

Das Verfassungsgericht Russlands: Rechtsnatur und Funktionen

*Boris S. Ebseev**

Der Konstitutionalismus beruht auf dem Vorrang der Verfassung, der die Staatsgewalt begrenzt. Die Staatsgewalt kann die durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen ohne Risiko des Verlustes eigener Legitimität nicht überschreiten. Dies erklärt einerseits die Bedeutung des Verfassungsrechts, dem in der Theorie und Praxis eines Rechtsstaates wohl der wichtigste Platz zukommt, und andererseits die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit im Staatsgefüge Russlands.

Die Legaldefinition des Verfassungsgerichts als „höchstes Rechtsprechungsorgan der verfassungsgerichtlichen Kontrolle in der RF, das die rechtsprechende Gewalt im verfassungsprozessualen Rahmen ausübt“, die in der vorherigen Verfassung und im Verfassungsgerichtsgesetz von 1991 enthalten war, übernahm die heute geltende Verfassung Russlands nicht. Stattdessen definiert das geltende Verfassungsgerichtsgesetz von 1994 das Verfassungsgericht als „Rechtsprechungsorgan der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, das die rechtsprechende Gewalt selbständig und unabhängig im verfassungsprozessualen Rahmen ausübt“. Darin hat möglicherweise die Doktrin der Parlamentsouveränität ihren Niederschlag gefunden. Dennoch kann man die Diskussion zur Stellung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im System der Gewaltenteilung in der RF und zu ihrer Rechtsnatur kaum für beendet erklären. Es scheint unstrittig zu sein, dass das Verfassungsgericht Teil der rechtsprechenden Gewalt ist. Diesen Standpunkt vertraten in ihrer Mehrheit auch die Autoren der Verfassung der RF. Dies erklärt, dass die Bestimmungen über dieses Organ

* Prof. Dr. Boris S. Ebseev, Verdienter Jurist der RF, Verfassungsrichter a.D. (1991–2008).

in den Abschnitt „Rechtsprechung“ in der Verfassung eingefügt wurden. Dieser Standpunkt war auch bei der Ausarbeitung des Gesetzes „Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation“ vorherrschend. Darin zeigt sich die Tendenz der Gleichsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit mit der allgemeinen Gerichtsbarkeit. Die Gesetzgebung auf der regionalen Ebene macht diese Tendenz noch deutlicher: die Kompetenzen der regionalen Verfassungsgerichte sind zwar in den regionalen Verfassungen festgeschrieben, aber die Besonderheiten des Verfahrens vor diesen Gerichten werden in regionalen Spezialgesetzen geregelt.

Vertretbar ist aber auch die Auffassung, wonach die Verfassungsgerichtsbarkeit jenseits der traditionellen Trias der Gewaltenteilung – Legislative, Exekutive und Judikative – einzuordnen sei und in diesem Sinne über ihnen stehe und die Tätigkeit dieser Teilgewalten und ihrer Organe im Rahmen ihrer Befugnisse sicherstelle. Diese Auffassung ist nicht unbegründet, denn die Verfassungsgerichtsbarkeit hat in der Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens zwar Gemeinsamkeiten mit der Zivilgerichtsbarkeit, gleichzeitig aber sind die Verfassungsgerichte in vieler Hinsicht „politische“ Organe, denn sie entscheiden Streitigkeiten aus dem Verfassungsrecht, also ihrem Wesen nach politische Streitigkeiten anhand der Verfassung. Möglich erscheint auch die Qualifizierung der Verfassungsgerichtsbarkeit als eine der Formen der kontrollierenden Gewalt, zu der neben dem Verfassungsgericht das Staatsoberhaupt, die Organe der Volksvertretung, die Regierung, die regionale Verwaltung u. a. gehören.¹ Dabei nimmt die verfassungsgerichtliche Kontrolle in diesem System der Kontrollgewalten die dominierende Stellung ein. Unter Berufung auf die *ratio legis* des Gesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ beschreibt man die ver-

¹ Siehe *W. D. Zorkin/N. V. Vitruk* (Hrsg), *Verfassungsgerichtliche Kontrolle: Doktrin und Praxis. Materialien der internationalen Konferenz zum 20-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichts der RF. Recht, Demokratie und Individuum in der verfassungsrechtlichen Dimension (Geschichte, Doktrin und Praxis)*. Ausgewählte Werke, Moskau 2012; *B. S. Ebseev*, *Mensch, Volk, Staat in der Verfassungsordnung der Russischen Föderation*, erg. und überarb. Aufl., Moskau 2013; *M. A. Mitjukov*, *Bibliographie zur Verfassungsrechtsprechung*, 2. Aufl., Moskau 2011.

