

Strafbare Übertretungen in der Systematik des russischen Rechts

Professor Gennady Esakov, Doktor der Rechtswissenschaften (д. ю. н.), Leiter des Lehrstuhls für Strafrecht an der Nationalen Forschungsuniversität „Hochschule der Wirtschaft“ (Russland)

Auf der Tagesordnung steht in Russland heute die Wiedereinführung von strafbaren Übertretungen, die als Bestandteil (Zweig) des Strafrechts im „weiteren“ Sinne begriffen werden müssen.

Die Gründe dafür sind einerseits in der gerade stattfindenden Systemkrise bei der Bestimmung der Grenzen zwischen Verwaltungsstrafrecht und (Kriminal-)Strafrecht zu sehen. Andererseits und als Folge davon ist das bereits deutlich gewordene bzw. anscheinend kritische Verhältnis der europäischen Justiz zu dem russischen Verwaltungsstrafrecht zu beachten. Des Weiteren müssen die „Spannungspole“ zwischen dem Strafkodex der Russischen Föderation (UK RF) und dem Verwaltungsstrafkodex der RF (KoAP RF) benannt und unter Berücksichtigung des historischen Kontextes mögliche Lösungsmöglichkeiten für die Erschaffung des Strafrechts im „weiteren“ Sinne dargestellt werden.

Grundsätzlich gilt, dass die Verwaltungsstraftaten eine geringere (wenn überhaupt) Gesellschaftsgefährlichkeit als die Kriminalstraftaten aufweisen. Ebenso ist anerkannt, dass die verwaltungsstrafrechtlichen Sanktionen milder sein müssen als die Strafen des Kriminalstrafrechts. Schließlich rechtfertigt dieses Verständnis der Natur der Verwaltungsstraftaten und der verwaltungsrechtlichen Sanktionen die – in den meisten Fällen stattfindende – außergerichtliche Ahndung von Rechtsverstößen. Heute müssen jedoch alle diese Thesen in Frage gestellt werden.

So wird die Behauptung, dass die Verwaltungsstraftaten weniger gesellschaftsgefährlich seien, zwar nicht angezweifelt und hinterfragt. Der Ausmaß an Gesellschaftsgefährlichkeit erscheint aber als Kriterium zur Abgrenzung der Verwaltungsstraftaten von den Kriminalstraftaten nur sehr schwer feststellbar. Die Entkriminalisierung vieler Delikte und umgekehrt die Umwandlung mancher Verwaltungsdelikte in Kriminalstraftaten werden oft mit den abstrakten und von der Materie losgelösten Verweisen auf die Gesellschaftsgefährlichkeit begründet.

Ein herausragendes Beispiel dafür ist die Verleumdung (Art. 128¹ UK RF in der geltenden Fassung), die im Verlauf von nur einem Jahr zweimal zwischen UK RF und KoAP RF „gewandert“ ist. Sowohl die Entkriminalisierung als auch die Pönalisierung der Verleumdung wurde jeweils mit nichts sagenden Verweisen auf die Gesellschaftsgefährlichkeit gestützt.

In dieser Situation könnte ein geordnetes System von verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen, die sich im Idealfall nicht bzw. nur gering überschneiden, helfen. Der durch das Sanktionssystem gebundene Gesetzgeber könnte daher nicht willkürlich Delikte entweder dem verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Bereich zuweisen. Allerdings ist dieses Abgrenzungskriterium derzeit nicht funktionsfähig, weil aktuell die strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionensysteme nicht nur in

ihrer Bedeutung, sondern auch – was viel wichtiger ist – in ihrem Wesen (d.h. bezogen auf verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionsarten, die die wesentlichen Rechts- und Freiheitsbegrenzungen der Bürger zur Folge haben) übereinstimmen.

Eine paradoxe Situation entsteht z.B. im Zusammenhang mit der Freiheitsstrafe und dem verwaltungsstrafrechtlichen Arrest. Gem. Art. 56 Pkt. 1 UK RF ist untersagt, gegen Personen, die eine minder schwere Straftat begangen haben, Freiheitsstrafen nach der allgemeinen Regelung zu verhängen. Daneben eröffnen aber die Vorschriften des KoAP RF die Möglichkeit der Verhängung eines verwaltungsstrafrechtlichen Arrests für die Dauer von bis zu 15 (in bestimmten Fällen sogar bis zu 30) Tagen für die Begehung – weniger gesellschaftsgefährlicher – Verwaltungsstraftaten. Dabei hat die Tatsache, dass die Freiheitsstrafe für einen Mindestzeitraum von 2 Monaten und der verwaltungsstrafrechtliche Arrest für maximal 1 Monat angeordnet werden können, keine grundlegende Bedeutung. Im Vordergrund steht hier die widersprüchliche Vorgehensweise des Gesetzgebers, der davon ausgeht, dass es einerseits durchaus Kriminalstraftaten gibt, für deren Begehung die Verhängung einer Freiheitsstrafe nicht möglich ist, und andererseits Verwaltungsstraftaten existieren, die durch Anordnung von Freiheitsentzug geahndet werden können.

