

Analyse

Zur Entwicklung der Rechtskultur in Russland

Angelika Nußberger, Universität zu Köln

Entwicklung von Rechtskultur und Zivilgesellschaft als gesellschaftliche Zielvorgabe

Die Rechtskultur in der Russischen Föderation weist – ebenso wie die Zivilgesellschaft – eine Vielzahl von Defiziten auf. Sie müsste erheblich weiter entwickelt werden, soll sie eine solide Grundlage für eine stabile demokratische Staatsordnung bilden. Diese Feststellung ist fast schon ein Stereotyp in- und ausländischer Analysen.. Ende der 80er Jahre war die Losung war noch Schaffung des „sozialistischen Rechtsstaats“, dann des „Rechtsstaats“, wobei vorausgesetzt wurde, dass es ein allgemein anerkanntes Modell gäbe. Freilich lässt sich die Rechtsstaatsidee nicht abstrakt verwirklichen, sondern nur im jeweiligen nationalen und historischen Kontext und damit unter den Bedingungen der jeweiligen Rechtskultur, die die Einstellung zum Recht und damit die Bedeutung des Rechts als gesellschaftliches Regelungsinstrument prägt. Voraussetzung für die Formung eines funktionierenden Rechtsstaats ist Vertrauen ins Recht, Vertrauen in diejenigen, die für das Recht verantwortlich sind: in diejenigen, die an der Rechtssetzung beteiligt sind, in diejenigen, die es zur Entscheidung konkreter Konflikte nutzen und in diejenigen, die es durchsetzen. – Bei der Frage nach der Rechtskultur geht es also um das, was „vor“ oder „hinter“ dem geschriebenen Recht steht, um das Umfeld, in dem das Recht wirken kann. Dieses Umfeld wird nicht „gemacht“; vielmehr entsteht es langsam, ist Ausdruck einer langen und langsamen Entwicklung.

Traditionelle Defizite: Dauer und Unsystematik der Kodifizierung des Rechts

Die ältere russische Rechtsgeschichte ist eher eine Geschichte der Kommissionen und Bemühungen, umfassende und brauchbare Gesetzbücher zu erstellen, als eine Geschichte der sukzessiven Herausbildung eines der Praxis entgegenkommenden Rechts. In der Zeit, in der in Frankreich mit dem Code Civil und in Österreich mit dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch klare und verständliche Zivilrechtskodifikationen geschaffen wurden, erreichte man in Russland nicht mehr als eine enzyklopädische Zusammenstellung der Regeln des geltenden Rechts. Das erste Ergebnis, die „Vollständige Sammlung der Gesetze“ (Polnoe Sobranie Sazonow), die im Jahr 1830 vorgelegt wurde, bestand aus 45 Bänden und war zur Rechtsanwendung nicht tauglich. Auch die gekürzte Version umfasste noch 15 Bände. In sowjetischer Zeit wurde das Recht zwar kodifiziert, allerdings unter den Vorbehalt des „revolutionären“ bzw. „sozialistischen“

Rechtsbewusstseins gestellt, so dass auch das geschriebene Recht keine Rechtssicherheit vermitteln konnte. Mit Beginn der Reformen Anfang der 90er Jahre wurde die Unübersichtlichkeit zum Teil noch weiter vergrößert, da in Reformgesetzen häufig nicht genau festgelegt wurde, welche Akte aufgehoben wurden bzw. noch weiter galten. Klauseln, die bestimmten, das alte Recht gelte fort, soweit es zu den neuen Regeln nicht im Widerspruch stünde, trugen gleichfalls zur Unsicherheit bei. Außerdem wurde in zunehmendem Maße nicht mehr nur auf zentraler Ebene, sondern auch in den einzelnen Föderationssubjekten Recht gesetzt, wobei die einzelnen Regeln vielfach im Widerspruch zueinander standen.

