

Caroline von Gall

Russland und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte – Wer hat das letzte Wort?

I. Einleitung

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist Widerspruch aus den Mitgliedstaaten gewohnt. Klassisch ist unter anderem die Auseinandersetzung mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht, das den EGMR schon als Konkurrenten und als Gefahr für die Destabilisierung der deutschen Grundrechtsdogmatik begriff sowie mit Großbritannien, das Verfassungsgerichtsbarkeit andersherum als systemfremd ablehnt.

Besondere Brisanz hat aber die Auseinandersetzung mit Russland. Die Russische Föderation ist dem Europarat und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) am 5. Mai 1998 beigetreten und hat die EMRK und ihre Zusatzprotokolle mit dem russischen Ratifikationsgesetz vom 30. März 1998 ratifiziert.¹ Doch während die Vertreter des russischen Staates nach anfänglicher Begeisterung in den letzten Jahren politisch wenig Kooperationsoffenheit gegenüber dem Europarat zeigen, ist Russland gleichzeitig eines der Länder mit den meisten Beschwerden, hat in den letzten Jahren wesentlich zur Überlastung des Gerichts beigetragen und wird besonders häufig verurteilt.² Ende 2011 lagen immerhin 40.250 von insgesamt 151.600 Beschwerden aus den 47 Mitgliedstaaten aus Russland vor. Im Jahr 2011 wurde Russland 121 Mal verurteilt. Anders als bei der Türkei, die als einziges Land 2011 häufiger verurteilt wurde, fallen bei Russland die zahlreichen festgestellten Verstöße gegen das Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) sowie das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK) auf. Von den verhältnismäßig großen Schwierigkeiten der Justiz in Russland zeugen die zahlreichen Verletzungen gegen das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) und gegen das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK) durch rechtwidrige Freiheitsentziehung.³ Auf große strukturelle Schwierigkeiten hat der Gerichtshof im Rahmen der Nicht-Vollstreckung von Urteilen⁴ sowie der Untersuchungshaft⁵ hingewiesen.

Angesichts der zahlreichen durch den Straßburger Gerichtshof festgestellten Konventionsverstöße entspann sich in Russland 2011 eine Debatte über die Grenzen der Befolgsungspflicht der Entscheidungen des EGMR. Ausgangspunkt war das unklare Verhältnis zwischen der völkerrechtlichen Bindung an die Konvention und der Pflicht zur Befolgung der Urteile aus Art. 46 EMRK sowie dem angenommenen Rang der Verfassung über dem Völkerrecht nach der innerstaatlichen Normenhierarchie: Die besonders völkerrechtsfreundliche russische Verfassung weist der EMRK als völkerrechtlichem Vertrag nach Art. 15 Abs. 4 der Verfassung der Russischen Föderation (Verf RF) einen

¹ Siehe dazu insgesamt: *Marike Pietrowicz*, Die Umsetzung der zu Art. 6 Abs. 1 EMRK ergangenen Urteile des EGMR in der Russischen Föderation, Berlin 2010.

² Gesamtstatistik: Informationsdienst des EGMR, Overview 1959-2011, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E58E405A-71CF-4863-91EE-779C34FD18B2/0/APERCU_19592011_EN.pdf

³ Informationsdienst des EGMR, Violations by Article and by State (http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU_VIOLATIONS_EN_2011.pdf).

⁴ Entscheidung des EGMR, Burdov /. Russland (Nr. 2) vom 15.1.2009, Az 33509/04.

⁵ Entscheidung des EGMR, Ananyev und andere /. Russland vom 10.1.2012, Az 425/07 und 60800/08.

Rang über den föderalen Gesetzen zu, klärt das Verhältnis von Verfassung und Konvention aber nicht ausdrücklich.

Die große politische Debatte über das Verhältnis von nationaler Gesetzgebung und EMRK in Russland im Jahr 2011 hat im Ergebnis zur juristischen Klärung dieser Frage nichts beigetragen, hat aber dafür gezeigt, dass trotz aller Schwierigkeiten für einen ausdrücklichen Rückzug Russlands aus der EMRK offensichtlich kein politischer Spielraum besteht.

II. Erleichterung über die Ratifikation des 14. Zusatzprotokolls

Nachdem die russische Duma am 15. Januar 2010 das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK unterzeichnet hat,⁶ war die Erleichterung groß. Das 14. Zusatzprotokoll war bereits 2004, viele Jahre zuvor, entwickelt worden, um das Verfahren vor dem EGMR zu beschleunigen. Mit den vorgesehenen Verfahrenserleichterungen hoffte man, die wachsende Zahl an Beschwerden besser bewältigen zu können. Als wichtigste Erleichterung gilt die Regelung, nach der unzulässige Beschwerden auch durch einen Einzelrichter und nicht mehr – wie bis dahin – durch Dreiergremien entscheiden werden können. Um in Kraft treten zu können, bedurfte das Zusatzprotokoll der Ratifikation durch alle 47 Mitgliedsstaaten. Ausgerechnet die Russische Föderation, als ein Land, das aufgrund der zahlreichen Beschwerden zu dem wachsenden Fallstau in Straßburg beigetragen hatte,⁷ hatte als einziger Mitgliedsstaat das Protokoll über Jahre nicht ratifiziert und seinem Inkrafttreten im Weg gestanden.⁸ Dies hatte zu Spannungen im Verhältnis von Moskau und Straßburg geführt, die man mit der Ratifikation als überwunden hoffte.

Doch obwohl die Reform nun seit dem Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls am 1. Juni 2010 greift, bleibt der Fallstau enorm. Darauf wies der Präsident des EGMR, *Sir Nicolas Bratza*, erst kürzlich anlässlich der Vorstellung des Jahresberichts 2011 des Gerichts am 26. Januar 2012 hin. Dies liegt auch daran, dass die Beschwerden weiter jährlich ansteigen. Ende 2011 waren mit 151.000 Beschwerden vor dem EGMR 10.000 mehr als im Vorjahr anhängig. Anlässlich der Pressekonferenz richtete *Sir Bratza* eine deutliche Mahnung an die Mitgliedstaaten. Wichtig sei es, die Unabhängigkeit und Autorität des Gerichts nicht zu untergraben: „Kritik von Vertretern der Staatsgewalt, die natürlich legitim sein kann, sollte auf vernünftigen Argumenten basieren und nicht auf Emotionen und Übertreibungen.“⁹

Diese Kritik muss sich auch die Russische Föderation gefallen lassen.

⁶ Vgl. dazu *Bill Bowring*, The Russian Federation, Protocol No. 14 (and 14 bis), and the Battle for the Soul of the ECHR, *Goettingen Journal of International Law*, 2 (2010) 2, S. 589-617.

⁷ *Bowring*, Fn. 6., S. 590 f.

⁸ Die Ratifikation scheiterte zunächst am 22. Dezember 2006 in der russischen Duma, *Mitteilungen der EuGRZ 2006*, S. 704.

⁹ Zur Pressekonferenz des Präsidenten des EGMR vom 26.1.2012 auf der Website des Gerichts (<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/The+President/Press+conferences/>).

