

Leonid Golovko

## Politische Grenzen und theoretische Deformationen: wenig Raum für Rechtsreformen in Zentralasien

### Einführung

Blickt man auf zwei Jahrzehnte rechtlicher Reformen in den fünf zentralasiatischen Staaten zurück, so ist es alles andere als einfach, die Entwicklung der Rechtssysteme in der Region zu beurteilen. Einerseits sind Fortschritte unübersehbar, selbst wenn man das ungleiche Tempo der Reformen berücksichtigt, das sich z.B. an den Unterschieden zwischen Kasachstan und Turkmenistan erkennen lässt. Die neuen Verfassungen in allen fünf Ländern, die postsowjetischen Zivilgesetzbücher, die Einführung von Geschworenengerichten in Kasachstan und die vor Kurzem verabschiedeten neuen Strafprozessordnungen in Tadschikistan und Turkmenistan, die jeweiligen Fassungen des Rechts auf richterliche Haftprüfung (*Habeas Corpus*) in Kasachstan, Usbekistan, Kirgisistan und nun auch in Tadschikistan, die Ratifizierung des Ersten Fakultativprotokolls des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) und des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) durch Kasachstan und Kirgisistan deuten auf echte Fortschritte hin; und die Liste ist keineswegs vollständig. Andererseits hat es den Anschein, dass viele der genannten Rechtsreformen in Zentralasien eher internationalem Druck als einer von innen kommenden institutionellen Normalisierung geschuldet sind. Man muss daher zumindest in einigen Fällen sehr deutlich zwischen den lediglich normativen Ergebnissen der Reformen und der eigentlichen Rechtspraxis unterscheiden. So sind die vielgerühmten *Habeas-Corpus*-Gesetze z.B. trotz aller Bemühungen der internationalen Gemeinschaft und einheimischer Menschenrechtsaktivisten rein formaler Natur und noch dazu völlig unzureichend.<sup>1</sup> Auch scheinen die kürzlich erfolgten gesetzgeberischen Angriffe auf die unabhängigen Berufsverbände der Rechtsanwälte und Notare in Usbekistan<sup>2</sup> sowie das neue Gesetz über die staatliche

---

1 In mehreren hundert beobachteten Strafprozessen in Kirgisistan beispielsweise wurde in 59,8 Prozent der Fälle von den Richtern die Fortsetzung der Untersuchungshaft angeordnet. Gleichzeitig wurden die erst kürzlich nach westlichem Vorbild eingeführten Alternativen der Freilassung auf Kaution und des Hausarrests lediglich in 0,1 bzw. 0,3 Prozent der Fälle angeordnet (die restlichen 39,8 Prozent entfallen auf ältere, aus der Sowjetzeit stammende „Alternativen zur Untersuchungshaft“). Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE Centre in Bishkek, Results of Trial Monitoring in the Kyrgyz Republic 2005-2006, S. 21, unter: <http://www.osce.org/odhr/29615>.

2 Vgl. Expert Working Group, Reform of the Bar in the Republic of Uzbekistan, in: Compilation of Analytical Papers on Human Rights and Criminal Justice System of the Republic of Uzbekistan, Legal Policy Research Centre, Almaty 2009, S. 91 (siehe auch die anderen Beiträge in dem Sammelband).

Kontrolle des Internets in Kasachstan auch in normativer Hinsicht eher bedauerliche Schritte in Richtung Autoritarismus statt hin zu einem modernen Rechtsstaat zu sein. Die Bedeutung der rechtlichen Fortschritte in Zentralasien darf daher nicht überschätzt werden.

Mit Blick auf die nächsten Jahrzehnte stellt sich darüber hinaus die Frage: Wo stehen die zentralasiatischen Staaten in rechtlicher Hinsicht im weltweiten Vergleich? Werden sie dazu in der Lage sein, dem Club der sogenannten „zivilisierten Staaten“ beizutreten, was die Existenz eines adäquaten modernen Rechtssystems voraussetzen würde, oder werden sie in rechtlicher Hinsicht in „ewiger Transformation“ verharren? Wird die Rechtstheorie die Kategorie „das Recht in Transformationsländern“ *sui generis* erfinden und den anderen Rechtsbereichen (Gewohnheitsrecht, Zivilrecht, islamisches Recht) hinzufügen müssen? Diese Fragen sind nicht nur von akademischem Interesse. Wenn die international unterstützten Rechtsreformen in Zentralasien dazu dienen sollen, die „Phase der Transformation“ hinter sich zu lassen, ist danach zu fragen, welche gewissermaßen „natürlichen“ politischen Grenzen zu überwinden sind und welche weit weniger natürlichen theoretischen Deformationen sowjetischen Ursprungs dem im Wege stehen. Ohne zu wissen, wie viel Spielraum für die hypothetische Weiterentwicklung der Rechtssysteme in Zentralasien bleibt, ist es unmöglich, geeignete Maßnahmen zu planen. Ohne die Ausweitung dieses Spielraums sind alle Erwartungen an ein erfolgreiches Ende der rechtlichen Transformation in Zentralasien naiv und illusorisch.