Geringe Rechtskenntnis in der Bevölkerung

Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde an den juristischen Fakultäten im Russischen Reich russisches Recht in der Regel nicht unterrichtet, da es den – zumeist aus dem Ausland stammenden – Rechtsprofessoren nicht zugänglich war. Die verschiedenen Aufrufe, für eine Verbreitung der Rechtskenntnisse in der Bevölkerung zu sorgen, mussten vor diesem Hintergrund erfolglos bleiben – wenn schon für die Juristen die unüberschaubare Menge von Dekreten und Erlassen nicht zugänglich war, musste sie für den nicht rechtskundigen Bürger erst recht eine terra incognita sein. In sowjetischer Zeit wurden die Rechtsfakultäten sogar zeitweise geschlossen, da eine besondere Ausbildung in diesem Bereich für nicht erforderlich gehalten wurde. Und auch dann, als sie wieder geöffnet wurden, war der Anteil der spezifischen Rechtsausbildung – im Vergleich zum Studium allgemeiner sozialkundlicher Fächer – unterrepräsentiert.

Für die allgemeine Bevölkerung war eine umfassende Kenntnis des geltenden Rechts in sowjetischer Zeit zudem schon deshalb nicht möglich, weil eine Vielzahl der Rechtsakte, insbesondere die unter dem Gesetz stehenden Normativakte, nicht veröffentlicht wurde. Als das Verfassungsaufsichtskomitee, ein Vorläufer des Verfassungsgerichts, dieses Faktum 1990 als verfassungswidrig verurteilte und eine Veröffentlichung aller die Rechte der Bürger betreffenden Geheimakte in einer bestimmten Frist anordnete, zeigte sich, dass dies aufgrund der Masse der unveröffentlichten Rechtsakte in keiner Weise realisierbar war. Die Verfassung von 1993 enthält ein Veröffentlichungsgebot, um diesem rechtsstaatlichen Defizit abzuwehren. Neue Rechtsakte werden nicht nur im Gesetzblatt, sondern regelmäßig auch in der Rossijska-

ja Gazeta veröffentlicht und sind somit den interessierten Bürgern zugänglich; auch im Internet sind die Rechtsakte unschwer abzurufen. Eine Kenntnis des Rechts wird aber nunmehr durch die Menge und den Umfang der neu geschaffenen Regeln erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

Die Probleme der Gesetzgebungstechnik

Einer der Gründe für das Misslingen einer präzisen und praxisfreundlichen Kodifizierung des russischen Rechts war die späte und langsame Herausbildung einer eigenständigen Rechtswissenschaft. Während in Westeuropa schon im Mittelalter Rechtsschulen und universitäre Zentren, an denen das Recht gelehrt wurde, entstanden, beginnt die russische Rechtswissenschaft erst zu Beginn des 18. Jahrhunderts mit der Gründung der russischen Akademie der Wissenschaften. Es gibt keine Tradition einer systematischen Durchdringung und Ordnung des Rechts. Dementsprechend ist auch die Technik der Gesetzgebung nicht hoch entwickelt; auf die Ausarbeitung eines in sich schlüssigen, auf abstrakten, präzise definierten Konzepten aufbauenden Normensystems wird wenig Sorgfalt verwendet.

Besonders problematisch sind die Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Gesetzen. Beispielsweise werden in den Allgemeinen Teil des Zivilgesetzes eine Vielzahl von Regelungen übernommen, die gleichermaßen in der Verfassung stehen, so etwa die Rechtsweggarantie oder das Verbot, in der Normenhierarchie tiefer stehende Normen im Widerspruch zum ZGB zu formulieren. Da die Verfassung ohnehin Vorrang vor dem ZGB hat und diese Regeln gleichermaßen enthält, ist die Aufnahme in das ZGB überflüssig und unnötig und macht das gesamte Regelwerk schwerfällig. Noch gravierender ist aber der oftmals fehlende Abgleich zwischen allgemeinen Regelungen und Spezialgesetzen.

Die neuen russischen Gesetze sind nach ihrem Duktus für den Laien geschrieben. Abstrakte Begriffe werden häufig durch Erläuterungen oder Aufzählungen ersetzt; manche Passagen etwa des Zivilgesetzbuchs lesen sich wie ein Lehrbuch. An den Anfang der Gesetze sind nach amerikanischem Muster zum Teil ausführliche Definitionskataloge gestellt, wobei die Definitionen allerdings vielfach die nötige Präzision vermissen lassen und für den Rechtsanwender selten ein brauchbares Mittel darstellen.

