

Yury Safoklov

**Das Gewaltenteilungsprinzip  
in Russland: Die Genese eines  
Institutstransfers**



# Einleitung

*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée,  
ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.*

Art. 16 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789)

Für *Vladimir Putin* war der Zerfall der Sowjetunion die „größte geopolitische Katastrophe des XX. Jahrhunderts“. Diese Auffassung stieß auf ein geteiltes Echo. Im Landesinnern vernahmten die noch verbliebenen Sowjetnostalgiker diese Behauptung als eine Portion Seelenbalsam; aber auch die im Erstarken begriffenen Revanchisten aller Couleur empfanden sie als Ermutigung und verklausulierte Guttheißung ihres Treibens. Im Ausland wurde die Aussage zum Teil als Aufforderung zur Restaurierung des untergegangenen Sowjetimperiums unter Einsatz aller erdenklichen Kräfte verstanden und rief die vergessen geglaubten Geister der Ost-West-Konfrontation wieder in Erinnerung.

Die Semantik des Katastrophenbegriffs lässt die Thematik indes in einem etwas anderen Licht erscheinen. So kann das Wort „καταστροφή“ je nach Kontext entweder als „Umkehr“ bzw. „Wende“ oder als „Zerstörung“ übersetzt werden. Dessen eingedenk, verdient die vorstehend erörterte These *Putins* insofern Zustimmung, als sie die nach dem Zerfall der UdSSR neu entstandene Rechtslage in den ehemaligen Sowjetrepubliken sowie den Ländern des ebenfalls aufgelösten Warschauer Pakts zutreffend beschrieb. Als die auf den kommunistischen Prämissen *Marx'* und *Engels'* aufbauenden Staatsordnungen kollabierten, hinterließen sie eine klaffende Lücke, die die Regierungen der betroffenen Staaten krampfhaft zu schließen versuchten, um nicht im drohenden Chaos der Anarchie zu versinken. Die implosive Zerstörung der Sowjetunion setzte mithin einen in der Geschichte einmaligen Transformationsprozess in Gang, der die ehemals kommunistischen Staaten zumindest dem Anfangsvorhaben nach zu einer radikalen Umkehr von der kommunistisch-totalitären Staatsorganisation zum Aufbau einer neuen, auf demokratischen und rechtsstaatlichen Postulaten fußenden Staatsorganisation bewog.

Einen besonders radikalen Bruch mit der kommunistischen Staatsdoktrin brachte die verfassungsrechtliche Verankerung des Gewaltenteilungsprinzips, wofür sich alle Mitgliedstaaten des ehemaligen Ost-Blocks entschieden, mit sich. Während andere Komponenten des demokratischen Rechtsstaates, wie etwa die Menschen- und Bürgerrechte oder Wahlverfahren, sowohl in die Verfassung der UdSSR als auch in die Verfassungen ihrer Satellitenstaaten aufgenommen, im Sinne der marxistisch-leninistischen Ideologie uminterpretiert und mit neuen Inhalten gefüllt wurden (was letztlich zu ihrer völligen Wirkungs- und Bedeutungslosigkeit geführt hat), stellte der Gewaltenteilungsmonismus seit der Oktoberrevolution 1917 das eherne Fundament der kommunistischen Staatsorganisation dar. Von seiner Bedeutung her war er mit derart tragenden Prinzipien wie dem Prinzip des Einparteiensystems oder dem Dogma der Unumkehrbarkeit des kommunistischen Entwicklungspfades vergleich-

bar. Das Prinzip der Gewalteneinheit stellte somit den Ausgangspunkt, aber auch den Rahmen für sämtliche juristischen Überlegungen und Annahmen, die eine Fortentwicklung der staatsorganisationsrechtlichen Struktur zum Gegenstand hatten, dar. Dass die postkommunistische Transformation ausgerechnet dieser tragenden Prämisse ein Ende bereite, erforderte ein fundamentales Umdenken in Bezug auf die theoretischen Grundlagen der Staatsorganisation. Dessen nicht genug, erhob die westeuropäische Staatstheorie in Anlehnung an die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 das Prinzip der Gewaltenteilung zum Wesensmerkmal eines Verfassungsstaates. Eine an den westeuropäischen Standards orientierte Staatsordnung erforderte somit zwingend eine Trennung der Zuständigkeiten und Befugnisse der den verschiedenen Staatsgewalten zugeordneten Organe. Angesichts des im kommunistischen Rechtskreis vorherrschenden gegenteiligen Erfordernisses, die Staatsgewalten zu vereinen, stellte diese Messlatte für die Transformationsstaaten eine besonders große Herausforderung dar.

