

## Doktrin des öffentlichen Rechts in Russland

KARL ECKSTEIN

### Inhaltsübersicht

§ 1	Historisches.....	893
I.	Von Peter dem Grossen bis zur bolschewistischen Revolution .....	893
II.	Sowjetzeit.....	894
§ 2	Reformprämissen nach 1991 .....	896
I.	Die Verfassung von 1993 .....	897
II.	Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention seit 1998.....	899
§ 3	Doktrinaler Ballast .....	899
I.	Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht.....	900
II.	Präjudizien sind keine Rechtsquellen.....	901
III.	Positivismus .....	902
IV.	Auslegungsmethoden.....	903
V.	Verwaltungsverfahren.....	904
	A. Kein Untersuchungsgrundsatz.....	904
	B. Kein Vertrauensprinzip .....	904
	C. Mangelnde Verfahrenskoordination .....	905
	D. Überbordender Formalismus .....	905
	E. Keine Ausstandspflichten .....	906
	F. Begründungspflichten.....	906
§ 4	Ausblick .....	907

### § 1 Historisches

#### I. Von Peter dem Grossen bis zur bolschewistischen Revolution

*Peter der Grosse* (1672-1725) reformierte die Staatsverwaltung. Er suchte nach Mitteln, die Vorherrschaft der Lokalfürsten – der Bojaren – zu brechen und die Macht zu zentralisieren. Eine der Methoden war, die Hauptstadt zu verlegen. Er baute in die nördlichen Sümpfe eine neue Stadt, St. Petersburg.

Den Erbadel entmachtete er dadurch, dass er eine neue Verwaltungsstruktur aufbaute, eine nur vom Zaren abhängige, vertikale Hierarchie von beamteten Dienstleuten – die persönlich kein Gefolge hatten und jederzeit abgesetzt werden konnten.

Die Hierarchie war preussischen Strukturen nachgebildet und in einer strikten Rangordnung systematisch festgeschrieben (Tabula Rangov).

Ein Problem allerdings hatte er mit der Überstülpung dieser neuen Organisationsstruktur: Die Dienstleute konnten nicht auf ein finanzielles Polster der Familie zurückgreifen, sie hatten in der Regel keine gesicherten Einkünfte. Aus der Staatskasse konnte Peter aber seine Beamten nicht bezahlen. Diese war mit dem Städte- und Flottenbau sowie der Kriegsfinanzierung mehr als ausgelastet.

Das Motto war: Jeder Beamte finanziere sich selbst im Rahmen der ihm gegebenen Kompetenzen: Er lasse sich seine Verwaltungstätigkeit für den Zaren durch die von ihm verwaltete Bürgerschaft direkt bezahlen.

Festgeschriebene Verwaltungsgebühren gab es dabei nicht. Die Gebührenehme bestimmte sich in der Regel nach der Wichtigkeit der Entscheidung für den Bürger. Es lag am Bürger, die Höhe des Entgeltes vorzuschlagen. Je höher der Rang, desto höher das Entgelt. In Gogols „Revisor“ lesen wir, weshalb ein Beamter entlassen wurde: „Er hat zuviel genommen für seinen Rang“.

Dieses Verwaltungsprinzip des nicht – oder nur symbolisch – bezahlten Beamten hat alle Epochen der russischen Geschichte überstanden, und darf heute noch als ein ehernes, ungeschriebenes Gesetz verstanden werden, das die gesamte Verwaltungsstruktur und auch das Verfahren bestimmt...

### II. Sowjetzeit

In der Sowjetzeit wurde praktisch alles „Private“ abgeschafft. Es gab keine privaten Handelspartner: Privater Handel war verboten. Produktion, Handel und Dienstleistung waren in staatlichen Händen. Beziehungen zwischen Organisationen, Fabriken und Vertriebsstrukturen etc. waren nicht durch das Privatrecht geregelt, sondern durch öffentliches Recht. Das Privatrecht hatte nur noch eine ganz marginale Bedeutung.

Da praktisch alle Akteure des gesellschaftlichen Handelns als Personen des öffentlichen Rechts verstanden wurden, galten alle Transaktionen als Verwaltungshandeln. So wurden Streitigkeiten, an denen eine staatliche Organisation beteiligt war – z.B. wenn ein Betrieb dem anderen die Ware nicht

ordentlich lieferte – nicht durch das Zivilgericht entschieden, sondern durch ein Schiedsgericht, das Arbitragegericht. In Tat und Wahrheit heute ein Handelsgericht, hat dieses Gericht noch immer den alten Namen „Arbitragegericht“ beibehalten – was unter nicht Eingeweihten immer wieder zu Missverständnissen führt.

Tragendes Element der Sowjetunion war die Idee, dass Güter im Wesentlichen nicht gehandelt, gekauft oder verkauft wurden, sondern zuteilt.

Die meisten Güter und Dienstleistungen wurden von der staatlichen Administration verwaltet und verteilt. GOSPLAN hiess diese zentrale Verteilungsbehörde, in deren Gebäude sich übrigens typischerweise heute das föderale Parlament befindet... Das Ganze artete zunehmend zu einer Privilegienwirtschaft aus. Die höchsten Privilegien und Zugang zu den Mangelwaren hatten die höheren Beamten und unmittelbar am Verteilungsprozess Beteiligten.

