

Kontinuität und Diskontinuität: Sowjetisches und modernes russisches Völkerrechtsdenken im Vergleich

I. Einleitung

Das gegenwärtige russische Rechtsdenken kann nicht losgelöst von seiner geschichtlichen Entwicklung – und folglich nicht losgelöst vom sowjetischen Rechtsdenken – betrachtet werden. In einigen Punkten ist die moderne russische Rechtstheorie die bewusste Abkehrung von sowjetischen Dogmen, während in anderen Punkten zu konstatieren ist, dass sich in der modernen russischen Rechtstheorie sowjetische Positionen fortsetzen. Dies gilt namentlich für das gegenwärtige russische Völkerrechtsdenken. Auch dieses ist im Kontext seiner Entwicklung zu sehen und kann nicht losgelöst vom sowjetischen Völkerrechtsdenken betrachtet werden. Im Folgenden sollen dessen Kontinuität und Diskontinuität exemplarisch untersucht werden.

II. Generelle Kontinuität des Völkerrechtsdenkens zum völkerrechtlichen Vertrag

1. Sowjetisches Völkerrechtsdenken und dessen generelle Übereinstimmung mit nicht-sowjetischem Völkerrechtsdenken

Die wohl umfassendste deutschsprachige Darstellung der sowjetischen Völkerrechtstheorie zum internationalen Vertrag ist *Schweisfurth*¹ zu verdanken. Als ein Fazit seiner Untersuchung konnte festgehalten werden, dass die sowjetische Völkerrechtslehre – trotz permanenter Attacken ihrer Wortführer gegen die als „bourgeoise“ diffamierte westliche Völkerrechtslehre – der nicht-sowjetischen Völkerrechtstheorie im Ergebnis zumeist sehr ähnlich oder gar mit dieser identisch war. Dies belegt auch die sorgsame Auswertung der Materialien zur Ausarbeitung der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (WVK).

So unterschieden sich die Ansichten bezüglich der Bevollmächtigten zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages nicht. Auch hinsichtlich der vorläufigen Anwendung eines Vertrages, des Grundsatzes *pacta sunt servanda* und des Problemkreises „Verträge und Drittstaaten“ herrschte zwischen der sowjetischen und der nicht-sowjetischen Völkerrechtstheorie weitgehende Einigkeit. Schließlich gingen die sowjetischen wie die nicht-sowjetischen Vorstellungen hinsichtlich Irrtum, Unmöglichkeit und Verfahrensmängeln sowie hinsichtlich der Vertragsänderung und der Vertragsbeendigungsgründe weitestgehend konform.

Dort, wo die sowjetische Völkerrechtstheorie von der nicht-sowjetischen Völkerrechtstheorie abwich, zeigten sich die betreffenden Differenzen deutlich bei der Erarbei-

¹ *Schweisfurth*, Der internationale Vertrag in der modernen sowjetischen Völkerrechtstheorie, Köln 1967.

tung des Textes der Wiener Vertragsrechtskonvention. Es handelte sich dabei zum einen um Differenzen technischer – also nicht-ideologischer – Natur, zum anderen um Differenzen ideologischer bzw. politischer Natur.

Differenzen nicht-ideologischer Natur waren solche, die auch innerhalb der sowjetischen Völkerrechtslehre und innerhalb der nicht-sowjetischen Völkerrechtslehre hätten auftreten können und zum Teil auch auftraten. Dazu zählt z.B. die Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag, der keine Aussage bezüglich einer Ratifikation trifft, als ratifikationsbedürftig oder als nicht ratifikationsbedürftig anzusehen ist². Gleiches gilt für die Frage, ob, wenn ein Staat dem Vorbehalt eines anderen Staates zu einem Vertrag widerspricht, zwischen den beiden Staaten kein Vertrag bestehen soll, oder ob zwischen den beiden Staaten Vertragsbeziehungen im Rahmen des Vorbehalts bestehen sollen, es sei denn, der dem Vorbehalt widersprechende Staat bringt deutlich einen entgegenstehenden Willen zum Ausdruck³. Auch die Frage, ob ein Vertrag, der aufgrund der Täuschung einer Partei durch die andere abgeschlossen wurde, als nichtig oder nur als anfechtbar anzusehen ist, fällt in die Kategorie der Differenzen technischer Natur⁴. Bis auf den letzten Punkt setzte sich jeweils die sowjetische Auffassung im Konventionstext durch.

Differenzen ideologischer bzw. politischer Natur waren solche, bei denen klare doktrinale Unterschiede zwischen der sowjetischen und der nicht-sowjetischen Völkerrechtstheorie gegeben waren. Diese äußerten sich deutlich bei der Erarbeitung des Textes der Wiener Vertragsrechtskonvention. Zu den großen Streitpunkten gehörten die Frage nach der universellen Teilnahme an multilateralen Verträgen⁵, das Verbot politischen und ökonomischen Drucks⁶, die Frage nach den zwingenden Normen des Völkerrechts (*jus cogens*)⁷ und die obligatorische internationale Streiterledigung⁸. Bis auf die Frage hinsichtlich des *jus cogens* konnte sich dahingehend die sowjetische Auffassung 1969 nicht im Konventionstext durchsetzen. Gleichwohl konnten die UdSSR, die Ukrainische SSR und die Weißrussische SSR der Wiener Vertragsrechtskonvention 1986 beitreten, nach-

² Hinsichtlich dieser Frage setzte sich im Konventionstext die von der sowjetischen Seite favorisierte Auffassung durch, nach der ein Vertrag grundsätzlich nicht als ratifikationsbedürftig anzusehen ist.

