

Russlands steiniger Weg zum Rechtsstaat

"Soso, Sie wollen sich also vorbereiten auf das Jahr 3'000", war die spontane Reaktion von Oleg Emilianowitsch Kutafin, Rektor der Akademie für Rechtswissenschaft in Moskau, Professor für Verfassungsrecht und Mitglied der russischen Akademie der Wissenschaft auf meine Idee, eine Gesellschaft zur Beförderung der Grundrechte zu gründen.

Es gibt eine alle Lebensbereiche durchdringende, tiefe Skepsis der meisten Russen gegenüber ihrem Staatswesen, ja gegenüber der Zukunft allgemein.

Nein, nicht dass man etwas dagegen hätte, gegen die Rechtsstaatsprinzipien. Aber trotzdem: Nur ein blauäugiger Westler, der Russland nicht kennt, kann davon träumen, dass in Russland je solche Prinzipien durchsetzbar wären. Zuviel schon hat man "Tauwetterperioden" mit anschließender "Eiszeit" gehabt. Die tausendjährige Geschichte von monarchischem und kommunistischem Feudalismus gibt keinen Anlass für solche Hoffnungen.

Trotz modernster Verfassung.....

Nichts desto trotz ist in Russland die bezüglich Grundrechtsschutz derzeit wohl weltweit modernste Verfassung in Kraft. In ihrer Fassung vom 12. 12.1993 sind sämtliche wesentlichen Elemente westeuropäischen Grundrechtsverständnisses explizit und klar formuliert. Den verfassungsmässigen Grund- und Freiheitsrechten ist in Art. 18 expressis verbis Direktwirkung attestiert.

Und trotzdem ist die Meinung weit verbreitet, diese Rechte seien nicht durchsetzbar, sie seien schöne Programmpunkte in einem staubigen Papier, ein politisches Manifest.

Woher kommen solche Meinungen und Überzeugungen?

Sind die Gerichte unseriös? Die Verfahrenswege zu lang oder zu teuer? Die Kognitionsbefugnisse beschränkt?

Dass die Gerichte generell unseriös seien, darf keinesfalls behauptet werden. Die missliche finanzielle Lage bringt natürlich Probleme mit sich: Geld fehlt an allen Ecken und Enden, die Infrastruktur ist katastrophal: keine ordentlichen Möbel, Gebäude, die dem Zerfall nahe sind, keine Kopiergeräte, keine Computer; oft reicht das Geld nicht einmal für Kanzleiwaren, Papier oder Büroklammern. Die Löhne sind so niedrig, dass niemand Richter werden will. Richter sind zum grossen Teil Frauen, die nach der Arbeit noch alle Lasten einer russischen Hausfrau zu tragen haben; ohne Waschmaschine, Geschirrspüler etc. und die Einkäufe mit den überfüllten öffentlichen Verkehrsmitteln tätigen müssen.

Oft bekleiden Richterämter sogar Studenten der höheren Jurasemester im Fernstudium. Die Tatsache, dass Richterämter nicht gesucht sind, scheint meines Erachtens Beweis genug zu sein, dass man damit in der Regel nicht reich wird, d.h. keine grossen "Nebeneinkünfte" durch Bestechungsgelder zu erwarten sind.

Über zu lange Verfahrenswege kann man sich generell nicht beklagen. Die Gerichtskosten sind gering, im Verwaltungsverfahren nur symbolisch. Die Kognitionsbefugnisse der Gerichte sind weit: Sie sind nur gebunden an formelle Gesetze. An Verordnungen und andere Ausführungserlasse von Exekutivorganen sind sie nicht gebunden, besitzen diesbezüglich also die volle Kognitionsfreiheit.

....mangelndes Rechtsstaatsbewusstsein

Eine wesentliche Ursache für die Zweifel an der Grundrechtsdurchsetzbarkeit liegt m.E. im mangelnden Verfassungsrechtsbewusstsein von Rechtsunterworfenen und Rechtsanwendern.

