EUROPÄISCHE INTEGRATION 23.03.2026 | Ingmar Naumann

Im Schatten der Politik

Kaum sichtbar, aber entscheidend: Der Europarat muss zeigen, ob Europas Menschenrechtsordnung auch in lauten Zeiten funktioniert.

Der Europarat agiert selten laut. Seine Entscheidungen fallen fernab vom großen Rampenlicht, obwohl ihm 46 Staaten mit knapp 700 Millionen Bürgern angehören. Und doch werden in Straßburg Linien gezogen, an denen sich die menschenrechtliche Ordnung sowie der Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa ausrichten.

Hier entsteht Verantwortung nicht durch öffentliche Aufmerksamkeit, sondern durch die freiwillige Selbstbindung der Mitgliedstaaten. Genau darin liegt das Risiko: Regierungen bekennen sich gerne zu rechtlichen Bindungen, solange sie innenpolitisch bequem sind. Entscheidend ist aber, ob sie auch dann daran festhalten, wenn es politisch etwas kostet. Bleibt dieser Druck aus, wird Anerkennung zur Geste und Umsetzung zur Ausnahme: Kein offener Rechtsbruch, sondern schleichende Erosion und Autoritätsverlust sind die Folge. Gerade im Umgang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine gewinnt diese Frage besondere Schärfe: Daran zeigt sich, ob die leise Ordnung des Europarats in lauten Zeiten trägt.

Wo äußerer Zwang ausbleibt, sichert Selbstbindung die Verbindlichkeit von Normen, ohne die Souveränität der Mitgliedstaaten anzutasten. In Konventionen verankert, bestimmt diese Bindung die tatsächliche Geltung gemeinsamer Normen und Standards. Doch sie kann erodieren, ohne dass Verträge gekündigt würden. Besonders deutlich wird das am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte: Werden Urteile anerkannt, aber nur selektiv oder verzögert umgesetzt, verliert die Bindung faktisch ihre Kraft.

Im Mai 2025 trat diese Problemlage offen zutage: Neun Regierungen – allen voran Dänemark und Italien – riefen in einem offenen Brief zu einem „neuen Dialog“ auf. Gemeint war die Auslegung der Menschenrechtskonvention durch den Gerichtshof, vor allem in der Migrationspolitik. Im Kern ging es weniger um einzelne Urteile als um die Machtfrage, wer letztverbindlich bestimmt, wie weit

menschenrechtliche Verpflichtungen in innenpolitisch heikle Bereiche hineinreichen. Die gerichtliche Auslegung selbst wurde so zum Testfall: Setzen die Urteile des Gerichtshofs dem staatlichen Handeln Grenzen – oder steht seine Autorität im Zweifel zur Disposition? Die Bruchlinie liegt damit weniger in der Auslegung als in der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, mitten im politischen Tagesgeschäft.

Im Alltag des Ministerkomitees des Europarats prüfen die ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten anhand nationaler Aktionspläne, Berichte und Fristen, ob Urteile umgesetzt werden und in welchem Tempo. Dabei eröffnen sich Spielräume: sei es über Prioritäten, sei es über die großzügige Auslegung dessen, was am Ende als erfüllt gilt.

Der Fall des inhaftierten Menschenrechtsaktivisten Osman Kavala zeigt, dass die Durchsetzung der Urteile schwierig bleibt.

In genau diesen Räumen wird Selbstbindung gesichert oder eben unterlaufen: Werden Verzögerungen hingenommen und Teilumsetzungen als ausreichend gewertet, sinken Anpassungsdruck und Autorität des Gerichtshofs. Nur wenn das Ministerkomitee seine Kontrollfunktion nutzt, um politischen Druck auszuüben und so die Kosten der Nichtumsetzung erhöht, kann die Feinmechanik des Europarats greifen. Der Fall des inhaftierten Menschenrechtsaktivisten Osman Kavala zeigt, dass die Durchsetzung der Urteile selbst dann schwierig bleibt: Der Gerichtshof verurteilte die Türkei im Mai 2020 rechtskräftig und ordnete seine Freilassung an. Geschehen ist das bis heute nicht – selbst nachdem im Februar 2022 ein Vertragsverletzungsverfahren als letztes Mittel eingeleitet wurde.

Am schärfsten offenbart sich diese Sollbruchstelle, wo staatlicher Kontrollwille und menschenrechtliche Verpflichtungen direkt kollidieren: in der Migrationspolitik. Sichtbar wird das am Vollzug eines Urteils gegen Deutschland vom Oktober 2024: Der Gerichtshof rügte die sofortige Rückführung einer asylsuchenden Person nach Griechenland über einen bilateralen Rückführungsweg, die ohne elementare Verfahrensgarantien erfolgt war. Doch der „Seehofer-Deal“ ermöglichte weiterhin beschleunigte Rückführungen ohne individuelle Prüfung. Am Ende war der menschenrechtliche Standard spürbar geschwächt.

Eine ähnliche Erosionslogik lässt sich bei der sogenannten Venedig-

Kommission beobachten. Als eine der leisesten Warninstanzen des Europarats berät sie ihre 61 Mitgliedstaaten zu Gesetzgebung, Verfassungsreformen und zur Einhaltung demokratischer Standards – selten sichtbar, aber prägend. Werden ihre Gutachten politisch entkernt, etwa durch Nichtbeachtung oder öffentliche Delegitimierung, bleiben diese Maßstäbe nur auf dem Papier bestehen. Ein aktuelles Beispiel liefert der angekündigte Austritt der USA aus der Kommission im Januar 2026, der eher für deren fortdauernde politische Wirkmacht spricht. Doch wo genau die Grenze des Tolerierbaren liegt, ohne die Glaubwürdigkeit der Organisation als Ganzer zu untergraben, bleibt vorerst offen.

