

# RUSSLAND

Prof. Dr. Michail A Krasnov

## A VERFASSUNGSGESCHICHTE

*I. Welches Rechtsstaatsverständnis herrschte in Ihrem Land zur Zeit der Entstehung der geltenden Verfassung vor?*

*II. Welches war das Demokratieverständnis, von dem sich die Autoren der Verfassung leiten ließen? Wie wurde insbesondere die Volkssouveränität als Grundlage der Demokratie aufgefasst? Wurde sie als ursprüngliche und uneingeschränkte Gewalt des Volkes angesehen oder als eine Gewalt, die im Hinblick auf die verschiedenen Formen ihrer Ausübung (Verfassungsreferenden, Volksabstimmungen, Wahlen) einer Regulierung bzw. Verrechtlichung zugänglich war?*

*III. Gab es im Zeitpunkt der Entstehung der Verfassung eine Debatte über das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit? Falls ja, wurden diese Prinzipien vorwiegend als komplementär oder eher als antagonistisch angesehen? Wurden beide Prinzipien als gleichrangig betrachtet, oder ging man im Gegenteil davon aus, dass eine Hierarchie zwischen ihnen besteht?*

Die sowjetische (kommunistische) Verfassungsrechtsprechung erkannte das Konzept der „Rechtsstaatlichkeit“, da es in die Kategorie der „bourgeoisien Gesetze“ fällt, nicht an. Zum Beispiel schrieben die Autoren des vierbändigen Werks „Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie des Staates und des Rechts“ aus den 90er Jahren: „Das Thema des Verhältnisses zwischen politischer Macht und dem Staat auf der einen Seite und dem *bourgeoisien Recht* auf der anderen steht im Brennpunkt der kontinuierlichen Aufmerksamkeit der

*„bourgeoisien Wissenschaft“*. Die grundlegende Konzeption dieses Problems läuft auf den so genannten „Rechtsstaat“ (*rule-of-law state*) oder die „Herrschaft des Rechts über den Staat“ („*rule of law over the state*“) hinaus (außerdem gibt es auch einige „etatistische“ Theorien über die Vormachtstellung des Staates über das Gesetz). Die Idee, dass *Recht* verstanden wird entweder als ein übergeordneter Maßstab „wie es zu sein hat“ oder als universelle Justiz oder als „natürliche“ Menschenrechte, *über den Staat und über die politische Macht herrschend; dies beinhaltet und begrenzt diese Macht wirksam und dient als Verschleierung der Klassendiktatur*.<sup>1</sup> Diese Auffassung baut auf V.I. Lenins „Lehre“, die den Staat als „eine Maschine für die Unterdrückung einer Klasse durch eine andere“ darstellt, während das Recht „der Wille der herrschenden Klasse, erhoben auf den Rang des Gesetzes“ sein sollte.

Die Liberalisierung des kommunistischen Regimes, auch bekannt als Perestroika, die Michael Gorbatschow begann, änderte natürlich auch die Einstellung zur Idee des Rechtsstaates. Viele sowjetische Juristen begannen, offen Dinge auszusprechen, von denen sie früher nur abwertend gesprochen hatten, insbesondere dass „Recht“ nicht gleichbedeutend mit „gesetzlicher Macht“ sei oder dass reale Menschenrechte nur in einem Rechtsstaat geschützt werden können.<sup>2</sup> In der Folge hielt eine große

<sup>1</sup> Zitiert nach der russischen Version: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Исторические типы государства и права. М., 1971, 418.

<sup>2</sup> Die Kategorie der „Menschenrechte“ als natürlichen und unveräußerlichen Rechten wurde in der offiziellen Doktrin der UdSSR nicht anerkannt. Stattdessen überwog die offizielle Doktrin der

Gruppe von sowjetischen Rechtswissenschaftlern an der Schule des Naturgesetzes und nicht am etatistischen Positivismus fest.

Hiervon wurden auch die ideologischen Strukturen der zentralen Organe der sowjetischen kommunistischen Partei beeinflusst, die immer noch in der UdSSR regierte. Dieser Prozess fand zwischen 1987 und 1988 statt. Anfang des Jahres 1988 hielten selbst sowjetische Führer, die die Notwendigkeit von Veränderungen erkannten, es noch nicht für realistisch, dass das soziale und staatliche System sich verändern könnte. Die höchste Freiheit, die sich die fortgeschrittensten Parteifunktionäre selbst gestatteten (was zu der Zeit radikal war), war, über einen „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“ bzw. über eine Erneuerung in den Grenzen des Rahmens des kommunistischen Systems zu sprechen. Es ist daher nicht überraschend, dass die XIX. All-Union Konferenz der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (1988), die eine große Rolle bei der Liberalisierung des Regimes spielte, sich für einen Kurs ausschließlich in Richtung eines „sozialistischen Rechtsstaates“ aussprach. Auf diese Weise setzte die Konferenz den Rechtsstaat nicht mit der Vormachtstellung des Gesetzes gleich, sondern stattdessen mit dem „Schutz der Rechte und Freiheiten des sowjetischen Bürgers, die Verantwortlichkeit des Staates gegenüber seinen Bürgern und der Bürger gegenüber dem Staat, mit der größeren Autorität des Gesetzes und seiner strikten Erfüllung von allen Partei- und Regierungsorganen, öffentlichen Organisationen, Kollektiven und Bürgern als auch mit der effizienten Arbeit der Exekutivorgane“<sup>3</sup>. Mit anderen Worten handelte es sich hierbei, auch wenn das Rechtsstaatsprinzip nicht länger völlig verworfen wurde, eher um ein Gesetzmäßigkeitsprinzip.

Die allgemeine Logik der Liberalisierung, die graduell alle Lebensbereiche – von den geistigen bis zu den ökonomischen – besetzt, bestimmt auch die Haltung der Öff-

entlichkeit zum Konzept des Rechtsstaates. Ohne tief in die wissenschaftlichen Definitionen des Rechtsstaates eingehen zu wollen, so lässt sich festhalten, dass die Idee von der Bevölkerung instinktiv akzeptiert wurde und schnell an Popularität gewann. Eine große Zahl von wissenschaftlichen und publizistischen Arbeiten von prominenten russischen Juristen klärte die Bedeutung des Begriffs „Rechtsstaat“ in dieser Zeit (ca. 1989-1992). Trotzdem kann man nicht behaupten, dass es eine Debatte über verschiedene Doktrinen des Rechtsstaates gab.

Wie jeder fundamental neue Begriff war auch das Konzept des Rechtsstaates anfangs noch *undeutlich* (so wie auch die Prinzipien der „Demokratie“, des „Marktes“ usw.). Dies bedeutet nicht, dass juristische Theoretiker nicht vertraut sind mit den verschiedenen europäischen Schulen und Konzeptionen des Rechtsstaates. Trotzdem erreichte letzten Endes hauptsächlich die fundamentale Idee – die Vorherrschaft des Gesetzes über den Staat – die breite Bevölkerung sowie die Elite. Dieser Umstand allein war ein Durchbruch, eine Revolution in den Köpfen, da früher ein genau entgegengesetztes Verständnis unwidersprochen das Denkmuster bildete: Jeder (im Gesetz oder kraft des Gesetzes) geformte Wille des Staates war das Recht, weil der sozialistische Staat den Willen des Volkes ausdrückte. Dies war exakt die allgemeine Idee des Rechtsstaates, wie sie sich auch in den Gedanken über das Verhältnis von Staat und Gesetz im Text der vorläufigen Verfassung der Russischen Föderation (RF) wiederfindet, die zwischen 1991-93 erarbeitet wurde.

Hier muss hinzugefügt werden, dass die damals dominante Idee (in den frühen 90er Jahren) die Idee der Demokratie und nicht die des Rechtsstaates war. Letzterer wurde fast immer als eine Ergänzung zur Demokratie gesehen und nicht als ihr Ziel (oder als eines ihrer Ziele). Es ist kein Zufall, dass in der folgenden Sequenz in Artikel 1 der Verfassung der Russischen Föderation (RF) von 1993 steht: Russland ist ein (1) demokratischer (2) föderativer (3) Rechtsstaat mit (4) republikanischer Regierungsform. Mit anderen Worten: Die Autoren der vorläufigen Verfassung sahen das Konzept der Rechtsstaatlichkeit mehr als

---

Bürgerrechte, die vom Staat als Geschenk gegeben werden.

<sup>3</sup> Zitiert nach der russischen Fassung: Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. М., 1988, 122.

einen ergänzenden Gedanken an. Diese Sichtweise war auch in den folgenden Jahren untermenschlich weit verbreitet. Zum Beispiel gibt die Rechtsenzyklopädie (M., 1997) folgende Definition: „Der Rechtsstaat ist eine Staatsform, in der die Ordnung einer konstitutionellen Regierung herrscht und ein erweitertes und konstantes Rechtssystem und eine effiziente judikative Macht existieren, und in es eine echte Teilung der Gewalten gibt mit einem wirksamen Zusammenspiel und gegenseitiger Kontrolle sowie ausgeweiteter sozialer Kontrolle über Politik und Regierung“<sup>4</sup>. Wie man sieht, kennzeichnen viele dieser Merkmale eher das System der Demokratie als das des Rechtsstaates. Auf jeden Fall ist diese Definition unzureichend und übersieht das hauptsächliche Charakteristikum des Rechtsstaates, der im Grunde ein Staat ist, in dem ein Individuum verbindliche Garantien und Sicherheiten hat, von der Staatsmacht nicht gedemütigt, missandelt oder zerstört zu werden. Um es einfacher auszudrücken: Die Definition sagt nichts über die Priorität der Menschenrechte aus.

Es gab auch keine große Debatte über *das Konzept der Demokratie an sich*. Eigentlich bezeichnet Demokratie alles, was im Gegensatz zu den Manifestationen des sowjetischen Totalitarismus steht – kein Parteimonopol, freie Wahlen mit alternativen Kandidaten, freie Nutzung der politischen Rechte und Freiheiten, Auflösung der Hierarchie der Repräsentativ-Organen, die Bedeutung der Arbeit (zu sowjetischer Zeit beriefen die Sowjets ihre Tagungen vier bis sechsmal im Jahr ein), die Existenz örtlicher Selbstverwaltung usw. Mit anderen Worten: Die Ablösung der sowjetischen Macht war damals die Gestaltung der Demokratie.

Die Debatten gingen nichtsdestotrotz weiter. Aber sie betrafen nicht die verschiedenen Demokratiekonzepte. Eine große Debatte zum Beispiel wurde rund um das Übergangsverfahren geführt: Einige Personen glaubten, dass ein aufgeklärter Autoritarismus zweckmäßiger wäre, während andere umgehend demokratische Institutionen eingeführt wissen wollten. Eine andere Diskussion erwies sich als langwieriger

und kontroverser. Ihr Kernproblem war die Suche nach der optimalen Regierungsform, die in die neue Verfassung verankert werden sollte. Es wurden in der Folgezeit verschiedene Verfassungsmodelle entworfen (eine parlamentarische, präsidentiale und semipräsidentiale Republik). Übrigens favorisierte Boris Jelzin eine Zeit lang die Idee der Präsidialrepublik (wie in den USA), aber er änderte letztendlich seine Meinung. So entschied man sich für ein gemischtes (semipräsidentiales) Modell, weil dies anfangs ausgewogener war als in seiner endgültigen Form (s. Details in Abschnitt D).

