

AUS DEM SCHRIFTTUM

Christian Heuser, Deutsche Rechtsreformberatung zur Unterstützung der Systemtransformation in der Republik Aserbaidschan. Eine Untersuchung im Umfeld von Rechtsexport und Wettbewerb der Rechtsordnungen, Berlin 2016, 497 Seiten (Diss. Siegen 2016); Schriftenreihe zum Osteuropäischen Recht Band 23 (Berliner Wissenschafts-Verlag, ISBN Print: 978-3-8305-3710-6)

Die Arbeit ist eine Dissertation, die von Gerd Morgenthaler, Öffentlichrechtler an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Siegen, betreut und im Sommer abgeschlossen worden ist. Der Autor ist als Rechtsberater deutscher oder internationaler Institutionen im postkomunistischen Raum bislang nicht tätig geworden, hat aber zusammen mit seinem Doktorvater Aserbaidschan besucht und mit ihm einen längeren Aufsatz über die Verfassung Aserbaidschans veröffentlicht (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Band 69/2009, S. 365-396). Er hat den Gegenstand seiner Arbeit also mit dem Blick eines Außenstehenden, aus der Distanz, untersucht. Gerade bei dieser Materie ist das besonders zu begrüßen, weil der „teilnehmende Beobachter“, mag er auch wissenschaftlich bestens geschult und um kritische Objektivität bemüht sein, gegen die Gefahr subjektiver Einseitigkeit und Verzerrung nicht gefeit ist. Zumindest aber ist er einem solchen Verdacht leicht ausgesetzt. Das bedeutet freilich nicht, dass der Vorzug der „neutralen“ Beobachterposition bereits eine Garantie gegen Irrtümer oder Fehleinschätzungen wäre. Der Rezensent, der seit einem Vierteljahrhundert im Auftrage der vom Verfasser eingehend

analysierten GTZ/GIZ und IRZ kontinuierlich und intensiv als Rechtsberater im gesamten postkommunistischen Raum mit Schwerpunkten in Mittelasien und im Südkaukasus unterwegs war und ist, hat denn auch, wie sich unten zeigen wird, manche Einwände. Gleichwohl hat der Autor, und das sei schon hier festgestellt, die von ihm angepackte Aufgabe insgesamt vorzüglich bewältigt. Er hat die facettenreiche und sehr komplexe Thematik der Rechtsberatung methodologisch sicher in den Griff bekommen und die Rechtsberatungsarbeit am Fall Aserbaidschans umsichtig analysiert und übersichtlich dargestellt. Das ist aber noch nicht alles: zusätzlich hat der Autor, eingefügt in den thematischen Gesamtrahmen seiner Arbeit, eine hochinformative, fast monographische Darstellung des Rechtswesens Aserbaidschans seit seiner Eingliederung in das Russländische Imperium (1828) geliefert. In der einen wie in der anderen Hinsicht hat er dabei für den Leser die außerordentlich verstreute, unübersichtliche, teilweise entlegene und schwer zugängliche Spezialliteratur erschlossen und sorgfältig ausgewertet, eine Leistung, die hohe Anerkennung verdient (siehe das Literaturverzeichnis, S. 433-497).

Der Autor hat seine Untersuchung in sieben Kapitel gegliedert. In der **Einleitung** (S. 1-16) macht er zunächst deutlich, welche außerordentliche praktisch-politische Herausforderung die weltgeschichtliche Epochewende von 1990/1991, also der Zusammenbruch der kommunistischen Staatenwelt im Osten Europas und die Entstehung zahlreicher neuer Staaten auf ihren Trümmern, für den im Kalten Krieg siegreichen Westen bedeutete: die Unterstützung der Transfor-

mation der östlichen Hemisphäre des Kontinents in funktionierende Marktwirtschaften, Demokratien und Rechtsstaaten. Als einer ihrer Aspekte trat – nicht zuletzt – auch die Rechtsberatung in Erscheinung und als deren Hauptakteure die USA, Europa und Japan. Bereits hier macht der Autor auf einen feinen terminologischen Unterschied deutlich, der in seiner weiteren Darstellung der Unterstützung von Seiten des „Westens“ eine bedeutsame Rolle spielt: Während in Europa, voran in Deutschland, von „Rechtsreformberatung“ oder von „internationaler rechtlicher Zusammenarbeit“ gesprochen werde, bevorzugen es die USA, von „promoting rule of law“ zu sprechen (S. 7).

Der Autor sieht die Akzentunterschiede im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Problem, das in der Rechtsvergleichung, Rezeptionsforschung und praktischen Rechtsberatung seit ihren Anfängen diskutiert und heute in der Rechtswissenschaft und in den Wirtschaftswissenschaften mit den Begriffen „Universallität“ (der Rechtsideen) und (lokalem) „Kontext“, also den partikularen örtlichen Verhältnissen, beschrieben wird.

Vor diesem Hintergrund formuliert der Autor die leitende Fragestellung seiner Arbeit: „Wie [kann] eine westliche Rechtsordnung in einem Transformationsland mit einem anderen kulturellen Hintergrund [also Aserbaidschan] implementiert werden und mit welchen Mitteln [versuchen] westliche Rechtsreformberater, hier in erster Linie die GIZ, diese Bemühungen zu unterstützen“. Ein besonderes Augenmerk will er dabei darauf richten, „welche externen und internen Umstände der erfolgreichen Implementierung entgegenwirken“.

Zwar könnte der Autor die Antworten auf die Fragen aus seiner Analyse der konkreten Rechtsreformberatung in Aserbaidschan gewinnen, aber er legt Wert

darauf, sich an einem nicht von ihm aufgestellten, fremden „Beurteilungsmaßstab“ zu orientieren. Als solchen favorisiert er die in sieben Punkten zusammengefassten Vorgaben, die *Rolf Knieper* und *Mark Boguslavskij* 1995 für die (damals) GTZ-Rechtsberatungsarbeit formuliert haben (S. 13/14): „Umorientierung von kurzfristig angelegten Programmen hin auf langfristige Planungshorizonte; Treffen von Vorkehrungen gegen eine Rechtszer splitterung unter Beachtung der supranationalen Vereinheitlichungstendenzen des Rechts; Verschiebung des Fokus auf Implementierungsmaßnahmen der Rechtsreformen wie Schaffung von geeigneten Rechtsinfrastrukturen und Maßnahmen zur Verbreitung und Popularisierung des Rechts; Herausbildung eines partnerschaftlich und interkulturell-sensitiven Verhältnisses von ausländischen und einheimischen Experten unter Beteiligung der Nicht-Fachöffentlichkeit; Schaffung interkultureller Kompetenz der ausländischen Berater; Eintreten in einen mündlichen Diskurs zwischen den Experten auf der Basis von schriftlichen Entwürfen und Bildung von multilateral zusammengesetzten Expertengruppen und deren Austausch auf regelmäßigen Arbeitstagungen.“

Dem vom Bundesjustizministerium zusammen mit der Bundesnotarkammer und der Bundesrechtsanwaltskammer im Jahre 2008 aufgestellten 10-Punkte-Katalog des „Bündnisses für das deutsche Recht“, der den Akzent dezidiert, zugesetzt formuliert, auf den Export bewährten deutschen Rechts im weltweiten Wettbewerb mit dem US-amerikanischen Rechtsexport setzt, erteilt der Autor eine Absage. Das geschieht zu Recht, denn sowohl „auf der Schiene“ der GIZ als auch der IRZ-Stiftung folgen die Experten nach der Erfahrung des Rezensenten

auf der Arbeitsebene durchgängig den Maximen *Kniepers* und *Boguslavskij*.

