umsetzung der relevanten Europaratskonventionen sowie der vom Ministerkomitee, der PV und dem Kongress angenommenen Empfehlungen und Richtlinien.⁴⁶ Seine Aktionen tragen zur Entwicklung effektiver, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen auf allen Ebenen bei und fördern eine reaktionsfähige, integrative, repräsentative und menschenrechtsbasierte Entscheidungsfindung. Das Zentrum hilft bei der Ausarbeitung von Strategien und Rechtsvorschriften, entwickelt die Kapazitäten lokaler und regionaler Mandatsträger sowie öffentlicher Beamter auf allen Ebenen, leistet politische und rechtliche Beratung und unterstützt gleichzeitig die effektive Beteiligung an demokratischen Prozessen.

Das Kompetenzzentrum war seit seiner Gründung im intergouvernementalen Sekretariat des Europarats angesiedelt. Als Beitrag zur Kohärenz

44 <https://www.coe.int/en/web/programmes> mit länderspezifischen Aktivitäten sowie eine Übersicht der Sekretariatsstruktur <https://www.coe.int/en/web/portal/organisation> (9.1.2026).

45 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/centre-of-expertise> (9.1.2026).

46 Siehe die einzelnen Referenzdokumente auf <https://www.coe.int/en/web/congress/standards-on-democratic-governance> (9.1.2026).

und Bündelung der Kompetenz des Europarats für kommunale und regionale Fragen schlug der Kongress dem Ministerkomitee in seiner Empfehlung 454(2021)⁴⁷ betreffend das Budget 2022/2023 vor, das Kompetenzzentrum im Sekretariat des Kongresses anzusiedeln, der ja auch für das Monitoring der Charta der lokalen Selbstverwaltung verantwortlich ist. Dadurch würden sich vor allem bei der Umsetzung der Empfehlungen an die Mitgliedstaaten Synergien ergeben. Im Zuge der Umsetzung der Beschlüsse des 4. Europaratsgipfels von Reykjavik wurde das Kompetenzzentrum 2024 mit dem bestehenden Mandat, Personal und Budget dem Kongress zugeordnet.

IV. Europäische Union, europäische und nationale Verbände

A. Europäische Kommission

Die für die Vorbereitung der Fortschrittsberichte über die Beitrittskandidaten zur EU zuständigen Dienststellen der Kommission halten regelmäßige Konsultationen mit dem Europarat ab, um die Umsetzung der für die EU relevanten Europaratskonventionen zu überprüfen. In diesen Gesprächen mit den Straßburger Monitoring-Einrichtungen⁴⁸ werden auch Wahlbeobachtungs- und Monitoringberichte des Kongresses erörtert und finden Eingang in Fortschrittsberichte.⁴⁹

B. Ausschuss der Regionen

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kongress und dem EU-Ausschuss der Regionen beruht auf einem Kooperationsabkommen und spiegelt die gemeinsamen Ziele der beiden Institutionen und die Komplementarität ihrer Maßnahmen wider.⁵⁰ Die Zusammenarbeit wurde durch die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe mit jährlichen Sitzungen verstärkt. Diese besteht aus den Präsidentinnen bzw. Präsidenten des Kongresses, der Lo-

47 Siehe auch den Bericht mit ausführlichen Erläuterungen zur kritischen budgetären Situation des Kongresses in Dokument CG(2021)40–06, 4–8, <https://rm.coe.int/native/0900001680a1a5b8> (9.1.2026).

48 <https://www.coe.int/en/web/portal/monitoring-bodies> (9.1.2026).

49 Als Beispiel siehe Türkiye 2024 Report vom 30.10.2024 https://enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2024_en, 19 und 22 (9.1.2026).

50 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/contact-group-congress/-/committee-of-the-regions> (9.1.2026).

kalkammer und der Regionalkammer einerseits und der Präsidentin bzw dem Präsidenten, der 1. Vizepräsidentin bzw dem 1. Vizepräsidenten und der/dem Vorsitzenden der Fachkommission CIVEX.

C. Nationale und europäische Verbände

Der Kongress pflegt Beziehungen zu vielen europäischen Verbänden, die die Regionen und Städte in Europa und/oder die nationalen Verbände vertreten. Kooperationsabkommen bestehen mit der Versammlung der Regionen Europas (VRE), der Konferenz der Europäischen Gesetzgebenden Versammlungen (CALRE) und dem Verband Europäischer Grenzregionen (AGEG). Diese und andere europäische Verbände wie der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), die Konferenz der peripheren maritimen Regionen (KPKR), das Netzwerk der Verbände der Gemeinden Südosteuropas (NALAS) und die Europäische Vereinigung für lokale Demokratie (ALDA) genießen ebenfalls den Status eines satzungsgemäßen oder institutionellen Partners des Kongresses.

Zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) arbeitet der Kongress eng mit VRE, RGRE und PLATFORMA⁵¹ zusammen und nimmt an den jährlichen Foren der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der High Level-Gespräche zu den SDGs der VN in New York teil.

Die nationalen Verbände sind für die Arbeit des Kongresses unerlässlich und sind natürliche Relais und Partner in den Ländern, da sie in der Sprache ihrer jeweiligen Mitglieder kommunizieren. Sie helfen bei der Umsetzung der Empfehlungen und Entschliefungen des Kongresses, beim Dialog mit den nationalen Regierungen und unterstützen die Mitglieder der nationalen Delegationen im Kongress. Der Kongress konsultiert die Verbände in der Vorbereitung seiner Prioritäten, um die Wünsche und Bedürfnisse aus den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene zu heben.

V. Die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung

Die Entwicklung der lokalen Demokratie in der politischen Landschaft Europas führte im Jahr 1985 zur Annahme der Europäischen Charta

51 PLATFORMA ist die paneuropäische Koalition lokaler und regionaler Gebietskörperschaften.

der lokalen Selbstverwaltung als Übereinkommen des Europarats.⁵² Diese Kommunalcharta, auf der Grundlage eines Entwurfs der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas ausgearbeitet und mit den Mitgliedstaaten über mehrere Jahre verhandelt, trat am 1.9.1988 in Kraft und kodifizierte den Grundsatz wirksamer lokaler Selbstverwaltung als Grundvoraussetzung für Demokratie. Dazu gehören unter anderem die gesetzliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung, Aufgabenwahrnehmung möglichst auf bürgernächster Ebene, eigener Wirkungsbereich der Gemeinden, freie Ausübung kommunaler Wahlmandate, ausreichende Finanzausstattung, Recht zur Bildung von Gemeindeverbänden, Rechtsmittel zur Verteidigung der Ausübung der eigenen Zuständigkeiten und Konsultationsrechte über Dachverbände zur Vorbereitung von Rechtsakten, die die Gemeinden betreffen. Durch die Ratifikation der Charta bestehen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, deren Einhaltung durch das Monitoring des Kongresses überprüft wird. Mit den Ratifikationen durch Monaco am 10.1.2013 und durch San Marino am 27.10.2014 ist sie eine von nur rund 20 Europaratskonventionen, die von allen – jetzt 46 – Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.

A. Zusatzprotokoll zur Charta

In seinen Monitoring-Berichten fordert der Kongress die Mitgliedstaaten auf, das 2009 verabschiedete Zusatzprotokoll⁵³ zur Ergänzung des Textes der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung zu ratifizieren. Mit ihm soll das Recht jeder Person, sich an den Angelegenheiten einer Gebietskörperschaft zu beteiligen, in den Anwendungsbereich der Charta aufgenommen werden. Dieser Grundsatz ist bereits in der Präambel der Charta verankert. Als Folge der Monitoringberichte und eines politischen Dialogs mit dem Kongress ratifizierten zwischen 2017 und 2025 neun weitere Mitgliedstaaten das Protokoll – Frankreich, Georgien, Italien, Island, Malta, Portugal, Rumänien, Serbien, Schweiz –, das nun in 23 Mitgliedstaaten gilt.

52 Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, SEV Nr 122.

53 Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung SEV Nr 207.

VI. Monitoring und Wahlbeobachtungen

A. Charta-Monitoring

Monitoring der Anwendung der Charta der lokalen Selbstverwaltung findet sich erstmals explizit in Art 2 Abs 3 der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2000)1⁵⁴ vom 15.3.2000 als Aufgabe des Kongresses: „The Congress shall prepare on a regular basis country-by-country reports on the situation of local and regional democracy in all member states and in states which have applied to join the Council of Europe, and shall ensure, in particular, that the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented.“

B. Wahlbeobachtung

Wahlbeobachtungen als Teil der Beurteilung der Situation der lokalen und regionalen Demokratie werden erstmals in Art 2 Abs 4 der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2007)6 vom 2.5.2007 ausdrücklichs als Aufgabe des Kongresses erwähnt: „The Congress shall also prepare reports and recommendations following the observation of local and/or regional elections“.

Innerhalb des Europarats arbeitet der Kongress eng mit allen Organen und Dienststellen zusammen, die die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Wahlen unterstützen.⁵⁵

C. Wiederkehrende Probleme und Herausforderungen

2017 analysierte der Monitoring-Ausschuss des Kongresses erstmals die Berichte und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten seit 2010 und legte seither etwa alle drei Jahre Berichte unter dem Titel Wiederkehrende Probleme auf der Grundlage von Bewertungen, die sich aus Monitoring- und Wahlbeobachtungsmissionen des Kongresses ergeben, vor. Die bisherigen drei Berichte umfassen die Perioden 2010–2016 (CG32(2017)19final), 2017–2020 (CG(2021)40–10final mit REC455(2021)) und 2021–2024 (CG(2024)47–20 mit REC518(2024))⁵⁶.

54 <https://search.coe.int/cm?i=09125948801c7fae> (9.1.2026).

55 <https://www.coe.int/en/web/elections> (9.1.2026).

56 Bericht CG(2024)47–20 des Kongresses vom 16.10.2024 Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring of the European Charter of Local

Der Kongress identifizierte unzureichende finanzielle Ressourcen zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben, die mangelnde Konsultation der lokalen Gebietskörperschaften und die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit der Charta in den nationalen Rechtssystemen als die größten Probleme bei der Umsetzung der Bestimmungen der Charta.

In seiner Antwort vom 17.3.2022⁵⁷ zur Empfehlung 455(2021) bekräftigte das Ministerkomitee sein Bekenntnis zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung und forderte die Mitgliedstaaten auf, die Charta auch in Krisensituationen wie der Covid-19-Pandemie im Lichte der vom Kongress angenommenen Empfehlungen und Entschlüsse vollständig umzusetzen. Das Ministerkomitee unterstrich, dass die Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben verbessert, der Missbrauch öffentlicher und administrativer Ressourcen bekämpft, die Kapazitäten von Wahlbehörden erhöht und Mechanismen für Wahlbeschwerden auf allen Ebenen eingeführt werden sollen. Das Ministerkomitee verwies in dieser Antwort nicht nur auf die Empfehlungen des Kongresses aus den bis dahin 198 Monitoring-Berichten seit 1994⁵⁸, sondern bezog in Punkt 3 auch Entschlüsse mit ein: „The Committee reiterates its commitment to the European Charter of Local Self-Government which has been ratified by the 47 member States of the Council of Europe. It invites member States to implement the Charter in full, including in crisis situations such as the Covid-19 pandemic, in the light of the recommendations and resolutions adopted by the Congress.“

Self-Government and election observation missions (reference period 2021–2024) in englischer Fassung (<https://rm.coe.int/recurring-issues-based-on-assessments-resulting-from-congress-monitori/1680blccaf>) mit Empfehlung 518(2024) und Entschluß 505(2024) , Wiederkehrende Probleme auf Grundlage von Bewertungen, die sich aus dem Monitoring der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung und Wahlbeobachtungsmissionen seitens des Kongresses ergeben (Bezugszeitraum 2021–2024)‘ in deutscher Sprache <https://rm.coe.int/wiederkehrende-probleme-auf-grundlage-der-bewertungen-die-sich-aus-der/1680blfd36> (9.1.2026).

57 CM/Cong(2022)Rec455-final, <https://search.coe.int/cm?i=091259488026800a> (9.1.2026).

58 Analyse des Monitoringausschusses vom 29.3.2023, aktualisiertes Dokument CG/MON06(2017)05. Im Berichtszeitraum 2021–2024 führte der Kongress Monitoringmissionen in 31 Mitgliedstaaten und 15 Wahlbeobachtungsmissionen durch.

In der Antwort⁵⁹ auf den Folgebericht des Kongresses über die Jahre 2021–2024⁶⁰ forderte das Ministerkomitee die Mitgliedstaaten auf, die vom Kongress im Punkt 8 der Empfehlung aufgeworfenen Problembereiche anzugehen, wie etwa die kommunale Finanzausstattung zu stärken, die Konsultationen zu verbessern und

- von „Rezentralisierung kommunaler Zuständigkeiten, einer Überregulierung und einer unverhältnismäßigen Aufsicht abzusehen und die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen klar aufzuteilen, damit die kommunalen Stellen in der Lage sind, öffentliche Angelegenheiten in eigener Verantwortung und im Interesse der kommunalen Bevölkerung zu regeln ...
- Maßnahmen zur Stärkung des rechtlichen Schutzes von Bürgermeister/-innen einzuführen, ... und spezifische Straftatbestände für Angriffe oder Übergriffe auf sie während der Ausübung ihres Amtes einzuführen;“⁶¹

Zur Verbesserung der Durchführung von Kommunal- und Regionalwahlen nach europäischen Standards unterstreicht das Ministerkomitee die Aufforderung, Wählerlisten regelmäßig zu aktualisieren, um den Wählerwillen der tatsächlich ansässigen Bevölkerung zu repräsentieren,

- „gleiche Wahlkampfbedingungen für alle Kandidat/-innen durch spezielle Regelungen für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung, wirksame Vorschriften und abschreckende Sanktionen zur Verhinderung des Missbrauchs von Verwaltungsmitteln und Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von Frauen und Jugendlichen zu gewährleisten;
- die Professionalisierung der Wahlverwaltung und die Transparenz ihrer Arbeit zu stärken, um Unregelmäßigkeiten am Wahltag weiter zu beseitigen und das Vertrauen in die Wahlprozesse zu stärken;
- als Mittel zur Verringerung der Polarisierung den politischen Pluralismus durch Verstärkung von Initiativen für integrativere Wahlprozesse, zur Verhinderung einer Verschlechterung der Wahlkampfbedingungen und

59 CM/CONG(2025)REC518-final, [https://search.coe.int/cm?i=091259488027cf4d\(9.1.2026\)](https://search.coe.int/cm?i=091259488027cf4d(9.1.2026)).

60 CG(2024)47–20, <https://rm.coe.int/recurring-issues-based-on-assessments-resulting-from-congress-monitori/1680b1ccaf>.

61 Punkt 8 a iii und iv der Kongress-Empfehlung CG(2024)518. Übersetzungen durch den Autor.

zur Erhöhung der Wachsamkeit gegenüber Hassreden, Desinformation und ausländischer Einmischung in Wahlprozesse zu fördern;⁶²

und den Kongress regelmäßig zur Beobachtung von Lokal- und Kommunalwahlen einzuladen.

Die Mitgliedstaaten sollen die Ergebnisse der Kongress- und Wahlbeobachtungsberichte als Frühwarnmechanismus nutzen, „um demokratische Rückschritte in Europa zu verhindern und ihnen entgegenzuwirken, und rechtzeitig Verbesserungen zu empfehlen, um Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung auf allen Ebenen im Einklang mit den Reykjavik-Grundsätzen für Demokratie zu schützen und zu stärken.“⁶³

D. Zeitgemäßer Kommentar und Datenbank

Zu diesen vom Ministerkomitee als zu berücksichtigende Referenzdokumente bezeichneten Entschliefungen gehört auch der zeitgemäße (*contemporary*) Kommentar des Kongresses zu den Erläuternden Bestimmungen zur Charta der lokalen Selbstverwaltung vom 7.12.2020, CG-FORUM(2020)02–05final.⁶⁴ Der Kommentar stützt sich auf Beschlüsse und Empfehlungen von Ministerkomitee, PV und Kongress sowie Urteile des EGMR und nationaler Gerichte und Stellungnahmen der Venedig-Kommission. Im Lichte der Entwicklungen stellt dieser Kommentar eine wichtige Interpretationsquelle zu der im Jahr 1985 aufgelegten Charta und den erläuternden Bestimmungen dar. Eine Neuverhandlung bzw ein Aufschnüren der Charta wurde seitens des Kongresses nicht verfolgt, da es äußerst zweifelhaft erschien, die hohen Standards der bestehenden Charta im Zuge einer Überarbeitung auf Druck mancher Mitgliedstaaten aufrechterhalten zu können.

Die interaktive Datenbank CARTA MONITOR⁶⁵ ermöglicht eine vergleichende Analyse der Anwendung der Charta in den 46 Mitgliedstaaten Artikel für Artikel und dient der Transparenz und Übersichtlichkeit.

62 Ebd 8 b ii, iii, iv.

63 Ebd, 8 e.

64 <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149> (9.1.2026).

65 <https://www.congress-monitoring.eu/en/> (9.1.2026).

E. Professionalisierung, Regelmäßigkeit und politische Nacharbeit

Um alle Mitgliedstaaten gleich zu behandeln und volle Transparenz zu gewährleisten, regelte der Kongress das Monitoringverfahren⁶⁶ inklusive einen politischen post-Monitoring-Dialogs⁶⁷ in der Geschäftsordnung ausführlich. Um Befangenheit auszuschließen, verlangen die Kriterien für die Bestellung von Berichterstatterinnen bzw Berichterstattern Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, für Staaten mit Regionen, dass eine bzw einer der Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter Mitglied der Kammer der Regionen ist, diese nur ein Monitoring-Verfahren zur gegebenen Zeit betreuen dürfen (keine gleichzeitigen Berichte über mehrere Mitgliedstaaten), dass sie keine zweite Monitoring-Mission desselben Staates innerhalb von 5 Jahren übernehmen und die Zugehörigkeit der beiden Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter zu unterschiedlichen politischen Gruppen bzw Fraktionslosen. Als Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter scheiden aus:

- Mitglieder der Delegation des Staates, über den ein Monitoring-Bericht verfasst wird,
- Mitglieder von angrenzenden Staaten,
- Mitglieder, die aus einem Staat kommen, der besondere (*particular*) Beziehungen zu dem zu untersuchenden Staat hat, die die Objektivität in Zweifel ziehen könnten, wie etwa das Vereinigte Königreich zu Spanien etwa im Hinblick auf Gibraltar oder allenfalls Nachfolgestaaten der Sowjetunion untereinander und
- Mitglieder, die nicht über ausreichende Kenntnisse in den offiziellen Sprachen des Europarats, Englisch oder Französisch, verfügen. Bei den Monitoring-Besuchen wird nur in diese beiden Sprachen aus der und in die Landessprache gedolmetscht und die Berichte werden in diesen beiden Sprachen verfasst.

Besonderes Augenmerk wurde auf die Weiterverfolgung von Empfehlungen und Entschlüssen sowie deren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten gelegt. Ein verstärkter politischer Dialog führte zur Unterzeichnung von Roadmaps, in denen die wichtigsten Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses zur Stärkung der lokalen und regionalen Demokra-

66 Kapitel XVIII Organisation der Monitoring-Verfahren des Kongresses in der Geschäftsordnung des Kongresses, Regel 83–91.

67 Kapitel XX Umsetzung des politischen Dialogs nach Monitoring und Wahlbeobachtungen, Regel 94–99.

tie im Land festgelegt sind. Seit 2015 wurden Übereinkommen mit Armenien (2016), der Republik Moldau (2016 und 2021), Portugal (2015), Georgien (2015) und der Ukraine (2015) unterzeichnet.⁶⁸

Die Verfahren für Wahlbeobachtung und die Festlegung der heterogen und repräsentativ zu bildenden Delegationen sind in Kapitel XIX, Regel 92 und 93, der Geschäftsordnung geregelt. Die Wahlbeobachtungsdelegation kann aus Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern bestehen und muss eine ausgewogene Vertretung der Mitglieder unterschiedlicher politischer Zugehörigkeiten sowie der fraktionslosen Mitglieder und, so weit wie möglich beider Kammern, ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis und eine faire geografische Vertretung gewährleisten.

F. Änderungen der Rechtsordnungen beschlossen

Als Reaktion auf die Monitoringberichte des Kongresses und einen politischen Dialog nach Beschlussfassung der Empfehlungen änderten zahlreiche Mitgliedstaaten Bestimmungen in ihren Rechtsordnungen oder ratifizierten das Zusatzprotokoll.

- Im Anschluss an die Empfehlung zu Österreich brachte der Bundesrat im Juni 2011 eine Gesetzesinitiative zur Verbesserung der sozialen Situation von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auf den Weg.⁶⁹ Siehe VIII.E.
- Die seit 2013 in Portugal durchgeführten Reformen stärkten die lokalen Gebietskörperschaften und ihre Haushaltssituation und die Wählerinnen und Wähler können Akte der Gebietskörperschaften anfechten.
- In Bulgarien wurden neue Befugnisse auf die lokale Ebene übertragen und die kommunalen Ressourcen aufgestockt. Die Einrichtung regionaler Entwicklungsräte fördert auch die Beteiligung der lokalen Vertreter an der Entscheidungsfindung über die Regionalentwicklungspolitik.
- Im März 2016 wurde die norwegische Verfassung geändert, um das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung aufzunehmen, wie es in der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung verankert ist.
- Luxemburg reformierte das Gemeinderecht, um die Verwaltungsaufsicht über die lokalen Gebietskörperschaften zu lockern, wie es in der letzten Empfehlung des Kongresses von 2015 gefordert wurde.

68 Die Texte sind veröffentlicht auf: <https://www.coe.int/en/web/congress/postmonitoring-and-postelectoral-dialogue> (9.1.2026).

69 Siehe VIII.E.

- Georgien nahm die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in sein innerstaatliches Recht auf und führte ein System für die Direktwahl der Bürgermeister ein, wie vom Kongress empfohlen.
- Litauen nahm 2018 das Subsidiaritätsprinzip in seine Gesetzgebung auf, wie vom Kongress im Jahr 2012 empfohlen.
- Spanien überarbeitete seine Rechtsvorschriften, um sie mit Art 7 Abs 2 der Charta über die Vergütung lokaler Mandatsträger in Einklang zu bringen.
- Im Jahr 2021 beschloss das schottische Parlament, die Charta in schottisches Recht zu übernehmen.

VII. Thematische Aktivitäten

A. Aktionspläne, Kooperationsprogramme und die SDGs

Die Kooperationsprojekte des Kongresses sind Teil der Aktionspläne und Nachbarschaftspartnerschaften des Europarats⁷⁰ und reichen von Menschenrechten auf lokaler und regionaler Ebene bis zu den Herausforderungen von Migration und Integration, von der Korruptionsprävention über Open Government und eine stärkere öffentliche Ethik bis hin zur Bürgerbeteiligung und dem Engagement der Jugend, vom Gender Mainstreaming bis zur Bekämpfung von Sexismus. Von 2012 bis 2022 wurden Projekte mit einem Gesamtbetrag von € 13.105.000 vom Sekretariat des Kongresses durchgeführt.

Die thematische politische Arbeit sowie die Kooperationsaktivitäten des Kongresses vor Ort tragen zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Agenda 2030 der VN bei, vor allem SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen), 5 (Gleichstellung der Geschlechter), 10 (Weniger Ungleichheiten), 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden), 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) und 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele).⁷¹ Durch die vielen konkreten Aktivitäten leistete der Kon-

70 <https://www.coe.int/en/web/programmes/documents> (9.1.2026).

71 <https://www.coe.int/en/web/congress/sdg> (9.1.2026).

gress einen greifbaren Beitrag im Rahmen der Arbeit des Europarats für die SDGs.⁷²

B. Konkrete Projekte

- Von Oktober 2012 bis Oktober 2022 besuchten rund 1.500 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Stadträte und junge lokale Führungskräfte vom Kongress angebotene Aktivitäten zur Kapazitätsentwicklung (*capacity building*). Damit sollte der demokratische Wandel in Gemeinden in Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine sowie in Belarus, im Kosovo und in Marokko und Tunesien unterstützt und vorangetrieben werden.
- Der Bürgerrat in Mostar, in Bosnien und Herzegowina, wurde 2020, nach den ersten Kommunalwahlen seit 2008 eingerichtet und thematisierte die komplexen Herausforderungen der demokratischen Erneuerung mit den verschiedenen Volksgruppen.
- Der Kongress half mit der Schaffung institutionalisierter Konsultationsmechanismen einen strukturierten Dialog zwischen den nationalen Regierungen und lokalen Gebietskörperschaften einzurichten. Dies gelang in Albanien, Armenien, der Republik Moldau und der Ukraine in Zusammenarbeit mit den nationalen Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.
- Der Kongress forcierte den Aufbau von Kapazitäten und Kompetenz der kommunalen Dachverbände, um nationale Vorschläge für Gesetze und Politiken aus eigener Kraft und unabhängig auf ihre Auswirkungen auf die Kommunen zu untersuchen. Dies ist eine Voraussetzung, um wirkungsvoll an Begutachtungsverfahren teilnehmen zu können. Die im April 2021 institutionalisierte Plattform für den national-lokalen Dialog über Open Government in der Ukraine ist ein Beispiel dafür.
- Im Rahmen des Programms „Leaders for Change“ entwickelten lokale und regionale Mandatsträger ihre Führungsqualitäten, ihre Kommunikationsfähigkeiten, ihr Gefühl für den Dienst an ihren Bürgern und die Fähigkeit, einen neuen Ansatz zu fördern, um auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen und die Lebensqualität in den lokalen Gemeinschaften zu verbessern. Sie sorgen nun für eine stärkere, integrativere, proakti-

72 Übersicht der konkreten Aktionen zu den einzelnen SDGs durch die einzelnen Akteure innerhalb des Europarats <https://www.coe.int/en/web/un-agenda-2030/home> (9.1.2026).

- vere und rechenschaftspflichtige lokale Führung und damit zu größerem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentlichen Institutionen.
- In Armenien, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine wurden lokale Mandatsträger durch die Umsetzung von fast 40 lokalen Initiativen dabei unterstützt, das erworbene Wissen und die erworbenen Fähigkeiten in die Praxis umzusetzen. Die Kapazitäten junger lokaler Führungskräfte wurden gestärkt, um ihre Beteiligung und ihr Engagement in den lokalen Gemeinschaften zu verbessern. Viele von ihnen wurden in der Folge zu Bürgermeistern oder Gemeinderäten gewählt und üben diese Ämter bis heute aus oder vertreten ihre Wahlkreise in Parlamenten.
 - Der Kongress entwickelte und startete ein Online-Tool „bE-Open“⁷³, um auf die von lokalen Mandatsträgern geäußerten Bedürfnisse in Bezug auf öffentliche Ethik und Rechenschaftspflicht, Korruptionsprävention sowie mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung zu reagieren. bE-Open bietet Informationen über einschlägige internationale Standards sowie den innerstaatlichen Kontext und die Gesetzgebung und gibt Beispiele für die Rechtsprechung im Zusammenhang mit Korruption, sowie einschlägige Leitlinien und bewährte Verfahren in Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, der Republik Moldau, der Ukraine und dem Kosovo.
 - Eine stärkere Genderperspektive wurde in alle Projektaktivitäten des Kongresses eingeführt. Allen lokalen Mandatsträgern und hochrangigen Beamten in der Ukraine wurde ein elektronischer Gender-Mainstreaming-Kurs zur Verfügung gestellt, um ihr Wissen über die Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern und die Stärkung und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der Politikgestaltung auf lokaler Ebene zu fördern. Für Georgien, die Ukraine und den Kosovo wurden Leitfäden zur Bekämpfung und Prävention von Sexismus auf lokaler Ebene entwickelt.
 - Die Menschenrechte auf lokaler Ebene standen im Mittelpunkt der Zusammenarbeit des Kongresses mit Georgien, die die Erprobung einer innovativen Methodik zur Stärkung der Kapazitäten der lokalen Behörden zum Schutz und zur Umsetzung der Menschenrechte durch datengestützte, evidenzbasierte Entscheidungsfindung und kollaborative Regierungsführung umfasst.
 - Der Kongress unterstützte das Open Government Partnership (OGP) Local Programms zur Stärkung von Transparenz, Rechenschaftspflicht

73 <https://www.coe.int/en/web/congress/beopen> (9.1.2026).

und Partizipation. Als Ergebnis anerkannte OGP die Leistungen von vier lokalen Behörden in Armenien und drei in der Ukraine im globalen Kontext als Beweis für die notwendige Führungsrolle bei der Förderung offener Regierungsstandards, die im lokalen OGP-Programm übernommen werden sollen.

VIII. Ausgewählte Österreich-Aspekte

A. Wahlfunktionen im Kongress: Präsidentschaft, Kammern, Generalsekretär

Zahlreiche österreichische Politikerinnen und Politiker engagierten sich bereits in der Europäischen Konferenz der Gemeinden von 1957–1973: von 28.10.1968 bis 26.10.1970 fungierte der Innsbrucker Bürgermeister *Alois Lugger* als Präsident. Im 1994 etablierten Kongress arbeitete *Herwig van Staa*, ebenfalls Bürgermeister von Innsbruck, von 26.5.1998 bis 4.6.2002 als Präsident der Kammer der Gemeinden, von 4.6.2002 bis 25.5.2004 als Präsident des Kongresses und, nach seinem Wechsel in die Tiroler Landesregierung bzw den Landtag, von 26.10.2010 bis 16.10.2012 als Präsident der Kammer der Regionen und von 16.10.2012 bis 14.10.2014 wiederum als Präsident des Kongresses.

Die Salzburger Landtagspräsidentin *Gudrun Mosler-Törnström* wurde für die Periode von 14.10.2014 bis 19.10.2016 zur Präsidentin der Kammer der Regionen und von 19.10.2016 bis 6.11.2018 zur ersten weiblichen obersten Repräsentantin des Kongresses und seiner Vorgängerorganisationen gewählt.

Der Vorarlberger Landtagspräsident *Harald Sonderegger* fungierte von 23.3.2021 bis 24.10.2023 als Präsident der Kammer der Regionen.

Der ehemalige Leiter der Europaabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung und Autor dieses Beitrags *Andreas Kiefer* wurde im März 2010 als erster Österreicher von den Kongressmitgliedern zum Generalsekretär des Kongresses gewählt und 2015 und 2020 durch Wahlen im Amt bestätigt.⁷⁴

⁷⁴ <https://www.coe.int/en/web/congress/-/election-of-two-vice-presidents-of-the-chamber-of-local-authorities-and-the-secretary-general> (19.9.2025).

B. Berichterstattungen: überdurchschnittlich aktiv

Die zahlreichen Berichterstattungen österreichischer Mitglieder können hier nicht im Detail dargestellt werden. Als Beispiele seien erwähnt:

- *Herwig van Staa*, Tirol: 2003, Empfehlung 123 (2003) betreffend Perspektiven für ein drittes Gipfeltreffen des Europarats⁷⁵; 2011 Ko-Berichterstatter des Monitoringberichts CG(20)6 vom 24.3.2011 über die Türkei⁷⁶; 2016, als Kongress-Bereichssprecher zum Thema Ethik und Transparenz auf kommunaler und regionaler Ebene und Berichterstatter⁷⁷ zur Prävention von Korruption und Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene.
- *Michael Neureiter*, Salzburg: 2008, Ko-Berichterstatter über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in ländlichen Gebieten, ein zentraler Faktor in der Politik der territorialen Kohäsion.⁷⁸
- *Bernd Petrisch*, Salzburg: 2009, Bericht „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen: Hin zu einem Mehrebenen-Regierungssystem“⁷⁹.
- *Gudrun Mosler-Törnström*, Salzburg, zeichnete mitverantwortlich für Monitoringberichte zur kommunalen (und regionalen) Demokratie in Litauen⁸⁰, Aserbaidshan⁸¹, Schweden⁸², Frankreich⁸³, Griechenland⁸⁴, der Ukraine⁸⁵, Island⁸⁶, der Republik Moldau⁸⁷ und wirkte ab 2022 als Ständige Berichterstatterin für Menschenrechte.

Bei einem Anteil von knapp 2 % unter den 306 Kongress-Mitgliedern liegt die Rate von 3 % an Berichterstatterinnen und Berichterstattern um 50 % darüber: Von den zwischen Mai 2013 und Oktober 2025 angenommenen

75 REC123(2003), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023b9b8> (9.1.2026).

76 REC201(2011), <https://search.coe.int/congress?i=091259488014b586> (9.1.2026).

77 RES401(2016), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023bf20> (9.1.2026).

78 CPR(14)8RES und RES252(2008), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023b654> (17.9.2025).

79 RES293(2009), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023c26d> (9.1.2026).

80 REC321(2012), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023ca56> (9.1.2026).

81 REC326(2012), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023d2dd> (9.1.2026).

82 REC357(2014), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023c271> (9.1.2026).

83 REC384(2016), <https://search.coe.int/congress?i=091259488014b1f0> (9.1.2026).

84 REC372(2015), <https://search.coe.int/congress?i=091259488014b37d> (9.1.2026).

85 Entwurf des Monitoring-Ausschusses CG-MON(2020)17–04, <https://search.coe.int/congress?i=0912594880250307> der wegen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine aber nicht vom Kongressplenum behandelt wurde (9.1.2026).

86 REC513(2024), <https://search.coe.int/congress?i=091259488026254c> (9.1.2026).

87 CG(2025)49–16.

1.215 Empfehlungen und Entschliefungen stammten 37 aus österreichischer Feder: 24 von männlichen und 13 von weiblichen Mitgliedern. Im Verhältnis zur Größe der nationalen Delegation zählte die österreichische mit 6 Mitgliedern zu den überdurchschnittlich aktiven im Kongress. In absoluten Zahlen rangiert Österreich nach dem Vereinigten Königreich (161 Berichte), den Niederlanden (110), Schweden (105), Frankreich (97), Deutschland (87), Belgien (78), Italien (68), der Schweiz (63) und Norwegen (44) an zehnter Stelle.⁸⁸ Neben dem politischen Engagement spielt in diesem Zusammenhang die Beherrschung einer der offiziellen Sprachen des Europarats, Englisch und Französisch, eine wesentliche Rolle.

C. Finanzkrisen und Budgetkürzungen

Der Europarat durchlebte ab 2010 zahlreiche finanzielle Krisen, die durch Beschlüsse des Ministerkomitees ausgelöst wurden, den Haushalt nicht einmal um die Inflation zu erhöhen. So stieg das Budget des Europarats von 2014–2024 lediglich um 6,4 %, während die kumulierte reale Inflation 11,4 % betrug. In einer Organisation, die stark vom Humankapital geprägt ist, führte der von den Mitgliedstaaten auferlegte Sparkurs in diesen 10 Jahren zu nachhaltigen Kürzungen, Aufgabenreduktionen, Reformen, neuen Schwerpunktsetzungen und zu einem Personalabbau von 12,4 % mit Einsparungen von € 50 Millionen.⁸⁹ Während der EGMR von Einsparungen weitgehend verschont blieb, was zu einem substanziellen Abbau des Rückstaus an offenen Fällen führte, und auch im Budget für 2025 eine Erhöhung⁹⁰ erfuhr, trafen die Kürzungen den Kongress weit überproportional.

In seinen Empfehlungen⁹¹ an das Ministerkomitee zur Budgeterstellung bat der Kongress um die Beibehaltung eines Anteils von 3 % am Gesamtbudget des Europarats, wie das im Schnitt seit 1994 der Fall war. Von 2010–2020 sank der Anteil um 13,36 % von 2,92 % auf 2,53 % und die Dienstposten gingen um 19,1 %, von 47 auf 38, zurück. Die Kürzungen hatten starke

88 Arbeitsdokument des Kongress-Sekretariats ohne Nummerierung mit Stand Dezember 2025 im Besitz des Verfassers.

89 CM(2025)1, 33.

90 Ebd., 2, Table 1 – Council of Europe Programme and Budget for 2024–2025 (2025 adjusted).

91 Besonders ausführliche Argumentation in CG(2021)40–06 mit erläuternden Bemerkungen zu REC454(2021).

Auswirkungen auf die Aktivitäten des Kongresses und führten unter anderem zu einem Rückstau bei Monitoringmissionen über die Anwendung der Kommunalcharta durch die Mitgliedstaaten. Standard ist ein Monitoring etwa alle 5 Jahre. Durch die Personalknappheit musste der Zeitraum auf bis zu 10 Jahre erstreckt werden. Per 1.1.2021 lag der letzte Monitoringbericht bei 18 Staaten 6 oder mehr Jahre zurück.⁹²

Im Zuge der neuen Schwerpunktsetzungen nach dem Gipfel von Reykjavik und durch die Übertragung des Kompetenzzentrums für Multi-Level-Governance an das Kongress-Sekretariat stieg der Anteil auf 3,14 % im Budget für 2025.

Tabelle 2: Entwicklung des Budgets des Kongresses (Sachaufwand) – Auszug

	2010	2016	2020	2024	2025
Europarat	218 337 900	259 915 400	254 845 600	301 973 900	326 027 300
Kongress	6 384 400	7 126 400	6 442 000	9 007 400	10 221 100
% Anteil Kongress	2,92	2,74	2,53	2,98	3,14

Quelle: CG(2021)40–06 und CM(2025)1, bearbeitet durch den Autor.

D. Unterstützung durch Personalzuteilung

Österreich zählte zu den Unterstützern des Kongresses. Zwar wurden keine finanziellen Beiträge in Form sog *voluntary contributions* geleistet, doch unterzeichneten Botschafter *Thomas Hajnoczi*, *Rudolf Lennkh* und *Gerhard Jandl* Vereinbarungen mit dem Europarat über die Entsendung von Bediensteten. Dabei handelte es sich um Personen, deren Gehalt national weiterbezahlt und vom Europarat eine Versicherung übernommen wird. Der Generalsekretär des Kongresses hatte zuvor mit dem Verein Auslandsdienst⁹³ vereinbart, dass der Kongress als Dienststelle für die Leistung des Gedenkdienstes anerkannt wurde. Dies bezog sich auf die Menschenrechtsaktivitäten unter anderem für Roma und den Aufbau der mittlerweile aus finanziellen Gründen eingestellten Allianz von Städten und Regionen für Roma-Inklusion⁹⁴ und funktionierte bis zu einer Änderung der Bedingungen, wonach der Europarat sich der österreichischen Gerichtsbarkeit zu

92 CG(2021)40–06, 5.

93 <https://www.auslandsdienst.at/> (9.1.2026).

94 <https://www.roma-alliance.org/> und https://www.coe.int/t/congress/Sessions/alliance/default_en.asp mit Erwähnung zweier Gedenkdiener (9.1.2026).

unterwerfen hätte. Dies kam für die internationale Organisation nicht in Frage. Zwischen 2010 und 2022 stellte Österreich 10 zugeteilte Bedienstete. Da einige Personen länger als ein Jahr zur Verfügung gestellt wurden, stärkte das den Kongress mit einer Gesamtkapazität von 16 Vollzeitäquivalenten (FTE).

Auch Deutschland (3 FTE), Island (1), Italien (6), Moldau (1), die Schweiz (2), die Tschechische Republik (2), die Türkei (9) und die Ukraine (7) entsandten Personen an das Kongresssekretariat.

Insgesamt brachten in diesem Zeitraum 24 Personen Leistungen von 47 Vollzeitäquivalenten ein. Ihre Tätigkeitsbereiche umfassten neben Roma-Aktivitäten schwerpunktmäßig die Europäische Woche der lokalen Demokratie, Wahlbeobachtungen und Monitoringmissionen sowie die Unterstützung der Ausschusssekretariate und Plenartagungen. Der österreichische Beitrag mit 34 % der FTE unterstreicht die Bedeutung, die Österreich dem Kongress beimisst.

E. Österreich setzte Kongressempfehlungen um

Im März 2011 legte der Kongress den ersten Bericht⁹⁵ über die Anwendung der Kommunalcharta in Österreich seit der Ratifizierung der Charta vor. Der Kongress formulierte in Empfehlung 302 (2011)⁹⁶ unter anderem folgende Vorschläge für Maßnahmen auf Bundes- bzw auf Landesebene:

- grundlegende Verfassungsreform mit Kompetenzbereinigungen (Basis Österreich-Konvent und neuere Reformvorschläge),
- Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem über die Ländergrenzen hinweg,
- bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister, um das Amt attraktiv zu erhalten und Kandidatinnen und Kandidaten zu bekommen,
- mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden,
- Stärkung des Bundesrates als echte Länderkammer,
- völlige Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und Überführung in die direkte Landesverwaltung,
- Stärkung der Rolle von Gemeindebund und Städtebund in den Finanz-ausgleichsverhandlungen,

95 Kongress-Bericht CG (20) 8: Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 3.3.2011.

96 Kongress-Empfehlung 302 (2011): Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 24.3.2011.

- weitergehende Vertragsschlusskompetenz für den österreichischen Gemeindebund und den österreichischen Städtebund über den Stabilitäts-pakt und den Konsultationsmechanismus hinaus,
- Einschränkung der persönlichen Haftung der Bürgermeister,
- Erhöhung des Anteils von Frauen in den Gemeindevertretungen und Landtagen.

Bundesratspräsident *Gottfried Kneifel* griff den ersten Vorschlag, die Föderalismusreform-Diskussion wieder aufzunehmen, gemeinsam mit dem Präsidenten der Kammer der Regionen, *Herwig van Staa*, auf.⁹⁷

Auf Initiative seines Präsidenten legte der Bundesrat dem Nationalrat am 1.6.2011 einen Gesetzesantrag⁹⁸ vor, mit dem der Kooperationspielraum für die Kommunen erheblich ausgeweitet werden sollte. Dies wurde durch Nationalratsbeschluss vom 6.7.2011 umgesetzt und nach Zustimmung des Bundesrates vom 21.7.2011 bereits am 29.7.2011 kundgemacht.⁹⁹

Die in der Bundesverfassung verankerte Beschränkung für Gemeindeverbände wurde gestrichen und den Gemeinden – auf Basis von Landesgesetzen – ermöglicht, untereinander Vereinbarungen abzuschließen und neben privatwirtschaftlichen auch hoheitliche Aufgaben gemeinsam zu erledigen. Ebenso werden Gemeindeverbände über Bundesländergrenzen hinweg erlaubt, wenn die betroffenen Länder grünes Licht dafür geben. Damit wurde eine weitere konkrete Empfehlung des Kongresses umgesetzt, die zuvor auch der Österreich-Konvent formuliert hatte.

Die dritte umgesetzte Empfehlung betrifft eine bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister; nämlich eine Erhöhung der Zuverdienstgrenze und Arbeitslosengeld für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

97 Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 13.5.2011, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110513_OTS0224/kneifel-foederalismus-in-oes-terreich-zu-wenig-oder-nicht-genug (1.3. 2012).

98 Gesetzesantrag des Bundesrates vom 1.6.2011 betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, 1213 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. Gesetzgebungsperiode und Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 1.6.2011, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110601_OTS0223/bundesrat-will-gemeinden-engere-zusammenarbeit-ermoeglichen-gesetz-esinitiative-des-bundesrats-geht-nun-an-den-nationalrat (1.3.2012). Ein Hinweis auf den Monitoringbericht des Kongresses findet sich in den Ausschussunterlagen bzw der Parlamentskorrespondenz nicht, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2011/pk0661#XXIV_I_01213. (9.1.2026).

99 60. Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, BGBl I 2011/60.

durch eine Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977.¹⁰⁰ Im Gegensatz zu öffentlich Bediensteten bestanden für Versicherte nach dem ASVG strenge Richtlinien hinsichtlich ihrer Nebeneinkünfte. € 374 durften Frührentner im Jahr 2011 dazuverdienen, um ihren Ruhebezug nicht zu verlieren. Rückwirkend ab 1.7.2011 wurden Bürgermeister davon ausgenommen, sie durften dann 49 % des Bezugs eines Nationalratsabgeordneten dazuverdienen, das waren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung € 3.999. Damit konnten Bürgermeister nach Ausscheiden aus ihrem Amt – nach Auslaufen einer Bezugsfortzahlung – Arbeitslosengeld beziehen. Bis dahin fehlte jenen Bürgermeistern eine Absicherung, die ihr Amt verloren und zuvor ihren Zivilberuf aufgegeben hatten.¹⁰¹

Informationen über politische Initiativen oder rechtliche Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des zweiten Monitoringberichts zu Österreich¹⁰² aus 2020 liegen nicht vor.

IX. Zukunftsperspektiven

A. Die Reykjavik-Agenda mit Leben erfüllen

Der 4. Europaratsgipfel von Reykjavik brachte sowohl eine Neuorientierung für die Organisation als Gesamtes als auch konkrete neue, priorisierte Aufgaben für die politischen Gremien Ministerkomitee, PV und Kongress.

Der Kongress hatte sich politisch und durch den Generalsekretär in die Vorbereitung des Gipfels eingebracht.¹⁰³ In seiner Vorlage an die Gipfelteilnehmer verwies der Kongress auf seine Gründung durch den Gipfel von Wien im Jahr 1993 und die Anerkennung seines Wirkens beim zweiten und dritten Gipfel 1997 und 2005. Durch seine Mitglieder vertrete der Kongress im Europarat heute 130.000 Gemeinden und Regionen aus 46 Mitglied-

100 ALVG Novelle, BGBl I 2011/52.

101 <https://gemeindebund.at/als-ortschef-abgewaehlt-welche-sozialen-netze-greifen/> (9.1.2026).

102 Empfehlung 446(2020) des Kongresses zur Lage der lokalen und regionalen Demokratie in Österreich vom 28.9.2020, <https://rm.coe.int/monitoring-der-umsetzung-d-er-europaischen-charta-der-kommunalen-selbst/16809fc557> (9.1.2026).

103 Empfehlung 492(2023) Verankerung der Demokratie auf der Basisebene: Die Zukunft des Europarates und die Rolle des Kongresses. Beitrag des Kongresses zum 4. Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates vom 16.-17.5. 2023 in Reykjavik, Island; Ko-Berichterstatter *Bernd Vöhringer*, Präsident der Kammer der Gemeinden und *Harald Sonderegger*, Präsident der Kammer der Regionen: <https://search.coe.int/congress?i=0900001680aa8da9> (9.1.2026).

staaten. Dieses Netzwerk gewählter Vertreterinnen und Vertreter trage zur Verankerung der grundlegenden Werte der Organisation sowie zur bürgernahen Umsetzung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit bei. Um erfolgreich gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen und den Bedürfnissen der europäischen Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden, sollten der Kongress und die PV eine größere Rolle bei der Erfüllung seiner Ziele einnehmen und als Multiplikatoren für die Normen und Werte der Organisation auf allen Regierungsebenen genutzt werden.

Am 15.5.2023, dem Tag vor dem Gipfel, verabschiedeten die Vertreter des Kongresses, des EU-Ausschusses der Regionen sowie der europäischen Verbände Versammlung der Regionen Europas (VRE), Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), Konferenz der Peripheren Küstenregionen (KPKR), Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionalparlamenten mit Gesetzgebungszuständigkeiten (CALRE) und des Rates der Gemeinden und Regionen (RGRE/CEMR/CCRE) einen Handlungsauftrag an den Gipfel und bekräftigten, in ihren Bereichen für die Lösung der am Gipfel zu beratenden Anliegen und Probleme zu arbeiten.¹⁰⁴

Für den Kongress bedeutete das klare Bekenntnis der Staats- und Regierungschefs zur lokalen Dimension von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit auch eine Aufwertung als Akteur im institutionellen Aufbau des Europarats. Der 4. Europaratsgipfel gab dem Kongress mehr Sichtbarkeit und Autorität gegenüber den Mitgliedstaaten im Rahmen seiner Wahlbeobachtungen und dem Monitoring der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung, seines politischen Dialogs mit den nationalen Regierungen und seiner thematischen Aktivitäten. Der Boden dafür war in den vorangegangenen Jahren durch einen aktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten, Aussprachen in jeder Plenartagung mit Ministerinnen bzw. Ministern des jeweiligen Vorsitzlandes und eine stärkere Ausrichtung der Kongress-Arbeit an den politischen Prioritäten der jeweiligen Vorsitzstaaten im Ministerkomitee gelegt worden.

