

*Fritzsche, Annemarie:* Der zivile Staatsdienst in der Russischen Föderation, Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2006, 578 Seiten, ISBN 3-8300-2238-7, 128,00 EUR.

Für die an ausländischem öffentlichem Recht und Rechtsvergleichung interessierten Wissenschaftler, aber auch für die in internationalen Aufgabenfeldern tätigen Praktiker ist es erfreulich, dass der Trend zu Arbeiten in diesen Forschungsbereichen ungebrochen scheint. Einen besonders erfreulichen Beitrag zum ausländischen öffentlichen Recht gilt es mit der bei *Maximilian Wallerath* entstandenen Dissertation „Der zivile Staatsdienst in der Russischen Föderation“ von *Annemarie Fritzsche* anzuzeigen. Die Untersuchung umfasst historisch die Zeitspanne vom 18. Jahrhundert bis Anfang des Jahres 2005, dem Datum des Inkrafttretens des wegweisenden „Gesetzes über den zivilen Dienst“. Inhaltlich behandelt die Arbeit sowohl allgemeine Fragen als auch spezielle Einzelprobleme des Rechts des zivilen Staatsdienstes in der Russischen Föderation. Dies erfolgt, etwa durch die Einbeziehung von Fragen des Haftungsrechtes und des Rechtsschutzes, in einer Vollständigkeit, die die Dissertation zum Lehrbuch des aktuellen russischen Beamtenrechts mit umfassender historischer Aufarbeitung qualifiziert. Die Autorin konzentriert den Untersuchungsgegenstand ihrer Arbeit, um die Übersichtlichkeit zu wahren, zu Recht auf die Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Föderationsebene, während das Recht der zahlreichen Subjekte der Russischen Föderation weitgehend außer Betracht bleibt. Gleiches gilt für spezielles Dienstrecht außerhalb des zivilen Dienstes.

Die Arbeit folgt weitgehend einem historischen Aufbau. Vor der Untersuchung des Dienstrechts in der russischen Geschichte stellt die Verfasserin jedoch zunächst in instruktiver Art und Weise grundsätzliche Überlegungen zum Bürokratieverständnis an und erläutert die Bedeutung des Bürokratiebegriffes für den russischen Staatsdienst ausgehend vom Verständnis von *Karl Marx*, *Max Weber* und *Lenin*. Hieran

schließt sich eine kurze Darlegung neuer Ansätze der Verwaltungsforschung an. Der Einstieg in die Darstellung der historischen Entwicklung erfolgt mit dem Kapitel „Die Zarenzeit“. Das Beamtenrecht dieser Epoche wird unter besonderer Berücksichtigung der Zeit von *Peter I.* als wichtiger Hintergrund für das heutige russische Dienstrecht entfaltet. Sorgfältig wird anschließend die Entwicklung in der Ära *Stalin*, die nachfolgende Etablierung der Nomenklatur sowie die Phase des Umbruchs im Zuge von *Perestrojka* und *Glasnost* beleuchtet. Den maßgeblichen Schwerpunkt der Arbeit bildet indes die Zeit der Russischen Föderation. Im Zentrum der Erörterungen stehen dabei das Gesetz „Über die Grundlagen des Staatsdienstes in der Russischen Föderation“ vom 31.7.1995, das Reformgesetz „Über das System des Staatsdienstes der Russischen Föderation“ vom 27.5.2003 und schließlich das am 1.2.2005 in Kraft getretene Gesetz „Über den zivilen Staatsdienst der Russischen Föderation“. Untersucht wird das Verhältnis dieser drei Gesetze zueinander und deren Inhalt.

In ihrer historischen Betrachtung stellt die Verfasserin fest, dass im Gegensatz zu der Zarenzeit in der Sowjetunion eine umfassende Rechtsgrundlage für den Staatsdienst fehlte, aus der sich die grundsätzlichen Pflichten, aber auch Rechte der Bediensteten hätten ergeben können. Insofern sei ein Bruch mit den Rechtstraditionen der Zarenzeit zu konstatieren. Der Staatsdienst stelle im Gegensatz zu der gesetzlichen Bindung in der Zarenzeit in der Sowjetunion „den verlängerten Arm des Parteiapparates dar“ (S. 117). Die fehlende Regulierung von Rechten und Pflichten macht *Fritzsche* für das Entstehen von behördlicher Beliebigkeit und Willkür verantwortlich und bezeichnet dies als „Entartungserscheinungen“ (S. 118). Konfliktlösungen seien über das allgemeine Arbeitsrecht und einzelne Spezialgesetze gesucht worden. Demgegenüber könne die aktuelle Gesetzgebung in der Russischen Föderation als durchaus fortschrittlich bezeichnet werden. Die maßgeblichen dienstrechtlichen Fragestellungen seien durch das Grundlagengesetz aus dem Jahr 1995 geregelt worden.

