

## Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte  
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache 20(17)87

---

### Thema

## **Durchsetzung internationaler und europäischer Menschenrechtskonventionen anlässlich des 70. Jahrestages der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor 75 Jahren**

Anhörung zum 70. Jahrestag der EMRK  
Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog

Dr. Günter Schirmer, Leiter des Sekretariats des Ausschusses für Rechts- und Menschenrechtsfragen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (in persönlicher Eigenschaft)

### **Herausforderungen bei der Durchsetzung der Menschenrechte im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems**

---

1. *Wie bewerten Sie den Zustand der nationalen und vor allem internationalen Menschenrechtsinstitutionen wie der EGMR oder der EuGH? Was muss getan werden, um diese Institutionen und die internationale Geltung der Menschenrechte zu stärken?*
2. *Wie bewerten Sie die unterschiedlichen Wirkungen und Einsatzmöglichkeiten der Instrumente der Institutionen des Europarats (EGMR, PVER, Venedig-Kommission, Antifolterkomitee/CPT, Ministerkomitee etc.) um eine effektive Umsetzung der EMRK sicherzustellen?*
3. *Was sind die größten Hindernisse für ein Verfahren vor dem EGMR sowie für eine effektive Umsetzung seiner Urteile und welcher Maßnahmen bedarf es, um diese Probleme anzugehen und damit auch die Bedeutung und Glaubwürdigkeit des EGMR an sich zu stärken?*

Die drei Fragen zum ersten Themenkomplex gehören inhaltlich zusammen. Der folgende Text soll einen Beitrag zur Beantwortung aller Fragen im Kontext leisten.

Der EGMR und der EuGH sind im Prinzip in einem guten Zustand. Man kann allerdings auch sagen, dass sie sind in gewisser Weise auch Opfer ihres eigenen Erfolgs sind, wie man z.B. an der großen Zahl insbesondere der Individualbeschwerden zum EGMR ablesen kann.<sup>1</sup> Reformen haben es ermöglicht, die Zahl der rechtshängigen Beschwerden abzubauen.<sup>2</sup> Schnelle Eliminierung offensichtlich unzulässiger oder unbegründeter Beschwerden durch Einzelrichter, vereinfachte Erledigung offensichtlich begründeter Verfahren, Piloturteile, Priorisierung, Verfahrensbeschleunigung sind nur einige Stichworte. Priorisierung ist dabei ein zweischneidiges Schwert: es ist richtig, Fälle vorzuziehen, in denen es um Leib und Leben oder persönlich Freiheit geht. Aber bei gleichbleibenden Ressourcen verzögert sich dann die Erledigung anderer Fälle umso mehr. Der EGMR droht an Glaubwürdigkeit zu verlieren, wenn er einerseits Staaten wegen überlanger Verfahrensdauer verurteilt und andererseits in vielen Fällen fünf Jahre oder mehr braucht, um selbst zu einer Entscheidung zu kommen, auch in Fällen mit weit über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung. Aus Sicht der Antragsteller kommt zu der Verfahrensdauer vor dem EGMR, nach Durchlaufen des

---

<sup>1</sup> 65 500 Ende April 2024 (Pending applications by month in 2024 - ECHR - ECHR / CEDH (coe.int))

<sup>2</sup> Im November 2023 betrug deren Zahl noch 71.500 (Pending applications by month 2023 / Requêtes pendantes par mois 2023 - ECHR - ECHR / CEDH (coe.int))

---

---

gesamten Rechtswegs im Heimatstaat, auch noch das Verfahren vor dem Ministerkomitee zur Umsetzung der Urteile hinzu, das ebenfalls oft fünf Jahre oder mehr dauert. Da mag die kumulierte Verfahrensdauer manchmal an Rechtsverweigerung grenzen.

