

# Die verfassungsgerichtliche Kontrolle in Russland

*Boris A. Straschun\**

Die immer weiter wachsende Zahl an Rechtsakten im modernen Staat, die auf verschiedenen amtlichen Ebenen verabschiedet werden, erschwert die Kontrolle der Einhaltung der Hierarchie der Rechtsnormen, vor allem des Vorrangs der Verfassung und der Gesetze als unverzichtbares Element der Rechtsherrschaft und des Rechtsstaats.

Die hauptsächliche, wenn auch nicht die einzige Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit ist die Normenkontrolle, worunter die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Rechtssätze zu verstehen ist. In vielen Ländern dient die Normenkontrolle der Gewährleistung der Vereinbarkeit der Rechtssätze und untergesetzlichen Normen mit dem Gesetz.

In den meisten Ländern, in denen es eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, werden die entsprechenden Organe als Verfassungsgerichte bezeichnet – so wie in Russland auf der Bundesebene und in den Subjekten der Föderation, die Republiken heißen (in den anderen Subjekten der Föderation heißen sie Statutengerichte) oder Verfassungstribunale (z. B. in der Republik Polen gemäß der Verfassung von 1997, in Spanien nach der Spanischen Verfassung von 1978). In der Bundesrepublik Brasilien heißt das entsprechende Gericht nach dem Wortlaut der Verfassung von 1988 das Oberste Bundestribunal und stellt das einzige Verfassungsgericht dar.

Bemerkenswert ist die Stellung der Verfassungsgerichte im System der Gewaltenteilung in den verschiedenen Ländern. In Deutschland, Polen, Brasilien, Kolumbien und in vielen weiteren Ländern gehören

---

\* *Prof. Dr. Boris A. Straschun*, Lehrstuhl Staats- und Kommunalrecht der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität, Verdienter Wissenschaftler der RF.

die Verfassungsgerichte der rechtsprechenden Gewalt an, während die Verfassungen zahlreicher Länder (z.B. Spanien, Serbien, Italien, Bulgarien, Peru) den Rechtsstatus der Verfassungsgerichte losgelöst von der Rechtsstellung der Judikative regeln. In Polen gilt es nicht als Gericht, obwohl laut Verfassung das Verfassungstribunal ein Bestandteil der rechtsprechenden Gewalt ist, aber nach Auffassung der polnischen Juristen, einschließlich des ehemaligen Vorsitzenden des Tribunals, kein Rechtsprechungsorgan ist.<sup>1</sup>

Damit kann man sich aber kaum einverstanden erklären.

Die Verfassungsgerichte und Tribunale nehmen auf verpflichtende Weise Stellung zur Verfassungsmäßigkeit der Gesetze im vorbeugenden oder nachträglichen Verfahren oder als Nebenaussage zur Sache und entscheiden in den anderen Angelegenheiten.

Rechtsnormen, die die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts der RF bestimmen, sind vergleichsweise einfach gehalten und gegenwärtig in der Verfassung der RF vom 12.12.1993 (inkl. Art. 104 Abs. 1) sowie im Föderalen Verfassungsgesetz Nr. 1 „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“, das vom Präsidenten der RF am 21.07.1994 unterschrieben und seitdem mehrmals abgeändert wurde, verankert. Gem. Art. 2 des genannten Gesetzes bestimmt die Verfassung zusammen mit diesem Gesetz die Befugnisse, das Verfahren der Bildung und den Ablauf der Tätigkeit des Verfassungsgerichts.

Die Verfassung sieht in Art. 125 Abs. 2 bis 5 und 7 folgende Befugnisse des Verfassungsgerichts vor:

- a) Entscheidung in Fällen über die Vereinbarkeit von föderalen Gesetzen, von Rechtsakten des Präsidenten, der Kammern der Föderationsversammlung und der Bundesregierung, von Verfassungen der Republiken, Statuten sowie Gesetzen und anderen Rechtsakten der Subjekte der RF, die zu Fragen erlassen worden sind, die in die Zuständigkeit der Organe der Staatsgewalt der RF und in die gemeinsame Zuständigkeit der Organe der Staatsgewalt der RF und der Or-

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. *J. Trzeciński* (Hrsg.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001, *Komentarz do Art. 173*.

gane ihrer Subjekte fallen, von Verträgen zwischen den Organen der Staatsgewalt der RF und den Organen der Staatsgewalt ihrer Subjekte sowie von Verträgen zwischen den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der RF und nicht in Kraft getretenen völkerrechtlichen Verträgen der RF mit der Verfassung der RF;