Trotz der Regelungsfülle – die neuen russischen Gesetze zeichnen sich durch eine große Zahl von übermäßig detaillierten Regelungen aus – bleiben in den russischen Gesetzen häufig weite Spielräume für die Exekutive, und zwar sowohl für die Auslegung der Normen im Einzelfall aufgrund der Verwendung unbestimmter Begriffe als auch für die Konkretisierung durch untergesetzliche Normen. Paradebeispiel ist das 2001 verabschiedete Boden-

gesetzbuch, das eine Vielzahl wichtiger Regelungen nicht selbst trifft, sondern delegiert, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Regelungen miteinander vermischt und mit sehr allgemein gehaltenen Aussagen wenig Rechtssicherheit schafft.

Die Mängel des Gerichtssystems

Die Mängel im gegenwärtig existierenden russischen Gerichtssystem sind allgemein bekannt. In den ersten Fällen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gegen Russland zu entscheiden hatte, sind sie auf europäischer Ebene aktenkundig geworden.

Kritisiert wurde in einem konkreten Fall die Zusammensetzung des Gerichts, da Laienrichter nicht nach dem vorgegebenen Verfahren und länger als die vorgegebene Zeit berufen wurden – hier war nicht die rechtliche Regelung selbst, sondern die Nachlässigkeit im Umgang mit den formalen Besetzungsregeln problematisch. Schwerwiegender war die Kritik an der Nicht-Vollstreckung von Entscheidungen gegen den Staat: Finanzielle Forderungen, die rechtskräftig festgestellt worden waren, konnten aufgrund von vorgeblichen Zahlungsschwierigkeiten des Staates nicht eingetrieben werden. Außerdem wurde die Verfahrensdauer sowohl in zivil- als auch in strafrechtlichen Verfahren als zu lange gerügt.

Verbreiteter „Rechtsnihilismus“

Angesichts all dieser Faktoren ist der so genannte „Rechtsnihilismus“ in der russischen Rechtskultur ein weit verbreitetes Phänomen. Damit wird das traditionell dem Recht entgegengebrachte Misstrauen umschrieben. Die Bürger vertrauen nicht auf das Recht und das staatliche Rechtssystem, sondern versuchen mit Petitionen an die „Obrigkeit“ ihre Ansprüche durchzusetzen. War dies früher der Zar, in sowjetischer Zeit die Partei oder die Staatsanwaltschaft, die in so genannten Aufsichtsverfahren auch rechtskräftige Entscheidungen angreifen konnte, so ist heute eine Anrufung der europäischen und internationalen Instanzen zu beobachten: die Vielzahl der – zu einem großen Teil unzulässigen – Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof in Straßburg zeigt, dass man sich von dort ein „Machtwort“ erhofft, wenn das eigene Rechtssystem keine Abhilfe schaffen kann.

Ansätze zur Verbesserung der Rechtskultur

Die Defizite des Rechts und der Rechtskultur werden in Russland sehr bewusst wahrgenommen. Ob allerdings der von Putin verwendete Slogan von der „Diktatur des Gesetzes“, mit dem gerade gegen Willkür bei der Rechtsanwendung und gegen Rechtsnihilismus vorgegangen werden soll, der richtige Ansatz ist, darf man bezweifeln, impliziert der Begriff „Diktatur des Gesetzes“

doch gerade eine blinde Rechtsumsetzung statt eines reflektiven Umgangs mit rechtlichen Regelungen. Immerhin aber ist zu beobachten, dass bei der Rechtsreform die Akzente nicht nur auf die Ausarbeitung moderner Kodifizierungen, sondern auch auf eine grundlegende Umstrukturierung der Justiz gelegt wurden.

