Die Rechtsordnung Rußlands und die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention

Als ich im Jahr 1995 zu diesem Vortrag eingeladen wurde, geschah dies unter dem Gesichtspunkt einer Prüfung, ob und wieweit Rußland für eine mögliche Aufnahme in den Europarat geeignet sei. Dieser *Anlaß* des Vortrags hat sich inzwischen erledigt: schneller, sehr viel schneller, als man es erwarten konnte, ist Rußland Anfang dieses Jahres in den Europarat aufgenommen worden. Damit ist aber das *Thema* des Vortrags nicht erledigt: Rußland hat von dem Europarat bei der Aufnahme Auflagen bekommen und umgekehrt entsprechende Absichtserklärungen abgegeben. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob mit Staaten- oder Individualbeschwerden zu rechnen ist und wie deren Erfolgsaussichten einzuschätzen sind. Schließlich dürfte es allgemein interessieren, wie es mit dem Stand der Menschenrechte in dem neuen Mitglied des Europarats bestellt ist.

I. Die fehlende Tradition der Menschenrechte in Rußland

In bezug auf die Menschenrechte findet sich in Rußland bis heute keinerlei Tradition bzw. nur eine Tradition ihrer Verneinung. Zwar erließ *Sophie Friederike von Anhalt-Zerbst* 1767 wenige Jahre nach ihrer Machtergreifung als *Katharina II*. eine berühmte "Große Instruktion für die Kommission zur Aufstellung eines Projekts für ein neues Gesetzbuch", die im Geiste *Montesquieus* die "Glückseligkeit" und die Gleichheit der Bürger als höchste Ziele der Gesetzgebung verkündete und deswegen sogar in Frankreich verboten wurde. Dies blieb jedoch eine romantische Episode aus den ersten Regierungsjahren der Zarin; das Reformvorhaben wurde schon zwei Jahre später aufgegeben. Als in Westeuropa im Verlauf des 19. Jahrhunderts die Verfassungsbewegung an Einfluß gewann, blieb Rußland eine uneingeschränkte Autokratie, in der weite Kreise dem Recht mißtrauisch, ja ablehnend gegenüberstanden[1].

[1] *F.-C. Schroeder*, 74 Jahre Sowjetrecht, 1992, S. 8 f.; *V.A. Tumanov*, Der Rechtsnihilismus in historisch-ideologischer Verkürzung (russ.), Gosudarstvo i pravo 1993, Nr. 8, S. 52 ff.

II. Die Aushöhlung der Menschenrechte unter dem "Sozialismus"

Der Sturz dieser Autokratie 1917 führte nicht zu einer Befreiung der Menschen, sondern zur Einführung einer Diktatur, der sogenannten Diktatur des Proletariats, die sich rasch zu der Diktatur einer Partei und dann zu der Diktatur ihrer Führungspersönlichkeiten entwickelte.

Diese Diktatur begnügte sich nicht damit, den einzelnen ihre Rechte faktisch vorzuenthalten, sondern stützte sich auf eine Ideologie, die solche Rechte schon theoretisch ausschloß. Infolge der erwähnten Tradition fiel diese Negierung des Rechts in Rußland auf einen überaus fruchtbaren Boden. Danach war das Recht kein Wert an sich, sondern nur eine unselbständige Widerspiegelung der ökonomischen Basis. Außerdem war es nur ein Produkt der geschichtlichen Entwicklung, ein Instrument der herrschenden Klasse, und dementsprechend wurden die Menschenrechte als Instrument zur rechtlichen Durchsetzung der Interessen der aufsteigenden Bourgeoisie im Kampf gegen den Feudalismus, zur Absicherung ihrer Vorrechte und Privilegien, angesehen.

In Umkehrung dieser behaupteten Einseitigkeit wurden nach der Revolution von 1917 die Grundrechte in Sowjetrußland und der 1922 gegründeten Sowjetunion nur den Werktätigen zuerkannt. Auch für sie wurden sie jedoch nicht als gegen den Staat gerichtete Schutzrechte angesehen, da im sozialistischen Staat der Gegensatz von Individuum und Gemeinschaft aufgehoben sei. Dementsprechend wurden in der Verfassung auch nicht Grundrechte im Sinne von Ansprüchen eröffnet, sondern es wurde jeweils nur festgestellt, daß diese Grundrechte durch bestimmte Maßnahmen des Staates gewährleistet seien. Das System rühmte sich sogar, mit dieser Regelung dem bourgeoisen Recht überlegen zu sein, da es die Grundrechte nicht nur formal einräume, sondern auch implementiere, so daß die Grundrechte einen materiellen Charakter erhielten.

Noch bedenklicher als diese mehr oder weniger offene Leugnung der Grund- und Menschenrechte war die spätere Taktik, Grundrechte zwar prinzipiell anzuerkennen, aber Konstruktionen zu entwickeln, die die Gewährung der Grundrechte von Vorbedingungen abhängig machten, die das Wesen der Grundrechte völlig unterliefen und aushöhlten. Diese Taktik entwickelte sich vor allem seit Mitte der dreißiger Jahre, als *Stalin* die These verkündete, in der Sowjetunion sei die Ausbeuterklasse liquidiert und es gebe nur noch die befreundeten Klassen der Arbeiter und Bauern, und überdies in vorausschauender Anbiederung bei den Westmächten in die Verfassung von 1936 einen umfangreichen Grundrechtskatalog aufnahm. Diese Konstruktionen, die die

Gewährung der Grundrechte mit Vorbedingungen verknüpften, bestanden in zweierlei. Zum einen sah die Verfassung neben den Grundrechten auch *Grundpflichten* vor. Diese waren überaus weitgehend und unpräzise. Dazu gehörte z.B. die Pflicht, sich ehrlich gegenüber der gesellschaftlichen Pflicht zu verhalten und die Regeln des sozialistischen Gemeinschaftslebens einzuhalten. Es wurde nun der Grundsatz der Einheit von Rechten und Pflichten entwickelt, der - bei Licht besehen - besagte, daß ein Genuß der Grundrechte von der Einhaltung der Grundpflichten abhängig sei. Angesichts der Weite der Grundpflichten verloren damit die Grundrechte jede Schutzwirkung. Die zweite Konstruktion bestand darin, daß die Freiheitsrechte schon nach dem Wortlaut der einschlägigen Verfassungsartikel "entsprechend den Interessen der Werktätigen und *zum Ziel der Festigung der sozialistischen Ordnung*" gewährt wurden. Diese Formulierung war eine Verschelierung. So klang, als ob der Verfassungsgeber hier lediglich die Motive für die Gewährung der Grundrechte festgelegt hätte. In Wahrheit wurde aus ihr ein Vorbehalt für die Grundrechte hergeleitet. Sie durften nur "im Interesse der Werktätigen und zum Zweck der Festigung der sozialistischen Ordnung" wahrgenommen werden. Hieraus entwickelte sich die Auffassung, daß die Grundrechte nur Rechte zur Mitwirkung bei der Schaffung der sozialistischen Ordnung, zu ihrer Mitgestaltung seien, daß also etwa die Meinungsfreiheit nur dazu benutzt werden durfte, Reden zur Lobpreisung des Sozialismus zu halten. Am schlagendsten hat diese Auffassung der DDR-Rechtswissenschaftler *Gerhard Haney* zum Ausdruck gebracht: "*Das Grundrecht ist das rechtliche Sollen in der Form des Dürfens*"[2].

Diese Umbildungen der Theorie und des Begriffs der Grundrechte, die in der Sowjetunion über 50 Jahre lang herrschten, haben zu einer schweren Perversion der Auffassung von den Grundrechten geführt, die sich tief ins Bewußtsein eingeschliffen hat und nur längerfristig wieder daraus eliminiert werden kann. Bis in die Gegenwart herrscht die Vorstellung, daß Grundrechte an Wohlverhalten gebunden sind und nur zu gemeinschaftsförderlichen Zwecken ausgeübt werden dürfen.

