

Bernd Wieser

Die Verfassung der Russländischen Föderation im Spiegel der russischen Kommentarliteratur*

Das 20-Jahr-Jubiläum der Verfassung der Russländischen Föderation bietet den Anlass, ein paar Gedanken über den Stand der Verfassungsrechtsdoktrin in Russland zu präsentieren. Der Beitrag ist aus Sicht eines „westlichen“, konkret österreichischen Juristen geschrieben, der sich zwar nicht hauptberuflich mit russischem Verfassungsrecht beschäftigt, dies aber als einen seiner Forschungsschwerpunkte betreibt. Die Ausführungen sind sehr kritisch und vielleicht sogar unhöflich. In Russland werden sie möglicherweise als Besserwisserei und Arroganz empfunden. Hierfür bitte ich vielmals um Entschuldigung.

Eine weitere Vorbemerkung: Es gibt im deutschen Sprachraum – und zwar sowohl in der Gesellschaft allgemein als auch in Fachkreisen – eine weitverbreitete Meinung, dass die Verfassung der Russländischen Föderation von 1993 nur eine reine Fassade, vergleichbar den sowjetischen Verfassungen, ist; sie entfalte realiter keine normativen Wirkungen, die Verfassungswirklichkeit funktioniere ausschließlich nach anderen Regeln, insbesondere jenen, die von einem kleinen Kreis von Personen an der Staatsspitze oder allenfalls sogar überhaupt nur einer Person gebildet werden. Ich teile diese Ansicht nicht (werde dafür oftmals belächelt) und spreche der russischen Verfassung ihren normativen Wert nicht ab. Wenn es in Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung heißt: „Die Verfassung der Russländischen Föderation hat die höchste juristische Kraft, gilt unmittelbar und findet auf dem gesamten Territorium der Russländischen Föderation Anwendung.“, dann ist das keine leere Phrase. Freilich funktioniert die russische Verfassung nicht so, wie sie sollte. Es gibt viele Defizite. Trotzdem hat die Meinung von *Sergej Michajlovič Šachraj* (der allerdings als Mitschöpfer der Verfassung etwas befangen ist) viel für sich, der kürzlich in einem Interview geäußert hatte:

Unser Land konnte ein Dokument erschaffen, das sich als effektiver, stabiler und über einen größeren Vorrat von Lebenskräften und schöpferischen Möglichkeiten verfügend erwiesen hat als zig, wenn nicht hunderte andere Verfassungen auf der Welt.“¹

Ferner: Die russische Verfassung von 1993 ist weithin nach „westlichen“ Vorbildern konstruiert. Sehr deutlich zeigt sich das etwa im Grundrechtsteil, der von vielen „westlichen“ Verfassungen, aber natürlich auch der Europäischen Menschenrechtskonvention inspiriert worden ist. Daraus müssen aber auch bestimmte Schlüsse gezogen werden. Ein konkretes Beispiel: Art. 55 Abs. 3 der russischen Verfassung von 1993 enthält zur Frage der Zulässigkeit von Grundrechtseinschränkungen einen materiellen Gesetzesvorbehalt, und zwar in generalisierter Form. Vorbilder hierfür finden sich in vielen Vorschriften der „westlichen“ Grundrechtstradition und -dogmatik, nicht zuletzt in der Europäischen Menschenrechtskonvention (vgl. Art. 8-11, jeweils Abs. 2). „Importiert“ eine Verfassung „fremde“ Grundrechtsvorstellungen, so muss sie zwar die „fremde“ Grundrechtsdogmatik nicht unbesehen und unkritisch übernehmen, sie darf sich dieser aber nicht gänzlich verschließen. Wenn ich also im Folgenden für eine Befruchtung der russischen Verfassungsrechtsdoktrin durch die „westliche“ Dogmatik plädiere, möge dies bitte nicht als

* Schriftliche Fassung eines am 2. Dezember 2013 in Wien bei einem Symposium aus Anlass des 20-Jahr-Jubiläums der Verfassung der Russländischen Föderation gehaltenen Vortrages; die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten.

¹ Аргументы недели, 27.6.2013/24 (366), S. 9.

