

Buchbesprechungen

Ley, Isabelle: Opposition im Völkerrecht. Ein Beitrag zur Legitimation internationaler Rechtserzeugung. Heidelberg/New York/Dordrecht/London: Springer-Verlag, 2015. ISBN 978-3-662-44451-1. XXIII, 452 p. € 129,-; 978-3-662-44452-8 (eBook). € 99,-

The present book, a doctoral thesis defended at the Humboldt University in Berlin, is concerned with the problem of the legitimization of public international law against the background of a number of developments which, in the eyes of the author, compromise the traditional legitimation of international law: An ever expanding international law regulates more and more issues which in the past were part of the *domaine réservé* of States, thus abolishing the traditional divide between the “inside” and the “outside” of a State, depriving the national legislator of its decision-making power, and depoliticizing the law-making process by removing the need to justify and defend a particular legislative act against the parliamentary opposition.

To Isabelle Ley, “politicization” (*Politisierung*) has an empirical and a normative side. Empirically, it creates a public dimension which allows a critical discussion of a certain political project. Normatively, it denotes the contingency of law-making by a representation and discussion of alternatives and options, thus constituting the openness of the procedure and, ultimately, the political freedom of those participating in the law-making process (p. 3). In that context, “opposition” is the institution which embodies those alternatives and the possibility of change and reversibility. Since such an opposition is largely missing in the international law-making process (both on a national and an international level), the work under review (“Opposition in International Law”) could also have been given the title “International Law without Opposition”. The author consequently raises the question of what this absence means for international law, and whether it is possible to install in the international legal order some form of the dialectic of “government” and “opposition” that would politicize the creation of international law and thereby legitimize the so created rules.

Following an introduction (chapter 1), the book is divided into three main parts, entitled “exposition” (chapters 2-6), “theory” (chapters 7-11) and “practice” (chapters 12-17). The last chapter (18) is devoted to concluding remarks, and followed by a summary in English. In the first part, the author lays out the problem of a legitimacy deficit of international law as she sees it. She first turns to history, explaining why the classical model of consensual international law-making could largely go without a parliamentary legitimization. She then describes the recent changes in international

ZaöRV 75 (2015), 925-948

law sketched out above, emphasizing the increasing weakening of the principle that a State can only be bound by its own free will, and characterizes the ensuing *Legitimationsproblematik* with the four notions of depoliticization, juridification (*Verrechtlichung*), shortage of representation (*Repräsentationsdefizit*) and fragmentation. In the last chapter of part 1, the author discusses several theories which at least partly address the problems encapsulated in those notions, such as cosmopolitanism, deliberative democracy, global constitutionalism, legal pluralism, global governance and global administrative law.

The second part (“theory”) can be seen as the centerpiece of the book in which the author develops her own theoretical approach: “legitimization [of law] through politicization”, as the title of chapter 8 reads. *Isabelle Ley* here draws on the work of *Hannah Arendt* and the French philosopher *Claude Lefort* (1924-2010) on the nature and substance of democracy as contrasted with totalitarianism. She extracts from that work a “pluralist” notion of politics which she defines as follows: “Politics is a constant public process among equals which allows different views, ideas and perspectives concerning the common good legitimately to be expressed, and which, as ‘organized freedom’, aims at a necessarily contingent self-determination of a subject seeking legitimation (*Legitimationssubjekt*)” (p. 144, translation by the reviewer). Accordingly, law is seen as the result of processes in which diverging views can be expressed and freely discussed (affirmed or contested), with some of those views eventually being made binding on all: “law creates a common space of communication and inter-action, a platform making possible an encounter of what is different” (p. 148). After having again exposed the lack of a “political-legal legitimation of international law” (chapter 9), the author explains the importance of an “institutionalized opposition” for her theory of legitimation (chapter 10). She identifies three main functions of such an opposition (the ideal type of which being represented by parliamentary opposition): politicization, representation, and support of the political system as a whole.

If therefore opposition is an indispensable element of a legitimization not only of domestic but also of international and transnational law, the question arises how such opposition, or “contestability”, can be realized in the inter- and transnational processes of law-making, with the aim of ensuring both the alternativity and the reversibility of normative decisions. In order to answer that question, the author by way of example analyzes, in the third part of her monograph, different mechanisms of international law-making with a view to their specific potential for an institution and articulation of “opposition”. She first takes a look at forms of international parliamentar-

ism, focusing on the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the International Parliamentary Union (chapter 12). The result of that analysis is a “mixed balance sheet” (p. 254): Parliamentary assemblies increase the representativity and politicization of international legal institutions (more so on a regional than on a universal level) but cannot compensate for the continuing dominance of intergovernmentalism in the creation and application of international law. In the following chapter, the author examines whether conflicts between separate regimes in international law (for instance World Trade Organization [WTO] law and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] law) can lead to an increased politicization and thus legitimation of international law, so that the often lamented “fragmentation” of international law could be seen in a positive light. Her answer is positive but cautious: The ideas of opposition and contestation can be transferred to the relationship between different functional interests pursued in different regimes if there is a possibility of mutual monitoring and reaction (p. 268). “What is necessary are institutional arrangements which allow representatives of different functional regimes and interests to meet and to enter into an open political process, to formulate alternatives and to change or reverse legal acts adopted in the past” (p. 268 et seq.).

On that basis, the author presents three case studies – the first about the interaction of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe with other international organizations, the second about the instrument of a “waiver” in the law of the WTO (understood as a mechanism disclosing and politicizing conflicting interests and treaty regimes), and the third about treaties specifically concluded in order to counter certain rules of the law of the WTO as interpreted by WTO bodies (the main examples being the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity and the 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions). In all three cases the author confirms a certain, albeit limited contribution to a politicization of the law in question.

Isabelle Ley wrote a highly impressive book which with very good reason was honored with one of the *Otto-Hahn-Medaillen* of 2013 for the academic junior staff of the Max Planck Society. In an original and innovative way, the author identified and seized a topic which as such had not been dealt with before: the importance of institutionalized opposition in the process of international law-making. She looked at this topic from various angles, combining insight from political theory, international relations and international legal theory, thus representing the plurality of contemporary

ZaöRV 75 (2015)

international legal thought in her book. Taking into account a wealth of material, she aptly developed, on the basis of *Arendt's* and *Lefort's* work, the idea of a politicization of the international law-making process as a prerequisite of a legitimate international law, and devised the notions of alternativity and reversibility to test the degree of politicization of a certain process. At the same time, the book addresses fundamental issues of the present international legal order, in particular the question who should be entitled to have a say in the process of making or amending international law. The work is characterized by a clear style, a stringent argumentation and the author's readiness critically to reflect upon and, if necessary, to adjust her approach in the course of her analysis.

In view of the broad range of issues covered by the book, it is inevitable that some questions remain. In the context of "de-parliamentarization", the author briefly mentions the participation of parliaments in the ratification of treaties and explains that the politicization achieved here remains far behind that in traditional domestic law-making (p. 2). These remarks seem to underestimate the influence exerted by national parliaments on the treaty-making of their respective States. Consider, for instance, the crucial role played by the United States Senate according to Art. II, Sec. 2 of the U.S. Constitution which makes "the Advice and Consent of the Senate" a prerequisite of a ratification of a treaty by the President. The Senate may, and does, impose conditions to its consent. It may insist that U.S. obligations under the treaty be modified, for example by entering a reservation to the treaty. In many other countries, parliaments in recent years have successfully sought to enhance their influence on foreign affairs, including the development of international law (for Germany, see the overviews by *T. Publ*, *Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 3rd ed., Vol. III, 2005, § 48, pp. 642 et seq., and *C. Calliess*, *Auswärtige Gewalt*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 3rd ed., Vol. IV, 2006, § 83, pp. 602 et seq., 616 et seq.). In some States, the constitution expressly provides for a right of parliament to participate in the shaping of foreign policy (see, e.g., Art. 166 para. 1 of the Swiss Federal Constitution of 1999). In federal States, the parliamentary organ entrusted with representing the rights and interests of the individual States (like the German Bundesrat) can also oppose a particular treaty planned or negotiated by the government.

