

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. Boltenkova, 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 organisierte 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.