In der dem Gipfel von Reykjavik vom Mai 2023 folgenden 45. Plenartagung vom 24.-26.10.2023 aktualisierte der Kongress seine politischen und operationellen Prioritäten und Strukturen für den Rest der bis März 2026 laufenden Mandatsperiode im Licht der Festlegungen des Gipfels. Die Ent-

104 Siehe <https://rm.coe.int/call-for-action-congress-high-level-conference-in-the-margins-of-the-c/1680ab3b97> (9.1.2026).

schließung (493)2023¹⁰⁵ vom 24.10.2023 brachte eine weitere Aufwertung des Charta-Monitorings als wichtiges Frühwarn-Element zur Identifizierung demokratischer Erosion in den Mitgliedstaaten. Thematisch beschloss der Kongress, sich auf die Stärkung der Demokratie, Thematisierung und Schutz der Menschenrechte, Vorbereitung und effektive Krisenbewältigung, Abbau von Ungleichheiten in den Gesellschaften, Umweltmaßnahmen sowie die Begleitung der Kommunen und Regionen bei der digitalen Revolution zu konzentrieren.

B. Errungenschaften sichern

Der Kongress wurde durch die Beschlüsse von Reykjavik gestärkt und erfuhr große Anerkennung, die sich auch im Budget positiv niederschlug.

Trotzdem ist festzuhalten, dass die großen Fortschritte für die kommunale Selbstverwaltung und die regionale Demokratie in Europa mit der Ausarbeitung der Kommunalcharta in den 1980er Jahren und mit der institutionellen Verankerung von repräsentativen politischen Gremien von Gemeinden, Städten und Regionen in der EU im Vertrag von Maastricht 1992 und im Europarat mit dem Gipfel von Wien 1993 bis zu 40 Jahre zurückliegen. AdR und Kongress etablierten sich im jeweiligen institutionellen Gefüge, entwickelten ihre jeweiligen Zuständigkeiten und thematischen Profile und werden nicht in Frage gestellt. Seit den Jahren der demokratischen Aufbruchstimmung gab es keinen politischen Druck und kein vergleichbares „*window of opportunity*“ für den Wunsch nach einer stärkeren institutionellen Verankerung, nach Beteiligung und Mitentscheidung durch politische Vertreterinnen und Vertreter kommunaler bzw. regionaler Gebietskörperschaften.

Die Anerkennung der Bedeutung der *Multi-Level-Governance* und ihre Verwirklichung in der Praxis einer im Jahr 1949 als intergouvernementalen Struktur gegründeten Organisation ist ermutigend. Angesichts der vom Europarat konstatierten demokratischen Erosion gilt es daher, die erzielten Errungenschaften zu verteidigen und weiterzuentwickeln und für die Verwirklichung des „New Democratic Pact for Europe“¹⁰⁶ zu nutzen.

105 Siehe die deutsche Sprachfassung aufrufbar unter: <https://search.coe.int/congress?i=0900001680ad0ad5> (9.1.2026).

106 <https://www.coe.int/en/web/new-democratic-pact-for-europe/home> (9.1.2026).

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Rolle des Beratenden Ausschusses*

Klaus Poier

I. Einleitung

Das im Rahmen des Europarats geschaffene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*)¹ zählt nicht nur zu den wichtigsten Rechtsquellen bzw. Mechanismen des Minderheitenschutzes weltweit, sondern nimmt wohl auch innerhalb des Europaratsgefüges eine besondere Stellung ein, insb aufgrund der politischen Brisanz, die mit dem Themenbereich verbunden ist. Konflikte zwischen Mehrheitsbevölkerung und Minderheiten waren nicht nur historisch oft Wurzel bzw. Anlass für Destabilisierung bis hin zu kriegesischen Auseinandersetzungen, sondern treten auch aktuell immer wieder zum Vorschein, zuletzt verstärkt im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, der wiederum entsprechende Auswirkungen auch auf das Sicherheitsbedürfnis wie das gesellschaftliche Klima in anderen (angrenzenden) Staaten hatte. Einen Beitrag zur Lösung

* Der vorliegende Beitrag ist die Schriftfassung des von mir im Rahmen der Ringvorlesung „Europarat@75: Errungenschaften und Ausblick“ am 19.5.2025 in Innsbruck gehaltenen Vortrags mit demselben Titel. Der für eine Ringvorlesung angemessene Informations- und Überblickscharakter des Vortrages wurde auch für die Schriftfassung beibehalten, ergänzt um Hin- und Nachweise in Literatur und Rechtsprechung. Festzuhalten ist weiters, dass die Ausführungen die persönliche Meinung des Autors, der seit Juni 2022 Mitglied des Beratenden Ausschusses zur Überwachung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats ist, wiedergeben und dem Beratenden Ausschuss nicht zugerechnet werden können. Für die Unterstützung bei Materialrecherche und Redaktion des Vortrages wie bei der Schriftfassung des Beitrages einschließlich der Erstellung des Anmerkungsapparates dankt der Autor Mag.^a Margarita Cvitkovic, Mag. Lorenz Tripp und Mag.^a Anna Wohlmuth, MES.

1 Siehe zur Kundmachung in Österreich: Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, BGBl III 1998/120 idF BGBl III 2024/18. Der Originaltext des Übereinkommens (Treaty Office des Europarats, ETS No 157) ist in den offiziellen Sprachen des Europarats, Englisch und Französisch, auf der Website des Rahmenübereinkommens abrufbar: [https://www.coe.int/en/web/minorities/basic-texts#{%22113076819%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/minorities/basic-texts#{%22113076819%22:[0]}) (9.1.2026).

solcher Konflikte auf Basis eines verbindlichen Regelwerkes und eines darin vorgesehenen Überwachungsmechanismus zu leisten, ist primäres Ziel des Rahmenübereinkommens.

In den folgenden Ausführungen wird zuerst die Entstehung und Entwicklung des Rahmenübereinkommens skizziert. In weiterer Folge wird auf Rechtsnatur, Aufbau und Inhalt des Rahmenübereinkommens näher eingegangen. Abschließend gilt es, den Monitoring-Prozess zu beschreiben und dabei die Rolle des Beratenden Ausschusses zu erläutern.

II. Entstehung und Entwicklung des Rahmenübereinkommens

A. Vorgeschichte

Der völkerrechtliche Minderheitenschutz hat seinen Ursprung im rechtlichen Schutz religiöser Minderheiten.² Religion fungierte im Spätmittelalter und in weiterer Folge auch in der Neuzeit in Zeiten der Reformation und des Absolutismus einerseits als Instrument des Staates zum territorialen „nation building“, andererseits aber auch zur Begründung einer nationalen Identität in Opposition zum Staat. Der religionspolitischen Maxime der Neuzeit, wonach die Religion der Bevölkerung eines gewissen Territoriums der Religion des Herrschers dieses Territoriums folgen musste („*cuius regio, eius religio*“, Augsburger Religionsfrieden 1555, Westfälischer Frieden 1648), wurden in weiterer Folge immer häufiger religiöse Toleranzbestimmungen in Friedensverträgen entgegengesetzt. Diese hatten das Ziel, die religiösen Bekenntnisse der Bevölkerung abgetretener Gebietsteile zu schützen.

Der Pariser Vertrag von 1856 zur Beendigung des Krimkrieges läutete einen Paradigmenwechsel ein: Primäres Schutzziel war nicht mehr die Religionsfreiheit, sondern die an die Religion anknüpfende politische Selbstständigkeit oder Autonomie territorialer Entitäten.³ Damit wurde eine Entwicklung eingeleitet, die das nationale Selbstbestimmungsrecht von seinen religiös-politischen Wurzeln löste und den Fokus verstärkt auf die Spra-

2 Vgl. dazu und zum Folgenden *Pernthaler*, Die Entstehung des völkerrechtlichen Menschenrechts- und Minderheitenschutzes im 19. und 20. Jahrhundert, in Pan/Pfeil (Hrsg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3. (2006) 4 (16 ff.); mit Verweis auf *von Turegg*, Minderheitenrecht. Untersuchungen zum Recht der völkischen Minderheiten (1950), 96 ff.

3 Vgl. dazu und zum Folgenden *Pernthaler* in Pan/Pfeil, Entstehung, 20 ff.

chenfreiheit legte. Dies wirkte sich insb auf den Zerfall des Habsburgerreiches nach dem Ersten Weltkrieg aus. Als Reaktion auf die Gebietsveränderungen nach dem Krieg wurde durch eine Reihe von bi- und multilateralen Verträgen in Verbindungen mit dem neu geschaffenen Völkerbund und dem Ständigen Internationalen Gerichtshof das erste internationale System zum Schutz nationaler Minderheiten geschaffen.⁴ Dieses System des Minderheitenschutzes scheiterte jedoch in weiterer Folge am immer stärker werdenden Nationalismus in Europa und der Schwäche des Völkerbundes.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg vorherrschende Auffassung, dass Minderheitenschutz durch individuelle Menschenrechte besser gewährleistet werden könne, führte dazu, dass die Friedensverträge (mit Ausnahme des Gruber-de-Gasperi-Abkommens zu Südtirol) keine den Minderheitenschutz betreffenden Klauseln enthielten.⁵ Auch die EMRK enthält – worauf unten noch näher eingegangen wird – keine spezifischen Minderheitenrechte.⁶ Art 14 EMRK normiert lediglich ein individuelles Recht auf Nichtdiskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Dieses Recht kann im Rahmen der Individualbeschwerde gemäß Art 34 EMRK neben Einzelpersonen auch von Personengruppen oder NGOs eingeklagt werden, was zu einer umfangreichen Rechtsprechung des EGMR zu Art 14 EMRK geführt hat.

Der Zerfall der Sowjetunion brachte neue Dynamik in die Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes in Europa und läutete die „Phase des Minderheitenschutzes im engeren Sinn“ bzw die „Phase des direkten Minderheitenschutzes“⁷ ein. Diese Entwicklung wurde – neben zahlreichen bilateralen Verträgen⁸ – maßgeblich durch die beiden zu jener Zeit wichtigsten internationalen Organisationen für den Schutz der Menschen-

4 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann*, Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten, *ZaöRV* 65 (2005), 589 ff mwN.

5 Vgl *Hofmann*, *ZaöRV* 65 (2005), 590.

6 Vgl dazu und zum Folgenden *Pfeil*, Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der KSZE/OSZE, in Pan/Pfeil (Hrsg), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3. (2006) 442 (448 ff).

7 *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 454.

8 Vgl *Hofmann*, *ZaöRV* 65 (2005) 593 mit Verweis auf *Bloed/van Dijk*, Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe (1999); *Lantschner*, Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements, *European Year Book of Minority Issues* Vol 2 (2002/3), 579.

rechte in Europa getragen, die KSZE⁹ (heute: OSZE¹⁰) und den Europarat.¹¹ 1990 wurde das Abschlussdokument der „Konferenz über die menschlichen Dimensionen“ der KSZE in Kopenhagen angenommen, das umfassende Minderheitenrechte enthielt.¹² Zurückgehend auf eine Initiative der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1981 wurde durch einen vom Ministerkomitee eingerichteten Ad-hoc-Sachverständigenausschuss die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ausgearbeitet und 1992 zur Unterzeichnung aufgelegt.¹³ Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen ist bis heute gemeinsam mit dem Rahmenübereinkommen und freilich auch der EMRK das wichtigste rechtliche Dokument für den Minderheitenschutz in Europa.

B. Entstehung des Rahmenübereinkommens

Bereits bei der Ausarbeitung der EMRK gab es Initiativen mit dem Ziel, Minderheitenrechte explizit in der EMRK zu verankern.¹⁴ Zudem gab es Überlegungen, dem Minderheitenschutz ein eigenes Zusatzprotokoll zur EMRK zu widmen. Diese Pläne wurden allerdings nicht verwirklicht.

Das Rahmenübereinkommen ist mit den Worten *Rainer Hofmanns* „ein Kind der frühen 1990er Jahre“.¹⁵ Der gewaltsame Zerfall des multiethnischen Staates Jugoslawien führte zu zahlreichen bewaffneten Konflikten zwischen den verschiedenen Volksgruppen des Landes. Diese Auseinandersetzungen waren geprägt von schweren Kriegsverbrechen und gravierenden Verletzungen grundlegender Menschenrechte. Die daraus resultierenden Ereignisse sowie der massive Flüchtlingsstrom beeinflussten die öffentliche

9 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Nach der ersten Konferenz 1973 wurden 1975 in Helsinki die KSZE-Schlussakte unterzeichnet.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die OSZE wurde 1995 als Nachfolgerin der KSZE institutionalisiert.

11 Vgl. *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 594.

12 Vgl. für einen Überblick über die Rolle der KSZE/OSZE in der Entwicklung der Minderheitenschutzes *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 456 ff.

13 Vgl. für einen Überblick über die Entstehung der Charta *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 453 f.

14 Vgl. zu Minderheitenrechten und der EMRK – insb zur besonderen Rolle Österreichs – *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 449 f, 460 ff, 467 ff, 470 ff.

15 Vgl. zum Zitat und den folgenden Ausführungen zu den politischen Umständen der Entstehung des Rahmenübereinkommens *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung, Überblick, Würdigung, in: Hofmann et al (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 68 (69 ff).

Meinung in Westeuropa erheblich. Viele Beobachterinnen bzw Beobachter befürchteten insb, dass die Lage der albanischen Bevölkerung im Kosovo und, in geringerem Maße, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Stabilität in der gesamten Region darstellen könnte.

Auch die Auflösung der Sowjetunion 1991 hatte weitreichende geopolitische Folgen.¹⁶ In Zentralasien, insb in Kirgistan und Tadschikistan, sowie im Kaukasus kam es zu zahlreichen ethnisch motivierten bewaffneten Konflikten. Armenien und Aserbaidshan führten Krieg um Nagorno-Karabach, während Georgien mit gewaltsamen Sezessionsbewegungen in Abchasien und Südossetien konfrontiert war. Hinzu kamen die zunehmenden Spannungen in Tschetschenien, die schließlich in einen weiteren Bürgerkrieg mündeten. Ein weiterer ethnisch motivierter Konflikt ereignete sich in Transnistrien, der später zu einem „eingefrorenen Konflikt“ wurde. Zudem traten ernsthafte Spannungen zwischen den russischen Minderheiten und den Mehrheitsbevölkerungen in Estland und Lettland auf.

Auch in Ostmitteleuropa verschlechterten sich nach der Auflösung der Tschechoslowakei die Beziehungen zwischen der Slowakei und Ungarn aufgrund der Situation der ungarischen Minderheit in der Slowakei.¹⁷ Gleichzeitig kam es zu erheblichen Spannungen zwischen Rumänien und Ungarn, die sich auf die Lage der ungarischen Minderheit in Siebenbürgen konzentrierten. Unter den führenden politischen Akteurinnen bzw Akteuren in Europa wurde angesichts solcher gehäufte auf ethnisch bedingte Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerungen zurückzuführenden Konflikte zunehmend erkannt, dass diese Entwicklungen eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Stabilität auf dem gesamten Kontinent darstellten. Es bestand Einigkeit darüber, dass dieser Herausforderung nicht nur durch politische Maßnahmen, sondern auch durch rechtliche Schritte begegnet werden müsste.

Vor diesem Hintergrund setzte das Ministerkomitee des Europarats am 4.11.1993 einen aus Expertinnen und Experten der Europarats-Mitgliedstaaten bestehenden Ad-hoc-Ausschuss zum Schutz nationaler Minderheiten

16 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 69.

17 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 69 f.

ein (CAHMIN).¹⁸ Dieser wurde mit den Vorarbeiten zum Rahmenübereinkommen beauftragt, wobei er sich auf zahlreiche Vorarbeiten der Venedig-Kommission und der KSZE stützen konnte. Der CAHMIN schloss seine Arbeiten auf dessen Sitzung vom 10. bis 14.10.1994 ab. Das Ministerkomitee verabschiedete am 10.11.1994 den Entwurf des CAHMIN. Folglich wurde das Rahmenübereinkommen am 1.2.1995 zur Unterzeichnung aufgelegt. Gemäß Art 28 des Rahmenübereinkommens war für das Inkrafttreten die Unterzeichnung von zwölf Mitgliedstaaten des Europarats notwendig. Diese Hürde wurde im Jahr 1998 erreicht, wodurch das Rahmenübereinkommen am 1.2.1998 in Kraft treten konnte. Bereits vier Jahre später, im Jahr 2002, hatten 35 (der damals noch 47) Mitgliedstaaten des Europarats das Rahmenübereinkommen ratifiziert.¹⁹

C. Aktuelle Vertragsstaaten

Aktuell (Stand Dezember 2025) hat das Rahmenübereinkommen 38 Vertragsstaaten.²⁰ Belgien, Griechenland, Island und Luxemburg haben das Abkommen unterschrieben, aber (noch) nicht ratifiziert. Vier Mitgliedstaaten des Europarats (Andorra, Frankreich, Monaco und die Türkei) haben das Abkommen weder ratifiziert noch unterschrieben.

In den 27 Jahren seit Inkrafttreten des Rahmenübereinkommens ist die Zahl der Vertragsstaaten kontinuierlich gewachsen. Die einzige Ausnahme davon bildet die Russische Föderation. Nachdem Russland am 16.3.2022 wegen des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs gegen die Ukraine aus dem Europarat ausgeschlossen wurde,²¹ erklärte der russische Präsident im Oktober 2023 den Austritt Russlands aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.²²

18 Vgl zur Entstehungsgeschichte des Rahmenübereinkommens *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 467 ff.

19 Vgl *Lantschner*, 25 Jahre Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: Bilanz und Ausblick, in Karl et al (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2022 (2023), 223 (224).

20 Vgl die Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie> (9.1.2026).

21 Vgl die Pressemitteilung des Europarats vom 16.3.2022 <https://www.coe.int/de/web/pportal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> (9.1.2026).

22 Vgl die Pressemitteilung des Europarats vom 12.1.2024 <https://www.coe.int/de/web/pportal/-/council-of-europe-body-regrets-russia-s-withdrawal-from-the-national-minorities-convention-millions-left-without-protection>. (9.1.2026); vgl ferner zur Tätigkeit

III. Inhalt des Rahmenübereinkommens

A. Rechtsnatur

Das Rahmenübereinkommen bildet das erste rechtsverbindliche multilaterale Übereinkommen Europas, das sich allgemein dem Schutz nationaler Minderheiten widmet²³ – und zwar als Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes: Art 1 hält diesbezüglich ausdrücklich fest, dass der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte ist und als solcher einen Bereich internationaler Zusammenarbeit darstellt.²⁴

Die Form eines „Rahmenübereinkommens“ wurde insb mit Blick auf die „Verschiedenheit der Gegebenheiten und der Vielfalt der zu lösenden Probleme“²⁵ herangezogen. Damit werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die im Rahmenübereinkommen näher dargelegten Rechtsgrundsätze bzw programmatischen Vorgaben – zur Sicherstellung des Schutzes nationaler Minderheiten – einzuhalten.²⁶ Unbeschadet der Bezeichnung als „Rahmenübereinkommen“ handelt es sich somit um einen rechtlich bindenden internationalen Vertrag.²⁷

Das Rahmenübereinkommen normiert Grundsätze, die von den Mitgliedstaaten durch Gesetzgebung, in der Praxis und durch bi- sowie multi-

des Beratenden Ausschusses zu Beginn des Ukrainekriegs *Lantschner*, in Karl et al, Jahrbuch, 223 (227 f).

- 23 Vgl *Pöllinger*, Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz. Das Engagement internationaler Organisationen (2001), 34; *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (71); *Hofmann*, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 1 (3); *Goffmann*, Das neue Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten – Möglichkeiten und Grenzen, in Blumenwitz/Gornig (Hrsg), Rechtliche und politische Perspektiven deutscher Minderheiten und Volksgruppen (1995), 63 (63).

- 24 Vgl dazu auch *Hofmann*, in Weller, Rights, 1 (3).

- 25 *Pöllinger*, Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz, 35, unter direkter Zitierung des Erläuternden Berichts Rn II.

- 26 Vgl *Pöllinger*, Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz, 34 f; *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (11); vgl auch Erläuternder Bericht Rn 10.

- 27 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (71); vgl dazu auch *Wilson*, Commentary of Article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), III (113).

laterale Verträge umzusetzen sind.²⁸ Den Mitgliedstaaten obliegt es sohin, sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsordnungen und die Staatspraxis mit den im Rahmenübereinkommen grundgelegten Grundsätzen in Einklang stehen.²⁹ Eine Pflicht, die unmittelbare Anwendbarkeit der materiell-rechtlichen Normen des Übereinkommens vor innerstaatlichen Vollzugsorganen zu garantieren, besteht hingegen nicht.³⁰

Immer wieder kritisiert wird dabei freilich, dass das Rahmenübereinkommen – wenngleich eine gute Basis zur Anpassung der mitgliedstaatlichen Rechtslage an die Bedürfnisse effektiven Schutzes von Minderheiten –³¹ „den Vertragsstaaten einen auffallend großen Ermessensspielraum für die Umsetzung ihrer Verpflichtungen [einräumt], dies durch teils vage, einschränkende Formulierungen mit geringem Verpflichtungsgrad für die Staaten.“³²

B. Aufbau

Das Rahmenübereinkommen gliedert sich in fünf Abschnitte und umfasst insgesamt 32 Artikel, denen eine Präambel vorangestellt ist.³³ Wie sich aus dieser erschließt, sind die unterzeichnenden Staaten unter anderem „in der Erwägung, dass die geschichtlichen Umwälzungen in Europa gezeigt haben, dass der Schutz nationaler Minderheiten für Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden auf diesem Kontinent wesentlich ist“³⁴ und „daß [sic] eine pluralistische und wahrhaft demokratische Gesellschaft nicht die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten, sondern auch geeignete Bedingungen

28 Vgl. *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (5). Vgl. dazu den Erläuternden Bericht Rn 13: „Die Verwirklichung der in diesem Rahmenübereinkommen dargelegten Grundsätze erfolgt mittels innerstaatlicher Rechtsvorschriften und geeigneter Regierungspolitik“. Vgl. zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens in Österreich *Tichy*, Der Europarat und der Schutz von Volksgruppen („Minderheiten“), in Hummer (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–2006. Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft II (2008), 731 (745 ff).

29 Vgl. *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); vgl. dazu und zum Folgenden auch *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (5).

30 Vgl. *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72).

31 Vgl. *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (470).

32 *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469). Vgl. dazu auch *Wilson* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (112).

33 Vgl. dazu auch *Hofmann*, in Weller, Rights, 1 (3).

34 Vgl. dazu auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 588.

schaffen sollte, die es ihnen ermöglichen, diese Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln“ übereingekommen.

Der erste Abschnitt des Rahmenübereinkommens (Art 1 bis 3) enthält allgemeine Bestimmungen, wie insb das sog „*principle of free self-identification*“. Der nachfolgende Abschnitt II (Art 4 bis 19) normiert die Pflichten der Vertragsparteien sowie die Rechte der Minderheiten, etwa in puncto Medienzugang, Sprachen und Bildung, und bildet damit den inhaltlichen Kern des Übereinkommens. Abschnitt III (Art 20 bis 23) legt sodann Grundsätze zur Auslegung des Übereinkommens fest; Abschnitt IV (Art 24 bis 26) enthält Bestimmungen zur Überwachung der Durchführung sowie zum Beratenden Ausschuss. Abschnitt V (Art 27 bis 32) beinhaltet schließlich Normen über den Beitritt zum und den Austritt aus dem Rahmenübereinkommen.

Nicht unerwähnt bleiben darf angesichts der Relevanz insb für die Auslegung der Erläuternde Bericht zum Rahmenübereinkommen.³⁵ Darauf aufbauend haben vier vom Beratenden Ausschuss verfasste thematische Kommentare³⁶ sowie zahlreiche landesspezifische Empfehlungen des Beratenden Ausschusses in seinen *Opinions* zur Entwicklung von „*Best-Practice*“-Standards geführt.³⁷

C. Zum Begriff der „nationalen Minderheit“

Dem Rahmenübereinkommen liegt zwar formal der Terminus der „nationalen Minderheit“ zugrunde,³⁸ eine Definition dieses Begriffes enthält es jedoch nicht, da eine diesbezügliche Einigung nicht erzielt werden konnte.³⁹ Folglich lassen sich dem Rahmenübereinkommen keine eindeutigen Vor-

35 Der Erläuternde Bericht wurde vom selben Ausschuss ausgearbeitet, der auch das Rahmenübereinkommen ausgearbeitet hat. Er wurde auch gemeinsam mit dem Rahmenübereinkommen vom Ministerkomitee angenommen und zur Unterzeichnung aufgelegt. Der Originaltext des Erläuternden Berichts ist über die Website des Rahmenübereinkommens abrufbar: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=157> (9.1.2026). In der deutschen Übersetzung des Rahmenübereinkommens durch den Europarat wurde der Erläuternde Bericht an den Text des Rahmenübereinkommens angehängt.

36 Siehe zu den thematischen Kommentaren <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries-of-the-advisory-committee> (9.1.2026).

37 Vgl. Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

38 Vgl. Tichy in Hummer, Österreich, 731 (731).

39 Vgl. Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); Rein, Der Schutz religiöser Minderheiten in Europa, in Hilpold/Perathoner (Hrsg), Europäisches Minderheitenrecht. Festschrift für Professor Gilbert Gornig I (2023), 723 (729).

gaben hinsichtlich dessen persönlichen Anwendungsbereichs entnehmen – vielmehr ist es jedem Mitgliedstaat anheimgestellt, zu determinieren, auf welche Gruppierungen das Rahmenübereinkommen nach dessen Ratifizierung zur Anwendung kommt.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Anerkennung (oder Existenz) einer bestimmten Minderheit vonseiten der Mitgliedstaaten nicht selten aus politisch-historischen Gründen abgelehnt wird.⁴⁰ Allerdings bedarf es keiner formellen, staatlichen Anerkennung der nationalen Minderheit für den Genuss der Vertragsrechte⁴¹ – vielmehr kommt es auf die tatsächliche Existenz der Minderheit⁴² und den Wunsch der Minderheitsangehörigen selbst an.⁴³ Mit letzterer Voraussetzung ist es den Mitgliedstaaten verwehrt, einzelnen Personen den Minderheitenstatus bzw den Schutz des Rahmenübereinkommens aufzuzwingen.

Je nach Mitgliedstaat divergiert die Festlegung des persönlichen Anwendungsbereiches des Rahmenübereinkommens.⁴⁴ Manche Staaten legten im Zuge der Vertragsratifikation die für die Einstufung als nationale Minderheit maßgeblichen Kriterien – im Rahmen der ersten Berichterstattung – formlos fest,⁴⁵ andere wiederum gaben eine formelle Erklärung zur Begriffsdefinition ab.⁴⁶ Einige Staaten beschränkten dabei den Anwendungsbereich des Vertrags auf „alte“ bzw „traditionelle“ Minderheitengruppen, sodass das Rahmenübereinkommen in diesen Staaten auf „neue“ Minderheiten nicht zur Anwendung gelangt.⁴⁷ So erklärte etwa die Schweiz, dass

40 Vgl *Angst*, Artikel 3. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 164 (168). Hier sei etwa an den Ausschluss der zahlenmäßig am stärksten vertretenen Gruppe der schlesischen Minderheit in Polen gedacht.

41 Vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), 16 f.

42 Vgl *Angst*, Artikel 3. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 164 (165).

43 Vgl dazu und zum Folgenden *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (168, 171).

44 Vgl Thematischer Kommentar Nr 4 (2016) 15.

45 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (164).

46 ZB Österreich, Dänemark, Deutschland. Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (164); Thematischer Kommentar Nr 4 (2016) 15.

47 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (16). Auch im Rahmenübereinkommen selbst wird zwischen „alten“ und „neuen“ Minderheiten differenziert. Bestimmungen wie Art 10 Abs 2 oder Art 14 Abs 2 sprechen von Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, und kommen damit lediglich auf „alte“

„nationale Minderheiten im Sinne des RÜ die Gruppen von Personen sind, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmäßig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.“⁴⁸

Demgegenüber legten einzelne andere Staaten den Kreis der dem Anwendungsbereich unterfallenden nationalen Minderheiten in Form abschließender Listen fest.⁴⁹ In Deutschland etwa gelten als nationale Minderheiten „die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das RÜ wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.“⁵⁰

Kraft des Spielraums, der den Mitgliedstaaten in puncto persönlicher Anwendungsbereich eingeräumt ist, bestehen zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zahl der anerkannten Minderheiten.⁵¹ Während manche Staaten, wie beispielhaft Liechtenstein und Malta, erklärten, dass es auf deren Staatsgebiet keinerlei offiziell anerkannte Minderheiten gibt,⁵² handelt es sich in einzelnen anderen Staaten um Zahlen (nationaler Minderheiten) im dreistelligen Bereich.⁵³

Die landesspezifisch formulierten Definitionen bzw erstellten Listen werden vom Beratenden Ausschuss überprüft.⁵⁴ Dieser beurteilt, ob die

Minderheiten zur Anwendung, während Art 6 explizit alle im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten lebenden Menschen anspricht. Vgl dazu *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (73).

48 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/360/de> (9.1.2026). Siehe dazu auch <https://www.isdh.ch/de/infportal/themen/themen-ueberblick/minderheiten> (9.1.2026).

49 *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (164).

50 <https://www.nationale-minderheiten.eu/erklaerung-der-bundesrepublik-deutschland-bei-der-zeichnung-des-rahmenuebereinkommens-am-11-mai-1995-9279/> (9.1.2026). Siehe dazu auch <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/minderheiten/minderheiten-in-deutschland/minderheiten-in-deutschland-node.html> (9.1.2026).

51 Vgl *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (16).

52 Vgl *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (16); *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165).

53 *Hofmann* in Weller, Rights, 1 (17).

54 Vgl dazu und zum Folgenden *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Lantschner*, Soft jurisprudence im Minderheitenrecht. Standardsetzung und

Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Festlegung eine bzw mehrere spezifische Gruppierungen willkürlich und diskriminierend aus dem Geltungsbereich des Vertrages ausnehmen – beispielsweise in Form des Anknüpfens an das Erfordernis der Staatsangehörigkeit.⁵⁵ Sohin steht außer Zweifel, dass in der mitgliedstaatlichen Entscheidungsfreiheit kein Freibrief für willkürliche bzw diskriminierende Differenzierungen zu sehen ist – vielmehr sind stets die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts und die in Art 3 grundgelegten Prinzipien zu wahren.⁵⁶

Der Beratende Ausschuss strebt in diesem Zusammenhang eine einvernehmliche Lösung an: In der Regel wird den Staaten der Dialog mit Vertretern interessierter Gruppen über die Erweiterung des Anwendungsbereiches⁵⁷ sowie allgemein die flexible Auslegung und Weiterentwicklung der Minderheitendefinition empfohlen.⁵⁸

D. Nationale Minderheiten in Österreich

Österreich gab im Zuge der Ratifikation eine Erklärung zur Definition der „nationalen Minderheiten“ im Sinne des Rahmenübereinkommens ab. Entsprechend dieser Erklärung erstreckt sich der Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens in Österreich auf „die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten, vom Anwendungsbereich des Volksgruppengesetzes, BGBl 1976/396, erfaßten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum“. Im Sinne des Volksgruppengesetzes⁵⁹ sind in Österreich sechs Volksgruppen

Konfliktbearbeitung durch Kontrollmechanismen bi- und multilateraler Instrumente (2009), 47.

55 Lantschner, Soft jurisprudence 47 f, unter Verweis auf Rn 25–27 der *Opinion* betreffend Montenegro (2008); vgl dazu eingehend Heintze, Article 3, in Weller (Hrsg.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 107 (124).

56 Vgl Hofmann in Weller, *Rights*, 1 (16).

57 Vgl Hofmann in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 68 (72 f).

58 Vgl Angst in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 164 (167); vgl dazu auch *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, *Framework Convention*, 92 (104); Hofmann, *ZaöRV* 65 (2005), 601.

59 Bundesgesetz über die Rechtsstellung der Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz – VoGrG), BGBl 1976/396 idF BGBl 2013/84.

anerkannt, nämlich die kroatische, slowenische, ungarische, tschechische, slowakische Volksgruppe sowie die Volksgruppe der Roma.⁶⁰

Der in der Erklärung hervorgehobene „traditionell-territoriale Aspekt“⁶¹ – namentlich die „Beheimatung“ – spiegelt sich nicht zuletzt in Art 8 Abs 2 B-VG wider, wonach sich die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt bekennt, die in den *autochthonen* Volksgruppen zum Ausdruck kommt und Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen zu achten, zu sichern und zu fördern sind.

E. Zu den einzelnen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens

Vorab sei darauf hingewiesen, dass – wie sich aus Art 3 Abs 2 ergibt, wonach die entsprechenden Rechte und Freiheiten einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausgeübt und genossen werden können – die im Rahmenübereinkommen verankerten Rechte nicht als Gruppen-, sondern als Individualrechte gewährt sind.⁶² Weiters sei klargestellt, dass es inzwischen zu allen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens eine Fülle an Anwendungs- und Auslegungsbeispielen zu nennen gebe. In Hinblick auf den Umfang der Darstellung seien in weiterer Folge jeweils bloß einzelne prägnante Beispiele genannt, die jedoch keinen Hinweis auf die Mehr- oder Mindererfüllung der gesamten Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen durch einzelne Staaten darstellen.

1. Art 3 – Prinzip der „free self-identification“

Nach dem Wortlaut des – schon angesprochenen – Art 3 Abs 1 hat jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht. Aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr jedoch keine Nachteile erwachsen.

60 <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/volksgruppen.html> (15.12.2025). Vgl dazu auch *Berka/Binder/Kneihs*, Die Grundrechte. Grund- und Menschenrechte in Österreich² (2019), 642.

61 *Tichy* in Hummer, Österreich im Europarat, 731 (733).

62 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (72); *Hofmann* in Wel-ler, Rights, 1 (17); vgl auch *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (105 f).

Ausfluss des in Art 3 Abs 1 verankerten – im Zusammenhang mit dem auf demokratischen Grundsätzen beruhenden Minderheitenschutz zentralen⁶³ – sog „*principle of self-identification*“⁶⁴ ist das fundamentale⁶⁵ Recht jedes Individuums, frei zu wählen, ob es einer nationalen Minderheit zugehört oder nicht zugehört,⁶⁶ sowie die Unzulässigkeit von Maßnahmen, die auf eine unfreiwillige Assimilierung abzielen.⁶⁷ Aus dem Erläuternden Bericht geht allerdings klar hervor, dass die in Art 3 grundlegende Bekenntnisfreiheit⁶⁸ bzw das „Recht auf eine eigenständige Identität“⁶⁹ zu keinen willkürlichen Zugehörigkeitserklärungen ermächtigt. Vielmehr sei „die subjektive Entscheidung der Person [...] untrennbar mit objektiven, für ihre Identität massgeblichen [sic] Kriterien verbunden“⁷⁰, wobei insb die Sprache und Religion als objektive Gesichtspunkte fungieren, wenngleich die entscheidenden Kriterien nicht selten innerhalb der nationalen Minderheit selbst umstritten sind.⁷¹

Dieses Selbstbestimmungsrecht ist kein kollektives Recht der nationalen Minderheit, sondern als Individualrecht konzipiert – Rechtsträger des Rahmenübereinkommens ist sohin der individuelle Angehörige einer nationalen Minderheit.⁷² Der Staat einschließlich seiner Organe hat diese subjektive Entscheidung, die Selbst- bzw Nichtdeklaration, zu respektieren;⁷³ die Infragestellung der Selbstdeklaration kommt lediglich in Fällen des Miss-

63 Vgl Heintze in Weller, Rights, 107 (119).

64 Heintze in Weller, Rights, 107 (118).

65 Vgl dazu Marsal/Palermo in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (94): „*The Right to Free Self-identification as a Foundational Right*“. Vgl auch Hofmann, ZaöRV 65 (2005), 598, der von der *conditio sine qua non* des Rechts der Minderheiten spricht.

66 Vgl dazu und zum Folgenden Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165).

67 Vgl Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

68 Hofmann in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

69 Hofmann, ZaöRV 65 (2005), 598.

70 Erläuternder Bericht Rn 35; vgl dazu Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165); vgl auch Marsal/Palermo in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (95).

71 Vgl zu den objektiven Kriterien eingehend Marsal/Palermo in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (97 ff).

72 Vgl dazu Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165 f).

73 Vgl bereits Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), II. Vgl insb Angst in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (165).

brauchs von Minderheitenrechten mit dem Ziel unberechtigter Vorteilsverschaffung in Betracht.⁷⁴

Das Selbstbestimmungsprinzip kommt nicht zuletzt in Zusammenhang mit demographischen Datenerhebungen zum Tragen (sog „*ethnic data collection*“⁷⁵).⁷⁶ Diese müssen so durchgeführt werden, dass das „*principle of self-identification*“ respektiert wird.⁷⁷ Die Minderheiten sollen daher eine Datenerhebung nicht aus Angst vor einer möglichen Diskriminierung ablehnen.

Der Beratende Ausschuss empfiehlt mit Nachdruck, im Rahmen von Datenerhebungen klarzustellen, dass die Beantwortung von Fragen über die ethnische Zugehörigkeit auf Freiwilligkeit beruht,⁷⁸ zumal sich solche verpflichtende Fragen mit dem Recht auf eine eigenständige Identität nicht vereinbaren ließen.⁷⁹ Manche Staaten – wie etwa Deutschland – verzichten zur Gänze auf die Durchführung von Datenerhebungen, die nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselt sind,⁸⁰ was zum Fehlen jeglicher offizieller Statistik bzw Aufzeichnungen zur Minderheitenzugehörigkeit führt.⁸¹

2. Art 4 – Gleichheit und Nicht-Diskriminierung

Gemäß Art 4 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten. Gemäß Art 4 Abs 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu

74 Vgl *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (95); vgl auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), 7.

75 *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (173).

76 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (166); vgl dazu eingehend *Heintze* in Weller, Rights, 107 (126 ff); vgl auch *Marsal/Palermo* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 92 (102f); vgl auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), 8 f.

77 Vgl dazu und zum Folgenden *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (173).

78 Vgl dazu auch *Hofmann* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 68 (76).

79 Dies wurde vonseiten des Beratenden Ausschusses wiederholt betont, siehe etwa die *Opinion* betreffend Estland (2002); vgl dazu auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 602.

80 Vgl dazu *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 164 (173).

81 Vgl *Heintze* in Weller, Rights, 107 (126).

ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten. Nach Art 4 Abs 3 werden die in Übereinstimmung mit Abs 2 ergriffenen Maßnahmen nicht als Diskriminierung angesehen. Während somit Art 4 Abs 1 ein Diskriminierungsverbot⁸² und damit eine negative Pflicht des Staates statuiert, verpflichtet Art 4 Abs 2 die Mitgliedstaaten, positive Maßnahmen zur Beseitigung jeglicher Erscheinungsformen von Ungleichbehandlung aufgrund der Minderheitenzugehörigkeit zu setzen.⁸³ Dass diese positiven (Gleichstellungs-)Maßnahmen keine Diskriminierung darstellen, ist in Art 4 Abs 3 ausdrücklich festgehalten.

Angesichts der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art 4 Abs 2 bleibt freilich unklar, inwieweit die Mitgliedstaaten zur Ergreifung gleichheitsfördernder Maßnahmen verpflichtet sind.⁸⁴ Insb stellt sich die Frage, welche Maßnahmen angemessen und wann diese zu setzen sind. Im Erläuternden Bericht wird diesbezüglich auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verwiesen.⁸⁵ Dieses Prinzip verlange nicht zuletzt, „dass solche Maßnahmen hinsichtlich ihrer Dauer oder ihres Umfangs nicht über das zur Erreichung des Zieles der vollständigen und tatsächlichen Gleichheit notwendige Mass [sic] hinausgehen“.⁸⁶ Wie der Beratende Ausschuss jedoch wiederholt akzentuierte, dürfen sich die Mitgliedstaaten zum Zwecke der Bekämpfung staatlicher und privater⁸⁷ Diskriminierung nicht bloß auf die Setzung ge-

82 Vgl *Schmidt*, Artikel 4. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 187 (187).

83 Vgl dazu und zum Folgenden *Wilson* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (113); vgl dazu auch *Schmidt* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (190 ff).

84 Vgl dazu und zum Folgenden *Schmidt* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (187 f).

85 Vgl Erläuternder Bericht, Rn 39; vgl auch *Alfredsson*, Article 4, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 141 (148).

86 Erläuternder Bericht. Rn 39.

87 Vgl dazu auch *Wilson* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (116 f).

setzgeberischer Maßnahmen beschränken; vielmehr sei darüber hinaus für deren Durchsetzung zu sorgen.⁸⁸

Was den Bereich der Gesetzgebung anlangt, interessiert insb, wie die Gleichheit vor dem Gesetz in den jeweiligen Staaten ausgestaltet ist.⁸⁹ Der Beratende Ausschuss überprüft etwa, ob Hürden – zB im Staatsangehörigkeitsrecht⁹⁰ – normiert sind bzw, ob nationale Normen eine indirekte Diskriminierung bewirken.⁹¹ Außerdem fordert Art 4 die Gewährleistung effektiven Zugangs zu Rechtsschutz bzw die Schaffung eigener Rechtsschutzeinrichtungen (wie zB Beauftragte/r für Minderheitenschutz).⁹²

Im Bereich der Vollziehung spielen der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot insb beim sog *ethnic profiling* eine Rolle.⁹³ Der Beratende Ausschuss setzte sich etwa immer wieder mit der von Polizeistellen geübten Praxis auseinander, Daten zur ethnischen Zugehörigkeit im Zusammenhang mit einer Strafverfolgung zu sammeln.

Schließlich ist etwa von Interesse, ob die Mitgliedstaaten positive Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit bzw Bekämpfung der Diskriminierung in Form von Öffentlichkeitskampagnen, die die Gesellschaft beim Umgang mit Minderheiten sensibilisieren sollen, ergreifen.⁹⁴

88 ZB Rn 25 der *Opinion* betreffend Dänemark (2001); Rn 22 der *Opinion* betreffend Deutschland (2002); Rn 21–25 der *Opinion* betreffend Kroatien (2002); vgl dazu Hofmann, ZaöRV 65 (2005), 603; Alfredsson in Weller, Rights, 141 (150).

89 Vgl Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (188 ff).

90 Vgl Wilson in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (117); Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (189 f).

91 Vgl dazu und zum Folgenden Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (188, 190).

92 Vgl Schmidt in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 187 (190); Alfredsson in Weller, Rights, 141 (150). Vgl zu den Ombudseinrichtungen Wilson in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (118 f).

93 Vgl dazu und zum Folgenden Hofmann, Artikel 4. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. Deutschland, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 187 (198).

94 Vgl zur Notwendigkeit der Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung Wilson in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, III (124 f); vgl auch Alfredsson in Weller, Rights, 141 (151).

3. Art 5 – Erhaltung und Entwicklung der Kultur und Identität nationaler Minderheiten

Gemäß Art 5 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren. Gemäß Art 5 Abs 2 sehen die Vertragsparteien unbeschadet der Maßnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind, und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Maßnahme.

Wie *Jürgen Pirker* ausführt, bezweckt Art 5 „die Bereitstellung einer adäquaten Umwelt für nationale Minderheiten und ihre Angehörigen, um ihre Identität als Gruppe zu wahren.“⁹⁵ Als wesentliche Identitätsbestandteile werden Religion, Sprache, Traditionen und kulturelles Erbe genannt,⁹⁶ wenngleich sich nicht alle Minderheiten durch diese Aspekte definieren.⁹⁷ Vielmehr handelt es sich um eine Auflistung rein demonstrativer Natur.

Art 5 Abs 1 adressiert die Mitgliedstaaten und verpflichtet diese nicht nur zur Achtung von Kultur und Identität im Sinne des Unterlassens, sondern darüber hinaus auch zu positiven Schutz- sowie Fördermaßnahmen.⁹⁸ Art 5 erfordert eine staatliche Unterstützungspolitik,⁹⁹ nicht zuletzt entsprechende Finanzierung¹⁰⁰ – bspw von Kulturinitiativen –,¹⁰¹ wobei angesichts des

95 *Pirker*, Artikel 5. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 211 (212).

96 Vgl dazu auch *Zygojannis*, Artikel 8, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 279 (279).

97 Vgl dazu und zum Folgenden *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (211); vgl bereits Erläuternder Bericht, Rn 43.

98 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (212).

99 Vgl Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 67.

100 Vgl dazu eingehend *Roter*, Commentary of Article 5 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 126 (133 ff); *Gilbert*, Article 5, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 153 (160 ff).

101 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (213).

breiten Kultur- und Identitätskonzepts¹⁰² auch allgemeine Anliegen wie Jugendarbeit und Forschungsförderung erfasst sind.¹⁰³ Positive Förderpolitik äußert sich etwa auch in der Unterstützung von Bibliotheken und Restauration kultureller Stätten, zumal jegliche Bedürfnisse unterschiedlichster Bereiche Berücksichtigung finden müssen.¹⁰⁴

In engem Zusammenhang mit positiver Förderpolitik steht die Politik der Nicht-Assimilierung,¹⁰⁵ die in Art 5 Abs 2 – sowohl in Form einer positiven als auch negativen Pflicht – zum Ausdruck kommt.¹⁰⁶ Generelle Integrationsmaßnahmen bleiben indes zulässig,¹⁰⁷ wobei die Abgrenzung zwischen unzulässigem Zwang zur Assimilation und zulässiger Integration Schwierigkeiten bereitet. So drängt sich nicht zuletzt die Frage auf, inwieweit die Förderung der Staatssprache mit Blick auf die Sprachenrechte der nationalen Minderheiten, die dadurch nicht eingeschränkt werden dürfen, zulässig ist.¹⁰⁸

4. Art 6 – Förderung der Toleranz und des interkulturellen Dialoges

Nach Art 6 Abs 1 fördern die Vertragsparteien den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insb in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien. Gemäß Abs 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.

102 Vgl dazu auch *Roter* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 126 (129, 139).

103 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (214).

104 Vgl *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (215).

105 Vgl *Roter* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 126 (141 ff).

106 Vgl dazu und zum Folgenden *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (212).

107 Erläuternder Bericht, Rn 46.

108 Vgl dazu *Pirker* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 211 (222). Vgl auch *Roter* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 126 (143).

Im Gegensatz zu den übrigen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens erstreckt sich der Anwendungsbereich des Art 6 über Angehörige von Minderheiten hinaus auf alle Bewohner eines Staatsgebietes und somit auch auf Nichtstaatsangehörige.¹⁰⁹ Der Artikel „spricht [damit] alle Mitglieder einer pluralistischen und multikulturellen Gesellschaft an, deren möglichst einträchtiges Zusammenleben der Staat fördern soll“.¹¹⁰ Die Norm bezweckt Pluralität und Diversität und steht in engem Zusammenhang mit der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus.¹¹¹

Der Staat hat präventiv Maßnahmen zur Vermeidung von Konflikten und zur Schaffung eines Klimas der Toleranz zu setzen.¹¹² Unbeschadet des großen Spielraums, welchen die programmatische und vage gefasste Norm den Mitgliedstaaten eröffnet, stehen die Mitgliedstaaten in der Pflicht, den hoch gesetzten Anspruch durch entsprechende Maßnahmen zu erfüllen¹¹³ – etwa in Form von Sensibilisierungs- und Schulungsprogrammen zur Förderung der gegenseitigen Achtung, Toleranz und Nicht-Diskriminierung,¹¹⁴ oder durch die Konzeption entsprechender Leitbilder. Art 6 erfordert überdies die Sanktionierung und ausreichende Verfolgung¹¹⁵ von rassistisch motivierten Straftaten (sog *hate crimes*¹¹⁶), und spielt im Zusammenhang mit der Verbreitung von Stereotypen¹¹⁷ und *hate speech* in der Politik und den (sozialen) Medien eine zentrale Rolle.¹¹⁸

109 Vgl *Angst*, Artikel 6. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 238 (239 f); *Gilbert*, Article 6, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 177 (181); *Angst*, Commentary of Article 6 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 148 (152).

110 *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (239).

111 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (239 f).

112 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (240).

113 Vgl dazu und zum Folgenden *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (241).

114 Vgl auch Erläuternder Bericht, Rn 49.

115 Vgl auch *Angst* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 148 (161).

116 Vgl dazu auch *Angst* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 148 (157).

117 Vgl dazu *Gilbert* in Weller, Rights, 177 (182). Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 604.

118 Vgl *Angst* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 238 (244, 246); vgl dazu eingehend *Angst* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 148 (159 f).

