

AUS DEM SCHRIFTTUM

Bernd Wieser (Hrsg.), Handbuch der russischen Verfassung, Verlag Österreich, Wien 2014, 1259 Seiten, Preis 299 Euro.

I. Etwas mehr als zwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten der russischen Verfassung von 1993 wird nun von *Bernd Wieser* ein Handbuch hierzu vorgelegt, in dem es ein Team von 26 Autoren aus Deutschland und Österreich unternimmt, „den Wissensstand zur russischen Verfassung ... zu inventarisieren“ und „Impulse für eine Weiterentwicklung der russischen Verfassungsdogmatik“ zu liefern (so der Herausgeber in seinem Vorwort, S. VII). Bei der Erstellung des Handbuchs wurde bewusst die für das deutsche Recht charakteristische Form des Gesetzes- bzw. Verfassungskommentars gewählt, in dem außer der Rechtsprechung (insbesondere des Verfassungsgerichts) auch die russische und westliche Fachliteratur ausgewertet wird. Das Werk befindet sich auf dem Stand des Frühsommers 2014, so dass auch die Einverleibung der Krim noch thematisiert werden konnte (vgl. *Otto Luchterhandt*, Art. 67/ Rn. 5,6).

Das Handbuch der russischen Verfassung ist nicht ohne Vorbilder. Zu nennen ist das 1955 erschienene „Handbuch der Sowjetverfassung“ von *Reinhard Maurach*, in dem die Verfassung der UdSSR von 1936 kommentiert wurde, um das sowjetische Staatsrecht aus westlicher Sicht darzustellen. Sein Nachfolgewerk, das von *Martin Fincke* herausgegebene Handbuch der Sowjetverfassung, das 1983 erschien, wurde bewusst in der Fortsetzung des Werkes von *Maurach* verfasst und lieferte eine Kommentierung der sowjetischen Unionsverfassung von 1977.

Neben *Martin Fincke*, von dem das Vorwort zum neuen Handbuch stammt („Von Handbuch zu Handbuch“,

S. XI ff.) gehörten zwei seiner Autoren schon zu den Mitverfassern des Handbuchs von 1977: Es handelt sich um *Otto Luchterhandt*, der viele Artikel zum Staatsorganisationsrecht kommentiert, und *Friedrich-Christian Schroeder*, der die Kommentierung zu Verfassungsbestimmungen über die Rechtsprechung verfasste. Im Übrigen handelt es sich bei den Autorinnen und Autoren überwiegend um Vertreter einer jüngeren Generation, die erst nach dem Ende der Sowjetunion ihre Beschäftigung mit dem russischen Recht aufnahm.

Als das „Handbuch der Sowjetverfassung“ von 1983 entstand, standen die Autoren vor der methodischen Grundsatzfrage, ob die Einordnung der sowjetischen Verfassung in das „Koordinatensystem“ westlicher Juristen angemessen sei. Schließlich konnte in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts von gemeinsamen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und Wertvorstellungen noch nicht die Rede sein. Während eine westliche Verfassung den Anspruch erhebt, das gesamte Rechtssystem zu prägen und im juristischen „Tagesgeschäft“ eine bedeutende Rolle zu spielen, bestand die Funktion einer Verfassung im damaligen sowjetischen Recht eher darin, die ideologische Basis des Staates zu fixieren und Vorgaben zu ihrer weiteren Entwicklung zu liefern.

Aber auch heute stellt sich noch die Frage, ob die wissenschaftliche Behandlung der geltenden russischen Verfassung aus der Sicht westlicher Juristen und in der Form eines in deutschsprachigen Raum üblichen Verfassungskommentars legitim und sinnvoll ist. Dessen sind sich auch die Autoren des neuen Handbuchs bewusst, denn *Bernd Wieser* räumt in seinem Vorwort (S. VII) ein, dass ihnen gegenüber der Vorwurf der „wissen-

schaftlichen Kolonisierung“ erhoben werden könnte.

Begründet ist dieser Vorwurf indes keineswegs. Im Falle der sowjetischen Verfassung von 1977 konnte und musste davon ausgegangen werden, dass diese weder ihrem Inhalt nach noch nach ihrer rechtlichen Wirkkraft einer westeuropäischen Verfassung gleichwertig war. Die Verfassung Russlands von 1993 stellt dagegen einen Bruch mit dem Verfassungsrecht der sowjetischen Zeit dar. Dies betont vor allem *Otto Luchterhandt*, wenn er der Verfassung von 1993 bescheinigt, Ausdruck des Willens zur „freiheitlichen Ordnung des Verfassungsstaats“ zu sein. Russland sei infolgedessen „Teil des europäischen Verfassungsraumes demokratischer Rechtsstaaten“, was ein übereinstimmendes gemeinsames Verständnis des Verfassungsstaates einschlieÙe (Einleitung/ Rn. 8). Es ist gerade diese gemeinsame Basis, die einer Kommentierung aus westlicher Sicht Sinn und Legitimität verleiht.

Das Handbuch von 1983 konnte sich fast nur auf wissenschaftliche Untersuchungen stützen, weil die Verfassung in der Rechtsprechung – wenn überhaupt – nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Verglichen damit hat sich die Quellenlage bei der Erstellung des Handbuchs von 2014 grundlegend geändert: Das liegt vor allem an der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts, durch die die konkrete rechtliche Bedeutung der Verfassung erheblich gesteigert wurde.

