

Die neue Zeit begann in der Sowjetunion der 80er Jahre nicht mit Glasnost und Perestroika, sondern mit dem wenig einprägsamen russischen Begriff der „Usowerschenstwoanie“, was in etwa „Vervollkommnung“ bedeutet. Die Stagnation in der bleiernen Zeit der späten Breschnew-Jahre wollte Gorbatschow mit einer Rückwendung zu den Ideen Lenins überwinden; er wollte Lenins in vielen Jahren des pragmatischen Kommunismus zugeschnittenes Erbe bergen und vervollkommen.

Aber das System war so verkrustet und spröde, dass die kleinste Drehung an einem Reformrädchen die Hülse aufbrach und Prozesse auslöste, deren Eigendynamik nicht mehr Einhalt zu gebieten war. Mit der Öffnung für Informationen aus dem Ausland wurden die staatlichen Lügen eines Systems, das die Menschen kaum mehr mit dem Notwendigsten für den Alltag versorgen konnte und sich in sinnlose Kriege wie in Afghanistan verstrickte, für alle offenkundig. Ein Honeymoon von gar nicht so kurzer Dauer begann mit der Hinwendung zum Westen. Was auch immer für die westliche Welt charakteristisch war, wurde für gut und nachahmenswert befunden, von der sozialen Marktwirtschaft bis zum Liberalismus und vom föderalen System bis zur Gewaltenteilung, ungeachtet dessen, dass all diese Konzeptionen und Ideen in keiner Weise an russische Traditionen anknüpfen konnten.

Weite Teile der russischen Verfassung von 1993 waren vom Grundgesetz abgeschrieben oder zumindest inspiriert. Das staatsrechtliche Denken sollte, so wie es in Artikel 2 der Verfassung hieß, vom Individuum ausgehen: „Der Mensch, seine Rechte und Freiheiten bilden die höchsten Werte. Anerkennung, Wahrung und Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers sind Verpflichtung des Staates.“ Allerdings war Skepsis geboten. Auch in die Stalin-Verfassung hatte man bereits Menschenrechte aufgenommen. Da dies aber zu ebenerer Zeit geschah, als die Säuberungen und der „rote Terror“ sich auf einen Höhepunkt zubewegten, dürfte sich die Nichtigkeit derartiger feierlicher Versprechungen in das kollektive Gedächtnis eingebrannt haben. Nichtsdestotrotz begann die Verfassungsrechtssprechung in den 90er Jahren verheißungsvoll. Es war ein Experimentieren auf unbekanntem Terrain, das aber doch Hoffnungen weckte, dass Rechte nicht mehr nur auf dem Papier stünden.

Allerdings wurde das Verfassungsgericht in historische Auseinandersetzungen hineingezogen und sollte über die Abrechnung mit der Kommunistischen Partei und die Rechtmäßigkeit des Tschetschenienkriegs entscheiden; eine Kompromissfindung war denkbar schwierig und blieb im Vagen. Endgültig geriet das Verfassungsgericht bei der – zuletzt auch gewaltsam geführten – Auseinandersetzung zwischen Jelzin und der Duma zwischen die Räder und musste seine Tätigkeit für eine gewisse Zeit einstellen. Als echtes Gegengewicht im politischen Entscheidungsprozess war es danach kaum mehr spürbar. Der entscheidende Schlag gegen die vertikale Gewaltenteilung gelang Putin bereits kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten Russlands.

Er erkannte, dass im Wettstreit um die Macht die eigentlichen Gegenspieler die mächtigen Gouverneure in den Föderationssubjekten waren, schaffte per Handstreich ihre in der Verfassung vorgesehene Wahl durch das Volk ab und erkannte sich selbst das Recht zu, handverlesene, loyale Leute zu ernennen.



Illustration Greser &amp; Lenz

# Von Gorbatschow zu Orwell

Russland und das Recht: Der Aufbruch einer Gesellschaft, die nach dem Zerfall der Sowjetunion alles besser machen wollte, ist gescheitert.