Eine weitere Abwehr der klassischen Freiheitsrechte bestand in der Hervorkehrung der ökonomischen Grundrechte, bei denen sich die Sowjetunion stärker glaubte. Dementsprechend begann der Grundrechtsteil der Verfassung von 1936 mit den Grundrechten auf Arbeit, Erholung, Alters- und Invalidenversorgung und Bildung (Art. 118-121).

Es gelang der Sowjetunion, diese Instrumente in die internationale Menschenrechtsbewegung einzubringen: Die Allgemeine Erklärung der

---

[2] Sozialistisches Recht und Persönlichkeit, 1967, S. 213.

Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 enthielt nicht nur ausführliche ökonomische und soziale Grundrechte (Art. 22-27), sondern auch eine Proklamierung von Pflichten den einzelnen gegenüber der Gemeinschaft (Art. 29 Abs. 1). Trotzdem fühlte sich die Sowjetunion 1948 für die internationale Auseinandersetzung noch nicht stark genug: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen wurde gegen ihre Stimme angenommen.

III. Die Menschenrechtspakte von 1966

Die Sowjetunion hat dann allerdings die beiden internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 16.12.1966 unterzeichnet und ratifiziert. Dabei wurde jedoch darauf hingewiesen, daß dies keine Zustimmung zu der westlichen, "bürgerlichen" Menschenrechtstheorie bedeute und daß jede Auslegung der Pakte zu vermeiden sei, die ein bestimmtes gesellschaftliches System von der Teilnahme am Vertrag ausschließe und damit in Widerspruch zum universellen Anspruch der Pakte gerate[3]. Allerdings ist es der Sowjetunion und den übrigen kommunistischen Staaten nicht gelungen, mit dieser Auffassung die Stoßkraft der Menschenrechte aufzufangen. Vor allem die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Helsinki vom 1.8.1975 mit ihrer Anerkennung der "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit" bewirkte einen erheblichen Druck auf die Sowjetunion und die übrigen osteuropäischen kommunistischen Staaten. Nicht nur westliche Regierungen, nichtstaatliche Organisationen, Wissenschaftler und Publizisten, sondern auch Menschenrechtsorganisationen in den osteuropäischen Staaten selbst forderten die Einhaltung der Menschenrechte ein.

Obwohl die neue Verfassung der Sowjetunion von 1977 die ”sozialistische Gesetzlichkeit” als Verfassungsgrundsatz anerkannte (Art. 4) und in Art. 21 bestimmte: ”Die freie Entwicklung eines jeden ist die Bedingung für die freie Entwicklung aller”, dauerte die brutale Verfolgung sog. Dissidenten fort und häuften sich Korruption und Justizwillkür[4]. 1980 legte *Otto Luchterhandt* eine eingehende Untersuchung des Standes der Verwirklichung der Menschenrechte in der Sowjetunion mit einem überaus negativen Ergebnis vor[5].

---

3 *H. von Mangoldt,* Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte und die Menschenrechte des Völkerrechts, in: Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes, Bericht der Unabhängigen Wissenschaftlerkommission, 1988, S. 34 ff., 45.

4 *F.-C.Schroeder* (Anm. 1), S. 40 ff.

5 UN-Menschenrechtskonventionen - Sowjetrecht - Sowjetwirklichkeit.

Aufgrund mehrfacher Anfragen an die Bundesregierung im Deutschen Bundestag setzte der Bundesminister der Justiz im Jahr 1986 eine unabhängige Kommission von Wissenschaftlern ein, die einen Bericht über den Stand der Verwirklichung der Menschenrechte im Bereich der Staaten des Warschauer Paktes anfertigen sollte. Dieser Bericht wurde von der Bundesregierung Ende 1987 als Bundestagsdrucksache 11/1344 dem Deutschen Bundestag vorgelegt[6]. Er stellte für die Sowjetunion vor allem folgende Menschenrechtsverletzungen fest:

Die völlige Relativierung der nach Art. 19 IPBPR garantierten *Meinungsfreiheit* durch einen Generalvorbehalt politisch-ideologischer Linientreue verstößt gegen das Übermaßverbot. Zwar erlaubt es Art. 19 Abs. 3 IPBPR, die Meinungsfreiheit zum Schutz der öffentlichen Ordnung einzuschränken, die gänzliche Aushöhlung der Rechtspositionen des einzelnen ist damit jedoch nicht vereinbar. Die Sanktionen bei ”antisowjetischer Agitation und Propaganda” nach Art. 70, 190 StGB der RSFSR reichen bis zur Einlieferung in eine psychiatrische Klinik - nach bundesdeutschem Grundrechtsverständnis ein Fall des unzulässigen missionarischen Eingriffs. Die Praxis systematischer Störmaßnahmen gegen den Empfang ausländischer Rundfunksender verletzt die *Informationsfreiheit*, Art. 19 Abs. 2 IPBPR; auch insoweit decken die Schrankenklauseln allenfalls ein Stören einzelner Sendungen. Für die Vervielfältigung von Schriften erforderliche Geräte sind nicht frei erhältlich; die Wahrnehmung der *Pressefreiheit* wird dadurch illusorisch gemacht.

Die Unzulässigkeit ideologisch motivierter Relativierung gilt auch für die Gewährleistung der *Versammlungsfreiheit* nach Art. 21 IPBPR. Hinzu kommt der Verstoß gegen die negative Versammlungsfreiheit durch die faktische Pflicht, an staatlich organisierten Versammlung teilzunehmen. Das *Recht auf freien Zusammenschluß* mit anderen, Art. 22 IPBPR, wird durch das unbeschränkte Konzessionsermessen der Behörden in unzulässiger Weise in ein Regelverbot umgekehrt; die Vereinigungsfreiheit reduziert sich auf das Recht auf Beitritt zu bestehenden Organisationen.

Einen zweiten Schwerpunkt bildet die *Religionsfreiheit*, die Art. 18 IPBPR umfassend gewährleistet. In das sogenannte *forum internum* greift die auf örtlicher Ebene von Partei, Verwaltung, Schulen, Betrieben und sonstigen Organisationen betriebene atheistische Missionierung ein, die als ”individuelle Arbeit mit den Gläubigen” bezeichnet wird; das religiöse Bekenntnis führt vor allem in Bildung und Wissenschaft

---

[6] Aktualisierte Fassung: Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes: Bericht der Unabhängigen Wissenschaftlerkommission, 1988.

zu beruflicher Benachteiligung wegen angeblich mangelnder Eignung. Auch folgende Einschränkungen der freien Religionsausübung sind vom *ordre-public*-Vorbehalt des Art. 18 Abs. 3 IPBPR nicht mehr gedeckt: Kulthandlungen in privaten Wohnungen stehen unter Erlaubnisvorbehalt, Wallfahrten und Eremitentum sind verboten. Schließlich wird auch die kollektive Religionsfreiheit in unzulässiger Weise beschränkt: die katholischen Ordensgemeinschaften sind ebenso verboten wie kirchlicher Religionsunterricht, die karitative Arbeit der Religionsgemeinschaften und Laienaktivitäten in den Gemeinden.

