



Universität Potsdam

Wladimir I. Fadeev | Carola Schulze (Hrsg.)

Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation und in der Bundesrepublik Deutschland

Rundtischgespräch an der Moskauer
Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität
am 9. und 10. Oktober 2012

Universitätsverlag Potsdam

Wladimir I. Fadeev | Carola Schulze (Hrsg.)
Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation und
in der Bundesrepublik Deutschland

Wladimir I. Fadeev | Carola Schulze (Hrsg.)

**Verfassungsgerichtsbarkeit in der
Russischen Föderation und in der
Bundesrepublik Deutschland**

Rundtischgespräch an der
Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität
am 9. und 10. Oktober 2012

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2013

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2013/6786/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-67861](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-67861)

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-67861>

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam

ISBN 978-3-86956-267-4

Vorwort

Die in diesem Band versammelten Beiträge sind das Ergebnis des am 9. und 10. Oktober 2012 in Moskau unter Leitung von Herrn *Prof. Wladimir I. Fadeev* durchgeführten Rundtischgespräches, das ein weiteres Resultat der seit 2008 andauernden wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem Lehrstuhl Staats- und Kommunalrecht der Russischen Föderation an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität und dem Lehrstuhl Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie i.V.m. Öffentlichem Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam darstellt.

Behandelt werden ausgewählte historische und aktuelle rechtliche Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation und der Bundesrepublik Deutschland sowohl aus der Sicht der Rechtspraxis als auch aus der Sicht der Wissenschaft. Die Themen der Beiträge wurden von den Autoren selbst bestimmt. Sie geben in ihnen ihre persönliche Auffassung wieder.

Der Mühe, das Manuskript für den Druck vorzubereiten, hat sich Herr *Karsten Hoof*, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, unterzogen. Ihm gilt mein besonderer Dank.

Danken möchte ich auch Frau *Elena Dudina*, Studentin an der Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität in Moskau, sowie Frau *Olga Prokopyeva*, Studentin an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und Frau *Oxana Syuzyukina*, Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verfassungsgeschichte, Rechtsphilosophie i.V.m. Öffentlichem Recht der Universität Potsdam, die die Beiträge der russischen Referenten in die deutsche Sprache übersetzt haben.

Praefatio

Der vorliegende Sammelband enthält die Materialien des Runden Tisches zum Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation und in der Bundesrepublik Deutschland“, der am 9. und 10. Oktober 2012 an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität stattfand.

An der Erörterung der Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit nahmen teil: die Verfassungsrichter des Verfassungsgerichts der RF *Nikolaj Wedernikov*, *Anatolij Sliva*, *Boris Ebseev*, der frühere Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten im Verfassungsgericht der RF und Verfassungsrichter der RF, *Michail Mitjukov*, die Stellvertretende Leiterin des Departements Verwaltung beim Präsidenten der RF für Innenpolitik, *Vera Bobrowa*, der frühere Präsident des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg und Richter am *BVerwG* Leipzig a. D., *Rüdiger Postier*, *Prof. Carola Schulze* von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, Rechtsanwalt *Dr. iur. Lars Steinhorst*, Potsdam, *Dr. iur. Ekaterina Yustus*, Steuerberaterin, Berlin, der wissenschaftliche Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, *Karsten Hoof*, die Professoren der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität *Nadezda Michaleva*, *Svetlana Narutto*, *Boris Straschun*, *Wladimir Fadeev* sowie *Dr. Maria Warlen*.

In Russland und Deutschland wurde die Funktion der spezialisierten Verfassungskontrolle einem speziellen Organ – dem Verfassungsgericht der RF – und dem *BVerfG* übertragen.

Das Institut des Verfassungsgerichts ist eine Tradition in Deutschland. Der Prozess seiner Entwicklung als wichtiges Institut des Rechtsstaates begann im 19. Jh. mit der Gründung des Deutschen Bundes. Die Untersuchungen zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle in Deutschland verweisen auf die Verfassung des Deutschen Reichs von 1871 und auf die Weimarer Verfassung von 1919, die die Entwicklung von Organen vorsahen, die als Vorläufer des modernen Verfassungsgerichts Deutschlands betrachtet werden können. Das *BVerfG* nahm seine Tä-

tigkeit im Jahr 1951 gemäß den Normen des Grundgesetzes und des Gesetzes über das *BVerfG* vom 12.03.1951 auf.¹

Der Prozess der Entwicklung der Verfassungskontrolle in Russland hat ebenfalls historische Wurzeln: In der sowjetischen Periode der Entwicklung des russischen Staates wurden Versuche unternommen, die Verfassungsaufsicht zu institutionalisieren. Hierzu gibt es Erfahrungen des Obersten Gerichts aus den Jahren 1924–1933 bei der Teilnahme an der verfassungsgerichtlichen Aufsicht über die Akte der Unionsrepubliken, der zentralen Organe der Volkskommissariate der UdSSR und der Tätigkeit des Komitees der Verfassungsaufsicht zu Beginn der 90er Jahre.²

Im Oktober 1989 wurden in der Verfassung der RSFSR Änderungen vorgenommen, die die Schaffung eines Komitees der Verfassungsaufsicht in der RSFSR vorsahen, das aber nicht gebildet wurde, denn Ende 1990 wurde das Gesetz der RSFSR vom 15.12.1990 Nr. 423-1 angenommen, das die Schaffung eines Verfassungsgerichts der RSFSR vorsah. Seine Tätigkeit wurde durch das Gesetz der RSFSR „Über das Verfassungsgericht der RSFSR“, das vom Kongress der Volksdeputierten bestätigt wurde, bestimmt.

Unter den Bedingungen der wachsenden politischen Gegensätze zwischen dem Präsidenten der RF und dem Obersten Sowjet der RF, die dadurch gekennzeichnet waren, dass der Präsident den Erlass vom 21.09.1993 Nr. 1400 „Über die etappenmäßige Verfassungsreform in der RF“ herausgab und das Verfassungsgericht der RF ein Gutachten vom 21.09.1993 Nr. 3–2 verfasste, in dem konstatiert wurde, dass der vom Präsidenten herausgegebene Erlass vom 21.09.1993 der Verfassung der RF widerspricht, erklärten eine Reihe von Verfassungsrichtern des Verfassungsgerichts der RF ihren Verzicht, an den Verhandlungen des Verfassungsgerichts der RF teilzunehmen. Der Präsident der RF betrachtete

¹ Siehe *W. W. Maklakov* (Hrsg.), *Die Verfassungskontrolle in ausländischen Staaten*, 2. Aufl., Moskau 2010, S. 250–297.

² Vgl. *M. A. Mitjukov*, *Die verfassungsgerichtliche Aufsicht 1924–1933. Fragen der Geschichte, Theorie und Praxis*, Moskau 2005. Vgl. auch *Ju. L. Schulzenko*, *Die Verfassungskontrolle in Russland*, Moskau 1995, S. 50–101.

es in seinem Erlass vom 17.10.1993 Nr. 1612 über das Verfassungsgericht der RF als durchaus möglich, dass das Verfassungsgericht seine Tätigkeit ohne vollständige Richterbank aufnimmt und Verhandlungen bis zur Annahme der neuen Verfassung der RF einberuft. Der Föderalen Versammlung der RF wurde vorgeschlagen, die organisatorisch-rechtlichen Formen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der RF als eine Frage von außerordentlicher Bedeutung zu betrachten.³

Als eine wesentliche Besonderheit der Vorbereitung des Entwurfs eines neuen Gesetzes über das Verfassungsgericht der RF auf der Grundlage der Verfassung der RF von 1993 erwies sich, dass seine Ausarbeitung nicht im Gesetzgebungsorgan, sondern im Verfassungsgericht selbst erfolgte. Das gestattete es, ein hohes professionelles Niveau bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs zu sichern. Bemerkenswert war auch die Teilnahme von Verfassungsrichtern der Bundesrepublik Deutschland an der Erörterung des Gesetzesentwurfs. Eine Gruppe von russischen Verfassungsrichtern diskutierte im Verlauf von zwei Tagen das Projekt mit sieben Verfassungsrichtern und dem Leiter des Sekretariats des *BVerfG* der Bundesrepublik Deutschland. Die Diskussion betraf insbesondere die Grenzen der Befugnisse des Verfassungsgerichts der RF, den Status des Gerichts, den Verfassungsprozess und die Rechtskraft der Entscheidungen des Verfassungsgerichts.⁴

Abschließend möchte ich den Präsidenten des *BVerfG* der Bundesrepublik Deutschland, *Andreas Voßkuhle*, und den Präsidenten des Verfassungsgerichts der RF, *Wladimir D. Zorkin*, zitieren, die die Auffassung vertreten, dass die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der gegenwärtigen Welt sehr ähnlich ist. *Andreas Voßkuhle*, der auf der internationalen Konferenz zum 20-jährigen Jubiläum des Verfassungsgerichts der RF auftrat, betonte, „dass jedes Land, das ein Verfassungsgericht errichtet, einem philosophischen Prinzip folgen muss. Das ist das

³ Vgl. A. A. *Klischas/S. M. Schachral* (Hrsg.), *Die vaterländische Verfassungsjustiz: Geschichte und Gegenwart. Dokumente und Materialien (1988–2010)*, Moskau 2010, S. 501–527.

⁴ Vgl. *M. A. Mitjukov*, *Zur Geschichte der Ausarbeitung und Annahme des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“*, Kommentar, hrsg. v. *G. A. Gadschiev*, Moskau 2012, S. 25–46.

grundlegende philosophische Prinzip des Schutzes der Rechte des Menschen und der Aufstellung eines rechtlichen Rahmens für die Staatsmacht. Eine solche Philosophie ist kein Luxus, die nur in guten Zeiten erlaubt ist, und das Verfassungsgericht ist kein ‚Schmuck‘ für die Aufnahme in den Kreis der Weltgesellschaft. Die Verfassungsgerichte gewährleisten einen kontinuierlichen Gang und eine sichere Vorwärtsbewegung. Der Erfolg der Verfassungsgerichtsbarkeit in der ganzen Welt ist überall kein Zufall. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist das Fundament des ökonomisch stabilen Staates. Sie schützt mit der Verfassung das Dokument, das die Überzeugung von der vereinigten Gesellschaft widerspiegelt. Die Verfassung wiederum erlaubt es, sich in der immer schwierigeren und instabiler werdenden Welt zu orientieren und fordert die Übereinstimmung zwischen Text der Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Garant dafür ist in erster Linie das Verfassungsgericht“⁵.

Wladimir D. Zorkin hat in seiner Rede anlässlich der internationalen Konferenz zum 20. Jahrestag des Verfassungsgerichts der RF die Aufmerksamkeit auf folgende Frage gerichtet: „Die Zeit des Wandels, in der unser System der Verfassungsgerichtsbarkeit herausgebildet wurde, war natürlich eine Zeit des Maximalismus, eine Zeit, in der Risiken entstanden, die in Extreme mündeten. Ein extremer Standpunkt schlug vor, die Tätigkeit des Verfassungsgerichts den Interessen der Gruppen zu unterstellen, die Einfluss auf die gesetzgebende und vollziehende Macht haben. Ein entgegengesetzter Standpunkt forderte, die Verfassungsgerichtsbarkeit umzuwandeln in ein Organ, das über allen gewaltenteiligen Mächten steht. Von diesen Extremen sind wir durch die Analyse der Welterfahrung längst weit entfernt. [...] Das Verfassungsgericht lehnte die Verführung ab, einen Gerichtsstaat zu entwickeln und stimmte gleichzeitig dagegen, zum Anhängsel der ausführenden Macht zu werden. Das Gericht entschied, am Prinzip des strategischen Schiedsrichters festzuhalten – nicht mehr und nicht weniger.

⁵ *W. D. Zorkin* (Hrsg.), Verfassungskontrolle: Doktrin und Praxis. Materialien der Internationalen Konferenz anlässlich des 20-jährigen Jubiläums des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation (28./29.09.2011) in St. Petersburg, Moskau 2012, S. 18.

Niemals wird unser Verfassungsgericht von seiner einheitlichen rechtmäßigen und würdevollen Rolle abweichen – der Rolle des rechtlichen Schiedsrichters, soweit Streitigkeiten zwischen den Gewalten, Konflikte zwischen der Macht und den Bürgern sowie dem Staat und der Gesellschaft berührt sind“⁶.

Moskau, Sommer 2013

Wladimir I. Fadeev

⁶ Siehe *W. D. Zorkin* (Anm. 5), S. 11 f.

Inhalt

Vorwort.....	V
Praefatio.....	VII
Inhalt.....	XIII
Abkürzungen.....	XVII
NIKOLAIJ T. WEDERNIKOV	
Die Entwicklung des Verfassungsgerichts in Russland: Geschichte und Gegenwart.....	1
ANATOLIJ J. SLIVA	
Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation und die Entwicklung des Rechts.....	13
BORIS S. EBSEEV	
Das Verfassungsgericht Russlands: Rechtsnatur und Funktionen.....	21
MICHAIL A. MITJUKOV	
Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russischen Föderation.....	35
VERA K. BOBROWA	
Einige Aspekte der Teilnahme des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der Russischen Föderation im verfassungsgerichtlichen Verfahren.....	45

EKATERINA YUSTUS

Status und Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts 57

RÜDIGER POSTIER

Verfassungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg..... 63

CAROLA SCHULZE

Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung..... 69

KARSTEN HOOF

Eilrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht..... 81

LARS STEINHORST

Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren vor dem
Bundesverfassungsgericht..... 93

Diskussion

MICHAEL A. MITJUKOV

Über die Institution eines Bevollmächtigten Vertreters des
Präsidenten der Russischen Föderation im Verfassungsgericht
der Russischen Föderation 109

SVETLANA W. NARUTTO

Bestimmtheitsgrundsatz als Kriterium der
Verfassungsmäßigkeit der Gesetze 113

NADEZDA A. MICHALEVA

Der russische Föderalismus im Objektiv der
Verfassungsrechtspflege 121

WLADIMIR I. FADEEV

Ist die Einwohnerschaft einer Gemeinde eine freiwillige
Bürgervereinigung? (Zur Rechtsauffassung des
Verfassungsgerichts der Russischen Föderation)..... 129

MARIA V. WARLEN

Die Widerspiegelung des Abgeordnetenstatus in den
Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Russischen
Föderation..... 137

BORIS A. STRASCHUN

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle in Russland..... 145

Abkürzungen

Abs.	Absatz
a. D.	außer Dienst
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Ass.	Assessor
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BerLadÖffG.	Berliner Ladenöffnungsgesetz
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
Dr.	Doktor
DRiG	Deutsches Richtergesetz
Duma	erste Kammer (Volkskammer) des Parlaments der Russischen Föderation
E	Entscheidungssammlung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EinigungsV	Einigungsvertrag
Entsch.	Entscheidung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGH-Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FSK	Föderales Verfassungsgesetz
FZK über KS	Föderales Verfassungsgesetz der RF „Über das Verfassungsgericht der RF“
FVG über VG	Föderales Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der RF“
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrecht
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IÖD	Informationsdienst Öffentliches Dienstrecht
i. R.	im Ruhestand
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert

JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K	Kammerentscheidungen
Kap.	Kapitel
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVerf Bbg	Brandenburgische Landesverfassung
LVerfG Bbg	Landesverfassungsgericht Brandenburg
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MGJuA	Moskauer Staatliche Juristische O. E. Kutafin- Universität
Mio.	Millionen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. g.	oben genannte
OVG	Oberverwaltungsgericht
P.	Punkt
RF	Russische Föderation
Rn.	Randnummer
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepu- blik
S.	Satz / Seite
Sig.	Signatur
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO der RF	Strafprozessordnung der Russischen Föderation
T.	Teil

u. a.	unter anderem / und andere
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken / Sowjetunion
Urt.	Urteil
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.	vom
Verf.	Verfasser
VerfG RF	Verfassungsericht der Russischen Föderation
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit

Die Entwicklung des Verfassungsgerichts in Russland: Geschichte und Gegenwart

*Nikolaj T. Wedernikov**

I. Einleitung

Das Rundtischgespräch findet am Vorabend des Jahrestages zur Gründung des Verfassungsgerichts der RF statt. Das offizielle Gründungsdatum ist bekanntlich der 30.10.1991 und vor weniger als einem Jahr wurde feierlich das 20. Jubiläum begangen. Aus diesem Anlass gab der Präsident eine spezielle Verfügung heraus, auf deren Grundlage die Feierlichkeiten im Kreml begannen und in Form einer internationalen Konferenz in Sankt Petersburg, dem derzeitigen Sitz des Gerichts, fortgeführt wurden. An dieser Konferenz beteiligten sich 46 Delegationen gleichartiger Institutionen, die aufgrund des Jahrestages des russischen Verfassungsgerichts gekommen waren.

In diesem Zusammenhang ist es angebracht, Erinnerungen aufzufrischen und den ausländischen Kollegen die Hauptpunkte der Entwicklung des Verfassungsgerichts näher zu bringen: die Idee der Entstehung des Verfassungsgerichts bis hin zur Ausarbeitung und Annahme des Verfassungsgerichtsgesetzes, die Zusammensetzung der ersten Richterbank und der Beginn der praktischen Tätigkeit. Die Schaffung und Funktion des Verfassungsgerichts in Russland ist neben der Institution des Präsidenten möglicherweise die wichtigste und effektivste Institution der neueren Geschichte Russlands. Es ist auch erheblich in diesem Zusammenhang, dass die Justiz ebenso wie die Legislative und die Exekutive als unabhängige und gleichberechtigte Staatsgewalt proklamiert wurde (Art. 10 der Verfassung der RF).

* *Prof. Dr. iur. Nikolaj T. Wedernikov, Verdienter Wissenschaftler der RF, Verdienter Jurist der RF und Verfassungsrichter a.D.*

Anzumerken ist, dass hier anwesende Personen – so die Professoren *M. A. Mitjukov* und *B. S. Ebseev* – direkt an diesem Prozess beteiligt waren. Zudem waren *M. A. Mitjukov* und ich im Jahr 1990 Abgeordnete der RSFSR, Mitglieder des Obersten Sowjets und Mitglieder des Komitees für Gesetzgebung, wo alle wichtigen Ereignisse, die mit der Entstehung unseres Verfassungsgerichts verbunden waren, stattfanden.

II. Die Schaffung und Entwicklung des Verfassungsgerichts

Die Idee der Schaffung des Verfassungsgerichts als Organ der Verfassungskontrolle bestand darin, die Herrschaft der Verfassung sowie die Übereinstimmung aller anderen Gesetze und der Tätigkeit der obersten Bundesorgane, eingeschlossen die des Präsidenten, mit der Verfassung sicherzustellen, die Einhaltung der Menschen- und Bürgerrechte sowie der Grundfreiheiten zu garantieren. Dies hat die Unterstützung der Abgeordneten und der Juristen gefunden, die im Jahr 1990 im Prozess der Demokratisierung und der durchgreifenden Reformen in Russland gewählt wurden.

Die Deklaration über die staatliche Souveränität der RSFSR, die am 12.06.1990 von der ersten Tagung der Volksvertreter angenommen worden war, und in der das Prinzip des Vorrangs der Verfassung und das Prinzip der Gewaltenteilung festgelegt wurden, gilt als Rechtsgrundlage zur Schaffung des Verfassungsgerichtsgesetzes. Die Aufrechterhaltung dieser Grundprinzipien in einem modernen Staat, der für sich in Anspruch nimmt, „Rechtsstaat“ zu heißen, ist undenkbar ohne die Existenz eines Verfassungsgerichts.

Darüber hinaus wurde in dieser Deklaration betont, dass für „die Grundlage der Schaffung einer neuen Verfassung der Russischen Föderation ... und für die Verbesserung der Gesetzgebung“ einzutreten ist (Art. 25 der Deklaration).

Die erste Erwähnung des Verfassungsgerichts fand am 15.12.1990 statt. Mehr dazu war bereits in der Verfassung der RSFSR aus dem Jahr 1978 in Art. 119 festgelegt, der bestimmte, dass das Verfassungsgericht der RF durch den Kongress der Volksvertreter der RSFSR gewählt wird. Die Prozedur der Wahl und die Tätigkeit des Verfassungsgerichts wur-

den durch das Gesetz über das Verfassungsgericht, das durch den Kongress der Volksvertreter genehmigt wurde, definiert. Die letzte Vorschrift dieses Artikels sollte sich alsbald als sehr wichtig herausstellen. Auf diese Weise sollte ein Gesetz über das Verfassungsgericht erlassen werden, auf dessen Grundlage die „Gründungsrichter“ eingesetzt werden konnten. Das Gesetz wurde vom Komitee für Gesetzgebung des Obersten Sowjets der RSFSR ausgearbeitet und vom V. Kongress der Volksvertreter der RSFSR am 12.07.1991 angenommen.

Zu dieser Zeit hatte das Gesetzgebungsorgan in Russland eine zweistufige Struktur – zunächst mussten alle Gesetze durch den Obersten Sowjet angenommen werden, und die wichtigsten unter ihnen wurden dann durch den Kongress der Volksvertreter bestätigt. Wie bereits erwähnt, wurde das Gesetz über das Verfassungsgericht vom Kongress angenommen und genehmigt. So nahm der Oberste Sowjet das Gesetz über das Verfassungsgericht in einer gekürzten Form an – der dritte Teil „Entscheidung der Fälle über die Verfassungsmäßigkeit der Strafverfolgung“ wurde ausgeschlossen. Eine Reihe von Abgeordneten aber, die die Interessen des Obersten Gerichts der RSFSR vertraten, haben den tieferen Sinn nicht verstanden und entschieden, dass das Verfassungsgericht die Rolle einer Aufsichtsbehörde über das Oberste Gericht übernehmen soll und dessen Urteile im Einzelfall zu überprüfen hat. Im Gesetz war weiterhin die Rede von den Möglichkeiten der Mitwirkung des Verfassungsgerichts bei der Festlegung der Praxis „der Rechtsanwendung“, also an der Praxis, einige Arten von Fällen auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung zu überprüfen. Es sollte aber keine Möglichkeit der Revision von Entscheidungen und Gerichtsurteilen bei bestimmten Fällen geben.

Der Kongress der Volksvertreter aber hat das Gesetz im Ganzen verabschiedet und den dritten Teil mit aufgenommen. Auf diese Weise wurde die Rechtsgrundlage für die Gründung des Verfassungsgerichts in Russland geschaffen, und es blieb nur noch die Wahl der Richter selbst und die Bildung der Verwaltung des Gerichts. Danach war es möglich, mit den Gerichtsverfahren zu beginnen.

Die Kandidaten für das Richteramt des neuen Gerichts wurden durch die Fraktionen der Organe der Rechtspflege nominiert: Staatsanwaltschaft, Oberstes Gericht der RSFSR, Justizministerium sowie Kol-

lektive der Forschungseinrichtungen juristischen Profils. Es wurden 65 Kandidaten nominiert. Alle durchliefen die Erörterung in drei Ausschüssen des Obersten Sowjets (unter den Gesichtspunkten Gesetzgebung, Menschenrechte, Gesetzlichkeit und Bekämpfung der Kriminalität). Dann wurden mittels einer „einfachen einschätzenden Abstimmung“ 25 Kandidaten ausgewählt. Das Gericht sollte aus 15 Mitgliedern bestehen.

Die Wahl der Richter des Verfassungsgerichts fand am 29. und 30.10.1991 in geheimer Abstimmung der 1068 Volksvertreter im Kongress statt: so war die Zahl der Abgeordneten in der Verfassung verankert. 13 Richter wurden gewählt, d.h. erhielten mehr als die Hälfte der Stimmen des Kongresses der Volksvertreter. Zwei Sitze blieben für die gesamte erste Periode des Gerichts vakant – bis zur Annahme der neuen Verfassung der RF im Dezember 1993 und de facto bis zur Bildung des vollständigen Gerichts, das derzeit aus 19 Richtern besteht.

Alle 13 gewählten Richter haben von der Tribüne des Kongresses aus den Eid abgelegt und diesen unterzeichnet, fünf Abgeordnete, die zum Richter gewählt worden waren (*O. I. Tiunov, Y. D. Rudkin, W. I. Olejnik, A. L. Kononov* und *N. T. Wedernikov*) haben ihr Amt als Volksvertreter aufgegeben. Die gewählten Richter hatten ein sehr hohes fachliches und wissenschaftliches Niveau – darunter waren sieben Doktoren der Rechtswissenschaft, vier Kandidaten der Rechtswissenschaft und nur zwei waren ohne akademischen Grad und Titel, besaßen aber große praktische juristische Berufserfahrung.

Am späten Abend des darauf folgenden Tages haben die Richter in geheimer Abstimmung den Vorsitzenden des Gerichts (*W. D. Zorkin*), seinen Stellvertreter (*N. V. Vitruk*) und den Sekretär (*W. D. Rudkin*) gewählt.

Bald darauf fand ein Arbeitstreffen mit dem Präsidenten der RF, *Boris Jelzin*, statt, auf dem materielle und wirtschaftliche Fragen geklärt wurden: die Auswahl eines Gebäudes für das Gericht in Moskau, Transportmöglichkeiten und Bezahlung der Richter, Prinzipien der Bildung des Apparates des Gerichts. Es wurde beschlossen, dass im Apparat des Gerichts kreative Abteilungen eingerichtet werden sollen – entsprechend den wichtigen Zweigen des Rechts und der Unterteilung des Gerichts in Verwaltung, Buchhaltung, Personalwesen u. a.

Die Richter begannen damit, die Verfahrensordnung des Gerichts zu entwickeln – das normative Dokument, das durch das Gesetz über das Verfassungsgericht vorgesehen ist und das die Bestimmungen der Regulierung der inneren Angelegenheiten des Gerichts enthalten soll.

Die erste Verhandlung des Verfassungsgerichts fand am 14.01.1992 statt. Verhandelt wurde über die Verfassungsmäßigkeit eines Dekrets des Präsidenten der RF, *Boris Jelzin*, in welchem er zwei Behörden der repressiven Strafverfolgung, den KGB und das Innenministerium, zu einer Behörde vereinigen wollte. Angesichts der jüngsten russischen Geschichte mit den blutigen „stalinistischen Repressionen“ musste man sensibel darüber nachdenken, ein solches Dekret zu verabschieden. Man kann sagen, dass dieses Dekret die ganze Bevölkerung aufgeweckt und alarmiert hat. Das Verfassungsgericht wurde mittels einer Unterschriftensammlung mehrerer Dutzend Abgeordneter der RSFSR dazu aufgefordert, das Dekret einer frühzeitigen Bewertung zu unterziehen. Außerdem bekam das Gericht einen Brief von fünf Vorsitzenden der Ausschüsse des Obersten Sowjets der RSFSR mit gleichem Inhalt.

Übrigens wurden während der Bearbeitung dieser Angelegenheit einige der engsten Mitarbeiter *Jelzins* befragt, darunter *Bulbulis* und *Schachrai*, aber keiner von ihnen hat eingestanden, wer genau den Text des Dekrets erarbeitet hat.

Das Dekret wurde für verfassungswidrig erklärt, die Behörde wurde aufgelöst, und das Gericht hatte seinen Auftrag als „die höchste richterliche Behörde zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung“ erfüllt.

Im Zeitraum von 1992 bis 1993, d.h. vor der Verabschiedung der neuen Verfassung der RF, die allgemein als die erste Periode der Aktivität des russischen Verfassungsgerichts bezeichnet wird, hat das Gericht 27 Fälle verhandelt, von denen 19 die Verfassungsmäßigkeit von Normativakten auf verschiedenen Ebenen betrafen und acht davon auf individuelle Beschwerden der Bürger zurückgingen. Unter anderem wurden vom Gericht zwei Vorschriften des Kongresses der Volksvertreter, sechs Vorschriften des Obersten Sowjets, acht Dekrete des Präsidenten der RF, zwei Normativakte der Regierung, zwei Normativakte des Präsidiums des Obersten Sowjets und vier Normativakte der Ministerien der RF für verfassungswidrig erklärt. Im gleichen Zeitraum hat das Verfassungsgericht 18 Vorlagen auf Verstöße verschiedener Staatsorgane

gegen die Verfassung erlassen und zwei Gutachten zu Handlungen und Entscheidungen des Präsidenten der RF, *Boris Jelzin*, erstellt.

Der Aufsehen erregendste, sozusagen „lauteste“, und nach den juristischen und politischen Folgen wichtigste Fall der ersten Periode der Tätigkeit des Verfassungsgerichts Russlands war zweifelsohne der so genannte „KPdSU-Fall“. Juristisch gesagt war es der Fall der Überprüfung von drei Verordnungen des Präsidenten Russlands, *Boris Jelzin*, zur Tätigkeit und zum Eigentum der KPdSU auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung.¹

Allein die öffentlichen Sitzungen des Gerichts dazu dauerten sechs Monate, vom 26.05. bis zum 30.11.1992, dazu kam noch die Zeit für die Vorbereitung und die Urteilsfindung. Die Materialien dieses Falles sind in Form von Stenografischen Berichten herausgegeben worden und jeder der sechs Bände hat etwa 600 Seiten.

III. Die Entstehung des Verfassungsgerichtsverfahrens in Russland

Das Verfassungsgerichtsverfahren als besondere Art des Gerichtsverfahrens existierte in Russland bis zur Entstehung des Verfassungsgerichts der RF und der verfassungsrechtlichen (statutengemäßen) Gerichte in den Subjekten der Föderation nicht. Im Wesentlichen entwickelte es sich im Verlauf der Verhandlung der konkreten Fälle, als Entscheidungen zu verschiedenen Verfahrensfragen gefunden werden mussten und sich dabei die Konturen des Verfassungsgerichtsverfahrens herausbildeten. Dabei nutzten die Richter die Bestimmungen der allgemeinen Theorie des Rechts und die Entscheidungen zu prozessualen Fragen in den prozessualen Fachwissenschaften. Die Spezifik des im Gesetz über das Verfassungsgericht enthaltenen Rechtssta-

¹ Der Fall zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Verordnungen des Präsidenten der RF „Über die Aussetzung der Tätigkeit der Kommunistischen Partei der RSFSR“ v. 23.08.1991, „Über das Eigentum der KPdSU und der Kommunistischen Partei der RSFSR“ v. 25.08.1991 und „Über die Tätigkeit der KPdSU und der Kommunistischen Partei der RSFSR“ v. 06.11.1991 sowie „Über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der KPdSU und der Kommunistischen Partei der RSFSR“ wurde im Verlag Spark, Moskau 1996–1999, Bd. I–VI publiziert.

tus des Gerichts, einzelne Bestimmungen über die Besonderheiten der Betrachtung der verschiedenen Kategorien des Falles, die in seinen Kompetenzbereich eingehen, sowie das hohe professionelle Niveau, das die Richter in den verschiedenen Zweigen des Rechts haben, gestatten es, gut motivierte und begründete Entscheidungen zu finden.

Während der Betrachtung des „KPdSU-Falles“ wurden die Entscheidungen zu solchen prozessualen Fragen wie die Vereinigung von Anträgen in einem Verfahren, die Anhörung der Gutachter, die Vorladung der Zeugen zum Gericht (darunter Zeugen aus dem Ausland), die Bestrafung eines Anwalts, das Erscheinen des Zeugen *M. S. Gorbatschow* vor dem Gericht, die Eingliederung der von den Parteien vorgestellten Dokumente und Materialien auch zu anderen Fragen in den Fall beschlossen.

Die vom Gericht gefundenen Entscheidungen zu besonderen Verfahrensfragen haben später ihre Festschreibung im zweiten Gesetz „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ vom 21.07.1994 gefunden.

Die erste Periode der Tätigkeit des Verfassungsgerichts Russlands fiel mit solchen großen historischen Ereignissen in Russland wie dem Zerfall der Sowjetunion, dem Abschluss der Beloweschski-Abkommen, der Einführung des Amtes des Präsidenten in Russland und der Wahl auf diesen Posten zusammen. Am 21.09.1993 hat der Präsident Russlands, *Boris Jelzin*, die Verordnung Nr. 1400 erlassen, die die Befugnisse der Volksabgeordneten abgeschafft und den Kongress der Volksdeputierten und den Obersten Sowjet der RF entlassen hat. Mit anderen Worten beendete sie die Tätigkeit des Gesetzgebungsorgans des Landes. Nach dem ersten Gesetz über das Verfassungsgericht konnte das Gericht die Verfahren zu verschiedenen Fragen aus eigener Initiative beginnen. Deshalb wurde schon am nächsten Tag das Gericht zu einer Sitzung einberufen und mit der Stimmenmehrheit der Richter wurde die vorliegende Verordnung für verfassungswidrig erklärt. Das hätte der Grundstein für die Fragestellung zum Amtsenthebungsverfahren des Präsidenten sein können. Die Konfrontation zwischen dem Kongress der Volksdeputierten und dem Präsidenten Russlands hatte ihren Höhepunkt erreicht und wurde in den Ereignissen am 03./04.10.1993 entladen, als das Gebäude, in dem der Kongress der Volksdeputierten

seine Sitzung hielt, von Panzern beschossen wurde. In Bezug auf das Verfassungsgericht hatte der Präsident Russlands die Verordnung Nr. 1642 vom 07.10.1993 „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ erlassen. Diese Verordnung setzte die Tätigkeit des Gerichts aus.