## **B RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IN DER VERFASSUNG**

*I. Ist das Rechtsstaatsprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Wenn nicht, ist es als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?*

*II. In welchem Umfang und in welcher Weise sind die folgenden Elemente des Rechtsstaatsprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Vorrang des Gesetzes (Gesetzmäßigkeitsprinzip), b) Vorbehalt des Gesetzes, c) Zugang zu Gericht im Falle einer behaupteten Verletzung individueller Rechte, d) Unabhängigkeit der Gerichte, e) Fair-Trial-Garantien und verwandte Garantien, insbesondere das Verbot „ne bis in idem“ und das Prinzip „Keine Strafe ohne Gesetz“?*

*III. Ist das Demokratieprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Falls nein, ist die Demokratie als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?*

*IV. In welchem Umfang und auf welche Weise sind die folgenden Bestandteile des Demokratieprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Volkssouveränität, b) Formen der repräsentativen und der partizipativen, d.h. direkten Demokratie, c) Verfassungsgarantien eines echten Mehrparteiensystems, d) das Recht in echten, wiederkehrenden Wahlen zu wählen und gewählt zu werden, nach den Grundsätzen der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl, e) Kontrolle der Wahlen durch unabhängige Körperschaften (d.h. entweder durch die ordentlichen Gerichte oder durch spezielle, mit den Garantien der Autonomie*

<sup>4</sup> Zitiert nach der russischen Version: Юридическая энциклопедия. М., 1997, 343.

und Unabhängigkeit ausgestattete Wahlgerichte)?

Wie schon dargestellt, beschreibt die RF-Verfassung Russland als einen *Rechtsstaat* (Artikel 1). In der Verfassung wird nicht klar dargelegt, was unter einem Rechtsstaat zu verstehen ist, man findet stattdessen in ihrem Gesetzestext Bestimmungen, die Rechtswissenschaftler den einzelnen Elementen des Rechtsstaates zuordnen.

Das erste Element ist das *Legalitätsprinzip*. Im Einzelnen:

a) Die RF-Verfassung und föderalen Gesetze haben auf dem ganzen Territorium der Russischen Föderation (Artikel 4) Vorrang;

b) Gesetze und andere Rechtsakte, die in der Russischen Föderation verabschiedet werden, dürfen der Verfassung der Russischen Föderation nicht widersprechen (Artikel 15);

c) Die Verfassung der Russischen Föderation hat die höchste juristische Kraft, gilt unmittelbar und findet auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation Anwendung (Artikel 15);

d) Die Organe der Staatsgewalt, die Organe der örtlichen Selbstverwaltung, Amtsträger, Bürger und ihre Vereinigungen sind verpflichtet, die Verfassung der Russischen Föderation und die Gesetze zu beachten (Artikel 15).

Das zweite Element: die *Priorität der Menschen- und Bürgerrechte als natürliche und unveräußerliche Rechte zu verstehen*. Einige Bestimmungen, um mit Artikel 3 zu beginnen, sind diesen gewidmet. Es wird definiert: „Der Mensch, seine Rechte und Freiheiten bilden die höchsten Werte. Anerkennung, Wahrung und Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers sind Verpflichtung des Staates“ (Artikel 2). Auf diese Weise wird in der RF-Verfassung die Einhaltung der Konzeption der *natürlichen Rechte* demonstriert. Zum Beispiel wird in Artikel 15 erklärt, dass „die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die völkerrechtlichen Verträge der Russischen Föderation Bestandteil ihres Rechtssystems

sind.“ In der Tat wird in Artikel 17 dasselbe zum Ausdruck gebracht: „In der Russischen Föderation werden die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers entsprechend den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und in Übereinstimmung mit dieser Verfassung anerkannt und garantiert. Die Grundrechte und -freiheiten des Menschen sind *unveräußerlich und stehen jedem von Geburt an zu*.“ Artikel 18 behandelt ebenfalls die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger, die unmittelbar gelten. Sie bestimmen den Sinn, den Inhalt und die Anwendung der Gesetze, die Tätigkeit der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt sowie der örtlichen Selbstverwaltung und werden durch die Rechtsprechung gewährleistet.

Das dritte Element des Rechtsstaates ist die Gewährleistung der *Bedingungen, die die Ausübung der Menschenrechte und -pflichten erlauben und die Einschränkung dieser verbieten*. An erster Stelle spiegelt sich dies wider in dem Prinzip der Gleichheit der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers unabhängig von Geschlecht, Rasse, Nationalität, Sprache und religiöser Einstellung (Artikel 19). Zweitens werden die Rechte, die normalerweise als persönliche Rechte (persönliche Unverletzlichkeit und Unverletzlichkeit des Privatlebens, Kommunikationsgeheimnis) bezeichnet werden, klar dargelegt und es wird darauf hingewiesen, dass sie nur aufgrund eines Gerichtsbeschlusses eingeschränkt werden dürfen (Artikel 22–25). Drittens erlaubt die Verfassung die Einschränkung der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers durch das föderale Gesetz nur in dem Maße, wie dies zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und gesetzlicher Interessen anderer sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und Staatssicherheit notwendig ist (Artikel 55). Bedenkenswert ist hier sicherlich, dass einige dieser „Ziele“ (wie Moral, Staatssicherheit) sehr weit ausgelegt werden können.

Ferner räumt die RF-Verfassung die Möglichkeit ein, einige (hauptsächlich politische) Rechte und Freiheiten in Zeiten besonderer rechtlicher Umstände – Ausnahmezustand und Kriegszustand – einzu-

schränken. Aber auf diese Weise verlangt die Verfassung erstens, dass entsprechende föderale Verfassungsgesetze den Ausnahmezustand und Kriegszustand regeln (was auch der Fall ist), und zweitens werden Artikel aufgelistet, die die Rechte und Freiheiten beinhalten, die niemals einer Einschränkung unterliegen dürfen, auch nicht unter den oben genannten Umständen.

Das vierte Element ist *der rechtliche Rahmen der Rechte und Freiheiten*. In diesem Fall fasst die RF-Verfassung auch ein weites Spektrum von rechtlichen Prinzipien und Bedeutungen ins Auge, das vom garantierten Rechtsschutz bis zur Berufung auf zwischenstaatliche Organe reicht, um die Menschenrechte und -freiheiten zu schützen (Artikel 46); des Weiteren das Recht auf Geschworene (Artikel 47) und das Recht auf einen qualifizierten (unentgeltlichen) juristischen Beistand (Artikel 48).

Das fünfte Element sind die *Prinzipien und Gesetze der Justiz, die eine faire Rechtsprechung garantieren*. Hierzu kann man folgende Verfassungsbestimmungen zählen:

- 1) Unschuldsvermutung (Artikel 49);
- 2) Das Prinzip „*ne bis in idem*“ (Artikel 50);
- 3) Das Recht, nicht gegen sich selbst oder enge Verwandte aussagen zu müssen (Artikel 51);
- 4) Das Recht auf Überprüfung des Urteils und auch das Recht auf Begnadigung oder Strafmilderung (Artikel 50);
- 5) Beweise, die unter Verletzung eines föderalen Gesetzes beschafft worden sind, sind während des Verfahrens der Rechtsprechung nicht verwertbar (Artikel 50);
- 6) Ein Gesetz, das die Strafbarkeit begründet oder verschärft, hat keine rückwirkende Kraft (Artikel 54);
- 7) Niemand wird für eine Tat schuldig gesprochen, die im Zeitpunkt ihres Begehens nicht als Rechtsverletzung galt (Artikel 54);
- 8) Das Gerichtsverfahren wird auf der Grundlage des kontradiktorischen Prinzips und der Gleichberechtigung der Parteien durchgeführt (Artikel 123);

9) Generell ist die Verhandlung in allen Gerichten öffentlich (Artikel 123);

10) Generell ist eine gerichtliche Verhandlung von Strafsachen in Abwesenheit des Angeklagten unzulässig (Artikel 123).

Das sechste Element des Rechtsstaates ist ein *unabhängiger Gerichtshof*. Die Verfassung schreibt dies in Artikel 120 vor. Gleichmaßen erklärt sie eindeutig, dass die Unabhängigkeit und Nichtabsetzbarkeit der Richter (Artikel 121) und sowie deren Immunität gewährleistet sind (Artikel 122).

Wie zuvor beschrieben, wird in Artikel 1 der RF-Verfassung Russland als *ein demokratischer Staat* bezeichnet. Allerdings wird in ihrem Gesetzestext nicht genau erläutert, was dies bedeutet. Daher kann das Konzept des „Rechtsstaates“ der Verfassungsbestimmungen, die dieser Definition entsprechen, nur auf einem Weg der Doktrin geklärt werden. In der Tat lässt sich beobachten, dass sowohl in der modernen Verfassungsrechtsprechung als auch in der modernen Politikwissenschaft das Konzept der „Demokratie“ ein äußerst breites Spektrum an Auslegungen erfahren hat. Infolgedessen gibt es aktuell viele Länder, die zwar formell grundlegende Elemente der Demokratie für sich festgelegt haben, im Grunde aber nicht demokratisch sind. Es ist deshalb kein Zufall, dass die Politikwissenschaft einen Staat heute nicht so sehr anhand seiner formalen Kennzeichen klassifiziert, sondern anhand der Frage, ob er über bestimmte demokratische Institutionen verfügt. Unseres Erachtens stammt die beste Definition moderner Demokratie, die ein ziemlich gut nachvollziehbares Kriterium enthält, von dem bedeutenden Philosophen Karl Popper, der schrieb, dass de facto nur zwei Staatsformen existieren: die eine, unter der es möglich ist, die Herrschenden ohne Blutvergießen auszutauschen, d.h. durch Wahlen, und die andere, in der dies unmöglich ist. In der Regel wird die erste Staatsform Demokratie genannt und die zweite Diktatur oder Tyrannei.

Weiter unten (Antwort auf Fragenkomplex D) werden wir versuchen, näher auf das Verhältnis zwischen den eher rein formalen und den tatsächlichen Kennzeichen sowohl der Demokratie als auch des Rechtsstaates in Russland einzugehen und zu verdeutli-

chen, wo die Unterschiede liegen. An diesem Punkt sollten wir uns der Frage über die formale rechtmäßige Begründung einiger demokratischer Prinzipien und Institutionen zuwenden.

*Volkssouveränität.* Artikel 3 der RF-Verfassung behandelt die Basis der Demokratie: „Träger der Souveränität und einzige Quelle der Macht in der Russischen Föderation ist ihr multinationales Volk.“ Das Konzept der Volkssouveränität ist mit dem Konzept der Staatssouveränität der Russischen Föderation verbunden, verdeutlicht in Artikel 4 der RF-Verfassung. In den 90er Jahren trat ein Problem auf, das nicht nur theoretischer, sondern auch politischer Natur war. Es ging darum, dass damals mehrere Teilgebilde der Russischen Föderation, in erster Linie die einzelnen Republiken innerhalb Russlands (die ethnisch besonderen, einzelnen Entitäten der Föderation), in ihren Verfassungen ihre Souveränität verkündeten, obwohl erkennbar war, dass ihre Souveränität begrenzt war. Die Souveränität der Republik war in dieser Zeit auf die Souveränität ihrer Bevölkerung angewiesen. Dabei bewahrten sich die Republiken ihr Recht, unter speziellen Umständen föderale Gesetze zu missachten, und, mehr noch, sie legten den theoretischen Grundstein für eine vorläufigeenspaltung von der Föderation.