(unwillkommene) „wissenschaftliche Kolonisierung“, als Überstülpen eigener Rechtsvorstellungen über eine fremde Rechtsordnung und fremde Rechtstradition, interpretiert werden.

Damit komme ich zu meinem eigentlichen Thema: Die russische Verfassung feiert in wenigen Tagen ihren 20. Geburtstag, sie „lebt“, und das Kind ist groß bzw. erwachsen geworden. Sie ist Objekt vielfältiger Untersuchungen in der russischen Wissenschaft, es gibt sicher über 1000 wissenschaftliche Aufsätze zur russischen Verfassung von 1993, niemand wird sie alle gelesen haben. Mindestens nach deutsch-österreichischer Auffassung kulminiert die Beschäftigung mit einem bestimmten Rechtsgebiet – hier dem russischen Verfassungsrecht – in der Literaturgattung des wissenschaftlichen Kommentars. Ein Kommentar verfolgt einen enzyklopädischen Ansatz und enthält in konzentrierter, verdichteter Form den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur jeweiligen Verfassungsnorm. Wer ein bestimmtes Verfassungsproblem wissenschaftlich analysieren möchte, beginnt seine Arbeit typischerweise mit einem Blick in die einschlägigen wissenschaftlichen Kommentare. Insofern belegen wissenschaftliche Kommentare in einem „Ranking“ der Literaturgattungen die oberste Stelle und stehen pars pro toto für den Stand der aktuellen Verfassungsrechtsdoktrin.

Auch Russland besitzt eine, wenngleich vergleichsweise kurze, Tradition von wissenschaftlichen Verfassungskommentaren. Erstmals erschien 1982, unter der Herausberschaft von *Ponomarev*, ein russischer Verfassungskommentar, damals noch zur sowjetischen Verfassung von 1977.² Mittlerweile gibt es zur russischen Verfassung von 1993 ca. 20 Kommentare, die teilweise über 1000 Seiten enthalten. Als Flaggschiff gilt, wenn ich es recht sehe, jener Kommentar, der von Mitgliedern und Mitarbeitern des russischen Verfassungsgerichts unter der Leitung von *Valerij Dmitrievič Zor’kin* verfasst worden ist.³ Ich verrate jetzt aber ein Geheimnis, wenn ich sage, dass ich Kopf eines Teams von ca. 30 deutschen und österreichischen Verfassungsjuristen bin, das seit zwei Jahren einen in deutscher Sprache geschriebenen Kommentar zur russischen Verfassung erarbeitet. Wir werden dabei – und jetzt bin ich, wie angekündigt, leider sehr unhöflich – versuchen, all jene Fehler und Mängel zu vermeiden, die nach unserer Ansicht russischen Verfassungskommentaren anhaften. Auf diese Mängel möchte ich jetzt näher eingehen, wobei ich zunächst formale Dinge behandle und mich dann immer stärker inhaltlichen Fragen widmen möchte.

Die Probleme des Arbeitens mit russischen Verfassungskommentaren beginnen schon bei Äußerlichkeiten. In aller Regel sind die Einzelkommentierungen nicht systematisch durchgegliedert, d. h. es gibt keine Gliederungsüberschriften. Die Behandlung eines neuen Themas wird lediglich durch die Nummerierung des dieses Thema einleitenden Absatzes markiert. Das führt dann etwa dazu, dass die Kommentierung des Art. 71 (Kompetenzen der Russländischen Föderation) im führenden Verfassungskommentar 50 Seiten fortlaufenden, ungegliederten Text ausmacht;⁴ bei Art. 72 (Gemeinsame Kompetenzen) sind es immerhin noch 35 Seiten.⁵ Sich hier zurechtzufinden bzw. gezielt nach konkreten Informationen zu suchen, ist äußerst mühsam und aufwändig. Man könnte hier viel mehr Übersichtlichkeit erzeugen, wenn man Gliederungsüberschriften – und zwar mit mehreren Gliederungsebenen – verwenden würde; das zwingt auch zu einem stärke-

² Б.Н. Пономарев (ред.), Конституция СССР. Политико-правовой комментарий (Verfassung der UdSSR. Politisch-rechtlicher Kommentar), Moskau 1982.

