

Ist die Einwohnerschaft einer Gemeinde eine freiwillige Bürgervereinigung? (Zur Rechtsauffassung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation)

*Wladimir I. Fadeev**

Mittels Verfassungsgerichtskontrolle und Auslegung der Verfassung der RF fördert das Verfassungsgericht der RF die Gewährleistung des Grundrechts der Bürger auf kommunale Selbstverwaltung, den Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung nach den allgemeinen Verfassungsprinzipien auf dem ganzen Gebiet Russlands sowie die Entwicklung der Gesetzgebung über kommunale Selbstverwaltung. Dabei stellt sich die Frage, ob das Verfassungsgericht durch seine Rechtspraxis und Rechtsprechung in bestimmten Fällen die Kompetenzen des Gesetzgebers an sich reißt, indem es Aufgaben erfüllt, die von seiner Rechtsstellung in der Verfassung nicht umfasst sind. In der Literatur werden die Rechtsnatur der Entscheidungen des Verfassungsgerichts der RF sowie die Bedeutung und die Rolle seiner Rechtsauslegung unterschiedlich gesehen. Eine Meinung geht davon aus, dass das Verfassungsgericht der RF durch die Erfüllung seiner Aufgaben in gewissem Maße die Aufgabe des Gesetzgebers fortsetzt und damit die Arbeit des Parlaments erleichtert. Nach dieser Ansicht besteht eine wichtige Besonderheit der Rechtsnatur des Verfassungsgerichts der RF darin, dass es nicht nur die Verfassung und das Recht anwenden, sondern auch das Recht „finden“ soll. Somit ist das Verfassungsgericht nicht nur ein negativer, sondern

* *Prof. Dr. Wladimir I. Fadeev*, Leiter des Lehrstuhls Staats- und Kommunalrecht an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität, Verdienter Mitarbeiter der Hochschulen der RF.

auch ein positiver Gesetzgeber.¹ Mithin kommt diese Meinung zum Ergebnis, dass das Verfassungsgericht eine „doppelte Natur“ hat: Einerseits ist es ein Gerichtsorgan, andererseits besitzt es die Merkmale eines Gesetzgebungsorgans.²

Andere Autoren schließen aus der Untersuchung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der RF, dass man zwischen der Auslegung schon vorhandener Rechtsnormen und der Schaffung neuer rechtlicher Bestimmungen strikt unterscheiden muss. Dabei gehen sie auf die äußerst schwierigen Fragen ein, wo die Auslegungsgrenze verläuft und ob das Verfassungsgericht die Verfassungsnormen mit einem neuen Inhalt füllen kann, ohne den Text der Verfassung zu ändern.³

Tatsächlich sorgt die Rechtsauslegung des Verfassungsgerichts der RF in zahlreichen Fällen für Ratlosigkeit, da das Gericht oft Schlussfolgerungen zieht, die in keinem Zusammenhang zur Sache stehen, und da es sich in seiner Argumentation selbst widerspricht. Das führt dazu, dass einzelne Verfassungsbegriffe ihre rechtlichen Konturen verlieren. Unter anderem betrifft das die Interpretation des Begriffes „Vereinigung der Bürger“ in Bezug auf die Einwohnerschaft einer Gemeinde.

So begründete das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 19.03.1997 Nr. 20-O über die Abweisung der Beschwerde des Stadtrats von Omsk als nicht den Anforderungen des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der RF“ entsprechend die Abweisung der Beschwerde des Repräsentativorgans der Gemeinde (des Stadtrats von Omsk) wie folgt: „Gem. Art. 96 Abs. 1 des Föderalen Verfassungsgesetzes ‚Über das Verfassungsgericht der RF‘ haben die Bür-

¹ Siehe *B. S. Ebseev*, Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation: Entstehung, Rechtsnatur, Rechtsauffassungen. Einleitung, Kommentar zu den Beschlüssen des Verfassungsgerichts der RF, Band 1, S. 16. Siehe auch *W. A. Krjashkov/L. W. Lazarev*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation, Moskau 1998, S. 61; *S. W. Bobotov*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit (vergleichende Untersuchung), Moskau 1994, S. 65.

² Siehe *F. S. Samatov*, Die Rechtsnatur der Akte des Verfassungsgerichts Autorenreferat zur Bewerbung für den Titel des Kandidaten der Rechtswissenschaften, Moskau 1997, S. 12.