On the other hand, the author seems to overestimate the legitimizing effects of the traditional parliamentary legislative procedure and, in particular, the respective role of the parliamentary opposition. Clearly, law-making

today is dominated by the executive power which generally is way ahead of parliament in terms of information and expertise. There is “a structural predominance of the government over the opposition”, enhanced by the close relations between government and the parliamentary majority (*P. M. Huber*, *Regierung und Opposition*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 3rd ed., vol. III, 2005, § 47, p. 633). Very often, the opposition is unable even to engage the majority’s interest in any meaningful discussion of a draft bill introduced by the government. While some of the law and political science literature critically analyzing the limits of present-day parliamentarism is mentioned in the book’s bibliography (including *Carl Schmitt’s* famous essay *Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus* of 1923), the author does not go into that critique. Her trust in the working and legitimacy of the traditional system of political parties and of the parliaments dominated by those parties is unimpaired.

Behind that trust seems to stand an even less questioned belief in the universal worth and validity of Western ideas and values of democracy, legitimacy, separation of powers, plurality, the rule of law, freedom of expression, deliberation, parliamentarism and institutionalized opposition. It is taken for granted that universal international law will and should evolve along those lines into some form of a Western-style constitutional system. But is there really a sufficient universal support of those ideas and values? I am afraid that the Western concept of international law, which for centuries was backed up by Western economic, military and political power, is under severe pressure (see *B. Fassbender*, *Völkerrecht*, in: *Leitgedanken des Rechts: Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag*, 2013, § 45, pp. 493 et seq.).

To mention a last point, a politicization of international law and law-making in the sense proposed by the author, a political contestation of international legal rules and an opposition to such rules is today mainly initiated and sustained not by parliamentary assemblies of international organizations or States but by international civil society. The International Committee of the Red Cross, for example, critically discusses certain norms of international humanitarian law, Amnesty International seeks to improve international human rights standards, Greenpeace opposes certain treaties addressing pollution or climate change for their lack of effectiveness, etc. Groups of citizens rally across Europe against the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) treaty which the European Union is negotiating with the United States. All these widely publicized initiatives and statements are carefully analyzed in the legal departments of the foreign ministries and thus have an influence on the development of international law. International legal science also is a source of critique and opposition in

ZaöRV 75 (2015)

international law. Organizations like the Institut de droit international or the International Law Association prepare on a regular basis draft conventions which seek to improve and develop certain areas of international law. All these forms of “opposition in international law” are absent from the work of *Isabelle Ley*. They are excluded because of their “insufficient representativity” – “NGO’s and private associations do not speak for a ‘universality’ (*Allgemeinheit*) established through general and inclusive procedures but only for their respective membership” (p. 86). However, it is not clear why a political party constituting a parliamentary opposition is more representative and less biased than, let’s say, the International Law Association (ILA) with about 3500 members throughout the world who have joined to promote “the study, clarification and development of international law, both public and private” (ILA Constitution).

Isabelle Ley’s book is characterized by temperance, a gentle optimism and a belief in reason and progress which has become rare in the theoretically more sophisticated international law literature. In that regard, it is modern, and not post-modern, in the best sense of the word. I wish she were right.

Bardo Fassbender, St. Gallen

Bernd Wieser (Hrsg.): Handbuch der russischen Verfassung. Wien: Verlag Österreich GmbH, 2014. ISBN 978-3-7046-6713-7. 1311 S. € 299,-

Der Griff Russlands nach der Krim hat im Text des die territoriale Gliederung der Russländischen Föderation (RF) betreffenden Art. 65 der Verfassung der RF vom 12.12.1993 (VfRF) schon seinen Niederschlag gefunden; in der Liste der Subjekte der RF wird jetzt in der Gruppe der Republiken auch die “Republik Krym” genannt und neben Moskau und St. Petersburg gehört jetzt auch Sevastopol zu den Städten mit föderaler Bedeutung. Diese kleinen, durch Bundesverfassungsgesetz vom 21.3.2014 erfolgten Verfassungsergänzungen im Verlauf der großen Konflikte in der und um die Ukraine fordern erwartungsgemäß Autoren des Handbuchs dazu heraus, zum Griff Russlands nach der Krim Stellung zu nehmen. Dem Autor *Otto Luchterhandt* gibt dazu der das Staatsgebiet der RF betreffende Art. 67 VfRF Gelegenheit, der u. a. bestimmt, dass das Staatsgebiet der RF “die Territorien ihrer Subjekte” umfasst, ohne jedoch diese namentlich (wie Art. 65 VfRF) oder auch nur der Zahl nach anzuführen. Da aber die durch Bundesverfassungsgesetz vom 21.3.2014 erfolgte “Aufnahme der Krim” in den Staatsverband Russland dessen Territorium erweitert hat, erheischt (auch) Art. 67 einen diesbezüglichen Kommentar. Die “Aufnahme der Krim” erfüllt nach *Luchterhandt* “den Tatbestand der völkerrechtswidrigen Annexi-

on”, weil sie unter Verletzung des allgemeinen Gewaltverbotes und auch im Widerspruch zu den russisch/ukrainischen Stationierungsabkommen über die Schwarzmeerflotte zustande gekommen sei; Russland habe sein Territorium illegal erweitert, die Republik Krim “ist aus staats- und völkerrechtlicher Sicht weiterhin integraler Teil der Republik Ukraine” (Art. 67 Rz 5-6). Auf derselben Linie spricht *Bernd Wieser* – den die Änderungen in der Zusammensetzung der RF betreffenden Art. 137 VfRF kommentierend – von der “mit militärischer Gewalt herbeigeführten, in mehrfacher Hinsicht gravierend völkerrechtswidrigen Annexion der Krim” und ihrer gleichzeitigen Eingliederung als Republik in den Staatsverband der RF (Art. 137 Rz 3). In der Kommentierung des die Bundesstaatlichkeit betreffenden Art. 5 VfRF meint hingegen *Michael Geistlinger* den von ihm als “gewichtig” bezeichneten Argumenten *Luchterhandts* (s. Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht, AVR 52 [2014], 137 ff.) sei “entgegen zu halten, dass die verfassungswidrige Machtübernahme in der Ukraine revolutionäre Vorgänge in der gesamten Ukraine ausgelöst hat, die mit dem Selbstbestimmungsrecht des russischen Volkes der Krim zusammentreffen. Dagegen wirkt das Prinzip der Achtung der territorialen Integrität und Souveränität nicht oder bestenfalls bedingt”. Im Ergebnis bestehe “die RF derzeit aus 85 Subjekten, davon 22 Republiken” sowie “3 Städten mit föderaler Bedeutung” (Art. 5 Rz 18), d. h. *Geistlinger* zählt die Republik Krim einschließlich Sevastopol zum Territorium der RF.

Sagen wir es milde: Es fällt dem Rezensenten schwer, für *Geistlingers* Ausführungen Verständnis aufzubringen. Zunächst ist nicht zu begreifen, was mit dem “Zusammentreffen” von “revolutionären Vorgängen in der gesamten Ukraine” mit dem “Selbstbestimmungsrecht des russischen Volkes der Krim” gemeint ist. “Verfassungswidrige Machtübernahmen” oder “revolutionäre Vorgänge” in einem Staat ändern *per se* nichts an seiner Existenz. Deshalb gilt für ihn und alle anderen Staaten weiterhin das Prinzip der Achtung der territorialen Integrität und Souveränität; dieses Prinzip hat Russland mit seinem Griff nach der Krim missachtet. Dass *Geistlinger* möglicherweise eine *reservatio mentalis* gegenüber seinen eigenen Ausführungen zu Art. 5 VfRF hegt, lässt jedoch seine Kommentierung des Art. 65 VfRF erahnen. Dort finden sich geographische, demographische, ökonomische und historische Daten zu jedem einzelnen Föderationssubjekt – nur nicht zur Republik Krym und zu Sevastopol. Sollte das nicht nur an fehlenden Daten gelegen haben, hat man den Eindruck einer (halben) Revokation.

Dieser Beginn der vorliegenden Rezension soll einerseits verdeutlichen, dass das hier besprochene Werk auch allerjüngste Entwicklungen des russischen Verfassungsrechts ins Blickfeld nimmt und Kommentierungen ent-

hält, zu denen man als Rezensent gern Stellung nehmen möchte; andererseits lassen die Verweise auf bestimmte Artikel der VfRF, einschließlich einiger Randziffern (Rz), erkennen, worum es sich bei dem “Handbuch der russischen Verfassung” handelt. Es ist kein “Handbuch”, das, nach Art des “Handbuchs des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland”, bestimmte Themenkreise, z. B. den Staatsaufbau, die Staatsorgane oder die Staatsfunktionen in einzelnen Beiträgen aufsatzmäßig abhandelt. Das “Handbuch der russischen Verfassung” ist ein *Kommentar* zur Verfassung Russlands, der im Stil und auf dem Niveau der deutschsprachigen Verfassungs- und Gesetzeskommentar-Kultur die Verfassung Russlands vom 12.12.1993 Artikel für Artikel erläutert.