Unter diesen Bedingungen ging die erste Periode der Tätigkeit des Verfassungsgerichts Russlands zu Ende. Das Gericht war nicht entlassen, aber es arbeitete nicht als Gericht, da es keine konkreten Fälle betrachtete und löste, wie es in derselben Verordnung – „bis zur Annahme der neuen Verfassung der RF“ geschrieben stand. Die neue Verfassung der RF war – wie bekannt – im Dezember 1993 erlassen worden, aber das Verfassungsgericht hat seine Tätigkeit erst im Februar 1995 wieder aufgenommen, als die Bildung des vollen Bestandes des Gerichts bereits entsprechend Art. 125 der neuen Verfassung der RF, d. h. mit 19 Richtern, abgeschlossen war. Die neue Verfassung der RF hat den Kompetenzbereich des Verfassungsgerichts geändert und hat die Teilung der Gesetze in föderale und föderal verfassungsrechtliche eingeführt. Dies erforderte die Ausarbeitung und Annahme des zweiten Gesetzes „Über das Verfassungsgericht“. An seiner Ausarbeitung wurden die Richter des Verfassungsgerichts aktiv beteiligt, indem sie das Recht der Gesetzgebungsinitiative „zu Fragen seiner Führung“ (Art. 104 der Verfassung der RF) nutzten. Das Gesetz über das Verfassungsgericht war das erste föderale Verfassungsgesetz in unserem Land. Es wurde angenommen und ist am 21.07.1994 in Kraft getreten.

Die Befugnisse des Verfassungsgerichts sind in Art. 125 der Verfassung der RF detailliert beschrieben, insbesondere, dass sich das Verfassungsgericht nach den Bestimmungen der Verfassung von den zwei anderen höchsten Gerichten – dem Obersten Gericht der RF und dem Höchsten Arbitragegericht der RF – unterscheidet.

Die wesentlichste Neuerung dabei besteht darin, dass dem Gericht Befugnisse zur Auslegung der Verfassung übertragen werden. Es ist notwendig zu bemerken, dass das Gericht die Bestimmungen der Verfassung nicht nur dann auslegt, wenn es damit speziell beschäftigt ist und in diesem Zusammenhang eine entsprechende einzelne Entscheidung erlässt. Es legt die Verfassung bei der Betrachtung jedes beliebigen Falles aus. Das Gericht findet den verfassungsrechtlichen Sinn ver-

schiedener Normen des Gesetzes, die diesen vom Antragsteller abgesprochen werden, und kommt nach seiner allseitigen Analyse zum Schluss der Übereinstimmung (oder Nichtübereinstimmung) mit der Verfassung und begründet diese Schlussfolgerung in Form seiner Rechtsauffassung. Damit werden die Machtvollkommenheit der Verfassung und die Übereinstimmung der Fachgesetze mit ihr gewährleistet.

Es ist seit langem bekannt, dass sich die Position des Gerichts in der Gerichtsmacht des Staates mit der gesetzgebenden Entscheidung herausbildet. Würde man die gesetzgeberische Position ändern, entstünde ein anderes Gericht. Man kann dies insbesondere an den Bestimmungen des Gesetzes „Über dem Status der Richter des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation“ sehen. In Bezug darauf gelten selbstverständlich solche Bestimmungen der Verfassung, wie z.B. ihre Unabhängigkeit und die Unterordnung unter die Verfassung (wir werden sehen, dass die Richter aller anderen Gerichte sich nicht nur der Verfassung unterwerfen, sondern auch dem Gesetz). Verfassungsrichter sind unantastbar, sie haben ein hohes materiell-finanzielles Niveau der Versorgung sowohl während ihrer Tätigkeit als auch im Ruhestand. Aber die Richter des Verfassungsgerichts müssen auch hohen Anforderungen gerecht werden: das Alter – nicht weniger als 40 Jahre, eine tadellose Reputation, das Vorhandensein der höchsten juristischen Ausbildung, eine mindestens 15-jährige Tätigkeit in einem juristischen Beruf, eine anerkannt hohe Qualifikation auf dem Gebiet des Rechts.

Die zwei interessantesten Statusanforderungen an Richter des Verfassungsgerichts in Russland, mit denen der Gesetzgeber ständig „jongliert“, sind zum einen die Altersgrenze, bis zu der ein Richter Pflichten erfüllen kann, und zum anderen der Ablauf der Amtszeit eines Richters.

Im ersten Gesetz über das Verfassungsgericht gab es nur ein Kriterium – das Alter. Es lag bei maximal 65 Jahren. Die Presse jener Jahre schrieb sehr häufig zu diesem Thema und erklärte, dass die Richter des Verfassungsgerichts in Russland lebenslang ernannt werden. In Wirklichkeit war es nicht so.

Im zweiten Gesetz gab es schon zwei Kriterien: das Alter – bis zu 70 Jahren – und die Amtszeit – nicht länger als 12 Jahre ohne das Recht der Wiederwahl für die zweite Amtszeit. Später wurde die Amtszeit bis auf 15 Jahre verlängert, dann wurde sie wieder aufgehoben und nur das

Kriterium des Alters bis zu 70 Jahren beibehalten. Vor kurzem wurde dem Gesetz eine weitere Änderung in diesem Zusammenhang hinzugefügt – eine Bestimmung über die Altersgrenze, die sich auf die normalen Richter, nicht aber auf den Vorsitzenden des Verfassungsgerichts bezieht.

Man könnte diese Änderungen als Merkwürdigkeiten des Gesetzgebers betrachten, wenn sie sich nicht auf die Schicksale der konkreten Menschen, der Richter, auswirken würden. Ich und noch zwei andere Richter sind im Alter von 65 Jahren in den Ruhestand gegangen, die nachfolgenden Richter sind mit 70 Jahren demissioniert worden, und der Vorsitzende des Gerichts, *Zorkin*, kann seine Dienstpflichten erfüllen, solange er lebt. Negativ daran ist, dass die Gleichheit der Richter verletzt wird. Die Ungleichheit in der Position des Vorsitzenden des Gerichts und der übrigen Richter ist mit den Änderungen des Gesetzes über das Verfassungsgericht noch stärker ausgeprägt worden. Früher haben die Richter den Vorsitzenden des Gerichts auf drei Jahre (mit Recht auf Neuwahl) gewählt. Jetzt schlägt der Präsident Russlands den Vorsitzenden des Gerichts vor und der Rat der Föderation wählt ihn auf unbestimmte Zeit. Das bedeutet, dass der Vorsitzende des Gerichts nicht der Erste unter Gleichen ist, sondern der Vorgesetzte der Richter, der von oben gewählt worden ist.

Der vor kurzem verstorbene Richter des Verfassungsgerichts a.D., *Prof. N. V. Vitruk*, hat dazu bemerkt: „Das Gericht ist durch den Vorsitzenden in die berüchtigte ‚Vertikale der Macht‘ eingebaut.“

Man kann sagen, dass in den letzten Jahren bei dem Gesetzgeber der Drang zur Korrektur des Gesetzes über das Verfassungsgericht chronischen Charakter angenommen hat und manchmal grenzt dieser Drang an den Rand der Nichtübereinstimmung dieser Veränderungen mit der Verfassung. Es ist z.B. nicht klar, wozu man die in der inneren Struktur existierenden Kammern des Gerichts abschaffen musste oder man das Recht der Klage der Bürger vor dem Verfassungsgericht nur von Fällen der Anwendung des Gesetzes in ihrer Angelegenheit abhängig macht, obwohl die Verfassung der RF solche Klagen auch im Falle der Möglichkeit der Anwendung des Gesetzes in ihrem Fall vorsieht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Rolle des Verfassungsgerichts in der RF erstens durch die Tatsache seiner Exis-

tenz und zweitens durch den Einfluss seiner Urteile auf das rechtliche System des Staates als einziger Interpret der Verfassung definiert. Es bringt Russland auf dem Weg zu einem echten Rechtsstaat voran. Die Autorität des Verfassungsgerichts unter der Bevölkerung ist sehr hoch. Das zeigt die Anzahl der Klagen der Bürger zum Verfassungsgericht. So wurden im ersten Jahr der Arbeit des Gerichts – 1992 – 16.860 Klagen verhandelt, und für die Jahre 1992 bis 2007 beträgt die Gesamtzahl der Klagen 200.205. Freilich waren davon 123.521 dem Gericht offenbar nicht unterstellt, aber dies war der so genannte Preis des Fortschritts, der die ungenügende allgemeine rechtliche Kultur des Volkes demonstriert. Es ist wichtig, dass die russischen Menschen „die Wahrheit“ gerade im Gericht und auf eine zivilisierte rechtliche Weise suchen wollen.

Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation und die Entwicklung des Rechts

*Anatolij J. Sliva**

1. Der Maßstab der vor der RF in der Gegenwart stehenden Widersprüche und Probleme verlangt, die Modernisierung des Landes auf die Tagesordnung zu stellen. Diese fordert eine adäquate rechtliche Basis, die Entwicklung Russlands als Rechtsstaat, Sozialstaat, föderativer und demokratischer Staat. Damit stehen neue Herausforderungen vor dem Verfassungsgericht und der Verfassungsgerichtsbarkeit als Ganzes.

Das Verfassungsgericht der RF, das zwei Jahre älter als die Verfassung ist, schützt die Verfassung, die im Dezember 2013 20 Jahre alt wird. Sein Vorläufer war das Unionskomitee für Verfassungsaufsicht, das Reformen des damaligen politischen Systems bezweckte und dem Wesen nach wie das Verfassungsgericht handelte.¹

2. Einen bedeutenden Einfluss (obwohl unterschiedlich in den einzelnen Perioden) hatte das Verfassungsgericht auf die Entwicklung des Rechts und der russischen Gesetzgebung. Diese Tatsache bestätigt die Masse seiner Entscheidungen. Die Frage, die eine Untersuchung und Bewertung erfordert, besteht darin: Wer ist effektiver – das Verfassungsgericht, das unrechtmäßige Akte beseitigt oder das föderale Parlament und andere normgebende Organe, die auch Normen annehmen, die nicht mit der Verfassung übereinstimmen?

* *Prof. Anatolij J. Sliva*, Verfassungsrichter a. D.

¹ *L. W. Lasarev/A. J. Sliva*, Die erste Etappe der Verfassungsreform, Moskau 1989, S. 44. Das Verfassungsgericht der UdSSR sah das Projekt eines Unionsvertrags (1990) und die Projekte eines Vertrags über die Union der souveränen Republiken und über die Union der souveränen Staaten (1991) vor. Siehe „Die vaterländische Verfassungsjustiz. Geschichte und Gegenwart“. Dokumente und Materialien (1988–2010), Moskau 2010, T. 1.4 „Im Verfassungsgericht der UdSSR“, S. 208–213.

Am 19.11.2009 nahm das Verfassungsgericht eine für Russland wirklich historische Entscheidung an, nach der die Todesstrafe in der RF weder ausgesprochen noch angewendet werden darf. In diesem Zusammenhang hat das Verfassungsgericht die Verfassungsbestimmung so ausgelegt, dass die Todesstrafe von nun an bis zu ihrer Abschaffung nur für entsprechende Verbrechen festgelegt werden darf (Art. 20, T. 2 Verfassung der RF) und bekräftigte das natürliche Verfassungsrecht eines jeden auf Leben (Art. 20, T. 1 der Verfassung der RF).

Im Zusammenhang damit ist es für einen Rechtsstaat, wie sich Russland selbst bezeichnet, unannehmbar, die Ratifikation von Normen des europäischen Rechts über die Abschaffung der Todesstrafe, zu der sich die RF freiwillig verpflichtet hat, vergessen zu haben ebenso wie die Einführung entsprechender Änderungen in die nationale Gesetzgebung, was insbesondere durch die Resolution PASE vom Oktober 2012 bestätigt wurde, die an die Adresse Russlands gerichtet war.

Ein großer und wachsender Teil der Anliegen der Bürger an das Verfassungsgericht berühren die Probleme der Realisierung des Verfassungsstatus der RF als sozialer Staat – insbesondere die Fragen der Renten und alle Formen und Mittel des sozialen Schutzes. Sowohl der Gesetzgeber als auch die rechtsanwendenden Organe sind heute in ihrer Tätigkeit in der sozialen Sphäre mit vielen Positionen des Verfassungsgerichts verbunden, darunter: Förderung des Vertrauens in das Gesetz und das Staatshandeln, Schutz einer vernünftigen Stabilität der rechtlichen Regelung, Voraussehbarkeit der Gesetzgebungspolitik und Unzulässigkeit willkürlicher Veränderungen im System der Rechtsnormen.

Viele Tausende Bürger erhielten Schutz ihrer sozialen Rechte im Verfassungsgericht sowohl durch die Anerkennung dieser oder anderer Gesetzesbestimmungen als nicht verfassungsmäßig oder mittels einer entsprechenden Auslegung.

Mit dem Beitritt der RF zur Europäischen Sozialcharta (im Juni 2009) wächst das Wirken des Verfassungsgerichts bei der Entstehung und Entwicklung der Gesetzgebung in der sozialen Sphäre weiter an. Das Verfassungsgericht formulierte ein System von Forderungen an die Gesetzgebung zur Festlegung und Einführung von Steuern und von Garantien des Rechts auf Eigentum vor willkürlichen und außerordentlichen Einwirkungen des Staates: Unzulässigkeit rückwirkender Gesetze,

Verbot der Verschlechterung der Lage der Steuerzahler, Auferlegung von Steuern nur durch Gesetz und aller wesentlichen Elemente der Steuerpflicht durch verpflichtende Bestimmungen des Gesetzes, Verantwortlichkeit für steuerliche Rechtsverletzungen als ausschließlich schuldhaftige Handlungen u. a.

Ohne Übertreibung kann man sagen, dass das Verfassungsgericht faktisch „Mitautor“ der gesetzgeberischen Festigung der Prinzipien des Steuerrechts ist. Allgemein bekannt sind sowohl die speziellen Entscheidungen des Verfassungsgerichts als auch seine beständigen Leit-motive in anderen Entscheidungen zu Problemen des Schutzes der Verfassungsprinzipien des Gerichts und der Gerichtsmacht. Seinem Wesen nach ist das Verfassungsgericht ein wichtiges Subjekt der Gerichtsreform und der Entwicklung der gerichtlichen Rechtsschöpfung.

Zu den konzeptionellen Rechtspositionen des Gerichts gehören: die Einführung von prozessualen Normen in Übereinstimmung mit der Verfassung, die Veränderung des Systems der Aufsicht, der Status der Verfassungsgerichte der Subjekte der RF, die Beibehaltung der Geschworenen im Gerichtssystem, die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Anerkennung des verfassungswidrigen Aktes, der durch gerichtliche Beschwerde aufgehoben werden kann, die Anwendung der Konvention über den Schutz der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten und der Entscheidungen des *EGMR* durch die Gerichte. Die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung durch die gerichtliche Tätigkeit stellt eine der wichtigsten Richtungen der Tätigkeit des Verfassungsgerichts dar. Und das sind nur einige Entscheidungen und Positionen des Verfassungsgerichts, die auf den Schutz der Werte der Verfassung und die Entwicklung des Rechts gerichtet sind.

3. Das Verfassungsgericht der RF nimmt Entscheidungen an, die auf dem Prinzip der Selbstbegrenzung beruhen. Es enthält sich der Feststellung und Erforschung der faktischen Umstände, soweit es in die Kompetenzen anderer Gerichte oder anderer Organe eindringen müsste (Art. 3 des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“). Aber das Gesetz erklärt nicht, was unter faktischen Umständen zu verstehen ist, ob sie (in ihrer Gesamtheit) und unter welchen Bedingungen verfassungsrechtliche Bedeutung

erlangen können und ob und wann die aufgestellten Fakten (Tatsachen) zum Gegenstand der Betrachtung durch das Verfassungsgericht werden. Ein charakteristisches Beispiel: Seit 1996 wurde das Verfassungsgericht sehr häufig zum Schutz des Verfassungsrechts auf örtliche Selbstverwaltung angerufen, das durch die Verfassung als unveränderliches Recht anerkannt und garantiert wird (Art. 12, 17, 18, T. 2). Es gab dazu 10 Entscheidungen des Verfassungsgerichts. In ihnen wurde konstatiert, dass die örtliche Selbstverwaltung eine Grundlage des Verfassungsaufbaus und des Rechtsstaates und eine Garantie der Rechte und Freiheiten ist. Ohne örtliche Selbstverwaltung gibt es keine freien Wahlen, kein effektives Parlament, keine Geschworenengerichte, keine Sicherheit, kein Wohlergehen und keinen Wohlstand in den örtlichen Bereichen. Die örtliche Demokratie ist eine mächtige Barriere gegen Wirtschaftsverbrechen und Korruption. Das ist eine hundertjährige Erfahrung in der Welt und auch in Russland. Zwischenzeitlich schlagen die Experten Alarm, ob man die Ressourcen der Selbstorganisation der Bevölkerung in Russland noch schützen könne oder ob sie schon verloren sind, d. h. ob gegenwärtig Gefahr für dieses grundlegende Verfassungsprinzip besteht.

Warum auf der Grundlage der existierenden Entscheidungen der Praxis dieses Problem nicht an die Gesellschaft, den Präsidenten, das Parlament, die Regierung und die Subjekte der Föderation gerichtet wird, obwohl dem Volk der Verlust eines wichtigen Verfassungswertes droht, schließt eine Reihe von ungelösten gesetzgeberischen Fragen über die materielle und finanzielle Basis und im speziellen die Frage ein, ob das Verfassungsgericht diese Frage lösen soll. Und das ist nur eines der Probleme der verfassungsrechtlichen Politik, an der das Verfassungsgericht energisch teilnehmen muss, weil es im Unterschied zum Präsidenten nicht mit der Thematik und der Periodizität konstitutioneller Rundschreiben (Art. 100, T. 3) verbunden ist. Ein solches Herangehen entspricht nach meiner Auffassung der Verfassung, weil die Entscheidungen des Verfassungsgerichts für die politischen Subjekte verpflichtend sind (Art. 125, T. 6).

4. Der charakteristische Ort und die Rolle des Verfassungsgerichts für die Entwicklung des Rechts und des Rechtsstaates kann nicht vollständig außerhalb des Verfassungsprinzips der Gewaltenteilung (Art. 10)

gewährleistet werden. Das Föderale Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ verpflichtet das Verfassungsgericht, das Prinzip der Gewaltenteilung bei der Entscheidung jeder konkreten Angelegenheit zu beachten. Einige bekannte Entscheidungen des Gerichts, in denen die Analyse und Bewertung der Einhaltung der gegebenen Prinzips, aber auch die Auslegung der entsprechenden Bestimmungen der Verfassung vorgenommen wird, stellen seinen grundlegenden Inhalt dar. Im Zusammenhang damit bilden sowohl die föderale als auch die regionale Gesetzgebung (insbesondere die Verfassungen und Statuten der Subjekte der Föderation) als auch ihre praktische Anwendung die Grundlage dafür, dass die Fragen der Realisierung dieses außerordentlich aktuellen Prinzips, das von *John Locke* und *Charles Montesquieu* begründet wurde, in der RF (auch bei der Einhaltung der internationalen Pflichten) noch einer grundlegenden rechtlichen Entscheidung bedürfen. So wurde in der Deklaration der Rechte des Menschen und des Bürgers in Frankreich 1789 festgeschrieben, dass jede Gesellschaft, in der die Nutzung der Rechte und die Teilung der Macht nicht gewährleistet sind, keine Verfassung hat (Art. 16). Die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit bei der Gewährleistung dieser wichtigen Frage des Rechts (nicht der Politik) kann auch nach 200 Jahren nicht hoch genug eingeschätzt werden.

5. Das Verfassungsgericht, das in den zwei Jahrzehnten seines Bestehens in mehr als 10.000 Fällen angerufen wurde, untersuchte jede angefochtene Gesetzesbestimmung (oder den Gesetzgebungsakt als Ganzes) im System der geltenden Normen (sehr häufig auch unter Berücksichtigung der vergangenen Regelung) durch die analytische Tätigkeit des Gerichts und des Sekretariats des Gerichts im Zusammenhang mit den Schreiben an das Gericht und im Rahmen der Entscheidung des konkreten Falls, aber es berührte auch viele allgemeine Fragen des Zustandes und der Entwicklung der Gesetzgebung und der Rechtspolitik.

Gemäß der Auffassung des Verfassungsgerichts kann eine Lücke im Gesetz (Recht) der Grund für eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit sein, wenn die Lücke zu einer solchen Anwendung des Rechts führt, die das Verfassungsrecht verletzt oder verletzen kann. Als Mittel der Schließung solcher Lücken (bis zur Änderung des Gesetzes) können die Gesetzesanalogie, das zeitweise Wiederaufleben der früheren Rege-

lung und die verfassungsmäßige Auslegung des Gesetzes durch das Gericht dienen. In diese Reihe gehört auch der ständige Hinweis (Erinnerung) des Gerichts an die Notwendigkeit der direkten Anwendung der Verfassung. Die Intensität der Entwicklung der russischen Gesetzgebung in den letzten zwei Jahrzehnten, die zu einer Vielzahl von unvollendeten Änderungen und Ergänzungen in der Mehrzahl der Gesetze und untergesetzlichen Akte geführt hat, brachte eine „Gemengelage“ in den Gesetzen hervor: Die Vermischung von Zivilgesetzgebung mit anderen Zweigen der Gesetzgebung, die miteinander nicht korrespondieren, und das „Ausradieren“ der Grenzen zwischen Normativakten und Rechtsanwendungsakten bilden die Grundlage dafür, dass einige Experten von der Zerstörung des Maßes und vom Chaos in der rechtlichen Regelung sowie von der Notwendigkeit der Kodifizierung der Gesetzgebung auf der Grundlage der geltenden Verfassung sprechen. Das Verfassungsgericht zeigte insbesondere den Rückzug vom Gegenstand der Regelung der vermögenswerten Rechte der Bürger auf und qualifizierte dies als Verletzung der Verfassungsrechte.

Durch die Spezialisten wird ein Übermaß an imperativen Normen in der Aktiengesetzgebung (anstelle dispositiver Normen) festgestellt, was zur Flucht in andere Gerichtsbarkeiten und zur Unterwerfung der Parteien unter ausländisches Recht und ein ausländisches Gericht führt.

In der Sphäre der Regelung der politischen Rechte wurden im Laufe der letzten 10 Jahre vier Redaktionen des Föderalen Gesetzes über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme am Referendum angenommen. Seinem Wesen nach wurde das Gesetz über die Wahlen des Präsidenten der RF und der Abgeordneten der Staatlichen Duma vollständig erneuert. Die Vielzahl der Ergänzungen und Neuerungen in der Steuergesetzgebung wurden nur selten in der rechtsanwendenden Tätigkeit kontrolliert. Das spiegelt sich in einem Zitat *Laotse*s (5. Jh. v. Chr.) wider, wenn er formuliert: „Wenn es in einem Staat viele Gesetze und Verordnungen gibt, dann steigt die Zahl der Verbrecher (Diebe).“

Aber die Entscheidung für die aufgezeigten Fragen des Werdens und des Funktionierens der RF als Rechtsstaat ist eine Verfassungspflicht nicht nur des Verfassungsgerichts, sondern auch der anderen

Gerichte, aber auch des Präsidenten und der gesetzgebenden und rechtsanwendenden Organe Russlands.

Das Verfassungsgericht Russlands: Rechtsnatur und Funktionen

*Boris S. Ebseev**

Der Konstitutionalismus beruht auf dem Vorrang der Verfassung, der die Staatsgewalt begrenzt. Die Staatsgewalt kann die durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen ohne Risiko des Verlustes eigener Legitimität nicht überschreiten. Dies erklärt einerseits die Bedeutung des Verfassungsrechts, dem in der Theorie und Praxis eines Rechtsstaates wohl der wichtigste Platz zukommt, und andererseits die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit im Staatsgefüge Russlands.

Die Legaldefinition des Verfassungsgerichts als „höchstes Rechtsprechungsorgan der verfassungsgerichtlichen Kontrolle in der RF, das die rechtsprechende Gewalt im verfassungsprozessualen Rahmen ausübt“, die in der vorherigen Verfassung und im Verfassungsgerichtsgesetz von 1991 enthalten war, übernahm die heute geltende Verfassung Russlands nicht. Stattdessen definiert das geltende Verfassungsgerichtsgesetz von 1994 das Verfassungsgericht als „Rechtsprechungsorgan der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, das die rechtsprechende Gewalt selbständig und unabhängig im verfassungsprozessualen Rahmen ausübt“. Darin hat möglicherweise die Doktrin der Parlamentsouveränität ihren Niederschlag gefunden. Dennoch kann man die Diskussion zur Stellung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im System der Gewaltenteilung in der RF und zu ihrer Rechtsnatur kaum für beendet erklären. Es scheint unstrittig zu sein, dass das Verfassungsgericht Teil der rechtsprechenden Gewalt ist. Diesen Standpunkt vertraten in ihrer Mehrheit auch die Autoren der Verfassung der RF. Dies erklärt, dass die Bestimmungen über dieses Organ

* Prof. Dr. Boris S. Ebseev, Verdienter Jurist der RF, Verfassungsrichter a.D. (1991–2008).

in den Abschnitt „Rechtsprechung“ in der Verfassung eingefügt wurden. Dieser Standpunkt war auch bei der Ausarbeitung des Gesetzes „Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation“ vorherrschend. Darin zeigt sich die Tendenz der Gleichsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit mit der allgemeinen Gerichtsbarkeit. Die Gesetzgebung auf der regionalen Ebene macht diese Tendenz noch deutlicher: die Kompetenzen der regionalen Verfassungsgerichte sind zwar in den regionalen Verfassungen festgeschrieben, aber die Besonderheiten des Verfahrens vor diesen Gerichten werden in regionalen Spezialgesetzen geregelt.

Vertretbar ist aber auch die Auffassung, wonach die Verfassungsgerichtsbarkeit jenseits der traditionellen Trias der Gewaltenteilung – Legislative, Exekutive und Judikative – einzuordnen sei und in diesem Sinne über ihnen stehe und die Tätigkeit dieser Teilgewalten und ihrer Organe im Rahmen ihrer Befugnisse sicherstelle. Diese Auffassung ist nicht unbegründet, denn die Verfassungsgerichtsbarkeit hat in der Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens zwar Gemeinsamkeiten mit der Zivilgerichtsbarkeit, gleichzeitig aber sind die Verfassungsgerichte in vieler Hinsicht „politische“ Organe, denn sie entscheiden Streitigkeiten aus dem Verfassungsrecht, also ihrem Wesen nach politische Streitigkeiten anhand der Verfassung. Möglich erscheint auch die Qualifizierung der Verfassungsgerichtsbarkeit als eine der Formen der kontrollierenden Gewalt, zu der neben dem Verfassungsgericht das Staatsoberhaupt, die Organe der Volksvertretung, die Regierung, die regionale Verwaltung u. a. gehören.¹ Dabei nimmt die verfassungsgerichtliche Kontrolle in diesem System der Kontrollgewalten die dominierende Stellung ein. Unter Berufung auf die *ratio legis* des Gesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ beschreibt man die ver-

¹ Siehe *W. D. Zorkin/N. V. Vitruk* (Hrsg), *Verfassungsgerichtliche Kontrolle: Doktrin und Praxis. Materialien der internationalen Konferenz zum 20-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichts der RF. Recht, Demokratie und Individuum in der verfassungsrechtlichen Dimension (Geschichte, Doktrin und Praxis)*. Ausgewählte Werke, Moskau 2012; *B. S. Ebseev*, *Mensch, Volk, Staat in der Verfassungsordnung der Russischen Föderation*, erg. und überarb. Aufl., Moskau 2013; *M. A. Mitjukov*, *Bibliographie zur Verfassungsrechtsprechung*, 2. Aufl., Moskau 2011.

fassungsgerichtliche Kontrolle oft als eine förmliche Tätigkeit des durch die Verfassung ermächtigten Organs im Rahmen eines besonderen Verfahrens zu folgenden Zwecken: Schutz der Verfassungsordnung, der Grundrechte und Freiheiten, Sicherstellung des Vorrangs und der unmittelbaren Geltung der Verfassung, Bereinigung der Rechtsordnung von verfassungswidrigen Normen, Auslegung der Verfassung u. a.

Gerade die Diskrepanz in diesen Auffassungen war eine der Ursachen dafür, dass die in der früheren Verfassung enthaltene Legaldefinition des Verfassungsgerichts nicht in die heute geltende Verfassung aus dem Jahr 1993 übernommen wurde. Trotz dieser Diskrepanz stimmen die Vertreter dieser Meinungen aber darin überein, dass das Verfassungsgericht eine der wichtigsten Institutionen der Staatsgewalt Russlands ist, ohne die ein funktionierender demokratischer und föderaler Rechtsstaat unvorstellbar wäre.

Ausgangspunkt für die Analyse der Rechtsnatur des Verfassungsgerichts ist die oben erwähnte Legaldefinition im geltenden Verfassungsgerichtsgesetz: „Rechtsprechungsorgan der Verfassungskontrolle, selbständig und unabhängig, das die rechtsprechende Gewalt im verfassungsprozessualen Rahmen ausübt“. Daraus ergeben sich die Hauptmerkmale seiner Charakteristik: seine funktionelle Zweckbestimmung (Durchführung der Verfassungskontrolle), sein Status (Organ der Rechtsprechung), die Prinzipien seiner Tätigkeit (selbständig und unabhängig) und die prozessuale Handlungsform (Verfassungsgerichtsbarkeit).

Das zeigt, dass die Umformulierung im geltenden Verfassungsgerichtsgesetz keinen Einfluss auf die Charakteristik der Rechtsnatur des Verfassungsgerichts genommen hatte. Dieses Organ hat eine doppelte Rechtsnatur. Einerseits ist es ein Organ der Rechtsprechung. Die Reihenfolge der Aufzählung der Bundesgerichte im Kapitel 7 der Verfassung („Rechtsprechende Gewalt“) stellt klar, dass es das höchste Rechtsprechungsorgan in der RF ist, obwohl es keine Aufsicht über andere Gerichte – allgemeine Gerichte und Schiedsgerichte – durchführt. Die Einstufung des russischen Verfassungsgerichts und der regionalen Verfassungsgerichte als „höchste“ Rechtsprechungsorgane soll nichts über ihren Platz in der Hierarchie der Verfassungsgerichte sagen, da es keine „unteren“ Organe der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gibt. Viel-

mehr soll deutlich gemacht werden, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit die wichtigste Rolle bei der Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung spielt und ihr allein die Zuständigkeit für die endgültige und letztverbindliche Entscheidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten zukommt.

Andererseits ist das Verfassungsgericht auch ein Verfassungsorgan, und steht damit in einer Reihe mit anderen Verfassungsorganen des Staates – dem Präsidenten der RF, der Föderalen Versammlung (Parlament), der Regierung. Dabei steht das Gericht kraft seiner Befugnis, deren Rechtsakte für nichtig zu erklären, in gewisser Hinsicht über ihnen. Gerade die Verfassungsgerichtsbarkeit ist Hüterin der Verfassung und wichtigster Garant dafür, dass die Gesetzgebung und Verwaltung Russlands im Einklang mit der Verfassung handeln.

Institutionell gesehen steht das Verfassungsgericht also neben den anderen höchsten Staatsorganen Russlands und ist als selbständiges und unabhängiges Staatsorgan organisiert. Funktionell gesehen aber ist es ein Rechtsprechungsorgan der Verfassungsgerichtsbarkeit, und staatsorganisationsrechtlich gesehen dominiert dieser Aspekt seine Tätigkeit. In diesem Zusammenhang steht es außer Zweifel, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichts keine Akte der politischen Willensäußerung sind, d.h. es behandelt keine politischen Fragen. Seine Entscheidungen sind immer rechtliche Entscheidungen.

Mit anderen Worten, die Tätigkeit des Verfassungsgerichts ist nicht rein rechtsprechender Natur. Aber gerade diese rechtsprechende Funktion, über Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, ist als Schwerpunkt seiner Tätigkeit zu betrachten. Unter dem Gesichtspunkt dieser Funktion sind wiederum auch die rechtsschöpfenden, politischen, integrierenden, koordinierenden u. a. Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit zu betrachten, ohne die die Charakteristik der Rechtsnatur des Verfassungsgerichts unvollkommen wäre.

Das Verfassungsgericht hat die Verfassung und das Recht nicht nur anzuwenden, sondern es muss das Recht auch „schöpfen“. Dieser Aspekt seiner Tätigkeit aber ist streitig, auch in den Staaten mit alten und gefestigten Traditionen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Uneinigkeit in dieser Frage ist nicht zuletzt auf die Doktrin der „Parlamentsouveränität“ und die „Hoheit des Gesetzgebers“ zurückzuführen.

