

Analyse

Russland vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Angelika Nußberger, Dmitry Marenkov, Köln

Zusammenfassung

Als Mitglied des Europarates hat Russland 1998 die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert. Inzwischen sind über 200 Urteile gegen Russland ergangen. Das Verhältnis zwischen der Russischen Föderation und dem EGMR ist insbesondere seit einer Entscheidung zu einer Russland zugeschriebenen Menschenrechtsverletzung in Transnistrien äußerst angespannt. Russland ist der einzige der 46 Mitgliedsstaaten, der bisher nicht das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK ratifiziert hat. Damit blockiert es eine Verbesserung des überlasteten Kontrollmechanismus. Ratifiziert Russland das 14. Zusatzprotokoll nicht bis zum 30.6.2007, wird es zudem nötig, zwanzig Richterstellen am Gerichtshof neu zu besetzen, da die im Protokoll vorgesehene Verlängerung der Amtszeit der Richter nicht in Kraft treten kann.

Eine Flut von Beschwerden aus Russland

Seit 1996 ist die Russische Föderation Mitglied des Europarates. Im Jahr 1998 hat sie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), den wichtigsten völkerrechtlichen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte, ratifiziert und sich damit auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterworfen. Im Jahr 2002 erging das erste Urteil gegen Russland, im Jahr 2006 waren es über 100 Urteile, mit denen Menschenrechtsverletzungen wie die Nicht-Vollstreckung von rechtskräftigen Entscheidungen, die überlange Dauer der Untersuchungshaft, aber auch Folter und Verletzungen der Meinungsfreiheit gerügt wurden.

Jede Woche erreichen den Gerichtshof etwa 300 neue Beschwerden von russischen Bürgern. Russland führt damit die Liste der Beschwerdegegner vor dem EGMR mit über 20.000 anhängigen Beschwerden mit großem Abstand an. Die Zahl der Beschwerden und der Urteile gegen Russland wächst stetig, ein Ende der Entwicklung ist nicht abzusehen.

Will man diese Beschwerdeflut richtig bewerten, muss man in Rechnung stellen, dass Russland mit einer Bevölkerung von etwa 142 Millionen der mit Abstand größte Mitgliedsstaat des Europarates ist. Setzt man die Anzahl der Beschwerden zur Anzahl der Bürger ins Verhältnis, ergeben sich etwa für Rumänien oder die Türkei ähnliche Ergebnisse wie für Russland.

Außerdem ist eine hohe Zahl von Beschwerden nicht unbedingt ein Indikator für eine schlechte Menschenrechtssituation. Aussagekräftiger ist die Anzahl der tatsächlichen Verurteilungen – dabei belegte Russland im Jahre 2006 mit 102 Urteilen den sechsten Rang. Ferner sind bei der Beurteilung der quantitativen Angaben auch die Besonderheiten der Menschenrechtsdiskussionen in den jeweiligen

Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen. Infolge des allgemeinen Misstrauens der russischen Bevölkerung in die nationalen Gerichte wird eine Beschwerde nach Straßburg häufig als die „einzige Hoffnung“ gesehen. Dies führt dazu, dass Beschwerden oftmals voreilig beim EGMR eingereicht und wegen Nichteinhaltung der Zulässigkeitsvoraussetzungen abgewiesen werden. Auch die Information der Bürger über ihre Rechte und die Popularität der Konvention können in diesem Kontext eine Rolle spielen. Von Bedeutung ist ferner, dass in Russland auf nationaler Ebene der Filter einer Individualverfassungsbeschwerde fehlt. Ein Bürger kann vor dem Russischen Verfassungsgericht lediglich geltend machen, dass eine Rechtsvorschrift, auf deren Grundlage ein ihn belastender Akt erlassen worden ist, verfassungswidrig sei. Nicht selten resultiert die Rechtsverletzung aber nicht aus der Norm selbst, sondern aus der Anwendung im konkreten Fall. Hier kann das russische Verfassungsgericht keine Abhilfe schaffen – anders als etwa das Bundesverfassungsgericht in Deutschland.

