

ANALYSE

Legitimierung autoritärer Transformation

Russlands Verfassungsgericht und der Preis des Kompromisses

Olga Podoplelowa (Moskau)

DOI: 10.31205/RA.450.03

Zusammenfassung

In den frühen 1990er Jahren wurde das Verfassungsgericht Russlands als wichtige Institution zum Schutz der Menschenrechte und zur Stärkung des demokratischen Wandels betrachtet. Die guten Absichten der Verfassungsarchitekt:innen reichten allerdings nicht aus, um das totalitäre Erbe des Landes und die entsprechenden Praktiken zu überwinden. Betrachtet man die Entwicklung, die das Verfassungsgericht in den letzten drei Jahrzehnten genommen hat, lassen sich zwei Tendenzen feststellen: Zum einen ist das Verfassungsgericht zu einer Instanz geworden, die Gesetze legitimieren soll, mit denen politischer Wettbewerb, die Zivilgesellschaft und bürgerliche Freiheiten ausgehöhlt werden. Zweitens konnte diese Entwicklung nicht verhindern, dass das Verfassungsgericht nach den Verfassungsänderungen von 2020 seine Unabhängigkeit und sein politisches Gewicht nahezu vollständig verlor. Diese Analyse bietet einen kurzen Überblick über die umstrittensten Entscheidungen der letzten 30 Jahre und geht auf die Maßnahmen ein, durch die die unabhängige verfassungsgerichtliche Aufsicht in Russland zerstört wurde.

Wie das Verfassungsgericht die Demokratie in Russland untergraben hat

Rückblickend können wir festhalten, dass nahezu jede unpopuläre und antidemokratische gesetzgeberische Entscheidung der letzten 30 Jahre durch das Verfassungsgericht legitimiert wurde. Aktivist:innen hegten anfangs große Hoffnungen, dass das Gericht hier eingreifen würde. Es wurde jedoch allmählich deutlich, dass das Verfassungsgericht bei wichtigen Fragen der demokratischen Entwicklung auf der Seite des Staates stand.

Anhand der Gerichtsentscheidungen während der Herrschaft von Wladimir Putin können wir chronologisch anhand des Verfassungsgerichts die Erosion der Demokratie in Russland nachverfolgen. Die folgenden 25 Entscheidungen wurden aufgrund verschiedener Faktoren ausgewählt: ihr Beitrag zur Machtkonsolidierung, ihre erheblichen Auswirkungen auf das politische System, der Einsatz zur Unterdrückung der Opposition, die Beschneidung bürgerlicher Freiheiten; die Auswirkungen auf den Zustand der Zivilgesellschaft, ihr Beitrag zur Verletzung internationalen Rechts.

1. Verlängerung der Amtszeiten der Gouverneur:innen (Urteil Nr. 12-P/2002): Das Verfassungsgericht ermöglichte es amtierenden Gouverneur:innen, den Posten eine dritte und vierte Amtszeit zu bekleiden;
2. Abschaffung der Gouverneurswahlen (Urteil Nr. 3-P/2005): Das Gericht bestätigte den ersten Schritt zur Errichtung der sogenannten Machtvertikale;
3. Beschränkung des passiven Wahlrechts von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit oder Russ:innen mit einem ausländischem ständigen Aufenthaltstitel (Beschluss Nr. 797-O-O/2007): Diese Entschei-

dung verhinderte, dass der berühmte sowjetische Dissident Wladimir Bukowskij (Vladimir Bukovsky) oder andere oppositionelle Aktivist:innen bei den Präsidentschaftswahlen kandidieren können;

