



Universität Potsdam

Vladimir I. Fadeev | Carola Schulze (Hrsg.)

Verfassungsentwicklung in Russland und Deutschland

Materialien des russisch-deutschen Symposiums
anlässlich des 20. Jahrestages der Verfassung der
Russischen Föderation am 25. und 26. September
2013 an der Universität Potsdam

Universitätsverlag Potsdam

Vladimir I. Fadeev | Carola Schulze (Hrsg.)
Verfassungsentwicklung in Russland und Deutschland

Vladimir I. Fadeev | Carola Schulze (Hrsg.)

**Verfassungsentwicklung
in Russland und Deutschland**

Materialien des russisch-deutschen Symposiums
anlässlich des 20. Jahrestages der Verfassung
der Russischen Föderation am 25. und 26. September 2013
an der Universität Potsdam

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 2014

<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/2014/7041/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-70418](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-70418)

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-70418>

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam

ISBN 978-3-86956-289-6

Vorwort

Die in diesem Band enthaltenen Beiträge sind das Ergebnis des am 25. und 26. September 2013 unter Leitung von Prof. Carola Schulze und Prof. Vladimir I. Fadeev in Potsdam durchgeführten Symposiums, das ein weiteres Ergebnis der seit dem Jahr 2008 andauernden wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem Lehrstuhl Verfassungsgeschichte, Rechtsphilosophie i. V. m. Öffentlichem Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und dem Lehrstuhl Staats- und Kommunalrecht der Russischen Föderation an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität ist.

Behandelt wird anlässlich des 20. Jahrestages der Verfassung der Russischen Föderation die Verfassungsentwicklung in Russland und Deutschland anhand ausgewählter Probleme im Vergleich: so die Entstehung der Verfassung, die Verfassungsänderung, Stabilität und Dynamik der Verfassungsprinzipien, die Entwicklung der Grundrechtskataloge in den Verfassungen, die Fortentwicklung der Verfassungen durch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte sowie aktuelle Probleme bei der Verwirklichung der Menschenrechte in Russland. Die Autoren geben in den Beiträgen ihre persönliche Auffassung wieder.

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

Potsdam, April 2014

Carola Schulze

Inhalt

Vorwort	III
Inhalt	V
Abkürzungen.....	VII
NADEZDA B. PASTUCHOVA	
Entstehung der Verfassung der Russischen Föderation.....	1
ECKART KLEIN	
Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.....	9
JOCHEN FRANZKE / CHRISTIANE BÜCHNER	
Entstehung der Verfassung des Landes Brandenburg.....	17
EGOR N. DOROSHENKO	
Änderungen der Verfassung der Russischen Föderation.....	29
KARSTEN HOOF	
Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland.....	37
SERGEY S. ZENIN	
Stabilität und Dynamik der Verfassungsprinzipien – am Beispiel des Prinzips der Volksherrschaft	43
CARMEN THIELE	
Stabilität und Dynamik der Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.....	55

CARMEN SCHMIDT

Entstehung und Entwicklung der Verfassung der
Russischen Föderation aus deutscher Sicht 65

VLADIMIR I. FADEEV

Fortentwicklung der Verfassung der Russischen Föderation
durch das Verfassungsgericht 77

MATTHIAS DOMBERT

Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung
der Länder als Ausdruck praktizierter Bundesstaatlichkeit 89