5. Art 7 – Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Gemäß Art 7 stellen die Vertragsparteien sicher, dass das Recht aller Angehörigen einer nationalen Minderheit, sich friedlich zu versammeln und sich frei zusammenzuschließen, sowie ihr Anspruch auf freie Meinungsäußerung und auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit geachtet werden.

Damit garantiert Art 7 eine große Zahl an Freiheiten für Minderheitsangehörige, die auch in anderen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens (näher) grundgelegt sind und sich insofern mit Art 7 inhaltlich überschneiden.¹¹⁹ Art 7 verpflichtet die Mitgliedstaaten sowohl zum Unterlassen als auch zum entsprechenden Tätigwerden, um die Ausübung der genannten Freiheiten durch die nationalen Minderheiten rechtlich zu garantieren.¹²⁰ Die Freiheitsausübung soll nicht zuletzt effektiv möglich sein.

Im Kontext der Versammlungsfreiheit bedeutet dies, dass das Recht zur Teilnahme an Versammlungen nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht werden darf,¹²¹ und die strafrechtliche Verfolgung der Teilnahme an friedlichen Versammlungen sowie jegliche Form der Behinderung der Teilnahme – etwa durch Einschüchterung – untersagt ist.¹²²

Als *positive measure*¹²³ kommt beispielsweise entsprechendes Training regionaler und lokaler staatlicher Stellen in Betracht, damit das Recht von Minderheitsangehörigen, sich zu versammeln, nicht beeinträchtigt wird.¹²⁴ Außerdem sind friedliche Versammlungen und Veranstaltungen von natio-

119 Vgl. *Fontaine*, Artikel 7. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 262 (262); vgl. auch Erläuternder Bericht, Rn 53; *Fontaine*, Commentary of Article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in: Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 167 (167); vgl. zur Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 605.

120 Vgl. dazu und zum Folgenden *Fontaine* in Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, 262 (263); vgl. auch *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (168).

121 Vgl. dazu auch *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (169 f.).

122 Vgl. *Fontaine* in Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, 262 (264).

123 Vgl. dazu *Fontaine* in Hofmann et al., Rahmenübereinkommen, 262 (264).

124 Vgl. auch *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (170).

nalen Minderheiten oder solcher, die nationale Minderheiten inkludieren, polizeilich zu schützen.¹²⁵

Die Vereinigungsfreiheit schließt insb das – nach Ansicht des Beratenden Ausschusses für Angehörige der Minderheiten zentrale – Recht zur Partizipation am politischen Leben und politischen Entscheidungsverfahren in Form der Gründung politischer Parteien ein.¹²⁶

6. Art 8 – Religionsfreiheit

Zur Akzentuierung der herausragenden Bedeutung von Religion für nationale Minderheiten,¹²⁷ widmet sich Art 8 eigens der Religionsfreiheit.¹²⁸ Demnach verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Religion oder Weltanschauung zu bekunden sowie religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen.

Es handelt sich um eine Konkretisierung des bereits in Art 7 verbürgten Minderheitenrechts.¹²⁹ Geschützt sind religiöse Handlungen – unter anderem die Ausübung religiöser Praktiken,¹³⁰ wie das Feiern der religiösen Feiertage¹³¹ und das Tragen religiöser Kleidung in Schulen, am Arbeitsplatz

125 Vgl *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 167 (170); *Machnyikova*, Article 7, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 193 (214).

126 Vgl *Fontaine* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 262 (266); vgl auch Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 78; vgl auch Erläuternder Bericht Rn 68. Das Recht zur Parteigründung findet jedoch keine explizite Erwähnung im Vertragstext, vgl *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469); *Fontaine* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework, 167 (171); *Machnyikova* in Weller, Rights, 193 (204).

127 Vgl *Zygojannis*, Artikel 8. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 278 (278); vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 604. Vgl bereits Erläuternder Bericht, Rn 54.

128 Vgl *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469). Vgl zu Art 8 auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 68.

129 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278); *Malloy*, Commentary of Article 8 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 176 (176).

130 Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (185 f).

131 Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (183); vgl *Machnyikova*, Article 8, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe.

oder in Hafteinrichtungen¹³² – all jener, die sich als religiöse Gruppe erachten, unabhängig von der staatlichen Registrierung als solche.¹³³ Der Staat hat die Bekenntnis- und Religionsfreiheit allgemein anzuerkennen;¹³⁴ eine Pflicht, konkrete Schutz- bzw Fördermaßnahmen zu setzen, statuiert Art 8 indes nicht.¹³⁵ Überdies lässt sich aus Art 8 kein Verbot jeglicher Ungleichbehandlung religiöser Gruppierungen ableiten – insb sei an die zulässige Privilegierung von Staatskirchen hingewiesen.¹³⁶

Nicht selten erweisen sich die nationalen Rechtslagen in der Praxis mit Blick auf den Schutz vor Diskriminierung aus religiösen Gründen als nicht unproblematisch – insb, wenn ausgewählten Religionsgemeinschaften eine privilegierte Position eingeräumt wird.¹³⁷ Schwierigkeiten bereitet auch die (mangelnde) Gewährleistung der Religionsfreiheit an Schulen.¹³⁸ Kritik wurde etwa an der Uniformpflicht in britischen Schulen und der – trotz Austrittsoption, aber mangels Alternativangebot – faktisch bestehenden Pflicht zum christlichen Religionsunterricht im Vereinigten Königreich geäußert.¹³⁹ Als die Religionsfreiheit beschränkend wurde außerdem die Versagung der Genehmigung von Kultstätten und Andachtsorten gewertet.¹⁴⁰

A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 225 (252).

132 Vgl *Rietiker*, Artikel 8. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. Schweiz, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 286 (287, 288). Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (183); vgl *Machnyikova* in Weller, Rights, 225 (245).

133 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278).

134 Vgl *Machnyikova*, Article 8, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 225 (232).

135 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278).

136 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (278). Vgl auch *Malloy* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 176 (179 f).

137 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (279).

138 Vgl *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (279).

139 *Zygojannis* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 278 (279).

140 Vgl *Rietiker*, Artikel 8. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. Schweiz, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 286 (288).

7. Art 9 – freie Meinungsäußerung durch Zugang zu den Medien und eigene Medien

Gleich der Religionsfreiheit ist auch der Freiheit der Meinungsäußerung – unbeschadet der Erwähnung in Art 7 – ein eigener Artikel gewidmet.¹⁴¹ Gemäß Art 9 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, auf freie Meinungsäußerung die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache ohne Eingriffe öffentlicher Stellen und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen einschließt. Die Vertragsparteien stellen im Rahmen ihrer Rechtsordnung sicher, dass Angehörige einer nationalen Minderheit in Bezug auf ihren Zugang zu den Medien nicht diskriminiert werden.

Aus der in Abs 1 grundgelegten Freiheit zum Nachrichtenempfang sowie zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Sprache der Minderheit und dem Diskriminierungsverbot in puncto Medienzugang folgt insb die Pflicht öffentlich-rechtlicher Anbieter, die angemessene Vertretung nationaler Minderheiten und deren Sprachen zu gewährleisten.¹⁴²

Gemäß Art 9 Abs 2 schließt Abs 1 jedoch nicht aus, dass die Vertragsparteien Hörfunk-, Fernseh- oder Lichtspielunternehmen einem Genehmigungsverfahren ohne Diskriminierung und auf der Grundlage objektiver Kriterien unterwerfen. Mit dem in Abs 2 verankerten, auf das Genehmigungsverfahren bezogenen Diskriminierungsverbot unvereinbar sind etwa unverhältnismäßige Quotenregelungen über eine maximale Dauer für Sendungen in Minderheitensprachen.¹⁴³

Außerdem hindern die Vertragsparteien Angehörige nationaler Minderheiten laut Art 9 Abs 3 nicht daran, Printmedien zu schaffen und zu nutzen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens für Hörfunk und Fernsehen stellen

141 Vgl dazu auch Erläuternder Bericht, Rn 55.

142 Vgl *Rautz/Hofmann*, Commentary of Article 9 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *Hofmann/Malloy/Rein* (Hrsg), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 189 (191 f); *Hofmann/Rautz*, Artikel 9. Allgemeiner Teil – Europarat, in *Hofmann et al* (Hrsg), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015), 292 (294).

143 Vgl auch *Rautz/Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, *Framework*, 189 (191, 194), unter Verweis auf *Packer/Holt*, Article 9, in *Weller* (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 263 (274 f); *Hofmann/Rautz* in *Hofmann et al*, *Rahmenübereinkommen*, 292 (296).

sie soweit wie möglich und unter Berücksichtigung des Abs 1 sicher, dass Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewährt wird, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.

Ausfluss des in Abs 3 garantierten Rechts zur Schaffung und Nutzung von Printmedien und elektronischer Medien¹⁴⁴ – ein wesentliches Recht, zumal „ein adäquater Zugang zu den Mehrheits- und Minderheitenmedien für Angehörige nationaler Minderheiten [...] in erheblichem Maße zu deren wirksamer Teilnahme an der Gesellschaft bei[trägt]“¹⁴⁵ – ist insb die staatliche Pflicht zur Berücksichtigung nationaler Minderheiten bei der Zuweisung von Frequenzen¹⁴⁶ und Förderung dieser Medien.¹⁴⁷

Schließlich verpflichtet Art 9 Abs 4 die Vertragsparteien, im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen. Damit soll vor allem klischeehafte Berichterstattung zu nationalen Minderheiten vermieden werden.¹⁴⁸

8. Art 10 – Recht auf freien Gebrauch von Minderheitensprachen

Gemäß Art 10 Abs 1¹⁴⁹ verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich frei und ungehindert zu gebrauchen. Das Recht auf freien Gebrauch von Minderheitensprachen steht etwa im Spannungsverhältnis

144 Vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 69 ff; *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 605 f; vgl auch *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (469).

145 Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 159, vgl dort auch Seite 6 (Zusammenfassung).

146 Vgl *Rautz/Hofmann* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 189 (199); *Packer/Holt*, Article 9, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005) 263 (280); *Hofmann/Rautz* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 292 (294, 300).

147 Vgl zur Finanzierung Erläuternder Bericht, Rn 62; *Rautz/Hofmann* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 189 (200).

148 Vgl *Rautz/Hofmann* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 189 (201); *Hofmann/Rautz* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 292 (301).

149 Vgl zu Art 10 auch Thematischer Kommentar Nr 2 (2008) Rn 160; *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (470).

zu – vor dem Hintergrund der früheren „Russifizierung“ in den post-sowjetischen Mitgliedstaaten erlassenen – auf die Stärkung von Staatssprachen abzielenden Normen.¹⁵⁰

Ferner bemühen sich die Vertragsparteien gemäß Art 10 Abs 2 in Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann – wobei der Terminus der Verwaltungsbehörde in diesem Zusammenhang extensiv zu verstehen ist¹⁵¹ und folglich auch Alten- und Pflegeheime bzw Krankenhäuser umfasst.¹⁵² Die in Art 10 Abs 2 statuierte Pflicht kann zB durch die Anstellung von Personal, das über hinreichende (einschlägige) Sprachkenntnisse verfügt, umgesetzt werden.¹⁵³

Schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien gemäß Art 10 Abs 3, das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, zu gewährleisten, in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe ihrer Festnahme und über die Art und den Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung in Kenntnis gesetzt zu werden sowie sich in dieser Sprache, erforderlichenfalls unter unentgeltlicher Beiziehung eines Dolmetschers, zu verteidigen.¹⁵⁴

150 Vgl *Hofmann*, Artikel 10. Allgemeiner Teil – Europarat, in *Hofmann et al* (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 317 (319); vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016) Rn 71 f; vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 607; *Hofmann*, Commentary of Article 10 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *Hofmann/Malloy/Rein* (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 205 (208). Vgl auch Thematischer Kommentar Nr 3 (2012), Rn 52 f.

151 Vgl dazu bereits Erläuternder Bericht, Rn 64; *Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 205 (210).

152 Vgl *Hofmann* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 317 (321, 323). *Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 205 (213).

153 Vgl *Hofmann* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 317 (323). Vgl dazu auch *de Varennes*, Article 10, in *Weller* (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 301 (321 f).

154 Vgl zur Pflicht zur Bereitstellung sachkundiger Dolmetscher im Strafverfahren *Hofmann* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 317 (324). Vgl dazu auch *Hofmann* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 205 (214 f); vgl zu

9. Art 11 – (Familien-)Name, Beschilderung, Ortsnamen etc in der Minderheitensprache

Gemäß Art 11 Abs 1¹⁵⁵ verpflichten sich die Vertragsparteien, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihren Familiennamen und ihre Vornamen in der Minderheitensprache zu führen, sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen, wie dies nach der Rechtsordnung der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist.

Damit werden „namensbezogene Rechte“¹⁵⁶, wie nicht zuletzt das Recht Angehöriger nationaler Minderheiten, ihren Namen in amtlichen Dokumenten zu führen, normiert.¹⁵⁷ Weiters müssen Transkriptionen so exakt wie möglich sein, sofern ein abweichendes Alphabet oder etwa für die Staatssprache unübliche Sonderzeichen verwendet werden.¹⁵⁸

Zudem verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 11 Abs 2, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in ihrer Minderheitensprache anzubringen. Gemeint sind unter anderem Werbeflächen, Plakate etc, die von Privatpersonen angebracht wurden.¹⁵⁹

Außerdem bemühen sich die Vertragsparteien nach Art 11 Abs 3 in Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen

Abs 3 auch *de Varennes*, Article 10, in Weller (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 301 (323). Vgl auch Thematischer Kommentar Nr 3 (2012), Rn 59.

155 Vgl zu Art 11 auch *Pfeil* in Pan/Pfeil, *Entstehung*, 442 (470).

156 *Hofmann*, Artikel 11. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015), 342 (343).

157 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 342 (343).

158 Vgl *Hofmann* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 342 (344 f). *Hofmann*, *Commentary of Article 11 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 220 (224). Vgl dazu auch *de Varennes*, Article 11, in Weller (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 329 (334).

159 Vgl dazu auch Erläuternder Bericht, Rn 69. Vgl auch *Hofmann*, *ZaöRV* 65 (2005), 607 f. *Hofmann* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 342 (346). *Hofmann* in Hofmann/Malloy/Rein, *Framework Convention*, 220 (227). Vgl auch *de Varennes* in Weller, *Rights*, 329 (340 ff).

einer nationalen Minderheit bewohnt werden, im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschließlich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht. Konflikte gibt es diesbezüglich – wie auch bei der Verwendung einer Minderheitensprache gegenüber Behörden – in der Praxis häufig hinsichtlich der für derartige Regelungen vorgesehenen (Prozent-)Hürden betreffend die im Gebiet lebenden Angehörigen von Minderheiten.¹⁶⁰

10. Art 12 bis 14 – Bildung

Die Art 12 bis 14 sind dem Thema Bildung gewidmet.¹⁶¹ Gemäß Art 12 Abs 1 treffen die Vertragsparteien erforderlichenfalls Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern. Über entsprechenden Unterricht zur Kultur nationaler Minderheiten in Minderheitenschulen hinaus verlangt Art 12 Abs 1 das Angebot entsprechenden Unterrichts in allen Schulen des Mitgliedstaates sowie staatliche Förderung minderheitenrelevanter Forschung.¹⁶²

In diesem Zusammenhang stellen die Vertragsparteien gemäß Art 12 Abs 2 unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit und erleichtern Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Art 12 Abs 2 verpflichtet nicht zuletzt zur systematischen Kontrolle von

160 Vgl dazu *Hofmann* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 220 (229 f).

161 Vgl Thematischer Kommentar Nr 1 (2024). Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 161. Vgl auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 73 f. Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 608 ff; *Pfeil* in Pan/Pfeil, Entstehung, 442 (470).

162 Vgl *Altenhöner-Dion*, Artikel 12. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 371 (372 f). Vgl dazu auch *Thornberry*, Article 12, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 365 (373 f).

Geschichtsbüchern auf allfällige negative Präsentation von Minderheiten¹⁶³ und zum kostenfreien Angebot adäquater Lehrmaterialien.¹⁶⁴

Überdies verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 12 Abs 3, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern.

Des Weiteren erkennen die Vertragsparteien nach Art 13 Abs 1 im Rahmen ihres jeweiligen Bildungssystems an, dass Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht haben, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben, wobei die Ausübung dieses Rechts für die Vertragsparteien keine finanziellen Verpflichtungen mit sich bringt, wie in Art 13 Abs 2 klargestellt wird.

Schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 14 Abs 1, anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen. Gemäß Art 14 Abs 2 bemühen sich die Vertragsparteien in Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden, wobei sich aus Art 14 Abs 3 ergibt, dass Abs 2 angewendet wird, ohne dass dadurch das Erlernen der Staatssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird. Auch in diesem Zusammenhang gibt es freilich in der Praxis immer wieder Unzufriedenheit und Defizite bei der Umsetzung.

11. Art 15 – Teilnahme am öffentlichen Leben

Art 15 normiert, dass die Vertragsparteien die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen

163 Vgl dazu *Akermark*, Commentary of Article 12 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 234 (237 f); *Altenhöner-Dion* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 371 (373).

164 Vgl Thematischer Kommentar Nr 1 (2024), Rn 117. Vgl dazu auch *Thornberry* in Weller, *Rights*, 365 (381 ff). *Altenhöner-Dion* in Hofmann et al, *Rahmenübereinkommen*, 371 (373 f).

Angelegenheiten, insb denjenigen, die sie betreffen, schaffen.¹⁶⁵ Damit ist insb die Repräsentation von nationalen Minderheiten in gewählten Organen¹⁶⁶ – das aktive und passive Wahlrecht der Angehörigen von nationalen Minderheiten – angesprochen,¹⁶⁷ wobei sich freilich in der Praxis die Frage stellt, wie die Vertretung von nationalen Minderheiten in Parlamenten etc am besten gelingen kann.¹⁶⁸ Die Repräsentation von nationalen Minderheiten im Parlament kann etwa dadurch sichergestellt werden, dass fixe Sitze für bestimmte nationale Minderheiten reserviert sind;¹⁶⁹ allenfalls unter Verzicht auf eine Prozenzhürde.¹⁷⁰ Ebenso kommt – als Gegenmodell – die Integration nationaler Minderheiten in traditionellen Mainstream-Parteien in Betracht.¹⁷¹ Jedenfalls haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, „dass Parteien, die Angehörige nationaler Minderheiten vertreten oder in ihren Reihen haben, bei Wahlkämpfen ausreichend Gelegenheiten eingeräumt werden“¹⁷² – etwa durch Wahlanzeigen in der Sprache der nationalen Minderheit.¹⁷³

Was die Repräsentation von Minderheitenangehörigen im öffentlichen Dienst anlangt,¹⁷⁴ verbietet Art 15 (diesbezüglich) unverhältnismäßige Hürden: So soll zB die Kenntnis der Staatssprache kein Hindernis sein; vielmehr sollen sich die notwendigen Kenntnisse auf das für die jeweilige Stelle

165 Vgl dazu auch Thematischer Kommentar Nr 4 (2016), Rn 75 ff.

166 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 72. Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 611. *Lantschner*, Artikel 15. Allgemeiner Teil – Europarat, in *Hofmann et al* (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 440 (440). Vgl auch *Weller*, Article 15, in *Weller* (Hrsg), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities* (2005), 429 (440).

167 Vgl dazu auch Erläuternder Bericht Rn 80. *Lantschner* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 440 (441).

168 Vgl zu dieser Problematik *Poier*, Wahlrecht – Integration und Minderheitenschutz, in *Sahlfeld et al* (Hrsg), 43. Assistententagung Öffentliches Recht: Integration und Recht (2003), 265 (279 ff).

169 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 91 ff. Vgl auch *Lantschner* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 440 (444).

170 Vgl *Malloy*, Commentary of Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *Hofmann/Malloy/Rein* (Hrsg), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary* (2018), 269 (278).

171 Vgl *Malloy* in *Hofmann/Malloy/Rein*, Framework Convention, 269 (280).

172 Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 77.

173 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 77.

174 Vgl auch *Hofmann*, ZaöRV 65 (2005), 611. *Lantschner* in *Hofmann et al*, Rahmenübereinkommen, 440 (453 f).

Erforderliche beschränken.¹⁷⁵ Art 15 gebietet auch ein Angebot spezieller Förderprogramme¹⁷⁶ bzw eigene Stellenausschreibungen.

12. Art 17 und 18 – Kontakte über die Grenze sowie bilaterale und internationale Kooperation

Gemäß Art 17 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugreifen, ungehindert und friedlich Kontakte über Grenzen hinweg zu Personen herzustellen und zu pflegen, die sich rechtmäßig in anderen Staaten aufhalten, insb zu Personen mit derselben ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität oder mit demselben kulturellen Erbe. Außerdem verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 17 Abs 2, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf Teilnahme an der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einzugreifen.

Gemäß Art 18 Abs 1 bemühen sich die Vertragsparteien, erforderlichenfalls zwei- und mehrseitige Übereinkünfte mit anderen Staaten, insb Nachbarstaaten, zu schließen, um den Schutz von Angehörigen der betroffenen nationalen Minderheiten sicherzustellen. Nach Art 18 Abs 2 treffen die Vertragsparteien gegebenenfalls Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Art 17 und 18 spielen insb im Zusammenhang mit Visumpflichten¹⁷⁷ und -erleichterungen, Verkehrsbehinderungen bzw Grenzkontrollen¹⁷⁸ sowie bei Unterstützungsleistungen vonseiten der *kin-states* eine Rolle.¹⁷⁹

175 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 126. Vgl *Lantschner* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 440 (454).

176 Vgl Thematischer Kommentar Nr 2 (2008), Rn 126.

177 Vgl *Lantschner*, Artikel 17–18. Allgemeiner Teil – Europarat, in Hofmann et al (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015), 486 (488).

178 Vgl *Lantschner*, Commentary of Article 19 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in Hofmann/Malloy/Rein (Hrsg), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary (2018), 298 (302 f); *Jackson-Preece*, Article 17, in Weller (Hrsg), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the protection of National Minorities (2005), 487 (493 f).

179 Vgl auch *Lantschner* in Hofmann/Malloy/Rein, Framework Convention, 298 (305); *Lantschner* in Hofmann et al, Rahmenübereinkommen, 486 (488, 490).

IV. Der Monitoring-Prozess und die Rolle des Beratenden Ausschusses

Völkerrechtliche Verträge leiden bekanntlich unter einem Durchsetzungsdefizit.¹⁸⁰ Anders als bei innerstaatlichen Normen fehlt der (National-)Staat als zentrale Zwangsgewalt, die den rechtlichen Normen zur Durchsetzung verhilft. Um die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen durch die Vertragsstaaten zu überwachen, sieht das Rahmenübereinkommen einen speziellen Monitoring-Prozess vor.

Der Monitoring-Prozess des Rahmenübereinkommens zeichnet sich dadurch aus, dass er auf das Zusammenspiel unterschiedlicher Organe des Europarats angewiesen ist und den Vertragsstaaten die Möglichkeit zur Mitwirkung einräumt. Die Effektivität dieses Monitorings ist regelmäßig Gegenstand politischer als auch wissenschaftlicher Debatten.¹⁸¹

A. Der Monitoring-Prozess

Abschnitt IV (Art 24 ff) des Rahmenübereinkommens legt die Grundzüge des Monitoring-Prozesses fest. Gemäß Art 24 Abs 1 überwacht dabei das Ministerkomitee des Europarats die Durchführung des Rahmenübereinkommens durch die Vertragsparteien. Weiter präzisiert wird der Monitoring-Prozess durch die Resolution (2019)49¹⁸² des Ministerkomitees (CM/Res (2019)49). Der Monitoring-Prozess kann in fünf Phasen unterteilt werden:

180 Vgl dazu unter anderem von *Arnauld*, Völkerrecht⁵ (2022), 80 ff.

181 Vgl grundsätzlich *Marko*, Introduction, in Marko/Constantin (Hrsg), Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance (2019) 1 ff; vgl auch *Kicker/Möstl/Lantschner*, Reforming the Council of Europe's Human Rights Monitoring Mechanisms, *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2011), 460; *Malloy*, Legitimacy and Efficacy in Monitoring Minority Rights: Bilateralism Contra Multilateralism in the Council of Europe, in Donath et al (Hrsg), Der Schutz des Individuums durch das Recht FS Rainer Hofmann (2023), 479.

182 Resolution CM/Res (2019)49 on the revised monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

1. Der Staatenbericht

Gemäß CM/Res (2019)49 müssen die Vertragsstaaten alle fünf Jahre einen sogenannten „Staatenbericht“ an das Generalsekretariat des Europarats senden. Das Monitoring erfolgt somit in 5-Jahres-Zyklen. 27 Jahre nach Inkrafttreten des Rahmenübereinkommens befinden sich viele Vertragsstaaten daher bereits im sechsten Zyklus des Monitoring-Prozesses.¹⁸³ Im Staatenbericht legt der Vertragsstaat dar, welche Maßnahmen getroffen wurden, um seinen Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen nachzukommen und die Empfehlungen des letzten Monitoring-Prozesses umzusetzen. Dabei kann es sich sowohl um Reformen auf Gesetzesebene handeln als auch um Mittelzuweisungen im Rahmen des Staatsbudgets oder die Umsetzung anderer Projekte im Rahmen der staatlichen Verwaltung. Der Staatenbericht bildet eine wesentliche, aber nicht die einzige Informationsgrundlage für die weitere Arbeit des Beratenden Ausschusses. Weitere im Vorfeld nützliche Quellen können neben offiziellen Dokumenten des Staates (wie etwa verlautbarte Gesetze oder andere Regulierungen) auch Informationen durch NGOs, Minderheitenvertretungen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Medienberichte sowie die für den Beratenden Ausschuss gewählten Expertinnen und Experten aus dem betreffenden Land sein.

2. „Country visit“

Um weitere Informationen zum Stand der Umsetzung des Rahmenübereinkommens im Vertragsstaat authentisch zu sammeln und sich vor Ort ein Bild von der Lage zu machen, besuchen Delegationen des Beratenden Ausschusses („*working groups*“, in der Regel bestehend aus drei Expertinnen bzw. Experten des Beratenden Ausschusses, unterstützt von einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter des Generalsekretariats) die Vertragsstaaten. Im Zuge der „*Country visits*“ trifft sich die Delegation mit Regierungsvertreterinnen und -vertretern, Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Vertreterinnen und Vertretern von Minderheiten, NGOs, Ombudseinrichtungen, nationalen Menschenrechtseinrichtungen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Journalistinnen und Journalisten. Ebenso werden Wohngebiete von Angehörigen von Minderheiten besucht (etwa Roma-

183 Vgl. dazu die Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring> (18.12.2025).

Siedlungen). Durch diese Gespräche und Besuche können die Expertinnen und Experten des Beratenden Ausschusses wertvolle Einblicke in die Lebensrealität der Betroffenen, das allgemeine Klima in Bezug auf Minderheiten im Staat wie auch aktuelle Entwicklungen auf Gesetzesebene sowie in der Praxis gewinnen, die auch wesentlich in ihre „*opinions*“ einfließen.

Der Verfasser dieses Beitrages nahm als Experte und Mitglied des Beratenden Ausschusses bislang an vier „*Country visits*“ teil: Bosnien und Herzegowina (2023),¹⁸⁴ Bulgarien (2023),¹⁸⁵ Finnland (2024)¹⁸⁶ und Kroatien (2025).¹⁸⁷

3. Die „Opinion“ des Beratenden Ausschusses

In weiterer Folge widmet sich der Beratende Ausschuss der Ausarbeitung einer „*Opinion*“. Dazu erstellt die „*working group*“ einen Erstentwurf. Dieser Entwurf wird anschließend im Plenum des Beratenden Ausschusses – das üblicherweise drei Mal im Jahr am Sitz des Europarats in Straßburg tagt¹⁸⁸ – diskutiert, adaptiert und verabschiedet („*approval of opinion*“). Daraufhin hat der betroffene Vertragsstaat in einem vertraulichen, zweimonatigen Prozess die Möglichkeit, seine Beobachtungen und Erläuterungen zur Opinion des Beratenden Ausschusses darzulegen, insb faktische Rich-

184 Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina <https://rm.coe.int/5th-op-bih-en/1680b07a26> (9.1.2026); Resolution CM/ResCMN(2024)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b201aa%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b201aa%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (9.1.2026).

185 Fifth Opinion on Bulgaria <https://rm.coe.int/5th-op-bulgaria-en/1680b1c747> (9.1.2026).

186 Sixth Opinion on Finland <https://rm.coe.int/6th-opinion-finland-en/1680b65a0b> (9.1.2026); Resolution CM/ResCMN(2025)6 – Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland [https://search.coe.int/cm/eng#{%22CoEIdentifier%22:\[%22091259488027d22a%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/eng#{%22CoEIdentifier%22:[%22091259488027d22a%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (9.1.2026).

187 Vgl dazu die Website des Rahmenübereinkommens Croatia: visit of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – National Minorities (FCNM), <https://www.coe.int/en/web/minorities/-/croatia-visit-of-the-advisory-committee-on-the-framework-convention-for-the-protection-of-national-minorities> (9.1.2026).

188 Die bisher einzige Tagung des Beratenden Ausschusses außerhalb Straßburgs fand im Oktober 2023 in Graz statt. Vgl https://www.coe.int/en/web/minorities/news-2023/-/asset_publisher/WSzOdQnzJ7kM/content/81st-plenary-meeting-of-the-advisory-committee (9.1.2026).

tigstellungen anzuregen. Die finale Opinion wird in der folgenden Sitzung des Beratenden Ausschusses erlassen („*adoption of opinion*“).

Der Aufbau jeder Opinion folgt einem bestimmten Schema. Grundsätzlich widmen sich die *Opinions* des Beratenden Ausschusses jedem Artikel des Rahmenübereinkommens einzeln. Gibt es bezüglich der Umsetzung eines Artikels keine Bedenken oder keine neuen Entwicklungen, kann dieser Artikel auch unerwähnt bleiben.

Zunächst stellt der Beratende Ausschuss den festgestellten Sachverhalt dar. Hier wird – wie dargelegt – auf Informationen aus dem Staatenbericht, der „*country visit*“ und anderen Quellen zurückgegriffen. Anschließend führt der Beratende Ausschuss die sich aus den entsprechenden Bestimmungen des Rahmenübereinkommens sowie den entsprechenden Auslegungs- und Interpretationsprinzipien des Beratenden Ausschusses ergebenden Verpflichtungen des Staates an. Die genannten Prinzipien wurden durch den Beratenden Ausschuss in den Jahrzehnten seiner Arbeit zur besseren Anwendung und Durchführung des Rahmenübereinkommens erarbeitet. Danach präsentiert der Beratende Ausschuss seine „*findings*“. Hier wird klargestellt, inwieweit der festgestellte Sachverhalt den Anforderungen des Rahmenübereinkommens entspricht, also ob der Vertragsstaat seine Verpflichtungen erfüllt hat und in welchen Bereichen es einen weiteren (oder neuen) Umsetzungsbedarf gibt. Schließlich spricht der Beratende Ausschuss Empfehlungen aus, wie ein mit dem Rahmenübereinkommen konformer Zustand hergestellt werden kann. Seit dem (aktuellen) sechsten Monitoringzyklus enthält jede Opinion zehn prioritäre Empfehlungen.

4. Die Stellungnahme des Vertragsstaats

Innerhalb von vier Monaten hat in weiterer Folge der Vertragsstaat Zeit, seine abschließende Stellungnahme zur Opinion des Beratenden Ausschusses abzugeben. Gemäß der CM/Res (2019)49 wird die Stellungnahme des Vertragsstaats auch auf der Website des Europarats veröffentlicht.¹⁸⁹

189 Siehe dazu die Übersicht auf der Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring> (9.1.2026).

5. Die Resolution des Ministerkomitees

Der Monitoring-Prozess wird durch eine Resolution des Ministerkomitees abgeschlossen. Diese Resolution beinhaltet Empfehlungen, einschließlich solcher für unmittelbare Maßnahmen, die sich an die Regierung des betroffenen Vertragsstaats richten. Die Opinion des Beratenden Ausschusses bildet dabei die inhaltliche Basis für die Resolution des Ministerkomitees. Die Verabschiedung der Resolution ist der politisch brisanteste Teil des Monitoring-Prozesses.¹⁹⁰ In letzter Zeit kam es deshalb auch vermehrt zu einzelnen Verzögerungen und größeren Diskussionen bei der Beschlussfassung der jeweiligen Resolution.

B. Der Beratende Ausschuss

Trotz der faktisch großen Bedeutung, die dem Beratenden Ausschuss im Monitoring-Prozess zukommt, erwähnt ihn das Rahmenübereinkommen lediglich an einer Stelle. Gemäß Art 26 „[...] wird das Ministerkomitee von einem beratenden Ausschuss unterstützt, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen.“ Seine weitere rechtliche Ausgestaltung erfährt der Beratende Ausschuss durch CM/Res (2019)49. Gemäß der CM/Res (2019)49 gibt sich der Beratende Ausschuss selbst eine Geschäftsordnung, die weitere Verfahrensbestimmungen enthält, darunter die Regeln über die Wahl der Präsidentin bzw des Präsidenten des Ausschusses.

Der Beratende Ausschuss besteht aus mindestens 12 und maximal 18 Mitgliedern.¹⁹¹ Als Qualifikationsvoraussetzung, um im Beratenden Ausschuss tätig sein zu können, verlangt die CM/Res (2019)49 einschlägige Expertise im Bereich des Minderheitenschutzes. Um das Ministerkomitee effektiv unterstützen zu können, wird von den Mitgliedern des Beratenden Ausschusses verlangt, ihre Funktion unabhängig und unparteiisch auszuüben.

Der Bestellungsverfahren der Mitglieder des Beratenden Ausschusses sieht vor, dass die nationalen Regierungen der Vertragsstaaten dem Generalsekretariat zunächst zwei Kandidatinnen bzw Kandidaten vorschlagen. Das

190 Vgl dazu etwa *Malloy*, The Political Process of Monitoring the FCNM, in *Malloy/Caruso* (Hrsg), *Essays in Honour of Rainer Hofmann* (2013), 141.

191 Siehe zu den aktuellen Mitgliedern des Beratenden Ausschusses die Website des Rahmenübereinkommens <https://www.coe.int/en/web/minorities/current-composition> (9.1.2026).

Ministerkomitee wählt anschließend eine/n der Kandidatinnen bzw Kandidaten und setzt diese/n auf die Liste der potentiellen Mitglieder des Beratenden Ausschusses. Bei Bedarf werden dann von dieser Liste die ordentlichen Mitglieder des Beratenden Ausschusses durch das Ministerkomitee ernannt. Die Funktionsperiode jedes Mitglieds beträgt vier Jahre. Eine unmittelbare Wiederwahl ist nicht möglich, sondern es wird ein Mitglied aus einem anderen Mitgliedstaat bestellt. Eine spätere einmalige Wiederwahl in den Beratenden Ausschuss (in der Regel nach 4 Jahren) kommt hingegen sehr häufig vor.

C. Thematic Commentaries

Ein weiterer wichtiger Bereich der Tätigkeit des Beratenden Ausschusses ist die Erstellung von – bereits mehrfach angesprochenen – „*Thematic Commentaries*“. Dabei handelt es sich um Dokumente, in denen die wichtigsten Aussagen des Beratenden Ausschusses zu spezifischen, bei seiner Monitoring-Arbeit besonders relevanten Themengebieten gesammelt werden. Die „*Thematic Commentaries*“ legen die Grundsätze der Arbeit des Beratenden Ausschusses dar und dienen als Auslegungshilfe der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens. Aktuell (Stand Dezember 2025) wurden vom Beratenden Ausschuss vier „*Thematic Commentaries*“ veröffentlicht, zu den Themen: Bildung, Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens, Sprachenrechte und Partizipation.¹⁹²

V. Fazit

Während der Europarat schon auf eine 75-jährige Vergangenheit zurückblicken kann, feierte das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten im Jahr 2023 erst das 25-Jahr-Jubiläum.¹⁹³ Es ist damit – historisch bedingt, wie oben dargelegt – eine Errungenschaft der jüngeren Zeit. Dennoch kann das Rahmenübereinkommen in seinem Themenfeld durchaus schon auf beachtliche Errungenschaften verweisen. Es ist gelun-

192 <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries-of-the-advisory-committee> (9.1.2026).

193 Anlässlich des Jubiläums fand am 12.10.2023 im Rahmen der Plenarsitzung des Beratenden Ausschusses eine Podiumsdiskussion an der Universität Graz statt. Zum Veranstaltungsbericht: <https://rewi.uni-graz.at/de/neuigkeiten/minority-report/> (9.1.2026).

gen, den Schutz nationaler Minderheiten auf einen originären, verbindlichen Rechtsrahmen zu stellen und die Umsetzung der in der Konvention verbürgten Rechte der Minderheiten bzw Verpflichtungen der Vertragsstaaten durch einen – mit der Schaffung des durch Expertinnen und Experten besetzten Beratenden Ausschusses auch der Idee der Evidenzbasiertheit verpflichteten – Überwachungsmechanismus auf einem im internationalen Vergleich durchaus sehenswerten Niveau zu gewährleisten.

Freilich ist nach wie vor nicht alles rosig und angesichts der geo- und europapolitischen Entwicklungen gibt auch der Ausblick durchaus Anlass zur Sorge. Wenn Grenzkonflikte, gewaltsame Auseinandersetzungen und Krieg das Zusammenleben in Europa gefährden und bedrohen, dann ist auch – und nicht selten: vor allem auch – der Minderheitenschutz in Gefahr. Die Rahmenkonvention kann dies nicht verhindern – wie auch der Austritt Russlands zeigt. Die Hoffnung bleibt aber, dass sich Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte, Freiheit und Frieden durchsetzen. Mit der Rahmenkonvention ist im Bereich der Rechte nationaler Minderheiten jedenfalls ein Instrument geschaffen, das einen wichtigen Beitrag zur gedeihlichen Weiterentwicklung Europas leisten kann, und ein Maßstab gesetzt, an dem die Entwicklungen der Zukunft jedenfalls gemessen werden können.

Die Venedig-Kommission im Strategischen Dreieck des Europarats*

Schnutz Rudolf Dürr

I. Einleitung

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht – allgemein bekannt als Venedig-Kommission – zählt wohl zu den größten Erfolgen des Europarats. Sie wurde 1990 gegründet und ist ein Beratungsgremium im Bereich des Verfassungsrechts.¹ Auf Anfrage ihrer Mitgliedstaaten, der Organe des Europarats und von internationalen Organisationen erstellt sie Gutachten und Berichte, die starken Einfluss auf die Verfassungs- und Gesetzgebung der Zielländer haben. Die Venedig-Kommission gilt weltweit als Referenz in Verfassungsfragen, einschließlich des Wahlrechtes, und genießt hohes Ansehen für ihre unabhängige Beratung. Um die tatsächliche An-

* Die in diesem Artikel gemachten Aussagen sind nur die des Autors und nicht des Europarats oder der Venedig-Kommission. Dieser Artikel basiert unter anderem auf: *Dürr*, Die Venedig-Kommission des Europarats als Verfassungsvergleichler und Verfassungsberater, JRP 1 (2013), 92 und *Dürr*, The Venice Commission, in Kleinsorge (Hrsg.), Council of Europe⁴ (2023), 151; für eine umfassende Darstellung der Arbeit der Venedig-Kommission siehe *Markert*, Die Venedig-Kommission des Europarats, Vom Beratungsgremium zum Akteur der Verteidigung von Rechtsstaat und Demokratie, EuGRZ 2022, 608; CDL-PI(2020)013, Granata-Menghini/ Tanyar (Hrsg.), Venice Commission: thirty-year quest for democracy through law (2020); eine Zusammenstellung von Artikeln über die Venedig-Kommission findet sich hier: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/other-publications> (9.1.2026).

1 Statut der Venedig-Kommission – Artikel 1:

„Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht ist ein unabhängiges beratendes Gremium, das mit den Mitgliedstaaten des Europarats sowie mit interessierten Nicht-Mitgliedstaaten und mit interessierten internationalen Organisationen und Gremien kooperiert. Ihr spezifischer Aufgabenbereich sind Rechtsgarantien im Dienste der Demokratie. Sie erfüllt folgende Ziele:

- die Stärkung des Verständnisses der Rechtsordnungen der beteiligten Staaten, insbesondere mit dem Ziel, diese Systeme einander anzunähern;
- die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie;
- die Untersuchung von Problemen, die bei der Tätigkeit der demokratischen Institutionen auftreten, und die Stärkung und Entwicklung dieser Institutionen.“

CDL(2002)027 Resolution RES (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, Übersetzung durch den Autor.

wendung der Verfassungen zu fördern, arbeitet sie mit Verfassungsgerichten und unterstützt diese.

Innerhalb des Europarats weist die Venedig-Kommission in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten auf. Als *erweitertes Abkommen* des Europarats geht ihr geografischer Wirkungsbereich weit über den europäischen Raum hinaus. Ihre individuellen Mitglieder sind keine Staatenvertreter, sondern sie sind unabhängig von ihrer jeweiligen Regierung; sie entstammen der *crème de la crème* der nationalen Verfassungsrechtsexperten. Schließlich unterscheidet sich die Venedig-Kommission von anderen Gremien des Europarats durch ihren Sitz in Venedig und nicht in Straßburg, dem Sitz des Europarats. Wegen ihres Sitzes in der Stadt der Dogen wird sie als 'Venedig-Kommission' bezeichnet und sie verwendet diesen Namen auch selbst in ihren Gutachten.²

Dennoch ist die Venedig-Kommission ein fester Bestandteil des Europarats. Als juristisches Expertengremium ist die Kommission eng mit den politischen Organen des Europarats verbunden, insb mit der PV. Diese nutzt die Kommission regelmäßig als Instrument, um fundierte Rechtsberatung als unabhängige Basis für ihre politische Tätigkeit einzuholen.

Nach einer Vorstellung institutioneller Aspekte der Venedig-Kommission (Gründung, Arbeitsmethoden) zeigt dieser Artikel, dass die Kommission in allen drei Bereichen des strategischen Dreiecks des Europarats aktiv ist: in der Setzung von Standards, im Monitoring und im Bereich der Kooperation. Inhaltlich deckt die Kommission dabei alle drei Grundpfeiler des Europarats ab Demokratie, Schutz der Menschenrechte und den Rechtsstaat.

II. Institutionelle Aspekte

A. Gründung und Mitgliedschaft

Nach dem Fall der Berliner Mauer wurde die Kommission 1990 auf italienische Initiative (daher auch der Sitz in Venedig) als ein Teilabkommen³ des Europarats von zunächst 18 der damals 27 Europaratsmitgliedstaaten

2 Der Sitz der Kommission ist die Scuola Grande San Giovanni Evangelista. Das Sekretariat ist aber in Straßburg angesiedelt.

3 Zu den Teilabkommen des Europarats: <https://www.coe.int/en/web/conventions/about-partial-agreements> (9.1.2026).

gegründet.⁴ Nachdem es am 1. Jänner 2002 mit dem Beitritt Russlands zur Venedig-Kommission auch zu einer Deckungsgleichheit der Mitglieder des Europarats und der Venedig-Kommission gekommen war, hätte die Venedig-Kommission voll in den Europarat (und sein ordentliches Budget) integriert werden können. Da aber außereuropäische Staaten starkes Interesse an einem Beitritt zur Venedig-Kommission zeigten, wurde sie im Jahr 2002 vom Ministerkomitee des Europarats von einem Teilabkommen in ein Erweitertes Abkommen⁵ umgewandelt.

Aufgrund dieser Öffnung hat die Venedig-Kommission heute neben den 46 Mitgliedstaaten des Europarats⁶ auch 15 Nicht-Europaratsmitglieder als Vollmitglieder des Erweiterten Abkommens.⁷ Die geografische Ausdehnung der Venedig-Kommission ist also deutlich breiter als die des Europarats. Die Venedig-Kommission hat 61 Vollmitgliedstaaten,⁸ nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika, Amerika und Asien.

Im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit umfasst die Tätigkeit der Venedig-Kommission einen geographisch noch wesentlich weiteren Kreis, da sie mit regionalen und auf gemeinsamer Sprache basierenden Gruppen von Verfassungsgerichten zusammenarbeitet⁹ und als das Sekretariat der von ihr initiierten Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit¹⁰ fungiert. Die Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit hat 125 Gerichte in 120 Staaten als Mitglieder.¹¹

4 Zur Entstehungsgeschichte der Venedig-Kommission: *Buquicchio*, Vingt ans avec Antonio La Pergola pour le développement de la Démocratie, in van Dijk/Granata-Menghini (Hrsg), *Liber Amicorum Antonio La Pergola* (2009).

5 Bei einem *Teilabkommen* sind nur einige der Europaratsmitgliedstaaten auch Mitglied des Teilabkommens. Ein *erweitertes Teilabkommen* hat zusätzlich auch Nichtmitgliedstaaten des Europarats als Vollmitglieder und bei *erweiterten Abkommen* sind neben den nichteuropäischen Mitgliedstaaten alle Mitgliedstaaten des Europarats auch Mitglieder des erweiterten Abkommens.

6 Nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine beendete das Ministerkomitee des Europarats die Mitgliedschaft Russlands im Europarat (16.3.2022) und auch in der Venedig-Kommission (23.3.2022).

7 Algerien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Israel, Kanada, Kasachstan, Kirgisien, Kosovo, Marokko, Mexiko, Peru, Südkorea, Tunesien und die USA. Belarus war assoziiertes Mitglied und wurde am 23.3.2022 ausgeschlossen.

8 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/member-states> (9.1.2026).

9 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj#%7B%22276119508%22%3A%5B%5D%22%3A%5B%5D%7D> (9.1.2026).

10 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/wccj> (9.1.2026). Der österreichische VfGH ist eines der Gründungsmitglieder dieser Konferenz.

11 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/members1> (9.1.2026).

Darüber hinaus nehmen die EU, die OAS und das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte an der Arbeit der Kommission teil und sie können daher von ihr Gutachten anfordern. Neben den Vollmitgliedern gibt es vier Beobachterstaaten: Argentinien, den Heiligen Stuhl, Japan und Uruguay. Palästina¹² und Südafrika haben einen Status, der dem der Beobachter ähnlich ist.

Dieses weltweite Interesse und die große geografische Reichweite sind vermutlich darauf zurückzuführen, dass es auf UN-Ebene kein vergleichbares Gremium gibt. Zwar bieten zahlreiche zwischenstaatliche und nicht-staatliche Organisationen verfassungsrechtliche Beratung an, doch fehlt ihnen die spezifische Kombination der Eigenschaften der Venedig-Kommission, insb ihre Struktur als ein Kollegium unabhängiger Verfassungsexperten, die dennoch im Rahmen einer zwischenstaatlichen Organisation tätig sind, was den institutionellen Zugang zu staatlichen Stellen in den Mitgliedstaaten erleichtert: anerkannte fachliche Exzellenz, kombiniert mit Unabhängigkeit im Rahmen einer zwischenstaatlichen Organisation.

Die Regierungen der Mitgliedsländer ernennen je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied für ein Mandat von vier Jahren. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder vertreten nicht ihr Land, sondern sind in ihrer Beratungstätigkeit unabhängig.¹³ Obwohl sie von ihren Regierungen ernannt werden, legt die Venedig-Kommission höchsten Wert auf die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Wenn ein Gutachten betreffend einen Mitgliedstaat vorbereitet wird, ist das nationale Mitglied niemals in der Gruppe der Berichtersteller und er oder sie wird in der Plenarsitzung aufgefordert, sich nicht an der Debatte zu beteiligen. Dadurch wird verhindert, dass die Mitglieder von ihren Regierungen aufgefordert werden, die zu untersuchende Gesetzgebung gegenüber der Kommission zu verteidigen. Auch die Kollegialität der Mitglieder verhindert, dass sich einzelne Mitglieder als ‚Botschafter‘ ihres Landes gerieren.

Die Mitglieder der Venedig-Kommission treffen sich viermal jährlich – im März, Juni, Oktober und Dezember – in Venedig zu den Plenarsitzungen, die eineinhalb Tage dauern und auf Sitzungen der Unterkommissionen am Vortag folgen.