Im Jahr 2000 stellte das RF-Verfassungsgericht, als es den Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von bestimmten Bestimmungen der Verfassung der Altai-Republik (Beschluss vom 7. Juni 2000, № 10-П) behandelte, fest, dass *„die Verfassung der Russischen Föderation kein anderes Mittel der Souveränität und keinen anderen Ursprung der Macht erlaubt als das multinationale Volk Russlands, woraus folgt, dass es keine andere Staatssouveränität außer der Souveränität der Russischen Föderation gibt“*. Laut Verfassung der Russischen Föderation schließt die Souveränität der Russischen Föderation eine Souveränitätsmacht auf den zwei Ebenen der Vormachtstellung und Unabhängigkeit aus bzw. sie erlaubt weder die Souveränität der Republiken noch einer anderen konstitutiven Entität der Russischen Föderation.“ Somit ist die Frage der Pluralität der Souveränitäten nun offiziell beantwortet: Es kann keine andere Souve-

ränität außer der Souveränität des gesamten Volkes Russlands geben.

*Direkte Demokratie und Wahlrechte.* In Artikel 3 der Verfassung wird erklärt, dass das Volk seine Souveränität geltend macht bzw. seine Macht unmittelbar sowie durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausübt. In dieser Hinsicht sollen „Referenden und freie Wahlen *die höchste direkte* Manifestation der Volksmacht sein.“ In der Verfassung wird über diese Formen der direkten Demokratie nicht viel ausgesagt. Zum Beispiel wird in Artikel 32 nur erklärt, dass die Bürger das Recht haben, die Staatsorgane und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung zu wählen und in sie gewählt zu werden. Darüber hinaus wird hier erklärt, dass sie das Recht haben, am Referendum teilzunehmen, und es wird festgelegt, dass Bürger, die durch einen Gerichtsbeschluss für geschäftsunfähig erklärt worden sind oder aufgrund eines Gerichtsurteils in Haftanstalten einsitzen, nicht das Recht haben zu wählen und gewählt zu werden. So merkwürdig es klingt, aber die Grundsätze des Wahlrechts – allgemeines, gleiches und unmittelbares Wahlrecht in geheimer Abstimmung – wurden nur in dem Artikel formuliert, der das Procedere der Präsidentialwahl (Artikel 81) festlegt. Die Bestimmungen, die die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma (Unterhaus des Parlaments) behandeln, sagen nur aus, dass dieses Haus für eine Zeitspanne von fünf Jahren (Artikel 96) gewählt wird, während das Wahlverfahren von einem föderalen Gesetz bestimmt wird. Diesbezüglich sagt die Verfassung weder etwas über die Prinzipien der Parlamentswahlen noch über das System (Mehrheitswahl, Verhältniswahl oder gemischte Wahl) aus, auf dessen Grundlage die Wahlen stattfinden.

Außer im Zusammenhang mit dem Recht der Bürger, an einem Referendum der Verfassung teilzunehmen, wird in der Verfassung das Referendum nur in Verbindung mit dem Präsidenten thematisiert, wenn Artikel 84 erklärt, dass das Staatsoberhaupt ein Referendum anberaumen kann, das den Vorschriften der Verfassung gemäß durchzuführen ist. Ein interessanter Punkt in dieser Hinsicht ist, dass diese Formulierung die Frage aufwarf, ob damit gemeint ist, dass der Präsident allein dar-

über entscheiden soll, ob ein Referendum anberaumt wird, und hierbei auch die Fragen bestimmen soll, über die landesweit abgestimmt werden soll, oder ob dies eine bloß technische Funktion (die Initiierung eines Referendums) sei. Mit dem Gesetz über das Referendum aus dem Jahr 1995 entschied sich der Gesetzgeber für die zuletzt genannte Option, mit der das Recht auf die Durchführung eines Volksbegehrens gewährt wird, um ein Referendum ausschließlich für die Bürger (zwei Millionen Unterschriften) und das Spezialorgan – die Verfassungsversammlung (wenn eine neue Verfassung verabschiedet werden soll) – anzuberaumen. Damit wurde dem Präsidenten der Russischen Föderation das Recht auf Initiierung eines Volksbegehrens entzogen. Im Jahr 2004 wurde ein neues Verfassungsgesetz über das Referendum verabschiedet, das im Wesentlichen die frühere Ausgestaltung der Initiative zur Anberaumung eines Referendums bestätigt, und einen verallgemeinernden Aspekt hinzufügt: „die föderalen Organe der Staatsmacht“. Eines dieser Organe, der Präsident eingeschlossen, hat das Recht, ein Referendum einzuleiten, wenn über einen Sachverhalt von besonderem staatlichem Interesse mittels des Referendums entschieden werden soll.

Aber wenngleich den Bürgern das Recht zur Einleitung einer Initiative zur Anberaumung eines Referendums gewährt wurde, so hat das Referendums-Gesetz von 2004 gleichzeitig Bedingungen gestellt, die schwierig zu erfüllen sind. Der „Hauptfilter“ auf dem Weg zu einem Referendum ist ein spezielles Organ – die Zentrale Wahlkommission. Es ist kein Zufall, dass bisher alle Bestrebungen, ein Referendum anzuberaumen, vergeblich waren, weil das Verwaltungsbüro des Präsidenten diesen Bestrebungen entgegenwirkte. Er kann dies, weil er eine enorme informelle Autorität besitzt und seinen Einfluss auf die Zentrale Wahlkommission geltend machen kann, genauso wie auch andere Staatsorgane (die Gründe hierfür siehe Teil D).

Es ist interessant, dass Artikel 135 der RF-Kommission, der das Verfahren der Verfassungsänderungen und/oder Übernahme einer neuen Verfassung regelt, dem Volk ein spezielles Vertretungsorgan – die Verfassungsversammlung – gewährt. Aller-

dings existiert gar kein Gesetz, das Näheres über dieses Organ festlegt. Zumindest ist aber festgelegt, dass dieses Organ einberufen werden soll, falls fundamentale Änderungen des Verfassungssystems durchgeführt oder eine neue Verfassung eingesetzt werden soll, die unterstützt wird gemäß dem entsprechenden Verfahren. Und im Fall, dass das Organ einen neuen Entwurf ausarbeitet, hat es das Recht, ihn selbst anzunehmen oder in diesem Punkt eine Volksabstimmung durchzuführen.

Die Verfassung (Artikel 130) behandelt das Referendum auch in Bezug auf die örtliche Selbstverwaltung. Neben dem lokalen Referendum und dem Referendum als Mittel für lokale Wahlen wird auch die Möglichkeit, andere „Formen der direkten Willensäußerung“ zu nutzen, dargestellt. Es gewährleistet, dass die Verfassung bestimmte Sachverhalte festsetzt, die eine direkte Willensäußerung erfordern: Festlegung der Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung (Artikel 131). Das Gesetz über die Allgemeinen Grundlagen der Selbstverwaltung aus dem Jahr 2003 behandelt expliziter die Formen der direkten Demokratie. Zum Beispiel thematisiert es die direkte Willensäußerung wie Bürgerversammlung, Landgemeindeversammlung, Bürgerinitiative für Gesetzesbegehren usw.

*Garantien für einen zuverlässigen Mehrparteiensystemwettbewerb.* Vor einiger Zeit (Anfang der 1990er Jahre) schien es so, als würde der politische Wettstreit einzig und allein in der Verfassungsformulierung, die von einer ideologischen und politischen Vielfalt und einem Mehrparteiensystem schrieb, existieren. Das ist exakt das, was die Autoren der Verfassung 1993 getan haben. In Artikel 13 werden ausdrücklich die ideologische Vielfalt, das Verbot einer verbindlichen Staatsideologie, politische und ideologische Vielfalt sowie die Gleichheit gesellschaftlicher Vereinigungen vor dem Gesetz verkündet. Gleichzeitig beinhaltet er ein Verbot der Gründung gesellschaftlicher Vereinigungen, „deren Ziele oder Handlungen auf gewaltsame Änderung der Grundlagen der Verfassungsordnung und auf Verletzung der Integrität der Russischen Föderation, auf Untergrabung der Sicherheit des Staates, auf Bildung von bewaffneten Formationen oder auf das Entfachen sozialer, rassischer, nationaler und religiö-

ser Zwietracht gerichtet sind.“ Die Verkündigung des Pluralismus wird auch von den Verfassungsbestimmungen bestätigt, die die Rede- und Denkfreiheit, die Freiheit des Abrufens, der Erhaltung und der Verbreitung von Informationen, das Versammlungsrecht, das Recht auf friedliche Kundgebungen usw. schützen. Trotzdem behindert, wie wir weiter unten darstellen werden, die konstitutionelle Machtkonstruktion als solche den realen politischen Wettstreit.

## **C RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IM LICHT DER VERFASSUNGSRECHTSPRECHUNG**

*I. Wie ist das Verfassungsprinzip in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts / Obersten Gerichtshofs interpretiert worden? Insbesondere: Folgt das Gericht einer weiten, die freiheitsschützenden Elemente betonenden Interpretation der Rechtsstaatlichkeit oder bekennt es sich eher zu einem formalen Rechtsstaatsverständnis, in dem die formellen Anforderungen wie Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der gesetzlichen Regelungen, Vertrauensschutz etc. im Vordergrund stehen?*

*II. Erkennt das Verfassungsgericht die Gewaltenteilung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips an? Wenn Letzteres zutrifft, welche Auswirkungen hat das a) für das Verhältnis zwischen der Rechtsprechung und den politischen Gewalten und b) das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative?*

*III. Inwieweit werden die Grundrechte als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips angesehen? Sofern sie als Elemente der Rechtsstaatlichkeit angesehen werden, gilt dies auch für die „politischen“ Grundrechte, d.h. Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit?*

*IV. Hat das Verfassungsgericht/der Oberste Gerichtshof die Elemente definiert, die Bestandteil des Demokratieprinzips sind? Welche sind diese Elemente? Werden sie weit oder eher eng ausgelegt?*

*V. Definiert das Gericht das Prinzip der Volkssouveränität? Sofern dies der Fall ist, folgt es dem Konzept der uneingeschränkten Volkssouveränität oder eher einem*

*Konzept, das die Volkssouveränität der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung sowie der gerichtlichen Kontrolle unterwirft?*

*VI. Wird in der Rechtsprechung des Gerichts das Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie angesprochen? Falls ja, wird dieses Verhältnis eher als Komplementär- oder als Spannungsverhältnis gedeutet?*

Gemäß Russlands Doktrin wird die juristische Kontrolle, ob Beschlüsse, die von den Staatsorganen gefasst werden, mit der Verfassung übereinstimmen, nicht vom Obersten Gerichtshof, sondern vom Verfassungsgericht ausgeführt wird – was charakteristisch für einige europäische Länder ist. In der Tat hat das Verfassungsgericht immens zum theoretischen Verständnis des Rechtsstaates beigetragen (hier muss betont werden, dass die Beteiligung theoretischer und nicht praktischer Natur war). An seinen Urteilsprüchen kann man sowohl umfassende als auch einschränkende (formale) Verfahren des Konzepts des Rechtsstaates erkennen.