#### *Die politischen Grenzen der Weiterentwicklung der Rechtssysteme in Zentralasien*

#### *Mangelnder politischer Wille zur Einführung rechtlich verankerter Governance-Instrumente*

Zwischen den westlichen, rechtsgebundenen *Governance*-Mechanismen und der eher traditionellen Wahrnehmung der Funktion des Rechts in den staatlichen Institutionen in Zentralasien besteht ein grundlegender Unterschied. Die moderne westliche Rechtstradition beruht auf dem Prinzip, dass politische und wirtschaftliche Eliten grundsätzlich abruf- und auswechselbar sind und dass nur das Recht gewährleisten kann, dass eine solche Auswechslung friedlich und ohne die Stabilität von Staat und Gesellschaft zu gefährden verläuft. Diese Auswechselbarkeit von Eliten beschränkt sich nicht auf das bekannteste Beispiel hierfür, nämlich freie Wahlen. Sie ergibt sich auch z.B. aus dem Strafrecht, hier insbesondere im Zusammenhang mit Wirtschaftsverbrechen und Korruption, dem Zivilrecht, dem Eigentumsrecht oder dem Recht auf ein faires Verfahren. Hervorzuheben ist also vor allem, dass in Staaten westlichen Typs die Eliten nicht nur mit friedlichen Mitteln ausgewechselt werden

können, sondern dass dies auch nur mit Hilfe von Rechtsinstrumenten möglich ist und dass dieser Gedanke sowohl von der herrschenden Elite selbst als auch von der Gesellschaft insgesamt akzeptiert wird.

Die Realität der politisch-ökonomischen institutionellen Organisation in Zentralasien ist dem diametral entgegengesetzt und beruht auf dem umgekehrten Prinzip der „Nichtauswechselbarkeit“ der Eliten. Viele der modernen Rechtsinstrumente werden daher nicht nur für überflüssig, sondern sogar für gefährlich gehalten, vor allem dann, wenn sie auch wirklich effektiv sind. Die Einführung bestimmter rechtsstaatlicher Mechanismen und die Nichtauswechselbarkeit politisch-ökonomischer Eliten schließen sich somit gegenseitig aus. Ihre Unvereinbarkeit (die von der herrschenden Elite in Zentralasien messerscharf erkannt wird) hat sich als eines der größten Hindernisse für die wirkungsvolle Implementierung westlich orientierter Rechtsreformen in der Region erwiesen. Geopolitisch betrachtet hat die internationale Gemeinschaft sich jedoch gleichzeitig dafür entschieden, die rechtlich nicht abgestützten, omnipotenten Machteliten im postsowjetischen Zentralasien bereitwillig zu akzeptieren und auf sie als Pfeiler der regionalen Stabilität und Ausgangspunkt für die Gesellschaft der Zukunft zu bauen. Für Zentralasien ergibt sich daraus ein grundsätzliches *Dilemma*. Wofür soll man sich entscheiden: für die zumindest kurzfristig mehr Stabilität versprechende Nichtauswechselbarkeit der herrschenden Eliten oder für die rechtlich verankerte, unter den lokalen Bedingungen jedoch größere Instabilität bedeutende Auswechselbarkeit dieser Eliten mit Hilfe rechtlicher Instrumente? Die Antwort der internationalen Gemeinschaft auf diese Frage mag uneinheitlich ausfallen, die Antwort der zentralasiatischen Eliten selbst ist indes wesentlich klarer und einheitlicher. Der in der Region fehlende politische Wille, rechtlich verankerte *Governance*-Instrumente einzuführen, setzt daher positiven und wirksamen Rechtsreformen in den zentralasiatischen Staaten gleichsam „natürliche“ Grenzen.

#### *Fehlende Bereitschaft zur Durchführung politisch sensibler Rechtsreformen*

Zu beachten ist, dass die verschiedenen Rechtsreformen, die in Zentralasien auf Initiativen der Zivilgesellschaft oder der internationalen Gemeinschaft zurückgehen, die dortigen Eliten nicht alle gleichermaßen berühren. Einige sind insofern „politisch sensibel“, als sie eine potenzielle Bedrohung für die Nichtauswechselbarkeit der Eliten darstellen. Andere können hingegen als „politisch neutral“ oder „technisch“ bezeichnet werden, da sie die politische und wirtschaftliche Macht der zentralasiatischen Eliten nicht gefährden.

Diese Unterscheidung ist deshalb wichtig, weil nur politisch neutrale Rechtsreformen von den regionalen Eliten akzeptiert und somit in den zentralasiatischen Staaten erfolgreich durchgeführt werden können. Sobald es um politisch sensible Rechtsreformen geht, sind die regionalen Eliten in keiner Weise dazu bereit, sich mit der Möglichkeit ihrer Implementierung oder den dazu

notwendigen Instrumenten auch nur zu befassen. Sie halten solche Reformen im Gegenteil aus oben dargelegten Gründen für äußerst gefährlich.