III. Viel Lärm um Konstantin Markin

So war Russland im Sommer 2011 Schauplatz einer rechtspolitischen Debatte über die Stellung der EGMR im nationalen Rechtssystem sowie über die Umsetzung von EGMR-Urteilen, im Zuge derer aus Russland viel politische Kritik am EGMR zu hören war.

Auslöser der Debatte war eine auf den ersten Blick relativ unbedeutende Entscheidung des EGMR in der Sache eines alleinerziehenden russischen Armeesoldaten, dem der Erziehungsurlaub von den russischen Behörden mit dem Argument verwehrt wurde, dieser stehe nur Frauen zu. Der Soldat berief sich auf die von der EMRK geschützte Gleichberechtigung von Mann und Frau und bekam Recht.¹⁰ Der EGMR hielt das Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK im Zusammenhang mit dem Schutz der Familie nach Art. 8 EMRK für einschlägig und sah für die unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen hinsichtlich eines Anspruchs auf Elternzeit nach dem russischen Militärangehörigengesetz keine sachliche und vernünftige Rechtfertigung. Während der Mutterschutz (maternal leave) aus gesundheitlichen Gründen aufgrund der Anstrengungen der Geburt und dem Stillvorgang zu gewähren sei, sei der Erziehungsurlaub (paternal leave) nicht an die Mutter gebunden, vielmehr sei Erziehung durch beide Elternteile möglich. Einschränkungen der Rechte von Militärangehörigen seien nur gerechtfertigt, “where there is a real threat to the armed forces’ operational effectiveness, as the proper functioning of an army is hardly imaginable without legal rule designed to prevent service personal from undermining it.”

Warum sorgte ausgerechnet diese Entscheidung für eine so heftige Debatte? Der Fall war auf den ersten Blick weder politisch kontrovers noch wurde hier eine besonders krasse oder systematische Menschenrechtsverletzung festgestellt. Einer der Gründe dafür, dass von den zahlreichen Entscheidungen des EGMR gegen die Russische Föderation ausgerechnet diese in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte rückte, war die Tatsache, dass das russische Verfassungsgericht in dieser Sache bereits zuvor entschieden hatte und zu dem Ergebnis gelangt war, das Gesetz sei nicht zu beanstanden und verfassungsgemäß.¹¹

Das russische Verfassungsgericht hatte seine vorangegangene Entscheidung mit der besonderen Rolle des russischen Militärs begründet. Das Militär diene der Landesverteidigung und der Sicherheit des Staates und damit dem öffentlichen Interesse. Mit der Entscheidung, in den Militärdienst einzutreten, willige der Soldat ein, Aufgaben wahrzunehmen, die es mit sich bringen, dass Grundrechte zum Schutz des Landes eingeschränkt würden. Wenn Frauen das Recht auf Erziehungsurlaub gegeben werde, so nur deshalb, weil Frauen im Militär nur schwach vertreten seien und ihr Ausfall aufgrund von Erziehungszeiten keine Auswirkung auf die Landesverteidigung hätte. Darüber hinaus hatte das Verfassungsgericht die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen im Militärangehörigengesetz mit der besonderen Rolle der Mutter bei der Erziehung gerechtfertigt.

Ausgerechnet diese Entscheidung war nun Ausgangspunkt einer kontroversen Debatte über die Bedeutung der EMRK sowie der Entscheidungen des EGMR im russischen Recht. Den Anstoß für diese Diskussion gab Verfassungsgerichtspräsident *Valerij Zor'kin* mit seinem Zeitungsartikel „*Predel ustupčivosti*“ in der „*Rossijskaja gazeta*“ vom 14. Oktober 2010, mit dem er die Bedeutung der russischen Souveränität und die Höherrangigkeit der russischen Verfassung unterstreicht. Deutlich verweist er auf die kulturellen Besonderheiten der Mitgliedstaaten und manifestiert erneut seinen Ansatz

¹⁰ Entscheidung des EGMR Konstantin EGMR Markin /. Russland vom 7.10.2010, Az 30078/06.

¹¹ Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts vom 15.1.2009, Az 187-O-O.

von der Priorität der nationalen Gesetzgebung. Entscheidungen des EGMR seien geeignet, den kulturellen, sittlichen und religiösen Code eines Landes zu verletzen.

Bemerkenswert ist seine rechtsvergleichende Argumentation. So stützt er sich ausdrücklich auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und zitiert aus dessen Görgülü-Beschluss:

„Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten, verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist.“¹²

Entsprechend müsse, so Zor'kin, auch Russland klarstellen, dass seine Souveränität beachtet würde und dass die Verfassung gegenüber der EMRK höherrangig sei.¹³

Das Verfassungsgericht selbst hatte sich anders als das deutsche Bundesverfassungsgericht dagegen bisher in der Kritik an Straßburg zurückhaltend gezeigt. So hat das Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Bindungswirkung nicht nur für die Normen der EMRK sondern auch für alle Entscheidungen des EGMR anerkannt.¹⁴ Das Verfassungsgericht formuliert im Lichte von Art. 15 Abs. 4 und Art. 17 Abs. 1 Verf RF, dass die Entscheidungen des EGMR, jedenfalls soweit der Inhalt der EMRK auf der Grundlage der allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, einschließlich des Rechts auf Rechtsschutz und auf ein faires Verfahren, interpretiert wird – integraler Bestandteil des russischen Rechtssystems sind.

Zuletzt hat sich das Verfassungsgericht klar für die Pflicht zur Wideraufnahme eines in Russland rechtskräftig entschiedenen Verfahrens ausgesprochen, wenn in der Sache eine Entscheidung des EGMR erging, die die Konventionswidrigkeit feststellt.¹⁵ Ausgangsnorm für die Entscheidung war Art. 46 Abs. 3 Verf RF, der dem russischen Bürger Rechtsschutz vor internationalen Gerichten garantiert. Entscheidend war für das russische Verfassungsgericht nun die Verbindung dieses Ansatzes mit der Schutzpflicht des Staates für die Durchsetzung der Menschenrechte einschließlich der Rechtsweggarantie, Art. 15 Abs. 1, 2 und 4, Art. 17 Abs. 1, 2, Art. 46, Art. 118 Abs. 2, Art. 120 Verf RF.¹⁶ Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes beinhaltet, dass eine endgültige, bindende Entscheidung auch ausgeführt werde. Diese ergebe sich auch aus Art. 6 Abs. 1 EMRK, dem Recht auf ein faires Verfahren. Entsprechend vertrete der EGMR die Auffassung, dass die Rechtsweggarantie die Pflicht zur Vollstreckung des Urteils beinhaltet.

Da der EGMR seine Rechtsprechung auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips ausübt und seine Urteile nur deklaratorischer Natur sind, sei die Rechtsweggarantie mit dem EGMR-Urteil noch nicht verwirklicht. Der EGMR selbst verfüge nicht über die Mittel, dem Rechtsgewährungsanspruch aus der Verfassung auch tatsächlich durch einen wirkungsvollen Rechtsbehelf nachzukommen. Der EGMR sei keine Superrevisionsinstanz, auf der die nationalen Urteile selbst revidiert werden könnten. Gewährt werden könne das Recht nur durch die nationalen Gerichte. Um auch hinsichtlich der EMRK

¹² BVerfG, 2 BvR 1481/04 vom 14.10.2004, Nr. 35.