In diesem Verteilungssystem musste der Beamte für seine Leistungen keine direkten Zahlungen entgegennehmen: Die direkte Bezahlung wurde ersetzt durch einen Zuteilungsaustauschhandel: Der Gewerkschaftsleiter, der einen unentgeltlichen Ferienaufenthalt in der Krim zuteilte, wurde im Gegenzug vom Zuständigen für die Zuteilung von Telefonlinien auf der Warteliste um einige Plätze nach vorne gesetzt. Höhere Beamte hatten eine Staatsdatscha, eine Staatslimousine mit Privatchauffeur zuteilt, konnten in besonderen Läden einkaufen, in welche nur sie eingelassen wurden, wo Luxusgüter zu Schleuderpreisen verkauft wurden.

Wohnungen wurden nach einheitlichen Regeln für alle gleichermassen zuteilt: im Prinzip pro 2 Personen ein Zimmer: Nur gab es verschiedene Standardgrößen: In Normalwohnungen mass eine Küche 6 m<sup>2</sup>, in solchen für höhere Beamte 30 und mehr m<sup>2</sup>. Formal aber bezog die ganze Bevölkerung mehr oder weniger denselben symbolischen Lohn.

Der Staat wurde zunehmend als Privatschatulle der höheren Beamten-schaft verstanden, aus der sie sich selbst bedienen konnte. Dieses Element des Selbstverständnisses der Beamten-schaft ist ungebrochen und wichtig für das Verstehen der heutigen Verwaltungsstrukturen Russlands.

Ein weiteres wesentliches Charakteristikum der sowjetischen Verwaltung war der Umstand, dass alle Verwaltungstätigkeit durch die Schattenregierung des Parteiapparates nicht nur kontrolliert, sondern zur Hauptsache bestimmt wurde. Neben der ordentlichen Staatsverwaltung, die ihre eigene Tätigkeit durch mehr oder weniger rudimentäre Normen zu vereinheitlichen suchte, unterschied letztlich doch der tagespolitische Wille des zuständigen Parteiorgans.

Konfliktsituationen wurden weitgehend nicht durch gerichtliche Instanzen anhand von Gesetzen, sondern durch Parteiorgane aufgrund von konkreten Interessenlagen mit ideologischer Verbrämung gelöst.

Die Partei übte auch eine Art Zensurfunktion aus. Sie sorgte dafür, dass „niemand mehr nahm, als ihm dem Range nach zustand“.

## § 2 Reformprämissen nach 1991

Mit dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion und dem Zerfall des kommunistischen Systems sollten demokratische Reformen und eine Wiedereinführung der Marktwirtschaft einhergehen.

Bei den offensichtlich nötigen Rechtsreformen hat man sich vorwiegend auf die Wiedereinführung des Privatrechts konzentriert. Es wurde ein neues Zivilgesetzbuch geschaffen, basierend auf den römischrechtlichen Traditionen des europäischen Kontinents. (Allerdings verwässert und vermischt durch viele angelsächsische Elemente – eingebracht durch Heerscharen amerikanischen Berater).

Dass aber eine Marktwirtschaft nur im gesicherten Bett eines Rechtsstaates funktionieren kann, wurde schlicht übersehen. Die Reform des öffentlichen Rechts wurde einfach vergessen.

Sowohl Bürger als auch Beamten-schaft hatten keinerlei Vorstellungen zum Funktionieren eines Rechtsstaates. Zu fest war die Tatsache als gegeben verinnerlicht, dass die Staatsverwaltung nur den Zweck habe, den Willen eines Zaren, Despoten oder Präsidenten vertikal durchzusetzen und dass der Beamte sich dafür beim Bürger oder aus der Staatsschatulle bedienen dürfe. Das Selbstverständnis einer demokratischen Beamten-schaft, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlt, ein Dienstleister zu sein, fehlte und fehlt vollständig. Eine Dienststelle dient vorwiegend der persönlichen Bereicherung.

Nach dem Wegfall der Macht der kommunistischen Partei fiel das Korrektiv dieses Zensors aus. Die Gier der Beamten-schaft wurde durch nichts mehr gebremst. Das ganze Volksvermögen der Sowjetunion wurde unter wenige einflussreiche Personen aufgeteilt – grossteils hohe Beamte, deren Familien und Freunde.

Natürlich wurde der Missstand schnell offensichtlich. Es begann eine wilde gesetzgeberische Tätigkeit um alles klar festzulegen: Nachdem der „Zensor“ weggefallen war, glaubte man, alles und jedes bis ins Detail gesetzlich regeln zu müssen und zu können. Jeder begann an seinem Ort Normen zu produzieren: Das Parlament erliess äusserst detaillierte Gesetze,

men zu produzieren: Das Parlament erliess äusserst detaillierte Gesetze, der Präsident Ukase – die nicht selten bewusst den Regelungen des Parlamentes widersprachen, die Zentralbank verbindliche „Briefe“ und „Rundschreiben“. Kurzum – jede Verwaltungseinheit begann unabhängig von anderen Organen auf Teufel komm raus Normen zu produzieren.