Das *umfassende Verständnis* des Rechtsstaates ist zum Beispiel durch die Regelungen des Verfassungsgerichts erwiesen:

- die Machtorgane sind in ihrer Tätigkeit nicht nur an das nationale Recht, sondern auch an das internationale Recht gebunden – 31. Juli 1995, Regelung. № 10-П; die RF-Verfassung, auf den Prinzipien des Rechtsstaates beruhend, verkündet die Menschenrechte und -freiheiten als höchstes Gut – 2. Februar 1996, Regelung. № 4-П;
- das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist nicht vereinbar mit Machtmissbrauch seitens der Staatsorgane und der Ämter in ihren Beziehungen zu den Steuerzahlern und die Verletzung der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz – 8. Oktober 1997, Regelung № 13-П;
- es gibt einen allgemein anerkannten Grundsatz, dass es ein Recht auf Berufung eines Gerichtsbeschlusses und zur Überprüfung auf einer höheren Ebene, der die Organisation des Justizsystems und der Justizverwaltung in einem



Rechtsstaat leitet – 3. Februar 1998, Regelung № 5-П;

- der humane Charakter des Rechts ist ein Kennzeichen des Rechtsstaates – 12. Mai 1998, Regelung № 14-П;
- das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit geht nicht einher mit der Haftung der Steuerzahler in ihrer Ausübung von Handlungen, die legitimiert und vorgeschrieben sind im erforderlichen öffentlichen Recht – 12. Oktober 1998, Regelung № 24-П;
- gesetzliche Strafmaßstäbe sollen der Handlung angemessen sein, die das Gesetz ahndet, und nicht zu einer ungesetzlichen Einschränkung der Bürgerrechte und -freiheiten führen – 25. April 2000, Regelung № 7-П;
- der Gesetzgeber regelt nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit die Bedingungen der Eigentumsübertragung, insbesondere seiner Verwirkung, beruhend auf gesetzlicher Gleichheit und Gerechtigkeit – 16. Mai 2000, Regelung № 8-П;
- das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet den Staat dazu, die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger als höchste Werte anzuerkennen, zu überwachen und zu schützen und die Einrichtungen der Rechtsstaatlichkeit einzubeziehen, so dass jedes Individuum die Garantie hat, dass seine Rechte und Freiheiten vom Staat geschützt werden – 25. April 2001, Regelung № 6-П;
- die Gesetze des materiellen Rechts und Verfahrensrechts sollen mit den Verfassungsgrundlagen des Rechtsstaates harmonisieren, auch was die Vorherrschaft und direkte Wirksamkeit der RF-Verfassung, der Autoritätenteilung, des Verbots der Willkür, der Erfordernisse der Zulänglichkeit und Gesetzesverbindlichkeit der Staatsorgane, einschließlich der Richter; Verantwortlichkeit des Staates für falsche, einschließlich irrtümlicher, Handlungen der Staatsorgane – 5. Juli 2001, Regelung № 11-П;
- die Grundprinzipien der Justiz in einem Rechtsstaat sollen wie folgt aussehen: Das Gericht ist die einzige Instanz der

Rechtsprechung: Nur das Gericht kann Fälle auf der Basis von universeller Gleichheit vor dem Gesetz und dem Gericht behandeln und legal Recht sprechen mit der Anwendbarkeit krimineller und administrativer Haftung – 12. April 2002, Regelung № 9-П;

- die Rechte und Freiheiten eines Individuums sollen in einem Rechtsstaat als höchstes Gut erhalten werden, indem die Anerkennung, Überwachung und der Schutz der Menschen- und Bürgerrechte die Pflicht des Staates ist; die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger in der Russischen Föderation sollen anerkannt und geschützt werden durch die Wahrung der allgemeingültigen Prinzipien und Standards des internationalen Rechts in Übereinstimmung mit der RF-Verfassung. Sie definieren die Bedeutung, den Inhalt und die Anwendbarkeit der Gesetze, gewährleistet von der Justiz – 17. Juli 2002, Regelung № 13-П;
- ein Rechtsstaat als solcher soll nur unter der Bedingung anerkannt werden, dass er die Sicherheit seiner Bürger gewährleistet, ihre legitimierten Rechte und Interessen sichert und schützt und gegebenenfalls ihre wirksame Wiedereingliederung in ihre Rechte ermöglicht. Der Staat soll nicht nur die Rechte und Freiheiten, die in der Verfassung direkt enthalten sind, einhalten und sichern, sondern auch andere Rechte und ihre daraus abgeleiteten Garantien, die auf der Basis des föderalen Rechts gelten – 21. November 2002, Regelung № 15-П;
- der Gesetzgeber hält folgende rechtliche Grundprinzipien ein, einschließlich des Strafrechts, die von der Russischen Föderation als eines Rechtsstaats anerkannt werden: Gerechtigkeit, Gleichheit, Zulänglichkeit, Rechtmäßigkeit, Schuld und Menschlichkeit; „nullum crimen, nulla poena, sine lege“; die Strafe soll dem Wesen des Verbrechens und dem Grad der Gefahr, die der Gesellschaft drohte, angemessen sein; dies wird vom RF-Kriminalrecht gewährleistet, vom Gericht umgesetzt und auf der Basis des Urteils, das rechtswirksam ist, vollstreckt – 27. Februar 2003, Regelung № 1-П;

Das Verfassungsprinzip des Rechtsstaates verpflichtet die Russische Föderation dazu, die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger als höchste Werte anzuerkennen, zu überwachen und zu beschützen, was die Einrichtung einer Rechtsordnung dergestalt impliziert, dass Staatschutz für alle individuellen Rechte und Freiheiten gewährleistet wird. Die Justiz als das Hauptelement solch einer Rechtsstaatlichkeit garantiert wesensgemäß eine gerechte Handhabung des Falles und eine wirksame Wiederherstellung der Rechte einer Person – 14. Juli 2005, Regelung № 8-П;

Die Russische Föderation als ein Rechtsstaat soll ein wirksames System schaffen, um die Rechte und Freiheiten von Menschen und Bürgern durch die Justiz zu schützen. Eine Körperschaft interessierter Personen, einschließlich derer, die nicht einbezogen sind im Rechtsbehelfsfall des Gerichts gegen die Verletzung ihrer Rechte und Freiheiten durch ein Fehlurteil der Justiz, ist integraler Bestandteil der gesetzmäßigen Substanz des universellen legalen Rechts zum Schutz durch das Gericht – 20. Februar 2006, Regelung № 1-П;

Indem die russische Föderation als Rechtsstaat proklamiert wird, in dem die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger als höchste Werte von der Justiz geschützt werden, hat ihre Verfassung oberste Justizgewalt und folglich Vorrang vor der föderalen Verfassung und den föderalen Gesetzen und schließt gesetzliche Verfügungen aus, deren Verfassungsmäßigkeit nicht durch ein Gericht überprüft werden kann; eine derartige Prozedur der Überprüfung ist in der Verfassung näher erläutert – 21. März 2007, Regelung № 3-П.

Ein engeres, besser gesagt, *formales Verständnis* des Rechtsstaates wird unter anderem in den Verfügungen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation deutlich:

- das Prinzip des Rechtsstaates verbietet dem Gesetzgeber, Regulierungen zu erlassen, die die gesetzestreuen Bürger zur Offenlegung ihrer Einkommen zu veranlassen, wodurch die Steuerbemessungsgrundlage verändert würde – 23. Dezember 1999, Regelung № 18-П;
- formell definierte Steuerbestimmungen setzen eine ausreichende Exaktheit voraus – wodurch ein genaues Verständnis und die korrekte Anwendung ermöglicht werden. Eine unklare Steuerbestimmung kann zu einer beliebigen und diskriminierenden Anwendung durch die zuständigen Behörden und Beamten führen, die nicht dem Prinzip des Rechtsstaates entspricht und das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz missachtet – 28. März 2000, Regelung № 5-П;
- die erlassenen Steuergesetze sollen konkret und verständlich sein. Ungewissheit im Steuerrecht kann zu seiner beliebigen und diskriminierenden Anwendung durch die zuständigen Behörden und Beamten, die nicht dem Prinzip des Rechtsstaates entsprechen und das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz missachtet – 30. Januar 2001, Regelung № 2-П (derselbe Wortlaut wie in der Regelung vom 20. Februar 2001, Regelung № 3-П);
- es ist in einem Rechtsstaat unzulässig, die Grundrechte und -freiheiten zu regulieren oder sie durch die Verordnungen der Regierung der Russischen Föderation unterschiedlich auszulegen, insbesondere von Seiten der Regierungsabteilungen – 22. November 2001, Regelung № 15-П;
- das Prinzip der Adäquanz (Verhältnismäßigkeitsprinzip) ergibt sich aus der Eigenschaft des Rechtsstaates. Von diesem Prinzip ausgehend, sollen die Gerichte adäquate Wege und Möglichkeiten finden, um passives und aktives Wahlrecht zu schützen, und sie können sich nicht auf eine bloße Erklärung beschränken, wenn das Wahlrecht missachtet wird, so zum Beispiel in einem Fall, in dem die Nichtzulassung eines Kandidaten für nichtig erklärt wurde – 15. Januar 2002, Regelung № 1-П;
- in einem Rechtsstaat ist das Prinzip allgemein anerkannt, dass ein Abgeordneter nicht haftbar ist für Handlungen in der Zeit seiner Mandatsausübung, dies gilt auch nach seiner Ausscheidung aus dem Amt – 12. April 2002, Regelung № 9-П;

- die Rücknahme einer Anklage durch einen Staatsanwalt von niedrigerem Rang kann von einem Staatsanwalt von höherem Rang widerrufen werden, wenn der Letztere beweist, dass der Strafprozess nicht die öffentlichen Interessen gewahrt hat. Andernfalls wäre das Urteil des Staatsanwalts von niedrigerem Rang endgültig, was im Widerspruch zu den Prinzipien des Rechtsstaates steht. Es könnte nicht mehr korrigiert werden, weder innerhalb des Rahmenwerks des zentralisierten Systems der Ämter der öffentlichen Staatsanwälte noch durch das Gericht – 8. Dezember, Regelung № 18-П;
  - das Gesetz über den föderalen Haushalt ist ein legislativer Akt von besonderer Art. Unter Berücksichtigung dieser Besonderheit und seines Zwecks in einem Rechtsstaat schließt es Regulierungen ein, die sich mit den Einnahmen und Ausgaben der Russischen Föderation befassen, die über den Zeitraum reichen, der vom Gesetz abgedeckt ist, und die dafür Sorge tragen, dass Prinzipien hinsichtlich der Bilanz, Glaubwürdigkeit und Angemessenheit eingehalten werden. Solch ein Gesetz kann keine Bestimmungen enthalten, die nicht in Verbindung zu den föderalen Einnahmen und Ausgaben stehen – 23. April, Regelung № 9-П;
  - Machtmissbrauch durch die Finanzämter (bzw. ihren Beamten) oder anderweitige Handlungen durch diese, die ihrem legitimen Zweck und den vom Gesetz geschützten Rechten und Interessen der Bürger zuwiderlaufen, sind unvereinbar mit den Prinzipien eines Rechtsstaates – 16. Juli 2004, Regelung № 14-П;
  - eine Amtsenthebung aufgrund von Straftaten (Unterlassungen) findet nicht statt, ohne dass zuvor die Fakten vorliegen, die ein unangemessenes Verhalten des Vorgesetzten und somit seine Schuld bezeugen, und ohne dass das hierfür gesetzlich vorgeschriebene Verfahren durchgeführt wurde – was zum Gegenstand einer Gerichtsprüfung im Falle einer Beschwerde wird. Andernfalls stünde dies im Widerspruch zu den Grundprinzipien der rechtlichen Haftung
- in einem Rechtsstaat – 15. März 2005, Regelung № 3-П;
- die Forderung nach Sicherheit, Klarheit und Eindeutigkeit eines Rechtsstandards und seiner Entsprechung mit dem zugrunde liegenden System von Rechtsbestimmungen, die an den Gesetzgeber gerichtet ist, sollte sich aus den Prinzipien eines Rechtsstaates ergeben – 14. Juli 2005, Regelung № 8-П;
  - es ist in einem Rechtsstaat der Exekutive verboten, die Wohnungsrechte der Bürger außer Kraft zu setzen – 5. April 2007, Regelung № 5-П.
- Offensichtlich beruft sich das Verfassungsgericht der Russischen Föderation ziemlich oft auf das Konzept des Rechtsstaates, indem es sowohl allgemeine als auch konkrete Merkmale dieses Konzepts spezifiziert. Trotzdem kann nicht behauptet werden, dass diese Entscheidungen substantiell das Bewusstsein der Masse und der politischen Elite beeinflusst haben oder, wichtiger noch, die Legislative und die Umsetzung in der Praxis. Aus unserer Sicht spielen hierfür drei Faktoren eine Rolle:
- Erster Faktor:* Es gibt viel zu wenig Erfahrung im Umgang mit vielen der Verfassungsgerichtsbestimmungen, obwohl in der Theorie eingestanden wird, dass die Bestimmungen des Verfassungsgerichts die *Bedeutung von Präzedenzfällen haben*. Zum Beispiel schreibt der aktuell amtierende Vorsitzende des Verfassungsgerichts V. Zor'kin, dass die Bestimmungen des Verfassungsgerichts in Fällen, es denen es um die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen Rechtsakte auf höchster Ebene geht, in ihrer Substanz im Wesentlichen regulierend sind (sie besitzen die Kraft eines Gesetzes) und so die *Bedeutung eines Präzedenzfalls* erhalten.<sup>5</sup> Trotzdem scheitern die Bestimmungen des Verfassungsgerichts oft in der Praxis, wenn es um ihre konkrete Umsetzung geht, einschließlich der allgemeinen Gerichtshöfe und Schiedsgerichte. Einer der Hauptgründe dafür ist eine feh-