Es wird auch nach dem EuGH gefragt – auch nach dem Inkrafttreten der Grundrechtscharta der EU ist dieser bekanntlich grundsätzlich nicht für Einzelbeschwerden zuständig. Um eine harmonische Entwicklung der europäischen Rechtsprechung zur EMRK und zur Charta zu gewährleisten, haben die Mitgliedstaaten der EU im Vertrag von Lissabon richtigerweise vereinbart, dass die EU der EMRK beitreten soll. Diese rechtliche Verpflichtung aus dem Vertrag von Lissabon von 2009 ist nun schon 15 Jahre alt, aber immer noch nicht umgesetzt – nicht zuletzt wegen rechtlicher Bedenken, die der EuGH in seinem Gutachten von 2014 geltend gemacht hat. Die „46+1“ Verhandlungen in Straßburg zwischen den Europaratsmitgliedern und der EU haben im letzten Jahr ein Kompromisspaket hervorgebracht, das den Weg zum EU-Beitritt zur EMRK endgültig freimachen sollte. Es verbleibt allerdings ein EU-internes Hindernis – die bisher fehlende Zuständigkeit des EuGH zur Überprüfung von Maßnahmen im Rahmen der GASP. Ich bin optimistisch, auch im Lichte einer kürzlich erfolgten Stellungnahme eines Generalanwalts beim EuGH, dass eine Lösung bald gefunden werden kann. Klar ist dann endlich, dass sich auch die EU selbst, wie alle Mitgliedstaaten, einer Kontrolle von außen unterwirft in Bezug auf die Umsetzung der dann auch für die EU-Organe geltenden EMRK, mit dem Straßburger Gerichtshof als letzter Instanz für die Interpretation der Konvention. Klar ist aber auch, dass der EuGH die oberste Instanz für die Interpretation von EU-Recht bleiben wird.

Die Institutionen zur Umsetzung der Menschenrechte brauchen selbstverständlich eine angemessene Ausstattung an personellen und finanziellen Ressourcen. Hier hat Deutschland in den vergangenen Jahren eine positive Rolle gespielt. Ein langjähriges Einfrieren des Europaratsbudgets mit der Folge einer realen Schrumpfung um mehr als 20% konnte letztes Jahr überwunden werden, auch um das Ausscheiden von Russland, einem der bisherigen großen Beitragszahler teilweise zu kompensieren.

Man kann auch sagen, dass Russland schon vor dem Hinauswurf wegen des völkerrechtswidrigen Angriffs auf die Ukraine eher ein „großer Nichtzahler“ als ein großer Beitragszahler war. Denn als die PV als Reaktion auf die rechtswidrigen Krim-Annexion und das russische Zündeln im Donbass die russische Delegation mit einer Reihe von symbolischen Sanktionen belegte, boykottierte die russische Delegation die PV überhaupt und hielt die geschuldeten Budgetbeiträge zurück. Wohl gemerkt nicht nur den auf die PV entfallenden Anteil, sondern den gesamten Beitrag zum Europaratsbudget, obwohl Russland im Ministerkomitee und auch überall sonst weiterhin alle Mitgliedschaftsrechte wahrnahm. Das hat insofern gewirkt, als die PV letztlich gezwungen wurde, die Sanktionen gegen die russische Delegation aufzuheben, ohne dass es irgendwelche Fortschritte in Richtung auf die Erfüllung der Bedingungen gab, die die PV dafür gestellt hatte. Es ging damals wohl gemerkt gerade einmal um ca. € 11 mio. jährlich. Wie die russische Führung dieses „Signal“ verstanden hat, kann man an dem wenig später erfolgten Großangriff auf die Ukraine ablesen. Dieser bisher letzte Angriff der Russischen Föderation auf einen anderen Mitgliedsstaat (nach Transnistrien, Georgien, der Krim und dem Donbass) hat allerdings zu einer echten „Zeitenwende“ auch im Europarat geführt hat. Im Gleichklang von PV und Ministerkomitee wurde die Russische Föderation schon wenige Wochen nach dem Großangriff auf die Ukraine aus dem Europarat entlassen.