Das System der Inlandspässe unterstellt den *Wohnsitzwechsel* einem Erlaubnisvorbehalt. Ab- und Anmeldung bedürfen der Genehmigung der zuständigen Polizeibehörden, die in deren gerichtlich nicht überprüfbares Ermessen gestellt ist und in den Paß eingetragen wird. Eine solche grundsätzliche Einschränkung der innerstaatlichen Freizügigkeit ist vom Schrankenvorbehalt des Art. 12 Abs. 3 IPBPR nicht mehr gedeckt und insbesondere auch insoweit menschenrechtswidrig, als die Verwaltungspraxis im Falle der Sowjetdeutschen und der Krimtataren gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 1 IPBPR verstößt. Entsprechendes gilt für die Erlaubnispflichtigkeit von *Auslandsreisen*, deren Gestattung im Widerspruch zu Art. 12 IPBPR ebenfalls dem freien Ermessen der Verwaltungsbehörden unterliegt. Ein Bürgerrecht auf Auswanderung existiert in der Sowjetunion nicht; das Stellen eines Ausreiseantrages zieht häufig gleichheitssatzwidrige Diskriminierungen nach sich.

Art. 25 lit. b IPBPR garantiert unter anderem echte *Wahlen.* Der systemimmanent nicht kontroverse Charakter der Wahlen steht ihrer Anerkennung als echte Wahlen entgegen.

Gegen den *Anspruch auf Entscheidung von Rechtssachen durch ein unabhängiges, unparteiisches Gericht* nach Art. 14 Abs. 1 2 IPBPR verstoßen die Aufstellung der Richterkandidaten durch die Kommunistische Partei und massive Eingriffe in die Rechtsprechung durch Parteiorgane oder von der Partei beherrschte Instanzen. Die *Öffentlichkeit* des Gerichtsverfahrens wird durch die absichtliche Wahl zu kleiner Sitzungssäle, deren unangekündigte Verlegung und die Besetzung durch abkommandierte Personen verletzt. Gegen die *Vermutung der Unschuld* verstoßen die häufigen willkürlichen Verurteilungen. Zahllos sind die Verstöße gegen die Generalklausel des Anspruchs auf ein *faires Gerichtsverfahren*. Art. 7 und 10 Abs. 1 IPBPR verbieten *Folter und unmenschliche Behandlung* in der Haft; die Überbelegung der Haftanstalten und die hohen Arbeitsanforderungen sowie die Disziplinarstrafen im Strafvollzug wie das Leidenlassen unter Hunger, Durst und Kälte verstoßen gegen diesen Rechtsgrundsatz. Der hohe Grad an Unbestimmtheit der Strafrechtsnormen

unterläuft das Gesetzlichkeitsprinzip des Art. 15 IPBPR.

IV. Der Wandel seit 1985

Seit dem Amtsantritt *Michail Gorbatschows* als Generalsekretär der KPdSU 1985 kam es allerdings zu einem immer rascheren Wandel. Während die von *Gorbatschow* eingeleiteten Maßnahmen selbst eher zögerlich waren und zum Teil sogar die alte Unsitte der Vortäuschung einer rechtsstaatlichen Fassade fortsetzten (z.B. enthielt das Gesetz von 1987 über den gerichtlichen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte eine versteckte Beschränkung auf Entscheidungen von Einzelbeamten und erlaubte damit seine jederzeitige Umgehung), sollte sich als entscheidend der von *Gorbatschow* proklamierte Begriff der *glasnost'* erweisen. Er bedeutet auf deutsch Öffentlichkeit, Transparenz, ist aber darüber hinaus ein aus dem 19. Jahrhundert stammender Ausdruck für Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit. Die Propagierung der *glasnost'* setzte eine gewaltige Reformdiskussion in Gang. Im Juni 1988 beschloß die 19. Unionskonferenz der KPdSU sensationell die Übernahme eines 70 Jahre lang verteufelten Begriffs, nämlich die Schaffung eines "sozialistischen Rechtsstaats". Kurz darauf wurde die Stellung der Richter durch eine Verdoppelung ihrer Amtsperiode auf zehn Jahre und durch die Verlagerung der Wahl auf die übergeordneten Sowjets gestärkt; über die Beförderung entschieden nunmehr richterliche Qualifikationsausschüsse. Ein "Komitee für Verfassungsaufsicht" erhielt die Befugnis zur Suspension von Normativakten bei Verletzung von Grundrechten[7]. 1990 wurde die führende Rolle der KPdSU aus der Verfassung gestrichen[8], es ergingen Gesetze über die Presse-, die Vereinigungs- und die Religionsfreiheit[9]. 1991 wurde das Komitee für Verfassungsaufsicht zu einem Verfassungsgericht ausgebaut.

Im September 1991 verkündete der neu gebildete Kongreß der Volksdeputierten der Sowjetunion eine "Erklärung der Rechte und Freiheiten des Menschen"[10]. Darin wurde die Freiheit des Menschen, seine Ehre und Würde als "höchster Wert unserer Gesellschaft" bezeichnet. In 31 Artikeln wurden zahlreiche Menschenrechte verkündet; alle Staatsorgane wurden zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet, und ein gerichtlicher Schutz wurde garantiert. Die UdSSR trat dem Fakultivprotokoll

---

7 Näher *F.-C. Schroeder*, Das Komitee für Verfassungsaufsicht in der Sowjetunion, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXXI/2 (1990), S. 285 ff.

8 Vedomosti S''ezda Narodnych Deputatov SSSR i Verchovnogo Soveta SSSR (Mitteilungen des Kongresses der Volksdeputierten der UdSSR und des Obersten Sowjets der UdSSR), 1990, Nr. 12, Art. 189.

9 VSND (vgl. Anm. 8), 1990, Nr. 26, Art. 492; Nr. 41, Art. 813, 814; Nr. 42, Art. 839.

10 VSND (vgl. Anm. 8), 1991, Nr. 37, Art. 1083.

zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bei und schuf damit die Möglichkeit der Individualbeschwerde zu dem *Human Rights Comitee*[11].

V. Die Menschenrechte in Rußland

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthält bekanntlich in Art. 1 das Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Man mag dies als Fremdkörper beklagen - Tatsache ist, daß sich in der Sowjetunion einmal mehr die enge Verbindung zwischen dem Streben nach Menschenrechten und dem nach nationaler Selbstbestimmung gezeigt hat. Die Bestrebungen nach Unabhängigkeit verstärkten sich immer mehr, und Ende 1991 wurde die Sowjetunion aufgelöst. Wichtigster Nachfolgestaat mit 76 Prozent des Staatsgebiets und 52 Prozent der Bevölkerung wurde die Russische Föderative Sowjetrepublik, die sich bald darauf in Russische Föderation umbenannte. Schon bei ihrer Unabhängigkeitserklärung vom 12.6.1990 hatte sie sich zu den Menschenrechten bekannt[12].

1. Die rechtliche Anerkennung der Menschenrechte

Auch die russische Verfassung von 1993 bekennt sich bereits in ihrer Präambel und in ihrem Eingangskapitel zu den Menschenrechten und -freiheiten. Außerdem enthält sie einen überaus umfangreichen Katalog von Menschen- und Bürgerrechten und -freiheiten. Diese sind in den Art. 17-64 geregelt. Darin fehlt, soweit ich sehe, keines der Menschenrechte. Es fehlt nur der Anspruch auf ein faires Gerichtsverfahren nach Art. 6 Abs. 1 EMRK, der indessen eine etwas vage Generalklausel darstellt. Im übrigen sind seine wichtigsten Bestandteile, nämlich die Vermutung der Unschuld, das Anwesenheitsrecht in Strafverfahren und die Waffengleichheit, in besonderen Vorschriften anerkannt (Art. 49, 123). Die Verfassung sieht sogar ein allgemeines Verbot der Verwertung rechtswidrig erlangter Beweismittel und ein Recht auf Rechtsmittel als Grundrechte vor (Art. 50 Abs. 2, 3). Es fehlt allerdings der Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht, der entweder aus dem Anspruch auf ein *fair hearing* in Art. 6 Abs. 1 EMRK oder aus dem *fair trial*-Grundsatz allgemein hergeleitet wird. Nach Art. 15 Abs. 4 der russischen Verfassung sind aber nicht nur die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, sondern auch die internationalen Verträge der Russischen Föderation Bestandteil ihres Rechtssystems. Die Todesstrafe wurde in der Verfassung auf besonders schwere Straftaten gegen

---

[11] VSND SSSR i VS SSSR 1991, Nr. 29, Art. 842.