4. Beschränkung des passiven Wahlrechts für Urheber:innen von Materialien, die als extremistisch eingestuft wurden (Beschluss Nr. 757-O-O/2010): Das Gericht legitimierte ein weiteres Instrument, mit dem die Opposition an einer Teilnahme an Wahlen gehindert werden soll;
5. Einführung des »kommunalen Filters« für Kandidat:innen bei Gouverneurswahlen und das Recht des Präsidenten, mit politischen Parteien und Kandidat:innen, die sich eigenständig nominiert haben, »Konsultationen« abzuhalten (Urteil Nr. 32-P/2012): Nach der Wiedereinführung direkter Gouverneurswahlen, ermöglichten diese Regelungen, dass die Nominierung von Kandidat:innen gesteuert werden kann und starke Oppositionskandidat:innen verhindert werden.
6. Geldstrafen für »nicht genehmigte« Versammlungen (Urteil Nr. 4-P/2013): Das Gericht ließ eine weitere Verschärfung der entsprechenden Gesetze, die Erhöhung der Geldstrafen und die massenhafte Strafverfolgung von friedlichen Protestierenden zu;
7. Beschränkung des passiven Wahlrechts für Personen, die wegen schwerer oder besonders schwerer Straftaten verurteilt wurden (Urteil Nr. 20-P/2013): Diese Entscheidung wurde genutzt, um zu verhindern, dass Alexej Nawalnyj 2018 zu den Präsidentschaftswahlen zugelassen wird (Beschluss Nr. 13-O/2018);
8. Feststellung der Möglichkeit, ob Entscheidungen des EGMR umgesetzt werden können (Urteil

- Nr. 27-P/2013): Das markierte den ersten Schritt der kontinuierlichen Beteiligung des Gerichts an der Legitimierung von Russlands Nichterfüllung internationaler Verpflichtungen;
9. Der »Vertrag« über die Aufnahme der Krim und Sewastopol in die Russische Föderation (Urteil Nr. 6-P/2014): Das Gericht bestätigte die Annexion ukrainischer Gebiete;
 10. Das Gesetz über »ausländische Agenten« (Urteil Nr. 10-P/2014): Diese Entscheidung ebnete den Weg für eine Verschärfung der Gesetzgebung, die zur Selbstauflösung zahlreicher regionaler Menschenrechtsinitiativen führte sowie zur erzwungenen Auflösung von großen Menschenrechts-NGOs (Memorial, Moskauer Helsinki-Gruppe, Sowa, »Mensch und Recht«, Sacharow-Zentrum), zur Einstufung von Einzelpersonen als »ausländische Agenten«, zur Einführung eines Verzeichnisses von mit »ausländischen Agenten in Verbindung stehenden Personen« und zu strafrechtlicher Verfolgung wegen Verstößen gegen diese Gesetzgebung;
 11. Bestätigung der Rechtmäßigkeit einer verwaltungsrechtlichen Verantwortung für die »Propagierung nichttraditioneller sexueller Beziehungen« (Beschlüsse Nr. 151-O-O-O/2010 und Nr. 1718-O/2013, Urteil Nr. 24-P/2014): Das Gericht hat konsequent die Intoleranz gegenüber LGBT+-Personen ermutigt, was zu strengerer Gesetzgebung, zu Einstufung der nicht existierenden »Internationalen LGBT-Bewegung« als extremistische Organisation und zum kompletten Verbot jeder Aktivität oder Unterstützung für eine LGBT-Organisation führte;
 12. Bestätigung der Kommunalreform, wonach Regionalverwaltungen die Modelle lokaler Selbstverwaltung bestimmen (Urteil Nr. 30-P/2015): Das Gericht stützte die verbreitete Abschaffung von Bürgermeister:innenwahlen;
 13. Verbot des Wahlrechts für Strafgefangene (Urteil Nr. 12-P/2016): Diese Entscheidung läutete eine neue Phase ein, in der gehäuft Entscheidungen des EGMR nicht umgesetzt wurden;
 14. Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Sperrung von Bankkonten von Personen, die als »Extremisten« eingestuft sind (Beschluss Nr. 1741-O/2016): Das Gericht legitimierte den Einsatz finanzieller Repressionen gegen die Opposition;
 15. Nichtzahlung angemessener Entschädigungen, die der EGMR ehemaligen JUKOS-Aktionären zugesprochen hat (Urteil Nr. 1-P/2017): Das Gericht bestätigte erneut seine Unterstützung für die russische Regierung bei der Missachtung internationaler Verpflichtungen;
 16. Beschränkung des passiven Wahlrechts von Personen, die auf Bewährung verurteilt wurden (Beschluss Nr. 2508-O/2017): Diese Entscheidung wurde genutzt, um Alexej Nawalnyjs Teilnahme bei Wahlen [insbesondere bei der Präsidentschaftswahl 2018, Anm. d. Red.] zu verhindern;
 17. Änderung der Grenzziehung zwischen den Republiken Inguschetien und Tschetschenien (Urteil Nr. 44-P/2018): Das Gericht bestätigte erneut den Ausschluss lokaler Gemeinschaften bei der Erörterung von Fragen regionaler Bedeutung. Diese Entscheidung löste in Inguschetien und Tschetschenien breite Proteste aus und kulminierte in der Strafverfolgung von Mitgliedern der Opposition;
 18. Gesetz über »unerwünschte Organisationen« (Beschluss Nr. 3154-O/2018): Das Gericht bestätigte die Beendigung der Tätigkeit mehrerer internationaler NGOs in Russland, wie auch die strafrechtliche Verfolgung von Bürger:innen wegen einer Zusammenarbeit mit solchen Organisationen (Beschluss Nr. 2978-O/2023);
 19. Beschränkung der ausländischen Beteiligung an Medienunternehmen (Urteil Nr. 4-P/2019): Das Gericht unterstützte die Entscheidung der Regierung, ausländische Bürger:innen und Unternehmen von der Beteiligung an einflussreichen Wirtschaftsmagazinen und Zeitschriften mit großer gesellschaftspolitischer Relevanz sowie an Fernsehsendern auszuschließen;
 20. Zusammenlegung von Kommunen ohne vorherige Zustimmung der Bevölkerung (Beschluss Nr. 2955-O/2019): Diese Entscheidung begünstigte die Zentralisierung der Macht und trug maßgeblich dazu bei, den Bürger:innen zusehends die Möglichkeit zu entziehen, auf die Lokalpolitik einzuwirken;
 21. Verbot öffentlicher Veranstaltungen in der Nähe von Regierungsgebäuden, wenn diese »möglicherweise Gefahren mit sich bringen können« (Urteil Nr. 33-P/2019): Mit Zustimmung des Gerichts schottet sich die Regierung weiter vor öffentlich sichtbarem Widerspruch ab;
 22. Verfassungsänderungen von 2020 (Gutachten Nr. 1-Z/2020): Das Gericht bestätigte eine Verfassungsreform, die auf eine weitere Konzentration der Macht beim Präsidenten ausgerichtet ist;
 23. Entzug der russischen Staatsangehörigkeit bei »terroristischen« und »extremistischen« Straftaten (Beschluss Nr. 183-O/2021): Das Gericht ignorierte den Widerspruch zwischen dem betreffenden Gesetz und dem direkten Verbot einer solchen Strafe [gemeint ist der Entzug der Staatsbürgerschaft, Anm. d. Red.] in Abs. 3 Art. 6 der Verfassung. 2023 wurden die Grundlagen für einen Entzug der Staatsbürgerschaft durch ein neues Gesetz »Über die Staatsbürgerschaft« erweitert. Als Grund für einen Entzug kann jetzt auch die Verurteilung