---

Eine effektive Umsetzung der EMRK hängt maßgeblich von einer zeitnahen und konstruktiven Umsetzung der Urteile des EGMR ab. Dabei ist es nicht mit der Zahlung der vom Gerichtshof ausgeworfenen Entschädigung an die Beschwerdeführer oder auch mit individuellen Maßnahmen zur Beendigung der fortdauernden Rechtsverletzung getan. In einer großen Zahl von Fällen sind auch „allgemeine Maßnahmen“ erforderlich, die dazu dienen, ähnliche Menschenrechtsverletzungen in Zukunft zu vermeiden. Das können Änderungen der Verwaltungspraxis sein, Fortbildungsmaßnahmen oder auch Gesetzes- und sogar Verfassungsänderungen. Je schneller und effektiver diese Maßnahmen umgesetzt werden, desto weniger Menschenrechtsverletzungen geschehen von da an – ein „Bonus“ auch für den Gerichtshof selbst, in Form der Vermeidung unnötiger Klagen. Sehr sinnvoll ist es auch, über den eigenen Zaun zu schauen und auch Urteile des EGMR gegenüber anderen Staaten zur Kenntnis zu nehmen und darauf zu reagieren, die zwar nur *inter partes* rechtlich bindend sind, die aber als „*res interpretata*“ Menschenrechtsfragen lösen, die sich auch „zu Hause“ stellen. Mit solchem vorausschauenden Handeln lassen sich künftige Verurteilungen, vor allem aber Rechtsverletzungen gegenüber eigenen Bürgern vermeiden, die unter der geltenden konventionswidrigen Rechtslage leiden. Der EGMR verfolgt eine sehr aktive Informationspolitik, die richtungsweisende Entscheidungen, die auch für andere Staaten als den jeweiligen Antragsgegner relevant sind, leicht zugänglich macht. Auch die Arbeit der PV, insbesondere des Rechts- und Menschenrechtsausschusses, zielt darauf ab, das Wissen über die Rechtsprechung des EGMR zu länderübergreifenden Themen weiterzuerweitern. Die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung der Urteile des EGMR, vorbereitet durch Besuche vor Ort in Ländern mit besonders vielen noch nicht umgesetzten Urteilen und Anhörungen vor dem Ausschuss mit Vertretern dieser Länder, haben durchaus Erfolge gezeitigt - dies allerdings nur im Verhältnis zu Ländern wie der Ukraine, Polen oder Rumänien, deren Regierungen tatsächlich daran interessiert sind, den Schutz der Menschenrechte ihrer Bürger zu optimieren. In manchen Ländern sind die Regierungen offenbar vor allem daran interessiert, Kritik an der Menschenrechtssituation im Lande zu minimieren. Man könnte sagen, Mitgliedschaft im Europarat „in good standing“ ist für diese Regierungen eine Art „Persilschein“, den man für aus Prestige Gründen und als Beleg für Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit als Werbung für den Investitionsstandort gut gebrauchen kann, den man aber möglichst „billig“ bekommen will – jedenfalls ohne Gefährdung der eigenen Machtposition. Ich sehe es umgekehrt als Aufgabe der Europarat Institutionen an, diesen „Persilschein“ möglichst teuer zu verkaufen – nur gegen echte rechtsstaatliche Reformen, allen voran den Aufbau oder Wiederaufbau einer funktionierenden und vor allem unabhängigen Justiz und die Wahrung der Meinungs- und Informationsfreiheit. Dies in der Hoffnung, daß manche dieser durch entsprechende Urteile des EGMR und deren konsequente Umsetzung angestoßene Reformen mit der Zeit unumkehrbar werden und letztlich vielleicht sogar die Machtfrage in dem Sinne beantworten, daß es möglich wird, autoritäre Regime auch wieder zu überwinden.

Die Mitgliedschaft im Europarat setzt die Erfüllung gewisser Mindeststandards voraus, im Gegensatz z.B. zur UNO oder zur OSZE, die – m.E. zurecht – als Diskussionsforen fungieren, in denen alle Staaten mit am Tisch sitzen sollten. Der Europarat hat aber eine andere Funktion als die eines reinen Diskussionsforums. Er soll primär, auf der Grundlage gegenseitiger Kontrolle unter gleichgesinnten Staaten, die bestmögliche Umsetzung der in der EMRK definierten Menschenrechte aller Bewohner der Mitgliedsstaaten fördern. Wenn der eine oder andere Staat nicht mehr in diesem Sinne „like-minded“ ist – was man z.B. bei Russland schon viele Jahre vor dem Großangriff auf die Ukraine beobachten konnte – dann gehört er nach meiner Auffassung nicht in diesen Klub. Jeder Klub, der etwas auf sich hält, zieht „rote Linien“, ohne deren Beachtung niemand Mitglied werden oder bleiben kann. Der Europarat war in der Vergangenheit – m.E. zurecht – großzügig mit der Aufnahme von Mitgliedsstaaten, die die Mindeststandards an Rechtsstaatlichkeit und Schutz von