³ Hinsichtlich dieser Frage setzte sich im Konventionstext die von der sowjetischen Seite favorisierte Auffassung durch, nach der im Zweifel der Vertrag zwischen beiden Staaten so gilt, wie er durch den Vorbehalt modifiziert wurde.

⁴ Hinsichtlich dieser Frage plädierte die UdSSR während der Konferenz für die Nichtigkeit des Vertrages, im Konventionstext setzte sich jedoch die entgegengesetzte Auffassung durch.

⁵ Das sowjetische Postulat auf universelle Teilnahme an multilateralen Verträgen fand keinen Eingang in den Text der Wiener Vertragsrechtskonvention. Dies und die damit verbundene Behauptung, dass so gewisse sozialistische Staaten diskriminiert würden, wurden von sowjetischer Seite als ein wesentlicher Grund dafür genannt, weshalb sie der Konvention nicht würde zustimmen können.

⁶ Hinsichtlich des politischen und ökonomischen Drucks fand die sowjetische Auffassung, nach der auch Zwangsanwendung in Form von politischem und ökonomischem Druck verboten sein sollte, in Artikel 52 WVK keinen Eingang; dafür wurde die Ausübung militärischen, politischen und ökonomischen Drucks in einer Erklärung der Konferenz feierlich verurteilt.

⁷ Hinsichtlich des *jus cogens* setzte sich die sowjetische Auffassung im Konventionstext durch. Die UdSSR hatte, der sowjetischen Völkerrechtstheorie entsprechend, immer unterstrichen, dass *jus cogens* selbstverständlich existierte; gleichzeitig hatte sich die UdSSR aber gegen den Vorschlag des Vereinten Königreiches gewendet, alle Normen des *jus cogens* im Konventionstext aufzuzählen.

⁸ Hinsichtlich der obligatorischen Streiterledigung setzte sich die sowjetische Auffassung, die sich entschieden gegen die obligatorische internationale Streiterledigung aussprach, nicht im Konventionstext durch. Auch dies wurde von sowjetischer Seite als ein wesentlicher Grund dafür genannt, weshalb sie der Konvention nicht würde zustimmen können.

dem sich die Frage nach der universellen Teilnahme an multilateralen Verträgen mit der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR weitgehend erledigt hatte⁹.

2. Nicht überraschende Kontinuitätsaspekte im russischen Völkerrechtsdenken

Wenn schon die sowjetische Völkerrechtslehre mit der nicht-sowjetischen im Ergebnis weitgehend konform ging und also universell anerkanntem Völkergewohnheitsrecht entsprach, so kann es kaum überraschen, dass das moderne russische Völkerrechtsdenken zu einem Großteil das frühere sowjetische Denken einfach fortsetzt. Ein Vergleich des Gesetzes vom 15. Juli 1995 N 101-FZ "Über Internationale Verträge der Russländischen Föderation"¹⁰ (ZMD-RF) mit dem Gesetz vom 6. Juli 1978 N 7770-IX „Über das Verfahren des Abschlusses, der Erfüllung und der Beendigung internationaler Verträge der UdSSR“¹¹ (ZMD-SU) offenbart denn auch viele Kontinuitätsaspekte: Als Völkerrechtssubjekte werden heute wie damals nicht nur Staaten, sondern auch internationale Organisationen angesehen¹². Die heutigen Normen über Vertretungsermächtigung und über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge entsprechen ebenfalls inhaltlich weitgehend den früheren sowjetischen Normen¹³. Auch hinsichtlich der Bereiche Erfüllung¹⁴ sowie Kündigung und Beendigung von Verträgen¹⁵ gibt es zwischen der sowjetischen und der modernen russischen Völkerrechtstheorie keine nennenswerten Unterschiede.

3. Gegebenenfalls überraschende Kontinuität hinsichtlich der vorläufigen Anwendung von Verträgen

Die sowjetische Völkerrechtstheorie sah einen Vertrag von Rechts wegen nur dann als ratifikationsbedürftig an, wenn die Vertragsschließenden mit hinreichender Deutlichkeit

⁹ Die Ausübung politischen und ökonomischen Drucks war schon von der Vertragskonferenz feierlich verurteilt worden. Hinsichtlich der obligatorischen internationalen Streiterledigung erklärten die drei sowjetischen Staaten einen Vorbehalt (siehe unten unter IV).

¹⁰ Aus Sprachgründen wird im Folgenden für das Adjektiv „russländisch“ das Adjektiv „russisch“ verwendet.

¹¹ VVS SSSR 1978, Nr. 28, Pos. 439.