Ausführlich schildert *Annemarie Fritzsche* das aktuelle Dienstrecht in der Russischen Föderation. Zwar bewertet sie die neu geschaffenen Rechtsgrundlagen insgesamt als einen rechtsstaatlichen Fortschritt, bemängelt aber gleichzeitig die Flut untergesetzlicher Rechtsakte, insbesondere von Erlassen des Präsidenten. Verbesserungsbedarf sieht die Autorin auch in Kompetenzfragen. Notwendig sei die Auflösung von Widersprüchen zwischen den Regelungen der einzelnen Subjekte und bundesgesetzlichen Vorschriften. Vor dem Hintergrund dieser Widersprüche könne nicht von einem einheitlichen System des Staatsdienstes in der Russischen Föderation gesprochen werden (S. 484 f.). Einen auf den ersten Blick positiven Eindruck mache die Etablierung der Ausschreibung als Regel bei der Besetzung von Dienstposten. Durch die zahlreichen Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht und die fehlenden Verfahrensregelungen werde dieser Eindruck aber wieder getrübt. Grundsätzlich zu begrüßen sei, dass das russische Dienstrecht auch moderne Elemente zur Leistungssteuerung enthalte, die von Sonderzahlungen bis zur Entlassung bei Fehlleistungen reichten. Zu kritisieren sei jedoch, dass die zahlreichen Entlassungstatbestände die Rechtsposition russischer Staatsbediensteter unverträglich einschränken. Bilanzierend stellt *Fritzsche* fest, dass es sich bei dem Recht des russischen Staatsdienstes auf Grund seiner „Zwitterstellung“ zwischen öffentlich-rechtlichem Spezialrecht und allgemeinem Arbeitsrecht nicht um ein Beamtenrecht nach deutschem Verständnis handle (S. 486). Beleuchte man jedoch die historische Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert, sei eine unverkennbare Entwicklung zu einem klar strukturierten und auf der Basis eindeutiger Rechtsgrundlagen handelnden zivilen Staatsdienst festzustellen.

*Annemarie Fritzsche* gelingt es in ausgezeichneter Weise, sowohl die Entwicklungslinien des russischen Dienstrechtes herauszuarbeiten als auch hoch interessante Details in ihrer Untersuchung zu verarbeiten. Als Beispiel für letzteres kann die Darstellung der Bekämpfung der Korruption in den verschiedenen Epochen der russischen Geschichte genannt werden. Die Möglichkeit der Verhängung der Todesstrafe für die Annahme von Bestechungs- und Schmiergeldern unter *Peter I.* im Jahre 1714 wird ebenso erwähnt wie die ebenfalls in der Zarenzeit ergangene Aufforderung an alle Personen, Fälle der Bestechlichkeit zu melden und als Belohnung hierfür das Vermögen des korrupten Beamten zu erhalten (S. 58 f.). Neue Wege der

Korruptionsbekämpfung seien in der Russischen Föderation beschränkt worden. Beispielsweise werde durch ein neu geschaffenes Nebentätigkeitsrecht versucht, der Bestechlichkeit präventiv entgegenzuwirken (S. 362 f.). Ausführlich dargestellt werden auch die sogenannten „Rechtsbeschränkungen“ (S. 386 ff.), die neben den auch aus dem deutschen Beamtenrecht bekannten Rechten und Pflichten das russische Dienstrecht prägen. Bei diesem Verbotskatalog, den der Staatsbedienstete beim Eintritt in den Dienst auf sich nehmen muss, stehe ebenfalls die Korruptionsbekämpfung im Zentrum.