Die Bezeichnung “Handbuch” stammt von *Reinhard Maurach* (seinerzeit München, zuvor Breslau und Königsberg); er hatte als Alleinautor 1955 das “Handbuch der Sowjetverfassung” veröffentlicht, das die “Stalin-Verfassung” von 1936 artikelweise kommentierte. 1983 war das vom *Maurach*-Schüler *Martin Fincke* (Passau) redigierte gleichnamige “Handbuch der Sowjetverfassung” erschienen, das nunmehr die Verfassung der Sowjetunion von 1977, die “Breschnew-Verfassung”, kommentierte. Die Sowjetunion und die “Sowjetverfassungen” sind heute passé, die Bezeichnung “Handbuch” ist geblieben. So kann denn *Fincke* seinen, Kontinuitäten und Innovationen ansprechenden Vorspann (S. XI-XV) zu dem vorliegenden von *Bernd Wieser* (Graz) herausgegebenen Handbuch die Überschrift “Von Handbuch zu Handbuch” geben.

Wie das von *Fincke* redigierte so ist auch das von *Wieser* betreute Handbuch ein Gemeinschaftswerk. Was dessen Autorenschaft betrifft, so finden sich in dem “Handbuch der russischen Verfassung” unter den 26 Autoren nur noch drei, die auch schon (wie der Rezensent) an dem “Handbuch der Sowjetverfassung” von 1983 mitgearbeitet hatten – allesamt inzwischen emeritierte Professoren: die schon genannten *Martin Fincke* (Passau) und *Otto Luchterhandt* (Lüneburg/Hamburg), Schüler von *Boris Meissner* (ehemals Köln), sowie, ebenfalls ein Schüler von *Maurach*, *Friedrich-Christian Schroeder* (München/Regensburg). 23 “neue” Namen machen deutlich, dass eine neue Generation von Experten des “Ostrechts” herangewachsen ist. Bemerkenswert ist dabei die gestiegene Zahl weiblicher Autoren. Unter den 31 Autoren des Handbuchs von 1983 befanden sich nur zwei weibliche; 30 Jahre später haben an dem “Handbuch der russischen Verfassung” von insgesamt nur 26 Bearbeitern neun weibliche Autoren mitgeschrieben. 21 Autoren sind Deutsche, fünf sind Österreicher; es ist also ein Gemeinschaftswerk von ausschließlich deutschsprachigen Autoren.

Über diese Autorenschaft und den Gegenstand ihres Werkes mag sich vielleicht mancher wundern. Denn selbstverständlich ist es ja nicht, dass eine Staatsverfassung ausschließlich von Ausländern – und es sei betont: in sorgfältigster Weise – kommentiert wird. Was sie, Deutsche und Österreicher, dazu treibt, ein solches Werk zu schaffen, ist historisch und aktuell erklärbar.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem “Ostrecht” hat in Deutschland eine mittlerweile hundertjährige Tradition. Sie wurde eingeleitet 1913 durch die Gründung der “Deutschen Gesellschaft zum Studium Rußlands”, die infolge der Vervielfältigung der Staatenwelt in Ostmittel- und Osteuropa nach dem Ersten Weltkrieg in “Deutsche Gesellschaft zum Studium Osteuropas” umbenannt wurde und die heute “Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde” heißt. Die Gesellschaft bestand und besteht aus Wissenschaftlern verschiedener Fachbereiche (osteuropäische Geschichte, Recht, Slawistik, Wirtschaft etc.). Im Zuge der Entfaltung der 1913 angestoßenen Osteuropaforschung entstanden in den folgenden Jahren und Jahrzehnten (auch) Institute für Ostrecht bzw. für Osteuropäisches Recht an einzelnen Universitäten. In ihnen sowie auch an einzelnen juristischen Lehrstühlen erfolgte und erfolgt die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Rechtsordnungen osteuropäischer Staaten und so auch mit der Rechtsordnung Russlands. Aus diesen Instituten bzw. von diesen Lehrstühlen kommen die (meisten) Autoren des Handbuchs. Berechtigterweise kann daher *Bernd Wieser* in seinem Vorwort (S. VII) schreiben, dass “nahezu alle maßgeblichen Vertreterinnen und Vertreter der deutschsprachigen Ostrechtswissenschaft” an dem Handbuch beteiligt sind. (Dem Rezensenten sei der Ausdruck seines Bedauerns gestattet, dass sich unter den Autoren kein Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht befindet.)

Aktuell erklärbar ist die Veröffentlichung des Handbuchs durch die vom Herausgeber und den Ko-Autoren mit ihrem Gemeinschaftswerk verfolgten Zwecke; auch sie sind *Wiesers* Vorwort zu entnehmen.

Erstens solle der Kommentar “den Wissensstand zur russischen Verfassung im deutschsprachigen Raum inventarisieren”. Damit ist sicher nicht einfach eine gleichsam introvertierte, nur für die Ostrechtswissenschaftler selbst erfolgende, vergewissernde Aufbereitung dieses Wissensstandes gemeint. Inventarisierung des Wissensstandes “im” deutschsprachigen Raum heißt gewiss auch “für” den deutschsprachigen Raum; der bei den Ostrechtswissenschaftlern vorhandene Wissensstand soll den der deutschen Sprache kundigen Juristen, Politologen und anderen Interessierten zur Verfügung gestellt werden. Insofern scheinen mir Herausgeber und Ko-

ZaöRV 75 (2015)

Autoren des Handbuchs sich mit den Intentionen des Initiators der Gründung der "Deutschen Gesellschaft zum Studium Rußlands", des Historikers und Politikers *Otto Hoetzsch*, in Übereinstimmung zu befinden. In dessen Denkschrift zur Begründung der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Russland hieß es u. a.: "Das Urteil über den Nachbarn muß sicherer werden." Dies gilt gewiss auch heute noch. Russland ist noch immer unser Nachbar. Das Handbuch enthält das Potential, dass das Urteil über Russland sicherer wird, jedenfalls soweit es um das Verfassungsrecht und dessen praktische Bedeutung geht. Vom steten Fluss der Tagesnachrichten geprägte Urteile und Ansichten über Russland können durch aufmerksame Lektüre einschlägiger Kommentierungen des Handbuchs bestätigt, widerlegt oder ergänzt werden. Das Handbuch hat noch einen zusätzlichen "Kollateralnutzen" für die Rechtswissenschaft: der verfassungsrechtsvergleichenden Forschung und Lehre bietet es reichlich Material.

Zweitens solle der Kommentar, so wiederum der Herausgeber *Wieser* in seinem Vorwort (S. VII), auch "Impulse für eine Weiterentwicklung der russischen Verfassungsrechtsdogmatik liefern"; er äußert die Hoffnung, "dass kraft der Ergebnisse dieses Handbuchs ein intensiver wissenschaftlicher Austausch mit den russischen Kolleginnen und Kollegen in Gang kommt". Diese russischen Kolleginnen und Kollegen haben unzählige Zeitschriftenaufsätze, Lehrbücher und auch etliche Kommentare zur russischen Verfassung von 1993 publiziert. Jedem "westlichen" Verfassungsrechtler, der (sprachlichen) Zugang zu diesen Publikationen hat, wird alsbald die "Weiterentwicklung der russischen Verfassungsrechtsdogmatik" als wünschenswert erscheinen. *Bernd Wieser* (S. VI) konstatiert generell den "methodischen Rückstand der russischen Verfassungsrechtswissenschaft". Dieser zeige sich in zweierlei Hinsicht: Russische Verfassungskommentare nehmen die "mittlerweile quantitativ weit entwickelte Judikatur des russischen Verfassungsgerichts kaum zur Kenntnis"; allenfalls erfolge eine Bezugnahme auf sie "rein narrativ", eine wissenschaftliche Kritik an den Entscheidungen werde nicht geübt. Auch die wissenschaftliche Literatur nehmen russische Verfassungskommentare "praktisch nicht zur Kenntnis".