Der Wildwuchs war und ist derart chaotisch, dass keinerlei Chance besteht, eine systematische Gesetzessammlung zu erstellen.<sup>1</sup>

Alle Normen haben in ihrem Hang zum Detail einen gemeinsamen Nenner: Sie sind Ausdruck der Angst, dass die Anwender sie missbräuchlich interpretieren wollen. Das Vertrauen in die Rechtsanwender – vor allem Richter und Beamte – ist null und zero.

### I. Die Verfassung von 1993

Eine Verfassung mit schönen Garantien wie Recht auf Wohnung etc. gab es schon unter Stalin und unter Breschnev. Nur: Jedermann hat verstanden, dass die Verfassung ein rein deklaratives Propagandapapier sei, ohne jeglichen Wert für die Rechtspraxis. Zwar garantierte Stalins Verfassung, dass jede Teilrepublik aus dem Verband der UdSSR austreten dürfe. Hätte aber jemand diesen Gedanken nur gewagt auszusprechen, wäre er ... wir wissen es alle. Oder das Recht auf Wohnung: Ein Hohn für alle, die zu zehnt oder noch mehr sich mit einer Einzelzimmerwohnung abfinden mussten, für die rechtlosen Limitschikis<sup>2</sup>, die jahrzehntlang in Wohnheimen wohnten, wo sie ein kleines, schäbiges Zimmer ohne Wasser, WC, Dusche, Küche mit 4 anderen zugewiesenen Berufskollegen teilen mussten.

1993 trat die Verfassung Russlands in Kraft. Um zu betonen, dass diese Verfassung nun wirklich eine juristische Bedeutung haben solle und nicht nur der Dekoration gelte, wurde gleich zweimal geschrieben, dass sie unmittelbare rechtliche Wirkung habe (Art. 15 und 18).

Auch sie ist in ihrem Organisationsteil geprägt von einem Misstrauen in föderalistische Strukturen: Sie ist äusserst präsidiallastig. Die konzeptionell vorgegebene Machtkonzentration beim Präsidenten wird in vollem Umfang ausgeschöpft: Neben die ministeriellen Regierungsstrukturen wurde eine Parallelregierung in Form der Präsidentenadministration geschaffen, einer Organisation, die mehrere tausend Mitarbeiter umfasst und betreffend Funktionen sowie Machtkonzentration praktisch ein Ebenbild der früheren Schattengerierung des Zentralkomitees der kommunistischen Partei darstellt. Über die föderalistische Struktur der in der Verfassung vorgesehenen 89 Föderationssubjekte (Kantone) wurde eine in der Verfassung nicht vorgesehene neue

Gliederung Russlands in 7 Präsidentialverwaltungsbezirke gestülpt. Diese 7 vom Präsidenten eingesetzten „Supergouverneure“ stammen alle aus den Machtstrukturen (Polizei, Militär, Geheimdienst). Derzeit ist eine neue Reform in Vorbereitung, wonach die Gouverneure (Regierungspräsidenten) der Föderationssubjekte nicht mehr von diesen selbständig gewählt werden sollen, sondern nur noch auf Vorschlag des Präsidenten.

Die Grundrechtsgarantien sind im zweiten Kapitel der Verfassung geregelt, Artikel 17 bis 64.

Vom Text her sind die Grundrechtsgarantien sehr modern, entsprechen dem heutigen Stand der Grundrechtsdoktrin westlicher Rechtsstaaten.

Auch im Grundrechtsteil sehen wir ein grosses Misstrauen gegenüber dem Föderalismus: Gemäss Artikel 55 Abs. 3 dürfen die Grundrechte nur durch ein formelles Gesetz des föderalen Parlaments beschränkt werden.

Hier aber beginnt die grosse Lüge: Jedermann weiss, dass beinahe jedes Gesetz eines kantonalen oder municipalen Parlaments ebenfalls irgendjemandes Grundrechte beschränket, einschränket.

Es ist offensichtlich, dass man alle Parlamente der Föderationssubjekte oder Gemeinden umgehend schliessen könnte, wenn diesen im Ernst verboten ist, Grundrechte zu beschränken.

Das Problem ist bis heute nicht erkannt und das Verfassungsgericht hat nach meiner Erkenntnis noch nicht dazu Stellung genommen. Es wird implizit davon ausgegangen, dass die Kompetenzdelegation in einer Materie zu legitimieren selbstverständlich – entgegen dem klaren Wortlaut der Verfassung – die Kompetenz zur Grundrechtsbeschränkung enthalte. Womit wir dann wieder soweit wären, wie zu Sowjetzeiten: Unkommentiert und ohne irgendwelche Begründung wird entgegen dem klaren Wortlaut der Verfassung Recht gesprochen.