Zwischenzeitlich aber zeigt die Erfahrung demokratischer Entwicklung vieler Staaten, dass die Verfassung ein lebendiges Gesetz darstellt und deshalb auch den natürlichen Gesetzen der Entwicklung untergeordnet ist, die im politischen und rechtlichen Überbau jeder Gesellschaft gelten. Dabei handelt es sich nicht nur um die Wechselwirkung der Verfassung und des Rechts oder des Staates und ihren wechselseitigen Einfluss, sondern um den allmählichen Prozess des Verfassungswandels unter dem Einfluss des gesellschaftlichen Fortschritts. Verfassungsrichter *Zorkin* bemerkt dazu: „Die Verfassung ist mitnichten ein starrer, eindeutiger und ausschließlich wörtlich zu verstehender Text. Sie ist ein lebendiges Dokument, ein normatives Fundament einer sich stetig verändernden politischen, sozialen und ökonomischen Welt, das im Kontext dieser Veränderungen lebt und entfaltet werden muss.“²

Somit ist die Verfassung Russlands im Jahre 2013 ein Akt, der sich wesentlich von der 1993 angenommenen Verfassung unterscheidet, auch wenn der Verfassungstext abgesehen von einigen wenigen Änderungen unangetastet blieb. Die Verfassung hat sich ohne Änderung ihres Textes verändert. Das zur verfassungsrechtlichen Kontrolle befugte Gericht transformiert mit seinen Entscheidungen die Verfassung. Übertragen auf das russische Rechtssystem geht es nicht nur um die „negative Gesetzgebungskompetenz“ des Verfassungsgerichts. Das Gericht ist vielmehr ein „positiver Gesetzgeber“ und nimmt diese Funktion hauptsächlich im Wege der Auslegung der Verfassung wahr. Auf diesem Wege entfaltet das Gericht die Potenziale der Verfassung; seine Judikatur schließt die eventuellen Lücken im Recht und gewährleistet, dass die Verfassung mit den Bedürfnissen der sich entwickelnden Gesellschaft konform geht.

Entscheidungen des Verfassungsgerichts in Fragen der Verfassungsauslegung haben ihrer Wirkung nach Gesetzeskraft. In seiner Entscheidung vom 07.10.1997 betonte das Verfassungsgericht der RF, dass seine Rechtsauffassung in Fragen der Auslegung der Verfassung oder der verfassungskonformen Auslegung einfachen Rechts, die in den Leitsätzen seiner Entscheidungen zum Ausdruck kommt, alle staatli-

² *W. D. Zorkin/N. V. Vitruk* (Anm. 1), S. 34.

chen Institutionen bindet. In seiner Entscheidung vom 16.06.1998 hat es sich dazu noch eindeutiger geäußert: „Entscheidungen des Verfassungsgerichts der RF, die verfassungswidrige Normen aufheben, haben denselben zeitlichen, räumlichen und persönlichen Geltungsbereich wie die vom Gesetzgeber beschlossenen Rechtsnormen. Dieses besondere Gewicht und die besondere Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen ist den anderen Gerichten nicht eigen.“ Eben diese verfassungsrechtliche Natur des Verfassungsgerichts unterscheidet es von allen anderen Gerichten, insbesondere von anderen Organen der Staatsgewalt, die sich in ihrer Tätigkeit oft von kurzfristigen Interessen leiten lassen und ihre Entscheidungen unter dem Druck verschiedener gesellschaftlicher Gruppen treffen. Auf diese besondere Rechtsnatur des Verfassungsgerichts weisen auch einige Bestimmungen des geltenden Verfassungsgerichtsgesetzes hin. Danach entscheiden die Verfassungsrichter die ihnen vorgelegten Rechtsstreitigkeiten aufgrund der Verfassung und ihres Rechtsgefühls. Freilich darf das Rechtsgefühl nicht von seiner rechtlichen Grundlage – der Verfassung – losgelöst werden, denn es formt sich gerade aus der Verfassung, aus der Einsicht in den Zweck und Geist der Verfassung. Anderenfalls bestimmt sich der Schutz des Vorrangs der Verfassung bestenfalls durch persönliche politische Idealvorstellungen (was politische Voreingenommenheit der Verfassungsrichter bedeuten würde).

Für die Bewertung der Rechtsnatur der Verfassungsrechtsprechung ist die Bestimmung im Verfassungsgerichtsgesetz bedeutsam, dass Anträge auf Normenkontrolle vor dem Verfassungsgericht unzulässig sind, wenn eine Rechtsnorm, die auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden soll, verfassungsrechtlich keine Relevanz hat. Ob ein Antrag „verfassungsrechtlich relevante“ Fragen enthält, ist also nach dem Gesetz für die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zu entscheiden. Diese Klausel im Verfassungsgerichtsgesetz ist aber für die Verfassungsrichter kein unüberwindbares Hindernis, denn „allgemeine Prinzipien und der Zweck“ der Verfassung der RF geben den Richtern Argumentationshilfe, um einen Lebenssachverhalt als verfassungsrelevant einzuordnen. Daraus folgt unvermeidlich, dass in einer Situation rechtlicher Unbestimmtheit die Grundsätze der Verfassungsordnung eine unmittelbare Regelungsbedeutung erlangen. Dabei geht es um die Prinzipien der Demokratie, der Volkssouveränität und des Föderalismus, die

staatliche Souveränität, die Rechte und Freiheiten des Menschen als höchstes Gut, den Vorrang des Rechts, den politischen Pluralismus, die Gewaltenteilung, die wirtschaftliche Vielfalt u. a. Das Gericht betont, dass die großen humanistischen Ideen von unveränderlichen und unveräußerlichen Grund- und Menschenrechten die Grundlage für die Konzeption der neuen Verfassungsordnung Russlands sind. Die gesellschaftliche und kulturelle Erfahrung Russlands hat zwei Probleme aufgezeigt, die das Verfassungsgericht lösen muss: die Einhaltung der Verfassung durch alle staatlichen Institutionen und den Schutz der Menschenrechte. Nach dem eigenen Verständnis des Verfassungsgerichts sind die Menschenrechte das wichtigste Kriterium seiner Tätigkeit, das eine universelle Bedeutung hat und in allen Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeitskontrolle eine Rolle spielt. Die föderale Organisation des russischen Staates bedingt auch seine Funktion als Schiedsinstanz bei der Abgrenzung der Kompetenzen und Befugnisse der Staatsorgane der verschiedenen Ebenen des einheitlichen föderalen Systems.

Somit besteht die Tätigkeit des Verfassungsgerichts nicht in der Rechtsprechung in ihrem traditionellen Sinne. Aber gerade diese rechtssprechende Tätigkeit muss als seine Hauptfunktion betrachtet werden. Anderenfalls besteht die Gefahr seiner Politisierung im Sinne der Beteiligung an den laufenden politischen Prozessen. Dies ist in Russland historisch bedingt und hat seine Ursache im Fehlen einer ausreichenden rechtlichen Reglementierung einiger Bereiche öffentlicher Verhältnisse und im Wunsch der Legislative und Exekutive, dem Verfassungsgericht einzelne Aufgaben aufzuerlegen, für die sie zuständig sind, insbesondere die Regelung des Verhältnisses zwischen den föderalen Staatsgewalten oder zwischen Gesamtstaat und regionalen Staatsorganen der RF.

Objektiv gesehen steht die Verfassungsgerichtsbarkeit an der Scheidelinie zwischen Recht und Politik. Grundlage aller ihrer Urteile ist die Verfassung, aber ihre Urteile haben oft überaus ernste politische Folgen. Deswegen musste sich das Verfassungsgericht bereits in der Anfangsperiode seiner Tätigkeit mit der sog. Doktrin der „politischen Frage“ befassen, die in vielen Staaten aktiv entwickelt wurde, unabhängig davon, welches Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit sie bevorzugen: das amerikanische Modell, das die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht aus der allgemeinen Gerichtsbarkeit herausgestellt hat, das gemischte Mo-

dell, das die Zuständigkeit zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten den Obersten Gerichten übertragen hat (Schweden, Japan u. a.) oder das europäische (österreichische) Modell, nach dem die Verfassungsgerichtsbarkeit organisatorisch selbständig ist und eine eigene Gerichtsbarkeit darstellt. Dabei unterscheiden sich auch Reichweite, Inhalt und praktische Konsequenzen dieser Doktrin.

Alle Gerichte, die die verfassungsrechtliche Kontrolle ausüben, sind sich in einem Punkt ähnlich, dass sie keine „politischen Fragen“ entscheiden. Aber der Begriff „politische Fragen“ wird nicht einheitlich interpretiert. Anders als einige Gerichte, welche die Fragen der Außenpolitik, des Krieges, der formellen Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte als „politisch“ qualifizieren, interpretiert das Verfassungsgericht Russlands diesen Begriff nicht so weit. Dabei hat sich seine Rechtsprechung bzgl. dieses Begriffs in den verschiedenen Etappen der verfassungsrechtlichen Entwicklung des Landes geändert.

Von besonderem Interesse ist die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 28.10.1992 „Über den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kommunistischen Partei und der Kommunistischen Partei der RSFSR“. Bei diesem ersten Versuch, Politisches und Rechtliches abzugrenzen, wies das Gericht darauf hin, dass es in diesem Verfahren nur über politische Fragen entscheidet, die Gegenstand der rechtlichen Regulierung sind. Aber die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer politischen Partei stellt eine wesentliche Frage dar, weil Art. 165 der Verfassung der RF dem Verfassungsgericht die Befugnis erteilt, zu prüfen, ob die Tätigkeit politischer Parteien mit der Verfassung und den geltenden Gesetzen in Übereinstimmung steht.

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Entwurfs der heute geltenden Verfassung wurde die Zuständigkeit des Gerichts zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit politischer Parteien gestrichen. Aber dies entschärft das Problem nicht, denn die Verfassung legt fest, dass das Verfassungsgericht auf Antrag des Präsidenten der RF, des Rates der Föderation, der Staatsduma, der Regierung und der regionalen Gesetzgebungsorgane über die Auslegung der Verfassung entscheidet. Es geht um eine offizielle Auslegung der Verfassungsnormen, die alle staatlichen Organe bindet. Sie hat normativen Charakter im Sinne ihrer

rechtlichen Verbindlichkeit und mehrfachen Anwendbarkeit in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.

Durch die Auslegung der Verfassung löst das Gericht zwei miteinander verbundene Probleme: die Erfüllung der Verfassungsnormen mit Leben und die „Erkenntnis“ des Rechts, für welche die Prinzipien der Verfassungsordnung eine entscheidende Bedeutung haben, da sie im Falle einer Gesetzeslücke oder einer Kollision von Rechtsnormen unmittelbar regelnden Charakter annehmen. Im letzteren Falle liegt gerade beim Verfassungsgericht die Aufgabe der Konkretisierung der erwähnten Normprinzipien. Ohne Festigung des Rechtsbewusstseins bei allen Beteiligten des Verfassungslebens kann diese Auslegung kaum alle Seiten einer möglichen Streitigkeit oder alle politische Kräfte befriedigen. Dann ist ein Verdacht der politischen Befangenheit des Gerichts unvermeidlich.

In diesem Zusammenhang kann man nicht oft genug hervorheben, dass die beste Garantie der Verfassung jenseits (außerhalb) des Rechts liegt und im redlichen und energischen Standpunkt des Staatsoberhauptes, der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalten, der politischen Parteien und gesellschaftlichen Vereinigungen, im moralischen Bewusstsein der für den Staat Handelnden, in der Bereitschaft zur Verteidigung der Verfassungsordnung und in der Achtung der Gesellschaft vor staatlichen Institutionen und staatlichen Akten besteht. Das Verfassungsgericht muss die „goldene Mitte“ zwischen der Verrechtlichung der Politik und der Politisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit suchen, die es ihm erlaubt, unabhängig und unbefangen jenseits des politischen Kampfes und über den Fraktionen im Parlament zu stehen und Vertrauen und Unterstützung der Gesellschaft oder ihrer Mehrheit zu genießen.

In diese Richtung ging das Gericht in seiner Entscheidung vom 20.11.1995. Das Gericht hatte über die Anträge einer Gruppe von Abgeordneten der Staatsduma und des Obersten Gerichts der RF auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzes „Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“ zu entscheiden. Das Gericht wies die Anträge zurück und begründete dies damit, dass in dieser Situation (für Dezember 1995 waren Wahlen vorgesehen) eine Entscheidung in der

Sache – unabhängig von ihrem Ergebnis – das Gericht zum Beteiligten an der Wahlkampagne machen würde, was seiner Bestimmung und den Grundsätzen seiner Tätigkeit widerspräche. Damit formulierte das Verfassungsgericht ein universelles Kriterium der Zulässigkeit eines Antrags an das Verfassungsgericht. Ein solcher Antrag muss der Funktion und den Prinzipien seiner Tätigkeit entsprechen und das Gericht selbst darf nicht zum Beteiligten der laufenden politischen Geschehnisse werden. Dadurch ergänzte das Gericht wesentlich die inhaltliche Bestimmung des Begriffs der „politischen Frage“. Seine Entscheidung ermöglichte ihm eine Distanzierung von der Beteiligung an laufenden politischen Konflikten. Daraus folgt jedoch keine Verneinung der sog. politischen Funktion des Verfassungsgerichts, denn diese ist der Verfassungsgerichtsbarkeit immanent. Gerade dank dieser Funktion bevorzugten die Staaten der römisch-germanischen Rechtstradition eine selbständige und von allgemeiner Gerichtsbarkeit unabhängige Institution der Verfassungskontrolle, und beauftragten mit dieser Aufgabe nicht die obersten Gerichte. Die Verfassung selbst ist ein politisch-rechtliches Dokument, weshalb die Tätigkeit zu ihrem Schutz nicht unpolitisch sein kann. Das Verfassungsgericht tritt hier als wichtiges Element des politischen Systems hervor, trägt zu seiner Selbstregulierung und Selbstentwicklung bei, dient der Sicherstellung politischer Stabilität und dem Verlauf politischer Vorgänge im Rahmen der Verfassung. Deshalb bedarf diese (politische) Funktion einer sachlichen Analyse und wissenschaftlichen Untersuchung, denn die Rolle des Gerichts bei der Bewältigung der politischen Konflikte in Russland ist außerordentlich groß. Dies hängt zum einen mit der in seinen Entscheidungen entwickelten Konzeption zusammen, wonach das Ermessen des Parlaments wesentlich eingeschränkt ist. Zum anderen ergibt sich dies aus der föderalen Organisation Russlands und der in der Staatsorganisation angelegten Möglichkeit des Konflikts zwischen den Gewalten, was seinerseits die Konflikte der wirtschaftlichen und politischen Interessen als Ausdruck der in Russland konstituierten pluralistischen Demokratie widerspiegelt. Gerade wegen der föderalen Organisation des Staates und der Verteilung der Kompetenzen auf zwei staatliche Ebenen – föderal und regional – kann das Gericht nicht umhin, als Vermittler bei der Lösung überaus heikler politischer Konflikte zu agieren. Zu berücksichtigen ist auch, dass die von der Verfassung propagierte Gewalten-

teilung mit gegenseitiger Kontrolle und partiellen Gleichgewichten („checks and balances“) selbst nicht die Verfassungsmäßigkeit ihrer Tätigkeit garantiert. Nicht ausreichend dafür ist auch die dem Staatsoberhaupt auferlegte Garantiefunktion. Aus diesen Gründen wurde die Befugnis zur Kontrolle über die Organe der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt dem Verfassungsgericht übertragen, das in diesem Sinne selbst die höchste staatliche Gewalt vertritt. Darin sind die wichtigste Besonderheit der Verfassungsgerichtsbarkeit und ihr Unterschied zu den allgemeinen Gerichten und Schiedsgerichten zu sehen. Diese Eigenschaften des Verfassungsgerichts bedingen seine integrierende Rolle als Garant des politischen Friedens in der Gesellschaft und im Staat und als Hüter langfristiger Verfassungswerte.

Die vom Verfassungsgericht ausgeübte Kontrolle weist folgende Besonderheiten auf: Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist nicht vorbeugend, sondern restriktiv, d. h. das Gericht kontrolliert nur die in Kraft getretenen Rechtsakte (Ausnahme nur bei Völkerrechtsabkommen). Das Gericht leitet das Verfahren nicht aus eigener Initiative, sondern auf Antrag dafür berechtigter Staatsorgane oder Personen ein. Dabei muss die Verfassungskontrolle im Wege eines gerichtlichen Verfahrens unter Einhaltung aller gesetzlichen Verfahrensnormen ablaufen, um Rechtsfolgen auszulösen und für alle Beteiligten verbindlich sein zu können.

Um die Analyse der Rechtsnatur der Verfassungsgerichtsbarkeit in der RF zusammenfassend darzustellen, sollen hier einige Schlussfolgerungen aufgestellt werden:

- *Erstens:* Die Entwicklung der Verfassungskontrolle und die Einrichtung der dafür spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit sind unmittelbar mit demokratischen Reformen in der Gesellschaft, im Staat und auf dem Gebiet des Rechts verbunden. Gerade die Festigung der Rechtsstaatlichkeit in der RF mit dem sie kennzeichnenden Vorrang der Verfassung und der Gewaltenteilung hat die Notwendigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit vorausbestimmt.
- *Zweitens:* Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland mit ihren zwei Ebenen – föderale und regionale – besitzt noch keinen universellen Charakter. Auf der föderalen Ebene ist sie verfestigt, auf der regionalen Ebene zeigt sich erst eine Tendenz zur Legitimierung selbständi-

ger und unabhängiger verfassungsgerichtlicher Kontrolle.

- *Drittens*: Die föderale Gesetzgebung und ihr folgend auch die regionalen Verfassungen bevorzugten nicht das amerikanische Modell der Organisation der Verfassungskontrolle, die durch die Gerichte allgemeiner Gerichtsbarkeit wahrgenommen wird, sondern das europäische (oder österreichische) Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit mit selbständig organisierten Verfassungsgerichten.
- *Viertens*: Gemäß den Gesetzen ist das Verfassungsgericht ein Teil der rechtsprechenden Gewalt, aber dem Wesen der von ihm zu entscheidenden Streitigkeiten und den Ergebnissen seiner Tätigkeit nach ist es gleichzeitig ein politisches Organ. Damit ist es seiner Rechtsnatur nach ein politisch-rechtsprechendes Organ der Staatsmacht mit einer den anderen Verfassungsorganen ebenbürtigen Stellung.
- *Fünftens*: Der politisch-juristische Charakter des Verfassungsgerichts bedingt die Vielfalt der Funktionen dieses Organs der verfassungsgerichtlichen Kontrolle: insbesondere die im Rahmen der Verfassung zu verwirklichenden rechtsprechenden, politischen, integrierenden, koordinierenden, rechtschöpfenden Funktionen. Das Verfassungsgericht trägt zur Verrechtlichung der politischen Macht bei, entscheidet dem Wesen nach politische Streitigkeiten und Konflikte mit den Mitteln des Verfassungsrechts. Dabei greift es nicht in die Einschätzung der politischen Zweckmäßigkeit der von der Legislative und Exekutive getroffenen Entscheidungen ein und beteiligt sich nicht unmittelbar an politischen Geschehnissen. Seine Rolle beschränkt sich darauf, sicherzustellen, dass die Gesetze der Verfassung und die Akte der Exekutive der Verfassung und den Gesetzen entsprechen. Gerade dadurch unterscheidet sich dieses Gericht von anderen politischen Organen der Staatsgewalt der RF, insbesondere von der Gesetzgebung und Exekutive.

Die Besonderheiten der Integrationsprozesse haben in der gegenwärtigen Welt dazu geführt, dass das Verfassungsrecht in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu beachten ist und umgekehrt das Völkerrecht innerstaatliche Bedeutung erlangt. Und dies wiederum macht die Bedeutung des Verfassungsgerichts noch gewichtiger: das Verfassungsgericht Russlands ist heute nicht nur das Organ des Schutzes der Verfassungsordnung Russlands und die Schiedsinstanz bei Konflikten zwischen staatlichen Gewalten, Staatsgewalt und Gesellschaft, Staats-

gewalt und Bürger, sondern auch die höchste Schiedsinstanz im Falle der Kollision eines Gesetzes der RF mit den völkerrechtlichen Standards.³

³ *W. D. Zorkin/N. V. Vitruk (Anm. 1), S. 34.*

Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russischen Föderation

*Michail A. Mitjukov**

1. Die Idee der Schaffung von Verfassungs- und Statutengerichten in den Subjekten der RF stellt eine westliche Tradition (BRD) dar, die Einfluss auf die russischen Wissenschaftler bereits in der Sowjetzeit hatte.

- *Erstens* wurde in der russischen Wirklichkeit zu Beginn der 90er Jahre die Realisierung dieser Idee durch einige Faktoren gefördert. So vor allem durch den Faktor der Demokratisierung des Staates und die Suche nach effektiven Formen der spezialisierten Verfassungskontrolle im Vergleich mit den Traditionen, die durch die Organe der Staatsmacht verwirklicht wurden.
- *Zweitens* die Anerkennung der Notwendigkeit der wesentlichen Erweiterung der Rechte der autonomen Republiken, autonomen Gebiete, autonomen Bezirke, Regionen und Gebiete durch die Deklaration über die staatliche Souveränität der RSFSR.
- *Drittens* die Erklärungen der Volksdeputierten auf den Sitzungen des Kongresses der Volksdeputierten und des Obersten Sowjets der RSFSR dazu, dass die Einrichtung des russischen Verfassungsgerichts nicht die Schaffung eigener Organe der konstitutionellen Kontrolle verhindert und den Schutz des eigenen Verfassungsaufbaus durch eigene Kräfte garantiert.¹ Unter dem Einfluss dieser Faktoren und

* *Prof. Michail A. Mitjukov*, Verdienter Wissenschaftler der RF, Bevollmächtigter Vertreter des Präsidenten beim Verfassungsgericht der RF (1996–2005).

¹ Siehe Dritte Session des Obersten Sowjets der RSFSR. Bulletin der 26. Gemeinsamen Sitzung des Sowjets der Republiken und des Sowjets der Nationalitäten v. 06.05.1991, Moskau 1991, S. 9–10. Auf dem 4. Kongress der Volksdeputierten wurde wiederholt, dass die Einrichtung föderaler Verfassungsgerichte es den Republiken gestattet, eigene Organe zu schaffen, die die gerichtliche und außer-

dem Prozess des Werdens der Souveränität der Republiken im Bestand der RF wurden die Komitees für Verfassungsaufsicht (dort, wo sie nicht real oder formal im Text der Verfassung enthalten waren) zu Verfassungsgerichten umgebaut.

Ein nicht weniger bedeutsamer Faktor, der die Schaffung von Gerichtsorganen der Verfassungskontrolle in den Republiken förderte, war auch die Konzeption der Gerichtsreform in der RF, die vom Komitee für Gesetzgebung ausgearbeitet und nach Vorstellung durch den Präsidenten am 24.10.1991 im Obersten Sowjet Russlands angenommen wurde. Gemäß dem Föderativvertrag gehört die Kontrolle zur Einhaltung der Verfassungen und Statuten in die Kompetenz der Subjekte der RF. Deshalb werden diese Akte zu Recht als die organisationsrechtlichen Formen ihrer Verwirklichung bis zur Annahme eines entsprechenden föderalen Aktes betrachtet.

Das Werden der regionalen Verfassungsjustiz vollzog sich unter schwierigen sozial-politischen und ökonomischen Bedingungen und im Kampf aller drei Gewalten, die bisher an der Legitimität der Verfassungsgerichte zweifelten. Diesem Problem wurde genügend Aufmerksamkeit in der Verfassungsgebenden Versammlung im Jahre 1993 im Laufe der Ausarbeitung des Projekts der heute geltenden Verfassung der RF geschenkt. Viele Teilnehmer der Versammlung, die gar nichts gegen die Einrichtung der genannten Gerichte in den Subjekten der RF hatten, meinten aber, dass diese Frage kein Gegenstand der föderalen Verfassungsregelung sei und jede Republik diese Frage so lösen könne, wie sie möchte.²

In den Jahren 1993 bis 1995 war die Idee der Materialisierung in den Artikeln und Reden einer Reihe von Gelehrten und Wissenschaftlern (*L. Boltenkowa, N. T. Wedernikov, B. S. Ebseev* u.a.) in dem Vorschlag der Einrichtung von Statutengerichten in den Regionen, Gebieten, Städten mit föderaler Bedeutung und Autonomien geboren. Aus-

gerichtliche Verfassungskontrolle durchführen (siehe 4. Kongress der Volksdeputierten v. 21.–25.05.1991, Stenografischer Bericht, T. 4, Moskau 1991, S. 4–41).

² Siehe Verfassungsgebende Versammlung, Stenogramme, Materialien, Dokumente, Moskau 1995, T. 1, S. 342, 442, 446; 1996, T. 11, S. 5, 35, T. 14, S. 189 u. a.

gangspunkt dafür war die Gleichberechtigung der Subjekte, die unabhängig von ihrer Art in der Verfassung proklamiert wurde (Art. 5). Es ist interessant, dass die Subjekte die Statutengerichte in erster Linie mit bestimmten Ambitionen im Kampf mit den Republiken für Gleichberechtigung einrichteten und sich dazu sogar die republikanische Uniform anzogen (Idee der Ural- und der Baltischen Republik).

2. Betrachtet man die Wahl der institutionalisierten Formen des Schutzes der Verfassungen der Länder in der BRD, dann wird sie in der Richtung „Verfassungsgerichte – staatliche Gerichte“ verwirklicht (über beide Arten verfügen die Länder real). In Russland war die Suche nach diesen Formen durch größere Vielfalt gekennzeichnet. Dem Wesen nach verlief die Wahl in Richtung „Komitee der Verfassungsaufsicht (Statutenkammer) – oberstes (regionales) Gericht – Verfassungsgericht“. Komitees wurden in der Praxis in den Republiken Komi, Nordossetien, Tartastan eingerichtet und die Statuten-Kammer existierte eine Zeitlang auch im Irkutsker Gebiet. Gerichte mit allgemeiner Jurisdiktion wurden in der Republik Inguschetien und im Altai bevorzugt. Letztlich wurde das Institut der spezialisierten Verfassungskontrolle für die Subjekte der Föderation in Russland in Form des Verfassungs- und Statutengerichts vereinheitlicht. Und dies wurde auf der Ebene des föderalen Verfassungsgesetzes realisiert.

3. Vom Standpunkt der historisch-rechtlichen und wörtlichen Lektüre des Textes der Föderalen Verfassung war die Verfassungsgerichtsbarkeit ein unverzichtbares und notwendiges Element der Organisation der Staatsmacht in jedem Subjekt der RF – unabhängig von den Arten und den Besonderheiten in der Form der Regierung und des Aufbaus. Aber in der Realität passierte nichts. Bis zur Gegenwart wurden Verfassungs- und Statutengerichte nur in 18 Subjekten (von 24 Republiken, drei Gebieten und einer Stadt mit föderaler Bedeutung) gebildet.

Unsere regionale gerichtliche Verfassungskontrolle im Lande war aufgrund vieler juristischer, politischer und anderer Ursachen nur segmentarisch,³ brachte aber genügend Lebensfähigkeit mit sich und setzte

³ Dies ist eine der gegenwärtigen Besonderheiten unseres Staates und einer der gegenwärtigen Werte, die dem Staat eigen sind, obwohl sie in großem Maße ge-

die allmähliche Entwicklung zum „Kompakten“ mit ihren territorialen Parametern fort. Jetzt gibt es Verfassungs- und Statutengerichte in jedem 5. Subjekt der RF und die Mehrzahl von ihnen fand ihre „Nische“ oder setzt ihre „Sondierung“ unter ungünstigen oder im besten Falle neutralen Bedingungen fort.

Die ungenügende dynamische Erweiterung der Sphäre der regionalen gerichtlichen Verfassungskontrolle ist durch zeitweilige regressive Entwicklung charakterisiert: die Abschaffung schon existierender Organe der verfassungsgerichtlichen Kontrolle (Mordowia, Irkutsker Gebiet), die Aufhebung angenommener Gesetze über die Verfassungsgerichte (Stawropolsker Gebiet), die Konservierung der sog. zeitweiligen Außerkraftsetzung der Geltung dieser Gesetze (Kyransker, Samarsker, Tjumensker Gebiet, autonomer Bezirk Chanty-Mansiiskij).

4. Entgegen der verfassungsrechtlichen Logik des Föderalen Verfassungsgesetzes vom 31.12.1996 „Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation“ wurde der nicht verpflichtende fakultative Charakter der Verfassungsjustiz in den Subjekten der RF festgeschrieben: diese können nach ihrem Ermessen Verfassungs- und Statutengerichte organisieren oder sie ignorieren (Art. 27).⁴ Dieser Umstand war in der Folge einer der Faktoren des abgebremsten Prozesses der „fortschreitenden“ Entwicklung der Verfassungsjustiz, die sich die Intensität der Bildung der Verfassungs- und Statutengerichte auf ungefähr ein- und demselben Niveau im Laufe von 15 Jahren vorbehielt. In den Jahren 1992 bis 1996 wurden sechs, in den Jahren 1997 bis 2006 neun der heute existierenden Gerichte gebildet, obwohl die rechtlichen Grundlagen für fünf von diesen erst in der nachfolgenden Periode geschaffen wurden. In den Jahren 2007 bis 2011 wurden zwei Gerichte (Inguschetien und Tscheljabinsker Gebiet) geschaffen.

leugnet statt zugegeben werden. Politologisch wird dies so erklärt, dass sich das Verfassungs- und Statutengericht eines Subjekts der RF als eine mehr oder minder erfolgreiche Imitation der deutschen juristischen Form erweist, der z. T. der spezifische russische Inhalt übergestülpt wurde (siehe *Ju. Girenko*, Die neue russische Revolution, Moskau 2005, S. 34).

⁴ Gesetzessammlung der RF, Moskau 1997, Nr. 1, S. 1.

5. Unsere regionale Verfassungsjustiz ist autonom; sie stellt kein einheitliches System der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung – an der Spitze das Verfassungsgericht der RF – dar. Die Entscheidungen der Verfassungs- und Statutengerichte der Subjekte der RF, die in den Grenzen ihrer Kompetenzen getroffen werden, sind endgültig und unterliegen nicht der Beschwerde.

Beim Verfassungsgericht der RF und bei den Verfassungs- und Statutengerichten der Subjekte der RF existieren verschiedene Maßstäbe (Kriterien), die für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Normativakte genutzt werden. Das Verfassungsgericht der RF prüft sie auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung der RF, das regionale Verfassungs- und Statutengericht prüft sie auf ihre Übereinstimmung mit den Verfassungen (Statuten) der Subjekte der RF. Und die Entscheidung darüber befindet sich objektiv in der Sphäre der Aufmerksamkeit des Verfassungsgerichts, wenn sich nach dem Willen des Anspruchstellers der Maßstab der Prüfung ändert. Und das ist möglich, wenn er sich an das genannte Gericht mit der Bitte wendet, zu prüfen, ob das regionale Gesetz in Übereinstimmung mit der Verfassung steht. In diesem Fall kann das Verfassungsgericht der RF im Prinzip die Entscheidung des Verfassungs- und Statutengerichts aufheben.

Bei Vorhandensein eines selbständigen Maßstabes der Prüfung der Normativakte berücksichtigen die Verfassungs- und Statutengerichte nicht nur die rechtlichen Positionen des Verfassungsgerichts der RF, sondern argumentieren ihre Entscheidungen auch mit Hinweis auf die allgemeinen Prinzipien und Normen des internationalen Rechts und die föderale Gesetzgebung.

Zwischenzeitlich kann man feststellen, dass zwischen dem Verfassungsgericht der RF und den regionalen Verfassungsgerichten einige prozessuale und organisatorische Beziehungen bestehen. Die Überprüfung der Normativakte auf ihre Verfassungsmäßigkeit gerade im Gericht ist auch den Verfassungs- und Statutengerichten der Subjekte der RF durch die Entwicklung des T. 4 Art. 125 der Verfassung der RF und durch Reglementierung des Verfassungsgerichts gestattet.

Organisatorisch sind alle Vorsitzenden der regionalen Verfassungs- und Statutengerichte im Konsultativrat der Leitungsorgane der Verfas-

sungs- und Statutenkontrolle tätig, an dessen Spitze der Vorsitzende des Verfassungsgerichts der RF steht.

6. In Übereinstimmung mit T. 1 Art. 27 des Föderalen Verfassungsgesetzes vom 31.12.1996 „Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation“ wurden die regionalen Verfassungs- und Statutengerichte durch die Subjekte der RF für die Betrachtung der Fragen der Übereinstimmung der Gesetze der Subjekte der RF mit den Normativakten der Organe der Staatsmacht des Subjekts der RF, der Normativakte der Organe der örtlichen Selbstverwaltung mit der Verfassung des Subjekts der RF sowie der Auslegung der Verfassungen (Statuten) der Subjekte der RF geschaffen. Diese Bestimmungen wurden durch die regionalen Verfassungen (Statuten) konkretisiert und erweitert. Bei einzelnen Subjekten ist die konkrete und vorbeugende Kontrolle (in Wahrheit in außerordentlich begrenztem Maße), die Untersuchung der Streitfälle zu den Kompetenzen u. a. Fragen in die Sphäre der Verfassungsjustiz integriert. Der gegebene Umstand ist dadurch bedingt, dass

- *erstens* eine Reihe von Verfassungsgerichten bis zur Annahme des schon genannten föderalen Verfassungsgesetzes entstanden sind und einen breiten Umfang von Befugnissen hatten, die später im genannten Gesetz festgeschrieben wurden.
- *Zweitens* wurde durch die Theorie⁵ und durch Beschluss des Verfassungsgerichts der RF vom 06.03.2013⁶ anerkannt, dass T. 1 Art. 27 des Föderalen Gesetzes „Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation“ die Festigung zusätzlicher Befugnisse der Verfassungs- und Statutengerichte der Subjekte der RF – im Vergleich zur Aufstellung der Befugnisse in der Liste – nicht hemmt, soweit sie nicht in die Kompetenz des Verfassungsgerichts der RF, anderer föderaler Gerichte und die entsprechenden Kompetenzen der Subjekte der RF eindrin-

⁵ Siehe M. A. Mitjukov (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russischen Föderation, Moskau 1997, S. 46–47; V. K. Bobrowa, Die Rolle des Verfassungsgerichts der RF bei der Entwicklung der Gesetzgebung zu den Verfassungs- und Statutengerichten der Subjekte der RF; W. F. Wolowitch (Hrsg.), Rechtliche Probleme der Festigung der russischen Staatlichkeit, Sammelband, T. 34, Tomsk 2006, S. 82–103.