Alte Alltags-Verhaltensmuster aus den feudalistischen Zeiten haben sich weitgehend erhalten:

- Hält ein Strassenpolizist ein Auto absolut grundlos an -meist erst auf Höhe des vorbeifahrenden Autos, so dass dieses noch einen ordentlichen Bremsweg zu machen hat-,

steigt noch oft der Autofahrer aus dem Auto und eilt den Weg zum Polizisten zurück, wo er sich mit Unterwürfigkeitsgesten meldet.

- Mit überspitzten Formalismen wie: ein Stempel sei nicht leserlich, ein Wort falsch geschrieben, ein Formular mit einer Korrektur versehen, werden noch immer Bürger von Verwaltungsbürokraten weichgeklopft, bis sie bereit sind, Schmiergeld zu bezahlen, damit der Beamte ein Auge bei der "Verfehlung" zudrücke.
- Auf Verordnungsebene werden alle Forderungen der Verwaltung als generell-abstrakte Bringschulden ausgestaltet: Nicht dass die staatliche Pensionskasse den Firmen ein Formular zustellen würde mit der Aufforderung, es bis zu einem bestimmten Zeitpunkt an eine bestimmte Adresse zurückzusenden: Nein, der Rechtsunterworfenen muss aus den wie Pilze aus dem Boden schießenden "Verordnungen", "Briefen", "Erklärungen" entnehmen, wann er welcher Behörde welches Formular an welcher Adresse abgeben muss. Die Rennerei beginnt in der Regel damit, dass er herausfinden muss, welche Zweigstelle für ihn zuständig ist: Das ist oft telefonisch nicht herauszufinden, erst nach stundenlangem Schlangestehen sagt ein Schalterbeamter, dass dies die falsche Zweigstelle oder die falsche Tür sei. Dann die Raterei, bis man weiss, welche Formulare beigebracht werden müssen ("Bringen Sie mal alles was Sie haben, wir sagen Ihnen dann schon, was noch fehlt"). Anschliessend die Rennerei, bis man physisch alle Formulare kriegen kann, die man ausfüllen soll ("Heute sind sie uns ausgegangen, schauen Sie in ein paar Tagen wieder vorbei"). Hat man alles ausgefüllt und wie meist gefordert noch bei x Amtsstellen unter ungeheurem Zeitaufwand mit Stempel beglaubigen, bestätigen oder einfach nur registrieren lassen, wird einem leichtens die Annahme der Dokumente wegen irgendeines Formalismus verweigert. Ist auch dieses Hindernis beseitigt und werden die Dokumente endlich entgegengenommen, ist die Eingabefrist verpasst und die Verwaltungsstrafe für verspätete Einreichung wird fällig.

Dies ist der Alltagshintergrund, auf dem der russische Rechtsunterworfenen dem Staat und seiner Verwaltung täglich begegnet. Nicht nur der Handwerker und Unternehmer, auch der Richter, wenn er eine neue Identitätskarte will, weil er die alte verloren hat oder der Rechtsanwalt, der am Zoll eine Kaffeemaschine auslösen möchte, die ihm sein Freund aus der Schweiz geschickt hat.

Das tägliche Erleben lässt einen Gedanken an Rechtsstaatlichkeit nicht aufkommen. Dass Art. 18 KRF lautet:

wird von seinem Wortlaut her kaum jemanden auf die Idee bringen, dass dahinter für das Verwaltungsverfahren sehr konkret anwendbare Rechtsstaatsprinzipien zu verstehen sind wie:

- Verbot des überspitzten Formalismus
- Verbot sinnloser Rechtsanwendung
- Verhältnismässigkeitsprinzip
- Treu und Glauben, Vertrauensschutz
- Fairnessprinzip, Willkürverbot etc.