Die neuen Strukturen sollten durch massive Übernahmen der in den westeuropäischen Staaten vorhandenen, auf die westeuropäische Verfassungstradition zurückgehenden Institute errichtet werden. Auch wenn die aus den Spenderstaaten stammenden Rechtsberater ebenfalls massiv herangezogen wurden, konnte niemand das Ergebnis des eingeleiteten Transferstroms vorhersagen. Neben dem immensen Umgestaltungsaufwand und ungewissen zeitlichen Perspektiven konnte aus der Übernahme des Gewaltenteilungsprinzips in die postkommunistischen Verfassungen auch eine positive rechtstheoretische Erkenntnis gewonnen werden. Die Eigenschaft des Gewaltenteilungsprinzips als Indikator der verfassungsstaatlichen Rechtsentwicklung deutete an, dass der Zustand der Gewaltenteilung messbar sein muss, weil andernfalls auch der daran geknüpfte Zustand der Verfassungsstaatlichkeit nicht beurteilt werden könnte. Es muss mithin anhand objektiver Kriterien möglich sein, eine Aussage über die rechtspraktische Entfaltung des Gewaltenteilungsprinzips zu treffen. Die verantwortlichen Akteure waren somit in der Lage, den Verlauf der Rechtstransfers an diesen objektiven Erfordernissen auszurichten, die bereits erzielten Ergebnisse kritisch zu begutachten sowie ggf. notwendige Korrekturen vorzunehmen. Die der Staatstheorie anvertraute Aufgabe bestand hier darin, die gesuchten objektiven Kriterien auf der Basis anderer vorhandener Konstanten zu ermitteln.

Die Welle des staatstheoretischen Umdenkens erfasste Russland als Vorreiter des kommunistischen Gedankenguts mit besonderer Härte. Es mussten nicht nur die theoretischen Grundlagen für den Aufbau eines demokratischen Verfassungsstaats geschaffen werden; auch in praktischer Hinsicht musste man nahezu bei Null anfangen, weil die RSFSR im Gegensatz zu den anderen Sowjetrepubliken niemals über ein vollständiges Organgerüst verfügte, sondern sich stattdessen die Kapazitäten mit der UdSSR teilen musste. Diese Aufgabe wurde indes mit viel Engagement und Entschlossenheit angegangen; nur wenige skeptische, über den Zerfall der Sowjetunion klagende Stimmen waren zu hören. So erklärt sich die Tatsache, dass den offen und beherzt geführten Debatten des Transformationsbeginns 1990–1993 etliche Anhaltspunkte zur Bestimmung des Endziels der postkommunistischen Transformation insgesamt wie auch solche zu den mit den einzelnen Rechtsinstituten

verbundenen Hoffnungen entnommen werden können. Angesichts der Turbulenzen der damaligen Phase, die zwei Putschversuche einschloss, ist manch indirekter Hinweis dennoch von außerordentlich hohem Aussagewert. Nach alledem muss es also tatsächlich möglich sein, die infolge der Übernahme und der Umsetzung des Gewaltenteilungsprinzips hergestellte Rechtswirklichkeit an einem objektiven Maßstab zu messen. Danach lässt sich eine nicht lediglich auf Spekulationen und Vorurteile gestützte, sondern eine wissenschaftlich fundierte Antwort auf die Frage finden, ob der Transfer des Gewaltenteilungsprinzips in die Rechtsordnung der Russischen Föderation ein Erfolg war.

## Gang der Untersuchung

Die Untersuchung widmet sich drei Fragenkomplexen. Die Behandlung erfolgt dabei nicht chronologisch, vielmehr durchzieht jeder von ihnen die gesamte Analyse. Obwohl der ein oder andere Fragenkomplex mal mehr und mal weniger zum Vorschein kommt, bleiben sie als Fundament der Untersuchung zumindest im Hintergrund stets präsent.