¹³ Valerij Zor'kin, Predel ustupčivosti, Rossijskaja gazeta vom 29.10.2010 (<http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html>).

¹⁴ Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts vom 5.2.2007, Az 2-P, SZ RF 2007, Nr. 7, Pos. 932.

¹⁵ Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts vom 26.2.2010, Az 4-P.

¹⁶ Das Gericht verwendet die Begriffe „pravo na sudebnuju zaščitu“, „pravo na dostup k sudu“ und „pravo na sud“.

ausreichend Rechtschutz gewähren zu können, sei eine Wiederaufnahme unumgänglich, so das russische Verfassungsgericht. Würde nach einer Verurteilung durch den EGMR die Wiederaufnahme verweigert, liefe die Bindungswirkung der EGMR-Entscheidungen ins Leere. Aus der Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechtsweggarantie und dem Recht auf ein faires Verfahren nach der EMRK, folge mit hin die Pflicht, dieses Recht durch eine Wiederaufnahme des Verfahrens zu gewährleisten.

Insofern versuchte sich das Verfassungsgericht rechtspolitisch von den anderen Akteuren im russischen Rechtssystem abzusetzen. Dies galt nicht nur in Bezug auf die übrigen russischen Gerichte, sondern auch im Hinblick auf das Parlament. Bereits vor der Entscheidung zur Wiederaufnahme hatte das Verfassungsgericht in seinem Urteil über die Verlängerung des Moratoriums über die Todesstrafe für den Gesetzgeber eine völkerrechtliche Pflicht zur Abschaffung der Todesstrafe angenommen,¹⁷ während Vertreter der Duma sich wortstark weigerten, dem nachzukommen.¹⁸

Offen blieb dabei allerdings immer, wieweit sich das russische Verfassungsgericht selbst an die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR gebunden sah. Das Verhältnis von Verfassung und EMRK wird von der Verfassung selbst nur soweit berührt, als Art. 17 Abs. 1 regelt, dass die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers nicht nur in Übereinstimmung mit der Verfassung sondern auch entsprechend den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts anerkannt werden. Art. 55 Abs. 1 sagt darüber hinaus, dass die Aufzählung der Grundrechte in der Verfassung nicht als Verneinung oder Schmälerung anderer allgemein anerkannter Rechte und Freiheiten ausgelegt werden darf. Wenn Art. 15 Abs. 1 Verf RF auch festlegt, dass die Verfassung im innerstaatlichen Normgefüge „höchste juristische Kraft“ hat, so wäre nach Art. 17 und 55 Verf RF eine verpflichtende Auslegung der Verfassung im Lichte der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR zu diskutieren.

Kurze Zeit nach dem Artikel Zor'kins in der *Rossijskaja Gazeta* dann folgte eine weitere vielbeachtete Entscheidung des EGMR,¹⁹ die ebenfalls mit dem russischen Verfassungsgericht hart ins Gericht ging. An das Straßburger Gericht hatte sich die Republikanische Partei Russlands wegen ihrer Auflösung gewandt, die vom russischen Justizministerium damit begründet wurde, dass die Partei die Voraussetzung von Art. 3 Abs. 2 des russischen Parteiengesetzes (ParteiG) nicht erfüllte. Danach müssen Parteien mindestens 50.000 Mitglieder haben und über regionale Vertretungen mit mehr als 500 Mitgliedern in mehr als der Hälfte der russischen Subjekte haben. Ist dies nicht der Fall, kann die Partei aufgelöst oder jedenfalls in eine bloße Vereinigung umgewandelt und von Wahlen ausgeschlossen werden (Art. 2 Abs. 4 ParteiG). Der EGMR sah in der Ablehnung des Antrags der Beschwerdeführerin, in das Parteienregister eingetragen zu werden, und in deren Auflösung einen Verstoß gegen die Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK. Die Verfassungsmäßigkeit des Art. 3 Abs. 2 war vom russischen Verfassungsgericht in den Urteilen vom 1. Februar 2005²⁰ und vom 16. Juli 2007²¹ allerdings zuvor bestätigt worden. Das faktische Verbot regionaler Parteien sah das Verfassungsgericht dadurch gerecht fertigt, dass dies der notwendigen Stabilisierung und der Stärkung der demokratischen Institutionen in Russland nach dem Zerfall der Sowjetunion diene. Ausdrücklich

¹⁷ Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts vom 19.11.2009, Az 1344-O-P.

¹⁸ Nezavisimaja gazeta vom 24.3.2010 (http://www.ng.ru/politics/2010-03-24/1_kazn.html).

¹⁹ Entscheidung des EGMR, Republikanische Partei /. Russland vom 12. 4.2011, Az 12976/07.

²⁰ Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 1.2.2005, AZ.: 1-P, SZ RF 2005, Nr. 6, Pos. 491.

²¹ Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 16.7.2007, AZ.: 11-P, SZ RF 2007, Nr. 30, Pos. 3989.

führt der EGMR aus, dass es die Argumentation des Verfassungsgerichts für schlicht nicht überzeugend hält,²² da der Nachweis, die betroffenen Parteien destabilisierten die Demokratie, nicht geführt sei. Erneut hatte der EGMR das russische Verfassungsgericht hier korrigiert.

IV. Aleksandr Toršin und die Souveränität der Russischen Föderation – Moskauer Europapolitik

Deutlich inspiriert von den Ausführungen des Verfassungsgerichtspräsidenten zur Straßburger Gerichtsbarkeit²³ wurde nun am 16. Juni 2011 vom damaligen kommissarischen Föderationsratsvorsitzenden Aleksandr Toršin ein Gesetzentwurf in die Duma eingebracht, der eine gesetzgeberische Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis von Verfassung und EMRK zu geben versuchte.

Die konkret vorgeschlagenen Gesetzesänderungen waren in der Anzahl überschaubar. In die Duma eingebracht wurden zunächst Gesetzesänderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes (VerfGG)²⁴ sowie Änderungen des Wirtschaftsprozessgesetzbuches (WPGB) und des Strafprozessgesetzbuches (StGB).²⁵ Die Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes betreffen die Art. 43, 85 und 101 VerfGG und sehen vor, dass eine Norm, die vom EGMR als konventionswidrig beanstandet wurde, dem Verfassungsgericht mit der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit vorgelegt werden kann. Des Weiteren soll nach dem Entwurf eine Beschwerde vor dem EGMR erst möglich sein, wenn in Wirtschaftsprozesssachen ein Urteil des Obersten Wirtschaftsgerichts ergangen ist und in sonstigen Fällen das russische Oberste Gericht entschieden hat. Die soll offensichtlich die Priorität der nationalen Rechtsprechung gewährleisten.

Der zweite Gesetzentwurf mit der Nummer 564315-5²⁶ will die Wiederaufnahme eines rechtskräftig entschiedenen Verfahrens ändern. Das WPGB erlaubt bisher die Wiederaufnahme von rechtskräftig entschiedenen Verfahren, wenn in der Sache eine Entscheidung des EGMR erging, die die Konventionswidrigkeit der dieser Entscheidung zugrundeliegenden Norm festgestellt hat. Die Gesetzesänderung sieht vor, dass die Wiederaufnahme nach Art. 312 WPGB nicht mehr möglich sein soll, wenn gleichzeitig das Verfassungsgericht nicht festgestellt habe, dass die Norm verfassungswidrig ist. Bei der Wiederaufnahme hätte so das Verfassungsgericht das letzte Wort. Eine parallele Regelung wird für den Strafprozess vorgesehen.