Aus der Geschichte kann der russische Rechtsunterworfenen solche konkrete Anwendungsprinzipien nicht kennen. Schon gar nicht aus dem Alltag. Gesetzlich sind sie nirgends ausformuliert. Ein Verwaltungsverfahrensgesetz, das solche Grundsätze verbalisieren würde, gibt es nicht. (Verwaltungsverfahren und Gerichtsorganisation sind am Zivilprozess orientiert).

Die allgemeine Absenz des Rechtsstaatsbewusstseins betrifft auch die meisten Juristen. Der Zugang zu Recht und Gesetz ist ein formalistischer. Die Ebene der Auseinandersetzung verlässt kaum je die Verordnungsstufe. Schon das Bewusstsein für Gesetzesstufen fehlt meist. Von einer Behörde geschrieben ist geschrieben: Ob nun vom föderalen Parlament verabschiedet oder als "Brief" der Zentralbank: Dass das als abstrakte Norm Geschriebene wegen mangelnder Kompetenz zur Grundrechtsbeschränkung angefochten werden könnte, ist den wenigsten Juristen geläufig. Die Verfassung war zu Zeiten der kommunistischen Feudalherrschaft immer verstanden worden als politisches Manifest und Glaubensbekenntnis, nie aber als oberstes Gesetz einer Rechtsordnung.

Richterliche Rechtsfortbildung.....

Aus welcher Ecke darf in einer solchen Situation der Impuls zur Verbesserung erwartet werden? Grosse Hoffnungen sind wohl an die richterliche Rechtsfortbildung zu setzen. Auch bei uns stehen die meisten dieser Grundsätze, die dem Rechtsstaat erst das Leben einhauchen, nicht expressis verbis in

der Verfassung. Auch bei uns hat erst richterliche Rechtsfortbildung durch die Schaffung praxisfähiger Grundsätze wie "Verbot des überspitzten Formalismus" entweder in Anerkennung ungeschriebenen Verfassungsrechts oder Subsumierung unter eine geschriebene Verfassungsform den Grundrechten durchsetzbare Alltagsrelevanz verschafft.

Richterliche Rechtsfortbildung im Bereich des Verfassungsrechts wird in erster Linie wohl vom Spezialgericht, dem Verfassungsgericht erwartet werden dürfen.

Dieses befindet sich in Moskau, unweit des Kremls, an der Ilinkastr. 21.

Hier arbeiten 19 Richter und ca. 50 Referenten, alles anerkannte Spezialisten für Verfassungsrecht.

Seit der Konstituierung unter der neuen Verfassung (März 1995) hat es aber erst 18 Entscheide gefällt aus dem Bereich Grund- und Freiheitsrechte. Keines davon im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle auf Antrag von staatlichen Organen, alle im Verfahren der Normenkontrolle im Anwendungsfall auf Antrag eines betroffenen Rechtsunterworfenen. 12 mal hat das Gericht als Vernehmlassungsorgan auf Anfrage anderer Gerichte oder Behörden authentische Verfassungsinterpretationen aus dem Bereich Grund und Freiheitsrechte abgegeben.

Eine bedenklich kleine Zahl natürlich für ein Land von 150 Mio. Einwohnern, wo noch soviel Wesentliches und Elementares zu verbessern und richtigzustellen wäre.

Der Grund liegt zum einen darin, dass das Verfassungsgericht im konkreten Anwendungsfall nur die Normen des föderalen Gesetzgebers und der Gesetzgeber der Föderationssubjekte (Kantone) auf deren Verfassungsmässigkeit überprüfen kann. Alle ändern generell-abstrakten Normen auf deren Verfassungsmässigkeit zu prüfen ist Sache der ändern Rechtsanwender und Gerichte.