GALINA D. SADOVNIKOVA

Entwicklung des Grundrechtskatalogs der russischen
Verfassung 97

CAROLA SCHULZE

Entwicklung des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes 103

OTTO LUCHTERHANDT

Aktuelle Probleme bei der Menschenrechtsverwirklichung
in Russland 115

OXANA SYUZYUKINA

Eckpunkte der Ausländerintegration in Deutschland und
Russland im Vergleich 139

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
a. A.	andere Ansicht
a. D.	außer Dienst
a. F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz der Russischen Föderation
Az.	Aktenzeichen
BB	Betriebsberater
BBergG	Bundesberggesetz
Bbg	Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BildungG	Bildungsgesetz der Russischen Föderation
BND	Bundesnachrichtendienst
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
diesbzgl.	diesbezüglich
DP	Deutsche Partei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
DRG	Deutsches Richtergesetz
E	Entscheidungssammlung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EinigungsV	Einigungsvertrag
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Erg-Lfg.	Ergänzungslieferung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGH-Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBI	Federal Bureau of Investigation
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FMS	Föderaler Migrationsdienst Russlands
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
i. d. R.	in der Regel
insbes.	insbesondere
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IÖD	Informationsdienst Öffentliches Dienstrecht
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
KMK	Konferenz der Kultusminister der Länder
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Losebl.	Loseblattsammlung
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVerf Bay	Verfassung des Freistaates Bayern
LVerf Bbg	Verfassung des Landes Brandenburg
LVerfG Bbg	Landesverfassungsgericht Brandenburg
LVerf HE	Verfassung des Landes Hessen

LVerfG LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LVerf TH	Verfassung des Freistaats Thüringen
LVerf MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LVerf SN	Verfassung des Freistaates Sachsen
LVerf SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
m. E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NGO	Nichtregierungsorganisation
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. g.	oben genannte
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OMON	Mobile Einheit besonderer Bestimmung
OVG	Oberverwaltungsgericht
OwiG RF.	Ordnungswidrigkeitengesetz der Russischen Föderation
P.	Punkt
PISA	Program for international Student Assessment
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PDS-LL	Partei des Demokratischen Sozialismus - Linke Liste
RF	Russische Föderation
Rn.	Randnummer
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
RV	Reichsverfassung

RVO	Regierungsverordnung, Verordnung der Regierung der Russischen Föderation
S.	Satz / Seite
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SchulG	Schulgesetz
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
Sig.	Signatur
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SZRF	Gesetzessammlung der Russischen Föderation
u. a.	unter anderem / und andere
u. a. m.	und andere mehr
überarb.	überarbeitete
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
Urt.	Urteil
USA	United States of America
usw.	und so weiter
u. v. a.	und viele andere
v.	vom
Verf.	Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Entstehung der Verfassung der Russischen Föderation

*Nadezda B. Pastuchova**

I. Die Verfassungsentwicklung im vorrevolutionären Russland

Um sich dem Thema zu nähern, ist es zunächst angebracht, einen kurzen Überblick über einige Aspekte der Geschichte des russischen Staates zu geben:

Russland wird in Bezug auf seine „Rückständigkeit“ häufig kritisiert; und es wird behauptet, dass es in der Ära der „Leibeigenschaft“ zurückgeblieben sei. Dabei wird aber aus irgendeinem Grund nicht berücksichtigt, dass viele progressive Ideen gerade in Russland früher als in Europa entstanden sind. Als Beispiel ist die „Russkaja Pravda“ (Russische Wahrheit) zu nennen. Dieses Dokument ist ähnlich wie die englische Magna Charta aus dem Jahr 1215 zu dieser Zeit entstanden.

Die verfassungsrechtliche Entwicklung Russlands hat ihre eigene Geschichte. Im vorrevolutionären Russland wurden verschiedene Entwürfe der Verfassung ausgearbeitet, der bekannteste unter ihnen in der Periode der Zarenherrschaft Alexanders I. im ersten Viertel des 19. Jh. Man kann vier bedeutsame Richtungen hervorheben, in denen die verfassungsrechtliche Entwicklung verlief:

- die feudal-leibeigenschaftliche, die von dem Kreis um *Alexander I.* unterstützt wurde;
- die adelig-oligarchische, die durch die Begrenzung der Macht des Monarchen durch die Vertreter des Senats gekennzeichnet war;

* *Prof. Dr. Nadezda B. Pastuchova*, Lehrstuhl für Verfassungs- und Kommunalrecht der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

- die adelig-reformatorische, die die verschiedenen Formen der repräsentativen Regierung hervorgebracht hat und
- die adelig-revolutionäre, die durch die Dekabristen vertreten wurde, die Forderungen zur revolutionären Lösung der Machtfrage verlangten. Die Dekabristen wollten den Sturz der Monarchie und der Leibeigenschaft und strebten die Annahme einer Verfassung an, die eine republikanische Regierungsform im Staat verwirklichen sollte.