Diese Defizite will das Handbuch ausräumen und – es sei gleich an dieser Stelle gesagt – das ist auch gelungen. Generell kann man feststellen, dass die russische Literatur und die Judikate des russischen Verfassungsgerichts (VfG) von allen Bearbeitern in die Kommentierungen einbezogen werden, wenn auch in unterschiedlicher Ausführlichkeit. Was die Literatur betrifft, so wird in den laufenden Texten meistens nur auf sie verwiesen, dabei werden natürlich auch unterschiedliche oder sich wandelnde Positionen referiert (z. B. *Luchterhandt*, Art. 10, Rz 17-18). Die Entscheidungen des VfG

nehmen die Autoren voll zur Kenntnis, "verarbeiten" sie; meistens werden sie einer kritischen Analyse unterzogen, auch unter Auswertung der den Ansichten der Bearbeiter meist entgegenkommenden Sondervoten. Ganze "Entscheidungsgeschichten" werden nachgezeichnet. Manchmal enden diese zufriedenstellend, so – ein Beispiel – habe das VfG den Garantien des Art 22 VfRF (*habeas-corporis*) "zur vollen, uneingeschränkten Anwendbarkeit verholfen" (*Wieser*, Art. 22 Rz 4); in anderen Fällen werden in der Rechtsprechung des VfG Defizite der russischen Verfassungsrechtsdogmatik deutlich, so etwa in eklatanter Weise wenn die Interpretation der Grundrechts-Artikel nicht aus der Verfassung selbst heraus erfolgt, sondern mittels ihrer einfachgesetzlichen Ausgestaltung; ein Beispiel: unter Verkennung von Art. 15 Abs.1 VfRF (Vorrang der Verfassung) wird "das Grundrecht der Versammlungsfreiheit weitgehend mit den Begrifflichkeiten und der Systematik des Versammlungsgesetzes interpretiert" (*Oesten Baller*, Art. 31 Rz 21).

Werden die im Handbuch durchgängig gelieferten Impulse auch die beabsichtigten Wirkungen zeitigen? Einen Grund, weshalb die russischen Kolleginnen und Kollegen sich weigern könnten, die Impulse aufzugreifen, weist *Wieser* vorsorglich als nicht stichhaltig zurück: Der (eventuelle) Vorwurf, der im Handbuch gepflegte methodische Ansatz sei ein "Überstülpen eigener Rechtsvorstellungen über eine fremde Rechtstradition", sei unbegründet, denn die russische Verfassung von 1993 sei "weithin von westlichen Vorbildern inspiriert", nur interpretiere die russische Wissenschaft sie (noch) nicht in diesem Sinne. Jedoch "in dem Moment, wo sich die Verfassung eines Staates 'westlicher' Vorbilder bedient, darf die 'westliche' Verfassungstradition nicht als gleichsam systemfremd ausgeblendet werden". Der Blick "von außen" auf die russische Verfassung sei nicht systemfremd, sondern systemimmanent. Diese Position wird in etwas anderen Formulierungen, und zwar noch grundsätzlicher, von weiteren Autoren des Handbuchs geteilt. Manch einer wird vielleicht mit Verblüffung den Satz von *Angelika Nußberger* (Straßburg/Köln) und *Yuri Safoklov* (Hagen) (Präambel Rz 1) zur Kenntnis nehmen, der wie ein Fanfarenstoß klingt: Der prominente Platz, der "dem Konzept der Volkssouveränität" schon in der Präambel der VfRF eingeräumt wird, indiziere Russlands "Anschluss an die westeuropäische Verfassungstradition". Und aus Art. 2 VfRF, der "die Werteordnung des Staates etabliert, an deren Spitze die Rechte und Freiheiten des Menschen stehen", schließen *Rainer Arnold* (Regensburg) und *Helena Sieben* (Regensburg) (Art. 2 Rz 1), dass sich damit die Verfassung Russlands "als eine Verfassung des modernen Konstitutionalismus ausweist". Was sich daraus für die "Geographie" der Staatsverfassungen ergibt, konstatiert *Lucht-*

ZaöRV 75 (2015)

erhandt in seiner Einleitung (S. 5): "(...) durch seine neue Verfassung ist das heutige Russland Teil des europäischen Verfassungsraumes demokratischer Rechtsstaaten (geworden). Das schließt jedenfalls in den Grundlagen und Grundsätzen übereinstimmendes gemeinsames Verständnis von den Funktionen einer Verfassung und dem Verfassungsstaat ein."

Dem Kommentar ist ein zehnteiliges Zentrales Literaturverzeichnis vorangestellt. Es ist untergliedert in "Quellen" und "Literatur"; das (eigentliche) Literaturverzeichnis wird untergliedert in russische Literatur (Lehrbücher, Kommentare und "Sonstiges") und in deutsche/englische Literatur. Dem Literaturverzeichnis folgt eine "Einleitung", in der *Luchterhandt* schwerpunktmäßig die turbulente Entstehungsgeschichte der Verfassung der Russländischen Föderation von 1993 nachzeichnet.

Was die dann nachfolgenden Kommentierungen der einzelnen Artikel betrifft, so ist ihnen zunächst gemeinsam, dass allen – nach dem Muster des Zentralen Literaturverzeichnisses – Listen der sie jeweils betreffenden Quellen sowie Literaturverzeichnisse vorangestellt sind. Bewunderung verdient so manche Liste der Quellen, wenn man sich vorstellt, mit welcher Mühe und Sorgfalt sie zusammengestellt wurden; so sind z. B. vor Art. 65 VfRF sämtliche Republikverfassungen und die Statute aller übrigen Subjekte der Föderation mit Fundstellenangaben angeführt. Nicht erst in den Kommentierungen selbst, sondern bereits in den Literaturverzeichnissen, die manchmal von imposanter, überschießender Länge sind, spürt man den Widerhall auf die Kritik des Herausgebers *Wieser* an den russischen Verfassungskommentaren, die die wissenschaftliche Literatur "praktisch nicht zur Kenntnis" nehmen. Strukturell gemeinsam ist den Artikel-Komentierungen, dass sie in der Regel mit "Grundsätzliches" beginnen und mit "Schlussbetrachtungen" oder "Bewertung" enden. Der Abschnitt "Grundsätzliches" wird, wo dies, des verfassungsgeschichtlichen Hintergrunds wegen, angebracht ist, für Rückblicke auf sowjetische Verfassungen genutzt (Beispiel: Art. 66 Rz 1-4). Im Übrigen wird die Struktur der Kommentierungen natürlich im Wesentlichen vom Regelungsgegenstand des jeweiligen Artikels bestimmt. Ähnlich strukturiert sind nur, dogmatisch bedingt, die Kommentare zu den Grundrechtsartikeln mit den Untergliederungen "Grundrechtsträger", "Schutzbereich", "Schranken", "Eingriffe".

Als Rezensent sieht man sich der Versuchung ausgesetzt, auf einige Kommentierungen der 137 Artikel der russischen Verfassung inhaltlich einzugehen oder wenigstens die Quintessenz der Kommentierungen aller neun Kapitel der Verfassung (Grundlagen, Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers, Föderativer Aufbau, Präsident, Bundesversammlung, Regierung, Rechtspredigende Gewalt, Örtliche Selbstverwaltung, Verfassungsän-

derungen) zu destillieren, möchte man doch gerne gedrängt darüber informieren, wie sich nach inzwischen mehr als zwei Jahrzehnten des Inkrafttretens der Verfassung von 1993 das russische Verfassungsrecht entwickelt hat und wie seine Praxis aussieht. Doch die Informationen darüber erlangt jeder an Russland Interessierte viel genauer und authentischer durch das Studium des Handbuchs selbst. Auch weil, gäbe man der Versuchung nach, die Rezension mindestens die Länge eines Aufsatzes erreichen würde, muss ihr widerstanden werden. Jedoch sollen wenigstens Elemente zweier Staatsstrukturbestimmungen – des Föderalismus und des Demokratieprinzips – als Exempel dienen.

Nach Art. 1 VfRF ist Russland ein *föderativer* Staat. Wie stellen sich die charakteristischen Merkmale des russländischen Föderalismus in der Verfassung und in den Kommentierungen dar?