Gem. Art. 46 Pkt. 1 UK RF kann die Geldstrafe in Höhe ab 5.000 Rubel verhängt werden kann. Dies überschneidet sich auf den ersten Blick nicht mit dem verwaltungsstrafrechtlichen Bußgeld, das gegen natürliche Personen in Höhe bis 5.000 Rubel (Art. 3.5 Pkt. 1 KoAP RF) festgesetzt werden kann. Jedoch wird diese Regelung durch die Möglichkeit der Festsetzung von Bußgeldern gegen natürliche Personen in Höhe bis 300.000 Rubel (Art. 3.5 Pkt. 1 KoAP RF) in Frage gestellt, da diese Bußgeldhöhe in einigen Fällen die Geldstrafe für bestimmte Straftaten erheblich übersteigt. So sieht beispielsweise Art. 138 Pkt. 1 UK RF neben anderen Sanktionen auch Geldstrafe in Höhe bis 80.000 Rubel vor; bei den Sanktionen des Art. 139 Pkt. 1 UK RF ist die Geldstrafe nur bis 40.000 Rubel vorgesehen. Dabei wächst die Zahl der Ausnahmen von der allgemeinen Regelung zur Höhe des Bußgeldes kontinuierlich weiter, was bereits die Regelung an sich in Frage stellt.

Die Pflichtarbeiten in KoAP RF (Art. 3.13) und UK RF (Art. 49) stimmen nicht nur inhaltlich, sondern auch teilweise in der festzusetzenden Dauer überein.

Das Berufsverbot und das Verbot der Amtsausübung (Art. 47 UK RF) sind gemäß der Auslegung durch das Oberste Gericht der Russischen Föderation mit der Entziehung der Fahrerlaubnis (Art. 3.8 KoAP RF) vergleichbar, so dass die Dauer der zuletzt genannten Rechtsfolge in die Dauer der genannten strafrechtlichen Sanktionen eingerechnet wird.

Mangels bzw. aufgrund der schwachen Ausarbeitung einer eigenen verwaltungsstrafrechtlichen Tatbestandlehre greift das Verwaltungsstrafrecht faktisch auf die strafrechtlichen Konstruktionen und Rechtsinstitute zurück. Dabei wurde aufgrund von mehreren, in dem KoAP RF fehlenden Rechtsinstituten (z. B. Mittäterschaft, Stadien der Tatbestandsverwirklichung, Not-

wehr) mehrfach gefragt, warum diese nicht aus dem UK RF übernommen werden können.

Die gezeigten Probleme werden zusätzlich dadurch vergrößert, dass sie die Aufmerksamkeit der europäischen Justiz auf sich lenken. Und obwohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sich bis jetzt nur in einzelnen Fällen mit dem russischen Verwaltungsstrafrecht befasst hat, zwingt seine Rechtsprechung im Zusammenhang mit Art. 6 der Menschenrechtskonvention (MRK) zum Nachdenken. Dies betrifft nicht nur die Existenz des Verwaltungsstrafrechts mit seinen vereinfachten prozessualen Ahndungsmechanismen, sondern auch die Notwendigkeit der Ausarbeitung eines Strafrechts im „weiteren“ Sinne, das mit den erforderlichen Garantien der Beschuldigtenrechte ausgestattet wird.

In der Literatur wurde das Problem der „Ähnlichkeit“ des russischen Verwaltungsstrafrechts mit dem Kriminalstrafrecht im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bereits diskutiert. Dabei kann man eine bemerkenswerte „Abkoppelung“ beobachten. Die Verwaltungsstrafrechtler stellen vorsichtig den Widerspruch zwischen dem russischen Recht und der Menschenrechtskonvention fest, bringen aber lediglich allgemeine Vorschläge zur Notwendigkeit der Berücksichtigung von Rechtsansichten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei der Reform des russischen Rechts vor. Nur selten wird die Ansicht geäußert, dass Verwaltungsrecht, welches ein Rechtsgebiet zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Exekutive darstellt, müsste von der Last des Verwaltungsstrafrechts befreit werden. Die Strafrechtswissenschaftler und die Spezialisten im Bereich der europäischen Menschenrechte äußern sich dagegen konkreter und weisen auf die Mängel in der Systematik des KoAP RF hin. Sie rufen zum Nachdenken über die Notwendigkeit der weiteren Aufrechterhaltung dieses „sowjetischen Überlebens“ auf und ordnen mit Blick auf Art. 6 MRK alle Verwaltungsstraftaten in den strafrechtlichen Bereich ein. Zumindest aber wird auf die gleiche Vorgehensweise bei der rechtlichen Regulierung von verwaltungsstrafrechtlichen und kriminalstrafrechtlichen Delikten hingewiesen.