wegen diverser »politischer« Vergehen, etwa wegen »Verbreitung von Falschinformationen über das russische Militär«, »Beteiligung an einer extremistischen Organisation« oder einer vagen »Gefährdung der nationalen Sicherheit« führen;

24. Die »Verträge« mit den sogenannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk sowie den Gebieten Cherson und Saporischschja in der Ukraine (Urteile Nr. 36-P, 37-P, 38-P und 39-P/2022): Das Gericht bestätigte erneut die Annexion ukrainischen Territoriums;
25. Verantwortung für eine »Diskreditierung der russischen Armee« (u. a. Beschluss Nr. 1454-O/2023): Das Gericht gestattete Militärzensur und erlaubte die strafrechtliche Verfolgung wegen Kritik an der Regierung. Das Verfassungsgericht ist also nie eine wirklich unabhängige Institution gewesen. Es hat kein einziges Gesetz verworfen, das die Demokratie untergräbt und die politische Partizipation der breiten Öffentlichkeit beschneidet. Angefangen bei der Aushöhlung der Gouverneurswahlen schränkte das Gericht schrittweise Wahlrechte ein, unterwarf die Kommunen dem föderalen Zentrum, brachte unabhängige Stimmen in der Zivilgesellschaft zum Schweigen, wies internationale Verpflichtungen zurück und förderte letztendlich die Usurpation der Macht und die Verletzung der UN-Charta.

Ein Verfassungsparadoxon

Überraschenderweise verlor das Verfassungsgericht umso schneller an tatsächlichem Einfluss im politischen System und sogar an formalen Garantien seiner Unabhängigkeit, je eifriger es sich an der Legitimierung verfassungswidriger Gesetze beteiligte.

