



Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht e.V.

Mitteilungen

Nr. 32

(Jg. 17/2006)

**Recht und Praxis  
der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen**

Dezember 2006

VEREINIGUNG FÜR DEUTSCH-RUSSISCHES  
WIRTSCHAFTSRECHT E.V.

Rechtshaus, Raum 425  
Schlüterstraße 28  
20146 Hamburg  
Tel.: (040) 389 99 30  
Fax: (040) 42838 3250

E-Mail: [info@vdrw.de](mailto:info@vdrw.de)  
[www.vdrw.de](http://www.vdrw.de)

# VORWORT

## Recht haben, Recht bekommen

„Recht haben, Recht bekommen – unternehmerische Tätigkeit in fremder Rechtsordnung“. Unter diesem Titel fand am 21./22. September in Berlin die Jahreskonferenz des „*Deutsch-Russisches Forum*“ statt. An der Vorbereitung war der Vorstand der VDRW beteiligt. Mitglieder der VDRW waren eingeladen, an der Konferenz teilzunehmen. Als Referenten, Diskussionsleiter oder Teilnehmer an Podiumsdiskussionen leisteten verschiedene Mitglieder unserer Vereinigung aktive Beiträge zu dieser wichtigen Veranstaltung.

Das vorliegende Heft der Mitteilungen der VDRW dokumentiert die Konferenz. Lebhaft waren die Debatten und es herrschte keineswegs immer Konsens. Bei einem so heiklen Thema wie der Rechtsstaatlichkeit kann dies auch nicht verwundern. Nicht dokumentieren lassen sich die vielen Gespräche und Diskussionen am Rande der offiziellen Diskussionsrunden. Gerade diese offene Gesprächskultur machte den besonderen Reiz und den Wert dieser Veranstaltung aus.

Schon der Titel der Tagung macht deutlich, dass zwischen der Rechtsstaatlichkeit als verfassungsrechtlichem Prinzip und der Realität der alltäglichen Rechtsverfolgung vor den Gerichten zu differenzieren ist. Ist Russland ein Rechtsstaat – oder wenigstens auf dem Weg dorthin? Die Referenten waren sich keineswegs einig. Von eklatanten rechtsstaatlichen Defiziten, teilweise auch als Demokratiedefizite bewertet, war immer wieder die Rede. Dabei waren es gerade die Praktiker, die aus ihrer forensischen Erfahrung von Verbesserungen berichten konnten. Jedenfalls, sofern es nicht um das Big Business, um die strategischen Wirtschaftsinteressen des russischen Staates geht. Jukos und Sachalin-2 sind Fälle, die aufgrund ihrer Komplexität von außen nur schwer zu beurteilen sind. Dass die Rechtsstaatlichkeit hier den staatlichen Machtinteressen nachgeordnet ist, darf wohl mit Fug und Recht gesagt werden.

Wie viel Rechtsstaat braucht die Wirtschaft? Dies war eine Frage, die bei der abschließenden Podiumsdiskussion gestellt wurde. Welche Auswirkungen haben Rechtsstaatsdefizite auf konkrete Investitionsentscheidungen ausländischer Unternehmen? Ist das Beispiel Chinas, eines totalitären Regimes mit einer investorenfreundlichen Wirtschaftspolitik, auf ein europäisches Land wie Russland übertragbar?

Ein deutliches Anziehen der ausländischen Direktinvestitionen in Russland ist erfreulicher Weise festzustellen. Aber der Vergleich mit anderen attraktiven Investitionsstandorten macht deutlich, dass sich dieses Wachstum immer noch auf einem bescheidenen Niveau abspielt. Russland wird akzeptieren müssen, dass man mit anderen Emerging Markets in einem starken Wettbewerb um ausländisches Investitionskapital steht. Will man in diesem Wettbewerb bestehen, muss der Investor stabile und Vertrauen erweckende Rahmenbedingungen vorfinden. Ein gutes Image hilft sehr, ein schlechtes Image hält Investoren fern. Das Länderimage ist mithin ein nicht zu unterschätzender Faktor für das Vertrauen der Investoren. Ist es teilbar? Kann es ein gutes Image für ausländische Investoren geben wenn gleichzeitig Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite unübersehbar sind?

Wer konnte während der Konferenz ahnen, dass das Thema der Rechtsstaatlichkeit in Russland kurz nach der Konferenz eine solche Aktualität gewinnen würde. Schon vor der Konferenz hatte der Auftragsmord am stellvertretenden Zentralbankchef Andrej Kozlov Russland erschüttert und im In- und Ausland böse Erinnerungen an die Machtkämpfe in der Wirtschaft in den 1990er Jahren geweckt. Einer der Referenten, der Chefredakteur des Politmagazins „Expert“ legte die aktuelle Ausgabe der Zeitschrift aus, die dem Mord an Kozlov gewidmet war. Um ein Vielfaches größer war das weltweite Entsetzen über den Mord an Anna Politkovskaja, der unerschütterlichen und tapferen Journalistin, der unbestechlichen Stimme in den Medien. Weitere Auftragsmorde folgten. Die sechsmonatige Frist zur Neuregistrierung für Nicht-Regierungsorganisationen lief Mitte Oktober aus und das unerwartet strenge Vorgehen der Registrierungsbehörde führte zu einer schwerwiegenden Einschränkung der Tätigkeit der NGOs. Viele Organisationen mussten ihre Tätigkeit in Russland zumindest vorübergehend einstellen, der Repräsentant der liberalen Friedrich-Naumann-Stiftung musste mit seiner Familie aus Russland ausreisen, da die Neuregelung nicht rechtzeitig erfolgt ist und sein Visum nicht verlängert war. Zum Glück ist, jedenfalls für die deutsch-politischen Stiftungen, das Problem inzwischen gelöst. Gleichwohl sind dies höchst alarmierende Vorgänge, die den Staatsbesuch Präsident Putins in Dresden und München überschatteten und auch von den Regierungen der Staaten der Europäischen Union auf dem EU-Russland-Gipfel im finnischen Lahti im Oktober zu einem wichtigen Thema gemacht wurden.

Dem Deutsch-Russischen Forum ist es gelungen, ein höchst aktuelles und bedeutendes Thema für seine Jahreskonferenz zu wählen. Die Debatten zeigten ein schil-

lerndes Bild einer alles andere als einheitlichen Wirklichkeit. Russland hat den Weg zur Etablierung rechtsstaatlicher Verhältnisse eingeschlagen, wenngleich sicher noch nicht in einem Maße, wie es möglich und wünschenswert gewesen wäre. Man muss nun hoffen, dass es nicht zu mehr Rückschritten auf diesem Weg kommt. Aufzuzeigen, wo Russland heute steht, welche Defizite bestehen und die drohenden Gefahren zu benennen - dies war das Verdienst der Konferenz des DRF.

Hamburg, im November 2006

Karin Holloch    Dr. Hans Janus    Prof. Dr. Otto Luchterhandt  
Florian Roloff    Frank Schmieder

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort</b>	1
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	4
<b>Investieren in fremden Rechtsordnungen – Kritische Erfolgsfaktoren aus der Sicht der Wirtschaft</b> Dr. Sergey Nikitin	5
<b>Rechtsstaat – Anspruch und Wirklichkeit. Deutsch-russische Erfahrungen: ein paar grundsätzliche Bemerkungen</b> Prof. Dr. Otto Luchterhandt	11
<b>Rechtsstaat zwischen Anspruch und Wirklichkeit. - Deutsch-russische Erfahrungen</b> Dr. Hermann Schmitt und Dr. Joachim Homeister	15
<b>Schaffung der Grundlagen des Rechtsstaates im posttotalitären Russland</b> Prof. Dr. Jurij Lejbo	27
<b>Schlechtes Image als Länderrisiko</b> Dr. Hans Janus	30
<b>Länderchancen – Länderrisiken. Welche Rolle spielt das staatliche Image?</b> Dr. Jutta Falkner	32
Resümee: <b>Walerij Fadejew: Länderchancen – Länderrisiken – Welche Rolle spielt das staatliche Image?</b>	39
Resümee: <b>Leonid Gosman: Länderchancen – Länderrisiken – Welche Rolle spielt das staatliche Image?</b>	42
Tagungsbericht: <b>Schlechtes Image und gute Geschäfte</b> Cordula Wieck	44

## **Investieren in fremden Rechtsordnungen – Kritische Erfolgsfaktoren aus der Sicht der Wirtschaft**

von Dr. Sergey Nikitin \*

Das Deutsch-Russische Forum hat ein gutes Thema zur Diskussion vorgeschlagen. Investitionen im Ausland sind ein Wagnis für jedes Unternehmen, da es unweigerlich mit einer Fülle von Herausforderungen konfrontiert wird. Der Schritt in ein Engagement im Ausland ist als Resultat der wirtschafts-politischen und rechtlichen Analyse der Situation im eigenen Land und im Ausland zu sehen und daher das Ergebnis einer komplexen Entscheidung.

Was bewegt Unternehmer dazu, im Ausland zu investieren? Womöglich das Streben, die eigene Position im Wettbewerb zu festigen, sich mehr in internationale Verflechtungen einzubinden, die Effizienz eigener Außenhandelstätigkeit zu steigern, den Zugang zu neuen Waren- und Finanzmärkten zu erschließen? Oder vielleicht der Wunsch, eventuelle Schwächen des eigenen Marktes auszugleichen, das Unternehmen stabiler finanziell abzusichern, oder einfach der Wunsch, das Problem der Visabeschaffung zu lösen? Bestimmt all das und noch vieles mehr kann als Motivation genannt werden. Grundsätzlich gibt es zwei wesentliche Gründe für Finanzexporte privater Investoren: Zum einen geht es vorzugsweise um die Sicherung des Eigenkapitals, zum anderen um seine Wertsteigerung.

Nach Ansicht einiger Finanzexperten investieren 90% der Russen im Ausland, um das eigene Kapital zu sichern. Und lediglich 10% der Investoren erhoffen sich eine Kapitalsteigerung durch die Auslandsinvestition. Obwohl ich die obige Quantifizierung der Hauptmotive bezweifle, sei in diesem Zusammenhang auf eines hingewiesen: Die prinzipiell wohl korrekte Gewichtung ist auch ein Ausdruck der charakteristischen Unterschiede zwischen den russischen und deutschen Investitionen. Die Anlagen deutscher Investoren im Ausland dienen größtenteils der Diversifizierung und dem Wertzuwachs des Kapitals. Bezüglich russischer Finanzeinlagen erfreut mich jedenfalls, dass die Fragen der Rechtmäßigkeit der Geldexporte zunehmend in den Hintergrund treten. Heute spricht man eher von den wirtschaftlichen und geografischen Synergien größerer russischer Korporationen weltweit, der Erschließung neu-

---

\* Dr. Sergey Nikitin ist Leiter der Repräsentanz der Handels- und Industriekammer der R.F. in der Bundesrepublik Deutschland.

er internationaler Märkte und somit der verstärkten ökonomischen Integration Russlands in die Weltgemeinschaft. Dennoch sorgt die verstärkte finanzielle Aktivität der russischen Unternehmen auf den ausländischen Märkten für Verunsicherung und Misstrauen seitens einheimischer Beobachter. Meiner Ansicht nach sind diese Ängste weitestgehend unbegründet. Die vermehrten Geldimporte sind eine logische Konsequenz der dynamischen und intensiven wirtschaftlichen Entwicklung Russlands. Dabei unterscheiden sich die Vorgehensweisen der russischen Investoren kaum von denen anderer internationaler bzw. europäischer Anleger. Es geht um die angemessene Absicherung der Präsenz auf den Weltmärkten bzw. um die Durchführung großer internationaler, gemeinsamer Projekte. In diesem Zusammenhang können unter anderem die Aktivitäten der Firmen LUKOIL AG, AFK SYSTEMA, GASPROM AG, SEVERSTAL AG, JSC "BALTIKA BREWERIES", NORILSKI NIKEL und anderer genannt werden.

Wie fühlt sich der russische Investor im deutschen Rechtsraum? Im großen und ganzen übt die deutsche Gesetzgebung keinen Einfluss auf die Menge der investierten Gelder aus Russland aus. Teilweise ist dies durch die Angleichung des modernen russischen „Post-Perestroika“-Rechts an das deutsche bedingt. Ein typisches Beispiel hierfür ist das deutsche Gesellschaftsrecht, welches dem russischen als Vorbild diente. In dieser Angelegenheit hat die Handels- und Industriekammer Russlands die Zusammenarbeit deutscher und russischer Experten aktiv unterstützt. In diesem Zusammenhang möchte ich die Gelegenheit nutzen Herrn Prof. Dr. Bergmann für die großartige Arbeit zu danken. Es ging nicht nur um die Auslegung und die Verfassung von Texten, sondern auch um die komplizierte Kopplung der Theorie und der Praxis beider Länder. Die Akzeptanz und die relativ leichte Verständlichkeit des deutschen Rechts für die russischen Unternehmer ist auch ihr Verdienst.

Nach der offiziellen Statistik beträgt der Umfang der russischen Investitionen im Ausland zum Ende März 2006 ca. 8 Mrd. USD. Ein Drittel davon sind direkte Investitionen. Branchenmäßig gegliedert gehört ein Drittel des investierten Kapitals zur Erdölgewinnung. Andere Schwerpunktbranchen sind die Metallurgie, Chemie und Petrochemie, Maschinenbau und Metallverarbeitung. Auf Handel und Nahrungsmittelindustrie entfallen 28% der Gesamtsumme, darunter fast 18% auf den Außenhandel. Mehr als 5% entfallen auf Transport, oder genauer, den Seetransport sowie Rohrleitungen. Die Investitionseinnahmen sind wie folgt aufgeteilt: 82,5% der Einnahmen



wurden vom Außenhandel eingebracht, 16,5% - von der Industrie (darunter 8,5% - Schwarzmetallurgie, 4,6% - Ölförderung).