*Annemarie Fritzsche* ist eine beeindruckende Dissertation gelungen. Höchste Anerkennung verdient die Literaturlauswertung durch die Autorin, die nicht nur ein umfassendes Literaturverzeichnis vorlegt, sondern darüber hinaus einen Ende des 19. Jahrhunderts einsetzenden Literaturbericht (S. 12 ff.) verfasst hat, der für zukünftige Arbeiten zum russischen Dienstrecht sehr gewinnbringend ist. Besonders positiv hervorzuheben ist ferner die präzise sprachliche Umsetzung der verwendeten russischen Quellen. Für das Verständnis des russischen Dienstrechts sind auch die gelegentlichen Gegenüberstellungen mit dem deutschen Beamtenrecht hilfreich, die Parallelen wie Unterschiede der jeweiligen Gesetzgebungen veranschaulichen. Das öffentliche Dienstrecht ist besonders geeignet, wesentliche Teile des Gesellschaftssystems in den Blick zu nehmen. *Fritzsche* gelingt dies in hervorragender Weise, indem sie aus ihren dienstrechtlichen Untersuchungen allgemeine Aussagen über die gesellschaftliche Entwicklung Russlands ableitet. Zwar konstatiert die Autorin selbst, dass das Recht in der Russischen Föderation einem steten Wandel unterliegt, aber ihr gelingt keinesfalls nur eine eindrucksvolle Momentaufnahme des aktuellen russischen Rechts der Staatsbediensteten, sondern mit der Grundlagenarbeit im Bereich der historischen Entwicklung ein Werk von dauerhaftem Wert.

*Andreas Peilert*

*Gerhards, Jürgen* unter Mitarbeit von *Michael Hölscher:* Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union. Ein Vergleich zwischen Mitgliedsländern, Beitrittskandidaten und der Türkei, Wiesbaden 2005, 316 S., ISBN 3-531-14321-2, 27,90 EUR.

Die Europäische Union versteht sich, wie nicht zuletzt die Ausarbeitung der Grundrechte-

Charta im Rahmen des Verfassungsvertrags zeigt, als Wertegemeinschaft. Die dem „EU-Skript“ zugrunde liegenden Werte, so die Grundthese von Jürgen Gerhards und Michael Hölscher in ihrer Schrift „Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union“, lassen sich auf der Grundlage der in der EU geltenden Rechtsnormen rekonstruieren. So versteht sich nach ihrer Meinung die EU als „säkulare Wertegemeinschaft, die keinen konkreten Religionsbezug aufweist, zugleich die Religionsfreiheit des Individuums und von Religionsgemeinschaften schützt, aber auch die Grenzen einer jeden Religionsgemeinschaft durch die Prinzipien Toleranz und Nicht-Diskriminierung klar definiert“ (S. 61). Geht es um die Familien- und Geschlechterrollen, so werde das „Leitbild einer egalitären Beziehung zwischen Mann und Frau, das Bild einer berufstätigen Frau und die Vorstellung einer zumindest partiellen Sozialisation der Kinder in außerfamiliären Einrichtungen“ (S. 106) unterstützt. Im Bereich der Wirtschaft setze die EU auf die „Leistungsorientierung ihrer Bürger“ und ein „generalisiertes Vertrauen“ (S. 137), favorisiere dabei aber ein liberales Wohlfahrtsstaatsmodell (S. 180). Weitere Eckpfeiler des Werteverständnisses seien eine repräsentative Demokratie und eine starke Zivilgesellschaft.

An dieser Folie von Werten messen nun die Autoren aufgrund einer Auswertung der Europäischen Wertestudie 1999/2000, inwieweit die tatsächlichen Einstellungen der Bürger mit den EU-Vorgaben kongruent sind bzw. davon abweichen. Als durchgängiges Muster finden sie – wenig überraschend – heraus, dass die Wertevorstellungen der EU von den fünfzehn „alten“ EU-Staaten weitgehend getragen werden und die Abweichungen mit den Erweiterungsrounden immer größer werden. Während die Ergebnisse zu den Meinungsumfragen in den neuen Mitgliedsstaaten der Erweiterungsrounde 2004 gewisse Unterschiede aufweisen, ist die Diskrepanz zu Bulgarien und Rumänien noch wesentlich deutlicher; die Auswertung der Ergebnisse zur Türkei zeigt, dass die Wertvorstellungen der EU-Mehrheit dort zum großen Teil nicht geteilt werden.