¹² Vgl. Art. 3 Punkt 2 ZMD-RF und Art. 2 Abs. 2 ZMD-SU. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die sowjetische Völkerrechtslehre erst relativ spät von der klassischen Auffassung abrückte, nach der nur der Staat allein als Träger von Rechten und Pflichten im Völkerrecht in Betracht kommt; siehe dazu *Bracht*, JOR 1963, 73, 78 sowie *Frenzke*, ROW 1985, 7, 19 f.

¹³ Dazu, in wessen Namen völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden konnten bzw. abgeschlossen werden können, siehe Art. 2 Abs. 2 ZMD-SU und Art. 3 Punkt 2 ZMD-RF. Zur Vertretungsermächtigung siehe Art. 10 ZMD-SU und Art. 12 ZMD-RF. Dazu, dass die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge im Grundsatz aus völkerrechtlicher Perspektive nicht zwingend war bzw. ist, jedoch für bestimmte völkerrechtliche Verträge innerstaatlich vorgeschrieben wurde bzw. wird, siehe Art. 12 ZMD-SU und Art. 15 ZMD-RF.

¹⁴ Zur Einhaltung bzw. Erfüllung von Verträgen siehe Art. 19 ZMD-SU und Art. 31 ZMD-RF.

¹⁵ Zum innerstaatlichen Verfahren, das auf Beendigung bzw. Aussetzung völkerrechtlicher Verträge gerichtet ist, vgl. Art. 27 ff. ZMD-SU und Art. 35 ff. ZMD-RF. Zur Beendigung völkerrechtlicher Verträge allgemein siehe *Schweisfurth*, Fn. 1, S. 292 ff. sowie *Lukašuk*, *Sovremennoe pravo meždunarodnych dogovorov*, Tom 2, Moskva 2004, S. 158 ff.

ihre dahingehende Absicht zum Ausdruck gebracht hatten¹⁶. Eine überzeugende Erklärung hierfür findet sich bei *Triska/Slusser*¹⁷: “Under the Soviet governmental system there should never, in theory, occur those internal political struggles over the ratification of important treaties that are familiar phenomena in the history of other states”. In der Verfassungswirklichkeit der Sowjetunion war, wie *Schweisfurth*¹⁸ bemerkte, das Institut der parlamentarischen Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen – trotz gegenteiliger Behauptungen sowjetischer Autoren – nicht existent. Konsequenterweise musste die sowjetische Völkerrechtsdoktrin auch der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages, d.h. der Anwendung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages noch vor dessen Ratifikation, aufgeschlossen gegenüberstehen. So sprach sich *Tunkin*¹⁹ in der Völkerrechtskommission (ILC) bei der Ausarbeitung des Entwurfs zur Wiener Vertragsrechtskonvention für einen Artikel bezüglich der vorläufigen Anwendung aus, und die Sowjetunion vereinbarte für zahlreiche ratifikationsbedürftige Verträge deren vorläufige Anwendung²⁰.

Auch die moderne russische Völkerrechtsdoktrin steht dem Institut der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge aufgeschlossen gegenüber. Art. 23 Punkt 1 ZMD-RF eröffnet dazu ausdrücklich die Möglichkeit. In Art. 23 Punkt 2 und Punkt 3 ZMD-RF finden sich Aussagen darüber, wer befugt ist, die Entscheidung über die vorläufige Anwendung zu fällen, sowie sonstige Verfahrensregeln auch in Bezug auf die Beendigung der vorläufigen Anwendung. Seit dem Zerfall der Sowjetunion wurden – und werden – zahlreiche Verträge der Russischen Föderation auf vorläufiger Basis angewendet.

Die Aufgeschlossenheit des modernen russischen Völkerrechtsdenkens gegenüber der vorläufigen Anwendung internationaler Verträge könnte zunächst durchaus als überraschende Kontinuität zum sowjetischen Denken angesehen werden. Denn, wurde nach Art. 11 ZMD-SU i.V.m. Art. 15 Abs. 2 S. 1 ZMD-SU die Entscheidung zur Ratifikation ratifikationsbedürftiger Verträge in der Form eines Dekrets (*ukaz*) des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR getroffen, hat heutzutage nach Art. 14 ZMD-RF die Ratifikation ratifikationsbedürftiger Verträge in der Form eines föderalen Gesetzes zu erfolgen. Die Möglichkeit interner politischer Auseinandersetzungen, welche zur Verweigerung der Ratifikation des ausgehandelten Vertrags führen können, ist somit im russischen Verfassungssystem – im Gegensatz zum sowjetischen System – angelegt. Unter diesen Umständen ist aber aus verfassungsrechtlicher Perspektive auch der vorläufigen Anwendung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages kritisch gegenüberzustehen. Denn die Möglichkeit, die vorläufige Anwendung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages zu vereinbaren, birgt immer auch ein Missbrauchsrisiko bzw. das Risiko der Umgehung verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisungen²¹. Allerdings bietet die Möglichkeit der Vereinbarung der vorläufigen Anwendung eines Vertrages auch unbestreitbare Vorteile. Aus diesem Grund haben schon vor Unterzeichnung der WVK zahlreiche Staaten mit

¹⁶ *Schweisfurth*, Fn. 1, S. 160.