Die Struktur der russischen Investitionen in die ausländische Industrie ähnelt der Struktur der ausländischen Investitionen in Russland. Die Erschließung neuer Investitionsmärkte erfolgt noch relativ selten. Solche Investitionen haben jedoch zahlreiche positive Wechselwirkungen für beide Länder. So zum Beispiel hat eine russische Beteiligung an einer deutschen Porzellan Manufaktur in Dresden zu rasant steigenden Absatzmengen auf dem russischen Markt geführt. Nach den Ausstellungen „Konsumexpo 2006“ in Moskau auf dem Gelände des Tochterunternehmens der Handels- und Industriekammer der Russischen Föderation, Expozentr, und der Ausstellung „800 Jahre Dresden. Dresdner Porzellan“ ist der Exportanteil nach Russland auf 15% gestiegen. Das ist zu vergleichen mit dem Exportanteil nach England und den USA. Kennzeichnend erscheint mir hierbei die Aussage des Geschäftsführers dieser Manufaktur, Günter Seifart: „Auf den Märkten Westeuropas sehe ich keine Wachstumsperspektiven. Der Markt der Zukunft ist Russland“.

Aus der Sicht vieler russischer Investoren dient der Kauf von deutschen Unternehmen der Verbesserung der Positionierung des Unternehmens nicht nur auf dem internationalen, sondern auch auf dem russischen Markt, unter anderem durch die Nutzung von Qualitäts- und Ursprungszeugnissen wie «Made in Germany» und der Erweiterung des Sortiments. So hat der Direktor für Wirtschaft und Finanzen des Konzerns „Kalina“ aus Ekaterinburg, Alexander Petrov, der Presse den Kauf der Firma „Dr. Scheller Cosmetics AG (Eislingen)“ unter anderem damit erklärt, dass früher sein Konzern auf dem Markt nur als Hersteller von Pflegemitteln aktiv war und durch das Investment seine Produktpalette mit Kosmetika ergänzt hat. Ähnliche Bedeutung hatte der Kauf der im Konkursverfahren befindlichen deutschen Firma Frostdog Eiskrem AG in Ortenberg durch einen der größten und modernsten russischen Eiskremproduzenten Alterwest AG gehabt. Heute heißt diese hessische Firma AlterWest Eiskrem AG und macht mit gutem Eis gute Umsätze in Deutschland und Russland. Übrigens, der Name der russischen Firma bedeutete ursprünglich „Alternative zum Westen“. Der Gründer der Firma – der Physiker Dr. Viktor Lutowinow - wollte vor 15 Jahren damit ausdrücken, dass Russland auch aus eigener Kraft Qualitätsprodukte entwickeln kann.

Um die Präsenz im Ausland abzusichern, müssen die Investitionen nicht unbedingt groß sein. Manchmal geht es nur um den Aufbau der Handelsvertretung oder Niederlassung, möglichst mit professioneller Unterstützung. Der Präsident der russischen Firma ABBYY Software House, David Jan, berichtet, sein Produkt FineReader sei in Europa schon Ende 1997 bekannt gewesen. Ein Jahr später stieg der Anteil dieses russischen Produktes auf dem deutschen OCR Markt um 15%, und noch ein Jahr später betrug der Marktanteil in Deutschland bereits 20% und 10% im Durchschnitt auf den westeuropäischen Märkten. Nach seiner Meinung ist dieser Erfolg u.a. der Professionalität des Teams der Mitcom Neue GmbH zu verdanken, deren für den Vertrieb des FineReader verantwortliche Manager komplett in das in München gegründete ABBYY Europe übergegangen sind. Aus meiner Sicht wird von der Einbindung der Schweizer Glencore International mit einer 12%igen Beteiligung beim Zusammenschluss der russischen Aluminiumhersteller zur neuen Korporation „Russisches Aluminium“ ähnliches erwartet.

Russland ist heute nicht nur mit großen und bekannten Firmen in Deutschland vertreten. Ihre Zahl ist deutlich niedriger, als die Zahl der etwa 4000 deutschen Firmen in Russland, aber sie werden auf dem deutschen Markt bereits bemerkt. Der Umsatz der so genannten „russischen Läden“ beträgt allein 0,5 Mrd. Euro. Allein in NRW sind laut Auskunft des Russland Support Centers ca. 130 Firmen mit russischer Beteiligung aktiv. „Die Russen kommen“, klingen manchmal einige erschrockene Kommentare. Das ist – noch – ungewohnt, aber normal. Es ist ein Zeichen der beständigen marktwirtschaftlichen Weiterentwicklung Russlands, auch ein Zeichen der hohen, international wettbewerbsfähigen Qualität russischer Produkte, die immer öfter gefragt sind. Es ist aber auch ein Zeichen der Gegenseitigkeit in den Wirtschaftsbeziehungen, eines Waren- und Dienstleistungsaustausches auf Augenhöhe. Das ist sicherlich eine neue mentale Situation für manche. Aber die Diskussion darf nicht auf Oligarchen reduziert werden. Wichtige Akteure im Spiel sind heute Firmen der so genannten zweiten Reihe.

Welche Schwierigkeiten haben solche Firmen in deutschen Rechtsraum? Ich weiß nicht, was genau der Escada-Aktionär (27% der Aktien) Rustam Aksenenko meinte, als er im Interview über großes Misstrauen in deutschen Unternehmen und alte Klischees klagt. Ich weiß aber aus der Erfahrung der Zusammenarbeit mit russischen Softwareentwicklern, dass z.B. die Amerikaner sich sehr viel schneller für eine Zusammenarbeit mit russischen Unternehmen entscheiden. In den USA werden heute

viel mehr russische Software-Produkte genutzt, als in Deutschland. Russland ist Partnerland auf der CeBIT 2007. Ich hoffe, dass der IT-Gipfel die Zusammenarbeit im Hightech-Sektor nach vorne bringen wird. Russland plant vier Gemeinschaftsstände zu Software, Telekommunikation, Outsourcing sowie Forschung mit mehr als hundert Ausstellern in Hannover. Von der Zusammenarbeit profitieren beide Länder. Im vergangenen Jahr hat Deutschland IT- und Telekommunikations-Hardware im Wert von 1,8 Mrd. EUR nach Russland exportiert – mehr als dreimal so viel wie noch vor fünf Jahren. Ein Sprecher des deutschen Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien beziffert das Volumen des russischen ITK-Marktes im Jahre 2010 auf 16,5 Mrd. USD.

Viele Schwierigkeiten russischer Firmen in Deutschland sind teilweise „selbstverursachte“ Schwierigkeiten. So kann man das positive Beispiel der erfolgreichen Beteiligung in Dresden durch weniger erfolgreiche Engagements ergänzen. Der Kauf des Glaswerks in Dresden war letztendlich ein Verlust für den russischen Unternehmer, weil der Kaufpreis überzogen war und dem Investor einige wesentliche Details nicht bekannt waren. „Selbst schuld“ kann man sagen, weil die gründliche betriebswirtschaftliche Analyse vor der Kaufentscheidung fehlte. Ähnlich war es beim Kauf von kompletten Anlagen durch russische Firmen aus Krasnodar und Kaliningrad. In einem Fall hat man die Anlage erst nach dem Ablauf der Garantie getestet und wichtige Funktionsmängel entdeckt. Im anderem Fall hatte man beim Vertragsabschluss, der eine erhebliche Vorkasseleistung vorsah, nicht die Bonität des Lieferanten überprüft. Dies führte bei der Abwicklung zu großen Problemen. Auch hier hatte der russische Partner seine Hausaufgaben nicht erledigt.

Auch etliche Schwierigkeiten beim Absatz des Qualitätsproduktes „russischer Wodka“ hatten ihre Ursache nicht zuletzt bei den Produzenten. „Russischer Wodka“ ist bekanntlich ein nach russischem Gesetz erzeugtes Qualitätsprodukt, das vor allem chemisch-analytisch wichtige Parameter erfüllen muss. Gegenüber EU-Recht für Standard-Wodkas gelten für den in Russland hergestellten „Russischen Wodka“ wesentlich strengere Qualitätsparameter, wie z.B. niedrigere Grenzwerte für Methanol und Fuselöle. Das Produkt verdient es, auf dem deutschen und europäischen Markt unter Markenschutz gestellt zu werden, um Verbrauchertäuschungen und -irreführungen künftig zu verhindern. Aber es liegt an uns, daran bis jetzt nicht konsequent genug gearbeitet zu haben. Nur einmal hat die russische Firma Dovgan in Hamburg gegen „Original Russian“ auf nicht-russischem Wodka „Moskovskaya“ vor

Gericht geklagt und Recht bekommen. Nun ist „Original Russian“ auf „Moskovskaya“ nicht mehr zu finden. Aber die Bezeichnung „Russischer Wodka“ wird weiter verwendet. Sie ist immer noch nicht geschützt.

Aber nicht alle Schwierigkeiten sind „selbstverschuldet“. Wenn russische Röhren erst nur nach sehr langem Streit über deren Entsprechung mit den Standards der EU nach Westeuropa geliefert werden dürfen, dann hat das bestimmt weniger mit formalem Recht, sondern mehr mit wirtschaftlichen Interessen zu tun, die Rechtsvorschriften in ihrem Sinne missbrauchen. Ich vermute, dass auch die Schwierigkeiten der Lieferung von modernen Werkzeugmaschinen nach Izhevsk eher mit der Wiederbelebung von alten Vorstellungen aus der Zeit des Kalten Krieges verbunden sind.

Dass das pauschale Misstrauen immer noch starken Einfluss auch im Alltagsdenken in Deutschland hat, kenne ich aus eigener Erfahrung. Bei der Eröffnung des Geschäftskontos der Repräsentanz der Handels- und Industriekammer Russlands bei einer renommierten Bank bat mich die Abteilungsleiterin, diese Frage doch zuerst mit der Leitung der Bank zu klären. Es ginge, wie sie sagte, um Russland und da wolle sie nicht, dass eine voreilige Entscheidung die Karriere junger Mitarbeiter gefährdet.

Aber wir sollen nach vorne schauen. Und vielleicht noch mehr über die bislang nicht genügend bekannten Potenziale unserer Zusammenarbeit informieren, die Gemeinsamkeiten in den Rechtsordnungen unserer Länder zum beiderseitigen Vorteil ausbauen und fortentwickeln.

Und Russland muss stärker als in der Vergangenheit über das ungeheure Potenzial an Spezialwissen in wichtigen Bereichen informieren. So verfügen russische Institute und Unternehmen über sehr wertvolles Know-how im Biotechnologiebereich. Viele Entwicklungen und Patente, die der Gesundheit der Menschheit zugute kommen können, sind bislang nicht verwertet, weil es an Erfahrung fehlt, von der Entwicklung in die Prüfung, Genehmigung und schließlich Vermarktung zu gehen. Hier bietet sich den internationalen Partnern Russlands ein breites Feld an sinnvollen und profitablen Engagements.

## **Rechtsstaat zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Deutsch-russische Erfahrungen: ein paar grundsätzliche Bemerkungen**

von Prof. Dr. Otto Luchterhandt\*

Als deutscher Staatsrechtslehrer in Russland und anderen GUS-Staaten viel unterwegs, stoße ich immer wieder auf einen für mich sehr interessanten Umstand, nämlich den, dass in der Publizistik, aber auch von professionellen Juristen Mängel der Rechtsordnung, Verletzungen von Gesetzen als Verstöße gegen die "Demokratie" hingestellt werden, die man in Deutschland als Verstöße gegen Grundsätze des "Rechtsstaates" wahrnimmt, einordnet und kritisiert. So werden krasse Fehlentscheidungen von Verwaltungsbehörden und von Gerichten, etwa aufgrund von Korruption, oder Verletzungen der Gewaltenteilung als "undemokratische" Vorgänge angegriffen. Man kann feststellen, dass Rechtsstaat und Demokratie weithin gleichgesetzt werden. Diese Gleichsetzung signalisiert eine erhebliche Schwäche speziell des Rechtsstaatsgedankens bzw. Rechtsstaatsprinzips im öffentlichen Bewusstsein. Sie hat ungünstige Folgen für eine gebotene differenzierte, richtige Wahrnehmung der eigenen Verfassungs- und Rechtsordnung im Allgemeinen, für ein präzises Verständnis von Rechtsstaat und Rechtsstaatlichkeit im Besonderen. Das Phänomen ist deswegen sehr bedenklich, weil Rechtsstaat einen viel weiter reichenden und sich in vielen einzelnen Rechtsinstituten entfaltenden juristischen Inhalt hat als Demokratie.

Demokratie ist ein Verfassungsprinzip, dem gemäß die Organe des Staates durch das souveräne Volk im Wege von Wahlen, nach dem Mehrheitsprinzip, von unten nach oben gebildet werden. Es ist das maßgebende Konstitutionsprinzip des Staates, das seinen Organen – direkt oder indirekt – den höchsten Grad der Legitimität vermittelt.

Rechtsstaat dagegen soll und will garantieren, dass die auf dem demokratischen Wege gebildete bzw. formierte Staatsgewalt dauerhaft, beständig an das Recht, d. h.

---

\* Prof. Dr. Otto Luchterhandt lehrt Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität Hamburg. Professor Luchterhandt ist 1. Stellvertretender Vorsitzender des Deutsch-Russischen Forums.

an Verfassung und Gesetze, gebunden ist und bleibt. Dadurch soll einerseits die Freiheit der Bürger bewahrt, andererseits nur gemäß Verfassung und Gesetz das allgemeine Wohl des Volkes verfolgt werden. Rechtsstaatlichkeit ist die wichtigste Sperre gegen die Entartung des Staates, der Regierung in ein Regime der Diktatur, Tyrannei, Despotie.

Natürlich hängen Rechtsstaat und Demokratie eng zusammen, was sich am deutlichsten im Entstehungsprozess des parlamentarischen Gesetzes niederschlägt. Aber man bekommt eine präzisere Vorstellung vom Staat und seiner Funktionsweise, wenn man die jeweilige Besonderheit des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatsprinzips erkennt. Dies erleichtert zugleich wesentlich die präzise Erfassung und Einordnung von Rechtsverletzungen und damit die darüber geführte öffentliche Diskussion.

