FAZ.NET, 03.07.2020
Einspruch exklusiv

"Verfassungsidentität" und "öffentliche Macht" in Russland

Von Ulrich Schmid

Mit zehn Wochen Verspätung wurde in Russland am 1. Juli über die im Januar angekündigte Verfassungsreform abgestimmt. Für den Kreml war das Datum so wichtig, dass Präsident Putin sogar landesweit einen arbeitsfreien Tag ausrufen ließ. Den ursprünglichen Termin vom 22. April hatte er in letzter Minute wegen der Corona-Krise absagen müssen. Bisher stand bei diesem Projekt die Frage im Vordergrund, welche Optionen Putin nach dem Ende seiner Amtszeit 2024 zur Verfügung stehen. Die erneuerte Verfassung hält im Wesentlichen drei Möglichkeiten bereit: Präsident bis 2036, Vorsitzender eines neu definierten Staatsrats, Rücktritt mit Immunität vor strafrechtlicher Verfolgung. Allerdings ist die Regelung von Putins persönlicher Zukunft weder das interessanteste noch das wichtigste Thema der Verfassungsreform. Das eigentliche Ziel geht weit darüber hinaus: Das "russländische Volk" soll mit einer "Verfassungsidentität" ausgestattet und in ein "einheitliches System der öffentlichen Macht" (Art. 132, 3) eingebettet werden. Damit löst die Verfassungsreform eine Ankündigung ein, die aus dem Jahr 2012 stammt. Damals skizzierte Putin ein ambitioniertes Stabilisierungsprojekt und wollte ein "russländisches Staatsvolk mit russischem Kulturkern" schaffen.

Eine Verfassung war in Russland immer mehr als eine Verfassung. Es ging nicht einfach um die Regelung der Kompetenzen der staatlichen Gewalten, sondern um ein Narrativ, das den Staat definiert und zusammenhält. Allerdings verließen sich die Zaren lange Zeit auf andere Herrschaftsmythen: Katharina die Große inszenierte sich als Minerva, Nikolaus I. als Vater der Nation, Alexander II. als Befreier. Die Verfassung war in der Geschichte des Zarenreichs eher eine Gefahr als eine ernsthafte Zukunftsvision. Man mag darüber nachdenken, ob die rechtzeitige Einführung einer konstitutionellen Monarchie Russland vor den Revolutionen des Jahres 1917 bewahrt hätte. Zumindest Lenin beantwortete diese Frage eindeutig. Seine Devise lautete: Je schlechter, desto besser. Je schlechter es um die staatsbürgerlichen Rechte im Zarenreich bestellt war, desto besser standen die Chancen für eine radikale Umwälzung.

Widerwillig gewährter Scheinkonstitutionalismus

Am häufigsten wurde in der Zarenzeit das Argument vorgebracht, das Volk sei noch nicht reif für eine Verfassung. Die einzigen Reichsteile, die über eine Verfassung verfügten, waren das Großfürstentum Finnland und - zumindest zeitweise - das Königreich Polen. Eine russlandweite Verfassung blieb im gesamten 19. Jahrhundert ein Projekt, das von der Aura der Gefährlichkeit umgeben war. Es gab auch kaum ein

allgemeines Verständnis für eine konstitutionalisierte Herrschaft. Ein gutes Beispiel bietet der Dekabristenaufstand 1825. Als die revolutionären Soldaten den Ruf nach einer "Konstituzija" laut werden ließen, glaubte das umstehende Volk, es handle sich dabei um die Frau des Thronfolgers Konstantin. Erst im Revolutionsjahr 1905 gestand der Monarch seinem Volk widerwillig bürgerliche Grundrechte und ein Parlament zu. Dabei durften allerdings das sogenannte "Oktobermanifest" und das darauf folgende Grundgesetz von 1906 nicht einmal den Namen einer Verfassung tragen. Max Weber prägte für diesen Zustand den Begriff des "Scheinkonstitutionalismus". Anfang 1918 lösten die Bolschewiki die verfassungsgebende Versammlung mit dem Argument auf, die Wache sei "müde". Die sowjetischen Verfassungen von 1918, 1924, 1936 und 1977 sahen sich mit dem unauflösbaren Widerspruch konfrontiert, dass der sozialistische Arbeiter- und Bauernstaat sich mit einer bürgerlichen Rechtsform legitimieren musste. Immerhin ging die offizielle politische Philosophie im Einklang mit Marx davon aus, dass der Staat mit der Zeit "abwelken" werde. Allerdings welkte in der wirklichen Welt der Sozialismus vor dem Staat ab. Nach dem Zusammenbruch des Sowjetsystems kam es zum offenen Kampf um die konstitutionelle Ordnung: Die Durchsetzung der neuen Verfassung führte im Oktober 1993 zum Panzerbeschuss des Parlamentsgebäudes in Moskau und forderte 187 Todesopfer.