12 Auf ihrer Website weist die Venedig-Kommission darauf hin, dass diese Bezeichnung nicht als Anerkennung eines Staates Palästina auszulegen ist. Die Zusammenarbeit mit Palästina erfolgt mit Genehmigung des Ministerkomitees des Europarats.

13 Das österreichische Mitglied ist *Christoph Grabenwarter*, Ersatzmitglied ist *Katharina Pabel*. *Peter Bußjäger* ist Mitglied für Liechtenstein.

Was ihre Haupttätigkeit, die Verfassungs- und Gesetzesberatung betrifft, ist die Venedig-Kommission vor allem für ihre Arbeit in Mittel- und Osteuropa bekannt. Die Tätigkeit der Kommission ist aber nicht auf diese Region beschränkt. Tatsächlich arbeitet sie häufig auch für die 23 ‚alten Mitgliedstaaten‘ des Europarats.¹⁴ Gutachten zu Belgien,¹⁵ Deutschland,¹⁶ Frankreich,¹⁷ Italien,¹⁸ Malta,¹⁹ Monaco,²⁰ Liechtenstein²¹, Niederlande,²² Spanien²³ und dem Vereinigten Königreich²⁴ wurden von der PV angefordert.

-
- 14 Vor dem Fall der Berliner Mauer hatte der Europarat 23 Mitglieder.
 - 15 CDL-AD(2002)001 Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium. Hinweis: Alle hier zitierten Dokumente sind auf der öffentlichen Website der Kommission www.venice.coe.int (9.1.2026) verfügbar. Alle von der Kommission angenommenen Texte werden unmittelbar nach ihrer Annahme veröffentlicht. Bis 2002 wurden sie in der Reihe CDL-INF veröffentlicht, seither in der Reihe CDL-AD.
 - 16 CDL-AD(2023)020 Germany – Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act.
 - 17 CDL-AD(2025)025 France – Final Opinion on Article 49.3 of the Constitution; CDL-AD(2023)015 France – Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Superior Council of Magistracy and the status of the judiciary as regards nominations, mutations, promotions and disciplinary procedures; CDL-AD(2016)006 Opinion on the Draft Constitutional Law on Protection of the Nation of France.
 - 18 CDL-AD(2013)038 Opinion on the Legislation on Defamation in Italy; CDL-AD(2005)017 Opinion on the compatibility of the Laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media.
 - 19 Auf ein Ersuchen des Ausschusses für Recht und Menschenrechte vom 10.10.2018 folgte eine Gutachtenanfrage des maltesischen Ministers für Justiz, Kultur und örtliche Selbstverwaltung vom 13.10.2018: CDL-AD(2018)028 Malta – Opinion on Constitutional arrangements and separation of powers and the independence of the judiciary and law enforcement; spätere Gutachten wurden vom Justizminister angefordert.
 - 20 CDL-AD(2013)018 Opinion on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco.
 - 21 CDL-AD(2002)032 Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein.
 - 22 CDL-AD(2023)029 The Netherlands – Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power.
 - 23 CDL-AD(2024)003 Spain – Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain “on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia”; CDL-AD(2021)004 Spain – Opinion on the Citizens’ Security Law; CDL-AD(2017)003

Jedoch haben Andorra,²⁵ Belgien,²⁶ Finnland,²⁷ Island,²⁸ Italien,²⁹ Malta,³⁰ die Niederlande,³¹ Norwegen,³² Luxemburg,³³ die Schweiz³⁴ und das Vereinigte Königreich³⁵ selbst Gutachten angefordert. Als die luxemburgische Regierung im Jahr 2002 gleich drei Gutachten anforderte,³⁶ wies sie ausdrücklich darauf hin, dass die Venedig-Kommission auch ‚alten‘ Mitgliedstaaten des Europarats für Gutachten zur Verfügung stehe. Anfragen aus Österreich stehen noch aus.

Spain – Opinion on the law of 16 October 2015 amending the Organic Law No. 2/1979 on the Constitutional Court.

- 24 CDL-AD(2007)046 Opinion on the Electoral Law of the United Kingdom.
- 25 CDL-AD(2022)033 Andorra – Opinion on the Law on the creation and functioning of the Ombudsman.
- 26 CDL-AD(2012)010 Opinion on the Revision of the Constitution of Belgium.
- 27 CDL-AD(2008)010 Opinion on the Constitution of Finland.
- 28 CDL-AD(2013)010 Opinion on the Draft New Constitution of Iceland.
- 29 CDL-AD(2015)009 Opinion on the Citizens' bill on the regulation of public participation, citizens' bills, referendums and popular initiatives and amendments to the Provincial Electoral Law of the Autonomous Province of Trento (Italy).
- 30 CDL-AD(2014)035 Joint Opinion on the Draft Act to regulate the formation, the inner structures, functioning and financing of political parties and their participation in elections of Malta; CDL-AD(2018)014 Malta – Opinion on the draft act amending the Constitution, on the draft act on the human rights and equality commission, and on the draft act on equality; CDL-AD(2020)006, Malta – Malta – Opinion on proposed legislative changes; CDL-AD(2020)019 Malta – Opinion on ten Acts and bills implementing legislative proposals subject of Opinion CDL-AD(2020)006; CDL-AD(2021)021 Malta – Urgent Opinion on the reform of fair trial requirements related to substantial administrative penalties.
- 31 CDL-AD(2021)031 Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens.
- 32 CDL-AD(2010)046 Joint opinion on the electoral legislation of Norway.
- 33 CDL-AD(2019)003 Luxembourg – Opinion on the proposed revision of the Constitution; CDL-AD(2009)057 Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg.
- 34 CDL-INF(2001)016 Opinion on the Electoral Law of the Canton of Ticino.
- 35 CDL-AD(2010)045 Opinion on the Code of Practice on observing elections of the United Kingdom; CDL-AD(2007)046 Opinion on the Electoral Law of the United Kingdom; CDL-AD(2021)041 United Kingdom – Opinion on the possible exclusion of the Parliamentary Commissioner for administration and Health Service Commissioner from the safe space provided for by the Health and Care Bill.
- 36 CDL-AD(2002)019 Opinion on the Draft Law of Luxembourg on the Protection of Persons in Respect of the Processing of Personal Data; CDL-AD(2002)018 Opinion on the Draft Law of Luxembourg on Freedom of Expression in the Media und CDL-AD(2002)022, Avis sur le projet de loi no. 4832 relative à la mise en place d'un médiateur au Luxembourg.

Die Kommission nahm Gutachten auch für ihre nichteuropäischen Mitgliedstaaten an (zB Chile,³⁷ Kasachstan,³⁸ Kirgisistan,³⁹ Marokko,⁴⁰ Peru⁴¹) und sogar für Nichtmitgliedstaaten – Bolivien,⁴² Haiti,⁴³ Libanon,⁴⁴ Mongolei,⁴⁵ Tadschikistan,⁴⁶ Venezuela⁴⁷ – entweder auf Ersuchen internationaler Organisationen oder im Rahmen der vom Ministerkomitee des Europarats genehmigten Kooperationsprogramme. In den Ländern der Nachbarschaftspolitik des Europarats ist die Venedig-Kommission auch im Rahmen regionaler Projekte tätig.⁴⁸

-
- 37 CDL-AD(2025)021 Chile – Opinion on the draft Constitutional amendments in respect of the judiciary; CDL-AD(2022)004 Chile – Opinion on the drafting and adoption of a new Constitution.
- 38 11 Gutachten seit 2007, zuletzt: CDL-AD(2022)028 Kazakhstan – Opinion on the draft constitutional law On the Commissioner for Human Rights.
- 39 37 Gutachten seit 2002, zuletzt CDL-AD(2025)009 Kyrgyzstan – Opinion on the draft amendments to the Code of Offences on the compulsory transfer of offenders in a state of intoxication for emergency drug treatment.
- 40 CDL(2013)052 Avis sur l'avant-projet de la loi sur l'instance de la parité de la lutte contre toutes les formes de discrimination du Royaume du Maroc.
- 41 CDL-AD(2025)007 Peru – Opinion on the draft amendment of Article 99 of the Constitution concerning the impeachment of members of election management bodies; CDL-AD(2019)022 Peru – Opinion on linking constitutional amendments to the question of confidence; CDL-AD(2011)041 Amicus curiae Brief on the case Santiago Bryson de la Barra et al (on crimes against humanity) for the Constitutional Court of Peru.
- 42 CDL-AD(2011)038 Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia; CDL-AD(2011)007 Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia.
- 43 CDL-AD(2025)031 Haiti – Opinion on the draft referendum decree; CDL-AD(2024)042 Haiti – Final Opinion on possible constitutional and legislative solutions to conduct future electoral processes.
- 44 CDL-AD(2024)006 Lebanon – Opinion on the draft law on the administrative judiciary; CDL-AD(2022)020 Lebanon – Opinion on the draft law on the independence of judicial courts.
- 45 CDL-AD(2025)022 Mongolia – Opinion on the draft law on the Constitutional Court and on the draft law on the Procedure of the Constitutional Court of Mongolia; CDL-AD(2022)013 Mongolia – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Draft Law on Political Parties.
- 46 CDL-AD(2014)017 Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Tajikistan; CDL-AD(2013)035 Opinion on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan.
- 47 CDL-AD(2017)024 Venezuela – Opinion on the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic on calling elections to a national constituent Assembly.
- 48 In Zentralasien entwickelte die Venedig-Kommission mehrere bilaterale und regionale Projekte in Bereichen wie Verfassungshilfe, Verfassungsrecht, Justizwesen und

B. Arbeitsmethoden

Die Venedig-Kommission unterstützt und berät ihre Mitgliedstaaten in verfassungsrechtlichen und verfassungsnahen Fragen, um Verfassungen und Gesetze so weit wie möglich an den Prinzipien des Europarats und des Gemeinsamen Verfassungserbes (siehe unten) auszurichten. Die Venedig-Kommission drängt dabei den Staaten keine Lösungen auf, sondern sie verfolgt einen nicht-direktiven, auf Dialog basierenden Ansatz, außer etwa wenn sie empfiehlt, einen klar den Standards widersprechenden Gesetzestext oder -entwurf fallen zu lassen.⁴⁹

1. Anfragen zu Gutachten

Die Gutachten der Venedig-Kommission richten sich normalerweise an die Mitgliedstaaten, aber sie werden nicht immer von diesen selbst angefordert. Laut Artikel 3.2 ihres Statuts⁵⁰ kann die Kommission Gutachten auch auf Anfrage der Organe des Europarats – des Ministerkomitees, der PV, des KGRE und des Generalsekretärs – erstellen.

Wenn eine Anfrage von einem Staat kommt, stellt sich die Frage, welche Organe des Staates antragsberechtigt sind. Das Statut und die Verfahrensregeln⁵¹ geben dazu keine direkte Auskunft; in der langjährigen Praxis sind das jedenfalls das Staatsoberhaupt, die Regierung, einzelne Minister und der Parlamentspräsident, auch der Präsident einer Parlamentskammer, aber keine Ausschussvorsitzenden.

Verfassungsgerichte können Amicus-Curiae-Gutachten („briefs“)⁵² und Gutachten zu ihrem Verfassungsgerichtsgesetz anfordern. Ombudsmann-Institutionen können Gutachten ebenfalls zu ihrem eigenen Gesetz anfor-

Wahlen mit Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan. Im südlichen Mittelmeerraum arbeitet die Kommission mit arabischen Ländern zusammen. In Lateinamerika arbeitet die Kommission mit ihren Mitgliedsländern wie Brasilien, Chile, Mexiko und Peru, aber auch mit anderen Ländern wie Bolivien oder Haiti (<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/geographical-scope-co-operation-projects> [9.1.2026]).

49 ZB: “the Venice Commission strongly recommends repealing the Law in its current form”: CDL-AD(2024)020 Georgia – Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence.

50 CDL(2002)027 Resolution RES(2002)3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law.

51 CDL-AD(2023)013 Revised rules of procedure.

52 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/amicus-curiae-briefs> (9.1.2026).

dern. Manchmal haben Justizräte Gutachten zu Justizorganisationsgesetzen angefordert. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Anfragen obliegt zunächst dem Präsidenten der Kommission, der das Präsidium konsultieren kann. Diese Entscheidung kann natürlich in der Plenarsitzung diskutiert werden.

Für die Venedig-Kommission sind Anfragen von dem betreffenden Staat selbst vorzuziehen, da sie normalerweise davon ausgehen kann, dass in solchen Fällen ein entsprechendes Interesse an der Umsetzung der Empfehlungen sowie eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der Vorbereitung der Gutachten bestehen.

Wenn Anfragen betreffend einzelne Mitgliedstaaten von den Organen des Europarats, häufig von der PV, ausgehen, ist dies heikler, da die Vermutung naheliegt, dass die zu begutachtenden Verfassungs- oder Gesetzestexte oder -vorlagen wohl nicht den europäischen Standards entsprechen. Der Wille, kritische Gutachten zu akzeptieren und den Empfehlungen der Gutachten zu folgen, ist daher oft geringer als im Fall einer Anfrage vom Mitgliedstaat selbst aus freien Stücken. Die Wahrscheinlichkeit, dass den Empfehlungen des Gutachtens gefolgt wird, hängt dabei oft vom politischen Einfluss des Organs ab, das das Gutachten beantragt hat. Die Umsetzung der Empfehlungen wird dann typischerweise Teil eines formellen oder informellen Monitoring Verfahrens.

Angesiedelt zwischen diesen beiden Fällen – Anfrage durch den Staat und Anfrage von einem Organ des Europarats, insb der PV – gibt es den Fall, dass die Europäische Kommission einen Staat aufruft, ein Gutachten der Venedig-Kommission anzufordern. Dies erfolgt oft im Rahmen des Beitrittsprozesses des Staates und dem Beitrittskandidaten bleibt oft keine andere Wahl, als das Gutachten zu beantragen und dessen Empfehlungen im Rahmen des Beitrittsprozesses, wiederum auf Aufforderung der Europäischen Kommission, auch umzusetzen. Der auch wirtschaftliche Druck auf den betreffenden Staat ist dabei oft noch größer als im Rahmen eines Monitoring-Verfahrens der PV.

Darüber hinaus können auch internationale Organisationen, die an der Arbeit der Venedig-Kommission teilnehmen,⁵³ Gutachten anfordern. Diese Organisationen sind die EU, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und insb ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau sowie die OAS. Statt die Beitrittskandidaten aufzufordern, Gutachten zu bestellen, könnte

53 Artikel 3.2 des Statutes.

die Europäische Kommission diese Gutachten auch selbst anfordern. Wohl auch, um die Würde der betroffenen Regierungen zu wahren, bevorzugt sie es aber, den Regierungen die Möglichkeit zu überlassen, selbst diese Anfragen zu stellen.

Aufgrund ihres offenen Dialoges mit den Vertretern des betreffenden Landes erlebt die Kommission jedoch immer wieder, dass die Regierungen und Parlamente der betroffenen Länder die Kommission in ihrer Arbeit aktiv unterstützen und die notwendigen Informationen für die Ausarbeitung des Gutachtens bereitstellen, auch wenn die Anfragen zu Gutachten nicht von ihnen stammen.

2. Vorbereitung der Gutachten und Berichte

Nach Eingang einer gültigen Gutachtenanfrage bildet die Venedig-Kommission zunächst eine kleine Gruppe von Berichterstatern – in der Regel drei bis fünf ihrer Mitglieder –, der in manchen Fällen auch externe Experten angehören können, insb wenn das Gutachten gemeinsam mit einer anderen Direktion des Europarats oder etwa mit OSCE/ODIHR gemeinsam vorbereitet wird.

Diese Berichtersteller verfassen zunächst ihre provisorischen Einzelgutachten. Die Berichtersteller besuchen dann das betroffene Land⁵⁴ und diskutieren dort nicht nur mit den Behörden und der Regierungsmehrheit, sondern auch mit unabhängigen Institutionen, mit der Opposition und mit der Zivilgesellschaft. Diese Besuche ermöglichen es den Berichterstatern, das Gutachten an die spezifische Situation des Landes anzupassen.

Auf Grundlage dieser eventuell revidierten provisorischen Texte und der Ergebnisse des Besuches im betreffenden Land erstellt das Sekretariat der Venedig-Kommission einen einheitlichen, konsolidierten Gutachtenentwurf. Nach Genehmigung durch die Berichtersteller wird dieser Entwurf zur Stellungnahme allen Mitgliedern sowie den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten beim Europarat weitergeleitet. Die Regierung des betroffenen Landes wird ebenfalls um Stellungnahme gebeten. Je nach Komplexität des Themas wird der Gutachtenentwurf dann entweder an

54 Online Treffen sind manchmal nötig, haben nicht immer den notwendigen Effekt den Berichterstatern Hintergrund und Kontext der begutachteten Frage ausreichend näherzubringen.

eine Unterkommission⁵⁵ verwiesen oder direkt der Plenarsitzung vorgelegt, die den Entwurf des Gutachtens mit Vertretern des betroffenen Landes diskutiert.

In der Regel verabschiedet die Kommission ihre Gutachten und Berichte im Konsens. Abstimmungen über Gutachten sind innerhalb der Kommission sehr selten, aber möglich. Bei Einwänden einzelner Mitglieder gegen bestimmte Teile eines Gutachtens werden die vorgebrachten Argumente im Text des Gutachtens oft dargestellt, ohne ihnen zu folgen, und wenn dies nicht genügt, kann der Widerspruch eines Mitgliedes auch ohne eine formelle Abstimmung im Sitzungsbericht festgehalten werden.

Die angenommenen Gutachten werden danach ausnahmslos auf der Website der Venedig-Kommission veröffentlicht.

3. Dringlichkeitsgutachten

Die Venedig-Kommission wird auch als *Verfassungsfeuerwehr*⁵⁶ oder als Anbieter *verfassungsrechtlicher Erster Hilfe*⁵⁷ bezeichnet.

Die Gutachten der Venedig-Kommission werden innerhalb eines kurzen Zeitrahmens fertiggestellt. Von der Gutachtenanfrage bis zur Annahme bei einer der vier jährlichen Plenarsitzungen vergehen oft nur zwei bis drei Monate. Diese schnelle Vorbereitung der Gutachten (oft werden mehr als zehn Gutachten pro Plenarsitzung verabschiedet), ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Venedig-Kommission.

Dennoch ist auch diese rasche Vorbereitung der Gutachten manchmal nicht schnell genug und die Hilfe der Venedig-Kommission wird innerhalb noch kürzerer Fristen benötigt.⁵⁸ Die politischen Akteure, sei es innerstaatlich oder im Rahmen internationaler Organisationen, können manchmal

55 Zusätzlich zu den zwei gemischten Unterorganen (Gemeinsamer Rat für Verfassungsrecht und der Rat für demokratische Wahlen) wurden folgende Unterkommissionen eingerichtet: Demokratische Institutionen, Grundrechte, Geschlechtergleichstellung, Justiz, Föderalismus und Regionalismus, Minderheitenschutz, Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit, Lateinamerika, Mittelmeerraum und Arbeitsmethoden.

56 Closa/Kochenov, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union (2016), 17.

57 Nolte, Vorwort zu CDL-STD(2003)037 European and U.S. Constitutionalism – Science and technique of democracy No. 37 (2003).

58 Der Präsident Georgiens benötigte ein Gutachten innerhalb einer Woche, um die zehntägige Frist, die ihm für das Veto gegen einen Gesetzesentwurf zur Verfügung stand, wahrnehmen zu können: CDL-AD(2016)017 Georgia – Opinion on the

nicht bis zur nächsten Plenarsitzung auf Empfehlungen zur Änderung von Gesetzesentwürfen bzw auf eine Beurteilung der Vereinbarkeit dieser Texte mit internationalen Standards warten.

Daher kann die Venedig-Kommission Gutachten auch zwischen den vier Plenarsitzungen abgeben. Wurden seit 2006 solche Gutachten zunächst als „vorläufige“ Gutachten bezeichnet,⁵⁹ verabschiedete die Kommission 2018 ein Protokoll zur Ausarbeitung dringender Gutachten⁶⁰ und seitdem wurden im Rahmen dieses Verfahrens zahlreiche Gutachten vorbereitet.

In einem solchen Fall müssen laut Art 14a der Verfahrensregeln die antragstellenden Behörden oder Institutionen begründen, warum die Annahme eines Gutachtens bei der nächsten Plenarsitzung nicht rechtzeitig wäre. Das Plenum der Kommission, falls ein solcher Antrag während oder knapp vor einer Plenarsitzung gestellt wird, oder das Präsidium in Absprache mit den Berichterstattern kann die Vorbereitung eines Dringlichkeitsgutachtens genehmigen. Vor der Veröffentlichung wird das Dringlichkeitsgutachten nur dem Präsidium sowie den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Unterkommissionen zur Diskussion vorgelegt.⁶¹

Der Nachteil von Dringlichkeitsgutachten ist, dass die Kommission natürlich wesentlich weniger Zeit zur Vorbereitung des Gutachtens hat, dass oft keine Reise der Gutachter in das betreffende Land möglich ist und nur Online-Diskussionen stattfinden können. Die Qualität dieser Online-Treffen ist mit Treffen vor Ort nicht zu vergleichen, da bei Treffen vor Ort oft wichtige Informationen in der Kaffeepause oder auf der Fahrt von einem Treffen zum nächsten ausgetauscht werden.

Darüber hinaus hat auch der Antragsteller selbst wesentlich weniger Zeit, auf den Gutachtenentwurf zu reagieren. Normalerweise werden die Gutachtenentwürfe spätestens zwei Wochen vor der Plenarsitzung versandt und die betroffene Regierung / Parlament haben daher zwei Wochen Zeit, um ihre Stellungnahme vorzubereiten und diese dann der Plenarsitzung zu präsentieren. Bei einem Eilgutachten stehen oft nur zwei oder drei Tage

Amendments to the Organic Law on the Constitutional Court and to the Law on Constitutional Legal Proceedings.

59 ZB CDL-AD(2006)019 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina (sent as a preliminary Opinion to the authorities of Bosnia and Herzegovina on 7 April 2006 and endorsed by the Commission at its 67th Plenary session, Venice, 10 June 2006); CDL-WM(2018)002 Draft revised Article 14a of the Rules of Procedure.

60 CDL-AD(2018)019 Protocol on the Preparation of Urgent Opinions.

61 Aufgrund der Anzahl der Mitglieder und der Unterkommissionen sind dies *de facto* ungefähr die Hälfte der Mitglieder.

zur Konsultierung der Regierung oder des Parlamentes zur Verfügung und deren Stellungnahme kann zwar verschickt, aber nicht in Venedig in der Plenarsitzung präsentiert und von allen Mitgliedern diskutiert werden.

Nachdem das Dringlichkeitsgutachten veröffentlicht wurde, wird es der nächstfolgenden Plenarsitzung vorgelegt, die je nach den Umständen (a) das Dringlichkeitsgutachten zur Kenntnis nehmen, (b) billigen (*endorse*), (c) bei dieser Sitzung stattdessen ein ordentliches Gutachten verabschieden oder (d) das Gutachten auf eine spätere Sitzung verschieben kann. In der Praxis werden Dringlichkeitsgutachten, für die ja etwa die Hälfte der Mitglieder konsultiert wurden, fast immer gebilligt (*endorsed*). Eine bloße Kenntnisnahme oder eine Änderung des bereits veröffentlichten Texts würden fast einem Misstrauen der Plenarsitzung in das Gutachten nahekommen, außer es sind wesentliche neue Umstände bekannt geworden.

Sowohl aus Sicht der Venedig-Kommission wie aus Sicht des Antragstellers sollten daher Dringlichkeitsanträge nach Möglichkeit vermieden werden.

4. Folgegutachten

Laut Art 14b der Verfahrensregeln kann die Venedig-Kommission auf Anfrage ein Folgegutachten vorbereiten und annehmen, das auf einem früheren Gutachten basiert.⁶² Solche Folgegutachten werden manchmal von Staaten beantragt, die damit zeigen wollen, dass die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die nach dem ersten Gutachten vorbereitet oder angenommen wurden, tatsächlich den Empfehlungen der Kommission entsprechen. Es ist auch möglich, dass die ursprüngliche Anfrage vom Staat selbst kommt und die Folgeanfrage dann von der PV kommt, wenn diese der Meinung ist oder den Verdacht hegt, dass die Umsetzung eben nicht den Empfehlungen entspricht.

Darüber hinaus setzt die Venedig-Kommission selbst spezifische Folgemaßnahmen. Das kann verschiedene Formen annehmen; zum Beispiel die Kommissionspräsidentin oder die Berichterstatter können am Rande von Konferenzen oder bei Treffen mit Ministern oder Parlamentariern des betroffenen Staates die Frage ansprechen, wann und wie die Empfehlungen eines Gutachtens umgesetzt werden. Die Plenarsitzung der Venedig-Kom-

62 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/follow-up-opinions> (9.1.2026).

mission wird über solche Aktivitäten unter dem Tagesordnungspunkt „Fol-gemaßnahmen“ informiert.⁶³

Auch bei neuen Entwicklungen bezüglich eines angenommenen Gut-achtens (zB Annahme oder endgültige Ablehnung des geprüften Textes) berichtet das Sekretariat der Plenarsitzung darüber. Diese Informationen finden Eingang in den Sitzungsbericht und werden in gesonderten Infor-mationsdokumenten veröffentlicht, die ein Jahr nach Veröffentlichung zu-gänglich werden.⁶⁴

III. Das strategische Dreieck des Europarats

Seit dem Mauerfall hat der Europarat ein einzigartiges strategisches Dreieck aus Standardsetzung, Monitoring und Zusammenarbeit entwickelt:⁶⁵ Die Entwicklung rechtsverbindlicher Standards ist mit deren Überwachung durch unabhängige Monitoring-Institutionen⁶⁶ verknüpft, die spezifische Empfehlungen machen, wie den festgestellten Problemen (oft „*challenges*“ oder Herausforderungen genannt) abgeholfen werden soll.

Standardsetzung und Monitoring werden durch technische Zusammen-arbeit⁶⁷ ergänzt, insb um die Umsetzung der Empfehlungen der Monito-ring-Institutionen zu erleichtern. Diese Maßnahmen des Europarats wer-den in Bereichen entwickelt und umgesetzt, in denen die Organisation über umfassende Expertise und Mehrwert verfügt.

Die Venedig-Kommission arbeitet an allen drei „Ecken“ des strategischen Dreiecks. Auch wenn die formelle Standardsetzung durch die Annahme von Konventionen und allgemeinen Empfehlungen dem Ministerkomitee des Europarats vorbehalten ist, so trägt die Venedig-Kommission doch ganz wesentlich zur Definition von Europaratsstandards bei und die Rele-vanz dieser Funktion wird von den Mitgliedstaaten auch akzeptiert. Die bekanntesten Texte sind der Verhaltenskodex für Wahlen und die Liste der

63 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/follow-up-activities> (9.1.2026).

64 z.B CDL(2023)047 Information document on the follow-up to the Venice Commis-sion's Opinions and Reports prepared by the Secretariat in view of the 136th Plenary Session (6–7 October 2023).

65 <https://search.coe.int/cm?i=0900001680080a1d> (9.1.2026).

66 <https://www.coe.int/en/web/portal/monitoring-bodies> (9.1.2026).

67 <https://www.coe.int/en/web/programmes> (9.1.2026).

Rechtsstaatskriterien, aber die Liste der Texte, die Standards setzen oder auslegen, ist lang.⁶⁸

In ihren Gutachten stellt die Venedig-Kommission regelmäßig Widersprüche zwischen den Standards und den untersuchten nationalen Texten fest und sie betreibt so Monitoring, auch wenn sie keine Monitoring-Institution, sondern ein Beratungsorgan ist.

Und schließlich ist die Venedig-Kommission auch Teil der Kooperationsdimension des Europarats: Sie nimmt an technischen Kooperationsprojekten teil und hat ihre eigenen Formen der Kooperation, insb im Rahmen des Wahlrechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelt.

A. Standardsetzung

Seit ihrer Gründung hat die Venedig-Kommission gelernt, mit der Vielfalt der Verfassungssysteme in Europa zu leben, die sie nicht als Problem, sondern als Bereicherung ansieht. Die Kommission bietet keine Musterlösungen an, sondern kommentiert lediglich die grundlegenden Entscheidungen, die in dem betreffenden Land getroffen werden. Daher akzeptiert die Venedig-Kommission etwa verschiedene Regierungssysteme, seien es präsidentiale, semipräsidentiale oder parlamentarische Systeme. Sie besteht jedoch darauf, dass die konkrete Umsetzung jedes solchen Systems kohärent bleibt und eine ausreichende Kontrolle und Ausgewogenheit zwischen den staatlichen Gewalten sicherstellt. Trotz dieser Akzeptanz der Verfassungsvielfalt baut die Venedig-Kommission auf den Standards des Europarats auf und trägt zur klareren Definition dieser Standards bei.

1. Gemeinsames verfassungsrechtliches Erbe – Ermittlung europäischer Standards durch Rechtsvergleichung

Die Standards, die die Venedig-Kommission bei ihrer Beratungstätigkeit anwendet, basieren auf den Grundprinzipien des Europarats: Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.⁶⁹ Auf dem Gebiet der

68 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/checklists/-/codes-of-good-practice/-/guidelines/-/principles> (9.1.2026).

69 CDL-AD(2016)007 Rule of Law Checklist, Rule of Law Checklist; siehe auch CDL-JU(2017)011 Measuring the immeasurable: the Venice Commission's Rule of Law Checklist, Report, Ms Simona Granata-Menghini, Minsk, Belarus, 27–28 April 2017.

Menschenrechte bilden die EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eine solide Grundlage. In anderen Bereichen musste die Venedig-Kommission Standards herausarbeiten oder zumindest klarer definieren. Im Laufe der Zeit hat die Venedig-Kommission durch ihre Tätigkeit so zur Konsolidierung des Gemeinsamen Verfassungserbes⁷⁰ beigetragen.

Dieses Verfassungserbe ist jedoch schwierig in allgemeiner Form zu definieren. In ihrer Praxis nähert sich die Venedig-Kommission diesem Verfassungserbe an und baut auf verschiedenen Elementen auf, die sowohl *hard* wie auch *soft law* einschließen.⁷¹

Ausgangspunkt und Minimalstandard sind dabei natürlich die EMRK und die Urteile des EGMR, die für alle Europaratsmitgliedstaaten verbindlich sind.⁷² Schon bei den Protokollen zur EMRK oder anderen Europaratskonventionen stellt sich aber die Frage, ob sie als gemeinsamer Standard gelten können, wenn sie nicht von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert sind.

Wenngleich sie nur *soft law* darstellen, sind Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats an alle Mitgliedstaaten gerichtet und daher manchmal sogar leichter als europäischer Standard zu identifizieren. Dennoch sind auch diese Empfehlungen als Basis für Gutachten nicht immer ausreichend.

Zur Ermittlung dieser Standards wendet die Venedig-Kommission Techniken der Rechtsvergleichung an. Dies hat keinen wissenschaftlichen Zweck, sondern sie dient ihr dazu, ihrer Hauptaufgabe, der Beratung ihrer Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung von Verfassungs- und Gesetzesentwürfen, nachkommen zu können. Das Ziel der Venedig-Kommission ist es,

70 CDL-AD(2002)021 Supplementary Opinion on the Revision of the Constitution of Romania, Absatz 12.

71 Zum gemeinsamen Verfassungserbe, CDL-PI(2016)017 Conference on Global constitutional discourse and transnational constitutional activity (Venice, 7 December 2016): Report of Ms Hanna Suchocka, Constitutional heritage and the form of government; siehe auch CDL-AD(2004)015 Opinion on the possible follow-up to Parliamentary Assembly Recommendation 1629 (2003) on "Future of Democracy: Strengthening Democratic Institutions", Abs. 9–11; CDL-AD(2005)038 Opinion on Draft Constitutional Amendments concerning the Reform of the Judicial System in "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Abs. 47; CDL-AD(2016)029 Azerbaijan – Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016.

72 Selbst ohne Bindungswirkung für Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats bilden diese Standards die Basis auch bei der Beratung dieser Länder.

den Staaten dabei zu helfen, Rechtstexte zu erarbeiten, die zum einen den gemeinsamen Standards entsprechen, zum anderen aber auch im Kontext des jeweiligen Rechtssystems anwendbar sind. Dabei ist die gemeinsame Erfahrung der Mitglieder der Venedig-Kommission zu erfolgreichen Systemen, aber auch zu gescheiterten Reformen unabdingbar.

Um ihre Aufgabe erfüllen zu können, muss die Venedig-Kommission weiter gehen und unternimmt daher oft rechtsvergleichende Untersuchungen – Berichte oder Studien genannt –, in denen sie aus dem Vergleich der Situation in ihren Mitgliedstaaten entsprechende Standards und allgemeine Empfehlungen entwickelt. Diese Berichte stehen einerseits dem nationalen (Verfassungs-)Gesetzgeber in der Entwurfsphase der Rechtsetzung zur Verfügung⁷³ und dienen der Kommission selbst als Maßstab bei der Beurteilung von Rechtstexten, die ihr zur Begutachtung vorgelegt werden.

Im Rahmen der Vorbereitung der Berichte organisiert die Venedig-Kommission oft thematische Seminare oder Konferenzen;⁷⁴ oft werden Antworten auf Fragebögen der Mitglieder ausgewertet, um eine vergleichende Basis für die Empfehlungen der Berichte zu haben.⁷⁵

Diese allgemeinen Berichte haben der Venedig-Kommission die Möglichkeit gegeben, Standards im Bereich des Verfassungsrechts, die das gemeinsame verfassungsrechtliche Erbe bilden, zu ermitteln – wenn nicht gar zu definieren.⁷⁶

73 Die Richtlinien der Kommission zum Verbot politischer Parteien (in der Türkei *Venedig-Kriterien* genannt) waren ein zentrales Element der Debatte in der Türkei zur Verfassungsreform 2010, ohne dass die Kommission selbst an dieser Debatte teilnahm; zu den „Kriterien“ selbst siehe CDL-INF(2000)001 Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures.

74 ZB die Konferenz „Bicameralism: phenomenology, evolution, and current challenges of a ‘contested institution’“ (Madrid, 4–5 July 2022) zur Vorbereitung des Berichts über parlamentarische Ein- und Zweikammersysteme (CDL-AD(2024)007 Report on Bicameralism).

75 Der Bericht über Ein- und Zweikammersysteme beruht auf zwei Fragebögen, die jeweils nach Thema und Land abrufbar sind. Zweikammersysteme: Nach Land (http://www.venice.coe.int/files/Bicameralism/By_country-E.htm) und nach Frage (http://www.venice.coe.int/files/Bicameralism/By_topic-E.htm); Einkammersysteme: nach Land (http://www.venice.coe.int/files/Unicameral/By_country-E.htm) und nach Frage (http://www.venice.coe.int/files/Unicameral/By_topic-E.htm).

76 Einen guten Überblick über die von der Venedig-Kommission entwickelten Standards bieten auch die Kompilationen, die sie in einigen Bereichen veröffentlicht hat: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/compilations-of-opinions-and-reports> (9.1.2026).

2. Beispiele wesentlicher Berichte

Ein wichtiges Beispiel für einen solchen Bericht ist die aktualisierte Checkliste zur Rechtsstaatlichkeit.⁷⁷ Aufbauend auf dem Bericht zur Rechtsstaatlichkeit,⁷⁸ stellt der Bericht fest, dass der Rechtsstaat auf fünf Grundprinzipien beruht: Legalität – Gesetze gelten für alle und setzen der Macht Grenzen; Rechtssicherheit – Gesetze sind klar, zugänglich und vorhersehbar; Verhinderung von Machtmissbrauch – Kontrollen verhindern Willkür; Gleichheit vor dem Gesetz und Nichtdiskriminierung – Gesetze schützen alle und werden gleich angewendet, Diskriminierung ist verboten; Zugang zu unabhängiger und unparteiischer Justiz – Jeder kann seine Rechte vor einem unabhängigen Gericht verteidigen.

Die Form des Berichts ist interessant: Auf Basis dieser fünf Grundprinzipien entwickelt die Checkliste eine Sammlung konkreter Fragen, die es ermöglichen, die wesentlichen Aspekte der Rechtsstaatlichkeit in einem bestimmten Land zu bewerten. Seit ihrer Annahme ist die Checkliste eine wesentliche Basis für Gutachten der Venedig-Kommission.⁷⁹ Der Bericht und die Checkliste spielten eine große Rolle zum Beispiel auch bei Gutachten zu Problemen der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen, die wiederum in Artikel-7-Verfahren und Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen diese Länder einfließen. Die aktualisierte Checkliste behandelt verstärkt Themen wie *checks and balances*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Regression der Rechtsstaatlichkeit.⁸⁰

Der Verhaltenskodex für Wahlen⁸¹ hat eher einen normativen Charakter. Von der Venedig-Kommission erarbeitet, wurde er sogar von der PV, dem Kongress⁸² und dem Ministerkomitee des Europarats⁸³ angenommen. Gerade im Wahlrechtsbereich hat die Kommission aber darüber hinaus

77 CDL-AD(2025)002 Updated Rule of Law Checklist.

78 CDL-AD(2011)003rev Report on the rule of law.

79 z.B. CDL-AD(2025)001 Georgia – Urgent Opinion on amendments to the Code of administrative offences and the Law on assemblies and demonstrations.

80 Biagi, The Updated Rule of Law Checklist of the Venice Commission: Some Preliminary Remarks, IACL-AIDC Blog, 19.02.2026.

81 CDL-AD(2002)023rev2-cor Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report.

82 Genehmigt von der PV im ersten Teil ihrer Sitzung 2003 und vom KGRE auf seiner Frühjahrssitzung 2003.

83 Erklärung des Ministerkomitees zum Verhaltenskodex für Wahlen (vom Ministerkomitee auf seiner 114. Sitzung am 13.5.2004 angenommen), <https://search.coe.int/cm?i=09000016805dd126> (9.1.2026).

eine ganze Anzahl von vergleichenden Berichten angenommen.⁸⁴ Der Verhaltenskodex für Wahlen ist auch ein gutes Beispiel, um die Notwendigkeit der Anpassung von Standards zu illustrieren. Wenngleich der Haupttext des Kodex⁸⁵ nicht geändert wurde, hat die Venedig-Kommission mehrere interpretierende Erklärungen angenommen, um den Kodex zu präzisieren oder zu erweitern. Ein Kernpunkt des Kodex, der vor Wahlen häufig in nationalen Medien zitiert wird, ist die Empfehlung, Wahlgesetze ein Jahr vor der Wahl nicht zu ändern und Gesetzesänderungen, die ein Jahr vor der Wahl vorgenommen werden, erst bei der folgenden Wahl anzuwenden.

Eine interpretierende Erklärung stellt fest, dass diese Regel aber nicht dazu verwendet werden soll, um einen Zustand aufrechtzuerhalten, der internationalen Wahlstandards zuwiderläuft, um Änderungen im Einklang mit diesen Standards zu verhindern, die auf einem Konsens zwischen Regierung und Opposition und auf breiten öffentlichen Konsultationen beruhen, oder um die Umsetzung von Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte oder oberster Gerichte, internationaler Gerichte oder von Empfehlungen internationaler Organisationen zu verhindern.⁸⁶ Eine Verbesserung der Wahlgesetze aufgrund eines Gerichtsurteils oder zur Anpassung an internationale Standards soll also möglich sein.

2024 hat die Venedig-Kommission die interpretierende Erklärung des Kodex zu Digitaltechnologien und Künstlicher Intelligenz in den Bereichen

84 zB CDL-AD(2006)018 Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe – Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues; CDL-AD(2005)028 Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) on Referendums: towards good practices in Europe; CDL-AD(2005)034 Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States – Report; CDL-AD(2008)037 Comparative Report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament; CDL-AD(2009)054 Report on the cancellation of election results; CDL-AD(2010)007 Report on Thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament (II); CDL-AD(2011)022 Report on out-of-country voting; CDL-AD(2012)005 Report on measures to improve the democratic nature of elections in Council of Europe member states; CDL-AD(2015)001 Report on Proportional Electoral Systems: the Allocation of Seats inside the Lists (open/closed lists); CDL-AD(2016)004 Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes; CDL-AD(2020)025 Report on election dispute resolution; CDL-AD(2020)037 Study – Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes.

85 Aufgrund seiner breiten Anwendung wurde der Kodex auch in mehrere andere Sprachen übersetzt: albanisch, arabisch, armenisch, aserbaidzhanisch, bosnisch, kasachisch, russisch, serbisch, ukrainisch.

86 CDL-AD(2024)027 Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law.

Informationsfreiheit, Datenschutz und Zugang zu (sozialen) Medien angenommen.⁸⁷ Auch um den Datenschutz zu garantieren, empfiehlt eine andere interpretierende Erklärung, dass die Liste der Personen, die tatsächlich an Wahlen teilgenommen haben (nicht die Wählerliste), nicht veröffentlicht werden soll.⁸⁸

Der Verhaltenskodex für Wahlen wird regelmäßig vom EGMR zitiert, der ihn zu einem wichtigen Bestandteil seiner Rechtsprechung zu Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK gemacht hat.⁸⁹

Da der ursprüngliche Text des Kodex geistige Behinderungen noch als Ausschlussgrund für die Teilnahme an Wahlen genannt hatte, stellen sogar zwei interpretierende Erklärungen fest, dass alle Behinderten aktives und passives Wahlrecht haben sollen.⁹⁰

Andere Berichte,⁹¹ die weitere Anwendung in Gutachten fanden, sind etwa der Bericht zur Rolle der Opposition in einem demokratischen Parlament.⁹² Immer wieder musste die Kommission in ihren Gutachten feststellen, dass die Mehrheit die Kontrollrechte der parlamentarischen Minderheit beschnitt und Gesetze ohne ernsthafte Diskussion durch das Parlament presste. In manchen Ländern reagierte die Minderheit mit dem Boykott des Parlaments, was schließlich die Kontrollfunktion des Parlaments gänzlich entwertete. Der Bericht zur Rolle der Opposition stellt klar, wie die Kontrollrechte der Minderheit gesichert werden sollen.

Zusammen mit dem OSCE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte hat die Kommission gemeinsame Leitlinien zur friedlichen Versammlungsfreiheit⁹³ erstellt, die immer wieder in Gutachten einfließen.⁹⁴

87 CDL-AD(2024)044 Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence.

88 CDL-AD(2016)028 Interpretative Declaration of the Code of good practice in electoral matters on the publication of lists of voters having participated in elections.

89 Garrone, *Le Code de bonne conduite en matière électorale et sa reconnaissance par la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in Granata-Menghini/Tanyar (Hrsg), Venice Commission: thirty-year quest for democracy through law (2020), 215–232.

90 CDL-AD(2011)045 Revised interpretative declaration to the Code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in elections.

91 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/main-reference-documents> (9.1.2026).

92 CDL-AD(2010)025 Role of the opposition in a democratic Parliament.

93 CDL-AD(2019)017 Joint guidelines on freedom of peaceful assembly (3rd edition).

94 CDL-AD(2025)001 Georgia – Urgent Opinion on amendments to the Code of administrative offences and the Law on assemblies and demonstrations.

Ein „heißes Thema“ des Verfassungsrechts ist die Frage der Beschränkung von Verfassungsänderungen durch Ewigkeitsbestimmungen, die nicht geändert werden können, bzw die Kontrolle von Verfassungsänderungen durch (Verfassungs-)Gerichte. 2010 hat die Venedig-Kommission dazu einen Bericht erstellt.⁹⁵ Die damalige Sicht konnte neuere Entwicklungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit noch nicht einbeziehen.⁹⁶

Im Bereich des Justizwesens erstellte die Venedig-Kommission Berichte über die Unabhängigkeit der Justiz.⁹⁷ Diese Berichte – zur Richterschaft und Staatsanwälten – sind bis heute die wesentliche Basis für Gutachten der Venedig-Kommission im Bereich der Justiz. Regelmäßig im Mittelpunkt steht dabei die Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht der Justizräte, die für die Richterernennung und Disziplinarfragen zuständig sind.

Der Bericht über die Unabhängigkeit der Richter war ein interessanter Fall; seine Annahme war schwierig, da innerhalb der Kommission in manchen Bereichen keine einheitliche Meinung zu gemeinsamen Standards im Justizbereich bestand. Eine Frage betraf etwa das Recht auf den gesetzlichen Richter, das unter anderem in einer festen Geschäftsverteilung zum Ausdruck kommt. Einige Mitglieder bestanden auf eine gewisse Flexibilität in der Zuteilung von Fällen an die Richter durch den Gerichtspräsidenten. Es wurde eine Formulierung gefunden, die für alle akzeptabel war:

„Die Venedig-Kommission empfiehlt dringend, dass die Zuweisung von Fällen an einzelne Richter in größtmöglichem Umfang auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen soll, die vorab durch das Gesetz oder durch besondere Regelungen auf der Grundlage des Gesetzes, zB Gerichtsregeln, festgelegt sind. Ausnahmen sollen begründet werden.“⁹⁸

Im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit hat die Kommission einen Bericht über den individuellen Zugang zu diesen Gerichten⁹⁹ angenommen, der sich *unter anderem* mit der Frage befasst, wie Individualbeschwerden

95 CDL-AD(2010)001 Report on Constitutional Amendment.

96 Dürr, Unconstitutional Constitutional Amendments and basic structure doctrine in the case-law of European Constitutional Courts – the Venice Commission Report on Constitutional Amendment, in Yildirim et al (Hrsg), Essays in honour of Prof. Dr. Zühtü Arslan (2024).

97 CDL-AD(2007)028 Judicial Appointments – Report; CDL-AD(2010)004 Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges; CDL-AD(2010)040 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service.

98 Übersetzung durch den Autor.

99 CDL-AD(2021)001 Revised Report on individual Access to Constitutional Justice.

auf nationaler Ebene eine Entlastung für den überlasteten EGMR darstellen können. Dieser Bericht untersucht verschiedene Formen des indirekten und direkten Zugangs des Einzelnen zum Verfassungsgericht¹⁰⁰ und kommt zum Schluss, dass aus Sicht des Menschenrechtsschutzes die echte Verfassungsbeschwerde (einschließlich gegen die verfassungswidrige Anwendung von verfassungskonformen Normen) zu bevorzugen ist.

In ihrem Bericht über die Zusammensetzung der (spezialisierten) Verfassungsgerichte¹⁰¹ hat die Kommission drei Hauptziele identifiziert. Diese sind Ausgewogenheit, Unabhängigkeit und Effizienz. Je nach Land und Gesellschaft müssen verschiedene Aspekte der Ausgewogenheit erreicht werden. Dies kann *unter anderem* politische Tendenzen, regionale oder ethnische Vertretung und natürlich ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis betreffen. Auch ein Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten kann ein Ziel sein.

Das Streben nach diesen Gleichgewichten wird aber durch die Notwendigkeit begrenzt, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Verfassungsrichter zu wahren.¹⁰² Es liegt auf der Hand, dass Verfassungsrichter höchsten Ansprüchen an ihre berufliche Qualifikation genügen müssen und dass strenge Unvereinbarkeitsregeln sicherstellen müssen, dass ihre Neutralität nicht beeinträchtigt wird. Im Gegensatz zu gewöhnlichen Richtern, die in der Regel bis zur Pensionierung ernannt werden, haben Verfassungsrichter üblicherweise ein befristetes Mandat. Die Kommission besteht darauf, dass dies ein langes Mandat ist, viel länger als die Wahlperiode des Parlaments.

100 Während die Venedig-Kommission in vielen Gutachten die Einrichtung von spezialisierten Verfassungsgerichten befürwortete, stellte sie aber auch klar, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit durch die ordentlichen (obersten) Gerichte ein legitimes Modell ist, siehe CDL(1998)059 Opinion on the reform of Constitutional Justice in Estonia.

101 CDL-STD(1997)020 The Composition of Constitutional Courts – Science and Technique of Democracy, no. 20 (1997).

102 Was die Ernennungsorgane betrifft, so gibt es zwei weitverbreitete Systeme: alle Richter werden vom Parlament gewählt (deutsches Modell) oder die drei Staatsgewalten ernennen jeweils ein Drittel der Richter: der Präsident (Exekutive), das Parlament (Legislative) und der Oberste Gerichtshof/Kongress der Richter (Judikative) – italienisches Modell. In ihren Gutachten besteht die Venedig-Kommission darauf, dass die jeweilige parlamentarische Komponente mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird. Im Idealfall werden dabei nicht-politische Kandidaten vorgeschlagen, die für die Mehrheit und die Opposition akzeptabel sind, oder es gibt zumindest einen ausgleichenden Kompromiss.