Es ist davon auszugehen, dass das Verwaltungsstrafrecht lediglich ein „künstlich am Leben erhaltenes Relikt“ aus der Sowjetzeit darstellt. Die in dieser Zeit entstandene Vorstellung, dass es neben der strafrechtlichen auch eine verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit gibt, trifft nicht zu. Die Letztgenannte stellt nichts anderes dar als eine Form der strafrechtlichen oder genauer gesagt strafenden (sühnenden) Verantwortlichkeit. Im Sowjetsystem erforderte der staatliche Verwaltungsdruck eine Aussonderung bestimmter Rechtsverstöße aus dem Strafrecht, um einen vereinfachten prozessualen Bestrafungsmechanismus anwenden zu können und nicht wegen bestimmter wesentlicher Merkmale der in Betracht kommenden Tatbestände. Es verwundert daher nicht, dass zuweilen einige kriminalstrafrechtliche Sanktionen (in Form der Verbannung, Ausweisung von einem bestimmten Wohnort und sogar des Freiheitsentzuges) nur aufgrund von Anwendungsbesonderheiten als verwaltungsrechtliche Sanktionen betrachtet wurden.

Heute ist es schlicht unzulässig, die verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit mit den prozessualen verwaltungsstrafrechtlichen Besonderheiten zu begründen, weil *der Prozess nicht das Wesen der Verantwortlichkeit bestimmt* (dadurch würde man sozusagen „das Pferd vom Schwanz aufzäumen“). Außerdem ist die Existenz einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die vorrangig durch Verwaltungsbehörden festgestellt wird (auch wenn die Möglichkeit der Widerspruchseinlegung beim Gericht besteht), schwer mit den Prinzipien der Gewaltenteilung und *nemo iudex in causa sua* in Übereinstimmung zu bringen.

Die in der Rechtstheorie herausgebildete Vielfältigkeit des Verständnisses von Verantwortlichkeit wird – unter anderem – durch die Betonung der nachteiligen Folgen der Verantwortlichkeit für den Täter vereint. Allerdings ist der „Nachteil“ grundsätzlich doppelter Natur. Er kann kompensatorisch sein, wenn der geschädigten Partei der Schaden ersetzt wird und der Staat im Verhältnis „Opfer – Täter“ zum größten Teil nur die Rolle des unvoreingenommenen Schiedsrichters übernimmt. Er kann aber auch einen strafenden, sühnenden Charakter aufweisen und zwar dann, wenn der erste Beteiligte aus der Beziehung „Opfer – Täter“ austritt und seine Position der Staat einnimmt, der dem Beschuldigten „zu Leibe rückt“. Die erstbeschriebene Ausprägung der Verantwortlichkeit kann als *zivilrechtlich* bezeichnet werden, während die Zweitgenannte eindeutig einen *strafrechtlichen* – oder genauer *strafenden* – Charakter aufweist. Zwischen diesen beiden Ausprägungen gibt es für die verwaltungsrechtliche Strafbarkeit keinen Raum; sie hat ebenfalls einen sühnenden (strafenden) Charakter. Hält man sich an die europäischen juristischen Sprachkonstruktionen, so stellt die verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit eine Form der pönalen Verantwortlichkeit dar, die auch eine strafrechtliche Verantwortlichkeit ist. Im russischen Sprachgebrauch umfasst der allgemeine Begriff der strafrechtlichen Verantwortlichkeit sowohl die Kriminalstrafbarkeit als auch die Strafbarkeit der Übertretungen. Die verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit erfüllt weder inhaltlich noch prozessual diese Kriterien.

