

# Der russische Föderalismus im Objektiv der Verfassungsrechtspflege

*Nadezda A. Michaleva\**

Der Föderalismus in Russland ist die Weise der Gewährleistung der staatlichen Ganzheit, die Form der Staatlichkeit der multinationalen Gemeinschaft, die es im Rahmen des einheitlichen Staates ermöglicht, die Lebenstätigkeit der zahlreichen Ethnien zu gewährleisten, die sich auf dem Boden Russlands geschichtlich niedergelassen haben und die russische Nation bilden.

Das oberste Organ der Verfassungskontrolle des Landes ist ein Garant des föderativen Aufbaus Russlands. Die Probleme der Gewährleistung der Verfassungsfragen des russischen Föderalismus sind ständige Aufgabenfelder in der Tätigkeit des Verfassungsgerichts der RF. Dazu gehören folgende:

1. Das Verfassungsgericht Russlands stellte fest, dass die Unterzeichnung des Föderativen Vertrages vom 31.03.1992 und der Verträge zur Abgrenzung der Gegenstände und Befugnisse zwischen den Organen der Staatsmacht auf föderalem und regionalem Niveau Russland nicht in eine konstitutionell-vertragsmäßige oder vertragsmäßige Föderation umgewandelt haben. Russland bleibt Verfassungsföderation.<sup>1</sup> Dieser Abschluss neutralisierte die Normen einer Reihe von Verfassungen der

---

\* *Prof. Dr. Nadezda A. Michaleva*, Lehrstuhl Staats- und Kommunalrecht an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität, Verdiente Wissenschaftlerin der RF.

<sup>1</sup> Vgl. die Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF bzgl. der „Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Bestimmungen der Verfassung der Republik Altai und des Föderalen Gesetzes ‚Über allgemeine Grundsätze der Organisation der gesetzgebenden und vollziehenden Staatsorgane der Subjekte der Russischen Föderation‘“ v. 07.06.2000, Nr. 10-V, Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 25, S. 2728.

Postperestroika-Ära, die den vertraglichen Charakter der Wechselbeziehungen des Föderalen Zentrums und der Republiken (Adygeja, Altai, Baschkortostan, Kabardino-Balkarien, Tatarstan) verkündeten.

2. Das Verfassungsgericht der RF erkannte das auf inkorrekte Weise angeeignete Recht der Republiken an, ohne Teilnahme des Föderalen Zentrums ihren Rechtsstatus zu bestimmen und das Recht des freien Austrittes aus dem Bestand der RF zu verankern.<sup>2</sup> Dies waren Versuche in der Periode der Postperestroika, einen neuen russischen Föderalismus herauszubilden. So bestimmte z. B. die Verfassung der Tschetschenischen Republik 1992 Itschkeria zum gleichberechtigten Subjekt im System der Weltgesellschaft und baute die Beziehungen zu Russland auf Grund der Normen des internationalen Rechts auf. Die Verfassung Tatarstans vom 30.11.1992 positionierte die Republik als Staat, der mit Russland aufgrund eines bilateralen innerstaatlichen Vertrages verbunden war.

3. Das Verfassungsgericht der RF bestätigte das unbedingte Recht der Subjekte, ihre Benennung zu bestimmen.<sup>3</sup> Gleichzeitig wurde aufgezeigt, dass die Benennung des Subjekts der Föderation die Grundlage der verfassungsmäßigen Ordnung, die Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers, die Interessen anderer Subjekte der Föderation, Russlands und ausländischer Staaten nicht berühren sowie die Veränderung der Zusammensetzung der Föderation oder des verfassungsmäßigen Rechtsstatus ihrer Subjekte nicht beabsichtigen darf. Sie darf keine Hinweise auf eine andere Form der Regelung enthalten als auf jene, die durch die Verfassung vorgesehen ist und darf die staatliche Ganz-

---

<sup>2</sup> Vgl. Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 27.06.2000 Nr. 92-0 auf Anfrage einer Gruppe von Abgeordneten der Staatsduma „Über die Prüfung der Übereinstimmung der Verfassung der RF mit den Bestimmungen der Verfassungen der Republiken Adygeja, der Republik Baschkortostan, der Republik Ingušetien, der Republik Komi, der Republik Nordossetien-Alanien und der Republik Tatarstan“, Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 29, S. 3117.

