

# Fortentwicklung der Verfassung der Russischen Föderation durch das Verfassungsgericht

*Vladimir I. Fadeev* \*

## I. Die Fortentwicklung der Verfassung als Problem von Stabilität und Dynamik

In meinem Vortrag geht es um eine Thematik, die Teil eines größeren Problems darstellt, namentlich des Verhältnisses zwischen der Stabilität der Verfassung und ihrer Entwicklung. Meine Kollegen *Thiele*<sup>1</sup> und *Zenin*<sup>2</sup> haben dieses Problem schon in ihren Vorträgen dargestellt.

*Einerseits* muss die Unveränderlichkeit der verfassungsmäßigen Grundprinzipien und Grundlagen der Staatsorganisation gewährleistet werden, was für die Fortentwicklung des Staates und der Gesellschaft unabdingbar ist. Dies wird durch die Unveränderlichkeit der Bestimmungen im 1. Kap. („Grundlagen der Verfassungsordnung“) und in dem 2. Kap. („Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers“) gewährleistet, sowie durch das besonders vorgesehene Verfahren für die Verfassungsänderungen, das im 9. Kap. festgelegt ist.

*Andererseits* muss die Verfassung sich weiterentwickeln, um auf die sich ändernden Bedürfnisse der Gesellschaft zu reagieren. Sie muss den Interessen der Gesellschaft und des Staates gerecht werden. *Die verfassungsmäßige Ordnung* darf den neuen Erscheinungen des gesellschaftlichen Lebens nicht im Wege stehen, sondern sollte durch die Auslegung einen Raum für sie schaffen.

---

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

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von *Thiele*, S. 55 ff.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von *Zenin*, S. 43 ff.

Die *Fortentwicklung* der Verfassungsbestimmungen ist auch deswegen notwendig, weil die Verfassungsnormen kurz gefasst sowie teilweise unvollständig sind und daher durch den Rechtsanwender unterschiedlich interpretiert und ausgelegt werden können.

## II. Die Arten der Fortentwicklung der Verfassung

Die *Fortentwicklung der Verfassung* der RF erfolgt auf unterschiedliche Art und Weise. *Erstens* durch die Änderung des Wortlauts der Verfassung. Das ist insbesondere geboten, wenn die Auslegungsgrenze von Verfassungsnormen erreicht ist.<sup>3</sup> *Zweitens* kann die Verfassung ohne Änderung des Wortlauts fortentwickelt werden. Manche russischen Rechtswissenschaftler vertreten die Meinung – und folgen somit *Laband* und *Jellinek* –, dass der beste Weg für die Entwicklung der Verfassung ihre Umgestaltung und Transformation ohne Änderung des Wortlauts ist. Darauf werde ich im Weiteren eingehen.

### 1. Die Fortentwicklung der Verfassung ohne Änderung des Wortlauts

Die Fortentwicklung der Verfassung ohne Änderung ihres Wortlauts erfolgt mittels Verabschiedung einfacher Gesetze und durch Auslegung der Verfassungsbestimmungen durch das Verfassungsgericht.

Die Verfassungsnormen gelten sowohl unmittelbar als auch durch konkretisierende Gesetze. Man kann zahlreiche Gesetze anführen, die die Verfassung konkretisieren und in gewisser Weise die Verfassungsnormen fortentwickeln. Das sind in erster Linie die föderalen Verfassungsgesetze, deren Verabschiedung unmittelbar in der Verfassung vorgesehen ist (z. B. das Gesetz „Über den Menschenrechtsbeauftragten“). Das sind auch einfache föderale Gesetze, z. B. das föderale Gesetz „Über die parlamentarische Untersuchung“ usw.

In der Übergangszeit, als die russische Verfassung und die Rechtsordnung auf ihrer Basis gründlich erneuert wurden, sind einige Institutionen entstanden, die eine verfassungsrechtliche Bedeutung haben, jedoch in der Verfassung nicht genannt sind. Dazu gehören:

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von *Zenin*, S. 43 ff.

- die parlamentarische Untersuchung,
- Anfragen von Abgeordneten und Parlamentsanfragen,
- die verfassungsrechtliche Verantwortung der Spitzen der Subjekte der RF (insbesondere ihre Amtsenthebung durch den Präsidenten der RF im Falle des Entzugs des Vertrauens) u. a. m.

Diese Fragen wurden in den Gesetzen und Geschäftsordnungen der Kammer des föderalen Parlaments geregelt. Ihre Verfassungsmäßigkeit kann das Verfassungsgericht überprüfen.

