

Die wechselvolle Geschichte der Mitgliedschaft Russlands im Europarat

Norman Weiß*

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
weiss@uni-potsdam.de

Theresa Anna Lanzl**

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
lanzl@uni-potsdam.de

Abstract	801
Keywords	802
I. Aufnahme und erste Phase der Mitgliedschaft	802
II. Die schwierige Mitgliedschaft der Russischen Föderation	808
1. Zwischen Annäherung und Entfremdung	808
2. Annexion der Krim (2014): Zäsur in den europäisch-russischen Beziehungen	811
III. Der Bruch und der Ausschluss Russlands	813
IV. Rechtliche Implikationen des Ausschlusses Russlands aus dem Europarat	814
1. Auswirkungen auf die Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention	815
a) Zeitliche Anwendbarkeit der EMRK	815
b) Zusammensetzung des Gerichtshofs	820
c) Ablauf von Verfahren gegen die Russische Föderation	822
2. Auswirkungen auf den Menschenrechtsschutz in der Russischen Föderation	822
3. Auswirkungen auf das Europäische Menschenrechtsschutzsystem	825
V. Ausblick	827
Summary: The Multifaceted History of the Russian Federation in the Council of Europe	829
Keywords	829

Abstract

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat auch die Europäische Menschenrechtsarchitektur ins Wanken gebracht. Der Europarat reagierte schnell und beendete die Mitgliedschaft der Russischen Föderation. Aus diesem Anlass blickt der Beitrag zurück auf die wechselvolle Geschichte der

* apl. Prof. Dr. iur., außerplanmäßiger Professor an der Juristischen Fakultät und Permanent Senior Fellow am Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam.

** Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam.

Mitgliedschaft Russlands im Europarat. Seit dem Beitritt vor 26 Jahren haben Konfrontationen die – oftmals kurzen – Phasen der Kooperation überschattet. Das wirft die Frage auf, inwieweit die „Politik des Dialogs“ gegenüber der Russischen Föderation geeignet war, die Menschenrechtslage in Russland zu verbessern. Der Beitrag legt zudem die rechtlichen Grundlagen von Beitritt und Ende der Mitgliedschaft dar und untersucht, wie sich der Ausschluss auf die Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auswirkt. Der Ausschluss Russlands stellt einen Wendepunkt dar. Zwar wird damit ein potenziell gefährlicher Präzedenzfall geschaffen. Jedoch entsteht durch die geschlossene Reaktion der restlichen Mitgliedstaaten auch ein Momentum für Reformen und eine Rückbesinnung auf das Gründungsziel des Europarates – die kollektive Durchsetzung der Menschenrechte.

Keywords

Europarat – Beitrittsvoraussetzungen – Russische Föderation – Ende der Mitgliedschaft – EMRK

Das Ministerkomitee beschloss am 16.3.2022 in einer außerordentlichen Sitzung den Ausschluss der Russischen Föderation aus dem Europarat. Damit ging die Mitgliedschaft zu Ende, die am 28.2.1996 begonnen hatte, als das Land als damals 39. Mitgliedstaat beigetreten war. Dieser Beitrag widmet sich den Phasen dieser Mitgliedschaft und geht dabei auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Beitritt und Ausschluss ein. Ferner wird diskutiert, ob die Bindung an die EMRK zur Verbesserung der Menschenrechtslage in Russland beigetragen hat. Das russische Beispiel dient als Anlass, um den künftigen Umgang des Europarates mit „problematischen“ Mitgliedstaaten zu reflektieren.

I. Aufnahme und erste Phase der Mitgliedschaft

Die Aufnahme von neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa erschien den politischen Akteuren nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Aufbruch in ein „neues Europa“¹ als gleichermaßen selbstverständlich wie notwendig, sollte aber nicht zu einer Absenkung der Menschenrechts-

¹ So der programmatische Titel der „Charta von Paris für ein neues Europa“ vom 21.11.1990, mit der die Teilnehmerstaaten der KSZE – darunter auch die damalige UdSSR – die Zukunft des Kontinents gestalten wollten.

standards führen. Deshalb wurden materielle Aufnahmekriterien formuliert und ihre Einhaltung in neu entwickelten Verfahren überwacht, grundsätzlich aber auf eine edukative Wirkung der Mitgliedschaft vertraut.² Diese gesamt-europäische Perspektive des Europarates beinhaltete eine Unterstützung der Reformprozesse in den Staaten Mittel- und Osteuropas.³

Die Grundlagen von Beitritt und Mitgliedschaft sind in der Satzung des Europarates statuiert. Nach Artikel 4 der Satzung des Europarates kann „jeder europäische Staat, der für fähig und gewillt befunden wird, die Bestimmungen des Artikels 3 zu erfüllen [...] durch das Minister-Komitee aufgefordert werden, Mitglied des Europarats zu werden“. Artikel 3 normiert die Pflichten der Mitgliedstaaten: „Jedes Mitglied des Europarats erkennt den Grundsatz vom Vorrang des Rechts und den Grundsatz an, wonach jeder, der seiner Jurisdiktion unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden solle.“ Satz 2 nimmt Bezug auf die Präambel und damit auf die „geistigen und sittlichen Werte, die das gemeinsame Erbe [der] Völker“ des Europarates bilden, namentlich Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und pluralistische Demokratie. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, „aufrichtig und tatkräftig“ an deren Verwirklichung mitzuwirken.⁴ In der Wiener Erklärung vom 9.10.1993 konkretisierten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates die aus der Satzung hervorgehenden Beitrittsvoraussetzungen wie folgt:

„Der Beitritt setzt voraus, dass der antragstellende Staat seine Institutionen und seine Rechtsordnung in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Achtung der Menschenrechte gebracht hat. Die Volksvertreter müssen auf dem Wege freier, gleicher und allgemeiner Wahlen bestimmt werden. Die Garantie der Meinungsfreiheit, insbesondere der Medien, der Schutz der nationalen Minderheiten und die Achtung der Grundsätze des Völkerrechts müssen in unseren Augen entscheidende Kriterien bei der Beurteilung der Bewerbung bleiben. Die Verpflichtung, die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und binnen kurzer Frist die Gesamtheit der Kon-

² Norman Weiß, Die neuen Mitgliedstaaten des Europarates im Spiegel der Rechtsprechung der Straßburger Organe – eine erste Bilanz, Potsdam: Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, 1998, 6 f.

³ Für ein Erfolgsbeispiel vgl. die ausführliche Studie von Michèle Roth, Der Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation der baltischen Staaten, Frankfurt am Main et al.: Peter Lang 2004, die aber auch die Rolle anderer internationaler Institutionen und vor allem der betroffenen Staaten und Gesellschaften selbst betont (250 ff.).

⁴ Ausführlich dazu Eckart Klein, Membership and Observer Status, in: Stefanie Schmahl/Marten Breuer (Hrsg.), The Council of Europe: Its Law and Policies, Oxford: Oxford University Press 2017, 40-92 (43 ff.) und Vladimir Djerić, Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered into by New Member States, ZaöRV 60 (2000), 605-629 (605 ff.).

trollbestimmungen anzuerkennen, ist gleichfalls wesentlich. Wir sind entschlossen, innerhalb des Europarates die uneingeschränkte Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch alle Mitgliedstaaten sicherzustellen.“⁵

Die tatsächliche Durchführung des Aufnahmeverfahrens im Rahmen der Osterweiterung des Europarates wurde organisationsintern an die neuen Gegebenheiten angepasst und ging mit einer größeren Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung im Vergleich zu Beitrittsverfahren vor 1989 einher. Die Parlamentarische Versammlung entwickelte ein Besuchsverfahren, das Gespräche über den Stand der Reformbemühungen mit einem Studium der Verfassungs- und Gesetzesänderung verband und auf diese Weise einen offenen Austausch in einem Klima des Vertrauens ermöglichte. Nach dem Beitritt schloss sich ein neuentwickeltes Monitoringverfahren an, mit dem sichergestellt werden sollte, dass das anzustrebende Niveau von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz nach dem Beitritt auch erreicht bzw. beibehalten wurde.⁶

Die Russische Föderation versprach sich eine Reihe von Vorteilen aus der Mitgliedschaft im Europarat, die von verschiedenen Akteuren jeweils unterschiedlich akzentuiert wurden. Neben dem Bedürfnis, als europäischer Staat akzeptiert zu werden, spielte das Bekenntnis zu den Werten des Europarates ebenso eine Rolle wie die Möglichkeit, russische Interessen – etwa den Schutz russischer Staatsbürger*innen in ehemaligen Sowjetrepubliken – in internationalen Foren rechtsbasiert diskutieren zu können.⁷

Die russische Bereitschaft, die demokratischen Anforderungen des Europarates zu erfüllen, wurde allerdings bereits während des Aufnahmeprozesses durch Kriege und die imperialistische Außenpolitik infrage gestellt.⁸ So führte der Erste Tschetschenienkrieg (Dezember 1994 bis Dezember 1996) zur Aussetzung des Beitrittsprozesses (Beschluss vom 2.2.1995)⁹. Nach einem vierjährigen Beitrittsprozess trat die Russische Föderation dem Europarat schließlich im Februar 1996 bei¹⁰ – unbeschadet der Tatsache, dass der Krieg in Tschetschenien mit zunehmender Brutalität fortgesetzt wurde. Der damalige Berichterstatter *Ernst Mühlemann* kam zwar zu dem Schluss, dass die

⁵ Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats, EuGRZ 20 (1993), 484-487 (484).

⁶ Siehe hierzu *Hans-Joachim Bauer*, Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999. Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozeß, Münster: Lit 2001, 112 ff., 178 ff.

⁷ Näher dazu bei *Christine D. Althausen*, Rußlands Weg in den Europarat, Münster: Lit 1997, 64 ff.

⁸ *Kushtrim Istrefi*, Russia Will No Longer Participate in the Council of Europe: a Problematic Member State Who Could Not Commit to Peace, ECHR Blog, 10.3.2022.

⁹ Parliamentary Assembly, Russia's request for membership in the light of the situation in Chechnya, Resolution 1055 (1995), Nr. 10.

¹⁰ Ausführliche Darstellung bei *Althausen* (Fn. 7), 95-160.