fassungsgerichtliche Kontrolle oft als eine förmliche Tätigkeit des durch die Verfassung ermächtigten Organs im Rahmen eines besonderen Verfahrens zu folgenden Zwecken: Schutz der Verfassungsordnung, der Grundrechte und Freiheiten, Sicherstellung des Vorrangs und der unmittelbaren Geltung der Verfassung, Bereinigung der Rechtsordnung von verfassungswidrigen Normen, Auslegung der Verfassung u. a.

Gerade die Diskrepanz in diesen Auffassungen war eine der Ursachen dafür, dass die in der früheren Verfassung enthaltene Legaldefinition des Verfassungsgerichts nicht in die heute geltende Verfassung aus dem Jahr 1993 übernommen wurde. Trotz dieser Diskrepanz stimmen die Vertreter dieser Meinungen aber darin überein, dass das Verfassungsgericht eine der wichtigsten Institutionen der Staatsgewalt Russlands ist, ohne die ein funktionierender demokratischer und föderaler Rechtsstaat unvorstellbar wäre.

Ausgangspunkt für die Analyse der Rechtsnatur des Verfassungsgerichts ist die oben erwähnte Legaldefinition im geltenden Verfassungsgerichtsgesetz: „Rechtsprechungsorgan der Verfassungskontrolle, selbständig und unabhängig, das die rechtsprechende Gewalt im verfassungsprozessualen Rahmen ausübt“. Daraus ergeben sich die Hauptmerkmale seiner Charakteristik: seine funktionelle Zweckbestimmung (Durchführung der Verfassungskontrolle), sein Status (Organ der Rechtsprechung), die Prinzipien seiner Tätigkeit (selbständig und unabhängig) und die prozessuale Handlungsform (Verfassungsgerichtsbarkeit).

Das zeigt, dass die Umformulierung im geltenden Verfassungsgerichtsgesetz keinen Einfluss auf die Charakteristik der Rechtsnatur des Verfassungsgerichts genommen hatte. Dieses Organ hat eine doppelte Rechtsnatur. Einerseits ist es ein Organ der Rechtsprechung. Die Reihenfolge der Aufzählung der Bundesgerichte im Kapitel 7 der Verfassung („Rechtsprechende Gewalt“) stellt klar, dass es das höchste Rechtsprechungsorgan in der RF ist, obwohl es keine Aufsicht über andere Gerichte – allgemeine Gerichte und Schiedsgerichte – durchführt. Die Einstufung des russischen Verfassungsgerichts und der regionalen Verfassungsgerichte als „höchste“ Rechtsprechungsorgane soll nichts über ihren Platz in der Hierarchie der Verfassungsgerichte sagen, da es keine „unteren“ Organe der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gibt. Viel-

mehr soll deutlich gemacht werden, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit die wichtigste Rolle bei der Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung spielt und ihr allein die Zuständigkeit für die endgültige und letztverbindliche Entscheidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten zukommt.

Andererseits ist das Verfassungsgericht auch ein Verfassungsorgan, und steht damit in einer Reihe mit anderen Verfassungsorganen des Staates – dem Präsidenten der RF, der Föderalen Versammlung (Parlament), der Regierung. Dabei steht das Gericht kraft seiner Befugnis, deren Rechtsakte für nichtig zu erklären, in gewisser Hinsicht über ihnen. Gerade die Verfassungsgerichtsbarkeit ist Hüterin der Verfassung und wichtigster Garant dafür, dass die Gesetzgebung und Verwaltung Russlands im Einklang mit der Verfassung handeln.

Institutionell gesehen steht das Verfassungsgericht also neben den anderen höchsten Staatsorganen Russlands und ist als selbständiges und unabhängiges Staatsorgan organisiert. Funktionell gesehen aber ist es ein Rechtsprechungsorgan der Verfassungsgerichtsbarkeit, und staatsorganisationsrechtlich gesehen dominiert dieser Aspekt seine Tätigkeit. In diesem Zusammenhang steht es außer Zweifel, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichts keine Akte der politischen Willensäußerung sind, d.h. es behandelt keine politischen Fragen. Seine Entscheidungen sind immer rechtliche Entscheidungen.