[12] Vedomosti S’’ezda Narodnych Deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR (Mitteilungen des Kongresses der Volksdeputierten der RSFSR und des Obersten Sowjets der RSFSR), 1990, Nr. 2, Art. 22.

das Leben begrenzt; außerdem wurde hinsichtlich des Verfahrens das Recht auf Aburteilung durch ein Schwurgericht eingeräumt (Art. 20 Abs. 2).

Bedenklich ist allerdings ein *allgemeiner Grundrechtsvorbehalt* (Art. 55 Abs. 3 Verf.). Die Schutzzwecke der ”Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und der gesetzlichen Interessen anderer, der Landesverteidigung und der nationalen Sicherheit” sind zwar enger als in den Art. 8-11 der EMRK, aber - wie gesagt - allgemein und immer noch hinreichend weit für erhebliche Einschränkungen. Überdies fehlt hier das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 GG, das den Gesetzgeber zu besonderer Sorgfalt bei der Einschränkung der Grundrechte zwingt[13].

2. Die rechtliche Sicherung der Menschenrechte

Entscheidend erscheinen im übrigen die Vorkehrungen zur Geltendmachung der Menschenrechte, gerade in einem Staat wie Rußland, wo jahrzehntelang Grundrechte vollmundig verkündet, in der Praxis aber mit Füßen getreten wurden. Hierzu bestimmt zunächst Art. 18 der Verfassung, daß die Menschen- und Bürgerrechte und -freiheiten unmittelbar gelten, die Anwendung der Gesetze bestimmen und durch die Rechtsprechung gewährleistet werden. Zu allem Überfluß werden in Art. 45 noch einmal der staatliche Schutz der Menschen- und Bürgerrechte und -freiheiten und das Individualrecht auf ihre Geltendmachung garantiert; in Art. 46 werden ein gerichtlicher Schutz und das Recht auf einen gerichtlichen Rechtsweg garantiert.

In einer umfangreichen Richtlinie vom 31.10.1995 hat daher das Oberste Gericht der Russischen Föderation die Gerichte angewiesen, bei Verstößen von Gesetzen gegen die Verfassung letztere unmittelbar anzuwenden - eine Anweisung, die über das Vorlagerecht nach Art. 100 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland weit hinausgeht[14]. In dieser Richtlinie liegt allerdings eine gewisse Pikanterie, da

---

[13] Der allgemeine Menschenrechtsvorbehalt ist überdies - hoffentlich nur - ungenau formuliert. Nach Art. 55 Abs. 3 ”können die Menschenrechte durch ein Bundesgesetz nur in dem Maße eingeschränkt werden, indem dies erforderlich ist zur ...”. Nach dem Wortlaut sind danach Einschränkungen durch andere Normativakte unbegrenzt zulässig. In einem vom Institut für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung bei der Regierung der Russischen Föderation verfaßten Kommentar zur Verfassung wird Art. 55 Abs. 3 als Festlegung immanenter Grundrechtsschranken angesehen (Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii, hrsg. von *L.A. Okun’kov*, Moskau 1994, Erl. zu Art. 55)!

[14] Gleichzeitig hat das Oberste Gericht aus dem verfassungsrechtlichen Verbot des Zwanges zur Selbstbelastung eine Pflicht zur Belehrung über das Schweigerecht hergeleitet (Ziff. 18

Anweisungen der Obersten Gerichte für die ihnen untergeordneten Gerichte für uns ungewöhnlich sind und in diesem in allen ”sozialistischen” Staaten eingeführten Institut teilweise eine Verletzung der Unabhängigkeit des Richters gesehen wird. Das würde bedeuten, daß die Verfassung und die Menschenrechte hier unter Verletzung eines anderen Rechts, nämlich des Rechts auf ein unabhängiges Gericht, geschützt werden. Indessen teile ich diese Bewertung der Richtlinienkompetenz der Obersten Gerichte nicht; m.E. ist es eine technische Frage, ob die Wahrung der Einheit der Rechtsprechung durch Rechtsmittelentscheidungen in zahllosen Einzelfällen oder aber durch abstrakte Festlegungen erfolgt, zumal wenn diese aus vorangegangenen Verfahren verallgemeinert werden. Jedoch steht diese Anweisung kaum in Einklang mit Art. 125 Abs. 4 der Verfassung, wonach das Verfassungsgericht auf Anfrage von Gerichten die Verfassungsmäßigkeit von anzuwendenden Gesetzen überprüft, und eindeutig in Widerspruch zu Art. 101 des Gesetzes über das Verfassungsgericht, wonach sich die Gerichte bei Annahme der Verfassungswidrigkeit von anzuwendenden Gesetzen an das Verfassungsgericht zu wenden haben. So verfassungs- und damit menschenrechtsfreundlich die Richtlinie auch ist, so bestärkt sie doch auch Befürchtungen hinsichtlich der Einhaltung der Kompetenzen in Rußland.

Darüber hinaus räumt die Verfassung den Bürgern eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten ein (Art. 125 Abs. 4 Verf., Art. 96-100 Ges. über das Verfassungsgericht). Allerdings kann das Verfassungsgericht nur das Gesetz als solches, nicht aber seine Anwendung im Einzelfall für verfassungswidrig erklären. Dies ist eine erhebliche Einschränkung gegenüber dem Gesetz über das Verfassungsgericht von 1993. Sie wurde damit begründet, daß es nach der damaligen Rechtslage zu einer Diskrepanz zwischen der Rechtsgültigkeit der einzelnen Maßnahmen und der des Gesetzes gekommen sei[15].

Das Verfassungsgericht hat - obwohl es infolge eines langen Tauziehens zwischen Präsident *Jelzin* und dem Parlament um seine Besetzung seine Tätigkeit erst im Februar 1995 aufnehmen konnte - bereits eine ganze Reihe von gesetzlichen Vorschriften für verfassungswidrig erklärt, so eine Bestimmung des Wohnungsgesetzbuchs, die für den Bezug einer Wohnung eine Zuzugsgenehmigung

---

der Richtlinie).

15 *N. Vitruk*, Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation beim Schutz der Grund-(Verfassungs-)rechte und -freiheiten der Bürger (russ.), in: Evropejskaja Kommissija za demokratija cerez pravo (Europ. Kommission für Demokratie durch Recht), Zascita osnovnych prav Konstitucionnym sudom (Der Schutz der Grundrechte durch das Verfassungsgericht), 1995, S. 113 ff., 116.

vorsah, die Beschränkung der Zulässigkeit der Beschwerde gegen einen Haftbefehl auf tatsächlich Verhaftete, eine Bestimmung des Rehabilitierungsgesetzes, wonach die Kinder von Repressionsopfern nicht selbst Repressionsopfer sind, die Bestimmung des Strafgesetzbuchs, wonach die Flucht ins Ausland oder die Verweigerung der Rückkehr als Landesverrat gelten, und eine Einschränkung des Wiederaufnahmerechts[16].

Ende 1995 wurde in das neue Gesetz über die Staatsanwaltschaft ein eigener Abschnitt über die ”Aufsicht über die Einhaltung der Menschen- und Bürgerrechte” aufgenommen[17]. Hiermit wird ein weiterer Rechtsschutz eröffnet. Dieser ist allerdings problematisch und im Zusammenhang mit dem Kampf der russischen Staatsanwaltschaft um ihre traditionellen weiten Kompetenzen zu sehen[18]. Bis 1987 gab es nämlich in Rußland überhaupt keinen Verwaltungsrechtsschutz, sondern als dessen kümmerlichen Ersatz nur die allgemeine Rechtsaufsicht der Staatsanwaltschaft mit der Möglichkeit einer entsprechenden Anregung. Immerhin sieht das neue Gesetz über die Staatsanwaltschaft vor, daß die entsprechende Kompetenz der Staatsanwaltschaft die Tätigkeit der übrigen zuständigen Organe nicht ersetzen soll (Art. 26 Abs. 2).