Wie aber alle Praktiker auch bei uns wissen, ist die grosse Flut der verfassungswidrigen Kompetenzüberschreitung nicht vom formellen Gesetzgeber zu erwarten, der in der Regel bei Gesetzesausarbeitung über einen grossen Stab von geschulten Juristen verfügt, sondern von all den rangniedrigeren Verwaltungsabteilungen, die in ihrer Regelungssucht Verordnungen meterweise produzieren, ohne dass je ein mit Verfassungsrecht betrauter Jurist diese zuvor begutachtet hätte. Hier, auf unterer Verwaltungsebene, von Schulhausordnungen bis munizipalem Gebührenreglement, ist das Gros der Verfassungsrechtsverletzungen zu erwarten. Gerade diese Kategorie kommt im Anwendungsfall aber nicht beim Verfassungsgericht, sondern bei den ändern Gerichten zur Überprüfung.

behindert durch Gerichtsorganisation und Bewusstseinsmangel

Diese Gerichte kämpfen mit ändern Behinderungen:

Verfassungsrecht ist ein neues, unbekanntes Rechtsgebiet. Leading cases gibt es wenige. Lehre und Forschung stecken in den Kinderschuhen. Für die Praxis zur Rechtsentwicklung anwendbare Kommentare gibt es praktisch keine (dies wiederum weil es keine Leading cases gibt). Entsprechend fehlt den Richtern nicht nur das Bewusstsein, sondern auch der theoretische Hintergrund für eine Fortentwicklung. Da Zivilgerichte mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit betraut sind und sich schon deshalb schwerer tun mit der Officialmaxime, ist von hier wenig Initiative zur Fortentwicklung des Verfassungsrechts zu erwarten. Selbst in Fällen, wo die eigentliche Rechtsfrage klar und deutlich eine des Verfassungsrechts wäre, argumentieren auch Parteivertreter nicht mit verfassungsrechtlichen Argumenten, weil ihnen ebenso die Dimension des Verfassungsrechts nicht bewusst ist.

So werden Urteile verfasst, die der Materie nach zwar verfassungsrechtliche Bedeutung haben, dessen sich aber weder Parteivertreter noch Richter bewusst sind. Wenn auch über weithergeholte Schleifen zur Interpretation der Zusammenhänge verschiedener Gesetze und Verordnungen eine im Ergebnis vielleicht durchaus tragbare Lösung gefunden wurde: Für die Weiterentwicklung des Verfassungsrechts ist so ein Urteil verloren!

Lehre und Forschung....

Sind die wesentlichen Impulse also von Lehre und Forschung zu erwarten?

Lehre und Forschung sind nicht im luftleeren Raum anzusiedeln. Sie brauchen Rohstoffe, Datenmaterial, was in der Jurisprudenz nebst rein gedanklich spekulativen Ideen und philosophischen Überlegungen in erster Linie Entscheidungen aus der eigenen Rechtsordnung und Quervergleiche mit fremden Rechtsordnungen sind.

Wie mager die Ausbeute an Entscheidungen aus der eigenen Rechtsordnung ist, wurde schon erwähnt. Somit bliebe im wesentlichen die Hoffnung auf Impulse aus fremden Rechtsordnungen, Bezug und Verarbeitung von Gesetzen, Urteilen und Lehre anderer Länder.

Generell darf festgehalten werden, dass in Russland nach 70jähriger Isolation die Offenheit und Bereitschaft zur Adaption fremden Gedankenguts geradezu beängstigend ist. Die Übernahme fremder und oft falsch interpretierter Kulturwerte nimmt teilweise groteske Formen an. Alles "ausländische" wird bevorzugt, jede kleine russische Einmanngesellschaft ist "internäschonell", einheimische Produkte verstecken sich hinter "ausländisch" klingenden und oft sogar in lateinischen Lettern beschrifteten Labels. Im hier betrachteten Bezug heisst das, dass die mentale Bereitschaft durchaus vorhanden wäre, Impulse aus Rechtsvergleich entgegenzunehmen.