Selbstverständlich wird diese Rechtsprechung bei der Kommentierung der einzelnen Verfassungsartikel ebenso herangezogen wie das sehr umfangreich gewordene wissenschaftliche Schrifttum aus Russland, aber auch aus westlichen Ländern. Allerdings unterscheidet sich das Handbuch dennoch von den in Russland erschienen „Konkurrenzwerken“ grundlegend: In diesen dominiert die starke Orientie-

rung am Wortlaut des Verfassungstextes und an ausführenden Rechtsvorschriften, weniger dagegen an Sachproblemen und ihrer konkreten Bewältigung. So wird etwa das Problem der Drittwirkung von Grundrechten laut *Angelika Nußberger* und *Yury Safoklov* (Art. 15/ Rn. 13) in der russischen Fachliteratur nicht diskutiert.

II. Es ist nicht möglich, im Rahmen dieser Besprechung allen Einzelkommentierungen und allen Autorinnen und Autoren gerecht zu werden, zumal das Handbuch in einigen Bereichen bewusst über die verfassungsrechtliche Regelung hinausgeht (so etwa *Oesten Baller* zu Art. 42 mit weiter reichenden Ausführungen zum Umweltrecht oder *Hans-Joachim Schramm* zur Eigentumsordnung in den Kommentierungen zu Art. 9 und 35).

Deshalb wird sich diese Besprechung im Wesentlichen auf einige thematische Bereiche konzentrieren. Es geht dabei um die Frage, inwieweit sich Russland zu einer rechtsstaatlichen Demokratie entwickelt hat.

Verfassungsstaat

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Verfassung von 1993 einen Bruch mit der sowjetischen Verfassungstradition darstellt. Diese Hinwendung zum Verfassungsstaat kommt insbesondere in Art. 15 Abs. 1 der Verfassung zum Ausdruck: Danach hat die Verfassung Vorrang und die unmittelbare Geltung.

Typisch für eine Verfassung ist ihre besondere Bestandskraft, die für Verfassungsänderungen gegenüber schlichten Gesetzesänderungen besondere Hürden errichtet. Diese Hürden sind im russischen Verfassungsrecht besonders hoch: Sie erfordern nach Art. 136 die Verabschiedung eines Bundesverfassungsgesetzes, für das wiederum nach Art. 108 Abs. 2 eine Dreiviertelmehrheit der Mitglieder des Bundesrats und

eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Staatsduma notwendig ist; daran anschließend muss das verfassungsändernde Gesetz von den Parlamenten in zwei Dritteln der Föderationssubjekte gebilligt werden. Vor diesem Hintergrund ist die hohe Stabilität der 1993 in Kraft getretenen Verfassung zu erklären, mit der allerdings – so *Otto Luchterhandt*, (Einleitung/Rn. 40) – eine hohe Instabilität der Regelung zu verfassungsnahen Gegenständen, wie etwa zum Wahlrecht, einhergeht.

Im Hinblick auf die erhöhte Bestandskraft der Verfassung besteht insoweit eine (russische) Besonderheit, als die „Grundlagen der Verfassungsordnung“, das heißt die Art. 1-16, sowie das Verfassungskapitel über die Grundrechte (Art. 17-64) einer „normalen“ Verfassungsänderung entzogen sind und nach Art. 135 nur Gegenstand einer Verfassungsrevision sein können. *Bernd Wieser* (Art. 135/ Rn. 5, 6) sieht hierin eine von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber getragene Vorschrift, mit dem die Verfassung „über das Ziel hinausgeschossen“ sei.

Über die besondere Bestandskraft hinaus soll den Grundlagenbestimmungen der Verfassung, d. h. den Art. 1-16, außerdem erhöhte Geltungskraft zukommen, weil die übrigen Verfassungsbestimmungen diesen Grundlagen nicht widersprechen dürfen (Art. 16 Abs. 2). Konkrete Auswirkungen hat diese „Binnenhierarchie“ innerhalb der Verfassung bisher nicht gezeigt (*Bernd Wieser*, Art. 16/Rn. 7 ff.). Sie könnte aber unter Umständen bei einer Verfassungsänderung nach Art. 136 relevant werden, sofern diese „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ zur Folge hätte.

Die Kernfrage eines jeden Verfassungsstaates lautet natürlich, wem die Verfassung das Wächteramt zuordnet. In erster Linie ist dabei an das Verfassungsgericht zu denken (*Angelika Nußberger* und *Yury Safoklov*, Art. 15/

Rn. 5), dem neben einem klassischen Organstreitverfahren (bzw. Kompetenzstreitverfahren) auch ein Verfassungsauslegungsverfahren (Art. 125 Abs. 3, 5) zugewiesen ist. Allerdings zeigt die Kommentierung von *Carmen Schmidt* zu Art. 125 auf, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit seit Mitte der 1990er-Jahre an Einfluss verloren hat. Gleichzeitig sieht *Bernd Wieser* in der Befugnis des Präsidenten, nach Art. 85 Abs. 1 ein Schlichtungsverfahren in staatsorganisationsrechtlichen Streitigkeiten durchzuführen, eine „quasi-verfassungsgerichtliche“ Kompetenz (Art. 85/Rn. 1), die dem Präsidenten jedoch nicht die abschließende Entscheidungskompetenz einräume.