Die Verfassung sieht schließlich einen Bevollmächtigten für Menschenrechte vor, der von der Duma ernannt wird (Art. 103 Abs. 1 Buchst. e). Vor kurzem hat die Duma ein entsprechendes Gesetz beschlossen; es wurde allerdings vom Bundesrat abgelehnt mit dem Vorschlag, eine Vermittlungskommission zu bilden[19].

Schon vor der Annahme der Verfassung hatte Präsident *Jelzin* eine "Kommission für die Menschenrechte beim Präsidenten der Russischen Föderation" errichtet. Sie soll - unabhängig von anderen Staatsorganen - "mitwirken" bei der Realisierung der Befugnisse des Präsidenten als Garanten der "Grundrechte und -freiheiten des Menschen", der Achtung und Einhaltung dieser Rechte in Rußland und der

---

16 Sobranie zakonov Rossijskoj Federacii (Gesetzessammlung der Russischen Föderation, im Folgenden SZRF), 1995, Nr. 18, Art. 1708; Nr. 19, Art. 1764; Nr. 22, Art. 2168; 1996, Nr. 1, Art. 54; Nr. 7, Art. 701. Zur Entscheidung SZRF 1995, Nr. 19, Art. 1764 eingehend *T. Beknazar*, Rechtsschutz gegen strafprozessuale Grundrechtseingriffe: Das Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 3. Mai 1995, Osteuropa Recht 1996, S. 111 ff.

17 SZRF 1995, Nr. 47, Art. 4472, Art. 26 ff.

18 *F.-C. Schroeder*, Die russische Staatsanwaltschaft kämpft um ihren Besitzstand, Wirtschaft und Recht in Osteuropa 1994, S. 290 f.; *derselbe*, Die außerstrafprozessuale Tätigkeit der Staatsanwaltschaft in Rußland, a.a.O. 1995, S. 155 f.

19 SZRF 1996, Nr. 17, Art. 1922; Nr. 21, Art. 2414.

Vervollkommnung der legislatorischen Sicherung der Menschenrechte. Sie besitzt ein Auskunftsrecht gegenüber allen Staatsorganen, wertet die Eingaben der Bürger und Organisationen zu Fragen der Beachtung der Menschenrechte aus, verfolgt massenhafte oder schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, beteiligt sich an der Arbeit internationaler Organisationen in Fragen der Menschenrechte und erstellt Jahresberichte über die Beachtung der Menschenrechte[20]. Das Verhältnis dieser Kommission zu dem von der Verfassung vorgesehenen "Beauftragten für Menschenrechte" ist allerdings undurchsichtig. Es ist bezeichnend, daß der Erste Vorsitzende dieser Kommission, *Sergej Kovalev*, meist als "Beauftragter für Menschenrechte" bezeichnet wurde. Die Kommission für Menschenrechte des Präsidenten ist daher ein weiteres Beispiel für das Mißtrauen von Präsident *Jelzin* gegenüber den anderen Staatsorganen und seinen Aufbau einer umfassenden Parallelverwaltung, die teilweise mit den Abteilungen des Zentralkomitees der KPdSU verglichen wird. Die Kommission wurde Ende 1995 in die Verwaltung des Präsidenten für die Arbeit mit Eingaben der Bürger überführt[21]. Mitte 1996 wurde die Gewährleistung ihrer Tätigkeit der Hauptverwaltung des Präsidenten für Fragen der verfassungsmäßigen Garantien der Rechte der Bürger zugeordnet[22].

Angesichts dieser durchgreifenden Schutzinstrumente erscheint es auch nicht unerträglich, daß Rußland erst wenige neue Gesetzbücher geschaffen hat und in weiten Teilen immer noch nach seinen Kodifikationen aus der *Chruschtschow*- und *Breschnew*-Zeit lebt, zumal diese Gesetzbücher umfassend novelliert wurden. Zwar dürfte dem russischen Parlament ein bemerkenswerter Fehlgriff unterlaufen sein, als es sich in seiner feierlichen Erklärung vom 26.6.1994 bereit erklärte, seine Gesetzgebung "*auf dem Gebiet der Menschenrechte*" im Geiste der EMRK zu vervollkommnen[23]. Deutlicher kann die Verkennung der Einwirkung der Menschenrechte auf das gesamte Recht nicht zum Ausdruck kommen. In der Sache wurden aber die offensichtlichen Menschenrechtswidrigkeiten durch Novellen eliminiert. Es liegt eine gewisse Tragik für den russischen Gesetzgeber darin, daß seine Übernahme von Art. 5 Abs. 4 EMRK in das russische Strafprozeßrecht von dem Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist, weil darin das Recht auf Rechtsmittel gegen Untersuchungshaft und vorläufige Festnahme auf bereits

---

20 Erlaß des Präsidenten vom 1.11.1993 Nr. 1798, Sobranie Aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossiskoj Federaci, 1993, Nr. 45, Art. 4325. Bericht für das Jahr 1993 in: Rossiskoj gazeta vom 25.8.1994, S. 3-7.

21 Verfügung des Präsidenten vom 30.12.1995, Nr. 560-rp, SZRF 1996, Nr. 2, Art. 92.

22 Erlaß des Präsidenten vom 20.5.1996, Nr. 440, SZRF 1996, Nr. 21, Art. 2474.

23 SZRF 1994, Nr. 13, Art. 1460.

inhaftierte Personen beschränkt ist[24]. Im übrigen ist die Schaffung neuer Gesetzbücher in vollem Gange[25].

Damit hat es den Anschein, daß in Rußland alles Menschenmögliche zum Schutz der Menschenrechte getan ist. Versteht man das mir gestellte Thema eng, so kann man sagen, daß die *Rechtsordnung* Rußlands den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention gerecht wird.

Bedenklich erscheint allerdings auch in diesem Zusammenhang der o. 1. erwähnte allgemeine Grundrechtsvorbehalt. Da auch der Rechtsweg als Grundrecht ausgestaltet ist und der Grundrechtsvorbehalt auf ihn folgt, geht der Verfassungsgeber offensichtlich davon aus, daß auch der Rechtsweg selbst aus den allgemeinen Vorbehaltsgründen ausgeschlossen werden kann. Allerdings hat das russische Verfassungsgericht am 3.5.1995 bemerkenswerterweise entschieden, daß die Rechtsweggarantie mit den Einschränkungszwecken in keinem Fall in Widerspruch stehen und daher nicht eingeschränkt werden könne[26].

Im übrigen ist die Einrichtung innerstaatlicher Schutzinstrumente zum Schutz der Menschenrechte durchaus zweischneidig. Denn sie verlängert durch das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges nach Art. 26 der Konvention den Zugang zu den europäischen Organen. Dementsprechend heißt es auch schon im russischen Parlament, daß eine Beschwerde an die Europäische Kommission für Menschenrechte eine erfolglose Anrufung des russischen Bevollmächtigten für Menschenrechte voraussetze[27]. Ob die Anrufung der Staatsanwaltschaft erforderlich ist, ist unklar.

3. Defizite bei der Verwirklichung der Menschenrechte

Trotz der im vorhergehenden dargestellten Rechtsvorschriften zur Effektivierung des Menschenrechtsschutzes sind in Rußland nach wie vor erhebliche Defizite bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu verzeichnen.

Diese erfolgen teilweise sogar in Form von Normativakten, insbesondere in Form von

---

24 SZRF 1995, Nr. 19, Art. 1764 (s.o. Anm. 16).

25 Appendix to the high-level Russian message of 18 January 1995, in: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 7443, Addendum B, Ziff. I.