³ *O. E. Kutafin*, Der Gegenstand des Verfassungsrechts, Moskau 2001, S. 151.

ger, deren Rechte durch das Gesetz verletzt sind, das im konkreten Fall angewendet wurde oder anzuwenden ist, sowie die Bürgervereinigungen die Befugnis, das Verfassungsgericht mittels individueller oder kollektiver Beschwerde wegen Verletzung ihrer Grundrechte und Freiheiten anzurufen.“⁴ Laut Verfassung der RF ist eine Bürgervereinigung ein freiwilliger Zusammenschluss, der aus Bürgerinitiativen zum Schutz eigener Interessen sowie zwecks Erreichens eines gemeinsamen Zieles gebildet wird. Gem. Art. 30 der Verfassung der RF, in dem das Jedermannsrecht auf Vereinigung verankert ist, steht der Beitritt zu einer solchen Vereinigung jedem Bürger frei. Die Organe der kommunalen Selbstverwaltung, zu denen der Stadtrat von Omsk gehört, dienen der Beteiligung der Bevölkerung am staatlichen Gemeinwesen und werden durch Wahlen gebildet, die in Art. 32 Verfassung der RF normiert sind. Das bedeutet, dass Organe der kommunalen Selbstverwaltung andere Merkmale als die Bürgervereinigung aufweisen. Die Verfassung der RF (Art. 15 Abs. 2) unterscheidet zwischen den Organen der kommunalen Selbstverwaltung und den Vereinigungen der Bürger als eigenständige Rechtssubjekte.⁵ In der Entscheidung vom 03.04.1998 Nr. 10-P stellte das Verfassungsgericht bzgl. des Begriffs der „Bürgervereinigung“ fest, dass jede Vereinigung, ihre Struktur, rechtliche Form und Leitung auf eigener Initiative und freiwilliger Willenserklärung, somit auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhen müsse. Folgt man dem Verfassungsgericht, dann ist die Einwohnerschaft einer Gemeinde keine Bürgervereinigung i.S.d. Art. 30 der Verfassung der RF sowie des Art. 96 des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der RF“. Art. 30 der Verfassung des RF verankert das Jedermannsrecht auf Vereinigung. Art. 96 des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der RF“ normiert das Recht der Bürgervereinigungen, wegen Ver-

⁴ Im Jahr 2010 wurde Art. 96 I des genannten Gesetzes in einer neuen Fassung erlassen: „Das Recht, vor dem Verfassungsgericht der RF eine individuelle oder kollektive Beschwerde wegen Verletzung der in der Verfassung verbürgten Rechte zu erheben, haben die Bürger, deren Rechte durch das Gesetz beeinträchtigt sind, das in dem konkreten Fall angewendet wurde, sowie die Bürgervereinigungen und andere Organe und Personen, die im Föderalen Gesetz genannt sind“.

⁵ Konsultant Plus (diese Entscheidung wurde nie veröffentlicht).

letzung ihrer Grundrechte und -freiheiten Beschwerde vor dem Verfassungsgericht RF erheben zu können.

Anzumerken ist, dass eine solche Ansicht schon in der juristischen Literatur des vorrevolutionären Russland vertreten wurde. So stellte *N. I. Lazarevskij*, der zu den bekanntesten Rechtswissenschaftlern im vorrevolutionären Russland gehörte, angesichts der Besonderheiten des territorialen Selbstverwaltungskörpers fest, dass: „... die Zugehörigkeit des Einzelnen zu dem einen oder anderen privatrechtlichen Verband, sowie der Austritt daraus, von seinem freiem Willen abhängt; somit stehe es jedem frei, ob er sich den Regeln eines solchen Verbands unterwerfe. Dagegen werden die Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen territorialen Selbstverwaltungskörper sowie die Unterwerfung unter dessen Regeln gesetzlich festgelegt. Durch das Verlassen des Territoriums des Selbstverwaltungskörpers kann man grundsätzlich dieses gesetzliche Verhältnis beenden. Jedoch hat *erstens* nicht jedermann die Möglichkeit, das zu tun, und *zweitens* kann man dieses Verhältnis grundsätzlich nur beenden, wenn man sogleich ein neues Verhältnis mit einem anderen Selbstverwaltungskörper begründet, da der ganze Staat in selbstverwaltende Gebiete eingeteilt ist“⁶.

Das Verfassungsgericht der RF stellte im Wege der Entwicklung seiner Rechtsauffassung zur Rechtsnatur der kommunalen Selbstverwaltung in der Entscheidung vom 30.12.2000 Nr. 15-P fest, dass „... die Gemeinde sowie das Recht der auf ihrem Gebiet wohnenden Bürger auf kommunale Selbstverwaltung aufgrund von Bestimmungen in der Verfassung und im Gesetz und nicht aufgrund von Willenserklärungen der Gemeindeglieder entstehen“⁷. Somit ging das Verfassungsgericht der RF davon aus, dass die Bürgervereinigung eine freiwillige Beitrittsklärung ihrer Mitglieder voraussetzt, wobei die Pflichtmitgliedschaft nicht zulässig sei. Folglich kann die Einwohnerschaft einer Gemeinde, die eine Art territorialer Verband ist, nicht zu den freiwilligen Bürgervereinigungen gezählt werden. Obwohl die Verfassung der RF den ge-

⁶ *N. I. Lazarevskij*, Vorlesungen im Staatsrecht, Bd. 2, T. 1, St. Petersburg, 1910, S. 41.