Bemerkenswert ist vor allem der erläuternde Begleittext Aleksandr Toršins. Dieser sieht den Gesetzentwurf ausdrücklich als Maßnahme zum Schutz der russischen Verfassung vor Verfälschungen. Die Begründung verweist dabei auf den Fall Konstantin Marin. Dabei wird zwar zunächst anerkannt, dass die Russische Föderation völkerrechtlich verpflichtet ist, ihre als konventionswidrig festgestellte Gesetzgebung an die EMRK in

²² Entscheidung des EGMR, Republikanische Partei /. Russland vom 12. 4.2011, Az 12976/07, Rn. 128.

²³ Maksim Ivanov, Vladimir Solov'ev, Kristina Bolobueva, Aleksandr Toršin otložil Evrosud na oesen', *Kommersant* vom 18.7.2011 (<http://www.kommersant.ru/doc/1681064>).

²⁴ Föderales Verfassungsgesetz vom 21.7.1994, Nr. 1- FKZ „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“, SZ RF 1994, Nr. 13, Pos. 1447.

²⁵ Siehe zum Gesetzgebungsverfahren Nr. 564346-5 die Informationen auf der Internetseite der Duma (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=564346-5&02>).

²⁶ Siehe zum Gesetzgebungsverfahren Nr. 564315-5 die Informationen auf der Internetseite der Duma (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=564315-5&02>).

der Auslegung durch den EGMR anzupassen. Nach Auffassung Toršins steht diese Pflicht jedoch im Widerspruch zur innerstaatlichen Höherrangigkeit der Verfassung.

Insofern will die Begründung eine Regelung für mögliche zukünftige Fälle bieten, in denen die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts mit der des EGMR divergiert. Ohne Abzuwagen gibt die Begründung der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts die Priorität, als sie „unter Berücksichtigung der öffentlichen Ordnung, der Grundlage des verfassungsrechtlichen Systems“ erfolge. Dabei stützt sich Toršin auf Art. 15 Abs. 4 Verf RF. Im Rahmen des festgestellten juristischen Dilemmas zweier divergierender Rechtsordnungen, dem Völkerrecht und der nationalen Verfassungsordnung, bemüht sich die Begründung insofern nicht um Ausgleich, sondern spricht sich einseitig für den Vorrang der Verfassung aus, hinter der Völkerrecht zurücktreten müsse, ohne weiter zu fragen, wie mit der tatsächlich weiter bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtung umgegangen werden könne. Auf die völkerrechtliche Bindung Russlands an die EMRK geht die Gesetzesbegründung nach der Feststellung der innerstaatlichen Höherrangigkeit der Verfassung nicht mehr ein, sondern löst den Konflikt einseitig aus der nationalen Normenhierarchie.

Ebenso wie Zor'kin verweist Toršin letztlich auf andere europäische Staaten, die ebenfalls „Probleme mit dem Straßburger Gericht“ hätten. Wie zuvor Zor'kin zitiert er aus dem Görgülü-Beschluss.²⁷

Nachdem beiden Änderungsgesetze in die Duma eingebracht worden waren, wurden sie dem Duma-Ausschuss für Verfassungsgesetzgebung und Staatsorganisation zugeleitet. Dieser empfahl der Duma bereits am 27. Juni 2011 die Annahme der Änderungen in erster Lesung.

Für Beobachter war besonders erstaunlich, dass der Gesetzentwurf im Sommer 2011 mit einiger Ernsthaftigkeit diskutiert wurde. Dabei fand er unter europakritischen Politikvertretern zahlreiche Befürworter. *Sergej Marko* von der Partei „Einiges Russland“ bekundete, das Gesetz sei notwendig, um Russland vor der „Russophobie“ des Europarats zu schützen.²⁸ Russlands Botschafter bei der NATO, *Dmitrij Region*, bezeichnete die Urteile des EGMR in diesem Zusammenhang als „häufig politisch“. Er fragt allgemein nach dem politischen Sinn Russlands in der EMRK. Seiner Meinung nach sei eine Mitgliedschaft im Europarat nur für die Länder wichtig, die auch Mitglieder in der NATO oder der EU werden möchten.²⁹

Auffällig blieb die unklare Haltung von Präsident *Medvedev* in dieser Frage. Dabei kann einerseits nicht unerwähnt bleiben, dass Medvedev Kritik am EGMR ausdrücklich unterstützte. Nach dem zitierten Zor'kin-Artikel bekräftigte Medvedev diese Position:

„Ich denke“, so formulierte Medvedev auf einem Treffen mit Verfassungsrichtern „unsere Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern und europäischen Institutionen sollte sich vor allem nach dem Umfang der Kompetenzen richten, die wir an das Europäische Gericht übertragen, als wir die relevanten Verträge vereinbart und die entsprechenden Gesetze verabschiedeten. Aber so wie ich das sehe, haben wir niemals einen solchen Teil unserer Souveränität übertragen, der es

²⁷ Aleksandr Toršin, Vybor Rossii, Rossijskaja gazeta vom 12.7.2011 (<http://www.rg.ru/2011/07/12/vybor.html>).

²⁸ Tom Balmforth, Russian Legislation Takes Aim At Human Rights Court In Strasbourg, Radio Free Europe (http://www.rferl.org/content/russia_legislation_takes_aim_european_human_rights_court/24248275.html).

²⁹ Maksim Ivanov, Vladimir Solov'ev, Kristina Bolobueva, Aleksandr Toršin otložil Evrosud na osen', Kommersant vom 18.7.2011 (<http://www.kommersant.ru/doc/1681064>).

einem internationalen oder ausländischen Gericht erlauben würde, unsere nationale Gesetzgebung zu ändern.“³⁰

Bereits zuvor hatte Medvedev inhaltliche Kritik an der EMRK und ihren Zusatzprotokollen geübt. In der in Russland heftig umstrittenen Frage der Todesstrafe hatte Medvedev im Hinblick auf die vom 6. Zusatzprotokoll der EMRK geforderte Abschaffung der Todesstrafe geäußert, Russland werde sich zwar an die völkerrechtlichen Verpflichtungen halten, die Todesstrafe halte er jedoch im Kampf gegen den Terrorismus für sinnvoll und die Ratifikation des Protokolls durch die Russische Föderation insofern für einen historischen Fehler.³¹

Auf der anderen Seite sicherte der Präsident auf dem internationalen juristischen Forum in St. Petersburg im Mai 2011 vor ausländischen Vertretern zu, Russland wolle die Urteile internationaler Gerichte befolgen.³²

