

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	1
<b>1. Teil: Grundlegendes zum Recht des Ausnahmezustands</b>	7
A. Eine Begriffsbestimmung: „Ausnahmezustand“, „Innerer Notstand“ und „Kriegszustand“	7
B. Funktionen und Schwierigkeiten im Recht des Ausnahmezustands	10
C. Mit dem Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts entsteht auch das Ausnahmerecht	14
D. Normalzustand und Ausnahmezustand im demokratischen und föderalen Rechtsstaat	17
I. Kein „Generalvorbehalt“ oder „Souverän“ bei der Verhängung des Ausnahmezustands	18
II. Normalzustand und Ausnahmezustand – eine qualitative Unterscheidung	19
III. Ausnahmezustand und die Beschränkung der vertikalen Gewaltenteilung	19
IV. Kriegszustand und Ausnahmezustand – Abwehr innerer und äußerer Gefahren	21
V. Ist eine gesetzliche Regelung des Ausnahmezustands im Rechtsstaat notwendig	22

VI. Verschiedene Modelle des Ausnahmerechts – Versuch einer Kategorisierung	24
VII. Regelung des Ausnahmezustands im Völkerrecht	27
1. Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention	27
2. Artikel 4 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte	29
E. Fazit	30
<b>2. Teil: Das Recht des Ausnahmezustands im Zarenreich und in der Sowjetunion (1881 bis 1991)</b>	32
A. Das Recht des Ausnahmezustands im Zarenreich	32
I. Absolutismus und Ausnahmerecht bis 1906	33
1. Das Ausnahmegesetz von 1881	34
a) Der „Verstärkte Schutz“	34
b) Der „Außerordentliche Schutz“.	36
c) Das Strafverfahren im Ausnahmezustand.	37
2. Warum wurde trotz der absolutistischen Herrschaftsgewalt des Zaren ein Ausnahmegesetz geschaffen ?	38

### III

a) Bindung des Monarchen auf unterkonstitutioneller Ebene durch Reformen ab 1861	38
b) Aufhebung der gesetzlichen Bindungen durch Verhängung des Ausnahmezustands	40
II. Das Ausnahmerecht ab 1906 – ein Generalvorbehalt des Zaren gegenüber der Verfassung	41
1. Der Ausnahmezustand nach den Staatsgrundgesetzen	43
2. Das Notverordnungsrecht nach den Staatsgrundgesetzen	44
3. Ausnahmezustand als Generalvorbehalt des Zaren gegenüber der Verfassung	46
III. Praktische Anwendung des Ausnahmerechts im Zarenreich	47
IV. Fazit	48
B. Die Sowjetunion (1917 bis 1985)	49
I. Die Entwicklung des Ausnahmerechts auf Verfassungsebene	50
1. Die Verfassung der RSFSR von 1918	50
a) Gewalteneinheit, Funktionstrennung und kein Grundrechtsschutz	51
b) Keine Regelung des Ausnahmezustands	54

#### IV

c) ĆK – die Außerordentliche Kommission für den Kampf gegen Konterrevolution und Sabotage	55
2. Die Verfassung der Sowjetunion von 1924	56
a) Keine Regelung des Ausnahmezustands in der Unionsverfassung	57
b) „Außergewöhnliche Umstände“ nach Artikel 12 Unionsverfassung	58
3. Die Stalin-Verfassung von 1936	59
a) Das Prinzip der Gewalteneinheit bleibt erhalten	62
b) Grundrechtskatalog aber kein Grundrechtsschutz	62
c) Artikel 49 lit. r Unionsverfassung – Kriegszustand als Maßnahmen zur Abwehr äußerer und innerer Gefahren	63
4. Die Brežnev-Verfassung von 1977 – keine Regelung des Ausnahmezustands	66
II. Zu den einfachgesetzlichen Regelungen der Sowjets zum Ausnahmezustand	67
1. Das Gesetz „Über Sondermaßnahmen zur Verteidigung der revolutionären Ordnung“ der RSFSR von 1923	68
a) Regelungsbereich des Gesetzes: Kriegszustand und Ausnahmezustand	69