Ein anschauliches Beispiel für eine solchermaßen politisch sensible Rechtsreform ist die Schaffung einer unabhängigen Judikative. Diese ist ganz eindeutig die unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf ein faires Verfahren und einer wirksamen richterlichen Haftprüfung. Ebenso einleuchtend ist aber auch, dass es den zentralasiatischen politischen Regimen am politischen Willen zur Errichtung einer unabhängigen Judikative fehlt – und fehlen muss. Das ist nicht nur außenstehenden Beobachtern und der Zivilgesellschaft in Zentralasien klar, sondern auch den zentralasiatischen Regierungen selbst, die sich, wenn sie die Wahl zwischen ihrer eigenen Macht und unabhängigen Gerichten haben, stets für die Unverletzlichkeit und Unveränderlichkeit Ersterer entscheiden. Mit anderen Worten: Unter den gegenwärtigen zentralasiatischen Regimen kann es unter keinen Umständen eine wirklich unabhängige Judikative geben. Beide sind *per se* miteinander unvereinbar, die Hoffnung auf die Errichtung einer unabhängigen Judikative nach westlichem Vorbild in den zentralasiatischen Staaten ist daher eine bloße Illusion. Der Unwille der Eliten, eine unabhängige Judikative einzuführen, ist ein wichtiges Beispiel für die politischen Grenzen rechtlicher Reformen in Zentralasien, allerdings nicht das einzige.

#### *Das institutionelle Vakuum auf der Verfassungsebene*

Das Fehlen rechtlich verankerter Institutionen nimmt in Zentralasien immer dramatischere Formen an. Bei allem Widerstand gegen umfassende Rechtsreformen in politisch sensiblen Bereichen bekennt sich keines der zentralasiatischen Regime offen zu seinem autoritären Charakter oder zu seiner Abneigung gegenüber den Grundprinzipien modernen Rechts, einschließlich der Aufnahme eines politischen Pluralismus in die Verfassung. Die postsowjetischen zentralasiatischen Staaten können sich nicht länger offen zu traditionellen orientalischen Monarchien oder Erbherrschaften erklären. Sie können sich daher auch nicht auf klassische Staatstheorien, insbesondere solche westlichen Ursprungs wie z.B. die Doktrinen der souveränen Immunität, der uneingeschränkten Macht oder der Delegation von Rechten berufen, um damit die offizielle Verweigerung von politischem Pluralismus und einer unabhängigen Judikative zu begründen. Es ist für sie unmöglich, eine geeignete theoretische Basis für die Rechtfertigung staatlicher Institutionen zu finden, die der politischen Realität entsprechen. Diese politische Realität und das gegenwärtige System der Institutionen stehen daher zwangsläufig im Widerspruch zueinander. Dieser Widerspruch ist auch darauf zurückzuführen, dass die zentralasiatischen Staaten formal – zumeist auf Druck der internationalen Gemeinschaft – das heutige völker- und verfassungsrechtliche Umfeld imitieren. So sind sie zu einem ständigen Lavieren zwischen Recht und Realität ge-

zwungen, zwischen einem „dekorativen verfassungsrechtlichen Rahmen“ und einem „hinter den Kulissen agierenden politischen Regime“.

Die Irrungen und Wirrungen im Zusammenhang mit dem Gesetz über den „Führer der Nation“ sind ein exzellentes Beispiel für das institutionelle Vakuum in Zentralasien. Dieses Verfassungsänderungsgesetz, das dem per Verfassung mit großer Macht ausgestatteten kasachischen Präsidenten den unüblichen, aber kaum überraschenden Status eines „Führers der Nation“ verleiht, wurde zunächst vom Parlament verabschiedet, dann aber vom Präsidenten selbst abgelehnt, ohne dass er allerdings ein formelles Veto gegen das Gesetz einlegte. Anschließend wurde es dennoch vom Premierminister, dem Senatspräsidenten und dem Vorsitzenden des Unterhauses des kasachischen Parlaments (*Maschilis*) unterzeichnet und veröffentlicht, womit es trotz der Ablehnung durch den Präsidenten offiziell in Kraft trat – eine Regelung, die per Verfassungsreform im Jahr 2007 eingeführt worden war. Was sagt uns diese Geschichte? Falls die kasachische politische Elite die Kluft zwischen einer westlich orientierten Verfassung und der institutionellen Realität in Kasachstan tatsächlich verringern will, scheint diese Reform nicht unbedingt dazu geeignet. Die Frage, was als nächstes kommen soll, ist unter diesen Umständen berechtigt.

Darüber hinaus wird deutlich, dass ein geeigneter institutioneller Rahmen auf verfassungsrechtlicher Ebene die einzige politische Alternative zu verschiedenen chaotischen Ausdrucksformen des Unmuts in der Bevölkerung und der einzige Garant einer schrittweisen, gewaltfreien Entwicklung der zentralasiatischen Staaten ist. Die jüngsten Ereignisse in Kirgisistan haben gezeigt, wie unbefriedigend ein lediglich „dekorativer“ verfassungsrechtlicher Rahmen selbst aus kurzfristiger Perspektive ist. Allgemeiner ausgedrückt sind Chaos und Unordnung in Ländern, in denen Eliten nicht mittels – alter oder neuer – rechtlicher Instrumente ausgewechselt werden können und in denen der einzige Weg zur Bewältigung politischer Konflikte über Volkszorn, polizeiliche Repression oder „Schattenmechanismen“ führt, früher oder später unvermeidlich.

