

Die Widerspiegelung des Abgeordnetenstatus in den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation

*Maria V. Warlen**

Die Rechtsanwendungspraxis stellt prinzipielle Fragen an die Wissenschaftler. Viele von ihnen sind direkt mit der russischen Verfassung verbunden.

Zu welcher Sphäre gehört die Regelung der Fragen der Immunität der Abgeordneten der gesetzgebenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der RF ausgehend von der in den Art. 71 und 72 der Verfassung der RF verankerten Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen der Föderation und den Subjekten der RF?

Gehört die Regelung der erwähnten Fragen zur ausschließlichen Zuständigkeit der RF oder ist sie Gegenstand der gemeinsamen Regelung, wie in den Art. 71 und 72 der Verfassung vorgesehen?

Dürfen die Subjekte der RF die Fragen der Abgeordnetenimmunität der gesetzgebenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der RF regeln?

Bzgl. der ersten und zweiten gestellten Frage hat das Verfassungsgericht der RF mehrfach seine rechtliche Position geäußert.¹ Die letzte

* *Dr. Maria V. Warlen*, Dozentin am Lehrstuhl für Verfassungs- und Kommunalrecht der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

¹ Die Frage der Immunität der Abgeordneten der gesetzgebenden Staatsorgane der Subjekte der RF wurde vom Verfassungsgericht der RF in der Entscheidung v. 30.11.1995 bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Art. 23 und 24 der vorläufigen Verordnung über die Gewährleistung der Tätigkeit der Abgeordneten der Kaliningrader Gebietsduma, in der Entscheidung v. 20.02.1996 bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Art. 18, 19 und 20 des Föderalen

Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 12.04.2002 Nr. 9-P² hat alle vorgehenden rechtlichen Positionen zur untersuchten Frage konkretisiert.

Laut Art. 77 (T. 1) der Verfassung der RF sind allgemeine Prinzipien der Organisation der rechtsetzenden und vollziehenden Organe der Staatsgewalt durch föderale Gesetze zu regeln. Die allgemeinen Prinzipien der Organisation des Systems der Organe der Staatsgewalt und der kommunalen Selbstverwaltung, deren Festlegung unter die gemeinsame Kompetenz der RF und ihrer Subjekte fällt (Art. 72, T. 1, Punkt n) der Verfassung der RF), darunter auch die Prinzipien, die zum Abgeordnetenstatus eines gesetzgebenden (repräsentativen) Organs des Subjekts der RF gehören, sind in den föderalen Gesetzen und in den in Übereinstimmung mit ihnen angenommenen Gesetzen und in anderen Rechtsakten der Subjekte der RF festgeschrieben.

Aus diesen Bestimmungen, die mit den Art. 1 (T. 1), 3 (T. 1, 2, 3), 5 (T. 3), 10 und 11 der Verfassung der RF die Grundlage der Verfassungsregelung des Statuts des Parlaments des Subjekts der RF und seiner Mitglieder bilden, folgt, dass der föderale Gesetzgeber keine Vorschrif-

Gesetzes „Über den Status des Abgeordneten des Föderationsrates und des Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der RF“, in der Entscheidung v. 10.12.1997 bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen des Statuts des Tambover Gebiets sowie auch in den Entscheidungen über die Anfragen bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Art. 37 und 39 des Gesetzes der UdSSR „Über den Status der Volksabgeordneten in der UdSSR“ (v. 08.01.1998 Nr. 3-O), der Art. 19 und 20 des Gesetzes des Woronescher Gebietes „Über den Status der Abgeordneten der Woronescher Gebietsduma“ (v. 04.06.1998 Nr. 96-O) und der einzelnen Bestimmungen des Gesetzes des Irkutsker Gebietes „Über den Status des Abgeordneten der gesetzgebenden Versammlung des Irkutsker Gebietes“ (v. 05. 11.1998 Nr. 147-O) behandelt.

² Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 12.04.2002 Nr. 9-P bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Art. 13 und 14 des Föderalen Gesetzes „Über allgemeine Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden und vollziehenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der RF“ i.V.m. dem Antrag v. A. P. Bykov sowie i.V.m. den Anfragen des Obersten Gerichts der RF und der Gesetzgebenden Versammlung des Krasnojarsker Gebiets, Gesetzessammlung der RF, 2002, Nr. 16, S. 1601.

ten der Verfassung der RF verletzen darf, wenn er im Punkt 1 des Art. 13 des Föderalen Gesetzes „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden und vollziehenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der RF“ das Prinzip der Immunität der Abgeordneten der gesetzgebenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der RF als Garantie der ungehinderten Ausübung der Abgeordnetenzuständigkeit verankert.