Von Angelika Nußberger

nen. Dies war auch ein probates Mittel gegen zentrifugale Kräfte im Staat. Damit war auch der zuvor mächtige Föderationsrat gebändigt. Die Abgeordneten der Duma waren aus dem Machtkampf mit dem Präsidenten als Verlierer hervorgegangen und verwandelten sich aufgrund der schwachen Parteibindungen und der nur wenig ausgeprägten Streitkultur schnell zu Jasagern bei der präsidentialen Politik.

Schon Anfang der 2000er Jahre blieben so als einziges – und nun schon nicht mehr verfassungsrechtlich abgesichertes – Gegengewicht im Staat die Oligarchen, von denen sich alle außer Michail Chodorkowski dem stillschweigenden Über-

einkommen beugten, sich ungehindert ihrem Business widmen zu dürfen, wenn sie sich im Gegenzug nicht in die Politik einmischten. An Chodorkowski, der in großem Umfang zivilgesellschaftliches Engagement finanzierte, wurde ein Exempel statuiert; mit den gegen ihn geführten Strafverfahren wegen angeblicher Steuerhinterziehung war klar, dass der russische Staat das Recht nicht nur für, sondern vor allem gegen seine Bürger einzusetzen bereit war.

Das System der „gelenkten Demokratie“ ließ zu diesem Zeitpunkt dennoch Freiräume für die Zivilgesellschaft, kooperierte auf europäischer und internationaler Ebene, etwa auch im Rahmen

des Europarats, und bekannte sich nach außen hin zu Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Die Elite vermochte ihre Macht zu zementieren, wurde aber zugleich aufgrund verschiedener farbiger Revolutionen in den Nachbarstaaten, von der orangenen Revolution in der Ukraine über die Tulpenrevolution in Kirgistan bis zur Rosenrevolution in Georgien, immer misstrauischer demokratischer Freiheitsausübung gegenüber.

Die Massenproteste nach mehreren angeblich gefälschten Wahlen, den Wahlen zur Duma im Dezember 2011 und den Präsidentschaftswahlen im März 2012, waren ein Fanal für eine Kehrtwende in der Innenpolitik, dies

umso mehr, als auch die Inauguration von Putin als Präsident mit einem polizeilichen Großaufgebot gegen Demonstranten abgesichert werden musste. Im Machtapparat schien es Konsens zu sein, dass der Gefahr einer Destabilisierung der Gesellschaft nur mit Repression beizukommen wäre. Mit der Renaissance der sowjetischen Logik, dass kollektives Angstschweigen besser sei als ein Markt der Ideen, war der Honeymoon mit dem Westen Europas definitiv zu Ende.

Das perfide, aber effektive Mittel zur Bürokratisierung und Einhegung der Zivilgesellschaft war das neue Agentengesetz, mit dem missliebige, aus dem Ausland finanzierte NGOs zu „ausländischen Agenten“ erklärt werden konnten. Die entsprechenden Regelungen wurden in regelmäßigen Abständen weiter verschärft, bis sie NGOs von Memorial bis zu regionalen Umweltvereinen keine Luft zum Atmen mehr ließen. Mit der Annexion der Krim wurde die im Inneren spürbare zunehmende Aggressivität auch nach außen getragen. Noch immer aber wurde das Völkerrecht bemüht, um die unrechtmäßige Landnahme zu rechtfertigen. Dass Lügen als ein Mittel der Politik anzuerkennen seien, dokumentierte die Mär von den „grünen Männchen“ auf der Krim, die Putin später selbst als sehr professionell agierende Angehörige der russischen Streitkräfte lobte und auszeichnete.

