

# Gesetz ist, was der Herrscher will

Weshalb fast alle Machthaber in Russland sich ihr eigenes Grundgesetz schufen und dessen Geist und Buchstaben niemals wörtlich zu verstehen sind

VON LEONID MLETSCHIN

Manchen Ländern reichte eine Verfassung. Bei uns jedoch setzt fast jeder Machthaber seine eigene ab. Die erste wurde unter Lenin verabschiedet. Stalin bevorzugte eine neue. Chruschtschow wollte sie ändern, doch er kam nicht dazu. Aber Breschnew, der machte sich das Vergnügen. Andropow und Tschernenko waren zu kurz am Ruder. Gorbatschow konnte auch nicht so schnell an die Verfassung ran. Dafür legte sich Jelzin eine eigene zu. Aber schon längst sagen die Juristen, auch dieser Text sei veraltet und es sei an der Zeit, ihn zu ändern. So entstand der Eindruck, die Verfassung sei nicht mehr als ein Attribut der jeweils herrschenden Regierung. So war es nicht immer.

Am 16. Oktober 1905 schrieb Zar Nikolaus II. an seinen ihm treu ergebenen General Dmitri Trepow: „Ja, Russland wird eine Verfassung geschenkt.“ Das Ergebnis der ersten russischen Revolution war ein Kompromiss. Die Gesellschaft verzichtete auf radikale Parolen, die Staatsmacht auf ihre Privilegien. Eine geschriebene Verfassung gab es nicht (so wie in England), aber es bildete sich das demokratische System der Gewaltenteilung heraus.

Im vorrevolutionären Russland gab es keine „Telefonjustiz“. Aber nicht etwa deshalb, weil es kaum Telefone gab. Das legislative System garantierte die Rechte und Freiheiten der Untertanen, nicht einmal der Zar konnte das Recht beugen. Der Regierungschef musste Tag für Tag die Deputierten von der Richtigkeit seiner Auffassungen überzeugen, was ihm nicht immer gelang. Sowohl Duma als auch Staatsrat lehnten bisweilen Gesetzentwürfe der Regierung ab.

Zahlreiche oppositionelle Politiker wurden in die Staatsduma gewählt, darunter auch radikale, die von der Tribüne des Parlaments herab alles sagten, was sie für erforderlich hielten. Die Zeitungen druckten die Reden der Deputierten unzensuriert, so war es Gesetz. Aber das demokratische System hatte nicht genügend Zeit, in Fleisch und Blut überzugehen.

1917 dankte Nikolaus II. zugunsten seines Bruders, des Großfürsten Michail Alexandrowitsch, ab. Er bemerkte zu einem Deputierten der Duma nicht ohne Neid: „Nun, es ist doch gut, sich in der Lage des englischen Königs zu befinden. Leicht und bequem! Nicht wahr?“

„Oh ja, Eure Hoheit“, antwortete dieser. „Es regiert sich sehr ruhig, wenn man sich an die Verfassung hält.“

In England waren die Fundamente der Demokratie schon lange gelegt, man war gewohnt, sich zu einigen, Kompromisse zu finden, die Meinungen Andersdenkender zu berücksichtigen. Bei uns sieht man in der Opposition Volksfeinde und Söldner des Westens, die man am liebsten ins Gefängnis werfen würde. In Großbritannien dagegen sitzt „die Opposition ihrer Hoheit“ im Parlament. Wäre die Geschichte anders verlaufen, wäre auch Russland heute eine blühende konstitutionelle Monarchie.

Die Bolschewiki führten ihre eigenen Gesetze ein. Der fünfte allrussische Sowjetkongress im Juni 1918 verabschiedete die erste sowjetische Verfassung.

Die Vertreter der „nichtarbeitenden Schichten“, die ehemaligen Gutsherren und Richter, Kaufleute und Priester, wurden in ihren Rechten beschränkt. Sie durften nicht wählen und nicht gewählt werden, bekamen in den Hungerjahren keine Lebensmittelkarten, sie wurden nicht in die Gewerkschaften aufgenommen und durften nicht in den Staatsdienst. Ihren Kindern war der Weg in die höheren Schulen verstellt. Bis 1927 zählte man im Land mehr als zwei Millionen Entrechtete.

Die Bolschewiki hatten die Macht ergriffen und versprachen Gerechtigkeit für alle, aber das Gleichheitsprinzip wurde durchkreuzt von der Logik der Lebensgestaltung der obersten Führung. „Die Sowjetische Verfassung weist die heuchlerische formale Gleichheit von sich“, verkündete stolz das Oberhaupt der sowje-

tischen Regierung, Wladimir Lenin, im August 1918.

