

Anton Burkov

Das russische Verfassungsgericht und das Völkerrecht: 1992 bis heute*

I. Einleitung: „Spasibo Gorbatschowu“ (danke, Gorbatschow)!

Die Perestroika markiert auch einen Wendepunkt im Verhältnis des nationalen Rechts zum Völkerrecht. Im Rahmen seines Konzepts des Rechtsstaats (*pravovoe gosudarstvo*) schenkte M.S. Gorbatschow, Generalsekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der UdSSR, dem Verhältnis von nationalem Recht zum Völkerrecht besondere Aufmerksamkeit. Er unterstrich die Priorität des Völkerrechts vor dem nationalen Recht. Diese Idee fand im Prinzip des „Vorrangs des Völkerrechts in der Politik“ Anerkennung.¹

In diesem Zusammenhang verpflichtete sich die Regierung unter Gorbatschow, das nationale Recht in Einklang mit dem Völkerrecht zu bringen:

„Es ist notwendig, dass die nationale Gesetzgebung und die Verwaltungsvorschriften auf der humanitären Sphäre mit den weltweit herrschenden völkerrechtlichen Verpflichtungen und Standards in Übereinstimmung gebracht werden.“²

II. Die Rolle des Völkerrechts nach der russischen Verfassung (insbesondere die Rechtsprechung internationaler Gerichte)

Nach Art. 15 der russischen Verfassung (VfRF) herrscht in Russland ein monistisches System:

„Die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die völkerrechtlichen Verträge der Russländischen Föderation sind Bestandteil ihres Rechtssystems.“

Das russische Rechtssystem ist besonders offen gegenüber völkerrechtlichen Verträgen:

„Legt ein völkerrechtlicher Vertrag der Russländischen Föderation andere Regeln fest als die gesetzlich vorgesehenen, so werden die Regeln des völkerrechtlichen Vertrages angewandt.“

Die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) und das russische Zivilprozessgesetzbuch sind daher gleichrangig.

Nach dem russischen Recht ist auch die Anwendung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bei der Auslegung der EMRK nicht

* Bei dem Text handelt es sich um die nur leicht überarbeitete schriftliche Fassung eines Kurzreferats im Rahmen des Panels „Gemeinsamer europäischer Grundrechtsschutz versus nationale Verfassungskultur“ auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde in Berlin. Der Text basiert auf der Dissertation des Autors an der Universität Cambridge. Vom Autor erschien jüngst: Konvencija o Zaščite Prav Čeloveka v Sudach Rossii (Moskau, 2010). Siehe auch Anton Burkov, The Impact of the European Convention of Human Rights on Russian Law, Stuttgart 2007, S. 162 ff.

¹ George Ginsburgs, Sootnošenie Meždunarodnogo i Vnutrennogo Prava v SSSR i v Rossii, Gosudarstvo i Pravo 3/1994, S. 109.

² Vgl. M. Gorbatschow, Realnosti i Garantii Bezapastnosti Mira, 1987, S. 13, zitiert bei Ginsburgs, Sootnošenie Meždunarodnogo i Vnutrennogo Prava v SSSR i v Rossii, Gosudarstvo i Pravo 3/1994, S. 109.

beschränkt. Mit der Ratifizierung der EMRK hat Russland die Rechtsprechung des EGMR als verpflichtend anerkannt.

Auch hat das russische Verfassungsgericht Art. 15 VfRF so interpretiert, dass die Rechtsprechung internationaler Gerichte bindend ist und sogar festgehalten, dass die Rechtsprechung des EGMR (in der Frage der Interpretation und Anwendung der Konvention) wie die Menschenrechtskonvention selbst Teil des russischen Rechtssystems ist.

III. Rechtspositionen des Verfassungsgericht in Bezug auf die direkte Anwendung von internationalen Menschenrechtspakten allgemein und in Bezug auf die EMRK im Besonderen

Das russische Verfassungsgericht hat die Entwicklung des Prinzips der direkten Anwendung völkerrechtlicher Normen in Russland erheblich vorangetrieben. Das Verfassungsgericht ist das einzige Organ der Judikative, das berechtigt ist, die Verfassung verbindlich auszulegen. Seine Entscheidungen sind auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation für alle Organe der Exekutive, der Legislative und der Judikative bindend. Die Mehrheit der russischen Rechtswissenschaftler klassifiziert seine Entscheidungen als Rechtsquelle, die ein Gesetz ändern kann und in der Normenhierarchie auf der Ebene der Verfassung selbst angesiedelt ist.

