

# Der Europarat, Russland und das Scheitern der Einbindungspolitik

*Klaus Brummer*

“The expulsion of the Russian Federation from the Council of Europe was made inevitable by the atrocity of the crimes committed in Ukraine. Not only has Russia illegally and unjustifiably invaded another Member State, but it has continued its aggression in open violation of human rights and the rules of international humanitarian law.”<sup>1</sup>

## **Zusammenfassung:**

Im März 2022 wurde Russland infolge der militärischen Invasion in der Ukraine vom Europarat ausgeschlossen. Die vom Europarat gegenüber Russland verfolgte Einbindungsstrategie („better include than exclude“) ist damit endgültig gescheitert. Der Beitrag zeigt, dass die mit dieser Strategie verfolgten Ziele, in Form der Übertragung der von der Organisation vertretenen Standards in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, zu keinem Zeitpunkt erreicht wurden. Vielmehr war die Mitgliedschaft Russlands im Europarat, die im Jahr 1996 begann, wiederholt durch schwerwiegende Konflikte zwischen der Organisation und Russland geprägt. Entsprechend stellt sich nicht nur die Frage, ob die „Werteorganisation“ Europarat schon früher von ihrer Strategie hätte abrücken sollen, sondern auch die Frage nach den Lehren dieses Scheiterns für den Umgang mit anderen „Problemstaaten“.

## **Einleitung**

Infolge der militärischen Invasion in der Ukraine wurde Russland aus dem Europarat ausgeschlossen. Der Versuch, ein „gemeinsames europäisches Haus“ (Gorbatschow) von Lissabon bis Wladiwostok auf den Fundamenten von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu bauen, ist damit bis auf Weiteres gescheitert. Selbiges gilt für die vom Europarat gegenüber Russland verfolgte Einbindungsstrategie des „better include than exclude“. Die dahinterliegende Idee lautete, größere Einflussmöglichkeiten auf Russland zu haben, wenn dieses in die Organisation eingebunden würde als es bei einem Absichtsstehen des Landes der Fall gewesen wäre. Auf diese Weise sollten die vom Europarat vertretenen Normen und Prinzipien auf Russland



**Prof. Dr. Klaus Brummer**  
Lehrstuhl für Internationale Beziehungen  
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

übertragen und dort gefestigt werden. Die nachfolgenden Ausführungen legen nahe, dass sich diese Erwartungen zu keinem Zeitpunkt erfüllt haben. Vielmehr war die Phase der Mitgliedschaft Russlands im Europarat, die im Jahr 1996 begann, wiederholt durch schwerwiegende Konflikte zwischen der Organisation und Russland geprägt. Der nunmehr vollzogene Bruch stellt den Höhepunkt der Entfremdung dar.

## Die Aufnahme Russlands in den Europarat: „Better include than exclude“

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erlebte der Europarat eine beispiellose Erweiterung. Die bis dato auf Westeuropa fokussierte Organisation, die 1989 noch 23 Mitgliedsstaaten umfasst hatte, wuchs in der Folgezeit auf 47 Mitgliedstaaten an, zu denen bspw. die Ukraine, Armenien, Georgien und Aserbaidschan gehörten. In (geo-)politischer Hinsicht maßgeblich war jedoch der Beitritt Russlands im Jahr 1996. Damit wurde der Europarat zu einer wahrhaft pan-europäischen Organisation, die von Lissabon bis Wladiwostok reichte. Der „pan-europäische Prozess“ und das „gemeinsame europäische Haus“, die Michail Gorbatschow (1989) in einer im Juli 1989 vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gehaltenen Rede anvisiert hatte, schienen Realität geworden zu sein.

Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen allerdings, dass dem nicht so war. Die Sozialisierung Russlands in die vom Europarat vertretenen Standards, Prinzipien und Werte in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit blieb bestenfalls oberflächlich. Zugleich war bereits der russische Beitritt als solcher höchst umstritten (siehe Althausen 1997; Brummer 2004). Laut Holtz (2000: 15) habe der Beitritt sogar beinahe „die ‚Seele‘ des Europarats“ zerrissen.

Ursächlich hierfür war insbesondere der seit Dezember 1994 laufende Krieg in Tschetschenien, wo separatistische Kräfte für die Loslösung von Russland kämpften und wo es in Reaktion zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch Russland kam. Aufgrund der Unvereinbarkeit des russischen Verhaltens mit den Standards und Prinzipien des Europarats, wurde der Aufnahmeprozess Anfang 1995 durch die Parlamentarische Versammlung vorübergehend angehalten. Erst nachdem Russland bestimmte Verpflichtungen gegenüber der Versammlung eingegangen war (bspw. Beilegung innerstaatlicher Streitfälle auf friedlichem Wege), nahmen die Parlamentarier im September 1995 den Beitrittsprozess wieder auf. Am 26. Februar 1996, und somit noch vor Beendigung des Kriegs in Tschetschenien, trat Russland schließlich dem Europarat bei.

Der Grundgedanke hinter dieser offensichtlich problembehafteten Aufnahme Russlands war „better include than exclude“. So lautete das Leitmotiv für den gesamten Erweiterungsprozess des Europarats, welches der damalige Generalsekretär der Organisation, Daniel Tarschys, formuliert hatte und das auch im russischen Fall zur Anwendung kam. Die Idee war, mit der Einbeziehung von Staaten in den Europarat schnellere Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Organisation erreichen zu können als es „von außen“ gegenüber Nichtmitgliedern möglich sein würde. Die