

Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation und die Entwicklung des Rechts

*Anatolij J. Sliva**

1. Der Maßstab der vor der RF in der Gegenwart stehenden Widersprüche und Probleme verlangt, die Modernisierung des Landes auf die Tagesordnung zu stellen. Diese fordert eine adäquate rechtliche Basis, die Entwicklung Russlands als Rechtsstaat, Sozialstaat, föderativer und demokratischer Staat. Damit stehen neue Herausforderungen vor dem Verfassungsgericht und der Verfassungsgerichtsbarkeit als Ganzes.

Das Verfassungsgericht der RF, das zwei Jahre älter als die Verfassung ist, schützt die Verfassung, die im Dezember 2013 20 Jahre alt wird. Sein Vorläufer war das Unionskomitee für Verfassungsaufsicht, das Reformen des damaligen politischen Systems bezweckte und dem Wesen nach wie das Verfassungsgericht handelte.¹

2. Einen bedeutenden Einfluss (obwohl unterschiedlich in den einzelnen Perioden) hatte das Verfassungsgericht auf die Entwicklung des Rechts und der russischen Gesetzgebung. Diese Tatsache bestätigt die Masse seiner Entscheidungen. Die Frage, die eine Untersuchung und Bewertung erfordert, besteht darin: Wer ist effektiver – das Verfassungsgericht, das unrechtmäßige Akte beseitigt oder das föderale Parlament und andere normgebende Organe, die auch Normen annehmen, die nicht mit der Verfassung übereinstimmen?

* *Prof. Anatolij J. Sliva*, Verfassungsrichter a. D.

¹ *L. W. Lasarev/A. J. Sliva*, Die erste Etappe der Verfassungsreform, Moskau 1989, S. 44. Das Verfassungsgericht der UdSSR sah das Projekt eines Unionsvertrags (1990) und die Projekte eines Vertrags über die Union der souveränen Republiken und über die Union der souveränen Staaten (1991) vor. Siehe „Die vaterländische Verfassungsjustiz. Geschichte und Gegenwart“. Dokumente und Materialien (1988–2010), Moskau 2010, T. 1.4 „Im Verfassungsgericht der UdSSR“, S. 208–213.

Am 19.11.2009 nahm das Verfassungsgericht eine für Russland wirklich historische Entscheidung an, nach der die Todesstrafe in der RF weder ausgesprochen noch angewendet werden darf. In diesem Zusammenhang hat das Verfassungsgericht die Verfassungsbestimmung so ausgelegt, dass die Todesstrafe von nun an bis zu ihrer Abschaffung nur für entsprechende Verbrechen festgelegt werden darf (Art. 20, T. 2 Verfassung der RF) und bekräftigte das natürliche Verfassungsrecht eines jeden auf Leben (Art. 20, T. 1 der Verfassung der RF).

Im Zusammenhang damit ist es für einen Rechtsstaat, wie sich Russland selbst bezeichnet, unannehmbar, die Ratifikation von Normen des europäischen Rechts über die Abschaffung der Todesstrafe, zu der sich die RF freiwillig verpflichtet hat, vergessen zu haben ebenso wie die Einführung entsprechender Änderungen in die nationale Gesetzgebung, was insbesondere durch die Resolution PASE vom Oktober 2012 bestätigt wurde, die an die Adresse Russlands gerichtet war.

Ein großer und wachsender Teil der Anliegen der Bürger an das Verfassungsgericht berühren die Probleme der Realisierung des Verfassungsstatus der RF als sozialer Staat – insbesondere die Fragen der Renten und alle Formen und Mittel des sozialen Schutzes. Sowohl der Gesetzgeber als auch die rechtsanwendenden Organe sind heute in ihrer Tätigkeit in der sozialen Sphäre mit vielen Positionen des Verfassungsgerichts verbunden, darunter: Förderung des Vertrauens in das Gesetz und das Staatshandeln, Schutz einer vernünftigen Stabilität der rechtlichen Regelung, Voraussehbarkeit der Gesetzgebungspolitik und Unzulässigkeit willkürlicher Veränderungen im System der Rechtsnormen.

Viele Tausende Bürger erhielten Schutz ihrer sozialen Rechte im Verfassungsgericht sowohl durch die Anerkennung dieser oder anderer Gesetzesbestimmungen als nicht verfassungsmäßig oder mittels einer entsprechenden Auslegung.

Mit dem Beitritt der RF zur Europäischen Sozialcharta (im Juni 2009) wächst das Wirken des Verfassungsgerichts bei der Entstehung und Entwicklung der Gesetzgebung in der sozialen Sphäre weiter an. Das Verfassungsgericht formulierte ein System von Forderungen an die Gesetzgebung zur Festlegung und Einführung von Steuern und von Garantien des Rechts auf Eigentum vor willkürlichen und außerordentlichen Einwirkungen des Staates: Unzulässigkeit rückwirkender Gesetze,

Verbot der Verschlechterung der Lage der Steuerzahler, Auferlegung von Steuern nur durch Gesetz und aller wesentlichen Elemente der Steuerpflicht durch verpflichtende Bestimmungen des Gesetzes, Verantwortlichkeit für steuerliche Rechtsverletzungen als ausschließlich schuldhafte Handlungen u. a.