³ В.Д. Зорькин (ред.), Комментарий к Конституции Российской Федерации (Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 2. Aufl., Moskau 2011. Siehe dazu aber schon kritisch die Buchbesprechung *B. Wieser*, Osteuropa-Recht 2011, S. 97-99.

⁴ Зорькин, Fn. 3, S. 544-594.

⁵ Зорькин, Fn. 3, S. 595-629.

ren systematischen Durchdenken der Kommentierung und erhöht damit auch deren logische Stringenz. Hilfreich ist auch die Verwendung von Randzahlen, und zwar sollte im Regelfall für jeden neuen Absatz eine Randzahl verwendet werden. Man vermisst ferner in russischen Verfassungskommentaren die Hervorhebung einzelner kennzeichnender Wörter bzw. Wortgruppen in Fettdruck; auch das trägt sehr zu einem übersichtlicheren Schriftbild und einer klareren Struktur der Kommentierung bei. Sehr unerfreulich ist, dass es kein Sachregister am Ende des Buches gibt.

Ein formales wie auch noch stärker inhaltliches Problem ist es, dass russische Verfassungskommentare das mittlerweile, wie oben gesagt, reich entwickelte wissenschaftliche Schrifttum nahezu überhaupt nicht zur Kenntnis nehmen. So gibt es keine Literaturverzeichnisse bei den einzelnen Artikelkommentierungen. Die Aufgabe eines Kommentars ist es unter anderem aber eine Information darüber zu bieten, welches Schrifttum es zu einer konkreten Bestimmung gibt, also einschlägige Monographien, Sammelbände und Aufsätze. Das erfordert freilich eine mühsame Literatarauswertung. Es gibt mittlerweile zahlreiche Zeitschriften in Russland, die sich verfassungsrechtlichen Themen widmen; an vielen, auch entlegenen Universitäten in dem großen Land erscheinen Monographien und Sammelbände, die Untersuchungen zu Fragen der russischen Verfassung enthalten. All diese Recherchearbeit will sich ein Benutzer eines Kommentars erleichtern, indem er auf ein entsprechendes „Serviceangebot“ eines Kommentars zurückgreift. Also – simples Beispiel: Wer etwa zur Vereinigungsfreiheit wissenschaftlich forschen möchte, schlägt in einem Verfassungskommentar bei Art. 30 nach und findet dort gleich nach dem Text der Verfassungsbestimmung eine alphabetische oder chronologische Auflistung der einschlägigen Literatur. Das ist, wie gesagt, leider nicht Realität, sondern Zukunftsvision.

Hilfreich ist bzw. wäre auch ein gleichsam allgemeines Literaturverzeichnis am Beginn oder am Ende eines Kommentars. Dieses sollte insbesondere eine Zusammenstellung aller Kommentare und Lehrbücher, aber auch Werke von allgemeiner Bedeutung für die russische Verfassung enthalten.

In den Kommentierungen selbst – und das ist jetzt nicht nur ein Problem von Verfassungskommentaren, sondern der russischen Verfassungsrechtswissenschaft insgesamt (mit Ausnahmen) – werden von anderen Autoren entwickelte Positionen zu einem Rechtsproblem nahezu nirgendwo wiedergegeben bzw. kenntlich gemacht, geschweige denn, dass auf literarische Kontroversen zu einer Rechtsfrage eingegangen würde. Da die Bearbeiter insofern offensichtlich – man verzeihe das grobe Wort – also weitgehend „autistisch“ („autonom“ wäre schöner formuliert) arbeiten, ist es auch nicht verwunderlich, dass auf Schrifttumsbelege in den Fußnoten (so vorhanden) zumeist überhaupt verzichtet wird; dort, wo sie vorhanden sind, sind sie jedenfalls äußerst dünn und zufällig. Das ist ein grobes Defizit: Als Leser eines Kommentars will man über den aktuellen Meinungsstand zu einer bestimmten Frage – zumindest der wichtigsten Meinungen – informiert werden. Und es leidet natürlich die inhaltliche Qualität einer Kommentierung erheblich, wenn kein wissenschaftlicher Diskurs geführt wird und keine Auseinandersetzung mit bestehenden Meinungen – d. h. Bestätigung, Modifikation, kritische Weiterentwicklung oder Verwerfung – stattfindet. Wissenschaftlicher Fortschritt kann nur erfolgen, wenn auf schon Bestehendem aufgebaut wird.