Eine Wiederwahl von Verfassungsrichtern sollte nicht möglich sein,¹⁰³ zumindest nicht unmittelbar nach dem Ende des ersten Mandats.

Die Studie stellt auch fest, dass die Kollegialität eine zentrale Schlüsselrolle spielt, dh die Tatsache, dass die Mitglieder als Gruppe entscheiden, unabhängig davon, ob sie Sondervoten abgeben oder nicht, stellt einen wichtigen Schutz dar. Dies kann ihnen helfen, Erwartungen vonseiten der Politik an ihre Urteilsfindung zu überwinden. Sobald sie im Amt sind, müssen die Richter ihrer *Pflicht zur Undankbarkeit* denjenigen gegenüber gerecht werden, die sie vorgeschlagen und ins Amt gewählt haben.

Wir können zusammenfassen, dass die Venedig-Kommission im Laufe ihrer 35-jährigen Geschichte einen wesentlichen Beitrag zur Herausarbeitung des gemeinsamen Verfassungserbes geleistet hat. Auf Basis der Hard- und Soft-Standards des Europarats hat die Venedig-Kommission in ihren Berichten Antworten zu vielen Fragen geliefert, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Verfassungs- und Rechtssysteme im Einklang mit diesem gemeinsamen Verfassungserbe auszurichten. Die wichtige Stellung der Venedig-Kommission als Standardsetzer ist unbestritten.

B. Monitoring

Die Venedig-Kommission ist kein Monitoring-Organ, sondern ein Beratungsorgan. Dennoch können Gutachten, insb auf Anfragen des Monitoring-Ausschusses der PV wie auch von der EU-Kommission anempfohlene Gutachten, grob in den Monitoring-Bereich eingeordnet werden (siehe oben).

Auch wenn die Gutachten der Venedig-Kommission nicht bindend sind, beziehen sich die politischen Organe des Europarats, die EU, andere internationale Organisationen oder einzelne Mitgliedstaaten oft auf sie und drängen auf die Umsetzung der Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat.¹⁰⁴

103 CDL-STD(1997)020 The Composition of Constitutional Courts – Science and Technique of Democracy, no. 20 (1997), Abschnitt I.4.2.

104 Der Internationale Währungsfonds machte eine Kreditlinie in Höhe von vier Milliarden US-Dollar abhängig von der Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission in ihrem Gutachten zu den Anti-Korruptionsgerichten in der Ukraine, CDL-AD(2017)020 Ukraine – Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges (concerning the introduction of mandatory specialisation of judges on the consideration of corruption and corruption-related offences).

Insb der Ausschuss der PV für die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarats eingegangenen Verpflichtungen (Monitoring-Ausschuss)¹⁰⁵ macht häufig von seinem Recht Gebrauch, Gutachten zu den Mitgliedstaaten des Europarats anzufordern. Wenn die Kommission Gutachten im Rahmen von Monitoring-Verfahren erstellt, bekommen ihre Empfehlungen ein besonderes Gewicht, da die PV auf die Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission drängt.

Immer häufiger sucht auch die Europäische Kommission Unterstützung bei der Venedig-Kommission in Fragen der Vereinbarkeit von Gesetzen mit europäischen Standards, insb in EU-Beitrittskandidatenländern oder ihrer Nachbarschaft. In der Regel fordert die Europäische Kommission das betreffende Land auf, ein Gutachten der Venedig-Kommission anzufordern.¹⁰⁶ In ein paar Fällen hat aber auch sie selbst Gutachten bei der Venedig-Kommission beantragt.¹⁰⁷

Für die Einordnung von Gutachten in die Kategorien des dynamischen Dreiecks des Europarats – Monitoring oder Kooperation – bietet sich zunächst eine Unterscheidung nach der Anfrage nach den Gutachten an: Anfrage vom Staat – Kooperation, Anfrage von außen – Monitoring. Wir haben aber schon gesehen, dass Staaten manchmal freundlich aufgefordert werden, Gutachten von der Venedig-Kommission anzufordern; oft kommt es abwechselnd zu Anfragen vom Staat und von internationalen Organisationen zum selben Gesetz oder Entwurf. Die Unterscheidung nach der Anfrage ist also nicht trennscharf. Auch die Arbeit „echter“ Monitoring-Organen wie GRECO oder CPT beruht letztendlich auf der freiwilligen Teilnahme der Staaten.

105 <https://pace.coe.int/en/pages/committee-4/committee-on-the-honouring-of-obligations-and-commitments-by-member-states-of-the-council-of-europe-monitoring-committee-> (9.1.2026)

106 Zahlreiche Gutachten wurden seit 2022 auch im Zusammenhang mit den EU-Beitrittsanträgen Georgiens, der Republik Moldau und der Ukraine verabschiedet.

107 CDL-AD(2011)038 Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia; CDL-AD(2011)007 Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia; CDL-AD(2012)014 Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina. Ein Gutachten für Tunesien wurde vom Europäischen Auswärtigen Dienst der EU angefordert: CDL-AD(2022)017 Tunisia – Urgent Opinion on the constitutional and legislative framework on the referendum and elections announcements by the president of the Republic, and in particular on the decree-law n° 22 of 21 April 2022 amending and completing the organic law on the independent high authority for elections (ISIE).

Auch wenn der Europarat die Venedig-Kommission als Beratungs- und nicht als Monitoring-Organ sieht,¹⁰⁸ haben doch ihre Gutachten zumindest einen Monitoring-Charakter. In allen Fällen hat die Venedig-Kommission die Aufgabe, den zu untersuchenden Verfassungs- oder Gesetzestext (oder Entwurf) auf seine Übereinstimmung mit den Standards zu überprüfen, also im weiteren Sinne ein Monitoring der Einhaltung dieser Standards durchzuführen.

1. Rechtsvergleichung durch die Mitgliedstaaten – doppelte Standards?

Ein interessanter Aspekt der Arbeit der Venedig-Kommission ist, dass sie manchmal mit dem Ergebnis rechtsvergleichender Studien ihrer „Klienten“, also ihrer Mitgliedstaaten konfrontiert ist. Insb. wenn die Initiative zu einem Gutachten nicht vom Staat selbst kommt, sondern Teil eines „Monitoring-Verfahrens“ ist, betreiben die betroffenen Staaten manchmal selbst intensive Rechtsvergleichung zur Verteidigung ihrer Gesetzgebung gegen die Empfehlungen der Venedig-Kommission. Typischerweise werden dabei Länder identifiziert, in denen eine von der Venedig-Kommission kritisierte Bestimmung in ähnlicher Form ebenfalls existiert, ohne dass dieses Land dafür kritisiert würde. In solchen Ländern verhindert aber normalerweise eine etablierte Rechtskultur, dass Missbrauchsmöglichkeiten tatsächlich zu Missbrauch führen.

Eine solche Situation lag etwa bei der Diskussion des Systems der Richterernennung in Ungarn vor. Die ungarische Seite führte an, dass das neue ungarische System der Richterernennung, wobei die Richter durch den mit parlamentarischer Zweidrittelmehrheit gewählten Präsidenten der Nationalen Justizbehörde vorgeschlagen werden, eine höhere Legitimität habe als etwa die Richterernennung durch die Länderjustizminister in Deutschland. In ihrer Antwort verwies die Venedig-Kommission jedoch auf die außergewöhnliche Fülle der Kompetenzen des Präsidenten der Nationalen Gerichtsbehörde in Ungarn und die geringen Kontrollmöglichkeiten, die dieser Kompetenzfülle gegenüberstanden.¹⁰⁹

Einem Land ohne tief verwurzelte Verfassungskultur fehlt es in der Regel noch an Rechtstraditionen, die Missbrauch tatsächlich verhindern. Häufig

108 <https://www.coe.int/en/web/portal/monitoring-bodies> (9.1.2026).

109 Zu den Kardinalgesetzen über das Justizwesen: CDL-AD(2012)001 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary und das Fol-

ist es daher notwendig, ausdrücklichere Kompetenzen zur gegenseitigen Kontrolle vorzusehen. Die Venedig-Kommission ist daher offen für innovative Lösungen, wird aber immer auf die Mindeststandards des gemeinsamen Verfassungserbes bestehen.

Die Arbeit der Venedig-Kommission besteht typischerweise darin, das Risiko des Missbrauchs von Gesetzesbestimmungen zu identifizieren und Empfehlungen abzugeben, wie dieses Risiko reduziert werden kann. Dabei geht es nicht um die Frage, ob die aktuellen Amtsträger tatsächlich Missbrauch betrieben haben, sondern um die abstrakte Frage, ob Rechtsmissbrauch möglich ist und wie er generell vermieden werden kann. Keinesfalls ist es legitim, das Fehlen von solchen Garantien in einem anderen Land als Rechtfertigung zu verwenden, die Einführung solcher Sicherheitsbestimmungen im eigenen Land zu verweigern.

Im Folgenden sollen einige Beispiele von Gutachten¹¹⁰ darstellen, wie die Venedig-Kommission ihrer *De-facto*-Rolle, die Anwendung der Standards des gemeinsamen Verfassungserbes in ihren Mitgliedsstaaten zu überprüfen, gerecht wird.

2. Beispiele: Ungarn, Niederlande, Georgien

Ein interessantes Beispiel der Abwechslung von Anfragen von einem Mitgliedstaat und der PV ist der Verfassungsgebungs- und Justizreformprozess in *Ungarn*. Nach einem ersten Gutachten 2012 noch auf Anfrage der Regierung zu drei abstrakten Themen (Einbeziehung der EU-Grundrechtecharta in die Verfassung, die Kompetenz zur *Ex-ante*-Überprüfung durch das Verfassungsgericht und den individuellen Zugang zum Gericht, insb die Abschaffung der *actio popularis*) ohne Bezug auf einen konkreten Verfas-

gegutachten CDL-AD(2012)020 Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary.

110 Wenngleich die Hauptform des ‚Monitoring‘ die Gutachten sind, kann dies *de facto* auch im Rahmen von Seminaren und Konferenzen stattfinden, bei denen die Anwendbarkeit internationaler Standards auf die nationale Situation diskutiert werden. In solchen Fällen findet die Verfassungsberatung manchmal auch unterhalb der Ebene der Gutachten statt. Insb wenn Staaten davor zurückscheuen, ein Gutachten anzufordern, stellen solche Seminare eine Möglichkeit dar, dennoch von der Beratung durch Experten der Venedig-Kommission zu profitieren.

sungstext.¹¹¹ Danach erstellte die Venedig-Kommission ein Gutachten zum späteren Verfassungsentwurf auf Anfrage des Monitoring-Ausschusses.¹¹² Die folgende Anfrage für ein Gutachten zur Justizreform kam wieder von der Regierung selbst, war aber vom Generalsekretär des Europarats „angeregt“ worden.¹¹³ Eine Folgeanfrage zur Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens zur Justizreform kam wiederum vom Monitoring-Ausschuss.¹¹⁴ Diese Gutachten stellten fest, dass durch die Umwandlung des Obersten Gerichtshofs in die Kúria, die Einsetzung eines Präsidenten des Nationalen Justizamtes und die korrespondierende Entmachtung des Nationalen Justizrates, die Unabhängigkeit der Justiz wesentlich geschwächt wurde.

Die EU-Kommission und das Europaparlament bezogen sich in Vertragsverletzungsverfahren und den Artikel-7-Verfahren regelmäßig auf Gutachten der Venedig-Kommission.¹¹⁵ Der per Verfassungsänderung abgesetzte Präsident des Obersten Gerichtshofs brachte gegen seine Entlassung Beschwerde beim EGMR ein, der 2016 eine Verletzung der Art 6 und 10 der EMRK feststellte. Die Umsetzung dieses Urteils ist noch immer beim Ministerkomitee des Europarats anhängig.¹¹⁶

Es ist interessant zu sehen, dass selbst in einem Land, dem die Venedig-Kommission eine starke Rechtsstaatlichkeit attestiert, in diesem Bereich Verbesserungsmöglichkeiten bestehen: Die *Niederlande* verfügen über ein starkes System der Rechtsstaatlichkeit, das jedoch teilweise auf informellen und nicht auf expliziten Normen beruht.

Im Jahr 2021 ersuchte der Präsident des Repräsentantenhauses der Generalstaaten der Niederlande die Venedig-Kommission um ein Gutachten

111 CDL-AD(2011)001 Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary.

112 CDL-AD(2011)016 Opinion on the new Constitution of Hungary.

113 CDL-AD(2012)001 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary.

114 CDL-AD(2012)020 Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary.

115 ZB <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835>; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html (9.1.2026); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_17_1982 (9.1.2026); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_18_4522 (9.1.2026); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021IP0362> (9.1.2026).

116 Baka v. Hungary, 20261/12, 23/06/2016, Status der Exekution: [https://hudoc.exec.co.e.int/#{%22execidentifier%22:\[%22004-10859%22\]}](https://hudoc.exec.co.e.int/#{%22execidentifier%22:[%22004-10859%22]}) (9.1.2026).

im Zusammenhang mit der sogenannten Betreuungsgeldaffäre. Dieser Fall hatte einer großen Zahl von Eltern mit Migrationshintergrund ernsthafte Probleme bereitet, da sie mit massiven, oft mehrere Jahre zurückreichenden Forderungen auf Rückerstattung des Kinderbetreuungsgeldes konfrontiert waren. Berufungen vor Gericht wurden von der Abteilung für Verwaltungsgerichtsbarkeit des Staatsrats systematisch abgelehnt. Die rechtsstaatlichen Mechanismen in den Niederlanden funktionierten schließlich und das Ausmaß des Schadens wurde vom Staat anerkannt.¹¹⁷

Das Gutachten der Venedig-Kommission¹¹⁸ begrüßt zunächst Initiativen zur Aufarbeitung der Betreuungsgeldaffäre. Dennoch enthält das Gutachten eine Reihe von Empfehlungen, die sich auf die Staatsgewalten beziehen: die Legislative (zu gesetzlichen Härtefall- oder Verhältnismäßigkeitsklauseln, zur Verankerung allgemeiner Grundprinzipien einer guten Verwaltung in der Gesetzgebung, Wahrung der Oppositionsrechte im Parlament), die Exekutive (zum Informationsfluss innerhalb des öffentlichen Dienstes und bis zur Ministerebene, zum Informationszugang, zur Vereinfachung von Beschwerdeverfahren, zu internen Anweisungen und zur Überwachung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften) und die Judikative (zu Kommunikationskanälen im Fall systemischer Probleme, zur Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit).

Ein technischer, aber mE wichtiger Aspekt des Gutachtens betraf die Erkennung von systematischer Voreingenommenheit bei künstlicher Intelligenz, die in den Niederlanden zur Identifizierung der Rückforderungen zur Anwendung kam (die geschädigten Eltern hatten einen Migrationshintergrund). In dem Gutachten wurde die obligatorische Speicherung von KI-Trainingsdaten empfohlen, die später in Berufungsverfahren gegen KI-basierte Entscheidungen zur Feststellung von Voreingenommenheit verwendet werden können.¹¹⁹

117 Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Betreuungsgeld mit dem Titel „Beispiellose Ungerechtigkeit (Ongekend onrecht)“ (CDL-REF(2021) 073).

118 CDL-AD(2021)031 Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens.

119 Idem, Absätze 97–98; Dürr, Remedies against Discriminatory Decisions Taken or Prepared by Artificial Intelligence Systems: European Union, Council of Europe and the Venice Commission's Approaches, Constitutional Law Review RDC Nr 1/2025, pp. 13–25.

De facto als Folgegutachten ersuchte der Monitoring-Ausschuss der PV 2023 um ein Gutachten¹²⁰ zu den rechtlichen Garantien der Unabhängigkeit der Justiz von der Exekutive. Der Ausschuss interessierte sich insb für die Rolle des Parlaments bei der Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs, das Doppelmandat der Mitglieder des Staatsrats, dessen Disziplinarordnung und die Rolle des Justizministers bei der Ernennung der Mitglieder des Justizrates sowie die Möglichkeit, dass Richter gleichzeitig Mitglieder des Parlaments sind.

In dem Gutachten wurden die seit dem Gutachten von 2021 erzielten Fortschritte begrüßt, insb, dass die Mitglieder des Staatsrats *de facto* nicht mehr zugleich in der regierungsberatenden Abteilung und der Verwaltungsgerichtsabteilung tätig sein können, und einen Gesetzesentwurf zur Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Richters und dem eines Parlamentsmitglieds.

Dennoch empfahl das Gutachten, die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs und die Ernennung der Mitglieder des Justizrates durch den Justizminister transparenter zu gestalten. Alle Mitglieder des Staatsrates sollten denselben Disziplinarvorschriften unterliegen. Im Justizrat sollte eine breitere Vertretung aller Gerichtsinstanzen und spezialisierten Gerichte gewährleistet sein. Das Verfahren für die Suspendierung oder Entlassung der Mitglieder des Justizrates sollte klarer geregelt werden. Der Justizminister sollte nicht mehr die Möglichkeit haben, in bestimmten Fällen von der Strafverfolgung abzusehen. Schließlich sollten Richter, die Mitglieder des Parlaments werden, verpflichtet werden, für die Dauer der Amtszeit das Richteramt ruhen zu lassen.

Die Situation in *Georgien* zeigt leider, dass von der Venedig-Kommission aufgezeigte Probleme in der Gesetzgebung dieses Landes nicht behoben, sondern sogar wesentlich vertieft wurden. Oft auf Anfrage der PV, musste die Venedig-Kommission eine ganze Serie von Gutachten abgeben, die in Summe den schnellen Verfall von Demokratie und Rechtsstaat in *Georgien* zeigen: Schon 2023 kamen Folgegutachten zum Schluss, dass die wesentlichen Empfehlungen zur Justizreform nicht umgesetzt worden waren.¹²¹ Probleme im Justizrat wie Justizkorporatismus und Eigeninteresse wurden

120 CDL-AD(2023)029 The Netherlands – Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power.

121 CDL-AD(2023)006 Georgia – Follow-up Opinion to four previous opinions concerning the Organic Law on Common Courts; CDL-AD(2023)033 Georgia – Fol-

nicht behoben und derselbe Justizrat hat ein zu weitgehendes Ermessen bei der Ernennung und Disziplin der Richter.

Ein besonderes Problem in Georgien ist die Ausrichtung der Regierungspolitik auf einen Oligarchen. Parallele Gutachten zur De-Oligarchisierung für die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien kamen zum Schluss, dass das ukrainische Gesetz, das von den beiden anderen Ländern übernommen worden war, ungeeignet war, um sein Ziel zu erfüllen.¹²² Georgien nahm das Gesetz dennoch an und Regierungsvertreter stellten klar, dass es zur De-Oligarchisierung der Opposition dienen würde.¹²³

Das Gutachten zum Sonderuntersuchungsdienst,¹²⁴ der die Exekutive kontrollieren sollte, kam zum Schluss, dass die Entlassung der bisherigen Staatsinspektorin und ihrer Stellvertreter im Widerspruch zum Rechtsstaatsprinzip stand und dass die Verabschiedung der geänderten Gesetze innerhalb eines kurzen Zeitraums, ohne substanzielle Diskussionen und ohne pluralistische Beteiligung an der Debatte, internationalen Standards widersprach. Zuletzt wurde der an sich unabhängige Sonderuntersuchungsdienst der Staatsanwaltschaft unterstellt.¹²⁵ Das neue Anti-Korruptionsbüro wiederum verfügt nicht über genügend Unabhängigkeit.¹²⁶

Das Folgegutachten zur Wahlreform stellte fest, dass keine der früheren Empfehlungen umgesetzt wurde.¹²⁷ Die Änderungen des Lokalwahlrechts verstärken den Mehrheitswahlmechanismus, was die Position der Regierungspartei weiter festigen kann.¹²⁸ Die überhasteten Änderungen des

low-up opinion on previous opinions concerning the Organic Law on Common Courts.

122 Das Gesetz wird in der Ukraine während des russischen Angriffskrieges nicht angewendet; die Republik Moldau zog den Entwurf nach Diskussionen mit der Venedig-Kommission zurück.

123 CDL-AD(2023)017 Georgia – Final Opinion on the draft law on de-oligarchisation.

124 CDL-AD(2023)044 Georgia – Opinion on the Law on the Special Investigation Service and on the provisions of the Law on Personal Data Protection concerning the Personal Data Protection Service.

125 <https://civil.ge/archives/683460> (9.1.2026).

126 CDL-AD(2023)046 Georgia – Opinion on the provisions of the Law on the fight against Corruption concerning the Anti-Corruption Bureau.

127 CDL-AD(2024)010 Georgia – Follow-up Opinion to the Joint Opinion on the draft amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia; CDL-AD(2023)047 Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia.

128 CDL-AD(2025)016 Georgia – Opinion on the amendments to the Organic Law “Election Code of Georgia” pertaining to local elections.

Wahlgesetzes zur Abschaffung der Geschlechterquote, deutlich weniger als ein Jahr vor den nächsten Parlamentswahlen, geben Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Stabilität des Wahlrechts¹²⁹ und untergraben die Integrität des Wahlprozesses. Die Geschlechterquote wurde ohne jeglichen Ersatz abgeschafft.¹³⁰

Änderungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und des Gesetzes über Versammlungen und Demonstrationen brachten zahlreiche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und anderer Grundrechte, die mit den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit unvereinbar sind.¹³¹ Auch ohne seine tatsächliche Annahme, birgt schon der Entwurf des Verfassungsgesetzes zu den Familienwerten die Gefahr, eine feindselige und stigmatisierende Atmosphäre gegenüber LGBTI-Personen in Georgien (weiter) zu schüren.¹³²

Das Dringlichkeitsgutachten zum georgischen Gesetz über die Transparenz ausländischer Einflussnahme befand, dass die durch das Gesetz vorgenommenen Einschränkungen der Rechte auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit und Privatsphäre den strengen Kriterien der EMRK widersprechen.¹³³ Ohne dass dieses Gesetz aufgehoben wurde, hat es der Gesetzgeber mit einem Klon des amerikanischen Foreign Agents Registration Act überlagert. Auf Anfrage des Monitoring-Ausschusses hat die Venedig-Kommission auch dazu ein äußerst kritisches Gutachten abgegeben.¹³⁴

Anhand dieser Beispiele können wir sehen, dass auch wenn die Venedig-Kommission keine Monitoring-Institution ist, sie eine wichtige Rolle im Kontext des Monitorings hat. Lange bevor Menschenrechtsverletzungen tatsächlich auftreten, identifiziert die Venedig-Kommission das Risiko dazu in ihren Gutachten und macht präzise Empfehlungen wie dieses Risiko

129 Siehe oben III.A.2.

130 CDL-AD(2024)023 Georgia – Opinion on amendments to the Election Code which abolish gender quotas.

131 CDL-AD(2025)001 Georgia – Urgent Opinion on amendments to the Code of administrative offences and the Law on assemblies and demonstrations.

132 CDL-AD(2024)021 Georgia – Opinion on the draft constitutional law on Protecting Family Values and Minors.

133 CDL-AD(2024)020 Georgia – Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence.

134 CDL-AD(2025)034 Georgia – Opinion on the Law on the Registration of Foreign Agents, the amendments to the Law on Grants and other Laws relating to “foreign influence”; siehe auch CDL-AD(2025)034 Georgia - Opinion on the Law on the Registration of Foreign Agents, the amendments to the Law on Grants and other Laws relating to “foreign influence”.

vermieden werden kann. Dies ist gültig sowohl für Fälle, wenn dieses Risiko vom Gesetzgeber übersehen wurde, wie auch wenn die Einschränkung bestimmter Rechte sogar das eigentliche Ziel des Gesetzgebers ist. Die Warnung der Venedig-Kommission an den Gesetzgeber ist öffentlich: Zivilgesellschaft, Opposition, internationale politische Akteure wie die PV, die EU, Mitgliedsländer können sich alle auf das unabhängige Gutachten der Venedig-Kommission berufen, wenn sie die Gesetze kritisieren. Wie die obigen Beispiele zeigen, kann auch dies den Schaden nicht immer vermeiden; in manchen Fällen kann aber noch Schlimmeres verhindert werden und die Kritik ist jedenfalls „on the record“ und kann etwa vom EGMR¹³⁵ später verwendet werden.

IV. Kooperation

Auf dem 4. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats (Reykjavík, 16. und 17.5.2023) wurde die „Erklärung von Reykjavík – Vereint durch unsere Werte“¹³⁶ verabschiedet, die seitdem die Arbeit des Europarats leitet. Die Erklärung von Reykjavík würdigt die Bedeutung der Kooperationsdimension des Europarats, die Teil des strategischen Dreiecks aus Standardsetzung, Monitoring und Zusammenarbeit ist.

Wenngleich die Reykjavík-Erklärung spezifisch auf den Bereich der technischen Kooperation hinweist, stellt dieser Beitrag zwei Arten der spezifischen Kooperation der Venedig-Kommission dar: Kooperation im Bereich des Wahlrechts und Kooperation im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Begründung vieler Urteile bezieht sich direkt auf Gutachten oder Berichte der Venedig-Kommission. Andere Urteile erwähnen Dokumente der Venedig-Kommission entweder als Teil abweichender/übereinstimmender Meinungen der Richter oder als relevantes internationales Recht und Praxis. <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22venice%20commission%22%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D> (9.1.2026). Darüber hinaus hat die Venedig-Kommission eine Reihe von Amicus-Curiae-Gutachten für den EGMR erstellt, siehe unter <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/amicus-curiae-briefs> (9.1.2026).

136 <https://rm.coe.int/native/09000001680ab40c1> (9.1.2026).

A. Kooperation im Bereich des Wahlrechtes

Wie bereits dargelegt, hat die Venedig-Kommission die für demokratische Wahlen geltenden Grundsätze in ihrem Verhaltenskodex für Wahlen¹³⁷ und in einer Reihe anderer standardsetzender Texte für Wahlen sowie in Leitlinien für politische Parteien festgelegt.¹³⁸ Darüber hinaus verfasst sie Gutachten zur Wahlgesetzgebung der Mitgliedsländer und organisiert Schulungsseminare für die am Wahlprozess beteiligten Akteure. Diese Aktivitäten werden größtenteils durch den Rat für demokratische Wahlen¹³⁹ gesteuert. Der Rat für demokratische Wahlen ist das einzige Gremium innerhalb des Europarats, das sich aus Vertretern der PV, des KGRE und der Venedig-Kommission zusammensetzt.

Die Venedig-Kommission unterstützt die PV mit Rechtsberatung bei Wahlbeobachtungsmissionen, meist in Ländern, für die die Kommission Gutachten zur Wahlgesetzgebung abgegeben hat.

Seit 2002 organisiert die Venedig-Kommission auch die jährlichen Europäischen Konferenzen der Wahlbehörden.¹⁴⁰ An den Konferenzen nehmen Wahlbehörden und Experten aus den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission teil. Diese Konferenzen werden gemeinsam von der Venedig-Kommission und der gastgebenden Wahlbehörde organisiert. Das Hauptziel der Wahlbehörden-Konferenzen ist die Bündelung und der Austausch von Wissen und Expertise zu internationalen Standards, nationaler Gesetzgebung und bewährter Praxis im Wahlbereich.

Auch weil dieses Thema schwierige Fragen der Abgrenzung aufwirft, widmete sich die 20. EMB-Konferenz im April 2025 in Vilnius dem Thema „Stabilität des Wahlrechts – Praktische Aspekte“. Im Mittelpunkt der Diskussionen stand die Umsetzung der überarbeiteten interpretierenden Erklärung zur Stabilität des Wahlrechts.¹⁴¹

137 CDL-AD(2002)023rev2-cor Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Siehe vorstehend III.A.2.

138 CDL-AD(2020)032 Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation.

139 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/council-for-democratic-elections> (9.1.2026).

140 <https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference> (9.1.2026).

141 <https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference/conclusions-20th> (9.1.2026). Siehe vorstehend III.A.2.

B. Verfassungsgerichtsbarkeit

Gleich nach ihrer Gründung sah die Venedig-Kommission in der Unterstützung von Verfassungsgerichten und gleichwertigen Gerichten (Verfassungsräte, Verfassungskammern oder Oberste Gerichte mit Verfassungskontrollkompetenzen)¹⁴² einen wichtigen Pfeiler für ihre Arbeit, da es ihnen obliegt, die Umsetzung der Verfassungen und ihrer Prinzipien zu garantieren.¹⁴³ Die Venedig-Kommission unterstützt die Verfassungsgerichte auf vielfältige Weise: durch ihre Gutachten zu Verfassungen und zur Gesetzgebung über die Verfassungsgerichte, durch Amicus-Curiae-Gutachten,¹⁴⁴ durch informelle Demarchen bei Regierungen oder – wenn nötig – durch öffentliche Erklärungen zur Verteidigung der Gerichte.

Die praktischen Instrumente der Venedig-Kommission für den Dialog mit diesen Gerichten sind das *Bulletin on Constitutional Case-Law*, die Datenbank CODICES und das Venedig-Forum, die das Rückgrat der Zusammenarbeit bilden. Die Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsdokumentation ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur gegenseitigen Inspiration der Rechtsprechung, das es ermöglicht, relevante verfassungsrechtliche Argumente von Gericht zu Gericht, von Land zu Land und von Kontinent zu Kontinent zu transponieren.

1. Datenbank CODICES und Bulletin on Constitutional Case-Law

Seit 1993 veröffentlicht die Venedig-Kommission dreimal jährlich das *Bulletin on Constitutional Case-Law*¹⁴⁵ und seit 1996 betreibt sie die CODI-

142 ZB der französische Verfassungsrat oder Oberste Gerichte mit Verfassungskontrollfunktion, etwa Norwegen, Monaco oder Irland.

143 Auf Anfrage der Venedig-Kommission ernannte der belgische Schiedsgerichtshof (heute Verfassungsgerichtshof) zwei hervorragende Korrespondenten: *Rik Ryckebor* und *Pierre Vandernoot* lieferten nicht nur die ersten Vorschläge für einen systematischen Thesaurus zur Klassifizierung der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, sondern erstellten auch einen Bericht über den Bedarf und die Möglichkeiten eines Dokumentationszentrums. In ihrem Bericht (CDL-JU(1994)002) wurde der grundlegende Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsgerichten und der Venedig-Kommission dargelegt.

144 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/amicus-curiae-briefs> (9.1.2026).

145 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/constitutional-case-law-bulletin> (9.1.2026).

CES-Datenbank (www.CODICES.CoE.int),¹⁴⁶ in der wichtige Urteile veröffentlicht werden. Die Datenbank CODICES enthält mehr als 14.000 Urteile (Zusammenfassungen und Volltexte), Gerichtsbeschreibungen (zum Verständnis der Arbeitsweise der Gerichte), über 100 Verfassungstexte, die Gesetze über die Gerichte und den Systematischen Thesaurus der Venedig-Kommission.¹⁴⁷

Die Beiträge für das Bulletin und CODICES kommen von den Korrespondenten (*liaison officers*), die von den Verfassungsgerichten der Mitglieds- und Beobachterstaaten der Kommission ernannt werden. Sie verfassen Zusammenfassungen wichtiger Urteile (*précis*). Neben den nationalen Höchstgerichten weltweit tragen auch der EGMR, der EuGH sowie der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte zu CODICES bei.

Ein weiterer Dienst der Venedig-Kommission für die Verfassungsgerichte ist das (klassische) Venedig-Forum, das es den Korrespondenten ermöglicht, nicht öffentliche Fragen zu anhängigen Rechtsthemen an andere Korrespondenten zu stellen.¹⁴⁸

Die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsgerichten und der Venedig-Kommission wird durch den Gemeinsamen Rat für Verfassungsgerichtsbarkeit¹⁴⁹ gesteuert, der sich aus Mitgliedern der Venedig-Kommission und den Korrespondenten zusammensetzt. Der Gemeinsame Rat hat einen Doppelvorsitz. Einer der Vorsitzenden ist ein Mitglied der Venedig-Kommission, das von der Kommission gewählt wird, während der andere ein Korrespondent ist, der von den Korrespondenten gewählt wird.

2. Zusammenarbeit mit regional- und sprachbasierten Gruppen von Verfassungsgerichten

Das von der Venedig-Kommission in Europa entwickelte Modell für die Zusammenarbeit mit Verfassungsgerichten und vergleichbaren Einrichtungen erwies sich als so erfolgreich, dass sich bald auch Gerichte und Grup-

146 Die Programmierung der Datenbank (Folio Views / NXT, VBA) war die erste Aufgabe des Autors im Sekretariat der Venedig-Kommission seit Oktober 1994.

147 CDL-JU(2014)019cor Systematic Thesaurus, Version 22.

148 Nach einer formalen Prüfung der Anfrage leitet sie das Sekretariat an die anderen Korrespondenten weiter. Deren Antworten gehen direkt an das anfragende Gericht. Das Sekretariat bewahrt eine Kopie der Antworten im Archiv der Website des Venedig-Forums auf.

149 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj> (9.1.2026).

pen von Gerichten aus anderen Regionen an dieser Arbeit beteiligen wollten.

Wenngleich die Venedig-Kommission eine europäische Institution ist, erlaubt ihr ihr Statut als erweitertes Abkommen, offen auf das Interesse aus anderen Kontinenten zu reagieren. Wenn die Kommission die Grundprinzipien des Europarats – Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – fördert, ist sie sich bewusst, dass es sich dabei nicht nur um europäische, sondern um universelle Werte handelt und dass durch den Austausch zum gemeinsamen Verfassungserbe nicht nur innerhalb Europas, sondern auch mit anderen Regionen der Welt viel erreicht werden kann.

Aufgrund des starken Interesses von nicht-europäischen Verfassungsgerichten an der Arbeit der Venedig-Kommission hat die Kommission eine Zusammenarbeit¹⁵⁰ mit 10 regionalen bzw sprachbasierten Gruppen von Gerichten aufgenommen: mit der Vereinigung der frankophonen Verfassungsgerichte,¹⁵¹ mit dem Forum der Gerichtspräsidenten (*Chief Justices*) im Südlichen Afrika,¹⁵² mit der Eurasischen Vereinigung der Organe der Verfassungskontrolle,¹⁵³ mit der Vereinigung der asiatischen Verfassungsgerichte und gleichwertiger Einrichtungen, mit der Union der arabischen Verfassungsgerichte und -räte, mit der Iberoamerikanischen Konferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit, mit der Konferenz der Verfassungsgerichte der portugiesischsprachige Länder, mit der Konferenz der Verfassungsgerichte Afrikas und mit den Commonwealth-Gerichten. Auf der Basis von Kooperationsabkommen mit diesen Gruppen sind alle Gerichte, die Mitglieder einer dieser Gruppen sind, eingeladen, aktiv zur CODICES-Datenbank beizutragen.

3. Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit

Bis 2008 hatte die Venedig-Kommission eine enge bilaterale Zusammenarbeit mit diesen regionalen bzw sprachbasierten Gruppen aufgebaut. Um den Austausch und die gegenseitige Inspiration der Rechtsprechung auch

150 [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj#{%22276119508%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj#{%22276119508%22:[0]}) (9.1.2026).

151 Ehemals Vereinigung der Verfassungsgerichte in französischer Sprache (ACCPUF).

152 Ehemals Southern African Judges Commission (SAJC).

153 Ehemals Konferenz der verfassungsmäßigen Kontrollorgane der Länder der Neuen Demokratie.

zwischen diesen Gruppen zu ermöglichen, luden das Verfassungsgericht Südafrikas und die Venedig-Kommission im Jänner 2009 die Mitglieder dieser Gruppen nach Kapstadt zu einer ersten Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit ein.

Die 89 teilnehmenden Gerichte nahmen die Erklärung von Kapstadt¹⁵⁴ an, die ein provisorisches Präsidium der Gerichte mit der Ausarbeitung eines Statutes beauftragte. Dieses Statut¹⁵⁵ für die Weltkonferenz wurde vor und während des zweiten Kongresses im Jänner 2011 in Rio de Janeiro ausgearbeitet. Es wurde im Mai 2011 in Bukarest angenommen und trat am 24.9.2011 in Kraft.

Das Statut sieht eine Generalversammlung unter dem Vorsitz des gastgebenden Gerichts des jeweiligen Kongresses sowie ein Präsidium¹⁵⁶ vor und bestimmt, dass die Venedig-Kommission als Sekretariat der Weltkonferenz fungiert. Die Mitgliedschaft steht den Mitgliedern der zehn regional- und sprachbasierten Gruppen offen sowie den Gerichten, die am Gemeinsamen Rat für Verfassungsgerichtsbarkeit teilnehmen.¹⁵⁷ Das letztgenannte Kriterium ermöglichte es auch einigen Gerichten, die keiner Regional- oder sprachbasierten Gruppe angehörten, der Weltkonferenz beizutreten.¹⁵⁸

Die Verteidigung der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder ist ein Hauptthema der Weltkonferenz. Schon im Anschluss an den zweiten Kongress in Rio de Janeiro zu diesem Thema beschloss das Präsidium, dass alle künftigen Kongresse eine Sondersitzung zur Bestandsaufnahme der Unabhängigkeit der Mitglieder beinhalten sollten. Leider ergaben alle bisherigen Bestands-

154 https://www.venice.coe.int/WCCJ/WCCJ_CapeTown_E.asp (9.1.2026).

155 Revised Statute 2017: CDL-WCCJ-GA(2017)010 Revised Statute of the World Conference on Constitutional Justice, as amended by the 2nd General Assembly, Vilnius, 12 September 2017.

156 Das überarbeitete Statut 2017 sieht vor, dass sich das Präsidium aus vier Einzelgerichten, die vier Kontinente repräsentieren, den gastgebenden Gerichten des letzten und des nächsten Gastgeberkongresses und Vertretern der zehn Regional- und Sprachgruppen zusammensetzt.

157 Je nach dem Bruttoinlandsprodukt pro Person ihres Landes tragen die Mitgliedsgerichte mit einem Mitgliedsbeitrag zwischen 200 und 2000 Euro zum Budget der Konferenz bei.

158 So zum Beispiel das Verfassungsgericht des Kosovo, der Oberste Gerichtshof Israels, der Staatsrat und der Oberste Gerichtshof der Niederlande (letzterer trat der Europäischen Konferenz bei, nachdem er Mitglied der Weltkonferenz wurde).

aufnahmen, dass immer wieder von der Politik Druck auf Gerichte ausgeübt wurde.¹⁵⁹

Eine Reaktion auf solche Situationen ist in der Satzung der Weltkonferenz vorgesehen. Auf Anfrage eines Mitgliedsgerichtes kann die Weltkonferenz ihre guten Dienste anbieten¹⁶⁰ und – falls erforderlich – kann das Präsidium der Konferenz in diesem Rahmen öffentliche Erklärungen abgeben. Das Präsidium hat seinerseits den Präsidenten der Venedig-Kommission ermächtigt, unter bestimmten Bedingungen Erklärungen zur Unterstützung von Mitgliedsgerichten der Weltkonferenz abzugeben.¹⁶¹ Die Venedig-Kommission hatte bereits die Praxis, dass ihr Präsident, wenn nötig, solche Erklärungen¹⁶² in den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission machte. Das Mandat des Präsidiums der Weltkonferenz erweitert daher den geografischen Anwendungsbereich dieser Hilfe auf alle Mitgliedsgerichte der Weltkonferenz.

V. Zusammenfassung

Mehrere Faktoren haben zum Erfolg der Venedig-Kommission beigetragen: ihre unabhängige Mitgliedschaft, ihre Integration in die Strukturen des Europarats, ihre Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit, ihr offener, dialogorientierter Ansatz und die Akzeptanz verfassungsrechtlicher Vielfalt. In ihrer Arbeit steht die Venedig-Kommission inmitten des strategischen Dreiecks des Europarats: Standardsetzung, Monitoring und Kooperation.

Als unabhängiges Beratungsorgan im Bereich des Verfassungsrechts stellt sie gemeinsame europäische Standards fest und formuliert diese in Form von allgemeinen Empfehlungen in ihren Berichten zu Themen des Verfassungsrechts. Sie betreibt dabei Rechtsvergleichung als Basis für ihre Berichte, mit dem Ziel, dadurch und durch ihre Gutachten Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten zu fördern.

159 Siehe auch Dürr, *Constitutional Courts: an endangered species?*, in Rousseau (Hrsg.), *Les Cours constitutionnelles, garantie de la qualité démocratique des sociétés?* (2019), III.

160 CDL-WCCJ-GA(2017)010 Revised Statute of the World Conference on Constitutional Justice, siehe Art I und 4.b.7.

161 CDL-WCCJ(2019)002, 14th meeting of the Bureau of the World Conference on Constitutional Justice, Santo Domingo, Dominican Republic, 8 February 2019, Draft Meeting Report.

162 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/public-statements> (9.1.2026).

Die seit 35 Jahren gesammelten Erfahrungen in der Arbeit mit ihren Mitgliedstaaten ermöglichten es der Kommission, gemeinsame Standards zu entwickeln, die in ganz Europa und weit darüber hinaus anwendbar und relevant sind. Diese Konsolidierung dieses gemeinsamen Verfassungserbes ist noch lange nicht abgeschlossen und wird voraussichtlich eine bedeutende und nachhaltige Errungenschaft der Venedig-Kommission bleiben.

Nach einer Phase raschen demokratischen Fortschritts in den ersten 35 Jahren der Tätigkeit der Venedig-Kommission führte der autokratische Gegenwind zu einer Zunahme der Anfragen nach Gutachten an die Organe des Europarats, häufig im Rahmen von Monitoring-Verfahren, auch wenn die Venedig-Kommission selbst kein Organ des Monitorings, sondern ein Beratungsorgan ist.

In ihren Gutachten gelangte die Venedig-Kommission leider zu oft zu dem Schluss, dass die geltenden Standards nicht eingehalten wurden. Da die Gutachten der Venedig-Kommission auf fundierten rechtlichen Argumenten beruhen, bilden sie eine solide Grundlage für die Arbeit der Organe des Europarats, seiner Mitgliedsländer und anderer internationaler Organisationen, um im politischen Dialog mit dem betreffenden Land auf die Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission zu drängen.

Auch Gutachten, die die Staaten aus freien Stücken anfordern, sind Teil des Monitoring-Kontextes, da die Venedig-Kommission auf Basis der gemeinsamen Standards Empfehlungen an ihre Mitgliedstaaten macht, wie diese den Standards nachkommen können.

Insb im Bereich des Wahlrechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit ist die Venedig-Kommission auch im dritten Bereich des strategischen Dreiecks – der Kooperation – präsent. Die Venedig-Kommission arbeitet mit Wahlbehörden, um die Standards des Verhaltenskodex für Wahlen und anderer Berichte im Bereich des Wahlrechts umzusetzen. Neben *amicus curiae* Gutachten, Seminaren und Konferenzen bietet die Venedig-Kommission den Verfassungsgerichten in Europa und im Rahmen ihrer Weltkonferenz für Verfassungsgerichtsbarkeit ihre Datenbank CODICES und das Venedig-Forum an, um den Austausch zwischen den Gerichten auf der Basis des gemeinsamen Verfassungserbes zu fördern.

Durch diese breite Fächerung hat die Arbeit der Venedig-Kommission wesentliche Bedeutung für die Wahrung und Verteidigung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Europa.

Europarat und Korruptionsbekämpfung: GRECO – Group of States against Corruption

Christian Manquet

I. Europarat und Korruptionsbekämpfung – die Wurzeln der GRECO

Bereits in der Präambel zur Satzung des Europarats bekräftigen die Mitgliedstaaten ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den Prinzipien der individuellen Freiheit, der politischen Freiheit und der Rechtsstaatlichkeit, auf denen jede echte Demokratie beruht. Art 1 dieser Satzung proklamiert als Ziel des Europarats, eine größere Einheit zwischen seinen Mitgliedern zu erreichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu wahren und zu verwirklichen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu erleichtern, und nach Art 3 anerkennt jeder Mitgliedstaat den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit sowie den Grundsatz, wonach jeder, der seiner Jurisdiktion unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden solle.

Wenn man nun davon ausgeht, dass Korruption – wie es etwa in der Präambel der mit EntschlieÙung des Ministerkomitees vom 6.11.1997¹ verabschiedeten 20 Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung heiÙt – „eine ernsthafte Bedrohung für die Grundprinzipien und Werte des Europarats darstellt, das Vertrauen der Bürger in die Demokratie untergräÙt, die Rechtsstaatlichkeit schwächt, eine Verletzung der Menschenrechte darstellt und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung behindert“, leuchtet ein, dass Verhütung und Bekämpfung von Korruption zu den Kernanliegen des Europarats zählt, ja zählen muss. Dazu kommt, dass es sich um ein Problem handelt, vor dem kaum ein Mitgliedstaat gefeit scheint und das nicht selten grenzüberschreitende Elemente aufweist.

1 EntschlieÙung (97) 24.

A. Die Justizministerkonferenz von Malta, die GMC und das Aktionsprogramm gegen Korruption

Einen besonderen Fokus erfuhr die Korruptionsbekämpfung durch den Europarat ausgehend von der Konferenz der europäischen Justizminister 1994 in Malta. In der auf dieser Konferenz verabschiedeten Resolution Nr 1 wurde die Notwendigkeit eines multidisziplinären Ansatzes zur Korruptionsbekämpfung hervorgehoben und die Einrichtung einer multidisziplinären Gruppe zur Korruptionsbekämpfung (GMC) empfohlen, die prüfen sollte, welche Maßnahmen in ein Aktionsprogramm auf internationaler Ebene aufgenommen werden könnten, und die Möglichkeit der Ausarbeitung von Mustergesetzen oder Verhaltenskodizes, einschließlich internationaler Übereinkommen, zu diesem Thema ausloten sollte. Schon damals wurde auch die Bedeutung der Ausarbeitung eines Follow-up-Mechanismus zur Umsetzung der in solchen Instrumenten enthaltenen Verpflichtungen hervorgehoben.

Aufgrund der Empfehlungen der Justizministerkonferenz von Malta beschloss das Ministerkomitee des Europarats im September 1994, die GMC zu gründen und sie zu ersuchen, zu prüfen, welche Maßnahmen für ein Aktionsprogramm auf internationaler Ebene zur Bekämpfung der Korruption geeignet wären, Vorschläge zu Prioritäten und Arbeitsstrukturen unter gebührender Berücksichtigung der Arbeit anderer internationaler Organisationen zu unterbreiten und die Möglichkeit zu prüfen, Mustergesetze oder Verhaltenskodizes in ausgewählten Bereichen auszuarbeiten, einschließlich der Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens zu diesem Thema sowie last but not least eines Follow-up-Mechanismus zur Umsetzung der in solchen Instrumenten enthaltenen Verpflichtungen. Die GMC nahm im März 1995 ihre Arbeit auf.

Zur Umsetzung ihres Mandats erarbeitete die GMC einerseits bis September 1995 ein umfassendes und detailliertes Aktionsprogramm gegen Korruption, das in ergänzter und überarbeiteter Form im November 1996 vom Ministerkomitee angenommen wurde.² Es definierte die Bereiche, in denen Maßnahmen erforderlich erschienen, und sah einen multidisziplinären und umfassenden Ansatz zur Bekämpfung der Korruption vor. Andererseits richtete die GMC drei (Unter-)Arbeitsgruppen ein: die GMCP, die sich mit den strafrechtlichen Aspekten der Korruption befasste, die GMCC, die für die zivilrechtlichen Aspekte zuständig war, und die GMCA,

2 GMC (96) 95.

deren Tätigkeit sich auf verwaltungsrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte konzentrierte. Darüber hinaus wurde im Jahr 2000 eine neue Arbeitsgruppe eingerichtet, die GMCF, die sich mit den Aspekten der Korruptionsbekämpfung bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen befasste.

Die GMC war eine Plenargruppe; in den Untergruppen waren nicht alle Staaten vertreten. Österreich nahm an der GMCP, also der strafrechtlichen Unterarbeitsgruppe teil. In den Untergruppen wurden im Sinne des Mandats der GMC bzw des Aktionsprogramms gegen Korruption jeweils Entwürfe für Legislativvorhaben konzipiert, die dann vom Plenum der GMC finalisiert und in der Folge von den zuständigen Gremien des Europarats verabschiedet wurden.

