

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&treatynum=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&treatynum=108> (8.2.2026).

49 Übereinkommen über Computerkriminalität (ETS No 185), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=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&treatynum=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 Naturgesetzlichkeit 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).