Schlüsselpunkt für eine gerechte Bewertung von Verfassungskommentaren ist allerdings die Frage der Verwertung der verfassungsgerichtlichen Judikatur. Für die russische Verfassung gilt insbesondere für das Verhältnis von Verfassung und Verfassungsgericht das, was der Richter des US-amerikanischen Supreme Court *Charles E. Hughes* seinerzeit wie folgt formuliert hat: „We are under the Constitution, but the Constitution is what the Judges say it is.“ Selbst jüngste russische Verfassungskommentare nehmen die mittlerweile quantitativ weit entwickelte Judikatur des russischen Verfassungsgerichts kaum

zur Kenntnis. Soweit überhaupt Entscheidungen des Verfassungsgerichts wiedergegeben werden, geschieht dies rein narrativ und eher zufällig, jedenfalls nicht in geordneter Weise. Eine Systematisierung der Judikatur erfolgt nirgendwo und auch wissenschaftliche Kritik an den Entscheidungen wird nicht geübt.

Es fehlt also an einer Kultur der Auswertung der Entscheidungen des russischen Verfassungsgerichts. Laut Homepage des russischen Verfassungsgerichts gibt es allerdings bereits über 16.000 Entscheidungen. Will man in Erfahrung bringen, welche davon zu einer einzelnen, konkreten Bestimmung der Verfassung ergangen sind, dann gibt es hierzu eine Datenbank (*Garant*), die diese Informationen liefert, aber offensichtlich zu diesen Zwecken in Russland kaum genutzt wird.

Auf diese Art gelangt man äußerst bequem, ohne je in die *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* (das russische Gesetzblatt) geschaut zu haben, zu einer Auflistung aller Entscheidungen, die das russische Verfassungsgericht zu einer konkreten Verfassungsbestimmung erlassen hat. Dazu ein konkretes Beispiel: Wendet man diese elektronische Suchmethode etwa auf den Art. 22 der russischen Verfassung an (Persönliche Freiheit), so liefert das System ca. 500 Treffer. Um jetzt also einen vollständigen Überblick über die Judikatur zu der in Rede stehenden Bestimmung zu bekommen, müsste man alle diese Entscheidungen von vorne bis hinten durchlesen; das ist viel Arbeit. Freilich enthält nicht jede Entscheidung wirklich Relevantes zu Art. 22. Man kann vielmehr ausfiltern: In vielen Fällen behauptet der Antragsteller einfach eine Verletzung des Art. 22, wobei mit freiem Auge sofort erkennbar ist, dass überhaupt kein sachlicher Zusammenhang mit dem genannten Artikel besteht; das Verfassungsgericht geht daher auch gar nicht auf Art. 22 ein. Man kann also diese Entscheidungen – typischerweise sehr kurze Beschlüsse (*opredelenija*) – sofort beiseite lassen. Eine zweite Kategorie von Entscheidungen bilden jene Urteile und Beschlüsse, wo das Verfassungsgericht in seinen Entscheidungsgründen zwar den Art. 22 nennt, sich mit diesem aber überhaupt nicht auseinandersetzt. Meistens erfolgt dies in der Weise, dass Art. 22 in einer Reihe mit anderen Verfassungsbestimmungen genannt wird; im Deutschen hat sich dafür der Begriff der Artikelketten eingebürgert. Diese Technik wird in der westlichen Wissenschaft zum russischen Verfassungsrecht – zu Recht – sehr stark kritisiert. Wie auch immer, auch diese Entscheidungen kann man also aus einer näheren Betrachtung ausscheiden.