---

Menschenrechten noch nicht erreicht hatten. Außer einem sofortigen Todesstrafenmoratorium (eine Vorbedingung, die die PV zunächst gegen den Willen des Ministerkomitees durchgesetzt hat) müssen die Kandidatenstaaten akzeptieren, einen Katalog von Selbstverpflichtungen („commitments“) abzuarbeiten, die der Erreichung der Mindeststandards dienen sollen. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen, die während des Beitrittsprozesses mit der PV ausgehandelt werden (wie zuletzt mit dem Kosovo) wird vom Monitoring-Ausschuss der PV beobachtet und regelmäßig in Entschließungen und Empfehlungen kommentiert. Nach meiner Auffassung ist neben der Abschaffung der Todesstrafe eine besonders wichtige „rote Linie“ das Nichtvorhandensein von politischen Gefangenen. Dazu komme ich in der Beantwortung des zweiten Fragenkomplexes.

Der Europarat hat eine ganze Reihe von Instrumenten, deren Wirksamkeit allerdings auch wieder von der „Gleichgesinntheit“ der Mitgliedsstaaten abhängt. Die besonders wichtige Rolle des EGMR und der Umsetzung seiner Urteile durch die Mitgliedsstaaten unter Aufsicht des Ministerkomitees habe ich bereits kommentiert. Das Ministerkomitee könnte und sollte m.E. durchaus strenger als bisher auf die Nichtumsetzung von Urteilen reagieren, insbesondere wenn ein Staat sich offen weigert, ein Urteil umzusetzen, wie die Türkei im Fall Kavala – auch noch nach dem zweiten Urteil des EGMR im Vertragsverletzungsverfahren nach dem neu eingeführten Artikel 46 Absatz 4 der EMRK. Dazu später mehr. Das Ministerkomitee könnte sich insbesondere in seiner Menschenrechtsformation (CM/DH) auch noch stärker als bisher Vertretern der Zivilgesellschaft und den Anwälten der Antragssteller öffnen. In Anbetracht der Tatsache, daß die Regierungsvertreter als Diplomaten oft wechseln, spielt auch das Sekretariat des CM/DH als „institutionelles Gedächtnis“ eine besonders wichtige Rolle. In Anbetracht der schnell steigenden Zahl der Urteile des EGMR, deren Umsetzung überwacht werden muss, sollte auch das Team der „Urteilsumsetzer“ entsprechend gestärkt werden.

Bzgl. der PV bin ich nicht ganz neutral – ich bin einfach stolz auf den Beitrag, den unsere Versammlung und aus meiner Sicht ganz besonders der Rechts- und Menschenrechtsausschuss leistet, um systemische Menschenrechtsprobleme anzugehen und auch besonders emblematische Einzelfälle aufzugreifen. Von den Schauprozessen in Russland gegen Mikhail Chodorkowski mit Sabine Leutheusser-Schnarrenberger als Berichterstatterin, dem Magnitski-Bericht von Andreas Gross über die Berichte zu den Geheimgefängnisse der CIA in Polen und Rumänien, die Untaten der UCK im Kosovo und denen von Ramsan Kadyrov in Tschetschenien, alle mit Dick Marty als Berichterstatter, bis zu den Berichten von Alexander Pocij und Damien Cottier zu den Rechtsfolgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, mit denen wir u.a. das Kriegsschadensregister in Den Haag und die noch laufenden Bemühungen der „core group“ von über 40 Staaten angestoßen haben, die ein Sondertribunal für das Verbrechen des Angriffskrieges errichten wollen. In einem erst vor ein paar Wochen beschlossenen Bericht von Davor Stier empfiehlt der Ausschuss unter anderem mit ausführlicher juristischer Begründung die „Umnutzung“ der eingefrorenen russischen Staats- und Oligarchenvermögenswerte zur Unterstützung der Ukraine bei ihrer Selbstverteidigung und dem Wiederaufbau.