<sup>3</sup> Vgl. die Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 28.07.1995 Nr. 15-V hinsichtlich der Erläuterung des T. 2, Art. 137 der Verfassung der RF, Gesetzessammlung der RF, 1995, Nr. 5, S. 4868.

heit Russlands nicht berühren, keine Territorialforderungen auslösen, dem weltlichen Charakter des Staates nicht widersprechen, die Freiheit des Gewissens nicht vermindern, keine der Verfassung widersprechende ideologische und andere gesellschaftspolitische Bewertungen aufnehmen und die historischen oder ethnischen Traditionen nicht ignorieren.

4. Das Verfassungsgericht der RF sprach sich zum Problem der Staatssouveränität deutlich und resolut aus und erklärte, dass die Verfassung Russlands keinen anderen Träger der Souveränität und keine andere Quelle der Macht außer dem multinationalen Volk Russlands erlaubt und keine andere staatliche Souveränität außer der Souveränität der RF vorsieht.

In Russland gibt es keine zwei Ebenen der souveränen Gewalt, die Oberhoheit und Unabhängigkeit besitzen, und die sich im einheitlichen System der Staatsmacht befinden. Die Verfassung Russlands lässt weder die Souveränität der Republiken noch die Souveränität anderer Subjekte der Föderation zu.<sup>4</sup>

Die Subjekte der RF haben keine Souveränität, diese gehört ausschließlich der RF als Ganzes. Diese rechtliche Position des Verfassungsgerichts der RF gilt unbefristet. Die staatliche Souveränität ist nicht der Umfang der Kompetenzen, die man untereinander aufteilen kann, sondern die politisch-rechtliche Qualität des Staates, die absolute Unabhängigkeit der Staatsmacht in der Sphäre der inneren und äußeren Beziehungen.

---

<sup>4</sup> Vgl. die Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 07.06.2000 Nr. 10-V zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen der Verfassung der Republik Altai und des Föderalen Gesetzes „Über die Grundprinzipien der Organisation der gesetzgebenden und vollziehenden Organe der Staatsmacht der Subjekte der RF“, Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 25, S. 2728 und die Entscheidung v. 27.06.2000, Nr. 92 auf Anfrage einer Gruppe von Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung Russlands über die Prüfung der Übereinstimmung der Verfassung der RF mit den Bestimmungen der Verfassungen der Republiken Adygeja, Baschkortostan, Inguschetien, Komi, Nordossetien-Alanija und Tatarstan, Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 29, S. 3117.

5. Was das Problem der Hierarchie der Normativakte in Russland betrifft, hat das Verfassungsgericht der RF die unbedingte Oberhoheit der Föderalen Verfassung und der Föderalen Gesetze bestätigt. So erklärte es in der Entscheidung vom 27.06.2000 Nr. 92, dass das Prinzip der Oberhoheit der Verfassung der RF und der föderalen Gesetze Ausdruck der Souveränität der RF ist, die sich auf das gesamte Territorium erstreckt und bedeutet, dass ein Subjekt der Föderation die durch die Föderale Verfassung aufgestellten Prioritäten der föderalen Rechtsakte nicht ändern und ihre Anwendung nicht beschränken, irgendwelche einschränkenden Prozeduren und Mechanismen zur Lösung von Kollisionen und Rechtsstreitigkeiten, die von der Verfassung Russlands und den föderalen Gesetzen nicht vorgesehen sind, nicht einführen kann.<sup>5</sup>

Zur Vermeidung der Widersprüchlichkeit der Verfassungsauslegung durch verschiedene Gerichte verwies das Verfassungsgericht Russlands in der Entscheidung vom 16.06.1998 Nr. 19-V „Zur Auslegung einzelner Bestimmungen der Art. 125, 126 und 127 der Verfassung der Russischen Föderation“<sup>6</sup> auf das Fehlen von Befugnissen für die Gerichte der allgemeinen Jurisdiktion und die Schiedsgerichte, die Verfassungsmäßigkeit der regionalen Grundgesetze zu prüfen. Das Monopol der offiziellen Auslegung der Verfassung der RF gehört ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht.

6. Der Föderalismus bedingt die rationale Verteilung der Machtbefugnisse zwischen dem Zentrum, den Regionen und den Munizipalitäten. Das Verfassungsgericht der RF erklärte, dass alle den russischen Staat bildenden Republiken, Regionen, Gebiete, Städte mit föderaler Bedeutung, autonomen Gebiete und autonomen Bezirke gemäß der Verfassung der RF (T. 1 und 4, Art. 5; T. 3, Art. 11; Art. 71, 72, 73 und 75) gleichberechtigte Subjekte der RF sind. Das spiegelt sich insbesondere in der Einheitlichkeit des Herangehens zur Verteilung der Pflichten und der Befugnisse zwischen der Föderation und ihren Subjekten wider und diktiert dem föderalen Gesetzgeber einheitliche Regeln der Wechselbe-

---

<sup>5</sup> Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 29, S. 3117.