So erwuchsen aus der GMCP das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption³ sowie ein Zusatzprotokoll hiezu⁴, aus der GMCC das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption,⁵ aus der GMCA die bereits erwähnten 20 Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung und schließlich aus der GMCF die am 8.4.2003 vom Ministerkomitee angenommene Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen.

Auf der Grundlage eines von der GMC ausgearbeiteten Entwurfs verabschiedete das Ministerkomitee am 5.5.1998 die Entschließung (98) 7, mit der die Einrichtung der „Gruppe der Staaten gegen Korruption – GRECO“ in Form eines erweiterten Teilabkommens genehmigt wurde, das den Mitgliedstaaten des Europarats und den Nichtmitgliedstaaten, die an der Ausarbeitung des Übereinkommens mitgewirkt haben, auf gleicher Basis zur Mitgliedschaft offenstehen sollte.

B. Exkurs: Das Umfeld – eine breite internationale Phalanx gegen Korruption

Anzumerken ist, dass in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht nur der Europarat von einer gewissen Aufbruchstimmung bzw großer Umtriebigkeit im Bereich der internationalen Bestrebungen zur Korruptionsbekämpfung geprägt war:

3 SEV Nr 173; BGBl III 2014/1.

4 SEV Nr 191; BGBl III 2014/2.

5 SEV Nr 174; BGBl III 2006/155.

So stellte der Rat der Europäischen Union mit Rechtsakt vom 26.7.1995 als ein erstes (strafrechtliches) Vertragswerk das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften fertig, das insb auf die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil dieser Interessen abzielte.⁶ In der Erkenntnis, dass die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften nicht nur durch betrügerische Malversationen (also vereinfacht gesagt: durch Täuschung von EU-Amtsträger:innen), sondern auch durch Korruption (also: Bestechung bzw Bestechlichkeit von Amtsträger:innen) Schaden nehmen können, wurde dieses Übereinkommen in einem zweiten Schritt im Jahr darauf durch ein Protokoll ergänzt, das insb auf die Bekämpfung von Bestechungshandlungen abzielte, an denen nationale oder Gemeinschaftsbeamte:innen beteiligt sind und wodurch die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geschädigt werden oder geschädigt werden können.⁷ Wiederum ein Jahr später wurde diese Beschränkung auf den Schutz der finanziellen Gemeinschaften aufgegeben und das (allgemeinere) EU-Bestechungsübereinkommen verabschiedet.⁸

Bei der OECD mit Sitz in Paris gab es seit 1994 eine Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung⁹ und gleichfalls seit 1994 die "Working Group on Bribery" als Monitoring-Einrichtung. Trotz ihres umfassend klingenden Namens beschränkte und beschränkt diese Arbeitsgruppe gegen Bestechung ihre Aktivitäten nach wie vor grundsätzlich auf die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger:innen im internationalen Geschäftsverkehr. In der Arbeitsgruppe entspann sich recht rasch eine Diskussion darüber, ob man die Empfehlung aus 1994 verschärfend überarbeiten oder ein verpflichtendes Rechtsinstrument (eine Konvention) ausarbeiten sollte. Ersterem Anliegen wurde entgegengehalten, dass die Empfehlung trotz be-

6 Übereinkommen aufgrund von Art K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 27.11.1995, ABl 1995 C 316/49.

7 Protokoll aufgrund von Art K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 23.10.1996, ABl 1996 C 313/1; im Hinblick auf weitere Protokolle wurde dieses Protokoll in der Folge häufig kurz „erstes Protokoll“ oder „Bestechungs-Protokoll“ genannt.

8 Übereinkommen aufgrund von Art K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind vom 25.6.1997, ABl 1997 C 195/1.

9 Empfehlung des Rates zur Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, angenommen am 27.5.1994, C(94)75/FINAL.

absichtiger Verschärfungen als *soft law* weiterhin zahnlos bleiben würde; Befürwortern letzteren Anliegens wurde hingegen unterstellt, angesichts erwartbarer Schwierigkeiten bei der Konsensfindung sehenden Auges eine Verzögerungs- wenn nicht gar Verhinderungspolitik zu betreiben. Letztlich entschied man sich für beides und es konnte auch beides realisiert werden: im Jahr 1997 erblickten sowohl eine überarbeitete Empfehlung¹⁰ als auch das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr¹¹ das Licht.

Als Letztes gingen dann die VN durchs Ziel: Vereinzelte Anstrengungen zur globalen Korruptionsbekämpfung lassen sich zwar bis in die 70er Jahre zurückverfolgen; konkreter wurde es aber auch auf der globalen Ebene erst ab Mitte der 90er Jahre mit der Verabschiedung einer Reihe von Soft-Law-Instrumenten, wie etwa des Internationalen Verhaltenskodex für Amtsträger:innen,¹² der Erklärung der VN gegen Korruption und Bestechung im internationalen Handelsverkehr¹³ oder der Erklärung der VN über Kriminalität und öffentliche Sicherheit.¹⁴

Erste verbindliche Anti-Korruptionsbestimmungen fanden sodann Eingang in das am 15.11.2000 angenommene Übereinkommen der VN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC).¹⁵ So legt dessen Art 8 eine obligatorische Strafbarkeit der aktiven und passiven Bestechung eines Amtsträgers (Abs 1) und eine fakultative Strafbarkeit der aktiven und passiven Bestechung eines ausländischen Amtsträgers oder internationalen Beamten (Abs 2) fest. Art 8 enthält auch eine Definition des Begriffs „Amtsträger“. Trotz der Einbettung in den Kontext der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität verpflichtete Art 34 Abs 2 des Übereinkommens die Vertragsstaaten, unter anderem den Tatbestand der aktiven und passiven Bestechung in ihrem nationalen Recht unabhängig von einem grenzüberschreitenden Charakter oder der Beteiligung einer organisierten kriminellen Vereinigung an ihrer Begehung zu kriminalisieren. Darüber hinaus verpflichtete und verpflichtet Art 9 die Vertragsstaaten, soweit dies angemessen und mit ihrem Rechtssystem vereinbar ist, legislative, administrative oder andere wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die

10 Überarbeitete Empfehlung des Rates zur Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, angenommen am 23.5.1994, C(97)123/FINAL.

11 BGBl III 1999/176.

12 Resolution der Generalversammlung A/RES/51/59, verabschiedet am 12.12.1996.

13 Resolution der Generalversammlung A/RES/51/191, verabschiedet am 16.12.1996.

14 Resolution der Generalversammlung A/RES/51/60, verabschiedet am 12.12.1996.

15 A/RES/55/25.

Integrität zu fördern und die Bestechung von Amtsträgern zu verhindern, aufzudecken und zu bestrafen (Abs 1). Die Vertragsstaaten sind außerdem verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um ein wirksames Vorgehen ihrer Behörden bei der Verhütung, Aufdeckung und Bestrafung der Bestechung von Amtsträgern sicherzustellen, einschließlich der Gewährung einer angemessenen Unabhängigkeit dieser Behörden, um die Ausübung unzulässiger Einflussnahme auf ihre Handlungen zu verhindern (Abs 2).

Die Verhandler:innen der UNTOC waren sich jedoch weitgehend einig, dass dieses Übereinkommen das Thema Korruption nicht umfassend abdecken könne. Nach umfangreichen Vorarbeiten begannen daher am 21.1.2002 die Verhandlungen zu einem umfassenden Übereinkommen, das nach mehreren Verhandlungsrunden schließlich von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 58/4 vom 31.10.2003 angenommen und auf einer zu diesem Zweck vom 9. bis 11.12.2003 in Mérida (Mexiko) einberufenen hochrangigen politischen Konferenz zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt wurde. Es trat am 14.12.2005 in Kraft.¹⁶ Nach bis ins Jahr 2006 zurückreichenden Vorarbeiten konnten auf der dritten Tagung der Vertragsstaatenkonferenz im November 2009 in Doha die Terms of Reference für einen Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens verabschiedet werden,¹⁷ der ein Jahr später seine Tätigkeit aufnahm.

Der Europarat war also keineswegs die einzige Einrichtung, die sich staatenübergreifend mit der Verhütung und Bekämpfung von Korruption befasste. Die Besonderheit des Europarats lag dabei einerseits in seinem explizit multidisziplinären Ansatz und andererseits in der dann eben in Form der GRECO umgesetzten von Anfang an mitbedachten Erkenntnis, dass Papier häufig geduldig ist und es (daher) eines wirksamen Follow-up- bzw. Evaluierungsmechanismus bedarf, damit das – wenn auch verbindlich – Vereinbarte dann tatsächlich auch innerstaatlich mit Leben erfüllt wird.

II. Gründung und Mitglieder der GRECO

GRECO ist ein Akronym, das für “Groupe d’Etats contre la corruption”, also “Gruppe der Staaten gegen Korruption”, steht. Die GRECO wurde

16 BGBl III 2006/47.

17 Entschließung der Vertragsstaatenkonferenz 3/1 (enthalten im Dokument CAC/COSP/2009/15).

gegründet, um die Einhaltung der Antikorruptionsstandards des Europarats durch die Staaten zu überwachen. Die EntschlieÙung (98) 7 sah vor, dass das (erweiterte Teil-)Abkommen zur Gründung der GRECO als am ersten Tag des Monats nach Eingang der 14. Notifikation eines Mitgliedstaats des Europarats, der seinen Beitritt erklärt, als angenommen gilt. Infolgedessen verabschiedeten die Vertreter Belgiens, Bulgariens, Zyperns, Estlands, Finnlands, Frankreichs, Deutschlands, Griechenlands, Islands, Irlands, Litauens, Luxemburgs, Rumäniens, der Slowakischen Republik, Sloweniens, Spaniens und Schwedens im Ministerkomitee am 1.5.1999 die EntschlieÙung (99) 5 zur Gründung der Gruppe der Staaten gegen Korruption – GRECO.

Nach Art 4 Abs 1 der GRECO-Satzung¹⁸ konnten alle (übrigen) Mitgliedstaaten des Europarats jederzeit durch Notifikation an den Generalsekretär des Europarats beitreten, ebenso jene Nichtmitgliedstaaten, die an der Ausarbeitung des erweiterten Teilabkommens zur Einrichtung der GRECO beteiligt waren (Art 4 Abs 2 der Satzung; das waren Belarus, Kanada, der Heilige Stuhl, Japan, Mexiko und die USA sowie – damals noch – Bosnien und Herzegowina [das ja seit 2002 Mitglied des Europarats ist]); für andere Nichtmitgliedstaaten als die genannten sieht Art 4 Abs 4 der Satzung vor, dass das Ministerkomitee nach Konsultation der bereits teilnehmenden Nichtmitgliedstaaten eine Einladung aussprechen kann, der GRECO beizutreten). *Ipsa facto* wurde und wird man schließlich nach Art 4 Abs 3 der Satzung Mitglied der GRECO, sobald man Vertragspartei eines (vom Ministerkomitee des Europarats in Umsetzung des Aktionsprogramms gegen Korruption angenommenen) internationalen Rechtsinstruments wird, das eine obligatorische Mitgliedschaft in der GRECO vorsieht (das sind das strafrechtliche und das zivilrechtliche Übereinkommen des Europarats gegen Korruption).

Österreich wurde aufgrund der Ratifizierung des zivilrechtlichen Übereinkommens gegen Korruption im Jahre 2006 mit Wirkung vom 1.12.2006 Mitglied der GRECO.¹⁹

18 Anhang zur EntschlieÙung (99) 5 zur Einrichtung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) vom 1.5.1999.

19 BGBl III 2006/155; dort sind nicht nur der Übereinkommens text, sondern auch das Abkommen über die Errichtung der Staatengruppe gegen Korruption – GRECO und die EntschlieÙung (99) 5 über die Einrichtung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) samt Anhang veröffentlicht.

Heute gehören der GRECO 48 Staaten an – alle 46 Mitgliedstaaten des Europarats sowie die USA und Kasachstan.²⁰

Beobachterstatus haben die Parlamentarische Versammlung des Europarats, das CDCJ und das CDPC, die Entwicklungsbank des Europarats (CEB), die OECD, die EU,²¹ die VN, vertreten durch das Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR/OSZE), die Internationale Anti-Korruptionsakademie (IACA), International IDEA (Internationales Institut für Demokratie und Wahlunterstützung) sowie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

III. Die Arbeitsweise der GRECO

Ziel der GRECO, die ihren Sitz in Strassburg hat (Art 3 der Satzung), ist es, die Fähigkeit ihrer Mitglieder zur Bekämpfung der Korruption zu verbessern, indem sie durch einen dynamischen Prozess der gegenseitigen Evaluierung und des von gleichgestellten Partnern ausgehenden Drucks („*peer pressure*“) die Einhaltung ihrer Verpflichtungen in diesem Bereich verfolgt (Art 1 der Satzung). Sie soll dabei helfen, Defizite in den nationalen Antikorruptionsstrategien aufzudecken und die notwendigen legislativen, institutionellen und praktischen Reformen anzustoßen. Die GRECO bietet auch eine Plattform für den Austausch von *best practices* zur Prävention und Aufdeckung von Korruption.

20 Frühere Mitgliedstaaten waren auch Russland und Belarus, deren Mitgliedschaft jedoch im Gefolge der Invasion der Ukraine durch Russland und der Unterstützung Russlands dabei durch Belarus beendet wurde.

21 Art 5 der Satzung enthält eine eigene Regelung über die Teilnahme der EU an der Arbeit der GRECO. Das Verhältnis zwischen der EU und der GRECO ist kompliziert, wobei die Komplexität eindeutig aufseiten der EU zu verorten ist (vgl etwa die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Staatengruppe gegen Korruption [GRECO] vom 19.10.2012, COM/2012/0604 final), während es etwa im aktuellen „General Activity Report“ der GRECO vom März 2025 (<https://rm.coe.int/general-activity-report-greco-2024-045825-gbr-web-final-1-/1680b631a0> [9.1.2026]) nach jahrelangen Annäherungsversuchen schon leicht desillusioniert heißt, dass „die GRECO weiterhin entschlossen (sei), Möglichkeiten für die Vollmitgliedschaft der EU zu prüfen, um eine engere Zusammenarbeit bei der Korruptionsbekämpfung zu fördern.“

Die Arbeitsweise der GRECO wird durch ihre Satzung und Geschäftsordnung²² geregelt. Jeder Mitgliedstaat ernennt bis zu zwei Vertreter:innen, die an den Plenarsitzungen der GRECO mit Stimmrecht (eine Stimme pro Delegation) teilnehmen (Art 6 Abs 1, Art 8 Abs 6 der Satzung); jedes Mitglied stellt der GRECO außerdem eine Liste von (bis zu 5) Expert:innen zur Verfügung, die für die Teilnahme an den Evaluierungen herangezogen werden können (Art 10 Abs 4 der Satzung).

A. Die Organe der GRECO

Die GRECO wählt aus den Reihen ihrer Mitglieder ihren Präsidenten/ihre Präsidentin, ihren Vizepräsidenten/ihre Vizepräsidentin (Art 8 Abs 8 der Satzung) und die (übrigen) Mitglieder ihres Vorstands („Büros“; Art 9 der Satzung), die eine wichtige Rolle unter anderem bei der Gestaltung des Arbeitsprogramms der GRECO spielen (vgl insb Art 9 Abs 2 der Satzung). Die GRECO wird von einem Sekretariat unterstützt, das von einem Exekutivsekretär geleitet wird, der vom Generalsekretär des Europarats gestellt wird (Art 19 der Satzung).

Der Satzungsausschuss der GRECO (Art 18 der Satzung) setzt sich aus Vertreter:innen des Ministerkomitees der Mitgliedstaaten, die der GRECO beigetreten sind, und aus Vertreter:innen zusammen, die von anderen Mitgliedern der GRECO speziell benannt werden. Er ist für die Verabschiedung des Haushaltsplans der GRECO zuständig. Er ist auch befugt, eine öffentliche Erklärung abzugeben, wenn er der Ansicht ist, dass ein Mitglied unzureichende Maßnahmen im Hinblick auf die an es gerichteten Empfehlungen ergreift (Art 16 Abs 1 der Satzung).

B. Evaluierungsverfahren

Die Satzung der GRECO skizziert in den Art 10 bis 15 ein Musterverfahren für Evaluierungen.

Die GRECO arbeitet dabei in Evaluierungszyklen (Art 10 Abs 2 der Satzung), wobei sie sich die Themenstellung(en) des jeweiligen Zyklus selbst wählt (Art 10 Abs 3 der Satzung).

22 Die GRECO hat sich ihre Geschäftsordnung in Übereinstimmung mit Art 8 Abs 4 der Satzung in ihrer ersten Plenarsitzung gegeben; die aktuelle Fassung ist als Dokument Greco(2024)8-fin veröffentlicht.

Die Evaluierungen durch die GRECO umfassen dabei zunächst ein „horizontales“ Evaluierungsverfahren (alle Mitglieder werden im Rahmen einer Evaluierungsrunde überprüft; Art 10 Abs 1 der Satzung), das zu Empfehlungen führt, die auf die Förderung der gegebenenfalls notwendigen legislativen, institutionellen und/oder praktischen Reformen bzw Verbesserungen abzielen (Art 15 Abs 6 der Satzung). Daran schließt darüber hinaus ein Compliance-Verfahren an, in dem jene Maßnahmen evaluiert werden, die von den Mitgliedern zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen worden sind.

Am Beginn jedes Evaluierungszyklus steht ein von der GRECO jeweils entwickelter Fragenkatalog, der (auch) den Rahmen des Evaluierungsverfahrens bildet (Art 11 Abs 1 und 2 der Satzung). Überdies ernennt die GRECO aus dem Pool der von den Mitgliedstaaten namhaft gemachten Expert:innen jeweils ein Team zur Evaluierung jedes Mitglieds (GRECO Evaluation Team – GET; Art 12 Abs 1 der Satzung). Die Analyse der Situation in jedem Land erfolgt auf der Grundlage der schriftlichen Antworten des geprüften Mitgliedstaates auf den Fragebogen und jener Informationen, die bei Treffen mit Beamt:innen und Vertreter:innen der Zivilgesellschaft während eines Besuchs vor Ort (*on-site visit*) im geprüften Land gesammelt wurden. Die *on-site visit* wird nach einem Programm durchgeführt, das von dem betreffenden Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der Wünsche des Teams geplant wird (Art 13 Abs 2 und 3 der Satzung). Im Anschluss an die *on-site visit* erstellt das Expertenteam einen Bericht, der dem untersuchten Mitgliedstaat zur Stellungnahme übermittelt wird, bevor er schließlich dem Plenum der GRECO zur Prüfung und Verabschiedung vorgelegt wird (Art 14 der Satzung). In den Schlussfolgerungen der Evaluierungsberichte wird festgestellt, inwieweit die Rechtsvorschriften und die Praxis mit den untersuchten Bestimmungen, Standards oder erwünschten Praktiken übereinstimmen oder nicht. Die Schlussfolgerungen führen dann regelmäßig zu Empfehlungen, die innerhalb von 18 Monaten umgesetzt werden müssen (Regel 30 der Geschäftsordnung).

Nach Ablauf der 18 Monate erstattet der geprüfte Mitgliedstaat einen Lagebericht (*situation report*) über die gesetzten Umsetzungsmaßnahmen, aufgrund dessen geprüft wird, ob eine Empfehlung zufriedenstellend, teilweise oder gar nicht umgesetzt wurde. Soweit nicht alle Empfehlungen binnen dieser Frist erfüllt wurden (was regelmäßig der Fall ist), überprüft die GRECO die noch ausstehenden Empfehlungen innerhalb weiterer 18 Monate erneut.

Mehrfach geändert wurde mittlerweile das *Procedere*, wie man eine Evaluierung für einen Mitgliedstaat beenden kann/soll, wenn er nach diesen weiteren 18 Monaten immer noch eine namhafte Zahl von Empfehlungen offen hat. So sah die Geschäftsordnung der GRECO bis zur vierten Evaluierungsrunde gegebenenfalls noch das Verdikt „*globally unsatisfactory*“ (insgesamt unbefriedigend; siehe dazu Regel 31 revised Abs 8.3 der Geschäftsordnung) sowie gegebenenfalls diverse Reaktionsmöglichkeiten in einem abgestuften Verfahren vor (Regel 32 der Geschäftsordnung), wobei der Begriff „Sanktionen“ hierfür weder deren noch der Natur des GRECO-Evaluierungsprozesses insgesamt gerecht geworden wäre. Die Palette dieser Reaktionsmöglichkeiten umfasste eine erweiterte Berichtspflicht ebenso wie Briefe des Präsidenten/der Präsidentin von GRECO an den Delegationsleiter/die Delegationsleiterin, des Präsidenten/der Präsidentin des Satzungsausschusses an den Botschafter/die Botschafterin oder des Generalsekretärs/der Generalsekretärin des Europarats an den Außenminister/die Außenministerin oder die Entsendung einer High-level-Mission. Auch für die fünfte Evaluierungsrunde ist für den Fall, dass ein Mitgliedstaat nach der zweiten Runde (immer noch) weniger als 2/3 der Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt hat, Ähnliches vorgesehen (vgl. Regel 31 revised bis sowie Regel 32 revised der Geschäftsordnung). Für die aktuelle sechste Runde sieht Regel 31 revised *ter* zwar gegebenenfalls einen dritten *situation report* nach weiteren 18 Monaten vor, der auch noch einen dritten Compliance-Bericht nach sich zieht; mit diesem Bericht, der dann auch noch ein Abschlussstatement enthält, ist die Evaluierung dann aber beendet.

Die Geschäftsordnung enthält schließlich auch eine Bestimmung, die es GRECO ermöglicht, *ad hoc* zu handeln, wenn eine institutionelle Reform, eine Gesetzesinitiative oder eine Verfahrensänderung durch einen Mitgliedstaat zu einem schwerwiegenden Verstoß dieses Mitgliedstaates gegen einen Antikorruptionsstandard des Europarats führen könnte (Regel 34 der Geschäftsordnung).

Die Evaluierungsberichte sind grundsätzlich (zunächst) vertraulich. Der Zugang zu diesen Berichten ist, soweit nicht etwas anderes beschlossen wird, auf Mitglieder des Evaluierungsteams sowie auf die Mitglieder der GRECO, des Satzungsausschusses und des Sekretariats dieser Organe beschränkt (Art 15 Abs 5 der Satzung). Regel 35 Abs 2 der Geschäftsordnung durchlöchert diesen Grundsatz jedoch insofern, als er der GRECO erlaubt, eine Zusammenfassung des Berichts ohne weiteres, und den ganzen Bericht

auf Verlangen des geprüften Mitgliedstaates (samt allfälliger Anmerkungen des geprüften Staates), zu veröffentlichen. In der Praxis endet jeder Bericht mit dem Ersuchen an die Behörden des geprüften Staates, die Veröffentlichung des Berichts so bald wie möglich zu genehmigen und eine Übersetzung in die jeweilige Landessprache der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Von ganz wenigen Ausreißern abgesehen wird diesem Ersuchen regelmäßig entsprochen und so die scheinbare Ausnahme (angesichts der proklamierten Vertraulichkeit) zur Regel. In diesem Sinn konnte der aktuelle „General Activity Report“ bekräftigen, dass die seit langem bestehende Praxis, wonach die GRECO-Mitgliedstaaten die Vertraulichkeit von Berichten kurz nach ihrer Verabschiedung aufheben und sie in die Landessprachen übersetzen, äußerst wichtig sei. Die Sensibilisierung der Gesellschaft für die Ergebnisse der GRECO rege auf diese Weise eine nationale Debatte an und fördere die Unterstützung für die Umsetzung ihrer Empfehlungen. Die Veröffentlichung eines Berichts wird mit dem betreffenden Mitgliedstaat und der Direktion für Kommunikation des Europarats koordiniert, um eine maximale Medienaufmerksamkeit zu erreichen. Dies trägt dazu bei, das Bewusstsein der Gesellschaft und der betroffenen Institutionen für die erwarteten Reformen zu schärfen, was wiederum dazu beitragen kann, die Unterstützung für deren Annahme und Umsetzung zu erhöhen.²³

C. Die einzelnen Evaluierungsrunden und Österreichs „Erfolgsbilanz“

Österreich trat der GRECO im Jahr 2006 bei. Seit seinem Beitritt wurde das Land im Rahmen der gemeinsamen ersten und zweiten (im Juni 2008), dritten (im Dezember 2011), vierten (im Oktober 2016) und fünften (im Dezember 2022) Evaluierungsrunde einer Evaluierung unterzogen. Die entsprechenden Evaluierungsberichte sowie die nachfolgenden Umsetzungsberichte über die Einhaltung der Vorschriften sind auf der GRECO-Homepage verfügbar.²⁴

23 <https://rm.coe.int/general-activity-report-greco-2024-045825-gbr-web-final-1-/1680b631a0> (9.11.2025), 28.

24 <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/austria> (9.1.2026).

1. Erste und zweite Evaluierungsrunde

In der mit Jahresbeginn 2000 gestarteten ersten Evaluierungsrunde wurden die Themen

- Unabhängigkeit, Spezialisierung und vorhandene Mittel der nationalen Behörden, welche mit der Verhinderung und dem Kampf gegen die Korruption betraut sind, sowie
- Ausmaß und Umfang von Immunitäten

behandelt, in der mit 1.1.2003 begonnen zweiten Evaluierungsrunde folgende (drei) Themen:

- Erträge aus Korruptionsdelikten;
- Öffentliche Verwaltung und Korruption;
- Juristische Personen und Korruption.

In der – aufgrund des Beitritts erst im Jahr 2006 – kombinierten ersten und zweiten Evaluierungsrunde erhielt Österreich insgesamt 24 Empfehlungen. Die Evaluierungsrunde wurde für Österreich mit einem Addendum zum Umsetzungsbericht im Juni 2012 (positiv) beendet, wobei am Ende lediglich 2 nicht umgesetzte Empfehlungen übrig blieben (rund 8,3 % der Empfehlungen), denen 16 (66,7 %) vollständig (zufriedenstellend) umgesetzte und 6 (25 %) teilweise umgesetzte Empfehlungen gegenüberstanden.

Bei den nicht umgesetzten Empfehlungen handelte es sich um die Empfehlungen x: „a) Schaffung von Richtlinien, welche spezifische und objektive Kriterien festlegen, anhand derer festgestellt werden kann, ob eine Handlung im Zusammenhang mit der Amtstätigkeit eines Parlamentariers steht und daher die Immunität dieses Mitgliedes zum Tragen kommt und allenfalls aufgehoben werden kann; b) sicherzustellen, dass diese Richtlinien die Erfordernisse des Kampfes gegen die Korruption berücksichtigen und c) Forderung einer Begründung für die Entscheidung, in einem bestimmten Fall die Immunität aufzuheben oder nicht, von den zuständigen Parlamentsausschüssen auf Bundes- und Länderebene“ und xiv. „Schaffung von präzisen Kriterien für eine beschränkte Zahl von Fällen, in welchen die Auskunftserteilung verweigert werden kann im Hinblick auf eine Vereinfachung des Zugangs zu Informationen und Sicherstellung, dass solche Weigerungen von der betroffenen Person bekämpft werden können“.

Was letztere Empfehlung anlangt, so kann diese wohl – ohne hier auf die Details eingehen zu können – mittlerweile (mehr als ein Jahrzehnt

später, aber immerhin) im Hinblick auf das Informationsfreiheitsgesetz²⁵ als vollständig umgesetzt angesehen werden (siehe dazu auch unten bei der fünften Evaluierungsrunde). Weniger rosig sieht es bei der erstgenannten Empfehlung betreffend ein – zusammengefasst – rechtsstaatlich einwandfreies *Procedere* zur Aufhebung von Immunitäten aus. Deren Umsetzung scheint seit kurzem (jedenfalls vorläufig) in noch weitere Ferne gerückt zu sein: Als nämlich die Europäische Kommission auf EU-Ebene im Mai 2023 den lange erwarteten (um nicht zu sagen: längst überfälligen) Entwurf für eine Anti-Korruptions-Richtlinie²⁶ vorlegte, enthielt dieser Vorschlag eine der Empfehlung der GRECO an Österreich durchaus vergleichbare Regelung in Form von Art 19 des Vorschlags. Diese Bestimmung strebte nicht mehr und nicht weniger als die innerstaatliche Schaffung eines im Übrigen nicht weiter determinierten „objektiven, unparteiischen, wirksamen und transparenten Verfahrens zur Aufhebung von Immunitäten an, das im Voraus auf der Grundlage klarer Kriterien gesetzlich festgelegt und innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens abgeschlossen wird“. Dieser Vorschlag stieß im österreichischen Parlament, das ja von Verfassungs wegen (auch) in die EU-Gesetzgebung einzubinden ist, auf in Nuancen unterschiedlichen, aber doch einhelligen, heftigen Widerstand sämtlicher Fraktionen, sowohl im Nationalrat²⁷ als auch im Bundesrat²⁸. Fazit: Auf Geheiß des Parlaments mussten sich die österreichischen Vertreter:innen bei den Verhandlungen gegen diese Bestimmung aussprechen. Österreich war damit aber keineswegs allein, im Gegenteil: In der im Juni 2024 erzielten Allgemeinen Ausrichtung des Rates²⁹, die (jedenfalls) die Mehrheitsmeinung der Mitgliedstaaten widerspiegelt und Grundlage für die weiteren Verhandlungen zum Richtlinienvorschlag mit dem Europäischen Parlament (und der Europäischen Kommission) ist, wurde diese Bestimmung ersatzlos gestrichen. Für Spannung war allerdings insofern noch gesorgt, als das Europäische Parlament die Skepsis der nationalen Vertretungen offenbar

25 BGBl I 2024/5.

26 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung der Korruption, zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates und des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, sowie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2023)234 final.

27 Vgl die Parlamentskorrespondenz Nr 1010 vom 4.10.2023.

28 Vgl die Parlamentskorrespondenz Nr 1359 vom 6.12.2023.

29 Ratsdokument Nr 11272/24 vom 17.6.2024.

nicht geteilt und den Vorschlag der Kommission in seiner Stellungnahme vom Februar 2024³⁰ in diesem Punkt unbehelligt gelassen hatte. Der Trilog begann erst im heurigen Jahr (2025)³¹ und war zu Redaktionsschluss dieses Beitrags noch nicht abgeschlossen, wobei sich in diesem Punkt ein immer wieder herangezogener Kompromiss in Form einer Verschiebung aus dem verfügbaren Teil in die Erwägungsgründe abzeichnete...

2. Die dritte Evaluierungsrunde

Die dritte Evaluierungsrunde (am 1.1.2007 gestartet) behandelte Themen

- Strafbarkeit (von Korruption) sowie
- Transparenz der Parteienfinanzierung.

In dieser Evaluierungsrunde erhielt Österreich insgesamt 21 Empfehlungen. Sie wurde für Österreich mit dem Zweiten Umsetzungsbericht im März 2016 (wiederum positiv) beendet, wobei am Ende nur eine nicht umgesetzte Empfehlung (aus dem Bereich der Parteienfinanzierung) übrig blieb (rund 4,8 % der Empfehlungen), denen 16 (76,2 %; davon alle 10 strafrechtlichen) vollständig (zufriedenstellend) umgesetzte und 4 (19 %) teilweise umgesetzte Empfehlungen gegenüberstanden.

Die noch offene Empfehlung lautet: „iii. i) sicherzustellen, dass zukünftige Rechtsnormen über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen angemessene Rechnungslegungsgrundsätze vorsehen, und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun“. Dazu ist zu sagen, dass diese Empfehlung aus dem Dezember 2011 stammt, Österreich also gleichsam am Vorabend des Parteiengesetzes 2012 gegeben wurde. Bei der ersten Compliance-Runde wurde dann von Österreich auf diverse Bestimmungen des neuen, mittlerweile in Kraft befindlichen Gesetzes verwiesen. Diese wurden von der GRECO zwar zur Kenntnis genommen, aber eher anderen Empfehlungen zugeschrieben, während eine unmittelbare Umsetzung dieser Empfehlung vermisst wurde. Zwar gilt auch für den Evaluierungsprozess der GRECO, dass Empfehlungen nicht wörtlich umgesetzt werden

30 Bericht – A9-0048/2024.

31 Vgl. dazu das sog. „Vier-Spalten-Dokument“, das der Vorbereitung des Trilogs dient und in tabellarischer Form Bestimmung für Bestimmung in vier Spalten den Vorschlag der Kommission, die Version des Parlaments und die Version der Allgemeinen Ausrichtung gegenüberstellt, wobei die vierte Spalte für die jeweils erzielten Verhandlungsergebnisse reserviert ist, vom 29.1.2025, Ratsdokument Nr 5772/25.

müssen und ein funktionelles Äquivalent genügt. In diesem Fall schien der GRECO der Zusammenhang mit den von Österreich angebotenen Umsetzungsschritten jedoch zu lose, um wenigstens eine teilweise Umsetzung zu attestieren. Daran änderte sich auch nichts, als Österreich im Zuge der weiteren Evaluierung darauf verwies, dass gegebenenfalls ohnehin die allgemeinen Regelungen auch für Parteien gelten würden, dass also etwa dann, wenn eine Partei ein Unternehmen führen würde, ohnehin die Rechnungslegungsvorschriften des UGB zur Anwendung gelangen würden etc. Auch die durchaus anerkennenswerten Verbesserungen im Bereich der Transparenz der Parteienfinanzierung aufgrund der Novellen des Jahres 2022³² wären für die GRECO wohl keine zufriedenstellende Antwort auf diese spezifische Empfehlung gewesen.

3. Die vierte Evaluierungsrunde

Die vierte Evaluierungsrunde, die am 1.1.2012 begann, befasste sich mit

- Korruptionsprävention bei
- Abgeordneten sowie bei
- Richter:innen und Staatsanwäl:innen.

Prüffelder der vierten Evaluierungsrunde in Bezug auf alle betroffenen Personen/Funktionen waren vor allem Ethikgrundsätze, Verhaltensregeln und Interessenskonflikte; Verbot bzw Beschränkung bestimmter Tätigkeiten; Meldung bzw Offenlegung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen; Durchsetzung der geltenden Regeln; Bewusstsein.

Die insgesamt 19 Empfehlungen der vierten Evaluierungsrunde an Österreich stammen zwar bereits aus dem Oktober 2016; mangels hinreichender Umsetzungsquote ist diese Evaluierungsrunde für Österreich aber noch nicht beendet. Zum letzten (veröffentlichten) Stichtag im November 2024 waren lediglich drei Empfehlungen vollständig umgesetzt (15,8 %), dreizehn (57,9 %) teilweise und fünf (26,3 %) gar nicht. Da sohin die überwiegende Mehrheit der Empfehlungen weiterhin lediglich teilweise oder gar nicht umgesetzt war, kam die GRECO zu dem Schluss, dass der Grad der Einhaltung der Empfehlungen im Sinne von Art 31 Abs 8.3 der Geschäftsordnung (in der für die vierte Evaluierungsrunde noch geltenden Fassung) „insgesamt unbefriedigend“ war. Unmittelbare Konsequenz: Nachsitzen,

32 BGBl I 2022/125 (sowie begleitend BGBl I 2022/141 und BGBl I 2022/142).

neuerlicher Bericht zum 30.11.2025, sodass dieses Verdikt Österreich aktuell noch anhaftet (und – da der Bericht frühestens in der Frühjahrssession 2026 von GRECO behandelt werden kann – zumindest noch bis dahin erhalten bleiben wird, selbst wenn relevante Fortschritte bei der Umsetzung zu verbuchen sein sollten).

4. Die fünfte Evaluierungsrunde

Die am 20.3.2017 gestartete fünfte Evaluierungsrunde beschäftigte sich mit der

- Verhinderung von Korruption und Förderung von Integrität bei
- Zentralregierungen (mit obersten Exekutivfunktionen) und bei den
- Strafverfolgungsbehörden (hier gemeint: bei der Polizei).

Damit knüpfte die fünfte nahtlos an die vierte Evaluierungsrunde an, in der sich die erste und dritte Staatsgewalt auf dem Prüfstand befanden.

Der Begriff „Zentralregierungen“ umfasst hier alle Personen, die mit obersten Exekutivfunktionen (*top executive functions*) auf nationaler Ebene betraut sind (PTEFs). Dazu gehören – je nach den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten – die Staatsoberhäupter, Leiter:innen der Zentralregierung, Mitglieder der Zentralregierung (zB Minister:innen) sowie andere Personen, die oberste Exekutivfunktionen ausüben, wie stellvertretende Minister:innen, Staatssekretär:innen, Kabinettsmitglieder sowie hochrangige politische Beamt:innen, allenfalls auch politische Berater:innen. Staatsoberhäupter waren betroffen, wenn sie regelmäßig aktiv an der Entwicklung und/oder der Ausübung von Regierungsfunktionen beteiligt sind oder die Regierung in Bezug auf solche Funktionen beraten. Der österreichische Bundespräsident wurde nicht als PTEF qualifiziert, da man ihm vor allem eine zeremonielle und repräsentative Funktion zuschrieb. Als PTEFs der fünften Evaluierungsrunde unterliegend wurden für Österreich die Mitglieder der Bundesregierung (Bundeskanzler, Vizekanzler und Minister:innen), die Staatssekretär:innen, Generalsekretär:innen der Ministerien und die Kabinettsmitarbeiter:innen gewertet.

„Strafverfolgungsbehörden“ meint hier die Polizei (auf nationaler Ebene). Verfügt ein Land über mehrere Polizeidienste auf nationaler Ebene, beschränkt sich die Bewertung auf zwei oder drei wichtige Dienste.

Wie in der vierten Runde betrafen auch die Empfehlungen der fünften Evaluierungsrunde iW Themen wie ethische Standards und erwartete

tes allgemeines Verhalten (in der Regel in Form eines Verhaltenskodex); Beratung (einschließlich vertraulicher Beratung), Schulung und Sensibilisierung; Unvereinbarkeiten, Verbote oder Beschränkungen bestimmter (nebenberuflicher) Tätigkeiten; Umgang mit Interessenkonflikten (auch wenn diese *ad hoc* auftreten); Umgang mit Geschenken und anderen Vorteilen; Beziehungen zu Lobbyisten; Wechsel zwischen dem öffentlichen Sektor und dem privaten Sektor („*revolving doors*“)/ Beschränkungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses; Missbrauch öffentlicher Ressourcen, Vergünstigungen und Zulagen, Verwaltungseinrichtungen und Personal; Verbote des Abschlusses von Geschäfts- und anderen Verträgen mit staatlichen Behörden; Missbrauch vertraulicher Informationen; Offenlegung von Vermögen, Einkünften, Verbindlichkeiten und Beteiligungen; Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Erklärungsspflichten und zur Überprüfung des Inhalts der Erklärungen; angemessene Sanktionen bei Nichteinhaltung; Immunitäten und Sonderverfahren in Bezug auf die betreffenden Kategorien von Amtsträger:innen.

Auch die fünfte Evaluierungsrunde ist für Österreich noch nicht beendet. Allerdings befinden wir uns hier noch regulär in der zweiten Hälfte des Umsetzungszeitraums. Der nächste 18-Monats-Bericht ist zum 31.5.2026 fällig. Zur ersten Halbzeit (im November 2024) war erst eine der 19 im Evaluierungsbericht der fünften Runde enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt (5,3 %). Von den 18 noch ausstehenden Empfehlungen waren sechs Empfehlungen (31,6 %) teilweise und zwölf Empfehlungen (63,1 %) gar nicht umgesetzt.

Im Kontext „Transparenz und Kontrolle der Exekutivtätigkeiten der Bundesregierung“ hatte das Evaluierungsteam an die bereits bei der ersten und zweiten Evaluierungsrunde erwähnte Empfehlung betreffend Auskunftserteilung/Zugang zu Informationen angeknüpft und befunden, dass es angesichts der fortbestehenden Mängel in der Gesetzgebung nur die seinerzeitigen Bedenken der GRECO wiederholen könne, dass die Situation unter dem Gesichtspunkt der Transparenz der staatlichen Behörden nicht zufriedenstellend sei. Österreich erhielt daher (neuerlich) die Empfehlung „(i) die Verabschiedung von Gesetzen zur Informationsfreiheit, die das Prinzip der Transparenz von Behörden verankern und das allgemeine Recht auf Zugang zu Dokumenten garantieren, in Übereinstimmung mit den Standards der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV 205); dass (ii) Informationen von öffentlichem Interesse von Amts wegen auf den Webseiten der Regierung und der Ministerien veröffentlicht werden; und dass (iii) wirksame Aufsichts- und Durchsetzungsmechanis-

men geschaffen werden, um die ordnungsgemäße Umsetzung des Gesetzes sicherzustellen.“

Tatsächlich sorgte das Informationsfreiheitsgesetz für den (bisherigen) Ehrentreffer in dieser Runde und konnte die ausführliche österreichische Darstellung im *situation report* die GRECO – ungeachtet des Umstands, dass Österreich nicht Vertragspartei der in der Empfehlung angesprochenen Tromsø-Konvention (SEV Nr 205) ist – überzeugen, dass Österreich damit die Empfehlung in all ihren Aspekten zufriedenstellend umgesetzt hat.

5. Die sechste Evaluierungsrunde

Mit der Wahl des Themas „Korruptionsprävention und Förderung der Integrität auf subnationaler Ebene“ für seine am 17.3.2025 begonnene sechste Evaluierungsrunde hat die GRECO erneut Neuland betreten und konzentriert sich erstmals auf Behörden auf lokaler, regionaler oder anderer dezentraler Ebene (die „subnationalen Behörden“), zumal diese Behörden Entscheidungen über einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Ausgaben treffen und eine Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen erbringen. Sie sind ein wichtiger Bestandteil der nationalen Demokratien, und ihre Entscheidungen wirken sich unmittelbar und direkt auf das Leben der Bürger:innen aus, weshalb die Korruptionsprävention und die Förderung der Integrität auf subnationaler Ebene von größter Bedeutung ist.³³

Das Thema Korruptionsbekämpfung bzw Korruptionsprävention auf subnationaler Ebene war bereits in der Vergangenheit wiederholt als möglicher Kandidat für eine Evaluierungsrunde diskutiert worden, aber am Ende nicht zuletzt auch wegen logistischer Bedenken immer wieder verworfen worden. Diese Bedenken wurden jedoch nunmehr überwunden und der Vorspann zum Fragebogen für die sechste Evaluierungsrunde skizziert das Ausgangsszenario dahin, dass das GRECO-Sekretariat vor der Evaluierung auf der Grundlage eines Dialogs mit dem betreffenden Mitgliedstaat zwei subnationale Behörden ermittelt, darunter (i) eine Hauptstadt oder, falls keine Einigung erzielt wird, eine andere größere Stadt; (ii) eine regionale oder andere subnationale Behörde oder, insb in Ländern mit nur einer subnationalen Ebene, eine Gemeinde.

33 Vgl die Einleitung zum Fragebogen für die sechste Evaluierungsrunde <https://rm.coe.int/greco-2024-7-eng-questionnaire-sixth-evaluation-round/1680b3d34f> (9.1.2026), 2f.

Bemerkenswert erscheint, dass als Rücksichtnahme auf den verfassungsrechtlichen Rahmen aller Mitgliedstaaten hervorgehoben wird, dass Empfehlungen, die nur evaluierte subnationale Behörden betreffen, nur an diese Behörden und nicht an die zentrale (föderale) Regierung gerichtet werden. In der Vergangenheit wurde ein derartiger „Durchgriff“ eher zurückhaltender beurteilt und etwa in der vierten Evaluierungsrunde eine Empfehlung betreffend Verbesserungen bei den Verwaltungsgerichten zunächst unmittelbar an den Bund gerichtet, in einem zweiten Teil der Empfehlung dem Bund jedoch aufgetragen, die Länder „einzuladen“ die Bemühungen des Bundes durch entsprechende Maßnahmen zu unterstützen, soweit die Umsetzung der Empfehlung in die Landeskompetenz fällt.³⁴

Die sechste Evaluierungsrunde begann im März 2025 mit einer Trainingseinheit für die Evaluator:innen; die ersten Ländervisiten fanden im April (Estland), Mai (Slowakei) und September (Luxemburg)³⁵ 2025 statt. Evaluierungsberichte stehen erst 2026 auf der Tagesordnung.

Rebus sic stantibus wird die sechste Evaluierungsrunde für Österreich (als geprüftes Land) wohl nicht vor dem Jahr 2030 schlagend werden.

6. Ein Vergleich macht Sie sicher?

Wie ist nun die österreichische Bilanz einzuordnen? Frei nach dem alten Werbespruch möchte man sich mit anderen messen, die Frage ist nur mit wem und anhand welcher Vergleichsparameter. Die nachstehenden Überlegungen dazu mögen vielleicht anekdotenhaft anmuten und können naturgemäß keinen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben – aber eine gewisse Aussagekraft haben sie vielleicht doch.

Österreich bekomme mit dem Korruptionstrafrechtsänderungsgesetz 2023³⁶ „das strengste Antikorruptionsgesetz“ der Welt, verkündete am 12.1.2023 die damalige Verfassungsministerin bei einer gemeinsamen Pressekonzferenz mit der damaligen Justizministerin. Ich möchte den Vergleich auf Österreich und seine Nachbarstaaten beschränken. Dieser Kreis erscheint überschaubar und historisch, rechtlich, politisch und ökonomisch

34 Siehe die Empfehlung ix. im Evaluierungsbericht zur vierten Runde, GrecoEval4-Rep(2016)I.

35 Mit Oberstaatsanwältin Dr. *Silvia Thaller* von der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft war an dieser Evaluierung auch Österreich als Prüferland beteiligt.

36 BGBl I 2023/100.

bei aller Unterschiedlichkeit doch ähnlich und vertraut bzw. verflochten genug, damit der Vergleich einen Sinn macht.

Was die Parameter anlangt, bin ich mir bewusst, dass es zu jedem von ihnen Pros und Contras gibt und sie, isoliert betrachtet, durchaus mit Unwägbarkeiten bzw. einem gewissen aleatorischen Element verknüpft sein können, was sich jedoch, wenn man mehrere heranzieht, ausgleichen kann. Um gleich bei der GRECO zu bleiben: Wenn man etwa davon ausgeht, dass die Empfehlungen den Mitgliedstaaten helfen sollen, allfällige Defizite zu überwinden, erscheint es zumindest nicht ganz von der Hand zu weisen, aus der Zahl der Empfehlungen auf die „Hilfsbedürftigkeit“ bei der Korruptionsbekämpfung zu schließen, wiewohl – bei allem Streben der GRECO nach methodologischer Konsistenz aller Evaluierungen – gelegentlich der persönliche Stil des drafters eines Evaluierungsberichts mitverantwortlich dafür ist, ob ein Staat eine Empfehlung mit zwei Unterpunkten oder zwei getrennte Empfehlungen bekommt.

Zu den beiden von mir herangezogenen GRECO-Parametern (neben der Zahl der erhaltenen Empfehlungen) ist vorzuschicken, dass ich die vierte Evaluierungsrunde als Zäsur gewählt habe, weil noch nicht alle Staaten Ergebnisse aus der fünften Evaluierungsrunde aufweisen (und aus der sechsten noch keiner). Was nun den ersten Parameter (Zahl der Empfehlungen) konkret anlangt, hat die Schweiz mit insgesamt 36 Empfehlungen am wenigsten erhalten, gefolgt von Deutschland (40), Tschechien (48), Italien (50), dem Fürstentum Liechtenstein (54), Ungarn (56), Slowenien (60), Österreich (64) und der Slowakei (69). Hinsichtlich der ganz oder teilweise umgesetzten Empfehlungen war der Umsetzungsgrad Deutschlands am höchsten (mit 97,5 %), gefolgt von Slowenien (96,7 %), dem Fürstentum Liechtenstein (94,5 %), der Slowakei (92,8 %), der Schweiz (91,6 %), Italien (90 %), Österreich (87,5 %), Tschechien (83,3 %) und Ungarn (80,4 %). Würde man nun entsprechend der Reihung dieser Ergebnisse Noten von 1 bis 9 vergeben und dann – der Einfachheit halber – das arithmetische Mittel aus diesen beiden Bewertungen bilden, würde dies folgenden „Notenschnitt“ aus der GRECO-Sicht ergeben: an der Spitze Deutschland mit 1,5, gefolgt von der Schweiz mit 3, Liechtenstein 4, Slowenien 4,5, Italien 5, Tschechien 5,5 und der Slowakei mit 6,5 sowie Österreich und Ungarn mit je 7,5 *ex aequo* als Schlusslichter.