26 SZRF 1995, Nr. 19, Art. 1764 (s.o. Anm. 16).

27 Rossijskaja justicija (Russische Justiz) 1996, Nr. 6, S. 11. Die Vertreterin dieser Auffassung ist Beraterin des Fonds für die Entwicklung des Parlamentarismus in Rußland.

Erlassen des Präsidenten, die nach der russischen Verfassung allgemeinverbindlich sind (Art. 90). Daß Präsident *Jelzin* das Verfassungsgericht, nachdem es ihm bei der Auflösung des Parlaments im Oktober 1993 die Unterstützung verweigert hatte[28], praktisch bis zum Frühjahr 1995 suspendierte, mag man noch als Teil des gegen das Rätesystem gerichteten Staatsstreichs hinnehmen.

Am 15. Juni 1994 schuf Präsident *Jelzin* einen Erlaß "Über dringende Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Banditismus und anderen Erscheinungen der organisierten Kriminalität". Danach ist bei dem Verdacht der Zugehörigkeit zu einer Bande oder einer anderen organisierten kriminellen Gruppe, die im Verdacht der Begehung schwerer Straftaten steht, eine "vorläufige Haft" für die Dauer von bis zu 30 Tagen vorgesehen[29]. Diese Vorbeugehaft steht nicht nur in krassem Widerspruch zu Art. 5 Abs. 3 und 4 EMRK, sondern auch zur russischen Verfassung selbst (Art. 22)[30].

Das System der Zuzugsgenehmigungen wurde vom Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR vom 11.10.1991 für verfassungswidrig erklärt[31]. Gleichwohl wird es mindestens in Moskau und einigen anderen Großstädten weiterhin praktiziert. Das russische Verfassungsgericht lehnt Verfassungsbeschwerden gegen entsprechende Maßnahmen als unzulässig ab, da die rechtlichen Grundlagen gar nicht mehr vorhanden seien[32].

Der Rechtsschutz durch die Staatsanwaltschaft ist völlig uneffektiv. Selbst bei Straftaten von Milizangehörigen wurden 1994 in einem Moskauer Stadtbezirk nur in 10 % aller Fälle Ermittlungsverfahren eingeleitet[33].

Bereits am 7. Mai 1992 hatte Rußland einen Antrag auf Aufnahme in den Europarat als vollberechtigtes Mitglied gestellt und dabei seine Bereitschaft bekundet, auch der Europäischen Konvention über die Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutreten

---

28 Hierzu *T. Schweisfurth*, Die Verfassung Rußlands vom 12. Dezember 1993, EuGRZ 1994, S. 473 ff., 480 f.

29 Zeitung Izvestija vom 15.6.1994; SZRF 1994, Nr. 8, Art. 804. Dtsch. Übersetzung in: Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXXV/2 (1995), S. 318 ff.

30 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Expertise on Russian Laws and Bills, AS/Jur (1916) 17, S. 14.

31 Vorschriften über die Registrierung am Aufenthalts- und Wohnort vom 17.7.1995 (SZRF 1995, Nr. 30, Art. 2939).

32 Entscheidung vom 25.4.1995, SZRF 1995, Nr. 18, Art. 1708.

33 Ju. Silnel'scikov, Die Gesetzlichkeit in der Miliz - eine alarmierende Situation (russ.), Zakonnost' 1994, Nr. 5, S. 10 ff.

und im innerstaatlichen Recht und in der Praxis den Standard der Konvention zu erfüllen. Aufgrund dessen beauftragte die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Gruppe von Experten, darunter die Professoren *Rudolf_Bernhardt*, *Felix Ermacora* und *Stefan Trechsel* als Mitglieder der Europäischen Kommission bzw. des Gerichtshofs für Menschenrechte, mit einer Untersuchung der Übereinstimmung der Rechtsordnung Rußlands mit den Standards des Europarats. Diese Gruppe legte im Oktober 1994 einen offiziellen Bericht vor[34]. Darin wurde festgestellt, daß die verfassungsmäßigen Garantien der Grundrechte "eher Theorie als Praxis" seien. Die Gerichte könnten noch nicht als unabhängig von der Exekutive angesehen werden. Die *rule of law* sei in Rußland noch nicht erreicht. Zwar seien die Pressefreiheit und die Freiheit vor Verfolgung für politische Ansichten, die Religionsfreiheit und der Minderheitenschutz ausreichend. Jedoch werde in bezug auf die Rechte auf Eigentum und Freizügigkeit die Verfassung schlicht ignoriert. Die Zustände in den Untersuchungshaftanstalten seien entwürdigend, wenn nicht unmenschlich. Die Russische Föderation erfülle noch nicht die Voraussetzung, daß alle Personen innerhalb ihrer Jurisdiktion die Menschenrechte und Grundfreiheiten genössen. Insgesamt entspreche die Rechtsordnung der Russischen Föderation nicht den Standards des Europarats, wie sie im Statut des Europarats niedergelegt sei und von den Organen der Europäischen Menschenrechtskonvention entwickelt seien. Der berüchtigte "30-Tage-Erlaß" war bei diesem Bericht noch nicht einmal berücksichtigt.

Wegen der militärischen Intervention in Tschetschenien wurden die Beratungen über die Aufnahme Rußlands in den Europarat im Winter 1994/95 suspendiert. Dies sollte sich allerdings paradoxerweise für Rußland geradezu als Glücksfall erweisen. Denn die Beratungen und Verhandlungen wurden schon bei der geringsten Entspannung in Tschetschenien wieder aufgenommen. Inzwischen hatte Rußland eingehend seine geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation dargelegt[35]. Trotz zahlreicher Bedenken befürwortete das Political Affairs Committee eine Aufnahme Rußlands in den Europarat[36]. Ich war im Januar 1996 als Sachverständiger an einer Erkundungsreise des Berichterstatters des Ausschusses für Menschenrechte der Beratenden Versammlung des Europarates über den Stand der Verwirklichung der Menschenrechte in Rußland beteiligt. Dabei wurden insbesondere folgende

---

34 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards, AS/Bur/Russia (1994), 7.

35 Appendix to the high-level Russian message of 18 January 1995, in: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 7443, Addendum B.

36 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Report on Russia's request for membership of the Council of Europe, Doc. 7443 vom 2.1.1996.

Menschenrechtsverletzungen ermittelt bzw. bestätigt[37]:

- Bombardierung der Zivilbevölkerung in Tschetschenien
- willkürliche Verhaftung von Personen in sog. ”Filtrationslagern” in Tschetschenien
- Mißhandlungen in diesen Lagern
- unerträgliche Zustände in den Untersuchungshaftanstalten. Infolge totaler Veraltung der Gebäude und krasser Überbelegung bestehen völlige Verschmutzung, Luftmangel, Möglichkeit zum Schlafen für viele nur auf dem Zellenboden und schichtweise, Krankheitsbefall, insbesondere Tuberkulose. Diese Zustände werden von den Ermittlungsorganen - wie traditionell in der Sowjetunion und schon im Zarenreich - zur Herbeiführung von Geständnissen benutzt und grenzen damit an Folter. Der Anteil der Untersuchungshäftlinge an der Gesamtzahl der Verurteilten beträgt 50 %[38].
- Auf der Grundlage des 30-Tage-Erlasses vom 15.6.1994[39] waren bis Ende 1995 bereits mehr als 19.000 Personen inhaftiert, von denen nur 12.000 später verurteilt wurden[40]. Der Delegation des Ausschusses für Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats wurde hierzu in dem Amt für Staat und Recht in der Verwaltung des Präsidenten entgegengehalten, daß sich niemand deswegen an das Verfassungsgericht gewendet habe, so daß es wohl auch niemand der Betroffenen als menschenrechtswidrig empfunden habe.
- unerträgliche Zustände beim Militär mit Rekrutenschindung und zahlreichen Selbstmorden und fehlender Unabhängigkeit der Richter sowie fehlender Verteidigungsmöglichkeit bei der Militärjustiz.