Russische Föderation nicht alle Standards des Europarates erfülle.¹¹ Mit dem Beitritt wurde jedoch die Hoffnung verbunden, dass die Russische Föderation die europäischen Standards „in naher Zukunft“¹² erreichen werde, wenn sie tatsächlich den verschiedenen Überwachungs-, Kontroll- und Gerichtsmechanismen des Europarates unterliegt.¹³

Der Beitrittsvereinbarung lag damit die politische Entscheidung zugrunde, nicht den Status quo, sondern die Chancen und Perspektiven für eine Verbesserung der (Menschen-)Rechtslage nach dem Beitritt in den Vordergrund zu rücken.¹⁴ Diese „Absenkung der Beitrittsvoraussetzungen“ wurde zum Teil kritisch gesehen, sei doch der Beitritt an sich das größte Druckmittel für Reformen.¹⁵ Der Balanceakt zwischen Erweiterung und Festhalten an den Standards des Europarates spiegelt sich auch in der Beitrittsvereinbarung wider: So wurden der Russischen Föderation mit dem Beitritt über zwanzig Verpflichtungen auferlegt, darunter der Truppenabzug aus Transnistrien, ein Bekenntnis zur friedlichen Beilegung interner wie externer Konflikte sowie die strikte Einhaltung des humanitären Völkerrechts.¹⁶

Die Russische Föderation ratifizierte die EMRK und ihre Protokolle erst 1998. Dem mit der Integration der internationalen Menschenrechtsnormen in die russische Verfassung von 1993 eingeleiteten Prozess der Normanerkennung – dessen rechtliche Ausgestaltung durchaus vorbildlich zu nennen ist – stand allerdings keine entsprechende tatsächliche Normachtung gegenüber. Staatliches Handeln selbst war durch Regelverstöße gekennzeichnet – zunächst in der oft turbulenten ersten Transformationsphase der 1990er Jahre, später dann zunehmend repressiv. Die Russische Föderation stellte außerdem keinen ausreichenden Rechtsschutz gegen diese Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung.¹⁷ Ein Bewusstsein der Bürger*innen, Menschenrechte einfordern und gegen ihre Verletzungen klagen zu können, hat

¹¹ Vgl. Ernst Mühlemann, Russia's request for membership of the Council of Europe, Doc. 7443 v. 2.1.1996, zitiert wie in *Kushtrim Istrefi*, Kosovo's Quest for Council of Europe Membership, *Review of Central and East European Law* 43 (2018), 255–273.

¹² Parliamentary Assembly, Russia's request for membership of the Council of Europe, Opinion 193 (1996), Nr. 7.

¹³ Ausführlich dazu *Bauer* (Fn. 6), 160 ff.

¹⁴ So die Empfehlung des Berichterstatters *Rudolf Bindig*, siehe Parliamentary Assembly, Russia's application for membership of the Council of Europe, Doc. 7463 v. 18.1.1996.

¹⁵ So z. B. *Peter Leuprecht*, Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement?, *Transnat. L. & Contemp. Probs.* 8 (1998), 313–336 (332); siehe auch *Philip Leach*, The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in: *Schmahl/Breuer* (Fn. 4), 166–211 (186 f.) m. w. N.

¹⁶ Parliamentary Assembly (Fn. 12), Nr. 10.7, 10.9, 10.24.

¹⁷ Zum Gesamtkomplex *Regina Heller*, Normensozialisation in Russland. Chancen und Grenzen europäischer Menschenrechtspolitik gegenüber der Russländischen Föderation, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, 105 ff.

sich angesichts der historischen Erfahrungen in der Sowjetunion erst allmählich entwickeln und die Nische des Dissidententums verlassen müssen.¹⁸

Gegenüber der formalen Normanerkennung blieb die tatsächliche Normachtung jedoch auch in der Folgezeit defizitär. Dass Russland die Verpflichtungen aus der Beitrittsvereinbarung – anders als die Parlamentarische Versammlung¹⁹ – als bloße Empfehlungen interpretierte, zeigte sich in der Debatte um die Abschaffung der Todesstrafe.²⁰ In der Beitrittsverpflichtung hatte sich die Russische Föderation dazu verpflichtet, innerhalb von drei Jahren das Protokoll Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten zu ratifizieren und ein Moratorium für Hinrichtungen mit Wirkung vom Beitrittstag einzuführen²¹ – eine Verpflichtung, die kurze Zeit später gebrochen wurde.²² Allein im Beitrittsjahr wurden 53 Hinrichtungen vollzogen, bis Präsident Jelzin im August 1996 ein *de facto*-Moratorium in Kraft setzte.²³ Eine *de jure*-Abschaffung der Todesstrafe scheiterte wiederholt in der Staatsduma – dem russischen Unterhaus.²⁴

Hatte schon der Erste Tschetschenienkrieg den Beitrittsprozess verzögert, so stellte der Zweite Tschetschenienkrieg von August 1999 bis April 2009 das Verhältnis des Europarates zu seinem neuen Mitgliedstaat auf eine frühe Zerreißprobe. Die Parlamentarische Versammlung forderte die Russische Föderation wiederholt auf, alle wahllosen und unverhältnismäßigen Militäraktionen einzustellen und einen Dialog über eine friedliche Lösung des Konflikts einzuleiten;²⁵ zudem setzte sie das russische Stimmrecht in den Jahren

¹⁸ Alexander Daniel, Im Geist der Freiheit. Zur Geschichte der Menschen- und Bürgerrechtsbewegung in Russland, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Russland auf dem Weg zum Rechtsstaat? Antworten aus der Zivilgesellschaft, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte DIMR e.V. 2003, 18–41 (36 ff.). Der wichtige Band behandelt im Weiteren Themen und Akteure der russischen Menschenrechtsbewegung jener Zeit.

¹⁹ Djerić (Fn. 4), 618.

²⁰ Bill Bowring, Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights: Compliance or Cross-Purposes?, EHRLR 6 (1997), 628–643 (633).

²¹ Parliamentary Assembly (Fn. 12), Nr. 10.2.

²² Parliamentary Assembly, Abolition of the death penalty in Europe, Resolution 1097 (1996), Nr. 3 f.

²³ Monitoring Committee, Honouring of obligations and commitments by the Russian Federation, Doc. 8127 (1998), 10 f.

²⁴ Bill Bowring, The Death Penalty and Russia, in: Jon Yorke (Hrsg.), The Right to Life and the Value of Life. Orientations in Law, Politics and Ethics, London/New York: Routledge 2016, 269–288 (282).

²⁵ Parliamentary Assembly, The conflict in Chechnya, Recommendation 1444 (2000), Nr. 16; Parliamentary Assembly, Conflict in the Chechen Republic – Implementation by Russia of Recommendation 1444 (2000), Recommendation 1456 (2000), Nr. 19.

2000 und 2001 aus. Die Wiedereinführung des Stimmrechts im Jahr 2001 war geknüpft an die Bereitschaft Russlands, sich für eine mit den Standards und Werten des Europarates in Einklang stehende Lösung des Konfliktes einzusetzen.²⁶

Nur wenige Jahre später mussten die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung erneut über einen Antrag auf Stimmentzug der russischen Delegation entscheiden. Im Kaukasuskrieg im August 2008 führten mit der Russischen Föderation und Georgien – erstmals in der Geschichte des Europarates – zwei Mitgliedstaaten gegeneinander Krieg. Zwar verurteilte die Parlamentarische Versammlung die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens als Völkerrechtsbruch und forderte die Russische Föderation auf, diese zurückzunehmen sowie die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens zu achten.²⁷ Von Sanktionen gegen die russische Delegation wurde jedoch bewusst abgesehen: Die Aufnahme eines Dialogs [mit und zwischen Russland und Georgien] sei der beste Weg zur Lösung eines jeden Konflikts und zur Förderung der langfristigen Stabilität.²⁸

Für diesen Ansatz, Dialog und Integration gegenüber harten Sanktionen den Vorzug zu geben, plädierte auch der Berichterstatter *Andreas Gross*: Die Einhaltung der Grundwerte der Organisation sei als ein kontinuierlicher individueller und kollektiver (gesellschaftlicher) Lernprozess zu betrachten, der nur durch Dialog, intensive Kommunikationsbemühungen und ein besseres gegenseitiges Verständnis angeregt und beschleunigt werden könne. Der Europarat sei daher nicht so sehr als „Haus der Demokratie“ zu verstehen, sondern als eine Art europäisches Krankenhaus der Demokratie, und ein Heilungsprozess könne nicht auf der Ausweisung der Kranken und Verwundeten beruhen.²⁹

²⁶ Parliamentary Assembly, Conflict in the Chechen Republic – recent developments, Doc. 8929 v. 20.1.2001.

²⁷ Parliamentary Assembly, The consequences of the war between Georgia and Russia, Resolution 1633 (2008), Nr. 9; Parliamentary Assembly, Implementation of Resolution 1633 (2008) on the consequences of the war between Georgia and Russia, Resolution 1647 (2009), Nr. 4.

²⁸ Parliamentary Assembly, The war between Georgia and Russia, Report Doc. 11724 v. 1.10.2008, Nr. 62.

²⁹ Parliamentary Assembly, Reconsideration on substantive grounds of previously ratified credentials of the Russian delegation (Rule 9 of the Rules of Procedure of the Assembly), Report Doc. 12045 v. 29.9.2009, Nr. 18.

II. Die schwierige Mitgliedschaft der Russischen Föderation

1. Zwischen Annäherung und Entfremdung

Es folgte eine Phase der relativen Normalisierung in den Beziehungen des Europarates zur Russischen Föderation, in der Russland ein Mitgliedstaat – „(fast) wie jeder andere“³⁰ – war. Aber eben nur fast: Als größtem Geldgeber und aufgrund seines Selbstverständnisses als Großmacht kam Russland eine Sonderrolle zu. Mit Ausnahme einiger weniger Themen – insbesondere Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer (LGBTQ)-Fragen – zeigte sich Russland in den Gremien des Europarates durchaus gesprächsbereit.³¹ Dennoch blieb die erhoffte Annäherung an Demokratie und Menschenrechte weitestgehend aus. Stattdessen war Russland bereits zehn Jahre nach dem Beitritt „immer weniger bereit, Demokratie und Menschenrechte zu lernen“.³²

Seit 1999 ist *Wladimir Putin* auf russischer Seite ein maßgeblicher Akteur, mal als Ministerpräsident, mal als (kommissarischer) Staatspräsident Russlands. Ob und inwieweit die Zyklen von Kooperation und Konfrontation primär auf seine Entscheidungen zurückgehen, kann an dieser Stelle nicht untersucht oder gar beantwortet werden. Wie Untersuchungen anderer postkommunistischer Staaten gezeigt haben, ist die Unterstützung von Menschenrechten insbesondere in den Funktionseliten eine wesentliche Voraussetzung für eine andauernde Unterstützung in der Breite der Bevölkerung und damit für eine nachhaltige Annäherung an Demokratie und Menschenrechte.³³ In seiner vielzitierten Rede vor dem Deutschen Bundestag zu Beginn seiner Amtszeit weckte *Putin* in Europa manche Hoffnungen auf eine „gesamteuropäische Zusammenarbeit“.³⁴ Allerdings gestaltete sich die Zu-

³⁰ So *Petra Roter*, *Russia in the Council of Europe: Participation à la carte*, in: Lauri Mälksoo/Wolfgang Benedek (Hrsg.), *Russia and the European Court of Human Rights: the Strasbourg Effect*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, 26-56 (40).

³¹ *Roter* (Fn. 30), 45 ff.

³² *Katlijn Malfliet/Stephan Parmentier*, *By Way of Introduction*, in: Katlijn Malfliet/Stephan Parmentier (Hrsg.), *Russia and the Council of Europe. 10 Years After*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010, 1-6 (3); *Laurie Mälksoo*, *Introduction. Russia, Strasbourg, and the Paradox of a Human Rights Backlash*, in: Mälksoo/Benedek (Fn. 30), 3-55 (5).