Verlässt man die Gefilde des Europarats, um weitere Anhaltspunkte zu gewinnen, drängen sich zwei Vergleichsmaßstäbe auf: zum einen der seit 1995 von der Anti-Korruptions-NGO Transparency International (TI) jähr-

lich herausgegebene Corruption Perception Index (CPI) sowie das Eurobarometer zum Stichwort Korruption.

Der Korruptionswahrnehmungsindex von TI ist ein Index, der Länder nach ihrem wahrgenommenen Ausmaß an Korruption im öffentlichen Sektor bewertet und einstuft, wie es von Expert:innen und Führungskräften aus der Wirtschaft beurteilt wird. Das Eurobarometer ist ein Meinungsforschungsinstrument, das von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und anderen EU-Institutionen und EU-Agenturen genutzt wird, um regelmäßig die öffentliche Meinung in Europa zu Themen im Zusammenhang mit der Europäischen Union sowie die Einstellung zu politischen oder sozialen Themen zu erfassen. Sowohl der CPI als auch das Eurobarometer definieren Korruption im Allgemeinen als „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil“.

Im Rahmen des aktuellen CPI (für das Jahr 2024), der am 11.2.2025 veröffentlicht wurde,³⁷ wurden weltweit insgesamt 180 Länder bewertet. Davon rangiert die Schweiz auf Rang 5, Deutschland auf Rang 15, Österreich auf Rang 25, Slowenien auf Rang 36, Tschechien auf Rang 46, Italien auf Rang 52, die Slowakei auf Rang 63 und Ungarn auf Rang 82 (das Fürstentum Liechtenstein wurde nicht bewertet).

Das Eurobarometer widmet dem Thema Korruption verschiedene Fragestellungen, von denen zwei hier herausgegriffen seien. Die eine geht – ähnlich dem CPI auf eine persönliche Einschätzung abzielend – der Frage nach: „Wie weit verbreitet ist Ihrer Meinung nach Korruption in Ihrem Land?“. Bei der zweiten Frage („Waren Sie in den letzten 12 Monaten Opfer oder Zeuge irgendeines Falls von Korruption?“) wird es dann konkreter. Was die erste Frage anlangt, sind aktuell 69 % der EU-Bürger:innen der Meinung, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet sei³⁸ (mit dem Spitzenreiter Finnland, wo nur 21 % der Bürger:innen dieser Meinung sind). In Österreich sagen dies nur 58 %, besser ist nur Deutschland mit 52 %, gefolgt von Tschechien (75 %), der Slowakei (78 %), Italien (82 %), Slowenien (85 %) und Ungarn (88 %). Hinsichtlich der konkreten Korruptionserfahrungen in den letzten 12 Monaten bietet sich ein davon – abgesehen vom Spitzenreiter und vom Schlusslicht – doch deutlich abweichendes Bild. EU-weit beträgt der Wert hier 5 % (wobei der geringste Wert in Dänemark mit 3 % verzeichnet wurde). In der „Vergleichsgruppe“ stehen hier neben Deutschland *ex aequo* Italien und Slowenien (mit jeweils rund 4 %)

37 <https://www.transparency.org/en/cpi/2024> (9.1.2026).

38 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3361> (9.1.2026).

an der Spitze, danach Tschechien (7 %), Österreich (8 %), die Slowakei (mit 11 %) und Ungarn (mit 16 %) (die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein wurden naturgemäß nicht erfasst).

Wenn man nun die vorstehend einzeln beleuchteten Parameter entsprechend der Reihenfolge mit Noten versieht und daraus den Notenschnitt pro Land bildet, ergibt dies folgendes Gesamtbild bzw folgende Rangordnung:

Ländervergleich Korruptionsbekämpfung AT-Nachbarstaaten								
Land	Rec	Compl	CPI	Euro1	Euro2	Gesamt	Note	Rang
DE	2	1	2	1	1	7/5	1,4	1
CZ	3	8	5	3	4	23/5	4,6	6
SK	9	4	7	4	6	30/5	6	8
HU	6	9	8	7	7	37/5	7,4	9
SI	7	2	4	6	1	20/5	4	3
IT	4	6	6	5	1	22/5	4,4	5
CH	1	5	1	-	-	7/3	2,3	2
FL	5	3	-	-	-	8/2	4	3
AT	8	7	3	2	5	25/5	5	7

Rec = Rang im Ländervergleich der Anzahl der Empfehlungen durch die GRECO

Compl = Rang beim Prozentsatz der ganz oder teilweise umgesetzten Empfehlungen der GRECO

CPI = Rang beim Vergleich der TI-Korruptionswahrnehmungsindices

Euro1 = Rang bei der Einschätzung der Verbreitung von Korruption im eigenen Land lt Eurobarometer

Euro2 = Rang bei den persönlichen Korruptionserfahrungen der letzten 12 Monate lt Eurobarometer

Österreich würde danach gemessen an der Bilanz seiner Nachbarstaaten im unteren Drittel (Rang 7 von 9, vor der Slowakei und Ungarn) liegen. Der auf erweiterter Basis ermittelte Gesamtscore würde damit in etwa auch die Zwischenwertung nach den beiden GRECO-Parametern (*ex aequo* mit Ungarn 8. hinter der Slowakei) bestätigen.

7. Fazit

Der Ländervergleich zeigt, dass in Österreich durchaus noch Luft nach oben besteht, was Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung an-

langt. In diesem Sinn möchte ich mit den Worten der Conclusio einer Studie betreffend die fünfte Evaluierungsrunde der GRECO³⁹ schließen, die *mutatis mutandis* auf die Bemühungen der GRECO und der Mitgliedstaaten insgesamt umgelegt werden können:

„Die Ergebnisse (...) unterstreichen sowohl die erzielten Fortschritte als auch die weiterhin bestehenden Herausforderungen (...). Eine vielschichtige Strategie, die Transparenz, robuste rechtliche Rahmenbedingungen, wirksame Aufsicht und eine Kultur der Integrität umfasst, ist für die Prävention und Untersuchung von Korruption unerlässlich (...). Die Ergebnisse (...) zeigen, dass die Länder sowohl in Präventionsmaßnahmen als auch in robuste Mechanismen zur Aufdeckung und Bekämpfung von Fehlverhalten investieren müssen. Es ist unerlässlich, dass jede der benannten Gruppen in Zusammenarbeit mit allen zuständigen Behörden Eigenverantwortung und Verantwortung für die Umsetzung der Empfehlungen der GRECO übernimmt. (...) Eine wirksame Zusammenarbeit sowohl auf nationaler Ebene (zwischen allen betroffenen Institutionen) als auch auf internationaler Ebene sowie ein starker Schutz für Whistleblower können das Korruptionsrisiko erheblich verringern (...). Darüber hinaus ist es von größter Bedeutung, sicherzustellen, dass die Fortschritte erhalten bleiben und die Reformen umgesetzt werden, anstatt Rückschritte zu machen. GRECO wird seine Mitgliedstaaten bei diesem wichtigen Vorhaben weiterhin unterstützen, insb durch seine Compliance-Berichte, in denen die Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen bewertet werden. Die vollständige Einhaltung der Empfehlungen von GRECO ist für die Schaffung einer transparenten, verantwortlichen und effektiven Amtsführung in der Zukunft von entscheidender Bedeutung.“

Dem ist nichts hinzuzufügen.

39 Zero Corruption More Integrity – Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies – Key Principles, Trends and Challenges, 75, <https://rm.coe.int/horizontal-study-5th-round-eng/1680b631a3> (9.1.2026).

Völkerrecht (CAHDI) und Gewaltschutz (GREVIO) – zwei sehr unterschiedliche Ausschüsse des Europarats

Helmut Tichy

Beim Europarat, einer leider oft unterschätzten internationalen Organisation, sollte man nicht nur an dessen wichtigste politische und juristische Institutionen, das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung und vor allem den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), denken, sondern auch an die zahlreichen Ausschüsse, die die Aktivitäten des Europarats vorbereiten und die Umsetzung der Übereinkommen des Europarats kontrollieren. Bei diesen Ausschüssen handelt es sich einerseits um solche von StaatenvertreterInnen, die dem Meinungsaustausch vor allem zwischen den derzeit 46 Mitgliedstaaten des Europarats und der Erarbeitung von Übereinkommen und Empfehlungen dienen, während andererseits Ausschüsse unabhängiger ExpertInnen die Überprüfung der Durchführung von Europaratsübereinkommen vornehmen.

Als Leiter des Völkerrechtsbüros im österreichischen Außenministerium war ich von 2010 bis zu meiner Pensionierung 2023 der österreichische Vertreter im CAHDI, dem Ausschuss der VölkerrechtsberaterInnen der Außenministerien der Mitgliedstaaten des Europarats (Committee of Legal Advisers on Public International Law, Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public). Das natürlich auf die Juristenbezeichnung „Kadi“ anspielende Akronym CAHDI ist vom früheren „Comité Ad-Hoc sur le Droit International“ abgeleitet; der heute nicht mehr *ad hoc*, sondern regelmäßig zusammentretende Ausschuss verfügt über ein immer wieder verlängertes Mandat („*Terms of reference*“), das auf einer Entschließung des Ministerkomitees gemäß Art 17 des Statuts des Europarats¹ beruht; derzeit ist das für die Jahre 2024–2027 die Entschließung CM(2023)131 vom 23. November 2023. Das CAHDI besteht seit 1991, sein erster Vorsitzender war mein damaliger Chef als Leiter des Völkerrechtsbüros, *Helmut Türk*. Durch freundschaftliche Arbeitsteilung mit dessen Nachfolgern *Hans Winkler* und *Ferdinand Trauttmansdorff* durfte ich schon ab 2001 Österreich gelegentlich bei den zweimal jährlichen Tagungen des CAHDI vertre-

1 BGBl 1956/121 idgF.

ten; diese finden meist am Sitz des Europarats in Straßburg statt, am Ende der jeweils zweijährigen CAHDI-Vorsitzperiode aber im Herkunftsland der oder des Vorsitzenden. Zum Ende meiner CAHDI-Zeit wurde ich für 2023/24 zum Vorsitzenden des CAHDI gewählt, weshalb dieses im Jahr 2024 seine Septembertagung in Wien abhielt.

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt,² das wegen seines Unterzeichnungsorts auch „Istanbul-Konvention“ (IK) genannt wird, ist mit seinen derzeit 39 Vertragsparteien ein wichtiges, auf einen bestimmten Sektor spezialisiertes Menschenrechtsinstrument des Europarats. Wie andere derartige Übereinkommen setzt es, mit seinem Art 66, eine ExpertInnengruppe ein, die für die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens durch dessen Vertragsparteien zuständig ist. Für dieses Gremium wird das Akronym GREVIO verwendet, das für „GRoupe d'Experts sur la lutte contre la VIOlence à l'égard des femmes et la violence domestique“ steht. GREVIO hat 15 Mitglieder, die ihm gemäß Art 66 Abs 4 lit e des Übereinkommens in ihrer persönlichen Eigenschaft angehören und bei der Ausübung ihres Amtes unabhängig und unparteiisch zu sein haben. Anders als VertreterInnen im CAHDI sind GREVIO-Mitglieder also keine StaatenvertreterInnen, sondern unabhängige ExpertInnen, was bei den Sitzungen von GREVIO deutlich wahrzunehmen ist, worauf ich noch eingehen werde. Da ich mich insb während des österreichischen EU-Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 2018 intensiv mit der IK beschäftigt und als Vorsitzender der EU-Ratsarbeitsgruppe „Grundrechte“ (FREMP) hartnäckig für den Beitritt („*conclusion*“) der EU zur Konvention gekämpft habe, wurde ich als österreichischer Kandidat für die Wahl ins GREVIO nominiert und 2023 vom Ausschuss der Vertragsparteien dieses Übereinkommens zum GREVIO-Mitglied gewählt.

Ich kann daher über die Arbeitsweise beider Ausschüsse aus eigener Erfahrung berichten. Dass ich von Juli 2023 bis Dezember 2024 beiden Ausschüssen gleichzeitig angehört habe, einem als Beamter, dem anderen als unabhängiger Experte, hat mich nicht der schon von Nestroy aufgezeigten Problematik eines „Zerrissenen“ ausgesetzt, sondern ist für einen Beamten nichts Ungewöhnliches, da es ja auch im Staatsdienst Tätigkeiten gibt, in denen man als Beamter weisungsfrei gestellt ist, etwa als Mitglied einer Disziplarkommission.

2 BGBl III 2014/164.

I. Die Arbeitsweise des CAHDI

Beide Ausschüsse, CAHDI und GREVIO, nehmen ihre speziellen Aufgaben im Rahmen des generellen Auftrags des Europarats zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten auf recht verschiedene Weise wahr. CAHDI dient insb dem völkerrechtlichen Informationsaustausch zwischen VertreterInnen der Mitgliedstaaten des Europarats und der EU und nur ausnahmsweise auch der Abgabe von Stellungnahmen, meist auf Ersuchen des Ministerkomitees des Europarats. Der völkerrechtliche Informationsaustausch im CAHDI gewinnt durch die Teilnahme einer ganzen Reihe von Beobachtern zusätzliche Relevanz; Beobachter sind derzeit Australien, Israel, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Neuseeland und USA sowie der Heilige Stuhl und zahlreiche internationale Organisationen, angefangen mit den VN. Als langjähriges (und vom Sekretariat einmal als „bester Freund des CAHDI“ bezeichnetes) CAHDI-Mitglied habe ich mich in den letzten Jahren erfolgreich dafür eingesetzt, dass auch die in Wien ansässige Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Ständige Schiedshof in Den Haag (PCA) zur Teilnahme als Beobachter am CAHDI eingeladen wurden.

Im weiten Teilnehmerkreis liegt für die EU-Mitgliedstaaten auch ein großer Mehrwert des CAHDI im Vergleich zu den Tagungen der EU-Ratsarbeitsgruppe „Völkerrecht“ (COJUR), die zwar häufiger, nämlich monatlich, in Brüssel stattfinden, aber auf den Kreis der VertreterInnen der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und des EU-Ratssekretariats beschränkt sind. In COJUR wird seit dem bedauerlichen Brexit die meist profunde britische völkerrechtliche Analyse sehr vermisst, im CAHDI ist das UK weiterhin aktives Mitglied. Darüber hinaus bringen stets auch die VertreterInnen der beobachtenden internationalen Organisationen im CAHDI ihre Expertise ein.

Außerdem werden zu jeder CAHDI-Tagung meist zwei Gäste als Vortragende eingeladen – was bei COJUR nur sehr selten möglich ist, weil die COJUR-Tagungen immer unter Zeitdruck nur an einem Tag stattfinden, an dem die TeilnehmerInnen oft auch noch an- und abreisen, während für CAHDI immer mindestens eineinhalb Tage vorgesehen sind. Dies erlaubt eben auch den Meinungsaustausch mit Gästen, wie zB PräsidentInnen internationaler Gerichte und Kommissionen sowie BerichterstatterInnen internationaler Organisationen. Ein fixer Bestandteil der Tagesordnungen der Septembertreffen des CAHDI ist immer auch ein Austausch mit der Präsidentin oder dem Präsidenten der UN-Völkerrechtskommission (Inter-

national Law Commission, ILC), bei dem über das Ergebnis der rezenten Sessionen der ILC berichtet und damit die Vorbereitung der Delegationen der Mitgliedstaaten auf die Tagung des Rechtsausschusses der UN-Generalversammlung (6. Komitee) im Rahmen der UN-Völkerrechtswoche, jeweils Ende Oktober, erleichtert wird. Im Juli jeden Jahres werden die oder der Vorsitzende des CAHDI und der Rechtsberater des Europarats üblicherweise eingeladen, der ILC in Genf über die aktuellen juristischen Arbeiten des Europarats zu berichten. Als Rechtsberater *Jörg Polakiewicz* und ich dies im Juli 2023 unternahmen, stand unter anderem das Thema der rechtlich unverbindlichen Vereinbarungen im Vordergrund, an dem derzeit sowohl die ILC als auch CAHDI arbeiten und bei dem CAHDI hofft, seine Erfahrungen in die Überlegungen der ILC einbringen zu können. Bei diesem Treffen wurde auch die deutlich kritische Position des Europarats und des CAHDI zur russischen Aggression gegen die Ukraine zum Ausdruck gebracht, was zum heftigen Protest eines außereuropäischen ILC-Mitglieds geführt hat.

Am Rande der alle zwei Jahre im Herkunftsland der oder des Vorsitzenden stattfindenden CAHDI-Tagungen werden meist auch noch halb- oder ganztägige Konferenzen zu Spezialthemen abgehalten, was nicht nur der Vertiefung der völkerrechtlichen Kenntnisse der TeilnehmerInnen, sondern auch dem persönlichen Kontakt und damit auch dem bilateralen Meinungsaustausch dient.

Nicht einfach verlaufen die Bemühungen des CAHDI, einen regelmäßigen Kontakt mit JuristInnen von Regionalorganisationen außerhalb Europas zu pflegen, obwohl dies im Hinblick auf die sich derzeit verstärkenden Diskrepanzen über grundlegende völkerrechtliche Fragen sehr wichtig wäre. Hier muss erst ein Weg gefunden werden, eine offene Diskussion mit VertreterInnen von Sekretariaten und Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die über eine bloße Information über einige formale Punkte hinausgeht.

II. Arbeitsweise von GREVIO

Im Vergleich zum CAHDI steht bei GREVIO die Ausarbeitung von Stellungnahmen im Vordergrund. Bei den drei jährlichen, jeweils viertägigen Tagungen von GREVIO in Straßburg gibt es aber trotzdem immer auch noch Vorträge von Gästen aus einschlägigen Spezialbereichen (zB Gleichbehandlungsrecht und -politik) und rege Diskussionen zwischen den Mitgliedern über GREVIO-relevante Themen (zB Femizide, Folgen von Stran-

gulierungen, Teilnahme von Mitgliedern an frauenrechtlichen Konferenzen, Werbung für die Ziele der IK und einen Beitritt zu dieser in anderen, auch außereuropäischen Staaten). Wie schon erwähnt besteht ein großer atmosphärischer Unterschied zwischen den Diskussionen in den beiden Gremien: Während sich im CAHDI StaatenvertreterInnen meist vorsichtig und immer im Bewusstsein ihrer manchmal ziemlich unterschiedlichen offiziellen rechtlichen und politischen Positionen äußern, herrscht unter den 15 GREVIO-Mitgliedern (derzeit elf Damen und vier Herren) eine freundschaftliche Atmosphäre, die durch das gemeinsame Ziel des Kampfes gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt geprägt ist. Während das CAHDI ein eindeutiges JuristInnengremium ist, bringen die Mitglieder von GREVIO recht unterschiedliche Erfahrungen mit, die von der Tätigkeit in frauenrechtlichen Nichtregierungsorganisationen und Gewaltschutzzentren über Polizeiarbeit und Wissenschaft bis zur juristischen Praxis reichen; bei den Diskussionen lernt man daher auch viel aus den Spezialgebieten der anderen KollegInnen.

In beiden Gremien gibt es eine ausgezeichnete Vorbereitung der Sitzungen durch das Sekretariat des Europarats. Während sich aber bei den Sitzungen selbst die Rolle des Rechtsberaters des Europarats im CAHDI meist auf allgemeine Berichterstattung und gelegentliche Anfragebeantwortungen beschränkt, nehmen die mit GREVIO-Angelegenheiten befassten Sekretariatsmitglieder gleichberechtigt und sehr aktiv an den Diskussionen in GREVIO teil, was von dessen Mitgliedern auch sehr geschätzt wird.

Hauptaufgabe von GREVIO ist aber die Ausarbeitung von Stellungnahmen in der Form von Berichten über die Umsetzung der IK durch die einzelnen Vertragsparteien. Das von GREVIO dabei anzuwendende Verfahren ist in Art 68 der Konvention geregelt. Es gilt sowohl für die Verfassung des ersten allgemeinen Berichts über die Umsetzung der gesamten Konvention durch eine bestimmte Vertragspartei („Basisevaluierung“) als auch für spätere, periodische Berichte über die Umsetzung bestimmter Artikel durch die einzelnen Vertragsparteien („thematische Evaluierungen“), so wie das derzeit im Rahmen eines „ersten Zyklus“ erfolgt. Das Verfahren ähnelt weitgehend jenem, das man auch von anderen Überprüfungsausschüssen des Europarats oder der VN kennt; eine für einige, aber durchaus nicht für alle solche Ausschüsse geltende Besonderheit bei GREVIO ist aber die Evaluierung auf Grundlage eines in der Regel einwöchigen Besuchs einer GREVIO-Delegation bei der betreffenden Vertragspartei. Im Fall von GREVIO ermöglicht dies eine wesentlich intensivere Evaluierung als etwa, im

Rahmen der VN, die Überprüfung der Umsetzung der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)³ durch das durch diese Konvention eingesetzte Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, die im Wesentlichen im Rahmen einer sechsstündigen Sitzung in Genf stattfindet. CEDAW behandelt verwandte Gleichbehandlungsthemen, enthält aber im Gegensatz zur IK kein ausdrückliches Verbot von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

Nach dem in der IK festgelegten Verfahren beschließt GREVIO zunächst einen Fragebogen, den es der Vertragspartei übermittelt und der dann von dieser beantwortet wird. In Vorbereitung des Evaluierungsbesuchs sammelt das GREVIO-Sekretariat aber auch Informationen von nicht-offizieller Seite, etwa von Nichtregierungsorganisationen, und studiert den Stand der Umsetzung der Konvention auch unter Heranziehung einer Konsultantin oder eines Konsulenten mit einschlägigen Kenntnissen aus der betroffenen Vertragspartei. Dann kommt es zum meist einwöchigen Evaluierungsbesuch der GREVIO-Delegation, der in der Regel zwei Mitglieder von GREVIO und eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des GREVIO-Sekretariats angehören. Diese Besuche sind äußerst intensiv; den ganzen Tag gibt es Termine bei Regierungsstellen, ParlamentarierInnen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Ombudseinrichtungen, Gewaltschutzzentren, Frauenhäusern, Spitälern, Polizeidienststellen, WissenschaftlerInnen, AnwältInnen, Nichtregierungsorganisationen, internationalen Einrichtungen wie zB dem Büro des Flüchtlingshochkommissars der VN (UNHCR) usw. Bei diesen Besuchen werden sehr detaillierte Fragen über die Rechtslage und die Anwendungspraxis gestellt und dafür gesorgt, dass die Gespräche möglichst offen geführt werden können und, wenn gewünscht, Vertraulichkeit gewahrt bleibt, dh insb keine namentliche Nennung der Gesprächspartner im Evaluierungsbericht erfolgt. An jedem Abend, nach den Gesprächen, setzt sich die meist schon erschöpfte Delegation noch einmal zusammen, um die wichtigsten Punkte des Gehörten festzuhalten. In den letzten Tagen der Woche wird dabei auch an „vorläufigen Bemerkungen“ gearbeitet, die dann am Freitagnachmittag meist einem Regierungsmitglied und einer Gruppe von am Besuch beteiligten BeamtInnen vorgetragen werden und eine erste Grundlage für den Evaluierungsbericht darstellen.

Ich selbst habe schon an Evaluierungsbesuchen in Dänemark, Portugal, Frankreich und Belgien teilgenommen und bereite mich gerade auf die

3 BGBl 1982/443.

Evaluierung der Schweiz und der EU vor. Selbstverständlich nehmen GREVIO-Mitglieder nie an der Überprüfung ihres eigenen Herkunftslandes teil. Es wird meist auch darauf geachtet, dass die beiden GREVIO-Mitglieder der Delegation recht unterschiedliche Spezialisierungen haben. Ich selbst interessiere mich als Jurist natürlich besonders für die rechtliche Seite der Umsetzung der IK. Viele Jahre war ich als Leiter des Völkerrechtsbüros im Außenministerium vor verschiedenen Überprüfungsausschüssen der VN (CEDAW, Anti-Folterausschuss usw.) damit beschäftigt, bei Sitzungen in Genf gemeinsam mit meinen KollegInnen aus anderen Ministerien zu versuchen, die detaillierten Fragen der Mitglieder dieser Ausschüsse über die Situation in Österreich zu beantworten – nun stelle ich selber solche Fragen im Rahmen der GREVIO-Evaluierungsbesuche und hoffe auf gute Antworten und Erklärungen.

Nach dem Evaluierungsbesuch entsteht ein Berichtsentwurf mit Empfehlungen („Schlussfolgerungen“), für die vier Stufen vorgesehen sind: Je nach Dringlichkeit der Empfehlung „fordert [GREVIO] nachdrücklich auf“, „empfiehlt dringend“, „empfiehlt“ oder „lädt ein“, im Original „*urges/exhorte*“, „*strongly encourages/encourage vivement*“, „*encourages/encourage*“ und „*invites/invite*“. Bei späteren Berichten über die Umsetzung der Konvention durch dieselbe Vertragspartei (also zB nach der Basisevaluierung bei Berichten im Rahmen des ersten thematischen Zyklus) wird dabei natürlich auch auf in früheren Berichten ausgesprochene Empfehlungen Bezug genommen und festgehalten, inwieweit die Vertragspartei in der Zwischenzeit auf diese Empfehlungen durch gesetzliche und andere Maßnahmen reagiert hat. Der Berichtsentwurf wird dann in GREVIO sehr intensiv, oft Satz für Satz, diskutiert, wobei auch hier die Regel besteht, dass GREVIO-Mitglieder nicht an der Diskussion über ihr eigenes Herkunftsland teilnehmen. Nach seiner vorläufigen Annahme durch GREVIO wird der Berichtsentwurf der Vertragspartei zur Stellungnahme (faktischen Berichtigung, falls erforderlich) übermittelt und dann bei einer weiteren Sitzung des Ausschusses als Bericht angenommen. Der Bericht wird dann dem gemäß Art 67 IK eingesetzten „Ausschuss der Vertragsparteien“, bei dem es sich in der Regel um die Ständigen VertreterInnen (BotschafterInnen) der Vertragsparteien beim Europarat in Straßburg und/oder deren BeraterInnen handelt, sowie der betreffenden Vertragspartei übermittelt und von diesem Ausschuss erörtert. Der Bericht und die Schlussfolgerungen von GREVIO werden veröffentlicht, gegebenenfalls mit einer Stellungnahme der Vertragspartei. Der Ausschuss der Vertragsparteien spricht dann selbst

Empfehlungen an die betroffene Vertragspartei aus, die auf den Schlussfolgerungen von GREVIO beruhen.

GREVIO hat aber auch die Möglichkeit, allgemeine thematische Stellungnahmen (Empfehlungen) abzugeben; so hat es 2021 seine allgemeine Empfehlung Nr 1 zur „digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen“⁴ veröffentlicht, die die Anwendung der IK auf digitale Gewalt definiert und Leitlinien für die Vertragsparteien enthält.

III. Themen des CAHDI

Soweit also die Unterschiede in der Arbeitsweise von CAHDI und GREVIO, bei der bei CAHDI der Informations- und Meinungsaustausch, bei GREVIO die Ausarbeitung von Stellungnahmen im Vordergrund steht. Was nun das Inhaltliche der Arbeit betrifft, so bietet beim CAHDI die Zusammenstellung der Antworten der Mitgliedstaaten auf die CAHDI-Fragebögen, die laufend aktualisiert und weitgehend veröffentlicht wird,⁵ einen guten Überblick über einen Teil der Themen, die das CAHDI beschäftigen. Beim Fragebogen zum Thema „Beilegung privatrechtlicher Streitigkeiten, an denen internationale Organisationen beteiligt sind“, geht es um die Schwierigkeit, trotz der völkerrechtlichen Immunität internationaler Organisationen Lösungen für geschäftliche oder arbeitsrechtliche Dispute zwischen Unternehmen oder Einzelpersonen und internationalen Organisationen zu finden. Unter „Immunität von verliehenem kulturellen Staatseigentum“ können Staaten ihre Unterstützung für eine von Österreich und Tschechien ausgearbeitete Erklärung zum Ausdruck bringen, in der festgestellt wird, dass diese Immunität geltendes Völkergewohnheitsrecht ist, obwohl die einschlägige UN-Konvention⁶ noch nicht in Kraft getreten ist. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt der Fragebogen zu „Immunität von Spezialmissionen“, bei dem es um den völkergewohnheitsrechtlichen Charakter der diplomatischen Immunität hochrangiger Besuchsdelegationen geht, auch wenn Staaten die einschlägige UN-Konvention⁷ noch nicht ratifiziert

4 <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147> (9.1.2026).

5 <https://www.coe.int/en/web/cahdi/questionnaires2> (9.1.2026).

6 UN General Assembly, United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property from 2. December 2004, A/RES/59/38.

7 Convention on special missions. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 8 December 1969, UNTS No I-23431.

haben oder ihr noch nicht beigetreten sind. Die Beiträge zu „Zustellungen an einen fremden Staat“ behandeln die teilweise unterschiedliche Praxis der Staaten bei der Zustellung gerichtlicher Dokumente an andere Staaten, bei der nach mehrheitlicher, jedenfalls auch österreichischer Auffassung die staatliche Immunität zu wahren ist und solche Zustellungen daher nur auf diplomatischem Weg zulässig sind. Eine recht unterschiedliche Staatenpraxis besteht auch im Bereich der „Möglichkeit von Außenministerien, ihre Position zu Fragen der völkerrechtlichen Immunität von Staaten und internationalen Organisationen nationalen Gerichten im Rahmen anhängiger Verfahren vorzutragen“, was nach österreichischer Auffassung in Form einer Information unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit geschehen kann.

Außerdem gibt es CAHDI-Informationssammlungen,⁸ die ebenfalls laufend aktualisiert und veröffentlicht werden. Diese betreffen ebenfalls die Immunität von Staaten und internationalen Organisationen, die Organisation und Arbeitsweise der Völkerrechtsabteilungen der Außenministerien der einzelnen Staaten und das Verhältnis der Umsetzung der Sanktionen der VN zur Achtung der Menschenrechte.

Diskussionen und Berichte gibt es im CAHDI, unter anderen Tagesordnungspunkten, regelmäßig über aktuelle Fälle aus den Bereichen der Immunität von Staaten und internationalen Organisationen sowie der diplomatischen und konsularischen Immunität; ebenso über die vom EGMR in Straßburg entschiedenen und andere menschenrechtliche Fälle von allgemeiner völkerrechtlicher Bedeutung. Unter dem Punkt „Völkerrechtliches Vertragsrecht“ finden aktuell sehr rege Diskussionen zum Thema der rechtlich unverbindlichen Vereinbarungen statt, bei dem es insb um Fragen der Terminologie und deren Konsequenzen geht und das, wie bereits erwähnt, derzeit auch im Rahmen der UN-Völkerrechtskommission (ILC) behandelt wird. Dabei ist es die Position von Österreich und der Mehrheit des CAHDI, dass in diesem Zusammenhang, anders als derzeit von der ILC vorgesehen, nicht von „*agreements*“, sondern zB von „*arrangements*“ gesprochen werden sollte, da der Begriff „*agreement*“ völkerrechtlichen Verträgen vorbehalten bleiben sollte. Auch zum Thema der rechtlich unverbindlichen Vereinbarungen gibt es einen CAHDI-Fragebogen mit Antworten von Staaten.

Unter dem Unterpunkt „Vorbehalte und Erklärungen“ werden im CAHDI anhand einer vom Europaratssekretariat erstellten Liste neu abgegebene

8 <https://www.coe.int/en/web/cahdi/databases> (9.1.2026).

Vorbehalte und Erklärungen zu multilateralen Verträgen erörtert, wobei ein Meinungsaustausch darüber stattfindet, ob einzelne solcher Vorbehalte gegen Ziel und Zweck eines Vertrags verstoßen, daher rechtswidrig sind und den Einspruch anderer Vertragsparteien rechtfertigen und weiters, ob Erklärungen in Wirklichkeit problematische Vorbehalte darstellen. Diese als „Europäisches Vorbehaltsobservatorium“ bezeichnete Aktivität kann für Mitgliedstaaten sehr nützlich sein, einerseits, weil ihnen das Europaratsssekretariat die Arbeit abnimmt, laufend zu verfolgen, ob bei rezenten Ratifikationen und Beitritten allenfalls problematische Vorbehalte und Erklärungen abgegeben wurden, und andererseits, weil sie sich an der Beurteilung solcher Texte durch andere Staaten orientieren und allenfalls die Erhebung eines Einspruchs erwägen können. Die vom Europaratsssekretariat erstellte Liste der Vorbehalte und Erklärungen wird anschließend auch von den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe „Völkerrecht“ (COJUR) herangezogen. Ich habe mir immer gewünscht, dass es in beiden Gremien einen noch intensiveren Austausch über diese interessanten Fragen, etwa über die sog „Scharia-Vorbehalte“ oder die „Verfassungs-Vorbehalte“, gegeben hätte.

Außerdem beschäftigt sich das CAHDI noch mit „Aktuellen Fragen des Völkerrechts“, worunter in letzter Zeit hauptsächlich die russische Aggression gegen die Ukraine und deren rechtliche Folgen (Erfassung und Ersatz erlittener Schäden, Bestrafung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Aggression) behandelt wurden. Außerdem wird unter diesem Punkt die Tätigkeit internationaler Gerichte wie des IGH und des Internationalen Strafgerichtshofs, beide in Den Haag, erörtert. Von besonderer Bedeutung ist auch der Unterpunkt „Humanitäres Völkerrecht“, bei dem die zu den CAHDI-BeobachterInnen gehörenden VertreterInnen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf regelmäßig über die Bemühungen ihrer Organisation zur Beachtung des Rechts in bewaffneten Konflikten berichten. In diesem Zusammenhang wird auch über die Vorbereitung der jeweils nächsten Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz informiert, die alle vier Jahre in Genf stattfindet. Aufgrund seiner, nicht zuletzt im Rahmen des CAHDI vertieften guten Kontakt zum IKRK übernahm Österreich gemeinsam mit diesem auch die Organisation einer europäischen Rotkreuz-Regionalkonferenz, die im März 2023 in Wien stattfand.

Das CAHDI gibt ebenfalls Stellungnahmen⁹ ab, wenn diese auch bei seiner Arbeit nicht so im Vordergrund stehen wie bei GREVIO. So nahm CAHDI etwa zur systematischen Überprüfung der Übereinkommen des Europarats durch dessen Generalsekretär Stellung; der auch zu einzelnen Europaratsübereinkommen; so gab CAHDI 2011 auch eine Stellungnahme zur IK ab. Außerdem hat sich CAHDI zu Entschliefungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats geäußert, etwa zu jener über die russische Aggression gegen die Ukraine, sowie zu Entschliefungen über eine Reihe anderer Rechtsfragen (Vorbehalte, humanitäres Völkerrecht usw).

Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Mitglieder des CAHDI die Tagungen natürlich auch für Konsultationen und Veranstaltungen am Rande der offiziellen Tagesordnung nützen. Als Leiter des Völkerrechtsbüros hatte ich bei den CAHDI-Tagungen jedes Mal eine kleine Liste, was ich mit welchen KollegInnen bilateral zu besprechen hatte. So konnten die Tagungen zB auch für Bemühungen zur Unterstützung der österreichischen ILC-Kandidatur von Professor *August Reinisch* verwendet werden. Auch die nun schon seit vielen Jahren traditionelle Teilnahme der LeiterInnen der Völkerrechtsabteilungen der Außenministerien von Deutschland und der Schweiz am jährlich im Juni stattfindenden österreichischen Völkerrechtstag wurde und wird am Rande des CAHDI geplant. Außerdem finden am Rande des CAHDI, jeweils im März, die 2006 vom damaligen österreichischen EU-Ratsvorsitz eingeführten, regelmäßigen halbjährlichen Treffen der RechtsberaterInnen der EU und der EU-Mitgliedstaaten mit der oder dem RechtsberaterIn des US-Außenministeriums statt (das andere Treffen ist immer im Oktober während der UN-Völkerrechtswoche in New York).

IV. Themen von GREVIO

Im Gegensatz zu CAHDI, das sich bemüht, den gesamten Bereich des Völkerrechts abzudecken, ist GREVIO auf den Gewaltschutz und die Überprüfung der Umsetzung der IK, des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, konzentriert und spezialisiert. Diese Konvention definiert in ihrem Art 3 lit a „Gewalt gegen Frauen“ als „eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau“, die „alle Handlungen geschlechtsspezifischer

9 <https://www.coe.int/en/web/cahdi/opinions> (9.1.2026).

Gewalt [bezeichnet], die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben“. Die „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“ wird in Art 3 lit d als „Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“, definiert.

Die Konvention verlangt von ihren Vertragsparteien die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen in vier Hauptbereichen, die von den Mitgliedern des GREVIO unter Verwendung der englischen Sprachfassung der Konvention als die „vier großen P“ bezeichnet werden: „*integrated Policies*“ (ineinandergreifende politische Maßnahmen, Kapitel II IK), „*Prevention*“ (Kapitel III IK), „*Protection*“ (Kapitel IV IK) und „*Prosecution*“ (eine Kurzbezeichnung für die Kapitel V und VI IK, die das materielle Zivil- und Strafrecht sowie Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen betreffen). Außerdem enthält die Konvention in Kapitel I Regelungen über ihren Zweck, Begriffsbestimmungen (darunter den bereits erwähnten Art 3 lit a), Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sowie allgemeine Verpflichtungen, in Kapitel VII Bestimmungen zu den spezifischen Problemen des Gewaltschutzes im Rahmen von Migration und Asyl und in Kapitel VIII Bestimmungen über die internationale Zusammenarbeit. Kapitel IX IK betrifft den bereits beschriebenen zweistufigen Überwachungsmechanismus durch GREVIO und den Ausschuss der Vertragsparteien (CoP), die Kapitel X bis XII IK das Verhältnis der IK zu anderen völkerrechtlichen Übereinkünften, künftige Änderungen der Konvention und die Schlussbestimmungen.

Der Art 3 IK enthält unter anderem eine weitere Definition, die bedauerlicherweise zu Missverständnissen und zur ausgesprochenen Gegnerschaft zur IK geführt hat: So bestimmt Art 3 lit c, dass „der Begriff ‚Geschlecht‘ die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale [bezeichnet], die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht“. Das in der deutschen Übersetzung mit Geschlecht“ wiedergegebene Wort lautet in Englisch und Französisch, den beiden Amtssprachen des Europarats und daher auch den authentischen Sprachen der Konvention, „*gender*“ bzw „*genre*“. Obwohl die Definition des Art 3 lit c von einer gesellschaftlich geprägten Rolle des Begriffs „Geschlecht“ ausgeht, kann sie als relativ konservativ bezeichnet werden, weil sie ausdrücklich von Frauen und Männern, und damit von zwei, und nicht mehreren Geschlechtern spricht. Gerade die letztgenannte Annahme wird

heute in der internationalen Diskussion aber oft mit dem Begriff „gender“ verbunden; eine Interpretation, die in der auf die Existenz von zwei Geschlechtern (*genders, genres*) abstellenden Konvention aber keinerlei Niederschlag findet.

Trotzdem wird die Konvention wegen der Verwendung des Begriffs „gender“ und der deshalb fälschlicherweise angenommenen Implikation des Bestehens mehrerer Geschlechter von manchen Staaten und Organisationen abgelehnt. Das Argument, dass es bei der Konvention um den dringend notwendigen Schutz von Frauen vor Gewalt und nicht um die Anzahl der Geschlechter gehe, konnte nicht immer überzeugen. Außerdem wird der Konvention vorgeworfen, durch ihre Bestimmungen gegen häusliche Gewalt und die Berücksichtigung dieser Gewalt bei der Einräumung von Sorgerechten für Kinder und Besuchsrechten einen (sehr zweifelhaften) traditionellen und patriarchalisch geprägten Familienbegriff zu beeinträchtigen. Aus diesen Gründen werden zum Teil kostspielige nationale und internationale Kampagnen gegen die Konvention geführt und dafür Mittel verwendet, die viel besser zum Schutz von Frauen und Kindern vor sexueller und häuslicher Gewalt verwendet werden könnten. Aus denselben Gründen sind sogar fünf EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Litauen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) bis heute noch nicht Vertragsparteien der Konvention geworden, ein Umstand, der auch den Beitritt (*conclusion*) der EU zur Konvention erschwert und vorübergehend verzögert hat. Auch die Türkei, in der die Konvention 2011 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, hat diese unter anderem mit der Begründung, dass sie die familiäre Einheit gefährde, mittlerweile wieder gekündigt.

Bei den bereits erwähnten Basisevaluierungen aller Vertragsparteien durch GREVIO prüft der ExpertInnenausschuss die Umsetzung aller Bestimmungen der Konvention und erarbeitet dazu einen ca 80-seitigen Bericht. Wenn wir von den vier P ausgehen, so handelt es sich bei der Überprüfung der „integrierten Politiken“ unter anderem um die Frage, ob es zur Umsetzung der Konvention einen gesamtstaatlichen Plan, zB einen Aktionsplan, gibt und ob dessen Durchführung von einer zentralen Stelle koordiniert wird. Dabei spielt auch immer die Ausstattung der zur Umsetzung der Konvention berufenen staatlichen Stellen mit den notwendigen personellen und finanziellen Mitteln eine wichtige Rolle. Die Konvention verlangt ferner die Zusammenarbeit der Regierungsstellen mit den einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen bei der Umsetzung der Konvention, wobei es neben der Einbindung dieser Organisationen in die gesamtstaatliche Politik oft darum geht, ob die Hilfsprogramme der Organi-

sationen nachhaltige finanzielle Unterstützung erhalten. Schließlich bedarf es zur korrekten Umsetzung der Konvention auch genauer, insb nach dem Geschlecht, aufgeschlüsselter statistischer Daten, eine Forderung, die mit hohen Kosten verbunden ist und vielen Vertragsparteien Schwierigkeiten macht.

Bei der Überprüfung der „Prävention“ stehen Maßnahmen der Bewusstseinsbildung im Vordergrund, die in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein und das Verständnis für die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die Auswirkungen solcher Gewalt auf Kinder und die Notwendigkeit der Verhütung solcher Gewalt fördern sollen. Bei diesen Maßnahmen geht es auch um das Bemühen, Vorurteile und manche traditionellen Anschauungen zu bekämpfen und eine „sekundäre Viktimisierung“ von Gewaltopfern im Rahmen staatlicher Verfahren zu verhindern. Diese Maßnahmen können allgemeine Informationskampagnen sein, aber auch spezifischer Unterricht in Schulen und die Aus- und Fortbildung von Berufsgruppen, die besonders mit dem Auftreten sexueller und häuslicher Gewalt konfrontiert sind. Dazu zählen insb ÄrztInnen und Pflegepersonal, PolizistInnen und Personen, die im Rahmen der Gerichtsbarkeit tätig sind. Bei vielen Vertragsparteien stellt gerade die richterliche Fortbildung im Bereich des Gewaltschutzes ein besonderes Problem dar, weil entsprechende Angebote nicht immer auf das notwendige Interesse stoßen und nach manchen Auffassungen der Besuch solcher Fortbildungen aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit den RichterInnen nicht vorgeschrieben werden kann.

Die Evaluierungen der Präventionsmaßnahmen beziehen sich auch darauf, ob die Vertragsparteien vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme anbieten, die TäterInnen häuslicher Gewalt lehren sollen, in zwischenmenschlichen Beziehungen ein gewaltfreies Verhalten an den Tag zu legen, um weitere Gewalt zu verhüten, und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu verändern („*perpetrator programmes*“). Auch die Rolle der traditionellen und der neuen Medien wird evaluiert, die gemäß der Konvention Maßnahmen der Selbstregulierung zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen treffen und an Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu herabwürdigenden Inhalten sexueller oder gewalttätiger Art mitwirken sollen.

Gemäß dem Kapitel „Schutz und Unterstützung“ („*Protection*“) sind die Vertragsparteien verpflichtet, sicherzustellen, dass Opfer von sexueller und häuslicher Gewalt Zugang zu den bestehenden allgemeinen Einrichtungen erhalten, die ihre Genesung nach erlittener Gewalt erleichtern können. Au-

ßerdem haben sie in angemessener geographischer Verteilung spezialisierte Hilfsdienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für diese Opfer bereitzustellen oder für deren Bereitstellung, etwa durch Nichtregierungsorganisationen, zu sorgen. Dazu zählen Gewaltschutzzentren, die medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und sonstige Beratung anbieten, sowie Schutzunterkünfte für Frauen und Kinder („Frauenhäuser“). Weiters ist unter anderem eine kostenlose, landesweite und täglich rund um die Uhr erreichbare Telefonberatung einzurichten, um AnruferInnen vertraulich oder unter Berücksichtigung ihrer Anonymität im Zusammenhang mit allen Formen sexueller und häuslicher Gewalt beraten zu können. Auch die Bereitstellung einer solchen Telefonberatung ist in vielen Staaten mit Schwierigkeiten verbunden, etwa hinsichtlich der tatsächlichen Erreichbarkeit von geeigneten AnsprechpartnerInnen, die auch über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen.

Das Schlagwort „*Prosecution*“ bezieht sich, wie erwähnt und etwas untechnisch, auf Kapitel der Konvention, die das materielle Zivil- und Strafrecht sowie Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen betreffen. Im Bereich des Zivilrechts fallen darunter vor allem Regelungen über den Schadenersatz und über Sorgerechte für Kinder und Besuchsrechte, die sicherstellen sollen, dass in familienrechtlichen Verfahren bei Entscheidungen über solcher Rechte gewalttätige Vorfälle berücksichtigt werden und dass bei deren Ausübung die Sicherheit des Opfers oder der Kinder nicht gefährdet werden. Außerdem wird überprüft, ob die Vertragsparteien der Verpflichtung nachgekommen sind, folgende Tatbestände unter Strafe zu stellen: psychische Gewalt, Nachstellung, körperliche Gewalt, sexuelle Gewalt einschließlich Vergewaltigung, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien (FGM), Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung und sexuelle Belästigung. Die Basisevaluierungen haben gezeigt, dass der Verpflichtung des Art 36 IK, beim Tatbestand „sexuelle Gewalt einschließlich Vergewaltigung“ auf nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlungen abzustellen (und nicht primär auf die Ausübung physischer Gewalt), noch bei weitem nicht von allen Vertragsparteien Rechnung getragen wird. In Art 42 IK legt die Konvention auch sehr deutlich fest, dass bei der Verfolgung sexueller und häuslicher Gewalt „Kultur, Bräuche, Religion, Tradition oder die sog „Ehre“ nicht als Rechtfertigung für Gewalthandlungen angesehen werden“ dürfen.

Die Konvention verpflichtet ihre Vertragsparteien, die in ihr definierten Straftatbestände mit „wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen“ zu bedrohen. Die Sanktionierung hat im Rahmen der staatlichen

Gerichtsbarkeit zu erfolgen; verpflichtende alternative Streitbeilegungsverfahren, einschließlich Mediation und Schlichtung, sind zu verbieten. Allerdings kann freiwillige Mediation und Schlichtung außerhalb der Sanktionierung, etwa zur Lösung einzelner familienrechtlicher Fragen, in Anspruch genommen werden.

Bei Ermittlungen zur Feststellung von Taten sexueller und häuslicher Gewalt haben die Vertragsparteien sicherzustellen, dass von allen einschlägigen Behörden eine Analyse der Gefahr für Leib und Leben und der Schwere der Situation sowie der Gefahr von wiederholter Gewalt vorgenommen wird. Bei den Evaluierungen wird daher untersucht, welche Methoden und Hilfsmittel („*risk assessment tools*“) von den Behörden bei der Einschätzung von weiterer Gefahr für Opfer und deren Kinder angewendet werden. Die Gefahrenereinschätzung hat im tragischen Verfahren *Kurt gg Österreich*¹⁰ vor dem EGMR eine große Rolle gespielt, in dem der Gerichtshof grundlegende Aussagen zu dieser Problematik getroffen hat.