Die Reaktion der Öffentlichkeit und zahlreicher Rechtswissenschaftler auf die Gesetzentwürfe von Toršin war dagegen verheerend. Die ehemalige Verfassungsrichterin Tamara Morščakova sprach sich deutlich dafür aus, die Bedeutung der Konvention in Russland insgesamt nicht zurückzudrängen. Außerdem wies sie darauf hin, dass Russland auch durch den Verweis auf die nationale Souveränität und die innerstaatliche Höherrangigkeit der Verfassung nicht von der völkerrechtlichen Verpflichtung frei werde und bei Konventionsverstößen die entsprechende Schadenersatzleistungen an die Betroffenen zu erbringen habe. Nach Michail Krasnov von der Moskauer Higher School of Economics wird hier der Versuch unternommen, nur die Entscheidungen des EGMR zu befolgen, die für angemessen gehalten werden.³³

Jedenfalls wurde die Idee bis auf weiteres fallengelassen. Seit dem Sommer ruht das Verfahren. Soweit der Gesetzentwurf nicht von vorherein – wie spekuliert wird – als Bluff und als Warnschuss in Richtung Straßburg geplant war, hat den Gesetzgeber die heftige Polemik in der Öffentlichkeit³⁴ offensichtlich von dem Vorhaben abgebracht. Bereits im Juli 2011 hieß es in den Medien, der Kreml sei gegen das Vorhaben,³⁵ man befürchte Imageschäden vor der Dumawahl Ende 2011³⁶ und habe Angst vor einem internationalem Skandal.³⁷

V. Russische Innenpolitik in Straßburg

Während Russland über den Umgang mit den Straßburger Urteilen debattierte, nahm das Straßburger Gericht weiter mit in Russland aufmerksam registrierten Entscheidungen zur Moskauer Innenpolitik Stellung.

³⁰ Dmitry Medvedev, Protokoll eines Treffens mit Verfassungsrichtern am 11.10.2010 (<http://eng.news.kremlin.ru/transcripts/1464/print>).

³¹ Medvedev says Russia's death penalty ban was not his choice (<http://en.rian.ru/russia/20100402/158412354.html>).

³² Dmitry Medvedev, St. Petersburg International Legal Forum (<http://eng.kremlin.ru/news/2239>).

³³ Anna Pušarskaja, Strasburg predstanet pered vyšim sudom, Kommersant vom 20.6.2011.

³⁴ Andrej Nasonov, Sobstvennyj Strasburg, Novaja Gazeta (<http://old.novayagazeta.ru/data/2011/114/09.html>).

³⁵ Maksim Ivanov, Vladimir Solov'ev, Kristina Bolobueva, Aleksandr Toršin otložil Evrosud na osen', Kommersant vom 18.7.2011 (<http://www.kommersant.ru/doc/1681064>).

³⁶ Lilja Birjukova, Natal'ja Kostenko, Polina Chimšiašvili, Strasburg ne ukaz, Vedomosti, 24.6.2011.

³⁷ Anna Pušarskaja, Strasburg predstanet pered vyšim sudom, Kommersant vom 20.6.2011.

1. Die Chodorkovskij-Entscheidung des EGMR³⁸

Zumindest teilweise für Erleichterung im Kreml sorgte die Entscheidung des EGMR vom 31. Mai 2011 hinsichtlich des ersten Chodorkovskij-Prozesses. So verweist auch Ministerpräsident Putin in Interviews Journalistenfragen nach dem politischen Hintergrund des Prozesses gegen den Öl-Magnaten Michail Chodorkovskij neuerdings auf diese EGMR-Entscheidung. Tatsächlich hatte der Gerichtshof keine Verurteilung nach Art. 18 EMRK feststellen können. Danach dürfen Menschenrechtseinschränkungen nur zu den vorgesehenen Zwecken erfolgen, eine Verletzung ist vor allem gegeben, wenn nachgewiesen werden kann, dass eine Grundrechtseinschränkung politische Gründe hatte. Chodorkovskij hatte vorgetragen, dass seine Verhaftung am 25. Oktober nur wenige Wochen vor den Duma-Wahlen am 7. Dezember 2003 und nur kurze Zeit vor dem Merger von *Sibneft* und *Yukos* offensichtlich politisch verstanden werden musste. Der Staat wollte damit einen Oppositionellen ausschalten, den er für gefährlich hielt. Die Vertreter Russlands hatten dies im Verfahren bestritten.

Der EGMR führte aus

„that the applicant’s case may raise a certain suspicion as to the real intent of the authorities, and that this state of suspicion might be sufficient for the domestic courts to refuse extradition, deny legal assistance, issue injunctions against the Russian Government, make pecuniary awards, etc.“³⁹

Allerdings machte der EGMR auch deutlich, dass ihm, um eine Verletzung von Art. 18 EMRK anzunehmen, ein *prima facie*-Beweis nicht genüge, es vielmehr Aufgabe des Beschwerdeführers sei, die Konventionsverletzung tatsächlich nachzuweisen. Die Konvention gehe generell davon aus, dass die Staaten nach Treu und Glauben handelten. Angeichts der Schwere des Vorwurfs verlangte der EGMR einen konkreten Beweis wie im Fall Gusinskij⁴⁰. Hier gab es einen Vertrag, der zweifelsfrei festhielt, dass eine Festnahme erfolgt worden war, um den Festgenommenen dazu zu bringen, sein Medienunternehmen an den Staat zu verkaufen. Einen ebenso klaren Beweis forderte der EGMR auch von Chodorkovskij.

Soweit die Entscheidung aber als Niederlage für Chodorkovskij eingestuft wird, wird übersehen, dass der Gerichtshof in der Entscheidung zahlreiche sonstige Konventionsverstöße durch die Verhaftung und Inhaftierung rügt. So stellte der Gerichtshof zunächst eine Verletzung von Art. 3 EMRK aufgrund der unmenschlichen und erniedrigenden Verhältnisse in einem Untersuchungsgefängnis fest. Weiter sieht er in der Gerichtsverhandlung, die der Angeklagte hinter einem Käfig verfolgen musste, obwohl er weder vorbestraft noch wegen Gewaltdelikten angeklagt war eine erniedrigende Behandlung (Verletzung von Art. 3 EMRK). Des Weiteren wird die Verhaftung als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 b) EMRK gewertet, weil er als Zeuge verhaftet wurde, obwohl bereits feststand, dass er tatsächlich als Beschuldigter in das Moskauer Gericht gebracht werden sollte. Für letzteres fehlten allerdings die Voraussetzungen. Art. 5 Abs. 3 EMRK sah das Gericht aufgrund der Dauer der Untersuchungshaft verletzt. Letztlich stellte es vier Verstöße gegen Art. 5 Abs. 4 EMRK fest, da Chodorkovskij Beschwerden während der Untersuchungshaft nicht wie erforderlich beantwortet wurden.

Insofern war die Chodorkovskij-Entscheidung des EGMR im Ergebnis alles andere als ein „Freispruch“.

³⁸ Entscheidung des EGMR, Khodorkovskiy ./ Russland vom 31.5.2011, Az 5829704.

³⁹ Rn. 260.

⁴⁰ Entscheidung des EGMR, Gusinskij./. Russland vom 19.4.2004, AZ. 70276/01.