Föderalismus

Bereits in seinem Staatsnamen, aber auch schon in Art. 1 seiner Verfassung bekennt sich Russland zum föderativen Staatsaufbau. Andererseits enthält die Verfassung aber auch Bestimmungen, die den unitarischen Charakter der Staatsgewalt betonen, so etwa Art. 5 Abs. 3, in dem von „dem einheitlichen System der Staatsgewalt“ die Rede ist. *Michael Geistlinger* (Art. 5/Rn. 25) interpretiert das Gebot der Einheitlichkeit der Staatsgewalt im Sinne einer Homogenitätsklausel, wonach den Föderationssubjekten für ihre innere Organisation etwa das Gewaltenteilungsprinzip (vgl. Art. 11 der Verfassung) vorgegeben sei.

Ein Blick in die Kommentierung einzelner Verfassungsbestimmungen zeigt jedoch, dass die bundesstaatliche Vielfalt durch eine Hinwendung zu einer unitarischen Staatspraxis geschmälert wird.

Dies trifft etwa für die Anwendung des Art. 73 zu, wonach den Föderationssubjekten diejenigen staatlichen Kompetenzen verbleiben sollen, die nicht nach der Verfassung der Bundesebene zugewiesen sind. Hier weist *Otto*

Luchterhandt (Art. 73/Rn. 4, 5) darauf hin, dass der Bundesgesetzgeber seine ohnehin schon weit gefassten Befugnisse nach den Art. 71, 72 nicht nur aususchöpft, sondern unter Berufung auf Art. 72 Abs. 1 lit. m) überschritten habe.

Dies bekräftigt seine andernorts (Art. 1/Rn. 20) geäußerte These, dass die Macht des Zentralstaates gegenüber den Föderationssubjekten gewachsen sei. Diese Entwicklung sei letztlich durch das Verfassungsgericht befördert worden, indem dieses das Spannungsverhältnis zwischen dem föderativen und dem in Art. 5 Abs. 3 erwähnten unitarischen Prinzip der „Einheit der Staatsgewalt“ nicht problematisiert habe.

Im Zusammenhang mit dem Bundesstaatsprinzip stellt sich des Weiteren die Frage nach dessen symmetrischer oder asymmetrischer Ausgestaltung. Nach Art. 5 Abs. 4 der Verfassung sollen alle Föderationssubjekte in ihren Beziehungen zu den Bundesorganen untereinander gleichgestellt sein. Dies deutet auf einen symmetrisch strukturierten Föderalismus hin, obwohl derselbe Verfassungsartikel nur den Republiken im Gegensatz etwa zu den Regionen und Gebieten Staatsqualität beimisst (Art. 5 Abs. 2 Verfassung). *Michael Geistlinger* setzt sich bei der Beantwortung dieser Frage bewusst in den Gegensatz zur russischen Literatur, wenn er dieser vorwirft, die Unterschiede zwischen den einzelnen Kategorien von Föderationssubjekten herunterzuspielen (Art. 5/Rn. 11). Er gelangt daher zu der Schlussfolgerung, dass der russische Föderalismus asymmetrisch ausgestaltet sei (Art. 5/Rn. 13 ff.).

Regierungssystem

Die zentrale Regelung einer jeden Verfassung ist das Staatsorganisationsrecht und damit die Ausgestaltung des politischen Systems eines Landes.

Ausgangspunkt für dessen Betrachtung soll das in Art. 10 der Verfassung garantierte Prinzip der Gewaltenteilung sein, das eine funktionelle und organisatorische Trennung von Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung vorsieht. Die Demokratie als Organisationsprinzip wird bereits in Art. 1 der Verfassung genannt und durch das Prinzip der Volkssouveränität (Art. 3 Abs. 1), das Usurpationsverbot (Art. 3 Abs. 4) und das Gebot der ideologischen Vielfalt ergänzt (Art. 13). Aus einer Zusammenschau von Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 der Verfassung ergibt sich die Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie, die durch Referenden ergänzt wird. Die Ausübung der Staatsgewalt wird wiederum nach Art. 11 Abs. 1 dem Präsidenten, der Bundesversammlung und der Regierung zugewiesen.

Die Bundesversammlung, bestehend aus Staatsduma und Bundesrat, wird in Art. 94 der Verfassung als Vertretungs- und Gesetzgebungsorgan bezeichnet. Aus dem Begriff des Vertretungsorgans erbe sich (so *Otto Luchterhandt*, Art. 94/Rn. 10), dass die Bundesversammlung für ganz Russland handeln dürfe. Über den Wortlaut des Art. 94 hinaus wird der Bundesversammlung die Befugnis zur Kontrolle der Exekutive zugewiesen (*Otto Luchterhandt*, Art. 94/Rn. 14).

Als Schwäche der russischen Verfassung muss festgehalten werden, dass sie zur Wahl bzw. Bestellung der beiden Kammern der Bundesversammlung nur rudimentäre Regelungen vorsieht. So fehlt es etwa an einer umfassenden verfassungsrechtlichen Normierung der Wahlrechtsgrundsätze, wenn man von der Erwähnung „freier Wahlen“ in Art. 3 Abs. 1 und von Art. 32 absieht.