## **2. Die Entwicklung der Verfassung mittels Auslegung durch das Verfassungsgericht**

Die Entwicklung der Verfassung und ihre Anpassung an die aktuellen Erfordernisse erfolgt mittels ihrer Auslegung durch das Verfassungsgericht. Das Verfassungsgericht hat 12 Beschlüsse gefasst, in denen es die Auslegung von 23 Artikeln konkretisiert hat. Alle diese Beschlüsse sind im Zeitraum zwischen 1995 und 2000 ergangen, kurz nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung. Die Auslegung betraf vorwiegend die Zuständigkeiten der Staatsorgane, ihren Aufbau und die Organisation ihrer Tätigkeit. Die Auslegung der Verfassung bezweckt

- die Überwindung der Unbestimmtheit der verfassungsrechtlichen Normen;
- die Erschließung des Sinnes und Zwecks der Normen und
- die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung.

Dabei können nicht alle Anträge durch das Verfassungsgericht zur Entscheidung angenommen werden. Daher legte das Verfassungsgericht bestimmte Zulässigkeitsvoraussetzungen fest. So überschreite z. B. das Verfassungsgericht seine Kompetenzen, wenn die Konkretisierung von Verfassungsnormen tatsächlich die Schaffung einer neuen gesetzlichen Regelung erfordert (Entscheidung vom 16.06.1995, Nr. 67). Das Verfassungsgericht darf den Gesetzgeber nicht ersetzen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 26.12.1996, Nr. 106-P.

### 3. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verfassung durch das Verfassungsgericht

Die Fortentwicklung der Verfassung durch das Verfassungsgericht erfolgt auch durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verfassung. Die Verfassung bleibt dabei unverändert. Das Verfassungsgericht schafft keine neuen Verfassungsbestimmungen, sondern erschließt ihren wahren Sinn. Dadurch wird der Anwendungsbereich der Verfassung erweitert, wodurch rechtliche Voraussetzungen für neue verfassungsmäßige subjektive Ansprüche geschaffen werden. Als Beispiele für die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verfassung der RF können genannt werden:

- Die Verfassung der RF erkennt das Recht jedes Bürgers an, vor dem Verfassungsgericht eine Beschwerde zu erheben. Das föderale Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ gewährt ein solches Recht nicht nur dem Bürger, sondern auch den Bürgervereinigungen. Dabei legte der Gesetzgeber nicht fest, was unter „Bürgervereinigung“ zu verstehen ist.

Das Verfassungsgericht legt den Begriff der Bürgervereinigung weit aus. Unter Bürgervereinigung versteht es nicht nur einen freiwilligen Verband, sondern auch jeglichen Zusammenschluss der Bürger und juristischen Personen, unabhängig davon, ob die Vereinigung eine freiwillige oder unfreiwillige Basis hat, privat oder öffentlich ist. Zu Bürgervereinigungen zählen auch die Gemeindeorgane als Vertreter der kommunalen territorialen Körperschaften. Somit hat das Verfassungsgericht den Kreis der Personen erweitert, die berechtigt sind, eine Verfassungsbeschwerde zu erheben.

Nicht alle Rechtswissenschaftler haben dieser Entscheidung zugestimmt. Dagegen wird eingewandt, dass das Verfassungsgericht nicht über die eigene Rechtsstellung entscheiden kann, indem es den Kreis der Beschwerdeberechtigten bestimmt. Das Problem soll durch die Änderung des Gesetzeswortlauts gelöst werden.

- Laut Verfassung haben die Bürger das Recht, Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht zu erheben, wenn ihre verfassungsrechtlich garantierten Rechte durch das Gesetz verletzt sind. D. h., die Verletzung darf nicht auf einem Erlass des Präsidenten, einem Beschluss der Regierung oder auf einem sonstigen untergesetzlichen

Akt beruhen. Nur die Verletzung durch ein Parlamentsgesetz ist erheblich.