Schaffung umfassender Kodifizierungen unter Putin

Hervorzuheben ist, dass in der Russischen Föderation seit Beginn der 90er Jahre, verstärkt aber seit dem Jahr 2000 eine ganze Reihe sehr umfassender und wichtiger Kodifikationen verabschiedet werden konnten. Das Zivilgesetzbuch wurde sukzessive in drei Teilen neu gefasst, 1994 der allgemeine Teil sowie die grundsätzlichen schuld- und sachenrechtlichen Regelungen, 1995 das besondere Schuldrecht und 2001 das Erbrecht und das Internationale Privatrecht. Das Familienrecht wurde, der sozialistischen Rechtstradition folgend, nicht in das Zivilgesetzbuch integriert, sondern 1995 als Sondergesetz verabschiedet. Eine Reihe von Sondergesetzen gibt es auch zu den Fragen des Eigentums an Grund und Boden, wobei die wichtigsten Regelungen das 2001 verabschiedete neue Bodengesetz enthält: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Regelungskomplexe überschneiden sich darin. Auch der erste Teil des Steuergesetzbuchs wurde 1999 neu gefasst. Im Jahr 2001 konnten zudem eine neue Zivilprozessordnung, ein neues Strafgesetzbuch, eine neue Strafprozessordnung und ein neues Arbeitsgesetzbuch verabschiedet werden. Auch wenn die Einzelregelungen zum Teil nicht immer überzeugend sind und wie auf dem Reißbrett konstruiert aussehen, so ist doch die Leistung, in so kurzer Zeit das gesamte Rechtssystem in den zentralen Bereichen auf eine umfassende neue Grundlage zu stellen, beeindruckend. Ermöglicht wurde dieser Reformschwung durch die Neuzusammensetzung der Duma nach den Parlamentswahlen von 1999, da die Regierung sich seither der Unterstützung durch eine solide Mehrheit sicher sein konnte.

Rechtliche Konfliktlösungen für grundlegende gesellschaftliche Konflikte

Wie in allen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern wurde auch in der Russischen Föderation die Verfassungsgerichtsbarkeit als Wegbereiter für die Rechtsstaatlichkeit gesehen. Allerdings war die Idee einer unabhängigen, über den politischen Tagesstreitigkeiten stehenden Gerichtsbarkeit, die zu grundlegenden Fragen von Staat und Recht Stellung nehmen kann, durch die Rolle des Verfassungsgerichts im Machtkampf zwischen dem Präsidenten und dem Obersten Sowjet 1993 kompromittiert worden. Nichtsdestotrotz zeigt die Anrufung des Gerichts zu so grundlegenden Fragen wie der Rechtmäßigkeit des Dekrets Jelzins zum Verbot der KPdSU und der Rechtmäßigkeit des Dekrets, mit dem die militärische Operation in Tschetschenien angeordnet wur-

de, dass das Recht zur Konfliktlösung in grundlegenden gesellschaftlichen Konflikten herangezogen wird. Ob das Verfassungsgericht allerdings in der Gegenwart das Fehlen einer echten Opposition im politischen Prozess ausgleichen kann, erscheint äußerst zweifelhaft. Zwar wurde es bei wichtigen Streitfragen wie etwa der Einschränkung der Meinungsfreiheit durch das Wahlgesetz angerufen und hat auch Einzelregelungen für verfassungsmäßig erklärt. Allerdings hat es sich dabei auf eher marginale Kurskorrekturen beschränkt. Die Masse der Entscheidungen sind Fragen gewidmet, die in der Öffentlichkeit auf wenig Resonanz stoßen.

Änderungen in der Juristenausbildung

Deutlich geändert hat sich die Einstellung zur Bedeutung des Rechts. Das Studium der Rechtswissenschaft erfreut sich großer Beliebtheit, nicht zuletzt, weil es mit der Hoffnung verbunden ist, einen gut bezahlten Beruf ausüben zu können. Auch die Arbeit bei Gericht wird mittlerweile besser bezahlt. Die Reform des Justizsystems wurde schon unter Jelzin zum Thema gemacht. Für die Gründung der Russischen Justizakademie, die eine fundierte Ausbildung von Richtern gewährleisten soll, wurden erhebliche Gelder bereitgestellt. Im Gegensatz zu früher steht jetzt auch die Vermittlung von Wissen in den juristischen Kernfächern im Vordergrund.