Die parlamentarische Immunität setzt den geeigneten Schutz eines Abgeordneten bei der Ausübung seiner eigentlichen Abgeordnetentätigkeit (Verwirklichung von Abgeordnetenrechten und Erfüllung von Abgeordnetenverpflichtungen) voraus. Daraus resultiert das im Rechtsstaat anerkannte Prinzip, nach dem der Abgeordnete keine Verantwortung für seine Handlungen zur Ausübung seines Mandats trägt, einschließlich nach Beendigung seines Amtes. Auf jeden Fall kann der Abgeordnete nicht zur straf- oder verwaltungsrechtlichen Verantwortung für seine geäußerte Meinung, seine Rede im Parlament und seine bei der Abstimmung geäußerte Einstellung, für die Ausarbeitung und Vorlage der Dokumente zu Gesetzesinitiativen, für seine erforderlichen Kontakte mit den Staatsorganen und ihren Beamten sowie für andere durch den Abgeordnetenstatus bedingte Handlungen gezogen werden. Dabei kann gemäß dem allgemeinrechtlichen Prinzip der Unzulässigkeit des Rechtsmissbrauchs die Immunität kein Grund für die Befreiung von der Verantwortlichkeit für öffentliche Beleidigungen und Verleumdungen und andere rechtswidrige Handlungen sein, die mit der Bestimmung des Instituts und mit dem Abgeordnetenstatus inkompatibel und im föderalen Gesetz vorgesehen sind.

Eines der wesentlichen Elemente der Abgeordnetenimmunität ist die besondere Ordnung der Heranziehung des Abgeordneten zur straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortung, die gerichtlich verhängt wird.³

Entsprechend der Verfassung Russlands gehören die Fragen der Abgeordnetenimmunität, die die Aspekte des Straf- und Strafprozessrechts betreffen, zum ausschließlichen Kompetenzbereich der RF. Bzgl.

³ Siehe Anm. 2.

dieser Fragen werden föderale Gesetze angenommen (P. o, Art. 71 und T. 1, Art. 76).

Die verwaltungsrechtliche Gesetzgebung und die Verwaltungsverfahrensgesetzgebung zählen zur gemeinsamen Zuständigkeit der RF und ihrer Subjekte (P. k T. 1, Art. 72). Entsprechend dem gemeinsamen Gegenstand verabschiedet man föderale Gesetze und Gesetze und andere Rechtsakte der Subjekte der RF, die mit den föderalen Gesetzen in Übereinstimmung stehen.

Aus den genannten Verfassungsbestimmungen folgt, dass die Gesetzgebung eines Föderationssubjekts die Möglichkeit der Heranziehung des Abgeordneten eines gesetzgebenden Organs zur straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortung, die in der föderalen Gesetzgebung festgelegt ist, nicht ausschließen kann.⁴

Das Verfassungsgericht der RF kam in seiner Entscheidung vom 12.04.2002 Nr. 9-P zum Ergebnis, dass die Frage der Immunität des Abgeordneten der RF zum Kompetenzbereich der RF gehört, soweit sie die Sphäre des Wirkens der Straf- und Strafprozessgesetzgebung und allgemeine Prinzipien der verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit betrifft. Deshalb können die besonderen Bedingungen für die Heranziehung zur straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit für Abgeordnete der gesetzgebenden (repräsentativen) Organe der Subjekte der RF nicht durch die Gesetze der Subjekte der RF festgelegt werden.

Damit ist die Festlegung zusätzlicher Schutzmaßnahmen für Abgeordnete bei der Ausübung ihrer eigentlichen Immunität durch die Ge-

⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 30.11.1995 bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Art. 23 und 24 der vorläufigen Verordnung über die Gewährleistung der Tätigkeit der Abgeordneten der Kaliningrader Gebietsduma, die durch die Verordnung der Kaliningrader Gebietsduma v. 08.07.1994 bestätigt wurde, Gesetzessammlung der RF, 1995, Nr. 50, S. 4969; Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 05.11.1998 bzgl. des Verzichts auf Annahme zur Verhandlung der Anfrage des Irkutsker Gebietsgerichts bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzes des Irkutsker Gebietes „Über den Status des Abgeordneten der gesetzgebenden Versammlung des Irkutsker Gebiets“, Amtsblatt des Verfassungsgerichts der RF, 1999, Nr. 1.

setzung eines Subjekts der RF möglich, weil die parlamentarische Immunität den sachgemäßen Schutz des Abgeordneten voraussetzt. Eine Ausnahme bildet die Regelung eines der Elemente der Abgeordnetenimmunität durch die Gesetzgebung der Subjekte der RF – die Regelung zur Heranziehung zur straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit, die im gerichtlichen Verfahren verhängt wird. Denn nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 12.04.2002 Nr. 9-P soll der konkrete Umfang der Abgeordnetenimmunität, die die Unzulässigkeit der Verfolgung eines Abgeordneten wegen seiner Abgeordnetentätigkeit und zum Zweck des Einflusses auf diese Tätigkeit gewährleistet, vom föderalen Gesetzgeber bestimmt werden.