Nach den Verfassungsänderungen von 2020 und den weitreichenden Änderungen am Gesetz über das Verfassungsgericht erlangte das Gericht zusätzliche »politische« Macht, nämlich:

- Ein Recht auf Vorabprüfung föderaler und regionaler Gesetzentwürfe (§ 3 Abs. 5.2 des Gesetzes);
 - Die Befugnis zu entscheiden, ob Beschlüsse internationaler (zwischenstaatlicher) Gremien oder Gerichte sowie solche ausländischer oder internationaler Schiedsgerichte »verfassungsgemäß« und umzusetzen sind (§ 3 Abs. 3.2 und 3.3);
 - Beteiligung an einem Verfahren zur Aufhebung der Immunität eines ehemaligen Präsidenten (§ 3 Abs. 5);
- Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten für Bürger:innen zur Anrufung des Verfassungsgerichts beträchtlich reduziert. Die wichtigsten Änderungen betreffen folgende Bestimmungen:
- Die Bestimmung, dass das Verfassungsgericht nur angerufen werden kann, nachdem »alle anderen innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden« (§ 97 Abs. 2 und 3). Dies bedeutet, dass Beschwerdeführende zuerst vier Instanzen durchlaufen müssen;

- Die Möglichkeit für das Verfassungsgericht, willkürlich eine öffentliche Verhandlung zu verweigern, wenn sich aus der »Natur der betreffenden Angelegenheit und den Umständen des Falles« nicht »eine klare Notwendigkeit für eine mündliche Darlegung der Position des Beschwerdeführers oder einer anderen Partei« ergibt (§ 47.1 Satz 1);
- Das Verbot für Beschwerdeführende und andere Prozessbeteiligte, Zugang zu den Protokollen und dem Stenogramm zu erlangen, wenn ein Fall ohne Anhörung behandelt wird (§ 59 Satz 4);

Gleichzeitig erfuhr der Status des Gerichts und seiner Richter:innen radikale Veränderungen:

- Die Zahl der Richter:innen wurde auf elf verringert, wobei das Gericht mit nur acht Richter:innen beschlussfähig ist (§ 4 Satz 2). Der Präsident ist nur dann verpflichtet, eine zusätzliche Person für eine vakante Position zu berufen, wenn es weniger als acht Richter:innen gibt (§ 9 Satz 4);
- Abgeordnete der Staatsduma und Mitglieder des Föderationsrates können nicht mehr Kandidat:innen für das Verfassungsgericht nominieren. Dieses Recht wurde den Ausschüssen der beiden Parlamentskammern übertragen (§ 9 Satz 1);
- Bei der Vorbereitung eines Falles zur Anhörung kann ein:e Berichterstatte:r in Prüfungen und wissenschaftliche Fachmeinungen nur mit Genehmigung des/der Gerichtsvorsitzenden anfordern (§ 49 Satz 2);
- Richter:innen sind nicht mehr berechtigt – »in welcher Form auch immer« – Entscheidungen des Gerichts zu kritisieren (§ 11 Satz 4) oder ihre abweichende Ansicht zu einer Zurückweisung einer Beschwerde zu veröffentlichen (§ 43 Satz 3); sie dürfen auch nicht eine abweichende Meinung zur abschließenden Entscheidung veröffentlichen (§ 70 Satz 5) bzw. öffentlich auf eine (abweichende) Meinung verweisen (§ 76 Satz 4);
- Die Befugnisse der Richter:innen können nicht nur durch das Gericht selbst beendet werden, sondern auch auf Antrag des Präsidenten durch den Föderationsrat (§ 18 Satz 3).

Somit haben die Änderungen von 2020 das Verfassungsgericht endgültig in eine Institution verwandelt, die verfassungswidrige Entscheidungen der Regierung legitimieren soll. Das Gericht ist jetzt für Bürger:innen unerreicher denn je. Die Richter:innen befinden sich dabei in direkter Abhängigkeit vom Gerichtsvorsitzenden und dem russischen Präsidenten. Sie können nicht einmal die geringste abweichende Meinung vom Mehrheitsentscheid ausdrücken.

Was folgt daraus?