b) Verfahren und Höchstdauer des Kriegs- und Ausnahmezustands	70
c) Zu den Sonderbefugnissen der Staatsorgane im Ausnahme- und Kriegszustand	70
2. Das Gesetz „Über Sondermaßnahmen zur Verteidigung der revolutionären Ordnung“ der UdSSR von 1925	71
a) Zum Verfahren für die Verhängung des Kriegs- und Ausnahmezustands	72
b) Sonderschutz für Eisenbahn und Fabriken	73
3. Das Gesetz „Über Sondermaßnahmen zum Schutz der revolutionären Ordnung“ der RSFSR von 1926	74
4. Warum verabschiedeten die Bolschewiki in den 20er Jahren Ausnahmegesetze, obgleich es doch an einer verfassungsrechtlichen Grundlage fehlte?	75
5. Die sowjetischen Ausnahmegesetze wurden nie angewandt und im Jahr 1962 abgeschafft	77
6. Die Sowjets benötigten kein Ausnahmerecht: der „Blut-samstag“ von Novočerkassk	78
III. Das Kriegsdekret vom 22. Juni 1941 – Funktionskonzentration statt Gewaltenkonzentration (Exkurs)	82
IV. Fazit	85

## VI

1. In der Sowjetunion war eine Unterscheidung zwischen Normalzustand und Ausnahmezustand unmöglich	85
2. Zum Führungs- und Erkenntnismonopol der KpdSU	86
C. Ausnahmerecht und die Perestrojka (1985 bis 1991)	89
I. Während der Perestrojka entsteht in der UdSSR das Recht des Ausnahmezustands	90
1. Zur Entwicklung des Ausnahmerechts auf Verfassungsebene	90
a) Die Verfassungsänderung vom 1. Dezember 1988	90
(1) Fortschritte auf dem Weg zum Rechtsstaat	91
(2) Regelung des Ausnahmezustands in Artikel 119 Nr. 14 Unionsverfassung	94
(3) Die „Besondere Verwaltung“ nach Artikel 119 Nr. 14 Unionsverfassung	95
b) Die Verfassungsänderung vom 14. März 1990	96
(1) Gewaltenteilung, das neue Präsidentenamt und die Stellung der Partei	97
(2) Zur Regelung des Ausnahmezustands in Artikel 113 und 127 Unionsverfassung – Legislative und Unionsrepubliken erhalten maßgeblichen Einfluß	98

## VII

(3) Sicherten diese Regelungen zum Ausnahmezustand eine effiziente Gefahrenabwehr?	100
2. Das Gesetz „Über das Rechtsregime des Ausnahmezustands“ vom 3. April 1990	100
a) Tatbestandsvoraussetzungen und Verfahren	101
b) Sonderbefugnisse im Ausnahmezustand	103
c) Rückkehr zum Normalzustand	106
d) Stellung der Gerichte während des verhängten Ausnahmezustands	106
e) Inlandseinsatz des Militärs	107
f) Fazit	108
II. Zur praktischen Anwendung des neuen Ausnahmerechts während der Perestrojka (1985 – 1990)	110
1. Berg-Karabagh - Massenunruhen und kein Ausnahmerecht	111
a) Verschärfung des Polizei- und Ordnungsrechts (Juli 1988)	113
b) Der „Besondere Zustand“ in Berg-Karabagh (September 1988)	115
c) Die „Besondere Verwaltung“ in Berg-Karabagh (Januar 1989)	117

d) Der Ausnahmezustand wird verhängt (Januar 1989)	118
e) Fazit	120
2. Putschversuch im August 1991 – wurde der Ausnahmezustand mißbraucht ?	121
a) Die Ereignisse vom 18. bis 22. August 1991 – ein Überblick	121
b) Die Putschisten verstießen gegen die Unionsverfassung und das Ausnahmegesetz	124
c) Fazit	126
D. Das Ausnahmerecht in der sowjetischen Rechtswissenschaft	127
<b>3. Teil: Das Ausnahmerecht in Russland von 1990 bis 1993</b>	130
A. Die Entwicklung des Ausnahmerechts von 1990 bis 1993	130
I. Vom Zusammenbruch der Sowjetunion bis zur Russländischen Föderation - ein Überblick	131
II. Zur Regelung des Ausnahmezustands in der russischen Verfassung am 15. Mai 1991	136