2. Entscheidung „Nord-Ost“⁴¹

Kaum entlastet wurden die russischen Institutionen auch durch die EGMR-Entscheidung zum Geiseldrama im sog. „Theater Nord-Ost“ vom 23. Oktober 2002. Damals hatten 40 Terroristen, darunter 18 Selbstmordattentäter, die tschetschenische Separatismusbestrebungen unterstützen, mit Maschinengewehren und Bomben bewaffnet, das Theater gestürmt und die ca. 900 Besucher des Theaters als Geiseln genommen. Die Geiselnehmer forderten den Rückzug der russländischen Truppen aus der Teilrepublik Tschetschenien. Während der Geiselnahme wurden fünf Menschen von den Terroristen getötet oder tödlich verwundet, wobei die Umstände aber ungeklärt blieben.

Am 26. Oktober 2002 dann pumpten russische Sicherheitskräfte Betäubungsgas in das Theater. Nachdem die Selbstmordattentäter in der Folge der Gaseinwirkung das Bewusstsein verloren hatten, stürmten Spezialeinheiten das Theater. In der anschließenden Pressemitteilung des Krisenstabes wurde der Gaseinsatz nicht erwähnt. Von den offiziell 730 später registrierten Geiseln starben 129 bei der Erstürmung. Zahlreiche weitere leiden bis heute an den Folgen der Gaseinwirkung. Einige von ihnen wandten sich an den Straßburger Gerichtshof und trugen vor, dass während der Erstürmung chaotische Zustände geherrscht hatten: halbnackte Körper von Geiseln hätten bei Temperaturen nur knapp über null auf der Erde vor dem Theater gelegen und seien dort an ihrem Erbrochenem erstickt, Wertsachen der Geiseln seien verschwunden. Die russischen Behörden hätten die Umstände in der Folge nur unzureichend aufgeklärt und Moskauer Gerichte hätten dies nicht gerügt. Schmerzensgeld bei terroristischen Anschlägen nach dem Terrorismusgesetz⁴² wurde den Geiseln nicht gewährt, da den staatlichen Behörden kein Verschulden nachgewiesen werden konnte. Letztlich rügten die Beschwerdeführer, die russischen Behörden hätten mit den Geiselnehmern nur unzureichend verhandelt. Die Einwendungen der Vertreter Russland wirkten teilweise grotesk. So wurde vorgetragen, das Gas sei nicht geeignet gewesen, den Tod der Geiseln herbeizuführen. Gestorben seien nur besonders schwache Menschen oder Menschen mit Vorerkrankungen.

Der EGMR hält dies für nicht überzeugend und weist die Behauptung deutlich zurück: Es sei „undenkbar, dass 125 Personen unterschiedlichen Alters und physischer Kondition fast gleichzeitig an einem Platz aufgrund von unterschiedlichen Vorerkrankungen sterben.“⁴³ Der Tod lasse sich auch nicht auf die Behandlung durch die Terroristen zurückführen, da die Geiseln mit Lebensmitteln und Getränken versorgt worden waren. Daraus schließt das Gericht, dass das Gas nicht harmlos gewesen sein könnte. Der Gerichtshof stellt allerdings im Ergebnis keine Verletzung des Rechts auf Leben nach Art. 2 EMRK durch die Erstürmung und den Gaseinsatz fest. Dieser sei vielmehr gerechtfertigt gewesen, da er zur Verhinderung der Geiselexekution durch die Geiselnehmer und zur Verhaftung der Geiselnehmer notwendig gewesen wäre. Eine Verletzung des Rechts auf Leben erkennt der Gerichtshof aber in der in der lückenhaften Planung und der Durchführung der Operation. Insbesondere hätten die vorbereitenden Behörden nicht ausreichend medizinische Hilfe zur Verfügung gestellt, unter anderem waren nachgewiesen wirksame Gegenmittel gegen die gesundheitsschädliche Wirkung des Gases nicht vorhanden, Krankenhäuser nicht informiert.⁴⁴

⁴¹ Entscheidung des EGMR, Finogrov und andere ./ Russland vom 20.11.2011, AZ. 18299/03 und 27311/03.

⁴² Föderales Gesetz Nr. 130-FZ vom 1. Januar 2007.

⁴³ Entscheidung des EGMR, Finogrov und andere ./ Russland vom 20.11.2011, Az 18299/03 und 27311/03, Rn. 201.

⁴⁴ Entscheidung des EGMR, Finogrov und andere ./ Russland vom 20.11.2011, Az 18299/03 und 27311/03, Rn. 263 ff.

Letztlich rügt das Gericht, dass die Todesumstände und Gesundheitsschädigungen der Geiseln nicht zufriedenstellend aufgeklärt und die Verantwortlichen nicht ermittelt wurden waren.

Entsprechend positiv fiel das Medienecho auf die Entscheidung in Russland aus. *Gazeta.ru*, einer der größten russischen Informationsdienste im Internet, formulierte drastisch:

„Wenn die Entscheidung des Straßburger Gerichts nur ein wenig den üblichen, unmenschlichen Normen der russischen Staatsgewalt, der Missachtung des menschlichen Lebens, abhelfen kann, wäre sie historisch, wenn nicht, dann ist es Routine. Und Russland wird weiter Jahr für Jahr vom Straßburger Gericht verurteilt werden und demjenigen Entschädigungen zahlen müssen, der von seinem Staat nicht menschenwürdig behandelt wird.“⁴⁵

3. Pilotverfahren zu den Bedingungen der Untersuchungshaft

Zuletzt wurden Beschwerden aus Russland erneut Gegenstand eines Pilotverfahrens (pilot judgment procedure). Ein solches wird vom EGMR nur im Fall eines strukturellen Defizits im Rechtssystem eines Mitgliedstaats, das zu einer beträchtlichen Anzahl von Konventionsverletzungen führt, gewählt. Hier wird im Tenor der Entscheidung angeordnet, konkrete Maßnahmen im Hinblick auf die Urteilsumsetzung vorzunehmen, um die Verletzung abzustellen. Gegenstand des neuen Pilotverfahrens gegen Russland sind die Bedingungen in den Untersuchungsgefängnissen. Der Gerichtshof weist insofern darauf hin, dass Russland in diesem Bereich bereits 80 Mal verurteilt wurde, seit das Problem erstmals 2002 in der Entscheidung Kalaschnikow⁴⁶ angesprochen wurde. 250 weitere, prima facie erfolgreiche diesbezügliche Beschwerden seien anhängig.