Auch gibt es einige begriffliche Verwirrungen: So wird in den Art. 8 und 9 vom Schutz und der Anerkennung des Eigentums gesprochen: Es werde privates, staatliches, municipales und anderes Eigentum anerkannt und geschützt: Als ob es verschiedene Begriffe des Eigentums gäbe und nicht einfach nur verschiedene Eigentümer....

In Art. 43 abs. 2 wird garantiert, dass unentgeltlicher Vorschul-, Schul-, und Berufsschulunterricht nebst in municipalen und föderalen Schulen auch in Unternehmen genossen werden könne<sup>3</sup>.

Bürger- und Jedermannsrechte werden teilweise verwechselt: So garantiert Art. 33 das Petitionsrecht nur für Bürger, obwohl das klar der UNO-Menschenrechtsdeklaration und der EMRK widerspricht.

Viele Garantien sind als reine Gesetzgebungsaufträge ausgestaltet und werden so geduldet auf das Tätigwerden des Gesetzgebers, wie z.B. das Recht auf einen Alternativdienst.

## II. Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention seit 1998

Obwohl die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) nur einen engen Kern der Grundrechte abdeckt – also theoretisch keine Bedeutung haben sollte, weil die Garantien der russischen Verfassung weiter und umfassender sind – zeitigt sie doch ausserordentliche Wirkungen.

In vielen Fällen genügt bei der letzten innerstaatlichen obligatorischen Gerichtsstanz der Hinweis, dass man gedenke, sich an das Gericht in Strassburg zu wenden, um die Richter zu veranlassen, die Grundrechtsgarantien ernst zu nehmen.

Vor allem die ideologische Bedeutung des Beitritts Russlands zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist nicht zu unterschätzen: In einem Land, wo seit 1000 Jahren die Bevölkerung an Staatsdespotie gewohnt ist, ist schon alleine der Gedanke, sich gegen diesen Staat zu stellen und von ihm etwas einzufordern, kaum denkbar. Dieser Beitritt hat die Denkweise und die Einstellung der Russen ihrem Staat gegenüber grundlegend geändert. Wenn noch 1998 die meisten Beschwerdeführer als Vaterlandsverräter betrachtet wurden, gehört es heute zum Repertoire eines jeden Rechtsanwalts, eine Beschwerde nach Strassburg zu erwägen.

Bis Ende 2004 wurden aus Russland beim Strassburger Gericht über 22'000 Beschwerden eingereicht; davon sind 22 entschieden.

## § 3 Doktrinaler Ballast

Wie oben dargelegt, wären die formalen Voraussetzungen für ein rechtsstaatlich bedenkenloses öffentliches Recht durch die textlich verbürgten Garantien in Verfassung und Europäischer Menschenrechtskonvention gegeben.

Nur leider versteht niemand den eigentlichen Gehalt dieser Garantien. Was hinter den kurzen Formulierungen steckt, ist nahezu unbekannt. An den Universitäten lehren im öffentlichen Recht noch immer dieselben Professoren, die seinerzeit die Doktrin der Diktatur des Proletariates gelehrt haben. Auch die Lehrbücher und Kommentare, die sie heute schreiben, gleichen

von Inhalt und Aufbau dem, was sie unter kommunistischer Doktrin geschrieben haben.

Die Ursache ist banal: Universitäten finden fürs öffentliche Recht keine neuen Kader, weil mit den angebotenen Löhnen von 300 bis 500 CHF pro Monat kaum die Taxi-Fahrtkosten zwischen Hochschule und Wohnung bezahlt werden können – für ein eigenes Auto reicht es sowieso nicht. Nebenverdienste in Form von Gutachten etc. sind im öffentlichen Recht kaum zu erwarten. (Anders übrigens im Privatrecht: Dort gibt es genügend gut – meist im Ausland – gebildeten Nachwuchs, weil eine Dozententstelle an einer Universität den „Marktwert“ im Beratungsgeschäft erheblich steigert.)

Selbst wenn sich die ehrenwerten alten Herren an den Lehrstühlen für öffentliches Recht Mühe geben wollten: Sie finden keine Literatur zur Weiterbildung. In ihrer Jugend war das Lernen von Fremdsprachen ganz wenigen angehenden Diplomaten und Übersetzern vorbehalten. Wenn andere Fremdsprachen lernen wollten, war das höchst suspekt, an Vaterlandsverrat grenzend. Kurzum: Die Dozenten für öffentliches Recht können in der Regel keine ausländische Literatur zur Weiterbildung lesen.

Aus der russischen Literatur zum öffentlichen Recht gibt es aber im Prinzip nur zwei Kategorien:

Lehrbücher und Kommentare, die von ebensolchen Kollegen geschrieben wurden oder Übersetzungen von ausländischen Schriften zum öffentlichen Recht. Diese haben aber einen andern Nachteil: Sie sind überhaupt nicht an der russischen Rechtswirklichkeit und dem einheimischen Verständnisniveau orientiert: Was soll eine Abhandlung über den Unterschied zwischen tatsächlichem Verwaltungshandeln und einer Verfügungsverfügung in einem Land, wo kein Mensch den Begriff der Verfügung als Rechtskategorie wahrnimmt und begreift.