Die Unterscheidung zwischen Rechtsstaat und Demokratie ist für das Verständnis der Verfassungsentwicklungen gerade in Deutschland sehr wesentlich, denn in Deutschland wurden zunächst – seit dem späten 18. Jahrhundert – mit beachtlichem Erfolg Rechtsstaatsinstitutionen, voran die Etablierung unabhängiger Gerichte und die maßgeblich von ihnen bewirkte Garantie gegen willkürliche Eingriffe der Exekutive in Freiheit und Eigentum aufgebaut. Die Durchsetzung der Demokratie folgte später und, wie bekannt, mit geringerem Erfolg. Mehr als das: Die Entartung der Demokratie führte zum Untergang der Weimarer Republik und ihrer Verfassung, zur Vernichtung des Rechtsstaates und zur Etablierung einer totalitären, unmenschlichen Staatsgewalt. Der Rechtsstaat verwandelte sich in ein terroristisches Unrechtsregime.

Nach 1945 wurde aber, und das gehört zu den großen, fundamentalen deutschen Erfahrungen nach dem Zweiten Weltkrieg, der Rechtsstaat – für manche erstaunlich rasch – in der Bundesrepublik wieder hergestellt. Indes war dies eigentlich weniger erstaunlich, wenn man bedenkt, wie tief und stark verwurzelt gerade die Tradition des Rechtsstaats in Deutschland war und ist. Außerdem hat die Nazi-Herrschaft zum Glück nur zwölf Jahre gewährt. Allerdings, im Osten Deutschlands, in der SBZ/DDR mussten die Menschen noch zwei Generationen länger unter einem rechtsstaatsfeindlichen Regime leben.

In historischer Perspektive von Rechtsstaat und Demokratie sehe ich eine gewisse Gemeinsamkeit zwischen Deutschland und Russland: denn das Kaiserreich Russ-

land bewegte sich seit den Reformen Alexander II. auf die Etablierung eines Rechtsstaates bei – ebenfalls – nur schwachen Elementen von Demokratie (!) zu. Es ist wohl die größte Tragik der russischen Geschichte, dass im Revolutionsjahr 1917 und danach der Aufbau des Rechtsstaates eingestellt bzw. abgebrochen wurde im Namen der "Diktatur des Proletariats", später der "sozialistischen" bzw. der Sowjetdemokratie. Begleitet war die Etablierung eines totalitären Systems "von links" von einem aggressiven, d. h. sowohl praktischen als auch theoretischen Rechtsnihilismus im Zeichen der marxistischen Utopie vom "Absterben des Rechts".

Das sowjetische "Experiment" dauerte drei Generationen, und erst seit der Perestrojka und der Verfassung von 1993 bekennt sich Russland zu den klassischen Prinzipien von Rechtsstaat und Demokratie (Art. 1 der Verfassung) sowie zu ihren weiteren Institutionen: Gewaltenteilung; Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter; Gesetzmäßigkeit der Verwaltung; Achtung der Menschen- und Bürgerrechte; Staatshaftung; gerichtlicher Rechtsschutz; Rückwirkungsverbot; Grundsatz der Verhältnismäßigkeit usw. Dies ist erst ein Anspruch, ein Bekenntnis, eine Zielsetzung – nicht mehr, aber auch nicht weniger! Der Weg zur Wirklichkeit eines funktionierenden Rechtsstaates ist steinig, mühsam und nicht frei von Umwegen, aber der Weg dorthin ist mit der geltenden Verfassung begonnen worden, und dies – hoffentlich – unwiderruflich. Gewiss ist Russlands Bilanz auf dem bisherigen bald zwei Jahrzehnte währenden Wege ambivalent. Das aber ist unvermeidlich, denn nichts ist im Staatsleben schwieriger und langwieriger, als der Aufbau funktionsfähiger, von einem breiten öffentlichen Konsens getragener rechtsstaatlicher Institutionen!

Für den Vergleich zwischen Deutschland und Russland folgt daraus, dass ihre Entwicklung in Bezug auf Rechtsstaat und Rechtsstaatlichkeit erheblich durch Asymmetrie geprägt ist. Deutschland ist Gott sei Dank ein etablierter Rechtsstaat, und wenn auch tagtäglich in vielen Fällen gegen rechtsstaatliche Grundsätze verstoßen wird, so ist doch der Anspruch der Rechtsstaatlichkeit der Wirklichkeit in Deutschland, insgesamt betrachtet, in hohem Maße nahe gekommen.

Von Russland kann man dies vorläufig nicht sagen. Das ist aber alles andere als verwunderlich, denn nach einer ganzen Epoche ihrer mit harten Repressionsmitteln durchgesetzten, aber auch auf einem verbreiteten Konsens im Alltag beruhenden sowjetsozialistischen Rechtskultur wirkt diese, wie kann es anders sein, in den staatlichen Institutionen des heutigen Russland ebenso wie in den Köpfen der Menschen

mächtig fort. Typische Phänomene der Kontinuität zwischen dem rechtsstaatsfernen Sowjetsystem und der realen Rechtskultur des heutigen Russland sind vor allem drei Erscheinungen:

- (1) die starke Tendenz zur Instrumentalisierung von Rechtsvorschriften für solche Zwecke, für welche die Vorschriften eigentlich nicht erlassen wurden;
- (2) die Selektivität der Rechtsanwendung, sei es im repressiven Vorgehen gegenüber bestimmten Personengruppen oder sei es durch die einseitige Konzentration auf bestimmte Rechtsvorschriften unter Außerachtlassung anderer, bei der Verfolgung bestimmter rechtspolitischer Ziele "störender" Rechtsvorschriften;
- (3) die starke Unterschätzung, Vernachlässigung, Missachtung des Verfahrensrechts bei einer – höchst paradox anmutenden – gleichzeitigen extrem formalen Einforderung der Einhaltung von untergeordneten Ordnungsvorschriften, ein Phänomen, das vor allem in dem ungenügenden Bewusstsein des Zusammenhanges zwischen dem Verfahrensrecht und dem materiellen Recht in einem demokratischen Rechtsstaat beruht, aber auch ein weitgehend fehlendes Bewusstsein, geschweige denn Verständnis für den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit signalisiert.

Es ist zwar nahe liegend, wäre aber ein Fehlschluss zu meinen, dass wir es hier immer mit mehr oder weniger bewusster, gewollter, absichtlicher Rechtsbeschränkung oder gar Rechtsbeugung zu tun hätten. Diese Annahme hieße die mächtige Fortwirkung einer vorrechtsstaatlichen Epoche völlig dominierender politischer Zweckmäßigkeit zu unterschätzen. Gewiss gibt es Rechtsbeugung, aber der Hintergrund ist in den allermeisten Fällen ein anderer, nämlich u. a. eine große, verbreitete Unsicherheit und weithin auch Unfähigkeit, methodologisch abgesichert, überzeugend nach Regeln juristischer Methodik Rechtsvorschriften 1) aus ihrem normativen Zusammenhang der gesamten Verfassungs- und Rechtsordnung heraus überzeugend auszulegen, und 2) die so gewonnene abstrakte Rechtsregel auf den konkreten Fall mit durchschlagender Begründung anzuwenden. Hier nachhaltige Änderungen herbeizuführen, ist eine riesenhafte Aufgabe, deren Bewältigung nur von einem langsamen Entwicklungsprozess der Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungskultur insgesamt unter dem stetigen Einfluss rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien sowie in enger Verbindung mit der Etablierung einer funktionsfähigen Bürgergesellschaft erwartet werden kann.



## **Rechtsstaat zwischen Anspruch und Wirklichkeit – deutsch-russische Erfahrungen**

von Dr. Hermann Schmitt und Dr. Joachim Homeister\*

Das Thema meines heutigen Vortrages lautet „Rechtsstaatlichkeit“. Da dieses Thema sehr weit gefasst ist – allein in der deutschen Rechtswissenschaft füllen Monographien, die sich seiner annehmen, viele hundert Seiten<sup>1</sup> –, möchte ich zunächst den Kreis der Fragen, die ich Ihnen heute nahe bringen möchte, etwas eingrenzen. Zum einen beschränke ich mich, dies ist meiner langjährigen Tätigkeit als (deutscher) Rechtsanwalt in Moskau geschuldet, auf Probleme von Theorie und Praxis des Rechtsstaats in der gegenwärtigen Rechtswirklichkeit der Russischen Föderation. Vergleiche zum deutschen Recht stelle ich nur dort an, wo dies dem Verständnis der russischen Problematik dient oder den Stellenwert einer Fragestellung illustriert. Zum anderen – dies ergibt sich aus dem mir zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmen – will ich mich weder in rechtsdogmatischen Fragen vertiefen, derer sich anzunehmen Aufgabe der Rechtswissenschaft ist, noch im Einzelnen die Rechtsprechung zu Einzelfragen bis ins letzte Detail ausleuchten. Vielmehr ist es mein Ziel, in einer Art „Tour d’horizon“ aus der Sicht eines in Russland tätigen Rechtspraktikers einige Anmerkungen zu den wichtigsten Punkten zu machen, die mit dem Begriff „Rechtsstaat“ assoziiert werden.

### **Zwei grundsätzliche Vorbemerkungen**

Lassen sie mich – bevor ich zu den Einzelfragen übergehe – ganz kurz zwei grundsätzliche Bemerkungen vorweg machen.

Anders als in Deutschland, das unter dem Grundgesetz nunmehr bald sechzig Jahre Zeit hatte, den modernen Rechtsstaatsbegriff zu entwickeln, und in dem sich – die

---

\* Die Autoren sind im Moskauer Büro von White & Case LLC tätig. Der Beitrag ist das Manuskript eines Vortrages, den der Zweitautor in Vertretung von Herrn Rechtsanwalt Dr. Hermann Schmitt auf der Jahreskonferenz des Deutsch-Russischen Forums e. V. am 22. September 2006 in Berlin gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.

<sup>1</sup> Vgl. etwa die Habilitationsschrift von Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip: Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986.

Zeiten der Diktatur im 20. Jahrhundert einmal ausgenommen – rechtsstaatliche Wurzeln bis in das 18. Jahrhundert zurückverfolgen lassen – denken Sie etwa an das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794, das bereits die Baufreiheit kannte<sup>1</sup> und eine polizeiliche Generalklausel enthielt, die bis heute als Vorbild für die Polizeigesetze der Bundesländer dient<sup>2</sup> –, ist der Begriff des Rechtsstaats in Russland noch jung. So legt zwar gleich Artikel 1 Absatz 1 der russischen Verfassung aus dem Jahre 1993 fest<sup>3</sup>, dass die Russische Föderation ein „demokratischer, föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform“ ist; dessen ungeachtet stellt aber ein Kommentator der Verfassung – völlig zu Recht und möglicherweise auch unausweichlich – fest, dass der Rechtsstaat für Russland „bislang noch nicht die Wirklichkeit, sondern nur ein Ziel“ ist<sup>4</sup>.

Ein anderer Kommentator konstatiert – und dies ist für unser Thema mindestens genauso wichtig wie die vorherige Feststellung –, dass der Begriff „Rechtsstaat“ in Russland „lange Zeit als inakzeptable Erfindung des Bürgertums zum Betrug der Arbeiterklasse im modernen Kapitalismus galt“<sup>5</sup>. Wenn man bedenkt, dass die heutigen russischen Staatsorgane, einschließlich der Gerichte mit Akteuren besetzt sind – genauer gesagt: wohl zwangsläufig besetzt sein müssen –, die unter diesem Verdikt sozialisiert und juristisch (aus-) gebildet wurden, so wird klar, dass die Umsetzung der Vorgabe des Artikels 1 der russischen Verfassung noch für eine ganze Zeit mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden sein muss – dass es noch einer gewissen Zeit bedürfen wird, um Theorie und Praxis miteinander in Einklang zu bringen.

---

<sup>1</sup> § 65 Teil I Titel 8 PrALR: „In der Regel ist jeder Eigenthümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt.“ § 66 Teil I Titel 8 PrALR: „Doch soll zum Schaden oder zur Unsicherheit des gemeinen Wesens, oder zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze, kein Bau und keine Veränderung vorgenommen werden.“

<sup>2</sup> § 10 Teil II Titel 17 PrALR: „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder den einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist Amt der Polizey.“

<sup>3</sup> Die Menschenwürde, die der Parlamentarische Rat aus historischen Gründen an die Spitze des Grundgesetzes gestellt hat, erwähnt die russische Verfassung hingegen unmittelbar erst in Artikel 21 sowie mittelbar in den Artikeln 2 und 17.

<sup>4</sup> *Lasarew*, Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation, 2003, Art. 1, Anm. 4.

<sup>5</sup> *Karpowitsch*, Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation, 2002, Art. 1, Anm. 1.

## **Einzelne Facetten des Begriffs „Rechtsstaat“ in der russischen Rechtspraxis**

Meine Vorbemerkungen lassen erahnen, dass die Rechtsstaatlichkeit in Russland noch mit erheblichen Problemen zu kämpfen hat. Aber es lassen sich auch beachtliche Fortschritte ausmachen. Ich möchte nun versuchen, Ihnen dies anhand einiger Beispiele zu belegen.

### **Rechtssicherheit (Rechts- und Bestandskraft, Vertrauensschutz, Rückwirkungsverbot, „ne bis idem“)**

Ein ganz wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist der Grundsatz der Rechtssicherheit, der sich in verschiedenen, untereinander eng mit einander verwobenen Untergrundsätzen widerspiegelt. Stichworte sind in diesem Zusammenhang „Rechtskraft“, „Bestandskraft“, „Vertrauensschutz“, „Rückwirkungsverbot“ und – vor allem im Strafrecht – der Grundsatz des „ne bis in dem“ (zu deutsch: Verbot der Doppelbestrafung).

Der Grundsatz der (formellen) Rechtskraft von Urteilen wie auch das im Verwaltungsrecht entwickelte Rechtsinstitut der Bestandskraft von Verwaltungsakten dienen dazu, bereits ausführlich, ggf. vor mehreren Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen verhandelte Verfahren endgültig abzuschließen, um damit den Beteiligten eine erneute Befassung mit dem (möglicherweise lange in der Vergangenheit liegenden) Sachverhalt zu ersparen. Eng verknüpft mit diesem Grundsatz ist das Rückwirkungsverbot, das eine Erstreckung neuer Gesetze (und anderer staatlicher Entscheidungen) auf in der Vergangenheit liegende, bereits abgeschlossene Sachverhalte verbietet.