III. Das Gesetz „Über den Ausnahmezustand“ vom 17. Mai 1991	138
1. Tatbestandsvoraussetzungen für die Verhängung des Ausnahmezustands	138
2. Verfahren zur Verhängung des Ausnahmezustands	140
a) Verfahren zur Verhängung des Ausnahmezustands über das ganze Land	140
b) Verfahren zur Verhängung des Ausnahmezustands über einzelne Republiken	141
c) Das Ausnahmedekret muß immer durch den Obersten Sowjet bestätigt werden	142
3. Rückkehr zum Normalzustand	143
4. Verlängerung des Ausnahmezustands ohne Zustimmung der Republiken	143
5. Sonderbefugnisse im Ausnahmezustand	144
6. Sperrwirkung des Artikels 25 AusnG	146
7. Die „Besondere Verwaltung“ einer Republik im Ausnahmezustand	147
8. Inlandseinsatz des Militär nur bei natürlich-technischen Katastrophen	148
9. Fazit	149

III. Die Föderationsverträge vom 31. März 1992	151
IV. Fazit	154
B. Das russische Ausnahmerecht in der Praxis	155
I. Tschetschenisch-Inguschische Republik – die Verhängung des Ausnahmezustands wird vom Obersten Sowjet abgelehnt	156
II. Der Konflikt zwischen Osseten und Inguschen	159
1. Geschichtlicher Hintergrund des Konflikts	161
2. Der Konflikt im Prigorod`nyj Rajon bricht offen aus	163
3. Moskau verhängt den Ausnahmezustand	164
4. Das Verfahren über die Verhängung des Ausnahmezustands wird nicht eingehalten	167
5. Die Besondere Verwaltung	169
6. Über zwei Jahre und fünf Monate wurde der Ausnahmezustand immer wieder verlängert oder neu verhängt	170
7. Zur Durchführung der Wahlen wurde der Ausnahmezustand kurz aufgehoben	171
8. Das Ausnahmedekret vom 2. Dezember 1994 im Vermittlungsausschuß	172

9. Die Rückkehr zum Normalzustand	175
III. Moskau – eine Hauptstadt im Ausnahmezustand	178
1. Zum Hintergrund des Machtkampfs zwischen Präsident und Parlament	178
2. Das Dekret Nr. 1400 – Jelzins „Staatsstreich von oben“	179
3. Die Reaktion des Parlaments auf das Dekret Nr. 1400	181
4. Der Ausnahmezustand in Moskau	182
5. Das Ausnahmedekret vom 4. Oktober 1993	184
IV. Fazit	186
<b>4. Teil: Das russische Recht des Ausnahmezustands ab 1993</b>	188
A. Die Verfassung der Russländischen Föderation vom 12. Dezember 1993	188
I. Tatbestandsvoraussetzungen für die Verhängung des Ausnahmezustands	191
II. Zum Verfahren bei der Verhängung des Ausnahmezustands	192
1. Der Präsident bei der Verhängung des Ausnahmezustands	192
a) Kompetenzen des Präsidenten – ein Überblick	192

b) Nur der Präsident verhängt den Ausnahmezustand (Artikel 88 VerfRF)	196
2. Der Föderationsrat bestätigt das Ausnahmedekret des Präsidenten	197
3. Im Ausnahmezustand darf die Staatsduma nicht aufgelöst werden	198
4. Keine Verteidigungsrechte der Subjekte bei der Verhängung des Ausnahmezustands	199
III. Die Grundrechte im verhängten Ausnahmezustand	201
1. Absolut geschützte Grundrechte nach Artikel 56 Absatz 3 VerfRF	201
2. Ist eine Verfassungsänderung in Artikel 56 Absatz 3 VerfRF notwendig?	202
3. Fazit	205
IV. Das Ausnahmerecht in den verschiedenen Verfassungsentwürfen – ein Überblick	206
1. Der Verfassungsentwurf des Präsidenten vom 30. April 1993	206
2. Verfassungsentwurf des Kongresses der Volksdeputierten vom 16. Juni 1993	207
3. Verfassungsentwurf des Präsidenten vom 12. Juli 1993	209