³³ So mit Blick auf Ungarn: *Catherine Dupré*, *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford: Hart 2003, 177 ff. Zum generellen Hintergrund vgl. *Richard Sakwa* (Hrsg.), *The Experience of Democratization in Eastern Europe: Selected Papers from the Fifth World Congress of Central and East European Studies*, Warsaw, 1995, Basingstoke: Palgrave Macmillan 1999.

³⁴ Deutscher Bundestag, Wortprotokoll der Rede Wladimir Putins im Deutschen Bundestag am 25.9.2001, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/putin/putin_wort-244966> (zuletzt besucht am 30.9.2022).

sammenarbeit zunehmend schwierig: So veröffentlichte der Europarat im Februar 2007 einen Bericht, in dem er u. a. von Einschüchterungsversuchen auf Anwält*innen und Beschwerdeführer*innen berichtete und Russlands Versäumnis anprangerte, mit dem Gerichtshof uneingeschränkt zusammenzuarbeiten.³⁵

Die Mitgliedschaft Russlands im Europarat war aus Perspektive des Europarates insofern ein Erfolg, als sie den russischen Bürger*innen Zugang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verschaffte. Wie erwartet,³⁶ führte die Ratifikation der EMRK zu einer hohen Zahl von aus Russland stammenden Beschwerden, die einen erheblichen Teil der Überlastung des Gerichtshofs ausmachten. Bereits im Jahr 2006 richteten sich etwa ein Fünftel der anhängigen Beschwerden gegen die Russische Föderation.³⁷ Dies ist ein Zustand, der bis heute anhält: Auch im Jahr 2021 erging ein Fünftel aller Urteile gegen die Russische Föderation und fast ein Viertel der anhängigen Beschwerden wandte sich gegen die Russische Föderation und damit einen einzigen von 47 Mitgliedstaaten.³⁸

Die Unterzeichnung der EMRK und die Rechtsprechung des EGMR haben zur Rechtentwicklung in Russland beigetragen. Wichtige Piloturteile bewirkten einige nationale Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte: So beförderte das Urteil im Fall *Burdov v. Russia*³⁹ eine Reihe von Maßnahmen, um die Vollstreckung von Urteilen innerstaatlicher Gerichte zu verbessern. Eine im Nachgang von *Ananyev and Others v. Russia*⁴⁰ angestrebte Reform des Strafprozessrechts verschärfte die Voraussetzungen für die Anordnung von Untersuchungshaft, um dem strukturellen Problem der Überbelegung in russischen Untersuchungsgefängnissen entgegenzuwirken.

Die Behebung struktureller Mängel und nationale Reformen im Nachgang von Urteilen des EGMR blieben allerdings die Ausnahme.⁴¹ Nach den raschen Reaktionen auf die ersten Urteile des EGMR kam der Berichterstat-ter *Erik Jurgens* im September 2006 zu dem Schluss, dass sich der Umset-

³⁵ Parliamentary Assembly, Member states' duty to co-operate with the European Court of Human Rights, Doc. 11183 v. 9.2.2007.

³⁶ *Weiß* (Fn. 2), 29 f.

³⁷ EGMR, Analysis of Statistics 2006, abrufbar unter <https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2006_ENG.pdf> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

³⁸ EGMR, The ECHR in Facts & Figures 2021, abrufbar unter <https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2021_ENG.pdf> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

³⁹ EGMR, *Burdov v. Russia* (No. 2), App. No. 33509/04, Urteil v. 15.1.2009.

⁴⁰ EGMR, *Ananyev and Others v. Russia*, App. Nos. 42525/07 und 60800/08, Urteil v. 10.1.2012.

⁴¹ Siehe hierzu grundlegend *Courtney Hillebrecht*, Domestic Politics and International Human Rights Tribunals. The Problem of Compliance, New York: Cambridge University Press 2014, 114 ff.

zungsprozess bei der Verabschiedung weiterer gesetzlicher Reformen verlangsamt habe.⁴² Zwar leistete Russland in der Regel Wiedergutmachung in Form von Entschädigungszahlungen; jedoch fehlte es an generellen Maßnahmen, die verhindern sollten, dass die Konventionsverletzungen sich in Zukunft wiederholten. Zahlreiche Verfahren vor dem EGMR gegen die Russische Föderation betreffen daher systemische Probleme wie die chronische Nichtumsetzung inländischer Gerichtsentscheidungen sowie die unrechtmäßige oder überlange Untersuchungshaft.⁴³

Diese wiederkehrenden Rechtssachen trugen wesentlich zur Überlastungskrise des Straßburger Gerichtshofs bei. Der daraufhin in die Wege geleitete Reformprozess mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit des EGMR langfristig zu sichern, sorgte für erneute Spannungen im Verhältnis zwischen Straßburg und Moskau: Die Erweiterung des Europarates und eine damit einhergehende zunehmende Sensibilisierung für die Menschenrechte in ganz Europa führte zu einem sprunghaften Anstieg der anhängigen Beschwerden. Seit der Abschaffung der Europäischen Kommission für Menschenrechte und der Einführung des ständigen Gerichtshofs in Straßburg durch das 11. Zusatzprotokoll (1998) war die Zahl der unerledigten Beschwerden jährlich gestiegen. Von den knapp 120.000 anhängigen Verfahren im Jahr 2009 richteten sich ca. 28 Prozent gegen die Russische Föderation.⁴⁴ Abhilfe schaffen sollten die mit dem 14. Zusatzprotokoll anvisierten grundlegenden Reformen, u. a. die Einführung des Einzelrichterverfahrens und eine Verschärfung der Zulässigkeitskriterien.⁴⁵ Das 14. Zusatzprotokoll wurde am 13.5.2004 verabschiedet, trat jedoch erst am 1.6.2010 in Kraft.

Grund für diese sechsjährige Verzögerung war, dass die Russische Föderation eine Ratifizierung verweigerte und damit das Inkrafttreten der institutionellen Reformen blockierte. Im Dezember 2006 stimmte die russische Staatsduma gegen die Ratifizierung des 14. Zusatzprotokolls. Die Debatte in der Staatsduma sowie Medienreaktionen legten nahe, dass die Ablehnung weniger mit dem Inhalt der Reformen in Zusammenhang stand, sondern als Reaktion auf eine empfundene Benachteiligung zu verstehen war.⁴⁶ Die

⁴² Parliamentary Assembly, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Doc. 11020 v. 18.9.2006, Nr. 55.

⁴³ Parliamentary Assembly, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Report Doc. 12455 v. 20.12.2010, Summary.

⁴⁴ EGMR, Analysis of Statistics 2009, 7 f., abrufbar unter <https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2009_ENG.pdf> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

⁴⁵ Grundlegend hierzu: Ralf Alleweldt, Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neuere Entwicklungen, MenschenRechtsMagazin 19 (2014), 86-92.

⁴⁶ So z. B. Bill Bowring, The Russian Federation, Protocol No. 14 (and 14 bis), and the Battle for the Soul of the ECHR, GoJIL 2 (2010), 589-617 (605).

Skepsis gegenüber der politischen Neutralität des EGMR gründete zum einen in der oben beschriebenen Suspendierung der russischen Stimmrechte in der Parlamentarischen Versammlung infolge des Tschetschenienkrieges und zum anderen in einer Reihe von Urteilen des EGMR, in denen die Verantwortung der russischen Behörden in Fällen von gewaltsamem Verschwindenlassen in Tschetschenien bestätigt wurde.⁴⁷ Da mehrere Versuche, die Russische Föderation auf dem Verhandlungswege von einer Ratifizierung des Protokolls zu überzeugen, erfolglos blieben, wurde zwischenzeitig Zusatzprotokoll Nr. 14^{bis} verabschiedet.⁴⁸ Dieses ermöglichte, dass wesentliche Inhalte des 14. Protokolls bereits nach Ratifikation durch gewisse – und nicht erst durch alle 47 – Vertragsstaaten in Kraft traten.⁴⁹ Auf diesem Wege gelang es den anderen Mitgliedstaaten des Europarates, die russische Blockadehaltung zu umgehen, was letztlich auch zu einem Einlenken Moskaus führte. So ratifizierte die russische Duma schließlich am 15.1.2010 das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK.

2. Annexion der Krim (2014): Zäsur in den europäisch-russischen Beziehungen

Dieser, zugegebenermaßen unbefriedigende, *modus vivendi* mit der Russischen Föderation wurde durch die völkerrechtswidrige Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim durch russische Truppen im März 2014 unterbrochen. Mit Beschluss vom 10.4.2014 suspendierte die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Mitgliedschaftsrechte der russischen Delegation.⁵⁰ Die militärischen Aktionen Russlands in der Ukraine stünden in klarem Widerspruch zur Satzung des Europarates sowie zu den Verpflichtungen, die die Russische Föderation beim Beitritt eingegangen ist.⁵¹

⁴⁷ Z. B. EGMR, *Musayev and Others v. Russia*, App. Nos. 57941/00, 58699/00 und 60403/00), Urteil v. 26.7.2007; siehe hierzu ausführlicher: Heiko Leitsch/Vanessa Klingberg, Was lange währt, wird endlich gut? Der steinige Weg bis zum Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 zur EMRK, MenschenRechtsMagazin 15 (2010), 31-40 (32 f.); Bowring (Fn. 46), 610 und Jennifer W. Reiss, Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-Ratification: The Current State of Affairs, Harvard Human Rights Journal 22 (2009), 293-318 (308).

⁴⁸ Council of Europe, Protocol No. 14bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe Treaty Series No. 204, 27.5.2009; in Kraft seit 1.10.2009.

⁴⁹ Parliamentary Assembly, Draft Protocol No. 14 bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Opinion 271 (2009), Nr. 2.

⁵⁰ Parliamentary Assembly, Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation, Resolution 1990 (2014), Nr. 15.

⁵¹ Parliamentary Assembly, Resolution 1990 (2014) (Fn. 51), Nr. 4.

Im Januar 2015 verlängerte die Parlamentarische Versammlung die Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte um weitere drei Monate als Reaktion auf die russischen Aktivitäten in der Ostukraine und den Abschuss des Fluges MH17.⁵² Daraufhin brach die russische Delegation jeglichen Kontakt mit der Parlamentarischen Versammlung und ihren Organen ab und stellte im Jahr 2017 die Beitragszahlungen (in Höhe von etwa 33 Millionen Euro und damit rund sieben Prozent des gesamten Budgets des Europarates) ein.⁵³ Russische Regierungsvertreter*innen warnten davor, die Legitimation des EGMR nicht weiter anzuerkennen, wenn die russischen Delegierten nicht an den anstehenden Richter*innenwahlen beteiligt würden.⁵⁴ Auch ein Austritt aus dem Europarat wurde in Aussicht gestellt, wenn die Mitgliedschaftsrechte nicht wiederhergestellt würden. Im Juni 2019 gab die Parlamentarische Versammlung letztlich dem Druck – auch von Seiten des Ministerkomitees⁵⁵ – nach: Die Parlamentarische Versammlung änderte ihre Geschäftsordnung dahingehend, dass das Rede-, Stimm- und Vertretungsrecht aus der Liste der möglichen Sanktionen gestrichen wurde,⁵⁶ und hob die Sanktionen wieder auf.⁵⁷

In der Folge etablierten die Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee ein gemeinsames Verfahren (sog. *complementary joint procedure*)⁵⁸, um auf schwerwiegende Satzungsverstöße der Mitgliedstaaten zu reagieren und die institutionelle Rivalität zwischen den Organen des Europarates zu überwinden. Nachdem 2013 bereits das Monitoringverfahren um periodische Überprüfungen aller Mitgliedstaaten erweitert worden war,⁵⁹ war dies ein weiterer Schritt, um frühzeitig zu reagieren, wenn ein Mitgliedstaat die Grundwerte des Europarates missachtet. Hauptziel des neuen Verfahrens

⁵² Parliamentary Assembly, Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation, Resolution 2034 (2015), Nr. 14.