¹⁷ *Triska/Slusser*, *The theory, law, and policy of Soviet treaties*, Stanford Calif. 1962, S. 65.

¹⁸ *Schweisfurth*, Fn. 1, S. 181.

¹⁹ *Tunkin* in der ILC, YBILC 1965, vol. 1, 791st meeting, S. 112, para 54.

²⁰ Siehe z.B. das Abkommen über den gegenseitigen Schutz der Rechte von Urhebern literarischer, wissenschaftlicher und künstlerischer Arbeiten zwischen der UdSSR und der ČSSR vom 18.3.1975 (UNTS, Reg.-Nr. 14856, Volume 1015, S. 129) sowie die Vereinbarung vom 1.6.1990 zwischen den USA und der UdSSR über die Einhaltung der Abmachungen des Seegrenze-Abkommens vom 15.6.1990 bis zu dessen Inkrafttreten (UNTS, Reg.-Nr. 40300, Volume 2262, S. 408).

²¹ Vgl. *Lefeber* in: Klabbers/Lefeber (Hrsg.), *Essays on the law of treaties*, The Hague 1998, S. 82.

Gewaltenteilung auf das Institut der vorläufigen Anwendung zurückgegriffen und dessen Verankerung in der Konvention befürwortet. Vor diesem Hintergrund überrascht es weniger, dass die moderne russische Völkerrechtsauffassung – die im Übrigen auch weiterhin die Möglichkeit des vereinfachten Vertragsschließungsverfahrens anerkennt – nicht mit der sowjetischen Auffassung gebrochen hat, was die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge anbetrifft. Letztlich handelt es sich um die Fortsetzung einer Auffassung die sowohl der sowjetischen als auch der nicht-sowjetischen Völkerrechtsdogmatik entsprach. Der russische Gesetzgeber hat sich jedoch bemüht, das beschriebene Missbrauchsrisiko dadurch zu minimieren, dass ratifikationsbedürftige Verträge, deren vorläufige Anwendung völkerrechtlich bindend vereinbart wurde, nach Art. 23 Punkt 2 Abs. 2 S. 1 ZMD-RF innerhalb einer Frist von sechs Monaten ab der Vereinbarung der vorläufigen Anwendung in die Duma einzubringen sind²².

III. Diskontinuität hinsichtlich der Stellung von Völkerrecht in der innerstaatlichen Normenhierarchie

Die Frage nach der Stellung völkerrechtlicher Normen und insbesondere völkerrechtlicher Verträge in der innerstaatlichen Normenhierarchie ist *stricto sensu* nicht dem Völkerrecht zugehörig, sondern dem Verfassungsrecht der einzelnen Völkerrechtssubjekte. Allerdings wird die Frage typischerweise – und aus guten Gründen – auch und vor allem im völkerrechtlichen Schrifttum thematisiert. Hier zeigt sich die auffälligste Diskontinuität der modernen russischen Position zur früheren sowjetischen Auffassung.

1. Die sowjetische Auffassung von getrennten Rechtsordnungen

Nach sowjetischer Völkerrechtsdoktrin waren Völkerrecht und innerstaatliches Recht zwei völlig verschiedene und voneinander getrennte Rechtsordnungen²³. Um innerstaatlich in irgendeiner Weise Geltung zu erlangen, musste daher eine Norm des Völkerrechts erst in die sowjetische Rechtsordnung transformiert werden. Ohne Transformation – bzw. ohne Referenz in einer innerstaatlichen Rechtsnorm auf völkerrechtliche Normen – konnte sich niemand vor sowjetischen Gerichten auf Völkerrecht berufen. Tatsächlich hatte die Sowjetunion zahlreiche völkerrechtliche Verträge unterzeichnet und war an diese völkerrechtlich gebunden, implementierte aber deren Bestimmungen nicht in der innerstaatlichen Rechtsordnung. Dies war insbesondere beim Schutz der Menschenrechte durch völkerrechtliche Verträge von Bedeutung.

²² Allerdings ist nicht klar, welche rechtlichen Konsequenzen das Überschreiten der Frist nach sich zieht.

²³ *Danilenko*, AJIL 88 (1994), 451, 458.

2. Kehrtwende in Russland durch Art. 15 Abs. 4 VRF

a. *Der Vorrang internationaler Verträge vor nationalen Gesetzen*

Dass der Staat sich völkerrechtlich zu gewissen Dingen verpflichtete, die Bevölkerung sich jedoch nicht vor den nationalen Gerichten auf diese Verpflichtungen berufen konnte, wurde mit dem Zerfall der Sowjetunion als unbefriedigend empfunden. Die neue russische Verfassung von 1993 (VRF) setzte dieser Situation ausdrücklich ein Ende.