<sup>5</sup> Zitiert nach der russischen Ausgabe: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда // Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М.: «НОРМА», 2007, 115.

lende Präzedenzfalltradition im russischen Rechtssystem. Hinzu kommt, dass das Verfassungsgericht sowohl organisatorisch und als auch in seinen Abläufen vom System der allgemeinen Gerichte und Schiedsgerichte separiert ist. Es ist in diesem System üblich, sich auf die Bestimmungen der relevanten oberen Gerichtshöfe zu verlassen, was die Gerichtspraxis auf relevante Kategorien der Fälle verallgemeinert.

*Zweiter Faktor:* allgemeine Schwäche der Justizmacht. Diese Schwäche wird einerseits in der Tatsache offensichtlich, dass es keine bedeutenden Druckmittel gibt, weder um die Inkraftsetzung der Gerichtsbeschlüsse zu beeinflussen noch um politische und administrative Institutionen zu nötigen, die Gerichtsbeschlüsse zu respektieren. Andererseits besteht die Schwäche der Justizmacht in der institutionellen und funktionalen Abhängigkeit des Rechtssystems von den Verwaltungsinstitutionen. In dieser Hinsicht werden die Gerichtsbeschlüsse – die Interessen dieser Institutionen werden diesen Gerichtsbeschlüssen überlassen – nicht unter dem Einfluss der Prinzipien des Rechtsstaates, sondern unter dem Einfluss von absolut unterschiedlichen Faktoren gefällt.

Der *dritte Faktor* hängt mit dem zweiten zusammen. Er liegt darin begründet, dass *das Verfassungsgericht manchmal selbst die Bedeutung seiner eigenen vorherigen Entscheidungen in ähnlichen Situationen substantiell ändert*. V. Zor'kin rechtfertigt dies, indem er sagt, dass „Änderungen in den Lebensumständen dazu führen können, von früher formulierten Positionen abzuweichen“<sup>6</sup>. Nichtsdestotrotz ändern sich die Entscheidungen wohl kaum so stark, dass die Verletzung der Grundprinzipien zu rechtfertigen wäre. Ein sehr aussagekräftiger einschlägiger Fall ist eine Bestimmung des Verfassungsgerichts (21. Dezember 2005, Regelung № 13-П), die eine neue Prozedur legitimiert, mit der Oberhäupter der Teilstaaten der Russischen Föderation nicht direkt von der Bevölkerung gewählt werden sollen.

Die Analyse der Urteile des Verfassungsgerichts zeigt, dass das Gericht auf der einen Seite aktiv bemüht ist, das Prinzip der Ge-

waltenteilung einzuhalten, während es auf der anderen Seite dazu tendiert, die umstrittenen Bestimmungen der Verfassung zugunsten des Präsidenten der Russischen Föderation zu konstruieren, wobei das Ungleichgewicht innerhalb des Systems der Gewaltenteilung verschärft wird, was wir noch ausführlich darlegen werden. Zum Beispiel bestätigte das Verfassungsgericht in der Regelung vom 11. Dezember 1998, № 28-П das Recht des Präsidenten der Russischen Föderation, *dieselben Kandidaten zwei- oder dreimal oder jedes Mal einen neuen Kandidaten* aufzustellen, als er der Staatsduma Vorschläge für die Nominierung für die Position des Regierungsvorsitzenden unterbreitete (wichtig ist hier zu beachten, dass nach der dritten Ablehnung eines vom Präsidenten nominierten Kandidaten durch die Duma dieses Haus des Parlaments aufgelöst werden muss). Als Argument für seine Entscheidung erklärte das Gericht, dass das Recht logischerweise hinter dieser Autorität steht, um Rivalitäten zwischen den verschiedenen Gewalten zu vermeiden, denn etwas anderes ließe sich nicht mit dem Prinzip vereinbaren, dass die einzige Quelle, aus der die Gewalten hervorgehen und der einzige Gewährleister ihrer Souveränität das multinationale Volk der Russischen Föderation sei.

Die Entscheidung des Gerichts lieferte noch einmal ein Beispiel für eine Logik, die dem Prinzip der Gewaltenteilung zuwiderläuft. Das Verfassungsgericht verwendete folgende Begründung: Solange der Präsident der Russischen Föderation das Staatsoberhaupt ist, *wird er die Hauptlinien der Innen- und Außenpolitik festlegen*. Somit versäumte es das Gericht nicht nur, auf die Unvereinbarkeit dieser Stärkung der Autorität des Präsidenten vor dem Hintergrund des Prinzips der Gewaltenteilung hinzuweisen. Mehr noch: Das Gericht verstärkte die Autorität des Präsidenten, indem es der Regierung das Recht verleiht, an der Bestimmung festzuhalten. Hierdurch macht das Verfassungsgericht die Staatsduma zu einem Organ, das keine Funktion besitzt, da es weder die russische Politik bestimmen noch ausüben kann. Noch verdächtiger erscheint eine spätere Entscheidung des Verfassungsgerichts (vom 29. November 2006, № 9-П), in der das Gericht die *Verbindlichkeit der vom Präsidenten der Russischen Föderation festgelegten fun-*

<sup>6</sup> ebd., 121.

damentalen Richtlinien in der Innen- und Außenpolitik **für alle** Organe der öffentlichen Macht anerkannt hat. Wenn also eine Institution der Staatsmacht eine Regel festgelegt hat, muss sich ihr der Rest unterordnen.

Nicht besser ist die Situation in Bezug auf die Entscheidungen des Verfassungsgerichts auf dem Feld der politischen Bürgerrechte. Die allgemeine Tendenz der diesbezüglichen Meinungen geht dahin, diese eher einzuschränken als zu stärken.

Es mag überraschend sein, aber das Verfassungsgericht zielt in seinen Entscheidungen praktisch nicht auf den Begriff der „Volkssouveränität“ ab (nur bei Meinungsverschiedenheiten der Verfassungsrichter spielt dieses Prinzip eine Rolle). Nichtsdestotrotz benutzt das Verfassungsgericht in zahlreichen seiner Beschlüsse (es gibt mehr als 20 solcher Beschlüsse) wiederholt die Verfassungsformel, dass „der Träger der Souveränität und die einzige Quelle der Macht in der Russischen Föderation die des multinationalen Volkes ist“. Aber normalerweise relativiert es diese Formel dahingehend, dass die Vorgaben der Staatsorgane und nicht die direkten Rechte des Volkes für die Beschlüsse maßgeblich sind.

Wenn man nach der allgemeinen Tendenz der Beschlüsse des Verfassungsgerichts urteilt, wird man sehen, dass das Gericht sich nicht an das Konzept der unbegrenzten Volkssouveränität hält. Und dies ist eine angemessene Maßnahme, weil sich Demokratie in diesem Fall zu einer Bedrohung für den Rechtsstaat entwickeln kann. Übrigens schrieb schon vor langer Zeit, im Jahre 1910, A. Alexejev, ein prominenter russischer Anwalt, über diese Thema. In seinem Disput mit dem deutschen Klassiker der Rechtswissenschaft Georg Jellinek, der sagte, dass die Menschen in einer Republik das höchste souveräne Organ seien, schrieb Alexejev, dass es in einem Rechtsstaat weder eine *Machtsouveränität* noch eine *Souveränität der Staatsorgane* gebe; es existiere nur die *Rechtssouveränität*. Dieses Recht wurde nicht von einer bestimmten Institution – einem Monarchen oder einem Parlament – vorgeschrieben, es resultiert aus einem komplexen rechtlichen Prozess, in den mehrere Organe involviert sind, nach den Maßgaben, die die

Verfassung vorschreibt. Verordnungen, die von einem dieser Organe erlassen werden, schaffen keine verbindlichen rechtlichen Bestimmungen, während sie eine juristische Wirksamkeit haben, solange sie vereinbar sind mit den Verordnungen, die von anderen Organen erlassen wurden. *Keines dieser Organe genießt den Vorrang über andere Organe im Prozess der Gesetzgebung*, indem alle miteinander koordiniert sind in dem Sinne, dass jedes an dem Gesetz beteiligt gewesen sein muss, damit dieses rechtliche Kraft besitzt.<sup>7</sup>

Trotzdem soll die Ablehnung des Gedankens der unbegrenzten Volkssouveränität nicht dazu verwendet werden, um *allgemein die Vernachlässigung der Menschenrechte zu rechtfertigen*. Nichtsdestotrotz tendiert das Verfassungsgericht dazu, dem Stand der Staatsorgane den Vorzug zu geben. So zum Beispiel, als ein Fall (11. Juni 2003, № 10-П) untersucht wurde, der die Frage behandelte, ob das legislative Verbot, ein Referendum gleichzeitig mit Wahlen durchführen zu lassen, die Verfassung verletze, bekräftigte das Verfassungsgericht noch einmal die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Gesetzes. Es bemerkt hierzu: „Von der Tatsache ausgehend, dass jede dieser Formen gebildet wurde, um seine eigenen Ziele zu erreichen, soll der föderale Gesetzgeber die Zeit, um Wahlen als auch die Zeit, um ein Referendum anzuberaumen, festlegen. Da die gleichzeitige Anberaumung von Wahlen und eines Referendums der Willensäußerung der Bürger objektiv im Weg stehen kann und die Wirksamkeit beider Formen eines direkten Volksrechts mindert, soll der föderale Gesetzgeber das Recht haben, eine Regelung einzuführen, mit der die Anberaumung eines Referendums nicht mit der Anberaumung einer Wahl zusammenfällt.“ Da hier keine weitere Analyse dieser Schlussfolgerung erfolgen werden kann, halten wir fest, dass diese Argumentation von einem rechtlichen Blickpunkt aus ziemlich angreifbar ist. Und noch weniger verständlich in diesem Kontext ist die Anfechtung der Verfassungsformel der Volkssouveränität.