#### *Die Bereitschaft zur Durchführung politisch neutraler Rechtsreformen*

Es wurde bereits festgestellt, dass die Unterscheidung zwischen politisch sensiblen und politisch neutralen Rechtsreformen offenbar von grundlegender Bedeutung für die Beantwortung der Frage ist, wo positive Entwicklungen in den Rechtssystemen Zentralasiens an politische Grenzen stoßen. Da politisch neutrale Reformen nicht von vornherein eine Gefahr für die herrschenden Eliten darstellen und lediglich dazu gedacht sind, das Regieren über die von ihnen beherrschte Gesellschaft zu verbessern, können sie tatsächlich und nicht nur „dekorativ“ umgesetzt werden. Da die zentralasiatischen Regierungen die Durchsetzungsfähigkeit z.B. der Strafjustiz und der Zivilgerichtsbarkeit unbedingt gewährleisten müssen, sind sie nicht nur bereit, moderate

rechtsstaatliche Mechanismen überall dort zuzulassen, wo entsprechende Reformen keine allzu hörbaren politischen Untertöne haben und wichtige wirtschaftliche Fragen von ihnen nicht berührt werden, sondern halten sie sogar für wünschenswert. Mit anderen Worten: Wenn die zentralasiatischen Regierungen glauben, dass eine bestimmte Rechtsreform lediglich technischer Art, politisch neutral und für die Gesellschaft von Vorteil ist, sind sie häufig damit einverstanden, über sie zu diskutieren, ihr zuzustimmen oder sie sogar selbst in die Wege zu leiten.

In der politischen Praxis in Zentralasien haben sich politisch neutrale und ausgesprochen positive Rechtsreformen immer wieder als durchführbar erwiesen; einige davon wurden bereits weiter oben erwähnt. Zwei weitere Beispiele bestätigen das. Das erste ist die vom Westen unterstützte Reform des Jugendstrafrechts in Usbekistan, die insgesamt „mit den in den Beijing-Regeln festgehaltenen Überlegungen zum Zweck des Jugendstrafrechts übereinstimmt“.<sup>3</sup> Das zweite Beispiel ist der vor Kurzem als Teil der offiziellen, auf zehn Jahre angelegten Strategie zur Entwicklung des Rechtssystems erarbeitete kasachische Gesetzentwurf zur zivil- und strafrechtlichen Mediation, bei dem es sich um die kasachische Variante einer modernen Praxis der alternativen Streitbeilegung handelt.

#### *Auf der Suche nach internationalem Ansehen*

Ein weiterer Faktor trägt wesentlich zur Förderung rechtlicher Reformen und zur Ausweitung des politischen Spielraums für positive Entwicklungen in den Rechtssystemen der zentralasiatischen Länder bei: Die Regierungen und die politischen Eliten der Region müssen dringend ihr Ansehen und ihr Image vor der internationalen Gemeinschaft aufpolieren und ihre Legitimität erhöhen, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Staaten erst vor kurzer Zeit ihre Unabhängigkeit erlangt haben und über so gut wie keine institutionellen Traditionen verfügen. So erklärt das Streben nach internationalem Ansehen zumindest teilweise auch einen Großteil der fortschrittlichen Rechtsreformen in Kasachstan unmittelbar vor und während der Zeit, als das Land den OSZE-Vorsitz innehatte; hierzu zählen vor allem die Gesetze über häusliche Gewalt und über die Gleichstellung der Geschlechter, die mit Unterstützung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) im Dezember 2009 verabschiedet wurden.

Umgekehrt sind viele rechtliche Konzepte und Institutionen sowjetischen Ursprungs im heutigen internationalen Umfeld für die zentralasiatischen Regierungen nicht mehr genügend prestigeträchtig, obwohl einige von ihnen von den sowjetischen Gesetzgebern sogar – häufig über das vorsowjetische russi-

---

3 Sergey Pashin, Expert Conclusion on the Draft Law of the Republic of Uzbekistan „On Juvenile Justice“, in: Compilation of Analytical Papers on Human Rights and Criminal Justice System of the Republic of Uzbekistan, a.a.O. (Anm. 2), S. 109 (eigene Übersetzung).

sche Recht – von westlichen Rechtssystemen übernommen worden waren. Die zentralasiatischen politischen Eliten demonstrieren daher in ihrem Streben nach internationalem Ansehen ganz offen ihren Willen, die Zahl der aus der Sowjetzeit stammenden Rechtsinstitutionen, die zum Erhalt ihrer Macht nicht nötig und technisch leicht zu entfernen sind, zu reduzieren.

Auch wenn der politische Wille vorhanden ist, das sowjetische Rechtserbe zumindest teilweise aufzugeben, bleibt der Raum für Rechtsreformen in Zentralasien aufgrund einiger grundsätzlicher und nicht leicht zu überwindender theoretischer Deformationen sowjetischen Ursprungs jedoch begrenzt. Diese Deformationen erweisen sich als ein weiteres großes Hindernis für die Implementierung rechtlicher Reformen in Zentralasien.