<sup>6</sup> Gesetzessammlung der RF, 1998, Nr. 25, S. 3004.

ziehungen zwischen den föderalen Organen der Staatsmacht und allen Subjekten der Föderation.

7. Das Verfassungsgericht der RF hat seine Position zum Problem der konkurrierenden Gesetzgebung der Subjekte zu Gegenständen der gemeinsamen Leitung in der Föderation bestimmt. Ohne Zweifel dürfen Gegenstände der ausschließenden Leitung der Föderation nicht berührt, die Rechte und die Freiheiten der Persönlichkeit nicht verletzt und die Einheit des Wirtschaftsraumes nicht zerstört werden, wenn Normen, die allgemeine Bedeutung für die ganze Föderation haben, festgelegt werden. Damit hat das Verfassungsgericht der RF zum Verständnis des Instituts der konkurrierenden Rechtssetzung der Subjekte beigetragen.<sup>7</sup>

Das Gericht bestimmte, dass das Prinzip der Konkurrenz der föderalen und regionalen Gesetzgebung zu Gegenständen der gemeinsamen Leitung nicht nur das Recht der Subjekte bedeutet, die konkurrierende rechtliche Regelung bis zur Annahme des föderalen Gesetzes anzuwenden, sondern auch im Gegenteil, das Recht des föderalen Gesetzgebers, eine rechtliche Regelung auf dem Territorium des Subjektes zu den Gegenständen der gemeinsamen Leitung durchzuführen, wenn das Subjekt die Pflichten seinerseits nicht erfüllt und dadurch die Rechte der Bürger verletzt.

Eine außerordentlich wichtige Bedeutung haben die Erklärungen des Verfassungsgerichts der RF über die Unzulässigkeit des Hineinwirkens des regionalen Gesetzgebers in die Sphäre der ausschließlichen Befugnisse der Föderation, die auf der staatlichen Souveränität begründet sind.<sup>8</sup> Das Verfassungsmodell der Begrenzung der Kompetenzen zwischen föderalem und regionalem Niveau bedarf der ständigen Korrektur und war Gegenstand der Entscheidungen des Verfassungsge-

---

<sup>7</sup> Vgl. Entscheidung v. 21.03.1997 zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung des P. 2, Art. 18 und 20 des Gesetzes der RF „Über die Grundlagen des Steuersystems der RF“ v. 27.12.1991 und v. 09.01.1998 zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Waldgesetzbuches der RF; v. 11.11.1997 Nr. 16-V zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 11.1. des Gesetzes der RF „Über die Staatsgrenze der RF“, Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 29, S. 3117.

<sup>8</sup> Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 29, S. 3117.

richts der RF vom 01.03.2007 Nr. 129-B<sup>9</sup>, vom 11.06.2006 Nr. 353-O<sup>10</sup> sowie vom 05.05.2006 Nr. 5-V<sup>11</sup>.

8. Das Verfassungsgericht der RF hat den Verfassungscharakter des Instituts der föderalen Einmischung anerkannt.<sup>12</sup> Das betrifft vor allem die Form der finanz-ökonomischen Einwirkung auf das Subjekt der Föderation. Wenn die Verschuldung nach Erfüllung der Schuld- oder Haushaltsverpflichtungen des Subjekts 30 % der eigenen Einkünfte seines Budgets im letzten Haushaltsjahr überschreitet, wird in diesem Subjekt – befristet bis zu einem Jahr – die vorübergehende Finanzverwaltung eingeführt.

Gleichzeitig begründet das Verfassungsgericht der RF das Prinzip der einheitlichen Finanzpolitik im Rahmen der RF (Entscheidung vom 21.03.1997, Nr. 5-V<sup>13</sup>) und seines Instrumentariums (Entscheidungen vom 03.07.2001, Nr. 10-V<sup>14</sup> und vom 01.04.2003, Nr. 4-V<sup>15</sup>).

9. Was den verfassungsrechtlichen Rechtsstatus der „schwierigen“ Subjekte der Föderation betrifft, hat das Verfassungsgericht der RF erklärt, dass das Prinzip der Gleichberechtigung der Subjekte der Föderation den Eintritt eines autonomen Bezirkes in den Bestand einer Region oder eines Gebietes nicht ausschließt. Weil dies die Gleichberechtigung des Subjektes nicht vermindert, nimmt es sein Statut an, bestimmt seine Benennung, stellt das System der territorialen Organe auf, verfestigt die

---

<sup>9</sup> Der Bote des Verfassungsgerichts der RF, 2007, Nr. 4.