⁵³ Parliamentary Assembly, Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation, Doc. AS/Mon(2016) 29 v. 11.10.2016, Introduction Nr. 1.

⁵⁴ Norbert Paul Engel, Ein machtpolitischer Sieg des Kreml auf Bewährung – Die russischen Abgeordneten vorläufig zurück in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, EuGRZ 46 (2019), 433–435 (433).

⁵⁵ Auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs setzte sich das Ministerkomitee für eine Reakkreditierung der russischen Delegation ein, siehe Engel (Fn. 54), 433.

⁵⁶ Parliamentary Assembly, Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting, Resolution 2287 (2019), 25.6.2019.

⁵⁷ Parliamentary Assembly, Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation, Resolution 2292 (2019), 26.6.2019, Nr. 10.

⁵⁸ Parliamentary Assembly, Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, Resolution 2319 (2020), 29.1.2020.

⁵⁹ Parliamentary Assembly, The progress of the Assembly's monitoring procedure (June 2012–September 2013), Resolution 1953 (2013), 1.10.2013.

sei dabei nicht die Sanktionierung von Mitgliedstaaten.⁶⁰ Vielmehr sollten diese auf dem Kommunikationswege – „*through constructive dialogue and cooperation*“⁶¹ – dazu gebracht werden, die Verpflichtungen und Grundsätze des Europarates einzuhalten.

III. Der Bruch und der Ausschluss Russlands

Der Versuch, erneut auf Zusammenarbeit und Dialog zu setzen, zeigte angesichts des fortbestehenden, grundlegenden Interessenkonflikts⁶² nicht die erhoffte Wirkung. Am 24.2.2022 begann die russische Aggression auf die Ukraine. Bereits einen Tag nach dem russischen Angriff auf die Ukraine suspendierte das Ministerkomitee Russlands Mitgliedschaft nach Artikel 8 der Satzung des Europarates wegen eines schweren Verstoßes gegen die Ziele des Europarates nach Artikel 3 der Satzung. Die Suspendierung hatte insbesondere zur Folge, dass die Vertretungsrechte der Russischen Föderation im Ministerkomitee und in der Parlamentarischen Versammlung sowie in deren jeweiligen Nebenorganen und Gremien ausgesetzt wurden.⁶³ Am 1., 4. und 10. März erließ der EGMR einstweilige Maßnahmen gemäß Artikel 39 seiner Verfahrensordnung, in denen er die Russische Föderation aufforderte, militärische Angriffe gegen Zivilist*innen und zivile Objekte zu unterlassen und die Aktivitäten der Tageszeitung *Novaya Gazeta* nicht zu blockieren oder einzustellen.⁶⁴ Am 15.3.2022 informierte die Russische Föderation die Generalsekretärin über ihren Austritt aus dem Europarat und ihre Absicht,

⁶⁰ Siehe zum Mechanismus auch *Silvia Steininger*, An Internal Safety Net for the Council of Europe?, Verfassungsblog, 28.12.2019 und *Lize R. Glas*, They Did It Again: Russia's Continued Presence in the PACE, Strasbourg Observer, 23.2.2021.

⁶¹ Parliamentary Assembly, Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, Report Doc. 15024 v. 6.1.2020, Nr. 4.1.

⁶² Hierzu: *Mikhail Troitskiy*, Russland und der Westen in der europäischen Sicherheitsarchitektur: Interessenkollision oder Sicherheitsdilemma?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden: Nomos 2016, 71-86.

⁶³ Committee of Ministers, Resolution CM/Res(2022)1 on legal and financial consequences of the suspension of the Russian Federation from its rights of representation in the Council of Europe, 2.3.2022, Nr. 1.

⁶⁴ EGMR, The European Court grants urgent interim measures in application concerning Russian military operations on Ukrainian territory, Press Release Doc. ECHR 068 (2022), 1.3.2022; EGMR, Decision of the Court on requests for interim measures in individual applications concerning Russian military operations on Ukrainian territory, Press Release Doc. ECHR 073 (2022), 4.3.2022; EGMR, European Court applies urgent interim measure in the case of the Russian daily newspaper *Novaya Gazeta*, Press Release Doc. ECHR 084 (2022), 10.3.2022.

die Europäische Menschenrechtskonvention aufzukündigen. Am 15.3.2022 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung einstimmig eine Stellungnahme, nach der die Russische Föderation nicht länger Mitgliedstaat des Europarates sein könne.⁶⁵ Dies begründete die Parlamentarische Versammlung damit, dass der gegen die Ukraine geführte Angriffskrieg eine Missachtung des Wesens des Europarates darstelle, nämlich der Überzeugung, dass das Streben nach Frieden auf der Grundlage von Gerechtigkeit und internationaler Zusammenarbeit für die Erhaltung der menschlichen Gesellschaft und Zivilisation unerlässlich sei. Daraufhin beschloss das Ministerkomitee, dass die Russische Föderation mit Wirkung zum 16.3.2022 aus dem Europarat ausscheidet.⁶⁶

IV. Rechtliche Implikationen des Ausschlusses Russlands aus dem Europarat

Ein Ausschluss eines Mitgliedstaates aus dem Europarat nach Artikel 8 der Satzung ist in der 73-jährigen Geschichte des Europarates präzedenzlos. Es gibt nur ein Beispiel, in dem ein Mitgliedstaat aus dem Europarat ausgetreten ist: Nach dem Militärputsch im April 1967 erklärte die Parlamentarische Versammlung im Januar 1969, dass das Militär-Regime in Griechenland in schwerwiegender Weise gegen die Bedingungen für die Mitgliedschaft im Europarat gemäß Artikel 3 der Satzung verstoßen habe und empfahl dem Ministerkomitee, ein Verfahren nach Artikel 8 der Satzung einzuleiten.⁶⁷ Daraufhin erklärte Griechenland seinen Austritt gemäß Artikel 7 der Satzung des Europarates. Als die Demokratie mit freien Wahlen in Griechenland wiederhergestellt wurde, konnte Griechenland im November 1974 dem Europarat erneut beitreten.⁶⁸ Diese Situation ist jedoch nur bedingt auf den aktuellen Konflikt übertragbar: Griechenland hatte die damals fakultative Zuständigkeit des EGMR nicht anerkannt. Damit waren auch keine Individual- oder Staatenbeschwerden vor dem EGMR bzw. der damaligen Europäischen Kommission für Menschenrechte gegen Griechenland anhängig.⁶⁹

⁶⁵ Parliamentary Assembly, Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine, Opinion 300 (2022), 15.3.2022.

⁶⁶ Committee of Ministers, Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, 16.3.2022.

⁶⁷ Parliamentary Assembly, Situation in Greece, Recommendation 547 (1969), 30.1.1969.

⁶⁸ Committee of Ministers, Resolution (74) 34 on Invitation to Greece to rejoin the Council of Europe, 28.11.1974.

⁶⁹ *Isabella Risini/Andrew Forde*, Parting Paths – Russia's Inevitable Exit From the Council of Europe, *Völkerrechtsblog*, 12.3.2022.

Im Folgenden sollen die Auswirkungen des Ausscheidens der Russischen Föderation auf die Europäische Menschenrechtskonvention (1.), den Menschenrechtsschutz in der Russischen Föderation (2.) und das Europäische Menschenrechtssystem als Ganzes beleuchtet werden (3.).

1. Auswirkungen auf die Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention

a) Zeitliche Anwendbarkeit der EMRK

Mit dem Ausscheiden Russlands aus dem Europarat stellte sich zunächst die Frage, bis zu welchem Zeitpunkt die Russische Föderation an die EMRK gebunden ist. Nach Artikel 58 Absatz 3 EMRK scheidet eine Hohe Vertragspartei, deren Mitgliedschaft im Europarat endet, mit derselben Maßgabe als Vertragspartei dieser Konvention aus.

Die zeitliche Anwendbarkeit der EMRK hängt davon ab, wie der Passus „mit derselben Maßgabe“ (in der authentischen englischen Fassung: „*under the same conditions*“ / in der authentischen französischen Fassung „*Sous la même réserve*“) zu verstehen ist. Die *travaux préparatoires* geben hierüber keine Auskunft.⁷⁰ Unterschiedliche Interpretationen sind daher denkbar:

Anknüpfungspunkte können sich aus der Systematik der Norm (Artikel 31 Absatz 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge [WVK]), insbesondere der beiden ersten Absätze ergeben. Nach Absatz 1 kann eine Vertragspartei die Konvention unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten durch eine an den*die Generalsekretär*in des Europarates gerichtete Notifikation kündigen. Absatz 2 stellt klar, dass die Kündigung eine Vertragspartei in Bezug auf Handlungen, die sie vor dem Wirksamwerden der Kündigung vorgenommen hat und die möglicherweise eine Verletzung dieser Verpflichtungen darstellen, nicht von ihren Konventionsverpflichtungen befreit. Bezieht sich die Maßgabe nach Absatz 3 auch auf den ersten Absatz, so gilt die Kündigungsfrist von sechs Monaten ab Notifikation des*der Generalsekretär*in des Europarates. Richtet sich die Maßgabe nur nach Artikel 58 Absatz 2 EMRK, so legt der Wortlaut nahe, dass die Anwendbarkeit der EMRK *ex nunc* mit dem Zeitpunkt der Kündigung, hier also dem Ausscheiden der Vertragspartei aus dem Europarat, endet; der Vertragsstaat wäre danach nur für die Konventionsverletzungen verantwortlich,

⁷⁰ Zur Entstehungsgeschichte siehe William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2015, Article 58, 942.

die vor diesem Zeitpunkt stattgefunden haben.⁷¹ Grammatisch (Artikel 31 Absatz 1 WVK) unterscheidet die Norm zwischen dem Ende der Mitgliedschaft nach Absatz 3 und der Kündigung nach Absatz 1, was eine Auslegung nur nach Maßgabe von Absatz 2 vorzugswürdig erscheinen lässt.⁷²

Die Maßgabe nach Absatz 3 könnte sich aber auch auf die Vorschriften der Satzung des Europarates über das Ende der Mitgliedschaft im Europarat beziehen.⁷³ Dann käme es darauf an, ob die Russische Föderation nach Artikel 8 der Satzung aus dem Europarat ausgeschlossen wurde oder sie nach Artikel 7 der Satzung selbst ausgetreten ist. Nach Artikel 7 der Satzung kann jedes Mitglied des Europarates aus diesem austreten, indem es seinen Entschluss dem*der Generalsekretär*in förmlich anzeigt. Die Anzeige wird nach Satz 2 der Vorschrift mit Ablauf des laufenden Rechnungsjahres wirksam, wenn sie innerhalb der ersten neun Monate des Jahres erfolgt ist. Demnach wäre der Austritt der Russischen Föderation erst mit Ablauf des laufenden Rechnungsjahres, also zum 31.12.2022, wirksam. So vollzog es sich im griechischen Beispiel von 1969.⁷⁴ Nach Artikel 8 der Satzung kann jedem Mitglied des Europarates, das sich eines schweren Verstoßes gegen die Bestimmungen des Artikels 3 schuldig macht, sein Recht auf Vertretung vorläufig abgesprochen und es kann vom Ministerkomitee aufgefordert werden, gemäß den Bestimmungen des Artikels 7 auszutreten. Wird dieser Aufforderung nicht Folge geleistet, so kann das Ministerkomitee beschließen, dass das betreffende Mitglied, von einem durch das Komitee selbst bestimmten Zeitpunkt an, dem Europarat nicht mehr angehört. Maßgeblich wäre danach der Beschluss des Ministerkomitees vom 16.3.2022, wonach die Russische Föderation mit sofortiger Wirkung aus dem Europarat ausscheidet.⁷⁵ Der sofortige Ausschluss hätte demzufolge auch die russische Mitgliedschaft in der EMRK beendet.