Im **zweiten Kapitel** stellt der Autor „Grundlagen und Praxis der Rechtsreformberatung“ dar (S. 17-152). Bei den „Grundlagen“ beschreibt er zunächst wirtschaftswissenschaftliche Ansätze bei der Transformation der Zentralverwaltungswirtschaften in Marktwirtschaften, die anfänglich einseitig von rein ökonomischen Zielvorgaben des Überganges („Schocktherapie“ vs. „Gradualismus“) bestimmt gewesen seien. Als man sich ihrer Grenzen und auch Misserfolge bewusstgeworden sei, sei mit der „Neuen Institutionenökonomie“ (S. 25 ff.) ein Ansatz in den Vordergrund getreten, der die Abhängigkeit einer erfolgreichen Transformation von institutionellen Arrangements in den Referenzländern in den Blick genommen habe. „Institutionen“ werden dabei im soziologischen, d. h. im weitesten Sinne verstanden, unter Einchluss auch von stabilen kulturellen Verhaltensweisen und mentalen Stereotypen. Der Autor sieht den Vorzug dieses wirtschaftswissenschaftlichen Ansatzes ertens darin, dass er nicht nur formelle, staatliche Vorgaben (Gesetze, Verordnungen, Satzungen usw.), sondern auch informelle Verhaltensregeln wie Konventionen, moralische und sittliche Normen, „privat“ ausgehandelte Regeln usw. mit dem Begriff der Institution erfasse, und zweitens darin, dass informelle Institutionen sich ungleich langsamer veränderten als formelle und sich deswegen häufig gegenüber jenen durchsetzen (S. 31 f.). In der Tat stellen informelle Institutionen dadurch für die Transformation (auch) der Rechtsordnung und somit für die Rechtsreformberatung ein massives Problem dar.

Der Autor wendet sich unter dem Gesichtspunkt der „Grundlagen“ nun der Frage zu, welche Ansätze die Rechtswis-

senschaft für die Transformation bereitstellt (S. 45 ff.). Hier referiert er die in der Frühzeit der Entwicklungshilfepolitik (1950er bis 1970er Jahre) vor allem in den USA herrschenden, formelle juristische Institutionen favorisierenden Konzepte („Old Law and Development“), die entgegen ihren Schwächen und Misserfolgen in der postsozialistischen Transformation teilweise erneut zur Wirkung gekommen seien („New Law and Development“).

Im Weiteren referiert der Autor unter dem Gesichtspunkt eines evtl. abgestuften, graduellen Vorgehens bei den Zielsetzungen der juristischen Transformation die in der internationalen Rechtsberatung teils nebeneinander, teils auch gegeneinander vertretenen Konzeptionen des formellen, gleichsam bescheidenen und des materiellen, also gleich aufs Ganze gehenden Rechtsstaatsverständnisses einerseits und einer sachlich durchaus in der Nähe liegenden enger („thinner“) oder weiter („thicker“) verstandenen „rule of law“ andererseits. Die GIZ folgt – zu Recht – dem vom Grundgesetz vertretenen, organisch mit dem Demokratieprinzip und den Menschenrechten verbundenen materiellen Rechtsstaatsverständnis.

Als eine weitere konzeptionelle Konfliktlinie stellt der Autor dann die Konzepte des US-amerikanischen Common Law und des kontinentaleuropäischen Civil Law vor (S. 65 ff.), stellt aber hinsichtlich ihrer Relevanz einschränkend fest, dass der Unterschied zwischen ihnen zunehmend geringer geworden sei, da auch in den Common-Law-Ländern die Bedeutung der Positivierung durch Gesetze gestiegen sei, während in den kontinentaleuropäisch geprägten Ländern der Richter eine wesentlich größere Rolle spielt als früher.

Im letzten Teil des Kapitels gibt der Autor einen allgemeinen Überblick über

die bisherigen Erfahrungen mit der Rechtsreformberatung in den Transformationsstaaten (S. 71 ff.). Das vor dem Leser entfaltete Bild zeichnet sich sowohl in theoretischer als auch in praktischer, rechts- bzw. projektpolitischer Hinsicht durch eine große Vielfalt und eine dementsprechend verwirrende Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit aus. Schocktherapie und Gradualismus, instrumentelles Verhältnis zum Recht („rule by law“) und dessen Ablehnung, Konzentration auf Zivil- und Zivilprozessrecht bei Vernachlässigung des Verwaltungsrechts, konzeptionell-theoretische Extrempositionen wie die von *Alan Watson* und *Pierre Legran*, d. h. radikale Vorstellungen einer unbegrenzten Verpfanzbarkeit von Recht (Gesetzen) und eine ebenso radikale Leugnung ihrer auch nur begrenzten Möglichkeit, terminologisches Durcheinander von transplant, transfer, Rezeption, Export und Import, von demand und supply von „Recht“, Pochen auf der Universalität von „Recht“ einerseits, Betonung seines „Kontextes“ andererseits usw. Der Autor gelangt schließlich zur Diskussion über die Bedeutung von Rechtsgeschichte und von Rechtskultur (S. 85 ff.). Gegenüber dem u. a. von *Thomas Raiser* und *Peter Mankowski* vertretenen breiten, d. h. formelle und informelle „Institutionen“ einschließenden Verständnis von Rechtskultur vertritt der Autor – sichtlich mit Blick auf die Verhältnisse in Aserbaidschan – ein ausschließlich auf „informelle Institutionen“ beschränktes Verständnis (S. 97). Überzeugend ist diese Reduktion allerdings nicht, denn die Rechtskultur eines Landes, etwa Deutschlands oder der Niederlande, kann nur als ein allumfassendes Phänomen aus formellen und informellen, formalen und materialen, geschriebenen und ungeschriebenen Elementen und

ihren Wechselverhältnissen verstanden werden.

Im Weiteren wirft der Autor einen Blick auf die praktischen Maßnahmen und Instrumente, die in der Rechtsberatung zum Einsatz kommen und ordnet sie, abstrakt, drei „Typen“ zu: I. Änderung des gesetzten Rechts; II. Stärkung der Einrichtungen und des Personals, die das Recht vollziehen und III. Durchsetzung der Gewaltenteilung insbesondere im Verhältnis zwischen Exekutive und Judikative (S. 108).

Im folgenden Unterabschnitt referiert der Autor die Kritik am Vorgehen der Rechtsberater, teils aus den beratenen, teils aus den beratenden Ländern (S. 111ff.). Er zeigt in der Tat manche strukturelle Mängel des Rechtsberatungsbetriebs in seiner Gesamtheit auf. Die Darstellung leidet aber an ernsten Schwächen: erstens die fehlende Differenzierung der kritischen Stimmen in zeitlicher und in regionaler Hinsicht, indem die 1990er Jahre stark überwiegen, zweitens die fehlende systematische Differenzierung zwischen den rigiden, exportorientierten Ansätzen der US-amerikanischen Rechtsberatung und ihrer sonstigen Vorgehensweise einerseits, der europäischen, insbesondere der deutschen Rechtsreformberatung andererseits, drittens der eher episodische Charakter der vom Autor zitierten Kritik, viertens die fehlende oder zumindest zweifelhafte Repräsentativität der zitierten Kritiker und fünftens die Oberflächlichkeit mancher Kritik, z. B. daran, dass die westliche Beratung bevorzugt mit hohen Staatsorganen als Partnern (Justizministerien, höheren und höchsten Gerichten, Justizräten, Parlamentsausschüssen, Staatsanwaltschaften usw.) zusammenarbeitet.