Der Europarat beklagte besonders die nach wie vor hohe Zahl von vollstreckten Todesurteilen.

Aus meiner eigenen Beobachtung kann ich insbesondere zahllose Fälle von Justizwillkür belegen. Erfolgreiche Jungunternehmer werden unter durchsichtigen Vorwänden verhaftet, Rechtsanwälte werden wegen angeblicher Beleidigung der Richter in Untersuchungshaft genommen oder sogar nach dem ”30-Tage-Erlaß” verhaftet, Untersuchungsbeamte, die Rechtsverstöße von Behörden und Beamten aufdecken, werden versetzt und teilweise sogar verfolgt. Die Richter haben durch den Übergang zur lebenslangen Ernennung zwar die Angst vor der Nichtwiederwahl

---

37 Eingehend Council of Europe, Parliamentary Assembly, Opinion on Russia’s application for membership of the Council of Europe, Doc. 7463 vom 18.1.1996.

38 *T. Beknazar* (Anm. 16), S. 120.

39 S.o. Anm. 29.

40 Opinion (Anm. 37), S. 7 f.

verloren, doch ist die Abhängigkeit von den örtlichen Machtstrukturen keineswegs verlorengegangen. Dafür sorgt schon die Qualität der dem Richter zuzuweisenden Wohnung[41]. Auf der anderen Seite sprechen zahlreiche Freilassungen aus der Untersuchungshaft gegen Kaution und Verfolgungsmaßnahmen gegen erfolgreiche Jungunternehmer für einen Einfluß der Mafia.

Schließlich wenden sich auch die ökonomischen Grundrechte inzwischen gegen ihren Erfinder oder zumindest Hauptpropagator. Monatelang ist der Staat nicht mehr in der Lage, Renten und Stipendien oder auch nur Löhne an seine Beamten und Angestellten zu bezahlen. Der Vorsitzende der Kommission für Menschenrechte *Sergej Kovalev* hat daher diese Praxis als Menschenrechtsverletzung gegeißelt[42].

4. Die Auflagen des Europarats

Trotz dieser schweren Mängel wurde die Aufnahme Rußlands in den Europarat beschlossen. Offensichtlich hatte man die Verhandlungen bereits so weit vorangetrieben, daß ein Rückzug nicht mehr möglich war. Auch wurde von den russischen Verhandlungspartnern immer wieder darauf hingewiesen, daß, was der Türkei zugestanden worden sei, Rußland nicht gut verwehrt werden könne. Schließlich wurde kolportiert, ein zunehmender Teil der Abgeordneten wende sich inzwischen gegen einen Beitritt zum Europarat. Dies bewog insbesondere die Vertreter der russischen Menschenrechtsorganisationen, ihren Widerstand gegen eine Aufnahme Rußlands in den Europarat aufzugeben. Von der Möglichkeit einer unmittelbaren Beschwerde an die Europäische Kommission für Menschenrechte versprach man sich die Möglichkeit einer Einwirkung auf die Menschenrechtswirklichkeit in Rußland[43]. Allerdings erhielt Rußland vom Europarat zahlreiche Auflagen, insbesondere

- gerichtliche Verfolgung der für die Menschenrechtsverletzungen, insbesondere in Tschetschenien, Verantwortlichen
- Effektivierung des Rechts auf Freizügigkeit
- Verbesserung der Untersuchungshaftbedingungen ohne weitere Verzögerung
- Übergabe der Gefängnisverwaltung an das Justizministerium.

---

41 Näher *F.-C. Schroeder*, Gerichte und Richter in Rußland, Wirtschaft und Recht in Osteuropa 1996, S. 161 ff.

42 Bericht ”Über die Beachtung der Menschen- und Bürgerrechte in der Russischen Föderation im Jahre 1993”, Rossijskaja gazeta vom 25.8.1994, S. 3-7; Tagung ”Kunst und Menschenrechte in Rußland” in der Berliner Akademie der Künste, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.5.1996, S. 41.

43 Council of Europe (Anm. 37), Ziff. 76.

Rußland selbst sicherte u.a. folgende Maßnahmen zu:

- Anerkennung des Rechts der Individualbeschwerde
- Unterzeichnung der Protokolle Nr. 1, 4, 7 und 11 innerhalb eines Jahres
- Unterzeichnung des Protokolls Nr. 6 über die Abschaffung der Todesstrafe innerhalb eines Jahres und Ratifizierung innerhalb von drei Jahren
- Rückzug der 14. Armee aus Moldavien innerhalb von drei Jahren seit Unterzeichnung
- Widerruf des Konzepts des ”nahen Auslands”
- Aufgabe der besonderen Untersuchungsgefängnisse des Sicherheitsdienstes
- Reduzierung, wenn nicht Eliminierung, der Schlechtbehandlung und der Todesfälle in den bewaffneten Streitkräften[44].

Aufgrund der Fortsetzung und sogar Verschärfung der Vorgänge in Tschetschenien hat die Parlamentarische Versammlung des Europarats in einer Entschließung vom 24.4.1996 die Nichteinhaltung mehrerer Auflagen durch Rußland gerügt und das Verfahren nach der Order 508 eröffnet[45]. Angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen sah das Ministerkomitee allerdings von einer offiziellen Mißbilligung ab.

Auf anderen Gebieten ist das Bemühen Rußlands, die Auflagen und Zusicherungen zu erfüllen, unverkennbar. Die Arbeiten an neuen Prozeßordnungen, einem Gerichtsverfassungs- und einem Rechtsanwaltschaftsgesetz sind weit fortgeschritten. Am 27.6.1996 hat die russische Regierung einen umfangreichen Beschluß zur Verbesserung der Zustände in den Untersuchungshaft- und Strafvollzugsanstalten gefaßt[46]. Im neuen russischen Strafgesetzbuch, das am 1.1.1997 in Kraft treten wird, wurde die Möglichkeit der Todesstrafe auf fünf Tatbestände mit Straftaten gegen das Leben eingeschränkt; außerdem wurde in allen Fällen die Möglichkeit einer lebenslangen Freiheitsstrafe vorgesehen.

5. Verantwortlichkeit Rußlands für die Menschenrechtsverletzungen

Von den russischen Gesprächspartnern wird teilweise auf eine objektive

---

44 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1966, Ordinary Session, Opinion No. 193 on Russias’ Request for Membership of the Council of Europe.

45 Das Parlament, Nr. 20 vom 10.5.1996. S.a. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1086 (1996) vom 24.4.1996.

46 Rossijskaja gazeta vom 20.7.1996, S. 4.

Unmöglichkeit der Verhinderung der Menschenrechtsverletzungen hingewiesen[47]. Dies gilt vor allem für die Zustände in den Untersuchungshaftanstalten. Es wird geltend gemacht, daß seit der Zarenzeit keine neuen Untersuchungshaftgefängnisse mehr gebaut worden seien, daß aber die Kriminalität seitdem ungeheuer angestiegen sei und daß nicht zuletzt gerade westliche Besucher und Beobachter Rußlands den hohen Stand der Gewaltkriminalität und damit die Unsicherheit beklagen. Dieses Argument wird auch für den ”30-Tage-Erlaß” geltend gemacht.

Auch hinsichtlich der Verletzung der ökonomischen Grundrechte durch die Nichtauszahlung von Gehältern, Renten und Stipendien wird auf die objektive Unmöglichkeit des Staates zur Zahlung hingewiesen. Die Justizwillkür wird mit der Unmöglichkeit einer raschen Veränderung des Richterkorps und der desolaten finanziellen Lage der Gerichte begründet, bei der vielfach schon das Geld für das Porto für Zustellungen fehle[48].