Die Frage nach der zeitlichen Geltung der EMRK hat der EGMR – mittels einer am 22.3.2022 veröffentlichten Resolution⁷⁶ – für sich folgendermaßen

⁷¹ So auch *Kanstantsin Dzehtsiarou/Laurence Helfer*, Russia and the European Human Rights System: Doing the Right Thing ... but for the Right Legal Reason?, EJIL:Talk!, 29.3.2022.

⁷² So im Ergebnis auch *Stefanie Schmahl*, Der ungleichezeitige Ausschluss Russlands aus Europarat und EMRK, NVwZ 41 (2022), 595-598 (596).

⁷³ So wohl *Felix Arndt/Anja Engels*, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer (Hrsg.), EMRK, 3. Aufl., München: C. H. Beck 2016, Art. 58 EMRK, Rn. 6 und *Sebastián Mantilla Blanco*, A Backdoor Exit from the European Convention on Human Rights, Verfassungsblog, 5.4.2022.

⁷⁴ *Klein* (Fn. 4), 66.

⁷⁵ Committee of Ministers, Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, Res. CM/Res(2022)2, 16.3.2022.

⁷⁶ Von einem Gutachten nach Artikel 47-49 EMRK wurde wohl im Hinblick auf die engen materiellen Grenzen des Artikels 47 Absatz 2 EMRK abgesehen. Die Frage nach der zeitlichen Anwendbarkeit der EMRK könnte sowohl in Staaten- als auch in Individualbeschwerdeverfahren gegen die Russische Föderation zu entscheiden sein (Artikel 47 Absatz 2 Halbsatz 2 EMRK).

entschieden:⁷⁷ Danach schied die Russische Föderation am 16.9.2022 als Hohe Vertragspartei der EMRK aus. Außerdem sei der Gerichtshof weiterhin zuständig für Beschwerden gegen die Russische Föderation wegen Handlungen oder Unterlassungen, die eine Verletzung der Konvention darstellen können, sofern sie bis zum 16.9.2022 erfolgt sind. Die Aussetzung der Prüfung aller Beschwerden gegen die Russische Föderation – gemäß der Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 16.3.2022⁷⁸ – wurde mit sofortiger Wirkung wieder aufgehoben. Schließlich stellte der EGMR klar, dass diese Entscheidung die Prüfung jeglicher Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Folgen der Beendigung der Mitgliedschaft der Russischen Föderation im Europarat unberührt lässt.

Präambelartig wurden der Entscheidung zwei Erwägungen vorangestellt. Zum einen verwies der EGMR auf Artikel 58 EMRK und zum anderen nahm er Bezug auf einen langjährigen Auslegungsgrundsatz der EMRK, wonach Ziel und Zweck der Konvention als Instrument des Menschenrechtsschutzes eine Auslegung und Anwendung ihrer Bestimmungen erfordern, die denjenigen, die der Rechtsprechung der Hohen Vertragsparteien unterworfen sind, einen praktischen und effektiven Schutz gewährleisten. In Anbetracht des Präzedenzcharakters der Entscheidung und ihrer weitreichenden Auswirkungen wäre eine ausführlichere Begründung wünschenswert gewesen.

Der Entscheidung des Gerichtshofs liegt wohl eine Auslegung zugrunde, wonach sich die Maßgabe nach Artikel 58 Absatz 3 auf die Absätze 1 und 2 bezieht. Dafür spricht, dass die Sechsmonatsfrist für anwendbar erklärt wird.⁷⁹ Allerdings stellt der Gerichtshof für den Fristbeginn nicht auf die Notifikation der Generalsekretärin vom 15.3.2022 ab, sondern erachtet den Ausschluss vom 16.3.2022 für maßgeblich. Der Gerichtshof geht ersichtlich von einem Ausschluss nach Artikel 8 der Satzung und nicht von einem Austritt nach Artikel 7 der Satzung aus.⁸⁰

⁷⁷ EGMR, Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights, 22.3.2022.

⁷⁸ EGMR, The European Court of Human Rights decides to suspend the examination of all applications against the Russian Federation, Press Release ECHR 092 (2022), 16.3.2022.

⁷⁹ *Dzehtsiarou/Helfer* (Fn. 71); für eine Gleichsetzung von Austritt und Ausschluss aus dem Europarat mit der Kündigung der Konvention auch: Committee of Ministers, Legal and financial consequences of the cessation of membership in the Council of Europe under Article 8 of its Statute, Memorandum prepared by the Secretariat, CM Dok. CM(2022)70, 15.3.2022, Nr. 34.

⁸⁰ Ob die Voraussetzungen für einen Ausschluss nach Artikel 8 der Satzung tatsächlich gegeben waren, wird zum Teil kritisch gesehen, siehe z.B. *Konstantinos Magliveras*, The Question of Expelling Recalcitrant Member States: The Termination of the Russian Federation's Membership in the Council of Europe, Völkerrechtsblog, 3.5.2022.

Für die Anwendung der Sechsmonatsfrist nach Artikel 58 Absatz 1 EMRK spricht der in der Entscheidung zitierte Grundsatz der „praktischen und effektiven“ Auslegung der EMRK.⁸¹ Der EGMR bleibt somit für alle Beschwerden zuständig, die vor und während dieses Zeitraums in Straßburg eingereicht wurden – und darüber hinaus, wenn in Beschwerden Verstöße vor dem 16.9.2022 behauptet werden, aber die innerstaatlichen Rechtsmittel erst danach ausgeschöpft werden. Die Entscheidung gibt insofern Entwarnung für die bis Ende Februar anhängigen 18.000 Verfahren gegen die Russische Föderation, darunter auch mehrere Staatenbeschwerden (von der Ukraine, Georgien und den Niederlanden); sie betrifft aber auch potenzielle neue Verfahren, insbesondere solche, die die massiven Menschenrechtsverletzungen infolge des russischen Angriffskrieges in der Ukraine zum Gegenstand haben.⁸²

Das Ministerkomitee hat einen Tag nach der Entscheidung des EGMR reagiert und unter Bezugnahme auf die Entscheidung klargestellt, dass das Ministerkomitee weiterhin die Vollstreckung der betreffenden Urteile überwachen werde und die Russische Föderation verpflichtet sei, diese umzusetzen.⁸³ Die Russische Föderation sei angehalten, weiterhin an den Sitzungen des Ministerkomitees teilzunehmen, wenn dieses die Vollstreckung von Urteilen überwacht, um Informationen über die Urteile zu übermitteln und entgegenzunehmen, wenn sie der beklagte oder antragstellende Staat ist. Jedoch fehle ihr das Recht, an der Annahme von Beschlüssen des Komitees teilzunehmen oder abzustimmen.

Dass die Russische Föderation dies anders sieht, verdeutlichen zwei Gesetzesvorhaben, die die Staatsduma am 7.6.2022 verabschiedete. Einer der Gesetzesentwürfe sieht vor, dass Russland nicht weiter der Gerichtsbarkeit des EGMR untersteht.⁸⁴ Der andere Gesetzesentwurf legt den 15.3.2022 – also den Tag der Notifikation der Generalsekretärin – als Stichtag für den Austritt fest. Als Folge wird die Russische Föderation keine Urteile des EGMR umsetzen, die nach diesem Datum verkündet wurden. Die entspre-

⁸¹ *Antoine Buyse*, ECHR Continues to Apply for Russia Until 16 September 2022, ECHR Blog, 23.3.2022.

⁸² Für einen Überblick der anhängigen Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren siehe EGMR, Inter-State case *Ukraine v. Russia (X)*: receipt of completed application form and notification to respondent State, Press Release ECHR 220 (2022), 28.6.2022.

⁸³ Committee of Ministers, Resolution CM/Res(2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe, Res. CM/Res(2022)3, 23.3.2022, Nr. 7.

⁸⁴ RadioFreeEurope, Russian State Duma Votes to Quit European Court of Human Rights, 7.6.2022, abrufbar unter <<https://www.rferl.org/a/russian-duma-votes-to-quit-european-court-human-rights/31887853.html>> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

chenden Gesetze traten am 11.6.2022 mit der Unterzeichnung durch Präsident *Wladimir Putin* in Kraft.⁸⁵

Die den Entscheidungen des EGMR und des Ministerkomitees zugrunde liegende Interpretation von Artikel 58 Absatz 3 EMRK ist nicht rechtlich zwingend. Der Wortlaut und die Systematik der Norm sprechen eher dagegen, die Sechsmonatsfrist aus Artikel 58 Absatz 1 EMRK auf den Ausschluss aus dem Europarat anzuwenden. Für die Sichtweise des EGMR sprechen primär Überlegungen zugunsten von aktuellen und potenziellen Beschwerdeführer*innen: Der Rechtsweg gegen die Russische Föderation soll, gerade auch angesichts möglicher Rechtsverletzungen im Zuge des Angriffskrieges auf die Ukraine, möglichst lange geöffnet bleiben. Jedoch zeigt die russische Reaktion, dass den Urteilen des EGMR – zumindest unter der aktuellen politischen Führung in Moskau – wohl primär eine symbolische bzw. dokumentarische Bedeutung zukommen wird.⁸⁶ Denn wie das Sekretariat des Europarates in einem Memorandum zu den Folgen der russischen Aggression gegen die Ukraine hervorhebt, hängt die Wirksamkeit des von der EMRK gebotenen Schutzes nicht nur von der formalen Zuständigkeit des Gerichtshofs ab, sondern auch von der Bereitschaft und Fähigkeit des beklagten Staates, mit den Organen des Europarates zusammenzuarbeiten, sowie von seiner Bereitschaft und Fähigkeit, Änderungen herbeizuführen und die festgestellten Verstöße abzustellen.⁸⁷ Beschwerdeführer*innen müssen wohl vergebens auf eine Umsetzung der Urteile oder gar Entschädigungszahlungen hoffen. Auch im Hinblick auf die anhaltend hohe Arbeitslast des Gerichtshofs und die eingeschränkten finanziellen Ressourcen mahnte der Gerichtspräsident *Robert Spano* in einer Rede vom 24.6.2022 zu einer realistischen Erwartungshaltung.⁸⁸

Es bleibt letztlich abzuwarten, wie der EGMR nach dem 16.9.2022 mit den bis dato 17.450⁸⁹ anhängigen bzw. neuen Beschwerden gegen die Russische

⁸⁵ LTO, Russland setzt keine EGMR-Urteile mehr um, 13.6.2022, abrufbar unter <<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/russland-will-egmr-urteile-nicht-mehr-umsetzen-beachten-austritt-europarat-wegen-ukraine-krieg/?r=rss>> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

⁸⁶ Vgl. *Kanstantsin Dzehtsiarou*, What Would Russia's Departure from the Council of Europe Mean for the Strasbourg System of Human Rights Protection?, ECHR Blog, 11.3.2022.