Der in Übereinstimmung mit der geltenden Wahlgesetzgebung gewählte Abgeordnete des gesetzgebenden Organs eines Subjekts der RF ist ein Volksvertreter. Er ist berechtigt, die gesetzgebenden und anderen Befugnisse im gesetzgebenden Organ des Subjekts der RF auszuüben, die in den föderalen Gesetzen, in dem Statut des Subjekts der RF, in den Gesetzen des Subjekts der RF sowie in anderen Akten, die von diesem Organ angenommen wurden, verankert sind.

Folglich können die dem Abgeordnetenstatus entsprechenden Handlungen und Meinungsäußerungen kein Grund für die Heranziehung des Abgeordneten zur straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortung sein, auch nicht nach Beendigung seines Amtes.

Öffentliche Beleidigung, Verleumdung und andere Rechtsbrüche, für die nach dem föderalen Gesetz die Heranziehung zur Verantwortlichkeit vorgesehen ist, sind keine Handlungen, die dem Abgeordnetenstatus entsprechen. Werden sie aber begangen, dann sind sie ein Grund für die Heranziehung zur straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortung. Die Festlegung der Gründe für die Heranziehung zur Strafverantwortung ist der Vorrang der föderalen Gewalt. Die Festlegung der verwaltungsrechtlichen Verantwortung ist – wie bereits erwähnt – durch den Gesetzgeber eines Subjekts der RF möglich, soweit sie dem föderalen Gesetz nicht widerspricht.

Die Verfassungsnormen, die auf dem Gebiet der rechtlichen Verantwortung gelten (mit Ausnahme der verfassungsrechtlichen Verantwortung), können kein selbständiges Kriterium für die Bestimmung der Rechtmäßigkeit des Verhaltens konkreter Subjekte sein und können

nicht als normative Grundlage für die Anwendung der Maßnahmen der strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und zivilrechtlichen Verantwortlichkeit dienen. Das bedeutet aber nicht, dass das Verfassungsrecht sich der Schutzregelung entzieht, sondern zeigt die Beschränkung seiner regelnden Wirkung auf tatsächliche Sozialverhältnisse.⁵ Zum Verfassungsrecht gehören die Regelung der Entwicklungsrichtungen der Gesetzgebung, die schutzrechtliche Politik sowie die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der konkreten Schutznormen und Institute.

S. S. *Alekseev* merkte hinsichtlich der allgemeinen Verbote an – die Mehrzahl der verfassungsrechtlichen Verbote gilt allgemein –, dass allgemeine Verbote kein Kriterium der Rechtswidrigkeit des Verhaltens sind, weil die Rechtswidrigkeit zum anormalen Verhalten gehört, das konkrete und angemessene Wirkungen hervorbringt. Gemäß den Rechtsprinzipien der Gesetzmäßigkeit soll jeder Fall rechtswidrigen Verhaltens mit der Verletzung einer konkreten Rechtsnorm (verbotend, verpflichtend oder berechtigend) verbunden sein (falls ein Subjekt die Grenzen überschreitet).⁶

Konsequenterweise verliert der Abgeordnete das Recht, seine Abgeordnetenbefugnisse weiter auszuüben, wenn er eine rechtswidrige Tat begeht.⁷ Er verletzt gleichzeitig das Strafgesetz und eine verfassungsrechtliche Norm, die den Abgeordneten verpflichtet, während seiner Tätigkeit die Verfassung und die gültige Gesetzgebung einzuhalten. Darum trägt er Doppelverantwortung als Abgeordneter (Entziehung des Mandats) und als natürliche Person (strafrechtliche Verantwortlichkeit).⁸ Naturgemäß ist die Abgeordnetenimmunität ein Bestandteil des Instituts des Abgeordnetenstatus.

⁵ A. N. *Kokotov*, Das Verfassungsrecht im russischen Recht: Begriff, Zweckbestimmung, Struktur, Rechtswissenschaft, 1998, Nr. 1.