Die Venedig-Kommission als Beratungsgremium insbesondere in Verfassungsfragen hat einen enorm wichtigen Beitrag zu den rechtsstaatlichen Reformen insbesondere in den (nicht mehr ganz) „neuen“ Mitgliedsstaaten geleistet. Ihr großes Ansehen in Fachkreisen und die daraus resultierende Autorität ihrer Empfehlungen droht zu einer Politisierung der Mitglieder aus einigen Teilnehmerstaaten zu führen. Ich habe aber volles Vertrauen, dass die Mehrheit der Mitglieder die bisherige Linie weiterführt. Die PV ist einer der „Hauptkunden“ der Venedig-Kommission, und sie

sieht es auch als ihre Aufgabe an, sich aktiv für die Umsetzung von deren Empfehlungen einzusetzen.

Das Anti-Folter-Komitee (CPT) macht eine sehr wichtige Arbeit abseits der Öffentlichkeit, mit Besuchen (auch ohne Voranmeldung) in Gefängnissen, Polizeistationen usw. und kooperiert mit den nationalen Behörden, um Verstöße gegen die Konvention abzustellen. Berichte werden nur auf den Wunsch der betroffenen Staaten veröffentlicht. Die PV hat die Mitgliedsstaaten aufgefordert, diesen Wunsch generell im Voraus auszusprechen („automatic publication procedure“). Deutschland ist dem leider noch nicht nachgekommen. In Fällen dauerhafter Verweigerung der Zusammenarbeit kann das CPT mit Zweidrittelmehrheit eine öffentliche Erklärung annehmen. Seit 1992 gab es nur 10 solche Erklärungen, davon 4 zu Russland.

## **Menschenrechtliche Themenfelder im Fokus**

1. *Wo gibt es Handlungsbedarf und welche diskursiven Bemühungen sind erforderlich, um WSK-Menschenrechten und deren Bedeutung mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen?*

Hierzu kann ich aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen den Ausschüssen der PV (für WSK-Rechte sind der Sozial- der Kultur- und der Migrationsausschuss der PV in erster Linie zuständig) nur wenig sagen. Es ist völlig klar, dass soziale Rechte für die Lebenswelt vieler Bürger, vielleicht sogar einer Mehrheit, die kaum von politisch motivierter Tötung, Folter und Haft bedroht sind, im Vordergrund stehen. Der Europarat hat mit seiner Europäischen Sozialcharta gewisse Mindeststandards gesetzt, die Deutschland wohl erfüllen dürfte, auch wenn die scheidende Menschenrechtskommissarin vor kurzem Kritik an der weiterhin auch in Deutschland existierenden Armut geäußert hat. Armut ist relativ – eine Familie von Bürgergeldempfängern in Deutschland würde in vielen anderen Europaratsstaaten als wohlhabend gelten. Vorsicht sollte da walten, wo „klassische“ Menschenrechte wie das Recht, vom Staat nicht getötet, gefoltert oder eingesperrt zu werden, in ähnlicher Weise unter „Haushaltsvorbehalt“ gestellt werden wie z.B. mancherorts das Recht auf Wohnung. Im Falle der vom CPT festgestellten menschenunwürdigen Zuständen in den Gefängnissen mancher auch „westlicher“ Mitgliedsstaaten wird genau dieses Argument verwendet, um Haftbedingungen zu erklären, die die Grenze von Artikel 3 – dem Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung – überschreiten.

2. *Was können Staaten, was kann Deutschland und die Bundesregierung tun, um das Ziel „ein Europa ohne politische Gefangene“ zu erreichen und wie können sich Menschenrechtsinstitutionen wie der Europarat effektiv für die Freilassung politischer Gefangener einsetzen?*

Die PV, und insbesondere der Rechts- und Menschenrechtsausschuss hat leider viel Erfahrung im Umgang mit der Problematik der politischen Gefangenen sammeln müssen.