Wendet man diese Eliminationstechnik nun auf Art. 22 an, so bleiben von den ursprünglich ca. 500 Entscheidungen ca. 100 übrig, in denen das Verfassungsgericht relevante Aussagen zu der untersuchten Bestimmung getroffen hat. Und nun muss ich leider noch unhöflicher werden. Ich habe Ihnen ja vorhin von dem Projekt eines Kommentars zur russischen Verfassung in deutscher Sprache erzählt. Der Bearbeiter des Art. 22 hat von diesen ca. 100 Entscheidungen immerhin 37 Entscheidungen verwertet bzw. zitiert; die Kommentierung macht im Manuscript 11 Seiten aus, ist also umfangmäßig ähnlich wie in russischen Verfassungskommentaren. Und nun ein Vergleich mit vier relativ jungen, umfangreichen und einem schon älteren, aber damals führenden russischen Kommentar: Kommentar A: 9 Entscheidungen⁶; Kommentar B: 7 Entscheidungen⁷; Kommentar C: 0 Entscheidungen⁸; Kommentar D: 0 Entscheidungen⁹; Kommentar E:

⁶ Зорыкин, Fn. 3, S. 220-226.

⁷ Л.В. Лазарев (ред.), Комментарий к Конституции Российской Федерации, (Комментарий zur Verfassung der Russländischen Föderation), 3. Aufl., Moskau 2010, S. 128-135.

⁸ В.В. Лазарев (ред.), Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации (Wissenschaftlich-praktischer Kommentar zur Verfassung der Russländischen Föderation), 4. Aufl., Moskau 2009, S. 188-193.

⁹ Ю.А. Дмитриев (ред.), Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (Verfassung der Russländischen Föderation. Doktrinenkommentar), Moskau 2009, S. 107-111.

0 Entscheidungen¹⁰. Verzeihung, aber das bedeutet, dass die Kommentierungen mindestens in den drei zuletzt genannten Werken komplett an der Sache vorbeigehen.

Das beschriebene Beispiel ist kein Einzelfall. Man könnte noch viele andere Fälle nennen. Es ist leider ein generelles Problem, das den russischen Verfassungskommentaren anhaftet. Nur ein weiteres, signifikantes Beispiel sei präsentiert: Im führenden Kommentar vermerkt der Bearbeiter des Art. 80 (Garantenstellung des Präsidenten), dass die genannte Bestimmung in 25 Entscheidungen des Verfassungsgerichts analysiert worden sei.¹¹ Abgesehen davon, dass diese Zahl zu niedrig ist, verstört es den erwartungsvollen Leser dann doch einigermaßen, dass im Weiteren keine einzige davon Eingang in die Kommentierung gefunden hat.¹²

Schon deshalb, weil, wie gezeigt, Entscheidungen des Verfassungsgerichts in russischen Verfassungskommentaren kaum erwähnt werden, erfolgt auch keine Systematisierung der Judikatur und wird damit ein weiteres wichtiges Ziel eines Kommentars verfehlt. Befremdlich ist auch, dass so gut wie nie Kritik an verfassungsgerichtlichen Entscheidungen geübt wird. Nur ein Beispiel: In der bekannten Čečenien-Entscheidung aus 1995¹³ hat das Verfassungsgericht die These der „verdeckten Befugnisse“ (*skrytie polnomocija*) entwickelt. Diese ist im russischen Spezialschrifttum – zu Recht – heftig kritisiert worden, und es gibt ja auch die Sondervoten zu der genannten Entscheidung, insbesondere jene von *Vitruk* und *Lučin*. In russischen Verfassungskommentaren kann man davon aber nichts lesen.

Ein letzter und ebenfalls besonders gravierender Punkt sei noch behandelt. In russischen Verfassungskommentaren wird oftmals keine wirkliche Verfassungsinterpretation geleistet, sondern lediglich die einfache Gesetzeslage präsentiert. Bleiben wir beim Beispiel des Art. 22. Die Kommentare loten nicht den Gehalt der dort verwendeten Verfassungsbegriffe aus, sondern bieten typischerweise lediglich Kurzdarstellungen relevanter strafprozessualer Vorschriften bzw. von Normen in anderen Gesetzen (wie z. B. dem Ordnungswidrigkeitengesetz) und erklären kurzerhand, dass die Garantien des Art. 22 eben durch die beschriebenen einfachgesetzlichen Vorschriften verwirklicht werden. Methodisch ist das aber verfehlt. Die Garantien des Art. 22 der Verfassung sind vielmehr gleichsam aus sich heraus zu interpretieren, und zwar mit den gängigen Auslegungsmethoden, also Wortlautinterpretation, systematische, historische und teleologische Interpretation. Dann und erst dann könnte und sollte gefragt werden, ob Vorschriften auf einfachgesetzlicher Stufe tatsächlich den Garantien der Verfassungsvorschrift entsprechen oder nicht doch gegen diese verstößen.