...behindert durch mangelnden Zugang zu fremdsprachiger Information

Die Gründe, dass in der Praxis solche Impulse nur wenig spürbar sind, sind meines Erachtens banal:

Fremdsprachen zu lernen galt bis zur "Perestroika" Ende der 80er Jahre geradezu als Verrat am Vaterland. Es war nur wenigen Söhnen und Töchtern der Oligarchie (der sogenannten "goldenen Jugend") vorbehalten, ohne Karriererisiko Englisch zu lernen, wenn man einmal absieht von Spezialausbildungen an Dolmetscherschulen oder den recht schmalbrüstigen Fremdsprachenkursen an pädagogischen Instituten. Entsprechend sind auch noch viele Spitzenpositionen in Wirtschaft, Industrie und Wissenschaft mit Führungskräften besetzt, die keine Fremdsprachen beherrschen. Die grosse Mehrzahl von Professoren der Rechtswissenschaft und Gerichtspräsidenten sprechen keine westeuropäische Fremdsprache. Entsprechend ist ihnen der Zugang zu ausländischer Primärliteratur verwehrt. Natürlich ist hier vieles im Tun: Austauschprogramme für Studenten, breite Vermittlung von Fremdsprachenkenntnissen in der jüngeren Generation, von der zu hoffen ist, dass sie beim Verfassen wissenschaftlicher Arbeiten ausländische Literatur beiziehen werden. Nur, diese Früchte sind noch im Reifungsprozess und bringen der Praxis bis jetzt wenig Impulse. Zudem gibt es ein weiteres Hindernis für eine reiche Ernte: Ein junger Dozent mit Fremdsprachenkenntnissen verdient an der Universität monatlich umgerechnet ca. 300 USD. Dabei sind die Lebenskosten in den grossen Zentren Russlands mindestens so hoch wie in der Schweiz. Derselbe junge Dozent mit Fremdsprachenkenntnissen kann in der Privatwirtschaft 1'000 bis 2'000 USD verdienen. Natürlich ist es nicht schwer auszumalen, dass auf diesem wirtschaftlichen Hintergrund die meisten initiativen und fähigen jungen Leute ihre Kräfte anders einsetzen als zum Wohle des internationalen Rechtsvergleichs im Bereiche des Verfassungsrechts. (Etwas anders sieht es im Privatrecht aus, wo direkte wirtschaftliche Interessen evident sind, wo Möglichkeiten zum Aufstieg ins internationale Arbitragegericht locken, klarere Wege in internationale Anwaltskanzleien gezeichnet sind).

Russisch gedruckte Lehrbücher zum Bereich der Grund- und Freiheitsrechte mit Verarbeitung irgendwelcher ausländischer Literatur gibt es keine.

Der "wissenschaftlich-praktische Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation" herausgegeben 1997 vom Institut für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften verweist nirgends auf ein Gerichtsurteil oder einen Verwaltungsentscheid, weder ausländisch noch russisch. Kein einziger Literaturverweis. Von all den durch westliche Gerichte, Praxis, Lehre und Forschung erarbeiteten Anwendungsgrundsätzen und Maximen wie "Verbot des überspitzten Formalismus" etc. ist nirgends die Rede. Der ganze Kommentar beschränkt sich im wesentlichen auf wässrige Wiederholungen des Verfassungstextes und platüdenhafte Begründungen, wieso dieser Regelungsbereich bedeutungsvoll sei. Verwiesen wird bestenfalls auf bestehende gesetzliche Regelungen, die Bezug zum kommentierten Artikel haben. Geradezu erfrischend wohltuend wird im Kommentar zu Art. 18 in einem Nebensatz ausnahmsweise eine Forderung de lege ferenda gestellt: Die Schaffung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Ganz im Unterschied etwa zu den Studenten und Rechtsanwendern der Neuen Bundesländer, die sofort nach der Wende auf das ganze Arsenal in ihrer Muttersprache veröffentlichter Literatur aus der

Bundesrepublik zurückgreifen und bei westlich geschulten Dozenten hören konnten, stehen den russischen Lernwilligen diese Möglichkeiten nicht offen. Sie sind weitgehend unverstandenen Kolportationen ausgesetzt, die Dozenten oder Kollegen aus kurzfristigen Auslandsaufenthalten mitgebracht oder sonstwie vom Hörensagen sich zusammengereimt haben.