<sup>7</sup> Zitiert nach der russischen Ausgabe: Алексеев А.С. К вопросу о юридической природе власти монарха в конституционном государстве. Ярославль, 1910, 67–68.

## **D DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IN DER PRAXIS**

*I. Inwieweit ist die Rechtsstaatlichkeit in Ihrem Land erfolgreich verwirklicht, insbesondere mit Blick auf a) die Achtung der Unabhängigkeit der Gerichte durch die politischen Gewalten und b) die Bereitschaft der politischen Gewalten, Gerichtsentscheidungen, die ihre Befugnisse beschneiden, zu befolgen und umzusetzen?*

*II. Inwieweit ist die Demokratie in Ihrem Land verwirklicht, insbesondere mit Blick auf den Schutz und die Förderung a) eines echten Mehrparteien-Systems und b) die in regelmäßigen Abständen erfolgende Organisation und Überwachung freier und fairer Wahlen unter der Kontrolle unabhängiger Wahlkörperschaften?*

*III. Falls es Defizite in Bezug auf I. oder II. gibt, was sind die Ursachen für diese Defizite? Würden Sie sagen, dass die Implementierung des einen oder des anderen Prinzips in Ihrem Land weiter vorangeschritten ist? Falls ja, was sind die Gründe für den unterschiedlichen Implementierungsgrad? Welche Wechselwirkungen zwischen beiden Prinzipien lassen sich in Ihrem Land beobachten? Was sind die Konsequenzen dieser Wechselwirkung für die Implementierungsfrage?*

Ungeachtet der Verfassungserklärung über die Idee eines Rechtsstaates und des Verfassungstextes der Institutionen, die diese Idee gewährleisten – wie Gewaltentrennung, Volkssouveränität, unabhängige Gerichte, die Prinzipien der Unschuldsvermutung, gleichberechtigte und kontradiktorische Beschaffenheit der Gerichtsverhandlung – wird allgemein behauptet, dass es übertrieben wäre, von einer Bewegung in Richtung eines Rechtsstaates zu sprechen.

Die Skala der bürokratischen und polizeilichen Willkürlichkeit ist so groß (was nicht nur von den Medienanalysen, sondern auch von soziologischen Umfragen bestätigt wird), dass man diese Umstände als Ist-Zustand bezeichnen kann und nicht als nur gelegentliche Episoden. Was schwerer wiegt, ist, dass diese Missstände – vor allem Korruption und Willkürlichkeit – selbst wenn sie öffentlich angeprangert werden,

nicht notwendigerweise mit den Mitteln der Strafverfolgung bekämpft werden. Uns sind außerdem Beispiele bekannt, wo bei Verstößen von hochrangigen Beamten oder ihren Angehörigen nicht nur keine Rechtsmittel erhoben werden, sondern diese Verstöße selbst sogar zu einer Rechtsgrundlage gemacht werden, um die Bürger, die als Opfer von diesen Verstößen betroffen waren, auch noch gesetzlich haftbar zu machen. Somit wird das Grundprinzip eines Rechtsstaates – Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und dem Gericht – missachtet (Artikel 19 der Verfassung der Russischen Föderation). Aber das gefährlichste Phänomen ist die willkürliche Praxis am Gerichtshof. Eigentlich ist es nicht der Mühe wert, zu erwähnen, dass in einem Rechtsstaat gerade der für alle zugängliche und faire Gerichtshof jedes Individuum vor kriminellen Handlungen und vor der Willkür des Staates schützen kann. Wenn diese Institution innerhalb der Rechtsverfahren nicht funktioniert, wird der Bürger genau genommen ohne Hoffnung gelassen, dass seine Rechte und die Gerechtigkeit geschützt werden. Es ist kein Zufall, dass deshalb die Zahl der Beschwerden von Seiten russischer Bürger vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>8</sup> so groß ist, auch wenn diese Zahl nicht die wahre Tragweite der Willkür und Rechtswidrigkeit widerspiegelt.

Natürlich kommt die Frage auf: *warum kann sich niemand sicher fühlen mit der gegebenen Verfassung, die angereichert ist mit liberalen Ideen und Prinzipien?* Die widersprüchlichste Antwort auf diese fundamentale Frage wurde in etwa so formuliert: „Werte eines demokratischen Rechtsstaates sind die Feinde der russischen Gesellschaft. Die russische Gesellschaft zieht Bevormundung und nicht die Freiheit der

<sup>8</sup> Gemäß der Angaben von Anatoly Kovler, der als Richter Russland am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte repräsentiert, stieg die Zahl der Fälle, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen Russland behandelt wurden, von 102 auf 192 im Jahre 2007. Mehr als 50 Prozent der Verstöße beziehen sich auf die misslungene Ausführung von Gerichtsurteilen. Unbegründete Inhaftierungen wurden ebenfalls zu einem Problem: Russland belegt hier mit der Türkei und Polen zusammen den ersten Platz mit 47 Fällen. Kovler ist aufgebracht: 68% der Inhaftierten werden in Untersuchungshaft gehalten, nur um die Bedeutung der Anlage zu verstärken. 32% der „Inhaftierungsfälle“ sind Haftstrafen.

Wahl vor. Sie tendiert dazu, Personen zu trauen und nicht Institutionen.“ *Aber ist diese Antwort richtig?*

Es ist verständlich, dass es in Russland, wie auch jedem anderen Land, nationale soziokulturelle und historische Besonderheiten gibt. Dem russischen Volk deswegen per se eine latente antidemokratische Haltung oder einen Gesetzes nihilismus zu unterstellen, ist trotzdem eine bloße Spekulation, die nur der Aufrechterhaltung des Status quo dient. Russland ist seit geraumer Zeit keine Gesellschaft, die in Tradition verharret. Wenn dies so wäre, wäre Russland eine homogene Gesellschaft, stehen geblieben im 16. oder 17. Jahrhundert. Die Geschichte Russlands (Landrevolten, Aufstände und Revolutionen) zeigt, dass unter bestimmten Bedingungen sein Volk imstande ist, aktiv gegen Gewalt und Ungerechtigkeit zu protestieren. Aber natürlich unterscheidet sich z.B. Russland von Frankreich, denn, mit den Worten des britischen Gelehrten L. Siedentops: „der Staat ritualisiert regelmäßige Gewaltausbrüche, indem er sie als Bedingung für sein Überleben in dieser extremen zentralisierten Form ansieht“.<sup>9</sup> In der Tat ziehen die Russen generell den passiven Widerstand gegen die vom Staat verübte Willkür und Gewalt der aktiven Form des Protests vor. Im Übrigen ist dies nicht gerade ein passiver Widerstand, sondern eher *eine aufgezwungene Anwendung der falschen Eigenschaft von Macht, ihrer Handlungen und Aktionen*. Mit anderen Worten: Die Bürger Russlands tendieren statt eines organisierten Protests eher dazu, eine andere Strategie zu entwickeln: sich nicht an die Gesetze und Bestimmungen zu halten – was in der jahrhundertealten Tradition steht, Handlungen von Regierungsbeamten für unrechtmäßig zu halten.

Dadurch ist das, was *Gesetzes nihilismus* genannt wird bzw. *Verachtung und Misstrauen dem Rechtsmechanismus gegenüber* bloß eine natürliche Reaktion der Menschen auf die falschen Lebensbedingungen. Wichtiger noch als der geistige Faktor ist der institutionelle. Wenn man auf das öffentliche (politische und rechtliche) Leben das ökonomische Konzept des „rati-

onalen Verhaltens“ anwendet – das besagt, dass trotz zum Teil widriger Umstände und Restriktionen der größtmögliche Nutzen angestrebt wird, so wird es verständlich, dass ein Mensch, der im Alltag weitgehend frei von Restriktionen leben möchte, bzw. der versteht, welche Reaktion des Staates zu erwarten auf bestimmte seiner Handlungen zu erwarten ist, dass dieser Mensch sich so verhalten wird, dass die Restriktionen und diese Reaktion ihn am wenigsten treffen können (ein elementares Beispiel: Im Bewusstsein, dass der Aufwand – Zeit, körperlicher Einsatz, Nerven –, der betrieben werden muss, um Sozialhilfe zu erhalten, verhältnismäßig groß ist, geht der Bürger immer öfter einen illegalen Weg, um diese Leistung zu erhalten – er besticht einen Beamten oder sucht nach einem Bekannten, der ihm weiterhelfen kann). Was von außen betrachtet wie Gesetzes nihilismus aussieht, ist in Wirklichkeit bloß eine adaptive Reaktion auf ein falsches Recht, auf falsche Vorgaben von Seiten der Regierungsbeamten und des Staat als Ganzem. Dasselbe gilt für den politischen Bereich: Seitdem die Bürger bemerkt haben, dass der Präsident eigentlich ein Monosubjekt ist, wenden sie sich hauptsächlich an ihn – aus Misstrauen gegenüber den anderen Institutionen wie dem Parlament, den politischen Parteien usw.

Was zuvor gesagt wurde, soll nicht eine Rechtfertigung von falschem Verhalten sein. Wir versuchen nur darzulegen, dass trotz der vielen soziokulturellen Besonderheiten der russischen Gesellschaft diese nicht zu der festgestellten Abkehr von den Idealen eines Rechtsstaates führen, sondern eher die *institutionellen Bedingungen*. Wie sehen diese Bedingungen aus?

Der Standpunkt des Autors ist, dass der Rechtsstaat ein *Wert* ist, während die Demokratie ein *Instrument* ist. Aber ohne dieses Instrument ist es unmöglich, eine Einschränkung der Rechte der Staatsmacht zu garantieren, was eine der Grundvoraussetzungen eines Rechtsstaates ist. Man kann sogar so weit gehen und sagen, dass Demokratie ohne Rechtsstaat (obwohl es keine moderne Demokratie wäre) möglich ist, während ein Rechtsstaat ohne Demokratie nicht möglich ist. Deshalb ist es notwendig, die Ursachen für die Abkehr von der Rechtsstaatlichkeit zu untersu-

<sup>9</sup> Zitiert nach der Russischen Ausgabe: Зидентоп Ларри. Демократия в Европе / Пер. с англ.; Под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2001, 137.

chen, in der unvollkommenen Konstruktion und Funktionsweise der demokratischen Institutionen zu suchen sind.

Es gibt ein grundsätzliches Hauptkriterium, das die Frage zu beantworten hilft, ob Demokratie existiert oder nicht. Dieses Kriterium ist nach Karl Popper die *Präsenz/Abwesenheit von politischem Wettbewerb*. Über den Bedarf nach größerem politischem Wettbewerb wird im zeitgenössischen Russland viel gesprochen, speziell innerhalb der Opposition. Dabei gibt es einige wenige Menschen, die zu dem Schluss kommen, dass ein freier politischer Wettbewerb nicht so sehr von den Einstellungen eines Einzelnen in dieser Frage abhängt, sondern im Gegenteil von den vorhandenen institutionellen Bedingungen (ähnlich einer freien Marktwirtschaft mit verschiedenen Bedingungen des wirtschaftlichen Wettbewerbs, die sich aus den institutionellen Gegebenheiten ergeben).