### *Theoretische Deformationen der Rechtssysteme in Zentralasien*

#### *Typologie der Deformationen des Rechts auf methodischer Ebene*

Den Gegenstand der Reformen begrifflich zu erfassen, hat sich für die Rechtsreformer in den zentralasiatischen Staaten als eine nur schwer lösbare Aufgabe herausgestellt. Ohne eine solche Konzeptualisierung ist es jedoch völlig unmöglich, eine sowohl auf kurze als auch auf lange Sicht geeignete und konkrete Reformagenda und Reformstrategie festzulegen.

Bei den Reformen geht es nicht nur darum, einzelne Defizite zu beseitigen; sie sind auch notwendig, um einige tiefgreifende Deformationen der rechtlichen Grundlagen in Zentralasien zu überwinden. Diese Deformationen sind zudem höchst unterschiedlicher Natur. Allgemein lassen sich auf theoretischer Ebene zwei Haupttypen institutioneller und rechtlicher Deformationen unterscheiden, die die Einführung moderner rechtsstaatlicher Instrumente selbst in einem günstigen politischen Umfeld möglicherweise von vornherein erschweren. Empirisch sind diese beiden Typen von Deformationen in jedem einzelnen der zentralasiatischen Staaten, von Kasachstan bis Turkmenistan, leicht zu erkennen. Sie werden aus analytischen Gründen im Folgenden als *einfache* bzw. *komplexe* Deformationen bezeichnet.

Aus methodischer Sicht weist eine einfache Deformation folgende Hauptmerkmale auf:

- a) Sie kann durch einen einmaligen normativen Eingriff beseitigt werden, d.h. um sie zu beheben, würde es genügen, ein bestehendes Gesetz zu ändern oder ein neues Gesetz zu verabschieden.
- b) Sie kann eine notwendige, niemals jedoch eine hinreichende Bedingung für die Beendigung der postsowjetischen Transformationsperiode sein.
- c) Dass es sie gibt und dass sie negativ ist, ist mehr oder weniger jedem in Zentralasien ausgebildeten Juristen und jedem zivilgesellschaftlichen Aktivisten bekannt, d.h. die Kritik an dieser Deformation ist mit der

dortigen Rechtsmentalität vereinbar und bedarf keiner außergewöhnlichen intellektuellen Anstrengung.

Eine komplexe Deformation weist genau die entgegengesetzten Merkmale auf:

- a) Sie kann nicht durch einen einmaligen normativen Eingriff, auch nicht durch die Verabschiedung eines neuen Gesetzes, beseitigt werden.
- b) Sie ist sowohl notwendige als auch hinreichende Bedingung für eine Normalisierung der zentralasiatischen Rechtssysteme; d.h. in dem Moment, wo sie behoben ist, ist das Ziel der postsowjetischen rechtlichen Transformation erreicht.
- c) Sie ist für die große Mehrheit der zentralasiatischen Juristen – unabhängig von deren politischer Einstellung – nicht offensichtlich; sie sehen in ihr keine Deformation, sondern eine Norm, unter Umständen sogar eine internationale Norm.

Hervorzuheben ist, dass der in Zentralasien geführte Diskurs über Rechtsreformen sich fast ausschließlich auf die Diskussion darüber beschränkt, wie einfache Deformationen behoben werden können, und es steht, wie eingangs erwähnt, außer Zweifel, dass hier bereits positive Ergebnisse erzielt werden konnten. Weitere Reformen könnten ebenfalls innerhalb kurzer Zeit verwirklicht werden. Solange jedoch etliche komplexe Deformationen weitgehend unverändert bestehen bleiben, dürften Veränderungen in der zentralasiatischen Gesetzgebung allerdings nur geringfügige Wirkung haben. Die vollständige Eliminierung komplexer Deformationen hat sich indes als eine weitaus schwierigere Aufgabe erwiesen, die noch immer nicht gelöst ist. Eine solche Lösung erfordert jedoch nicht nur ein langfristiges Konzept gesetzgeberischer Maßnahmen, sondern auch kontinuierliche Anstrengungen bei der Fortentwicklung der Rechtslehre und in der Juristenausbildung. Mit anderen Worten: Die Entwicklung einer in theoretischer Hinsicht angemessenen zentralasiatischen Rechtslehre scheint nicht weniger wichtig zu sein als die verschiedenen international unterstützten gesetzgeberischen Entscheidungen. Ohne kontinuierliche theoretische Vorarbeit wird eine einmalige normative Maßnahme, die dazu gedacht ist, eine komplexe Deformation zu reduzieren, entweder nicht verstanden oder aber bei der Strafverfolgung oder vor Gericht verzerrt. Die theoretische Basis ist auch unerlässlich, um die Kohärenz nachfolgender gesetzgeberischer Schritte zu gewährleisten. Eine komplexe Deformation darf daher niemals genauso behandelt werden wie eine einfache Deformation.