In der Literatur und auch im vorliegenden Kommentar (Art. 5 Rz 13) wird Russland gern als *asymmetrische Föderation* bezeichnet, weil Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 65 seiner Verfassung verschiedene Kategorien von "Subjekten der Russländischen Föderation" als die die Föderation bildenden Gebietseinheiten kennen (Republiken, Regionen, Gebiete, Städte mit föderaler Bedeutung, autonome Bezirke); dabei werden nur die Republiken ausdrücklich als "Staaten" mit eigener Verfassung bezeichnet, während die anderen Subjekte nur "Statuten" haben. So wird die "Staatlichkeit" der Republiken zu den Merkmalen gezählt, die deren Rechtsstatus von allen anderen Subjekten der RF unterscheidet (Art. 66 Rz 19). Indessen stellt Art. 73 VfRF ausdrücklich fest, dass alle Subjekte (bei der Ausübung ihrer "Restzuständigkeiten") über "Staatsgewalt" verfügen; daraus zieht *Luchterhandt* (Art. 73 Rz 2) den Schluss, dass alle Subjekte, und nicht nur die Republiken (Art. 5 Abs. 2 VfRF), materiell-rechtlich gesehen, die rechtliche Qualität von "Staaten", von Gliedstaaten der RF, hätten. Zurecht wird dann dem VfG vorgehalten, es irre, wenn es mangels Souveränität der Subjekte der Föderation diesen die Staatsqualität abspreche, sind doch Gliedstaaten von Bundesstaaten das Paradebeispiel für die Existenz nichtsoveräner Staaten. Hinzu kommt, dass nach Art. 5 Abs. 4 alle Subjekte grundsätzlich gleichberechtigt sind und dieser Gleichberechtigungsgrundsatz in der die gemeinsamen Zuständigkeiten von Bund und Subjekten betreffenden Verfassungsbestimmung (Art. 72 Abs. 2) abermals bestätigt wird. So bleibt – abgesehen von den unterschiedlichen Bezeichnungen der Subjekte – als Besonderheit der Republiken noch übrig, dass sie allein berechtigt sind, ihre eigene Staatsprache als gleichberechtigt neben dem Russischen festzulegen (Art. 68, Abs. 2).

ZaöRV 75 (2015)

Was sagen die Kommentatoren zur *Verfassungsautonomie der Subjekte* der RF? Nach Art. 72 Abs. 1. lit. m VfRF gehört zur gemeinsamen Zuständigkeit “die Festlegung *allgemeiner Organisationsprinzipien* für das System der Organe der Staatsgewalt (...)”; nach Art. 77 Abs. 1 wird “das System der Organe der Staatsgewalt” der Subjekte der RF von diesen “in Übereinstimmung mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russländischen Föderation und den allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt, die durch Bundesgesetz bestimmt sind, selbständig festgelegt”. Dieses Bundesgesetz ist unter dem Titel “Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- (Vertretungs-) und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russländischen Föderation” am 6.10.1999 ergangen (OrgSubjG). Das OrgSubjG enthält nun weit mehr, als man seinem Titel nach vermuten würde, nämlich nicht nur “Prinzipien”, sondern sehr detaillierte Organisationsbestimmungen und darüber hinaus auch Vorschriften über die Formierung, Auflösung, Abberufung und die Tätigkeit der obersten Organe der Föderationssubjekte.

Beispielhaft sei der Bestellungsmodus der Chefs der regionalen Exekutive genannt (des “höchsten vollziehenden Organs”). Durch Novellierung des OrgSubjG vom 11.12.2004 wurde die Volkswahl der regionalen Exekutivchefs abgeschafft und ihre Ernennung seitens des Präsidenten der RF (unter Mitwirkung des Regionalparlamentes) eingeführt. Durch neuerliche Novellierung im Jahre 2012 wurde die Volkswahl wieder eingeführt und zugleich die Möglichkeit eröffnet, die höchste Amtsperson durch das Regionalparlament wählen zu lassen. Über die nunmehrigen Mitwirkungsrechte des Präsidenten der RF lassen die Kommentatoren den Leser im Ungewissen – an einer Stelle (Art. 77. Rz 13) heißt es: “Das Vorschlagsrecht kommt in beiden Varianten dem Präsidenten der RF aus einer Kandidatenliste der politischen Parteien zu.” – an anderer Stelle (Art. 11 Rz 4 und Art. 72 Rz 104 mit wortgleicher Kommentierung): “Der Präsident der RF hat nur noch das ‘Recht zur Konsultation’ mit den Kandidaten.” Wie dem auch sei – bei der Beurteilung der Wirkung des OrgSubjG sind sich die Kommentatoren einig. *Luchterhandt* (Art. 72 Rz 103) resümiert: “Es liegt auf der Hand, daß der den Föderationssubjekten vom Bundesgesetzgeber überlassene Spielraum die Bezeichnung ‘Verfassungsautonomie’ nicht mehr verdient.” In der konkreten Ausgestaltung des OrgSubjG sieht *Geistlinger* (Art. 77 Rz 6) eine “Pervertierung der Verfassungsautonomie der Subjekte der RF”. *Luchterhandt* (Art. 72 Rz 100) trägt zudem “zahlreiche” Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des OrgSubjG vor und übt berechtigte Kritik am VfG, das das OrgSubjG und seine wiederholten Änderungen verfassungs-

rechtlich nicht beanstandet hat; auch in der russischen monographischen Staatsrechtsliteratur fänden sich ähnliche kritische Stellungnahmen.

Was die *Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung* (Art. 76) betrifft, so unterscheidet die VfRF zwischen der ausschließlichen Bundeszuständigkeit (Art. 71), der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Subjekten (Art. 72) und der "Restzuständigkeit" (oder "Generalkompetenz") der Subjekte (Art. 73). Die Kommentatoren sind sich darüber einig, wo der größte Teil der Kompetenzen zu finden ist: Zwar liege die "Generalkompetenz" bei den Subjekten der RF (Art. 73), "wobei allerdings aufgrund der umfassenden Kataloge der Art. 71 und 72 die wichtigsten Materien beim Bund oder im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz liegen" (*Geistlinger* Art. 5 Rz 24). Dazu heißt es weiter bei den einschlägigen Artikeln: Die detaillierten Kataloge der ausschließlichen Bundeszuständigkeit (Art. 71) und der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Subjekten (Art. 72) "erschließen zusammen nahezu sämtliche Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens der Gesetzgebung der Föderation" (*Luchterhandt* Art. 71 Rz 3); und da der Bundesgesetzgeber sich im Kompetenzbereich der gemeinsamen Zuständigkeit "bei der Regelung keine Zurückhaltung auferlegt" habe, seien "den Organen der Föderationssubjekte, insgesamt gesehen, nur noch geringe Spielräume für eigene Regelungen entsprechend dem Restprinzip des Art. 73 VfRF verblieben" (*Luchterhandt*, Art. 73 Rz 5). Die Bereiche, für die die Subjekte der Föderation ausschließlich zuständig sind, können "nur noch marginal genannt werden".

Was die *Vollzugsgewalt* betrifft, so bilden nach Art. 77 Abs. 2 VfRF auf den Gebieten der ausschließlichen Bundes- und der gemeinsamen Zuständigkeiten der RF und der Subjekte die Bundesvollzugsorgane und die Organe der Vollziehung der Subjekte ein "einheitliches System der vollziehenden Gewalt". Bei der Vollziehung von Materien auf diesen Gebieten werden auch die "höchsten Amtspersonen" der Subjekte (die Chefs der regionalen Exekutive) tätig; wir erfahren nun aus der Kommentierung, dass das VfG aus dem Prinzip der Einheit der Staatsgewalt die Unterordnung dieser Amtspersonen unmittelbar unter den Präsidenten der RF rechtfertigt, woraus weitreichende Aufsichtsbefugnisse des Präsidenten gemäß Kap. V OrgSubjG folgten (Art. 77 Rz 19). Hierauf scheint sich *Luchterhandt* zu beziehen, wenn er die "Unterwerfung der regionalen Exekutivchefs" unter den Präsidenten der RF anprangert und – nach seinen vorausgegangenen Ausführungen zu Art. 11 (vertikale Gewaltenteilung) recht unvermutet – mit der These schließt, Präsident *Putin* habe "die vertikale Gewaltenteilung zwischen der Föderation und den Regionen" vor allem durch diese Unterwerfung "*de facto* beseitigt" (Art. 11 Rz 17).

ZaöRV 75 (2015)

Der Stärkung der "Machtvertikale" dient auch die durch Dekret des Präsidenten der RF vom 13.5.2000 erfolgte Errichtung von (ursprünglich sieben, inzwischen neun) jeweils mehrere Subjekte der RF umfassenden *Föderalen Bezirken*. Die bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten in diesen föderalen Bezirken bzw. die diesen unterstellten "Hauptbundesinspektoren" in jedem der zu dem jeweiligen föderalen Bezirk gehörenden Subjekt der RF haben "einen umfassenden Aufgabenkatalog, der das Verständnis vollziehender Gewalt im Rahmen traditioneller Gewaltenteilung weit übersteigt" (*Geistlinger*, Art. 78 Rz 20); in der Errichtung der föderalen Bezirke müsse ein Vorgang gesehen werden, der den föderalen Aufbau der RF unterwandert und schwächt (*Geistlinger*, Art. 5 Rz 21). Der Präsident der RF habe, so *Wieser* (Art. 83 Rz 21), mit der Errichtung der föderalen Bezirke "in Wahrheit – in Verletzung des Art. 65 VfRF – eine neue territoriale Gliederung der RF geschaffen"; zahlreiche Befugnisse der bevollmächtigten Vertreter werden "als verfassungswidrig einzustufen sein", dieser Schluss werde aber von den russischen Verfassungskommentaren nicht gezogen.