Das Verfassungsgericht erläuterte in seinen Entscheidungen, was *erstens* unter dem Begriff des „Gesetzes“ i. S. d. Verfassung zu verstehen ist: So dürfen die Bürger Rechtsverletzungen durch ein föderales Gesetz (inklusive föderales Verfassungsgesetz) sowie durch Gesetze der Subjekte der RF rügen. *Zweitens* erkannte das Verfassungsgericht das Recht der Bürger an, das Verfassungsgericht wegen Verletzung ihrer Verfassungsrechte durch Beschlüsse des Präsidenten anzurufen. Gemeint sind in erster Linie die Rechtsverordnungen, die der Präsident im Rahmen der primären rechtlichen Regelung erlassen darf. *Drittens* erkannte das Verfassungsgericht die Möglichkeit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Beschlüssen der Regierung der RF an, aber nur von solchen Beschlüssen, die auf der Ermächtigung der Regierung unmittelbar durch ein föderales Gesetz beruhen. In diesem Fall überprüft das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses selbst sowie des ermächtigenden Gesetzes, da ohne Überprüfung des Gesetzes die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses nicht möglich ist. *Viertens* legte das Verfassungsgericht fest, dass ein *Gnadenerlass der Staatsduma* (untere Kammer des Parlaments) vor dem Verfassungsgericht angefochten werden kann, denn der Gnadenerlass ist ein einzigartiger Rechtsakt, der eine besondere Rechtsnatur hat und dem Gesetz gleich gestellt werden kann.

Dabei muss erwähnt werden, dass die Bürger und Bürgervereinigungen das Verfassungsgericht nur dann anrufen können, wenn die Rechtsverletzung in einem konkretem Fall durch die Anwendung des Gesetzes gegeben ist, und nicht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle.

- Im Jahr 2010 wurde zudem das föderale Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht“ dahingehend geändert, dass die Rechtswegerschöpfung gegeben sein muss. Die ältere Fassung des Gesetzes sah die Möglichkeit vor, das Verfassungsgericht anrufen zu können, wenn das Gesetz durch das Gericht oder den Hoheitsträger angewandt wurde oder in einem konkreten Fall angewendet werden sollte.

#### 4. Die Festlegung der verfassungsrechtlichen Prinzipien und Grundsätze der Rechtsordnung durch das Verfassungsgericht

In seinen Entscheidungen legt das *Verfassungsgericht der RF* mittels Auslegung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen die verfassungsrechtlichen Prinzipien fest und formuliert die wegweisenden Grundsätze, die die Entwicklung der Rechtsordnung vorgeben. Zu diesen grundlegenden Prinzipien zählen:

- der Bestimmtheitsgrundsatz;
- die Abwägung der Verfassungsgüter und
- die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bürger zu den Gesetzen und zu den Handlungen des Staates.

Nach der Rechtsposition des Verfassungsgerichts darf eine nachträgliche Änderung der Gesetze, die die Rechtslage der Bürger verschlechtert, nur dann erfolgen, wenn das Vertrauen der Bürger nicht beeinträchtigt wird.

Das setzt die Bestimmtheit der Rechtsnormen voraus, die Aufrechterhaltung einer vernünftigen Stabilität der Rechtsordnung, die Voraussehbarkeit der Gesetzespolitik im Bereich der Sozialleistungen und schafft für die Bürger die Möglichkeit, sich innerhalb einer gewissen Zeit auf kommende Änderungen einzustellen.<sup>5</sup>

Die Fortentwicklung der Verfassung ist unmittelbar mit der Entwicklung der Verfassungsdoktrin verbunden. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Verfassungsgericht, dessen Entscheidungen nicht nur normativen, sondern auch doktrinellen Charakter haben. Die Verfassungsdoktrin liegt der Verfassungspraxis zugrunde. Die doktrinellen Grundsätze und somit die wichtigsten Rechtsideen und verfassungsrechtlichen Schlussfolgerungen sind in den Rechtsauffassungen des Verfassungsgerichts verankert. Lassen Sie mich zur Verdeutlichung auch hierzu einige Beispiele anführen:

- Die Verfassung lässt die Frage über die Rechtsnatur des Abgeordnetenmandats offen. In seiner Entscheidung vom 12.04.2002 entwickelte das Verfassungsgericht das *Prinzip des freien Abgeordnetenman-*

---

<sup>5</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 24.05.2001, Nr. 8-P.

*dats*, das für die Abgeordneten in föderalen und regionalen Parlamenten gilt, und legte fest, dass die Abgeordneten nur durch die Verfassung und das eigene Gewissen gebunden sind (sog. Prinzip des freien Abgeordnetenmandats).