Negativ schlägt für Russland zu Buche, dass eine Reihe von Urteilen des EGMR besonders gravierende Verstöße gegen Art. 3 EMRK (Verbot der Folter und unmenschlichen Behandlung) und Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) betrifft.

Die Beziehungen zwischen dem EGMR und der Russischen Föderation

Während die Vielzahl der Beschwerden russischer Bürger ein großes Vertrauen in den Gerichtshof offenbart, blickt das „offizielle Russland“ äußerst kritisch nach Straßburg. Insbesondere seit der Entscheidung Ilaşcu sind die Beziehungen zwischen Russland und dem Gerichtshof äußerst angespannt.

Die Entscheidung Illașcu

Beim Fall Illașcu ging es um Politiker der Republik Moldau, die von transnistrischen Separatisten ins Gefängnis gebracht, von einem Pseudo-Gericht verurteilt und gefoltert wurden; gegen einen der vier Beschwerdeführer wurde sogar ein Todesurteil ausgesprochen und mehrfach die Hinrichtung anberaumt. Diese Menschenrechtsverletzungen rechnete der Gerichtshof der Republik Moldau zu, da sie nicht genug unternommen habe, um die Freilassung der zu Unrecht Inhaftierten zu erreichen, verurteilte zugleich aber auch Russland, da es aufgrund der Anwesenheit seiner Truppen die „effektive Kontrolle“ oder zumindest entscheidenden Einfluss in Transnistrien ausgeübt habe und damit für die Menschenrechtsverletzung verantwortlich gewesen sei. Diese Entscheidung bezeichnete nicht nur der russische Richter am EGMR, Anatoli Kowler, sondern auch Putin selbst als „politisch“. Trotz einer Vielzahl von Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats erklärte sich Russland nicht dazu bereit, das Urteil zu vollstrecken und argumentierte, es könne die territoriale Integrität eines anderen Staates nicht verletzen. Nach Ablauf der 15-jährigen Haftstrafe kamen die letzten beiden der vier Inhaftierten im Juni 2007 frei.

Nicht zuletzt wegen dieser politisch umstrittenen Entscheidungen ist der EGMR aber in Russland eine vergleichsweise bekannte Institution geworden. In den russischen Zeitungen wird über Urteile gegen Russland berichtet; im Internet werden auch die kontroversen Fragen angesprochen und die Wirkungen der Entscheidungen diskutiert. Mittlerweile ist auch eine Reihe von juristischen Analysen zur Tätigkeit des EGMR in russischer Sprache erschienen. Seit 2002 wird das Bulletin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auch auf Russisch herausgegeben. Wie Meinungsumfragen des Russischen Zentrums für die Erforschung der Öffentlichen Meinung (WCIOM) zeigen, hat sich der Anteil der Bürger, die grundsätzlich bereit sind, sich nicht mit den Entscheidungen der russischen Gerichte zufrieden zu geben, sondern ihre Rechte auch vor dem Straßburger Gerichtshof zu verfolgen, wesentlich erhöht.

Das Oberste Gericht hat die russischen Gerichte bereits in einem Beschluss aus dem Jahr 2004 dazu verpflichtet, die Rechtsprechung des Gerichtshofs in ihrer Entscheidungspraxis zu berücksichtigen. Es ist zu beobachten, dass sowohl die EMRK als auch das case-law des Gerichtshofs in Entscheidungen russischer Gerichte, insbesondere auch des russischen Verfassungsgerichtshofs, seitdem tatsächlich öfter zitiert werden. Allerdings sind die Verweise oftmals ein Lippenbekenntnis und haben eher eine dekorative Funktion, als dass sie der nationalen Rechtsprechung eine neue Richtung geben würden.