Hervorgehoben werden sollte ebenfalls, dass komplexe theoretische Deformationen zumeist auf die Sowjetzeit zurückgehen oder zumindest mit der sowjetischen Vergangenheit der zentralasiatischen Staaten erklärt werden können. Sie sind daher insbesondere psychologisch nur schwer zu überwin-



den. Andererseits sind aus der Sowjetzeit stammende Deformationen für die zentralasiatischen Eliten politisch mehr oder weniger neutral. Das macht es wiederum erheblich einfacher, solche Deformationen zu identifizieren und zu kritisieren, da die zentralasiatischen Regierungen eine solche Kritik nicht als Gefahr für ihre Macht und ihre Legitimation empfinden. Kritik am sowjetischen rechtstheoretischen Erbe, dem es ohnehin an internationalem Ansehen mangelt, wird von ihnen im Gegenteil vielleicht sogar gerade im derzeitigen internationalen Kontext akzeptiert

Eine eingehende Analyse des Phänomens einfacher rechtlicher Deformationen in Zentralasien würde den Rahmen dieses Beitrag sprengen. Einige typische Beispiele sind jedoch die nur sehr wenigen Alternativen zur Untersuchungshaft in der neuen Strafprozessordnung Tadschikistans und die völlig unangemessene formale Beibehaltung der Todesstrafe im kasachischen Strafrecht.

Unter den komplexen Deformationen scheinen drei grundsätzliche theoretische Probleme sowjetischen Ursprungs die größten Hindernisse für die Reform der zentralasiatischen Rechtssysteme entsprechend internationalen Normen und damit für die Beendigung der postsowjetischen Transformationsperiode zu sein.

#### *Die komplexe Deformation der fehlenden Trennschärfe zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht*

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion standen alle unabhängig gewordenen zentralasiatischen Staaten vor der immensen Aufgabe, die kommunistische Zentralwirtschaft hinter sich zu lassen und eine demokratische Gesellschaft mit freier Marktwirtschaft auf der Basis eines modernen Rechtssystems aufzubauen. Die neuen, in den 90er Jahren verabschiedeten zentralasiatischen Zivilgesetzbücher gelten als entscheidender Schritt in Richtung einer modernen Marktwirtschaft. Aber selbst wenn das zutreffen sollte, darf die Bedeutung der privatrechtlich orientierten Reformen nicht überbewertet werden, da sie gewisse institutionelle Fehler aufweisen, die aus der unzureichenden Integration der sowjetischen und später postsowjetischen Rechtslehre in das internationale intellektuelle und rechtliche Umfeld resultieren. Diese Fehler haben ursächlich zu den Problemen geführt, die noch heute ungelöst sind und die das Rechtssystem und die Rechtslehre in Zentralasien zunehmend deformieren.

Ein entscheidender Aspekt bei der Entwicklung der zentralasiatischen Marktwirtschaften bestand darin, den Staat (als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts) und seine Behörden wie z.B. Ministerien, andere staatliche Einrichtungen, Städte und Gemeinden als dem Privatrecht unterworfenen Subjekte zu begreifen. Dieser Ansatz spiegelt einen Grundgedanken der sowjetischen Rechtslehre wider, der von einigen noch in vorsowjetischer Zeit ausgebildeten Rechtsgelehrten entwickelt wurde, um damit bestimmte privatrechtliche

Konzepte im komplett öffentlich-rechtlich ausgerichteten sowjetischen Wirtschafts- und Rechtssystem zu erhalten. Entsprechend der sowjetischen „Zivilrechtslehre“ nimmt der Staat an Rechtsbeziehungen entweder *vertikal* – in Ausübung seiner Macht – oder *horizontal* – wenn er mit anderen Beteiligten, insbesondere natürlichen oder juristischen Personen, gleichberechtigt in Beziehung tritt – teil. Im ersten Fall sind die Beziehungen nicht zivilrechtlicher Natur, im zweiten werden sie „zivilrechtlich geregelt“. Technisch gesehen trug dieses Konzept dazu bei, eine zivilrechtliche Terminologie beizubehalten, so z.B. in den Beziehungen der sowjetischen „staatlichen Unternehmen“ untereinander oder im sowjetischen Arbeitsrecht. Allgemeiner betrachtet wurde damit der Gedanke eines „sowjetischen Zivilrechts“ als solcher bewahrt.

Statt im postsowjetischen Kontext einen Neuanfang zu machen, entschieden sich die noch zu Sowjetzeiten ausgebildeten Verfasser der neuen postsowjetischen Zivilgesetzbücher insbesondere in Zentralasien, an der *Theorie der horizontalen Beziehungen* im Falle der Beteiligung des Staates an zivilrechtlichen Beziehungen festzuhalten und erklärten sie zu einer der Säulen der freien Marktwirtschaft. Das sowjetische Zivilrecht wurde lediglich als „postsowjetisches Privatrecht“ zu neuem Leben erweckt, womit der Staat zu einem „normalen“ Teilnehmer an privatrechtlichen Beziehungen wurde.