Allerdings wurden die Verfassungsentwürfe der damaligen Zeit nicht realisiert. Eine weitere Art der Verfassungsentwicklung Russlands kann der Periode der Zarenherrschaft von *Alexander II.* zugeschrieben werden. Im Jahr 1880 wurden Vorschläge für die Vorbereitung und Annahme einer Verfassung ausgearbeitet, aber im Jahre 1881 wurde *Zar Alexander II.* ermordet und die Vorbereitung des Verfassungsentwurfes abgebrochen. Und doch gehörte zu den ersten Akten mit verfassungsrechtlicher Bedeutung im vorrevolutionären Russland das Manifest von 1905 „Über die Verbesserung der Staatsordnung“, das von *Nikolaj II.* herausgegeben wurde. Damit entwickelte sich die legislative Staatsduma und der Zar gewährleistete der Bevölkerung „*ein unerschütterliches Fundament der bürgerlichen Freiheiten auf der Grundlage der tatsächlichen Unantastbarkeit der Persönlichkeit, der Freiheit des Gewissens, der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*“. Das Manifest enthielt auch die bürgerlichen und politischen Rechte und Freiheiten und ebenso die grundlegenden staatlichen Gesetze des Russischen Reiches vom 23. April 1906, wonach die Macht des Zaren als oberste Macht bestimmt wurde im Unterschied zur vorherigen Redaktion, die die absolute Macht des Monarchen begründet hat.

II. Die sowjetischen Verfassungen

Ein akuter Umbruch vollzog sich in Russland im Zuge der Februar- und danach der Oktoberrevolution im Jahr 1917. Zu den wichtigsten Dokumenten, die möglichst rationale Formen des politischen und staatlichen Aufbaus Russlands zu finden versuchten, gehört die Verfassung (Grundgesetz) der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik, die vom V. Allrussischen Rat am 10. Juli 1918 angenommen wurde. Ihrem Erscheinen waren mehrere Monate intensiven politischen Kampfes vorausgegangen. Nach dem 25. Oktober 1917 wurden äußerst wich-

tige Akte angenommen, die eine verfassungsrechtliche Bedeutung hatten – die Dekrete über den Frieden, den Grund und Boden, den Achtsturentag, die Deklaration über die Rechte der Völker Russlands, die Deklaration über die Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes. In dieser ersten sowjetischen Verfassung wurde ein neues Machtssystem gefestigt, das vor allem aus den Sowjets der Arbeiter, Bauern- und Soldatendeputierten bestand, die faktisch von der bolschewistischen Partei geführt wurden. In der Verfassung von 1918 wurde die föderative Staatsstruktur gestaltet. Die Verfassung hatte ideologischen und Klassencharakter. Sie bestimmte die Diktatur des Proletariats, dabei wurden die Rechte der Ausbeuterklasse beschränkt. Aber es ist auch anzumerken, dass diese Verfassung eine Reihe von für ihre Zeit progressiven Bestimmungen enthielt, z. B. eine Norm über die Gleichstellung von Männern und Frauen. Im Jahr 1925 wurde, nachdem im Jahre 1922 die Union der Sozialistischen Sowjetrepublik gegründet und im Jahre 1924 die Verfassung der UdSSR verabschiedet worden war, die zweite Verfassung der RSFSR verabschiedet. Sie hat die Kontinuität der allgemeinen Regeln und Prinzipien des Verfassungsaufbaus sowie das System der Staatsgewalt bewahrt, die in der Verfassung von 1918 festgelegt wurden.

Die nächste Stufe der Entwicklung des russischen Konstitutionalismus ist mit der Verfassung der RSFSR nach der Verabschiedung der Verfassung von 1936 der UdSSR im Jahre 1937 verbunden. Diese Verfassungen wurden als „Verfassungen des siegreichen Sozialismus“ charakterisiert. In der Verfassung von 1937 wurden die Grundlagen des Staatsaufbaus festgelegt. Es wurde das Recht auf allgemeine, gleiche und direkte Wahlen bei geheimer Abstimmung zu den Wahlen der Sowjets auf allen Ebenen eingeführt. Die Verfassung enthielt einen umfangreichen Katalog politischer, sozialer und wirtschaftlicher Rechte. Die früheren Einschränkungen der Rechte für die Vertreter der ausbeutenden Klassen wurden beseitigt.