Am Schluss des zweiten Kapitels befasst sich der Autor mit einem zugleich konzeptionellen und praktischen Haupt-

problem der Rechtsreformberatung, das er zwar zuvor schon wiederholt berührt hat, nun aber konzentriert in den Blick genommen wird: „Rechtsexport, Wettbewerb der Rechtsordnungen und Rechtsimperialismus“ (S. 121-152). Die Darstellung dieses in politischer Hinsicht höchst delikaten Aspekts besticht durch die Differenzierung der vertretenen Positionen und die Abgewogenheit des Urteils. Zu Recht hält der Autor Wettbewerb auf diesem Gebiet nicht von vornherein für unzulässig, und Zustimmung verdient auch seine Gesamteinschätzung: „Es ist eher so, dass die Konkurrenz der internationalen Rechtsreformberater ein vielschichtiges Phänomen ist, in dem es sowohl Arbeitsteilungen als auch Verteilungskämpfe gibt und die Empfängerländer die Geber zum Teil gegeneinander ausspielen.“ (S. 146 f.) Der Autor konstatiert abschließend (und beklagt das wohl auch), dass es kein „tragfähiges Konzept der Rechtsreformberatung“ gebe und listet einige Gründe dafür auf. Seine Diagnose ist nicht ganz präzise, denn es mangelt, zumindest nach der Erfahrung und Einschätzung des Rezessenten, nicht an tragfähigen Konzepten. Solche gibt es sehr wohl. Das zeigt die Arbeit der IRZ-Stiftung, von der sich der Rezessent in jüngster Zeit bei der Evaluierung ihrer Tätigkeit in drei Ländern (Moldova, Georgien und Bosnien-Herzegowina) ein präzises Bild machen konnte, überzeugend. Es fehlt nicht an „tragfähigen Konzepten“, sondern an einem breiten konzeptionellen Konsens zumindest unter den westlichen Staaten und GeberinstitUTIONEN. Den aber wird es wegen ihrer unterschiedlichen, vor allem geopolitischen und wirtschaftlichen Interessen im eurasiatischen Raum, wie der Autor wohl weiß und gerade im Falle Aserbaidschans bestens beschreibt (S. 363 ff.), auch nicht geben.

Mit der Vorstellung der beiden Hauptakteure der deutschen Rechtsreformberatung im (keineswegs nur postkommunistischen!) Ausland – GIZ und IRZ-Stiftung – im **dritten Kapitel** schließt der Autor den „allgemeinen Teil“ seiner Darstellung ab (S. 153-203). Beide Organisationen gehören, wenngleich in privatrechtlicher Rechtform – GmbH bzw. e. V. – geführt, zur Bundesregierung, die GIZ im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), die IRZ-Stiftung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Die GTZ, die 1974 gegründet worden war und 2011 in GIZ umfirmierte, betreibt seit Anfang der 1980er Jahre Rechtsreformberatung im Rahmen ihrer „Entwicklungszusammenarbeit“ in der „Dritten Welt“, die IRZ-Stiftung, 1992 als „Antwort“ auf die Neuordnung der Staatenwelt im östlichen Europa auf Initiative des BMJ errichtet, beschäftigt sich ausschließlich mit Rechtsreformberatung, anfänglich allein im postsozialistischen östlichen Europa, inzwischen weltweit.

Ausführlich geht der Autor auf das Verhältnis zwischen GIZ und IRZ-Stiftung und das Problem der praktikablen Abgrenzung ihrer Aufgabenbereiche ein, und er wirft darüber hinaus die für die involvierten Akteure, darunter auch für den Rezessenten, spannende Frage auf, ob bzw. inwieweit die Tätigkeit beider Organisationen unterschiedliche konzeptionelle Akzente erkennen lasse (S. 194-199). Der Darstellung des Autors, der die Probleme differenziert und treffend herausarbeitet und sich mit Wertungen eher zurückhält, kann der Rezessent weitgehend folgen. Wichtig ist sein zwar knapper, aber treffender Hinweis auf die inzwischen insbesondere für die IRZ-Stiftung erheblich gestiegene Bedeutung

des Auswärtigen Amtes (S. 199), das die „Nebenaußenpolitik“ von BMZ und BMJ natürlich seit Anbeginn mit Missvergnügen verfolgt.

Die Rechtsreformberatung beider Organisationen war während der 1990er Jahre territorial klar abgegrenzt, indem die GTZ für Mittelasien, den Südkaukasus und Teile Ex-Jugoslawiens, die IRZ für Ostmitteleuropa, das Baltikum, Belarus, die Ukraine und Russland „zuständig“ war. Zu Spannungen, Reibereien und Konflikten kam es zwischen ihnen, als die IRZ nach der Erledigung ihrer Aufgaben in Ostmitteleuropa und dem Beitritt dieser Region zur EU ihre Tätigkeit auf den „Raum der GTZ“ auszudehnen begann. Inzwischen hat man die Gefahren aus der geographischen Überlappung teils durch wechselseitige Abstimmung und Kooperation, teils durch Abgrenzung nach Rechtsgebieten in den Griff bekommen: die IRZ-Stiftung konzentriert sich insbesondere in Mittelasien, im Südkaukasus und auf dem Balkan auf Beratungsprojekte im Strafrecht, Strafprozessrecht und Strafvollzugsrecht, die GIZ dort – wie bisher schon – auf Privatrecht und Öffentliches Recht. Die Abgrenzung spiegelt zugleich die Tatsache wider, dass die GIZ nach wie vor über weitaus höhere finanzielle Mittel verfügt als die IRZ-Stiftung.

Hinsichtlich der Frage, ob die beiden Organisationen im Kontakt mit ihren Partnerinstitutionen nachfrageorientiert oder angebots-, also exportorientiert, vorgehen, kommt der Autor, da liegt er richtig, zu dem Ergebnis, dass konzeptionell die Nachfrage- und Bedarfsorientierung bei beiden überwiegt (S. 197 f.). Man darf hinzufügen, dass das in der Regel auch der Praxis bei der Vereinbarung von Beratungsprojekten entspricht.

Entsprechend der vom Autor bereits am Anfang seiner Untersuchung aufge-

stellten These, dass man Wirkung und Erfolg von Rechtsreformberatung „nur mit Kenntnis des historisch-kulturellen Hintergrundes sowie der in Aserbaidschan wirkenden internen, aber auch auf Aserbaidschan von außen einwirkenden politischen Kräfte möglich ist“ (S. 15), liefert der Autor in den beiden folgenden Kapiteln eine ausführliche Darstellung der Rechtsentwicklung und Rechtsordnung Aserbaidschans, wobei das **vierte Kapitel** der „Rechtsgeschichte“, wurzelnd im tribalen Gewohnheitsrecht („Adat“) und im islamischen Recht („Shariat“), gewidmet ist (S. 204–316), das **fünfte Kapitel** der Gegenwart des Landes (S. 317–374). Seinem theoretischen „Credo“ der Gleichsetzung von informellen Institutionen mit der „Rechtskultur“ (S. 97) folgend, legt der Autor bei dem Überblick den Akzent nicht auf die Darstellung des formell geltenden Rechts, sondern er geht der Frage nach, wie das neu gesetzte staatliche Recht seit der Eroberung durch Russland von der Bevölkerung empfunden und auf- bzw. angenommen wurde. Er untersucht also die „Geltungskonkurrenz“ von formellem und informellem Recht.

Eine ausführliche, angemessene Auseinandersetzung mit der Beschreibung der aserbaidschanischen Rechtsgeschichte und Gegenwart würde den Rahmen der Rezension sprengen. Sie beschränkt sich daher auf das Ergebnis, zu dem der Autor bei der Untersuchung jenes von ihm aufgeworfenen Problems kommt. Strukturell ist das Ergebnis sowohl für den rechts-historischen Teil als auch für Aserbaidschans Gegenwart gleich (S. 316; S. 372). Es kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Die soziale Wirklichkeit Aserbaidschans werde informell auf allen Ebenen von engeren familiär oder lokal geprägten und basierten Gemeinschaften („Clans“) beherrscht, in de-

nen ein eigenes, traditionelles Rechtsverständnis gelte. Anders strukturierte Rechtssysteme wie das russische Recht der Zarenzeit und das Sowjetrecht hätten zu Kollisionen mit dem „indigenen Rechtsverständnis“ geführt, sich ihnen gegenüber aber nicht durchsetzen können: das zarische Recht nicht, weil die muslimischen Untertanen von ihm nicht nachhaltig erreicht worden seien, das Sowjetrecht nicht, weil ihm „ein zu geringer Eigenwert“ zugekommen und es politischer Zweckmäßigkeit nach Belieben untergeordnet worden sei. Im Prinzip nicht anders lautet die Einschätzung des Autors für die Gegenwart: „In Aserbaidschan besteht eine Dichotomie zwischen den Gesetzen und der Wirklichkeit, was letzten Endes dazu führt, dass die Einwohner wie schon zu Sowjetzeiten ohne Vertrauen in das Recht bleiben. Hinzu tritt der Umstand, dass dem formellen Recht ohnehin weniger Bedeutung zukommt als den Clans und informellen Netzwerken.“ (S. 373).