⁸⁷ Committee of Ministers (Fn. 79), Nr. 41. Dazu auch *Norman Weiß*, Die Verantwortung des Staates für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.) *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote*. 15 Jahre nach der Weltmenschensrechtskonferenz 1993 in Wien, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2008, 517-540.

⁸⁸ EGMR, Speech by *Robert Spano*, President of the European Court of Human Rights, 24.6.2022, 3.

⁸⁹ EGMR, Pending Applications allocated to a Judicial Formation, abrufbar unter <https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_20220916_BIL.PDF> (zuletzt besucht am 21.9.2022).

Föderation verfahren wird.⁹⁰ Patentrezepte, wie ein „Weiter wie bisher“ oder eine Streichung aller Beschwerden gegen die Russische Föderation nach Artikel 37 Absatz 1 Satz 1 lit. c EMRK, scheiden im Hinblick auf den Opferschutz bzw. die begrenzten Ressourcen des Gerichtshofs wohl aus.⁹¹ Wahrscheinlicher sind Szenarien, wonach sich der EGMR auf besonders grundlegende Beschwerden,⁹² z. B. solche mit Präzedenzwirkung für die übrigen Mitgliedstaaten⁹³ oder die Staatenbeschwerden, beschränkt. Hierfür spricht auch der Beschluss des Ministerkomitees, wonach es für die im Zusammenhang mit der russischen Aggression in der Ukraine begangenen Verbrechen keine Straffreiheit geben dürfe.⁹⁴ Im Hinblick auf Staatenbeschwerden ist jedoch zu bedenken, dass solche, die militärische Konfrontationen während der russischen Aggression auf die Ukraine zum Gegenstand haben, bereits an der Zuständigkeit scheitern könnten. In *Case of Georgia v. Russia (II)* verneinte der EGMR seine Zuständigkeit in einer Situation des Chaos während aktiver Feindseligkeiten.⁹⁵

b) Zusammensetzung des Gerichtshofs

Eine Frage, die sich an den Ausschluss der Russischen Föderation aus dem Europarat anschließt, betrifft die Zusammensetzung des Gerichtshofs. Nach Artikel 20 EMRK entspricht die Zahl der Richter*innen des Gerichtshofs

⁹⁰ Für mögliche Szenarien siehe *Kanstantsin Dzehtsiarou*, The Range of Solutions to the Russian Cases Pending before the European Court of Human Rights: Between ‘Business as Usual’ and ‘Denial of Justice’, ECHR Blog, 16.8.2022.

⁹¹ *Dzehtsiarou* (Fn. 90).

⁹² Die OSZE-Berichterstatlerin *Angelika Nußberger* schlägt für die Auswahl der Beschwerden vor, sich am neu entwickelten „Impact-assessment-mechanism“ zu orientieren, siehe *Angelika Nußberger*, Report on Russia’s Legal and Administrative Practice in light of its OSCE Human Dimension Commitments, 22.9.2022, 124 f. Für den „Impact-assessment-mechanism“ siehe EGMR, Annual Report 2022 of the European Court of Human Rights, Council of Europe, Chapter 5, Procedural innovations, Impact cases.

⁹³ So z. B. EGMR, *Ecodefence and Others v. Russia*, App. Nos. 9988/13 und 60 others, Urteil v. 14.6.2022 zum russischen „Agenten-Gesetz“ von 2012, welches als Vorbild für entsprechende Gesetzgebung in Nachbarländern aber auch EU-Staaten (z. B. Ungarn) fungierte, siehe *Barbara von Ow-Freytag*, Vom „schwarzen Schaf“ zur Avantgarde: Neue Impulse für Russlands Zivilgesellschaft, Osteuropa 67 (2017), 19–39 (21 f.) m. w. N.

⁹⁴ Committee of Ministers, Decision CM/Del/Dec(2022)1442/2.3 on consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine – Accountability for international crimes, 15.9.2022. Der Beschluss nimmt in Nr. 3 zwar Bezug auf den Vorschlag der Ukraine, ein Ad hoc-Sondertribunal für das Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine einzurichten. In Nr. 5 wird jedoch zugleich explizit auf die EMRK verwiesen.

⁹⁵ EGMR, *Georgia v. Russia (II)*, Application No. 38263/08, Urteil v. 21.1.2021, Rn. 125 ff., insbesondere Rn. 126, 141.

derjenigen der Hohen Vertragsparteien. Endet die Mitgliedschaft eines Vertragsstaates, muss der*die entsprechende Richter*in das Gericht verlassen.⁹⁶ Dass das Amt eines*einer Richters*in am Gerichtshof in Bezug auf die Russische Föderation am 16.9.2022 erlischt, nahm das Plenum des EGMR in einer Resolution vom 5.9.2022 unter Bezugnahme auf Artikel 20 und 22 EMRK förmlich zur Kenntnis.⁹⁷

Erst im Januar 2022 ernannte die Russische Föderation *Mikhail Lobov* als neuen Richter.⁹⁸ Nach Artikel 26 Absatz 4 Satz 1 EMRK muss der russische Richter von Amts wegen Mitglied jeder Kammer oder Großen Kammer sein, die eine die Russische Föderation betreffende Rechtssache verhandelt. Artikel 26 Absatz 4 Satz 2 EMRK sieht für den Fall, dass ein*e solche*r Richter*in nicht vorhanden ist oder er*sie an den Sitzungen nicht teilnehmen kann, vor, dass eine Person in der Eigenschaft einer*s Richters*in an den Sitzungen teilnimmt, die der*die Präsident*in des Gerichtshofs aus einer Liste auswählt, welche ihm die betreffende Vertragspartei vorab unterbreitet hat. Dass sich ein*e solche*r russische*r Ad-hoc-Richter*in bereit erklärt, das Verfahren zu leiten, ist unwahrscheinlich.

Der EGMR scheint daher dazu übergegangen zu sein, dass der*die Sektionspräsident*in nach Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe b der Verfahrensordnung des Gerichtshofs eine*n Ad-hoc-Richter*in benennt, wie beispielsweise im Fall *Ecodefence and Others v. Russia*.⁹⁹ In dem Fall wandten sich 73 Nichtregierungsorganisationen gegen das 2012 in Kraft getretene russische „Agentengesetz“. Richter *Mikhail Lobov* ließ sich nach Artikel 28 Absatz 3 der Verfahrensordnung von der Teilnahme an der Rechtssache freistellen. Keine der drei von der russischen Regierung benannten Personen, die als Ad-hoc-Richter*innen in Frage kamen, haben sich dem Gerichtshof zur Verfügung gestellt (Artikel 29 Absatz 1 lit. c, Absatz 5 der Verfahrensordnung), woraufhin der Kammerpräsident *Georges Ravarani* Richter *Georgios A. Serghides* als Ad-hoc-Richter ernannte. Bemerkenswert ist jedoch, dass der russische Richter – soweit ersichtlich – an den übrigen Verfahren weiterhin teilnahm.¹⁰⁰ Dies legt *e contrario* nahe, dass das soeben beschriebene Ver-

⁹⁶ Bemerkenswert ist, dass – obgleich die Russische Föderation von einem Austritt am 15.3.2022 ausgeht – der russische Richter weiterhin an Verfahren teilnahm, siehe z. B. EGMR, *Katrin Pill v. Germany*, App. No. 51451/19, Urteil v. 19.5.2022.

⁹⁷ EGMR, Resolution of the European Court of Human Rights, 5.9.2022.

⁹⁸ EGMR, Press country profile Russia, abrufbar unter <https://www.echr.coe.int/documents/cp_russia_eng.pdf> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

⁹⁹ EGMR, *Ecodefence and Others v. Russia* (Fn. 93).

¹⁰⁰ Siehe z. B. EGMR, *S.M. v. Russia*, App. No. 17219/20, Urteil v. 21.6.2022; EGMR, *Kotlyar v. Russia*, App. No. 38825/16 and 2 others, Urteil v. 12.7.2022; EGMR, *Pavlov and Others v. Russia*, App. No. 31612/09, Urteil v. 11.10.2022 (beraten und angenommen am 6.9.2022).

fahren bis dato nur für politisch besonders sensible Fälle – die vor dem 16.9.2022 beraten und angenommen wurden – ausgelöst wurde.

c) Ablauf von Verfahren gegen die Russische Föderation

Die bis dato veröffentlichten Rechtssachen beziehen sich auf eine Mitwirkung der Russischen Föderation noch vor deren Ausschluss aus dem Europarat. Für die bereits anhängigen und potenziell neuen Verfahren kann daher an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden. Der EGMR könnte in Zukunft also gezwungen sein, Entscheidungen ohne russische Mitwirkung – *in absentia* – zu erlassen. Neben Einwänden der Legalität solcher Urteile – insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Waffengleichheit – stellt sich auch insofern die Frage der Zweckmäßigkeit solcher Urteile, da die Umsetzung dieser Entscheidungen äußerst zweifelhaft – nach den Beschlüssen der Staatsduma vom 7.6.2022 wohl ausgeschlossen – erscheint.¹⁰¹

2. Auswirkungen auf den Menschenrechtsschutz in der Russischen Föderation

In der Vergangenheit wurde von einem Ausschluss der Russischen Föderation aus dem Europarat zumeist im Hinblick auf die Auswirkungen auf die russische Zivilgesellschaft abgesehen. Hierfür plädierten auch führende russische Menschenrechtsaktivist*innen, als sie 2018 über die Gefahr eines Ausschlusses oder Austritts Russlands aus dem Europarat sprachen: Für viele der [fast 144 Millionen] Menschen, die in Russland leben [oder die unfreiwillig der russischen tatsächlichen Kontrolle unterstehen] sei der EGMR die „letzte Hoffnung auf Gerechtigkeit“, die sie in vielen Fällen in Russland nicht finden können.¹⁰²

Mit dem Ausscheiden aus der EMRK endet die Möglichkeit, im Fall einer mutmaßlichen Verletzung eines Konventionsrechtes durch die Russische Föderation sich mit einer Beschwerde an den EGMR zu wenden.¹⁰³ Die Bedeu-

¹⁰¹ Dzehtsiarow/Helfer (Fn. 71).