Am 12. April 1978 wurde eine vierte Verfassung der RF angenommen (ein Jahr davor war in der UdSSR eine neue Verfassung angenommen worden). Die Verfassung von 1978 hat das System der Staatsgewalt modernisiert, die Befugnisse und die Rolle der repräsentativen Organe der Staatsgewalt wurden bestimmt. Ihnen wurde ein neuer

Name gegeben: „die Sowjets der Volksdeputierten“. In der Verfassung wurde der Katalog von Rechten, Freiheiten und Pflichten der Bürger erweitert, so wurden z. B. neue Rechte der Bürger verkündet: auf Gesundheit, Wohnen, Inanspruchnahme kultureller Errungenschaften, Freiheit wissenschaftlicher, technischer und künstlerischer Gestaltung u. a. Die Verfassung von 1978 stärkte den Aufbau des entwickelten Sozialismus, die soziale Homogenität der Gesellschaft und die führende Rolle der Kommunistischen Partei.

III. Die Merkmale der Verfassungen in der Sowjetperiode

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass in der sowjetischen Periode insgesamt vier Verfassungen der RSFSR (in den Jahren 1918, 1925, 1937 und 1978) und drei Verfassungen der UdSSR (in den Jahren 1924, 1936 und 1977) angenommen wurden, zu deren Bestand auch die RSFSR von 1924 bis 1991 gehörte. Die sowjetischen Verfassungen wurden durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- sie wurden von den höchsten Organen der gesetzgebenden Gewalt verabschiedet;
- das Privateigentum wurde als Basis der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen nicht anerkannt;
- die Gewaltenteilung wurde abgelehnt und der Grundsatz der Machtvollkommenheit und der Hoheit des Sowjets, der allerdings einen formalen Charakter hatte, dominierte;
- die Kommunistische Partei der UdSSR wurde verfassungsrechtlich gefestigt;
- das planmäßige Prinzip der Wirtschaftsentwicklung wurde verfassungsrechtlich geregelt;
- es wurden die Rechte und Freiheiten der Bürger und die sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Freiheiten festgelegt; die Menschenrechte und politischen Rechte und Freiheiten blieben dabei unberücksichtigt und es wurde kein tatsächlicher verfassungsrechtlicher Rechtsschutz dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet. Das Verfassungsgericht wurde erst im Jahre 1991 errichtet.

IV. Die Verfassungsreformen während der Perestrojka

Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre begann in unserem Land die globale Wende, die sog. Perestrojka, die mit dem Umbruch des früheren kommando-administrativen Systems, mit den großen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen und mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion verbunden war. Auf den „Ruinen“ der früheren UdSSR wurden souveräne Staaten gebildet.

In dieser Zeit wurden bedeutende Verfassungsreformen durchgeführt (in den Jahren 1988, 1989, 1990, 1991 und 1992). Am 12. Juni 1990 wurde die „Erklärung über die staatliche Souveränität der RSFSR“ angenommen, in der die neuen Prinzipien der Organisation der Staatsgewalt verkündet wurden, darunter auch die Grundsätze der Interaktion mit den Organen der Staatsmacht der UdSSR. Aus dem Text der Erklärung geht hervor, dass er die Grundlage für die Erarbeitung einer neuen russischen Verfassung ist.

Die Verfassung der RF wurde durch eine Volksabstimmung am 12. Dezember 1993 verabschiedet und ist am 25. Dezember 1993 in Kraft getreten. Es ist anzumerken, dass der Prozess der Vorbereitung dieses Verfassungsentwurfes in einem heftigen politischen Kampf verlief. Letztendlich hat die Position des Verfassungsausschusses gesiegt. Verschiedene Bürgerbewegungen, politische Parteien, Gruppen von Spezialisten haben einen eigenen Entwurf der Verfassung ausgearbeitet und veröffentlicht. Auf dem ersten Kongress der Volksdeputierten der RSFSR wurde ein Verfassungsausschuss gebildet. Er hatte die Aufgabe, nicht nur einen Entwurf der Verfassung auszuarbeiten und die Verfassungsreform durchzuführen, sondern auch die geltende Verfassung zu ändern und zu ergänzen.