Die erste Entscheidung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation in Bezug auf die Anwendung des Völkerrechts im nationalen russischen Recht war die Entscheidung Nr. 2-P vom 4. Februar 1992 „Über die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsanwendungspraxis der Beendigung von Arbeitsverträgen nach Art. 33 Satz 1 des Arbeitsgesetzbuches der RSFSR“. Darin heißt es u.a., dass „Gerichte auch verpflichtet sind, ein anzuwendendes Gesetz auf die Vereinbarkeit mit den Prinzipien und Normen des Völkerrechts hin zu überprüfen.“³

Es mag kein Zufall gewesen sein, dass die Entscheidung drei Monate veröffentlicht wurde, bevor die russische Regierung in ihrem Brief vom 6. Mai 1992 an den Generalsekretär des Europarats ihren Wunsch zum Ausdruck brachte, dass Russland Mitglied des Europarats würde.

Nach der Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1993 hat das Verfassungsgericht eine ganze Reihe wichtiger Entscheidungen zur Auslegung der neuen Verfassung, vor allem zur Auslegung von Art. 46 Abs. 3 gegeben, dem Recht, sich an ein internationales Gericht zu wenden. In der Entscheidung Nr. 4-P vom 2. Februar 1996 „Über die Verfassungsmäßigkeit von Art. 371, Teil 2 Satz 5, Art. 374 Teil 3 und Art. 384 Teil 2 Satz 4 des Strafprozessgesetzbuches der RSFSR in Verbindung mit Beschwerden der Bürger K.M. Kulynev, Ju.I. Lukašov und I.P. Serebniakov“⁴ hat das Verfassungsgericht festgestellt:

„...Entscheidungen von internationalen Organisationen können zur erneuten Entscheidung in bestimmten Verfahren durch die höchsten Gerichte der RF führen und entsprechend den Weg freimachen für die Befugnis letzterer zur wiederholten Entscheidung in der Sache mit dem Ziel der Abänderung der zuvor getroffenen Entscheidung, einschließlich solcher der höchsten nationalen Instanzen.“⁵

³ Vestnik Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii (VKS RF) 1993, Nr. 1.

⁴ VKS RF1996, Nr. 2.

⁵ Vgl. Absatz 2 von Teil 7 der Entscheidung.

Das Verfassungsgericht hat anerkannt, dass Entscheidungen von internationalen Gerichten zur Wiederaufnahme von Verfahren führen können, in denen eine Verletzung völkerrechtlicher Normen festgestellt wurde. Insofern geht die Schlussfolgerung weiter als die bloße Feststellung, dass völkerrechtliche Verträge Teil des russischen Rechtssystems sind. Es bedeutet vielmehr, dass das russische Verfassungsgericht Entscheidungen internationaler Gerichte als Rechtsquelle bezeichnet und als Argument, auf das ein nationales Gericht seine Entscheidung stützen kann. Heute, nach der Ratifizierung der EMRK, können Verfahren, die von nationalen Gerichten abgeschlossen wurden, nach einer Entscheidung des EGMR wiederaufgenommen werden. Dies ist eine neue Entwicklung in der Russischen Föderation, als einem Land ohne Erfahrung mit dem *common law*, einem Land ohne Tradition, Entscheidungen von Gerichten als Rechtsquelle zu betrachten.

Im nächsten Abschnitt des oben zitierten Urteils gehen die Schlussfolgerungen des Verfassungsgerichts sogar noch weiter:

„es wäre nicht logisch, die beschreibenden Befugnisse in den Fällen abzulehnen, in denen die Notwendigkeit der Änderung der gerichtlichen Entscheidungen ohne Einschaltung der völkerrechtlichen Organe festgestellt wird“.

Auch hier scheint es kein Zufall, dass diese Rechtsposition des Verfassungsgerichts nur 26 Tage vor dem Beitritt der Russischen Föderation zum Europarat veröffentlicht wurde.