Der Streit um die Reform des Gerichtshofs

Der Straßburger Gerichtshof ist Opfer seines eigenen Erfolgs geworden. Jahr für Jahr gehen mehr Beschwerden ein, so dass absehbar ist, dass der Mechanismus nicht mehr effektiv funktionieren kann, wenn brisante Probleme erst mit einer Verzögerung von vielen Jahren behandelt werden. Mit dem 14. Zusatzprotokoll zur EMRK soll das Verfahren so abgeändert

werden, dass unzulässige Beschwerden und so genannte „Klonfälle“ schnell aussortiert werden können. Dies bedeutet, dass auch Einzelrichter endgültige Entscheidungen über die Zulässigkeit treffen dürfen und Kammern von drei – statt bisher sieben – Richtern bei Sachverhalten, über die bereits wiederholt entschieden worden ist, Urteile fällen können. Neu ist auch, dass eine Beschwerde für unzulässig erklärt werden kann, wenn dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist. Nach Einschätzung des neuen Präsidenten des Gerichtshofs, Jean-Paul Costa, sollen diese Maßnahmen die Effizienz der Arbeit des EGMR um über 25 Prozent steigern.

Alle Mitgliedsstaaten haben dieses Zusatzprotokoll ratifiziert – nur Russland nicht. Bei der Abstimmung im Dezember 2006 stimmten lediglich 27 Duma-Abgeordnete für die Ratifizierung, 130 stimmten dagegen. Argumentiert wird vor allem, die Reform sei nur Stückwerk und die Qualität der Rechtsprechung würde verschlechtert, könnten Einzelrichter abschließende Entscheidungen treffen. Kommentatoren aus dem In- und Ausland werten das „Njet“ der Duma dagegen als Ausdruck einer allgemein „anti-westlichen“ Stimmung; man wolle nicht ein Kontrollinstrument stärken, das Russland an den internationalen Pranger stelle.

Da das Zusatzprotokoll nur im Falle der Ratifizierung in allen 46 Vertragsstaaten in Kraft treten kann, hat es Russland im Augenblick in der Hand, das künftige Schicksal des EGMR maßgeblich zu bestimmen. Tritt das Protokoll nicht bis zum 30.6.2007 in Kraft, sind zudem 20 Richter neu zu wählen. Russland weiß hier um seine Macht als „Vetostaat“. Es bleibt spannend, ob die diplomatischen Bemühungen des Europarats in letzter Minute noch Früchte tragen werden.

Weitere brisante Verfahren vor dem EGMR

Für Aufsehen sorgt eine von Georgien im März 2007 gegen Russland eingereichte Staatenbeschwerde. Da

von Staaten erhobene Vorwürfe ungleich schwerer wiegen als Vorwürfe individueller Beschwerdeführer und zugleich auch die bilateralen Beziehungen belasten, haben die Mitgliedsstaaten bisher nur mit großer Zurückhaltung – etwa gegen die Militärdiktatur in Griechenland – von dem Instrument der Staatenbeschwerde Gebrauch gemacht. Anlass für die Beschwerde Georgiens ist die Deportation einer Vielzahl von in Russland lebenden Georgiern. Russland hatte damit auf die Festnahme russischer Militärangehöriger durch georgische Stellen reagiert, denen Spionage vorgeworfen worden war. In einem ähnlichen Fall, bei der Zwangsausweisung eines türkischen Staatsangehörigen durch russische Behörden, hat der Gerichtshof bereits eine Menschenrechtsverletzung festgestellt.

Aufgrund der politischen Brisanz des Falles ist, sollte nicht vorab eine Verhandlungslösung erreicht werden und es zu einer streitigen Entscheidung kommen, eine weitere Verschlechterung der Beziehung zwischen Russland und dem Gerichtshof und eine Politisierung der Diskussion über die Rechtsprechung zu befürchten. Im Gegenzug wären auch Staatenbeschwerden Russlands gegen die baltischen Staaten zu erwarten, mit denen Verletzungen der Rechte der russischen Minderheiten geltend gemacht werden könnten.