Dies führt zu einem erheblichen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers, der auch ausgeschöpft wurde, so dass gerade diese Materie durch ein hohes Maß an Instabilität

gekennzeichnet ist (*Otto Luchterhandt*, Art. 96/Rn. 18 ff.).

Die Herausbildung eines stabilen Parteiensystems wird hierdurch nicht begünstigt – eine Tatsache, die dadurch verstärkt wird, dass die Verfassung keine besonderen Vorschriften über politische Parteien enthält. Lediglich in Art. 13 Abs. 3 erwähnt die Verfassung die Parteienvielfalt. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts verortet daher *Bernd Wieser* das Recht, Parteien zu gründen und sich darin zu betätigen, (lediglich) in Art. 30 der Verfassung, der grundsätzlich für alle Arten von Vereinigungen gilt (*Bernd Wieser*, Art. 13/Rn. 2, Art. 30/Rn. 12 ff.).

Ähnlich verhält es sich mit der Bestellung des Bundesrates: Auch hier überlässt die Verfassung dem Gesetzgeber weiten Spielraum (Art. 95 Abs. 2). Durch die Verfassungsänderung vom 21.7.2014 wurde der Bundesrat um vom Präsidenten ernannte Mitglieder ergänzt, die – so *Otto Luchterhandt* (Art. 95/Rn. 5) – die Interessen der Föderation im Bundesrat vertreten sollen. Auch hier wird eine Schwächung der föderalen Ordnung und damit auch der vertikalen Gewaltenteilung sichtbar.

Es wird vor diesem Hintergrund deutlich, dass die Bundesversammlung nicht als adäquates Gegengewicht zum direkt gewählten Präsidenten fungieren kann. Dies zeigt sich vor allem beim Verfahren der Regierungsbildung, das mit einem Vorschlag des Präsidenten für das Amt des Regierungsvorsitzenden beginnt (Art. 111 Abs. 2 Verfassung) und mit der Zustimmung der Staatsduma abgeschlossen ist (Art. 111 Abs. 3). Wird die Zustimmung dreimal verweigert, soll der Präsident die Duma auflösen (Art. 111 Abs. 4). In diesem Zusammenhang setzt sich *Bernd Wieser* kritisch mit der vom Verfassungsgericht gebilligten russischen Staatspraxis auseinander, wonach ein und derselbe Kandidat für das Amt des

Regierungschefs mehrfach vorgeschlagen werden dürfe (Art. 111/Rn. 12). Hierdurch werde die Position des Präsidenten weiter überhöht.

Insgesamt stellt sich damit die verfassungsrechtlich und auch politisch brisante Frage nach der Einordnung des Präsidentenamtes in das Schema der Gewaltenteilung. Konkret geht es darum, ob der Präsident Teil der Exekutive oder Inhaber einer eigenständigen Staatsgewalt ist. Schließlich bezeichnet Art. 80 der Verfassung den Präsidenten nicht nur als Staatsoberhaupt (Art. 80 Abs. 1, Abs. 4) und Garanten der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 80 Abs. 2), sondern weist ihm auch die Bestimmung der Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik zu (Art. 80 Abs. 3). Hinzu komme das in Art. 80 Abs. 2 vorgesehene Wächteramt („Garant der Verfassung“), aus dem – nicht zuletzt das Verfassungsgericht – eine Reihe von „verdeckten“ Befugnisse abgeleitet habe (*Bernd Wieser*, Art. 80/Rn. 7 ff.). Ähnlich äußert sich *Otto Luchterhandt*, der von einer „strategischen Hegemonie der Präsidiälexekutive“ spricht (Art. 10/Rn. 19 ff.).

Grundrechtsschutz

In Art. 2 der Verfassung werden der Mensch, seine Rechte und Freiheiten als „höchster Wert“ bezeichnet; zugleich wird der Staat dazu verpflichtet, diese Freiheit und Rechte zu achten und zu schützen. Damit – so *Rainer Arnold* und *Helena Sieben* (Art. 2/Rn. 3) – erkennt Russland die Finalität des modernen Rechtsstaates an, nämlich seine dienende Rolle gegenüber dem Individuum. Seine nähere Ausgestaltung erfährt dieses Prinzip durch den Grundrechtsteil der Verfassung (Art. 17-64), der nach Art. 135 der Verfassung mit besonderer Bestandskraft versehen ist. Leider kann der Kommentierung nicht bei allen Gewährleistungen entnommen werden, inwieweit sich

der Verfassungsgeber an völkerrechtlichen Vorgaben, etwa aus der EMRK, orientiert hat.