Die Befunde erklären die Autoren im Wesentlichen mit dem Grad der Modernisierung, der auf Grundlage des realen Bruttosozialprodukts pro Einwohner, des Bildungsniveaus und der durchschnittlichen Lebenserwartung gemessen wird. Zudem argumentieren sie, dass „die Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft einen

signifikanten Einfluss auf die Werteeinstellungen hat, wobei der Protestantismus meist einen positiven Einfluss hat“. Außerdem arbeiten sie heraus, dass „der Grad der Integration in die Kirche oft eine zentralere Rolle spielt als die einzelnen Konfessionen“ (S. 263).

In ihrer abschließenden Bewertung vermeiden die Autoren, die kulturellen Unterschiede politisch aufzuladen und ein „Ja“ oder „Nein“ zu einer Erweiterung davon abhängig zu machen. Vielmehr stellen sie mit Rückgriff auf Studien zu Entwicklungen in der BRD nach 1945 die These von einer sehr schnellen Wandelbarkeit von Grundeinstellungen auf und betonen, jede Entscheidung zur Aufnahme eines neuen Staates sei allein voluntaristisch von der Politik zu entscheiden (S. 274).

Für das Verständnis der Wirkung des Beitrittsprozesses auf die Einstellungen der Menschen in den Mitgliedsstaaten sind aber weniger die schematischen Aussagen zu den Länderblöcken – alte EU-Staaten, neue Mitgliedsstaaten, Beitrittskandidaten, Türkei – aussagekräftig als vielmehr die sich aus der Studie ergebenden Binnenunterschiede zwischen den einzelnen Gruppen von Staaten. So nimmt etwa Tschechien im Bezug auf die Kirchlichkeit und institutionalisierte Religion eine deutliche Sonderstellung ein. 56,1% der Bevölkerung geben an, niemals in die Kirche zu gehen, 8,8% bezeichnen sich als überzeugte Atheisten; diese Zahlen liegen mit am höchsten in Europa, während im Durchschnitt Religion und Kirche in den osteuropäischen Mitgliedsstaaten eine wichtigere Rolle zu spielen scheinen als in den westeuropäischen Staaten. Auch die Daten zum Baltikum sind zum Teil sehr überraschend, etwa wenn in Litauen 53,7% und in Lettland 57,8%, in Estland dagegen nur 18,6% der Befragten befürworten, einen starken Führer zu haben, der sich nicht um Parlament und Wahlen kümmern muss. Zugleich bejahen im Baltikum nur wenige, dass das Militär regieren solle, während sich in Polen dafür 17,8% der Bevölkerung aussprechen. Hier bleiben in der vorliegenden Studie, die auf „West“ vs. „Ost“ fixiert ist, noch viele Fragen offen. Zugleich aber sind die erhobenen Datensätze sehr wertvoll, geht es um die Frage der unterschiedlichen Folgen der Mitgliedschaft in den einzelnen neuen Mitgliedstaaten, denn es steht zu erwarten, dass sich die unterschiedlichen Einstellungen der Bürger auch auf die tatsächliche Umsetzung des in „Bausch und Bogen“ übernommenen Rechts der EU auswirken werden.

Somit vermag die gut lesbar und anschaulich geschriebene und mit übersichtlich aufbereitetem Zahlenmaterial ergänzte Studie von Jürgen Gerhards und Michael Hölscher einen wichtigen Beitrag zur Erforschung von Voraussetzungen und Folgen des Beitrittsprozesses zu leisten, der auch für andere wissenschaftliche Disziplinen von großem Interesse ist.

Angelika Nußberger

Lienemann, Wolfgang / Reuter, Hans-Richard (Hrsg.): Das Recht der Religionsgemeinschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2005, 608 S., ISBN 3-8305-0566-3, 79,00 EUR.