Die politische Krise spitzte sich im Staat weiter zu. Sie wurde dadurch hervorgerufen, dass im Zuge der Annahme zahlreicher nicht abgestimmter und widersprüchlicher Gesetze der Präsident der Russischen Föderation seine Befugnisse zur Einflussnahme auf die Gesetzgebung aufgrund der damaligen Verfassung verloren hatte. Dies führte dazu, dass dringend erforderliche Rechtsvorschriften nicht angenommen, der Haushalt nicht bestätigt und die staatlichen Organe nicht gebildet werden konnten. Erst die Annahme einer neuen progressiven Verfassung konnte die eskalierte Situation stabilisieren. Am 25. April

1993 wurde die allrussische Volksabstimmung durchgeführt, die ein hohes Maß an Unterstützung und Vertrauen gegenüber dem Präsidenten zeigte. Als Folge schlug der Präsident den Entwurf einer Verfassung (Entwurf des Präsidenten) vor, die die Position des Präsidenten als Staatsoberhaupt stärkte.

Fast gleichzeitig mit dem Projekt des Präsidenten wurde auch der Verfassungsentwurf der Verfassungskommission veröffentlicht, der vom Obersten Sowjet genehmigt wurde. In diesem Entwurf wurden viele Postulate der alten Verfassung wesentlich geändert und die Bestimmungen über die demokratischen Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers erweitert. Gleichzeitig wurde das Prinzip der Gewaltenteilung in Richtung Verringerung der Befugnisse des Präsidenten interpretiert. Die Autoren dieses Entwurfes legitimierten die führende Rolle des Parlaments im System der obersten Organe der Staatsgewalt und stellten den Präsidenten unter die Kontrolle des Obersten Sowjets.

Es ist darauf hinzuweisen, dass nach den Bestimmungen der Verfassung der RSFSR in der Tat nur der Kongress der Volksdeputierten der RSFSR eigenständig eine neue Verfassung verabschieden bzw. die Verfassung durch die Volksabstimmung angenommen werden konnte. Präsident *Jelzin* hatte keine Möglichkeit, seine Version der neuen Verfassung durchzusetzen. Um die politische Krise zu entschärfen, wurde eine Entscheidung über die Annahme von Erlassen des Präsidenten, den Beginn der Verfassungsreform und den Übergang zu einer neuen verfassungsmäßigen Ordnung getroffen.

Im September 1993 hat der Präsident der RF Erlass Nr. 1400 über eine schrittweise Verfassungsreform verkündet. Dieser stoppte die Kongresstätigkeit der Volksdeputierten und des Obersten Sowjets der RF und setzte die Tätigkeit des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation aus. Es wurde vorgesehen, dass Wahlen der Abgeordneten zur Staatsduma und der Mitglieder des Föderalen Rates durchgeführt werden. Für eine bestimmte Zeit wurde die Herrschaft des Präsidenten eingeführt. Es wurde dabei darauf hingewiesen, dass *„die Sicherheit Russlands und seiner Völker höheren Wert habe als die formale Einhaltung entgegenstehender Normen, die durch die Legislative geschaffen wurden“*. Der Präsident hat eine Reihe anderer Maßnahmen angenommen, um die Staatlichkeit zu reformieren. Mit seinen Erlassen hat der Präsident

die kommunale Selbstverwaltung reformiert, die Befugnisse des Sowjets der Volksdeputierten wurden aufgehoben und grundlegende Bestimmungen zu den Wahlen in die Vertretungsorgane der Staatsgewalt in den Regionen bestätigt.

Für die Lösung der Verfassungsreform im Land wurde am 12. Dezember 1993 eine Volksabstimmung (Referendum) zum Projekt der Annahme einer neuen Verfassung der RF geplant, die im Falle der Zustimmung mit dem Zeitpunkt der Publikation der Ergebnisse der Volksabstimmung in Kraft treten sollte. Der Entwurf wurde am 10. November 1993 veröffentlicht. An der Volksabstimmung über den Entwurf der neuen Verfassung nahmen ca. 58 Mio. der registrierten Wähler teil (54,8 %). Für die Annahme der Verfassung stimmten 33 Mio. der Wähler, die an der Abstimmung teilgenommen haben (58,4 %). Dies bedeutete, dass die Verfassung angenommen wurde. Es sollte angemerkt werden, dass der Prozess des heftigen politischen Kampfes mit einem Sieg der Position des Präsidenten der RF und seiner Anhänger beendet wurde.