So gibt es eigentlich nichts, woran Lernende sich halten könnten: Es perpetuieren sich die alteingesessenen Kategorien zur staatlichen Machtausübung.

## I. Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht

Der Unterschied zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht ist dem durchschnittlichen russischen Juristen nicht bekannt.

Ich stelle bei Juristentreffen immer die Lackmusfrage: Gehört das Arbeitsvertragsrecht das für Angestellte in Aktiengesellschaften zur Anwen-

dung kommt dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht an? Ich habe noch nie eine andere als die klare und eindeutige, mit dem Brustton der Überzeugung vorgetragene Antwort als die bekommen: Dem öffentlichen Recht.

Woher das kommt ist klar: Nachdem es in der kommunistischen Gesellschaft nur den Staat als Arbeitgeber gegeben hat, war das Arbeits- und das Arbeitsvertragsrecht zusammengefasst in einem „Arbeitsgesetzbuch“ geregelt, ausserhalb des Zivilgesetzbuches – wo es noch immer ist.

Dass hier in der Zwischenzeit sich doktrinal was geändert hat, ist noch nicht bis zu den Hochschulen und Gerichten vorgedrungen. Auch nicht zum Gesetzgeber: Die Staats- und Beamtenhaftung hat er z.B. in den Artikeln 1069 ff. des Zivilgesetzbuches geregelt.

Das wäre ja nicht so fatal, wenn nicht die ganzen Folgeerscheinungen wären: Durchmischung der unterschiedlichen Verfahrens- und Prozessmaximen, Unverständnis für die freie Handhabung von dispositivem Recht des Privatrechts etc. (Weniger bedarfte Anwender gehen in der Regel fest davon aus, dass alle Normen des ZGB zwingend seien.).

## II. Präjudizien sind keine Rechtsquellen

Irgendwann nach 1990 scheint zu den Hochschulen die Tatsache durchgedrungen zu sein, dass es zwei Rechtssysteme gebe: Das auf Präjudizien beruhende angelsächsische Recht und im Gegensatz dazu das kontinentale Recht (in Russland nennt man es das „germanisch-römische“ Recht), das auch in Russland gelte. Seither ist die gesamte Hochschullehre des öffentlichen Rechts davon überzeugt, dass in Russland Präjudizien keine Rechtsquellen seien. Der Richter habe sich nur an der Grammatik des Gesetzeswortlautes zu orientieren und sonst an nichts. Gerichtsurteile seien keine Rechtsquelle und bedeutungslos bei der Entscheidungsfindung.

Dies ist gelebter Alltag:

Die Verkehrspolizei hat mein Auto immer nur für die Dauer der Visagültigkeit zugelassen. Wenn ich in die Schweiz zurückreisen musste um ein neues Visum zu besorgen, war mein Auto nicht benutzbar. Ich konnte es z.B. nicht meinem Fahrer überlassen, damit er in meiner Abwesenheit damit hätte arbeiten können. Schliesslich bin ich vor Gericht damit durchgedrungen, dass dies die Eigentumsgarantie gemäss Verfassung und 1. Zusatzprotokoll der EMRK verletze.

Ich habe von diesem Erfolg in der Moskauer Ausländerkolonie berichtet, wo das freudig aufgenommen wurde. Als in den nächsten Tagen ein anderer

Ausländer seinen Wagen zur Zulassung anmeldete, wurde ihm diese wieder um nur für die Visadauer gewährt. Er verwies den zuständigen juristischen Beamten der Strassenverkehrsbehörde auf das Urteil in meiner Sache – worauf er folgendes zur Antwort bekam: Das kümmere die Behörde nicht; in Russland seien Präjudizien keine Rechtsquellen; wenn er wolle, könne er ja auch vor Gericht gehen...

## III. Positivismus

Wenn wir das kontinentale Rechtssystem als ein System begreifen, wo abstrakte Gesetznormen durch einen Gesetzgeber geschaffen werden und der Anwender durch die Logik von Kombination und Auslegung einen konkreten Sachverhalt bestimmten abstrakten Normen zuordnet, so kann das russische öffentliche Recht eigentlich nicht unserem Rechtssystem zugehörig erklärt werden:

Der russische Gesetzgeber schafft in seiner Rechtssetzung eine Kasuistik, die nur noch wenig mit dem System der Abstraktion zu tun hat.

Man ist in Anbetracht der feinverästelten Normenkasuistik eher an das angelsächsische System der Präjudizienkasuistik erinnert. Nur hat der angelsächsische Richter die Möglichkeit, bei Fehlen eines Präjudizes aufgrund von Analogie und selbständiger Rechtsfindung aus Quellen wie Moral und Sitten entsprechende Lücken (die es in einem Kasuistiksystem immer gibt) zu schliessen.

Dies traut sich der russische Rechtsanwender und Richter nicht: Er entscheidet schlichtweg nicht: Beim Verfassungsgericht treffen immer wieder Klagen ein, dass Gerichte die Entscheidung von Streitfällen ablehnen mit der Begründung, dass das Gesetz keine Regelung vorsehe!