Der Bericht von Christoph Strässer zu den politischen Gefangenen in Aserbeidschan war einer der wenigen in meiner mehr als zwanzigjährigen Karriere in der PV, der zwar im Ausschuss knapp angenommen, im Plenum aber niedergestimmt wurde. Gerald Knaus kann dies bei Bedarf genauer erklären – die ESI-Veröffentlichungen zu „caviar diplomacy“ aus seiner Feder sind in Straßburg

legendär und haben viel dazu beigetragen, daß die PV mit Hilfe von Persönlichkeiten wie Frank Schwabe, Pieter Omtzigt und Anne Brasseur das korrupte Netzwerk überwinden konnte, das Aserbeidschan aufgebaut hat, um Kritik an der Lage der politischen Gefangenen zu unterdrücken. Ich persönlich sehe diese Korruptionsbemühungen als eine Form von Kompliment – wir haben offensichtlich einen Nerv getroffen, unsere Kritik scheint wirkmächtig zu sein, wenn die aserbeidschische Regierung so viel Geld in die Hand nimmt, um sie zum Schweigen zu bringen, statt unsere Entschließungen einfach zu ignorieren.

Eine bleibende Frucht der Arbeit von Christoph Strässer ist die Offizialisierung der Definition des politischen Gefangenen in Resolution 1900 (2012). Diese Definition, die schon beim Beitritt von Aserbeidschan und Armenien zum Europarat von hochangesehenen Experten erarbeitet und vom Ministerkomitee und den beiden Regierungen akzeptiert wurde, lautet wie folgt:

*“A person deprived of his or her personal liberty is to be regarded as a ‘political prisoner’:*

- a. if the detention has been imposed in violation of one of the fundamental guarantees set out in the European Convention on Human Rights and its Protocols (ECHR), in particular freedom of thought, conscience and religion, freedom of expression and information, freedom of assembly and association;*
- b. if the detention has been imposed for purely political reasons without connection to any offence;*
- c. if, for political motives, the length of the detention or its conditions are clearly out of proportion to the offence the person has been found guilty of or is suspected of;*
- d. if, for political motives, he or she is detained in a discriminatory manner as compared to other persons; or,*
- e. if the detention is the result of proceedings which were clearly unfair and this appears to be connected with political motives of the authorities.” (SG/Inf(2001)34, paragraph 10).*

Ein eigentlich unzulässiger Abänderungsantrag, mit dem dieser Text aus dem Resolutionsentwurf gestrichen werden sollte, ist in einer Kampfabstimmung im Plenum bei Stimmgleichheit (!) abgelehnt worden. Bei der kurz danach erfolgenden Abstimmung über die (nicht abgeänderte) Resolution insgesamt ist diese dann erstaunlicherweise mit großer Mehrheit angenommen worden. Offenbar hat die Aserbeidschan-Lobby allein auf die Durchsetzung des Abänderungsantrags gesetzt.

Die Definition in Resolution 1900 wird von Menschenrechtsaktivisten europaweit und darüber hinaus angewendet, als „Goldstandard“ für die schwierige Abgrenzung zwischen legitimer Strafverfolgung, auch von Politikern und Aktivisten, und dem Wegsperrten politischer Gegner und zivilgesellschaftlicher Kritiker zu dem Zweck, diese zum Schweigen zu bringen.

Ein besonders wichtiges Kriterium ist auch Artikel 18 der EMRK – wenn der Gerichtshof feststellt, daß eine Person aus anderen Gründen als zum Zwecke der Strafrechtspflege in Haft ist, ist dies sozusagen die juristische Atombombe: dann hat der Gerichtshof in der Sache festgestellt, dass in der Justiz des betreffenden Landes ein systemisches Problem existiert, nämlich dass sich Staatsanwaltschaften und Gerichte dazu missbrauchen lassen, Kritiker der Regierung ohne rechtlichen Grund in Haft zu nehmen. Das ist ein sehr schwerwiegender Vorwurf, für den der Gerichtshof sehr strenge Beweisanforderungen stellt, die für das subjektive Element der Missbrauchsabsicht schwer zu erfüllen sind. So hat der EGMR etwa im Fall Chodorkowski, trotz aller auch in einem Bericht der PV präsentierten Indizien, keinen Verstoß gegen Artikel 18 festgestellt. Deswegen, und auch weil die Verfahren vor dem EGMR oft viele Jahre dauern, sollte man m.E. die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 18 nicht zur *notwendigen* Bedingung der Anerkennung eines politischen Gefangenen machen. Eine solche Feststellung ist für sich allein *hinreichend* für die Anerkennung als politischer Gefangener, aber es gibt auch zahlreiche Fälle, in denen ein solcher Verstoß vom

---

EGMR nicht oder noch nicht festgestellt wurde, aber aufgrund zahlreicher Indizien ein politisches Motiv kaum von der Hand zu weisen ist.