Mit anderen Worten, die Tätigkeit des Verfassungsgerichts ist nicht rein rechtsprechender Natur. Aber gerade diese rechtsprechende Funktion, über Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, ist als Schwerpunkt seiner Tätigkeit zu betrachten. Unter dem Gesichtspunkt dieser Funktion sind wiederum auch die rechtsschöpfenden, politischen, integrierenden, koordinierenden u. a. Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit zu betrachten, ohne die die Charakteristik der Rechtsnatur des Verfassungsgerichts unvollkommen wäre.

Das Verfassungsgericht hat die Verfassung und das Recht nicht nur anzuwenden, sondern es muss das Recht auch „schöpfen“. Dieser Aspekt seiner Tätigkeit aber ist streitig, auch in den Staaten mit alten und gefestigten Traditionen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Uneinigkeit in dieser Frage ist nicht zuletzt auf die Doktrin der „Parlamentsouveränität“ und die „Hoheit des Gesetzgebers“ zurückzuführen.

Zwischenzeitlich aber zeigt die Erfahrung demokratischer Entwicklung vieler Staaten, dass die Verfassung ein lebendiges Gesetz darstellt und deshalb auch den natürlichen Gesetzen der Entwicklung untergeordnet ist, die im politischen und rechtlichen Überbau jeder Gesellschaft gelten. Dabei handelt es sich nicht nur um die Wechselwirkung der Verfassung und des Rechts oder des Staates und ihren wechselseitigen Einfluss, sondern um den allmählichen Prozess des Verfassungswandels unter dem Einfluss des gesellschaftlichen Fortschritts. Verfassungsrichter *Zorkin* bemerkt dazu: „Die Verfassung ist mitnichten ein starrer, eindeutiger und ausschließlich wörtlich zu verstehender Text. Sie ist ein lebendiges Dokument, ein normatives Fundament einer sich stetig verändernden politischen, sozialen und ökonomischen Welt, das im Kontext dieser Veränderungen lebt und entfaltet werden muss.“²

Somit ist die Verfassung Russlands im Jahre 2013 ein Akt, der sich wesentlich von der 1993 angenommenen Verfassung unterscheidet, auch wenn der Verfassungstext abgesehen von einigen wenigen Änderungen unangetastet blieb. Die Verfassung hat sich ohne Änderung ihres Textes verändert. Das zur verfassungsrechtlichen Kontrolle befugte Gericht transformiert mit seinen Entscheidungen die Verfassung. Übertragen auf das russische Rechtssystem geht es nicht nur um die „negative Gesetzgebungskompetenz“ des Verfassungsgerichts. Das Gericht ist vielmehr ein „positiver Gesetzgeber“ und nimmt diese Funktion hauptsächlich im Wege der Auslegung der Verfassung wahr. Auf diesem Wege entfaltet das Gericht die Potenziale der Verfassung; seine Judikatur schließt die eventuellen Lücken im Recht und gewährleistet, dass die Verfassung mit den Bedürfnissen der sich entwickelnden Gesellschaft konform geht.

Entscheidungen des Verfassungsgerichts in Fragen der Verfassungsauslegung haben ihrer Wirkung nach Gesetzeskraft. In seiner Entscheidung vom 07.10.1997 betonte das Verfassungsgericht der RF, dass seine Rechtsauffassung in Fragen der Auslegung der Verfassung oder der verfassungskonformen Auslegung einfachen Rechts, die in den Leitsätzen seiner Entscheidungen zum Ausdruck kommt, alle staatli-

² *W. D. Zorkin/N. V. Vitruk* (Anm. 1), S. 34.