⁶ Siehe Gesetzessammlung der RF, 2003, Nr. 17, S. 1658.

gen. Dabei ergibt sich aus der Verfassung der RF und dem Föderalen Verfassungsgesetz „Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation“ sowie anderen föderalen Gesetzen nicht die Forderung der Aufstellung einer einheitlichen Liste der Befugnisse der Verfassungs- und Statutengerichte der Subjekte der RF durch die Verfassungen der Subjekte der RF.

In der RF gibt es ein aktuelles Problem der Erweiterung der Befugnisse der Verfassungsgerichte und es werden verschiedene Rezepte zu seiner Lösung vorgeschlagen. Aber es ist klar, dass diese Frage sich gegenwärtig an der Nahtstelle der Probleme der geplanten Verwaltungsjustiz und der schon existierenden Normenkontrolle in der zivilrechtlichen Gerichtsbarkeit befindet.

7. In der RF gibt es keine offiziellen statistischen Erhebungen über die Tätigkeit der Verfassungs- und Statutengerichte. Und diese statistische Lücke kann auch nur bedingt auf der Grundlage der Analyse der Materialien der fundamentalen 7-bändigen Ausgabe „Entscheidungen der Verfassungs- und Statutengerichte der Subjekte der RF“ (1992 bis 2008) geschlossen werden, die von Mitarbeitern des Apparates beim Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF und des Verfassungsgerichts der Republik Tartastan unter der Leitung von *M. W. Krotov* vorbereitet wurde.

In den Jahren 1992 bis 2008 wurden durch die Verfassungs- und Statutengerichte 714 Entscheidungen in der Gerichtsverhandlung gefällt, darunter 615 endgültige Entscheidungen, 99 Beschlüsse und neun Anfragen an das Verfassungsgericht der RF.⁷ Ist das viel oder wenig? Ich denke, dass unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Verfassungs- und Statutengerichte nicht gleichzeitig entstanden sind und in den ersten Jahren die Subjekte außerordentlich zurückhaltend (langsam) bei ihrer Schaffung waren, ist die genannte Zahl außerordentlich

⁷ Hier werden auch weiter die statistischen Daten genutzt, die *V. K. Bobrowa* aufgestellt hat. *M. W. Krotov* (Hrsg.), Die Entscheidungen der Verfassungs- und Statutengerichte der Subjekte der Russischen Föderation (1992–2008), Bd. 7, Moskau 2010, S. 528–729.

hoch und spiegelt die Bilanz der gerichtlichen Verfassungskontrolle in den entsprechenden Subjekten wider.

Schließlich muss man die Spezifik des wissenschaftlich-interpretatorischen (auslegenden) Charakters berücksichtigen. Hier erfordert die Betrachtung eines „seriösen“ Falls auch viel Zeitaufwand.

Im Vergleich mit den Resultaten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die durch das Verfassungsgericht der RF verwirklicht wird, können die Verfassungs- und Statutengerichte unter dem quantitativen Aspekt gut mit dem Verfassungsgericht der RF konkurrieren.⁸

Die Methodologie, die *M. W. Krotov* schon in dem genannten Siebenbänder benannte, ist die Grundlage für die Klassifizierung der Masse der Entscheidungen der Verfassungs- und Statutengerichte in drei große Blöcke. Verfassungsrechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers (286 Entscheidungen), die Organisation der Staatsmacht und der örtlichen Selbstverwaltung in den Subjekten der RF (362 Entscheidungen) und die Tätigkeit der Verfassungs- und Statutengerichte (67 Entscheidungen).

Dank eines solchen Herangehens wird augenscheinlich, dass durch die Verfassungs- und Statutengerichte eine bedeutende Zahl von Fällen zu Problemen des Rechts auf soziale Gewährleistung (81), des Rechts auf Eigentum (41), des Wahlrechts und des Rechts auf ein Referendum (32) betrachtet werden. Aber mehr als die Hälfte aller Fälle, die in der Tätigkeit der Verfassungs- und Statutengerichte betrachtet wurden, waren Fragen institutionellen Charakters.

Unter die Zahl der Fälle, die zum zweiten Block gehören, fallen Fragen der Befugnisse der Organe der Staatsmacht und der örtlichen Selbstverwaltung (102), des Gesetzgebungsverfahrens und der Rechtsetzungstätigkeit in den Subjekten der Föderation (59), der Entstehung der Organe der Staatsmacht und der örtlichen Selbstverwaltung (53),

⁸ Vom Verfassungsgericht der RF wurden in dieser Periode bis zum Januar 2009 279 endgültige Entscheidungen in allen Verfahren angenommen, siehe *T. G. Mortschakov* (Hrsg.), *Verfassungsgericht der RF, Entscheidungen, Beschlüsse, 1992–1996*, Moskau 1997, S. 677–687; *W. G. Strekosov* (Hrsg.), *Verfassungsgericht der RF, Entscheidungen, Beschlüsse, Moskau 2009*, S. 581.

des Rechtsstatus der Abgeordneten und der Amtspersonen (31), des Staatsdienstes und des örtlichen Dienstes (21) sowie Streitigkeiten über Kompetenzen (27). In diesen Fällen bedienen die Verfassungs- und Statutengerichte objektive Interessen, darunter bürokratische Interessen der regionalen Staatsmacht.

Eine bedeutende Zahl von Entscheidungen der Verfassungs- und Statutengerichte umfassten Probleme, die mit der Unterordnung und der Zulässigkeit der Anrufe (22), mit der Verweisung von Anfragen an das Verfassungsgericht der RF (9) und mit der Erläuterung ihrer Entscheidungen (8) verbunden sind.⁹

8. In der Gegenwart stellen einige Wissenschaftler und Praktiker – wie schon vor 10 bis 15 Jahren – fest, dass die Hauptprobleme der Verfassungs- und Statutengerichte ihre nicht ausreichenden Befugnisse, große finanzielle Ausgaben, eine geringe Arbeitsbelastung, das Fehlen eines föderalen Gesetzes über die Verfassungs- und Statutengerichte und eines einheitlichen föderalen Systems der Verfassungsjustiz, ein schwacher Schutz des Status der Gerichte u. a. sind. Auf viele dieser Probleme sind Argumente und Antworten in unserer Literatur gefunden worden. Die Mehrzahl dieser Ursachen sind scheinbare, weil das Wesen der Probleme der regionalen Verfassungsjustiz nicht nur auf rechtlichem Gebiet, sondern auch in der politischen Sphäre liegt. Was die Befugnisse der Gerichte betrifft, so unterscheiden sie sich nicht wesentlich von den deutschen Länderverfassungsgerichten. Was die Belastung der Gerichte betrifft, muss man die Spezifik der Verfassungsgerichte berücksichtigen und kann sie nicht so wie die Gerichte der allgemeinen Jurisdiktion behandeln. Bei der Regelung der Tätigkeit der regionalen Ver-

⁹ Eine vergleichende statistische Analyse der Praxis des Verfassungsgerichts der RF und der Verfassungs- und Statutengerichte der Subjekte der RF gestattet es, die Stufe (das Niveau) der prozessualen Effektivität dieser Anfragen zu bestimmen. Unter Effektivität versteht der Verfasser das Niveau der Annahme der Anfragen der Verfassungs- und Statutengerichte der RF zur Betrachtung durch das Verfassungsgericht der RF. Von den genannten neun Anfragen wurde nur eine zur Betrachtung angenommen, bei den anderen acht Anfragen wurde auf die Annahme zur Betrachtung durch das Verfassungsgericht der RF verzichtet. Siehe *W. G. Strekosov* (Anm. 8), S. 582–583.

fassungsgerichte darf man nicht die Verfassungsaspekte der Gewaltenteilung in der Vertikale ignorieren. Das betrifft auch die Maßstäbe der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, die für das Verfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Subjekte der Föderation unterschiedlich sind und die bedeutenden Unterschiede in der Tätigkeit der Verfassungsgerichte der Subjekte der Föderation. Im Vergleich der Ausgaben sind die Institute der Macht in den Regionen sehr bescheiden. Die Entwicklung der regionalen Verfassungsjustiz fordert Zeit, die Adaption der unter den neuen Bedingungen vorgenommen Modernisierung der föderativen Verhältnisse und propagandistische Bemühungen seitens der Verfassungsrechtler und der Verfassungs- und Statutengerichte sowie der Unterstützung seitens des Verfassungsgerichts der RF.

Einige Aspekte der Teilnahme des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der Russischen Föderation im verfassungsgerichtlichen Verfahren

*Vera K. Bobrowa**

Das Institut des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF wurde durch den Erlass des Präsidenten der RF vom 24.04.1995 Nr. 403¹ zum Zweck der Sicherung der Kooperation des Präsidenten der RF mit dem Verfassungsgericht der RF etabliert.²

Rechtsgrundlagen der Tätigkeit des Bevollmächtigten Vertreters sind die Verfassung der RF, das Föderale Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der RF“ (im Folgenden kurz: FVG über VG), andere Föderalgesetze, Erlasse und Verordnungen des Präsidenten der RF sowie die Verfügung „Über den Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der RF“.³ In Übereinstimmung mit der letztgenannten Vorschrift nimmt der Vertreter an den Sitzungen des Verfassungsgerichts ohne

* *Vera K. Bobrowa*, Kandidatin der Rechtswissenschaft, Verdiente Juristin der RF, Stellvertretende Leiterin des Departments der Verwaltung des Präsidenten der RF für Innenpolitik.

¹ Vgl. Gesetzessammlung der RF, 1995, Nr. 18, S. 1635.

² Ab Entstehung des Instituts des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF hatten diese Funktion *Prof. Walerij M. Savizkij* v. 24.04.1995 bis 05.02.1996, Kandidat der Rechtswissenschaft (heute Doktor), *Sergej M. Schachraj* v. 07.12.1996 bis 29.06.1998, Kandidat der Rechtswissenschaft, *Prof. Michail A. Mitjukov* v. 05.02.1996 bis 07.12.1996 und v. 29.06.1998 bis 07.11.2005, ab 07.11.2005 bis zum heutigen Tag – Kandidat der Rechtswissenschaft *Michail W. Krotov* inne.

³ Siehe Erlass des Präsidenten der RF v. 05.07.1995 Nr. 668, Gesetzessammlung der RF, 1995, Nr. 28, S. 2641; Erlass des Präsidenten der RF v. 31.12.1996, Nr. 1791, Gesetzessammlung der RF, 1997, Nr. 1, Art. 118.

Sonderverfügung des Präsidenten der RF teil und vertritt die Interessen des Staatsoberhauptes im verfassungsgerichtlichen Verfahren in allen im FVG über VG vorgesehenen Fällen.

So nimmt der Bevollmächtigte Vertreter bei der Verhandlung der vom Präsidenten der RF initiierten Angelegenheiten die Interessen der Seite wahr, die die Anfrage an das Verfassungsgericht zwecks Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Normativaktes oder seiner einzelnen Vorschriften eingereicht hat.⁴

Bei einer ganzen Reihe von im Verfassungsgericht verhandelten Angelegenheiten über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Verfassungsbestimmungen, Satzungen und weiteren Gesetzen, die von anderen Subjekten (die berechtigt sind, Anfragen an das Verfassungsgericht der RF auf Grund der abstrakten und konkreten Normprüfung einzureichen) initiiert wurden, nahm der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF nicht nur als Vertreter einer Seite, sondern als Vertreter des Garanten der Verfassung der RF, der Grundrechte und Freiheiten der Bürger teil.⁵

Soweit das Verfassungsgericht in Übereinstimmung mit dem Art. 48 des Föderalen Verfassungsgesetzes über das Verfassungsgericht die Sache zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Normen der Föderalgesetze und der Gesetze der Subjekte der RF in Bezug auf den gleichen

⁴ In dieser Eigenschaft nahm er z.B. an der Verhandlung der Angelegenheiten über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes der Republik Udmurtia v. 17.04.1996 „Über das System der Organe der Staatsmacht in der Republik Udmurtia“ teil. Initiatoren dieser Angelegenheit im Verfassungsgericht waren neben dem Präsidenten der RF die Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung sowie eine Gruppe von Bürgern aus der Stadt Ishewsk, die wegen Verletzung ihres Verfassungsrechts auf örtliche Selbstverwaltung (Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 24.01.1997 Nr. 1-P) klagten, Gesetzessammlung der RF, 1997, Nr. 5, S. 708.

⁵ In dieser Eigenschaft nahm er z.B. an der Prüfung der Art. 80, 92, 93 und 94 der Verfassung der Republik Komi und des Art. 31 des Gesetzes der Republik Komi vom 31.10.1994 „Über Organe der Exekutivmacht in der Republik Komi“ auf Anfrage des Richters des Obersten Gerichts der Republik Komi (Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 15.01.1998 Nr. 3-P), Gesetzessammlung der RF, 1998, Nr. 4, S. 532, teil.

Gegenstand in einem Verfahren vereinigt, nimmt der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF an der Verhandlung solcher Angelegenheiten gleichzeitig als Vertreter der Seite teil, die das Föderalgesetz unterschrieben hat, sowie als Vertreter des Präsidenten der RF, der an der Übereinstimmung der Verfassung der RF mit der gesamten Gesetzgebung auf dem Territorium der RF interessiert ist.⁶

Für die gesamte Zeit der Tätigkeit des Verfassungsgerichts der RF wurden zwei Streitsachen über Kompetenzen, in denen der Präsident der RF eine der Streitparteien war, verhandelt. Und in diesen Sachen nahm der Bevollmächtigte Vertreter die Interessen des Oberhauptes des Staates wahr.

In einem Fall handelte es sich um den Streit zwischen dem Föderationsrat und dem Präsidenten der RF sowie zwischen der Staatsduma und dem Präsidenten der RF über die Verpflichtung des Präsidenten der RF, das verabschiedete Föderalgesetz „Über in die UdSSR infolge des Zweiten Weltkrieges gebrachte und auf dem Territorium der UdSSR befindliche Kulturwerte“ (Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 06.04.1998 Nr. 11-P).⁷ In einem anderen Fall handelte es sich um den Streit zwischen dem Föderationsrat und dem Präsidenten der RF über die Kompetenz bzgl. der Befugnis zur Herausgabe des Aktes über die Suspendierung des Generalstaatsanwalts der RF wegen Einleitung eines Strafverfahrens gegen ihn (Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 01.12.1999 Nr.17-P).⁸

⁶ Als Beispiele der Teilnahme an der Verhandlung von Fällen solcher Kategorien kann man die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen aus dem T. 5 Art. 18 und Art. 30.1 des Föderalgesetzes „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Legislativ- und Exekutivorgane der Staatsmacht der Subjekte der RF“, des Art. 108 der Verfassung der Republik Tatarstan, des Art. 67 der Verfassung der Republik Sacha (Jakutien) und des T. 3 des Gesetzes der Republik Sacha (Jakutien) „Über die Wahlen des Präsidenten der Republik Sacha (Jakutien)“ sehen. (Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 09.07.2002 Nr. 12-P), Gesetzessammlung der RF, 2002, Nr. 28, S. 2909.

⁷ Vgl. Gesetzessammlung der RF, 1998, Nr. 16, S. 1879.

⁸ Vgl. Gesetzessammlung der RF, 1999, Nr. 51, S. 6364.

Als die Verfassungsmäßigkeit von Erlassen des Präsidenten in Zweifel gezogen wurde, nahm der Bevollmächtigte Vertreter am Gerichtsverfahren als die Seite teil, die den in Streit stehenden Normativakt angenommen hat. In dieser Eigenschaft nahm der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF an der Verhandlung von zwei Fällen im Verfassungsgericht der RF teil.⁹

Zu einer besonders wichtigen Kategorie der Angelegenheiten, die im Verfassungsgericht der RF unter Teilnahme des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF verhandelt werden, gehören die Fälle zur Auslegung der Normen der Verfassung der RF. In 11 von 13 solcher im Verfassungsgericht verhandelten Angelegenheiten nahm der Bevollmächtigte Vertreter die Position des Präsidenten der RF wahr.

Besonders oft nimmt der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF an Verfahren des Verfassungsgerichts der RF als Vertreter der Seite teil, die den streitigen Normativakt unterschrieben hat, wenn es sich um die Verfassungsmäßigkeit föderaler verfassungsmäßiger Gesetze im allgemeinen (weiter als Gesetz bezeichnet) oder einzelner ihrer Normen handelt. In diesem Fall treten von der Seite, die das Gesetz verabschiedet und unterschrieben hat, neben dem Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der RF auch die Vertreter der Kammer der Föderalen Versammlung der RF auf.

⁹ Siehe Entscheidung v. 30.04.1997 Nr. 7-P über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Erlasse des Präsidenten der RF v. 17.09.1995 Nr. 951 „Über die Wahlen in die Organe der Staatsmacht der Subjekte der RF und in die Organe der Selbstverwaltung“ und v. 02.03.1996 Nr. 315 „Über die Ordnung der Verlegung der Frist der Wahlen in den gesetzgebenden Organen der Staatsmacht der Subjekte der RF“, des Gesetzes des Gebiets v. 21.02.1996 „Über die Wahlen der Abgeordneten zur Gesetzgebenden Versammlung des Gebiets Perm“ und des T. 2 Art. 5 des Gesetzes des Gebiets Wologda v. 17.10.1995 „Über die Ordnung der Rotation des Bestandes der Abgeordneten der Gesetzgebenden Versammlung des Gebiets Wologda“ (i. d. F. v. 09.11.1995); Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 25.06.2001 Nr. 9-P im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Erlasses des Präsidenten der RF v. 27.09.2000 Nr. 1709 „Über Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung des staatlichen Rentenfonds in der RF“ auf Anfrage einer Gruppe der Abgeordneten der Staatsduma.

Hervorzuheben ist, dass über die Reden der Parteien in Zivil- und Strafsachen ziemlich viel geschrieben wurde; und sie werden schon lange Zeit von der Wissenschaft erforscht. Über die Reden des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht – unabhängig davon, in welcher Eigenschaft er auftritt – sind praktisch keine wissenschaftlichen Analysen vorhanden.¹⁰

Die Rechtsgrundlagen des Inhalts der Rede des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF sind nach Meinung der Autorin sowohl in der Verfassung der RF selbst (Art. 118, 119, 122, 123, 125, 128) als auch im Föderalen Verfassungsgesetz der RF „Über das Verfassungsgericht der RF“ (nachfolgend als FZK über KS) enthalten.

So ist im T. 3 des Art. 3 FZK über KS festgelegt, dass ausschließlich das Verfassungsgericht der RF Rechtsfragen löst, demzufolge soll auch die Rede des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF auf Rechtsfragen gestützt sein. Der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF soll – wie auch das Verfassungsgericht der RF – Vermerke ohne besondere Notwendigkeit und auch auf dem Boden faktischer Umstände stehende Beweise, deren Prüfung im Kompetenzbereich anderer Gerichte und Organe liegt, vermeiden.

Der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF soll in seiner Gerichtsrede die im Kapitel IV FZK über KS angegebenen Prinzipien des verfassungsmäßigen Gerichtsverfahrens berücksichtigen. Das wich-

¹⁰ M. A. Mitjukov (Hrsg.), Die Reden des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF wurden nicht veröffentlicht, mit Ausnahme von einigen, die in den Digesten, vgl. Bibliographie der Verfassungsrechtsprechung, Moskau 2008, veröffentlicht sind.

Im Herbst 2008 erschien der Sammelband v. W. M. Krotov, Reden des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF (beigefügt die Entscheidungen des Verfassungsgerichts der RF), hrsg. v. M. A. Mitjukow, Moskau 2009. Im Jahr 2010 erschien der Sammelband mit den Reden des Bevollmächtigten Vertreters der RF im Verfassungsgericht der RF der Jahre 2004–2005, hrsg. v. M. W. Krotov, Moskau. Z. Z. wird der nächste Sammelband mit Reden zur Veröffentlichung vorbereitet.

tigste Prinzip ist die Unabhängigkeit. In Übereinstimmung mit diesem Prinzip ist jede Einmischung in die Tätigkeit des Verfassungsgerichts der RF unzulässig; demzufolge sollen die Tatsache und die Art seines Auftretens betonen, dass die Position einer der Parteien der Verfassungsverfahren dargelegt wird, in dem das Verfassungsgericht die wesentliche Rolle spielt.

Die Gerichtsrede wird unter Berücksichtigung des kontradiktorischen Gerichtsverfahrens und der vom Gesetz (Art. 35) garantierten Gleichberechtigung der Parteien zusammengestellt. Im Verfassungsverfahren gibt es keine zeitlichen Begrenzungen für die Reden der Parteien, die gleiche Möglichkeiten für die Darstellung ihrer Positionen haben. Die Gerichtsrede des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF kann 20 Minuten bis zwei Stunden und mehr in Anspruch nehmen, was von der verhandelten Frage abhängig ist.¹¹ Die Ordnung des Auftretens der Parteien, die das im Verfassungsgericht der RF streitige Föderalgesetz angenommen und unterzeichnet haben, sieht in Wahrheit so aus, dass der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF seine Rede nach den Reden der Vertreter der Föderalversammlung der RF hält. Und in einem solchen Fall, dass die Argumentation der Positionen aller Vertreter der Parteien übereinstimmt, wiederholt der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF die bereits vorgebrachten Argumente nicht, seine Rede wird kurz sein, aber die Position der Parteien durch neue Argumente und Beweise ergänzen.¹² Ein solcher „Brauch“ erlaubt es ihm, sowohl die Argumente der anderen Teilnehmer des Gerichtsverfahrens zu berücksichtigen, als auch mit Notwendigkeit auf diese zu antworten.

¹¹ Z.B. dauerte die Rede auf der Plenarsitzung am 14.05.2003 zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Föderalen Verfassungsgesetzes v. 27.09.2002 „Über die Vornahme von Änderungen und Ergänzungen im Föderalen Verfassungsgesetz – Über das Referendum der RF“ mehr als drei Stunden. Vgl. Digesten „Verfassungsrechtsprechung in den GUS-Staaten und den Staaten des Baltikum“, Moskau 2003, Nr. 12, T. 2, S. 50–83.

¹² Siehe Rede zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung des Abs. 3, T. 1, Art. 446 der Zivilprozessordnung der RF aufgrund der Klagen v. *W. W. Bezmenov* und *N. W. Kalabun*. Siehe *M. W. Krotov*, Sammlung der Erlasse, S. 436–439.

Der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF berücksichtigt, dass das FZK über KS (Art. 62) den Parteien und ihren Vertretern verbietet, ihre Reden im Verfassungsgericht der RF für politische Erklärungen und Deklarationen zu nutzen sowie Staatsorgane, gesellschaftliche Vereine, Prozessteilnehmer, Beamte und Bürger zu beschimpfen. Bei seinem Auftreten muss er die im Art. 86 FZK über KS bestimmten Grenzen der Prüfung der Normativakte der Organe der Staatsmacht und der Verträge zwischen ihnen mit der Verfassung der RF durch das Verfassungsgericht beachten. Der Inhalt der Rede orientiert sich auch an den Forderungen, die in Bezug auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF (Art. 74 FZK über KS) geltend gemacht werden. Die vom Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der RF geäußerte Position stellt eine der möglichen Entscheidungen des Verfassungsgerichts der RF dar, die auf Grund des Art. 79 FZK über KS endgültig ist, gegen sie darf keine Beschwerde erhoben werden.

Es lässt sich feststellen, dass die Präsentationen des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF im Laufe des mehr als 17-jährigen Bestehens der Institution eine bestimmte Struktur angenommen haben. Normalerweise sind die Präsentationen mehrteilig. In gewisser Weise erinnert das an die Struktur der Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF.

Zur Vorbereitung seines Auftretens wird das gesamte Arsenal der wissenschaftlichen Methoden genutzt. Einen besonderen Platz nimmt dabei die Methode der Beweiserhebung ein. In erster Linie äußert der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF seine Meinung bzgl. der Frage, die der Betrachtung des Gerichts unterliegt (Gegenstand der Anrufung des Gerichts). Dies geschieht deshalb, weil die Normen des Gesetzes, auf die sich der Antragsteller beruft, bei Gericht nicht immer als ein ausreichender Grund für die Anrufung des Gerichts betrachtet werden können.¹³ In einigen Fällen stellt der Vertreter die Gegenstände

¹³ Z.B. das Auftreten im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Normen des Föderalen Gesetzes „Über die Grundprinzipien der Organisation der gesetzgebenden und der vollziehenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation“ im Zusammenhang mit der Klage v. *M. W. Krotov* (Anm. 12), S. 34–59.

der Anrufung des Gerichts in Zweifel und versucht zu erreichen, dass das Verfahren eingestellt wird.¹⁴

Bei der Mehrheit seiner Präsentationen analysiert er die Entwicklung der rechtlichen Beziehungen, die durch angefochtene Normen geregelt sind. Es werden Argumente aus „dem Dossier“¹⁵ des Normativaktes oder seiner einzelnen Normen vorgebracht. Die angesprochenen Normen werden in Kontinuität mit den Normen anderer Gesetze und natürlich in Zusammenhang mit den Normen der Verfassung der RF betrachtet. So hat der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF wegen Unbestimmtheit in der Frage über die gerichtliche Zuständigkeit der Regierung der RF in einem Fall die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Normen der Zivilprozessordnung der RF beantragt. Er hat unter Beweis gestellt, dass die Praxis, die aufgrund der Anwendung der angesprochenen Normen der Zivilprozessordnung zustande gekommen ist, einer ganzen Reihe von Normen der Verfassung der RF widerspricht.¹⁶

¹⁴ Vgl. das Auftreten im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Normen von P. 3.1., Abschn. 1, Anhang der VO des Obersten Sowjets der RF v. 27.12.1991, Nr. 3020-1 „Über die Abgrenzung des Staatseigentums der RF, des föderalen Eigentums, des Staatseigentums der Republiken im Bestand der RF, der Regionen, der Bezirke, der autonomen Regionen, der autonomen Bezirke, der Städte Moskau und St. Petersburg vom Kommunaleigentum“ und der VO des Präsidenten der RF v. 20.02.1995, Nr. 176 „Über die Bestätigung der Liste der Objekte des historischen und kulturellen Erbes mit föderaler Bedeutung“ in Verbindung mit den Anfragen der Moskauer Städtischen Duma und der Moskauer Stadtverwaltung, *M. W. Krotov* (Anm. 12), S. 154–158.

¹⁵ Ein solches „Dossier“ wird in der staatlichen Rechtsverwaltung des Präsidenten der RF geführt. Darin werden alle Materialien seit der Entstehung des Gesetzes, erklärende Bemerkungen, Stenogramme bis zum Verabschieden eines Gesetzes gesammelt.

¹⁶ Z.B. Auftreten im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Normen zu P. 2, T. 1, Art. 27; T.1, 2, 4, Art. 251; 2.; T. 3, Art. 253 der Zivilprozessordnung der RF in Zusammenhang mit der Anfrage der Regierung der RF, *M. A. Mitjukov*, Sammlung der Reden des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF in den Jahren 2004–2005, hrsg. von *M. W. Krotov*, Moskau, 2010, S. 12–20.

Bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 30 des Föderalen Gesetzes „Über die Arbeitsrenten in der RF“ hat der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF seine Beweise hauptsächlich auf die historisch-rechtliche Analyse dieser Norm und ihrer Anwendung in der Praxis gestützt. Im Ergebnis hat er das Fazit gezogen, dass die von den Antragstellern angesprochene Norm ihre Verfassungsrechte auf die Rentenversicherung nicht verletzt. Schließlich hat er einen Vorschlag zur Notwendigkeit der Verbesserung der Rentengesetzgebung im Verhältnis zu den Nordländern geäußert.¹⁷

Die Sprachanalyse des Textes des angefochtenen Föderalen Gesetzes „Über die national-kulturelle Autonomie“ wurde vom Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der RF als Nachweis dafür verwendet, dass die Normen, gegen die die Bürger appelliert haben, keinen Zwang zum Eintritt in eine gesellschaftliche Vereinigung enthalten, sondern das Recht gewährleisten, eine Entscheidung über die Formen und die Arten der von ihnen geschaffenen Vereinigungen selbst und freiwillig zu fällen.¹⁸

Die Beweise dafür, dass es keine Rechtsgründe gibt, um die Normen des Bodengesetzbuches, das das Eigentum an Boden für ausländische Staatsbürger, ihre juristischen Personen und Personen ohne Staatsangehörigkeit regelt, als verfassungswidrig zu erachten, wurden auf einer Vergleichsanalyse aufgebaut, die sich auf Verfassungs- und Gesetzesnormen gründet.¹⁹

¹⁷ Vgl. Auftreten im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Normen des Art. 30 des Föderalen Gesetzes „Über die Arbeitsrenten in der Russischen Föderation“ im Zusammenhang mit den Anfragen einer Gruppe von Abgeordneten der Staatsduma und der Staatlichen Versammlung (Il Tumen), der Republik Sacha (Jakutien), der Duma des Tchukotskijer autonomen Bezirkes und mit den Klagen einer Reihe von Bürgern (Anm. 16), S. 42–49.

¹⁸ Vgl. Auftreten im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Normen des T. 3, des Art. 5 des Föderalen Gesetzes „Über die national-kulturelle Autonomie“ im Zusammenhang mit der Klage v. *A. Ch. Ditz* und *O. A. Schumacher, M. A. Mitjukov* (Anm. 16), S. 59–69.

¹⁹ Siehe Auftreten im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Bodengesetzbuches der RF in Zusammenhang mit der Anfrage der Murmansk-er regionalen

Als Begründung seiner Beweise nutzt der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF auch das doktrinale Herangehen an diese Frage.²⁰

Die Präsentation wird auf die rechtlichen Positionen des Verfassungsgerichts der RF gestützt, das bereits diese oder jene Bewertung der Norm gab – analoger Vergleich.²¹

Die Präsentation des Antrags des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF vor dem Verfassungsgericht der RF basiert auf Positionen des Verfassungsgerichts zu denselben Fragen. In diesem Antrag fordert er, die streitigen Normen entweder als verfassungsmäßig oder als verfassungswidrig anzuerkennen.

Die Besonderheit der Präsentation des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF ist das Schlussplädoyer. In diesem Schlussplädoyer stellt er seine Vorstellung von der möglichen Problemlösung dar. Im Schlusswort kann er ergänzende Hinweise und Beweise in die Gerichtsverhandlung einbringen.

Die Präsentation des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF ist eine Analyse der Beweise, auf die seine Position gegründet wird. Dabei richtet er sich nach den Normen des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“, obwohl darin (im Unterschied zum Straf- oder Zivilprozess) die konkreten Rechtsnormen fehlen, die den Begriff der Beweise, den Beweisgegenstand, die Sachbezüglichkeit eines Beweises oder die Zulässigkeit eines Beweises bestimmen.

Duma, *M. A. Mitjukov* (Anm. 16), S. 132–147.

²⁰ Siehe Auftreten im Fall der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Normen des Föderalen Gesetzes „Über den Bundesetat für das Jahr 2002“, „Über den Bundesetat für das Jahr 2003“ und „Über den Bundesetat für das Jahr 2004“ in Zusammenhang mit der Anfrage einer Gruppe von Mitgliedern des Rates der Föderation und der Klage v. *A. W. Schmakovski, M. A. Mitjukov* (Anm. 16), S. 161–171.

²¹ Die Verweisungen auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts werden fast in jeder Präsentation des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF verwendet, um die Beweise zu belegen.

Im Unterschied zu anderen Prozessarten sind in den Verfassungsverfahren die Beweisstücke spezifisch. Sie sind nicht auf die Feststellung der tatsächlichen Umstände orientiert, sondern auf die Begründung der rechtlichen Bewertung dieser oder anderer Normativakte gerichtet, die den verfassungsrechtlichen Sinn der streitigen Normen offenbaren. Deshalb wird die Hauptrolle solchen Beweisen wie Dokumenten, Doktrin, Sachverständigengutachten,²² analytischen Materialien, Praxis der Problemlösung bei den Verfassungsgerichten anderer Länder, Dossiers der Annahme des Gesetzes oder anderen Normativakten zugesprochen.²³

Sehr wichtig ist das „Frage und Antwort-Verfahren“, das im Art. 62 des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ vorgesehen ist. Der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF verwendet diese Prozedur häufig, um Beweise zu verteidigen und ihre Glaubwürdigkeit zu bestätigen.²⁴

Die Hauptrolle im Beweisverfahren gehört dem Verfassungsgericht der RF, das die Beweise sammelt, untersucht und bewertet. Die Beweise haben für das Verfassungsgericht keine a priori bestimmte Kraft. Obwohl diese Norm durch das Föderale Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ nicht vorgesehen ist, folgt sie aus der Natur des Verfassungsgerichts der RF und den Prinzipien seiner Tätigkeit.

²² Zu jedem Problem, das das Verfassungsgericht der RF betrachtet, erhält der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der RF Rezensionen, Meinungen der Ministerien, der Ämter, der Hochschulen und der einzelnen Gelehrten.

²³ Eine große Rolle bei der Vorbereitung der Auftritte spielen die Mitarbeiter des Apparates des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF. Dieser Apparat besteht aus 3 bis 4 Juristen.