Gerade bei Grundrechten, mindestens den liberalen Grundrechten, würde sich bei Kommentaren ein einheitliches Bearbeitungsschema anbieten. Im Kern sollte dieses vier Stufen umfassen: Zunächst wäre darzustellen, wer überhaupt Träger des betreffenden Grundrechts ist. Sodann wäre der Schutzbereich des Grundrechts zu ermitteln, also welche menschlichen Verhaltensweisen überhaupt von dem betreffenden Grundrecht geschützt werden. Dies bitte, es sei nochmals gesagt, ohne Rückgriff auf die einfache Gesetzeslage. Vielmehr müsste hier eine Systematisierung der einschlägigen Judikatur des Verfassungsgerichts erfolgen. Auf einer dritten Ebene wäre zu fragen, welche staatlichen Verhaltensweisen als Eingriff (nicht gleichbedeutend mit Verletzung!) in das entsprechende Grundrecht zu werten sind; auch dies hat methodisch über die Auswertung

¹⁰ Б.Н. Топорнин (ред.), Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (Verfassung der Russländischen Föderation. Wissenschaftlich-praktischer Kommentar), 3. Aufl., Moskau 2003, S. 215-226.

¹¹ Зорькин, Fn. 3, S. 658.

¹² Зорькин, Fn. 3, S. 657-663.

¹³ Urteil 31.7.1995 Nr. 10-P, SZRF 1995/33/3424.

der Judikatur zu erfolgen. Und auf der letzten Stufe wäre darzulegen, wie weit derartige Eingriffe gehen dürfen, es ist also nach den sogenannten „Schranken-Schranken“ zu fragen. Nach der russischen Verfassung ergeben sich diese „Schranken-Schranken“ primär aus Art. 55 Abs. 3, der für Grundrechtseingriffe eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorschreibt, die selbst wieder mehrere Stufen umfasst: 1. Liegt der Grundrechtseintrag im öffentlichen Interesse? 2. Ist das eingesetzte Mittel geeignet, das öffentliche Interesse zu verwirklichen? 3. Ist das eingesetzte Mittel das gelindste denkbare Mittel? 4. Ist der Grundrechtseintrag insgesamt bei einer Abwägung der betroffenen Interessen verhältnismäßig? Was noch als den Kriterien des Art. 55 Abs. 3 der Verfassung entsprechend und darum nicht als Verletzung des Grundrechts gilt und was bereits eine Verletzung des Grundrechts darstellt, wäre – wiederum – anhand der einschlägigen Judikatur des russischen Verfassungsgerichts zu klären. Freilich sollte das nicht unkritisch erfolgen, zumal das Verfassungsgericht zwar Art. 55 Abs. 3 der Verfassung typischerweise (wenngleich nicht immer) anwendet, aber hierbei in der Regel methodisch unsauber vorgeht. Letzter Satz hierzu: Leider wird das von mir skizzierte Programm in den russischen Verfassungskommentaren nicht verwirklicht; die einschlägigen Darstellungen liegen völlig quer zur Systematik von Grundrechten, haben also nur äußerst beschränkte Aussagekraft.

Harsche Kritik an der Verfassungsrechtslehre in Russland anlässlich eines Festakts ist nicht sehr freundlich. Aber wenn das Thema unseres Symposiums eine Bilanz über 20 Jahre russische Verfassung ist, gehört die von mir behandelte Problematik meines Erachtens dazu. Letztlich ist sie ja auch ein Beweis dafür, dass die russische Verfassung erfreulicherweise tatsächlich – wie es ihr Art. 15 Abs. 1 vorschreibt – unmittelbar angewandt wird. Wäre es nicht so, wäre es ja ziemlich gleichgültig, was in den russischen Verfassungskommentaren steht. So aber hoffe ich doch einige Anregungen für eine Weiterentwicklung der russischen Verfassungsdoktrin und eine Verbesserung der russischen Verfassungskommentare geliefert zu haben.