- b) Entscheidung in Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Organen der Staatsgewalt des Bundes, zwischen den Organen der Staatsgewalt der RF und Organen der Staatsgewalt ihrer Subjekte, zwischen den höchsten Staatsorganen der Subjekte der RF;
- c) in konkreten Fällen die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, das angewendet worden ist oder angewendet werden soll;
- d) die Auslegung der Verfassung der RF;
- e) die Erstattung eines Gutachtens darüber, ob bei der Erhebung einer Anklage gegen den Präsidenten der RF wegen Staatsverrats oder wegen der Begehung einer anderen schweren Straftat das dafür festgelegte Verfahren eingehalten worden ist;
- f) außerdem steht gem. Art. 104 Abs. 1 dem Verfassungsgericht das Recht der Gesetzesinitiative in Fragen seiner Zuständigkeit zu. Was genau in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts fällt und was somit der Gegenstand der Gesetzesinitiative sein kann, ist allerdings nicht abschließend geklärt. Das könnten die Kompetenzen in den oben aufgezählten Punkten sein, aber im Jahre 1994 brachte das Gericht das von ihm ausgearbeitete Gesetz über das Verfassungsgericht zur Entscheidung in die Föderationsversammlung ein, das auch verabschiedet worden ist, obwohl es ausdrücklich von seiner Kompetenz nicht umfasst ist.

Gem. Art. 125 Abs. 6 der Verfassung treten die Akte oder einzelne ihrer Bestimmungen, die für verfassungswidrig erklärt werden, außer Kraft. Völkerrechtliche Verträge der RF, die der Verfassung widersprechen, dürfen nicht in Kraft gesetzt und angewendet werden. Am 15.12.2001 wurde Art. 79 Abs. 4 des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht“ Nr. 4 unter Beachtung der praktischen Erfahrungen geändert. Die Änderung reichte so weit, dass im Falle der Erklärung des Rechtsaktes für teilweise oder vollständig verfassungswidrig oder wenn aus der Entscheidung des Gerichts die Notwendig-

keit der Beseitigung der Gesetzeslücke hervorgeht, das Staatsorgan, das den Rechtsakt erlassen hat, einen neuen Rechtsakt verabschieden muss, der entweder den verfassungswidrigen Rechtsakt aufhebt, ändert oder ergänzt. Bis dahin findet die Verfassung unmittelbare Anwendung.

Der in der Verfassung festgelegte Zuständigkeitskatalog (aufgezählt oben in den Punkten a) bis f)) wurde zunächst in der ersten Fassung des Art. 3 des Föderalen Verfassungsgesetzes über das Verfassungsgericht wiedergegeben, jedoch später durch weitere Bestimmungen ergänzt. So stehen dem Gericht auch weitere Befugnisse zu, die aus der Verfassung, dem Föderationsvertrag und föderalen Verfassungsgesetzen hervorgehen sowie andere Rechte, die gem. Art. 11 der Verfassung in den Verträgen über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Staatsorganen der RF und ihren Subjekten festgelegt sind, wenn diese Rechte der Rechtsnatur und der Funktion des Gerichts als Organ der Verfassungskontrolle nicht widersprechen. Dieser Artikel regelt ebenso, dass das Gericht ausschließlich über Rechtsfragen entscheidet und sich während des Gerichtsverfahrens der Feststellung und Untersuchung der Umstände des Sachverhalts enthält, wenn diese Aufgabe in die Zuständigkeit anderer Gerichte und Organe fällt. Außerdem ermächtigt dieser Artikel das Gericht, sich eine Geschäftsordnung zu geben.

Am 15.12.2001 ergänzte das Föderale Verfassungsgesetz Nr. 4 diesen Artikel insoweit, dass die im Art. 3 des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht“ festgelegte Zuständigkeit des Verfassungsgerichts nur durch die Änderung des Gesetzes „Über das Verfassungsgericht“ geändert werden kann. Eine solche Formulierung eröffnet die Möglichkeit, die Kompetenz des Verfassungsgerichts abweichend von den Bestimmungen der Verfassung zu ändern. Das Föderale Verfassungsgesetz vom 03.11.2010 Nr. 7 teilte den oben dargestellten P. c in zwei Absätze und legte fest, dass die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes im Rahmen der Beschwerde der Bürger nur in Bezug auf das angewendete Gesetz erfolgen darf und im Rahmen des Richterantrages nur in Bezug auf das Gesetz, das angewendet werden soll. Dabei gilt Art. 125 Abs. 4 der Verfassung in seiner alten Fassung weiter, wonach in beiden Fällen die Überprüfung des Gesetzes erfolgen muss, das angewendet wurde und angewendet werden soll. An-

dererseits bestimmt Art. 125 Abs. 4 der Verfassung, dass die Einzelheiten über das Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in einem föderalen Gesetz geregelt werden. Das Föderale Verfassungsgesetz vom 03.11.2010 Nr. 7 enthält gegenwärtig solche Regelungen.