Die Analyse, die vom Autor dieses Berichts<sup>10</sup> vorgenommen wurde, deckt auf, dass die Art und Weise, wie die Verfassung gestaltet wurde, unweigerlich dazu führt, dass Macht innerhalb eines monozentristischen Systems ausgeübt wird, wodurch politischer Wettbewerb verhindert wird. Lassen Sie uns an diesem Punkt auf die grundlegenden Parameter dieser Gestaltung näher eingehen.

Russland hat das Modell einer gemischten (semipräsidentialen) Republik gewählt. Zum ersten Mal wurde dieses Modell in der Weimarer Republik angewendet und es existiert heute noch in Frankreich, Portugal, Slowenien, Kroatien etc. und auch in einem Großteil der Teilrepubliken der ehemaligen UdSSR. Wir wollen hier nicht die wesentlichen Vor- und Nachteile dieses Modells beschreiben, sondern uns stattdessen direkt der russischen Machtgestaltung zuwenden.

Der Aufgabenbereich aller großen Institutionen der Macht, in erster Linie der dem Präsidenten und dem Parlament zuzurechnenden Teile – das „Regierungsdreieck“ –, scheint gemäß den Anforderungen des

Systems der Gewaltenteilung mit den Checks und Balances als den Hauptkomponenten ausgestaltet zu sein. Trotzdem wird bei genauer Betrachtung *ein Ungleichgewicht* direkt innerhalb des Systems offenkundig. Lassen Sie uns nur die deutlichsten Kennzeichen dieses Ungleichgewichts auflisten.

Erstens bestimmt *der Präsident der Russischen Föderation die wichtigsten Richtlinien der Innen- und Außenpolitik* (Artikel 80 der Verfassung der Russischen Föderation). Als der Entwurf der Verfassung 1993 ausgearbeitet wurde, war diese Bestimmung Gegenstand einer hitzigen Debatte, wurde aber trotz alledem in den Entwurf genommen. Die historischen Motive dafür sind offensichtlich (die Bedrohung durch Elemente der kommunistischen Revanche war ziemlich real in der Zeit, als Präsident Jelzin als Garant für demokratische Reformen angesehen wurde), aber trotzdem weicht die Bestimmung im Kern von der Idee der Gewaltenteilung ab. Wie zuvor bereits gesagt, muss beachtet werden, dass das Verfassungsgericht der Russischen Föderation eine Entscheidung zurückwies, die der präsidentialen Definition von Politik eine gebieterische Eigenschaft beimaß und ihre Haltung verbindlich für alle Staatsorgane machte.

Zweitens *können große politische Gewalten des Parlaments nicht als Gleichgewicht zu präsidentialen Privilegien handeln*. Dies wird wie folgt garantiert:

- Der Regierungsvorsitzende (Premierminister) wird *mit Zustimmung der Staatsduma* formal ernannt. Aber selbst wenn die politischen Gegner des Staatsoberhauptes die Mehrheit in der Staatsduma haben, haben sie weder das Recht, die Zusammensetzung des Kabinetts zu beeinflussen, was ausschließlich dem Präsidenten vorbehalten ist, noch die Besetzung des Postens des Regierungschefs zu verhindern, da nach dreimaliger Ablehnung des Kandidaten der Präsident den Vorsitzenden ernannt und die Duma *auföst* (Artikel 83 und 111). Somit darf eigentlich *nur der Präsident der Russischen Föderation die Zusammensetzung der Regierung der Russischen Föderation festlegen* und auf diese Weise ist er in keiner Weise an die

<sup>10</sup> siehe für weitere Einzelheiten in der russischen Ausgabe: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М.: Фонд „Либеральная миссия“, 2006.



Ergebnisse der Parlamentswahlen gebunden;

- Die Staatsduma hat formell die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen auf die Entlassung – durch ein Misstrauensvotum – oder die Bestätigung der Regierung – durch ein Vertrauensvotum. Dennoch ist der Präsident nicht an dieses Votums gebunden: Er kann selber entscheiden, ob er die Regierung absetzt oder die Duma auflöst (Artikel 83 und 117 der Verfassung der Russischen Föderation). Es ist offensichtlich, *dass der Präsident in einem solchen Fall die Duma auflösen würde, da die Regierung von ihm selbst eingesetzt wurde;*
- Die Staatsduma *kann formal ein Gesetz annehmen, das den Prioritäten des Präsidenten zuwiderläuft.* Aber wenn der Präsident das Gesetz ablehnt, werden zwei Drittel der Gesamtstimmen der Duma und zwei Drittel der Stimmen der Föderalen Ratsmitglieder (des Oberhauses) benötigt, um seinen Einspruch zu überstimmen. Diese Mehrheit zu erhalten ist praktisch unmöglich, sogar allein in der Duma. *Es ist genauso wenig realistisch, dass der Einspruch des Präsidenten von einem qualifizierten Mehrheitsvotum im Föderalen Rat überstimmt wird.* Es muss beachtet werden, dass diese Kammer aus regionalen Repräsentanten zusammengesetzt ist, die politisch nicht sehr bewandert und kaum geneigt sind, Konflikte mit dem Präsidenten und der exekutiven Macht auszutragen (es ist kein Zufall, dass sogar zu der Zeit, als Jelzin wenig Unterstützung in der Gesellschaft und im Parlament genoss, es nur ein Beispiel gab, wo die Möglichkeit bestand, den Einspruch zu überstimmen – als über das Gesetz der Rückerstattung von Kulturgütern abgestimmt wurde).

Drittens: Die Regierung ist vollkommen abhängig vom Präsidenten der Russischen Föderation (wir berücksichtigen in diesem Zusammenhang nicht den Abzug der informellen Absprache bezüglich des Transfers des Entscheidungszentrums vom Präsidenten zur Regierung). Außer den oben genannten Einflussmöglichkeiten des Präsidenten bei der Regierungsbildung stehen ihm noch andere Mittel zur Verfügung, mit

denen die Exekutive beeinflusst werden kann. Und obwohl er laut Verfassung nicht das Oberhaupt der Exekutive ist, steht er de facto an der Spitze dieser Macht, aber er trägt keine politische Verantwortung für die Tätigkeit der Regierung (es ist interessant, dass soziologische Umfragen, die zur Zeit der Präsidentschaft Vladimir Putins durchgeführt wurden, aufgezeigt haben, dass die Bevölkerung großes Vertrauen in den Präsidenten und viel weniger Vertrauen in die Regierung hat). Hierzu gehört:

- *Der Präsident kann die Entscheidung, die Regierung zu entlassen, zu jeder Zeit und ohne Angabe von Gründen fällen (Artikel 117).* Tatsächlich wurden alle Kabinettsentlassungen, angefangen bei der ersten nach der Verabschiedung der neuen Verfassung im Jahr 1993, nicht von der realen Sachlage im Land diktiert, sondern waren durch Hintergründe und Geschehnisse am „königlichen Hofstaat“ motiviert, die von der Gesellschaft nicht gut nachvollzogen werden konnten;
- Die Regierung erlässt auf der Grundlage und in Ausführung der Verfassung der Russischen Föderation, der Föderalen Gesetze und der normativen Dekrete des Präsidenten der Russischen Föderation Verordnungen und Verfügungen (Artikel 115);
- Der Vorsitzende der Regierung der Russischen Föderation bestimmt in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation, den Föderalen Gesetzen und den Dekreten des Präsidenten die Grundrichtungen der Tätigkeit der Regierung (Artikel 113);
- Vor einem neu gewählten Präsidenten der Russischen Föderation und nicht vor der Duma legt die Regierung ihre Ämter nieder (Artikel 116);
- Der Präsident hat das Recht, *Verordnungen und Verfügungen der Regierung aufzuheben*, wenn er der Ansicht ist, sie widersprechen nicht nur der Verfassung und dem Gesetz, sondern auch den Dekreten des Präsidenten (Artikel 115);
- Der Präsident *hat die Leitung der Außenpolitik inne* (Artikel 86);

- Da der Präsident verantwortlich ist für die Verteidigung und Sicherheit des Landes, muss er die Arbeit der Ministerien und Abteilungen (bzw. die Organe der Exekutive), zu deren Aufgabenbereich die Verteidigung, Sicherheit und Außenpolitik gehören, überwachen und auch Bestimmungen erlassen zur Leitung dieser Organe (Artikel 32 des Regierungsrechts der Russischen Föderation).

Das bedeutet: Sogar ein unpopulärer Präsident hat enorme institutionelle Macht, die Meinung des Parlaments und der oppositionell gesinnten Kräfte zu missachten – wenn nicht sogar zu unterdrücken. Auf jeden Fall soll das Instrument der Politik – die Regierung – in den Händen des Staatsoberhauptes bleiben. Einigen Autoren zufolge ist dies generell ein Kennzeichen für präsidentiale und semipräsidentiale Modelle. Wie der prominente US-Politologe Juan Linz schrieb, ist der Präsident überzeugt, dass er mit unabhängiger Autorität ausgestattet ist und die Unterstützung des Volkes genießt – etwas, was ihn seine eigene Stärke und Mission fühlen lässt, auch wenn die Gesamtzahl derer, die wählen, nicht sehr groß ist. Vor diesem Hintergrund betrachtet er seine Position und seine Rolle und *er beginnt die unvermeidbare Opposition gegen seine Politik als einen irritierenden und demoralisierenden Faktor wahrzunehmen* – ganz anders als ein Premierminister (in einem Parlamentsmodell – M.K.), der sich selbst bloß als einen Repräsentanten der aktuellen Regierungskoalition sieht und nicht als jemand, der die Interessen der Nation vertritt oder als einen populären Tribünenwortführer ...<sup>11</sup> Dies ist viel offensichtlicher in einem System, in dem der Präsident keinerlei Widerspruch erfährt. Wenn ein Präsident Popularität genießt, ist das beschriebene Phänomen so stark, dass es das Wesentliche des monozentristischen Regimes offenbart: ein solches Monosubjekt kann, je nach seiner eigenen politischen Weltanschauung, Opposition erlauben oder sie völlig unterbinden.

Auf jeden Fall *ist politischer Wettbewerb unter diesen Umständen unmöglich*. In erster Linie hängt ein solcher Wettkampf, z.B. freie Aktivitäten der verschiedenen Parteien und Bewegungen, trotz der Aussagen der Verfassung vom Willen des Präsidenten ab, der als Monosubjekt die Möglichkeit hat, die exekutiven Kräfte auch nicht-institutionell gegen die oppositionellen Kräfte einzusetzen. Darüber hinaus ist der politische Kampf nur ein Teil des politischen Wettkampfs. Ein politischer Wettkampf in der vollen Bedeutung heißt auch, dass die unterschiedlichen politischen Kräfte die gleichen Möglichkeiten haben, die Bestimmungen der Verfassung zu nutzen. Diese erlauben ihnen prinzipiell, ihre Positionen ungehindert öffentlich zu vertreten, und mehr noch, durch das Wahlverfahren ein politisches Mandat zu erlangen, um ihre jeweilige Politik umzusetzen, und sei es nur dadurch, dass das Recht des „Besiegten“ (Opposition) geachtet wird, um auch Einfluss auf die Staatspolitik nehmen zu können. Auf diese Weise würde der politische Wettbewerb nicht mit den regulären Wahlen enden. Der Sieger der Wahlen, der den Regierungsauftrag erhalten hat, und der Verlierer, der die Opposition bildet, bleiben Konkurrenten und führen fort, sich in der politischen Auseinandersetzung zu engagieren. Und schließlich, drittens: Politische Konkurrenz muss einen Impuls haben. In einer normalen Situation entsteht solch ein Impuls für die Parteien aus der Gelegenheit, ein Mandat zu gewinnen, um bestimmte sozialen und wirtschaftliche Positionen zu vertreten – als Regierungspartei oder in einer Regierungskoalition. Um dies zu erreichen, ist es notwendig, dass bei der Bildung der Regierung (das Kabinett steht unter der Kontrolle der Staatsduma) die Ergebnisse der Parlamentswahlen berücksichtigt werden. Obwohl in einem gemischten Modell die Regierungen oft unter der Kontrolle sowohl des Präsidenten als auch des Parlaments stehen, können sie normalerweise niemals unter der alleinigen Kontrolle des Präsidenten stehen. *Die russischen Parteien haben solch einen Impuls nicht*, weil keine Partei jemals Einfluss (zumindest auf reale Art und Weise) auf die Bildung der Regierung haben wird – selbst dann nicht, wenn sie die Mehrheit im Parlament erlangt. Man könnte einwenden, dass in der Tat ein Impuls für die Parteien der Wettstreit um die

<sup>11</sup> zitiert nach der russischen Ausgabe: Линц Хуан. Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л.Иноземцева и Б.Г.Капустина. – М., 2006, 217.