Ohne Übertreibung kann man sagen, dass das Verfassungsgericht faktisch „Mitautor“ der gesetzgeberischen Festigung der Prinzipien des Steuerrechts ist. Allgemein bekannt sind sowohl die speziellen Entscheidungen des Verfassungsgerichts als auch seine beständigen Leitmotive in anderen Entscheidungen zu Problemen des Schutzes der Verfassungsprinzipien des Gerichts und der Gerichtsmacht. Seinem Wesen nach ist das Verfassungsgericht ein wichtiges Subjekt der Gerichtsreform und der Entwicklung der gerichtlichen Rechtsschöpfung.

Zu den konzeptionellen Rechtspositionen des Gerichts gehören: die Einführung von prozessualen Normen in Übereinstimmung mit der Verfassung, die Veränderung des Systems der Aufsicht, der Status der Verfassungsgerichte der Subjekte der RF, die Beibehaltung der Geschworenen im Gerichtssystem, die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Anerkennung des verfassungswidrigen Aktes, der durch gerichtliche Beschwerde aufgehoben werden kann, die Anwendung der Konvention über den Schutz der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten und der Entscheidungen des *EGMR* durch die Gerichte. Die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung durch die gerichtliche Tätigkeit stellt eine der wichtigsten Richtungen der Tätigkeit des Verfassungsgerichts dar. Und das sind nur einige Entscheidungen und Positionen des Verfassungsgerichts, die auf den Schutz der Werte der Verfassung und die Entwicklung des Rechts gerichtet sind.

3. Das Verfassungsgericht der RF nimmt Entscheidungen an, die auf dem Prinzip der Selbstbegrenzung beruhen. Es enthält sich der Feststellung und Erforschung der faktischen Umstände, soweit es in die Kompetenzen anderer Gerichte oder anderer Organe eindringen müsste (Art. 3 des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“). Aber das Gesetz erklärt nicht, was unter faktischen Umständen zu verstehen ist, ob sie (in ihrer Gesamtheit) und unter welchen Bedingungen verfassungsrechtliche Bedeutung

erlangen können und ob und wann die aufgestellten Fakten (Tatsachen) zum Gegenstand der Betrachtung durch das Verfassungsgericht werden. Ein charakteristisches Beispiel: Seit 1996 wurde das Verfassungsgericht sehr häufig zum Schutz des Verfassungsrechts auf örtliche Selbstverwaltung angerufen, das durch die Verfassung als unveränderliches Recht anerkannt und garantiert wird (Art. 12, 17, 18, T. 2). Es gab dazu 10 Entscheidungen des Verfassungsgerichts. In ihnen wurde konstatiert, dass die örtliche Selbstverwaltung eine Grundlage des Verfassungsaufbaus und des Rechtsstaates und eine Garantie der Rechte und Freiheiten ist. Ohne örtliche Selbstverwaltung gibt es keine freien Wahlen, kein effektives Parlament, keine Geschworenengerichte, keine Sicherheit, kein Wohlergehen und keinen Wohlstand in den örtlichen Bereichen. Die örtliche Demokratie ist eine mächtige Barriere gegen Wirtschaftsverbrechen und Korruption. Das ist eine hundertjährige Erfahrung in der Welt und auch in Russland. Zwischenzeitlich schlagen die Experten Alarm, ob man die Ressourcen der Selbstorganisation der Bevölkerung in Russland noch schützen könne oder ob sie schon verloren sind, d. h. ob gegenwärtig Gefahr für dieses grundlegende Verfassungsprinzip besteht.

Warum auf der Grundlage der existierenden Entscheidungen der Praxis dieses Problem nicht an die Gesellschaft, den Präsidenten, das Parlament, die Regierung und die Subjekte der Föderation gerichtet wird, obwohl dem Volk der Verlust eines wichtigen Verfassungswertes droht, schließt eine Reihe von ungelösten gesetzgeberischen Fragen über die materielle und finanzielle Basis und im speziellen die Frage ein, ob das Verfassungsgericht diese Frage lösen soll. Und das ist nur eines der Probleme der verfassungsrechtlichen Politik, an der das Verfassungsgericht energisch teilnehmen muss, weil es im Unterschied zum Präsidenten nicht mit der Thematik und der Periodizität konstitutioneller Rundschreiben (Art. 100, T. 3) verbunden ist. Ein solches Herangehen entspricht nach meiner Auffassung der Verfassung, weil die Entscheidungen des Verfassungsgerichts für die politischen Subjekte verpflichtend sind (Art. 125, T. 6).