Das Recht aber wurde weiterhin gebraucht. Die Verfassung wurde 2020 während der Pandemie geändert, die neue Machtfülle ebenso wie die abermalige Verlängerung des Mandats Putins als Präsident explizit geregelt. Allzu liberales, aus den frühen 90er Jahren stammendes Gedankengut, wie etwa den Geltungsvor-

rang internationaler Verträge vor dem nationalen russischen Verfassungsrecht, entfernte man aus der Verfassung. Zudem nutzte man die Verfassung als Plattform für Antworten auf ideologische Auseinandersetzungen, etwa zur LGBTQ-Bewegung oder zur angeblich heroischen russisch-sowjetischen Vergangenheit. Immer noch aber war es „nur“ ein autoritär geführter Staat, der an verschiedenen runden Tischen das Spiel der internationalen Politik weiter mitspielte.

Erst mit dem Bruch des Völkerrechts durch den bewaffneten Angriff auf die Ukraine war auch innenpolitisch eine andere Gangart erforderlich. Demonstrationen gegen den Krieg wurden mit martialischer Gewalt unterbunden. Es wurde verboten, den Krieg einen Krieg zu nennen; die staatliche Wahrheit wurde zu allein gültigen erklärt, die Wörter wurden ausgetauscht, die Grammatik des Denkens wurde neu definiert. Die Sanktionsdrohung von fünfzehn Jahren Haft brachte auch jene, die noch vorsichtige Gegenworte gesucht hatten, zum Schweigen.

Der Aufbruch einer Gesellschaft, die in den 90er Jahren zuerst alles besser und dann alles anders und schließlich alles neu machen wollte, ist gescheitert. Der Weg hat von Gorbatschow zu Orwell geführt. Aber Geschichte kennt keine Endstation. Vielleicht werden junge Menschen bald wieder nach Usowerschenstwoanie fragen. Welches System es dann zu vervollkommen gilt, wird die Zukunft zeigen.

Professor Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Angelika Nußberger lehrt osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung an der Universität zu Köln und war Vizepräsidentin des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

# Die Tradition der Machtbegrenzung

Über die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, Verrechtlichung der Politik und Unterschiede zu Frankreich spricht Reinhard Müller mit Aurore Gaillet

**Warum haben Sie als eine französische Professorin ein Buch über die Anfänge des Bundesverfassungsgerichts geschrieben?**

Abgesehen von dem allgemeinen Wunsch, das Bundesverfassungsgericht dem französischen Publikum besser bekannt zu machen, lagen meiner Idee mindestens zwei Ausgangspunkte zugrunde.

Der erste knüpft an meine Arbeiten zum 19. Jahrhundert in Deutschland an, in denen ich die Bedeutung des Rechtsstaats und der subjektiven Rechte des Einzelnen in Verbindung mit einem gerichtlichen Schutz untersucht habe. Nach der Nazikatastrophe verlief der deutsche Wiederaufbau gerade über die Festigung einer „Demokratie durch Recht“, wie der Untertitel meines Buches lautet. Hier ist das Bundesverfassungsgericht ein entscheidender Akteur: Es ist Teil dieser liberalen deutschen Tradition, die sich von der französischen Tradition unterscheidet, die sich stärker an der Volkssouveränität und dem vom demokratisch gewählten Parlament beschlossenen Gesetz orientiert.

Zweitens wollte ich das Bundesverfassungsgericht untersuchen, um die fortbestehenden Gegensätze zur französischen Verfassungsgerichtsbarkeit – insbesondere zu unserem Conseil constitutionnel – besser zu verstehen. Dieser ist nicht mein direkter Gegenstand, aber für eine Französin, die Deutschland erforscht, gibt es unweigerlich eine vergleichende Dimension. Und das erlaubt mir, die Bedeutung der historischen und kulturellen Wurzeln bei der Untersuchung von Verfassungen und Institutionen zu verdeutlichen.