Die Erkenntnisse und Einschätzungen des Autors sind wohl begründet. Sie beruhen auf einer fast vollständigen Auswertung der relevanten westlichen, sowohl der (vor allem) US-amerikanischen als auch der deutschsprachigen Sekundärliteratur sowie offizieller Materialien (Berichten usw.) diverser internationaler Organisationen zu Aserbaidschan. Ausgewertet hat der Autor auch die signifikante Negativbilanz Aserbaidschans beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg (S. 357 ff.).

Für die internationale Rechtsreformberatung bedeutet das Fazit des Autors eine harte Nuss. Wie kann sie geknackt werden? Kann sie überhaupt geknackt werden? Der Autor wirft sie am Ende des fünften Kapitels mit Formulierungen auf, in denen unüberhörbar starke Skepsis mitschwingt (S. 374) und leitet damit zum

sechsten Kapitel über, das die Conclusio der vorangegangenen Untersuchung darstellt: „Die deutsche Rechtsreformberatung in Aserbaidschan“ (S. 375-427). Hier steht der Autor vor dem Problem einer erheblichen Disproportion. Spielten in seiner Untersuchung GTZ/GIZ und IRZ-Stiftung bislang eine gleichgewichtige Rolle, so steht nun die GIZ ganz beherrschend im Vordergrund (S. 375-411), während die IRZ nur marginal erscheint (S. 412/413). Das hat drei Gründe, auf die der Autor keinen Einfluss hatte: Erstens hat die IRZ-Stiftung ihre Arbeit in Aserbaidschan erst spät, im Jahre 2010, aufgenommen, die GTZ hingegen bereits Mitte der 1990er Jahre, zweitens war die Zahl der IRZ-Projekte in Aserbaidschan von Anfang an sehr gering, weswegen die Stiftung in Baku kein Büro unterhält, sondern von Tbilisi aus agiert, und drittens hat die IRZ-Stiftung seit 2015 ihre Tätigkeit in Aserbaidschan de facto eingestellt, weil sich die politischen Rahmenbedingungen im Lande weiter verschlechtert hatten.

Die Tätigkeitsbilanz der GIZ aus zwei Jahrzehnten ist, quantitativ betrachtet, sehr beachtlich, die Bewertung ihrer Qualität und Wirkung ist dagegen unsicher, denn hier stand der Autor vor der Schwierigkeit, dass ihm keine externen Quellen, sondern nur (veröffentlichte) GIZ-Berichte und Einschätzungen von GIZ-Akteuren zur Verfügung standen (S. 407 ff.), welche Widerstände, Misserfolge und Schwierigkeiten jeglicher Art – naturgemäß – eher herunterspielen, wenn sie solche überhaupt thematisieren. So musste der Autor notgedrungen auf präzise, eindeutige Aussagen zu den Wirkungen der GIZ-Rechtsreformberatungsprojekte in Aserbaidschan verzichten und sich auf die Formulierung von Desiderata und Fragen an die weitere Forschung beschränken (S. 411 f.). Geleitet von seinem konzept-

tionellen Hauptansatz, nämlich die reale Bedeutung und Wirkung informeller, rechtskultureller Faktoren in Aserbaidschans Rechtsordnung zu erfassen und einzuschätzen, richtet der Autor in dem Kapitel einen eher flüchtigen Blick auch auf die prominentesten „nichtdeutschen Akteure“ (S. 415–427), namentlich die OSZE und den Europarat sowie die US-amerikanischen Organisationen ABA-CEELI und USAID, aber ein präziseres Bild entsteht dadurch nicht.

In dem kurzen **siebenten Kapitel** fasst der Autor die „Ergebnisse“ seiner Untersuchung zusammen (S. 428–432). Erneut anknüpfend an die von *Knieper* und *Boguslavskij* formulierten Vorgaben für eine wirkungsvolle Rechtsreformberatung kommt er zu der Feststellung, dass die GIZ ihre Projekte zwar an dem Kriterien-Katalog ausrichte, man in Aserbaidschan aber nach über zwei Jahrzehnten ihrer Tätigkeit „noch kein positives Fazit über die Rechtswirklichkeit“ des Landes ziehen könne (S. 430). Der Autor formuliert eine Reihe von Empfehlungen an Akteure der Rechtsreformberatung, bei denen er mit besonderem Nachdruck hervorhebt, solche Projekte und Maßnahmen durchzuführen, die am ehesten eine nachhaltige Änderung der Rechtskultur des Landes hin zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie versprechen.

Das Werk ist beeindruckend. Der Autor hat eine Pionierleistung vollbracht. Die systematische und differenzierte Aufarbeitung von Theorie und Praxis der (primär) deutschen Rechtsreformberatung hat für die weitere Forschung auf diesem Gebiet erhebliche Bedeutung, nicht zuletzt dadurch, dass der Autor diverse Lücken unserer Kenntnis des Gegenstandes aufzeigt. Noch wichtiger ist das Werk aber für die Praxis der Rechtsreformberatung, d. h. für alle, die namentlich in der GIZ und in der IRZ-Stiftung hauptamtlich

oder in deren Auftrage als Kurzzeitexperten beratend im Ausland tätig sind. Sie sollten es als Pflichtlektüre betrachten.

Otto Lucherhandt

Yury Safoklov, Das Gewaltenteilungsprinzip in Russland: Die Genese eines Institutstransfers, Berlin 2017, 435 Seiten (Diss. Köln 2016); Schriftenreihe zum Osteuropäischen Recht Band 25 (Berliner Wissenschafts-Verlag, ISBN print: 978-38305-3623-9)

Es handelt sich um eine Kölner Dissertation. Sie wurde von *Angelika Nußberger* betreut und 2016 abgeschlossen. Ihr Gegenstand ist, das kann man ohne Übertreibung sagen, wohl dem bedeutendsten Problem gewidmet, welches das Staats- und Verfassungsrecht Russlands für den Rechtswissenschaftler heute bereithält. Umso gespannter darf der fachkundige Leser sein, der sich in das voluminöse Werk vertieft.

Gegenstand der Untersuchung soll nicht nur das Schicksal des Prinzips der Gewaltenteilung im postkommunistischen Russland sein, sondern darüber hinaus ein spezifisches Problem: die Genese des Prinzips aus dem Blickwinkel „eines Institutstransfers“. Der Autor meint damit die Übernahme eines „westeuropäischen“ Verfassungsinstituts in das russische Verfassungsrecht (S. 2). Sie ist eine offensichtliche, unbestrittene Tatsache und ein Phänomen, das der Autor rechtstheoretisch erklären und einordnen will. Das rückt seine Arbeit in die Nähe der Rechts- und Verfassungsvergleichung und stellt sich infolgedessen einer zusätzlichen, methodologischen Herausforderung.

Leider muss der Rezensent konstatieren, dass der Verfasser bei seinem Unternehmen weitgehend gescheitert ist. Hauptgründe sind die schon in der Über-

schrift des Werkes sich andeutende diffuse Fragestellung, die seitenverschlingende, teilweise weit in die Geschichte zurückgreifende, für die eigentliche Problemstellung der Arbeit nichts austragende Theorielastigkeit der Darstellung, das Fehlen einer klaren Trennung zwischen Ideengeschichte, Verfassungsentwürfen und Verfassungsrecht, eine klaffende Lücke in der Darstellung des Weges zur Positivierung der klassischen (horizontalen) Gewaltenteilung in der späten Sowjetunion einerseits, immer wieder ausufernde historische Rückblicke andererseits, mangelhafte Verknüpfung theoretischer Ansätze mit der Analyse konkreter Verfassungsinstitutionen und, nicht zuletzt, schmerzliche Lücken in der vom Verfasser zu verarbeitenden Fachliteratur. Bei einer straffen Konzentration auf den Hauptgegenstand der Arbeit, die Gewaltenteilung unter der geltenden Verfassung Russlands, hätten sich die Mängel vermeiden lassen.