Einbindung in eine gemeineuropäische Rechtskultur

Ein entscheidender Faktor für eine Einbindung der Russischen Föderation in eine gemeineuropäische Rechtskultur ist auch die Aufnahme in den Europarat, mit der die Verpflichtung zur Ratifizierung grundlegender Konventionen verbunden war. Damit wurde die Russische Föderation in den auf völkerrechtlicher Ebene stattfindenden Dialog über Rechtsprobleme, insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenrechte, einbezogen. Auch wenn die Auswirkungen dieses Prozesses bisher nur punktuell spürbar sind, hat sich doch gezeigt, dass die Behandlung und Lösung von Rechtsproblemen auch an europäischen Maßstäben gemessen und vor europäischen Gremien diskutiert wird. Wirkungen dieser Entwicklung sind in Einzelbereichen sichtbar, so etwa bei der Ausgestaltung der Rechte des Einzelnen im Straf- und Zivilprozess nach den neuen Prozessordnungen.

Auch in den Entscheidungen, etwa des Russischen Verfassungsgerichts, ist eine gewisse Öffnung für auf dem Völkerrecht basierende Argumentationen zu erkennen. Allerdings zeigt die Art, wie etwa Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einbezogen werden, dass die Zitate eher dazu dienen sollen, eine bereits vorgegebene Lösung als „dem europäischen Standard entsprechend“ auszuweisen, als in der vertieften Auseinandersetzung mit der Argumentation des Ge-

richtshofs die völkerrechtskonforme Lösung des jeweiligen Problems auf der Grundlage der russischen Verfassung zu suchen.

So lässt sich abschließend festhalten, dass im Reformprozess in der Russischen Föderation erkannt worden ist, dass die Verwirklichung des demokratischen Modells mit einer hohen Rechtskultur unmittelbar korreliert ist. Die Neu-Kodifizierung des Rechts in einer Vielzahl grundlegender Bereiche hat zu einer deutlichen Stabilisierung beitragen. Auch wird die Bedeutung der Rechtsanwen-

dung und der Rechtsdurchsetzung gesehen. Allerdings tragen in sich widersprüchliche rechtliche Regelungen, Scheinargumentationen, eine zum Teil mehr quantitativ als qualitativ ausgerichtete Rechtsproduktion und nach wie vor bestehende Vollzugsdefizite dazu bei, dass das Erbe des Rechtsnihilismus so schnell nicht in Vergessenheit geraten wird.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autorin:

Angelika Nußberger ist Professorin für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Entwicklung des Verfassungsrechts der Staaten Mittel- und Osteuropas, insbesondere der Russischen Föderation.

Lesetipps:

Butler, W. (Hrsg.): Russian Law: Historical and Political Perspectives, Oxford 2001.

Silnizki, M.: Geschichte des gelehrten Rechts in Rußland, Frankfurt a. M. 1997.

Tabellen und Graphiken zum Text

Der russische Rechtsstaat in internationalen Rankings

	<i>Originalwerte</i>			<i>Umgerechnet auf Einheitsskala</i>		
	BTI 2003 (0–5)	GRI 2002 (0–100)	FH 2003 (7–1)	BTI 2003 (0–5)	GRI 2002 (0–5)	FH 2003 (0–5)
Russland	2	25,3	5,13	2	1	2
Ukraine	3	24,7	5,13	3	1	2
Polen	5	70,6	2,00	5	4	4
Deutschland	-	92,8	-	-	5	-

Anmerkung: Die Originalskala der Rankings wird jeweils in Klammern unter der Kurzbezeichnung des Rankings aufgeführt, wobei die erste Zahl die schlechteste Bewertung und die zweite Zahl die beste Bewertung darstellen. Um die Bewertungen der verschiedenen Rankings vergleichbar zu machen, wurden die Ergebnisse zusätzlich auf eine Einheitsskala von 0 (schlechtester Wert) bis 5 (bester Wert) umgerechnet und gerundet.

Quellen:

BTI – Bertelsmann Transformation Index 2003 [Rechtsstaatlichkeit] – www.bertelsmann-transformation-index.de

GRI – World Bank Institute Governance Research Indicators 2002 [rule of law] – www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002

FH – Freedom House Ranking - Nations in Transit 2003 [rule of law] - <http://www.freedomhouse.org/research/natransit.htm>