Der Deputierte Julius Martow, einer der Anführer der Menschewiki, empörte sich über den Verstoß gegen die Verfassung: „Fast kein einziges Dekret wurde verhandelt oder zur Abstimmung gebracht. Die Dekrete werden im Namen des Rats der Volkskommissare oder hastig einberufener Machtorgane erlassen, die von der Verfassung nicht vorgesehen sind. Der Rat der Volkskommissare ist nicht länger eine rechenschaftspflichtige Institution, die regelmäßiger Kontrolle unterliegt, was er gemäß der sowjetischen Verfassung sein sollte. Die gleiche Metamorphose der Machtorgane geht überall vor sich.“

Seine Worte blieben die Stimme eines Rufers in der Wüste, weil die Staatsmacht der Verfassung so gleich ihren Platz zuwies. Anatoli Lunatscharski, Volkskommissar für Bildung und einer der wenigen gebildeten Führer der Bolschewiki, stellte fest: „Die Gesetze der Verfassung erstrecken sich nicht auf das ZK.“

Einer der führenden Parteisekretäre erklärte auf einer Parteiversammlung: „Jeder Art von Gesprächen über die wahre Demokratie begegnen wir mit strengem militärischem Regime oder sogar Abweichung von der Verfassung. Aber das alles geschieht im Namen des Sieges. Und wir haben gesiegt!“

Damit war klar: Die Verfassung ist keineswegs das für alle verpflichtende Grundgesetz. Gesetz ist, was der Herrscher will. Was hat es schon für eine Bedeutung, was in der Verfassung steht? Tatsache ist: Man kann jedes beliebige Gesetz verabschieden, aber mit dem realen Leben hat das nichts zu tun.

Stalin legte Wert darauf, der Regierung den Anschein absoluter Legitimität zu geben. Formal galt die Verfassung als heilig, in Wirklichkeit jedoch wurde getan, was für die Staatsmacht erforderlich war. Stalins Verfassung wurde als Musterbeispiel der Demokratie gepriesen. Aber hat irgendjemand ernsthaft die in Stalins Verfassung verbrieften Rechte und Freiheiten wahrgenommen?

Der Sonderbevollmächtigte des NKWD für die Omsker Region, Unterleutnant der Staatssicherheit Jelisarow, schrieb in einem Bericht an seinen Vorgesetzten: „Abteilungsleiter Balotow traf während der Volkssaussprache über das Projekt der Verfassung der UdSSR mit dem Staatsanwalt der Region Omsk, Jewsej Rapoport, zusammen. Dieser sagte zu ihm: „Lassen Sie alle Fälle nach Paragraph 58.10 fallen. Es herrscht jetzt Meinungsfreiheit.“ Das Obige wird mitgeteilt zu Ihrer Verfügung.“

Paragraph 58 des Strafgesetzbuchs sah strengste Bestrafung (einschließlich Todesstrafe) für alle Arten politischer Vergehen vor. Er bestand aus einer Vielzahl von Unterpunkten. Paragraph 58.10 betraf antisowjetische Propaganda und Agitation. Staatsanwalt Rapoport, der Stalins Verfassung beim Wort genommen hatte, wurde inhaftiert.

Nach Stalins Tod und dem 20. Parteitag der KPdSU, der Stalins Praxis verurteilte, war der wirkliche Wert von Rechtsbewusst-



Portrait des Präsidenten als junger Mann. Wladimir Putin und sein Vorgänger im Amt Boris Jelzin im Jahr 2000

sein und Gesetzmäßigkeit noch nicht ins allgemeine Bewusstsein getreten. Das gesetzgebende Organ, das heißt der Oberste Sowjet, war vollkommen machtlos. Die Gesetze wurden von der Parteiführung erlassen. Aber in den Protokollen des Politbüros und des Sekretariats des ZK merkte man an: „Entsprechend der sowjetischen Modalität ausgestaltet.“

Das hieß auch, dass ein Gesetz pro forma vom Obersten Sowjet verabschiedet wurde. Die Entscheidungen des Politbüros blieben geheim, und die Zeitungen druckten die Gesetzestexte, die von den Genossen Deputierten einstimmig angenommen worden waren.

Das Land war es so gewohnt: Ein Gesetz ist nur ein Schauobjekt für das breite Pub-

likum im Unterschied zum tatsächlichen Willen der Regierung, der den Untergebenen in der Stille der Büros mündlich unterbreitet wird, oder in schriftlicher Form den engsten Vertrauenspersonen zugesandt wird.

Am 25. April 1962 erklärte Partei- und Regierungschef Nikita Chruschtschow auf einer Sitzung des Obersten Sowjets der UdSSR, die Verfassung von 1936 sei veraltet und überholt. Man setzte einen Verfassungsausschuss unter Leitung von Chruschtschow selbst ein.