Der erste von ihnen hat den Funktionsalgorithmus von Institutstransfers in die russische Rechtsordnung zum Gegenstand. Dazu werden anhand des vorhandenen transfertheoretischen Schrifttums zunächst die in Betracht kommenden Theorien allgemein erörtert. Anschließend wird der Transfervorgang des Gewaltenteilungsprinzips in die Russische Föderation analysiert und an den Transfertheorien gemessen. Schließlich wird diejenige Theorie ermittelt, die den Transfer des Gewaltenteilungsprinzips am plausibelsten zu erklären vermag. Zugegebenermaßen wird sich das gefundene Ergebnis unmittelbar nur auf den Einzelfall des Gewaltenteilungsprinzips beziehen. Allerdings dürfte gegen eine Verallgemeinerung insofern nichts sprechen, als neben dem Gewaltenteilungsprinzip auch zahlreiche andere Verfassungsprinzipien im selben Verfassungsgebungsprozess inkorporiert wurden, so dass auch sie denselben juristischen Gesetzmäßigkeiten folgen dürften.

Der zweite Fragenkomplex knüpft unmittelbar an den ersten an und befasst sich mit der Zukunftsperspektive des transferierten Gewaltenteilungsprinzips. Es wird der Versuch unternommen, eine Prognose über zu erwartende Rechtsentwicklungen aufzustellen. Selbstverständlich erfolgt dies nicht in Gestalt einer detaillierten Vorhersage, allerdings lassen sich einige grundlegende Tendenzen anhand vergangener Ereignisse entweder in Grundzügen oder sogar recht deutlich erkennen. Dabei konzentriert sich die Untersuchung nicht ausschließlich auf die Entwicklung juristischer Dogmatik, richterlicher Kasuistik oder verfassungsrechtlicher Legistik, sondern verlässt mitunter den Bereich des „reinen“ Rechts und erstreckt sich auf den Bereich des „gelebten“ Rechts. Die daraus resultierende „Verunreinigung“ des Rechts erscheint zur Verifizierung der Forschungsergebnisse indes unerlässlich, weil das Recht nach zutreffender Feststellung *Georg Brunners* ohne Einbeziehung der Rechtswirklichkeit überhaupt nicht erfasst werden kann. Diese Erkenntnisse lassen sich von ihrem Kerngehalt her wiederum auf die anderen Verfassungsprinzipien übertragen, auch wenn die dem jeweiligen Rechtsbereich innewohnende Spezifik damit keineswegs negiert wird.

Im dritten Fragenkomplex wird der eher politikwissenschaftlich anmutenden Frage nachgegangen, ob der Transfer des Gewaltenteilungsprinzips als Erfolg gewertet werden kann. Zugegebenermaßen sind gerade solche Untersuchungen, die sich einer Bewertung von Institutstransfers nach Russland annehmen, zahlreich. Bei genauerer Betrachtung stellt sich allerdings bei vielen von ihnen die Ungeeignetheit der zu Grunde gelegten Bewertungsmaßstäbe heraus. Aus diesem Grund wird als Erstes das Kriterium des in Frage stehenden Erfolgs definiert. Als solches fungiert die im Laufe des Verfassungsgebungsprozesses getroffene Bestimmung der Funktion der Gewaltenteilung. An diesem Erfolgskriterium wird die vorhandene Rechtslage

gemessen; im Ergebnis lässt sich der Erfolg bzw. Misserfolg des Transfers des Gewaltenteilungsprinzips feststellen. Im Einzelnen ist die Arbeit wie folgt aufgebaut:

Im 1. Kapitel wird die Palette der Transfertheorien vorgestellt. Erörtert werden sowohl die Extrempositionen *Alex Watsons* und *Pierre Legrands* als auch die vermittelnden Auffassungen *Gunther Teubners* und *Günter Frankenburgs*; auch wird die in neuerer Zeit vertretene Migrationsthese kritisch gewürdigt. In diesem ersten Untersuchungsteil wird die Bestimmung des Funktionsalgorithmus noch nicht möglich sein, wohl aber können die offensichtlich ungeeigneten Erklärungsansätze herausgefiltert werden.

Im 2. Kapitel erfolgt die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Staatsgewalt. Der stark rechtsphilosophisch geprägte Themenbereich erfordert die Erörterung grundlegender Aspekte des Gewaltbegriffs, die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden sodann bei der Behandlung des Begriffs „Staatsgewalt“ fruchtbar gemacht. Es folgt die negative Abgrenzung zu verwandten Begriffen sowie die Ausräumung sonstiger irreführender Fehldeutungen. Im letzten Teil des Kapitels wird die sprachvergleichende Betrachtungsperspektive bemüht, indem dem deutschen Begriff „Gewalt“ der russische Terminus „*власть*“ (*vlast'*) gegenübergestellt wird.