Beamte tun sich da in der Praxis leichter: Sie erfinden bürokratische Verfahrenshürden, um nicht entscheiden zu müssen: Einforderung weiterer Dokumente, Zuständigkeitsverneinung etc.

Die übermässige Regelungsdichte zieht all die bekannten Nachteile des Positivismus nach sich:

- Viele Regelungen widersprechen sich
- Gesetze veralten schnell
- Der Gesetzgeber ist vorwiegend mit Korrekturen und Nachführungen beschäftigt. Für grundlegend und konzeptionell Neues bleibt kaum Zeit.

- Der Gesetzgeber ist überlastet; die Gesetzestexte sind dermassen umfangreich, dass der Parlamentarier keinesfalls die Zeit hat, Vorlagen selbst durchzulesen.
- Wegen des Umfangs und der Eile sind die Texte schludrig und unausgereift, in der Schnelle hingeworfen.
- Der Normalbürger hat keinerlei Chancen mehr, sich im Paragraphen-dschungel zurechtzufinden.
- In der Folge werden Gesetze in der Rechtspraxis zunehmend weniger wahrgenommen – das Gesetzbuch wird schlicht nicht mehr konsultiert: Beamte entscheiden nach Gefühl und Gutdünken: Verfügungen werden nicht mehr unter Berufung auf bestimmte Gesetzesnormen begründet.

#### IV. Auslegungsmethoden

Die Gesetzesauslegung ist in mittelalterlich-scholastischer Manier eng auf die grammatische Textauslegung beschränkt. Es werden beinahe ausschliesslich Wörterbücher und Lexika zur Auslegung hinzugezogen.

Eine teleologische Auslegung, wo der Sinn einer Norm gesucht und hinterfragt wird, ist in der Praxis nie anzutreffen. Auch nicht die historische Methode, wo vor allem bei neueren Gesetzen das Protokoll der Parlamentsverhandlungen konsultiert wird, um den Willen des Gesetzgebers zu erkunden.

Von Auslegungsprinzipien im öffentlichen Recht wie „in dubio pro libertate“ ist nichts zu hören und auch nicht von einer verfassungskonformen Auslegung, obwohl Art. 18 der Verfassung das deutlich fordert:

“Die Grund- und Freiheitsrechte sind unmittelbar anwendbar. Sie bestimmen den Sinn, Inhalt und Anwendung der Gesetze, der Tätigkeit des Gesetzgebers, der Exekutivorgane, der örtlichen Selbstverwaltungsorgane und werden durch die Rechtsprechungsgorgane durchgesetzt.“

In Rechtsstaaten allgemein anerkannte Maximen finden keine Anwendung: z.B. der Grundsatz, dass das Kleinere im Grösseren enthalten sei (in maiore minus):

Ein Freund von mir war Kapitän auf dem Jenissei: Er war im Besitz aller Kapitänslizenzen: Für die grössten auf dem Jenissei verkehrenden Personenschiffe, Frachtschiffe, Öltanker und schnelle Tragflügelboote des Personenlinienverkehrs. Als er eines Tages mit seinem Sohn auf einem Ruderboot mit Aussenbordmotor zum Angeln fuhr, wurde er von der Wasserpolizei bestraft, weil er für diese Kategorie keine Lizenz hätte.

#### V. Verwaltungsverfahren

Verwaltungsverfahrensgesetze gibt es nicht, weder ein föderales noch in den Föderationssubjekten. Jede Behörde schafft sich ihre eigenen Verfahren. Diese sind in den meisten Fällen nicht publiziert und werden permanent verändert. Der Bürger, einmal an eine bestimmte Prozedur gewohnt, wird dauernd von neuen Verfahrensregelungen überrascht. Verfassungsmässige Verfahrensmaximen sind unbekannt.

Hier liegt die eigentliche Tragödie der russischen Staatsorganisation: Die Anwendung der Gesetze wird durch rechtsverweigernde Verfahrenshürden sabotiert. Oft unbewusst, nicht selten aber bewusst und zielgerichtet eingesetzt.

Dies ist eine wesentliche Ursache der weit verbreiteten Korruption. Die Freiheit, Verfahren willkürlich zu gestalten, gibt dem Beamten die Möglichkeit, den Bürger dermassen in die Enge zu treiben, dass dieser nur eine Chance hat, die künstlich geschaffenen Barrieren auf dem Weg zu seinem Recht wegzuräumen: Dem Beamten ein „Entgelt“ vorzuschlagen.

#### A. Kein Untersuchungsgrundsatz

Ausser im Strafrecht ist der Untersuchungsgrundsatz im öffentlichen Recht Russlands unbekannt. Der Bürger muss – wie dies sprichwörtlich im Alltag genannt wird – dauernd „beweisen, dass er kein Kamel sei“.

Der Beamte kann in einem Verfahren vom Bürger die absurdesten Beweise und Dokumente verlangen.