**Was für Lehren lassen sich aus der Gründungszeit des Bundesverfassungsgerichts ziehen?**

„Ob wir es wollen oder nicht, es ist die Geschichte, die die Leitbilder nationaler Identitäten zutiefst bestimmt.“ Ich zitiere hier Michael Stolleis (1941–2021), dem ich mein Buch widme und der mir das Geschenk gemacht hat, eines der beiden Vorworte (neben Dieter Grimm) zu schreiben. Die symbolische Kraft und die politische Wirksamkeit, die das Grundgesetz bis heute besitzt, lassen sich nur verstehen, wenn man auf diese Gründungszeit zurückblickt. Es ist nämlich der Kontext der Nachkriegszeit, in dem sich das Gericht fast sofort als entscheidender Akteur behauptet.

Dies geschah nicht ohne Konflikte und Schwierigkeiten. Doch bereits in dieser Gründungszeit wurden die Grundlagen seiner Legitimität gelegt. Was seine Zusammensetzung betrifft, so wird beispielsweise die Rolle der Richter der ersten Generation im Kontext der Zeit nach dem Nationalsozialismus betrachtet, was für den französischen Beobachter besonders interessant ist. Was seine Kompetenzen betrifft, so erfahren wir aus der Gründungszeit viel über den juristischen Aktivismus, um das Gericht sehr schnell entfalten zu lassen, das Grundgesetz in den Mittelpunkt des politischen und rechtlichen Systems Deutschlands zu stellen. Die französische Geschichte des Verfassungsgerichts ist ganz anders.

**Braucht eine Demokratie ein Verfassungsgericht?**

Die Frage der Stellung der Judikative in der repräsentativen Demokratie ist eine alte

Frage. In Bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit ist sie noch schwieriger, gerade weil sie auch eine politische Rolle spielt. Um Ihre Frage zu beantworten, müssen wir sie in die Wechselbeziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einordnen. Zunächst sei daran erinnert, dass die beiden Begriffe nicht austauschbar sind: Demokratie erfordert die Legitimation der Macht durch das Volk, während der Rechtsstaat dazu neigt, die Machtausübung Grenzen zu setzen. Wie die französische Verfassung postuliert das Grundgesetz jedoch einen „demokratischen Rechtsstaat“: In diesem anspruchsvollen Verständnis braucht die Demokratie eine Verfassungsgerichtsbarkeit, um die Einhaltung der Verfassungsformen und der Grundrechte durchzusetzen, um einen höheren demokratischen Willen (den der Verfassung) durchzusetzen und um den Mehrheitswillen, der nicht grenzenlos ausgeübt werden darf, zu kontrollieren.

**Welche Rolle spielen Recht und Rechtsstaatlichkeit in Frankreich – im Vergleich zu Deutschland?**

Diese Frage führt uns zurück zur Bedeutung der nationalen rechtlichen und politischen Traditionen. Es ist klassisch, daran zu erinnern, dass die Franzosen keine Rechtskultur, kein Vertrauen in die Richter und keine Rechtsstaatstradition haben, wie ich sie oben für das Deutschland des 19. Jahrhunderts angedeutet habe. Daran wird auch heute wieder erinnert, im Zusammenhang mit den „banalisierten“ Ausnahmezuständen seit den Terroranschlägen von 2015 und mit der Gesundheitskrise seit 2020. Die Franzosen haben im Übrigen nicht die gleiche Tra-

dition der Machtbegrenzung in einem historisch zentralisierten – und nicht föderalen – Land.

Die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein gutes Beispiel für diese unterschiedlichen Beziehungen, die Franzosen und Deutsche zum Recht und zur Justiz haben. Der französische Verfassungsrat ist zwar eine Neuerung der Verfassung von 1958; dennoch blieb er lange Zeit eine zweitrangige Institution, im politischen Spiel, in seinen Verhältnissen zu den anderen Gerichten wie auch in seiner wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Wahrnehmung. Später, in den 1970er-Jahren und ab der Verfassungsreform von 2008 (Einführung einer konkreten Normenkontrolle) kam es zu wichtigen Veränderungen; und die Debatte über die Eigenschaft des „Conseil“ als „Gericht“ (eine Frage, die sich in Deutschland nie gestellt hat!) ist heute zwar überholt. Allerdings: Kann man sich in Deutschland ein Verfassungsgericht vorstellen, das nicht mehrheitlich aus Juristen besteht und Berufsrichtern und Rechtsprofessoren keinen angemessenen Platz einräumt? Die Zusammensetzung des französischen Verfassungsrats heizt die Debatte über die Bedeutung, die dem Recht und den Juristen in Frankreich beigemessen wird, immer wieder an: Das zeigt sich auch an den jüngsten Vorschlägen für die drei jetzt anstehenden Ernennungen.