Dieser Grundrechtskatalog enthält traditionelle Gewährleistungen, wie etwa das Recht auf Leben (Art. 20 Abs. 1), das Recht auf Freiheit und persönliche Unverletzlichkeit (Art. 22), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 25) oder die Freizügigkeit (Art. 27). Gerade letztere Gewährleistung stellt laut *Sebastian Pritzkow* (Art. 27/Rn. 2) einen Bruch mit den für die Sowjetunion typischen Beschränkungen der Fortbewegungsfreiheit im Inneren und ins Ausland dar. Aus der Kommentierung (Art. 27/Rn. 7, 8) wird ferner deutlich, dass die Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts in den 1990er-Jahren die Wirkkraft des Art. 27 der Verfassung verstärkte, indem es klarstellte, dass das existierende Meldewesen der Registrierung und nicht der Erlaubnis eines Zu- oder Wegzuges dient. Ergänzt werden diese traditionellen Freiheitsrechte durch „moderne“ Gewährleistungen, wie zum Beispiel der informationellen Selbstbestimmung in Art. 24 der Verfassung.

Neben diesen Abwehrrechten enthält der Grundrechtsteil der Verfassung Teilhaberechte, soziale Grundrechte und einen ziemlich ausführlich geregelten Mechanismus des Grundrechtsschutzes. Letzterer umfasst die Rechtsweggarantie des Art. 46 der Verfassung wie auch die Institution des Menschenrechtsbeauftragten (vgl. Art. 103 Abs. 1 lit. f)), dem *Rainer Arnold* und *Anastasia Berger* (Art. 45/Rn. 10) große Bedeutung bescheinigen. Bemerkenswert an der Rechtsweggarantie ist wiederum, dass diese ausdrücklich das Recht einer Anrufung zwischenstaatlicher Instanzen umfasst (Art. 46 Abs. 3).

Bei den sozialen Grundrechten, wie dem Recht Wohnung (Art. 40) oder dem Recht auf Gesundheitsschutz (Art. 41), stellt sich natürlich das grundsätzliche Problem, ob es sich

hierbei tatsächlich um einklagbare subjektive Rechte oder lediglich um Staatsziele, Leitlinien oder Programmsätze handelt. *Bernd Wieser* konstatiert im Zusammenhang mit Art. 40, das ein kohärente Dogmatik hierzu noch nicht entwickelt worden sei; gleichwohl wird mitgeteilt, dass das Verfassungsgericht aus dem Recht auf Wohnung zumindest bindende Vorgaben für den Gesetzgeber entnommen habe (Art. 40/Rn. 3, 4). Noch weniger eindeutig ist die Situation im Hinblick auf das Recht auf Bildung (Art. 43), das seinem Wortlaut nach „jedermann“ zustehen soll, aber von der russischen Fachliteratur als Inländer-Grundrecht verstanden wird (*Yuri Safoklov*, Art. 43/Rn. 2).

Das Recht der Bürger auf politische Teilhabe wird in Art. 32 der Verfassung geregelt. Es enthält außer dem aktiven und passiven Wahlrecht (Abs. 2 und 3) ein Recht auf gleichen Zugang zum Staatsdienst (Art. 32 Abs. 4) und auf Mitwirkung an der Rechtsprechung (Art. 32 Abs. 5). Aus der Kommentierung durch *Caroline von Gall* geht hervor, dass Art. 32 in der russischen Staatsrechtswissenschaft große Bedeutung zugemessen wird (Art. 32/Rn. 2). Dies ist gut nachvollziehbar, weil mit der Erwähnung des Wahlrechts (Art. 32 Abs. 2, 3) die ansonsten vorhandene Zurückhaltung des Verfassungsgebers zumindest ein Stück weit ausgeglichen wird.

Andererseits wird aber auch hier deutlich, dass die Bedeutung eines Grundrechts, wie des Teilhaberechts nach Art. 32, für die politische Entwicklung eines Landes mit seiner Anwendung durch die Rechtsprechung steht und fällt: So stellte sich die Frage, ob die Chefs der Exekutive in den Föderationssubjekten nach Art. 32 Abs. 2 direkt gewählt werden müssen oder ob eine parlamentarische Bestellung ausreichen soll. Aus der Kommentierung wird deutlich, dass das russische Verfassungsgericht zunächst von einer obligatorischen Direktwahl

ausging, knapp zehn Jahre später aber hiervon wieder abrückte (Art. 32/Rn. 13). Eine weitere Schwäche bei der Verwirklichung des Teilhaberechts identifiziert *Caroline von Gall* im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Geschworenengerichte. Diese erfolge tatsächlich willkürlich (Art. 32/Rn. 54), was dem in Art. 32 Abs. 5 vorgesehenen Recht auf Mitwirkung an der Rechtsprechung widerspreche.

Russland in der internationalen Ordnung

Die Verfassung betont in Art. 4 Abs. 3 und 67 die Souveränität und territoriale Integrität Russlands. Zu der Frage, ob die Republiken und ggf. die anderen Föderationssubjekte eine verfassungsrechtlich anerkannte Teilrechtsfähig besitzen, deutet die Kommentierung von *Michael Geistlinger* an, dass nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nur die Föderation, aber nicht die Subjekte über Souveränitätsrechte verfügen (Art. 4/Rn. 6, 8). Dies bestätigt die Kommentierung von *Otto Luchterhandt* zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 71/Rn. 58; Art. 72/Rn. 110)