²⁴ Siehe z.B. die Übersicht der Presse über die Verhandlung des Falles zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des T. 3, Art. 9 des Föderalen Gesetzes „Über die politischen Parteien“ in Zusammenhang mit einer Anfrage des Kreisgerichts Koptewski, der Stadt Moskau, den Klagen der allrussischen öffentlichen politischen Organisation „Orthodoxe Partei Russlands“ und v. I. W. Artemova und D. A. Sawinas. Siehe: Digesten, Die Verfassungsrechtspflege in den GUS-Staaten und den Staaten des Baltikum“, Moskau 2004, Nr. 22 f., T. 1., S. 117–130.

Status und Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts

*Ekaterina Yustus**

I. Die verfassungsrechtliche Stellung des *BVerfG*

Das *BVerfG* ist in der Bundesrepublik Deutschland das Verfassungsgericht des Bundes. Es wurde 1951 nach Erlass des *BVerfGG* errichtet und hat seinen Sitz in Karlsruhe. Als Hüter der deutschen Verfassung hat das Gericht eine Doppelrolle: einerseits als unabhängiges Verfassungsorgan und andererseits als Gericht auf dem speziellen Gebiet des Staatsrechts. Daher gelten für das *BVerfG* die auch sonst für die Gerichtsbarkeit maßgebenden Grundsätze. Es kann nur auf Antrag tätig werden, es entscheidet in richterlicher Unabhängigkeit, es ist ausschließlich an das Recht (Verfassungsrecht) gebunden. Obwohl es Entscheidungen anderer Gerichte kontrolliert, gehört es nicht zum Instanzenzug, sondern überprüft sie als Akte der Staatsgewalt, wie das Handeln von allen anderen Staatsorganen. Dabei findet keine vollständige Rechtsprüfung statt, sondern eine Entscheidung am Maßstab des Verfassungsrechts gem. Art. 93 Abs. 1 GG. Insofern ist es unzutreffend, das Verfassungsgericht als das oberste deutsche Gericht zu bezeichnen.¹

Die politische Bedeutung des *BVerfG* darf freilich nicht unterschätzt werden. Da es vorwiegend über politisch umstrittene Fragen zu entscheiden hat, sind seine Entscheidungen selbst ein Politikum und haben oft weitreichende politische Konsequenzen. Das ändert aber nichts daran, dass das *BVerfG* nicht nach politischen Zweckmäßigkeitserwägungen

* *Dr. iur. Ekaterina Yustus*, Rechtsberaterin auf dem Gebiet des Steuer- und Finanzrechts bei dem Finanzinspektor und Berater für Steuerfragen, Peter Brinkhaus, Berlin.

¹ *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2012, S. 4 ff.

gen, sondern nach verfassungsrechtlichen Maßstäben zu entscheiden hat.

Die Frage, ob das *BVerfG* ein Verfassungsorgan ist, war zunächst umstritten, ist aber – vor allem auf Drängen des *BVerfG* – inzwischen allgemein anerkannt. In § 1 BVerfGG wird das noch nicht klar, aber doch vorsichtig angesprochen. „(1) Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes.“ Das *BVerfG* selbst hat in einer besonderen Denkschrift, der sog. Status-Denkschrift vom 27.06.1952, seinen Status als Verfassungsorgan nachdrücklich betont und begründet.² Das unterscheidet das *BVerfG* von allen anderen Gerichten, auch den obersten Gerichtshöfen des Bundes gem. Art. 95 Abs. 1 GG, denen dieser Status nicht zukommt. Die Qualifikation als Verfassungsorgan ist auch verfassungsdogmatisch begründet, da das *BVerfG* nicht nur seine Existenz und seine Kompetenzen aus dem Grundgesetz ableiten kann, sondern auch durch seine Rechtsprechung an der gesamtstaatlichen Willensbildung beteiligt ist.

Die Charakterisierung als Verfassungsorgan hat bestimmte Konsequenzen:

- Das *BVerfG* ist keinem Bundesminister zugeordnet oder gar untergeordnet. Es besitzt einen eigenen Haushaltsplan; es kann unmittelbar (nicht über das Ministerium) mit anderen Verfassungsorganen verkehren; der Präsident des *BVerfG* ist oberster Dienstherr der Beamten und Angestellten des Gerichts.
- Das *BVerfG* ist befugt, sich eine Geschäftsordnung zu geben (§ 1 Abs. 3 BVerfGG).
- Die Richter des *BVerfG* sind keine Bundesrichter, sondern Richter am *BVerfG* und stehen daher (wie die Mitglieder anderer Verfassungsorgane) in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.
- Protokollarisch steht das *BVerfG* auf der Ebene der Verfassungsorgane.

Die *verfassungspolitische Bedeutung* des *BVerfG* ergibt sich aus der Bindung aller Staatsorgane, einschließlich der gesetzgebenden Organe,

² Denkschrift des *BVerfG*, Die Stellung des *BVerfG*, in: JöR NF 6 (1957), S. 144.

an das Grundgesetz und aus der Kompetenz des *BVerfG*, die Einhaltung dieser Bindung zu überprüfen. Das *BVerfG* hat im Streitfall verbindlich über die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes zu entscheiden. Es bestimmt also letztlich, „was das Grundgesetz sagt“. Die tatsächlich-politische Bedeutung des *BVerfG* hängt allerdings von zwei *Voraussetzungen* ab, nämlich einmal davon, dass es überhaupt angerufen wird, und zum anderen davon, dass seine Entscheidungen von den Betroffenen akzeptiert werden. Das *BVerfG* kann nicht von sich aus eingreifen und seine Entscheidungen nicht selbst zwangsweise durchsetzen. Seine „Macht“ beruht auf der Autorität der Verfassung und der Überzeugungskraft seiner Entscheidungen. Seit seiner Gründung im Jahr 1951 hat das Gericht dazu beigetragen, der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Ansehen und Wirkung zu verschaffen. Das gilt vor allem für die Durchsetzung der Grundrechte. Würde man heute die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland im Spiegel der Rechtsprechung des *BVerfG* verfolgen, würde sich zeigen, dass fast alle politisch wichtigen Weichenstellungen einen Niederschlag in der Rechtsprechung des *BVerfG* gefunden haben. Es hat durch die Entfaltung der Grundrechte das Staat-Bürger-Verhältnis, aber auch die Beziehungen der Bürger untereinander und damit den gesellschaftlichen Bereich wesentlich bestimmt.

II. Die Zusammensetzung des *BVerfG*

Das *BVerfG* besteht aus zwei Senaten mit je acht Richtern. Die Senate sind organisatorisch und personell völlig getrennt. Ihre Zuständigkeit ist bereits gesetzlich festgelegt (§ 14 BVerfGG). Dadurch unterscheidet es sich von anderen Gerichten, die selbst durch eine gerichtsinterne Regelung über die Verteilung der Richter und der Zuständigkeit auf die einzelnen Spruchkörper entscheiden. Wegen der organisatorischen und personellen Trennung der beiden Senate kommt auch eine Vertretung durch einen Richter des anderen Senats im Falle der Verhinderung grds. nicht in Betracht.

Das *Plenum* besteht aus allen Richtern des *BVerfG*. Es hat vor allem die Einheitlichkeit der Rechtsprechung des *BVerfG* zu gewährleisten und daher dann zu entscheiden, wenn ein Senat in einer Rechtsfrage von der Rechtsauffassung des anderen Senats abweichen will (§ 16

BVerfGG). Dazu ist bislang nur selten gekommen. Ferner hat das Plenum über den Wahlvorschlag im Falle der Verzögerung der Besetzung einer Richterstelle am *BVerfG* und über die Abberufung eines Bundesverfassungsrichters zu entscheiden.

Die Senate bilden für die Dauer eines Geschäftsjahres mehrere *Kammern*, die jeweils aus drei Richtern des jeweiligen Senats bestehen. Die Kammern dienen der Entlastung der Senate. Sie entscheiden im Vorfeld über die Zulässigkeit von Vorlagebeschlüssen und über die Annahme von Verfassungsbeschwerden.

Die Richter des *BVerfG* werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat *gewählt* (Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG). Während der Bundesrat unmittelbar wählt, wählt der Bundestag für die Dauer seiner Wahlperiode nach den Regeln der Verhältniswahl einen 12-köpfigen Wahlausschuss, der seinerseits die Richter zu wählen hat. In beiden Gremien ist eine 2/3-Mehrheit erforderlich. In der Praxis werden die Richterstellen paritätisch auf die beiden großen Parteien – die CDU/CSU und die SPD – verteilt, wobei die jeweilige Regierungspartei dem kleinen Koalitionspartner eine Stelle abtritt. Wird eine Richterstelle frei, dann hat, je nachdem, welcher Partei sie zusteht, diese einen Vorschlag zu unterbreiten. Ihr Vorschlag wird in der Regel akzeptiert.

Die Richter des *BVerfG* müssen mindestens 40 Jahre alt sein, Wählbarkeit zum BT und die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen, d.h. die beiden juristischen Staatsexamen mit Erfolg abgelegt haben. Dadurch unterscheidet es sich von einigen Landesverfassungsgerichten, die auch mit Laienrichtern besetzt sind. So besteht z.B. der Staatsgerichtshof von Baden-Württemberg aus drei Berufsrichtern, drei Juristen, die nicht Berufsrichter sind, und drei Nichtjuristen. Die Richter am *BVerfG* sind hauptberuflich tätig. Lediglich Hochschullehrer können – neben ihrem richterlichen Hauptamt – ihre Lehrtätigkeit weiter ausüben. Die Richter jedes Senats müssen aus der Zahl der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes gewählt werden. Dadurch soll die richterliche Erfahrung eingebracht werden, aber auch eine gewisse personelle Verbindung zu den anderen Bundesgerichten hergestellt werden. Die Richter werden für 12 Jahre, längstens bis zur Erreichung der Altersgrenze, die auf die Vollendung des 68. Lebensjahres festgelegt ist, gewählt. Eine Wiederwahl ist zur Sicherung

der Unabhängigkeit ausgeschlossen. Die Zeit von 12 Jahren gewährleistet einerseits eine kontinuierliche Arbeit, verhindert aber andererseits eine „Versteinerung“ des Gerichts.³

III. Die Zuständigkeiten des *BVerfG*

Die Zuständigkeit des *BVerfG* wird nicht durch eine Generalklausel, sondern durch das *Enumerationsprinzip* bestimmt. Danach ist es nur in den einzeln aufgeführten Fällen zuständig. Obwohl das Enumerationsprinzip gilt, sind die Zuständigkeitsbereiche des *BVerfG* so weit gezogen, dass es praktisch keine verfassungsrechtliche Streitigkeit gibt, die von vornherein dem *BVerfG* entzogen wäre. Wenn, dann scheitert sie an der Antragsbefugnis oder einer sonstigen prozessualen Voraussetzung.⁴

Eine Grobeinteilung lässt sich über einige wesentliche Verfassungsprinzipien erreichen:

- Der Gewaltenteilungsgrundsatz führt zu einem Nebeneinander und zu einer Konkurrenz selbständiger Verfassungsorgane. Kommt es zu Kompetenzstreitigkeiten, dann entscheidet das *BVerfG* im Wege des Organstreitverfahrens.
- Das Bundesstaatsprinzip führt zu einem Nebeneinander und damit zu einer Konkurrenz zwischen dem Bund und den Ländern und den Ländern untereinander. Kommt es insoweit zu Kompetenzkonflikten, dann entscheidet das *BVerfG* im Wege der föderativen Streitigkeiten.
- Das Rechtsstaatsprinzip führt zur Bindung aller Staatsorgane, auch des Gesetzgebers an die Verfassung. Entsteht Streit über die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz, dann entscheidet das *BVerfG* im Wege der Normenkontrolle.
- Das Rechtsstaatsprinzip verlangt einen effektiven Rechtsschutz, der den Schutz der Grundrechte der Bürger vor Verletzungen durch die staatliche Gewalt in sich einschließt. Hier entscheidet das *BVerfG* im Wege der Verfassungsbeschwerde.

³ Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 94 Rn. 1.

⁴ Sturm/Detterbeck, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 93 Rn. 31 ff.; vgl. auch E. Yustus, Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland und Deutschland, 2010, S. 67.

Verfassungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg

*Rüdiger Postier**

I. Die Stellung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg im Staatsgefüge

Das Land Brandenburg ist eines der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland. Originäre Staatsgewalt haben sowohl der Gesamtstaat (der „Bund“) als auch die Bundesländer. Das hat zur Folge, dass auch Brandenburg eine eigene Landesverfassung besitzt. Danach ist seine staatliche Gewalt – wie die der anderen Bundesländer und der Bundesrepublik Deutschland – dreigeteilt in: die *Legislative*, die *Exekutive* und die *Judikative*. Die obersten Organe dieser Staatsgewalten sind: der Landtag, die Landesregierung und eben auch das Verfassungsgericht. Dass das Verfassungsgericht ein sog. Verfassungsorgan ist, ergibt sich aus Wortlaut und Sinn der Verfassung eindeutig. Das Verfassungsgericht steht als solches gleichberechtigt neben Landtag und Landesregierung und ist diesen ebenbürtig. Seine Stellung tritt etwa darin plastisch zutage, dass seine Entscheidungen die anderen beiden Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes binden und, soweit sie die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung betreffen, ihrerseits Gesetzeskraft haben.

Als den anderen Verfassungsorganen ebenbürtiges Verfassungsorgan ist das Verfassungsgericht nicht in irgendeiner Weise von einem anderen Verfassungsorgan abhängig. Als eigenständiges Verfassungsorgan unterliegt es nicht der Aufsicht einer anderen Stelle des Landes – insbesondere nicht dem Innen- oder Justizminister. Soweit es mit anderen Verfassungsorganen zu tun hat, geschieht dies direkt und ohne Zwischenschaltung eines Ministeriums. Eine Einbettung des Verfas-

* *Rüdiger Postier*, Präsident des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg a.D. (2012) und Richter am BVerwG a.D.

sungsgerichts in den allgemeinen Justizapparat besteht nicht. Das gilt sowohl für das Verfassungsgericht als Ganzes als auch für die einzelnen Verfassungsrichter, soweit sie in dieser Eigenschaft tätig sind. Kraft seiner Stellung als eigenständiges Verfassungsorgan verwaltet sich das Verfassungsgericht selbst, besitzt also eine eigene Geschäftsordnungsautonomie. Die allgemeine Verwaltung des Verfassungsgerichts sowie die Einstellung und Abberufung seiner Mitarbeiter, desgleichen die Dienstaufsicht über diese, liegen in der Hand des Präsidenten des Verfassungsgerichts.

Aus der Stellung des Verfassungsgerichts als unabhängiges und gleichberechtigtes Verfassungsorgan ergibt sich weiter, dass dem Verfassungsgericht ein eigenes Etatrecht zusteht. Der Etat des Verfassungsgerichts stellt einen selbständigen Einzeletat des Gesamtetats des Landes dar. Das Verfassungsgericht trägt selbst die Verantwortung für seinen Haushaltsplan und vertritt diesen gegenüber dem Finanzminister und dem Landtag. Die Mittelverwaltung erfolgt unmittelbar durch das Verfassungsgericht.

In protokollarischer Hinsicht folgt der Verfassungsgerichtspräsident dem Präsidenten des Landtags und dem Ministerpräsidenten; diese drei repräsentieren den Staat Brandenburg.

II. Bildung und Zusammensetzung des Verfassungsgerichts

Kurz nach der Wiedervereinigung Deutschlands und der damit zusammenhängenden Neugründung des Landes Brandenburg hat der Landtag im Jahre 1993 die Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichts des Landes gewählt und auf diese Weise das Verfassungsgericht geschaffen.

Für die Wahl bedarf es einer Zweidrittelmehrheit im Landtag, um zu gewährleisten, dass die Richter auch von der Opposition im Landtag mitgetragen werden. Die Wahl erfolgt auf Vorschlag einer der Fraktionen der im Landtag vertretenen Parteien. Bei der Wahl der Verfassungsrichter ist anzustreben, dass die politischen Kräfte des Landes angemessen mit Vorschlägen vertreten sind. Je nach ihrem Stimmenge-

wicht im Landtag können daher die Fraktionen ein Vorschlagsrecht in Anspruch nehmen.

Die Amtszeit der Richter beträgt 10 Jahre, eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Es besteht eine Altersgrenze, sie liegt bei 68 Jahren. Zu Richterinnen und Richter können auch Personen gewählt werden, die in Brandenburg weder wohnen noch arbeiten. Sie dürfen aber weder dem Deutschen Bundestag noch dem Landtag des Landes Brandenburg angehören oder Beamte sein. Diese Beschränkung gilt nicht für Richter und Professoren.

Das Verfassungsgericht besteht aus neun Mitgliedern, die ein einziges Entscheidungsgremium bilden. Das Gericht ist beschlussfähig, wenn mindestens sechs der Richter anwesend sind. Eine derart große Richterbank besteht bei keinem anderen Gericht des Landes. Die Verfassung des Landes gibt ferner vor, dass mindestens drei Mitglieder Berufsrichter sein müssen, drei weitere müssen auch Juristen sein – z.B. Rechtsanwälte – und drei Richter brauchen kein Jurastudium absolviert zu haben. So ist gegenwärtig für die anstehende Nachbesetzung ein in Deutschland bekannter Filmregisseur vorgeschlagen worden.¹

Es besteht nach dem Gesetz eine weitere Vorgabe: Mindestens drei der Verfassungsrichter sollen Frauen oder Männer sein. Die Richterinnen und Richter üben ihre Tätigkeit im Nebenamt aus, sind also im Hauptberuf weiterhin Richter in der Fachgerichtsbarkeit oder Rechtsanwälte oder – wie das bei mir der Fall war – Bundesrichter im Ruhestand. Sie erhalten eine Entschädigung, die einen Bruchteil der Entschädigung eines Landtagsabgeordneten beträgt. Einer der Richter ist zugleich Präsident, ein weiteres Mitglied ist gegenwärtig Vizepräsident.

III. Die Aufgaben des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht entscheidet:

- über den Umfang der aus der Landesverfassung fließenden Rechte und Pflichten des Landtages, der Landesregierung oder einzelner Landtagsabgeordneter (sog. *Organstreitigkeit*),

¹ Inzwischen ist die Nachbesetzung mit dem Filmregisseur *Andreas Dresen* erfolgt.

Beispiel: Steht einem Landtagsabgeordneten das Recht zu, Einsicht in die Akten auch des Verfassungsschutzes oder in Personalakten zu nehmen?

- bei Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Fünftels der Mitglieder des Landtages (sog. *abstrakte Normenkontrolle*),

Beispiel: Wird der Schutz der persönlichen Daten und der Wohnung durch das Polizeigesetz noch ausreichend gewahrt?

- wenn ein Fachgericht ein Landesgesetz für mit der Landesverfassung nicht vereinbar hält und deshalb hierzu – es darf die Frage nicht selbst entscheiden – das Verfassungsgericht anrufen muss (sog. *konkrete Normenkontrolle*),

Beispiel: Verstößt das Schulgesetz, das zwar Religions- aber keinen Weltanschauungsunterricht zulässt, gegen das Gebot staatlicher Neutralität?

- über Verfassungsbeschwerden einzelner Bürger, die behaupten, durch die staatliche Gewalt des Landes in einem in der Landesverfassung gewährleisteten Grundrecht verletzt zu sein (sog. *Individual-Verfassungsbeschwerde*),
- über Beschwerden von Gemeinden, die behaupten, in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt zu sein (sog. *kommunale Verfassungsbeschwerde*),
- über Anklagen des Landtages gegen einen Abgeordneten, der das Ansehen des Landtages gröblich missbraucht hat (sog. *Abgeordnetenanklage*),
- über die Gültigkeit der Wahlen zum Landtag (sog. *Wahlprüfung*),
- über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens.

In der Praxis des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg stellen den größten Verfahrensanteil die Individual-Verfassungsbeschwerden dar, mit denen sich Bürger insbesondere gegen letztinstanzliche Urteile der Fachgerichte des Landes wenden. Das Verfassungsgericht ist allerdings kein Superrevisionsgericht. Bei der Überprüfung von Gerichtsentscheidungen ist der Prüfungsmaßstab von Verfassungs wegen eingeschränkt. Das Verfassungsgericht prüft nicht, ob ein Urteil richtig oder falsch ist, sondern nur, ob es willkürlich ist. Das ist ein deutlicher

Unterschied. Einschränkungen gibt es auch bei der Überprüfung von Gesetzen. Dem Gesetzgeber steht in weiten Bereichen ein Beurteilungsspielraum zu. Das Verfassungsgericht darf sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen. Es ist nicht entscheidend, ob es eine andere Regelung für wünschenswert oder vielleicht für zweckmäßiger erachtet, es kommt allein darauf an, ob eine gesetzliche Regelung gegen die Verfassung verstößt oder nicht.

IV. Die Arbeitsweise des Verfassungsgerichts

Für jedes einzelne Verfahren wird ein Verfassungsrichter zum sog. Berichterstatter bestimmt. Der Berichterstatter ist derjenige, der die Sache soweit vorbereitet, dass sie zusammen mit den anderen Verfassungsrichtern entschieden werden kann. Zur Unterstützung der Verfassungsrichter gibt es wissenschaftliche Mitarbeiter. Das Verfassungsgericht tagt in der Regel einmal im Monat; die meisten Sachen werden ohne mündliche Verhandlung entschieden. Pro Jahr werden etwa 100 Verfahren anhängig; die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug im letzten Jahr in Eilverfahren 1,5 Monate und in den Hauptsacheverfahren 3,8 Monate. Ich meine, dass schon unter Berücksichtigung dieser Zeitrahmen sicher mit Fug und Recht von einem effektiven Rechtsschutz durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg gesprochen werden kann. Seine Akzeptanz in der Bevölkerung ist dementsprechend groß.

Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung

*Carola Schulze**

Das *BVerfG* ist im Jahr 2011 60 Jahre alt geworden. 60 Jahre *BVerfG* – das ist eine Erfolgsgeschichte sondergleichen. Vor dem *BVerfG* waren seit dem 07.09.1951 bis zum 31.12.2010 insgesamt 188.810 Verfahren anhängig. Davon waren 182.151 (96,47 %) Verfassungsbeschwerden, 3.641 (1,93 %) abstrakte und konkrete Normenkontrollen, acht (0,01 %) Parteienverbotsverfahren und 2.985 (1,58 %) andere Verfahren. Erledigt wurden von den 188.810 anhängigen Verfahren bis zum 31.12.2010 185.827 Verfahren, davon 179.258 (96,46 %) Verfassungsbeschwerden (von diesen wiederum waren 4.308 = 2,4 % erfolgreich), 3.583 abstrakte und konkrete Normenkontrollen, acht Parteienverbotsverfahren und 2.953 andere Verfahren.¹

Eine im Jahr 2011 durchgeführte Allensbach-Umfrage zu der Frage, welchem Verfassungsorgan die Deutschen am meisten vertrauen, erbrachte das Ergebnis, dass 54 % der Bevölkerung dem *BVerfG* das größte Vertrauen entgegen bringen. Das ist der vorläufige Vertrauenshöhepunkt für das *BVerfG* im Vergleich zu 1974 – 47 % und zu 1988 – 53 % (nach der Bundesregierung und dem Bundestag).

I. *BVerfG* und Gesetzgebung

Überblickt man die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, so wird man nicht leugnen können, dass das *BVerfG* zu einem wichtigen Machtfaktor im politischen Leben geworden ist.² Seine Entscheidungen setzen nicht nur für den Einzelfall die Grenzen staatlicher Gewalt fest, sondern bestimmen auch den Rahmen, innerhalb dessen sich die Politik entwickeln kann. Nicht selten ergeben sich dabei auch Auswirkungen auf die Inhalte der Politik. Auf der anderen Seite erhebt das *BVerfG* kei-

* Prof. Dr. Carola Schulze, Lehrstuhl für Verfassungsgeschichte und Rechtsphilosophie i.V.m. Öffentlichem Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

¹ Quelle: Jahresstatistik 2010 des *BVerfG* (www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/statistik_2010.html, Abruf am 19.09.2013).

² Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, S. 4.

nen Anspruch darauf, Politik treiben zu dürfen und hebt hervor, dass seine Aufgabe darin bestehe, in einem förmlichen Verfahren Recht zu sprechen. Aber der Gegenstand der Verfassungsgerichtsbarkeit ist ebenso wie der Gegenstand der Verfassung eminent politisch.³ In diesem Sinne ist hervorzuheben, dass das *BVerfG* unentrinnbar zwischen Recht und Politik steht. Das zeigt sich in besonderer Weise am Verhältnis von *BVerfG* und Gesetzgeber und konzentriert sich im Wesentlichen in der Befugnis des *BVerfG*, die Legislativakte des Gesetzgebers zu prüfen und ggf. zu verwerfen. Ergibt die Prüfung, dass die Norm gegen das GG verstößt, so wird sie vom *BVerfG* für verfassungswidrig und nichtig oder in besonderen Fällen (nur!) für unvereinbar mit dem GG erklärt.

Die Einsetzung des *BVerfG* als Kontrollinstanz des Gesetzgebers ist die logische Konsequenz und die große Errungenschaft des Verfassungsstaates.⁴ Der Gesetzgeber muss sich wegen der Vorordnung des Verfassungsrechts vor der Politik nicht wegen seiner politischen Richtung und Ziele, wohl aber im Hinblick auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Regeln und der inhaltlichen Wertmaßstäbe verantworten.⁵ Daraus ergeben sich eine *Reihe von politisch brisanten Spannungslagen*. Sie betreffen z.B. die *Legitimationsfrage*: Was berechtigt das *BVerfG*, Gesetze des Bundestages als unmittelbar durch demokratische Wahlen legitimiertes Verfassungsorgan zu kontrollieren und zu korrigieren? Die Existenz einer Verfassungsgerichtsbarkeit hat der Verfassungsstaat des GG in Art. 92 GG *institutionell legitimiert*. Zu dieser Legitimation, die vom GG gleichwertig neben die demokratische Legitimation durch Wahlen gestellt wird,⁶ gehört, dass das *BVerfG* seine Kontrollaufgabe nur in einem justizförmig geordneten und spezifischen Rechtsfindungsverfahren vornimmt. Und diese Legitimation wird ergänzt und ausgeformt als Rechtsprechung (siehe Art. 92 GG), die sich ihrerseits durch den Status der entscheidenden Richter – namentlich ihre Unabhängigkeit und die spezifische Weise der Rechtsfindung –

³ *Isensee/Kirchhof*, HStR VII, 1992, § 162, Rn. 21 ff.

⁴ *F. Ossenbühl*, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. I, 2011, S. 34.

⁵ *F. Ossenbühl* (Anm. 4), S. 34.

⁶ *F. Ossenbühl* (Anm. 4), S. 35.

von den Entscheidungsprozessen der politischen Instanzen unterscheidet. Dieser Unterschied im Status der Richter und in der Eigenart des Entscheidungsverfahrens bestimmt das grundsätzliche verfahrensrechtliche Verhältnis zwischen *BVerfG* und Gesetzgebung. Sie stehen in einem Verhältnis der Kooperation und nicht der Konfrontation zueinander, was die Hütung und Ausformung des Verfassungsrechts betrifft.⁷ Wenn es zu Meinungsverschiedenheiten über den vorgegebenen Inhalt der Verfassung kommt, dann geht es hier um die Frage, wer letztverbindlich darüber entscheiden soll: Das Grundgesetz weist diese Letztentscheidungskompetenz dem *BVerfG* zu.

Die Spannungslage zwischen *BVerfG* und Gesetzgebung berührt auch das *Problem der fehlerhaften Handhabung der Verfassung bei der Kontrolle des Gesetzgebers durch das BVerfG*. Auch das *BVerfG* als Hüter und Kontrolleur des GG kann den Inhalt der Verfassung verfehlen. Dann stellt sich die Frage der Bindungswirkung von Entscheidungen des *BVerfG*. Diese sind Entscheidungen „in der Zeit“, d. h. an eine bestimmte zeitgebundene Lage und tatsächlich gegebene Verhältnisse geknüpft. Sie können nur in engen Grenzen „Ewigkeitswert“ haben. In diesem Falle entspricht es der besonderen Verantwortung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, für die Anpassung der Rechtsordnung an wechselnde soziale Anforderungen und veränderte Ordnungsvorstellungen Sorge zu tragen.⁸

Immer wieder wird in Bezug auf die Spannungslage zwischen *BVerfG* und Gesetzgebung in der Öffentlichkeit schließlich auch die Frage diskutiert, ob sich das Gericht an die Stelle des Gesetzgebers gesetzt habe, als Ersatzgesetzgeber aufgetreten sei und damit als politischer Akteur gehandelt habe. Da dem Verfassungsgericht gegenüber keine Grenzlinien gesetzt werden können, ist es üblich geworden, an das *BVerfG* zu appellieren, richterliche Selbstbeschränkung zu üben (*judicial self-restraint*). Auch das *BVerfG* selbst hat sich zu dem Grundsatz

⁷ P. Kirchhoff, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, in: Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, Symposium aus Anlass des 70. Geburtstages von P. Lerche, 1998, S. 9, 15.

⁸ *BVerfG*, Beschl. v. 06.10.1987 – 1 BvR 1086/82 (Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe) – E 77, 84 (104).

bekannt. Es definiert den Begriff des judicial self-restraint allerdings nicht als Verkürzung oder Abschwächung seiner Kompetenzen zur Durchsetzung der Verfassungsordnung, sondern als den Verzicht, Politik zu treiben, d.h. in den von der Verfassung geschaffenen und begrenzten Raum freier politischer Gestaltung einzugreifen.⁹

II. Das *BVerfG* als Kontrolleur der Gesetzgebung

Die Normallage im Verfassungsstaat besteht darin, dass das *BVerfG* weder den Gesetzgeber „antreibt“ noch ihm inhaltliche Vorgaben macht oder selbst als Ersatzgesetzgeber fungiert, sondern als bloßer Kontrolleur des Gesetzgebers tätig ist.¹⁰ In seiner Kontrollfunktion bestätigt das *BVerfG* entweder ein Gesetz oder lehnt es als verfassungswidrig ab. Insofern ist das *BVerfG* im Verhältnis zum Gesetzgeber nicht Mitproduzent eines Gesetzes. Kompetenzabgrenzendes Kriterium dafür ist einerseits die *Gerichtsförmigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit*, nach der das *BVerfG* nicht das Recht zur Eigeninitiative hat, sondern auf enumerierte Antrags- und Verfahrensarten beschränkt und in ein spezialisiertes geordnetes Verfahren gezwängt sowie als Gericht an den Kontrollmaßstab gebunden ist.¹¹ Das zeigt, dass das *BVerfG* – anders als die von ihm kontrollierten staatlichen Organe – eine nachträgliche, punktuelle, kontrollierende Rolle innehat.¹² Ein anderes entscheidendes kompetenzabgrenzendes Kriterium ist der Aspekt der *Gewaltenteilung*. Der Gewaltenteilungsgrundsatz ist geeignet, die Notwendigkeit einer Kompetenzabgrenzung zu bestätigen. „Das Grundgesetz geht gerade im Verhältnis der obersten Verfassungsorgane zueinander von je eigenen, kompetenzrechtlich abgestuften Verantwortungsbereichen dieser Organe aus, denen die Rechtsordnung in Form von Gestaltungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräumen Rechnung trägt.“¹³

⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 10.04.1997 – 2 BvL 77/92 (Weihnachtsfreibetrag) – E 96, 1 (14 f.).

¹⁰ F. Ossenbühl (Anm. 4), S. 47.

¹¹ Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 2004, S. 343.

¹² H. Simon, in: HVerfR, S. 1668.

¹³ *BVerfG*, Urt. v. 16.02.1983 – 2 BvE 1/83, u. a. (Bundestagsauflösung) – E 62, 1 (51).

Bei der Wahrnehmung der Kontrolle des Gesetzgebers durch das *BVerfG* ergeben sich vor allem zwei Fragen, die das Spannungsverhältnis zwischen Gesetzgeber und *BVerfG* berühren.

Erstens: Die Frage nach dem Gegenstand der Kontrolle, d. h. die Frage danach, ob allein das Gesetz als Produkt der Gesetzgebung oder auch das Verfahren (der Entscheidungsprozess), in dem das Gesetz zustande kommt, Gegenstand der Kontrolle durch das *BVerfG* ist. Eine Kontrolle des Entscheidungsprozesses der Gesetzgebung kann allerdings nur in Betracht kommen, sofern und soweit das GG für den Entscheidungsprozess Regeln und Maßstäbe aufgestellt hat. Das ist nur bei dem formalen Verfahrensgang der Fall.

Zweitens: Die Frage nach der Kontrollintensität (*Kontrolldichte*) der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Gesetzgebung und dem legislativen Gestaltungsspielraum. Dabei ist einerseits davon auszugehen, dass der unterschiedlichen Weise des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums eine *abgestufte Kontrolldichte* bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung entspricht.¹⁴ Andererseits ist die Kontrolldichte ihrerseits wiederum abhängig von dem einem bestimmten verfassungsrechtlichen Sachbereich entstammenden materiellen Prüfungsmaßstab.¹⁵ Seit dem Mitbestimmungs-Urteil¹⁶ hat sich die sog. neue Drei-Stufen-Lehre zur Kontrolldichte eingebürgert: Sie reicht von der Evidenzkontrolle über eine Vereinbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten Inhaltskontrolle.¹⁷

In seiner *Entscheidung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums*¹⁸ vom 09.02.2010 bezieht sich das *BVerfG* auch auf das Problem der Kontrolldichte und -intensität. Das *BVerfG* vertritt die Auf-

¹⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 26.01.1993 – 1 BvL 38/92, u. a. (Transsexueller) – E 88, 87 (96 f.); Beschl. v. 10.01.1995 – 1 BvL 20/87 – E 91, 389 (401).