Das Verfassungsgericht wird unter dem gegenwärtigen Regime eine Verfassungsgerichtbarkeit nur vortäu-

schen und als Watchdog der Präsidialadministration agieren. Mit anderen Worten: Es wird zu den drängendsten Themen Stellung beziehen und dabei den Entscheidungen des Gesetzgebers einen Hauch von Verfassungsmäßigkeit verleihen. Das Gericht wird weiterhin zweitrangige Fälle behandeln, die tatsächlich durch den Obersten Gerichtshof entschieden werden könnten, um rechtliche Fehler zu korrigieren. Dabei wird sein politisches Gewicht extrem gering bleiben: Die Staatsduma versäumt es systematisch, einen Großteil der Gerichtsentscheidungen umzusetzen, und Gerichte der niederen Instanzen wenden Entscheidungen des Verfassungsgerichts sehr selektiv an.

Angesichts dieser Umstände könnte das Gericht aufgrund seines vollständigen Verlusts seiner Glaubwürdigkeit und Entschlossenheit zu einem historischen

Relikt werden. Keine:r der Richter:innen und Vertreter:innen der Gemeinschaft der Jurist:innen hat sich jemals gegen die Angriffe auf die Unabhängigkeit des Gerichts gewandt, angefangen von der Abschaffung der Wahl des/der Vorsitzenden durch die Richter:innen des Gerichts im Jahr 2009 bis zum Verbot von 2020, das es Richter:innen des Gerichts untersagt, dessen Entscheidungen zu kritisieren. Das Beispiel des Gerichts zeigt einmal mehr, dass Zugeständnisse an die Macht habenden nicht nur die eigene Reputation, sondern die Institution selbst zerstören können. Das Aushebeln der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Verfassung als solcher sind für künftige demokratische Reformen eine schwere Bürde.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über die Autorin

Olga Podoplelowa ist eine Anwältin in Moskau, die sich auf Verfassungsrecht und Menschenrechte spezialisiert hat.

ANALYSE

Frauenrechte und die russische Verfassung 30 Jahre des Versagens

Marianna Muravyeva (Universität Helsinki)

DOI: 10.31205/RA.450.04

Zusammenfassung

Als von 1991 bis 1993 in Russland um die Verfassung gerungen wurde, blieben die Menschenrechte von Frauen weitestgehend außen vor. Der endgültige Verfassungstext garantierte den Frauen gleiche Rechte. Heute, dreißig Jahre später, ist offensichtlich, dass eine solche, minimale Bestimmung den Weg für eine verfassungsrechtliche Vernachlässigung der Menschenrechte von Frauen ebnete. Da Putins Regierung sich der Ideologie »traditioneller Werte« verschrieben hat und seine Politik auf der Grundlage kultureller Souveränität gestaltet, werden Frauenrechte ständig angezweifelt und sind deswegen in Gefahr.

Die Verfassung als Grundlage für die Vernachlässigung der Menschenrechte von Frauen

Als von 1991 bis 1993 in Russland um die Verfassung gerungen wurde, blieben die Menschenrechte von Frauen weitestgehend außen vor. Die Autor:innen der Entwürfe, meist Männer, befassten sich primär mit der Wahrung der Menschenrechte der ersten Generation, die als vorrangig eingestuft wurden: dem Recht auf Leben, Freiheit, Eigentum, der Versammlungsfreiheit, der Freizügigkeit usw. Nicht alle Verfassungsentwürfe garantierten dabei explizit die Menschenrechte von Frauen, auch der Entwurf des Friedensnobelpreisträgers Andrej

Sacharow nicht, der sich für Menschenrechte eingesetzt hatte. Nur einer der Entwürfe wies einen gesonderten Artikel über die Gleichstellung von Frauen und Männern auf. Alle übrigen verankerten das Gebot der Geschlechtergleichheit in der »Gleichstellungsklausel«, einer Bestimmung, die zwar den Grundsatz der Gleichheit festschrieb, aber ohne ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot. Der endgültige Verfassungstext garantierte in Artikel 19 Abs. 3 den Frauen gleiche Rechte: »Mann und Frau haben gleiche Rechte und gleiche Möglichkeiten, diese zu verwirklichen«.

War das eine Errungenschaft oder ein Versagen? Heute, dreißig Jahre später, ist offensichtlich, dass eine