---

### XIII

4. Fazit	210
V. Wurde das Ausnahmegesetz von 1991 mit Inkrafttreten der Verfassung von 1993 unwirksam ?	210
B. Tschetschenien im Dezember 1994 – Kein Fall für die Verhängung des Ausnahmezustands	212
I. Der erste Tschetschenienkrieg – ein historischer Überblick	213
1. Das „Geheimdekret“ Nr. 2137 vom 30. November 1994	216
2. Dekret Nr. 2142 – ein Amnestieangebot und Ultimatum	218
3. Der Föderationsrat fordert eine gewaltfreie Lösung des Konflikts	219
4. Dekret Nr. 2166 – Rechtsgrundlage für die militärische Intervention	220
5. Verordnung Nr. 1360 – die Regierung ordnet Einzelmaßnahmen an	222
6. Dekret Nr. 2168 – der 12. Dezember wird zum nationalen Feiertag	223

XIV

7. Die militärische Intervention beginnt am 11. Dezember 1994	224
8. Die Legislative kann das Vorgehen des Präsidenten nicht verhindern	225
II. Prüfung der angeordneten Maßnahmen: Jelzin handelte rechtswidrig	227
1. Zum „Geheimdekret Nr. 2137“	227
2. Zum Dekret Nr. 2166 und der Regierungsverordnung Nr. 1360	228
a) Verstoß gegen den Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes (Artikel 90 Absatz 3 VerfRF)	229
b) Verstoß gegen Artikel 25 AusnG	231
c) Verstoß gegen Artikel 21 AusnG	231
3. Fazit	232
III. Das „Tschetschenien-Urteil“ des Verfassungsgerichts vom 31. Juli 1995	232
1. Das Verfahren vor dem Verfassungsgericht	233
2. Verfassungsgericht: Jelzin handelte rechtmäßig	235

a) Einstellung bezüglich der Dekrete Nr. 2137 und Nr. 1833	236
b) Verfassungsgericht: In Tschetschenien bestand eine „Ėkstraordinarnaja situacija“ und das Ausnahmegesetz war sachlich dabei unanwendbar	237
c) Ungeschriebene Kompetenzen des Präsidenten nach der Verfassung	239
d) Der Inlandseinsatz des Militärs ist nicht nur im Ausnahmezustand zulässig	242
3. Kritik am „Tschetschenien-Urteil“ des Verfassungsgerichts	244
a) Auch die „Ėkstraordinarnaja situacija “ ist eine Ausnahmelage	244
b) Artikel 25 AusnG wurde vom Verfassungsgericht nicht geprüft	246
c)Ungeschriebene Kompetenzen bedeuten eine unkontrollierbare Machtfülle des Präsidenten	247
d) Der Inlandseinsatz des Militärs hätte mindestens einer Bestätigung durch den Föderationsrat bedurft	249
4. Hatte das Verfassungsgericht politische Gründe für sein Urteil?	252
IV. Fazit	252

C. Das Gesetz „Über den Ausnahmezustand“ vom 30. Mai 2001	253
I. Die Diskussion über ein neues Ausnahmegesetz	255
1. Tatbestandsvoraussetzungen des Ausnahmezustands – Generalklausel oder enumerative Aufzählung ?	256
2. Naturkatastrophen und Massenunruhen – Nur ein Gesetz für alle Fälle ?	257
3. Sollte es Schadensersatzregelungen geben?	259
4. Verwaltungs- und Sicherheitsorgane in den Krisengebieten	260
II. Entwurf und Alternativentwurf für das Ausnahmegesetz	262
III. Die Regelungen des Ausnahmegesetzes	263
1. Tatbestandsvoraussetzungen des Ausnahmezustands	263
2. Verfahren zur Verhängung des Ausnahmezustands	266
a) Die einzelnen Verfahrensschritte – ein Überblick	266
b) Formelle Anforderungen an das Ausnahmedekret	267
c) Die Geschäftsordnung des Föderationsrates – Ist Artikel 157 GO verfassungswidrig?	268