Die geltende russische Verfassung ist nach dem Vorbild der französischen Fünften Republik gestaltet. 1958 schrieb sich Charles de Gaulle eine Verfassung mit weitreichenden Präsidialkompetenzen auf den Leib. Der damalige Oppositionsführer François Mittérand denunzierte diese Verfassung zunächst als "coup d'état permanent", regierte aber später, als er selber an der Spitze der Republik stand, gerne damit. Im französischen wie im russischen Verfassungstext tritt der Präsident explizit als "Hüter der Verfassung" auf. Die historische Begründung für diese prominente Stellung geht auf die Zeit der Weimarer Republik zurück. Der antiliberale Jurist Carl Schmitt hatte in einer berühmten Debatte 1929 den deutschen Reichspräsidenten als einzig möglichen Hüter der Verfassung bezeichnet, während sein österreichischer Kollege Hans Kelsen diese Rolle dem Verfassungsgericht zuweisen wollte. Gerade die Erfahrung des Vielvölkerstaats der Donaumonarchie führte Kelsen dazu, dass er die Garantie der Verfassung nicht beim Staatsoberhaupt sehen wollte. Vor diesem Hintergrund steht die russische Lösung, die den Präsidenten zum Hüter der Verfassung erhebt, windschief zum asymmetrischen Aufbau des multiethnischen russländischen Staats, der aus verschiedenen Föderationssubjekten wie Städten, Regionen, Gebieten oder Teilrepubliken besteht.

Das russische Verfassungsgericht als Erfüllungsgehilfe des Kreml

Da die sowjetischen Verfassungen weitgehend Lyrik waren und die wahre Macht beim Generalsekretär der Kommunistischen Partei lag, gab es keine Instanz, die

über die Einhaltung der Verfassung wachte. 1989, als das Sowjetsystem bereits in Agonie lag, versuchte man vergeblich, die zu einem Flickwerk angewachsene Breschnjew-Verfassung durch ein Verfassungsaufsichtskomitee zu retten. 1991 wurde ein eigenes Verfassungsgericht ins Leben gerufen, das sich bald lautstark in den politischen Prozess einmischte. Der Vorsitzende des Verfassungsgerichts, Waleri Sorkin, verteidigte sein Gremium in den Wirren der frühen neunziger Jahre als "Hüter der Verfassung" und wandte sich gegen Jelzins neuen Verfassungsentwurf, der eine überaus starke Position für den Präsidenten vorsah. Sorkin warnte vor einer verkappten Neuauflage der sowjetischen Verfassung, die auf dem Führungsanspruch der Kommunistischen Partei aufbaute: "Damals war es eine ganze Partei. Heute ist es nur noch ein Mann." Nach Inkraftsetzung der neuen Verfassung blieb Sorkin zwar Verfassungsrichter, musste aber das Amt des Vorsitzenden abgeben. Das neue Verfassungsgericht fällte zu Beginn der neunziger Jahre einige mutige Entscheide. So pfiff es etwa Präsident Jelzin bei der geplanten Schaffung eines Sicherheitsministeriums oder im Tschetschenienkrieg zurück. Sonst blieb es aber weitgehend handzahm. Ein russischer Beobachter stellte 1996 ernüchtert fest, dass die Verfassungsrichter wahrscheinlich erst die normativen Akte läsen und erst dann ihre Augenbinden abnähmen. Als Putin 2000 seine erste Amtszeit als Präsident antrat, verkündete er eine "Diktatur des Gesetzes". Allerdings stellte sich bald die Frage, ob in Russland nicht eher eine "Diktatur durch das Gesetz" herrsche. 2003 wählten die Verfassungsrichter Sorkin abermals als ihren Präsidenten, weil er als unparteiischer Jurist galt. In der reformierten Verfassung von 2020 wird eine solch unabhängige Wahl nicht mehr möglich sein. Der Präsident wird nicht wie bisher nur die Richter des Verfassungsgerichts vorschlagen, sondern auch dessen Präsidenten. Allerdings hat auch Waleri Sorkin eine wundersame Veränderung durchgemacht. Im Namen der Stabilität der Staatsordnung hat er sich vom Widersacher zum Unterstützer des russischen Präsidenten gewandelt. In seiner persönlichen Entwicklung spiegelt sich auch die Marginalisierung des Verfassungsgerichts, das zunehmend auf die Rolle eines Erfüllungsgehilfen der zentralistischen Politik des Kremls reduziert wurde. Der Bedeutungsverlust zeigte sich schließlich in der Verlegung des Sitzes des Verfassungsgerichts von Moskau nach St. Petersburg im Jahr 2008.