Zusammengefasst: Zwar ist die RF keine asymmetrische Föderation, aber ihre Subjekte haben keine Verfassungsautonomie und nur marginale Gesetzgebungszuständigkeiten; die staatsrechtliche Entwicklung hat zur weitgehenden Unterwerfung der Chefs der regionalen Exekutive beim Vollzug und, durch die Schaffung Föderaler Bezirke, zur Unterwanderung des föderalen Aufbaus Russlands geführt. Lautet deshalb das Resümee, Russland ist eine Scheinföderation? Soweit gehen die Kommentatoren nicht, aber Bestrebungen von Seiten des Zentralstaates, das unitarische Prinzip zu stärken, seien unverkennbar und das VfG "hat von Anfang an die Macht des Zentralstaates gegenüber den Regionen und damit das unitarische Prinzip im Verfassungsgefüge gestärkt"; das Spannungsverhältnis zwischen den föderativen und unitarischen Prinzipien habe das VfG dabei nicht problematisiert. (*Luchterhandt*, Art. 1 Rz 20).

Nach Art. 1 VfRF ist Russland auch *ein demokratischer Staat*. Wie stellen sich die charakteristischen Merkmale der russländischen Demokratie in der Verfassung und in den Kommentierungen dar? In der VfRF wird das Demokratieprinzip nicht definiert. Ist aber "dem Konzept der Volkssouveränität" schon in der Präambel der VfRF ein prominenter Platz eingeräumt, so folgt daraus, dass auch für die demokratische Staatsordnung in Russland eine vom Volk in allgemeinen, gleichen, freien und geheimen Wahlen periodisch gewählte Volksvertretung fundamental ist.

Das Parlament der RF ist die Bundesversammlung, die aus zwei Kammern besteht, dem Bundesrat und der aus 450 Abgeordneten bestehenden Volksvertretung, der Staatsduma (Art. 94, 95 VfRF). Hier sei zunächst eine

Anmerkung zur Terminologie gemacht. Es ist erfreulich, dass das Handbuch durchgängig die korrekt übersetzten Bezeichnungen für die beiden Kammern der Bundesversammlung verwendet. Demgegenüber sind die in den Tageszeitungen häufig anzutreffenden Bezeichnungen "Oberhaus" für die Staatsduma und "Unterhaus" für den Bundesrat schlichtweg abwegig und ärgerlich, denn sie entstammen der konstitutionellen Monarchie und korrespondieren mit den unterschiedlichen sozialen Schichten der Mitglieder der beiden Kammern.

Aus der Kommentierung erfahren wir, wie das (von der VfRF nicht festgelegte) *Wahlsystem* durch aufeinander folgende und immer wieder novellierte Dumawahlgesetze geregelt wurde. Nach dem derzeit geltenden Dumawahlgesetz vom 22.2.2014 gilt ein gemischtes Wahlsystem, wonach die eine Hälfte der 450 Abgeordneten der Staatsduma in Ein-Mandatswahlkreisen nach reinem Mehrheitswahlrecht, die andere Hälfte nach Verhältniswahlrecht aufgrund von allein von politischen Parteien aufgestellten Listen gewählt wird. Die 1995 eingeführte 5 %-*Sperrklausel* wurde zehn Jahre später auf 7 % erhöht und 2011 wieder auf 5 % abgesenkt, sie hat das geltende Dumawahlgesetz beibehalten (Art. 96 Rz 20-27). Was die Macht auf Zeit als Ausdruck des Demokratieprinzips betrifft, also die Legislaturperiode der Staatsduma, so betrug sie ursprünglich vier Jahre, wurde aber durch Verfassungsänderung vom 30.12.2008 um ein Jahr verlängert.

Zentral für das Demokratieverständnis ist Art. 3 VfRF; als eines der Wesensmerkmale der Demokratie werden dort "freie Wahlen" (und Referenden) als "höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksmacht" genannt. Die (weiteren) Grundsätze der allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahl sind im Verfassungstext ausdrücklich nur für die Wahl des Präsidenten niedergelegt (Art. 81), das VfG habe aber keinen Zweifel daran gelassen, dass diese Grundsätze auch für die Wahl der Staatsduma gelten (*von Gall* Art. 32 Rz16; *Luchterhandt*, Art. 96 Rz 18).

Was nun die Praxis, den Ablauf der Wahlen zur Staatsduma, betrifft, so weist *Oesten Baller* (Berlin) (Art. 31 Rz 2) auf die "von zahlreichen Wahlfälschungen geprägten Dumawahlen 2011" hin und *Luchterhandt* (Art. 97 Rz 28) konkreter auf die Verschaffung von Mehrfachstimmrechten durch Wahlkommissionen mittels Ausgabe von Wahlberechtigungsscheinen "in erheblichem Umfang gezielt an kremltreue Wähler"; Wahlberechtigungsbescheinigungen können für am Wahltag nicht an ihrem Wohnsitz anwesende Bürger ausgegeben werden. Der Grundsatz der Wahlgleichheit ist in der VfRF garantiert, in der Realität wurde er durch Manipulationen dieser Art 2011 ignoriert. Ob es auch bei künftigen Dumawahlen "zahlreiche Wahlfälschungen" geben wird, bleibt abzuwarten. Und was die weiteren Wahl-

ZaöRV 75 (2015)

rechtsgrundsätze betrifft, so scheinen sie nicht ignoriert worden zu sein; jedenfalls ist an den einschlägigen Kommentarstellen (*Geistlinger*, Art. 3 Rz 18; *von Gall*, Art. 32 Rz 16 ff.; *Luchterhandt*, Art. 96 Rz 18 ff.) nicht vermerkt, dass die Wahlen nicht frei, allgemein, direkt und geheim gewesen wären. Allerdings bemängelt *Geistlinger* (Art. 3 Rz 21) “die Qualität der Wahlen”, sie litten unter einem “extrem ungleichen Medienzugang, einem extremen Ungleichgewicht der eingesetzten Mittel, einer massiven Nutzung formeller und informeller staatlicher Ressourcen zur Sicherung der Machterhaltung der Herrschaftseliten (‘System Putin’)”; er schließt daraus: “Die Realisierung politischer Macht des Volkes und ihrem Charakter als öffentliche Gewalt werden damit in der Realität enge Grenzen gesetzt.”

Zur freiheitlichen Demokratie gehört auch die Möglichkeit freier politischer Meinungs- und Willensbildung mit den entsprechenden Rechtsgewährleistungen wie Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit.

Nach Art. 29 Abs. 5 VfRF wird “die Freiheit der MasseninFORMATION garantiert” und “die Zensur ist verboten”. Die Kommentierung verweist zwar darauf, dass das Oberste Gericht der RF in der Medienfreiheit zusammen mit der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 29 Abs. 1) “die Grundlage für die Entwicklung der gegenwärtigen Gesellschaft und des demokratischen Staates seien; ohne Pressefreiheit entstünden keine Zivilgesellschaft und auch kein Rechtsstaat (*Caroline von Gall*, Art. 29 Rz 52). Jedoch sei “die Medienfreiheit jedenfalls noch nicht voll umgesetzt”; verwiesen wird auf den Monitoring Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates von 2012, auf zahlreiche Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aber auch auf russische Stimmen in der Fachliteratur (Art. 29 Rz 4, 5, 71). An den Regeln des Mediengesetzes betreffend Eingriffe in die Mediengründungsfreiheit, die Registrierung von Medien und die Akkreditierung von Journalisten (Art. 29 Rz 61-65) wird deutlich, wie die Presse- und Rundfunkfreiheit “gesteuert” werden kann.