Gem. Abs. 1 und 2 des Art. 79 des Föderalen Verfassungsgesetzes Nr. 1 kann die Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht angefochten werden. Sie hat eine unmittelbare Wirkung und bedarf keiner Bestätigung durch weitere Organe oder Amtsträger. Die Rechtskraft der Gerichtsentscheidung über die Verfassungswidrigkeit eines Aktes kann nicht durch die nochmalige Verabschiedung dieses Aktes überwunden werden. Die Fristen des Inkrafttretens der Entscheidung hängen von der Art der Entscheidung und des Verfahrens ab.

Das Föderale Verfassungsgesetz vom 03.11.2010 Nr. 7 ergänzte Art. 79 durch Absatz 5. Danach sind die vollziehenden Organe verpflichtet, ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Entscheidung, die Rechtsauffassung des Gerichts bzgl. der Vereinbarkeit des Rechtsaktes oder seiner einzelnen Bestimmungen, insbesondere seine praktische Bedeutung mit der Verfassung zu berücksichtigen.

Gem. Art. 87 des Föderalen Verfassungsgesetzes Nr. 1 aus dem Jahre 1994 i.d.F. des Föderalen Verfassungsgesetzes Nr. 4 vom 15.12.2004 stellt die vollständige oder teilweise Erklärung der Verfassungswidrigkeit eines föderalen Gesetzes, eines Rechtsaktes des Präsidenten oder der Regierung oder eines Vertrages einen Grund für die Aufhebung anderer Rechtssätze oder Verträge im Rahmen der dafür vorgesehenen Verfahren dar, die auf dem verfassungswidrigen Rechtsakt oder Vertrag beruhen und seine verfassungswidrigen Bestimmungen wiedergeben. Wenn ein Rechtsakt oder Vertrag eines Subjekts der Föderation für verfassungswidrig erklärt ist, stellt dies einen Grund für die Aufhebung der Rechtsakte und Verträge anderer Subjekte der Föderation im dafür vorgesehenen Verfahren dar, wenn sie die gleichen Bestimmungen enthalten. Für solche Bestimmungen besteht ein Anwendungsverbot. Wenn innerhalb der sechs Monate nach der Verkündung der Entscheidung des Verfassungsgerichts ein ähnlicher Rechtsakt oder Vertrag nicht aufgehoben wird, legen Staatsorgane oder Amtsträger, die dazu durch die föderalen Gesetze ermächtigt sind, Einspruch ein oder erhe-

ben vor Gericht eine Nichtigkeitsklage gegen den entsprechenden Rechtsakt oder Vertrag.

Im Falle der vollständigen oder teilweisen Erklärung der Verfassungswidrigkeit des Rechtsaktes oder der Feststellung des Verfassungsgerichts, dass die Rechtslücke geschlossen werden muss, erlassen das zuständige Staatsorgan oder der Amtsträger einen neuen Rechtsakt, der den verfassungswidrigen Akt aufhebt oder dementsprechend ändert; bis dahin findet die Verfassung unmittelbare Anwendung.

Interessant ist die Ansicht des polnischen Richters am *EGMR*, *L. Garlizki*, über das Verhältnis zwischen den obersten ordentlichen Gerichten und dem Verfassungsgericht.<sup>2</sup> Obwohl in seinem Artikel schwerpunktmäßig die Situation in Deutschland, Italien, Polen und Frankreich analysiert wird, geht er auch auf das gleiche Problem in Tschechien, Ungarn, Russland, Belgien, Österreich und Spanien ein. *L. Garlizki* meint, dass die bekannte Spannung zwischen den obersten Gerichten und den Verfassungsgerichten einen systematischen Charakter hat. Jedoch spielt hier nach seiner Ansicht die Tatsache keine Rolle, dass in vielen Ländern die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem Prozess der Überwindung einer totalitären Vergangenheit entstanden ist. Laut *L. Garlizki* sind die Verfassungsgerichte in der Regel die schwächeren Beteiligten in Konfliktsituationen mit den obersten Gerichten. Er merkt an, dass viele moderne Verfassungsgerichte sich auf die Auslegung der Rechtsnormen im Lichte der Verfassung konzentrieren und nicht auf die Verfassungswidrigkeitserklärung der Rechtsnormen. So kann durch die entsprechende Auslegung des Gesetzes der Anwendungs- und Regelungsbereich wesentlich verändert werden. Praktische Erfahrungen des russischen Verfassungsgerichts bestätigen diese Aussage. Die Korrektur der Rechtsanwendung auf diese Weise fördert die Aufrechterhaltung der Stabilität der Gesetzgebung.