Meine Frau wechselte bei der Heirat den Familiennamen. Dies wollte sie auch im Führerausweis eintragen lassen. Dazu forderte das Strassenverkehrsamt 12 verschiedene, teilweise notariell beglaubigte Dokumente. Unter anderem eine Bestätigung der staatlichen Polyklinik, dass sie nicht schwanger sei.

#### B. Kein Vertrauensprinzip

Beamtschaft und Bürger verstehen sich als Erzfeinde und gehen jeweils gegenseitig davon aus, dass der andere ihn betrügen oder ausnehmen möchte. Der Bürger kann keineswegs darauf vertrauen, dass die Behörde z.B. ihre eigenen Dokumente später anerkennen wird.

Ich hatte eine Wohnung in Eigentum gekauft. Als ich sie nach einigen Jahren verkaufen wollte, aberkannte diejenige Behörde, die mein Eigentumsdokument ausgestellt hatte, dessen Gültigkeit mit der Begründung, darin sei ein orthographischer Fehler in der Strassenbezeichnung.

Zu Beginn des Jahres 2005 haben Gerichte des Moskauer Gebiets (entschädigungslose) Abbruchverfügungen für Häuser erlassen, die – unter Verletzung des gesetzlichen Mindestabstands zu Gewässern – mit gültiger Baubewilligung gebaut wurden.

### C. Mangelnde Verfahrenskoordination

Ein Ausfluss des nicht existenten Untersuchungsprinzips ist die mangelnde Verfahrenskoordination. Behörden – bevor sie etwas entscheiden – verlangen in der Regel vom Bürger, dass er verschiedene Dokumente von anderen Behörden vorlege. So muss dann der Bürger von Behörde zu Behörde rennen, um einer anderen Behörde irgendwelche Tatsachenbestätigungen oder Zustimmungsentseide zu überbringen.

Da die Zahl und Art der Dokumente in der Regel nicht klar fixiert ist, kommt die Enttäuschung meist dann, wenn der Bürger glaubt, alle Dokumente nun erfolgreich gesammelt zu haben: Es wird von ihm verlangt, dass er noch dies oder jenes weitere Dokument bringen müsse – was ihm zu Beginn des Verfahrens nicht mitgeteilt wurde.

Noch schlimmer kommt es, dass viele Amtsstellen die Gültigkeitsdauer ihrer Bestätigungsdokumente („Spravkas“) zeitlich limitieren.

Bis das letzte Dokument eingeholt ist, ist das erste schon wieder ungültig. Für einzelne Verfahren wird nun das sogenannte „Einfensterprinzip“ eingeführt, z.B. für die Firmengründung.

Sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung – nur ist unverständlich (da man ja offenbar das Problem erkannt und dessen Lösungsmethode gefunden hat), wieso dieses Prinzip nur für ausgewählte Verfahren gelten soll und nicht als allgemeingültige Verfahrensmaxime eingeführt wird.

### D. Überbordender Formalismus

Es ist an der Tagesordnung, dass Anträge nicht entgegengenommen werden, weil die Formulierung falsch oder nicht den Behördengepflogenheiten entsprechend sei, die Unterschrift zu weit links unter dem Namenszug, ein Stempel nicht deutlich genug.

Im Verwaltungsverfahren ist ein Verhältnismässigkeitsprinzip unbekannt. Durch die Feuerinspektion können Fabrikhallen geschlossen und die Durchführung von Konzerten verboten werden, weil die Feuerlöscher 10 cm niedriger hängen als es das vor zwei Tagen neu formulierte Feuerwehrreglement vorsieht.

Ein Gericht kann einen Aktienübertrag für nicht zustande gekommen erklären, weil dem Registerführer innerhalb der festgelegten Zeit anstelle der Kopie des Zahlungsauftrags an die Bank gleich die Zahlungsbestätigung der Bank zugestellt wurde.

Einerseits gilt ein fast religiöser Glaube an die reine Form (die dahintersteckende effektive Wahrheit interessiert nicht), andererseits wird der Formalismus sehr bewusst eingesetzt, um Verfahren so zu erschweren, bis der Bürger „zahlungswillig“ ist.

In den Schwimmbädern, die durch staatliche Strukturen betrieben werden, gilt bis heute die Pflicht, den Ausweis einer Poliklinik mitzubringen, dass man gesund sei und an keinerlei infektiösen Krankheiten leide. Diese Ausweise werden selbstverständlich von jeder Poliklinik ohne weitere Untersuchung gegen Bezahlung ausgestellt. In grösseren Schwimmbädern kann man gleich neben der Kasse einen Arzt finden, der solche Ausweise verkauft.

### E. Keine Ausstandspflichten

Ausstandspflichten sind nicht geregelt. Insbesondere bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und dem Verkauf staatlichen Eigentums zeigt dies seine enormen Auswirkungen:

Frau Baturina, Ehegattin des Bürgermeisters von Moskau, hat sich in der Amtszeit ihres Ehemanns als Untermehmerin zur reichsten Frau Russlands „emporgearbeitet“.