Nimmt es da Wunder, dass der Staat, dem es somit offiziell gestattet war, am Marktgeschehen als „Privatrechtssubjekt“ teilzunehmen, schon bald andere Akteure vom Markt verdrängte und das Wirtschaftsleben in allen Ländern Zentralasien zu dominieren begann? Ein weiterer, eher technischer, aber nicht weniger wichtiger Punkt ist, dass in den zentralasiatischen Rechtssystemen nicht, wie es unbedingt notwendig wäre, zwischen öffentlichem und privatem Eigentum, juristischen Personen des öffentlichen Rechts und juristischen Personen des privaten Rechts sowie öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verträgen unterschieden wird und angesichts dieses institutionellen Fehlers auch gar nicht unterschieden werden kann. Folglich verschwimmt die Grenze zwischen privater und öffentlicher Sphäre in den zentralasiatischen Staaten zunehmend, wenn sie nicht sogar dabei ist ganz zu verschwinden. Wird diese grundsätzliche Deformation im Verhältnis zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht nicht überwunden, fällt es schwer, optimistisch zu sein, was die rechtliche Zukunft Zentralasiens angeht. Dass die offizielle kasachische Zehnjahresstrategie für rechtliche Reformen vorsieht, bestimmten nichtkommerziellen Organisationen den rechtlichen Status einer Aktiengesellschaft zu verleihen, ist ein typisches Beispiel für auch zukünftige Verwirrung in diesem Bereich.

*Die komplexe Deformation der fehlenden Trennschärfe zwischen  
Verwaltungsrecht und Strafrecht*

Kern einer weiteren grundlegenden theoretischen Deformation ist das Verständnis von *administrativer Verantwortung* in der zentralasiatischen Rechtslehre. In der klassischen Rechtstradition bedeutet administrative Verantwortung die Verantwortung der öffentlichen Verwaltung gegenüber Privatpersonen, d.h. *die Verantwortung des Staates gegenüber dem Individuum*. Die zentralasiatische Rechtslehre leitet sich hingegen vom sowjetischen Rechtsverständnis her, das von der Idee des Rechtsstaates ziemlich weit entfernt war und die Möglichkeit einer Verantwortung des Staates gegenüber seinen Bürgern zurückwies. Die sowjetische Rechtslehre begann daher dem Begriff „administrative Verantwortung“ eine andere – und zwar völlig gegensätzliche – Bedeutung zu geben: Administrative Verantwortung wurde nicht als die Verantwortung der öffentlichen Verwaltung gegenüber den Bürgern verstanden, sondern vielmehr als die Verantwortung der Bürger gegenüber der öffentlichen Verwaltung, d.h. *die Verantwortung des Individuums gegenüber dem Staat* für sogenannte „geringfügige Vergehen“. Um diesen Ansatz zu legitimieren und ihn zum Nonplusultra zu erklären, wurde die „administrative Verantwortung des Individuums“ als Mittel zur „Entkriminalisierung“ strafbarer Handlungen dargestellt. Mit anderen Worten: Das Individuum musste lediglich eine geringfügige administrative statt einer schweren strafrechtlichen Verantwortung übernehmen, womit die Liberalität der sowjetischen Rechtspolitik demonstriert werden sollte. So entstand allmählich ein *paralleles*, sich immer stärker ausdifferenzierendes Strafrecht: ein Verwaltungsstrafrecht, das konzeptionell von der Strafrechtslehre völlig getrennt war und als Kernstück des sowjetischen Verwaltungsrechts verstanden wurde.

Da zentralasiatische Juristen – natürlich aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss hatten – auf der Grundlage dieses von internationalen Normen weit entfernten Konzepts der administrativen Verantwortung ausgebildet wurden, wurde dieser sowjetische Ansatz komplett in die zentralasiatische Rechtslehre übernommen. Die Entwicklung einer echten postsowjetischen Gesetzgebung wird dadurch ebenso wie die Rechtsprechung und die Rechtspraxis in allen Ländern Zentralasiens nach wie vor beeinträchtigt.

Diese auf das sowjetische Recht zurückzuführende theoretische Deformation hat zwei extrem negative Folgen für die Entwicklung der zentralasiatischen Rechtssysteme:

1. Sie verhindert die Entwicklung einer echten Verwaltungsgerichtsbarkeit und damit eines modernen Verwaltungsrechts, indem sie die Verantwortung des Staates gegenüber dem Individuum von vornherein konzeptionell einschränkt, was mit modernen rechtlichen Wertvorstellungen unvereinbar ist.

2. Sie ermöglicht die Entstehung eines „parallelen“ Strafrechts (und damit verkappter staatlicher Repression), was mit der umfassenden Einhaltung der Menschenrechte unvereinbar ist.

Konkret: Die theoretisch unzulänglichen und mit Blick auf die Einhaltung der Menschenrechte gefährlichen, aus dem sowjetischen Recht in die gegenwärtigen Verwaltungsstrafgesetzbücher Kasachstans und Tadschikistans und das usbekische und kirgisische Gesetzbuch über administrative Verantwortung übernommenen Konzepte der *Verwaltungshaft* (d.h. der ohne richterliche Anordnung, Anklage oder Gerichtsverfahren auf dem Verwaltungswege angeordneten Haft) und des *Verwaltungsarrests* sind unmittelbares Resultat der Deformation der mangelnden Trennschärfe zwischen Straf- und Verwaltungsrecht in Zentralasien. Jede Form des Freiheitsentzugs ist ganz klar ausschließlich als strafrechtliche Maßnahme zu betrachten. Auch eine Festnahme durch die Polizei darf nur im Falle von Handlungen erfolgen, die vom Staat als *kriminelle Handlungen* eingestuft werden. Und schließlich muss das Konzept der administrativen Verantwortung ausschließlich als die Verantwortung der öffentlichen Verwaltung gegenüber Privatpersonen verstanden werden. Solange diese Begrifflichkeiten nicht eindeutig geklärt sind, sind die Aussichten auf eine positive Rechtsentwicklung in Zentralasien stark eingeschränkt.