Ein zentraler Bestandteil sowohl der Bestimmungen der Konvention als auch der Überprüfungsverfahren sind die Art 52 und 53 über die Eilschutzanordnungen („*emergency barring orders*“) und die Schutzanordnungen („*restraining or protection orders*“), wobei erstere kurzfristig von den Sicherheitsbehörden bei unmittelbarer Gefahr, letztere auch längerfristig von den Gerichten angeordnet werden können und die darauf abzielen, Gefährdern zu verbieten, den Wohnsitz des Opfers oder der gefährdeten Person zu betreten (Betretungsverbot) oder Kontakt mit dem Opfer oder der gefährdeten Person aufzunehmen (Annäherungsverbot). Bei den Evaluierungen zeigt sich, dass von beiden Instrumenten zwar in zunehmendem Maß, aber noch immer nicht genug Gebrauch gemacht wird. Hinsichtlich der Betretungsverbote hat die österreichische Gewaltschutzgesetzgebung eine Vorreiterrolle eingenommen, die sich auch auf die Formulierung der einschlägigen Bestimmungen der Istanbul-Konvention ausgewirkt hat.

Besonderes Augenmerk wird bei den Evaluierungen immer auch auf die Auswirkungen des Gewaltschutzes auf besonders schutzbedürftige Gruppen gelegt. Dazu zählen Migrantinnen und Asylwerberinnen, Angehörige von Minderheiten, armutsgefährdete Frauen, besonders gesundheitsgefährdete Frauen, LBTQI-Frauen oder in ländlichen oder Randgebieten lebende Frauen, die es besonders schwer haben, sich an Beratungsstellen zu wenden.

10 EGMR U 15.6.2021 (GK), 62.903/15, *Kurt/Austria*.

Eine gewisse Herausforderung wird die künftige Basisevaluierung der EU darstellen, die der Istanbul-Konvention mit Wirkung vom 1. Oktober 2023 beigetreten ist. Der Beitritt der EU ist in Art 73 IK ausdrücklich vorgesehen und konnte erfolgen, nachdem der EuGH in seinem Gutachten 1/19 vom 6. Oktober 2021¹¹ entschieden hatte, dass es für diesen Beitritt nicht der Einstimmigkeit in Form eines „*common accord*“, sondern nur einer qualifizierten Mehrheit im Rat der EU bedarf – eine Auffassung, die auch Österreich im Rat und bei seiner Intervention in diesem Verfahren vertreten hat. Eine Herausforderung wird diese Evaluierung deshalb, weil es bei ihr einerseits um die Umsetzung der Konvention durch alle Organe und Institutionen der EU gehen und sich wohl erst im Rahmen der genauen Überprüfung endgültig klären lassen wird, ob und welche Teile der Konvention auf die EU aufgrund ihrer Zuständigkeiten anwendbar oder vielleicht nicht anwendbar sind. Ich freue mich, dem Team anzugehören, das diese Evaluierung vornehmen wird.

Einige Jahre nach den Basisevaluierungen werden die Vertragsparteien einer „thematischen Evaluierung“ unterzogen, die sich auf eine von GREVIO beschlossene Auswahl von Vertragsbestimmungen beschränkt. Der erste Zyklus der thematischen Evaluierungen stand unter dem Motto „*Building trust by delivering support, protection and justice*“ und bezog sich auf folgende Vertragsbestimmungen: Definitionen (Art 3), Datensammlung (Art 11), allgemeine Verpflichtungen (Art 12), Bildung (Art 14), Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Art 15), allgemeine Schutz- und Unterstützungsverpflichtungen (Art 18), allgemeine Hilfsdienste (Art 20), spezialisierte Hilfsdienste (Art 22), Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt (Art 25), Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Art 31), Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Art 48), allgemeine Verpflichtungen sowie Soforthilfe, Prävention und Schutz (Art 49 und 50), Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art 51), Eilschutzanordnungen (Art 52), Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen (Art 53) und Schutzmaßnahmen (Art 56). Der erste thematische Evaluierungszyklus führt in jedem einzelnen Fall ebenfalls zu einem GREVIO-Bericht von ca 60 Seiten und ist bereits weit fortgeschritten.

11 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247081&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6549273> (9.1.2026).

Zum Abschluss sollen jene Punkte erwähnt werden, die bei der ersten thematischen Evaluierung Österreichs von besonderer Bedeutung waren. Der Bericht von GREVIO wurde am 10. September 2024 veröffentlicht und ist auf den Internetseiten des Europarats auf Englisch¹² und Französisch¹³ sowie auf jener des österreichischen Bundeskanzleramts auf Englisch¹⁴ und auch in einer deutschsprachigen Übersetzung¹⁵ verfügbar. In zwei Fällen wurde Österreich „nachdrücklich aufgefordert“, Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Konvention zu ergreifen: Einerseits in einem Punkt, der, wie erwähnt, bedauerlicherweise in einer Reihe von Vertragsparteien nicht hinreichend umgesetzt ist, der Aus- und Fortbildung der RichterInnen und StaatsanwältInnen. GREVIO forderte Österreich im Rahmen der thematischen Evaluierung „nachdrücklich dazu auf, dafür zu sorgen, dass Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte systematische und verpflichtende Aus- und Fortbildung zu allen unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt erhalten und dabei den Fokus auf die Menschenrechte, die Sicherheit, die individuellen Bedürfnisse und die Stärkung der Opfer sowie auf die Verhinderung einer sekundären Viktimisierung zu legen.“

Die zweite nachdrückliche Aufforderung steht in einem gewissen Zusammenhang zum bereits erwähnten EGMR-Fall *Kurt gg Österreich* und betrifft die Verständigung anderer Stellen über erlassene Eilschutzanordnungen („*emergency barring orders*“): Hier begrüßt GREVIO zwar „den erweiterten Umfang des Schutzes durch Eilschutzanordnungen in Österreich, fordert die österreichische Regierung jedoch nachdrücklich dazu auf, Schulen und andere Kinderbetreuungseinrichtungen ausnahmslos zu informieren, wenn sicherheitspolizeiliche Betretungs- und Annäherungsverbote in Bezug auf Kinder oder einen Elternteil bzw eine Obsorgeberechtigte oder einen Obsorgeberechtigten eines Kindes erlassen wurden.“

GREVIO-Evaluierungsberichte enthalten freilich nicht nur Aufforderungen zur Verbesserung der Umsetzung der Istanbul-Konvention, sondern auch Feststellungen über erfreuliche Fortschritte, die manchmal auf Emp-

12 <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/1680b18c17> (9.1.2026).

13 <https://rm.coe.int/premier-rapport-d-evaluation-thematique-etablir-un-climat-de-confiance/1680b18c1e> (9.1.2026).

14 <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/1680b18c17> (9.1.2026).

15 https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:9fd23a16-62fe-4967-b119-42103209e964/2024_grevio-bericht-dte-uebersetzung.pdf (9.1.2026).

fehlungen von GREVIO zurückzuführen sind. Somit ist GREVIO, trotz aller Probleme, die im Bereich des Gewaltschutzes weiterhin bestehen, ein positives Beispiel für den Dialog zwischen den Vertragsparteien eines Menschenrechtsübereinkommens und dem aufgrund dieses Übereinkommens eingesetzten ExpertInnenausschuss.

75 Jahre Europarat. Errungenschaften und Zukunftsperspektiven

Aloisia Wörgetter

I. Jede Generation hat ihre Herausforderung

Obwohl österreichische Persönlichkeiten wie *Richard Coudenhove-Kalergi*, aber auch *Eduard Ludwig* und *Bruno Pittermann* in vorbereitenden Verhandlungen zur Einrichtung des Europarats beteiligt waren, verhinderte die Besatzungssituation, dass Österreich dem Europarat 1949 als Gründungsmitglied beitrug.¹ Das Ministerkomitee empfahl jedoch noch im selben Jahr² die Aufnahme Österreichs in den Europarat nach Einigung auf den damals bereits in Verhandlung stehenden Staatsvertrag.

Die Beratende Versammlung, heute Parlamentarische Versammlung (PV), des Europarats sprach 1951 eine Einladung zur Aufnahme Österreichs aus.³ Ab 1952 nahmen österreichische Abgeordnete auch formell an den Sitzungen des Ausschusses für politische Angelegenheiten der Beratenden Versammlung des Europarats teil und ab 1953 war Österreich mit einer diplomatischen Vertretung zur Beobachtung der Arbeit des Ministerdelegiertenkomitees in Straßburg vertreten.⁴

Österreich erhielt ab 1952 Beobachterstatus im Ministerkomitee, *Eduard Ludwig* war ab diesem Zeitpunkt in Straßburg resident und wurde mit dem österreichischen Beitritt außerordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister.

Angesichts dieses dokumentierten Interesses an der Einrichtung und der Mitarbeit im Europarat ist es nicht verwunderlich, dass Österreich unmittelbar nach dem Beitrittsansuchen zu den VN ein solches auch an den Europarat richtete und am 16. April 1956 in diesen aufgenommen wurde.

1 Im Gegensatz dazu war die österreichische Mitgliedschaft in der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit ab deren Gründung 1948 möglich.

2 Res(49)22 vom 4.II.1949, <https://search.coe.int/cm?i=0912594880212f7b> (8.2.2026).

3 PV-Resolution 9 (1951), <https://pace.coe.int/en/files/15506/html> (8.2.2026).

4 Hier darf ein Missverständnis aufgeklärt werden: Berichte aus Straßburg (zB von *Max Jenewein*) über Kontakte zum Europarat vor 1953 wurden aus temporären Unterkünften verfasst. Die erste österreichische Residenz wurde 1953 von *Eduard Ludwig* in der Rue du Général Uhrich angemietet.

Zum Zeitpunkt des österreichischen Beitritts hatte der Europarat bereits zwei bis heute prägende Entscheidungen getroffen: In Fortsetzung der Arbeit des Haager Europa-Kongresses nahm das Ministerkomitee 1950 die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) an, die einen supranationalen Menschenrechtsgerichtshof schuf. Zugleich wurde die von *Robert Schuman* propagierte, ebenfalls supranationale Hohe Behörde nicht beim Europarat angesiedelt, da Großbritannien ihr nicht angehören wollte und der Europarat noch keine Strukturen geschaffen hatte, um ein *Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten*⁵ zu bedienen.

Der Europarat wurde rasch praktisch tätig: Er erzielte Einigungen über grenzüberschreitende Sozialversicherungssysteme, Fürsorgeabkommen, medizinische Behandlungsmöglichkeiten für Kriegsversehrte sowie über ein Niederlassungsabkommen. Ab 1953 wurde zudem die gegenseitige Anerkennung der Universitätsreife ermöglicht; 1954 folgten die Einrichtung des europäischen Patentwesens und die Europäische Kulturkonvention. Österreich beteiligte sich ab seinem Beitritt im Jahr 1956 an der geistig-kulturellen Integration Europas und ratifizierte die EMRK am fünften Jahrestag ihres Inkrafttretens, am 3. September 1958.

Rückblickend scheint es, als hätte der Europarat seit Gründung in seinen drei Kernkompetenzen wohl eingehend zu Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, aber nur wenig über Demokratie gearbeitet. Allgemein anerkannt ist aber, dass die Organisation, eingedenk des Auftrags der Politischen Erklärung des Haager Europa-Kongresses 1948, zeitlebens darauf achtet, dass sich kein Mitglied demokratisch nennt, sofern es seinen Staatsangehörigen nicht *de facto* und *de jure* Gewissensfreiheit, Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit zugesteht, ebenso wie das Recht, eine politische Opposition zu etablieren.⁶

Eine umfassende Besprechung der Arbeit und Inhalte des Europarats in seinen ersten 30 und 50 Jahren in Bezug zu Österreich liegt dank der von

5 Unmittelbar nach der gescheiterten Debatte über die Integration der Hohen Behörde in den Europarat begann das Ministerkomitee des Europarats an der Möglichkeit zu arbeiten, verbindliche Rechtsinstrumente ohne universelle Mitgliedschaft aller Europarats-Mitgliedstaaten oder über diese hinausgehende zu verabschieden. Am 2. August 1951 wurde die Resolution über Teilabkommen des Europarats verabschiedet, die in der Zwischenzeit in das Statut des Europarates integriert wurde. Siehe ETS No 8, <https://rm.coe.int/1680063779> (8.2.2026).

6 Politische Resolution des Haager Kongresses (7.-10. Mai 1948), https://www.cvce.eu/de/obj/political_resolution_of_the_hague_congress_7_10_may_1948-en-15869906-97dd-4c54-ad85-a19f2115728b.html (8.2.2026).

Waldemar Hummer und anderen herausgegebenen Standardwerke „Österreich im Europarat 1956 – 1986: Bilanz einer 30-jährigen Mitgliedschaft“ und „Österreich im Europarat 1956–2006“⁷ vor. Aus den Beiträgen aller damals direkt mit der Vertretung Österreichs im Europarat Befasster geht beredt hervor, wie sehr unser Land in dieser Zeit auch im Europarat als Brückenbauer zwischen West und Ost gewirkt hat. Österreich hat die Mitgliedschaft von Staaten in Osteuropa und des Westbalkans tatkräftig unterstützt und beim ersten Europaratsgipfel 1993 in Wien das Schlüsselkonzept *Demokratisicherheit* in die Debatte eingeführt, das in der politischen Verarbeitung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Europarat wieder ins Zentrum des Neuen Demokratiepaktes gerückt ist.

Die von Russland 2022 gesetzte militärische Aggression gegen die Ukraine führte zum unmittelbaren Ausschluss Russlands aus dem Europarat und der ebenso unmittelbaren Aufnahme von Verhandlungen über Rechenschaftsfragen dazu.

Rückblickend und vorausschauend scheinen folgende vier Aspekte prägend sowohl in der Vergangenheit als auch für die Zukunft des Europarats, und sollen hier kurz besprochen werden:

- das Verhältnis zur *anderen* Organisation europäischer Integration,
- das Verhältnis zu Russland,
- der europäische Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit,
- Demokratie in Europa.

II. Europarat und Europäische Union – kommunizierende Gefäße

Walter Schwimmer weist in seinem Beitrag in der Festschrift „50 Jahre Österreich im Europarat“ darauf hin, dass der Europarat die ihm eigentümliche Rechtsform des Teilabkommens „Anfang der 1950er-Jahre aus der zu spät gezogenen Lehre aus der Hohen Behörde für Kohle und Stahl“ entwickelte⁸. Die Teilabkommen, die 1951 durch Texte mit statutarischem

7 Hummer/Wagner (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956 – 1986: Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Teilband 1 und Teilband 2 (1988 und 1990); Hummer (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956 – 2006: Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft, Teilband 1 und Teilband 2 (2008).

8 Schwimmer, Der Europarat: Entstehungsgeschichte, Rolle und Stellenwert für Österreich, in Hummer (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–2006: Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft (2008), Teilband 1, 59 f.

Charakter eingeführt wurden, schufen die rechtliche Grundlage für ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten innerhalb des Europarats.

In diesem Rahmen arbeiten bis heute zahlreiche Institutionen und Programme: seit mehr als 60 Jahren die Entwicklungsbank des Europarats (CEB)⁹, seit über 50 Jahren das Europäische Arzneibuch¹⁰, seit 45 Jahren die Pompidou-Gruppe zur Zusammenarbeit in der Drogenpolitik¹¹ sowie seit den 1990er-Jahren Euroimages,¹² die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle¹³ und das Sprachenzentrum des Europarats¹⁴ in Graz. Weiters die Antikorruptionsgruppe GRECO,¹⁵ die Venedig-Kommission¹⁶ und die Europäischen Kulturrouten¹⁷.

Aus den Dokumenten der Organisation aus den 1950er-Jahren geht hervor, dass sich sowohl die PV, damals Beratende Versammlung, als auch das Ministerkomitee des Europarats schon im Zuge der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl um eine enge Abstimmung zwischen den beiden nun voneinander unabhängigen Institutionen bemühten. Zwar kam es nicht zu der angestrebten institutionellen Verknüpfung ihrer Gremien, wohl aber zu einer gemeinsamen Nutzung von Büro- und Verhandlungsräumen in Straßburg sowie zu einem regelmäßigen Austausch.

Bereits in den 1950er-Jahren wurden die Europäischen Gemeinschaften eingeladen, sich an der intergouvernementalen Arbeit des Europarats zu beteiligen, insb an der Ausarbeitung von Europaratskonventionen, und diesen beizutreten. 1974 beschloss der Europarat die Eröffnung eines Liaisonbüros in Brüssel. Erstmals ratifizierte die EWG 1977 eine Europaratskonvention, nämlich das Europäische Übereinkommen über den Austausch von Reagenzien zur Gewebstypisierung.¹⁸ 1982 trat sie dem Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere

9 CEB, <https://coebank.org/en/> (8.2.2026).

10 <https://www.edqm.eu/en/european-pharmacopoeia> (8.2.2026).

11 <https://www.coe.int/en/web/pompidou/> (8.2.2026).

12 <https://www.coe.int/en/web/eurimages> (8.2.2026).

13 <https://www.obs.coe.int/de/web/observatoire/home> (8.2.2026).

14 ECML, <https://www.ecml.at/en/> (8.2.2026).

15 <https://www.coe.int/en/web/greco> (8.2.2026).

16 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, <https://www.coe.int/en/web/venice-commission> (8.2.2026).

17 <https://www.coe.int/en/web/cultural-routes> (8.2.2026).

18 European Agreement on the Exchange of Tissue-Typing Reagents (ETS No 084), <https://rm.coe.int/1680076184> (8.2.2026).

und ihrer natürlichen Lebensräume¹⁹ bei, dessen Verpflichtungen sich innerhalb der EU in der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie widerspiegeln. Die Debatte über das Schutzniveau des *Canis lupus* wurde zuletzt innerhalb der EU intensiv geführt, erforderte im Dezember 2024 jedoch eine Anpassung auf Ebene der sog Berner Konvention des Europarats.²⁰

Der Europarat beteiligte sich aktiv an dem Diskussionsprozess, der 1986 zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte führte. Auf Seiten des Europarats koordinierten die Schweiz und Österreich die Debatte auf der Grundlage des von Außenminister *Willibald Pahr* 1982 vorgelegten Berichts über die Zukunft Europas²¹ und brachten den Vorschlag einer gemeinsamen Nutzung der Europaratsflagge ein.²² Weitergehende Vorschläge zur institutionellen Verschränkung beider Organisationen konnten sich jedoch nicht durchsetzen.

In der Folge traten die Europäischen Gemeinschaften zwölf weiteren Europaratskonventionen bei, wobei der Schwerpunkt auf den Bereichen Medizin, Tierschutz und Medien lag. Während der Phase der russischen Mitgliedschaft im Europarat engagierte sich die EU – abgesehen von der Ratifizierung der Terrorismuspräventionskonvention²³ – deutlich weniger in der Normsetzung des Europarats. Dieser Trend kehrt sich seit 2022 um. Seither ist die EU der Istanbul-Konvention (IK) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt²⁴ beigetreten und hat sich an der Revision der 1998 aufgrund mangelnder Koordination

19 Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (ETS No 104), <https://rm.coe.int/1680078aff> (8.2.2026).

20 Siehe Dokument T-PVS/Inf(2022)45 vom 2.9.2022, <https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47> (8.2.2026) und den auf der 44. Tagung des Ständigen Komitees des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume angenommen EU-Vorschlag, Dokument T-PVS(2024)15 vom 27.9.2024, <https://rm.coe.int/inf15e-2024-submission-on-behalf-of-the-european-union-of-a-proposal-f/1680ble94e> (8.2.2026).

21 Dokument CM(82)202 vom 2. November 1982, <https://search.coe.int/cm?i=09125948801fb2a6> (8.2.2026).

22 Dokument CM(84)192 vom 6. September 1984, <https://search.coe.int/cm?i=09125948801fb292> (8.2.2026).

23 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (ETS No 196), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=196> (8.2.2026), der EU-Beitritt erfolgte im Jahr 2018.

24 ETS No 210, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=210> (8.2.2026), der EU-Beitritt erfolgte 2023.

mit der EG gescheiterten Umweltstrafrechtskonvention des Europarats²⁵ beteiligt. Die EU hat das revidierte Abkommen (ETS 228)²⁶ bei Auflage zur Unterzeichnung im Dezember 2025 unterschrieben.

Auf die EU-Verordnung über KI folgte als Normsetzungsinstrument des Europarats die Rahmenkonvention über Künstliche Intelligenz und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit²⁷. Diese wurde 2024 erstmals von der EU für alle Mitgliedstaaten unterzeichnet.

Das bedeutendste der 42 Europarats-Abkommen, denen beizutreten die EU eingeladen ist, bleibt allerdings die EMRK.²⁸ Im Vertrag von Lissabon von 2009 bekennt sich die EU zum Beitritt zur EMRK, im Europarat begannen damals unverzüglich die Arbeiten an den Umsetzungsmodalitäten. Im Lichte des EuGH-Gutachtens 2/13 vom Dezember 2014²⁹ wurde das Dossier beiseitegelegt, aber unmittelbar nach dem Ausschluss Russlands aus dem Europarat wieder aufgenommen. Die wenigen offenen Details wurden im „46+1“-Format³⁰ geklärt. Die Europäische Kommission brachte im November 2025 einen Antrag für ein EuGH-Gutachten zum EMRK-Beitritt der EU mit dem Hinweis einer nunmehr vorliegenden unionsrechtskonformen Lösung ein. Die Kernfrage der Rechtskontrolle in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist ebenfalls besprochen.

Erst nach einem positiven Gutachten des EuGH wird der Entwurf des Beitrittsabkommens zur Unterzeichnung aufgelegt. Es bedarf anschließend der Ratifikation durch die 46 EMRK-Vertragsparteien sowie eines einstim-

25 ETS No 172, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=172> (8.2.2026).

26 Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (ETS 228) 2025, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=228> (8.2.2026).

27 Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No 225) 2024, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=225> (8.2.2026).

28 Ermöglicht durch das Inkrafttreten des im Jahr 2004 ausverhandelten Protokolls Nr 14 zur EMRK, ETS No 194, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=194> (8.2.2026) das 2010 in Kraft trat und seither Bestandteil der EMRK ist.

29 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002> (8.2.2026).

30 „46+1“ Arbeitsgruppe des Lenkungsausschusses Menschenrechte (CDDH, mehr dazu hier: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation>), <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights> (8.2.2026).

migen EU-Ratsbeschlusses, der durch die EU-Mitgliedstaaten bestätigt werden muss, ebenso wie der Zustimmung des Europaparlaments.

Aus den *travaux préparatoires* von Europarat und der Hohen Behörde geht hervor, dass eine statutarische Verknüpfung der beiden Organisationen nicht ausgeschlossen war, auch wenn sie sich nicht ergeben hat. Die EU als Vertragspartei der EMRK wird dem Europarat rechtlich näherstehen, als dies bisher je der Fall war.

III. *Finis Europae*

Über die Jahre wurde die Debatte über die Hauptaufgabe des Europarats als geographisch paneuropäische Organisation oder als Wertegemeinschaft geführt und in Nuancen einmal stärker in die eine oder andere Richtung beantwortet. Während der gesamten Periode des Kalten Kriegs hielt der Europarat einen Dialog mit Osteuropa aufrecht, der in den 80er Jahren auch als Behinderung der Vertiefung der europäischen Integration besprochen wurde.³¹ Die zum 40-jährigen Jubiläum des Europarats im Mai 1989 verabschiedete Politische Erklärung³² des Ministerkomitees eröffnete das formelle Engagement des Europarats mit der UdSSR. Präsident *Mikhail Gorbatschow* sprach am 6. Juli 1989 in Straßburg vor der PV, ein erstes Maßnahmenpaket des Ministerdelegiertenkomitees – ausgerichtet auf Zusammenarbeit, nicht auf Beitritt – wurde noch im selben Jahr verabschiedet.³³

1989 war auch das Jahr, in dem der Europarat sich im Rahmen eines erweiterten Teilabkommens, dem Nord-Süd-Zentrum³⁴, in Richtung Mittelmeer und den geographischen Süden orientierte. Der israelischen Knesset wird bereits seit 1957 Beobachterstatus bei der PV gewährt, für Jordanien, Kirgistan, Marokko und die Palästinensische Autonomiebehörde wurde zwischen 2009–2011 der Status von Demokratiepartnern der PV geschaffen³⁵.

31 Siehe Fußnote 21.

32 Enthalten in Dokument CM(89)PV1, <https://rm.coe.int/1680535ad9> (8.2.2026).

33 CM(89)194, nicht digital verfügbar.

34 Siehe Resolution Res(89)14 zur Einrichtung eines Europäischen Zentrums für globale Interdependenz und Solidarität, <https://search.coe.int/cm?i=0900001680534c63> (8.2.2026).

35 Special guests, Observers and Partners for democracy, <https://pace.coe.int/en/pages/observers-partners-guest> (8.2.2026).

Der erste Europaratsgipfel 1993 in Wien³⁶ hielt fest, dass die Organisation allen europäischen Demokratien offen stehe. Mit der Aufnahme Russlands 1996 in den Europarat und der Ausweitung des Menschenrechtsschutzes der EMRK für weitere 170 Millionen Menschen in Russland 1998 schien die paneuropäische Qualität der Wertegemeinschaft Europarat praktisch erreicht. Armenien, Aserbaidshan und Georgien brachten unmittelbar nach der Aufnahme Russlands ihre Beitrittsanträge ein, jener Bosnien-Herzegowinas war bereits 1995 eingelangt. Bis zum Beitrittsantrag Kosovos 2022 war der Antrag Jugoslawiens (Serbien und Montenegro) im Jahr 2000 der letzte seiner Art. Belarus stellte im März 1993 einen Beitrittsantrag, auf den das Ministerdelegiertenkomitee mit Res(93)9³⁷ mit der Aufforderung der Anerkennung der EMRK reagierte. Demgegenüber bleibt Belarus bis heute das einzige Land Europas, das weiterhin die Todesstrafe anwendet. 2022 stellte der Europarat die über die Jahre mit der Republik Belarus entwickelte Zusammenarbeit ein und etablierte im Gegenzug eine Kontaktgruppe mit den Belarusischen Demokratischen Kräften.³⁸

In seiner Antrittsrede am 28. Februar 1996 anlässlich der Aufnahme Russlands in den Europarat sprach Außenminister *Yevgeni Primakov*³⁹ von einem bedeutenden Schritt für eine europäische Vereinigung und begründete dies wie folgt:

- die Grenzen des Europarats, der sich mehrmals in seiner Geschichte zu einer begrenzten geographischen Bestimmung bekannte, würden nach Wladiwostok erweitert;
- 170 Millionen mehr Menschen kämen unter den Menschenrechtsschutz der EMRK;
- es bestünde ein russländisches Zugeständnis zu einer demokratischen Transformation.

Führte die Annexion der Krim durch Russland 2014 und die militärische Aggression im Donbas zu einer Erschütterung innerhalb der Strukturen

36 Wiener Erklärung des Europaratsgipfels 1993, <https://rm.coe.int/1680536c83> (8.2.2026).

37 Res(93)6 vom 15. April 1993, <https://search.coe.int/cm?i=09000016804d28fd> (8.2.2026).

38 Portal Europarat – Belarus, <https://www.coe.int/en/web/portal/contact-group-on-belarus> (8.2.2026).

39 Das Dokument SecCM/Inf(96)9 wurde digital erst nach dem Ausschluss Russlands am 15. März 2022 öffentlich zugänglich, <https://search.coe.int/cm?i=09125948801fb559> (8.2.2026).

des Europarats, so zeigte sich, wie auch schon anhand der Ereignisse in Georgien 2008, dass der Europarat auf die Beobachtung und Verbesserung innerstaatlicher demokratischer Prinzipien, darunter menschenrechtliche und rechtsstaatliche Normen, ausgerichtet ist; bewaffnete Konflikte zwischen Mitgliedern belasten die Organisation enorm. Die PV reagiert unmittelbar politisch auf diese Konflikte, rechtlich sind sie innerhalb des Regelwerks des Europarats allerdings nur im Wege von Staatenbeschwerden vor dem EGMR verhandelbar.⁴⁰ Die Ukraine brachte 2014 und 2015 die Krim betreffend solche ein.⁴¹ Der Protest innerhalb der PV führte im April 2014 zum Widerruf der Abstimmungs- und einiger Partizipationsrechte der russischen Delegation in der PV,⁴² die sich daraufhin aus dem Gremium zurückzog. Generalsekretär *Thorbjørn Jagland* setzte sich 2019 für den Verbleib Russlands im Europarat ein,⁴³ auch um das Budget der Organisation zu sichern. Die russische Delegation zur PV war zur Verhandlung eines neuen Regelwerks, dem Gemeinsamen Komplementärprozess⁴⁴, nach vierjähriger Abwesenheit 2019 in diese zurückgekehrt.

Vor 2020 hätte angenommen werden können, dass die Mitgliedsfrage im Europarat – basierend auf dem geographischen Kriterium⁴⁵ – durch den Beitritt Belarus’ abgeschlossen wäre. Entsprechende erste Anzeichen einer solchen Bewegung auf belarussischer Seite wurden in der Form einer Ankündigung eines Moratoriums zur Todesstrafe erhofft.

40 Als Beispiel sei der Austritt Griechenlands aus dem Europarat 1969 mit Effekt 1970 zu nennen. Zu diesem Zeitpunkt waren vier Staatenbeschwerden gegen Griechenland vor dem EGMR anhängig. Das Ministerkomitee/Menschenrechtsformation entschied 1974, diese Klagen angesichts der *grundlegenden Veränderungen in Griechenland* nach dessen Wiedereintritt in den Europarat nicht wieder aufzunehmen. Siehe Res-DH(74)2 vom 26. November 1994, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-49215> (8.2.2026).

41 Staatenbeschwerde Ukraine vs Russland: EGMR U 25.6.2024, 20.958/14, *Ukraine/Russia* und 42.410/15, *Ukraine/Russia*.

42 Resolution 1990 (2014) on Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation, <https://pace.coe.int/en/files/20882/html> (8.2.2026).

43 Russland trug als großer Beitragszahler 10 % des Europaratsbudgets. Siehe auch <https://www.politico.eu/article/ruxit-russian-human-rights/> (8.2.2026).

44 Serious violation by a member State of its statutory obligations, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/serious-violation-by-a-member-state-of-its-statutory-obligations-committee-of-ministers-adopts-a-new-complementary-procedure> (8.2.2026).

45 Etabliert von der PV in der PV-Resolution 1247(1994), <https://pace.coe.int/en/files/15281/html> (8.2.2026).

Wegen der nur von 34 Mitgliedern des Europarats anerkannten Staatlichkeit des Kosovo schien dessen Beitritt nicht auf dem Radar, auch eine assoziierte Mitgliedschaft nach Art 5 der Satzung wurde zu dieser Zeit nicht in Betracht gezogen.

Russland hatte ab 2019 wieder vollen institutionellen Zugang zu allen Europaratsgremien, wobei sich Ministerkomitee und PV offen hielten, jederzeit den 2020 eingerichteten Komplementärprozess im Falle schwerwiegender Verletzungen des Statuts auszulösen. Das Verhältnis Europarat-Russland blieb allerdings beschädigt. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine 2022 war ein so schwerwiegender Verstoß gegen Statut und EMRK, dass das Ministerkomitee in Konsultation mit der PV Russland innerhalb von Wochen am 16. März 2022 aus dem Europarat ausschloss.⁴⁶

Welch unterschiedliches Bild präsentiert sich nur wenige Jahre später: Belarus hat nicht wegen der brutalen Niederschlagung friedlicher Proteste nach gefälschten Wahlen 2020 seinen Kooperationsstatus im Europarat verloren, sondern aufgrund seiner Bereitschaft, Russland als Aufmarschgebiet seiner Aggression gegen die Ukraine zu dienen. Dass seit 2022 Ministerkomitee, PV und der KGRE formelle Bindungen mit den Demokratischen Belarusischen Kräften eingegangen sind, verweist jedoch zurück auf die Ereignisse von 2020. Der Kosovo stellte im Mai 2022 einen Beitrittsantrag an den Europarat; die PV beurteilte die Beitrittsfähigkeit 2024 positiv. Eine Entscheidung des Ministerkomitees steht noch aus.

IV. Europäischer Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit

Wer mit dem Europarat arbeitet, lernt bald, sich in Demut zu üben. Wer kennt ihn schon? Wer hat ihn noch nicht mit der EU verwechselt? Obwohl im Europaratsraum bei allen seinen Schwächen über die Jahrzehnte der weitaus beste Menschenrechtsschutz aufgebaut wurde und keine andere Region der Welt eine höhere Umsetzungsrate von Menschenrechtsverpflichtungen verzeichnet, stellt kaum jemand bewusst einen Bezug zwischen der hohen europäischen Rechtsstaatlichkeit und dem Europarat her. Tatsächlich holt sich der Europarat für seine inhaltliche Normsetzung Anleihen bei den VN, so passiert bei der IK oder der Menschenhandelskon-

46 Dokument CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, <https://search.coe.int/cm?i=091259488025690a> (8.2.2026).

vention,⁴⁷ andererseits schafft der Europarat einzigartige Standards, wie beim Datenschutz,⁴⁸ bei Cyberkriminalität⁴⁹ oder bei der Abschaffung der Todesstrafe.⁵⁰ Würde es einer pointierten Aussage darüber bedürfen, um die inzwischen zutage tretende Wertefraktur des Westens zu erklären, so könnte die Bruchlinie leicht anhand der Teilhabe bzw Nicht-Teilhabe am Wertekanon des Europarats verortet werden.

Der Europarat, in seiner intergouvernementalen Arbeit und in Umsetzung von EGMR-Entscheidungen, hat Nichtdiskriminierung und die Abkehr von Hassrede zu einem Kennzeichen unserer Gesellschaften gemacht und erntet damit inzwischen von beiden großen Nachbarn Kritik. Russland hat Toleranz gegenüber Intoleranz, zB gegenüber der LGBT-Gemeinde noch als Europaratsmitglied lautstark vertreten. Den Europarat allerdings zeichnet seine Kritikfähigkeit aus: nur kurz nachdem mangelnde Meinungsfreiheit in Europa von US-Seite angeprangert wurde, eignete sich der Europarat diesen Blick in den Spiegel an und rief zur besseren Achtung der Grenzen des Strafrechts zur Einschränkung von Meinungsfreiheit⁵¹ auf.

Im Lichte von Wahlgängen in Rumänien 2024 und Moldau 2025 beginnt der Europarat, sich mit ausländischer Informationsmanipulation und Einmischung (FIMI/*Foreign Information Manipulation and Interference*) zu beschäftigen, wobei ab 2026 im Expertengremium PC-FIMI die Frage diskutiert wird, ob und im Falle wie sich strafrechtliche Maßnahmen mit den Menschenrechtsstandards der EMRK vereinbaren ließen. Präventionsmaßnahmen sollten inhalts- und technologieneutral auf unauthentische Aktivitäten und künstliche Verstärkung achten.

47 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (ETS No 197), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=197> (8.2.2026).

48 Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (ETS No 108), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=108> (8.2.2026).

49 Übereinkommen über Computerkriminalität (ETS No 185), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=185> (8.2.2026).

50 Protokoll Nr 13 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten bezüglich der Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen (ETS No 187), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=187> (8.2.2026).

51 Siehe die Studie „Limiting the use of criminal law to restrict Freedom of Expression: A Guide to Council of Europe Standards“, September 2025, <https://rm.coe.int/limiting-the-use-of-criminal-law-to-restrict-freedom-of-expression-a-g/native/4880299e5a> (8.2.2026).

Zukunftsweisend begann 2026 im Europarat ein politischer Nachdenkprozess über Migration, auch hier steht die Frage der Vereinbarkeit von nationalen Maßnahmen mit der EMRK im Zentrum der Debatte.

Die bedeutendste institutionelle Entwicklung im Europarat ergibt sich jedoch aus der Notwendigkeit, Rechenschaftsstrukturen angesichts der russischen Aggression gegen die Ukraine zu entwickeln. Erstmals werden solche Strukturen – ein Ukraine-Schadensregister (RD4U),⁵² eine Ukraine-Schadenskommission⁵³ und ein Sondertribunal zum Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine⁵⁴ – beim Europarat angesiedelt; Sitz dieser Einrichtungen ist oder wird voraussichtlich Den Haag sein. Das 2023 als erweitertes Teilabkommen eingerichtete RD4U verzeichnet Anfang Jänner 2026 bereits 100.000 Einträge in 14 Schadenskategorien. Sobald die Schadenskommission operationell ist, wird RD4U in diese integriert werden. Die Ukraine und der Europarat haben den Vertrag über das Sondertribunal bereits im Juni 2025 unterzeichnet, aktuell wird an dessen Operationalisierung durch Mitgliedstaaten und weitere Interessierte (zB Australien) gearbeitet. Mit Mitteln der EU haben die Arbeiten im Europarat dazu bereits begonnen.⁵⁵

V. Neuer Demokratiepakt

Während der europäische Kontinent in den vergangenen Jahrzehnten deutliche Fortschritte bei der Gewaltenteilung sowie bei der Qualität von Wahlen und demokratischen Prozessen in nahezu allen Lebensbereichen verzeichnen konnte, sieht sich der Europarat heute mit zunehmenden Formen des Demokratieabbaus konfrontiert. Dieser wird unter anderem durch konfliktverstärkende Algorithmen in elektronischen Kommunikationsmitteln, durch ausländische Einflussnahme und durch Desinformation begünstigt.

52 Register of Damage for Ukraine, <https://rd4u.coe.int/en/> (8.2.2026).

53 Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine (ETS No 229), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=229> (8.2.2026).

54 Dokument CM(2025)104-final vom 24. Juni 2025, <https://search.coe.int/cm?i=091259488027d067> (8.2.2026).

55 Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine: Council of Europe, European Union agree to set up advance team, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/special-tribunal-for-the-crime-of-aggression-against-ukraine-council-of-europe-european-union-agree-to-set-up-advance-team> (8.2.2026).

Ein Neuer Pakt für Demokratie⁵⁶ soll diesen Entwicklungen entgegenwirken.

Bereits der erste Europaratsgipfel in Wien im Jahr 1993 verankerte das Konzept der Demokratiesicherheit als Respekt vor demokratischen Prozessen, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit und etablierte damit ein Sicherheitsverständnis, das über nationale Verteidigungsfragen hinausgeht. Der vierte Europaratsgipfel in Reykjavik 2023, der wie jener von Wien eine neue Ära für den Europarat markiert, formulierte 10 Demokratieprinzipien⁵⁷ und richtete den Lenkungsausschuss Demokratie ein.

Europarats-Generalsekretär *Alain Berset* widmet sich seit Beginn seiner Amtszeit der Ausarbeitung eines solchen Pakts, der neben inhaltlichen Zielen auch die Rolle des Europarats durch eine Stärkung seiner externen Dimension festigen soll. Dabei gilt es anzuerkennen, dass demokratische Entwicklung keiner Naturgesetzmäßigkeit folgt. Angesichts neuer gesellschaftlicher und technologischer Realitäten bedarf es daher des Aufbaus demokratischer Resilienz sowie innovativer Wege zum Schutz der Demokratie – nicht nur als verfassungsrechtliches Konzept, sondern als lebendiges, anpassungsfähiges Projekt, das den Bedürfnissen der Menschen gerecht wird. Dies gilt in besonderem Maße für jüngere Generationen.

VI. Ausblick

Mit dem umfassenden russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und dem daraus resultierenden Ausschluss Russlands aus dem Europarat eröffnete sich auf anderer Ebene ein neuer Arbeitsstrang der Organisation. Dieser knüpft zwar an deren Gründungsphilosophie an, wäre jedoch ohne die Schwächung der Strukturen der VN ebenso wenig denkbar wie das Wiederaufflammen von Krieg in Europa selbst. Während der EGMR bereits wegweisende Entscheidungen zu ukrainischen Staatenbeschwerden getroffen hat, übernimmt der Europarat erstmals in seiner Geschichte Rechenschaftsaufgaben als unmittelbare Folge von Kriegshandlungen: beginnend mit der Einrichtung eines Schadensregisters (RD4U), über dessen

56 Siehe den Jahresbericht 2025 des Generalsekretärs Towards a New Pact for Democracy, <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/report-2025> (8.2.2026).

57 Siehe Annex 3 der Reykjavik Erklärung 2023, <https://www.coe.int/en/web/steering-committee-on-democracy/10-principles-for-democracy> (8.2.2026); als Teil der Gipfeldokumentation, <https://www.coe.int/en/web/cm/reykjavik-summit> (8.2.2026).

Weiterentwicklung zu einer Schadenskommission bis hin zur Errichtung eines Sondertribunals zum Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine. Gleichzeitig arbeitet die PV bereits an einem neuen Zugang zu Russland im Wege der Zivilgesellschaft.⁵⁸

Angesichts der dynamischen Entwicklung könnte sich die Frage stellen: Gibt es heute *mehr* Europarat oder *weniger*? Anhand der Eckdaten bietet sich Ende 2025 folgendes Bild:

Bereits drei Generationen gestalten erfolgreich dieses gemeinsame Europa, entsprechend drängt sich eine Einschätzung über den Stand der Zielerreichung des *Friedensprojekts* Europarat auf. Dass dieser den Angriffskrieg eines Mitgliedstaates gegen einen anderen nicht verhindern konnte, wirft uns zurück zur in den 1990er Jahren intensiv geführten Kontroverse über die Aufnahme Russlands in den Europarat.⁵⁹ Auch der Bezug zu Art 52 SVN ist hier relevant: Der Europarat wurde nicht als friedensschaffende, sondern als friedenserhaltende Organisation eingerichtet, die ganz der Aussöhnung in Europa verschrieben ist; daher der Sitz im schwer erreichbaren, aber dialogaffinen Straßburg und daher die aus dem Statut erwachsene Tradition der Vertraulichkeit seines Entscheidungsorgans, des Ministerkomitees. Debatten zwischen Mitgliedstaaten sollten nicht öffentlich werden, nur das konsensuelle Ergebnis. Dass die Organisation ihre Einheit heute durch offenen Diskurs nicht mehr gefährdet sieht, zeigt die Verabschiedung eines Transparenzrahmens⁶⁰ im Mai 2025, der einen offeneren und zugänglicheren Europarat für die Zukunft erhoffen lässt.

Angesichts öffentlicher Debatten über die Bedeutung der EMRK in manchen Mitgliedstaaten diskutiert auch der Europarat die Frage nach den menschenrechtlichen Intentionen der Gründerväter. EGMR-Entscheidungen zu *Savran vs DK* 2021, die einstweilige Verfügung des EGMR zum Fall *N.S.K. vs UK*⁶¹ 2022 oder die EGMR-Entscheidung zu Verein Klimaseniorinnen und andere vs CH sind richtungsweisend in dieser Hinsicht. Die

58 Dialogplattform mit russischen demokratischen Kräften im Exil, <https://pace.coe.int/en/news/10042/pace-creates-a-platform-for-dialogue-with-exiled-russian-democratic-forces> (8.2.2026), siehe auch Resolution 2621 (2025), <https://pace.coe.int/en/files/35684/html> (8.2.2026).

59 Siehe zB Debatten in der PV dazu, https://www.cvce.eu/en/obj/debates_of_the_parliamentary_assembly_of_the_council_of_europe_on_russia_s_application_for_accession_25_january_1996-en-2fab4bc2-2783-4d3b-b33f-17541e532adc.html (8.2.2026).

60 Council of Europe Transparency Framework, Dokument CM(2025)53-final, <https://search.coe.int/cm?i=09125948802657e9> (8.2.2026).

61 Der sog „Ruanda-Fall“, EGMR, Beschwerde vom 5.4.2023, 28.774/22, *N.S.K./UK* (8.2.2026).

Organisation plädiert dafür, zukunftsrelevant zu bleiben und die Bedürfnisse der Jugend zu erfassen.

In den letzten 30 Jahren galt die Aufmerksamkeit des Europarats der Integration von nach dem Fall des Eisernen Vorhangs beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Das 1994 eingerichtete konsequente Monitoring des Ministerkomitees⁶² wurde bereits im Jahr 2007 in eine Ad-hoc-Prüfung umgewandelt, die PV entließ Bulgarien, Montenegro, Nordmazedonien und zuletzt 2024 Albanien aus deren 1993 eingerichtetem Monitoring.⁶³ Aserbaidshan und Georgien entsenden seit 2025 aufgrund mangelnder Bereitschaft zur Mitarbeit in deren Peer Review Mechanismen⁶⁴ keine nationalen Delegationen mehr in die PV.

Die für 2026 geplante erstmalige Eröffnung eines Europarats-Liaisonbüros bei den VN in New York sowie die von Generalsekretär *Alain Berset* angestoßene Debatte über die Außenbeziehungen des Europarates (vgl GR-EXT(2025)OJ6, vorerst klassifiziert) bereiten jedenfalls den Boden für einen Blick auf dessen über Europa hinausreichende Aufgaben. Gründe, den Aufrufen – unter anderem jenem des österreichischen Bundespräsidenten⁶⁵ – zu folgen, Mut zu fassen und Verantwortung zu übernehmen, hat der Europarat jedenfalls in ausreichendem Maße.

62 Auf der Basis der Erklärung über die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarats eingegangenen Verpflichtungen, Decl(10/11/94), <https://search.coe.int/cm?i=090000168053661f> (8.2.2026).

63 Order 488(1993), Doc. 488 - Order - Adopted text, <https://pace.coe.int/en/files/13691/html> (26.2.2026).

64 ZB Rapporteurs von Fachkomitees der PV oder Wahlbeobachtung der PV.

65 Rede des österreichischen Bundespräsidenten *Alexander Van der Bellen* vor der PV am 25. Jänner 2018, <https://pace.coe.int/en/verbatim/2018-01-25/am/en#speech-9571> (8.2.2026).

Verzeichnis der Herausgeberin und der Herausgeber sowie der Autorinnen und Autoren

Peter Bußjäger ist Universitätsprofessor in Innsbruck am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre und leitet das Institut für Föderalismus in Innsbruck. Er ist außerdem Richter am Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein.

Schnutz Rudolf Dürr ist Abteilungsleiter für Programme des Europarats. Er war bis 2023 Generalsekretär der Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit und Stellvertretender Sekretär der Venedig-Kommission.

Marie-Luisa Frick ist Universitätsprofessorin für Praktische Philosophie mit den Schwerpunkten Politische Philosophie, Rechtsphilosophie und Ethik an der Universität Innsbruck.

Andreas Kiefer war von 2010 bis 2022 Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats. Zuvor leitete er von 1996 bis 2010 die Europaabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung.

Gabriele Kucsko-Stadlmayer ist Universitätsprofessorin für Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien. Sie war von 1. November 2015 bis 31. Oktober 2024 österreichische Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Ab Mai 2022 bekleidete sie die Funktion einer Sektionspräsidentin, ab Mai 2024 auch jene einer Vizepräsidentin des Gerichtshofs.

Christian Manquet ist Leitender Staatsanwalt im Ruhestand, langjähriger Abteilungsleiter und von 2021 bis 2024 Sektionsleiter für Strafrecht im Bundesministerium für Justiz. Er war von 2006 bis 2024 österreichischer Delegierter in der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) und von 2011 bis 2017 deren Vizepräsident. Aktuell ist er im Expert:innenpool für Länderevaluierungen der GRECO.

Walter Obwexer ist Universitätsprofessor für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck, Dekan der dortigen Rechtswissenschaftlichen Fakultät und Präsident von EUSA-Austria.

Klaus Poier ist Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft und Leiter des Zentrums für österreichisches und europäisches Hochschulrecht sowie Hochschulgovernance (ZHR) an der Universität Graz. Von 2022 bis 2026 ist er als Experte Mitglied des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates.

Kerstin Schinnerl ist Geschäftsführerin des Vereins Frauen-Rechtsschutz und war bis 2024 Senior Project Officer in der Violence against Women Division des Europarats und Mitarbeiterin im Überprüfungsmechanismus der Istanbul-Konvention.

Helmut Tichy ist Universitätsprofessor am Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen an der Universität Graz und war darüber hinaus von 2010 bis 2023 Leiter des Völkerrechtsbüros im österreichischen Außenministerium. Seit 2023 ist er Mitglied des Europarat-Expertenausschusses gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO).

Aloisia Wörgetter ist Ständige Vertreterin Österreichs beim Europarat. Sie ist seit 1992 Mitglied des österreichischen höheren diplomatischen Dienstes und war unter anderem Teil der Ständigen Vertretung Österreichs bei den Vereinten Nationen. In dieser Funktion war sie Vorsitzende einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur UN-Konvention gegen alle Formen von Diskriminierung gegen Frauen.