Die Weiterpraktizierung des Erfordernisses einer Zuzugsgenehmigung wird damit begründet, daß angesichts der gewaltigen Anziehungskraft dieser Städte der Zuzug von Scharen von Obdachlosen nicht verhindert werden könne. Schon jetzt gebe es im Winter allnächtlich zahlreiche Todesfälle durch Erfrierung.

Hinsichtlich der Zustände in Tschetschenien schließlich wird auf die rechtliche Unzulässigkeit der Sezessionsbewegung und auf die Grausamkeit der Methoden des Gegners verwiesen.

So plausibel auch wenigstens manche dieser Hinweise erscheinen mögen, so ist ihnen doch entgegenzuhalten, daß objektive Erfordernisse und Notstände nur im Rahmen der Einschränkungsmöglichkeiten der Konvention selbst möglich sind. Solche sind aber nur in den Art. 8, 10, 11 der Konvention und im Protokoll Nr. 4 vorgesehen[49]. Im übrigen ist die Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen unabhängig von der Frage, ob im Einzelfall die Möglichkeit der Verhinderung bestand[50]. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit ist damit verschuldensunabhängig. Allerdings werden die vom Ministerkomitee auszusprechenden Maßnahmen die objektiven Möglichkeiten Rußlands zur Beseitigung der Menschenrechtsverletzungen

---

47 S.a. Appendix to the high-level Russian message of 18 January 1995 (Anm. 35).

48 Hierzu *F.-C. Schroeder* (Anm. 41), S. 163.

49 Zum Ordnungsvorbehalt *C. Engel*, Der Ordnungsvorbehalt in den Schranken der Europäischen Menschenrechtskonvention, Schweizer. Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 46 (1989), S. 41 ff.

50 *Frowein/Peukert*, Europäischen Menschenrechtskonvention, 1985, Art. 1, Rdnr. 9.

zu berücksichtigen haben.

6. Möglichkeiten zur Abstellung der Menschenrechtsverletzungen in Rußland

Auch abgesehen von den materiellen Schwierigkeiten Rußlands, die gerügten Menschenrechtsverletzungen abzustellen, also insbesondere bessere Gefängnisse zu bauen, Gehälter, Renten und Stipendien auszuzahlen, die Qualität des Richterkorps zu verbessern, gibt es einige spezifische Gründe, die hinsichtlich einer Verbesserung der Menschenrechtssituation in Rußland in absehbarer Zeit Skepsis angeraten erscheinen lassen. Hierzu gehört zunächst die weitgehende Unmöglichkeit, die Durchsetzung der Menschenrechte in den Regionen zu garantieren. In vielen Gegenden haben sich örtliche Machtstrukturen oder sogar einzelne Machthaber entwickelt, die faktisch die gesamte Justiz und Verwaltung unter ihrer Kontrolle haben. Dies gilt insbesondere für die gesamte Republik Kalmückien, deren Präsident *Iljumzinov* als kleiner Diktator angesehen wird. In zahlreichen Gegenden hat die Mafia eine in absehbarer Zeit nicht mehr zurückzudrängende Herrschaft angetreten, die die gesamte örtliche Verwaltung, aber auch die Justiz, unter Kontrolle hat.

Eine schwere Bedrohung für die Menschenrechte stellt auch die nach wie vor ausgeprägte Tendenz dar, sich hinter einer fehlenden Zuständigkeit zu verschanzen. Ein eklatantes Beispiel hierfür war die Reaktion auf die Frage der Delegation des Ausschusses für Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats nach den Spezialuntersuchungsgefängnissen des Staatssicherheitsdienstes: Der Abteilungsleiter des Staatssicherheitsdienstes selbst hatte uns erklärt, daß seine Behörde zwar das Untersuchungsgefängnis Lefortowo in Moskau (in dem seinerzeit auch der deutsche ”Moskau-Flieger” *Matthias Rust* eingesessen hatte) an die allgemeine Gefängnisverwaltung zurückgegeben habe, aber immer noch über zehn Sonderuntersuchungsgefängnisse in der Provinz verfüge. Die Aufsicht darüber obliege der Generalstaatsanwaltschaft. Der hochrangige Vertreter der Generalstaatsanwaltschaft erklärte uns, unsere Auffassung müsse auf einem Irrtum beruhen; der Sicherheitsdienst verfüge nur über Durchgangsgefängnisse, in denen Gefangene maximal drei Tage bis zu ihrem Verschub untergebracht würden. Als ich die einschlägige gesetzliche Bestimmung hervorzog, erklärte der Beamte, das Recht des Staatssicherheitsdienstes zu eigenen Untersuchungsgefängnissen existiere zwar auf dem Papier, werde von diesem aber nicht wahrgenommen. Man stelle sich nur einmal vor, daß man in ein solches Gefängnis gerät und sich mit einer Beschwerde an die Aufsichtsbehörde wendet, diese aber erklärt, ein solches Gefängnis gebe es gar nicht! Dies sind wahrlich *kafkaeske* Zustände. Um endlich Klarheit in dieses Dunkel zu bringen, fragte ich

schließlich den Stellvertretenden Justizminister nach den Sondergefängnissen des Staatssicherheitsdienstes. Dieser erklärte, es gebe nur eins - Lefortowo. Nunmehr griffen die russischen Begleiter ein und wiesen den stellvertretenden Justizminister darauf hin, daß der Staatssicherheitsdienst dieses Gefängnis inzwischen abgegeben habe. Er erklärte, das sei ihm völlig neu.

Ein weiteres Beispiel aus dem gleichen Erkundungsauftrag: Im Verteidigungsministerium wurde von Spitzenbeamten erklärt, Zahlen über unnatürliche Todesfälle in der Armee könne man gar nicht haben, da diese Fälle zwecks einschlägiger Untersuchung an die Staatsanwaltschaft gingen. In der Generalstaatsanwaltschaft wurde erklärt, daß die Zahlen beim Justizministerium lägen. Hier wurden sie in Aussicht gestellt, aber anschließend nicht übergeben.

Insofern erweisen sich auch die geschilderten Kompetenzüberlappungen hinsichtlich des gleichen Gegenstandes (Gerichte - Staatsanwaltschaft, Menschenrechtsbeauftragter - Menschenrechtskommission des Präsidenten) als überaus problematisch. Sie sind zwar in bester Absicht als zusätzlicher Schutz der Menschenrechte geschaffen worden, fördern aber gleichzeitig die Tendenz, sich der Verantwortung für die eigene Kompetenz nicht mit vollem Einsatz zu stellen, da ja auch noch die jeweils andere Institution zuständig sei. Auch der geschilderte Übereifer des Obersten Gerichts erscheint insofern bedenklich.

Besonders bedrohlich erscheint aber, daß die Sicherung der Menschenrechte auch in den höchsten Organen der Staatsgewalt keineswegs fest verankert und selbstverständlich ist. Hierbei ist daran zu erinnern, daß der russische Staatspräsident *Jelzin* im Oktober 1993 das Verfassungsgericht, als es bei der Auflösung des Parlaments nicht seine Partei ergriff, kurzerhand für anderthalb Jahre suspendiert hat. Ferner ist daran zu erinnern, daß Präsident *Jelzin* Mitte 1994 den berüchtigten ”30-Tage-Erlaß” unterzeichnet hat, der in ganz offenkundigem Widerspruch zu dem elementaren Menschenrecht auf Sanktionierung einer Freiheitsberaubung durch einen Richter steht. Die Verantwortung der obersten Staatsorgane für die Vorgänge in Tschetschenien ist mindestens undurchsichtig.

Diese Faktoren erfüllen daher Beobachter der Menschenrechtssituation in Rußland mit tiefer Skepsis und Sorge.