So stellt der Gerichtshof erneut fest, dass Zustände in russischen Untersuchungsgefängnissen eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen und somit gegen Art. 3 EMRK verstoßen. Außerdem wird ein Verstoß gegen Art. 13 EMRK, dem Recht auf eine wirksame Beschwerde festgestellt. Es fehle an wirkungsvollen Rechtsbehelfen für Opfer von Rechtsverletzungen in Untersuchungshaft. Insofern fordert der Gerichtshof Russland nach Art. 46 EMRK auf, die materiellen Bedingungen in den Untersuchungsgefängnissen zu verbessern, indem die Toiletten in den Zellen extra abzutrennen, dicke Gitter von den Fenstern zu entfernen sowie mehr Duschen zu schaffen sind. Insgesamt sei sicherzustellen, dass die Untersuchungshaft nur in besonderen Ausnahmefällen angewandt wird und Höchstgrenzen für die Belegung der Untersuchungsgefängnisse aufgestellt werden. Letztlich müsse ein System wirkungsvoller Beschwerdemöglichkeiten geschaffen werden. In diesem Sinne wird Russland verpflichtet, mit dem Ministerkomitee des Europarats innerhalb der nächsten sechs Monate einen bindenden Zeitplan vorzulegen, nach dem die angemahnten Reformen umgesetzt werden.⁴⁷

4. Weitere anhängige Verfahren

Weitere Entscheidungen zu politisch wichtigen oder rechtlich grundlegenden Fragen stehen an. Innenpolitisch entscheidend ist die Beschwerde gegen die häufig politisch eingesetzte Extremismusgesetzgebung im russischen Strafrecht. Hintergrund ist eine Beschwerde der national-bolschewistischen Partei, deren Flyer als extremistisch eingestuft wurden, die dazu aufriefen, in Moskauer Restaurants nicht zu bezahlen – ein Protest gegen die steigenden Lebensmittelpreise in Moskau. Außerdem steht die Entscheidung in

⁴⁵ Dan‘ čelovečnosti (http://www.gazeta.ru/comments/2011/12/20_e_3935334.shtml).

⁴⁶ Entscheidung des EGMR, Kalashnikov /. Russland vom 15.7.2002, Az 7095/99.

⁴⁷ Entscheidung des EGMR, Ananyev und andere /. Russland vom 10.1.2012, Az 425/07 und 60800/08.

einer Beschwerde von Angehörigen der 1940 in Katyn von der Sowjetunion umgebrachten polnischen Offizieren über den russischen Umgang mit dem Massaker aus – konkret geht es um den Zugang zu den Akten.⁴⁸ Die russische Außenpolitik ist Gegenstand der Beschwerde Georgiens im Zusammenhang mit dem russisch-georgischen Konflikt im August 2008.⁴⁹ Im Hinblick auf die Arbeit des russischen Verfassungsgerichts ist die anstehende Entscheidung über die verweigerte Herausgabe der Leichen von Terroristen durch die russischen Behörden an die Angehörigen interessant.⁵⁰ Das Verfassungsgericht hatte hier die Verfassungsmäßigkeit bestätigt.⁵¹ Letztlich wird das Verfassungsgericht auf die ausstehende Entscheidung in der Sache Konstantin Markin durch die Große Kammer blicken.

VI. Bewertung der Gesetzesinitiative

Zur juristischen Problematik des Verhältnisses von russischer Rechtsordnung und EMRK hat die Debatte um den Gesetzentwurf im Ergebnis kaum etwas beigetragen. Stattdessen ist der Gesetzentwurf Torsins eindeutig völker- und verfassungswidrig. Insofern als das Völkerrecht nach der russischen Normenhierarchie über einfachgesetzlichen russischen Normen steht, kann der Konflikt zwischen Völkerrecht und russischem Verfassungsrecht nicht über ein unterhalb des Völkerrechts angesiedeltes einfaches russisches Gesetz geregelt werden. Der Gesetzentwurf steht im offenen Widerspruch zur völkerrechtlichen Verpflichtung Russlands, die Urteile des EGMR anzuerkennen und umzusetzen (Art. 46 Abs. 1 EMRK). Danach sind die Vertragsparteien verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, die endgültigen Urteile des Gerichtshofs zu befolgen. Nach Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.

Des Weiteren widerspricht das Gesetz auch der russischen Verfassung. Nach Art. 46 Abs. 3 Verf RF ist jeder berechtigt, sich gemäß den völkerrechtlichen Verträgen der Russländischen Föderation an die zwischenstaatlichen Organe zum Schutz der Menschenrechte und -freiheiten zu wenden, wenn alle bestehenden innerstaatlichen Mittel des Rechtsschutzes ausgeschöpft sind. Dem widerspricht der Vorschlag Torsins, den Gang nach Straßburg nur nach einem Urteil des Obersten Gerichts oder des Obersten Wirtschaftsgerichts zu gestatten, denn nicht in jedem Verfahren ist überhaupt eine Entscheidung dieser Gerichte vorgesehen. Für Verfahren, in denen der Rechtsweg nach Entscheidungen der unteren Instanzen bereits erschöpft ist, würde Russland Rechtschutz vor dem EGMR nicht nur konventionswidrig sondern auch im Widerspruch zu Art. 46 Abs. 3 Verf RF verwehren.

Der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts widerspricht die Einschränkung der Wiederaufnahme. Die Einschränkung, diese sei nicht zu gewähren, wenn das Verfassungsgericht die Norm nicht als verfassungswidrig erachtet habe, hat das Verfassungsgericht nicht vorgenommen.⁵²

⁴⁸ Verfahren des EGMR, Janowiec und andere ./ Russland, Az 55508/07 und 29520/09 .

⁴⁹ Verfahren, des EGMR Georgien ./ Russland, Az 38263/08.

⁵⁰ Verfahren des EGMR, Sabanchiyeva und andere ./ Russland, Az. 38450/05.

⁵¹ Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts vom 28.6.2007, Az 8-P, in deutscher Übersetzung in *Angelika Nußberger/ Tamara Morščakova/ Carmen Schmidt (Hrsg.)*, Verfassungsrechtsprechung in der Russischen Föderation, Kehl 2009, S. 306 ff.

⁵² Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts vom 26.2.2010, Az 4-P.

Fehl geht im Ergebnis auch der Verweis auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt ausdrücklich festgehalten, dass das Grundgesetz im Lichte der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR auszulegen ist. Im 2. Leitsatz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2011 heißt es:

„a) Die Europäische Menschenrechtskonvention steht zwar innerstaatlich im Rang unter dem Grundgesetz. Die Bestimmungen des Grundgesetzes sind jedoch völkerrechtsfreundlich auszulegen. Der Konventionstext und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes.“⁵³

Diesen Ansatz entnimmt das Bundesverfassungsgericht der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und seiner inhaltlichen Ausrichtung auf die Grundrechte. Der Rechtsprechung des EGMR spricht das Bundesverfassungsgericht insofern eine „faktische Orientierungs- und Leitfunktion“ zu:

„Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erschöpfen sich insoweit nicht in einer aus Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG abzuleitenden und auf die den konkreten Entscheidungen zugrundeliegenden Lebenssachverhalte begrenzten Berücksichtigungspflicht, denn das Grundgesetz will vor dem Hintergrund der zumindest faktischen Präzedenzwirkung der Entscheidungen internationaler Gerichte Konflikte zwischen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und dem nationalen Recht nach Möglichkeit vermeiden (vgl. BVerfGE 109, 13 <23 f.>; 109, 38 <50>; 111, 307 <318; 328>; 112, 1 <25>; 123, 267 <344 ff., 347>; BVerfGK 9, 174 <193>). Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ist damit Ausdruck eines Souveränitätsverständnisses, das einer Einbindung in inter- und supranationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht nur nicht entgegensteht, sondern diese voraussetzt und erwartet. Vor diesem Hintergrund steht auch das „letzte Wort“ der deutschen Verfassung einem internationalen und europäischen Dialog der Gerichte nicht entgegen, sondern ist dessen normative Grundlage.“