⁶ S. S. *Alexeev*, Allgemeine Erlaubnisse und Verbote im sowjetischen Recht, Moskau, 1989, S. 90 f.

⁷ Siehe S. A. *Avakjan*, Sanktionen im sowjetischen Staatsrecht, Sowjetstaat und Recht, 1973, Nr. 11, S. 34 f.

⁸ Siehe T. D. *Zrazjevskaja*, Verantwortung gem. dem sowjetischen Staatsrecht, hrsg. v. V. S. *Osnowin*, Woronesch, 1980, S. 106.

Aber die Regelungen der besonderen Ordnung des Strafverfahrens⁹ bzgl. bestimmter Personengruppen, die besondere Staatsfunktionen ausüben und über einen speziellen Rechtsstatus verfügen, und denen besondere Garantien der Persönlichkeitsrechte durch die Verfassung, die föderalen Verfassungsgesetze und die föderalen Gesetze gewährt werden, darunter Immunität und spezielle Garantien, sind gem. Art. 447 Abschn. 52 StPO der RF¹⁰ keine verfassungsrechtlichen Normen, sondern strafprozessuale Normen. Die föderale Gesetzgebung sieht in einigen Fällen besondere Voraussetzungen zur Heranziehung zur verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit sowie zur Anwendung prozessualer verfahrenssicherender Maßnahmen bei Ordnungswidrigkeiten für bestimmte Personengruppen vor, die einen besonderen Rechtsstatus haben, z.B. Abgeordnete, Richter, Staatsanwälte, die gesetzlich als Amtspersonen charakterisiert werden und die bestimmte Staatsfunktionen ausüben.

Aus den o.g. Erwägungen folgt, dass die theoretische Konstruktion und wissenschaftliche Terminologie in diesem Fall keine prinzipielle Bedeutung haben, weil das Verfassungsgericht der RF in der Entscheidung vom 12.04.2002 Nr. 9-P bei der Festlegung der einzelnen Methode und Regelung von der Einheit dieses Instituts ausgeht und den föderalen Gesetzgeber verpflichtet, die entsprechenden Akte zu unifizieren und sie in Übereinstimmung mit der Entscheidung zu bringen.

Die Fragen, die mit den Besonderheiten der Heranziehung der Abgeordneten zur strafrechtlichen Verantwortung verbunden sind, werden durch die föderale Gesetzgebung geregelt. Die Fragen, die mit den Besonderheiten der Heranziehung der Abgeordneten zur verwaltungsrechtlichen Verantwortung verbunden sind, sind gemäß der Entschei-

⁹ Die durch Abschn. 52 StPO der RF festgelegten Besonderheiten des Strafverfahrens betreffen den Vorgang der Einleitung eines Strafverfahrens (Art. 448), die strafprozessrechtliche Festnahme (Art. 449), die Wahl der Vorbeugungsmaßnahmen und Ermittlungshandlungen (Art. 450) sowie die Zuleitung einer Strafsache an das Gericht (Art. 451, 452).

¹⁰ StPO der RF v. 18.12.2001 Nr. 174, Gesetzessammlung der RF, 2001, Nr. 52, S. 4921.

dung des Verfassungsgerichts der RF vom 12.04.2002 Nr. 9-P durch die föderale Gesetzgebung zu regeln.

In P. 5 der erwähnten Entscheidung des Verfassungsgericht der RF wurde darauf hingewiesen, dass *erstens* der föderale Gesetzgeber, wenn er das Immunitätsprinzip der Abgeordneten der gesetzgebenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der RF verankert, die Abgeordneten von der gerichtlich verhängten strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Verantwortung nicht befreien darf, aber berechtigt ist, besondere Voraussetzungen zur Heranziehung zu einer solchen Verantwortlichkeit festzulegen und *zweitens*, dass die Regelung der prozessualen Garantien, die mit der Heranziehung der Abgeordneten der gesetzgebenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der RF zur strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Verantwortung, die im gerichtlichen Verfahren verhängt wird, verbunden ist, dem föderalen Gesetzgeber obliegt.

In P. 4 der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 12.04.2002 Nr. 9-P weist das Verfassungsgericht darauf hin, dass der konkrete Umfang der Immunität, der zur Unzulässigkeit der Strafverfolgung der Abgeordneten aufgrund ihrer Abgeordnetentätigkeit und zum Zweck ihrer Beeinflussung gewährleistet wird, vom föderalen Gesetzgeber in Übereinstimmung mit allen Erfordernissen der Verfassung der RF bestimmt wird.