¹⁰² Addressing the Crisis in Relations between the Council of Europe and Russia: Uphold the values and fulfil the mission to protect rights across all of Europe, Memorandum by Russian human rights defenders vom November 2018, abrufbar unter <<https://mhg.ru/addressing-crisis-relations-between-council-europe-and-russia-uphold-values-and-fulfil-mission>> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

¹⁰³ Vor diesem Hintergrund wird die Sinnhaftigkeit des Sanktionsregimes des Europarates zum Teil insgesamt infrage gestellt, so z.B. Jannika Jahn, The Council of Europe Excludes Russia: A Setback for Human Rights, EJIL:Talk!, 23.3.2022.

tung der Beschwerdemöglichkeit wird in der Russischen Föderation durch die chronische Nichtumsetzung der Urteile des EGMR jedoch seit Jahren geschwächt. Im Jahr 2015 wurde ein föderales Gesetz erlassen,¹⁰⁴ wonach Urteile des EGMR, die im Widerspruch zur russischen Verfassung stehen, nicht vollstreckt werden können.¹⁰⁵

Abzusehen bleibt, ob die Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen (UN) eine Auffangwirkung für potenzielle Menschenrechtsverletzungen entfalten können. Insbesondere der UN-Zivilpakt schützt viele der ebenfalls von der EMRK geschützten Rechte. Dies würde jedoch eine drastische Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Vertragsausschüsse voraussetzen, da diese bereits jetzt überlastet sind und einer Beschwerdeflut aus Russland wohl nicht standhalten könnten.

Mit dem Ende der russischen Mitgliedschaft im Europarat könnte auch die Todesstrafe wieder eingeführt werden. Darauf wies der ehemalige Präsident *Dmitri Medwedew* nach der Suspendierung Russlands aus dem Europarat hin.¹⁰⁶ Die Anwendung der Todesstrafe wurde als Bedingung für den Beitritt zum Europarat zwar ausgesetzt, ist aber nach wie vor im russischen Recht verankert.¹⁰⁷ Über die EMRK und ihre Protokolle hinaus sind auch weitere sog. geschlossene Konventionen¹⁰⁸ in einem ausgeschlossenen Mitgliedstaat nicht länger anwendbar, wodurch sich der Menschenrechtsschutz des*der Einzelnen auch in weiteren Bereichen potenziell verringern kann.

Außerdem besteht die Gefahr, dass Menschenrechte nun auch offiziell als „westliches Konstrukt“ abgelehnt werden. Dahingehend äußerte sich 2016

¹⁰⁴ Seit 2020 auch verfassungsrechtlich verankert in Art. 79 der Russischen Verfassung; siehe hierzu ausführlich *Johannes Socher*, Farewell to the European Constitutional Tradition: The 2020 Russian Constitutional Amendments, *ZaöRV* 80 (2020), 615-648 (627 f.).

¹⁰⁵ Eine Möglichkeit, von der das russische Verfassungsgericht bis dato bereits zwei Mal Gebrauch gemacht hat. So geschehen bei der Umsetzung der Urteile EGMR, *Anchugov and Gladkov v. Russia*, App. Nos. 11157/04 und 15162/05, Urteil v. 4.7.2013 und EGMR, *OAO Naftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, App. No. 14902/04, Urteil v. 31.7.2014. Siehe hierzu ausführlich *Jeffrey Kahn*, The Relationship between the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation: Conflicting Conceptions of Sovereignty in Strasbourg and St Petersburg, *EJIL* 30 (2019), 933-959.

¹⁰⁶ *Russia Quits Europe's Rule of Law Body, Sparking Questions Over Death Penalty*, The Moscow Times, 10.3.2022, abrufbar unter <<https://www.themoscowtimes.com/2022/03/10/heinenen-carlsberg-and-universal-music-join-russia-exodus-a76852>> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

¹⁰⁷ Näher *Vitali Y. Kvashis*, Die Todesstrafe in Russland, in: Christian Boulanger/Vera Heyes/Philip Hanfling (Hrsg.), *Zur Aktualität der Todesstrafe. Interdisziplinäre und globale Perspektiven*, 2. Aufl., Berlin: Berlin-Verl. Spitz 2002, 357-374.

¹⁰⁸ Solche, die nur für Mitgliedstaaten des Europarats geöffnet sind, siehe für eine Übersicht, Vollständige Liste der Verträge des Europarats, abrufbar unter <<https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list>> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

die ins Amt gewählte Menschenrechtsbeauftragte *Tatjana Moskalkowa*, wonach „das Menschenrechtsthema [...] von westlichen und amerikanischen Strukturen aktiv als Waffe für Erpressung, Spekulation, Drohungen, Destabilisierung und als Versuch benutzt [werde], auf Russland Druck auszuüben“.¹⁰⁹ Das Narrativ, dass „westliche“ Menschenrechte identitätsvernichtend¹¹⁰ seien und letztlich für ideologische, militärische und ökonomische Zwecke genützt würden, wurde auch seitens der russisch-orthodoxen Kirche vorangetrieben.¹¹¹ Die Mitgliedschaft in internationalen Foren wie dem UN-Menschenrechtsrat und dem Europarat wurde seitens der russischen Führung gezielt genutzt, um die eigene Menschenrechtspolitik zu proklamieren und die „nationalen und historischen Besonderheiten“ gegen einen aus russischer Sicht zu liberalen Westen zu verteidigen.¹¹² Der internationale Menschenrechtsdialog diene dabei als Werkzeug, um den russischen Sonderweg zu legitimieren und Kritik an der Politisierung und Doppelmoral des Westens zu üben.¹¹³

Der Ausschluss der Russischen Föderation aus dem Europarat schließt ein Dialogfenster. Die bislang gering gebliebene Möglichkeit der Einflussnahme des Europarates auf die innerstaatliche russische Menschenrechtspolitik ist damit vorerst beendet. Es gilt von Illusionen Abschied zu nehmen. Das Risiko, dass sich Russland in menschenrechtlicher Hinsicht völlig vom Westen entkoppelt, besteht mehr denn je. Die Zivilgesellschaft des Landes bedarf der Unterstützung, denn nur von ihr wird der notwendige Wandel ausgehen können. Deswegen müssen die repressiven Maßnahmen der russischen Regierung gegen Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsverteidiger*innen¹¹⁴ im Rahmen der verbleibenden Möglichkeiten, die die Verfahren

¹⁰⁹ Zitiert wie in *Johannes Voswinkel*, Menschenrechte in Russland, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/themen/recht-justiz/dossier-menschenrechte/38780/menschenrechte-in-russland/>> (zuletzt besucht am 21.9.2022).

¹¹⁰ In Abkehr zu völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen wurde beispielsweise im Familienrecht ein Vorrang „traditioneller Werte“ etabliert. Die „traditionelle“ Familie soll gegenüber einem aus russischer Sicht zu progressiven Verständnis geschützt und „bewahrt“ werden, siehe *Natascha Kravchuk*, Familienrecht Russlands: Triumph der „traditionellen Werte“, *Osteuropa* 67 (2021), 464–483 (466 ff.).

¹¹¹ *Maximilian Pfau*, Zum Wohle des Vaterlands – Zur „Erklärung zu Menschenrechten und Menschenwürde“ des World Russian People's Council vom 6. April 2006, *Menschen-RechtsMagazin* 13 (2008), 238–249 (242 f.).

¹¹² *Pfau* (Fn. 111), 246.

¹¹³ *Caroline von Gall/Lisa Kujus*, Menschenrechtspolitik in der Zwickmühle, *Osteuropa* 68 (2018), 291–316 (308 ff.).

¹¹⁴ Hierzu *Grigorij Ochotin*, Agentenjagd, Die Kampagne gegen NGOs in Russland, *Osteuropa* 1–2 (2015), 83–94; ebenso zu Russland und zur kaum besseren Lage in anderen autoritär regierten Ländern der Welt siehe den Überblick bei *Michael Krennerich*, Zivilgesellschaft unter Druck, *Zeitschrift für Menschenrechte* 1 (2015), 144–154.

zum Schutz der Menschenrechte auf der Ebene der Vereinten Nationen bieten, benannt und kritisiert werden.¹¹⁵

3. Auswirkungen auf das Europäische Menschenrechtsschutzsystem

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat das Europäische Menschenrechtsschutzsystem erschüttert. Ob der Europarat geschwächt oder gestärkt aus der Krise hervorgeht, ist noch nicht absehbar. Die rasche und einhellige Reaktion der restlichen 46 Mitgliedstaaten lässt auf ein politisches Momentum für Reformen und ein Rückbesinnen auf die Kernziele des Europarates hoffen.¹¹⁶ Die Generalsekretärin des Europarates *Marija Pejčinović Burić* sah hierin den Anstoß für einen vierten Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates, um den Grundstein für einen „stärkeren, geeinteren und kohärenteren Europarat“ zu legen.¹¹⁷ Auf dem letzten Gipfel 2005 in Warschau verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine politische Erklärung und einen Aktionsplan, in dem die wichtigsten Aufgaben des Europarates für die kommenden Jahre festgelegt wurden. Auch könnte die neue Geschlossenheit der Mitgliedstaaten ein Zeitfenster eröffnen, um Beitrittskandidaten wie den Kosovo in den Europarat aufzunehmen.¹¹⁸

Ein erster Schritt zu einer Erneuerung des politischen Mandats des Europarates wäre die Zusicherung durch die Mitgliedstaaten, dass der Europarat durch die Aussetzung des russischen Beitrags mittel- bis langfristig keinen finanziellen Schaden erleidet.¹¹⁹ Für eine solche Zusicherung stimmte am 27.2.2022 der Deutsche Bundestag als erstes nationales Parlament. Der Prä-

¹¹⁵ Näher *Norman Weiß*, Schutz von Menschenrechtsverteidigern – neuere Entwicklungen, *MenschenRechtsMagazin* 21 (2016), 29-44; *Theodor Rathgeber*, Der UN-Menschenrechtsrat – Ambivalenz als Strukturmerkmal: Herausforderungen für die aktuelle Menschenrechtspolitik, in: *Andreas Zimmermann/Helmut Volger* (Hrsg.), Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik (Potsdamer UNO-Konferenzen; 13), Potsdam: Universitätsverlag Potsdam 2019, 35-76.

¹¹⁶ Vgl. *Philip Leach*, A Time of Reckoning? Russia and the Council of Europe, *Strasbourg Observer*, 17.3.2022.

¹¹⁷ Council of Europe, *Moving Forward 2022. Annual report of the Secretary General of the Council of Europe*, 5. So auch *Andrew Forde*, Political Salvation of Europe's Human Rights System? The Case for a Fourth Council of Europe Summit, *ECHR Blog*, 21.3.2022.

¹¹⁸ Hierfür z. B. *Frank Schwabe* (SPD), Leiter der Delegation der Bundesabgeordneten zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Interview v. 17.3.2022, abrufbar unter <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw11-interview-schwabe-europarat-884892>> (zuletzt besucht am 12.5.2022).