¹⁵ *BVerfG*, Urt. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 (Apothekenurteil) – E 7, 377 (409 f.); Beschl. v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 (Fluglärm) – E 56, 54 (81).

¹⁶ *BVerfG*, Urt. v. 01.03.1979 – 1 BvR 532/77, u. a. (Mitbestimmung) – E 50, 290 (322 ff.).

¹⁷ F. Ossenbühl (Anm. 4), S. 53.

¹⁸ *BVerfG*, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, u. a. (Hartz IV-Regelsatz) – E 125, 175.

fassung, dass dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bemessung des Existenzminimums eine zurückhaltende Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung durch das *BVerfG* entspricht. Da das Grundgesetz selbst keine exakte Bezifferung des Anspruchs erlaubt, beschränkt sich – bezogen auf das Ergebnis – die materielle Kontrolle darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind.¹⁹ Innerhalb der materiellen Bandbreite, welche diese *Evidenzkontrolle* belässt, kann das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine quantifizierbaren Vorgaben liefern. Es erfordert aber eine Kontrolle der Grundlagen und der Methoden der Leistungsbemessung darauf hin, ob sie dem Ziel des Grundrechts gerecht werden. D.h. der Grundrechtsschutz erstreckt sich deshalb auch auf das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums. Daraus folgt, dass die Festsetzung der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig und zu rechtfertigen sein muss.²⁰

III. Spannungsfelder zwischen *BVerfG* und Gesetzgeber

Folgende Spannungsfelder können zwischen *BVerfG* und Gesetzgeber bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Gesetzen auftreten:

Erstens: Das *BVerfG* setzt den Anspruch auf Gesetzgebung durch Anregungen und Verpflichtungen zur Gesetzgebung durch, soweit der Gesetzgeber bei verfassungsrechtlich geforderter Gesetzgebung untätig bleibt (sog. *Appellentscheidungen des BVerfG*).

Verfassungsrechtlich geboten ist ein Gesetz dann, wenn das Grundgesetz dem Gesetzgeber einen Gesetzgebungsauftrag erteilt. Solche klassischen verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsaufträge ergaben sich z. B. aus Art. 3 Abs. 2 GG (Gleichberechtigung von Mann und Frau) und aus Art. 6 V GG (Gleichstellung unehelicher Kinder). Kommt der Gesetzgeber einem solchen Gesetzgebungsauftrag nicht nach, dann kann das *BVerfG* dem Gesetzgeber eine Frist setzen, die den Gesetzge-

¹⁹ *BVerfG* (Anm. 18), E 125, 175 (225 f.).

²⁰ *BVerfG* (Anm. 18), E 125, 175 (226).

ber verpflichtet. Diese Fristsetzung kann auch mit entsprechenden Sanktionen verbunden werden.

Verweisen möchte ich als Beispiel für eine solche Appellentscheidung des *BVerfG* auf seine *Entscheidung zum Finanzausgleich*.²¹ Der Gesetzgeber ist nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes zur Finanzverfassung verpflichtet, die Maßstäbe der Finanzverteilung nach Art. 106 und 107 GG in einem Gesetz zu konkretisieren und zu ergänzen. Da die vorhandenen Mängel der Maßstabsbildung eine zeitlich unbeschränkte Fortgeltung des damals geltenden Finanzmaßstäbengesetzes nach Auffassung des *BVerfG* nicht zugelassen haben, musste der Gesetzgeber auf der Grundlage des Erlasses eines neuen Maßstäbengesetzes bis zum 31.12.2004 das Finanzausgleichsgesetz neu regeln. Das *BVerfG* stellte verbindlich fest, dass, sofern eine Neuregelung nicht zum 01.01.2005 in Kraft tritt, das Finanzausgleichsgesetz mit diesem Tag verfassungswidrig und nichtig ist.²²

Als weiteres Beispiel für eine Appellentscheidung des *BVerfG* kann die schon genannte *Entscheidung zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums* vom 09.02.2010²³ angeführt werden. Hier hat das *BVerfG* festgestellt, dass die auf der Grundlage sozialrechtlicher Regelungen festgeschriebene Höhe der Regelleistungen mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar ist. Der Gesetzgeber ist seiner Pflicht zur Beobachtung und Nachbesserung nicht nachgekommen.²⁴ Wenn aber der Gesetzgeber seiner verfassungsmäßigen Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums nicht hinreichend nachkommt, ist das einfache Recht im Umfang seiner defizitären Gestaltung verfassungswidrig. Der Gesetzgeber ist zu einer Neuregelung verpflichtet und hat dabei den Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch einen monatlichen Festbetrag zu decken. Er muss aber für einen dar-

²¹ *BVerfG*, Urt. v. 11.11.1999 – 2 BvF 2/98, u. a. (Länderfinanzausgleich III) – E 101, 158 (238).

²² *BVerfG* (Anm. 21), E 101, 158 (238).

²³ *BVerfG* (Anm. 18).

²⁴ *BVerfG* (Anm. 18), E 125, 175 (223).

über hinausgehenden, unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf einen zusätzlichen Leistungsanspruch für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben einräumen.²⁵

Das *BVerfG* hat dem Gesetzgeber für die Neuregelung eine Frist bis zum 31.12.2010 eingeräumt. Bis zu dieser Neuregelung sind die alten Vorschriften weiter anwendbar.²⁶

Zweitens: Das *BVerfG* kann den Anspruch auf Rechtsetzung mit *Maßgaben zum Inhalt des verfassungsrechtlich geforderten Gesetzes* durchsetzen. Es macht dem Gesetzgeber auf diese Weise in unterschiedlicher Intensität und Dichte verfassungsrechtliche Vorgaben.²⁷ Als Beispiel dafür, wie das *BVerfG* als *praeceptor legislatoris* tätig wird, ist die *Entscheidung zum Vermögenssteuerbeschluss* vom 26.05.1995²⁸ anzuführen. Das *BVerfG* hat in dieser Entscheidung festgestellt, dass § 3 Nr. 1 des Vermögenssteuergesetzes mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist und es gibt dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich vor, dass eine Vermögenssteuer unter den Bedingungen des damaligen Steuerrechts nur als Sollertragssteuer verstanden und ausgestaltet werden kann. Nach Auffassung von *Böckenförde* in seinem Sondervotum²⁹ zu dieser Entscheidung greift das *BVerfG* mit seinen durch die Vorlage des *Finanzgerichts Neustadt* nicht veranlassten Darlegungen in den Kompetenzbereich des Gesetzgebers über und lässt die gebotene Selbstbeschränkung außer Acht, die dem *BVerfG* gegenüber dem Gesetzgeber obliegt.

Nach Meinung *Böckenfördes* ist die Bewältigung anstehender Gesetzesvorhaben, einschließlich der Beurteilung und Lösung dabei auftretender Rechtsprobleme, auch dann, wenn diese Verfahren als Folge einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung hervorgerufen werden, allein Sache des Gesetzgebers. Nimmt der Gesetzgeber diese Verantwor-

²⁵ *BVerfG* (Anm. 18).

²⁶ *BVerfG* (Anm. 18), E 125, 175 (177).

²⁷ *F. Ossenbühl* (Anm. 4), S. 42.

²⁸ Vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 22.06.1995 – 2 BvL 37/91 (Vermögenssteuer) – E 93, 121.

²⁹ Abweichende Meinung v. *E. W. Böckenförde*, *BVerfG* (Anm 28), E 93, 121 (152).

tung nicht hinreichend wahr, fällt das auf ihn zurück und er hat politisch die Folgen zu tragen. Fürsorglichkeit gegenüber dem Gesetzgeber sollte sich das *BVerfG* versagen.³⁰

Als weiteres Beispiel für eine Entscheidung, die dem Gesetzgeber Vorgaben macht, kann die *Entscheidung zu den Ladenöffnungszeiten* vom 01.12.2009³¹ angeführt werden. Hier erklärte das *BVerfG* die Berliner Regelung zur Öffnung der Verkaufsstellen an allen vier Adventstagen (§ 3 Abs. 1 Alt. 2 BerlLadÖffG) zwar für verfassungswidrig, aber unter Berücksichtigung des Grundrechts der Berufsausübungsfreiheit der Verkaufsstelleninhaber, der von ihnen getroffenen Dispositionen für das Jahr 2009 und des in die Regelung gesetzten Vertrauens für eine Übergangszeit noch anwendbar.

Aus dem Grundrecht der Glaubensfreiheit gem. Art. 4 Abs. 1, 2 GG in seiner Bedeutung als Schutzverpflichtung leitet das *BVerfG* die Gewährleistung eines Mindestniveaus des Schutzes der Sonntage und der gesetzlich anerkannten kirchlichen Feiertage durch den Gesetzgeber ab. Dem genügt nach Auffassung des *BVerfG* das Berliner Sonn- und Feiertagsschutzkonzept nicht in jeder Hinsicht. Die dort vorgesehene Möglichkeit der Ladenöffnung an allen vier Adventssonntagen steht mit den Mindestanforderungen an einen auch grundrechtsverbürgten Schutz nicht mehr im Einklang. Das Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG ist hier nach Auffassung des *BVerfG* in seiner Bedeutung als Schutzverpflichtung des Staates betroffen. Das *BVerfG* betont aber zugleich im Hinblick auf den Gesetzgeber: Ob und wie der Berliner Landesgesetzgeber seine Schutzkonzeption anpasst, obliegt seiner Gestaltungsmacht nach Maßgabe der Grundsätze dieser Entscheidung.³²

Drittens: Das *BVerfG* beschränkt sich nicht auf Fristsetzungen und verfassungsrechtliche Vorgaben für den Gesetzgeber, sondern *übt selbst gesetzgeberische Befugnisse aus*. Es *fungiert als Reservegesetzgeber*,³³ füllt

³⁰ *BVerfG* (Anm 28), E 93, 121 (152).

³¹ *BVerfG*, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, u. a. (Berliner Ladenöffnungszeiten) – E 125, 39.

³² *BVerfG* (Anm. 31), E 125, 39 (103).

³³ *F. Ossenbühl* (Anm. 4), S. 45.

Lücken im Gesetz, bildet Recht fort, stellt allgemeine Rechtsgrundsätze auf und schafft Übergangsregelungen, um bis zum Neuerlass eines als verfassungswidrig erklärten Gesetzes durch den Gesetzgeber weitere Verfassungsverstöße zu vermeiden.

Als Beispiel für eine solche nicht unproblematische Ersatzgesetzgebung des *BVerfG* kann die *Entscheidung zum Spionagebeschluss*³⁴ vom 15.05.1995 angeführt werden. Da eine allgemeine Regel des Völkerrechts als Bestandteil des Bundesrechts (Art. 25 GG) nicht existiert, nach der die strafrechtliche Ahndung nachrichtendienstlicher Tätigkeiten ausgeschlossen ist, die im Auftrag und vom Territorium der ehemaligen DDR aus begangen wurden, die danach dem ausgespähten Staat – der Bundesrepublik – friedlich und einvernehmlich beigetreten ist, leitet das *BVerfG* ein Verfolgungshindernis für Spionagestraftaten früherer Mitarbeiter der Staatssicherheit der ehemaligen DDR aus dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG (körperliche Bewegungsfreiheit) i. V. m. dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ab.³⁵

Das *BVerfG* erklärt also nicht ein Gesetz für verfassungswidrig, sondern stellt eine aus der Verfassung abgeleitete Regel (Verfolgungshindernis) auf, „die an die Stelle eines an sich notwendigen Amnestiegesetzes getreten ist, welches im politischen Raum zum damaligen Zeitpunkt keine Mehrheit gefunden hätte.“³⁶

Ein weiteres Beispiel dafür, dass das *BVerfG* als Ersatzgesetzgeber tätig wurde, ist die *Entscheidung zur Gleichstellung des unehelichen Kindes*³⁷ vom 21.01.1969. Das *BVerfG* konstatierte, dass der Gesetzgeber den Verfassungsauftrag aus Art. 6 Abs. 5 GG, bis zum Ende der 5. Legislaturperiode des Bundestages eine Reform des Unehelichenrechts auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts durchzuführen, nicht erfüllt hat. Damit war der Wille der Verfassung soweit wie möglich von der

³⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 15.05.1995 – 2 BvL 19/91, u. a. (Spionagetätigkeit der DDR) – E 92, 277.

³⁵ F. Ossenbühl (Anm. 4), S. 46.

³⁶ F. Ossenbühl (Anm. 4), S. 46.

³⁷ *BVerfG*, Entsch. v. 29.01.1969 – 1 BvR 26/66 (Gleichstellung nichtehelicher Kinder) – E 25, 167.

höchstrichterlichen Rechtsprechung – also dem *BVerfG* – als Ersatzgesetzgeber zu verwirklichen. Die Verfassungsnorm des Art. 6 Abs. 5 GG erlangte insoweit derogierende Kraft gegenüber entgegenstehendem einfachen Recht.³⁸

IV. Verfahrensrechtliche Zugangswege

Verfahrensrechtlich gibt es verschiedene Zugangswege zum *BVerfG*, um ein Gesetz einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zuzuführen. Zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle kann es kommen

- durch *Verfassungsbeschwerde* eines betroffenen Bürgers entweder unmittelbar gegen das Gesetz (Rechtssatzverfassungsbeschwerde) oder mittelbar im Wege der Urteilsverfassungsbeschwerde, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG;
- durch Vorlage eines Gerichts, das die Norm in einem konkreten Fall anzuwenden hätte, wenn sie verfassungsmäßig und damit gültig wäre (*Richtervorlage*), Art. 100 Abs. 1 GG;
- auf Antrag der Bundesregierung einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestags – und dies wiederum im Wege der *direkten (abstrakten) Normenkontrolle*, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder mittelbar im Wege einer Organstreitigkeit, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG
- und schließlich auch im Wege der *föderalen Streitigkeit zwischen Bund und Ländern*,³⁹ Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG.

Die Art und Weise der Entscheidung ist in allen Verfahrensarten identisch: Das Gesetz wird ggf. für nichtig erklärt (vgl. §§ 78, 82 Abs. 1, 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG). Auch die weiteren Entscheidungsvarianten (Unvereinbarkeitserklärung, verfassungskonforme Auslegung) gibt es in allen Verfahrensarten. Die Bindungswirkung dieser Entscheidungen richtet sich bei allen Verfahrensarten nach § 31 Abs. 2 BVerfGG. Danach haben die Entscheidungen des *BVerfG* Gesetzeskraft. Die Entscheidungen über die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines Gesetzes werden im Gesetzblatt verkündet.

³⁸ *BVerfG* (Anm. 37), E 25, 167.

³⁹ *Schlaich/Korioth* (Anm. 11), S. 6.

Eilrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht

*Karsten Hoof**

Gem. § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das *BVerfG* im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnungen vorläufig regeln. Damit ist normativ gewährleistet, dass das *BVerfG* in dringenden Angelegenheiten Eilrechtsschutz gewähren kann. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes sind weitgehend geklärt. Sie hängen maßgeblich von denen des entsprechenden Hauptsacheverfahrens ab. Problematisch erscheint hingegen der materiell-rechtliche Prüfungsmaßstab des *BVerfG* im Eilverfahren. Das Gericht folgt hier den Ansatz, dass allein eine Folgenabwägung zwischen der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes einerseits und dessen Versagung andererseits vorzunehmen sei, während die überwiegende Literaturmeinung eine stärkere Berücksichtigung der Erfolgsaussichten der Hauptsache fordert.

I. Sinn und Zweck

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das *BVerfG* „*im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.*“ Damit ist normativ gewährleistet, dass das *BVerfG* – wie die Fachgerichte auch – in dringenden Angelegenheiten vorläufige Regelungen für die Zeit bis zur Hauptsacheentscheidung treffen kann.

Dieser Möglichkeit bedarf es, weil das Ziel des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes grundsätzlich auf (Wieder-)Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes gerichtet ist. Geht es bei den objektiven Beanstandungsverfahren um die Einhaltung objektiven Verfassungs-

* *Rechtsanwalt Karsten Hoof*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Verfassungsgeschichte, Rechtsphilosophie i. V. m. Öffentlichem Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

rechts, stehen bei den kontradiktorischen Verfahren die verfassungsmäßigen Rechte der Beteiligten und bei der Verfassungsbeschwerde die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte des Beschwerdeführers im Vordergrund. Hier wie dort würde das *BVerfG* seiner Rolle in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes nicht gerecht, müsste es sich – etwa in Folge bis zur Entscheidung eingetretener Veränderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Umstände – auf die bloße Feststellung des gerügten Rechtsverstoßes beschränken. Das Gericht muss vielmehr die Möglichkeit haben, den Verfassungsrechtsverstoß durch seine Hauptsachentscheidung zu beseitigen.

Das einstweilige Anordnungsverfahren nach § 32 BVerfGG hat insofern eine *verfahrenssichernde Funktion*. Die einstweilige Anordnung soll verhindern, dass bereits vor Erlass der Hauptsacheentscheidung vollendete Tatsachen geschaffen werden, die auch bei einem Erfolg im Hauptsacheverfahren später nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten.¹ Mithin dient sie der Offenhaltung der Entscheidbarkeit der Hauptsache.

Daneben kommt der einstweiligen Anordnung aber auch eine *interimistische Befriedungsfunktion* zu, indem sie für die Zeit bis zur Hauptsacheentscheidung einen rechtlichen oder tatsächlichen status quo erhält oder auch dessen Veränderung im Sinne einer Leistungsanordnung herbeiführt.² Da bis zu einer Hauptsachentscheidung des *BVerfG* regelmäßig geraume Zeit vergeht, bedürften die gefährdeten verfassungsmäßigen Rechte ihrer vorläufigen Sicherung, damit sie nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache überspielt werden.³

Aus diesen Funktionen der einstweiligen Anordnung ergeben sich zugleich auch ihre Grenzen. Die einstweilige Anordnung soll die Hauptsacheentscheidung offen halten, diese aber noch nicht vorwegnehmen. Dieser Grundsatz muss eine Einschränkung erfahren, wenn das gefährdete Verfassungsgut de facto nur durch eine Vorwegnahme

¹ *BVerfG*, Entsch. v. 23.04.2002 – 1 BvR 1412/97, u. a. – E 105, 235 (238).

² *Berkemann*, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2005, § 32 Rn. 13.

³ *Berkemann*, (Anm. 2), § 32 Rn. 13.

der Hauptsache geschützt werden kann (Bsp: Entscheidung, ob das Verbot einer Versammlung an dem unmittelbar bevorstehenden Jahrestag eines historischen Ereignisses mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit vereinbar ist). Zudem darf der Inhalt der einstweiligen Anordnung regelmäßig nicht über das hinausgehen, was das Gericht in der entsprechenden Hauptsache entscheiden könnte. Auch hier kommen Ausnahmen in Betracht, wenn ein wirksamer vorläufiger Verfassungsrechtsschutz anders nicht herbeizuführen ist.

Insgesamt handhabt das *BVerfG* das Instrument der einstweiligen Anordnung sehr restriktiv. Die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe müssten so schwerwiegend sein, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabweisbar machen.⁴ Im Jahre 2012 haben beide Senate des *BVerfG* zusammen 85 Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt. In keinem dieser Fälle wurde die beantragte Anordnung erlassen.⁵ Im Jahre 2011 wurde einem von 109 von den Senaten erledigten Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattgegeben.⁶ Allerdings können auch die Kammern einstweilige Anordnungen erlassen. Mangels entsprechender Statistiken ist hier aber kaum ein vollständiger Überblick zu gewinnen. Die Juris-Datenbank weist neun Kammerentscheidungen des *BVerfG* zu § 32 BVerfGG aus dem Jahre 2012 aus, durch die einstweilige Anordnung (erstmalig) erlassen worden sind und einige weitere, in denen bereits erlassene Anordnungen nach Ablauf der Frist des § 32 Abs. 6 BVerfGG verlängert worden sind.⁷

⁴ *BVerfG*, Urt. v. 10.07.1990 – 2 BvR 470/90, u. a. (kommunale Rück-Neugliederung) – E 82, 310 (313).

⁵ Siehe www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/statistik_2012.html, Abruf am 21.03.2013.

⁶ Siehe www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/statistik_2011.html, Abruf am 21.03.2013.

⁷ Juris-Recherche durch Abruf am 21.03.2013 mit Such-Parametern: Norm § 32 BVerfGG, Datum 01.01.2012 bis 31.12.2012.

II. Zulässigkeit

§ 32 BVerfGG gilt als allgemeine Verfassungsnorm für alle im BVerfGG vorgesehenen Verfahrensarten.⁸ Das *BVerfG* kann daher in allen Verfahren, die ihm in der Hauptsache zugewiesen sind, einstweilige Anordnungen erlassen und damit Legislative, Exekutive und Judikative vorläufig „stoppen“, unter Umständen auch vorläufig korrigieren.⁹

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist schon möglich, bevor die Hauptsache beim *BVerfG* anhängig ist. Es muss aber mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein, dass ein Hauptsacheverfahren alsbald eingeleitet wird.¹⁰

Dem Erlass einer einstweiligen Anordnung geht regelmäßig ein entsprechender Antrag voraus, wenngleich dieser keine zwingende Voraussetzung ist. Jedenfalls, wenn das Hauptsacheverfahren bereits anhängig ist, hält sich das *BVerfG* für berechtigt, eine einstweilige Anordnung auch von Amts wegen zu erlassen.¹¹ Hieran wird in der Literatur¹² kritisiert, dass für ein Tätigwerden von Amts wegen kein Bedürfnis besteht. Es sei Sache des Antragstellers, für einen hinreichenden vorläufigen Rechtsschutz zu sorgen, indem er erforderlichenfalls einen entsprechenden Antrag stellt.¹³ Gegen die Erforderlichkeit eines Antrags spricht allerdings der Wortlaut des § 32 Abs. 1 BVerfGG, der – im Gegensatz etwa zu §§ 80 Abs. 5, 123 VwGO für den einstweiligen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz – einen Antrag gerade nicht ausdrücklich voraussetzt. § 32 Abs. 1 BVerfGG fordert insofern nur einen „Streitfall“, der jedenfalls im Falle einer bereits anhängigen Hauptsache

⁸ Hillgruber/Goss, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2006, Rn. 755.

⁹ Schoch, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre BVerfG, Bd. I (2001), S. 695 (699).

¹⁰ Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 07.06.2005 – 1 BvR 1508/96 (Elternunterhalt) – E 113, 113 (120).

¹¹ Vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 22.03.2005 – 1 BvQ 2/05 (Kontostammdaten) – E 112, 284 (293).

¹² Hillgruber/Goss (Anm. 8), Rn. 767; Schoch (Anm. 9), S. 719; Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 18, Rn. 4

¹³ Vgl. Hillgruber/Goss (Anm. 8), Rn. 767.

vorliegt. Berücksichtigt man zudem, dass die objektive Rechtsschutzfunktion im Verfassungsprozess stärker ausgeprägt ist als in den fachgerichtlichen Verfahren, erscheint es nur konsequent, wenn das *BVerfG* sich ggf. veranlasst sieht, einer später nicht mehr korrigierbaren Verfassungsverletzung ggf. von Amts wegen durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung zuvor zu kommen. Von Amts wegen darf das *BVerfG* nur dann nicht tätig werden, wenn nicht einmal eine Hauptsache anhängig ist, denn in diesem Fall würde das *BVerfG* den im Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes der Judikative zugewiesenen Zuständigkeitsbereich überschreiten.

Im Übrigen ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG zulässig, wenn die Zulässigkeitsvoraussetzungen für einen entsprechenden Hauptsacheantrag vorliegen, wobei der Eilcharakter des Anordnungsverfahrens keine intensive Prüfung zulässt. Insofern kann nur gefordert werden, dass das Hauptsacheverfahren im Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag nicht offensichtlich unzulässig ist. So wird etwa ein schon vor Einleitung des Hauptsacheverfahrens gestellter und zunächst zulässiger Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unzulässig, wenn eine für die Hauptsache geltende Antragsfrist abläuft, ohne dass das Hauptsacheverfahren eingeleitet worden ist.

III. Begründetheit

Die wesentliche Besonderheit des verfassungsgerichtlichen Eilverfahrens besteht darin, dass das *BVerfG* den Erlass einer einstweiligen Anordnung komplett von den Erfolgsaussichten der Hauptsache abkoppelt. Die Gründe, die für oder gegen die Verfassungswidrigkeit des Hoheitsaktes sprechen, müssten grundsätzlich außer Betracht bleiben, es sei denn, der Hauptsacherechtsbehelf ist offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet.¹⁴ Erweist sich der Ausgang des Hauptsacheverfahrens als offen, so seien grundsätzlich lediglich im Rahmen ei-

¹⁴ Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 23.06.1993 – 2 BvQ 17/93 (Somalia) – E 89, 38 (44); Entsch. v. 23.01.2001 – 2 BvQ 42/00 (Parteiverbotsverfahren NPD – Akteneinsicht) – E 103, 41 (42); Entsch. v. 29.03.2007 – 2 BvE 2/07 (Tornado-Einsatz Afghanistan) – E 118, 111 (122).

ner Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre.¹⁵ Anhand dieser sog. Doppelhypothese begründet das *BVerfG* den Erlass einer einstweiligen Anordnung häufig mit dem Argumentationstopos, dass andernfalls eine „irreparable“ Rechtsverletzung eintrete.¹⁶

Die Abkopplung des Prüfungsmaßstabs von den Erfolgsaussichten der Hauptsache, die dem fachgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutz weitestgehend fremd ist, wird allerdings in der Literatur¹⁷ heftig kritisiert. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass diese Abkopplung eine Einschränkung des Gebots effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG darstellt, was gerade in der Verfassungsgerichtsbarkeit besonders schwer wiege.¹⁸

Zudem erweist sich das vom *BVerfG* bei der Folgenabwägung gern benutzte Argumentationstopos der „Irreparabilität“ als höchst ambivalent. So hat das *BVerfG* den Erlass einstweiliger Anordnungen trotz drohender irreparabler Rechtsverletzungen in Einzelfällen immer wieder vereint, weil es bei der Folgenabwägung übergeordneten öffentli-

¹⁵ Vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 17.07.2002 – 2 BvR 1027/02 (Beschlagnahme von Computerdateien) – E 105, 365 (371); Entsch. v. 14.01.2003 – 1 BvQ 51/02 (Zahntechniker) – E 106, 351 (355); Entsch. v. 25.07.2003 – 2 BvR 1198/03 (Bertelmann/Napster) – E 108, 238 (246); Entsch. v. 07.05.2010 – 2 BvR 987/10 (Griechenland-Finanzhilfe) – E 125, 385 (393); Entsch. v. 09.06.2010 – 2 BvR 1099/10 (Euro-Rettungsschirm) – E 126, 158 (168); Entsch. v. 27.10.2011 – 2 BvE 8/11 (Neunergremium EFSF) – E 129, 284 (298); Beschl. v. 17.12.2012 – 1 BvR 2059/12 – Juris, Rn. 8.

¹⁶ Vgl. jüngst *BVerfG*, Entsch. v. 21.06.2012 – 2 BvR 2883/10 – Juris, Rn. 8.

¹⁷ *Schoch* (Anm. 9), S. 701 ff.; *Hillgruber/Goss* (Anm. 8), Rn. 823; *Lechner/Zuck*, *BVerfGG*, 6. Aufl. 2011, § 32, Rn. 22; dagegen für die Folgenprognose *Grashof*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, *BVerfGG*, Stand: 2002, § 32, Rn. 83 ff.

¹⁸ *Lechner/Zuck* (Anm. 17), Rn. 22.

chen Interessen den Vorrang gegeben hat.¹⁹ Zudem ist es dem *BVerfG* bisher nicht einmal gelungen, einen einheitlichen Umgang mit dem Begriff der „Irreparabilität“ zu finden. So hat *Schoch*²⁰ nachgewiesen, wie das *BVerfG* in gleichartig gelagerten Fällen, wahlweise mal die Gefahr einer irreparablen Rechtsverletzung bejaht und mal verneint hat.

Schon aus diesen Gründen spricht mehr dafür, auch im verfassungsgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutzverfahren die Erfolgsaussichten der Hauptsache im Rahmen einer summarischen Prüfung zu berücksichtigen. Die Statistik nährt ohnehin die Vermutung, dass das *BVerfG* die Erfolgsaussichten der Hauptsache sehr wohl maßgeblich berücksichtigt, wenngleich es in den Entscheidungsbegründungen stets betont, dass es auf diese nur in besonderen Fallgruppen²¹ ankäme.²² Dazu ergibt eine Untersuchung von *Berkemann*²³ für den Zeitraum bis 1993, dass es in jenen Fällen, in denen eine einstweilige Verfügung erlassen wurde, keine signifikante Anzahl nicht erfolgreicher Hauptsachentscheidungen gibt.²⁴ Dass dies ein Zufall ist, ist statistisch unwahrscheinlich.

¹⁹ *BVerfG*, Entsch. v. 19.05.2010 – 2 BvR 769/10 (Sicherungsverwahrung) – NJW 2010, S. 2501; Entsch. v. 14.07.2000 – 1 BvR 1245/00 (NPD-Kundgebung Göttingen), DVBl. 2000, S. 1593 (1595 f.).

²⁰ *Schoch* (Anm. 9), S. 701 ff.

²¹ So etwa für den Fall, dass ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag zur Prüfung steht, vgl. jüngst *BVerfG*, Urt. v. 12.09.2012 – 2 BvE 6/12, u. a. – Juris, Rn. 192, zuvor schon ebenso Beschl. v. 04.06.1973 – 2 BvQ 1/73 – E 35, 193 (196 f.).

²² Vgl. z. B. *BVerfG*, Entsch. v. 21.10.1987 – 1 BvR 1048/87 (Schloß Cappenberg) – E 77, 130; Entsch. v. 22.05.2001 – 2 BvQ 48/00 (Altenpflegegesetz) – E 104, 23.

²³ *Berkemann*, Das "verdeckte" summarische Verfahren der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichtes, in: JZ 1993, S. 161 ff.

²⁴ So jedenfalls, wenn man die in den *BVerfGE* veröffentlichten Entscheidungen bis 1992 untersucht, vgl. dazu die Erhebung von *Berkemann* (Anm. 23), JZ 1993, S. 161 ff.

IV. Aus der Spruchpraxis des BVerfG

1. Einstweilige Anordnungen in beamtenrechtlichen Stellenbesetzungsverfahren

Der überwiegende Teil der einstweiligen Anordnungen betrifft Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen fachgerichtliche Entscheidungen, auch fachgerichtliche Entscheidungen des vorläufigen Rechtsschutzes. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung durch des *BVerfG* kommt z.B. in Betracht, wenn durch die Nichtgewährung vorläufigen fachgerichtlichen Rechtsschutzes spezifisches Verfassungsrecht verletzt worden ist, so dass eine in der Hauptsache anzustreitende Verfassungsbeschwerde nicht von vorn herein aussichtslos ist. Eine recht neue Fallgruppe, in der das *BVerfG* – soweit veröffentlicht – erstmals im Jahre 2002 eine einstweilige Anordnung²⁵ erlassen hat, bilden beamten- und notarrechtliche Kokurrentenstreitverfahren. Öffentliche Ämter dürfen nach der Vorgabe des Art. 33 Abs. 2 GG nur nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vergeben werden. Art. 33 Abs. 2 GG ist ein grundrechtsgleiches Recht, so dass jeder Bewerber um ein öffentliches Amt für sich reklamieren kann, dass ihm kein anderer Bewerber vorgezogen wird, der anhand der Auswahlkriterien weniger gut geeignet ist. Wenn nun aber die Einstellungsbehörde den erfolgreichen Konkurrenten ernennt, ist das öffentliche Amt endgültig besetzt. Die Ernennung kann im Regelfall nicht mehr rückgängig gemacht werden, womit ein anderer Bewerber, dem anhand des Art. 33 Abs. 2 GG eigentlich der Vorzug gebührt hätte, seine Rechte nicht mehr durchsetzen könnte. Der bei der Auswahlentscheidung unterlegene Bewerber muss deshalb im fachgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutzverfahren beantragen, dass dem Dienstherrn die Ernennung des Konkurrenten vorläufig untersagt wird, bis über die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung in der Hauptsache entschieden ist.