Nikita Chruschtschow schlug vor, den Sowjetrepubliken mehr Rechte zu geben, wichtige demokratische Prinzipien zu stärken, Plebiszite einzuführen (und zwar auf Unions-, Republik- und regionaler Ebene), die Amtszeit für Beamte auf höheren Posten zu beschränken, den Obersten Sowjet häufiger einzuberufen, dessen Kommissionen zu ständigen zu machen, die Mitglieder der Kommissionen von anderen Arbeiten freizustellen;

das heißt, sie zu echten Parlamentariern zu machen. Man diskutierte die Idee eines Schwurgerichts und die Abschaffung der Passpflicht. Man wollte die Bestimmung einführen, dass man nur auf richterliche Anordnung verhaftet werden konnte, außerdem die Möglichkeit, sich bei rechtswidrigem Verhalten der Staatsorgane und Beamten an die Gerichte zu wenden.

Chruschtschow entwarf geradezu umstürzlerische Gedanken. „Die bürgerlichen Verfassungen sind demokratischer als unsere.“ Ein Präsident dürfe nur für zwei Amtsperioden gewählt werden. „Wenn die Bourgeoisie und die Kapitalisten nicht befürchten, dass ihr System einstürzt, wenn der gewählte Präsident nach zwei Amtsperioden ausgewechselt

wird, warum sollten wir davor Angst haben?“ Die derzeitigen Funktionsträger, so insinuierte er, seien weder die genialsten noch deren Nachfolger völlig unfähig. „Deshalb würde ich meinen, dass man es so machen sollte, damit eine ständige Erneuerung stattfindet.“

Wem unter seinen Zuhörern konnten diese Worte des Ersten Parteisekretärs schon gefallen? Chruschtschow selbst war schon im Rentenalter, er musste ohnehin bald gehen, aber was war mit den jüngeren? Soll man etwa seinen hohen Posten verlieren, nur weil man nicht mehr als zwei Amtsperioden lang darauf sitzen bleiben darf?

„Wenn jeder weiß, dass er nur für eine, maximal zwei Amtsperioden gewählt wird“, phantasierte Chruschtschow weiter, „dann gibt es bei uns keinen bürokratischen Apparat und kein Kastensystem. Und das bedeutet, dass die Menschen sich mutiger hervortun, und das bedeutet, dass eine Demokratisierung erfolgt,

in der Partei, im Volk, im Land.“

Eben diese Idee schuf Chruschtschow die meisten Feinde innerhalb des Parteiapparats. In unserem Land sind die Versuche, die Allmacht der herrschenden Schicht durch begrenzte Amtszeiten in die Schranken zu weisen, zum Scheitern verurteilt. Nachdem Chruschtschow abgesetzt worden war, beschloss das Politbüro, die neue Verfassung solle die von Stalin aufnehmen, es genüge, ein paar kleine Korrekturen vorzunehmen.

Leonid Breschnew schrieb in sein Tagebuch: „Zu Hause geblieben, keine Anrufe gemacht, keine bekommen – morgens rasiert, Haare geschnitten und gewaschen ... mit Podgorny über Fußball und Eishockey und ein bisschen über die Verfassung gesprochen ... im Dorf mit Medunow gesprochen ... war gut ...“

In die neue Verfassung wurde der Artikel 6 aufgenommen: „Die führende und lenkende Kraft der kommunistischen Partei der Sowjetunion.“

Am 12. Dezember 1993 wählte das neue Russland die Deputierten der ersten Staatsduma und stimmte zugleich über die neue Verfassung ab, die in erster Linie den Status des Präsidenten veränderte. Wo früher der Präsident nur einer aus dem Zentrum der Macht war und das Parlament seine Vollmachten einschränkte und ihm überhaupt eine Menge Unannehmlichkeiten bereiten konnte, so wurde er jetzt praktisch unabhängig vom Willen der Deputierten.

Der Präsident ernennt den Regierungschef. Die Staatsduma muss dieser Ernennung natürlich zustimmen. Aber wenn die Deputierten dreimal den Vorschlag des Präsidenten ablehnen, hat er das Recht, den Ministerpräsidenten per Dekret zu ernennen, die Duma aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. Wenn die Duma der Regierung das Misstrauen ausspricht, kann der Präsident zustimmen und das Kabinett entlassen, er kann aber auch die Duma auflösen und neu wählen lassen.

Jelzin wurde nicht zum Diktator, obwohl seine Macht praktisch unbegrenzt war. Er versuchte nicht einmal, die Rechte und Freiheiten der Bürger zu beschränken. Trotz all seiner Fehler bewahrte er dem Land den politischen Pluralismus, die Demokratie und die Meinungsfreiheit. Es besteht kein Zweifel, dass dies sein persönlicher Wille war.