Der Verfasser hat die Untersuchung in fünf Kapitel gegliedert: Nach einer knappen Darlegung seiner Erkenntnisziele und des Ganges der Untersuchung (S. 4-6) gibt das **1. Kapitel** einen Überblick über Begriff und „theoretische Ansätze“ des in der neueren Rechtsvergleichung diskutierten „Rechtstransfers“ (S. 7-40). Hier stellt sich gleich ein methodologisches Problem, denn die Autoren, deren Positionen in diesem Zusammenhang immer wieder referiert werden, – im angelsächsischen Sprachraum *Pierre Legrand* und *Alan Watson* („Legal Transplants“), im deutschen *Gunther Teubner* („Legal Irritants“) – sind Privatrechtler und dementsprechend der zivilistischen Rechtsvergleichung verpflichtet. Das wirft die Frage auf, ob ihre Ansätze sich für die Übernahme von Verfassungsprinzipien überhaupt eignen. Dem Verfasser kommt der Gedanke kurz vor Schluss dieses Ab-

schnittes auch, und er hat sichtlich Zweifel, beruhigt sich aber mit der pauschalen Beteuerung jener Autoren, dass die Ansätze auch für das öffentliche Recht Gelting beanspruchen könnten. Letztlich will der Verfasser ihnen gleichwohl nicht folgen, sondern der „IKEA-Theory“ des Frankfurter Staatsrechtlers *Günter Frankenberg*, die „nur Ideen als Transferobjekte“ untersuchen will (S. 26 f.).

Dem Leser, der sich durch diese hochabstrakten, keinen Bezug zum Gewaltenteilungsprinzip aufweisenden Ausführungen durchgearbeitet hat, drängt sich die Frage auf, womit der theoretische Aufwand bzw. das Kapitel gerechtfertigt ist, wenn die Ansätze einen zweifelhaften oder nur marginalen oder vielleicht gar keinen Erkenntnisgewinn versprechen? Muss man eine „Theorie“ bemühen, benannt nach einem schwedischen Möbelhaus, um die Rezeption eines höchst komplexen verfassungsrechtlichen Prinzips als „Transfer einer Idee“ besser zu verstehen? Geht nicht die Übernahme eines komplexen, seit über 200 Jahren im Verfassungsrecht verankerten Verfassungsprinzips über den Transfer einer bloßen „Idee“ weit hinaus? Und wenn das so ist, wäre es da nicht sinnvoller, ausgehend etwa von *Robert Alexy*, bei der Kategorie des Rechtsprinzips und seiner (variablen) Ausformung in (nationalen) Rechtsnormen anzusetzen, wenn man die Inkorporation eines fremden Verfassungsprinzips in Russlands Verfassung und Verfassungskultur thematisieren möchte?

Für problematisch halte ich im vorliegenden Zusammenhang auch die Verwendung des Begriffs „Institutstransfer“. Er impliziert, dass etwas bewusst und gewollt von A nach B übertragen (transfere) wird. Das geschah aber bei der Positivierung des Gewaltenteilungsprinzips in der Verfassungsgebung Russlands nicht. Vielmehr handelt es sich – gerade umge-

kehrt – um einen Vorgang der **Übernahme**, also um das uralte, dem Juristen wohlbekannte Phänomen der Rezeption. Wieso der Verfasser diesen Begriff, von einer flüchtigen Ausnahme abgesehen, vermeidet, ist unverständlich. So vermittelt er den abwegigen Eindruck, *Legrand, Watson* u. a. hätten etwas Neues entdeckt.

Im **2. Kapitel** befasst sich der Verfasser mit der Staatsgewalt (S. 41-61). Auch hier wird der Leser überrascht, denn anstatt, ausgehend von Standardwerken der Staatstheorie und der Allgemeinen Staatslehre (auch Russlands), Begriff und Bestandteile der Staatsgewalt knapp zu referieren, schreibt der Verfasser über den „semantisch-rechtsphilosophischen“ und den „rechtshistorischen Aspekt“ der Staatsgewalt. Auch seine folgenden Ausführungen zur Staatsgewalt „im demokratischen Rechtsstaat“ bringen dazu nichts, sondern drehen sich allein um ihre materialen Funktionen der Staatsgewalt und ihre Grenzen. So kommen – erstaunlicherweise – weder die horizontale noch die für Russland als Bundesstaat ebenso relevante vertikale Gewaltenteilung theoretisch in den Blick.

Im **3. Kapitel** (S. 62-197) stellt der Verfasser „Theorie und Funktionen der Gewaltenteilung“ dar. Eingangs bemerkt er zutreffend, dass es ein ideales, allgemeingültiges Modell der Gewaltenteilung nicht gebe bzw. geben könne, wohl aber Funktionen der Gewaltenteilung, die in den Staaten unterschiedlich realisiert und gewichtet seien. Darauf folgen ein ideengeschichtlicher Abriss der Gewaltenteilung bis in die Gegenwart (S. 66-96) und eine sehr knappe, systematische Darlegung ihrer „Funktionen“ (S. 97-105). Als solche identifiziert der Verfasser auf der Grundlage teils staatsrechtlicher, teils politikwissenschaftlicher Autoren sechs Funktionen: Gewaltenteilung als rationale

Arbeitsteilung, als Verantwortungszuordnung, als Sicherung eines organschaftlichen Gestaltungsfreiraumes, als Kernbereichsgarantie bzw. Verbot der Gewaltamaßung, als Ausbalancierung und Kontrolle der Gewalten und schließlich als Individualrechtsschutz.

Der Klärung der Funktionen der Gewaltenteilung misst der Verfasser Schlüsselbedeutung für seine Untersuchung hinsichtlich der Russländischen Föderation insgesamt zu, weil die Funktionen den Maßstab dafür abgeben sollen, ob bzw. inwieweit und mit welchen Akzenten der „Transfer“ des Gewaltenteilungsprinzips gelungen sei (S. 197). Überraschend ist an dem Katalog der Funktionen, dass die Grundfunktion der Gewaltenteilung (USA: Gewaltentrennung) nicht thematisiert wird, nämlich die Sicherung der Freiheit des Menschen und Bürgers. Die vom Verfasser an das Ende gesetzte Funktion des „Individualrechtsschutzes“ ist insofern zu eng und zu rechtstechnisch formuliert, um die umfassende, prinzipielle Bedeutung der Gewaltenteilung für die Garantie der Freiheit im Staat abzudecken. Zwar ist dieser Aspekt dem Verfasser, wie sein Hinweis auf die französische Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 zeigt (S. 2) nicht gänzlich verborgen geblieben, aber die fundamentale, konstituierende Bedeutung der Gewaltenteilung für den Verfassungsstaat im Allgemeinen und die Garantie der Menschenrechte im Besonderen hat er nicht erkannt. Das zeigt sich indirekt auch darin, dass er in seinem rechtsgeschichtlichen Rückblick die in der Weltgeschichte erstmalige verfassungsrechtliche Positivierung des Gewaltenteilungsprinzips in Art. 5 der Virginia Bill of Rights (1776) und Art. 16 der französischen Déclaration („Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat

keine Verfassung.“) nicht erwähnt. Die Abfolge im Funktionenkatalog zeigt im Übrigen, dass ausgerechnet die beiden freiheitssichernden Funktionen den Schluss des Kapitels bilden. Dem entspricht, dass der Verfasser in der Zusammenfassung am Ende des 4. Kapitels der Grundfunktion der menschenrechtlichen Freiheitssicherung keine Beachtung geschenkt hat (S. 378).