Verweigern die Fachgerichte in dieser Konstellation den Erlass einer einstweiligen Anordnung, obwohl die Voraussetzungen des Erlasses vorliegen, sieht das *BVerfG* Veranlassung, auf Antrag selbst eine einstweilige Anordnung zu erlassen. Das *BVerfG* geht in derartigen Fäl-

²⁵ *BVerfG*, Entsch. v. 09.07.2002 – 2 BvQ 25/02 – ZBR 2002, S. 395.

len von seiner oben erörterten Doppelhypothese aus: Unterbliebe die einstweilige Anordnung, so könnte der Dienstherr dem Konkurrenten das Amt übertragen. Stellt sich später die Verfassungswidrigkeit der Auswahlentscheidung heraus, ließe sich die Ernennung und damit der Eingriff in das grundrechtsgleiche Recht des Antragstellers auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nicht mehr korrigieren. Gegenüber dem irreparablen Rechtsverlust, der dem Antragsteller droht, sind die Nachteile, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre, weniger gewichtig. Insofern käme es lediglich zu einer zeitlichen Verzögerung der Ernennung des ausgewählten Konkurrenten, was im Regelfall hinnehmbar ist.²⁶

2. Einstweilige Anordnungen in politisch umstrittenen Angelegenheiten

Daneben hat das *BVerfG* – in jüngerer Zeit immer häufiger – auch über Eilanträge zu entscheiden, die aktuelle politische, vor allem parlamentarische Vorgänge betreffen. Gerade in diesem Bereich wird beklagt, dass das *BVerfG* zunehmend als „Ersatzgesetzgeber“ angerufen wird, wenn sich die politischen Akteure nicht einigen können.²⁷ So wendet sich nicht selten die parlamentarische Opposition an das *BVerfG*, um ein Gesetz, dessen Beschluss sie mit ihren Stimmen im Bundestag nicht verhindern konnte, mit der Behauptung der Verfassungswidrigkeit doch noch zu Fall zu bringen. Da im Rechtsstaat auch „politische“ Entscheidungen verfassungsmäßigen Grenzen unterliegen, lässt sich deren mögliche Verfassungswidrigkeit in den meisten Fällen auch nicht ohne weiteres ausschließen, so dass das *BVerfG* insoweit tatsächlich zur Entscheidung berufen ist.

²⁶ So *BVerfG*, *Entsch. v. 09.07.2002 – 2 BvQ 25/02 – ZBR 2002*, S. 395; vgl. auch *Entsch. v. 18.12.2003 – 2 BvQ 70/03 – NVwZ 2004*, S. 1109; *Entsch. v. 07.02.2007 – 2 BvQ 62/06 – BayVBl 2007*, S. 368.

²⁷ Vgl. z.B. *Götz/Schneider*, *Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber – Methodische Bemerkungen zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07.09.2011 in Sachen Finanzhilfen für Griechenland und Euro-Rettungsschirm*, in: *DVBl 2012*, S. 145; *Blasberg*, *Verfassungsgerichte als Ersatzgesetzgeber*, *Diss. 2002*.

Ein ganz aktuelles Beispiel dieser Coleur ist der Beschluss des *BVerfG* vom 12.09.2012²⁸ zum sog. „Euro-Rettungsschirm“. Im Streit stand die Ratifizierung mehrerer völkerrechtlicher Verträge zur Stabilisierung wirtschaftlich angeschlagener Euro-Länder. Durch diese Verträge wird die bisherige Wirtschafts- und Währungsunion grundlegend umgestaltet, indem die Möglichkeit der Einrichtung eines dauerhaften Mechanismus der gegenseitigen finanziellen Hilfeleistung eingerichtet wird. Die Beschwerdeführer rügten an den Verträgen unter anderem eine Verletzung des Demokratieprinzips, weil das bisherige Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte jedenfalls zum Teil aufgegeben werde. Sie vertraten die Auffassung, dass die vorgesehene Übertragung von Kompetenzen auf die EU nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar sei.

Das *BVerfG* führte in seiner Entscheidung aus, dass die Reichweite der Verträge im vorliegenden Falle – abweichend von der sonst favorisierten Doppelhypothese – bereits im Eilverfahren eine wenigstens summarische Prüfung erfordere, ob die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Vertragsgesetzes vorgetragene Gründe mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, dass das *BVerfG* das Vertragsgesetz für verfassungswidrig erklären wird.²⁹ So könne sichergestellt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland keine völkerrechtlichen Bindungen eingeht, die mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Zum anderen kann auf diese Weise verhindert werden, dass eine mögliche Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung in der Hauptsache also zu spät käme. Eine summarische Prüfung der Rechtslage sei insbesondere geboten, wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede steht. In derartigen Situationen müsse es Aufgabe des *BVerfG* sein, die Identität der Verfassung zu schützen.³⁰

²⁸ *BVerfG*, Urt. v. 12.09.2012 – 2 BvE 6/12, u. a. (ESM-Vertrag) – NJW 2012, S. 3145.

²⁹ *BVerfG* (Anm. 28), NJW 2012, S. 3145 (3146).

³⁰ *BVerfG* (Anm. 28), NJW 2012, S. 3145 (3146).

Diesen Ausführungen des *BVerfG* ist sicherlich zuzustimmen. Sie erklären umgekehrt allerdings weiterhin nicht, warum dieser Maßstab nur bei völkerrechtlichen Verträgen und ähnlichen Angelegenheiten gelten soll. Mit nahezu derselben Begründung ließe sich schließlich auch in anderen Verfahren argumentieren, dass die Wahrung der Identität der Verfassung die summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache erfordere. Schließlich kann die Identität der Verfassung etwa auch durch die Duldung einer schwerwiegenden Grundrechtsverletzung gefährdet erscheinen.

In dem Beschluss vom 12.09.2012 ist das *BVerfG* jedenfalls zu dem Ergebnis gekommen, dass die im Streit stehenden Verträge im Hauptsacheverfahren – mit punktuellen Einschränkungen – einer verfassungsrechtlichen Prüfung voraussichtlich standhalten werden. Es hat den Erlass einer einstweiligen Anordnung daher abgelehnt.

V. Zusammenfassung

Die einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG komplettiert den verfassungsgerichtlichen Hauptsacherechtschutz. Sie schließt die Rechtsschutzlücke, die andernfalls während des Zeitraums bestehen würde, den das *BVerfG* bis zur Hauptsachentscheidung benötigt. Insofern bildet sie die konsequente Fortsetzung des fachgerichtlichen Rechtsschutzes, dessen Prozessordnungen vorläufige Entscheidungen ebenfalls ausdrücklich vorsehen. Allerdings unterscheidet sich der verfassungsgerichtliche Eilrechtsschutz in seiner Ausgestaltung doch erheblich vom fachgerichtlichen Eilrechtsschutz, insbesondere weil das *BVerfG* beim Erlass der einstweiligen Anordnung im Allgemeinen nur eine Folgenabwägung statt einer summarischer Hauptsacheprüfung vornimmt. Dieser Prüfungsmaßstab ist dogmatisch kaum zu begründen. In der praktischen Anwendung durch das *BVerfG* trifft die Folgenabwägung in Fällen, in denen das *BVerfG* schließlich eine einstweilige Anordnung erlassen hat, allerdings regelmäßig das Ergebnis der späteren Hauptsacheentscheidung. Dies legt die Vermutung nahe, dass das Gericht die Erfolgsaussichten der Hauptsache weitaus intensiver in seine Prüfungen einbezieht, als dies nach den Gründen der Entscheidungen der Fall gewesen sein soll.

Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

*Lars Steinhorst**

Der Gesetzgeber hat Ende 2011 einen Entschädigungsanspruch für überlange Gerichtsverfahren wegen Verletzung des Rechts auf angemessene Verfahrensdauer eingeführt. Der Entschädigungsanspruch erstreckt sich auf alle gerichtlichen Verfahren und auf das Verfahren zur Vorbereitung der öffentlichen Klage im Strafverfahren. Für das *BVerfG* hat der Gesetzgeber eine Sonderregelung im *BVerfGG* getroffen. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte dargestellt.

I. Einleitung

Das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 24.11.2011 ist am 03.12.2011 in Kraft getreten.¹ Die Gesetzesinitiative ging von der Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf vom 17.11.2010 aus.² Zwar garantierten das deutsche Verfassungsrecht und das Konventionsrecht bereits zuvor einen gerichtlichen Rechtsschutz in angemessener Zeit. Es fehlte aber die Möglichkeit, das Recht auf ein zügiges Gerichtsverfahren durchzusetzen und im Falle bereits eingetretener Verzögerungen einen Ausgleich für erlittene Nachteile zu erhalten.³ Bei überlanger Dauer von gerichtlichen Verfahren kannte das geltende Recht – worauf der Gesetzentwurf zutreffend hinweist⁴ – neben der Dienstaufsichts- und Verfassungsbeschwerde keinen speziellen Rechtsbehelf. Zwar ließ

* *Dr. iur. Lars Steinhorst*, Rechtsanwalt in der Potsdamer Kanzlei *MD Rechtsanwälte*.

¹ BGBl. I/11 (Nr. 60), S. 2302.

² Entwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren v. 17.11.2010, BT-Drs. 17/3802.

³ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 15.

⁴ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 1 und 15.

die Rechtsprechung in gravierenden Fällen zum Teil kraft richterlicher Rechtsfortbildung entwickelte Rechtsbehelfe zu. Die Judikatur zum Rechtsschutz bei überlanger Verfahrensdauer war in den verschiedenen Gerichtszweigen aber uneinheitlich und unübersichtlich. Diese Situation widersprach den vom *BVerfG* herausgestellten Anforderungen an die Rechtsbehelfsklarheit. Danach müssen Rechtsbehelfe im geschriebenen Recht geregelt und in ihren Voraussetzungen für den Bürger klar erkennbar sein.⁵

Mit dem Gesetzentwurf vom 17.11.2010 und dem in der Folge am 03.12.2011 in Kraft getretenen Gesetz vom 24.11.2011 wird auch dem Art. 13 EMRK Rechnung getragen. Bezugspunkt ist hier eine Entscheidung des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* (EGMR) vom 26.10.2010. Nach dieser Entscheidung kann bei überlanger Dauer gerichtlicher Verfahren neben dem in Art. 6 Abs. 1 EMRK garantierten Recht auf ein faires und zügiges Verfahren auch das in Art. 13 EMRK verbürgte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzt sein.⁶ In einem weiteren Urteil vom 08.06.2006 hat der *EGMR* festgestellt, dass bei überlanger Verfahrensdauer kein den Anforderungen der Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK entsprechender wirksamer Rechtsschutz in Deutschland existiere. Dass mit der Verfassungsbeschwerde eine verfassungswidrige Verfahrensverzögerung gerügt werden könne, genüge den Anforderungen von Art. 13 EMRK nicht, weil das *BVerfG* im Wesentlichen nur feststellen könne, dass eine Verfahrensverzögerung verfassungswidrig war. Es könne dem zuständigen Gericht keine Frist setzen oder andere konkrete Beschleunigungsmaßnahmen anordnen und auch keine Wiedergutmachung gewähren. Eine Dienstaufsichtsbeschwerde sei keine wirksame Beschwerde i. S. v. Art. 13 EMRK, weil sie im Allgemeinen keinen Anspruch darauf gebe, den Staat zur Ausführung seiner Aufsichtsbefugnisse zu zwingen. Das gelte auch für die Beschwerde

⁵ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 15 mit Hinweis auf *BVerfG*, Beschl. v. 30.04.2003 – 1 PBvU 1/02 (fachgerichtlicher Rechtsschutz) – E 107, 395 (416).

⁶ Vgl. *EGMR*, Urte. v. 26.10.2010 – 30210/96 (Kudla/Polen) – NJW 2001, S. 2694, worauf der Gesetzentwurf (Anm. 2), S. 1 und 15 hinweist. Vgl. auch die Besprechung v. *J. Meyer-Ladewig*, Rechtsbehelfe gegen Verzögerungen im gerichtlichen Verfahren – zum Urteil des *EGMR* Kudla/Polen, in: NJW 2001, S. 2679.

nach § 26 Abs. 2 DRiG. Eine außerordentliche Untätigkeitsbeschwerde sei ebenfalls kein wirksamer Rechtsbehelf i.S.v. Art. 13 EMRK. Sie werde nur von einigen Gerichten anerkannt und die Kriterien für die Zulässigkeit seien unterschiedlich. Auch eine Klage auf Schadensersatz nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG genüge den Anforderungen von Art. 13 EMRK nicht. Es könne nämlich kein Ersatz für Nichtvermögensschaden verlangt werden.⁷

Kurz bevor der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.11.2010 in den Bundestag eingebracht wurde, missbilligte der *EGMR* die Tatsache, dass es in Deutschland noch immer keinen Rechtsbehelf gegen überlange Gerichtsverfahren gab. Seit dem *Sürmeli-Urteil* aus dem Jahr 2006⁸ stehe fest, dass Deutschland verpflichtet sei, einen solchen Rechtsbehelf einzuführen. Dass dies bis zu diesem Zeitpunkt nicht geschehen sei, zeige ein "so gut wie vollkommenes Widerstreben dagegen, das Problem in angemessener Zeit zu lösen". Gleichzeitig stellte das Gericht "mit Genugtuung" fest, dass Deutschland – nachdem bereits zum Zeitpunkt des *Sürmeli-Urteils*⁹ ein Gesetzentwurf über eine Untätigkeitsbeschwerde vorgelegen hat¹⁰ – bereits Maßnahmen zur Lösung des Problems in Angriff genommen und dem Gericht am 15.03.2010 einen Gesetzentwurf über einen Rechtsbehelf bei überlangen Verfahren vorgelegt hat. Es sei aber noch unsicher, ob und wann der Entwurf als Gesetz in Kraft treten werde, so dass der Gerichtshof betonte, dass Deutschland ohne Verzögerung und spätestens innerhalb eines Jahres seit dem Tag, an dem das Urteil endgültig wird, einen Rechtsbehelf einführen muss oder mehrere, um seine Rechtsordnung mit diesem Urteil in Einklang zu bringen und seinen Verpflichtungen nachzukommen.¹¹

⁷ Vgl. *EGMR*, Urt. v. 08.06.2006 – 75529/01 (*Sürmeli/Deutschland*) – NJW 2006, S. 2389, insb. auch Leitsätze der Bearbeiter.

⁸ Siehe *EGMR* (Anm. 7), NJW 2006, S. 2389.

⁹ Siehe *EGMR* (Anm. 7), NJW 2006, S. 2389.

¹⁰ Der damalige Entwurf ist am Widerstand im Bundestag gescheitert.

¹¹ Vgl. *EGMR*, Urt. v. 02.09.2010 – 46344/06 (*Rumpf/Deutschland*) – NJW 2010, S. 3355 mit Anmerkung v. *J. Meyer-Ladewig* auf S. 3358.

Deutschland hat die beanstandete Rechtsschutzlücke mit dem Gesetz vom 24.11.2011¹² geschlossen. Kurz nach Inkrafttreten stellte der *EGMR* dann auch fest, dass kein Anlass bestehe, anzunehmen, dass der neue Rechtsbehelf dem Beschwerdeführer nicht die Möglichkeit gebe, angemessene und ausreichende Entschädigung für seine Beschwerde zu erhalten oder dass er keine vernünftigen Erfolgsaussichten hätte.¹³

II. Einbeziehung des *BVerfG* und Sonderregelung für das verfassungsgerichtliche Verfahren

Der Gesetzgeber hat den Entschädigungsanspruch auf alle gerichtlichen Verfahren und auf das Verfahren zur Vorbereitung der öffentlichen Klage im Strafverfahren erstreckt und hierbei für das *BVerfG* eine Sonderregelung getroffen. Die Einbeziehung der Gerichtsverfahren beim *BVerfG* in das Gesetz war und ist notwendig.¹⁴ Aus allen Gerichtsbarkeiten – wenn auch als Ausnahme –, also auch beim *BVerfG*, sind Fälle bekannt, in denen der Anspruch auf ein zügiges Verfahren verletzt wurde.¹⁵ Mit Blick auf zum Teil langjährige Verfassungsverfahren ist die Einbindung des *BVerfG* in eine gesetzliche Regelung trotz Erledigung von ca. 2/3 aller Verfassungsbeschwerden innerhalb eines Jahres¹⁶ gerechtfertigt. So weist der Erste Senat für das Jahr 2012 insgesamt 1.481 unerledigt gebliebene Verfassungsbeschwerden aus, wobei hier zwei Verfassungsbeschwerden auf das Jahr 2007, 11 Verfassungsbeschwerden auf das Jahr 2008 und 49 Verfassungsbe-

¹² Siehe Anm. 1.

¹³ Vgl. *EGMR*, Urt. v. 29.05.2012 – 53126/07 (Taron/Deutschland) – NVwZ 2013, S. 47 (48).

¹⁴ Vgl. *W. Roderfeld*, in: Marx/Roderfeld, Rechtsschutz bei überlangen Gerichts- und Ermittlungsverfahren, 2013, S. 146 Rn. 1 und *R. Zuck*, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren vor dem *BVerfG*, in: NVwZ 2012, S. 265 (266).

¹⁵ Vgl. diesbezügliche Einschätzung im Gesetzentwurf (Anm. 2), S. 15. Vgl. hierzu *EGMR*, Urt. v. 27.07.2000 – 33379/96 (Klein/Deutschland) – NJW 2001, S. 213: "Eine chronische Überlastung wie beim *BVerfG* kann aber eine überlange Verfahrensdauer (hier mehr als acht Jahre) nicht rechtfertigen."

¹⁶ Vgl. www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2010/vorwort.html (Abruf am 26.03.2013).

schwerden auf das Jahr 2009 fallen. Beim Zweiten Senat sind 2012 insgesamt 1.890 Verfassungsbeschwerden unerledigt geblieben. Jeweils drei Verfassungsbeschwerden fielen dabei auf die Jahre 2006 und 2007, vier Verfassungsbeschwerden sind aus dem Jahr 2008 unerledigt geblieben und 14 Verfassungsbeschwerden aus dem Jahr 2009.¹⁷

Weshalb dann das Gesetz vom 24.11.2011 mit der Einfügung von § 97a bis § 97e BVerfGG für das *BVerfG* eine Sonderregelung einführt, ergibt sich aus dem Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend. Sicherlich hätten die Vorschriften des 17. Titels des GVG auch so ausgestaltet werden können, dass ein Verweis aus dem BVerfGG auf diesen Titel genügt hätte, so wie dies auch für alle anderen gerichtlichen Verfahren praktiziert worden ist. Anscheinend will der Gesetzgeber mit der Sonderregelung die herausgehobene Stellung des *BVerfG* und die verfahrensmäßigen Besonderheiten, auf die nachfolgend noch eingegangen wird, betonen. Dementsprechend wird in § 97a Abs. 1 S. 2 BVerfGG auch geregelt, dass sich die Angemessenheit der Verfahrensdauer nach den Umständen des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Aufgaben und der Stellung des *BVerfG* richtet.

III. Umfang und Voraussetzungen der Entschädigungsleistung

1. Anspruchsberechtigte

Nach § 97a Abs. 1 S. 1 BVerfGG gehören die Verfahrensbeteiligten und die Beteiligten in einem zur Herbeiführung einer Entscheidung des *BVerfG* ausgesetzten Verfahren zum Kreis derer, die berechtigt sind, Entschädigung wegen eines überlangen Gerichtsverfahrens geltend zu machen. Anders als die mit § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG ebenfalls mit dem Gesetz vom 24.11.2011 eingefügte Regelung enthält die im BVerfGG getroffene Sonderregelung in §§ 97a bis 97e BVerfGG keine Beteiligendefinition und auch keine Definition, wer Beteiligter in einem zur Herbeiführung einer Entscheidung des *BVerfG* ausgesetzten Verfahrens ist.

¹⁷ Vgl. www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2012/B-III-4.html und www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2012/C-III-4.html (Abruf am 26.03.2013).

Soweit vorgeschlagen wird, als Verfahrensbeteiligten jeden anzusehen, der in einem Verfahren Anträge stellen kann,¹⁸ kann dem mit Blick auf die Verfassungsorgane nicht gefolgt werden.¹⁹ Die amtliche Begründung stellt nämlich auf natürliche und juristische Personen als in Betracht kommende Verfahrensbeteiligte ab.²⁰ Verfassungsorgane sind aber keine juristischen Personen; diese handeln "nur" für den Bund als juristische Person.²¹ Zudem geht die amtliche Begründung im Zusammenhang mit der Regelung in § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG davon aus, dass Träger öffentlicher Verwaltung und sonstige öffentliche Stellen keine Verfahrensbeteiligten sind. Denn dem Staat soll kein Entschädigungsanspruch gegen sich selber zustehen.²²

Als Aussetzungsbeteiligte kommen die Beteiligten des ausgesetzten Verfahrens nach Art. 100 Abs. 1, 2 GG als Anspruchsberechtigte im Verfahren vor dem *BVerfG* in Betracht. Eine Anspruchsberechtigung besteht selbstredend nicht, wenn das Verfahren nicht unmittelbar zur Herbeiführung eines Verfahrens vor dem *BVerfG* ausgesetzt wird, wie z.B. die Aussetzungsmöglichkeit im Verwaltungsprozess nach § 94 VwGO.

2. Unangemessene Verfahrensdauer

Die Anspruchsberechtigten werden nur bei *unangemessener* Dauer eines Verfahrens vor dem *BVerfG* entschädigt. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer richtet sich nach § 97a BVerfGG dabei nach den Umständen des Einzelfalles unter Berücksichtigung der Aufgaben und der Stellung des *BVerfG*. Anders als in § 198 Abs. 1 S. 2 GVG zählt § 97a

¹⁸ Vgl. *R. Zuck* (Anm. 14), NVwZ 2012, S. 265 (266).

¹⁹ So auch *W. Roderfeld* (Anm. 14), S. 147 Rn. 4, der von einem Redaktionsversehen des Gesetzgebers spricht.

²⁰ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26.

²¹ Dies erkennt *R. Zuck* (Anm. 14), NVwZ 2012, S. 265 (266); gleichwohl soll § 97a I BVerfGG für Verfassungsorgane Anwendung finden, weil das Gesetz keine Einschränkung auf juristische Personen vorsehe.

²² Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 23.

BVerfGG keine Beispiele für die Umstände des Einzelfalles auf.²³ Dies soll die besondere Perspektive der Angemessenheitsprüfung im verfassungsgerichtlichen Verfahren verdeutlichen und klarstellen, dass die in § 198 Abs. 1 S. 2 GVG aufgezählten Beispiele maßgeblicher Kriterien sich hier anders darstellen und zu gewichten sein können.²⁴

Dem Gesetzesentwurf²⁵ zufolge ist Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Verfahrensdauer

- die politische und soziale Bedeutung der Sache,
- die Schwierigkeit und Komplexität des Falles,
- die Bedeutung der Sache für die Entschädigung begehrende Person sowie
- das Verhalten dieser Person im Hinblick auf eine mögliche Mitverursachung der Verzögerung.²⁶

Zusätzlich sind die besonderen Aufgaben und die Stellung des *BVerfG* zu berücksichtigen. Denn das *BVerfG* sei als Hüter der Verfassung Teil der judikativen Staatsgewalt, ohne zugleich Teil des innerstaatlichen Rechtsweges zu sein, woraus organisatorische und verfahrensmäßige Besonderheiten resultierten.²⁷

In organisatorischer Hinsicht sei anders als bei den Instanzgerichten der ordentlichen Gerichte und der Fachgerichte eine Kapazitätsausweitung als Reaktion auf gesteigerte Eingangszahlen nicht ohne weiteres möglich, da die grundsätzliche Struktur des Gerichts durch seine Funktion bedingt und in der Verfassung und dem BVerfGG vorgegeben sei. Mit jeder Vermehrung der Spruchkörper würde die Ge-

²³ § 198 I 2 GVG: Die Angemessenheit der Verfahrensdauer richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der Schwierigkeit und Bedeutung des Verfahrens und nach dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter.

²⁴ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26.

²⁵ Siehe Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26.

²⁶ Vgl. das Beispiel v. *R. Zuck* (Anm. 14), NVwZ 2012, S. 265 (266) zum Umgangsrecht des Vaters am Wochenende bei einem Kind, das nach Bedarf gestillt wird, das man nicht erst nach zwei Jahren entscheiden dürfe.

²⁷ Siehe Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26 und vgl. hierzu weiterführend auch *W. Roderfeld* (Anm. 14), S. 148 ff. Rn. 7 ff.

währleistung einer einheitlichen und verlässlichen Verfassungsrechtssprechung schwieriger. Organisatorischen Maßnahmen zum Zwecke einer Verkürzung der Verfahrensdauer seien damit strukturbedingte Grenzen gesetzt.²⁸

Verfahrensmäßige Besonderheiten ergäben sich aus der Aufgabe der Auslegung der Verfassung. Die Sachentscheidungen des *BVerfG* wirkten gem. § 31 BVerfGG über den Einzelfall hinaus und hätten teilweise Gesetzeskraft. Diese Wirkungen erforderten eine besonders tiefgehende und abwägende Prüfung, was einer Verfahrensbeschleunigung Grenzen setze. Außerdem gebiete es die besondere Rolle des *BVerfG* als Hüter der Verfassung, bei der Bearbeitung der Verfahren bisweilen andere Umstände zu berücksichtigen als nur die chronologische Reihenfolge der Eintragung in das Gerichtsregister. So könne nach dem Gesetzentwurf beispielsweise zur Klärung von Auslegungsfragen des Grundgesetzes auch ein Zuwarten bei der Bearbeitung einzelner Verfahren zwecks Zusammenfassung geeigneter Parallelverfahren nötig sein, um einen Themenkomplex sinnvoll und umfassend beleuchten zu können.²⁹

3. Nachteilsausgleich

Der Nachteilsausgleich umfasst sowohl immaterielle als auch materielle Nachteile.

Ein immaterieller Nachteil (Nichtvermögensschaden) wird nach § 97a Abs. 2 S. 1 BVerfGG bei überlanger Verfahrensdauer (widerlegbar) vermutet. Neben der seelischen Unbill durch die lange Verfahrensdauer sind als Nachteile beispielsweise auch körperliche Beeinträchtigungen oder Rufschädigungen anzusehen.³⁰ Diese Vermutung greift zum einen die Rechtsprechung des *EGMR* vom 29.03.2006³¹ auf; zum

²⁸ Siehe Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26.

²⁹ Siehe Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26 und vgl. hierzu weiterführend auch *W. Roderfeld* (Anm. 14), S. 148 ff. Rn. 7 ff.

³⁰ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26 mit Verweis auf S. 19.

³¹ Vgl. *EGMR*, Urt. v. 29.03.2006 – 36813/97 (Scordino/Italien) – NJW 2007, S. 1259 (1265): "Beim Ersatzanspruch für Nichtvermögensschaden [...] nimmt der Gerichts-

anderen soll die Vermutungsregelung der Tatsache Rechnung tragen, dass im Bereich der nicht auf das Vermögen bezogenen Nachteile ein Beweis oft nur schwierig oder gar nicht zu führen sei.³²

Nach § 97a Abs. 2 S. 2 BVerfGG ist der Anspruch auf eine Entschädigung für immaterielle Nachteile ausgeschlossen, soweit nach den Einzelfallumständen eine Wiedergutmachung auf andere Weise ausreichend ist. Die Formen einer solchen Wiedergutmachung auf andere Weise sind in § 97a Abs. 2 S. 2 BVerfGG nicht abschließend umschrieben, sondern mit lediglich einer Wiedergutmachungsform angesprochen, nämlich der Möglichkeit der Feststellung der Unangemessenheit der Verfahrensdauer durch das *BVerfG*. Die schlichte Feststellung kann als Wiedergutmachung beispielsweise in Verfahren genügen, die für einen Verfahrensbeteiligten keine besondere Bedeutung hatten oder in denen ein Verfahrensbeteiligter durch sein Verhalten erheblich zur Verzögerung beigetragen hat. Die schlichte Feststellung kann auch genügen, wenn ein Verfahrensbeteiligter keinen weitergehenden immateriellen Schaden erlitten hat und die Überlänge des Verfahrens den einzigen Nachteil darstellt.³³ Hält das *BVerfG* die schlichte Feststellung für ausreichend und lehnt eine Entschädigung ab, bedarf es aber – entgegen der allgemeinen Regel des § 97d Abs. 2 S. 4 BVerfGG – einer Begründung.³⁴

Während bei immateriellen Nachteilen (Nichtvermögensschäden) die (widerlegbare) Vermutung greift, muss der Anspruchsberechtigte bei materiellen Nachteilen (Vermögensschäden) den Vermögensnachteil und die Ursächlichkeit der Verfahrensdauer für den Nachteil nachweisen.³⁵ Als materielle Nachteile kommen etwa durch die überlange

hof eine starke, aber widerlegbare Vermutung dafür an, dass die überlange Verfahrensdauer einen Nichtvermögensschaden verursacht hat."

³² Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26 mit Verweis auf S. 19.

³³ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26 f. mit Verweis auf S. 20.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Zur Ursächlichkeit vgl. *W. Roderfeld* (Anm. 14), S. 48 f. Rn. 53 ff. Vgl. auch die vom Bundestag am 29.09.2011 angenommene Entschließung zur Beweiserleichterung nach den Regeln über den Anscheinsbeweis (BT-Plenarprotokoll 17/130, S. 15348 sowie Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 17/7217, S. 3).

Verfahrensdauer verursachte Wertminderungen³⁶ oder Verluste infolge Insolvenz³⁷ in Betracht.

4. Höhe der Entschädigung

Die Entschädigung für materielle Nachteile muss gem. § 97a Abs. 1 S. 1 BVerfGG *angemessen* sein. Mit der Beschränkung des Ausgleichsanspruchs auf eine angemessene Entschädigung finden §§ 249 ff. BGB keine Anwendung. Insbesondere ist ein Ersatz entgangenen Gewinns (§ 252 BGB) ausgeschlossen. So wird eine sachgerechte Abstufung im Vergleich zum Ersatzumfang beim Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG erreicht, bei dem Schadensersatz in voller Höhe gewährt wird, jedoch nur, wenn schuldhaftes Handeln vorliegt.³⁸

Für immaterielle Nachteile wird die Frage der Bemessung der Entschädigung in § 97a Abs. 2 S. 3 BVerfGG durch eine Pauschalierung auf 1.200 € pro Jahr der Verzögerung gelöst. Mit der Höhe der Entschädigung orientiert sich der Gesetzgeber an der Praxis des *EGMR*.³⁹ Für Zeiträume unter einem Jahr erfolgt eine zeitanteilige Berechnung.⁴⁰ Erweist sich die Höhe der Entschädigung als unbillig, kann das *BVerfG* nach § 97a Abs. 2 S. 4 BVerfGG von der Pauschale nach oben oder unten abweichen.

³⁶ Vgl. *R. Zuck* (Anm. 14), *NVwZ* 2012, S. 265 (268).

³⁷ Vgl. *W. Roderfeld* (Anm. 14), S. 47 Rn. 51 und die Entschädigungskonstellationen auf S. 53 ff. Rn. 68 ff.

³⁸ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates und diesbezügliche Gegenäußerung der Bundesregierung im Gesetzentwurf (Anm. 2), S. 34 und 40 sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 17/7217, S. 1 und S. 27 f. und die Annahme der Ausschussfassung des Rechtsausschusses durch den Bundestag am 29.09.2011 (BT-Plenarprotokoll 17/130, S. 15348). Dies übersieht *R. Zuck* (Anm. 14), *NVwZ* 2012, 265, 268 f., wenn er lediglich auf den Gesetzentwurf (Anm. 2), dort S. 20, hinweist und entgangenen Gewinn als Gesichtspunkt eines angemessenen Ausgleichs ansieht. Vgl. weiterführend auch *W. Roderfeld* (Anm. 14), S. 50 ff. Rn. 59 ff.

³⁹ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 26 f. mit Verweis auf S. 20.

⁴⁰ Siehe Anm. 39.

IV. Verfahren

Über die Entschädigung und Wiedergutmachung wird nach § 97b Abs. 1 S. 1 BVerfGG aufgrund einer Beschwerde zum *BVerfG*, also gerichtsintern, entschieden (sog. *Verzögerungsbeschwerde*). Vor der Verzögerungsbeschwerde muss der Anspruchsberechtigte als Zulässigkeitsvoraussetzung nach § 97b Abs. 1 S. 2 BVerfGG aber zunächst die Dauer des Verfahrens rügen (sog. *Verzögerungsrüge*).

Die Verzögerungsrüge ist nach § 97b Abs. 1 S. 3 BVerfGG – weitergehend als § 198 Abs. 3 GVG – schriftlich und unter Darlegung aller die Unangemessenheit der Verfahrensdauer begründenden Umstände einzulegen. Die Pflicht, die Umstände darzulegen, die die Unangemessenheit der Verfahrensdauer begründen, soll das Gericht vor formelhaft und routinemäßig eingelegten Verzögerungsrügen bewahren.⁴¹ Nach § 97b Abs. 1 S. 4 BVerfGG kann die Verzögerungsrüge frühestens 12 Monate nach dem Eingang des Verfahrens bei dem *BVerfG* erhoben werden. Die Mindestfrist von 12 Monaten soll einem Missbrauch durch zu frühe Rügen entgegenwirken⁴² und trägt den Besonderheiten des verfassungsgerichtlichen Verfahrens, insbesondere dem Umstand Rechnung, dass bestimmte Verfahren abweichend von der Eingangsreihenfolge bearbeitet werden müssen (zwecks Zusammenfassung geeigneter Parallelverfahren). Eine Verfahrensdauer von 12 Monaten ist deshalb noch nicht als unangemessen lang anzusehen.⁴³ Einer Bescheidung bedarf die Verzögerungsrüge nach § 97b Abs. 1 S. 5 BVerfGG nicht, um keine kontraproduktiven Belastungsfolgen auszulösen und das verfassungsgerichtliche Verfahren nicht zu verzögern.⁴⁴

Die Verzögerungsbeschwerde kann nach § 97b Abs. 2 S. 1 BVerfGG – entsprechend der Frist für die Entschädigungsklage nach § 198 V 1 GVG – frühestens sechs Monate nach Erheben der Verzögerungsrüge erhoben werden. Zweck dieser Wartefrist ist es, dem *BVerfG* hinreichend Zeit zu geben, auf die Verzögerungsrüge zu reagieren und das

⁴¹ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 27.