Andererseits kann laut *Angelika Nußberger* und *Yuri Safoklov* der Grundsatznorm des Art. 15 Abs. 4 die Völkerrechtsfreundlichkeit der russischen Rechtsordnung entnommen werden (Art. 15/Rn. 20). Im Sinne der dualistischen Theorie (Art. 15/Rn. 21) sollen danach die völkerrechtlichen Verträge sowie die „allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts“ Bestandteil des russischen Rechtssystems sein. Die Kollisionsregel in Art. 15 Abs. 4 Satz 2 schreibt ergänzend vor, dass völkerrechtliche Verträge Vorrang vor innerstaatlichen Gesetzen haben sollen. Dabei bleibe jedoch eine Reihe von Rechtsfragen offen: Zunächst sei die

Kategorie der Normen und Prinzipien des Völkerrechts nicht mit der Kategorisierung der Völkerrechtsquellen nach Art. 38 IGH-Statut deckungsgleich. Aus der russischen Fachliteratur, so ist zu erfahren (Art. 15/Rn. 24), ist kein einheitliches Meinungsbild zu entnehmen.

Zum anderen gebe es in der russischen Fachliteratur eine „lebhaftige Diskussion“ zur Reichweite der Vorrangsklausel in Art. 15 Abs. 4 Satz 2 (Art. 15/Rn. 30). Unstrittig sei hier lediglich die Nachrangigkeit des Völkerrechts gegenüber der Verfassung; ein Vorrang des völkerrechtlichen Vertrages vor den Bundesverfassungsgesetzen wird dagegen nach überwiegender Mehr gelehrt (*Angelika Nußberger* und *Yuri Safoklov*, Art. 15/Rn. 31, 32). Ebenso werde ein Vorrang des nichtgeschriebenen Völkerrechts vor dem russischen Gesetzesrechts bestritten (dies., Art. 15/Rn. 34).

Die fehlende bzw. eingeschränkte Kongruenz zwischen Völkerrecht und nationalem Verfassungsrecht macht sich im Übrigen auch in Art. 17 Abs. 1 der Verfassung bemerkbar, wo die „allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts“ als Grundrechtsquellen anerkannt werden. *Rainer Arnold* und *Anastasia Berger* (Art. 17/Rn. 6) sehen hier ein Bekenntnis zur „offenen Staatlichkeit“. Obwohl völkerrechtliche Verträge, wie etwa die seit dem 5.5.1998 für Russland geltende Europäische Menschenrechtskonvention, hiervon nicht erfasst werden, wird in der Kommentierung zu Art. 17 deutlich, dass nach der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts der EMRK eine bedeutsame Rolle zukommt (*Rainer Arnold/Anastasia Berger*, Art.17/Rn. 9). Vor dem Hintergrund des Art. 46 Abs. 3 der Verfassung, der ausdrücklich eine Rechtsweggarantie zur Anrufung zwischenstaatlicher Instanzen, sprich des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, erlaubt, ist dies nur konsequent.

Außerhalb des Verfassungskapitels über die Grundlagen der Verfassungsordnung, nämlich im Zusammenhang mit dem föderalen Aufbau sieht Art. 79 der Verfassung die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf „zwischenstaatliche Einrichtungen“ vor. Voraussetzung hierfür ist ein entsprechender völkerrechtlicher Vertrag; die Schranke einer Übertragung von Hoheitsrechten sollen die Grundrechte und die Grundlagen der Verfassungsordnung sein. Die sich hieraus ergebende Frage, ob und wie weit sich Russland an supranationalen Zusammenschlüsse beteiligen dürfe, ist keineswegs hypothetisch. Sie stellt sich etwa im Hinblick auf den „Unionsstaat Russland-Belarus“ oder auf die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft. Wie sich der Kommentierung von *Michael Geistlinger* entnehmen lässt (Art. 79/Rn. 10 ff.), scheint es in Russland hierzu kein dezidiertes Meinungsbild zu geben.

III. Anders als eine Monographie kann die Kommentierung einer Verfassung nicht in einer oder einigen Thesen zusammengefasst werden. Allerdings fällt die Bewertung der russischen Verfassungsordnung vor dem Hintergrund des Verfassungstexts und der in der Kommentierung zugänglich gemachten Staatspraxis zwiespältig aus: Die Regelungen der russischen Verfassung, insbesondere die Vorschriften zu den Verfassungsgrundlagen und der Grundrechtsteil der Verfassung sind eindeutig Ausdruck einer Hinwendung zum europäischen Verfassungsstaat. Demgegenüber begünstigt das Staatsorganisationsrecht, insbesondere in der Staatspraxis der letzten anderthalb Jahrzehnte, eine starke Tendenz zur Dominanz des Zentralstaates gegenüber den Föderationssubjekten und der Dominanz der Präsidialverwaltung gegenüber anderen Gewalten.

Die Kommentierung des Verfassungstextes unter Einbeziehung der Staatspraxis macht das Handbuch der russischen Verfassung zu einem wert-

vollen Nachschlagewerk für jeden, der sich mit Russland und seiner inneren Ordnung beschäftigen will. Der besseren Orientierung des Lesers hätten ein ausführlicheres Sachregister und die Voranstellung des Gesamttextes der russischen Verfassung gutgetan. Gleichwohl ist es eine große Leistung der Ostrechtsforschung.