Vladimir Kara-Murza, ein russischer Intellektueller und Oppositionspolitiker, um dessen Freilassung sich die PV besonders bemüht, hat als geladener Sachverständiger vor dem Rechts- und Menschenrechtsausschuss kurz vor seiner Verhaftung über das Schicksal der russischen politischen Gefangenen gesprochen. Er sagte, politische Gefangene haben am meisten Angst nicht vor den unmenschlichen Haftbedingungen, den andauernden Misshandlungen und Schikanen in der Haft, sondern schlicht davor, vergessen zu werden. Das Erste, was wir daher tun können und müssen: die politischen Gefangenen beim Namen nennen, immer wieder, so öffentlich wie nur möglich. Ihre Familien unterstützen, ihnen signalisieren, dass wir ihre eingesperrten Angehörigen nicht vergessen haben.

Die zweite Möglichkeit, die insbesondere nationale Politiker haben, ist, bei allen offiziellen Kontakten mit den Gesprächspartnern aus den betreffenden Staaten immer und immer wieder die Fälle von politischen Gefangenen namentlich anzusprechen und deren Freilassung zu fordern.

Die dritte Möglichkeit – Austausch gegen einsitzende Spione oder andere Straftäter, die der betreffende Staat gerne heimholen würde – kann naturgemäß nur in wenigen Fällen zum Zuge kommen - vor allem bei politischen Gefangenen, deren Leben und Gesundheit akut gefährdet ist, wie z.B. bei Vladimir Kara-Murza. Dem Nachteil, auf diese Weise „Geiselnahmen“ wie in Russland auch noch zu belohnen steht die Rettung des Lebens verdienter Kollegen gegenüber, die für ein zukünftiges demokratisches Russland, wie wir doch hoffen, noch dringend gebraucht werden.

Die vierte und m.E. aussichtsreichste Möglichkeit besteht darin, dass das Ministerkomitee weitaus schärfer als bisher reagiert, wenn ein Staat ein Urteil nicht umsetzt, in dem eine Verletzung von Artikel 18 der Konvention festgestellt wird und der Antragsteller entgegen eindeutiger Entscheidungen des EGMR und des Ministerkomitees nicht freigelassen wird. Eine solche Verweigerungshaltung sollte konkrete Konsequenzen haben. Diese könnten von finanziellen Sanktionen (*de lege ferenda*) über einen Stimmrechtsentzug im Ministerkomitee bis hin zur Androhung und im Extremfall der Durchführung des „gemeinsamen ergänzenden Verfahrens“ zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung reichen. Letzteres kann als *ultima ratio* bis hin zum Ausschluss aus der Organisation führen. Wir müssen uns die Frage stellen, ob höchstgerichtlich klar festgestellte Fälle von politischen Gefangenen nicht eine „rote Linie“ überschreiten und ob der fragliche Staat dann noch „like-minded“ in dem Sinne der Grundidee des EMRK-Systems ist, dessen Funktionieren auf gegenseitigem Vertrauen beruht.

*Wie kann die Bundesregierung und das internationale Menschenrechtssystem dazu beitragen, diese Umsetzungslücke [bei der Umsetzung von VNSR-Resolutionen zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten] wirkungsvoll zu schließen?*

Meines Erachtens liegt die Antwort in der weiteren Stärkung des IStGH und einer Reform des VNSR, mit dem Ziel, die Vetorechte der ständigen Mitglieder zu beschneiden. Insbesondere das Vetorecht von „Täterstaaten“ ist eine Anomalie, die dem allgemeinen rechtlichen Grundprinzip der Vermeidung von Interessenskonflikten zuwiderläuft. Die PV hat hierzu kurz nach dem Beginn des russischen Großangriffs auf die Ukraine Stellung genommen und die VNGV aufgefordert, beim IGH eine Stellungnahme zur möglichen Einschränkung von Vetorechten unter den Gesichtspunkten des Verbots von Interessenskonflikten und Rechtsmissbrauchs einzuholen. Ansonsten bleibt