⁴² Vgl. M. Marx, in: Marx/Roderfeld (Anm. 14), S. 157 Rn. 11.

⁴³ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 27.

⁴⁴ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 27.

Verfahren zu fördern und in angemessener Zeit abzuschließen oder jedenfalls eine weitere Verzögerung zu vermeiden.⁴⁵ Ist in dem als verspätet gerügten Verfahren eine Entscheidung des *BVerfG* schon ergangen oder hat sich das Verfahren anderweitig erledigt, muss die Verzögerungsbeschwerde gem. § 97b Abs. 2 S. 1 BVerfGG – abweichend von § 198 Abs. 5 S. 2 GVG – spätestens nach drei Monaten erhoben werden. Nach § 97b Abs. 2 S. 1 BVerfGG ist die Verzögerungsbeschwerde schriftlich einzulegen und zu begründen.

Nach § 97c BVerfGG entscheidet das *BVerfG* selbst über die Verzögerungsbeschwerde. Die Stellung des *BVerfG* als Verfassungsorgan und als Verfassungsgericht, das selbst keiner nationalen gerichtlichen Kontrolle unterliegt, schließt es aus, dass ein anderes Gericht über die Angemessenheit der Dauer des Verfahrens beim *BVerfG* entscheidet.⁴⁶ Die Entscheidung ergeht nach § 97c Abs. 1 S. 1 BVerfGG durch die Beschwerdekammer, in die das Plenum zwei Richter aus jedem Senat beruft. Die – abweichend von § 15a Abs. 1 S. 2 BVerfGG – senatsübergreifende Besetzung mit vier Richtern soll eine höhere Akzeptanz der Entscheidung im Vergleich zu einer bloßen Selbstkontrolle des zuständigen Senats gewährleisten. Die Besetzung zu gleichen Teilen aus den beiden Senaten entspricht dabei der Gleichordnung beider Senate und soll auch im Verfahren über die Verzögerungsbeschwerde eine systemfremde Über- und Unterordnung der Senate vermeiden.⁴⁷

Der Berichterstatter des beanstandeten Verfahrens soll nach § 97d Abs. 1 BVerfGG binnen eines Monats nach Eingang der Begründung der Verzögerungsbeschwerde eine Stellungnahme zur Verfahrensdauer vorlegen. Ist der Berichterstatter des beanstandeten Verfahrens zugleich Mitglied der Beschwerdekammer, ist er nach § 97c Abs. 2 BVerfGG von der Mitwirkung am Beschwerdeverfahren ausgeschlossen. Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass Richter, die dem das beanstandete Verfahren bearbeitenden Senat bzw. der bearbeitenden Kammer angehören, ohne Berichterstatter zu sein, nicht allein deshalb

⁴⁵ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 22 (zu § 198 V GVG).

⁴⁶ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 27.

⁴⁷ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 27.

an der Mitwirkung in der Beschwerdekammer gehindert sind. Sie können deshalb auch nicht aufgrund ihrer bloßen Senats- oder Kammerzugehörigkeit wegen Besorgnis der Befangenheit nach § 19 BVerfGG als Mitglied der Beschwerdekammer abgelehnt werden.⁴⁸

Die Beschwerdekammer entscheidet nach § 97d Abs. 2 BVerfGG mit Mehrheit; bei Stimmgleichheit gilt die Verzögerungsbeschwerde als zurückgewiesen, womit die Regelung dem Entscheidungsmodus in § 15 Abs. 4 S. 2, 3 BVerfGG folgt. Abweichend von § 25 Abs. 1 BVerfGG findet nach § 97d Abs. 2 S. 3 BVerfGG eine mündliche Verhandlung nicht statt. Nach der amtlichen Begründung würde eine mündliche Verhandlung zu einer nicht gewollten Verlängerung der Verfahrenslaufzeit führen; zudem seien Situationen, in denen eine mündliche Verhandlung über eine Verzögerungsbeschwerde geboten oder sinnvoll wäre, nicht "recht vorstellbar".⁴⁹ Der Beschluss über die Verzögerungsbeschwerde bedarf nach § 97d Abs. 2 S. 4 BVerfGG – abweichend von § 30 Abs. 1 S. 2 BVerfGG – keiner Begründung, um die mit der Einführung der Verzögerungsbeschwerde verbundene Zusatzbelastung des *BVerfG* in zumutbarem Rahmen zu halten.⁵⁰ In § 97d Abs. 3 BVerfGG ist die Unanfechtbarkeit der Entscheidung über die Verzögerungsbeschwerde bestimmt. Die Unanfechtbarkeit soll dem Umstand Rechnung tragen, dass das *BVerfG* bereits selbst über die Verzögerungsbeschwerde entschieden hat.⁵¹

Die Regelung in § 97e S. 1 BVerfGG stellt klar, dass die §§ 97a bis 97d BVerfGG auch für Verfahren gelten, die bei Inkrafttreten des Gesetzes am 03.12.2011 bereits beim *BVerfG* anhängig waren. Zudem trifft § 97e S. 1, 2 BVerfGG Regelungen für bereits abgeschlossene verfassungsgerichtliche Verfahren.

⁴⁸ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 27 f.

⁴⁹ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 28.

⁵⁰ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 28.

⁵¹ Vgl. Gesetzesentwurf (Anm. 2), S. 28.

Diskussion

Über die Institution eines Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der Russischen Föderation im Verfassungsgericht der Russischen Föderation

*Michail A. Mitjukov**

Der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten im Verfassungsgericht wurde als eine ständige Institution zum ersten Mal in Russland gebildet und existiert in einigen postsowjetischen Staaten (z.B. in der Ukraine). In anderen Ländern vertreten der Justizminister und andere Amtspersonen den Präsidenten in den Verfassungsgerichten der Länder.

Der Aufbau dieser Institution dauerte mehr als drei Jahre. In den Jahren 1991–1993 wurde die Vertretungsfunktion für einmalige Aufträge von den Regierungsmitgliedern oder federführenden Amtspersonen aus der Präsidentenadministration wahrgenommen. Insbesondere wurde der Präsident im ersten Verfahren des Russischen Verfassungsgerichts (bzgl. einer Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Präsidialerlasses der RSFSR vom 19.12.1991, Nr. 289 „Über die Bildung eines einheitlichen Ministerium der Sicherheit und des Innern der RSFSR“) vom Stellvertreter des Vorsitzenden der Regierung der RF, dem Staatsberater der RF zur Rechtspolitik, *S. M. Schachraj*, vertreten, und der Oberste Sowjet der RF wurde von mir, damals in der Funktion des Vorsitzenden des Gesetzgebungskomitees, vertreten.¹

Im Februar 1995 schlug *A. M. Jakovlev*, der Vertreter des Präsidenten der RF in der Föderalen Versammlung, im Zusammenhang mit dem

* *Prof. Dr. Michail A. Mitjukov*, Verdienter Wissenschaftler der RF, Bevollmächtigter Vertreter des Präsidenten im Verfassungsgericht der RF a.D. (1995–2005).

¹ Amtsblatt des Verfassungsgerichts der RF, 1993, Nr. 1, S. 14–19.

Abschluss der Bildung des Verfassungsgerichts und dem Beginn seiner Tätigkeit folgende Maßnahmen vor:

- Bildung einer Gruppe von Juristen, die eine hohe Qualifikation im Verfassungsrecht haben, mit dem Ziel, den Präsidenten im Verfassungsgericht zu vertreten.
- Allseitige Analyse der Verfassungsmäßigkeit der präsidentialen Normativekte, Ausarbeitung der entsprechenden Argumente und Teilnahme an der Verhandlung dieser Fälle durch das Verfassungsgericht auf der Grundlage der vom Präsidenten erteilten Vollmacht.
- Bewertung von Schreiben des Präsidenten im Verfassungsgericht bzgl. der Verfassungsmäßigkeit der von der Föderalen Versammlung oder den gesetzgebenden Organen der Föderationssubjekte verabschiedeten Gesetze und Ausarbeitung der entsprechenden Argumente sowie Teilnahme an der Verhandlung dieser Fälle durch das Verfassungsgericht aufgrund der vom Präsidenten erteilten Vollmacht.

Nach Auffassung von *A. M. Jakovlev* sollten diese Aufgaben „durch die ständige Arbeit von speziell bevollmächtigten Präsidentenvertretern in den Sitzungen des Verfassungsgerichts“ gesichert werden.

Dieser Meinung wurde gefolgt und im April 1995 wurde das Amt des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF eingeführt.² Der erste Bevollmächtigte Vertreter des Staatsoberhauptes war ein bekannter Wissenschaftler, Doktor der Rechtswissenschaft, *Professor W. M. Sawitzkij*. Er legte sein eigenes Programm für die Tätigkeit als Präsidentenvertreter vor.³ Neben bekannten Rechtswissenschaftlern ernennt der Präsident auch Politiker, die eine akademische Würde auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft erlangt haben. Was mich angeht, so amtierte ich vor der Ernennung zum Bevollmächtigten Vertreter als Vorsitzender des Parlamentskomitees für Gesetzgebung, als Vorsitzender der Gesetzantragskommission beim Präsidenten der RF, als erster Stellvertreter des Justizministers und als

² Siehe Präsidialerlass v. 24.04.1995 Nr. 403 „Über den Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der RF im Verfassungsgericht der RF“, Gesetzessammlung der RF, 1995, Nr. 18, S. 1635.

³ Siehe *W. M. Sawitzkij*, Nicht zum Beurteilen, sondern zum Überlegen, Delowoj mir, Moskau, v. 04.07.1995, S. 8.

erster Stellvertreter des Vorsitzenden der Staatsduma in der Föderalen Versammlung.

Der Bevollmächtigte Vertreter vertritt den Präsidenten bei der Verhandlung eines Falls im Verfassungsgericht in Übereinstimmung mit der Verfassung der RF (Art. 83 Par. „k“) und dem Föderalen Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“:

- auf Anfrage vom Präsidenten der RF;
- bei der Anfechtung der Normativakte des Präsidenten;
- bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von föderalen Verfassungsgesetzen und Gesetzen, die vom Präsidenten unterschrieben werden.

Die Praxis des Verfassungsgerichts ist so definiert, dass der Bevollmächtigte Vertreter die Meinung des Staatsoberhauptes bei der Auslegung der Verfassung der RF, in Kompetenzstreitigkeiten sowie bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Verfassungen und Ordnungen der Subjekte der RF äußert. Wenn das Verfassungsgericht es erlaubt, kann der Bevollmächtigte Vertreter auch die Meinung zu anderen als den oben erwähnten Fragen äußern.

Als Teil des verfassungsgerichtlichen Verfahrens muss der Bevollmächtigte Vertreter die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts, die Sitzungsordnung sowie die Traditionen und Verfassungsgebräuche, die sich im Rechtsprechungsgebiet herausgebildet haben, beachten. Dabei nimmt der Vertreter an der Schaffung solcher Gebräuche auch teil. Z. B. wurde auf seinen Vorschlag eine Reihenfolge der Äußerungen der Staatsorgane bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von föderalen Verfassungsgesetzen und Gesetzen sowie bei der Verfassungsauslegung festgelegt. In diesen Fällen tritt der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten erst nach den Vertretern der Staatsduma und des Föderationsrates auf, um eine Reihenfolge der Teilnahme von Institutionen im Gesetzgebungsverfahren zu demonstrieren.

Die rechtliche Position des Präsidenten im Verfassungsgericht zeigt die Verfassungsideale des Staatsoberhauptes, seine politischen Motive und Ziele, die in Botschaften, Doktrinen, Konzeptionen und alltäglicher Staatstätigkeit dargelegt werden. Der Bevollmächtigte Vertreter soll sich in diesen Sachen gut auskennen. Entgegen der irrigen Meinung einiger Juristen bekommt er zu Fällen, die im Verfassungsgericht verhan-

delt werden, nur selten „wertvolle Hinweise“ (in der russischen Sprache gibt es dafür eine Abkürzung „ЦУ“ (Ценные Указания) vom Präsidenten.

Die Vorschläge zur rechtlichen Position des Präsidenten, die im Verfassungsgericht vom Bevollmächtigten Vertreter geäußert werden, sind oft ein Ergebnis intensiver Arbeit nicht nur des Vertreters und seines Apparats, sondern auch anderer Organisationseinheiten der Präsidialverwaltung, besonders der staatsrechtlichen Verwaltung. Im Laufe der Vorbereitung der Vorschläge werden Wissenschaftler, Experten und Berater herangezogen. Dabei koordiniert der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten im Verfassungsgericht der RF die Tätigkeit anderer Vertreter der vollziehenden Gewalt.

Bestimmtheitsgrundsatz als Kriterium der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze

*Svetlana W. Narutto**

Der Bestimmtheitsgrundsatz (*res judicata*) wird oft unter zwei Aspekten betrachtet – in Bezug auf die Gerichtspraxis und die Gesetzgebung. Beide Aspekte waren mehrmals Gegenstand von Entscheidungen des Verfassungsgerichts der RF und anderer Gerichte.

Der Bestimmtheitsgrundsatz setzt in der Gerichtspraxis voraus, dass das Gericht die bereits rechtskräftige Gerichtsentscheidung nicht wegen einer neuen Gerichtsverhandlung und einer neuen Gerichtsentscheidung revidieren darf. Eine davon abweichende Position des Gerichts der Kassationsinstanz zur Lösung des Falls darf nicht der Grund zur Aufhebung oder Änderung der vorinstanzlichen Gerichtsentscheidung sein.¹ Gerade dieser Aspekt der Kategorie „Bestimmtheit“ wird seit der Entstehung der ersten formalisierten Rechtsnormen (5. Jh. v. Chr.) verwendet. Er ist mit solchen Begriffen wie „endgültige Entscheidung“ und „befristetes Gerichtsverfahren“ verbunden.²

Die Bestimmtheit bildet eine der wesentlichen Bedingungen ihrer Verfassungsmäßigkeit. Für den Gesetzgeber ist die Forderung nach Bestimmtheit der Rechtsnormen ein wichtiges Ziel und gleichzeitig ein

* *Prof. Dr. Svetlana W. Narutto*, Lehrstuhl für Verfassungs- und Kommunalrecht der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

¹ Gesetzgebungs- und Entscheidungssammlung des Obersten Gerichts der RF im ersten Viertel des Jahres 2009, Bulletin des Obersten Gerichts der RF, 2009, Nr. 9.

² *I. V. Rehtina*, Bestimmtheitsgrundsatz (*res judicata*) in der Rechtsgeschichte des alten Roms, Staats- und Rechtsgeschichte, 2011, Nr. 22, S. 43.

Merkmal der Qualität und Wirksamkeit der Rechtsschöpfungstätigkeit.³ Der Bestimmtheitsgrundsatz gewährleistet eine vollständige und konkrete Übereinstimmung der Rechtsvorschriften mit den Gedanken des Rechtsschöpfers, die sich in den Normativakten widerspiegeln. Dadurch werden die Standhaftigkeit, die Stabilität, das Gleichgewicht und die Harmonie der auf ihrer Grundlage realisierten Rechtsverhältnisse gewährt. Darin zeigt sich auch der soziale Wert des Rechts.

Das Ignorieren des Bestimmtheitsgrundsatzes hat die lexikalische und terminologische Vieldeutigkeit der Gesetzgebung als eines entwickelten Informationssystems zur Folge. Sein Umgehen wird als Ursache für unterschiedliche Lösungen gleicher juristischer Fälle betrachtet, d.h. sie führt zu Unstimmigkeiten, Verwirrung und Ungleichheit in der sozialen Ordnung. Durch die große Zahl der wissenschaftlichen Termini und Fachausdrücke und durch die ständige Zunahme der Zahl der Akte entstehen mehrdeutige und auslegungsbedürftige juristische Konstruktionen. In der Praxis gibt es oft nicht genügend technisch bearbeitete normative Rechtsakte, die unkonkrete und undeutliche Vorschriften, Widersprüche und Lücken enthalten.⁴ Das ist vor allem damit verbunden, dass die neuen Akte in Eile ausgearbeitet werden und die juristische Technik nur gering geschätzt wird.

Das Verfassungsgericht der RF hat bereits am Anfang seiner Tätigkeit die Normen, die dem Kriterium der Bestimmtheit nicht entsprechen, als verfassungswidrig anerkannt.⁵ Darüber hinaus bezieht sich

³ N. S. Bondar, Bestimmtheitsgrundsatz als universelles Prinzip der verfassungsmäßigen Normenkontrolle (Rechtsanwendungspraxis des Verfassungsgerichts der RF), Verfassungs- und Kommunalrecht, 2011, Nr. 10, S. 4–10.

⁴ Siehe S. A. Avjakan (Hrsg.), Lücken und Fehler im Verfassungsrecht und Wege ihrer Beseitigung, Materialien der internationalen wissenschaftlichen Konferenz an der Juristischen Fakultät der Moskauer Staatlichen Lomonosov-Universität v. 28.–31.03.2007, Moskau 2008.

⁵ So wurde vom Verfassungsgericht der RF in der Entscheidung v. 25.04.1995 Nr. 3-P bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des 1. und 2. T. des Art. 54 des Wohnungsgesetzbuches der RF im Zusammenhang mit der Klage v. L. N. Sitailova darauf hingewiesen, dass T. 1 des Art. 54 des Wohnungsgesetzbuches der RF über das Recht des Mieters auf Einquartierung anderer Personen in einen von ihm besetzten Wohnraum „in rechtsverbindlicher Weise“ einen Rahmencharak-

das Verfassungsgericht der RF auf die rechtlichen Positionen des *EGMR*, der die Unbestimmtheit der Rechtsnorm als ein Kriterium ihrer Nichtübereinstimmung mit der Konvention über den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten anerkannt hat.⁶

Der Bestimmtheitsgrundsatz, der keine unmittelbare juristische Verankerung gefunden hat, wird in der Praxis des Verfassungsgerichts der RF aus der Verfassung der RF abgeleitet. So spricht das Verfassungsgericht der RF von den „aus der Verfassung der RF folgenden Bestimmtheitsgrundsätzen, von der Eindeutigkeit und Klarheit der rechtlichen Regelung“⁷, von den „verfassungsmäßigen Forderungen nach Klarheit, Präzision, Bestimmtheit und Eindeutigkeit der Rechtsnor-

ter hat. „Die Unbestimmtheit seines rechtlichen Inhalts lässt nicht die Frage beantworten, von wem und mit welchem Gesetz diese Regelung geschaffen werden soll und wird willkürlich ausgelegt. Wegen des fehlenden Hinweises auf eine konkrete Rechtsvorschrift, nach der die Einquartierung in einen Wohnraum geregelt werden sollte, wird dieser Regelungsrahmen von den gesetzgebenden und vollziehenden Organen der Staatsgewalt der Subjekte der RF selbständig festgesetzt. Dies kann aber zur Verletzung der Rechte der Bürger führen, nämlich des verfassungsrechtlichen Rechts auf Wohnung und auf freiwilligen Entzug der Wohnung“, Gesetzessammlung der RF, 1995, Nr. 18, S. 1708.

⁶ Siehe z. B. Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 27.05.2008 Nr. 8-P bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 188 StGB der RF i. V. m. dem Antrag v. M. A. Aslamazjan, Gesetzessammlung der RF, 2008, Nr. 24, S. 2892.

⁷ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 17.06.2004 Nr. 12-P bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Art. 155, 156 und 283 des Gesetzes über den Haushalt der RF i. V. m. den Anfragen der St. Petersburger Verwaltung, der gesetzgebenden Versammlung des Krasnojarsker Gebiets, des Gerichts des Krasnojarsker Gebiets und des Schiedsgerichts der Republik Chakassien, Gesetzessammlung der RF, 2004, Nr. 27, S. 2803.

men⁸ und von den Kriterien der Bestimmtheit der Rechtsnorm als „Verfassungsforderung an den Gesetzgeber“⁹.

Das Verfassungsgericht legt die rechtliche Bestimmtheit unterschiedlich aus, öfter als Prinzip oder allgemeinrechtliches Prinzip¹⁰, seltener als Ordnung¹¹, allgemeinrechtliches Kriterium¹², allgemeinrechtliche Anforderung¹³ oder als Grundsatz der formalen Bestimmtheit¹⁴. In einer Entscheidung wurden zwei wissenschaftliche Termini – so „der Grundsatz der rechtlichen Bestimmtheit“ und „der Modus der

⁸ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 16.07.2004 Nr. 14-P zur Überprüfung von einzelnen Bestimmungen der RF, Gesetzessammlung der RF, 2004, Nr. 30, S. 3214.

⁹ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 25.04.2001 Nr. 6-P bzgl. der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 265 StGB der RF i. V. m. dem Antrag v. A. A. Schevjakov, Gesetzessammlung der RF, 2001, Nr. 23, S. 2408.

¹⁰ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 02.02.2006 Nr. 45-O über die Beschwerden v. S. V. Semak und V. P. Sokotova wegen Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte gem. § 26 II S. 2 des Föderalen Gesetzes „Über die Organe der Justiz in der RF“, SPS „Konsultant Plus“.

¹¹ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 31.05.2005 Nr. 6-P zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes „Über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter“, i. V. m. Anfragen der Nationalversammlung der El Kurultai Republik Altai, der Duma des Wolgograder Gebiets und der Beschwerde v. S. N. Schewzov, Gesetzessammlung der RF, 2005, Nr. 23, S. 2311.

¹² Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 14.11.2005 Nr. 10-P zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des § 48 V und des § 58 des Föderalen Gesetzes „Über die grundlegenden Gewährleistungen der Wahlrechte und des Rechts zur Teilnahme am Referendum“, des § 63 VII und des § 66 des Föderalen Gesetzes „Über die Wahlen der Abgeordneten der Regierung der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“ aufgrund der Beschwerde des Kommissars für Menschenrechte in der RF, Gesetzessammlung der RF, 2005, Nr. 47, S. 4968.

¹³ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 02.02.2006 Nr. 45-O, (Anm. 10).

¹⁴ Siehe Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 27.05.2008 Nr. 8-P; Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 23.03.1993 Nr. 1–3 über die Übereinstimmung von Handlungen und Entscheidungen des Präsidenten der RF, B. Jelzin, mit der Verfassung der RF bzgl. seiner Rede zu den russischen Bürgern v. 20.03.1993, Amtsblatt des Verfassungsgerichts der RF, 1994, Nr. 1.

Rechtsbestimmtheit¹⁵ – benutzt, die im europäischen Rechtsverständnis dem Begriff der Rechtssicherheit (legal security) sehr nahe sind.¹⁶ In der Literatur versteht man unter dem Prinzip der Rechtssicherheit¹⁷ das Prinzip der rechtlichen Bestimmtheit.

Das Verfassungsgericht verbindet den Grundsatz der rechtlichen Bestimmtheit mit dem Rechtsstaat und mit dem verfassungsmäßigen Prinzip der Oberhoheit des Rechts. Auch der *EGMR*¹⁸ schließt das Prinzip der Oberhoheit des Rechts als notwendiges Element der rechtlichen Bestimmtheit ein.¹⁹ Die Rechtssicherheit wird durch das Verfassungsgericht oft in einem Atemzug mit Kategorien wie „Gleichheit“, „Gerechtigkeit“, „Verhältnismäßigkeit“, „Proportionalität“ sowie „Balance der öffentlichen und privaten Interessen“ verwendet.²⁰ So hat das Ver-

¹⁵ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 22.03.2005 Nr. 4-P über die Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen der Strafprozessordnung, die das Verfahren und die Bedingungen für die Sicherungsverwahrung regeln, i.V.m. Beschwerden einer Reihe von Bürgern, Gesetzessammlung der RF, 2005, Nr. 14, S. 1271.

¹⁶ Siehe: *G. A. Gadschiev*, Rechtliche Positionen des Verfassungsgerichts der RF über die Garanten der Eigentumsrechte für die Enteignung zum Nutzen des Staates, Gesetzgebung, 2008, Nr. 1.

¹⁷ Siehe: *A. L. Batarin*, Die Rechtswirkungen der Anerkennung von Akten der Gesetzgebung über Steuern und Gebühren als verfassungswidrig, Finanzrecht, 2010, Nr. 5, S. 17–19.

¹⁸ Z.B. „Brumarescu gegen Rumänien“ (Beschwerde Nr. 28342/95). Entscheidung des EGMR v. 28.10.1999. *EGMR*, Ausgewählte Entscheidungen, 1999–2001 und Kommentar, bearb. v. *Y. Y. Berestnev* und *A. O. Kovtun*, Moskau 2002.

¹⁹ Z.B. Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 14.07.2005 Nr. 8-P zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen des Gesetzes über den Haushalt für die Jahre 2003, 2004 und 2005, Gesetzessammlung der RF, 2005, Nr. 30 (T. II), S. 3199.

²⁰ Z.B. Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 20.07.2011 Nr. 20-P zwecks Überprüfung der Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen des Föderalen Gesetzes zum Haushalt der RF, Gesetzessammlung der RF, 2011, Nr. 33, S. 4948; Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 18.07.2008 Nr. 10-P zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 3 XIV und § 10 III des Föderalen Gesetzes über den Rechtsschutz von juristischen Personen und Einzelunternehmen bei

fassungsgericht der RF mehrmals betont, dass die rechtliche Gleichstellung nur bei einheitlicher Anwendung der Rechtsnorm erreicht werden kann. Diese aber ist nur möglich bei Vorhandensein formaler Bestimmtheit, Genauigkeit, Klarheit, und Übereinstimmung im System der aktuellen gesetzlichen Regelungen.²¹ Die Unbestimmtheit des Inhalts von Rechtsnormen hingegen bietet die Möglichkeit eines unbegrenzten Ermessensspielraums bei der Rechtsanwendung und führt unweigerlich zu Willkür, d.h. zu einem Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichheit und der Rechtsstaatlichkeit und schwächt damit die Garantie des staatlichen Schutzes der Rechte, Freiheiten und legitimen Interessen der Bürger.²²

Die formale Bestimmtheit, Klarheit, Genauigkeit und Übereinstimmung der Normen verhindern eine willkürliche Auslegung und eine Anwendung, die den Interessen Dritter schadet, sorgen damit für die Umsetzung des Grundsatzes der formalen Gleichheit, die Anwendung des gleichen Maßes gegenüber allen Rechtssubjekten und sind ein notwendiger Schutz vor willkürlicher Verfolgung, Verurteilung und Bestrafung.²³

Der Inhalt der rechtlichen Bestimmtheit der Gesetzgebung vom Standpunkt der Gesetzestechnik beinhaltet: Genauigkeit und Be-

der staatlichen Aufsicht aufgrund der Beschwerde v. V. V. Michailov, Gesetzessammlung der RF, 2008, Nr. 31, S. 3763.

²¹ Z.B. Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 20.04.2009, Nr. 7-P zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 38 XI des Föderalen Gesetzes zur Wehrpflicht und zum Wehrdienst aufgrund der Beschwerde v. I. N. Kuashev, Gesetzessammlung der RF, 2009, Nr. 19, S. 2390.

²² Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 15.07.1999 Nr. 11-P zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Regelungen des Gesetzes der RSFSR über die Staatliche Steuerbehörde der RSFSR und des Föderalen Gesetzes der RF über die Grundlage des Steuersystems in der RF und über die Bundessteuerpolizei, Gesetzessammlung der RF v. 27.05.2008, Nr. 8-P, Gesetzessammlung der RF, 1999, Nr. 30, S. 3988.

²³ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 27.05.2008 Nr. 8-P zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen von § 188 I Strafgesetzbuch der RF aufgrund der Beschwerde v. M. A. Aslamazyan, Gesetzessammlung der RF, 2008, Nr. 24, S. 2892.

stimmtheit der Formulierung, die in einzelnen Begriffen der Rechtsakte zum Ausdruck gebracht werden, Klarheit und Zugänglichkeit der Sprache der Vorschriften für die Adressaten, an die sie diese Regeln richten, Vollständigkeit und Konkretheit der Regelung, Fehlen von deklarativen Regeln und Vorschriften; Nutzung erprobter Begriffe und Ausdrücke, die allgemein akzeptiert sind.

Darüber hinaus umfasst der Inhalt der rechtlichen Bestimmtheit folgende Punkte: die Unzuverlässigkeit neuer rückwirkender Gesetze, das Fehlen von Bestimmungen in den Rechtsakten, die den berechtigten Erwartungen des Menschen nicht entsprechen, die Ausbalancierung von privaten und öffentlichen Interessen in den Vorschriften, die Übereinstimmung der Vorschriften und das Fehlen von Widersprüchen und Lücken, die Unzulässigkeit des Hinzufügens willkürlicher Änderungen in die bestehenden Rechtsakte und die Voraussehbarkeit der Gesetzespolitik. Laut der Position des Verfassungsgerichts beziehen sich die Anforderungen der rechtlichen Bestimmtheit der Norm nicht nur auf den Inhalt, sondern auch auf die richtige Form eines Rechtsaktes.²⁴ Darüber hinaus müssen die Gesetze mit hinreichender Genauigkeit bzgl. des Gegenstandes, des Ziels und des Umfangs der Wirkungen formuliert werden.²⁵

Der Grundsatz der rechtlichen Bestimmtheit, der als Kriterium der Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften gilt, ist ein wichtiges Instrument für die Aufrechterhaltung des öffentlichen Vertrauens und hat wie jedes natürliche Recht eine moralische Natur, d.h., er drückt die

²⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 17.06.2004, Nr. 12-P (Anm. 7).

²⁵ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 06.04.2004 Nr. 7-P zwecks Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 87 II Handelsschiffahrtsgesetz der RF und der VO der Regierung der RF v. 17.07.2001 Nr. 538 über die Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen bzgl. des Lotsendienstes aufgrund der Beschwerde der internationalen Gesellschaft „Assoziation der See- und Hafenslotsen Russlands“ und der unabhängigen Wohlfahrtsorganisation „Assoziation der See- und Hafenslotsen v. St. Petersburg“, Gesetzessammlung der RF, 2004, Nr. 15, S. 1519.

Achtung zur Menschenwürde aus und ermöglicht die moralische Ver-
vollkommnung.²⁶

²⁶ Y. Romanec, Rechtliche Bestimmtheit oder Straflosigkeit?, EJ-Jurist, 2011, Nr. S. 6.

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.¹ 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.

¹ 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.² 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.³ 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-

² 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.

³ 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.⁴

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.

⁴ 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.⁵

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“⁶ 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-

⁵ Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 29, S. 3117.

⁶ 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.⁷

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.⁸ Das Verfassungsmodell der Begrenzung der Kompetenzen zwischen föderalem und regionalem Niveau bedarf der ständigen Korrektur und war Gegenstand der Entscheidungen des Verfassungsge-

⁷ 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.

⁸ Gesetzessammlung der RF, 2000, Nr. 29, S. 3117.

richts der RF vom 01.03.2007 Nr. 129-B⁹, vom 11.06.2006 Nr. 353-O¹⁰ sowie vom 05.05.2006 Nr. 5-V¹¹.

8. Das Verfassungsgericht der RF hat den Verfassungscharakter des Instituts der föderalen Einmischung anerkannt.¹² 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-V¹³) und seines Instrumentariums (Entscheidungen vom 03.07.2001, Nr. 10-V¹⁴ und vom 01.04.2003, Nr. 4-V¹⁵).

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

⁹ Der Bote des Verfassungsgerichts der RF, 2007, Nr. 4.

¹⁰ Der Bote des Verfassungsgerichts der RF, 2006, Nr. 12.

¹¹ Gesetzessammlung der RF, 2006, Nr. 22, S. 2375.

¹² 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.

¹³ Gesetzessammlung der RF, 1997, Nr. 13, S. 1603.

¹⁴ Gesetzessammlung der RF, 2001, Nr. 29, S. 3058.

¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷

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.¹⁸ 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.¹⁹

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-

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰

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

²⁰ 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.

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.

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 Gebietes“, 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 (verbietend, 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.

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.¹

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-

¹ Siehe z.B. *J. Trzciński* (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.² 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-

² *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.³ 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“⁴. 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.“⁵ 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.“⁶ Weiterhin unterscheidet *L. W. Lazarev* zwischen materiellrechtlicher und prozessualrechtlicher Rechtsauslegung. Diese Erwäh-

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

⁴ *L. W. Lazarev* (Anm. 3), S. 68.

⁵ *L. W. Lazarev* (Anm. 3), S. 69.

⁶ *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.



МГЮА имени О.Е.Кутафина

Der Tagungsband enthält die Referate und Diskussionsbeiträge des in Moskau an der Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität am 9. und 10. Oktober 2012 durchgeführten Rundtischgespräches zur Verfassungsgerichtsbarkeit. Behandelt werden ausgewählte rechtshistorische und -politische Fragen sowie aktuelle rechtliche Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation und der Bundesrepublik Deutschland sowohl aus der Sicht der Rechtspraxis als auch der Wissenschaft: insbesondere die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Status, Rechtsnatur und Aufgaben des Verfassungsgerichts in den Subjekten der Föderation und in den Ländern sowie Verfassungsgericht und Gesetzgebung. Zudem werden Spezialfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit erörtert, z. B. die Institution des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten im Verfassungsgericht in Russland, der Eilrechtsschutz durch das BVerfG und der Rechtsschutz bei überlangen Verfahren vor dem BVerfG in Deutschland.

ISBN 978-3-86956-267-4



9 783869 562674