- Das Verfassungsgericht entwickelte unter Berücksichtigung der eigenen Rechtsprechung und der Rechtsprechung des *EGMR* die Grundsätze bzgl. zulässiger Einschränkungen der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger zugunsten der Sicherung der öffentlichen Interessen, die in Art. 55 der Verfassung der RF aufgezählt sind. Insbesondere legte das Verfassungsgericht fest, dass Einschränkungen von Rechten und Freiheiten dann gerechtfertigt sind, wenn sie gerecht, adäquat, angemessen und erforderlich für den Schutz der Verfassungsgüter sind, den Wesensgehalt des Grundrechts nicht beeinträchtigen oder aushöhlen und die Rechtsnormen, die die Grundfreiheiten beschränken, deutlich formuliert sind, um ihre extensive Auslegung zu vermeiden.
- Das Verfassungsgericht formulierte eine Reihe von wegweisenden rechtlichen Positionen, die die Entwicklung der Verhältnisse in der Föderation bestimmen. So erkannte das *Verfassungsgericht der RF* an, dass die Russische Föderation eine Verfassungsföderation ist. Der Föderationsvertrag von 1992 ist dabei unschädlich.
- Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts lässt die Verfassung keinen anderen *Souveränitäts- und Machträger* außer dem multinationalen Volk Russlands zu. Daraus folgt, dass die Republiken und andere Subjekte der Russischen Föderation keine eigene Souveränität besitzen, auch keine eingeschränkte Souveränität.<sup>6</sup>

Nach dem Verfassungsprinzip der Einheit der Staatsmacht richten sich die Verhältnisse zwischen den Organen der vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt der Föderation und ihrer Subjekte nach dem föderalen System aus.<sup>7</sup>

Man muss darauf hinweisen, dass das Verfassungsgericht schon mehrmals seine Rechtssauffassung unter Berücksichtigung der aktuel-

---

<sup>6</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 07.06.2000, Nr. 10-P.

<sup>7</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 18.01.1996.

len Entwicklungen in der Gesellschaft konkretisiert oder geändert hat. Allerdings wurde eine solche Praxis nicht immer positiv aufgenommen. So merkte der Präsident des deutschen *Bundesverfassungsgerichts*, *Andreas Voßkuhle*, während seiner Rede anlässlich der Feier zum 20-jährigen Jubiläum des russischen Verfassungsgerichts im Oktober 2011 an, dass die Abschaffung der unmittelbaren Wahlen der Gouverneure durch die Bevölkerung zu einer Schwächung des Systems von Checks and Balances führe.

Zunächst entschied das *Verfassungsgericht der RF* im Jahr 1996, dass die unmittelbaren Wahlen der Gouverneure verfassungsmäßig sind. Als jedoch die Wahlgesetze geändert wurden, erklärte es in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2005 das Verfahren der Berufung der Gouverneure unter Beteiligung des Präsidenten und der Legislativorgane der Subjekte der Föderation ebenfalls für verfassungsmäßig. Es begründete seine Entscheidung damit, dass seine frühere Rechtsauffassung auf den damals geltenden Gesetzen basierte. Die Verfassung macht jedoch diesbzgl. keine Vorgaben. Daraus folgt, dass die Wahlen der Gouverneure auch anders geregelt werden dürfen. Nach Auffassung des Vorsitzenden des *Verfassungsgerichts der RF*, Richter *Sorkin*, wurde in dieser Entscheidung das *Prinzip der dynamischen Korrektur der Rechtsauffassungen des Verfassungsgerichts* entwickelt.<sup>8</sup> Dazu ist anzumerken, dass heute in Russland sowohl unmittelbare Wahlen der Gouverneure als auch mittelbare durch die Legislativorgane zugelassen sind.

### **5. Die Konkretisierung der Befugnisse der staatlichen Organe in den Entscheidungen des Verfassungsgerichts**

Das *Verfassungsgericht der RF* konkretisiert in seinen Entscheidungen den Inhalt der verfassungsrechtlichen Befugnisse der Organe der Staatsmacht und ihre Wechselbeziehungen. So bestätigte es das Recht des Präsidenten, dem Gesetz „vorhergehende“ Beschlüsse zu erlassen (sog. Gesetzesbeschlüsse). Als dem Präsidenten die Befugnis zuerkannt wurde, Beschlüsse zu erlassen, die die Kraft eines Gesetzes haben, wurde die Verfassungsmäßigkeit solcher Beschlüsse durch das Parlament angezweifelt. Das Verfassungsgericht bestätigte jedoch ihre Verfas-

---

<sup>8</sup> Entscheidungen des Verfassungsgerichts v. 18.01.1996 und v. 21.12.2005.

sungsmäßigkeit mit der Begründung, dass dadurch notwendige schnelle Umgestaltungen des öffentlichen Lebens ermöglicht werden. Das Verfassungsgericht ergänzte allerdings, dass die Verfassungsmäßigkeit solcher Beschlüsse nur insoweit gegeben ist, als sie die Verfassung nicht verletzen und eine vorübergehende Regelung zur Beseitigung der Rechtslücken notwendig ist. Mit dem Verabschieden des entsprechenden Gesetzes verlieren die Beschlüsse ihre Wirkung. In den letzten Jahren wurden solche Beschlüsse allerdings sehr selten erlassen.