Dem deutschen Grundgesetz sind beide Grundsätze – so grundlegend sie auch sind – so selbstverständlich, dass sie – vom strafrechtlichen Rückwirkungsverbot<sup>1</sup> einmal abgesehen – noch nicht einmal ausdrücklich im Verfassungstext Erwähnung gefun-

---

<sup>1</sup> Art. 103 Abs. 2 GG.

den haben, sondern dem einfachen Gesetzesrecht überlassen wurden<sup>1</sup>. Insbesondere das Rückwirkungsverbot wird vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als unmittelbarer Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips angesehen<sup>2</sup>.

Die russische Verfassung ordnet hingegen das Rückwirkungsverbot nicht nur für das Strafrecht<sup>3</sup>, sondern in Artikel 57 auch für das Steuerrecht ausdrücklich an.

- *Beispiel 1: Der Beschlussentwurf des Obersten Arbitragegerichts zur Wiederaufnahme von Verfahren bei Rechtsprechungsänderungen*

Soweit zur Theorie. Welche Probleme in der Praxis bestehen, konnte man kürzlich bei aufmerksamer Lektüre der russischen Presse entnehmen, die über den Entwurf eines Beschlusses des Obersten Arbitragegerichts – manche sprechen auch vom Obersten Wirtschaftsgericht – zur Auslegung der Vorschriften der Arbitrageprozessordnung über die Wiederaufnahme bereits abgeschlossener Verfahren berichtete<sup>4</sup>.

Artikel 311 der russischen Arbitrageprozessordnung enthält einen – im Vergleich zu den entsprechenden deutschen Vorschriften<sup>5</sup> – ohnehin schon recht weiten Katalog von Gründen für die Wiederaufnahme von Verfahren, die bereits mit einer rechtskräftigen Entscheidung – auf russisch: „решение, вступившее в законную силу“ – abgeschlossen wurden. So reicht es unter anderem für eine Wiederaufnahme des Verfahrens aus, dass „für das Verfahren wesentliche neue Umstände aufgedeckt wurden, die der Antragsteller zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht kannte und nicht kennen konnte“<sup>6</sup>. Dies führt bereits jetzt dazu – wie man dem Zeitungsartikel ebenfalls entnehmen konnte –, dass vor allem Steuerbehörden, die mit einer Zahlungsklage vor den Arbitragegerichten unterlegen sind, häufig nach Abschluss des Verfah-

---

<sup>1</sup> Grundsatz der Rechtskraft: §§ 322, 325, 705 ZPO (im Zivilprozess), §§ 121, 124 Abs. 5, 133 Abs. 5 VwGO (im Verwaltungsprozess), §§ 110, 116 Abs. 5 FGO (im Finanzprozess); Grundsatz der Bestandskraft: §§ 43 ff. VwVfG, §§ 125 ff., 172 ff. AO, §§ 39 ff. SGB X.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 72, 200 (241 ff.); 84, 384 (403); 95, 64 (86 f.).

<sup>3</sup> Art. 54 der russischen Verfassung.

<sup>4</sup> Vgl. Бизнес Nr. 166 (431) vom 7. September 2001, S. 1: „Без срока давности“ („Ohne Verjährungsfrist“).

<sup>5</sup> §§ 578 ff. ZPO. Auf diese Vorschriften wird in § 153 VwGO und § 134 FGO verwiesen. Vgl. auch § 359 StPO.

<sup>6</sup> Art. 311 Nr. 1 APO.

rens neue Prüfungen anstrengen, um doch noch „Umstände“ aufzudecken, mit denen sie das Verfahren wieder aufnehmen können.

Der Verfasser des Entwurfes des Gerichtsbeschlusses war nun – zweifellos im Einklang mit dem bloßen Normwortlaut – auf die Idee gekommen, dass man zu den Umständen, die eine Wiederaufnahme des Verfahrens rechtfertigen, auch eine auf die rechtskräftige Entscheidung folgende, spätere Änderung der Auslegung einer entscheidungserheblichen Norm durch das Oberste Arbitragegericht zählen könnte. Abgesehen davon, dass diese Auslegung – wie ich hier nicht im Einzelnen darlegen will – schon einfachgesetzlich-systematisch unzutreffend wäre<sup>1</sup>, liegt der Konflikt mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit auf der Hand.

Immerhin – und dies zähle ich zu den eingangs erwähnten, auch schon sichtbaren Fortschritten – konnte man der Presse am nächsten Tag entnehmen, dass das Präsidium des Obersten Arbitragegerichts den Beschlussentwurf nicht zuletzt wegen verfassungsrechtlicher Bedenken verworfen hat<sup>2</sup>. Dass hingegen ein solcher Entwurf überhaupt erarbeitet wurde, mag man als Beleg für die in meiner zweiten Vorbemerkung enthaltene These von der Bedeutung der Akteure für die praktische Ausgestaltung des Rechtssystems ansehen.

- Beispiel 2: Die Verjährung von Steueransprüchen

Ein weiteres aktuelles Beispiel für Probleme im Bereich der Rechtssicherheit lässt sich ebenfalls dem Steuerrecht entnehmen. So enthält das russische Steuergesetzbuch (Verjährungs-) Fristen, innerhalb derer die Festsetzung bzw. Vollstreckung von Steuerzahlungspflichten bzw. Säumniszuschlägen erfolgen muss<sup>3</sup>. Schon lange bemühten sich die Steuerbehörden darum, diese Fristen mit verschiedenen Argumenten zu umgehen, blieben aber bei den Arbitragegerichten, die über den Streit zwi-

---

<sup>1</sup> So sieht z. B. Art. 311 Nr. 6 APO die Wiederaufnahme des Verfahrens selbst bei Aufhebung einer entscheidungserheblichen Norm durch das russische *Verfassungsgericht* nur dann vor, wenn sich der Kläger selbst wegen der Anwendung des aufgehobenen Gesetzes in dem konkreten Verfahren an das Verfassungsgericht gewendet hatte.

<sup>2</sup> Ведомости Nr. 168 vom 8. September 2006, S. A3: „Пересмотра не будет“ („Eine Wiederaufnahme fällt aus“).

<sup>3</sup> Vgl. Art. 46-48 sowie 115 des russischen Steuergesetzbuchs (налоговый кодекс).

schen Steuerbehörde und Steuerpflichtigen zu entscheiden hatten, erfolglos<sup>1</sup>. Zum 1. Januar des kommenden Jahres hat nun der Gesetzgeber Abhilfe geschaffen<sup>2</sup>, indem er den Gerichten die Befugnis verliehen hat, der Steuerbehörde bei Verstreichen der Verjährungsfristen „Wiedereinsetzung in den vorigen Stand“ zu gewähren, wenn es einen „triftigen Grund“ – auf russisch: eine „уважительная причина“ – für die Fristversäumnis feststellt<sup>3</sup>.

Ich will nicht sagen, dass diese Neuregelungen per se mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar sind. Auch das deutsche Steuerrecht enthält Ausnahmen vom Eintritt der Festsetzungs- und Zahlungsverjährung<sup>4</sup>, die zum Teil auch unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten<sup>5</sup>. Allerdings steht die Aufweichung von Verjährungsfristen gerade im Steuerrecht in einem Spannungsfeld zum Grundsatz der Rechtssicherheit, und es wird daher darauf ankommen, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „triftiger Grund“ durch die russische Rechtsprechung eine verlässliche, nachvollziehbare und – ich füge aus meiner Sicht hinzu: – einschränkende Auslegung erfährt.

### **Vorhersehbarkeit staatlicher Entscheidungsprozesse**

Eng mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit verknüpft ist auch das rechtsstaatliche Erfordernis der Vorhersehbarkeit staatlicher Entscheidungen. Auch dies ist ein Bereich, in dem es in der Rechtspraxis Russlands noch Probleme, aber auch Fortschritte gibt.

#### *- Beispiel 1: Bau- und Gewerbeerlaubnisse*

Als Beispiel hierfür möchte ich vor allem auf die Frage der Erteilung von Erlaubnissen, z. B. Baugenehmigungen oder Gewerbeerlaubnissen, zu sprechen kommen.

---

<sup>1</sup> Siehe die Punkte 6, 11 und 12 des Informationsbriefs Nr. 71 des Obersten Arbitragegerichts vom 17.3.2003.

<sup>2</sup> Vgl. das Föderationsgesetz Nr. 137-FS vom 27. Juli 2006 „Über die Einfügung von Änderungen in die Teile 1 und 2 des Steuergesetzbuchs der Russischen Föderation sowie einzelne Rechtsvorschriften in Zusammenhang mit der Verwirklichung von Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerverwaltung“.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 46 Abs. 3 Unterabs. 1 Satz 5, 48 Abs. 2 Satz 2, 115 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 2 des Steuergesetzbuchs in der Neufassung durch das Föderationsgesetz Nr. 137-FS (siehe Fn. 19).

<sup>4</sup> §§ 171, 230 f. AO.

<sup>5</sup> Z. B. § 230 AO: „höhere Gewalt“.

Die Baufreiheit lässt sich in Deutschland – ich habe es bereits eingangs erwähnt<sup>1</sup> – bis auf das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 zurückführen, und auch die Gewerbefreiheit ist unter Abschaffung des Zunftwesens in Preußen bereits im 19. Jahrhundert eingeführt worden<sup>2</sup>. Zwar sind diese beiden Grundsätze in späterer Zeit durch die (partielle) Einführung von Erlaubnisvorbehalten beschränkt worden. Allerdings ist es im gegenwärtigen deutschen Verwaltungsrecht ein – nicht zuletzt wegen der Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes – unumstößlicher Grundsatz, dass bei Vorliegen der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen ein Anspruch auf Erteilung der jeweiligen Erlaubnis besteht. (Die Verwaltungsrechtler sprechen insofern von einem subjektiv-öffentlichen Recht, das dadurch definiert ist, dass die ihm korrespondierende Handlungspflicht der Erlaubnisbehörde wenigstens auch, häufig aber gerade im Interesse des einzelnen Rechtssubjekts besteht.<sup>3</sup>) Nötigenfalls wird dieser Anspruch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren durchgesetzt und entspricht damit – Ausnahmen mögen diese Regel bestätigen – dem rechtsstaatlichen Gebot der Vorhersehbarkeit.

Die Erfahrungen aus der russischen Rechtspraxis zeigen meines Erachtens hingegen gerade in diesem Bereich noch einen erheblichen Nachholbedarf. So bedarf bislang jede gewerbliche Tätigkeit, sei es als Einzelunternehmer oder vermittelt einer juristischen Person, der staatlichen Registrierung<sup>4</sup>, und mittlerweile unterliegt auch die Errichtung baulicher Anlagen grundsätzlich dem Erfordernis einer Baugenehmigung<sup>5</sup>. Die Gesetze sehen zwar vor, unter welchen Bedingungen die Erteilung dieser Erlaubnisse verweigert werden darf<sup>6</sup>, die Vorlage welcher Dokumente die Erlaubnis-

---

<sup>1</sup> Siehe bereits unter II. mit Fn. 3.

<sup>2</sup> Vgl. knapp zur Geschichte der Gewerbefreiheit *Tettinger/Wank*, GewO, 7. Aufl. 2004, Einleitung, Rn. 8 ff.

<sup>3</sup> Vgl. *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 40, Rn. 134.

<sup>4</sup> Art. 23 Abs. 1 ZGB (Erlaubnispflicht für den Einzelunternehmer), Art. 51 Abs. 1 ZGB. Vgl. auch das Föderationsgesetz Nr. 129-FS vom 8. August 2001 „Über die staatliche Registrierung von juristischen Personen und Einzelunternehmern“ (Registrierungsgesetz – RegG).

<sup>5</sup> Art. 51 des Städtebaugesetzbuchs (Nr. 190-FS) vom 29. Dezember 2004 (StBauGB).

<sup>6</sup> Art. 23 RegG; Art. 51 Abs. 13 StBauGB. Art. 23 Abs. 5 RegG sowie Art. 51 Abs. 14 StBauGB sehen ausdrücklich die gerichtliche Überprüfbarkeit der Ablehnung des Antrags vor.

behörden (ausschließlich) zwecks Erteilung der Erlaubnis verlangen dürfen<sup>1</sup> und in welchen Fristen die Erlaubnis erteilt werden muss. Theoretisch sind die Entscheidungsfristen auch kurz bemessen – sie betragen im Verfahren zur Registrierung von juristischen Personen und Einzelunternehmern fünf sowie im Bauerlaubnisverfahren zehn Tage<sup>2</sup> –, aber in der Praxis werden diese Fristen von den Behörden häufig dadurch umgangen, dass die mit dem Antrag eingereichten Unterlagen – zu Recht oder zu Unrecht – beanstandet werden. Zudem ändern sich auch die aus Verwaltungsvorschriften folgenden, formalen Anforderungen an die einzureichenden Dokumente innerhalb kurzer Zeiträume mehrmals. Dies führt nicht nur zu unvorhersehbaren Verwaltungsentscheidungen, sondern zu oftmals langwierigen Verfahren, die in der Regel mit erheblichen Kosten verbunden sind. Dabei fallen nicht einmal die – häufig nicht sehr hohen – Verwaltungsgebühren, sondern auch und vor allem die Kosten des juristischen Beistands im Genehmigungsverfahren erheblich ins Gewicht.