Nach Art. 15 Abs. 4 S. 1 VRF sind die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die völkerrechtlichen Verträge der Russischen Föderation Bestandteil ihres Rechtssystems. Legt ein völkerrechtlicher Vertrag der Russischen Föderation andere Regeln fest als die gesetzlich vorgesehenen, so werden nach Art. 15 Abs. 4 S. 2 VRF die Regeln des völkerrechtlichen Vertrages angewandt. Die russische Verfassungsordnung ist also nunmehr – ganz im Gegensatz zur sowjetischen Verfassungsordnung – sehr völkerrechtsfreundlich²⁴. Zwar stehen völkerrechtliche Verträge in der innerstaatlichen Normenhierarchie unterhalb der russischen Verfassung²⁵. Jedoch wird jenen Verträgen, welche Russland völkerrechtlich binden, in der innerstaatlichen Normenhierarchie ein übergesetzlicher Rang eingeräumt. Im Fall eines Widerspruches zwischen Gesetzen und den Normen eines internationalen Vertrages gehen die Vertragsnormen vor und sind von den Gerichten anzuwenden, selbst wenn das betreffende entgegenstehende Gesetz zeitlich nach der Zustimmung zum internationalen Vertrag erlassen wurde. In Verfassungsordnungen, die völkerrechtlichen Verträgen nur Gesetzesrang einräumen, können hingegen nach dem *lex-posterior*-Grundsatz später erlassene Gesetze Völkerrecht für den innerstaatlichen Bereich wieder verdrängen.

Der Vorrang, den die russische Verfassung völkerrechtlichen Verträgen vor innerstaatlichen Gesetzen einräumt, wird auch – aufgrund des Art. 15 Abs. 4 S. 2 VRF an sich unnötigerweise – in zahlreichen Gesetzen wiederholt, so etwa in Art. 5 Punkt 2 ZMD-RF²⁶.

b. *Vorrang auch bei nur vorläufiger Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages?*

Eine interessante und selten thematisierte Frage ist die, ob ein völkerrechtlicher Vertrag innerstaatlichen Gesetzen auch dann vorgeht, wenn der Vertrag von Russland noch nicht ratifiziert wurde, seine vorläufige Anwendung jedoch völkerrechtlich bindend vereinbart wurde.

Dafür spricht, dass Art. 15 Abs. 4 S. 2 VRF nach seinem Wortlaut die Bedingung der Ratifikation nicht stellt. Dass es sich dabei um einen Zufall handelt, kann kaum ange-

²⁴ Vgl. *Danilenko*, AJIL 88 (1994), 451, 464 ff.

²⁵ Dies ergibt sich aus Art. 15 Abs. 1 VRF sowie Art. 125 Abs. 6 VRF.

²⁶ Weitere Beispiele sind: Art. 2 Punkt 2 des Gesetzes vom 21.7.2005 N 115-FZ "Über Konzessionsvereinbarungen"; Art. 5 S. 2 des Gesetzes vom 25.2.1999 N 39-FZ "Über Investitionstätigkeit in der Russischen Föderation, welche in der Form von Kapitalbeteiligungen durchgeführt wird"; Art. 24 des Gesetzes vom 30.12.1995 N 225-FZ "Über Production Sharing Agreements"; Art. 52 des Gesetzes vom 21.2.1992 N 2395-1 "Über Bodenschätze".

nommen werden, insbesondere weil während der Verfassungsberatungen der Vorschlag gemacht und abgelehnt worden war, die Regelung explizit auf ratifizierte Verträge zu beziehen²⁷. Dies könnte darauf hindeuten, dass der russische Verfassungsgeber ein Auseinanderklaffen zwischen internationalem Recht und nationalem Recht – wie dies im sowjetischen System vorkam – generell verhindern wollte. Da auch die Vereinbarung der vorläufigen Anwendung eines Vertrages völkerrechtliche Verpflichtungen erzeugt²⁸, spricht dies auf den ersten Blick dafür, dass auch vorläufig angewendete Verträge während der vorläufigen Anwendung nach Art. 15 Abs. 4 S. 2 VRF übergesetzlichen Rang haben müssen.

Das Wortlautargument, welches herausstellt, dass in Art. 15 Abs. 4 VRF die Bedingung der Ratifikation fehlt, spricht jedoch nicht zwangsläufig dafür, dass auch alle noch nicht ratifizierten ratifikationsbedürftigen Verträge, deren vorläufige Anwendung – nach dem ZMD-RF zulässigerweise – vereinbart wurde, erfasst sein sollen. Der Wortlaut des Artikels ist vielmehr auch für die Auslegung offen, dass darin die Bedingung der Ratifikation nur deshalb fehlt, damit die Norm völkerrechtlich bindende Verträge erfassen kann, welche gar nicht der Ratifikation unterliegen, etwa Regierungsabkommen oder solche Verträge, die im vereinfachten Verfahren abgeschlossen werden. Nach diesem Verständnis erstreckt sich Art. 15 Abs. 4 VRF nicht auf ratifikationsbedürftige und noch nicht ratifizierte Verträge, auch nicht auf vorläufig angewendete.