Das 3. Kapitel behandelt im ersten Teil die Fülle der seit der Antike bis in die Gegenwart entstandenen Gewaltenteilungstheorien. Besonderes Augenmerk wird auf die Blütezeit der Staatsorganisationstheorie in der Aufklärungsepoche gelegt, aber auch neuere Ansätze werden gebührend behandelt. Die Brücke zum Gegenstand der vorliegenden Untersuchung wird im zweiten Teil geschlagen, in dem aus der Theorienpalette Funktionen der Gewaltenteilung herauskristallisiert werden, die potentiell als Bewertungskriterien für den Erfolg des Rechtstransfers eingesetzt werden. Anschließend wird die Entscheidung, welche der Funktionen als maßgebliches Erfolgskriterium fungieren kann, gefällt. In Ermangelung einer hinreichend klaren Positionierung des russischen Verfassungsgebers wird hierzu auf eine Vielzahl von Indizien zurückgegriffen. Eine sehr große Bedeutung kommt dabei den Materialien der Verfassungskommission, die mit der Ausarbeitung des Verfassungstextes betraut wurde und deren Mitglieder einen sehr offenen Meinungs Austausch auf hohem fachlichem Niveau führten, zu. Berücksichtigt werden aber auch schriftliche und mündliche Aussagen einheimischer Experten, die nicht in die Verfassungskommission gingen, sowie Stellungnahmen ausländischer Spezialisten. Auch wenn sich das Verfassungsgericht der Russischen Föderation bis heute zur Frage, welchen Zweck bzw. welche Funktion die verfassungsrechtlich verankerte Gewaltenteilung erfüllt, nicht geäußert hat, so lassen sich dennoch einigen Urteilsbegründungen verklausuliert formulierte Hinweise, die die Auffassung der Verfassungsrichter andeuten, entnehmen.

Das 4. Kapitel ist der Untersuchung der geschriebenen und gelebten russischen Gewaltenteilung gewidmet. Die Einflussmechanismen, Interdependenzen und Unabhängigkeitsgarantien der Staatsgewalten werden anhand des Dreiecks Föderalversammlung-Präsident-Verfassungsgericht untersucht; die Regierung wird mangels institutioneller Unabhängigkeit außer Betracht gelassen. Die Untersuchung erfolgt anhand von Rechtsinstituten, die Interaktionen zwischen den Staatsgewalten veran-

schaulichen; andererseits zeigen sie aber auch, inwieweit das Ineinandergreifen der Staatsgewalten die institutionelle Unabhängigkeit der Staatsgewalten zu gefährden vermag. Ein besonderes Anliegen bei der Auswahl der Untersuchungsobjekte war der geringe Bekanntheitsgrad der ins Visier genommenen Organe, um das Verhältnis der Staatsgewalten aus einer anderen Perspektive zu betrachten, als dies bei Standardbeispielen aus Lehrbüchern regelmäßig der Fall ist. So ist zu erklären, dass Parlamentswahlen, Parlamentsauflösung oder Ernennung der Regierung aus dem Rahmen der Untersuchung herausgefallen sind; dafür werden etwa die im deutschen Schrifttum wenig behandelte Thematik der russischen Rechnungskammer oder das Institut der Präsidialadministration eingehend analysiert.

Im 5. und letzten Kapitel wird versucht, die ermittelten Besonderheiten bzw. Eigenarten der russischen Gewaltenteilung durch rechtskulturelle Erwägungen zu erklären. Auch wenn sich zum Themenkomplex der russischen Rechtskultur inzwischen eine kaum überschaubare Fülle an Literatur angesammelt hat, so erscheint eine rechtskulturelle Auseinandersetzung mit den Untersuchungsergebnissen notwendig, weil andernfalls die ermittelten Divergenzen, ja die Logik der russischen Rechtstransfers überhaupt nicht begriffen werden kann. Außerdem können rechtskulturelle Erkenntnisse einen wertvollen Beitrag in der Auseinandersetzung mit dem 2. Fragenkomplex, nämlich dem Prognoseversuch bezüglich der künftigen Entwicklung russischer Rechtstransfers, leisten.

### **Hinweis auf die Zitierweise:**

Die Titel der zitierten russischsprachigen Bücher und Aufsätze werden in den Fußnoten nur in ihrer deutschen Übersetzung zitiert, zudem wird durch den Klammerhinweis (russ.) darauf verwiesen, dass es sich um eine russischsprachige Quelle handelt. Im Literaturverzeichnis findet sich der vollständig transliterierte Originaltitel.