¹¹⁹ *Andrew Forde*, From Grey Zones to Red Lines, *Völkerrechtsblog*, 1.3.2022.

sident der Parlamentarischen Versammlung forderte die anderen Parlamente dazu auf, sich dem anzuschließen.¹²⁰

Der Austritt der Russischen Föderation aus dem Europarat setzt auch einen Präzedenzfall für andere „problematische“ Mitgliedstaaten, wie die Türkei.¹²¹ Er zeigt, dass Situationen eintreten können, in denen das empfundene Unbehagen an der Mitgliedschaft den Nutzen überwiegt.¹²² Gerade in Mittel- und Osteuropa sind vermehrt Rückschläge zu beobachten, die auf vielerlei, oft kombinierten Ursachen beruhen.¹²³ Diese Skepsis betrifft nicht nur die Menschenrechte, sondern das Völkerrecht und den liberalen Multilateralismus insgesamt. Das außenpolitische Festhalten an der regelbasierten Völkerrechtsordnung und die Stärkung der bestehenden Institutionen sollten innenpolitisch offensiv unterstützt und populistischen Verschwörungserzählungen aktiv begegnet werden.¹²⁴

Kritik am Europarat wurde in den letzten Jahren nicht nur seitens autoritärer Systeme geäußert – auch rechtsstaatlich fest verankerte Mitgliedstaaten, wie das Vereinigte Königreich, stören sich an der auch aus ihrer Sicht zu weit gehenden Auslegung des EGMR und haben einen Austritt aus der EMRK in Erwägung gezogen.¹²⁵ In der diesjährigen *Queen's Speech* wurde eine neue Bill of Rights vorgestellt, die den Vorrang der nationalen Rechtsprechung vorsieht und eine damit einhergehende Distanzierung vom EGMR zur Folge hat. Die Präambel und Artikel 3 Absatz 1 der Bill of Rights betonen, dass der Supreme Court bei der Auslegung von Fragen, die sich aus dem innerstaatlichen Recht im Zusammenhang mit den Konventionsrechten ergeben, das letzte Wort hat.¹²⁶ Nach Artikel 3 Absatz 2 der Bill of Rights

¹²⁰ Parliamentary Assembly, PACE President calls on Council of Europe parliaments to ensure the Organisation's financial sustainability in case of any possible loss of funding as a result of Russia's suspension, Press Release, 27.2.2022.

¹²¹ Siehe hierzu *Esra Demir-Gürsel*, The Council of Europe's Sharp Turn. Russia's Expulsion and Its Possible Implications for Other Member States, Verfassungsblog, 25.3.2022.

¹²² Siehe die noch optimistische Einschätzung bei *Sergey Utkin*, Multilateralismus in der russischen Außenpolitik: ein Instrumentarium für die Zukunft, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2017, Baden-Baden: Nomos 2019, 57-71 (66).

¹²³ Dazu *Patrice C. McMahon*, What Went Wrong: Backlash and Contradictions in Central and Eastern Europe, in: Alison Brysk/Michael Stohl (Hrsg.), Contesting Human Rights. Norms, Institutions and Practice, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019, 180-197.

¹²⁴ Hierzu *Andreas Zimmermann/Norman Weiß*, International Law in Times of Anti-Globalism and Populism – Challenges Ahead: Comment on Jan Wouters, in: Heike Krieger/Georg Nolte/Andreas Zimmermann (Hrsg.), The International Rule of Law: Rise or Decline? Foundational Challenges, Oxford: Oxford University Press 2019, 265-273.

¹²⁵ Siehe *Leach* (Fn. 116) mit Verweis auf *Philip Leach/Alice Donald*, Hostility to the European Court and the Risks of Contagion, UK Human Rights Blog, 21.11.2013.

¹²⁶ Bill of Rights Bill, abrufbar unter <<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0117/220117.pdf>> (zuletzt besucht am 12.7.2022).

wären nationale Gerichte nicht mehr verpflichtet, Entscheidungen des EGMR zu befolgen. Bemerkenswert ist auch, dass die Bill of Rights eine Schwächung des menschenrechtlichen Schutzniveaus für vulnerable und daher besonders schutzbedürftige Gruppen anvisiert. So ist nach Artikel 6 Absatz 2 der Bill of Rights in Fällen, in denen Gefangene Menschenrechtsverletzungen rügen, dem Schutz der Öffentlichkeit größtmögliches Gewicht beizumessen. Sämtliche Konventionsrechte Inhaftierter – mit Ausnahme des Rechts auf Leben, des Verbots von Folter und Sklaverei und der Garantie, dass es keine Strafe ohne Gesetz gibt¹²⁷ – sind daher von den Gerichten eng auszulegen.¹²⁸ Der Mitgliedstaat tritt mit der Bill of Rights in die Fußstapfen Russlands, das einen entsprechenden Schritt im Jahre 2015 unternommen hatte.

Vor diesem Hintergrund sollten sich die restlichen 46 Mitgliedstaaten des Europarates wieder auf das Gründungsziel besinnen – die kollektive Durchsetzung von Menschenrechten. Die damit einhergehende Beschränkung nationaler Souveränität durch ein internationales Gericht ist im 21. Jahrhundert kein Nachteil, sondern ein Gewinn: Auf diese Weise wird ein gemeinsamer *Espace juridique* erhalten und gestärkt, der auf der Basis geteilter Werte einen wichtigen Beitrag für die Bewahrung von Menschenwürde, Menschenrechten und der menschlichen Sicherheit leistet.

V. Ausblick

Im Hinblick auf die Menschenrechtslage lässt sich 26 Jahre nach Russlands Beitritt in den Europarat ein düsteres Fazit ziehen. Ausschlaggebend für das Ende der Mitgliedschaft Russlands war aber nicht die sich verschlechternde Menschenrechtslage oder die Nichtumsetzung der Urteile als solche. Für sich gesehen hätten schon diese Tatsachen ein pessimistisches Ergebnis gerechtfertigt. Vielmehr war es die imperialistische Außenpolitik Russlands, die von Anfang an die Beziehungen zwischen Straßburg und Moskau strapazierte und letztlich zu ihrem Bruch führte.

Nachdem Russland einmal dem Europarat beigetreten war, konnte die „Politik des Dialogs“ nicht verhindern, dass es anstelle der erhofften Annäherung an Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Demokratie zu einem „Backlash“ kam. Zwar waren die Ausweitung des Monitoringverfahrens und das zusätzliche gemeinsame Verfahren von Ministerkomitee und Versamm-

¹²⁷ Vgl. Artikel 6 Absatz 7 Bill of Rights.

¹²⁸ Siehe für weitere Beispiele *Marko Milanovic*, *The Sad and Cynical Spectacle of the Draft British Bill of Rights*, EJIL:Talk!, 23.6.2022.

lung Schritte in die richtige Richtung. Diplomatische Bemühungen im Hinblick auf eine Art Frühwarnsystem für „schwierige“ Mitgliedstaaten erfordern jedoch beidseitige Gesprächsbereitschaft und Willen – woran es im Falle Russlands seit geraumer Zeit fehlte.

Ob Russland dem Europarat nun völlig den Rücken zuwendet und angekündigte Pläne verwirklicht, ein nationales oder regionales Gegenmodell zum EGMR zu errichten,¹²⁹ bleibt den weiteren Entwicklungen vorbehalten. Im griechischen Beispiel von 1969 dauerte es fünf Jahre bis Griechenland – nach einem Regimewechsel – erneut dem Europarat beitrug. Aus heutiger Sicht scheint ein Wiederbeitritt Russlands in weiter Ferne. Dennoch ist es richtig, wenn Straßburg die Tür nach Russland, vor allem als Signal an die russische Zivilgesellschaft, offenhält.¹³⁰ Die russische Zivilgesellschaft ist seit Jahren unter Druck; seit dem Angriffskrieg auf die Ukraine hat die Repression zugenommen.¹³¹ Aus anderen historischen Konstellationen ist bekannt, dass eine solche Haltung von außen den betroffenen Zivilgesellschaften nicht nur Solidarität signalisiert, sondern auch konkret Sicherheit bieten und in einem mehrstufigen Prozess einen Wandel mit herbeiführen kann.¹³² Auch wenn ein solcher Wandel aktuell ziemlich unwahrscheinlich ist, sind Aufmerksamkeit für die Lage, Solidarität mit den Betroffenen und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen enorm wichtig. Nationale und internationale, staatliche und nichtstaatliche Akteure sind hierbei gleichermaßen gefragt.

¹²⁹ The Moscow Times, Russia Says Planning Domestic ‘Alternative’ to European Rights Court, 2.6.2022, abrufbar unter <<https://www.themoscowtimes.com/2022/06/02/russia-offers-to-settle-debt-disputes-with-creditors-a77876>> (zuletzt besucht am 29.9.2022).

¹³⁰ Die Generalsekretärin des Europarates *Marija Pejčinović Burić* äußerte in ihrer Rede die Hoffnung, Russland schließlich wieder in den Europarat aufzunehmen, siehe Council of Europe, Secretary General: Millions of Russians no longer protected by the European Convention on Human Rights, 15.9.2022.

¹³¹ Siehe für einen Überblick die Einreichungen der russischen Menschenrechtsorganisationen zum 8. Staatenberichtsverfahren des UN-Menschenrechtsausschuss, abrufbar unter <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=RUS&Lang=EN> (zuletzt besucht am 13.10.2022). Human Rights Watch spricht beispielsweise davon, dass die russische Menschenrechtslandschaft seit dem letzten Bericht vor fast sieben Jahren kaum wiederzuerkennen sei und das russische „Agentengesetz“ die russische Zivilgesellschaft dezimiert habe, siehe Human Rights Watch, Submission by Human Rights Watch on Russia to the Human Rights Committee 134th Session (28 Feb 2022–25 Mar 2022), 10.2.2022.

¹³² *Thomas Risse/Kathryn Sikkink*, The Socialization of International Human Rights Norms Into Domestic Practices: Introduction, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/ Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Cambridge: Cambridge University Press 1999, 1–38; *Thomas Risse/Kathryn Sikkink*, Conclusion, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/ Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance, New York: Cambridge University Press 2013, 275–295.

Summary: The Multifaceted History of the Russian Federation in the Council of Europe

The Russian war of aggression against Ukraine has shaken the European human rights architecture, too. The Council of Europe reacted quickly and terminated the Russian membership. This article reflects on the multifaceted history of Russia in the Council of Europe. Since its accession 26 years ago, confrontations have overshadowed the intermittent periods of cooperation. This has raised the question of the extent to which the Council of Europe's "policy of dialogue" towards Russia has been effective in improving the human rights situation in Russia. The article also sets out the legal basis for accession and termination of membership and examines how the expulsion affects the applicability of the European Court of Human Rights (ECHR). Russia's expulsion marks a turning point. It sets a potentially dangerous precedent. However, the united response of the remaining member states also creates momentum for reform and a return to the Council of Europe's founding purpose – the collective enforcement of human rights.

Keywords

Council of Europe – Accession Requirements – Termination of Membership – Russian Federation