Hoffnung auf bewiesene Innovationsfähigkeit

Trotz dieser nicht sehr ermunternd stimmenden Schilderung glaube ich nicht, dass die Lage hoffnungslos ist: Zum einen erstaunt immer wieder die scheinbar grenzenlose russische Innovationsfähigkeit. Wenn wir daran denken, dass vor zehn Jahren weder Schüler noch Lehrer die leiseste Ahnung von den Mechanismen einer Marktwirtschaft hatten, kein Normalbürger Englisch sprach und wir heute davon ausgehen dürfen, dass wir uns mit Englisch meistens zurechtfinden und uns eine grosse Zahl Jugendlicher Auskunft über die Unterschiede verschiedener Wertpapiere geben können, so meine ich, dass auch der Weg zum Verständnis der Rechtsstaatsprinzipien gefunden und begangen wird. Die Hürde ist in erster Linie das Problembewusstsein: Während jedermann klare persönliche Anreize hat Englisch zu lernen -um sich im Ausland zurechtfinden zu können, mehr Chancen auf der Stellensuche zu haben- oder sich die Grundlagen kaufmännischen Wissens anzueignen -die Dürre auf dem Stellenmarkt motiviert zu selbständigem Unternehmertum, die bestbezahlten Arbeitsstellen finden sich im kaufmännischen Bereich- fehlt ein solch unmittelbarer persönlicher Anreiz zur Schaffung eines Problembewusstseins im Bereich der Rechtsstaatlichkeit: Schikanen der Verwaltungsbürokratie sind zwar jedem lästig wie die Fliegen, jedoch hat man sich daran gewöhnt. Der Beamte wird mit Geld oder Unterwerfungsgebärden gekauft und das Problem ist aus der Welt. Bürokratieschikanen mit andern -rechtstaatlichen- Methoden in Eigeninitiative zu bekämpfen, liegt nicht innerhalb des Erfahrungs- oder Wissenshorizonts der Bürger Russlands.

Dass der volkswirtschaftliche Schaden einer so funktionierenden Verwaltung horrend ist, spürt der Einzelne nicht unmittelbar. Ich bin der festen Überzeugung, dass alleine die Durchsetzung des Verbotes des überspitzten Formalismus das russische Bruttosozialprodukt verdoppeln würde. Dazu wäre aber zweierlei nötig: Dieses Prinzip muss expressis verbis von einem hohen Gericht in einem leading case als Verfassungsprinzip anerkannt und anschliessend einer breiten Bevölkerungsschicht - vor allem aber Juristen- bekannt und bewusst gemacht werden. Und damit wären wir wieder am Beginn unserer Ausführungen.

Innovationsprogramm

Was meines Erachtens getan werden muss:

- Schaffung von Lehrbüchern und Kommentaren in Russisch unter Einbezug von Praxis und Literatur anderer Staaten
- Schaffung eines Fonds, der leading cases durchzieht und diese publizistisch einer weiteren Bevölkerungsschicht zugänglich macht.
- Organisation von Erfahrungsaustausch und Weiterbildung für russische Rechtsanwender und Dozenten
- Thematisieren von Alltagsproblemen aus diesem Bereich in den Massenmedien

Hierfür das Lobbing zu finden, wird die Schwierigkeit sein. Wer braucht schon den Rechtsstaat für alle? Wer Geld hat, kauft sich das Recht sowieso!?

Zum Autor

Dr. Karl Eckstein ist Schweizer Rechtsanwalt, seit 1982 tätig und wohnhaft in Moskau. Er führt dort eine Anwaltskanzlei und ist Dozent für Verfassungsrecht am MGIMO, der Universität für internationale Beziehungen.