Nach dem Beitritt zum Europarat und der Ratifizierung der EMRK blieb das Verfassungsgericht bei dieser Rechtsprechung. Bereits vor der Ratifizierung hatte das Verfassungsgericht einzelne Bestimmungen aus der EMRK zitiert, ohne allerdings auf die Rechtsprechung des EGMR einzugehen.

In der Entscheidung Nr. 1-P vom 25. Januar 2001 „Über die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen aus Art. 1070 Satz 2 des Zivilgesetzbuchs der Russischen Föderation im Zusammenhang mit Beschwerden der Bürger I.V. Bogdanov, A.B. Zernov, S.I. Kaljanov und N.V. Truchanov“ (sog. Bogdandov-Entscheidung)⁶ hat das Verfassungsgericht einerseits die verfassungsrechtliche Bedeutung der Norm der Verfassung unterstrichen, die die EMRK zu einem integralen Bestandteil des russischen Rechtssystems erklärt sowie gleichzeitig Art. 1 letzter Absatz des Gesetzes über die Ratifizierung der EMRK, der besagt, dass die Russische Föderation die Rechtsprechung des EGMR anerkennt:

„(die EMRK) wurde von der Russischen Föderation ratifiziert und ist in Kraft auf ihrem gesamten Territorium und ist entsprechend Teil des russischen Rechtssystems. Darüber hinaus erkennt die Russische Föderation die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an und verpflichtet sich zur Rechtsdurchsetzung und zur Rechtsprechung in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der Russischen Föderation, die aus der Mitgliedschaft in der EMRK und ihren Protokollen erwachsen.“⁷

Unter Bezugnahme auf Art. 15 Abs. 4 VfRF hat das Verfassungsgericht auch festgehalten, dass die Russische Föderation nach der Konvention verpflichtet ist, nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Rechtsprechung in Einklang mit der EMRK zu bringen. Dies ist eine klare Anerkennung der Verpflichtung, dass die Konvention durch die nationalen Gerichte angewendet werden muss. Gleichwohl hat es das Verfassungsgericht bis-

⁶ VKS RF 2001, Nr. 3.

⁷ Ebenda, Absatz 5, Teil 6.

her versäumt, zu konkretisieren, ob die „Anerkennung der Rechtsprechung des EGMR“ bedeutet, dass die gesamte Interpretation der Konvention durch den EGMR (in Entscheidungen gegen Russland und auch in Entscheidungen gegen andere Staaten) verbindlich ist oder lediglich die konkreten Entscheidungen in einer Sache gegen die RF.

Im Jahr 2007 hat das Verfassungsgericht festgestellt, dass Entscheidungen des EGMR direkt anzuwenden sind:

„Urteile des EGMR sind Bestandteil des russischen Rechtssystems und müssen daher vom föderalen Gesetzgeber...und von den Rechtsanwendungsorganen beachtet werden.“⁸

Diese Ansicht wurde in zahlreichen Artikeln und Reden des Verfassungsgerichtspräsidenten verteidigt.

In einer jüngeren Entscheidung hat das Verfassungsgericht geurteilt, das Parlament sei verpflichtet, in das Zivilprozessgesetzbuch die Wiederaufnahme nationaler Verfahren nach Entscheidungen des EGMR einzufügen, ein Mechanismus, „nach dem endgültige Entscheidungen des EGMR in Russland vollstreckt werden, um eine adäquate Entschädigung für die Verletzung der Rechte aus der EMRK zu sichern.“⁹

Dieses Urteil folgte kurze Zeit, nachdem Präsident *Dmitry Medvedev* sich entsprechend geäußert hatte:

„Wir sind an der Verbesserung unseres Justizsystems interessiert, es effektiv zu machen und eine Situation zu schaffen, in dem unsere Bürger nicht gezwungen sind, bei internationalen Gerichte Zuflucht zu suchen.“¹⁰

Dieser Ansatz wurde in der Folgezeit von zahlreichen offiziellen Staatsbeamten wiederholt, so z.B. auch von Justizminister *Aleksander Konovalov*. Er äußerte konkret: „Die Justiz muss auch die Rechtsprechung des EGMR beachten.“¹¹

IV. Gegenwärtige Entwicklung der Haltung des Verfassungsgerichts gegenüber der Rechtsprechung des EGMR

Eine jüngere Stellungnahme des Verfassungsgerichtspräsidenten legt nahe, dass es Entscheidungen des EGMR gibt, die umgesetzt werden sollten, andere aber nicht.¹² Anlass für die Äußerungen war die Entscheidung des EGMR in der Sache *Konstantin Markin* gegen Russland.¹³ Darin kritisierte der EGMR die russische Gesetzgebung, wonach männlichen Militärangehörigen kein Recht auf Elternzeit zusteht.