*Die komplexe Deformation der fehlenden Trennschärfe zwischen polizeilichen und richterlichen Funktionen*

Die dritte grundlegende Deformation der zentralasiatischen Rechtssysteme ist ebenfalls ein Erbe des sowjetischen Rechts. Im sowjetischen Rechtssystem, das keine Gewaltenteilung kannte und dem auch das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle (*checks and balances*) fremd war, verschmolzen polizeiliche und richterliche Funktionen schon auf konzeptioneller Ebene miteinander. Zahlreiche Aufgaben der Staatsanwaltschaft und der Gerichte, insbesondere im Vorfeld von Strafverfahren, wurden an die Polizei delegiert. Die Polizei gab offizielle rechtliche Beurteilungen von Sachverhalten ab, traf verbindliche Entscheidungen über Strafverfahren und entschied in einigen Fällen über die Rechtskraft von Urteilen (*res iudicata*) oder über Verfahrensbeschränkungen. Nachdem es der Polizei für sie untypische Funktionen übertragen hatte, ersetzte das sowjetische Recht auch auf theoretischer Ebene die klare institutionelle Trennung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten durch eine pseudo-verfahrensrechtliche, bürokratische Differenzierung in „Ermittler“ und „Untersuchungsbeamte“, „Ermittlungseinheiten“ und „Untersuchungsorgane“, „operative Dienste“ und „Ermittlungsdienste“, „Ermittlungsorgane“ etc. Gleichzeitig lehnte es auch eine klare und verfassungsrechtliche Trennung der Funktionen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten ab und traf stattdessen eine absolut künstliche und völlig formalistische Unter-

scheidung zwischen „verfahrensrechtlichen“ und „nichtverfahrensrechtlichen“ Tätigkeiten. Mit anderen Worten: Die institutionelle Grenze wurde an der falschen Stelle gezogen. Die Folge davon war, dass die quasi-liberalen sowjetischen Versuche der Legalisierung sogenannter „nichtverfahrensrechtlicher Tätigkeiten“ in den 80er Jahren zur Entstehung eines besonderen „parallelen“ Phänomens führten: „Feldoperationen und Durchsuchungen“, die einem nicht kodifizierten, autonomen Recht unterlagen. Diese Operationen und Aktivitäten begannen die angeblich „feineren“ verfahrensrechtlichen Aktivitäten, die offiziell erst nach einer speziellen *Quasi-res-iudicata*-Entscheidung der Polizei über die Einleitung eines Strafprozesses aufgenommen wurden, allmählich zu „ummanteln“.

Dieser schwer deformierte institutionelle Rahmen, der nicht auf einer klaren, auf Gewaltenteilung beruhenden Abgrenzung polizeilicher und gerichtlicher Funktionen, sondern auf der formalen Unterscheidung zwischen von der Strafprozessordnung geregelten „verfahrensrechtlichen“ Aktivitäten und von einem autonomen Recht regulierten „nichtverfahrensrechtlichen“ Feldoperationen und Durchsuchungsaktivitäten fußt, von allen zentralasiatischen Staaten kopiert. Zentralasiatische Juristen, Politiker und andere Entscheidungsträger betrachten diesen Rahmen als völlig normal, wenn nicht sogar technisch neutral und pseudo-universal, zumindest für Länder, die zum Rechtskreis des *Civil Law* gehören. Er wurde daher in allen zentralasiatischen post-sowjetischen Strafprozessordnungen, einschließlich der 2009 in Tadschikistan und Turkmenistan verabschiedeten neuen Strafprozessordnungen, beibehalten. Die auf sowjetisches Recht zurückzuführende institutionelle Deformation der fehlenden Trennschärfe zwischen polizeilichen und richterlichen Funktionen ist daher ein wichtiges Merkmal der zentralasiatischen Strafrechtssysteme.

Solange diese Deformation nicht überwunden wird und polizeiliche und richterliche Funktionen nicht grundsätzlich, d.h. konzeptionell neu austariert werden, sind alle Bemühungen um eine Rechtsreform in Zentralasien entweder rein dekorativ oder sie werden die aktuellen Defizite nur noch verschlimmern, was dann erst recht zu einer ausgewachsenen Rechtskrise führen kann. Mit anderen Worten: Die dringendste Reform überhaupt ist zuallererst die Beseitigung aller historischen Deformationen auf theoretischer Ebene. Andernfalls bleiben alle Versuche, die zentralasiatischen Rechtssysteme zu „normalisieren“, um die anhaltende „Transformationsperiode“ zu überwinden, unrealistisch und aussichtslos.