Letztlich ist allein durch Wortlautauslegung nicht eindeutig ermittelbar, was unter „völkerrechtlichem Vertrag der Russischen Föderation“ (*meždunarodnyj dogovor Rossijskoj Federacii*) in Art. 15 Abs. 4 VRF zu verstehen ist. Allerdings können noch systematische und teleologische Argumente herangezogen werden. Artikel 15 Abs. 4 S. 2 VRF erzwingt in der innerstaatlichen Rechtsordnung den Vorrang eines völkerrechtlichen Vertrages gegenüber russischen Gesetzen, wenn der Vertrag „andere Regeln als die im Gesetz vorgesehenen“ (*inye pravila, čem predusmotrennye zakonom*) vorschreibt. Genau die gleiche Formulierung findet sich in Art. 15 Punkt 1 Abs. 1 lit. a) ZMD-RF²⁹. Nach diesem Artikel unterliegt ein völkerrechtlicher Vertrag der Ratifikation, wenn er „andere Regeln als die im Gesetz vorgesehenen“ vorschreibt. Durch diese gleiche Wortwahl drückt sich zumindest der klare Wille des russischen Gesetzgebers aus, dass ein völkerrechtlicher Vertrag im Falle des Widerspruchs zu russischen Gesetzen nur dann Vorrang genießen soll, wenn der (aufgrund des Widerspruchs zu russischen Gesetzen ratifikationsbedürftige) Vertrag durch das Parlament ratifiziert wurde³⁰. Dieses Grundverständnis teilt das Oberste Gericht der Russischen Föderation³¹. Ebenso geht *Talalaev*³² davon aus, dass sich Art. 15 Abs. 4 VRF nicht auf vorläufig angewendete Verträge erstreckt. Er begründet dies damit, dass vorläufig angewendete Verträge nicht zwingend der amtlichen Veröffentlichung unterliegen, und stützt sich folglich überzeugend auf Art. 15 Abs. 3 VRF. Letztlich ist nur so für die innerstaatliche Rechtsordnung gewährleistet, dass die russische Exekutive nicht über den Umweg der Zustimmung zur vorläufigen

²⁷ *Lukašuk*, Osteuropa-Recht 1997, 182, 187.

²⁸ Denn, zwar ist bei der vorläufigen Anwendung der Basisvertrag noch nicht in Kraft getreten, das Abkommen über dessen vorläufige Anwendung jedoch sehr wohl. Zur völkerrechtlichen Bindung während des Zeitraums der vorläufigen Anwendung siehe statt vieler: *Lefebver*, Fn. 21, S. 90 f.; *Lukašuk*, AJIL 83 (1989), 513, 516.

²⁹ Sie findet sich darüber hinaus in Art. 5 Abs. 2 ZMD-RF, der wortidentisch mit Art. 15 Abs. 4 S. 2 VRF ist.

³⁰ Vgl. auch *Lukašuk*, Osteuropa-Recht 1997, 182, 186 f.

³¹ *Oberstes Gericht der Russischen Föderation. Plenum*, Entscheidung Nr. 8 vom 31.10.1995, Punkt 5.

³² *Talalaev*, GiP 1998, Nr. 3, S. 70.

Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages ohne Einverständnis des Gesetzgebers in Freiheitsrechte von Grundrechtsträgern bzw. Normadressaten eingreift.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass ratifikationsbedürftige aber noch nicht ratifizierte Verträge nicht Teil des russischen Rechtssystems sind, selbst wenn für diese – nach dem ZMD-RF zulässigerweise sowie völkerrechtlich verbindlich – deren vorläufige Anwendung vereinbart wurde³³. Im Fall der bloß vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages werden Völkerrechtsordnung und interne Rechtsordnung – in gewisser Weise wie im Verfassungssystem der Sowjetunion – als völlig voneinander getrennte Rechtsordnungen angesehen. Dies hat zum einen die positiv zu sehende Konsequenz, dass im innerstaatlichen Rechtssystem Grundrechte durch die vorläufige Anwendung eines Vertrages nicht tangiert werden. Zum anderen folgt daraus aber auch, dass sich niemand vor russischen Gerichten auf die Normen eines nur vorläufig angewendeten Vertrages berufen kann.

IV. Einstellung gegenüber internationalen (Schieds-)Gerichten

Die obligatorische Unterbreitung internationaler Streitigkeiten zur Erledigung durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) wurde von der sowjetischen Völkerrechtsdoktrin als mit der staatlichen Souveränität unvereinbar abgelehnt³⁴. Gleiches gilt für andere obligatorische Verfahren zur Streiterledigung. Letztlich, so die sowjetische Völkerrechtslehre, gebe es keine höhere Autorität als die Staaten selbst, welche entscheiden könnte, ob eine Norm des internationalen Rechts verletzt wurde oder nicht³⁵.

Der Problemkreis „obligatorische Streiterledigung“ war Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen bei der Ausarbeitung der Wiener Vertragsrechtskonvention. Bekanntlich sieht die Konvention für bestimmte Fälle die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes vor, für andere Fälle ein formalisiertes Streitschlichtungsverfahren (Art. 66 WVK). Dies wurde von sowjetischer Seite entschieden abgelehnt und war – unter anderem – ein Grund dafür, dass die UdSSR, die Ukrainische SSR und die Weißrussische SSR sich bei der Schlussabstimmung zur Konvention ihrer Stimme enthielten. Sie traten ihr zunächst auch nicht bei. Als die drei sowjetischen Staaten dann 1986 der Konvention doch beitraten, erklärten sie den Vorbehalt, dass sie sich an die Konventionsregeln hinsichtlich der obligatorischen Streiterledigung nicht gebunden sehen. Gleichwohl hatte auch die UdSSR punktuell die Gerichtsbarkeit des IGH anerkannt, so etwa in Art. IX der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie in Art. 22 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung.