Der Blick von außen, der im Handbuch auf das russische Staatsrecht geworfen wird, ist nicht Ausdruck „wissenschaftlicher Kolonisierung“, sondern die kritische, aber respektvolle Betrachtung und Bewertung auf der Basis gemeinsamer europäischer Vorstellungen. Zu hoffen wäre eine russische Übersetzung des Handbuchs, die den Dialog mit russischen Verfassungsjuristen nachhaltig verstärken könnte.

Joachim Lippott

Heike Zygojannis, Geburt aus Ruinen. Kosovo als neuer Staat in Europa?, Schriften zum Völkerrecht, Bd. 200, Duncker & Humblot, Berlin, 2013, 245 S.

Die Arbeit wurde im November 2012 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln (Erstgutachter: *Claus Kreß*, Direktor des Instituts für Strafrecht und Strafprozessrecht der Universität zu Köln; Zweitgutachterin *Angelika Nußberger*, Richterin am EGMR und Direktorin des Instituts für Ostrecht an der Universität zu Köln) als Dissertation angenommen. Die vorliegende Druckfassung wurde im März 2013 abgeschlossen.

Die Arbeit ist in drei große Teile gegliedert: Teil 1 (17 ff.) ist der Geografie sowie der Geschichte des Kosovo bis zur Unabhängigkeit 2008 (51 ff.) sowie der Entwicklung danach bis zum Dezember 2012 (61 ff.) gewidmet. In Teil 2 (64 ff.) befasst sich die Autorin, nach einer kurzen Rekapitulation der Staatselemente gemäß der Montevideo-

Konvention, einerseits mit den völkerrechtlichen Aspekten der Entstehung von Staaten durch Desintegration, insbesondere Sezession von einem bestehenden Staatsverband (73 ff.) und andererseits der Frage von Form, Rechtsnatur und vor allem rechtlicher Relevanz der Anerkennung von Staaten im geltenden Völkerrecht (160 ff.).

In Teil 3 schließlich wird der „Fall Kosovo“ unter die zuvor herausgearbeiteten „Tatbestandsmerkmale“ subsumiert (186 ff.). Hier geht es der Verfasserin um eine juristische Bewertung der zentralen, damit verbundenen Fragen: Inwieweit sind im Hinblick auf das aktuelle Kosovo die klassischen Staatsmerkmale gegeben? Und was ist die allfällige Wirkung der Anerkennung bzw. Nichtanerkennung durch einzelne Staaten. Dabei überrascht etwas, dass dieser an sich zentrale Abschnitt mit rund 35 Seiten vergleichsweise kurz ausfällt.

Seit diesem Zeitpunkt ist die Entwicklung des Kosovo vorangeschritten (mit aktuellem Stand Oktober 2014 haben 110 Staaten die Republik Kosovo anerkannt); dennoch ist die Fragestellung weiterhin von grundsätzlicher völkerrechtlicher Bedeutung: Mit Blick auf die Stabilität der Völkerrechtsordnung wäre aus rechtlicher Sicht eine klare, allgemein akzeptierte Antwort auf die Frage, ob Völkern unter bestimmten Voraussetzungen ein Sezessionsrecht als Ausfluss ihres Selbstbestimmungsrechts zukommt, wünschenswert. Diese Antwort wäre aber auch von großer praktisch-politischer Bedeutung, wenn man sich die zahlreichen Sezessionsbewegungen allein in Europa vor Augen hält.

Im geschichtlichen Überblick legt die Verfasserin des Schwergewicht erfreulicherweise auf die jüngeren Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg (30 ff.). Es werden in diesem Zusammenhang vor allem die kommunistische Ära (nach dem Selbstverständnis der seinerzeitigen politischen

Führung wohl eher als Ära des Selbstverwaltungssozialismus zu bezeichnen), die Kosovo-Krise der 1990er Jahre, die mit der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats eingeleitete Epoche des von manchen sog. „internationalen Protektorats“, KFOR, UNMIK, die Statusverhandlungen, der Ahtisaari-Plan, das Verhalten des UNSR, die zuletzt geführten Troika-Gespräche sowie der Unabhängigkeitsprozess mit den Reaktionen in der Region, der Verabschiedung der Verfassung der Republik Kosovo und der Einrichtung der EU Mission EULEX Kosovo dargestellt. In einer gerafften, aber sehr nützlichen Zusammenfassung werden in aller Kürze die wesentlichen Schritte der Post-Unabhängigkeitsphase (also der Zeitraum Februar 2008 bis Dezember 2012) rekapituliert. Aufgrund des Widerstandes Russlands und Chinas war es ja nicht möglich gewesen, eine Verhandlungslösung zu erzielen, die die Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates hätte ersetzen können. So kam es, dass der vom UN-Sondergesandten *Ahtisaari* erarbeitete Plan die eigentliche Grundlage der Unabhängigkeitserklärung bildete und sich Kosovo verpflichtete, den Ahtisaari-Plan umzusetzen. Über Ersuchen der kosovarischen Führung wurde noch im Februar 2008 der Internationale Lenkungsausschuss (International Steering Group, ISG) gebildet, der die Umsetzung des Ahtisaari-Plans überwachen sollte. Am 10. September 2012 wurde die überwachte Unabhängigkeit beendet. Die ISG hatte auch einen Internationalen Zivilen Repräsentanten (ICR) ernannt. Der ICR wurde vom International Civilian Office (ICO) und dem ISG unterstützt. Mit der Beendigung der überwachten Unabhängigkeit im September 2012 endete auch das Mandat des ICR. Diese Entwicklungen werfen eine Reihe sehr grundsätzlicher Rechtsfragen auf, denen sich die Verfasserin in unterschiedlicher Intensität zuwendet, die aber auch alle in der

einen oder anderen Weise zusammenhängen. So kann eigentlich die Frage nach der Rechtsgrundlage der EULEX-Mission und dieser vorgelagert jene nach der Fortgeltung der Resolution 1244 (1999) des UNSR nicht losgelöst von der Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo gesehen werden.