- Beispiel 2: Kartell- und Fusionskontrolle

Aber auch im Bereich der Erlaubnisse lassen sich erfreuliche Tendenzen erkennen. So sah das bisherige russische Wettbewerbsgesetz in der herrschenden Auslegung das Erfordernis einer vorherigen kartellrechtlichen Genehmigung für jeden Aktienerwerb vor, bei dem der Erwerber im Ergebnis mehr als 20 % der Aktien erwirbt<sup>3</sup>; dies sollte im Extremfall selbst dann gelten, wenn ein Erwerber, der schon einen Anteil von mehr als 20 % der Aktien besaß, nur einen ganz kleinen weiteren Anteil – etwa eine einzelne Aktie – hinzu erwerben wollte<sup>4</sup>. Das jüngst erlassene, Ende Oktober in Kraft tretende neue Wettbewerbsgesetz sieht hingegen das Erfordernis einer kartellbehördlichen Genehmigung nur noch dann vor, wenn bestimmte Schwellenwerte im

---

<sup>1</sup> Art. 12, 14, 17, 21, 22.1 Abs. 1, 22.2 Abs. 1, 22.3 Abs. 1 RegG; Art. 51 Abs. 10 StBauGB.

<sup>2</sup> Art. 8 Abs. 1 RegG; Art. 51 Abs. 11 StBauGB.

<sup>3</sup> Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes Nr. 948-1 vom 22. März 1991 „Über den Wettbewerb und die Beschränkung monopolistischer Tätigkeit auf Warenmärkten“.

<sup>4</sup> Punkt 22 des Informationsbriefes Nr. 32 des Präsidiums des Obersten Arbitragegerichts der Russischen Föderation vom 30. März 1998.



Anteilsbesitz – 25 %, 50 % und 75 % – durch den Erwerbsvorgang überschritten werden<sup>1</sup>.

### **Gesetzesvorbehalt und Verhältnismäßigkeitsprinzip, „Substance vs. Form“, Grundsatz von Treu und Glauben**

Von den Problemen, die sich im Zusammenhang mit Erlaubnispflichten und staatlichen Registrierungen ergeben, komme ich nun zu zwei weiteren Grundsätzen, die ebenfalls zu den wesentlichen Bestandteilen des Rechtsstaatsbegriff gehören. Dies sind – im Staats- und Verwaltungsrecht – der Gesetzesvorbehalt und das Übermaßverbot (oder – wie es auch genannt wird – Verhältnismäßigkeitsprinzip). Diesem verwandt sind im Steuerrecht das Verbot des Rechtsmissbrauchs<sup>2</sup> (im englischen Rechtskreis als „substance vs. form - concept“ bekannt) sowie im Zivilrecht – wenn auch rechtsdogmatisch anders begründet und konstruiert – der Grundsatz von Treu und Glauben.

Diese Prinzipien sind im Grundsatz mittlerweile auch im russischen Recht normiert. So ordnet Artikel 55 Absatz 3 der russischen Verfassung an, dass die Grundrechte und -freiheiten „durch ein Föderationsgesetz nur in dem Maße beschränkt werden dürfen, das zum Schutze der Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung, der Sittlichkeit, der Gesundheit, der Rechte und rechtmäßigen Interessen anderer Personen sowie zur Sicherung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit erforderlich ist“. Das russische Verfassungsgericht hat in dieser Norm zugleich das – ebenfalls zu den rechtsstaatlichen Grundprinzipien gehörende – Bestimmtheitsgebot verortet und auf dieser Grundlage eine ganze Reihe steuerrechtlicher Vorschriften für verfassungswidrig erklärt<sup>3</sup>.

Auch das Prinzip der Ausübung privater Rechte nach Treu und Glauben – russisch: „добросовестность и разумность“ – findet in mehreren Vorschriften des russischen Bürgerlichen Gesetzbuchs (Zivilgesetzbuchs) Erwähnung<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 28 Abs. 1 des Föderationsgesetzes Nr. 135-FS vom 26. Juli 2006 „Über den Schutz des Wettbewerbs“.

<sup>2</sup> § 42 Abs. 1 AO.

<sup>3</sup> Beschluss des russischen Verfassungsgerichts vom 30. Januar 2001 – Az. 2-P.

<sup>4</sup> Vgl. etwa Art. 10 Abs. 3, 53 Abs. 3, 602 Abs. 3 ZGB.

Ungeachtet dieser normativen Grundlagen stößt die Rechtspraxis aber noch auf eine Reihe von Hindernissen, die mit diesen Grundprinzipien in einem Spannungsverhältnis stehen. So ist zum Beispiel unter russischen Juristen und Gerichten in allen Rechtsgebieten zuweilen noch eine sehr formale Sichtweise verbreitet, die dem eigentlichen Sinn der Vorschriften nicht gerecht wird und oftmals zu unangemessenen – das heißt anders gewendet: unverhältnismäßigen – Ergebnissen führt. Beispiele hierfür sind etwa die zuweilen überzogenen Anforderungen, die die russische Rechtsprechung an die Beschreibung der zu sichernden Forderung bzw. des verpfändeten Gegenstands bei der Bestellung eines Pfandrechts stellt<sup>1</sup> oder aber auch die noch sehr unzulängliche Anwendung der Vorschriften des russischen Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Forderungsabtretung, die nach der Rechtsprechung in einem gegenseitigen Vertrag grundsätzlich nur dann zulässig sein soll, wenn der Zessionar zugleich auch die im Synallagma stehenden Verpflichtungen des Zedenten aus diesem Vertrag übernimmt<sup>2</sup>.

### **Gewaltenteilung, effektiver Rechtsschutz**

Zum Grundbestand des Rechtsstaatsprinzips gehören schließlich noch der Grundsatz der Gewaltenteilung sowie die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes.

Die Gewaltenteilung ist in Artikel 10 der russischen Verfassung garantiert und formal durch Einrichtung von Organen der Legislative, der Exekutive sowie der Judikative auch umgesetzt. In der Rechtswirklichkeit möglicherweise noch vorhandene Durchbrechungen dieses Prinzips, insbesondere in Form von Einflussnahmeversuchen der vollziehenden auf die rechtsprechende Gewalt sind immer wieder Gegenstand der

---

<sup>1</sup> Das Formerfordernis selbst (Schriftform oder notarielle Beurkundung) folgt aus Art. 339 Abs. 2 ZGB.

<sup>2</sup> Siehe z. B. das Urteil des föderalen Arbitragegerichts des ost-sibirischen Bezirks v. 11.3.1999 – Az. A19-11813/97-F02-335/99-C2. Vgl. auch Punkt 16 des Informationsbriefs Nr. 66 des Obersten Arbitragegerichts der Russischen Föderation vom 11. Januar 2002. Immerhin hat das Oberste Arbitragegericht in seiner Entscheidung vom 9.10.2001 – Az. 4215/00 – eine Abtretung von Mietzinsforderungen wenigstens für den Fall anerkannt, dass gegen den abgetretenen Teil der Forderung keine Einwendungen erhoben werden können, der Anspruch schon vor der Abtretung entstanden war und nicht mehr von einer Gegenleistung abhängt.

Berichtserstattung der deutschen Presse<sup>1</sup>. Darüber will ich hier nur der Vollständigkeit halber berichten, enthalte mich aber mangels hinreichender eigener Kenntnis der maßgeblichen Tatsachen eines Kommentars.

Eine der in Artikel 19 Absatz 4 des deutschen Grundgesetz enthaltenen Garantie effektiven Rechtsschutzes entsprechende Vorschrift findet sich in Artikel 46 der russischen Verfassung. In der Praxis großer internationaler Wirtschaftskanzleien sind allerdings Klagen vor russischen Gerichten noch selten, eigene „Litigation“ - Abteilungen fehlen – anders als in westeuropäischen Ländern und im angloamerikanischen Rechtskreis – in der Regel noch. Dies ist ein Indiz für eine bislang noch nicht hinreichende Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgabe, wird sich aber möglicherweise mit einer wachsenden Anzahl jüngerer, auch mit wirtschaftlichen Kenntnissen ausgestatteter Richter im russischen Justizsystem mittel- und langfristig ändern, so dass ich auch diesen – letzten – Punkt auf meiner „Tour d’horizon“ durch die Weiten des Begriffs „Rechtsstaat“ mit einem positiven Blick in die Zukunft abschließen möchte.

### **Schlusswort**

Ich komme damit zum Schluss und fasse noch einmal die grundlegenden Gedanken meiner Ausführungen kurz zusammen:

Alles in allem lässt sich sagen, dass man der in meinen Vorbemerkungen berichteten Einschätzung aus der Kommentarliteratur zur russischen Verfassung durchaus Recht geben kann. Zwar hat Russland den in der Verfassung beschriebenen (und geforderten) Zustand, ein Rechtsstaat zu sein, noch nicht in jeder Hinsicht erreicht. Die Grundbegriffe und -prinzipien, die einen Rechtsstaat ausmachen, sind aber in der gegenwärtigen russischen Rechtsordnung bereits angelegt. Nunmehr kommt es darauf an, dass neue Generationen von (russischen und in Russland tätigen) Juristen diese Grundbegriffe mit Leben ausfüllen und die Russische Föderation zu einem

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. im Fall der strafrechtlichen Verurteilung des früheren Jukos-Hauptaktionärs und Vorstandsvorsitzenden Michail Chodorkowski zu mehrjähriger Lagerhaft *Berliner Zeitung* vom 1.6.2005, S. 2 („Sieg für die Feinde des Rechtsstaates“ – Interview mit der früheren Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger).

echten Rechtsstaat entwickeln. Der Weg dorthin ist sicherlich noch lang; bei allen Problemen sind die Ansätze dazu aber durchaus schon erkennbar.

## **Schaffung der Grundlagen des Rechtsstaates im posttotalitären Russland**

**Vortragsthese auf der Jahreskonferenz des Deutsch-Russischen Forums  
vom 21. – 22. September 2006**

von Prof. Dr. Jurij Lejbo\*

1. In der Verfassung der Russischen Föderation von 1993 ist das Ziel verankert, die Grundlagen des Rechtsstaates zu legen und auszubauen und damit den objektiven Notwendigkeiten der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung im posttotalitären Russland Rechnung zu tragen. Dass Russland hier einen eigenen Weg beschreitet, hat seinen Grund vor allem in den Besonderheiten der vor- und nachrevolutionären Historie dieses riesigen eurasischen Vielvölkerstaates sowie in den Traditionen, die Despotismus, Autokratie und Totalitarismus über die Jahrhunderte hinweg angelegt haben.
2. In der Verfassung der RF von 1993 finden die drei Elemente der Rechtsstaatlichkeit: Menschenrecht (persönliche und staatsbürgerliche Rechte und Freiheiten), normatives Recht (Gesetzeshoheit) und institutionelles Recht (kooperative Gewaltenteilung) Anerkennung und Ausdruck. Eine wesentliche Rolle bei der Festigung der Rechtsstaatlichkeit spielt eine Verfassungsbestimmung, die allgemeingültige völkerrechtliche Normen und Grundsätze, aber auch von Russland eingegangene internationale Verträge in das verfassungsrechtliche System integriert (Art. 15 VerfRF). Enthält ein internationaler Vertrag von nationalen Gesetzen abweichende Regelungen, gelten die Bestimmungen des internationalen Vertrages.
3. Rechtsstaatlichkeit setzt die Existenz einer Zivilgesellschaft voraus. Russland steht bei der Entwicklung seiner Zivilgesellschaft erst am Anfang. Die Grundlagen hierfür sind in den Verfassungsnormen über den gleichrangigen Schutz privater, staatlicher, kommunaler oder sonstiger Eigentumsformen (einschließlich des Rechts auf Eigentum an Grund und Boden und anderen natürlichen Ressourcen), den einheitlichen Wirtschaftsraum, die Förderung des Wettbewerbs, die Freiheit

---

\* Prof. Dr. Jurij Lejbo ist Leiter des Lehrstuhls für Verfassungsrecht am Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO).

der Wirtschaftstätigkeit usw. gegeben. Zur konkreten Umsetzung wurden Wirtschafts-, Unternehmens- und Zivilrecht neu gestaltet.

4. Den Kern des Rechtsstaates bildet ein System garantierter, unantastbarer Menschen- und Bürgerrechte und –freiheiten. Diese Rechte und Freiheiten sind in der RF im Einklang mit den allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts und gemäß der geltenden Verfassung geschützt und unterliegen dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sind indessen nicht überall deckungsgleich. Wirtschaftliche und soziale Faktoren, Preissteigerungen, Inflation, zunehmende Bürokratisierung und Korruption im Verwaltungsapparat gehen an die Substanz der Rechts- und Freiheitsgarantien. Darunter haben vor allem die Bürger Russlands zu leiden, doch auch Ausländer stoßen immer wieder auf ungerechtfertigte administrative Hürden und sehen sich nicht selten gezwungen, in den Korridoren der Macht als Bittgänger aufzutreten, selbst dann, wenn es nur um die Wahrnehmung der ihnen gesetzlich zustehenden Rechte und Interessen geht. Auch in der Wirtschaft gibt es Fälle administrativer Willkür zu Lasten ausländischer Investoren.
5. Um den Schutz der Bürgerrechte ist es nicht gut bestellt. Die Judikative genießt in Russland traditionell wenig Autorität und ist abhängig von der Exekutive. Dasselbe gilt für die Staatsanwaltschaft. Die aktuelle Gerichtsreform zielt auf langfristige Veränderungen, baldige Wirkungen sind allerdings nicht zu erwarten. Eine weitere Besonderheit der russischen Gesellschaft darf nicht außer Acht bleiben: Unsere Landsleute sind es nicht gewohnt oder verstehen es nicht immer, für ihre Rechte einzustehen, ihre Interessen auf dem Verwaltungs- oder Gerichtsweg durchzusetzen. Hier zeigen sich die Folgen des langen Überlebens unter den Bedingungen eines totalitären Staates, der in der Gesellschaft eine Atmosphäre von Angst und Unterwürfigkeit erzeugt hat. Nicht einmal der russische Staat selbst ist in der Lage, die Rechtssicherheit, noch weniger die physische Unantastbarkeit des Individuums oder dessen Eigentums zu gewährleisten. Die Kriminalität ist sehr hoch, die Aufklärungsrate eher bescheiden.
6. Zu den zentralen Prinzipien des Rechtsstaates gehört die Gesetzeshoheit. Gegen diesen Grundsatz wird im politischen wie rechtlichen Alltag Russlands allzu oft verstoßen. So hat der russische Präsident nicht selten Normativverordnungen zu Bereichen erlassen, die eigentlich in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen.