4. Der charakteristische Ort und die Rolle des Verfassungsgerichts für die Entwicklung des Rechts und des Rechtsstaates kann nicht vollständig außerhalb des Verfassungsprinzips der Gewaltenteilung (Art. 10)

gewährleistet werden. Das Föderale Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ verpflichtet das Verfassungsgericht, das Prinzip der Gewaltenteilung bei der Entscheidung jeder konkreten Angelegenheit zu beachten. Einige bekannte Entscheidungen des Gerichts, in denen die Analyse und Bewertung der Einhaltung der gegebenen Prinzips, aber auch die Auslegung der entsprechenden Bestimmungen der Verfassung vorgenommen wird, stellen seinen grundlegenden Inhalt dar. Im Zusammenhang damit bilden sowohl die föderale als auch die regionale Gesetzgebung (insbesondere die Verfassungen und Statuten der Subjekte der Föderation) als auch ihre praktische Anwendung die Grundlage dafür, dass die Fragen der Realisierung dieses außerordentlich aktuellen Prinzips, das von *John Locke* und *Charles Montesquieu* begründet wurde, in der RF (auch bei der Einhaltung der internationalen Pflichten) noch einer grundlegenden rechtlichen Entscheidung bedürfen. So wurde in der Deklaration der Rechte des Menschen und des Bürgers in Frankreich 1789 festgeschrieben, dass jede Gesellschaft, in der die Nutzung der Rechte und die Teilung der Macht nicht gewährleistet sind, keine Verfassung hat (Art. 16). Die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit bei der Gewährleistung dieser wichtigen Frage des Rechts (nicht der Politik) kann auch nach 200 Jahren nicht hoch genug eingeschätzt werden.

5. Das Verfassungsgericht, das in den zwei Jahrzehnten seines Bestehens in mehr als 10.000 Fällen angerufen wurde, untersuchte jede angefochtene Gesetzesbestimmung (oder den Gesetzgebungsakt als Ganzes) im System der geltenden Normen (sehr häufig auch unter Berücksichtigung der vergangenen Regelung) durch die analytische Tätigkeit des Gerichts und des Sekretariats des Gerichts im Zusammenhang mit den Schreiben an das Gericht und im Rahmen der Entscheidung des konkreten Falls, aber es berührte auch viele allgemeine Fragen des Zustandes und der Entwicklung der Gesetzgebung und der Rechtspolitik.

Gemäß der Auffassung des Verfassungsgerichts kann eine Lücke im Gesetz (Recht) der Grund für eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit sein, wenn die Lücke zu einer solchen Anwendung des Rechts führt, die das Verfassungsrecht verletzt oder verletzen kann. Als Mittel der Schließung solcher Lücken (bis zur Änderung des Gesetzes) können die Gesetzesanalogie, das zeitweise Wiederaufleben der früheren Rege-

lung und die verfassungsmäßige Auslegung des Gesetzes durch das Gericht dienen. In diese Reihe gehört auch der ständige Hinweis (Erinnerung) des Gerichts an die Notwendigkeit der direkten Anwendung der Verfassung. Die Intensität der Entwicklung der russischen Gesetzgebung in den letzten zwei Jahrzehnten, die zu einer Vielzahl von unvollendeten Änderungen und Ergänzungen in der Mehrzahl der Gesetze und untergesetzlichen Akte geführt hat, brachte eine „Gemengelage“ in den Gesetzen hervor: Die Vermischung von Zivilgesetzgebung mit anderen Zweigen der Gesetzgebung, die miteinander nicht korrespondieren, und das „Ausradieren“ der Grenzen zwischen Normativakten und Rechtsanwendungsakten bilden die Grundlage dafür, dass einige Experten von der Zerstörung des Maßes und vom Chaos in der rechtlichen Regelung sowie von der Notwendigkeit der Kodifizierung der Gesetzgebung auf der Grundlage der geltenden Verfassung sprechen. Das Verfassungsgericht zeigte insbesondere den Rückzug vom Gegenstand der Regelung der vermögenswerten Rechte der Bürger auf und qualifizierte dies als Verletzung der Verfassungsrechte.

Durch die Spezialisten wird ein Übermaß an imperativen Normen in der Aktiengesetzgebung (anstelle dispositiver Normen) festgestellt, was zur Flucht in andere Gerichtsbarkeiten und zur Unterwerfung der Parteien unter ausländisches Recht und ein ausländisches Gericht führt.

In der Sphäre der Regelung der politischen Rechte wurden im Laufe der letzten 10 Jahre vier Redaktionen des Föderalen Gesetzes über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme am Referendum angenommen. Seinem Wesen nach wurde das Gesetz über die Wahlen des Präsidenten der RF und der Abgeordneten der Staatlichen Duma vollständig erneuert. Die Vielzahl der Ergänzungen und Neuerungen in der Steuergesetzgebung wurden nur selten in der rechtsanwendenden Tätigkeit kontrolliert. Das spiegelt sich in einem Zitat *Laotse*s (5. Jh. v. Chr.) wider, wenn er formuliert: „Wenn es in einem Staat viele Gesetze und Verordnungen gibt, dann steigt die Zahl der Verbrecher (Diebe).“

Aber die Entscheidung für die aufgezeigten Fragen des Werdens und des Funktionierens der RF als Rechtsstaat ist eine Verfassungspflicht nicht nur des Verfassungsgerichts, sondern auch der anderen

Gerichte, aber auch des Präsidenten und der gesetzgebenden und rechtsanwendenden Organe Russlands.