Beim EGMR sind auch Beschwerden von Mikhail Chodorkowskij und Platon Lebedew anhängig. Der genaue Inhalt der Beschwerden ist auf Wunsch der Beschwerdeführer nicht bekannt. Medienberichten zufolge wird darin der Verstoß gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens und gegen das Verbot, Grundrechte zu anderen als den in der EMRK vorgesehenen Zwecken einzuschränken, geltend gemacht. Darauf hatte der EGMR auch die Verurteilung Russlands im Fall des „Oligarchen“ Gusinskij gestützt. Er war wegen strafrechtlicher Vorwürfe inhaftiert und während der Haft zum Verkauf seines Unternehmens Mediamost genötigt worden; es gab einen „deal“, die strafrechtlichen Vorwürfe beim Abschluss des Kaufvertrags fallen zu lassen. Der Gerichtshof urteilte, dass das Instrument des Strafrechts auf diese Weise missbraucht worden war, unabhängig davon, ob die strafrechtlichen Vorwürfe begründet waren oder nicht. Neben Chodorkowskij und Lebedew hat auch das Unternehmen Jukos vor dem EGMR Beschwerde erhoben.

Noch 2007 ist auch mit einer Entscheidung im Fall Chernetsova u.a. gegen Russland zu rechnen. Dabei handelt es sich um eine Beschwerde von etwa 60 Angehörigen der bei der Geiselnahme im Moskauer Musicaltheater „Nord-Ost“ 2002 getöteten Geiseln. Tschetschenische Terroristen hatten über 900 Theaterbesucher in ihre Gewalt

gebracht; 125 Menschen starben beim Sturm russischer Sondereinsatzkräfte auf das Gebäude, bei dem auch Giftgas eingesetzt worden war. Da der genaue Hergang des Geschehens nie aufgeklärt wurde, machen die Beschwerdeführer einen Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren, gegen das Fehlen eines wirksamen Rechtsschutzes und gegen das Recht auf Leben geltend.

Stellenrotation in Straßburg

Der EGMR ist keine neutrale, von den Mitgliedsstaaten abgetrennte Institution, sondern setzt sich aus Richtern und Richterinnen aus allen 46 Vertragsstaaten zusammen und wird von ihnen getragen und bestimmt. Der russische Richter Anatolij Kowler arbeitet seit 1999 am Gerichtshof; bei jedem gegen Russland gerichteten Verfahren ist er *ex officio* beteiligt. Zu einer Vielzahl von Entscheidungen hat er Sondervoten abgegeben; pointiert ist insbesondere das Sondervotum zu dem Fall Ilaşcu, bei dem seinen äußerst scharf formulierten Bedenken aber keiner der Kollegen gefolgt ist. Außerdem ist in den Verwaltungsunterbau des Gerichtshofs eine Vielzahl von russischen Bürgern beschäftigt, die die Entscheidungen vorbereiten. Sie alle sind aber nicht „Vertreter Russlands“, sondern sprechen für den Gerichtshof.

Dagegen haben die Bevollmächtigten der Mitgliedsstaaten in den einzelnen Verfahren die Position der Regierungen, gegen die sich die Beschwerden richten, zu vertreten. Im März 2007 wurde die Stelle des Bevollmächtigten der Russischen Föderation neu besetzt. Pawel Laptew, der diese Position seit Beginn der Mitgliedschaft Russlands im Europarat innehatte, wurde von der 38-jährigen Weronika Milintschuk abgelöst. Gleichzeitig wurde diese Position offiziell – der europäischen Praxis entsprechend – aus dem Kompetenzbereich der in Russland nahezu allmächtigen Präsidialadministration herausgelöst und an das Justizministerium verlagert. Bei Weronika Milintschuk handelt es sich im Gegensatz zu den meisten Spitzenbeamten im heutigen Russland nicht um eine gebürtige St. Petersburgerin, sondern um eine langjährige Vertraute des früheren Generalstaatsanwalts und heutigen Justizministers, Wladimir Ustinow. Unter seiner Leitung arbeitete sie bereits in der Staatsanwaltschaft des Gebiets Krasnodar und wurde von ihm 2001 in die internationale Abteilung der Generalstaatsanwaltschaft geholt.

Der personelle Wechsel in der Vertretung Russlands vor dem Straßburger Gerichtshof wird in den Medien mit den vielen „Niederlagen“ Russlands vor dem EGMR in den vergangenen Jahren und Monaten erklärt. Einige Beobachter vermuten zudem,

dass die Neubesetzung mit den in naher Zukunft zu verhandelnden brisanten Fällen, insbesondere den Beschwerden von Michail Chodorkovskij und Platon Lebedew sowie dem Unternehmen Jukos zusammenhängt. Das von Laptew verfasste Memorandum der Russischen Regierung im Fall Jukos soll, wie in der Presse berichtet wird, auf heftige Kritik im Kreml gestoßen sein.