### F. Begründungspflichten

Im Verwaltungsverfahren ist nirgends eine generelle Begründungspflicht statuiert. Es ist deshalb bei den Behörden in der Regel nicht üblich, Entseide zu motivieren. Dies ist schon bei schriftlich eröffneten Entseiden rechtsstaatlich unhaltbar – man tappi im Dunkeln, gegen welche Argumente man bei einer gerichtlichen Anfechtung (laut einem Erlass aus

der Sowjetzeit kann man alle Behördeentscheide vor Gericht anfechten – ohne vorherigen verwaltungsinternen Instanzenzug) anzutreten hat.

Da die Gerichte nicht nach der Untersuchungsmaxime urteilen, sondern wie im Zivilprozess nur Parteianträge zur Kenntnis nehmen, erwächst dem Beschwerdeführer dadurch ein schwerwiegender Nachteil.

Noch schlimmer ist es bei Nichteintretensentscheiden. Diese werden nicht schriftlich eröffnet, sondern nur mündlich mitgeteilt.

Da Eingaben in den meisten Verfahren persönlich überbracht werden müssen – über den Postweg gelten sie nicht als eingebracht – erhält man nach langen Wartezeiten in dunklen Korridoren ohne Sitzgelegenheit oft die lapidare Antwort: „Damit beschäftigen wir uns nicht, diesen Antrag nehmen wir nicht entgegen“.

Es gibt keine Weiterleitungspflicht für Eingaben, die bei der falschen Amtsstelle eingebracht wurden.

In vielen Angelegenheiten ist es für den Bürger unmöglich, eine Amtsstelle zu finden, die sich seiner Sache annimmt. Die Nichteintretensentscheide vor Gericht anzufechten scheitert daran, dass man keinen Beweis für den Bestand der Nichteintretensverfügung hat.

Rechtsmittelbelehrungen sind gänzlich unbekannt.

## § 4 Ausblick

Aus eigener Kraft wird es Russland vermutlich noch lange nicht schaffen, seine öffentlich-rechtlichen Verfahren in rechtsstaatlich haltbarer Manier zu ordnen. Zu tief sitzen 1000 Jahre Despotie im Volksbewusstsein. Es existiert eine eigentliche Betriebsblindheit gegenüber diesen Rechtsstaatsdefiziten: Man ist gewohnt, dass es so läuft und hat kein Problembewusstsein: Man nimmt die Mängel wie gottgegeben hin, ärgert sich darüber, kann sich jedoch nicht vorstellen, dass es anders laufen könnte. Man weiss, dass es im Behördenverkehr nur zwei Grundregeln gibt: demütige Unterwerfungsgestik und Bakschisch.

Meines Erachtens ist es den internationalen Organisationen anzukreiden, dass sie bei der milliardenschweren Transitionshilfe kaum einen Penny dafür verwendet haben, diese elementaren Mängel zu beseitigen. Man hätte Russland zwingen müssen, zuerst ein ordentliches Verwaltungsverfahrensgesetz zu verabschieden, bevor Kredite und Unterstützungsgelder in Milliardenhöhe in das Land zur Verpuffung gepumpt wurden.

Zwar hat es einmal ein TACIS Projekt der EU gegeben, das die Verfahren in Russland begutachten sollte: Es ist jedoch nach einigen schöngeistigen Spezialistentreffen an reizvollen und behaglichen Konferenzzorten versandet.

Auch die Schweizer Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) hat einmal die Erarbeitung von Grundlagen für Reformen im öffentlichen Recht Russlands finanziert, dann aber aus unerklärlichen Gründen die Weiterführung gestoppt, als es darum ging, die erarbeiteten Grundlagen zu propagieren und in die Rechtswirklichkeit umzusetzen. Heute werden aus den Entwicklungshilfegeldern wieder Aufstellungsprojekte und Einzelfallhilfe für Opfer der russischen Bürokratie in Flüchtlingslagern finanziert: Das gibt zwar schönere Bilder von dankbaren Kindern für die eigene PR, dient der Entwicklung im Ganzen aber wenig.

Ohne Druck und technische Unterstützung durch die westliche Staatengemeinschaft wird Russland vermutlich noch lange im Sumpf der menschenverachtenden Bürokratie stecken bleiben.

### Anmerkungen:

- <sup>1</sup> Der Verlag BECK versuchte 1994 eine systematische Sammlung zu erstellen, gab das Unterfangen aber nach dem ersten Ordner auf.
- <sup>2</sup> In den grossen Städten wie Moskau und St. Petersburg war der Zuzug beschränkt, genehmigungspflichtig (weil der Ansturm wegen der besseren Versorgungslage sonst zu gross gewesen wäre). Wenn für besonders unangenehme Berufe keine Einwohner gefunden wurden, erlaubte man Personen aus der Provinz einen bedingten Zuzug: Kein Anspruch auf eigene Wohnung, kein Familiennachzug etc. Wegen ihrer limitierten Rechte nannte man diese Kategorie von Einwohnern „Limtschikis“.
- <sup>3</sup> Das war noch auf dem Boden der Staatswirtschaft gewachsen, wo grosse Unternehmen selbst Schulen und Kindergärten führen; ist heute aber längst nicht mehr Wirklichkeit.