⁸ Entscheidung vom 5.2.2007, SZRF 2007 Nr. 7 Pos. 932.

⁹ Entscheidung vom 26.2.2010, SZRF 2010 Nr. 11 Pos 1255.

¹⁰ *Dmitry Medvedev*, Eröffnungsrede auf dem Treffen zur Verbesserung des Justizsystems, Gorki, 4.2.2010 (<http://kremlin.ru/transcripts/6787>).

¹¹ Der Minister machte diesen Kommentar anlässlich der Evaluierung des Fortschritts bei der Justizreform in Russland (Aleksandr Konovalov vystupaet za novoj oblik minjusta, <http://advgazeta.ru/newsd/110>).

¹² *Valery Zorkin*, Predel Ustupčivosti, Rossijskaja gazeta vom 29.10.2010 (<http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html>).

¹³ EGMR, Konstantin Markin/ Russland vom 7.10.2010, Nr. 30078/06.

Kurze Zeit später folgte ein Kommentar von Präsident Medvedev, der in die gleiche Richtung ging wie die Anmerkungen von Verfassungsgerichtspräsident Zorkin:

„Ich denke, unsere Zusammenarbeit mit unseren ausländischen Partnern und den europäischen Institutionen sollte sich vor allem nach dem Umfang der Kompetenzen richten, die wir an das Europäische Gericht übertragen haben als wir die relevanten Verträge vereinbart und die entsprechenden Gesetze verabschiedet haben. Aber so wie ich das sehe, haben wir nie einen solchen Teil unserer Souveränität an ein internationales oder ausländisches Gericht übertragen, der es erlauben würde, Entscheidungen zu treffen, die unsere nationale Gesetzgebung ändern können.“¹⁴

Diese Ausführungen erinnern nun wieder an die Zeit vor der Perestroika und die Rechtsauffassungen A.Ja. Vyšinskij, vor allem bekannt als Generalstaatsanwalt der UdSSR. Auch er verwies im Jahr 1948 auf den Vorrang der nationalen Gesetzgebung vor völkerrechtlichen Verträgen:

„Es ist unmöglich dahingehend zuzustimmen, dass internationales Recht Grundlage von nationalem Recht sein kann. Im Gegenteil kann vielmehr angenommen werden, dass nationales Recht Quelle und Basis der Politik und Methoden der Entwicklung außenpolitischer Beziehungen eines Staates mit einem anderen in den sog. internationalen Beziehungen sein kann.“¹⁵

V. Zusammenfassung

Die Rechtsgeschichte wiederholt sich! Kommentare von Politikern, inklusive solchen des gegenwärtigen Verfassungsgerichtspräsidenten, haben die jeweilige politische Situation im Blick und nicht immer nur das geltende Recht. Es scheint daher notwendig, dass die Durchsetzung von internationalen Menschenrechtsnormen in Russland nicht der Politik überlassen wird. Praktizierende Juristen sollten selbst stärker auf die direkte Anwendung von völkerrechtlichen Menschenrechtsstandards vor Gericht hinweisen. Je mehr auf diese Weise auf die Anwendung von Völkerrecht durch nationale Gerichte gedrängt wird, desto weniger Raum bleibt für politische Rhetorik, und je stärker auf diese Weise Grundlagen dafür geschaffen werden, dass die EMRK auf nationaler Ebene beachtet wird, desto weniger Fälle enden vor dem EGMR in Straßburg.

Übersetzung aus dem Englischen von Caroline von Gall

¹⁴ Dmitry Medvedev, Protokoll eines Treffens mit Verfassungsrichtern, <http://eng.news.kremlin.ru/transcripts/1464/print>.

¹⁵ A.Ja. Vyšinskij, Meždunarodnoe pravo i meždunarodnaja organizacija, Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1948, Nr. 1, S. 17.