In dem folgenden dritten Abschnitt des 3. Kapitels behandelt der Verfasser die „Funktion der Gewaltenteilung im Russischen Zarenreich, der Sowjetunion und dem postkommunistischen Russland“ (S. 106-198). Abgesehen davon, dass von den Funktionen nun im Singular gesprochen wird, überrascht es, dass unter der Überschrift auch die „Gewaltenvereinigung in der Sowjetunion“, also das definitive Gegenteil, behandelt wird (S. 127-157). Die Einbeziehung auch der Sowjetepoche hätte der Verfasser allerdings aus dem Blickwinkel seines Funktionenkataloges rechtfertigen können, wenn er erstens die parteiamtliche Doktrin der Funktions- und Arbeitsteilung zwischen „Partei“ und „Staatsapparat“ einbezogen und wenn er zweitens den „Aufstieg“ der Idee der Gewaltenteilung während der Perestroika („Sozialistischer Rechtsstaat“; Verfassungsreform vom 1.12.1988) dargestellt und gewürdigt hätte. An diesem Punkt rächt sich der schon eingangs erwähnte ernste Mangel der Arbeit, nämlich dass der Verfasser wichtige Werke und Abhandlungen zum späten sowjetischen Staatsrecht nicht herangezogen hat: weder das von *Martin Fincke* herausgegebene zweibändige „Handbuch der Sowjetverfassung“ (Berlin 1983) noch (speziell zur Verfassungsreform von 1988) die umfassende Abhandlung des Rezensenten „Die Sowjetunion auf dem Wege zum Rechtsstaat? (Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart NF. Band 39

[1990], S. 157-234). Diese Lücken sind umso erstaunlicher, als der Verfasser, wie der Titel seiner Dissertation ankündigt, die **Genese** der Etablierung des Gewaltenteilungsprinzips in Russland untersuchen wollte. In jener Abhandlung hat der Rezensent damals just die Erstarkung des Gewaltenteilungsprinzips mit besonderem Nachdruck herausgearbeitet (S. 232)!

Zum Abschluss des 3. Kapitels stellt der Verfasser (unter einer leider irreführenden Überschrift) ausführlich die Verankerung der Gewaltenteilung in den Entwürfen zu der ersten, postkommunistischen Verfassung Russlands dar (S. 158-197). Dabei referiert er auch kurz die – sehr beachtliche – Rechtsprechung des gerade erst konstituierten Verfassungsgerichts Russlands zur Gewaltenteilung (S. 193-195), womit der Verfasser eine frühere Aussage zum Fehlen einer solchen Judikatur (S. 5) korrigiert.

In seinem Fazit des Kapitels (S. 197 ff.) kommt der Verfasser zu dem wichtigen Ergebnis, dass die Funktion des Menschenrechtsschutzes ein dominantes Anliegen der Reformer war, spricht insofern allerdings unzutreffend bereits von „der in der russischen Verfassung verankerten Gewaltenteilung“: Ihre Verabschiedung stand noch aus.

Das folgende **4. Kapitel** über die „Gewaltenteilung nach russischem Verständnis“ bildet den Hauptteil der Arbeit (S. 198-379). Die Überschrift ist insofern irreführend, als der Verfasser kein „Verständnis“ erforschen, sondern das verfassungsrechtliche Dreieck aus Parlament, Präsident und Verfassungsgericht daraufhin untersuchen will, inwieweit die Kompetenzen und Interaktionen jener Verfassungsorgane de lege lata den Funktionen des „Amtsanmaßungsverbots“ und der „gegenseitigen Kontrolle“ gerecht würden. Das Kapitel hinterlässt relativ den

besten Eindruck der Arbeit, gibt aber ebenfalls Anlass zu ernster Kritik. Zunächst überrascht, dass der Verfasser auch an dieser Stelle nicht die prinzipielle Zweiteilung der Gewaltenteilung im Bundesstaat, die horizontale, geregelt in Art. 10 der Verfassung, und die vertikale Dimension (Art. 11), vorstellt. Mehr als das: Art. 10 wird nicht einmal erwähnt (!) und Art. 11 nur deswegen, weil der Verfasser das dort neben dem Präsidenten und der Föderalversammlung ausdrücklich erwähnte Verfassungsorgan der „Regierung“ Russlands aus der weiteren Untersuchung auszuklammern beabsichtigt. Der Verfasser begründet das hier ausführlich (S. 198-201) damit, dass die Regierung, also das Ministerkabinett, völlig vom Präsidenten beherrscht werde. Die Begründung überzeugt nicht: Erstens weist die Verfassung (vgl. Art. 110 Abs. 1) nicht dem Präsidenten, sondern der Regierung ausdrücklich die Verwirklichung der vollziehenden Gewalt zu. Zweitens widmet sie der Regierung ein umfangreiches eigenes (6.) Kapitel (Art. 110-117) sowie sonstige Bestimmungen. Drittens legt die überragende Bedeutung der Struktur der dualen (föderalen) Exekutive für die Gewaltenteilung in normativer und, davon unterschieden, in realer Hinsicht gerade nahe, die problematische Rechtsstellung der Regierung mitsamt dem Premierminister und ihre Interaktion mit dem Präsidenten und dem Parlament zu analysieren, ja sie vielleicht sogar in das Zentrum der Untersuchung zu rücken. Viertens sprechen dafür das Verhältnis zwischen dem Präsidenten und der Regierung in den 1990er Jahren und ebenso deren eigenartiges Verhältnis unter der Präsidentschaft *Dmitrij Medvedevs* (2008-2012). Was Letzteres anbelangt, hätte der Verfasser an die einschlägige Analyse des Rezensenten („Russlands ‚Tandemokratie‘ unter Putin und Medve-

dev: Co-Habitation oder Provisorium?“ Abhandlungen der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft Band LXIII [2011], S. 167-208) anknüpfen können.

Seine Entscheidung, die Regierung als Teil der Präsidialexekutive zu behandeln, legt die Vermutung nahe, dass er sich von einem – zugegebenermaßen – besonders materialreichen Aspekt der Gewaltenteilung hat entlasten wollen. Die Begrenzung des Stoffes ist gewiss ein verständliches Anliegen. Der Verfasser hätte es aber auf anderem Wege erreichen sollen und auch erreichen können, wenn er nämlich seine ausufernden theoretischen und historischen Ausführungen, deren Relevanz für sein eigentliches Thema nicht selten zweifelhaft ist, gestrafft hätte. Damit hätte er den nötigen Platz für die Einbeziehung der Regierung in seine Analyse gewonnen!

In seinen folgenden Analysen der Föderalversammlung (S. 201-242) und des Präsidenten (S. 242-300) konzentriert sich der Verfasser erklärtermaßen auf solche Funktionen und Rechtsinstitute, die bislang eher im Schatten wissenschaftlicher Untersuchungen standen. So behandelt er im Falle der Föderalversammlung das Budgetrecht, das Parlamentarische Untersuchungsrecht, den Rechnungshof und das Interpellationsrecht, im Falle des Präsidenten die Präsidialadministration, das Dekretrecht, wichtige Beratungsorgane (Staatsrat; Gesellschaftskammer; Sicherheitsrat) sowie Petitionen an den Präsidenten. Die Analyse fördert wenig Überraschendes zu Tage: Das Budgetrecht wird nicht vom Parlament, sondern von der Präsidialexekutive dominiert, parlamentarische Untersuchungsausschüsse stehen, beginnend schon mit ihrer Einsetzung, vor schier unüberwindlichen Hürden, der Rechnungshof ist spätestens (seit 2013) zu einem Hilfsorgan des Präsiden-

ten mutiert und die Interpellationsbefugnisse sind praktisch wirkungslos. Kurz: die Kontrollfunktion der Föderalversammlung läuft leer. Sie wird allerdings als solche, was der Verfasser übersehen hat, von der Verfassung – bezeichnenderweise (!) – gar nicht erwähnt (vgl. Art. 94).

Die Analyse der Hilfsorgane des Präsidenten kann im Ergebnis auf den Satz gebracht werden, dass jene Organe und Einrichtungen wirkungsvoll ihre Funktion erfüllen, nämlich die verfassungsrechtlichen Prärogativen des Präsidenten gegenüber den anderen föderalen Verfassungsorganen, gegenüber den Regionen Russlands und gegenüber der Gesellschaft und Wirtschaft durchzusetzen. Die Hauptrolle spielt hier naturgemäß die Administration des Präsidenten als eigentliche Regierungszentrale gemäß Art. 80 Abs. 3 der Verfassung.