Diese Unsicherheit ist kein Randproblem. Anders als die OSZE agiert der Europarat nicht als unmittelbarer Krisenakteur. Er wirkt als Wächter menschenrechtlicher Maßstäbe, begrenzt Willkür und hält verbindliche Standards aufrecht – selbst dort, wo militärische Logiken dominieren. Der Europapalast in Straßburg ist insofern keine Schaltzentrale aktueller Krisen: Vielmehr wird hier Ordnung vermessen, während sie andernorts unter Druck gerät.

Für die Ukraine wird die brüchige Architektur des Europarats zur Zerreißprobe; an ihr erweist sich, ob aus Selbstbindung wirksame Rechenschaft entsteht.

Wo völkerrechtliche Maßstäbe um Gültigkeit ringen, zieht der Europarat mitunter harte Grenzen. Mit dem Ausschluss Russlands im März 2022 setzte er ein klares Signal. Das stärkte seine Relevanz, begrenzte aber zugleich seine Reichweite. Für die Ukraine wird diese brüchige Architektur zur Zerreißprobe; an ihr erweist sich, ob aus Selbstbindung wirksame Rechenschaft entsteht.

Im Dezember 2025 wurde dieser Anspruch zur politischen Nagelprobe: Die EU und 35 weitere Staaten unterzeichneten eine Konvention des Europarats zum Aufbau einer Internationalen Entschädigungskommission für die Ukraine. Das ist vorerst weder ein Urteil noch eine Entschädigungsgarantie. Vielmehr wird die Selbstbindung Europas dem täglichen politischen Krisentakt entzogen und in eine Form gebracht, die künftige Reparationen überhaupt erst verhandelbar macht. Wirksam wird die Konvention, wenn mindestens 25 Vertragsparteien sie ratifiziert haben und die Anschubfinanzierung gesichert ist.

Dieser Baustein fügt sich in eine mehrstufige Architektur europäischer Rechenschaft ein, die den Rahmen für eine künftige Nachkriegsordnung bildet. Bereits im Mai 2023 legte der Europarat in Reykjavík mit dem Schadensregister über Zerstörungen und Menschenrechtsverletzungen infolge des russischen Angriffskriegs das Fundament dafür. Inzwischen

liegen über 100 000 Ansprüche vor – jeder einzelne hält ein Unrecht fest. Das Register spricht keine Urteile, legt keine Summen fest und ordnet keine Zahlungen an. Gerade in dieser Beschränkung liegt seine Stärke: Es dokumentiert und bewahrt Entschädigungsansprüche, bevor sie politisch durchsetzbar werden.

Davon getrennt läuft die strafrechtliche Aufarbeitung des Verbrechens der Aggression über ein Sondertribunal außerhalb des Internationalen Strafgerichtshofs. Darauf verständigten sich der Europarat und die Ukraine im Juni 2025. Diese Entkopplung soll verhindern, dass die Frage nach der russischen Verantwortung im politischen Tagesgeschäft verschlissen wird. Zugleich wächst die Versuchung, die Auseinandersetzung in Routinen und Verfahren auszulagern – weil sich Entscheidungen dort geräuschlos entschärfen oder vertagen lassen. Was als Instrument der Selbstbindung gedacht ist, kann so selbst zur bloßen Verwaltung von Verantwortung werden. Die menschenrechtliche Ordnung bricht dann nicht offen weg, sondern verliert schleichend an Wirksamkeit.

2026 wird für den Europarat zum Stresstest. Unter der Führung von Generalsekretär Alain Berset entscheidet sich, ob er seinen Anspruch als Ordnungshüter wirksam behaupten kann, ohne ihn zu überdehnen. In der Ukraine wie in anderen Konfliktkontexten geht es dabei weniger um die Sichtbarkeit als um Verlässlichkeit – um die Fähigkeit, Verpflichtungen trotz schwankender politischer Aufmerksamkeit und begrenzter Durchsetzungskraft aufrechtzuerhalten.

Die finanziellen Bedingungen dafür sind denkbar knapp: Dem Europarat steht jährlich weniger als ein halbes Prozent des EU-Haushalts zur Verfügung. Umso dringlicher ist eine eng verzahnte Arbeitsteilung mit der EU und anderen internationalen Organisationen; nicht als Konkurrenz, sondern als Hebel, um die Mitgliedstaaten dauerhaft an ihre Verpflichtungen zu binden und im Alltag Vertrauen in die normative Kraft der Organisation zu stärken, gerade in Zeiten einer sich wandelnden Weltordnung.

Drei Prüfsteine sind für 2026 entscheidend: erstens ob die Entschädigungskonvention ratifiziert und finanziert wird; zweitens ob das Ministerkomitee die Umsetzung von Urteilen konsequent vorantreibt; und drittens ob die Arbeitsteilung mit der EU im politischen Tagesgeschäft trägt. Darin liegt die eigentliche Probe: Nicht im Ausnahmezustand, sondern im regulären Verfahren zeigt sich, ob Selbstbindung greift. Nicht in der bloßen Existenz von Konventionen, sondern in ihrer konsequenten Umsetzung. Gerade dann, wenn sie unliebsam wird oder politisch zur Zumutung gerät. Scheitert das,

entsteht keine Unordnung, sondern eine Ordnung ohne Wirkung – die wohl trügerischste Form von Stabilität.



Ingmar Naumann
Straßburg

Ingmar Naumann leitet das Verbindungsbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Straßburg.