„Er hätte ja die Möglichkeit gehabt, zum Diktator zu werden, alle seine Gegner zu unterdrücken und auszuschalten“, sagte der ehemalige Assistent des Präsidenten, Georgi Satarow. „Er tat es nicht. Er hat die Umstände nicht ausgenutzt.“

Aber nach und nach begann man, Jelzin als Zar zu titulieren. Manche scherzhaft, andere im Ernst. Boris Nikolajewitsch Jelzin hatte sich tatsächlich verändert. Der Sturz der Sowjetmacht widerlegte nicht die Gültigkeit der marxistischen Maxime, wonach das Sein das Bewusstsein bestimmt. Und das Sein wurde zaristisch. Jelzins ehemaliger Pressesprecher, Wjatscheslaw Kostikow, erinnert sich mit Be-

dauern: In seinem Lächeln, in seinem Blick erschien spürbar Hochmut, „nach und nach verlor er seine demokratische Haltung, seine Zugänglichkeit und sein Vertrauen in menschliche Beziehungen, also eben die Charaktereigenschaften, die die Arbeit mit ihm in den vorherigen Jahren so attraktiv gemacht hatten.“

Jewgeni Sawostjanow, der damals stellvertretender Leiter der Präsidialadministration war, sagte mir: „Sobald das Institut des gewählten Monarchen eingeführt ist, muss man sich damit abfinden, dass sich auch ein Hofstaat bildet, und darin wird es die typische Kamarilla geben, solche, die näher am Monarchen dran sind, und andere, die weiter weg sind.“

Warum hat die Verfassung von 1993, die doch von hochqualifizierten Rechtswissenschaftlern formuliert wurde, das Verhältnis zum Grundgesetz nicht verändert? Auch sie nahm man nur als ein Dokument wahr, das einzig und allein Präsident Jelzin brauchte.

2008 wurde die Verfassung wiederum geändert. Man verlängerte die Amtszeit des Präsidenten um zwei auf sechs Jahre, die der Abgeordneten der Duma um ein Jahr. Aber seit einiger Zeit werden in der Presse und in den sozialen Netzwerken Vermutungen laut: Nicht mehr lange, dann wird man die Begrenzung der Amtsperioden ganz aufheben.

Bislang dreht sich die öffentliche Diskussion jedoch eher um Ressortinteressen. Ein Beispiel: Der Vorsitzende des Unterhauses des Parlaments hält es für richtig, die Verfassung dahingehend zu verändern, dass die Deputierten in den Prozess der Regierungsbildung weitestgehend involviert sind und von den Ministern Rechenschaft verlangen können. Der Kabinettschef dagegen ist davon überzeugt, gerade dieser Teil der Verfassung sei unantastbar. „Die Gesellschaft und das politische System entwickeln sich eben“, wie Dimitri Medwedjew meint, „und daraus kann sich die Frage nach dem Umbau der Funktionsabläufe einzelner Machtinstitutionen erheben.“ Man kann das auch so verstehen: Die Frage nach einer Korrektur der Verfassung kann in jedem Moment gestellt werden, und sie wird keine großen Emotionen hervorrufen.

Die Achtung vor Geist und Buchstaben des Gesetzes ist nicht das stärkste Merkmal des russischen Bürgers. Solch ein Satz klingt gewöhnlich wie eine Selbstrechtfertigung. Aber Geringschätzung der Gesetze gehört nicht zu den in der modernen Medizin bekannten Geburtsfehlern. Sie wird anerzogen.

Und welche Regeln und Normen herrschen in unserer Gesellschaft?

Wassily Leontief, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, schrieb während der Perestroika: „Siebzig Jahre lang hat man bei uns die Menschen gelehrt, zu schludern und sich vor der Arbeit zu drücken. Ein Großteil der Energie wird darauf verwendet, zu stehlen, zu schludern, zu betrügen und sich vor der Arbeit zu drücken. Mit solchem Gepäck auf dem Buckel sind wir in das neue Leben getreten.“

Solange die Gesellschaft so wenig Wert auf die Geltung von Gesetzen legt, solange bleibt die Verfassung nur ein Element der Gestaltung. Die Menschen sind seit langem daran gewöhnt: Nicht die Verfassung definiert das System der Macht, sondern die Oberhäupter entscheiden, welche Gesetze ihnen genehm sind. Wenn die da oben gönnerhaft sagen, man brauche nichts zu verändern, werden die Juristen immer wieder stolz verkünden: Die Verfassung ist unabänderlich! Und wenn es auf einmal heißt: Man muss dem Lauf der Zeit genügen, dann machen sie sich genauso eifrig daran, die Verfassung zu zerschnippeln.

Leonid Mletschin ist ein vielfach ausgezeichnete russischer Print- und Fernsehjournalist sowie Autor zahlreicher Bücher, darunter zeithistorische Werke und eine Breschnew-Biografie. Er lebt in Moskau.