Es überrascht nicht, wenn in Italien der Consiglio di Stato bei der Frage, ob ein Kreuzifix in einem Klassenzimmer hängen darf, zu einer anderen Antwort kommt als das Bundesverfassungsgericht. Rechtliche Fragen, die mit Religionsausübung und Glauben verbunden sind, sind so eng mit den jeweiligen kulturellen, historisch gewachsenen Vorstellungen verbunden, dass es kaum allgemeine Entscheidungsmuster geben kann. Die Vielfalt ist gut und notwendig, „solange der *status quo* keinen Betroffenen beschwert und solange das bestehende Recht keiner Verfassungsrevolution zum Opfer fällt“ (S. 16) – so schreibt Hans-Richard Reuter in seinem Beitrag „Neutralität – Religionsfreiheit – Parität. Grundfragen eines legitimen Religionsverfassungsrechts im weltanschaulich-neutralen Staat“. Aufbauend auf diesem Credo haben Hans-Richard Reuter und Wolfgang Lienemann das Recht der Religionsgemeinschaften in Mittel- und Ost- und Südosteuropa vergleichend untersucht, um das jeweils unterschiedliche Verhältnis zwischen Staat und Kirche besser verstehen und – über allgemeine Typisierungen hinausgehend – in seiner jeweiligen Eigenart erfassen zu können.

Der Band umfasst drei einleitende Querschnittsbeiträge aus juristischer und theologischer Sicht sowie zwanzig nach einem einheitlichen Schema aufgebaute Länderberichte.

Hans-Richard Reuter geht in seinem Beitrag von einer liberalen Theorie und damit von der These „eines Geltungsprimats des Gerechten vor dem Guten“ (S. 19) aus und erläutert auf diesem Hintergrund den Gehalt des Neutralitätsgrundsatzes. Die Bestimmung der Religionsfreiheit stützt er auf das menschenrechtliche Postulat, das als grundlegendes Recht allgemein gewährt wird. Die unterschiedlichen verfassungsrechtli-

chen Gewährleistungen zeigen aber, dass die dahinter verborgenen Spannungen in je unterschiedlicher Weise gelöst werden können. Parität schließlich versteht Reuter als „Grundsatz demokratischer Religionsförderpolitik“.

Dieter Kraus systematisiert in seinem Beitrag über „Völker- und europarechtliche Vorgaben an die Ausgestaltung nationalen Religionsverfassungsrechts“ unterschiedliche historische Konstellationen, in denen die religionsrechtliche Ordnung je unterschiedlich durch völkervertragliche Vorgaben geprägt wurde. Hier zeigt sich insbesondere auch die Verklammerung von Minderheiten- und Religionschutz. Im Vordergrund der Überlegungen von Kraus steht der menschenrechtliche Ansatz, insbesondere Art. 9 EMRK sowie die dazu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Diese ist insbesondere auch im Hinblick auf Entscheidungen zur Ingerenz des Staates in Kirchenangelegenheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa von besonderem Interesse.

Wolfgang Lienemann fragt in seinem Beitrag „Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften“ nach Soziallehre und politischer Ethik, die die verschiedenen Kirchen und Religionsgemeinschaften im Laufe ihrer Geschichte ausgebildet haben. Für den Transformationsprozess arbeitet er heraus, dass sich als Pole des neuen kirchlichen Selbstverständnisses einerseits die „erneute Privilegierung von Kirchen, jedenfalls wenn sie eine politisch erhebliche Bevölkerungsmehrheit vertreten“ und die „Freiheit kirchlichen Wirkens, bei der keine Religionsgemeinschaft diskriminiert wird“ (S. 66), ergeben. Trotz der allgemeinen Anerkennung der Menschenrechte sieht er die Entwicklung alter und neuer Konfliktpotentiale aus unterschiedlichen Quellen (S. 68), insbesondere, wenn man den Blick von den offiziellen Verlautbarungen auf die alltägliche Praxis richtet, die zeigt, „wie immer wieder das Recht gedehnt, strapaziert und gebrochen wird, wenn es um die Durchsetzung parlamentarischer Privilegien für religiöse Gemeinschaften geht“ (S. 68).

Die Länderberichte decken fast den gesamten Bereich Mittel-, Ost- und Südosteuropas ab, wobei die alphabetische Anordnung dem Band eher den Charakter eines Lexikons denn einer regionenbezogenen Studie gibt. Sinnfälliger wäre eine Ordnung nach Kulturregionen gewesen, wobei es sich angeboten hätte, die Einzelergebnisse für die jeweiligen Teilbereiche zusammenzufassen und so die Unterschiede im Detail