Die Grenzen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung endeten lediglich dort, wo „diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheint“ sowie wo Grundrechte eingeschränkt werden.⁵⁴

Politisch zeigt sich für Russland zuletzt, dass die 2005 von *Vladislav Surkov* für Präsident Putin entwickelte Idee der „souveränen Demokratie“ weiter dominant ist. Bemerkenswert ist, dass gerade der Verfassungsgerichtspräsidenten immer wieder öffentlich unterstreicht, dass das Konzept der Souveränität für ihn wichtigste Voraussetzung für den Rechtsstaat ist. Voraussetzung für die Freiheit ist für ihn eine radikale Herrschaft des nationalen Gesetzes. Zuletzt hat Verfassungsgerichtspräsident Zor'kin in seinem Aufsatz vom 26. Januar 2012 „Russland: Entwicklung zum Recht oder Chaos“ mit drastischen Worten vor den Folgen eines Souveränitätsverlust für die Rechtsstaats- und Demokratieentwicklung in Russland gewarnt. Als Negativbeispiel dient ihm die Entwicklung in Libyen, der Sieg der demokratischen Bewegung habe den Zusammenbruch des Staates und Chaos mit sich gebracht. Zor'kin kritisierte insofern wiederholt die Fortentwicklung vom völkerrechtlichen System des Westfälischen Friedens beruhend auf der Gleichheit der souveränen Staaten zu einem System, in dem sich „einige „gleicher“ als die anderen verhielten“.

⁵³ BVerfG, 2 BvR 2365/09 vom 4.5.2011, 2. Leitsatz (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110504_2bvr236509.html).

⁵⁴ BVerfG, 2 BvR 2365/09 vom 4.5.2011, Rn. 85-93 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110504_2bvr236509.html).

Er zieht den Vergleich mit Russland und fragt: „sind die Anführer der Demonstrationen bereit, Russland ohne Legitimation und entsprechend ohne nationale Souveränität zu sehen? Sind sie bereit, nach den „Wikinger“ zu rufen (einschließlich der NATO-Spezialtruppen), um in Russland nach lybischem Modell ein „neue Staatlichkeit“ aufzubauen?“⁵⁵ Legitimation komme lediglich aus der Souveränität und den Gesetzen des Landes, auch wenn sie, wie er zugibt, unvollkommen sind. Insofern hält er auch den Ruf nach der Freilassung Michail Chodorkovskij für illegitim, denn dieser habe eine Strafe nach russischem Gesetz erhalten. Er zitiert den russischen Rechtsphilosophen Boris Čicerin mit den Worten, ein Staat handele immer sittlich, soweit er nach den Gesetzen handele.

Dieser Ansatz kann mit der Vorstellung von völkerrechtlich begründeten Menschenrechten nicht in Übereinstimmung gebracht werden.

VII. Fazit und Ausblick

Wenn das Scheitern des Gesetzesinitiative nicht schon von vornherein einkalkuliert war und das Vorhaben nicht schon von Anfang lediglich als Bluff oder als Warnschuss in Richtung Straßburg gedacht war, dann war die Initiative im besseren Fall ein Stimmungstest⁵⁶ über die Zustimmung zur EMRK, die deutlich ausfiel: Dass der von Torsin eingebrachte Gesetzentwurf – sei es aus außen- oder innenpolitischen Gründen – bisher nicht verabschiedet wurde, ist ein gutes Zeichen für die EMRK in Russland. Denn es wird offensichtlich, dass sich ein weiterer Rückzug Russlands aus der EMRK trotz aller Vorbehalte von Vertretern der politischen Eliten gegenwärtig politisch nicht durchsetzen lässt.

Der Gesetzentwurf Aleksandr Torsins hat die juristischen Debatte über den Standort der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR im russischen Verfassungsrecht dagegen kaum vorangebracht. Die Frage, ob die Bindung des Verfassungsgerichts an die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Verfassungstext gerechtfertigt werden kann, ist nach wie vor ungeklärt. Hier gilt es auch durch das Verfassungsgericht Klarheit zu schaffen. Dazu reicht es nicht aus, dass das Verfassungsgericht gegenüber dem Europarat seine Unterstützung bei der Umsetzung der EMRK zum Ausdruck bringt, indem es andere Staatsorgane dazu verpflichtet, die EMRK und die europäische Rechtsprechung zu folgen.⁵⁷

Ebenso ist politisch bemerkenswert, dass sich im Rahmen der Debatte kein hochrangiger Politiker in der innenpolitischen Debatte eindeutig für die Umsetzung der Forderungen aus der EMRK in der Auslegung des EGMR aussprach. So bleibt dem Bürger zwar sein Recht auf Kompensation in Straßburg, die Russland regelmäßig zahlt; wieweit die EMRK auch in die innerstaatliche Rechtsordnung implementiert wird, bleibt aber offensichtlich weiter⁵⁸ politische Einzelfallentscheidung.

⁵⁵ Valerij Zor'kin, Rossija: dviženie k pravu ili k chaosu?, Rossijskaja gazeta vom 26.2.2012 (http://www.rg.ru/2012/01/26/zorkin.html).

⁵⁶ Anna Sevortian, Moscow attempts to elbow Strasbourg aside, 5.9.2011 (http://www.opendemocracy.net/od-russia/anna-sevortian/moscow-attempts-to-elbow-strasbourg-aside).

⁵⁷ Vgl. die Entscheidungen des Russischen Verfassungsgerichts zur Todesstrafe (Entscheidung vom 19.11.2009, Az 1344-O-p) und zur Wiederaufnahme nationaler Verfahren nach Entscheidungen des EGMR (Entscheidung vom 26.2.2010, Az 4-p).

⁵⁸ Vgl. auch zur Situation bis 2010: Pietrowicz, Fn. 1.

Gleichzeitig scheint die politische Diskussion nicht abgeschlossen. Auch Aleksandr Toršin zeigte sich weiter kreativ: Im Oktober 2011 präsentierte er die Idee eines Gerichtshofs für Menschenrechte auf der Ebene der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Toršin formulierte, Russland bräuchte im Rahmen der GUS analog zum EGMR „eigene nationale Gerichtsorgane“. Die GUS-Konvention über die Rechte und Freiheiten des Menschen⁵⁹ haben bisher allerdings nur Russland, Weißrussland, Kirgisien, Tadschikistan, Armenien und Moldawien ratifiziert. Selbst ein Vertreter des Russischen Justizministeriums nannte die Idee „gut, aber ohne Aussicht auf Erfolg“.⁶⁰

In diesem Sinne haben die Initiativen jedenfalls dazu beigetragen, dass die Vertreter des russischen Staates unabhängig von den Bemühungen um die Umsetzung der einzelnen Bestimmungen jedenfalls deutlich Russlands *Zugehörigkeit* zur EMRK unterstrichen.

⁵⁹ Auf Russisch abgedruckt unter (<http://www.memo.ru/pravo/reg/GUS.htm>); siehe dazu die Kritik der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Resolution Nr. 1249 (2001) (<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/ERES1249.htm>).

⁶⁰ *Andrey Nasonov*, Sobstvennyj Strasburg, Novaja Gazeta (<http://old.novayagazeta.ru/data/2011/114/09.html>).