Der letzte Problempunkt, den ich bzgl. der Zuständigkeit der speziellen Organe der Verfassungskontrolle kurz erwähnen möchte, ist die Rechtsnatur der Rechtsauslegung durch die Verfassungsgerichte (Tri-

---

<sup>2</sup> *L. Garlizki*, Die Verfassungsgerichte gegen die obersten Gerichte. Vergleichende Verfassungsroundschau, 2007, Nr. 2 (59), S. 146–159.

bunale) und Beiräte. In Russland ebenso wie in vielen anderen Ländern enthalten die Gesetze keine genaue gesetzliche Definition dieses Rechtsinstituts, deswegen werden dazu in der Literatur verschiedene Ansichten vertreten. Die Einschätzung von *L. W. Lazarev* über die Rechtsnatur der Rechtsauslegung des Verfassungsgerichts scheint am überzeugendsten zu sein.<sup>3</sup> Er schreibt zu recht, dass „die rechtlichen Argumente und Gründe, die der Entscheidung des Verfassungsgerichts zugrunde liegen, noch keine Rechtsauslegung darstellen, aber sie begründen die Entscheidung, sie sind ihr Fundament. Dabei wird die Rechtsauslegung häufig nicht ausdrücklich formuliert, sondern spiegelt sich inzident in rechtlichen Argumenten wider“<sup>4</sup>. Und außerdem: „Die Rechtsauslegung, die in den Entscheidungsgründen formuliert ist und die rechtliche Konsequenzen nach sich zieht, auch wenn sie außerhalb der behandelten Sache liegt, ist dennoch eine rechtliche Begründung des Entscheidungsergebnisses (Schlussfolgerung) und wird ebenso knapp im Urteilsspruch wiedergegeben.“<sup>5</sup> Letztendlich definiert *L. W. Lazarev* die Rechtsauslegung wie folgt: „Die Rechtsauslegung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation ist eine normativinterpretierende Feststellung, die das Ergebnis der gerichtlichen Beurteilung der Verfassungsbestimmungen sowie die rechtliche Begründung des Entscheidungsergebnisses (Urteils) des Verfassungsgerichts ist und eine allgemeinverpflichtende Wirkung hat. In der Rechtsauslegung spiegelt sich das Rechtsverständnis des Verfassungsgerichts in Bezug auf die Verfassungsprinzipien und -normen, allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts sowie der verfassungsrechtliche Sinn der angegriffenen Rechtsnorm wider, die der Lösung des umstrittenen verfassungsrechtlichen Problems zugrunde liegen.“<sup>6</sup> Weiterhin unterscheidet *L. W. Lazarev* zwischen materiellrechtlicher und prozessualrechtlicher Rechtsauslegung. Diese Erwäh-

---

<sup>3</sup> *L. W. Lazarev*, Die rechtlichen Auffassungen des Verfassungsgerichts Russlands, 2. Aufl., Moskau 2008, S. 66–89.

<sup>4</sup> *L. W. Lazarev* (Anm. 3), S. 68.

<sup>5</sup> *L. W. Lazarev* (Anm. 3), S. 69.

<sup>6</sup> *L. W. Lazarev* (Anm. 3), S. 75.

nungen gelten auch für die normativ-interpretierenden Ansichten der Organe der Verfassungskontrolle in ausländischen Staaten.

Aus der begründeten Definition von *L. W. Lazarev* folgt notwendigerweise der Schluss, dass die Rechtsauffassung der Organe der Verfassungskontrolle eine Rechtsquelle im Verfassungsrecht darstellt. Dabei ist fraglich, welche Stellung die Rechtsauffassung in der Hierarchie der Rechtsquellen im Verfassungsrecht hat. Es scheint, dass die Rechtsauffassung von Organen der Verfassungskontrolle, die im Wege der Auslegung von Verfassungsbestimmungen gewonnen wird, die gleiche juristische Kraft haben soll, wie die auszulegenden Verfassungsbestimmungen selbst. Die Auslegung der Gesetze oder ihnen gleichstehender Rechtsakte (Dekrete, Usancen usw.) hat die gleiche juristische Kraft wie ein Gesetz.