Kritisch ist anzumerken, dass die Darstellung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse bei weitem zu breit geraten ist, während die Kernkompetenz der Föderalversammlung, die Gesetzgebung (Art. 110), vom Verfasser gar nicht behandelt wird. Die Behandlung der in der ostrechtlichen Literatur längst geklärten Frage, ob der Präsident eine eigene, „vierte“ Gewalt darstellt, wie die in Russland herrschende Lehre behauptet, ist mit 20 Seiten (!) völlig aus dem Ruder gelaußen (S. 243-262). Nur am Rande sei dabei vermerkt, dass der Verfasser hier das verblüffende „Kunststück“ fertigbringt, die Kommentierung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen (Art. 10 und 11) durch den Rezensenten mit völligem Stillschweigen zu übergehen. Gewiss sind die Analysen zu den Hilfsorganen des Präsidenten sehr informativ, aber aus dem Blickwinkel des Themas der Arbeit ebenfalls bei weitem zu ausführlich.

Vollends gilt das für die Darstellung des Verfassungsgerichts (Art. 300-379). Der Rückblick auf die Problematik der Verfassungskontrolle in der Sowjetära ist überflüssig, weil er für das Gewaltenteilungsproblem unter der geltenden Verfassung ohne Bedeutung ist. Gleiches gilt für die vom Verfasser mit epischer Breite behandelte – marginale – Befugnis des Verfassungsgerichts zur Gesetzesinitiative, das in der Praxis schon lange keine Rolle mehr spielt (S. 334-340) und für die Rolle des Verfassungsgerichts im Impeachment-Verfahren (S. 345-353). Zustimmung verdient dagegen die Ausführlichkeit, mit welcher der Verfasser die diversen Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit und deren Gefährdung von Seiten der Präsidialexekutive behandelt (S. 353-377). Der Verfasser kommt zu dem überzeugend begründeten Ergebnis, dass Gericht und Richter gegenüber Interessen von Seiten der Administration des Präsidenten nicht ausreichend geschützt sind.

In dem abschließenden **5. Kapitel** geht der Verfasser der Frage nach, welche „Besonderheiten der russischen Verfassungskultur“ es sind, die eine derartige massive Aushöhlung des Gewaltenteilungsprinzips zugunsten der Macht des Präsidenten und Staatsoberhaupts ermöglicht haben (S. 380-405). Er macht sechs prägende Eigenarten der Verfassungskultur Russlands dafür verantwortlich, die er bereits im Recht der Zarenzeit und besonders in der Sowjetepoche verwurzelt sieht: Verfassung als Deklaration, als Zukunftsvision, als politisches Instrument, als höchststrange Norm gegenüber dem Völkerrecht, als ein Dokument oktroyierter Grundrechte und als Quelle von Paternalismus.

Es ist evident, dass die mehr oder weniger tief in der Vergangenheit wurzelnde und von vielen Faktoren geprägte Rechts-

kultur bis heute das Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen und ihren Trägern und dadurch auch das formell für ihre Interaktion geltende Prinzip der Gewaltentrennung bestimmt. Ob die vom Verfasser hervorgehobenen Besonderheiten, und sei es auch nur teilweise, tatsächlich bis in die Zarenzeit zurückreichen, scheint mir zweifelhaft zu sein, für die Sowjetepoche sind sie dagegen typisch. Der Verfasser belegt sie denn auch mit Quellen aus ihrer Zeit. Teilweise mögen sie auch noch die Verfassungskultur des postkommunistischen Russlands prägen, wie stark, wäre durch weitere Studien zu untersuchen. Unzweifelhaft aber ist, dass tief in der russisch-sowjetischen Staats- und Herrschaftsgeschichte bis heute die Vorstellung verwurzelt ist, dass die Staatsgewalt (*vlast'*) von einem starken Führer repräsentiert und beherrscht sein soll. Seltsamerweise hat der Verfasser diese hervorstechende Besonderheit in der realen Verfassungs- und politischen Kultur Russlands unter dem Putin-Regime nicht in das 5. Kapitel aufgenommen, obwohl seine Untersuchung – wie schon jene zahlreicher anderer Autoren vor ihm – diesen Charakterzug der russischen Verfassungskultur, zumindest zwischen den Zeilen, vollauf bestätigt. Es wäre daher treffender gewesen, wenn der Verfasser statt von der Genese von dem „Misslingen“ eines Institutstransfers gesprochen hätte. Die Arbeit schließt mit einer knappen Zusammenfassung (S. 406–408).

Abschließend ist auf einen Umstand hinzuweisen, der die wissenschaftliche Seriosität des Verfassers ernsthaft in Zweifel zieht. Unverständlich, ja unverzeihlich ist es, dass der Verfasser das von Bernd Wieser herausgegebene „Handbuch der russischen Verfassung“ in seiner Ar-

beit ignoriert hat¹, obwohl er als Kommentator daran aktiv mitgewirkt hat (Präambel; Art. 15; Art. 43). Er hätte sogar allen Grund gehabt, das „Handbuch“ besonders intensiv heranzuziehen und sich mit den Kommentierungen auseinanderzusetzen, weil eine beträchtliche Zahl von Verfassungsbestimmungen für das Problem der Gewaltenteilung naturgemäß unmittelbar relevant ist. Wie dieses manifeste Versagen des Verfassers im Promotionsverfahren unbemerkt und folgenlos bleiben konnte, ist dem Rezensenten schleierhaft. Hätte der Verfasser das *Wiesersche Handbuch* in der zu erwartenden Weise genutzt, wäre er in der Kommentierung zu Art. 10 auf von ihm übersehene russische Spezial-Literatur zur Gewaltenteilung gestoßen, die er unbedingt hätte verarbeiten müssen, insbesondere das zweibändige Werk von V. S. Ševcov („Razdelenie vlastej Rossijskoj Federacii, Moskva 2004). Der Verfasser wäre darüber hinaus aber auch auf jene weitere Abhandlung des Rezensenten gestoßen, deren Berücksichtigung bei seinem Thema nicht zuletzt deswegen unerlässlich war, weil sie systematisch und dezidiert die schrittweise (faktische) Rückkehr des Putin-Regimes zum traditionellen russisch-sowjetischen Prinzip der Gewaltenheit beschreibt: „Bedeutungen, Verständnis und Struktur von Macht (*vlast'*) im Russland Präsident Putins (Abhandlungen der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft Band LXIV [2012], S. 99–124).

Otto Luchterhandt

1 Es gibt nur eine Ausnahme: in Fußnote 665 zu Art. 94 der Verfassung zitiert der Verfasser den Rezensenten, wobei er ihn eher für das Gegenteil dessen, was er dort ausgeführt hat, in Anspruch nimmt.

**László Sólyom, Das Gewand des Grundgesetzes. Zwei Verfassungskönen – Ungarn und Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2017, 38 Seiten, ISBN print:
978-3-8305-3768-7**

László Sólyom, Verfassungsgerichtspräsident a. D. und Staatspräsident a. D., ist wohl der in Deutschland bekannteste ungarische Jurist. Als junger Zivilrechtler hat er sich bereits in Jena mit dem deutschen Zivilrecht beschäftigt und forschte als Humboldt-Stipendiat in den 1980er Jahren an den Universitäten zu Köln und Frankfurt/Main sowie am Hamburger Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht. Während seiner Amtszeit als Präsident des ungarischen Verfassungsgerichts hat er die deutsche Verfassungsdogmatik für den Aufbau einer ungarischen Verfassungsrechtsprechung fruchtbar gemacht und zugleich die Entwicklung des deutschen Verfassungsrechts kritisch begleitet. Ihn einen alten Freund und Kenner des deutschen Rechts zu nennen, ist wohl nicht übertrieben.