Präsidentschaft sein könnte. Hierzu muss aber gesagt werden, dass es eine etablierte politische Praxis in Russland ist, dass Präsidenten nach ihrer Einsetzung ins Amt gewissermaßen aufhören, Mitglied einer Partei zu sein. Auf der anderen Seite wird der Präsident von Russland aufgrund seiner institutionellen Omnipotenz von der Gesellschaft ohnehin nicht als Parteiführer angesehen. Alle Präsidialwahlen sind Wahlen von Personen respektive Persönlichkeiten, und eines Parteiprogramms oder -führers. Ferner gibt es noch einen weiteren Aspekt: Da faktisch alle Institutionen die Macht und Dominanz des Präsidenten unterstützen, haben politische Parteien praktisch keine Chance, die Politik des Landes zu beeinflussen und dadurch auf sich aufmerksam zu machen, zumal das Parlament auch über keine geeigneten Mittel verfügt, um seinen Einfluss in die Arbeit der Regierung einzubringen.

*Der politische Wettbewerb unterscheidet sich vom ökonomischen insofern, dass bei ihm eine Monopolstellung nicht ausgeschlossen wird:* einerseits ist niemand im Fall des politischen Wettbewerbs „im Besitz einer Ware, für die es keine Alternative gibt“ – was ein Kennzeichen für einen Monopolisten ist – ((von mir zur Erklärung hinzugefügt)) und andererseits darf man nicht vergessen, dass der „Sieg im Wettbewerb“ die Staatsmacht ist. Diese Situation macht reale und wirksame Kontrolle über den Sieger, der somit eine Monopolstellung erhält ((von mir zur Erklärung hinzugefügt)), logischerweise unmöglich.

Daraus ergibt sich noch ein Ziel eines demokratisch organisierten Staates – eine Partei darf keinen rivalisierenden Teilnehmer im politischen Wettbewerb daran hindern, auf die Seite des Siegers, des Monopolisten ((von mir zur Erklärung hinzugefügt)) zu wechseln. Die Besonderheit der politischen Rivalität liegt in der Tatsache begründet, dass dieses Verbot nicht durch legislative Bestimmungen oder individuelle Kontrolle, sondern durch *ein institutionelles Gleichgewicht innerhalb der Checks and Balances* gewährleistet ist. Im Unterschied zur Wirtschaft, wo der Staat gefordert ist, Monopole und unlauteren Wettbewerb zu unterbinden, verkörpert auf politischer Ebene das marktbeherrschende Subjekt, der Monopolist, ((von mir zur Erklärung

hinzugefügt)) an sich den Staat, während alle anderen institutionellen Mächte unter seiner Kontrolle stehen. Dabei bekommt der institutionelle Monopolist eine große Chance, sämtliche Aktivitäten zu kontrollieren und sogar mögliche „Konkurrenten“ gar nicht erst am Wettbewerb teilnehmen zu lassen, sie in „Satelliten“ und „Staatsfeinde“ zu unterteilen und letztendlich die Bedingungen ihrer politischen Tätigkeit zu seinen Gunsten festzulegen.

Auf diese Art und Weise ist das institutionelle Ungleichgewicht im gegenseitigen Kontrollsystem ein Hindernis für einen politischen Wettbewerb. Das Fehlen von politischem Wettbewerb führt auch zu Verzerrungen bei allen Institutionen eines Rechtsstaats. \*А извращение демократии делает построение правового государства. So ist es ein kleines Wunder, dass die *Gerichtshöfe und die Polizei*, deren aktive Eigenschaft das Urteil einer Person hinsichtlich des Dekrets der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates formen können, nicht tätig werden können, wenn sie die Verfassung und das Gesetz als Ausgangspunkt nehmen. Und solange das „politische Pendel“ nicht gleichmäßig schwingt, sind diese Institutionen *zwangsläufig genötigt, den Interessen der politischen Gruppe, die an der Macht ist, zu dienen*. Dies passiert zum einen, weil diese Institutionen, in erster Linie das Gerichtssystem, nicht genügend politische Unterstützung erfahren (eine derartige Unterstützung ist sogar in den Ländern nötig, die eine starke Justizmacht haben<sup>12</sup>), und zum anderen, weil die politische Macht angesichts des Machtmonopols zusätzliche Autorität gewinnt, die sie befähigt, judikative Gewalt zu kontrollieren. Ein Beispiel dafür sind die neuen Zusätze, die in das Gesetz über den Status der Richter in der Russischen Föderation aufgenommen wurden, die dem Präsidenten noch mehr Befugnisse verleihen, auf die Personalpolitik bei der Besetzung der höchsten Richterämter und der Vorsitzenden aller föderaler Gerichtshöfe Einfluss zu nehmen. So kommt es letztendlich zu einer „umfassenden administrativen Autorität“

<sup>12</sup> Es ist bekannt, dass Mitte der 1930er Jahre US-Präsident Roosevelt beabsichtigte, die Zusammensetzung des US Supreme Court zu ändern, weil dieser bei der Inkraftsetzung des New Deals des Präsidenten seine Zustimmung verweigerte. Obwohl Präsident Roosevelt sehr populär war, scheiterte er bei diesem Vorhaben.

im Justizwesen, die es möglich macht, die Tätigkeiten aller Richter zu kontrollieren, indem sich der Präsident zum „Boss“ des Justizsystems aufgeschwungen hat.

**E WELCHES SIND DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN, DIE AUS DEN AUSFÜHRUNGEN UNTER A. BIS D. FÜR DIE FRAGE GEZOGEN WERDEN KÖNNEN, OB IN DER ARBEIT NATIONALER UND INTERNATIONALER EINRICHTUNGEN DER ENTWICKLUNGSKOOPERATION RECHTSSTAATSPROGRAMMEN DER VORZUG VOR DER FÖRDERUNG DEMOKRATISCHER REFORMEN GEGEBEN WERDEN SOLLTE?**

Im Februar 2008 zeigte eine Studie der Bertelsmann Stiftung, als für den BTI (Bertelsmann Transformation Index) zum dritten Mal die politische und wirtschaftliche Transformation in 125 Ländern untersucht wurde, dass die Zahl der demokratischen Staaten in der Welt angestiegen ist, aber auch, dass sie zunehmend zu latenten Autokratien werden. Diese Untersuchungen offenbaren ein neues Phänomen: Während immer mehr Länder offiziell als demokratisch eingestuft werden, vergrößert sich parallel dazu die Zahl der Staaten, deren demokratisches System kraftlos ist. Zum Beispiel verfügen 75 der 125 untersuchten Länder offiziell über ein demokratisches System mit freien Wahlen, Gewaltenteilung und Bürgerrechten. Das sind fünf Staaten mehr als im Jahr 2006. Trotzdem sind die Tendenzen in vielen dieser Länder beunruhigend. Nur 23 Demokratien, die untersucht wurden, erwiesen sich als unbeschadet, während 41 als „defekte Demokratien“ und zehn von ihnen sogar als „erheblich defekt“<sup>13</sup> bezeichnet werden.

Warum stellen sich postsozialistische und posttraditionelle Demokratien als defekt heraus? Aus unserer Sicht – und dies ist die *Hauptlektion* all dessen, was oben gesagt wurde – lässt dieses Phänomen auf die folgende fundamentale Ursache zurückführen: Wenn eine Gesellschaft nach langen Jahren der politischen Unmündigkeit erst einmal neue Erfahrungen machen muss, wenn sich die Werte eines demokra-

tischen Rechtsstaates, die einer pluralistischen Gesellschaft zugrunde liegen, bei großen Schichten der Gesellschaft noch nicht durchgesetzt haben und verinnerlicht worden sind, wenn die so genannte Mittelklasse, die sich nicht so leicht bevormunden lässt, noch ausgebildet werden muss, wenn immer stereotype Denkweisen vorherrschen, wenn die Verantwortlichkeit der Bürger geringgeschätzt oder gar abgelehnt wird, und schließlich, wenn das Pro-Kopf-Einkommen immer noch sehr niedrig ist, dann kann eine solche Gesellschaft mit Sicherheit nicht für Demokratie und Rechtsstaat stehen. In solch einer Gesellschaft ist das soziale Bewusstsein der Elite hinsichtlich der Wertorientierungen und des Rechtsbewusstseins weitgehend gleichzusetzen mit dem der ganzen Gesellschaft. Diese Elite greift auf den Erfahrungsschatz zurück, den sie in der Zeit vor der Etablierung der formalen demokratischen Institutionen gesammelt hat, und richtet häufig immer noch ihr alltägliches Leben danach aus. Und erst wenn die Gesellschaft selbst demokratische Werte als ihre Hauptwerte anerkennt, kann sie auch die *korrekt organisierten Institutionen als die Eckpfeiler einer Entwicklung entlang der Richtlinien hin zu einem demokratischen Rechtsstaat wertschätzen*.

Die Worte „korrekt organisiert“ bedeuten in diesem Kontext, dass es in einer verfassungsmäßigen Ausgestaltung eines Staates eindeutig unzureichend ist, die demokratischen Institutionen bloß zu proklamieren. Es ist notwendig, ihre Grundlage sicherzustellen und Parameter festzulegen, um Kriterien zu haben, mit denen die Entwicklung der Demokratie im Land und der Status des sozialen Bewusstseins bewertet werden können, und um tatsächlich die Bürger aktiv für diese Institutionen zu interessieren. Dies ist ein sehr komplexes politisches und rechtliches Ziel. Aber falls es nicht erreicht wird, ist es kaum zu erwarten, dass Demokratie in einem solchen Land frei von „Defekten“ sein kann.

<sup>13</sup> siehe:  
<http://www.inopressa.ru/print/welt/2008/02/18/14:10:56/democracy>

Eine defekte Demokratie blockiert zwangsläufig die Entwicklung des Staates hin zu einem Rechtsstaat. Deshalb ist für die Ausbildung des Rechtsstaates in Russland eine *Verfassungsreform* von so entscheidendem Interesse. Aber diese Reform muss auf einem gesellschaftlichen Konsens beruhen, ansonsten wird nur der Status quo mit konstitutionellen Mitteln zementiert.