chen Institutionen bindet. In seiner Entscheidung vom 16.06.1998 hat es sich dazu noch eindeutiger geäußert: „Entscheidungen des Verfassungsgerichts der RF, die verfassungswidrige Normen aufheben, haben denselben zeitlichen, räumlichen und persönlichen Geltungsbereich wie die vom Gesetzgeber beschlossenen Rechtsnormen. Dieses besondere Gewicht und die besondere Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen ist den anderen Gerichten nicht eigen.“ Eben diese verfassungsrechtliche Natur des Verfassungsgerichts unterscheidet es von allen anderen Gerichten, insbesondere von anderen Organen der Staatsgewalt, die sich in ihrer Tätigkeit oft von kurzfristigen Interessen leiten lassen und ihre Entscheidungen unter dem Druck verschiedener gesellschaftlicher Gruppen treffen. Auf diese besondere Rechtsnatur des Verfassungsgerichts weisen auch einige Bestimmungen des geltenden Verfassungsgerichtsgesetzes hin. Danach entscheiden die Verfassungsrichter die ihnen vorgelegten Rechtsstreitigkeiten aufgrund der Verfassung und ihres Rechtsgefühls. Freilich darf das Rechtsgefühl nicht von seiner rechtlichen Grundlage – der Verfassung – losgelöst werden, denn es formt sich gerade aus der Verfassung, aus der Einsicht in den Zweck und Geist der Verfassung. Anderenfalls bestimmt sich der Schutz des Vorrangs der Verfassung bestenfalls durch persönliche politische Idealvorstellungen (was politische Voreingenommenheit der Verfassungsrichter bedeuten würde).

Für die Bewertung der Rechtsnatur der Verfassungsrechtsprechung ist die Bestimmung im Verfassungsgerichtsgesetz bedeutsam, dass Anträge auf Normenkontrolle vor dem Verfassungsgericht unzulässig sind, wenn eine Rechtsnorm, die auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden soll, verfassungsrechtlich keine Relevanz hat. Ob ein Antrag „verfassungsrechtlich relevante“ Fragen enthält, ist also nach dem Gesetz für die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zu entscheiden. Diese Klausel im Verfassungsgerichtsgesetz ist aber für die Verfassungsrichter kein unüberwindbares Hindernis, denn „allgemeine Prinzipien und der Zweck“ der Verfassung der RF geben den Richtern Argumentationshilfe, um einen Lebenssachverhalt als verfassungsrelevant einzuordnen. Daraus folgt unvermeidlich, dass in einer Situation rechtlicher Unbestimmtheit die Grundsätze der Verfassungsordnung eine unmittelbare Regelungsbedeutung erlangen. Dabei geht es um die Prinzipien der Demokratie, der Volkssouveränität und des Föderalismus, die

staatliche Souveränität, die Rechte und Freiheiten des Menschen als höchstes Gut, den Vorrang des Rechts, den politischen Pluralismus, die Gewaltenteilung, die wirtschaftliche Vielfalt u. a. Das Gericht betont, dass die großen humanistischen Ideen von unveränderlichen und unveräußerlichen Grund- und Menschenrechten die Grundlage für die Konzeption der neuen Verfassungsordnung Russlands sind. Die gesellschaftliche und kulturelle Erfahrung Russlands hat zwei Probleme aufgezeigt, die das Verfassungsgericht lösen muss: die Einhaltung der Verfassung durch alle staatlichen Institutionen und den Schutz der Menschenrechte. Nach dem eigenen Verständnis des Verfassungsgerichts sind die Menschenrechte das wichtigste Kriterium seiner Tätigkeit, das eine universelle Bedeutung hat und in allen Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeitskontrolle eine Rolle spielt. Die föderale Organisation des russischen Staates bedingt auch seine Funktion als Schiedsinstanz bei der Abgrenzung der Kompetenzen und Befugnisse der Staatsorgane der verschiedenen Ebenen des einheitlichen föderalen Systems.

Somit besteht die Tätigkeit des Verfassungsgerichts nicht in der Rechtsprechung in ihrem traditionellen Sinne. Aber gerade diese rechtssprechende Tätigkeit muss als seine Hauptfunktion betrachtet werden. Anderenfalls besteht die Gefahr seiner Politisierung im Sinne der Beteiligung an den laufenden politischen Prozessen. Dies ist in Russland historisch bedingt und hat seine Ursache im Fehlen einer ausreichenden rechtlichen Reglementierung einiger Bereiche öffentlicher Verhältnisse und im Wunsch der Legislative und Exekutive, dem Verfassungsgericht einzelne Aufgaben aufzuerlegen, für die sie zuständig sind, insbesondere die Regelung des Verhältnisses zwischen den föderalen Staatsgewalten oder zwischen Gesamtstaat und regionalen Staatsorganen der RF.