Ein Gesetzesschaffen auf dem Verordnungsweg setzt sich über die Kompetenz der Legislative hinweg und entwertet damit den Grundsatz der Gesetzeshoheit. Ein ernstzunehmendes Problem ist auch das Fehlen eines einheitlichen, das gesamte Gebiet der Russischen Föderation umfassenden Rechtsterritoriums. Repräsentativ- und Exekutivorgane der Föderationssubjekte verabschieden normative Rechtsakte, die föderalen Gesetzen zuwiderlaufen. Bei der Entscheidung alltäglicher Rechtsfragen tritt dann das eigentlich anwendbare föderale Gesetz zuweilen in den Hintergrund. Die Aufgabe, eine in sich geschlossene, widerspruchsfreie Gesetzesgrundlage zu schaffen, ist also nach wie vor aktuell. Innere Widersprüche im Rechtssystem und Konflikte zwischen föderalen Gesetzen und auf regionaler Ebene verabschiedeten Gesetzesakten bringen Russland dem Rechtsstaat nicht näher, sondern machen im Gegenteil den Weg dorthin noch länger.

7. Das System der kooperativen Gewaltenteilung in der Russischen Föderation ist durchweg asymmetrisch und unausgeglichen, wobei die präsidentialen Lenkungsbe-fugnisse eindeutig dominieren und die übrigen Teilgewalten gegenüber der Präsi-dialmacht offenkundige Schwächen zeigen. Das Fehlen einer hinreichend präzi-sen Statusbestimmung des Präsidenten der Russischen Föderation erzeugt Wi-dersprüche im Gewaltenteilungssystem und führt zu Redundanzen und Parallel-strukturen zwischen dem Präsidentialamt einerseits und der Regierung der RF ande-rerseits. Gravierend sind die Einschnitte in die parlamentarische Kompetenz. Die Staatsduma hat per se keinen Einfluss auf die Regierungsbildung, und ihre Kon-trollkompetenz ist nirgendwo festgelegt, das Budgetkontrollrecht ausgenommen.
8. Ohne unabhängige, mit einer umfassenden Rechtsschutzfunktion ausgestattete Judikative kann es keinen Rechtsstaat geben. Die Richtlinien für die Bildung und Funktion einer unabhängigen Judikative sind in der Verfassung der RF von 1993 verankert, das Geschworenengericht wurde eingeführt, und dennoch kommen die Gerichtsreform und der Aufbau einer unabhängigen Gerichtsbarkeit nur langsam und stockend voran und stoßen immer wieder auf den Widerstand konservativer und bürokratischer Kräfte in der russischen Gesellschaft.

## **Schlechtes Image als Länderrisiko?**

**- Einige einführende Bemerkungen -**

von Dr. Hans Janus\*

Das Thema „Länderchancen – Länderrisiken: Welche Rolle spielt das staatliche Image?“ stellt nur scheinbar einen Fremdkörper bei einer Konferenz dar, die sich der Rechtsstaatlichkeit widmet. Rechtsstaatlichkeit, der Umgang mit dem Recht des Einzelnen, das Vertrauen in staatliche Zusagen und mit dem Staat getroffene Vereinbarung, Sicherheit, Korruptionsfreiheit und eine funktionierende Justiz – dies sind die Faktoren, die von herausragender Bedeutung für Investitionsentscheidungen sind. Und nicht nur dafür. Sie beeinflussen auch sehr stark die äußere Wahrnehmung eines Landes, sein Image.

Das Image als Länderrisiko? Ja, man kann so weit gehen und ein schlechtes staatliches Image sogar als ein Länderrisiko einstufen. Jeder weiß, wie schnell ein gutes Image zerstört werden kann und wie unendlich lange es dauert, sich ein gutes Image zu erarbeiten. Dabei kann die reale Lage viel besser sein als das Image. Ein schlechtes Image wirkt eben sehr lange nach. Damit wird ein schlechtes Image zu einem politischen Risiko.

Hiermit hat Russland sich auseinanderzusetzen. Dabei hat Russland das besondere Problem, dass das Land seit seiner Unabhängigkeit durch eine tief greifende gesellschaftliche, wirtschaftliche und damit auch rechtliche Transformation gegangen ist. Dies sind Umstände, unter denen es besonders schwierig war, ein positives Image zu etablieren. Aber selbst jetzt, nachdem ein beachtlicher und positiver Weg zurückgelegt worden ist, kann von einem positiven Image keine Rede sein. Dies wiegt umso schwerer, als Russland im Wettbewerb mit anderen attraktiven Ländern um die ausländischen Investitionen steht. China, das alles andere als ein Musterland ist, hat nach meiner Einschätzung nicht nur kein Imageproblem, sondern geradezu ein positives, dynamisches Image. Selbst ein Land wie Deutschland, jahrelang als reformunfähig und bürokratisch verkrustet gescholten, muss sich im internationalen Wettbewerb mit einer staatlichen Agentur „Invest in Germany“ um ausländische Investitio-

---

\* Dr. Hans Janus ist Mitglied des Vorstands der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG, Hamburg.



nen bemühen. In diesem Wettbewerb kann ein positives Länderimage zu einer großen Länderchance werden.

Wen trifft die Verantwortung für ein schlechtes Länderimage, wem kommt das Verdienst zu, ein positives Image begründet oder entwickelt zu haben? Es ist zu leicht, die schlechten Fakten den bösen Journalisten zuzuschreiben, am liebsten den ausländischen, oder den Stimmungswandel als Ergebnis der eigenen guten politischen Arbeit zu verbuchen. Dafür ist ein Länderimage viel zu vielschichtig. Die ausländischen Investoren, und um die geht es bei dieser Konferenz, erwarten positive und verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen für ihre Investitionen, sie beanspruchen ein Rechtssystem und ein Justizwesen, das sie für geeignet halten dürfen, ihnen im Notfall ausreichenden rechtlichen Schutz zu gewähren. Und sie erwarten, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten ohne Furcht vor Kriminalität, frei von Korruption und ohne die Gefahr rechtswidriger staatlicher oder lokaler behördlicher Eingriffe entfalten zu können. Politik und Verwaltung sind somit schon in erster Linie verantwortlich für das Image eines Landes. Die Presse mag zu Übertreibungen oder Fehleinschätzungen im Einzelfall neigen. Aber sie schreibt nicht ein gutes Image schlecht oder umgekehrt.

Doch wie schafft ein Land den Turnaround? Die Umkehrung eines schlechten Image ins Positive ist eine sehr komplexe Aufgabe. Die für teures Geld in Auftrag gegebene Marketing- oder Kommunikationskampagne mag für den Tourismus nützlich sein, aber das Länderimage dürfte dadurch nicht nachhaltig aufgebessert werden können. Am Ende freut sich die Agentur über den schönen Auftrag, aber Investoren gewinnt man auf diese Weise nicht. Wer dies beabsichtigt, muss die realen Verhältnisse positiv entwickeln. Gelingt dies, kommen die Investoren vermutlich noch bevor die Imageverbesserung allgemein festgestellt wird.

## **Länderchancen – Länderrisiken. Welche Rolle spielt das staatliche Image?**

Dr. Jutta Falkner\*

Staatliche Imagepflege im Ausland hat eine lange Tradition. Ausgerechnet Russland liefert uns eine der wohl berühmtesten Geschichten zum Aufbau eines staatlichen Images, nämlich die Geschichte der Potemkinschen Dörfer. Hier gibt es verschiedene Erzählungen, eine besagt, dass Fürst Grigorij Alexandrowitsch Potemkin von der Zarin Katharina II im Jahre 1787 den Auftrag zur Besiedlung von „Neurussland“ erhielt. Um neue Siedler für das Land anzuwerben, unternahm Potemkin mit einem ausländischen Gesandten eine Reise von Smolensk nach Kiew und präsentierte den Besuchern blühende Landschaften: die „potemkinschen“ Dörfer, Scheinwelten und Kulissen.

Staatliche Imagepflege im Ausland hat selbstverständlich nicht immer mit Täuschung, Manipulation und Irreführung zu tun. Alle Staaten haben ihren Apparat, um ihr Ansehen im Ausland zu verbessern: Botschaften, Investitionsagenturen, Auslandssender- und Zeitschriften. Im polnischen Außenministerium wurde kürzlich sogar die Funktion des »Bevollmächtigten des Ministers zum Schutz und zur Förderung des Bildes von Polen in der Welt« geschaffen.

### **Aber warum braucht ein Staat ein gutes Image?**

Ziel staatlicher Imagepflege ist es, die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Interessen einer Nation in einem fairen und friedlichen Wettbewerb gegen andere Nationen durchzusetzen. Während der Begriff staatliche Propaganda extrem negativ belegt ist und mit zweifelhaften Methoden, mit Geheindiensten und Manipulation in Verbindung gebracht wird, ist es nichts anderes als Imagepflege, wenn Bundeskanzler, Präsidenten und Ministerpräsidenten um die Welt reisen, um ihr Land zu preisen.

Die Schaffung eines vorteilhaften Images und der Aufbau von Vertrauen sowie Sympathie im Ausland stellen allerdings keinen Selbstzweck dar. Vielmehr soll ein positives Meinungsklima im Ausland die Durchsetzung der nationalen Interessen im inter-

---

\* Dr. Jutta Falkner ist Herausgeberin und Chefredakteurin des Wirtschaftsmagazins „Ost-West-Contact“.

nationalen Staatensystem erleichtern. So bringt ein attraktives Image im Ausland einem Staat handfeste Vorteile in wirtschaftlicher, kultureller sowie politischer Hinsicht.

Der wirtschaftliche Nutzen staatlicher PR verteilt sich auf vier Aspekte:

- Handelsförderung,
- Standortwerbung,
- Tourismuswerbung und
- Übernahmechancen.

Vereinfacht gesagt: Kauft unsere Waren, investiert in unsere Unternehmen, werft als Touristen mit Geld um Euch und lasst unsere Unternehmen in Ruhe expandieren.

Es ist hinlänglich bekannt, dass ausländische Abnehmer dazu tendieren, vom Landesimage auf das Produktimage zu schließen und umgekehrt. Was gibt es besseres als „Made in Germany“.

Ein vorteilhaftes Image eines Landes wirkt sich positiv auf die Ansiedlung ausländischer Unternehmen aus. Vor dem Hintergrund eines verschärften internationalen Standortwettbewerbs und der geographisch immer mobiler werdenden Unternehmen hat ein Land, das sein günstiges Investitionsklima und seine wirtschaftliche Attraktivität nach außen kommuniziert, bessere Chancen, ausländische Investoren anzuziehen und damit Arbeitsplätze zu schaffen als ein Land, welches dies unterlässt. Schließlich ist das Image eines Landes entscheidend dafür, ob dort Urlaub gemacht wird oder nicht. Da Länder als Tourismusdestinationen in einem globalen Wettkampf um Touristen stehen, ist auch in diesem Wirtschaftsbereich eine aktive Imagepflege im Ausland unabdingbar.

### **Woran lässt sich ein staatliches Image messen?**

- a) Daran, wie die ausländische Presse über ein Land schreibt oder
- b) daran, wo dieses Land weltweit steht bei Handel, Investitionen, Tourismus und wirtschaftlicher Expansion seiner Unternehmen.

### **Wie schreibt die deutsche Presse über Russland?**

Es gibt kaum ein anderes Land, über das in deutschen Medien so viel berichtet wird wie über Russland. Deutsche Medien konzentrieren sich bei ihrer Berichterstattung insbesondere auf politische Themen. Man ist auf Putin fokussiert, auf Gasprom,

NGOs, Chodorkowski, auf den Demokratisierungsprozess und auf die Korruption. Berichtet die deutsche Presse deshalb schlecht über Russland oder werden Unwahrheiten verbreitet?

Nein, die Schlagzeilen lassen das oft vermuten, die Texte aber sind in der Regel sauber recherchiert. Von russischer Seite wirft man den deutschen Medien vor, sie führten Kampagnen gegen Russland. Das ist Unsinn.

Fakt ist: Die deutschen Zeitungen und Zeitschriften schreiben viel und schreiben nicht voller Sympathie über den russischen Staat, den Kreml, die Regierung. (Das war übrigens einmal anders, als Präsident Putin die Macht im Kreml übernahm.) Und die Fernsehsender langweilen einfach mit ihren immer wieder kehrenden Reportagen von Millionären und deren einkaufswütigen Ehefrauen.

Davon abgesehen haben die Medien ohnehin nur bedingt Einfluss auf das Image Russlands in Deutschland.

In der Hochphase des russisch-ukrainisches Gasstreites, als nicht wenige deutsche Politiker die Zuverlässigkeit Russlands als Energielieferant in Frage stellten und die deutschen Medien darüber berichteten, befragte das Forsa-Institut 1.000 Bundesbürger nach ihrer Ansicht zur Zuverlässigkeit Russlands als Lieferant. 45 Prozent immerhin meinten, Russland sei ein zuverlässiger Lieferant. 69 Prozent sind sogar der Meinung, die vertragliche Einbindung von Gasprom führe zu mehr Energiesicherheit. Und 61 Prozent der Befragten fanden Schröders Engagement für die Ostseepipeline nützlich.

Fakten und eigene Erfahrungen sind nicht minder prägend für das Image eines Landes als die Medien. Was Russland betrifft dürften folgende Fakten und Erfahrungen großen Einfluss auf die Sicht des Landes haben:

(1) Die Korruption:

Russland belegt Rang 126 von 158 beim Corruption Perception Index von Transparency International.

(2) Growth Competitiveness Index der Weltbank:

Bei der Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit schneidet Russland eher schlecht ab, es liegt auf Rang 75 von 117 Ländern.

(3) Ansehen russischer Waren im Ausland:

Außer Öl und Gas hat Russland kaum etwas zu bieten. Über 30 Prozent der russischen Exporte sind Rohöl, 14 Prozent Raffinerieprodukte und 13 Prozent Erdgas. Es gibt keine Success-Story für „Made in Russia“.