XVII

d) Die Bestätigung des Ausnahmedekrets durch den Föderationsrat	270
(1) Der Föderationsrat faßt fristgerecht einen Beschluß	271
(a) Rechtskraft des Ausnahmedekrets bei einem bestätigenden Beschluß	271
(b) Rechtskraft des Ausnahmedekrets bei einem ablehnenden Beschluß	273
(2) Kann der Föderationsrat den Ausnahmezustand vorzeitig aufheben?	274
(3) Der Föderationsrat faßt keinen Beschluß	276
e) Rückkehr zum Normalzustand	278
f) Verlängerung des Ausnahmezustands	278
3. Die Sonderbefugnisse im Ausnahmezustand	278
a) Allgemeine und spezielle Maßnahmen im Ausnahmezustand	280
b) Vollstreckung der Maßnahmen im Ausnahmezustand	283
(1) Einzelmaßnahmen der Miliz im Ausnahmezustand	284
(2) Einzelmaßnahmen der Innentruppen im Ausnahmezustand	286

(3) Regelungen über Sonderbefugnisse außerhalb des Ausnahmegesetzes sind unwirksam	291
c) Besteht auch nach dem neuen Ausnahmegesetz eine Sperrwirkung	292
d) Verhältnismäßigkeitsgebot und Diskriminierungsverbot	293
e) Verbot von Sondergerichten	293
f) Alle Maßnahmen treten mit Ende des Ausnahmezustands außer kraft	294
g) Schadensersatz bei Amtsmißbrauch	295
4. Inlandseinsatz des Militärs nach dem neuen Ausnahmegesetz	295
a) Militäreinsatz nur im „Ausnahmefall“ – Artikel 17 Absatz 1 AusnG	296
b) Nur ein beschränkter Einsatzbereich des Militärs – Artikel 17 Absatz 2 AusnG	297
c) Rechtsgrundlagen für Einzelmaßnahmen des Militärs – Artikel 17 Absatz 3 AusnG	298
d) Der Inlandseinsatz des Militärs ist ausschließlich im Ausnahmezustand zulässig	298

XIX

e) Ist auch der Kampfeinsatz der Innentruppen nur im Ausnahmezustand zulässig?	300
5. Die Subjekte im Ausnahmezustand	300
a) Aufhebung von Rechtsakten eines Subjekts nach Artikel 15 AusnG	301
b) Errichtung einer Kommandantur im Krisengebiet	302
c) Einführung der „Besonderen Verwaltung“ in einem Subjekt	304
(1) Die „Vorläufige Verwaltung“ im Krisengebiet	305
(2) Die „Föderale Verwaltung“ im Krisengebiet	307
d) Rechtsschutzmöglichkeiten der Subjekte gegen die Verhängung des Ausnahmezustands	308
e) Wahlen in den Subjekten während des Ausnahmezustands	309
6. Berichts- und Anzeigepflichten an internationale Organisationen	310
7. Müssen föderale Gesetz geändert werden wegen des neuen Ausnahmegesetzes ?	310
8. Sicherheitsrat und Ministerium für Ausnahmesituationen	312

a) Der Sicherheitsrat bei Verhängung und Durchführung des Ausnahmezustands	312
b) Das Ministerium für Ausnahmesituationen	316
9. Fazit	317
D. Zu den Folgen von Putins Reformen auf das Recht des Ausnahmezustands	320
I. Putins Reform des Föderationsrates	321
II. Das neue Ausnahmegesetz als Bestandteil von Putins „föderaler Machtvertikale“	325
III. Fazit	330
E. „Kampf gegen den Terrorismus“ im zweiten Tschetschenienkrieg – zulässiger Ersatz für die Verhängung des Ausnahmezustands?	331
I. Nach dem neuen Ausnahmegesetz hätte der Ausnahmezustand in Tschetschenien verhängt werden müssen	333
II. Das Gesetz „Über den Kampf gegen den Terrorismus“ ist keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Militäraktion	335
III. Verstoß gegen das Völkerrecht.	337

---

IV. Warum wurde wieder nicht der Ausnahmezustand über Tschetschenien verhängt ?	338
V. Die Nichtanwendung des Ausnahmegesetzes bedroht den russischen Rechtsstaat	339
<b>5. Teil: Schlußbetrachtungen</b>	<b>341</b>