Objektiv gesehen steht die Verfassungsgerichtsbarkeit an der Scheidelinie zwischen Recht und Politik. Grundlage aller ihrer Urteile ist die Verfassung, aber ihre Urteile haben oft überaus ernste politische Folgen. Deswegen musste sich das Verfassungsgericht bereits in der Anfangsperiode seiner Tätigkeit mit der sog. Doktrin der „politischen Frage“ befassen, die in vielen Staaten aktiv entwickelt wurde, unabhängig davon, welches Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit sie bevorzugen: das amerikanische Modell, das die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht aus der allgemeinen Gerichtsbarkeit herausgestellt hat, das gemischte Mo-

dell, das die Zuständigkeit zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten den Obersten Gerichten übertragen hat (Schweden, Japan u. a.) oder das europäische (österreichische) Modell, nach dem die Verfassungsgerichtsbarkeit organisatorisch selbständig ist und eine eigene Gerichtsbarkeit darstellt. Dabei unterscheiden sich auch Reichweite, Inhalt und praktische Konsequenzen dieser Doktrin.

Alle Gerichte, die die verfassungsrechtliche Kontrolle ausüben, sind sich in einem Punkt ähnlich, dass sie keine „politischen Fragen“ entscheiden. Aber der Begriff „politische Fragen“ wird nicht einheitlich interpretiert. Anders als einige Gerichte, welche die Fragen der Außenpolitik, des Krieges, der formellen Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte als „politisch“ qualifizieren, interpretiert das Verfassungsgericht Russlands diesen Begriff nicht so weit. Dabei hat sich seine Rechtsprechung bzgl. dieses Begriffs in den verschiedenen Etappen der verfassungsrechtlichen Entwicklung des Landes geändert.

Von besonderem Interesse ist die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 28.10.1992 „Über den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kommunistischen Partei und der Kommunistischen Partei der RSFSR“. Bei diesem ersten Versuch, Politisches und Rechtliches abzugrenzen, wies das Gericht darauf hin, dass es in diesem Verfahren nur über politische Fragen entscheidet, die Gegenstand der rechtlichen Regulierung sind. Aber die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer politischen Partei stellt eine wesentliche Frage dar, weil Art. 165 der Verfassung der RF dem Verfassungsgericht die Befugnis erteilt, zu prüfen, ob die Tätigkeit politischer Parteien mit der Verfassung und den geltenden Gesetzen in Übereinstimmung steht.

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Entwurfs der heute geltenden Verfassung wurde die Zuständigkeit des Gerichts zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit politischer Parteien gestrichen. Aber dies entschärft das Problem nicht, denn die Verfassung legt fest, dass das Verfassungsgericht auf Antrag des Präsidenten der RF, des Rates der Föderation, der Staatsduma, der Regierung und der regionalen Gesetzgebungsorgane über die Auslegung der Verfassung entscheidet. Es geht um eine offizielle Auslegung der Verfassungsnormen, die alle staatlichen Organe bindet. Sie hat normativen Charakter im Sinne ihrer

rechtlichen Verbindlichkeit und mehrfachen Anwendbarkeit in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.

Durch die Auslegung der Verfassung löst das Gericht zwei miteinander verbundene Probleme: die Erfüllung der Verfassungsnormen mit Leben und die „Erkenntnis“ des Rechts, für welche die Prinzipien der Verfassungsordnung eine entscheidende Bedeutung haben, da sie im Falle einer Gesetzeslücke oder einer Kollision von Rechtsnormen unmittelbar regelnden Charakter annehmen. Im letzteren Falle liegt gerade beim Verfassungsgericht die Aufgabe der Konkretisierung der erwähnten Normprinzipien. Ohne Festigung des Rechtsbewusstseins bei allen Beteiligten des Verfassungslebens kann diese Auslegung kaum alle Seiten einer möglichen Streitigkeit oder alle politische Kräfte befriedigen. Dann ist ein Verdacht der politischen Befangenheit des Gerichts unvermeidlich.

In diesem Zusammenhang kann man nicht oft genug hervorheben, dass die beste Garantie der Verfassung jenseits (außerhalb) des Rechts liegt und im redlichen und energischen Standpunkt des Staatsoberhauptes, der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalten, der politischen Parteien und gesellschaftlichen Vereinigungen, im moralischen Bewusstsein der für den Staat Handelnden, in der Bereitschaft zur Verteidigung der Verfassungsordnung und in der Achtung der Gesellschaft vor staatlichen Institutionen und staatlichen Akten besteht. Das Verfassungsgericht muss die „goldene Mitte“ zwischen der Verrechtlichung der Politik und der Politisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit suchen, die es ihm erlaubt, unabhängig und unbefangen jenseits des politischen Kampfes und über den Fraktionen im Parlament zu stehen und Vertrauen und Unterstützung der Gesellschaft oder ihrer Mehrheit zu genießen.