³³ Dies entspricht der Haltung von *Blix*, der schon früh zu bedenken gegeben hatte, ob die – auch von ihm befürwortete – vorläufige Anwendung internationaler Verträge nicht logisch auf dem Konzept beruhen müsse, dass der vorläufig angewendete Vertrag zwar völkerrechtlich zwischen den Vertragspartnern bindend sei, jedoch keine Rechtswirkung im innerstaatlichen Recht entfalte (vgl. *Blix*, *Treaty-Making Power*, London 1960, S. 297). Auch *Bartoš* äußerte sich bei der Ausarbeitung der Wiener Vertragsrechtskonvention in der ILC dahingehend, dass die meisten Rechtsordnungen, welche den Vorrang internationalen Rechts vor innerstaatlichem Recht anerkennen, der vorläufigen Anwendung nicht die Kraft zusprechen, internationale Normen in das nationale Rechtssystem einzufügen (*Bartoš* in der ILC, YBILC 1965, vol. 1, 791st meeting, S. 110, para 21).

³⁴ Zum sogenannten Souveränitätsdogma als Grundpfeiler der sowjetischen Völkerrechtsdoktrin siehe: *Meissner*, *Die Sowjetunion, die baltischen Staaten und das Völkerrecht*, Köln 1956, S. 159 ff.; *Bracht*, *JOR* 1963, 73, S. 139 ff. Der IGH musste in insgesamt vier Fällen befinden, dass er für die Entscheidung des jeweiligen Streites nicht zuständig sei, weil die UdSSR als Streitgegner die Zuständigkeit des Gerichtshofes nicht anerkannt hatte.

³⁵ Vgl. *Tunkin* in der ILC, YBILC 1966, vol. 1, part II, 845th meeting, S. 5, para 30.

zung. Zudem hat die UdSSR, kurz vor ihrem Zerfall, einige bilaterale Investitionsschutzverträge (Bilateral Investment Treaties – BITs) geschlossen. Diese sahen für Streitigkeiten im Verhältnis Staat-Staat die Möglichkeit der Vorlage an ein Schiedsgericht vor und räumten für Streitigkeiten im Verhältnis Investor-Staat dem ausländischen Investor die Möglichkeit ein, einen internationalen Schiedskörper³⁶ anzurufen³⁷.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion hat Russland nicht nur seine innerstaatliche Rechtsordnung für Völkerrechtsnormen geöffnet, sondern steht tendenziell auch internationalen Gerichten offener gegenüber. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang im Menschenrechtsbereich der Beitritt Russlands zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und damit die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bei Staatenbeschwerden und bei Individualbeschwerden (Art. 33 und 34 EMRK)³⁸. Zu erwähnen ist ebenfalls, dass Russland sich nach dem Zerfall der UdSSR weiter an deren BITs gebunden fühlte und zudem zahlreiche weitere BITs abgeschlossen hat. Auch diese neuen BITs sehen für Streitigkeiten im Verhältnis Staat-Staat die Möglichkeit der Vorlage an ein Schiedsgericht vor; für Streitigkeiten im Verhältnis Investor-Staat räumen sie dem ausländischen Investor die Möglichkeit ein, einen internationalen Schiedskörper anzurufen³⁹. Darüber hinaus hat Russland den Energie-Charta-Vertrag (ECT) unterzeichnet und wendet ihn auf vorläufiger Basis an. Dieser multilaterale Vertrag enthält ebenfalls verschiedene Regelungen zur internationalen Streitbeilegung für das Verhältnis Staat-Staat sowie für das Verhältnis Investor-Staat⁴⁰.

Allerdings hat die Russische Föderation keine Erklärung nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statuts (Fakultativklausel) abgegeben. Russland erkennt also nicht die Zuständigkeit des Gerichtshofes ohne besondere Übereinkunft an. Darüber hinaus zog Russland, das als „Fortsetzerstaat“ der UdSSR in vielerlei Hinsicht deren Rechtsnachfolge angetreten hat, nie die Vorbehalte zurück, welche die UdSSR beim Beitritt zur Wiener Vertragsrechtskonvention abgegeben hatte. Deshalb sieht sich die Russische Föderation bis heute nicht an Art. 66 WVK und die darin enthaltenen Regeln zur internationalen Streitbeilegung gebunden.