---

nur die Möglichkeit der Schaffung von internationalen Sondertribunalen, die seit dem Präzedenzfall des Sondertribunals für Sierra Leone auch ohne VNSR-Genehmigung eingerichtet werden können und nicht an die persönliche und funktionale Immunität staatlicher Repräsentanten gebunden sind. Diesen Weg hat die PV für das Verbrechen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine vorgeschlagen, da realistischerweise eine Reform des VNSR in weiter Ferne liegt. Derzeit laufende Gespräche der „core group“ von Staaten, die ein solches Sondertribunal errichten wollen (darunter auch Deutschland) befinden sich derzeit in einer besonders dynamischen Phase, in der es auch um die Rolle des Europarats geht, für die sich die PV besonders einsetzt. Solche Tribunale dienen auch der Abschreckung weiterer Angriffskriege, die typischerweise Quellen sexualisierter Gewalt sind.

Neben der internationalen Justiz kann zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt in Konflikten auch das Weltrechtsprinzip zur Anwendung kommen. Danach können die nationalen Staatsanwaltschaften und Gerichte unter bestimmten Umständen solche Fälle aufgreifen, insbesondere nach den Gesetzen zur Umsetzung des Römischen Statuts des IStGH. Diese Möglichkeit wird m.E. bisher zu zögerlich genutzt.

### **(Fort-) Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzsystems**

*Recht auf saubere Umwelt, Schutz von Menschenrechten im Cyber-Raum – Notwendigkeit der völkerrechtlichen Kodifizierung und deren Vor- und Nachteile*

In Europa bietet die EMRK einen sehr guten Rechtsrahmen. Als „living instrument“ hat sich die Konvention als recht flexibel erwiesen. Der EGMR hat vorsichtig, Schritt für Schritt, eine Kasuistik insbesondere auf der Grundlage von Artikel 8 (Schutz von Privatsphäre und Familienleben), Artikel 2 (Recht auf Leben) und Artikel 1 des 1. Zusatzprotokolls (Eigentumsschutz) entwickelt. Dabei muss der Gerichtshof eine Gratwanderung versuchen. Er muss seine Rechtsprechung fortentwickeln im Lichte der sich wandelnden gesellschaftlichen Realitäten, damit die Konvention nicht zu einem bedeutungslosen Fossil wird; er darf aber die Konvention auch nicht überinterpretieren in dem Sinne, dass er neue Rechte schafft, die die Vertragsstaaten bisher eben nicht anerkannt haben. Der Elefant im Raum ist in diesem Zusammenhang sicherlich das Urteil der Großen Kammer im Fall der Schweizer „Klimaseniorinnen“. Das Urteil ist in den Medien und auch unter Juristen umstritten – vielleicht hat der Gerichtshof damit eine Grenze überschritten. Ich habe mir dazu noch keine abschließende Meinung gebildet. Der Fall zeigt jedenfalls, dass der Gerichtshof willens und in der Lage ist, Rechtsfortbildung zu betreiben im Sinne eines stärkeren Schutzes von Umweltrechten.

Nach meiner Einschätzung wäre es in dem gegenwärtig in Europa vorherrschenden politischen Klima eher gefährlich, Regierungsverhandlungen über ein weiteres Zusatz- oder Änderungsprotokoll zu starten. Nach meiner Erfahrung laufen solche Verhandlungen in der Regel auf einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ hinaus, der dann den Gerichtshof enger einbinden und eventuell sogar schon erreichte kasuistische Entwicklungen zurückdrehen könnte. Ich bin deshalb persönlich etwas skeptisch gegenüber solchen Vorschlägen. Die PV hat allerdings kürzlich in einer Empfehlung an des Ministerkomitee die Erarbeitung eines Zusatzprotokolls zur EMRK zu einem Recht auf saubere Umwelt vorgeschlagen.