<sup>10</sup> Der Bote des Verfassungsgerichts der RF, 2006, Nr. 12.

<sup>11</sup> Gesetzessammlung der RF, 2006, Nr. 22, S. 2375.

<sup>12</sup> Vgl. Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 04.04.2002 Nr. 8-V zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Föderalen Gesetzes „Über die Grundprinzipien der Organisation der gesetzgebenden und vollziehenden Organe der Staatsmacht der Subjekte der RF im Zusammenhang mit den Anfragen der Staatlichen Versammlung (Il Tumen) der Republik Sacha (Jakutien) und des Staatsrates der Republik Adygeja Chaase“, Gesetzessammlung der RF, 2002, Nr. 15, S. 1497.

<sup>13</sup> Gesetzessammlung der RF, 1997, Nr. 13, S. 1603.

<sup>14</sup> Gesetzessammlung der RF, 2001, Nr. 29, S. 3058.

<sup>15</sup> Gesetzessammlung der RF, 2003, Nr. 15, S. 1416.

territoriale Oberhoheit, realisiert die Verfassungsbefugnisse, gibt Rechtsakte heraus, verfügt über regionales staatliches Eigentum und ist auf freiwilliger vertragsmäßiger Grundlage berechtigt, einen Teil seiner Befugnisse der Region oder dem Gebiet zu übertragen.<sup>16</sup>

10. Das Verfassungsgericht der RF hat die territoriale Oberhoheit des Subjekts bestätigt und erklärt, dass die territorialen Grenzen der Republiken, wie auch aller anderen Subjekte der Föderation, weder staatlich noch administrativ sind.<sup>17</sup>

Ein Teil der administrativen-territorialen Grenze eines Subjekts der RF kann gleichzeitig ein Teil der Staatsgrenze der RF sein. In diesem Fall erstreckt sich auf diesen Teil der Grenze die von der Föderation aufgestellte Grenzordnung.

11. Das Verfassungsgericht der RF hat seine Position zum Problem der Zweisprachigkeit in den nationalen Republiken geäußert. Es hat das Recht der Republiken in der RF bestätigt, neben der russischen Sprache eine zweite Staatssprache festzulegen und bemerkt, dass das Recht in diesem Fall keine Pflicht ist.<sup>18</sup> In der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 16.11.2004, Nr. 16-V wurde das Recht der Föderation bestätigt, die graphische Grundlage der föderalen und regionalen Staatssprachen festzustellen.<sup>19</sup>

12. Das Verfassungsgericht der RF hat das Recht der nationalen Minderheiten, darunter der kleiner Urvölker und ethnischen Gruppen, auf Einhaltung und Schutz der national-kulturellen und sprachlichen Ei-

---

<sup>16</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 14.07.1997 Nr. 12-V zur Erläuterung 4 des Art. 66 der Verfassung der RF über den Eintritt des autonomen Bezirkes in den Bestand des Gebiets, Gesetzessammlung der RF, 1997, Nr. 29, S. 3581.

<sup>17</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 06.12.2001, Nr. 250-B auf Anfrage der Staatlichen Versammlung der Republik Baschkortostan Kurultaja zur Erläuterung einer Reihe von Bestimmungen der Art. 5, 11, 71, 72, 76, 77 und 78 der Verfassungen der RF.

<sup>18</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 13.11.2001 Nr. 269-B auf Anfrage des Staatsrates der Republik Adygeja Chaase über die Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit des P. 1 des Art. 76 der Verfassung der Republik Adygeja, Der Bote des Verfassungsgerichts der RF, 2002, Nr. 2.

<sup>19</sup> Gesetzessammlung der RF, 2004, Nr. 47, S. 4691.

genarten anerkannt sowie die Verfassungsmäßigkeit der staatlichen Registrierung national-kultureller Autonomie und die Möglichkeit der Bildung anderer Formen der Selbstorganisation entsprechend den ethnischen Besonderheiten bestätigt.<sup>20</sup>

Abschließend bleibt festzustellen, dass das Verfassungsgericht der RF die Rolle des Garanten der staatlichen Souveränität und des neuen russischen Föderalismus erfüllt.

---

<sup>20</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 03.03.2004, Nr. 5-V zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen des Art. 5 des Föderalen Gesetzes „Über die national-kulturelle Autonomie im Zusammenhang mit der Klage v. A. Ch. Ditz und O. A. Schumacher“, Gesetzessammlung der RF, 2004, Nr. 11, S. 1033.