Staatliche Dienstleistungen statt politischer Partizipation

Sorkins wichtigstes Instrument bei der Unterstützung der Position der Regierung ist das Konzept der "Verfassungsidentität". In einem viel beachteten Beitrag wandte er sich 2017 gegen den "linken und rechten Populismus" und die "Globalisierung" westlicher Rechtsvorstellungen. Er verteidigte die russische "Verfassungsidentität"

gegen universalistische Prinzipien, wie sie etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vertrete. Das Konzept der "Verfassungsidentität" könne als Wasserscheide betrachtet werden, die "den systembildenden Kernbestand der nationalen Rechtsordnung" von den übrigen normativen Akten trenne. Die Verfassungsidentität beruhe nicht auf der Auslegung von Gesetzestexten, sondern auf einer allgemeinen kulturellen Einstellung. Die erneuerte Verfassung trägt diesem Prinzip Rechnung, indem sie den eigenen Vorrang vor der internationalen Rechtsprechung festhält. Außerdem erwähnt sie eine "allgemein-russländische kulturelle Identität". Drei Elemente dieser Identität werden explizit genannt: die Bedeutung der russischen Sprache, die tausendjährige Geschichte der Eigenstaatlichkeit und der Glauben an Gott. Welch integrative Wirkung diese Definition zu entfalten vermag, zeigt die Reaktion des oppositionellen Schriftstellers Dmitri Bykow, der in einem Gedicht die Erwähnung Gottes in der Verfassung unterstützte.
Neu führt die Verfassungsreform auch den Begriff der "öffentlichen Macht" ein. Im Text von 1993 war noch durchgehend von "Staatsmacht" die Rede. In der Ankündigung eines "einheitlichen Systems der öffentlichen Macht" zeigt sich der Versuch, ein russisches Äquivalent zur westlichen "Zivilgesellschaft" zu schaffen. Mit der "öffentlichen Macht" will Putin seine sogenannten Mai-Ukase des Jahres 2012 einlösen, in denen er umfangreiche Verbesserungen in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Sozialversicherung, Wohnungswesen und Militär angekündigt hatte. Letztlich geht es dem Kreml darum, die fehlenden politischen Partizipationsmöglichkeiten durch eine umfassende staatliche Dienstleistungsorganisation zu kompensieren. Der russische Staatsapparat präsentiert sich als gigantisches Unternehmen, das seine Bürger wie Kunden behandelt.

Keine Staatsideologie, aber Pflicht zur patriotischen Kindererziehung

Es stellt sich die Frage, ob die erneuerte Verfassung die russische Gesellschaftsordnung in der vom Kreml gewünschten Weise stabilisieren kann. Die Vormachtstellung des Präsidenten im politischen System wird weiter ausgebaut. Das mag ein Stabilitätsfaktor sein, solange Putin an der Macht ist. Da aber nicht einmal eine Strategie für das Aufbauen eines Nachfolgers sichtbar ist, verschiebt die Verfassungsreform die Lösung dringender struktureller Probleme einfach nach hinten. Auch die erneuerte Verfassung wird eine drohende Krise nicht abwenden können, wenn Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit in der Zukunft noch weiter auseinanderklaffen. Bisher haben sich in Russland Oppositionelle allenfalls punktuell auf die Verfassung berufen. So gab es 2009 und 2010 die "Strategie 31",

die am letzten Tag jedes zweiten Monats mit einer Demonstration an den Artikel 31 (Versammlungsfreiheit) der russischen Verfassung erinnerte. 2012 führten Intellektuelle sogenannte "Kontrollspaziergänge" durch, um die Möglichkeit von Demonstrationen zu testen. 2015 postete Alexej Nawalny in seinem Blog eine kommentierte Version der Verfassung und wies auf gravierende Defizite in der Verfassungswirklichkeit hin.

Durch die jetzigen Änderungen werden solche Disparitäten allerdings nicht vermindert, sondern verschärft. In der russischen Verfassung gibt es einen besonders geschützten Kernbestand. Die grundsätzlichen Kapitel zum Staatsaufbau und der Grundrechtskatalog können nur von einer eigens dazu einberufenen Verfassungsversammlung geändert werden. Für die nun beschlossenen Änderungen, die allesamt nicht den Kernbestand betreffen, wäre eine Volksabstimmung gar nicht nötig. Der Grund für die Übererfüllung der Änderungsbedingungen liegt in der Abfederung der Widersprüche, die durch die reformierte Verfassung generiert werden. Zum geschützten Kernbestand gehört nämlich auch der Artikel 13, der eine Staatsideologie verbietet. In den vergangenen Jahren gab diese Bestimmung immer wieder Anlass zu Diskussionen. Kremltreue Juristen würden Artikel 13 am liebsten abschaffen. Weil aber das Verbot einer Staatsideologie bestehen bleibt, entstehen mit der Verfassungsreform Normkonflikte. So legt der neue Artikel 67 unter anderem fest, dass die Kinder zum Patriotismus erzogen werden müssen. Der Urnengang war vor diesem Hintergrund viel mehr als eine Abstimmung über eine Verfassungsreform. Am 1. Juli fand ein Plebiszit über ein politisches System statt, das sich nicht über die Definitionsregeln der eigenen Werte, sondern über die bereits feststehenden Inhalte dieser Werte konstituiert.

Prof. Dr. Ulrich Schmid lehrt zur Kultur und Gesellschaft Russlands an der Universität St. Gallen. F.A.Z. Einspruch