### **III. Einfluss der Entscheidungen des Verfassungsgerichts auf den Gesetzgebungsprozess**

Die Entscheidungen des *Verfassungsgerichts der RF* beeinflussen den Gesetzgebungsprozess, indem der Gesetzgeber zur Einhaltung von verfassungsmäßigen Prinzipien und Rechtsnormen sensibilisiert wird:

- Das Verfassungsgericht zeichnet für den Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Rahmen vor, den er nicht verlassen darf. Somit fungiert das Verfassungsgericht als sog. *negativer Gesetzgeber*. Wenn die Rechtsakte durch das Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden, verlieren sie ihre Wirkung.
- Das Verfassungsgericht hat das Recht der *Gesetzesinitiative* (davon hat es jedoch nur einmal im Jahre 1994 Gebrauch gemacht).
- Das Verfassungsgericht kann sich an das Parlament mit einem Bericht über die Einhaltung der Verfassung wenden, der auf seiner Rechtsprechung basiert. (Davon hat es auch nur einmal Gebrauch gemacht, im März 1993, noch vor der Verabschiedung der Verfassung der RF von 1993.)
- Das Verfassungsgericht erschließt mittels verfassungsrechtlicher Auslegung den Sinn von speziellen und regionalen Rechtsnormen. Das schließt jegliche abweichende Auslegung bei der Rechtsanwendung aus.
- Das Verfassungsgericht verfasst Empfehlungen an den Gesetzgeber, die auf die Einhaltung der verfassungsmäßigen Prinzipien und Rechtsnormen orientieren sollen.

In einer Reihe von Fällen kann das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist für die Regulierung bestimmter Fragen in Übereinstimmung mit der Verfassung setzen.

So wie in der Entscheidung vom 27.03.2012 das Verfassungsgericht den föderalen Gesetzgeber an, innerhalb von drei Monaten das Verfahren der Veröffentlichung von internationalen Verträgen zu regeln, die vorübergehende Wirkung und Vorrang vor den föderalen Gesetzen haben. Diese Regelungen können die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger betreffen. Nach dem Ablauf dieser Frist können solche Verträge nicht angewendet werden, wenn sie nicht offiziell verkündet worden sind.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts korrigieren die Rechtsanwendung und u. a. die Rechtsprechung unter Berücksichtigung der Verfassungsprinzipien. So sind die Abgeordneten, die aufgrund der Parteilisten gewählt sind, nach dem föderalen Gesetz verpflichtet, der Fraktion dieser Partei im Gesetzgebungsorgan beizutreten. Der Austritt aus der Fraktion führt zum Verlust des Abgeordnetenmandats.

In diesem Zusammenhang wandte sich ein Abgeordneter, der sein Abgeordnetenmandat verloren hat, weil er aus der Partei ausgetreten und somit aus der Fraktion ausgeschlossen wurde, an das Verfassungsgericht, nachdem seine Beschwerde in allen gerichtlichen Instanzen sowie beim Obersten Gericht abgelehnt worden war. Das Verfassungsgericht erklärte die Entscheidungen der ordentlichen Gerichte für verfassungswidrig. *Erstens* erkannte es an, dass der Ausschluss aus der Fraktion nicht unzulässig als freiwilliger Austritt ausgelegt werden darf. *Zweitens* ist der erforderliche Ausgleich zwischen dem Prinzip der Volkssouveränität und dem freien Mandat des Abgeordneten nach Meinung des Verfassungsgerichts durch das geltende Recht gewährleistet. Danach ist es dem Abgeordneten erlaubt, aus der Partei auszutreten, auf deren Liste er gewählt wurde, und gleichzeitig verboten, einer anderen Fraktion und Partei beizutreten.<sup>9</sup>

#### **IV. Schlussfolgerungen**

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts entfalten eine höhere Rechtskraft als die einfachen Gesetze und stehen mit der Verfassung

---

<sup>9</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 28.02.2012, Nr. 4-P.

auf einer gleichen Ebene. Die Verfassung kann nicht ohne Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts angewendet werden.

Es kann festgestellt werden, dass die Ergebnisse der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in Übereinstimmung mit dem Text der Verfassung vorgenommen werden. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts entwickeln die Verfassung fort und aktualisieren ihren Inhalt.

(übersetzt von *Olga Prokopyeva*)