**Ist hierzulande die Politik zu sehr verrechtlicht?**

Es ist wahr, dass die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Mittelpunkt des institutionellen Systems diese Debatte fördert. Dies ist auch darauf zu-

rückzuführen, dass der Bereich seiner Rechtsprechung extrem weit gefasst ist, was insbesondere der Bedeutung der Grundrechte entspricht, insbesondere mehr noch derjenigen, die wie die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), die allgemeine Freiheit (Art. 2 Abs. 1) oder die Gleichheit (Art. 3) extensive Ausweitungen ermöglichen.

Kann man jedoch daraus schließen, dass die Politik „zu sehr“ verrechtlicht ist? Hier möchte ich nuancieren: Einerseits ist die moralische und politische Autorität des BVerfG und damit die Bedeutung der rechtsstaatlichen Dimension der Demokratie wesentlich, um die Dynamik der Mäßigung der Macht aufrechtzuerhalten. Andererseits ist die Stellung eines Verfassungsgerichts nicht gesichert, und es bleibt ihm überlassen, einen offenen Dialog mit der Politik und der Gesellschaft zu führen, die seine Entscheidungen verstehen können muss (was für eine ständige Bemühung um Erklärung und Begründung spricht).

**Ist die Stärke des Bundesverfassungsgerichts ein Zeichen von politischer Schwäche?**

Genau diese interessante Frage ist Gegenstand einer „mission d’information“, die der französische Senat seit Dezember 2021 durchführt („La judiciarisation de la vie publique: une chance pour l’Etat de droit? Eine Infragestellung der repräsentativen Demokratie?“). Meine Antwort ist hier kategorisch: Es ist zwar wesentlich, die Kritiken zu berücksichtigen, die den Populismus des 21. Jahrhunderts nähren.

Verfassungsrecht und die Verfassungsgerichtsbarkeit tragen aber zur Stärkung der Macht bei: indem sie die Logik der Mehrheitsentscheidung ergänzen, eine differenzierte Logik der Berücksichtigung von Freiheiten und Minderheiten einbringen, die politische Entscheidung „ko-konstruieren“ usw. Die Verfassungsgerichtsbarkeit und das Verfassungsrecht sind ein wichtiger Bestandteil der politischen Entscheidungsprozesse. Die „Demokratie durch Recht“, die für das Deutschland des Grundgesetzes kennzeichnend ist, ist also vielmehr ein „Zeichen von politischer Stärke“.

**Inwiefern hat sich die Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts, das in der Nachkriegszeit so wichtig war, im Lauf der Zeit verändert?**

Hier gäbe es viel zu sagen. Wenn sich die Position des Bundesverfassungsgerichts ändert, liegt das daran, dass sich der allgemeine Kontext ständig weiterentwickelt. Mein Buch endet 1961, zehn Jahre nach seiner Einrichtung im Jahr 1951. Jetzt stellen sich ganz andere Fragen: die Stichworte Klimawandel, soziale Ungleichheiten, Sicherheits- und Gesundheitsnotstand, Europäisierung und Globalisierung, Digitalisierung sind alles Fragen, die sich in verfassungsrechtlichen Konflikten niederschlagen können. Die heutigen Herausforderungen sind enorm. Umso wichtiger ist es, die historischen Lehren im Auge zu behalten.

Professor Dr. Aurore Gaillet lehrt öffentliches Recht an der Universität Toulouse.