Schlussbemerkung

Der EGMR ist mehr als nur ein Gericht. Er ist ein Symbol für ein europäisches Wertesystem, das das Individuum und seine Rechte an die erste Stelle setzt und den Staat dazu zwingt, jede Einschränkung von Menschenrechten vor europäischen Richtern zu rechtfertigen. Russland hat sich mit der Ratifikation

der EMRK zu diesem Wertesystem bekannt und der Rechtsprechung des Gerichtshofs unterworfen. Dies war im Jahr 1998, in einer Zeit, in der sich Russland für aus dem Westen kommende Ideen geöffnet hatte. Die Entwicklung in den letzten Jahren ist in eine andere Richtung gegangen; auf der Suche nach einer neuen Form einer „souveränen Demokratie“ betont Russland wiederum mehr das von Europa Trennende als das mit Europa Verbindende. Das gegenwärtig angespannte Verhältnis zum EGMR ist eine unvermeidbare Konsequenz dieses politischen Richtungswechsels. Die Haltung Russlands bei der Lösung der anstehenden Probleme – bei der Reform des Gerichtshofs auf der Grundlage des 14. Zusatzprotokolls, bei der Verhandlung über die politisch brisanten Fälle – wird zeigen, wo Russland stehen will und wo es steht.

Über die Autoren:

Angelika Nußberger ist Professorin für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht, Dmitry Marenkov ist Rechtsanwalt in Köln.

Lesetipps:

- Anja-Isabel Otten, Das Verhältnis der Russischen Föderation zur EMRK und EGMR, Osteuropa-Recht 1–2/2007, S. 137–141
- Norbert Paul Engel, Russland setzt Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unter Druck, Europäische Zeitschrift für Grundrechte (EuGRZ) 2007, S. 241
- Deutsche Übersetzung des EGMR-Urteils Heilsarmee ./.. Russland, in: EuGRZ 1/2007, S. 24–30
- Aleh Shyrynski, Die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes durch internationale Gerichte (Burdov ./.. Russland), Osteuropa-Recht 2/2003, S. 145–155
- Angelika Nußberger / Dmitry Marenkov, Quo vadis iustitia? Der Fall Chodorkovskij und die Europäische Menschenrechtskonvention, Osteuropa 7/2005, S. 38–51
- Russland und der Europarat: Russland-Analysen Nr. 110 (September 2006)
- www.echr.coe.int (Homepage des EGMR, u.a. die Datenbank aller EGMR-Urteile HUDOC)
- www.echr.ru (EMRK und EGMR auf Russisch, russische Übersetzungen einiger EGMR-Urteile)

Dokumentation

Die Beschwerdemöglichkeiten russischer Bürger nach europäischem Recht

Angelika Nußberger, Dmitry Marenkov, Köln

Zulässigkeit der Beschwerden

Grundsätzlich muss, wer auf internationaler Ebene Rechtsschutz sucht, zuvor auf nationaler Ebene alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben. Dies ist auch für den EGMR ein eherner Grundsatz. Dennoch hat er in den ersten Tschetschenien-Urteilen festgestellt, dass für Beschwerden aus Krisengebieten erleichterte Anforderungen gelten müssen. Soll ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden, reichen nur in der Theorie bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten nicht aus. Beschwerdeführer aus Tschetschenien können deshalb nicht darauf verwiesen werden, ihre Rechte vor den Gerichten in Inguschetien oder vor dem Obersten Gericht in Moskau geltend zu machen, wenn von vornherein ersichtlich ist, dass damit der konkreten Beschwer nicht abgeholfen würde.

Eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist, dass die Beschwerde innerhalb von sechs Monaten nach der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung erhoben werden muss; auch dies ist eine Klippe, an der Beschwerden aus Russland