Russland ist Weltspitze in der Luft- und Raumfahrt, indes – auf die zivile Wirtschaft hat sich das bisher nicht übertragen lassen. Wie wenig Russland in der Lage ist, den Qualitätsanforderungen des Weltmarktes zu entsprechen, zeigt die Tatsache, dass Volkswagen zum Beispiel weltweit Teile einkauft – aber kein einziges Teil in Russland.

(4) Ausländische Direktinvestitionen:

Im ersten Halbjahr 2006 flossen 6,4 Milliarden US-Dollar Direktinvestitionen (+ 43,6 Prozent) nach Russland. Das ist mehr als zum Beispiel nach Polen. Aber China hat in derselben Zeit 32 Milliarden US-Dollar akquiriert: Mit einem Bestand von 687 Euro ausländische Direktinvestitionen/Einwohner befindet sich Russland auf dem Niveau von Serbien. Polen hat hier beispielsweise einen Bestand 1.835 Euro pro Einwohner.

(5) Handel mit Deutschland:

Russland belegt bei der Einfuhr von Waren nach Deutschland Platz 10 mit 21 Milliarden Euro 2005. Davon sind 15,86 Milliarden Euro Erdöl- und Erdgas, also 73,4 Prozent. Streichen wir die 15,86 Milliarden Euro vom Einfuhrvolumen, dann bleiben sechs Milliarden Euro, und das wäre Platz 24 hinter der Slowakei und vor Brasilien.

(6) Touristenzahlen:

Die Zahl der ausländischen Touristen, die nach Russland reisen, ist in den vergangenen Jahren sogar zurückgegangen. Man sollte meinen, dass ein Land, das so viele kulturelle Schätze zu bieten hat, ganz oben auf der Agenda der Reise-destinationen stehen sollte. Weit gefehlt. Weniger als 20 Millionen Ausländer, und hierzu zählen auch die Einwohner der GUS, kamen 2005 nach Russland.

Wir schlussfolgern daraus, dass es Bereiche gibt, in denen Russland nicht das beste Image haben kann, weil die Fakten dagegensprechen. Selbstverständlich muss das Übel bei der Wurzel gepackt werden. Man kann Ausländer nicht mit PR-Kampagnen davon überzeugen, russische Waren zu kaufen. Aber: Natürlich hat eine gute Marketingstrategie Einfluss auf das Kaufverhalten.

## **Was für eine Marketingstrategie verfolgt Russland?**

Russland nutzt zur Auslands-PR die gleichen Instrumente, die jeder andere Staat der Erde auch nutzt: TV-Sender in ausländischen Sprachen, die staatliche Nachrichtenagentur Ria-Nowosti, die täglich über aktuelle Ereignisse in verschiedenen Sprachen berichtet, so auch in deutsch, Teilnahme mit Länderpräsentationen an Messen und Ausstellungen und natürlich PR-Kampagnen. Vor ca. zwei Jahren hat die deutsche Agentur Hering Schuppner über Ria-Nowosti den Auftrag erhalten, das Image Russlands in Deutschland aufzupolieren.

Vor dem G8-Gipfel in St. Petersburg präsentierte der Chef der Brüsseler PR-Agentur GPlus im Mai 2006 sein neues PR-Projekt, nämlich einen Auftrag aus Russland, unter der Führung des US-Unternehmens Ketchum dem Land ein positives Image zu verpassen. In Deutschland erging dieser Auftrag an die Agentur Dimap Communications in Berlin.

Noch nie zuvor hatte der Kreml einen PR-Auftrag in dieser Größenordnung ans Ausland vergeben. Ziel sei es, "den Journalisten das Leben leichter zu machen", sagte Guilford. Wohlgermerkt merkte man erstmals etwas von dieser Aktion im Mai 2006. Ein positives Image in zwei Monaten – entsprechend sahen die Ergebnisse der Kampagne aus.

Am Tag, als der G-8-Gipfel eröffnet wurde, am 13. Juli 2006, schreibt der Economist: „FORGET the formal agenda at this weekend's G8 summit, given over to energy security, infectious diseases and education. The really awkward issue for the leaders of the seven rich democracies gathering in St Petersburg concerns their host: how to live with a strong, but increasingly undemocratic, Russia.“

Das war zweifelsfrei nicht das, was Putin an diesem Tag in ausländischen Medien lesen wollte.

Und trotz dieser Unbeholfenheit in PR-Fragen

- hat British Petroleum 6 Milliarden US-Dollar in ein Joint Venture investiert;
- bauen immer mehr internationale Autokonzerne Werke in Russland, nun auch Volkswagen;
- haben mehr als 3.000 deutsche Unternehmen Repräsentanzen in Russland.

Warum? Russland ist ein Land für Kenner.

Nach dem Geschäftsklimaindex der deutschen Wirtschaft und einer Langzeitbefragung der Unternehmensberatung Droege und des Verbandes der Deutschen Wirtschaft in Russland lassen sich die deutschen Firmenvertreter wenig von Zeitungsartikeln, politischen Ereignissen oder PR-Aktionen beeindrucken. Seit 2004 beurteilen die Unternehmen die wirtschaftlichen Aussichten von Quartal zu Quartal besser.

Osteuropäische Unternehmen, die sich in einer Umfrage des Aspen-Instituts kritisch wie keine andere Gruppe zum Demokratisierungsprozess in Russland äußern, sehen Russland als Investitionsstandort so positiv wie weder die Amerikaner noch die Westeuropäer.

Momentan befindet sich die deutsche Wirtschaft geradezu im Russland-Fieber. Die Stimmung ist viel besser als die Zahlen. Denn wer in Russland Geschäfte macht, ist hoch zufrieden. Und da nimmt man auch gern in Kauf, dass die Vorbereitungsphase in Russland dreimal länger dauert als in anderen Ländern. Der Gewinn ist ja auch dreimal höher.

Bei unserer Umfrage unter deutschen Unternehmen „100 Fragen zum Russland-Geschäft“ bekommt man fast den Eindruck, dass in Russland Milch und Honig fließen.

Müssen wir also zwischen Investitionsimage, staatlichem Image und Tourismus-Image unterscheiden? Ist das Image eines Staates teilbar? Eindeutig Ja.

Wir leben heute in einer modernen Gesellschaft, in der die verschiedenen Bereiche nebeneinander existieren: die Politik, die Wirtschaft, die Kultur. Die Marktteilnehmer bewegen sich innerhalb dieser Bereiche und nehmen je nach Interessenlage ein anderes Image wahr.

Oft wird das Image des Kreml, also der Politik, der Regierung, des Staates, auf das ganze Land übertragen und als Image des Staates bezeichnet. Ein Staat an sich aber hat kein Image. Eine Regierung hat ein Image, eine Nation hat ein Image, eine Berufsgruppe hat ein Image, Produkte haben ein Image. Nur aus dieser Kombination ergibt sich ein so genanntes staatliches Image.

Wenn sich die Regierung also um ein besseres staatliches Image bemüht, stellt sich die Frage, worauf ihre Bemühungen abzielen.

Und wenn man fragt, welche Rolle das staatliche Image Russlands für Investitionsentscheidungen spielt, dann wird man nicht umhinkommen, das staatliche Image auseinanderzuidividieren und zu fragen, wie es um das Image der Rechtssicherheit, des Zolls, der Behörden, der Unternehmenskultur, der Gewinnmöglichkeiten steht. Weil all dies sehr unterschiedlich und aus sehr verschiedenen Blickwinkeln beurteilt wird.

Nehmen wir das Beispiel Türkei: Kein Durchschnitts-Europäer will die Türkei in der EU haben. Es gibt Vorurteile über Vorurteile. Aber als Urlaubsland hat die Türkei ein hervorragendes Image.

Das Beispiel Rumänien: Die EU steht mit erhobenem Zeigefinger da und warnt vor der Korruption. In diesem Jahr investieren ausländische Unternehmen acht Milliarden Euro in dieses Land.

Und das Beispiel Russland?

Alle Beteiligten reden viel zu viel vom schlechten staatlichen Image Russlands. Zualererst sollten russische Politiker aufhören, permanent die Zustände zu beklagen, die sie doch ändern könnten. Sie sollten aufhören, sich um ihr eigenes Image zu kümmern, sondern sich vielmehr auf die verschiedenen Bereiche ihrer Gesellschaft konzentrieren, Baustellen wahrnehmen, zugeben und verbessern. In den Bereichen, in denen Russland nach europäischen Maßstäben gut vorangekommen ist, hat das Land im Ausland auch ein gutes Image. Wo dies unterblieb, helfen auch keine PR-Kampagnen. Denn Potemkinsche Dörfer lassen sich heute in einer modernen Gesellschaft nicht mehr bauen.



Resümee:

**Walerij Fadejew\*: Länderchancen – Länderrisiken  
– Welche Rolle spielt das staatliche Image?**

Reißen Sie den Flughafen Scheremetjewo ab, der ist keine gute Imagepflege für Russland – das war die erste Reaktion vieler westlicher Investoren, die dem Politmagazin Expert anlässlich einer Umfrage „Was bestimmt das Investitionsklima?“ entgegenschlug. Schön einfach wäre es, wenn allein ein neuer Flughafen für das optimale Investitionsklima sorgen könnte, so kommentiert Walerij Fadejew, Expert-Chefredakteur, dieses Ergebnis. Nicht der unwürdige Empfang in Scheremetjewo, sondern vielmehr die Journalisten trügen die Schuld am schlechten Image Russlands. Man beschimpfe sie deshalb zu Recht, fügt der Journalist Fadejew mit einem Augenzwinkern hinzu. Erläutert aber dann, dass nicht die Zunft als Ganze zu verurteilen sei, sondern nur diejenigen, die handwerklich schlechte - in Fadejews Worten „sinnlose“ - Artikel schrieben. Diese Art Journalisten gebe es nicht nur in Russland, sondern auch im Westen.

Dass die Medienvertreter dazu neigen, sich vom Image verführen zu lassen, hat Fadejew in England selbst erlebt. Die Kollegen einer britischen Zeitung, mit denen er zu Anfang dieses Jahrzehnts in einem Projekt zusammengearbeitet hat, wollten nicht glauben, dass das Jahr 2000 die Talsole der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung in Russland war. Das klang für sie nach russischer Propaganda. Nur mit Mühe konnten die russischen Journalisten ihre britischen Kollegen anhand von Wirtschaftsdaten überzeugen. Am Ende waren die Mitarbeiter des britischen Journals froh, als erste über die erfolgte Trendwende berichten zu können. Dieses Beispiel zeige, dass Vertrauen und wirkliches Verständnis nur im persönlichen Kontakt und in gemeinsamen Projekten entstehen kann, so das Resümee Fadejews. Die Wirklichkeit sei wichtiger als das Image. Diesen Glaubenssatz illustriert Fadejew mit einem seiner Ansicht nach gelungenen Werbeslogan von Coca-Cola: „Das Image ist nichts. Der Durst ist alles!“

Wie sieht die Wirklichkeit in Russland aus? – Russland sei noch auf der Suche nach seiner eigentlichen Rolle, so Fadejew. Das betreffe vor allem seine außenpolitischen Aufgaben. Hier sollte Russland eine starke Rolle spielen, allerdings ohne „imperialen

---

\* Walerij Fadejew ist Chefredakteur der Zeitschrift „Expert“

Anspruch“, wie er mehrfach betont. Die gigantische Größe seines Territoriums und die geographische Lage zwingt zur Stärke. Möglicherweise sei Russland derzeit zur starken Rolle noch nicht in der Lage, werde es aber bald sein. Besonders für die Stabilität Zentralasiens sei diese Stärke wichtig. Denn wer außer Russland könne und wolle in diesem Gebiet für Kontrolle sorgen? Von einer „natürlichen Rolle“ spricht Fadejew, die Russland bei der Beendigung des tadschikischen Bürgerkriegs bereits wahrgenommen habe und auch im Falle einer Destabilisierung Usbekistans spielen müsse.

Die wirtschaftliche Realität in Russland beschreibt Fadejew als „schwach“. Das Brutto sozialprodukt sei zu gering. Es müsse so hoch wie in Deutschland sein, um zumindest einen halb so hohen Lebensstandard wie in Deutschland zu erreichen, so die von Fadejew zitierte Einschätzung von Wirtschaftswissenschaftlern. Die Exportschlager Öl und Gas allein reichten zur Steigerung des Volkseinkommens nicht aus. Der Binnenmarkt sei hingegen der Motor Nummer Eins für wirtschaftliches Wachstum. Beispielsweise könnte man in Russland nach deutschem Vorbild den Wohnungsbausektor durch staatliche Zuschüsse, Steuerbefreiungen u.ä. „explosionsartig“ entwickeln. Die Explosion sei bitter nötig, denn Russland müsse die jährliche Schaffung von Wohnraum vervierfachen, um allen seinen Bürgern ein „menschenwürdiges Leben“ zu gewährleisten.

Den Fall Chodorkowski zählt Fadejew zu den „politischen Problemen“. Er sitze nicht aus den Gründen, für die er verurteilt wurde, sondern weil er ein politisches Spiel gespielt habe. Das wisse eigentlich jeder, denn ansonsten müssten noch weitere Oligarchen, die sich ähnlicher Steuerverstöße schuldig gemacht hätten, verurteilt werden.

Als ein politisches Problem anderen Ausmaßes sieht Fadejew die Korruption in Russland. Alle, auch der Präsident, wüssten bestens, wie dringend sie bekämpft werden müsse. Aber wie das gehen solle, dazu gibt es keine Vorschläge. Denn sie sei eine „Lebensart“, die von Millionen Menschen getragen werde. Wie soll man dagegen ankommen? Als Beispiel führt er eine Initiative des Vorsitzenden des Verfassungsausschusses der Staatsduma, Wladimir Pligin, an, die Bußgelder bei Verkehrsdelikten zu erhöhen. Eigentlich ein ehrenwerter Vorschlag, um der hohen Unfallquote entgegenzutreten, die durch Leichtsinn und Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung verursacht werden. Bei einer Fernsehumfrage war eine große Mehrheit gegen die Buß-

gelderhöhung. Der Grund: Das bisherige Verfahren, dass man dem Polizisten Geld gibt und weiterfährt, statt umständlich dem Ordnungsamt Geld zu überweisen oder sich gar auf einen Prozess einzulassen, sei einfacher und billiger. „Alle machen mit“ bei diesem „zutiefst fehlerhaften System“, so Fadejew.