Zum unverzichtbaren Standard eines demokratischen Rechtsstaates gehört das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit. Es ist in Art. 31 VfRF verankert. Aber, so die Kommentierung von *Oesten Baller* (Art. 31 Rz 1 und 3), es fehle in Russland “ein tieferes Verständnis für diese Verfassungsbestimmung und ein politischer Wille zur Umsetzung” derselben. Für die “Versammlungsfreiheit à la Russe” sei die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Grundrechtsschranken kennzeichnend, die vom Grundrecht selbst wenig übrig lasse und es aushöhle. “Die Wirklichkeit der Versammlungsfreiheit wird durch ein grundrechtsfernes, gängelndes Recht (...) geprägt sowie durch eine repressive Verwaltungspraxis.” Das VfG habe die Chance für

eine "Umsteuerung" zwar erkannt, aber nicht ausreichend genutzt; den "Geist europäischen Standards atmen" aber Sondervoten von Verfassungsrichtern und auch im neuen russischen Schrifttum würden Reformschritte und neue Sichtweisen angemahnt (Art. 31 Rz 23).

Das "Recht auf Vereinigung" und die "Betätigungsfreiheit gesellschaftlicher Vereinigungen" werden in Art. 30 Abs.1 VfRF garantiert. Die Vermutung, es handle sich um ein absolutes, nicht einschränkbares Grundrecht "entlarvt" aber, so *Wieser* (Art. 30 Rz 18), "eine Gesamtbetrachtung der VfRF". Verwiesen wird auf Art. 13 Abs. 5 VfRF, wonach "die Bildung und die Tätigkeit gesellschaftlicher Vereinigungen" wegen verschiedener dort genannter Ziele und Handlungen (z. B. gewaltsame Änderung der Grundlagen der Verfassungsordnung) verboten sind; auf Grundrechtseinschränkungen im Falle des Ausnahmezustandes (Art. 56 VfRF) und auf den generellen Gesetzesvorbehalt in Art. 55 Abs. 3 VfRF, wonach Grundrechtseinschränkungen durch Bundesgesetz möglich sind, sofern dies zum Schutz bestimmter, dort genannter Rechtsgüter notwendig (erforderlich) ist.

Unter den Vorbehalt von Art. 55 Abs. 3 VfRF habe auch das russische VfG wiederholt die Vereinigungsfreiheit gestellt. Dabei habe das VfG "für die Zulässigkeit von Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit sowohl eine Art Wesensgehaltssperre als auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip postuliert." (*Wieser*, Art. 30 Rz 20). Dann folgt eine harsche Kritik: Das VfG habe "freilich – und das ist die bittere Kehrseite – in keiner einzigen E(ntscheidung) eine wirklich saubere und ordnungsgemäße Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt (...) Die Begründungen – so überhaupt vorhanden – sind oberflächlich und pauschalierend; dem Gesetzgeber wird ein äußerst weiter Spielraum für Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit eingeräumt." (Art. 30 Rz 21). Der "Umgang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip" werde in den Urteilen "zur Gründungsfreiheit politischer Parteien" deutlich (Art. 30 Rz 22). Auch *Rainer Arnold* und *Anastasia Berger* (München) (Art. 55 Rz 27-32) zeigen die Mängel der Verhältnismäßigkeitsprüfung in der Rechtsprechung des VfG gründlich auf und kritisieren sie entsprechend.

Nach der Judikatur des VfG erfasst die in Art. 30 VfRF garantierte Vereinigungsfreiheit auch das Recht zur Gründung einer politischen Partei und das Recht der Teilnahme an ihrer Tätigkeit. Denn die politischen Parteien sind spezielle gesellschaftliche Vereinigungen i. S. v. Art. 30 Abs. 1 VfRF (*Wieser*, Art. 30 Rz 12). Nach dem "Parteienartikel" Art. 13 Abs. 3 VfRF sind "die politische Vielfalt und das Mehrparteiensystem anerkannt". Das VfG hat, so erläutert *Wieser* (Art. 13 Rz 3) "aus Art. 13 (i. V. m. Art. 1 Abs. 1 VfRF) abgeleitet, dass die ideologische und politische Vielfalt sowie das

ZaöRV 75 (2015)

Mehrparteiensystem einen Wesenszug der Demokratie, wie sie in der VfRF verankert ist, darstellen; die politischen Parteien sind danach ein für ihr Funktionieren unerlässliches Institut.”

Der “flagrante Umgang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip” zeige sich bei den Urteilen des VfG zur Gründungsfreiheit politischer Parteien darin, dass das VfG das gesetzliche Verbot der Gründung politischer Parteien nach den Merkmalen der nationalen oder religiösen Zugehörigkeit für verfassungskonform erklärt “und damit eine empfindliche Einschränkung des denkbaren Spektrums politischer Parteien abgesegnet” habe. Ebenfalls habe das VfG das Verbot der Bildung regionaler politischer Parteien für verfassungskonform erklärt, und zwar “ohne wirkliche juristische Begründung, sondern lediglich Horrorvisionen beschwörend” (*Wieser*, Art. 30 Rz 22).

Nach Ansicht des VfG ist der Gesetzgeber auch nicht gehindert, Anforderungen an die Mindestmitgliederzahl einer politischen Partei aufzustellen. Eine Verletzung des Prinzips des Mehrparteiensystems sieht das VfG erst dann, wenn aufgrund der gesetzlichen Anforderungen an die Mindestmitgliederzahl lediglich eine einzige politische Partei gebildet werden würde. (*Wieser*, Art. 13 Rz 8). Die zahlenmäßigen Anforderungen für die Registrierung einer politischen Partei und ihre Erhöhungen – Gesamtzahl zunächst 10.000 dann 50.000 Mitglieder und regionale Gliederungen in mehr als der Hälfte der Subjekte der RF mit jeweils zunächst 100, dann erhöht auf 500 Mitglieder – hat das VfG nicht beanstandet (*Wieser*, Art. 30 Rz 22). Zielrichtung und Folgen derartiger Registrierungs voraussetzungen liegen auf der Hand: Behinderung des Aufkommens neuer politischer Parteien und dadurch der (erweiterten) Möglichkeiten politischer Opposition und des Machtwechsels.

Wie lautet nun hier das Resümee? Kann man aus Obigem schon folgern, dass die demokratische Ordnung in Russland “defekt” ist, nur eine “gelenkte” Demokratie ist oder sind doch einige Merkmale “freiheitlicher” Demokratie erkennbar? Durch tieferes Studium des Kommentars möge der Interessierte eine Antwort finden.

Wenigstens einige Anmerkungen zu der Frage, welche Stellung des Völkerrechts in der VfRF vorgesehen ist, dürfen in einer Rezension für die Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) nicht fehlen.

Mit zahlreichen Bezügen der VfRF zum Völkerrecht zeigt sich der völkerrechtsoffene und völkerrechtsfreundliche Charakter der VfRF. So kommentieren *Nußberger/Safoklov* (Präambel Rz 15), dass mit der Bezugnahme auf die Grundsätze der Selbstbestimmung und Gleichheit der Völker “die Völkerrechtsfreundlichkeit der russischen Verfassung bereits in der Präam-

bel VfRF zum Ausdruck gebracht” werde und sie erfahre “in Art. 15 Abs. 4 VfRF eine weitere Präzisierung und Konkretisierung”; schon die Präambel VfRF bereite – mit ihrem “Verweis auf die Rechte und Freiheiten des Menschen” – auch “den Boden für die Öffnung der Verfassung für den internationalen Menschenrechtsschutz”, was dann “explizit in Art. 17 Abs. 1 VfRF ausgeführt” werde (Präambel Rz 12-13). Wegen dieser “Verweise auf völkerrechtliche Konzepte in der Präambel VfRF und wegen der Regelung in Art. 15 Abs. 4 VfRF könne die VfRF sogar “grundsätzlich als besonders völkerrechtsfreundlich ausgestaltet angesehen werden” (Präambel Rz 19).

Der Art. 15 Abs. 4 VfRF bestimmt, dass “die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die völkerrechtlichen Verträge” der RF “Bestandteil ihres Rechtssystems” sind; und weiter: “Legt ein völkerrechtlicher Vertrag der Russländischen Föderation andere Regeln fest als die gesetzlich vorgesehenen, so werden die Regeln des völkerrechtlichen Vertrages angewandt.” Die Kommentatoren (*Nußberger/Safoklov*, Art. 15 Rz 20-34) sehen in dieser Verfassungsbestimmung gewiss zutreffend “die Entscheidung für die dualistische Theorie” des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht (Rz 21). Was den Platz des Völkerrechts in der Hierarchie der Normen im innerstaatlichen russischen Rechtsraum betrifft, so ergibt die Interpretation des Art. 15, dass völkerrechtliche Verträge einen Rang unterhalb der Verfassung der RF und der Bundesverfassungsgesetze einnehmen aber über den einfachen Bundesgesetzen und regionalen Gesetzen stehen. Was den Vorrang völkerrechtlicher Verträge vor diesen Gesetzen betrifft, so gelte “der Grundsatz des Anwendungs-, nicht des Geltungsvorrangs des Völkerrechts” (Rz 35).