In diese Richtung ging das Gericht in seiner Entscheidung vom 20.11.1995. Das Gericht hatte über die Anträge einer Gruppe von Abgeordneten der Staatsduma und des Obersten Gerichts der RF auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzes „Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“ zu entscheiden. Das Gericht wies die Anträge zurück und begründete dies damit, dass in dieser Situation (für Dezember 1995 waren Wahlen vorgesehen) eine Entscheidung in der

Sache – unabhängig von ihrem Ergebnis – das Gericht zum Beteiligten an der Wahlkampagne machen würde, was seiner Bestimmung und den Grundsätzen seiner Tätigkeit widerspräche. Damit formulierte das Verfassungsgericht ein universelles Kriterium der Zulässigkeit eines Antrags an das Verfassungsgericht. Ein solcher Antrag muss der Funktion und den Prinzipien seiner Tätigkeit entsprechen und das Gericht selbst darf nicht zum Beteiligten der laufenden politischen Geschehnisse werden. Dadurch ergänzte das Gericht wesentlich die inhaltliche Bestimmung des Begriffs der „politischen Frage“. Seine Entscheidung ermöglichte ihm eine Distanzierung von der Beteiligung an laufenden politischen Konflikten. Daraus folgt jedoch keine Verneinung der sog. politischen Funktion des Verfassungsgerichts, denn diese ist der Verfassungsgerichtsbarkeit immanent. Gerade dank dieser Funktion bevorzugten die Staaten der römisch-germanischen Rechtstradition eine selbständige und von allgemeiner Gerichtsbarkeit unabhängige Institution der Verfassungskontrolle, und beauftragten mit dieser Aufgabe nicht die obersten Gerichte. Die Verfassung selbst ist ein politisch-rechtliches Dokument, weshalb die Tätigkeit zu ihrem Schutz nicht unpolitisch sein kann. Das Verfassungsgericht tritt hier als wichtiges Element des politischen Systems hervor, trägt zu seiner Selbstregulierung und Selbstentwicklung bei, dient der Sicherstellung politischer Stabilität und dem Verlauf politischer Vorgänge im Rahmen der Verfassung. Deshalb bedarf diese (politische) Funktion einer sachlichen Analyse und wissenschaftlichen Untersuchung, denn die Rolle des Gerichts bei der Bewältigung der politischen Konflikte in Russland ist außerordentlich groß. Dies hängt zum einen mit der in seinen Entscheidungen entwickelten Konzeption zusammen, wonach das Ermessen des Parlaments wesentlich eingeschränkt ist. Zum anderen ergibt sich dies aus der föderalen Organisation Russlands und der in der Staatsorganisation angelegten Möglichkeit des Konflikts zwischen den Gewalten, was seinerseits die Konflikte der wirtschaftlichen und politischen Interessen als Ausdruck der in Russland konstituierten pluralistischen Demokratie widerspiegelt. Gerade wegen der föderalen Organisation des Staates und der Verteilung der Kompetenzen auf zwei staatliche Ebenen – föderal und regional – kann das Gericht nicht umhin, als Vermittler bei der Lösung überaus heikler politischer Konflikte zu agieren. Zu berücksichtigen ist auch, dass die von der Verfassung propagierte Gewalten-

teilung mit gegenseitiger Kontrolle und partiellen Gleichgewichten („checks and balances“) selbst nicht die Verfassungsmäßigkeit ihrer Tätigkeit garantiert. Nicht ausreichend dafür ist auch die dem Staatsoberhaupt auferlegte Garantiefunktion. Aus diesen Gründen wurde die Befugnis zur Kontrolle über die Organe der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt dem Verfassungsgericht übertragen, das in diesem Sinne selbst die höchste staatliche Gewalt vertritt. Darin sind die wichtigste Besonderheit der Verfassungsgerichtsbarkeit und ihr Unterschied zu den allgemeinen Gerichten und Schiedsgerichten zu sehen. Diese Eigenschaften des Verfassungsgerichts bedingen seine integrierende Rolle als Garant des politischen Friedens in der Gesellschaft und im Staat und als Hüter langfristiger Verfassungswerte.