Den „Sittenverfall“, wie er sich in der Korruption manifestiere, zu stoppen, sei ein wichtiger Schritt zum Imagewandel Russlands. Aber zusätzlich müsse es Russland gelingen, außer den Exportschlägern Wodka und Kalaschnikow ein weiteres Gut auf dem Markt zu platzieren, das sich auch außerhalb der „Unterwelt“ reißenden Absatzes erfreue. Dann käme der Aufschwung automatisch und das Bruttosozialprodukt Deutschlands könne in 20 Jahren eingeholt sein.

(Cordula Wieck, 30.10.2006)

Resümee:

**Leonid Gosman\*: Länderchancen – Länderrisiken  
– Welche Rolle spielt das staatliche Image?**

Schlecht sei das Image Russlands, gibt Leonid Gosman, Vorstandsmitglied des Stromkonzerns RAO EES, unumwunden zu. Die Gründe dafür lägen nicht in einer „Verschwörung“ von außen, sondern das Land selbst trage dafür die Verantwortung. Insbesondere gelte dies für die russische „Intelligenzija“, die „von jeher die Funktion ausgefüllt hat, die in anderen Ländern die Presse und die Zivilgesellschaft“ übernimmt. Sie gehe seit eh und je kritisch mit ihrem Land um. Und sie verbreite diese Meinung nach außen. Aber eigentlich spreche es doch für die „gute Qualität eines Landes, sich kritisch zu beurteilen“, so schränkt Gosman diese Schuldzuweisung gleich wieder ein. Bedenklicher als die kritische Grundhaltung der „Intelligenzija“ stimmt ihn dann auch ihre traditionelle Betonung, Russland sei etwas Besonderes, habe eine besondere „Seele“. Jedes Land habe etwas Spezifisches! Die Vorstellung, dass Russland aufgrund seiner Besonderheit andere politische und wirtschaftliche Strukturen, gar eine andere Demokratie brauche als andere Länder, sei „furchtbar“.

Weitere Gründe für das problematische Image Russlands sieht Gosman in der Korruption, in den ungeschützten Eigentumsrechten, der schlechten Warenqualität und der schwachen Demokratie. Auf die beiden zuletzt genannten Ursachen geht er näher ein: Eine gute Warenqualität könne man in Russland derzeit noch nicht erwarten, da drei Generationen russischer „Landsleute“ ohne „Kundenorientierung“ gearbeitet hätten. Das Bewusstsein von Konkurrenz entstehe erst jetzt. Die dem westlichen Standart ebenbürtigen Moskauer Supermärkte und Restaurants seien erste Anzeichen dafür, dass das geweckte Konkurrenzbewusstsein die Qualität zu verbessern beginne. Was die Verwirklichung demokratischer Grundsätze, insbesondere die der Judikative, in Russland betrifft, so beurteilt Gosman den Fall Chodorkowski als einen Erfolg. Schließlich wäre der Oligarch auch in anderen Ländern verurteilt worden, wengleich auch zusammen mit einigen seiner Kollegen. Dass aus seiner Verurteilung trotzdem ein Imageschaden für Russland resultierte, liege daran, dass die Menschen dem Gericht nicht glauben würden. Die Privatisierung an sich wertet Gosman als einen großen Verdienst des Staates: Man habe nicht auf Erfahrungen in anderen

---

\* Leonid Gosman ist Vorstandsmitglied des Stromkonzerns RAO EES.

Ländern zurückgreifen können und dennoch sei es gelungen, ohne Blutvergießen zu privatisieren.

Nicht alle genannten Aspekte des russischen Images sind – laut Gosman - für ausländische Investoren gleich wichtig. Die „kleinen Menschenrechtsverletzungen“ beispielsweise seien ihnen gleichgültig, so Gosmans zugespitzte These. Vom Eigentumsschutz seien die Investoren hingegen unmittelbar betroffen. Auch die politische Stabilität sei wichtig, nicht nur bei „strategischen Investitionen“. Zwar gibt Gosman an dieser Stelle keine Gesamteinschätzung der politischen Stabilität in seinem Lande, bemüht sich aber, ein Urteil über Russland zu korrigieren: Die Vorstellung, dass Russland ein zentralisiertes Land sei, stimme nicht. Ebenso wenig die Vorstellung, dass alle Entscheidungen vom Präsidenten getroffen würden. Der Einfluss der „Macht“ auf die Wirtschaft sei jedoch zu groß, räumt Gosman ein. Er selbst erlebe das auch in seinem Energieunternehmen RAO EES. Es sei für alle dort wichtig, das Verhältnis zwischen Tschubais und Putin zu verfolgen. Kaum gebe es Gerüchte über eine Verschlechterung, bekomme er Anrufe: „Wann wirst Du entlassen?“.

Wenn in Russland bislang noch nicht alles so läuft, wie man es sich wünscht, dann sind das „Kinderkrankheiten“, so das Fazit Gosmans. Alle Staaten hätten ähnliche Probleme während ihrer „Transformationsphasen“. Deshalb brauche man diese auch nicht durch Imagekampagnen schön zu reden. Das schlechte Image Russlands lasse sich am besten korrigieren, wenn man berichte, was wirklich passiert. Und damit dürfte er sowohl die Schattenseiten als auch die Erfolge meinen.

(Cordula Wieck, 30.10.2006)

Tagungsbericht:

## **Schlechtes Image und gute Geschäfte**

**Jahreskonferenz des Deutsch-Russischen Forums: „Recht haben, Recht bekommen - unternehmerische Tätigkeit in fremder Rechtsordnung“**

Cordula Wieck\*

Aktiv muss man sein, wenn man in Russland Recht bekommen will, so erläutert Gerd Lenga, Generalbevollmächtigter der Knauf-Gruppe Russland und GUS, die rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Investoren in Russland. Ein Richter erwarte beispielsweise, dass man vor dem Verfahren mit ihm spricht. „In Deutschland undenkbar! Nicht um ihm einen Umschlag zu überreichen, sondern einfach um das Interesse an der Sache zu bekunden.“ Auch die Verhandlung selbst verlange engagierte Teilnahme. Im Gericht werde mündlich vorgetragen und diskutiert. Das Verweisen auf erfolgte Schriftsätze sei kein Weg zum Erfolg. Wie in einer mündlichen Prüfung sei das, bei der man unangenehmerweise vor zwei Prüfern unterschiedlicher Interessen, dem Richter und dem Gegner, bestehen müsse.

So konkret ging es zu beim Erfahrungsaustausch von in Russland tätigen deutschen Unternehmern, anlässlich der Jahreskonferenz des Deutsch-Russischen Forums am 21./22. September in der Berliner Bosch-Repräsentanz. Ihr Titel: „Recht haben, Recht bekommen – unternehmerische Tätigkeit in fremder Rechtsordnung“. Neben dem konkreten Erfahrungsaustausch konnten sich die rund 100 Teilnehmer auch mit dem derzeitigen Entwicklungsstand der russischen Rechtsordnung vertraut machen. Außerdem ging es um die Frage, ob das Image Russlands eine Rolle in der unternehmerischen Tätigkeit spielt.

Wer im fremden Rechtsraum Russland tätig ist, sieht sich der Flut von 2000 neuen Gesetzen ausgeliefert, die allein in den letzten 10 Jahren verabschiedet wurden. Hinzu kommen 80.000 ausführende Verordnungen. Trotz der Gesetzesflut könne man seinen Weg als Unternehmer finden, so das einhellige Fazit der deutschen Konferenzteilnehmer – nicht zuletzt dank zahlreicher kompetenter Berater auf deutscher und russischer Seite. Das A und O ist eine gründliche Vorbereitung in der Geschäftsanbahnung, damit es hinterher nicht zum bösen Erwachen kommt. Max Gutbrod, der

---

\* Cordula Wieck ist Mitarbeiterin des Deutsch-Russischen Forums.

den Verband der Deutschen Wirtschaft vertrat, bewertete die Geschäftsbedingungen in Russland im internationalen Vergleich als „nicht schwieriger als in anderen Ländern“.

Problematischer als die Rechtsgrundlage sei ihre Anwendung durch die Bürokratie, darin waren sich Russen und Deutsche einig. Begriffe wie Willkür, Schikane und Korruption fielen. Und trotzdem zeichneten die deutschen Unternehmer ein sehr zufrieden stellendes Bild von ihren Russlandaktivitäten. Diese immer wiederkehrende positive Einschätzung deutscher Unternehmer erstaune ihn, gestand ein russischer Teilnehmer. An anderer Stelle habe er gar ein so schwärmerisches Porträt Russlands gezeichnet bekommen, dass er sich schon frage, warum man sich dauernd über Probleme unterhalte.

Dass noch große Verbesserungen anstehen, davon sprachen sowohl der deutsche Rechtsanwalt Joachim Homeister, als auch der Leiter der juristischen Fakultät des renommierten Moskauer Staatlichen Instituts für Internationale Beziehungen (MGIMO), Juri Lejbo. Aber zunächst lobten beide das bereits Erreichte und beurteilten die Chance Russlands, zu einem funktionierenden Rechtsstaat zu werden, positiv. In den vergangenen Jahren seien die Grundbegriffe und –prinzipien zu einem Rechtsstaat angelegt worden. Wenn dieser derzeit noch mehr Anspruch als Wirklichkeit sei, dann liege das an der mangelnden Umsetzung: Die Reform der Gerichte und der öffentlichen Verwaltung müsse beherzter vorangetrieben werden. Die juristische Ausbildung sei bislang unzureichend. Es gebe zu viele Beamte. Die Gewaltenteilung, 1993 in Artikel 10 der Verfassung verankert, bestehe nicht immer den Praxistest, insbesondere bei der Einflussnahme auf richterliche Gewalt. Überhaupt sei die Korruption einer der größten Stolpersteine der Rechtsstaatlichkeit. Das Verfassungsgericht müsse weiter daran arbeiten, Widersprüche zwischen föderalem und regionalem Gesetz zu überwinden. Und natürlich brauche man eine aktive Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz. Ihren gemeinsamen Optimismus, dass Russland dennoch einer rechtsstaatlichen Zukunft entgegensteht, schöpfen beide Juristen aus den bereits erzielten Erfolgen nach den unruhigen 90er Jahren.

Das Thema Korruption fand sich in allen Beiträgen wieder. Sie sei eine weitverbreitete „Lebensform“ und daher schwer zu bekämpfen, war zu hören. So gab es auch keinen Vorschlag, wie man sie wirksam bekämpfen könne. Immerhin hielt Lenga fest, dass es möglich sei, sie zu umgehen. Man könne auch erfolgreich in Russland arbeiten, ohne zu korrumpieren. Die Entscheidungen dauerten nur länger.

Allerdings ist die Korruption auch mitursächlich für das schlechte Image Russlands. So das übereinstimmende Urteil der deutschen wie der russischen Redner, die sich

mit dem dritten Thema, dem russischen Image, befassten. Als weiterer negativer Imagefaktor wurden die geringe Wettbewerbsfähigkeit russischer Erzeugnisse genannt, als Imageindikator die bescheidenen Touristenzahlen. Der Fall Chordokowski wurde in fast allen Redebeiträgen angesprochen. Der entstandene Imageschaden resultiere jedoch nicht daraus, dass Chordokowski verurteilt wurde, so Leonid Gosman, Vorstandsmitglied des Stromkonzerns RAO EES. Dies sei vielmehr ein Sieg des Rechtsstaates gewesen, schließlich wäre der Oligarch auch in anderen Ländern verurteilt worden. Zugegebenermaßen zusammen mit einigen seiner Kollegen. Der entstandene Imageschaden bestehe vielmehr darin, so Gosman, dass die Menschen dem Gericht nicht glauben würden. Genau das tut auch Walerij Fadejew nicht, Chefredakteur der Zeitschrift Expert. Chordokowski sitze, weil er ein politisches Spiel gespielt habe. Die Deutschen sprachen zwar auch über den Fall Chordokowski, beurteilten ihn aber nicht. Nur eine genaue Aktenkenntnis würde dies erlauben, so die diplomatisch formulierte Meinung.

Dem scheinbaren Widerspruch zwischen dem problematischen russischen Image und der ungetrübt positiven Stimmung unter den deutschen Geschäftsleuten in Russland nahm sich Jutta Falkner an, Chefredakteurin der Zeitschrift Ost-West-Contact. Das Image eines Landes sei teilbar, so ihre These. Die unterschiedliche Interessenslage der einzelnen Marktteilnehmer bedinge die verschiedene Wahrnehmung. Russland sei außerdem ein „Land für Kenner“. Doch an diesem Ausdruck stieß sich Gosman. Gerade die Rede vom „Land der Kenner“, das Gerede von Russlands besonderer „Seele“ sei imageschädigend. Jedes Land habe etwas Spezifisches, auf das man sich gut vorbereiten müsse. Die „Intelligenzija“ Russlands sei mit der Betonung der Besonderheit ihres Landes und ihrem kritischen Blick auf alles Russische nicht unschuldig am schlechten Image. Die Auswirkungen dieses Images bekämen auch russische Unternehmer in Deutschland zu spüren, so Sergeij Nikitin von der Handels- und Industriekammer der Russischen Föderation. Misstrauen schlug ihm persönlich in einer deutschen Bank entgegen, als er ein neues Geschäftskonto eröffnen wollte. Die Zustimmung dazu dauerte und erfolgte erst über die Managementetage.

Mit einem Appell an den „gesunden Menschenverstand“ aller Akteure in den deutsch-russischen Beziehungen, schloss Ernst Jörg von Studnitz, der Vorsitzende des Deutsch-Russischen Forums die Konferenz: Im Umgang mit dem Recht sei dessen eigentliche Funktion, Frieden unter den Menschen zu schaffen, nicht aus den Augen zu verlieren. Dies könne nur gelingen, wenn alle Beteiligten diese Verantwortung auch tatsächlich empfänden.