Das Hauptaugenmerk legt die Verfasserin auf einen Themenkreis, der durch die Entwicklung der Staatengemeinschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in besonderer Weise akzentuiert wurde und gerade im Unabhängigkeitsprozess des Kosovo eine für jedermann deutlich erkennbare Zuspitzung im europäischen Kontext erfahren hat: Was sind die völkerrechtlichen Voraussetzungen für die Entstehung von Staatlichkeit? Inwieweit kann eine zur Verwirklichung des (hinsichtlich seines *Bestehens* unbestrittenen) Rechts auf Selbstbestimmung der Völker vollzogene Sezession den ebenso unbestrittenen und für den Bestand einer friedlichen Völkerrechtsordnung essentiellen Grundsatz der territorialen Integrität von Staaten relativieren? Welche Relevanz kommt dabei der Anerkennung eines Staatspräsidenten durch die übrigen Mitglieder der Staatengemeinschaft zu?

Zygojannis ist bestrebt, ein Sezessionsrecht aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker herzuleiten, gelangt aber nach Untersuchung der Staatenpraxis zu dem Ergebnis, dass das Völkerrecht ein solches Sezessionsrecht nicht vorsehe (125), eine Sezession aber auch nicht ausschließe (136). In extremen Ausnahmesituationen sollte jedoch, als *ultima ratio*, ein Sezessionsrecht aufgrund des Selbstbestimmungsrechts entstehen können, nämlich dann, wenn bei Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit die staatliche Souveränität selbst im Kontext der mittlerweile wohl anerkannten „Responsibility to Protect (R2P)“ beschränkt wird (148).

Welche Bedeutung kommt der erfolgten oder unterbliebenen Anerkennung eines Staates durch die Staaten-gemeinschaft zu?

Zygojannis stellt die theoretischen Grundlagen dar, um diese sodann anhand des Zerfalls der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zu überprüfen. Die Verfasserin meint Tendenzen zu Änderungen sowohl im Hinblick auf die Zulässigkeit einer vorzeitigen Anerkennung als auch hinsichtlich der Wirkung einer Anerkennung zu erkennen, ohne dass diese bereits zu einem Wandel im Recht selbst geführt hätten (182).

So sei etwa die Anerkennung Kroatiens sowie Bosnien und Herzegowinas zwar vorzeitig, aber im Lichte des Selbstbestimmungsrechts dennoch nicht völkerrechtswidrig gewesen. In diesen Fällen „relativer Staatlichkeit“ komme einer Anerkennung konstitutive Wirkung zu. Im Ergebnis etwas unklar bleibt die Verfasserin hinsichtlich der Bedeutung der von der EG 1991 aufgestellten „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion“ sowie des „Gemeinsamen Standpunkts im Hinblick auf die Anerkennung jugoslawischer Republiken“, die sie als „aufschiebende Bedingung für die Anerkennung“ (184) qualifiziert, was in der völkerrechtlichen Anerkennungslehre ein *Novum* darstellen würde.

Umgelegt auf Kosovo zieht *Zygojannis* folgende Schlüsse: Kosovo ist mangels effektiver Staatsgewalt kein Staat. Wohl aber bildeten die Kosovo-Albaner ein Volk, dem ein Selbstbestimmungsrecht zukomme, das in diesem Fall auch ein Recht auf Sezession eingeschlossen habe, da sie gegenüber Serbien aufgrund der schweren Kriegsverbrechen nicht mehr zur Loyalität verpflichtet gewesen seien (210).

Die Anforderungen an die Effektivität und Souveränität der Staatsgewalt seien herabgesetzt; die anerkennenden Staaten hätten durch den insoweit kon-

stitutiven Anerkennungsakt zum Ausdruck gebracht, dass sie zugunsten der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts gewisse Defizite hinsichtlich der Staatsgewalt hinzunehmen bereit seien (222).

Demnach wäre Kosovo gegenüber den anerkennenden Staaten ebenfalls ein Staat, nicht aber im Verhältnis zu den es nicht anerkennenden Staaten? Nach Zygojannis selbst erscheine dieses Ergebnis „unhaltbar“, sei allerdings „zugunsten einer effektiven Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts hinzunehmen“ (223).

Am Ende einer ausführlichen Analyse, die allerdings da oder dort argumentativ nicht ganz zu überzeugen vermag, bleibt letztlich fraglich, was mit diesem Befund tatsächlich gewonnen ist.

Möglicherweise würde die Verfasserin die Frage nach der Staatsqualität des Kosovo aus heutiger Sicht anders beantworten.

Hubert Isak