Zwar haben beispielsweise auch die USA, China und Frankreich keine Erklärung nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statuts abgegeben. Dies könnte darauf hindeuten, dass Großmächte – als eine solche sieht sich Russland an – generell der Anerkennung einer allgemeinen Zuständigkeit des IGH ablehnend gegenüberstehen. Allerdings haben beispielsweise das Vereinigte Königreich, Kanada, Japan und Indien jeweils Erklärungen nach der Fakultativklausel abgegeben, was diese Vermutung wieder etwas relativiert. Wie dem auch sei deuten die Aufrechterhaltung des Vorbehalts in Bezug auf Art. 66 WVK sowie die Nichtabgabe der Erklärung nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statuts darauf hin, dass die gegenwärtige russische Position zu internationalen Gerichten keine Diskontinui-

³⁶ Etwa das Institut für Schiedsverfahren der Stockholmer Handelskammer oder einen nach UNCITRAL-Regeln bestellten Einzelschiedsrichter bzw. ein nach UNCITRAL-Regeln gebildetes *Ad-hoc*-Schiedsgericht.

³⁷ Siehe z.B. Art. 9 und Art. 8 des BIT zwischen dem Vereinigten Königreich und der UdSSR vom 6.4.1989. Siehe auch Art. 10 und Art. 9 des BIT zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR vom 13.6.1989.

³⁸ Allerdings hat das *Ilascu*-Urteil (EGMR, Große Kammer, Urteil vom 8.7.2004) die russische Aufgeschlossenheit gegenüber dem EGMR merklich gedämpft.

³⁹ Siehe dahingehend z.B. Art. 9 und Art. 8 des BIT zwischen Russland und Dänemark vom 4.11.1998. Siehe auch Art. 11 und Art. 10 des BIT zwischen Russland und Argentinien vom 25.6.1998.

⁴⁰ Siehe vor allem Art. 27 ECT und Art. 26 ECT.

tät zur sowjetischen Auffassung darstellt. Es scheint vielmehr so, dass die grundsätzliche Ablehnung gegenüber einer obligatorischen internationalen Streiterledigung – sei es durch den IGH oder durch andere internationale (Schieds-)Gerichte – in der gegenwärtigen russischen Position beibehalten wurde, auch wenn von Russland für einzelne Bereiche die Zustimmung zur Gerichtsbarkeit internationaler Gerichte durchaus – und tendenziell bereitwilliger als von der Sowjetunion – gegeben wird.

V. Fazit

Das moderne russische Völkerrechtsdenken ist in weiten Teilen mit dem sowjetischen Völkerrechtsdenken identisch. Dies ist zumeist schon deshalb nicht überraschend, weil die sowjetische Völkerrechtstheorie in weiten Teilen mit der nicht-sowjetischen Völkerrechtstheorie übereinstimmte und also universell anerkannten Grundsätzen entsprach.

Insofern Russland – wie auch früher die Sowjetunion – dem Institut der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge aufgeschlossen gegenübersteht, könnte die Kontinuität im Völkerrechtsdenken zwar überraschen, da die Ratifikation ratifikationsbedürftiger Verträge nunmehr in der Form eines föderalen Gesetzes zu erfolgen hat. Allerdings ist das Institut der vorläufigen Anwendung auch von anderen Staaten, bei denen die Ratifikation ratifikationsbedürftiger Verträge durch das Parlament erfolgen muss, anerkannt und bietet unbestreitbare Vorteile. Das mit der vorläufigen Anwendung einhergehende Risiko einer Aushebelung verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisungen wird in Russland in zweierlei Hinsicht abgemildert. Zum einen ist nach Art. 23 Punkt 2 Abs. 2 S. 1 ZMD-RF der vorläufig angewendete Vertrag innerhalb von sechs Monaten ab der Vereinbarung der vorläufigen Anwendung in die Duma einzubringen. Zum anderen sind von Russland bloß vorläufig angewendete Verträge nicht Teil des Rechtssystems der Russischen Föderation und gehen russischen Gesetzen nicht vor.

Hingegen sind nach Art. 15 Abs. 4 VRF die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts sowie Verträge, welche für Russland in Kraft getreten sind⁴¹, Bestandteil des Rechtssystems der Russischen Föderation. Verträge gehen dann einfachem – auch nachträglichem – Gesetzesrecht vor. Darin, dass die russische Verfassung in der innerstaatlichen Normenhierarchie dem Völkerrecht eine so prominente Stellung einräumt, zeigt sich die bedeutendste Diskontinuität zwischen sowjetischem und modernem russischen Völkerrechtsdenken.

Was die Akzeptanz internationaler Gerichte durch die Sowjetunion und Russland anbetrifft, so ist nur eine Evolution, jedoch kein Bruch im Denken zu konstatieren. Russland hat zwar nach dem Zerfall der UdSSR punktuell die Gerichtsbarkeit internationaler Gerichte bzw. Schiedsgerichte akzeptiert – im Menschenrechtsbereich durch den Beitritt zur EMRK, im Übrigen vor allem in neuen Investitionsschutzverträgen. Russland hat aber weder eine Erklärung nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statuts abgegeben noch den von der UdSSR abgegebenen Vorbehalt in Bezug auf Art. 66 WVK zurückgezogen. Die Russische Föderation steht daher wohl weiterhin – ebenso wie etliche andere Großmächte und in Kontinuität zur sowjetischen Völkerrechtsdoktrin – einer obligatorischen Zuständigkeit internationaler Gerichte bzw. Schiedsgerichte ablehnend gegenüber.

⁴¹ D.h. bei ratifikationsbedürftigen Verträgen erst nach deren Ratifikation.