Wenn somit die VfRF “den höchsten Rang” einnimmt und damit “über dem gesamten nationalen Recht und dem Völkerrecht” steht (Art. 15 Rz 21), dann ist nicht recht verständlich, weshalb denselben Kommentatoren an anderer Stelle (Präambel Rz 19) “der neuerdings behauptete Vorrang der russischen Verfassung vor dem Völkerrecht fraglich” erscheint, weil “die Völkerrechtsoffenheit der Verfassung bereits in der Präambel VfRF postuliert” werde. Völkerrechtsoffenheit und Völkerrechtsfreundlichkeit muss ja nicht gleich bis zum Monismus oder Dualismus mit Primat des Völkerrechts gehen.

Nach Art. 17 Abs. 1 VfRF werden in der Russländischen Föderation “die Rechte und Freiheiten des Menschen entsprechend den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und in Übereinstimmung mit dieser Verfassung anerkannt und garantiert”. Damit bekennt sich die VfRF – so *Rainer Arnold/Anastasia Berger* (Art. 17 Rz 1) – “zu den unveräußerlichen Grund- und Menschenrechten in der Gestalt, wie sie von der interna-

tionalen Staatengemeinschaft verstanden werden". Diese "Orientierung des Grundrechtsschutzes am Völkerrecht" drücke aus, "dass die internen Verbürgungen nicht hinter den Garantien der Völkergemeinschaft zurücktreten dürfen" (Rz 11). Die in Art. 17 Abs. 1 (ebenso wie in Art. 15 Abs. 4) verwendete Terminologie ("allgemein anerkannte Prinzipien und Normen des Völkerrechts") bereite jedoch Schwierigkeiten, weil sie "nicht kongruent ist zu der in der völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre verwendeten Terminologie" (Verträge, Gewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze), (*Nußberger/Safoklov*, Art. 15 Rz 22). Auch das VfG RF nehme "keine differenzierte, konzeptionelle Unterscheidung i. S. d. Lehre von den Völkerrechtsquellen vor", sondern stelle wesentlich darauf ab, "ob es sich um einen von der internationalen Gemeinschaft oder einer regionalen Staatengruppe anerkannten Grundsatz handelt", sei er in Verträgen (z. B. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte [IPbPR], Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK]) verankert oder auch in rechtlich unverbindlichen Texten (*Arnold/Berger*, Art. 17 Rz 9).

Auch in Art. 46 Abs. 3 VfRF "findet sich die Bestätigung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit" (*Arnold/Berger*, Art. 46 Rz 32); nach dieser Bestimmung ist "jeder berechtigt" sich, nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, entsprechend den völkerrechtlichen Verträgen der RF an "zwischenstaatliche Organe zum Schutz der Menschenrechte und -freiheiten zu wenden". Mit diesen "Organen" sind nicht nur internationale Gerichte, sondern auch andere Schutzmechanismen gemeint; dass diese Bestimmung zentrale Bedeutung für den Zugang zum EGMR hat, versteht sich von selbst (Art. 46 Rz 37).

Von so mancher Neuerscheinung auf dem wissenschaftlichen Buchmarkt heißt es, das Buch habe eine Lücke geschlossen. Das kann man vom "Handbuch der russischen Verfassung" nicht sagen. Dieses Handbuch ist kein Lückenschließer, es hat ein Vakuum gefüllt. Nichts dergleichen ist zur geltenden russischen Verfassung von 1993 publiziert worden. Dem Herausgeber *Bernd Wieser* und allen Ko-Autoren ist für dieses Werk, seine juristisch präzisen, informativen und z. T. umfangreichen Kommentierungen Dank und Anerkennung zu zollen.

Das "Handbuch der russischen Verfassung" zeigt erfreulicherweise, dass die fast schon totgesagte Ostrechtswissenschaft sehr lebendig ist und von exzellenten Vertretern betrieben wird. Die Annahme, die Ostrechtswissenschaft würde absterben, beruhte auf der irrigen Gleichsetzung von Ostrecht mit dem Recht der sozialistischen/kommunistischen Staaten. Solange diese existierten, war das ja auch faktisch der Fall. Dabei wurde aber übersehen, dass die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem ostmitteleuropäischen

und osteuropäischen Raum schon begann, als es sozialistische Staaten noch gar nicht gab. Ostrechtswissenschaft befasst sich mit den Rechtsordnungen ostmittel- und osteuropäischer Staaten, wie diese auch immer im Fluss der Zeiten politisch/juristisch verfasst sein mögen. Die Verfassungsrechtsentwicklung in Osteuropa, insbesondere aber in einem so gewichtigen Staat wie Russland, ist ein spannendes Beobachtungs- und Forschungsfeld und wird es bleiben. Möge das Anliegen der am Handbuch beteiligten Ostrechtler, Impulse für eine Weiterentwicklung der russischen Verfassungsrechtsdogmatik zu liefern, russischerseits aufgegriffen und als intellektuelle Herausforderung betrachtet werden; diese Herausforderung anzunehmen, dürfte ihnen eigentlich nicht schwer fallen, nachdem Russland "Anschluss an die westeuropäische Verfassungstradition" gefunden hat. Wissenschaftlicher Austausch war mit den Fachkollegen (z. B. des Völkerrechts) schon zu Sowjetzeiten möglich. Sollte er heutzutage nicht viel leichter sein? Intellektueller Austausch unterliegt ja keinem wechselseitigen Embargo und unerwünschten "ausländischen Agenten" werden die Autoren des Handbuchs wohl auch nicht zugeordnet werden.

Der Rezensent erinnert sich an eine Diskussion unter nur "westlichen" Juristen in Amsterdam z. Z. der Ära *Gorbatschow*, auf der ein Teilnehmer die Ansicht vertrat, aus Russland werde nie eine freiheitliche Demokratie, weil es Russland vollkommen an einer demokratischen Tradition fehle. Meine schlichte Erwiderung war, einmal müsse und werde man mit der Tradition beginnen. Russland hat mit seiner Verfassung von 1993 mit dieser Tradition begonnen und steht noch ganz am Anfang.

Alle Ostrechtler, die am Handbuch mitgewirkt haben, schätzen die russische Verfassung von 1993, etliche von ihnen halten mit harter Kritik an der (meist) unterverfassungsrechtlichen Rechtsentwicklung nicht zurück. So bedauerlich diese ist und so berechtigt jene an ihr sein mag, scheint mir doch, dass die spezifischen, meist in der vordemokratischen Vergangenheit des Landes wurzelnden Probleme und Mentalitäten, die die kritikwürdigen Rechtsentwicklungen und -anwendungen auslösen, nicht immer recht ins Blickfeld kommen. Historisch-rechtsvergleichende Seitenblicke sind geeignet, manch hartes Urteil über bestimmte verfassungs- und staatsrechtliche Entwicklungen und Rückentwicklungen in einem milderem Licht erscheinen zu lassen. Um nur ein Beispiel, das Wahlrecht, zu nennen: Hat es nicht Jahrhunderte gebraucht bis es in den 1920er Jahren im Vereinigten Königreich ein allgemeines Wahlrecht gab? Und hat es nicht Jahrzehnte gebraucht, bis alle Preußen das gleiche Wahlrecht hatten? Ist es nach den Regimen, unter denen die Russen nicht nur im 20. Jahrhundert gelebt haben, verwunderlich, wenn für dieses oder jenes Grundrecht "noch ein tieferes

ZaöRV 75 (2015)

Verständnis“ fehlt? Aber das wird sich mit der Zeit schon ändern, denn “der Geist europäischer Standards” weht ja schon in einigen Sondervoten – und nicht nur dort.

Im Deutschen Dom am Gendarmenmarkt in Berlin-Mitte kann eine Dauerausstellung betrachtet werden, die den Titel trägt “Wege – Irrwege – Umwege. Die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Deutschland”. Mögen wir Verständnis aufbringen auch für Russlands Wege, Irrwege und Umwege zum freiheitlichen, demokratischen, föderativen Rechtsstaat in Russland.

Theodor Schweisfurth, Berlin