Mit dem hier zu besprechenden, *Michael Stolleis* gewidmeten Werk legt *Sólyom* nun ein kleines Büchlein vor, in dem er die Symbolik der neuen ungarischen Verfassung von 2011, die sich selbst als Grundgesetz bezeichnet, und des deutschen Grundgesetzes sowie des dahinter stehenden politischen Habitus in beiden Ländern vergleicht. Seine Sympathien liegen dabei eindeutig beim deutschen Grundgesetz und der deutschen politischen Kultur.

Das erste Kapitel behandelt die Verfassung als Symbol. Einer der zahlreichen Kritikpunkte, die *Sólyom* an der neuen ungarischen Verfassung anbringt, ist, dass sie nicht als Symbol für das gesamte Volk taugt. Sie wurde nur von der Regierungs-

partei verabschiedet, während kein einziger Abgeordneter der Opposition – weder von links, aus der Mitte noch von ganz rechts – für die neue Verfassung stimmte. Das alleine zeigt bereits, dass das ungarische Grundgesetz nicht die Funktion einges das ganze Volk einenden Symbols, die Verfassungen allgemein zukommt, erfüllen kann. Generell wirft er dem ungarischen Grundgesetz sowohl in seinem Text als auch in seiner Prunkausgabe sich aufplusternde ideologische Bombastik vor, von der sich die Bescheidenheit sowohl des Textinhaltens als auch der offiziellen Druckausgaben des deutschen Grundgesetzes angenehm abhebe.

Diese Argumentation baut *Sólyom* in dem zweiten Kapitel über die Schaffung der beiden Grundgesetze aus. Auch hier kontrastiert er wieder den neobarocken Pomp der ungarischen Verfassunggebung mit den bescheiden-sachlichen Vorgängen im Deutschland kurz nach der Nazi-Diktatur.

Demselben Schema folgt auch das dritte Kapitel, das den beiden offiziellen Ausgaben der Grundgesetze gewidmet ist. Während die im Gesetzgebungsprozess unterzeichnete Prachtausgabe des ungarischen Grundgesetzes mit zahlreichen Zeichnungen und weiteren Inhalten überfrachtet ist, sodass man den eigentlichen Text fast übersehen kann, beschränkt sich die unterzeichnete Originalausgabe des Grundgesetzes schmucklos, aber geschmackvoll auf den Text und ist in dieser Textzentriertheit und intellektuellen Antiemotionalität schon fast als protestantisch zu bezeichnen.

„Das Gewand des Grundgesetzes“ ist kein wissenschaftlicher Vergleich der beiden Grundgesetze im strengen Sinne. Es ist vielmehr ein persönlich gefärbter Vergleich eines Wissenschaftlers, der zwei Verfassungen, ihre Verkörperung in den offiziellen Ausgaben und die dahinter

stehende politische Kultur miteinander vergleicht. Auch diese persönliche Auseinandersetzung mit der Verfassungskultur der beiden Staaten ist – wie alles von Sólyom – lesenswert.

Herbert Küpper

Oesten Baller/Burkhard Breig (Hrsg.), Justiz und Mittel- und Osteuropa (= Recht, Sicherheit und Verwaltung in internationaler Perspektive, Bd. 5), Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2017, ISBN: 978-3-8305-3777-9

Schenkt man dem Herausgeberduo *Oesten Baller* und *Burkhard Breig* in der Einleitung des schmalen Bändchens Glauben, ist eine unabhängige und funktionsfähige Justiz eine unverzichtbare Voraussetzung nicht nur für einen demokratischen Rechtsstaat, sondern auch für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung. So ist eine Justiz funktionsfähig, wenn es einen den unterschiedlichen Verfahrensarten entsprechenden Gerichtsaufbau und klar abgegrenzte Verfahrensgesetze gibt, ein professioneller Richterstand vorhanden und wenn eine Mindestausstattung der Gerichte gewährleistet ist. Unabhängig kann eine Justiz sein, wenn sie von politischer Beeinflussung, Korruption und Ämterpatronage frei ist.

In den beiden größten Ländern im postsowjetischen Raum, in Russland und der Ukraine, wird es noch eine Weile dauern, bis die Rechtsprechung unabhängig oder auf europäische Standards angepasst wird. Die gerichtliche Kontrolle des Staatsoberhaupts und der Regierung sind Beispiele dafür. In den seit 2004 zur Europäischen Union zählenden Staaten Polen und Ungarn ist die Verfassungsjustiz aufgrund des politischen Drucks in ihrer Selbständigkeit bedroht. Das ist im Sinne der in der Einleitung angeführten

Worte durchaus ernst zu nehmen und keineswegs zu tolerieren. Rechtswissenschaftler aus diesen Ländern sowie aus Deutschland und aus Israel untersuchen verschiedene Fragenkomplexe über den Zustand und die Entwicklung der Justiz und haben sich mit den vier angeführten Ländern näher befasst. Die in einer Auswahl vorgestellten Beiträge sind das Ergebnis der Jahrestagung der Fachgruppe Recht der *Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde e. V. (DGO)* vom 20. bis zum 22. November 2014 an der Berliner Hochschule für Wirtschaft und Recht zum Thema „Justiz in Osteuropa“.

Shimon Shetreet ist an der Hebräischen Universität Jerusalem tätig. Er vermittelt den dortigen Studenten das Einmaleins des Öffentlichen Rechts und des Völkerrechts. In seinem Aufsatz beschäftigt er sich mit einer vergleichenden Analyse der Lustration in der Judikative und bringt in Form von theoretischen und praktischen Aspekten, mit seiner spitzen Feder anschauliche Beispiele ins Spiel.

Liudmyla Savanets, ihres Zeichens assozierte Professorin im Bereich Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Ternopil, möchte mit ihrer fachkundigen Art dem Leser den Akt über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Justiz in der Ukraine näher bringen. Ob dieser hehre Versuch nur bloßes Stückwerk oder ein Schritt in die richtige Richtung ist, bleibt jedem selbst überlassen.

Caroline von Gall ist seit 2012 als Juniorprofessorin für Ostrecht und Öffentliches Recht am Institut für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung in Köln tätig. Sie hat eine Analyse der Lustration in der Ukraine im Lichte des europäischen Rechts zu Papier gebracht. In einer sehr lesenswerten Abhandlung stellt sie die offene Frage „Auf dem Weg zur Rechtsstaatlichkeit?“ an den Anfang

und vermittelt dem Leser interessante und in der gleichen Weise positive Lösungsansätze.

Der an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin promovierte *Ilya Levin* legt das Hauptaugenmerk in seinem Aufsatz auch auf einen Vergleich. Er untersucht in glänzender Weise die Methode in der Rechtsprechung und geht dabei auf das Russische Verwaltungsrecht ein.

Die seit 2013 an der Rechtsschule der Eötvös-Loránd Universität Budapest tätige Assistenzprofessorin *Eszter Bodnár* möchte dem Leser eine Reflexion in der Praxis des ungarischen Verfassungsgerichtshofes über die Veränderung seiner Kompetenzen näher bringen, was ihr auch auf anschauliche Art gelingt.

Der Verfassungsrechtsexperte *Grzegorz Patuszko* sieht in der Befugnis des Verfassungsgerichtshofes, die Unfähigkeit des Präsidenten zur Ausübung des

Amtes zu bestätigen, ein akutes Problem, das Polen derzeit beschäftigt.

Selbst wenn die meisten Beiträge in Englisch geschrieben worden sind und der Rezensent so manchen Beitrag öfters sinnerfassend lesen musste, sind die Abhandlungen informativ und mit sehr viel Liebe zum Detail verfasst worden. Dem Herausgeberduo ist es mit diesem mehr als nur informativen Sammelband gelungen, eine kleine Forschungslücke zu schließen. Osteuropa steht somit in Fragen der Rechtsprechung vor großen Herausforderungen, die die europäischen Nachbarländer nicht zum Schweigen, sondern zur Solidarität und Hilfestellung verpflichten. Nur durch eine funktionierende Justiz kann auch das Modell Europa durch Integration und Inklusion weiter bestehen. Alles andere ist nur Augenauswischerei oder eine Illusion.

Andreas Raffeiner