Die vom Verfassungsgericht ausgeübte Kontrolle weist folgende Besonderheiten auf: Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist nicht vorbeugend, sondern restriktiv, d. h. das Gericht kontrolliert nur die in Kraft getretenen Rechtsakte (Ausnahme nur bei Völkerrechtsabkommen). Das Gericht leitet das Verfahren nicht aus eigener Initiative, sondern auf Antrag dafür berechtigter Staatsorgane oder Personen ein. Dabei muss die Verfassungskontrolle im Wege eines gerichtlichen Verfahrens unter Einhaltung aller gesetzlichen Verfahrensnormen ablaufen, um Rechtsfolgen auszulösen und für alle Beteiligten verbindlich sein zu können.

Um die Analyse der Rechtsnatur der Verfassungsgerichtsbarkeit in der RF zusammenfassend darzustellen, sollen hier einige Schlussfolgerungen aufgestellt werden:

- *Erstens:* Die Entwicklung der Verfassungskontrolle und die Einrichtung der dafür spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit sind unmittelbar mit demokratischen Reformen in der Gesellschaft, im Staat und auf dem Gebiet des Rechts verbunden. Gerade die Festigung der Rechtsstaatlichkeit in der RF mit dem sie kennzeichnenden Vorrang der Verfassung und der Gewaltenteilung hat die Notwendigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit vorausbestimmt.
- *Zweitens:* Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland mit ihren zwei Ebenen – föderale und regionale – besitzt noch keinen universellen Charakter. Auf der föderalen Ebene ist sie verfestigt, auf der regionalen Ebene zeigt sich erst eine Tendenz zur Legitimierung selbständi-

ger und unabhängiger verfassungsgerichtlicher Kontrolle.

- *Drittens*: Die föderale Gesetzgebung und ihr folgend auch die regionalen Verfassungen bevorzugten nicht das amerikanische Modell der Organisation der Verfassungskontrolle, die durch die Gerichte allgemeiner Gerichtsbarkeit wahrgenommen wird, sondern das europäische (oder österreichische) Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit mit selbständig organisierten Verfassungsgerichten.
- *Viertens*: Gemäß den Gesetzen ist das Verfassungsgericht ein Teil der rechtsprechenden Gewalt, aber dem Wesen der von ihm zu entscheidenden Streitigkeiten und den Ergebnissen seiner Tätigkeit nach ist es gleichzeitig ein politisches Organ. Damit ist es seiner Rechtsnatur nach ein politisch-rechtsprechendes Organ der Staatsmacht mit einer den anderen Verfassungsorganen ebenbürtigen Stellung.
- *Fünftens*: Der politisch-juristische Charakter des Verfassungsgerichts bedingt die Vielfalt der Funktionen dieses Organs der verfassungsgerichtlichen Kontrolle: insbesondere die im Rahmen der Verfassung zu verwirklichenden rechtsprechenden, politischen, integrierenden, koordinierenden, rechtschöpfenden Funktionen. Das Verfassungsgericht trägt zur Verrechtlichung der politischen Macht bei, entscheidet dem Wesen nach politische Streitigkeiten und Konflikte mit den Mitteln des Verfassungsrechts. Dabei greift es nicht in die Einschätzung der politischen Zweckmäßigkeit der von der Legislative und Exekutive getroffenen Entscheidungen ein und beteiligt sich nicht unmittelbar an politischen Geschehnissen. Seine Rolle beschränkt sich darauf, sicherzustellen, dass die Gesetze der Verfassung und die Akte der Exekutive der Verfassung und den Gesetzen entsprechen. Gerade dadurch unterscheidet sich dieses Gericht von anderen politischen Organen der Staatsgewalt der RF, insbesondere von der Gesetzgebung und Exekutive.

Die Besonderheiten der Integrationsprozesse haben in der gegenwärtigen Welt dazu geführt, dass das Verfassungsrecht in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu beachten ist und umgekehrt das Völkerrecht innerstaatliche Bedeutung erlangt. Und dies wiederum macht die Bedeutung des Verfassungsgerichts noch gewichtiger: das Verfassungsgericht Russlands ist heute nicht nur das Organ des Schutzes der Verfassungsordnung Russlands und die Schiedsinstanz bei Konflikten zwischen staatlichen Gewalten, Staatsgewalt und Gesellschaft, Staats-

gewalt und Bürger, sondern auch die höchste Schiedsinstanz im Falle der Kollision eines Gesetzes der RF mit den völkerrechtlichen Standards.³

³ *W. D. Zorkin/N. V. Vitruk (Anm. 1), S. 34.*