Deswegen und aus den folgenden Gründen erscheint es erforderlich, über die Anerkennung der Existenz von Strafrecht im „weiteren“ Sinne zu sprechen. Erstens werden die Grenzen der strafrechtlichen Repression in den letzten Jahren immer „fließender“ (z. B. symbolische Umbenennung verwaltungsrechtlichen Bußgeldes in verwaltungsrechtliche Strafe, Verhängung von sehr hohen Geldbußen, Sanktionsarten im KoAP RF, die mit den strafrechtlichen identisch sind). Zweitens wies bereits der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Russland darauf hin, dass die Sanktionen des Steuerrechts und anderer Rechtsbereiche ihrem Wesen nach strafrechtliche Sanktionen im Sinne des Art. 6 der MRK darstellen. Drittens haben die Verwaltungsrechtsexperten des Öfteren erfolglos versucht, die echten (und nicht als solche bezeichneten) Tatbestandsmerkmale der Verwaltungsstraftaten herauszuarbeiten.

Als Gegenstand des Strafrechts im „weiteren“ Sinne sind gesellschaftliche Verhältnisse zu verstehen, die durch die Begehung einer strafrechtlich zu ahndenden Tat (Straftat oder Übertretung) entstehen sowie die Anwen-

dung von Sanktionen oder anderen Maßnahmen strafrechtlichen Charakters gegenüber dem Täter¹.

Diese gesellschaftliche Verhältnisse sind durch die strafrechtlichen Normen geregelt und aus diesem Grund strafrechtlich geschützte Verhältnisse. Ihre Subjekte sind einerseits die Person, die eine gesellschaftsgefährliche Tat begangen hat und der gegenüber strafrechtliche Sanktionen oder andere Maßnahmen strafrechtlichen Charakters verhängt werden und andererseits der Staat, vertreten durch seine bevollmächtigten Organe, die berechtigt sind, die Strafe oder andere Maßnahmen strafrechtlichen Charakters gegenüber der Person zu verhängen. Dabei haben die Verhältnisse keinen einseitig-verpflichtenden Charakter: Die Person hat das Recht, vom Staat gesetzlich, gerecht und human behandelt zu werden, und der Staat ist verpflichtet, nur auf dieser Weise zu handeln.

Wegen seiner strafrechtlichen Wurzeln muss dieses Rechtsgebiet im Strafkodez der RF geregelt sein, der einheitliche allgemeine Regelungen für alle Formen strafbarer Rechtsverstöße (Straftaten und Übertretungen) enthält. Den Besonderen Teil des Strafkodezes kann man dabei nur auf die Straftaten begrenzen und dadurch die Idee von einem „kleinen“, aber „harten“ Kodez verwirklichen. Der wesentliche Teil der bisherigen Verwaltungsstrafaten sollte dagegen als strafbare Übertretungen eingestuft werden. An die Stelle des KoAP sollte z. B. ein Kodez strafbarer Übertretungen (nach dem Vorbild des 1864 geschaffenen Ustav von Strafen, die durch Friedensrichter verhängt werden) eingeführt werden. Die prozessualen Normen des KoAP RF könnten in den Strafprozesskodez der RF übernommen werden. Allerdings sind die technischen Fragen zweitrangig. Am Wichtigsten erscheinen eine klare Abgrenzung zwischen den Straftaten und strafbaren Übertretungen, ein entsprechendes Sanktionsmechanismus sowie die Schaffung erforderlicher prozessualer Garantien für Personen, die zur Verantwortlichkeit herangezogen werden. Dies wird dem gesamten russischen Rechtssystem nutzen. Denn das Verwaltungsrecht wird sich von der – ihm fremden – sühnenden Ausrichtung befreien und sich auf seinen eigentlichen Gegenstand konzentrieren können. Falls es dennoch das Verlangen nach einem Rechtsinstitut der „Verantwortlichkeit“ in seinem eigenen Rahmen verspüren sollte, so gibt es dafür ein breites Betätigungsfeld. Die Verantwortungslosigkeit der öffentlich-rechtlichen Strukturen gegenüber denjenigen, deren Diener sie sein sollten, erfordert nämlich längst eine rechtliche Regulierung. Zum Strafrecht käme jedoch sein – bei der verwaltungsrechtlichen Stiefmutter etwas verwahrloster – „verlorener Sohn“ zurück.

¹ Das Ordnungswidrigkeitenrecht ist in Deutschland ein Bestandteil des Strafrechts. Neben dem Strafgesetzbuch (StGB) gibt es auch das Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG). Gem. § 46 Abs. 1 OWiG „gelten die Vorschriften der allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren (einschließlich StPO) sinngemäß, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt“. In Frankreich gibt es eine dreifache Gliederung strafrechtlicher Delikte: Verbrechen, Vergehen und Rechtsverstöße (Art. 111-1 Code pénal). Die russischen Verwaltungsstrafaten lassen sich mit den strafrechtlich relevanten Rechtsverstößen (les infractions pénales) nach dem französischen Recht vergleichen.