⁷ Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 50, S. 4943.

richtlichen Rechtsschutz der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet (Art. 133), nennt sie die Organe der kommunalen Selbstverwaltung bei der Aufzählung der Berechtigten zur Anrufung des Verfassungsgerichts nicht (Art. 125). Das Föderale Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der RF“ zählt ebenso die Organe der kommunalen Selbstverwaltung nicht zu den Organen und Personen, die Klagerechte vor dem Verfassungsgericht RF haben (Art. 96). Dabei enthält das Gesetz eine Bestimmung, die dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, auch anderen Organen und Personen das Klagerecht vor dem Verfassungsgericht zuzuerkennen (Art. 96). Und davon hat der Gesetzgeber schon Gebrauch gemacht. So normiert das Föderale Gesetz „Über die Staatsanwaltschaft der RF“ das Recht des Generalstaatsanwalts der RF auf Anrufung des Verfassungsgerichts in Fragen der Verletzung der Grundrechte und -freiheiten durch das Gesetz, das im konkreten Fall angewendet wurde oder anzuwenden ist (Art. 35). Laut dem Föderalen Verfassungsgesetz „Über den Bevollmächtigten für Menschenrechte in der RF“ hat der Bevollmächtigte für Menschenrechte das Recht, Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgericht zu erheben (Art. 29 Abs. 5).

Leider legte der Gesetzgeber im Föderalen Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien des Aufbaus der kommunalen Selbstverwaltung in der RF“ das Recht der Gemeindeorgane auf Anrufung des Verfassungsgerichts nicht fest, obwohl nach der Abweisung einer Verfassungsbeschwerde einer Gemeinde im Jahre 1997 die Notwendigkeit bestand, ein solches Recht in das genannte Gesetz einzuführen.

Im Jahr 2002 hat das Verfassungsgericht der RF seine Rechtsauffassung bzgl. des Klagerechts der Gemeindeorgane vor dem Verfassungsgericht (die es in seiner Entscheidung vom 17.03.1997 verkündet hat) wesentlich geändert: Es erkennt die Einwohnerschaft einer Gemeinde als eine Bürgervereinigung und damit das Recht der Gemeindeorgane an, als Vertreter der Bürgervereinigung das Verfassungsgericht RF anzurufen. Das Verfassungsgericht der RF kam ohne besondere Begründung zu dieser gegenteiligen Auffassung, obwohl es die Möglichkeit hatte, eine Stellungnahme zu dieser grundlegenden Frage abzugeben. (Man fragt sich, was sich seit dem 17.03.1997 geändert hat. Die Verfassung der RF blieb unverändert, die föderalen Gesetze über die kommu-

nale Selbstverwaltung gaben ebenso keinen Anlass zur anderweitigen Deutung dieser Frage). Das Verfassungsgericht der RF begründete nicht, warum es seiner alten Rechtsauffassung nicht mehr folgt. Die neue Rechtsauffassung wurde vom Verfassungsgericht der RF genau in zwei Sätzen formuliert. Die Erklärung scheint darin zu liegen, dass die zu entscheidende Sache nicht direkt die Frage betraf, ob die Gemeindeorgane das Verfassungsgericht RF anrufen dürfen. Obwohl natürlich auch unter solchen Umständen dieses Problem einer tiefgründigeren Prüfung bedurfte.

In seiner Entscheidung vom 02.04.2002 Nr. 7-P erkannte das Verfassungsgericht der RF „die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Natur der kommunalen Macht als Macht der örtlichen Vereinigung“⁸ an und kam somit zu dem Schluss, dass „... der verfassungsgerichtliche Schutz der Rechte der Gemeinden als territoriale Bürgervereinigungen, denen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung zusteht, nicht ausgeschlossen ist“⁹.

Eine solche weite Auslegung des Begriffs der „Bürgervereinigung“ durch das Verfassungsgericht der RF, wonach nicht nur freiwillige Vereinigungen, sondern auch die Einwohner einer Gemeinde, das heißt die Gemeinschaft der auf einem bestimmten Territorium wohnenden Bürger, denen das verfassungs- und einfachgesetzlich garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung zusteht, mit umfasst sind, verwischt die rechtlichen Konturen des Begriffs der „Bürgervereinigung“, der in der Verfassung der RF (Art. 15 Abs. 2) und im Föderalen Verfassungsgesetz „Über Verfassungsgericht der RF“ (Art. 96 Abs. 1) verankert ist. Die Erörterung dieser Frage durch das Verfassungsgericht war weder notwendig noch gerechtfertigt, da das Gericht nicht von der Aufgabe stand, zu prüfen, ob die Einwohnerschaft einer Gemeinde eine Bürgervereinigung darstellt. Das Verfassungsgericht der RF muss in seiner Rechtsprechung mehr Fingerspitzengefühl an den Tag legen, insbeson-

⁸ Die kommunale Selbstverwaltung und ihre Rechtsnatur soll besser nicht als Macht der örtlichen Gemeinschaft, sondern als Form der Volksherrschaft bestimmt werden, die die einzige Quelle der Macht in der RF ist.

⁹ Gesetzessammlung der RF, 2002, Nr.14, S. 1374.

dere wenn es um die Befugnis von Rechtssubjekten geht, das Verfassungsgericht anzurufen. Schließlich besteht die Aufgabe des Verfassungsgerichts darin, den Gesetzgeber auf die Probleme aufmerksam zu machen, die gesetzlich geregelt werden müssen.