V. Die Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993

Die Verfassung der RF hat eine Reihe von wichtigen gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Realitäten des modernen Russlands festgelegt und erklärte Russland zu einem demokratischen, rechtlichen und sozialen Staat. Zu ihren besonderen Merkmalen, die sie von all den vorherigen Verfassungen unterscheiden, gehört, dass sie die Priorität der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers betont. Der Mensch, seine Rechte und Freiheiten werden durch die Verfassung als höchste Werte anerkannt. Es ist entscheidend, dass in diesem Kapitel auch Pflichten der Bürger vor der Gesellschaft und dem Staat verankert sind. Eine Reihe von neuen revolutionären Bestimmungen enthält der Abschnitt, der dem föderalen Aufbau des Staates gewidmet ist. Die Verfassung der RF hat auf die zentrale Idee der früheren Verfassungen, auf das Prinzip des demokratischen Zentralismus, verzichtet. Die Zuständigkeit der Staatsorgane ist gegliedert in:

- die Zuständigkeit der föderalen Staatsorgane der RF;

- die Zuständigkeit der Subjekte der RF (Republiken, Regionen, Gebiete) und
- die gemeinsamen Kompetenzen.

Die führende Stellung im System der staatlichen Macht gehört dem Präsidenten der RF. Es wurden große Fortschritte zur Entwicklung des modernen Parlamentarismus erreicht. Der grundlegende neue Aspekt der Verfassung der RF ist die Rückkehr Russlands zur Idee der örtlichen Selbstverwaltung. Die Verfassung der RF hat die Garantie der Beständigkeit von zahlreichen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen festgelegt, so Kap. 1, 2 und 9. Diese Bestimmungen können von der Bundesversammlung nicht revidiert werden und können nur durch die Annahme einer neuen Verfassung geändert werden. Die neue Verfassung kann durch die verfassungsgebende Versammlung oder durch Volksabstimmung angenommen werden (ein föderales Verfassungsgesetz darüber liegt noch nicht vor).

Die Entwicklungsjahre des Landes auf der Grundlage der geltenden Verfassung haben gezeigt, dass sie – trotz einiger Defizite – als Quelle politischer und rechtlicher Entwicklung noch nicht voll ausgeschöpft sind.

(übersetzt von *Oxana Syuzyukina*)

Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

*Eckart Klein**

I. Politische Voraussetzungen

Am Anfang der Entstehung des Grundgesetzes stehen die in Reims am 7. Mai und Berlin-Karlshorst am 8. Mai 1945 vollzogene bedingungslose militärische Kapitulation der deutschen Streitkräfte sowie die Erklärung der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die vier Siegermächte am 5. Juni 1945. Beide Ereignisse warfen die Grundfrage nach dem Fortbestand des Deutschen Reiches auf, das – hierüber bestand kein Zweifel – jedenfalls mit der Verhaftung der letzten Reichsregierung unter Großadmiral *Dönitz* am 23. Mai 1945 handlungsunfähig geworden war. Diese Frage, die in der Wissenschaft sehr unterschiedlich beurteilt wurde, ist letztlich von den Alliierten selbst entschieden worden, die nicht nur die Annektierung Deutschlands ausdrücklich ablehnten, sondern ungeachtet der Errichtung von Besatzungszonen von der Einheit Deutschlands ausgingen – die Rede ist stets, auch auf der Potsdamer Konferenz Ende Juli/Anfang August 1945, von Deutschland (nicht Deutsches Reich); erst später nach der Etablierung von Bundesrepublik Deutschland und DDR wird der Begriff „Deutschland als Ganzes“ gebräuchlich.

Unter diesen Umständen wäre rechtlich eine Verfassungsgebung für ganz Deutschland möglich gewesen. Dem stand jedoch die Veränderung der politischen Situation entgegen, die den Beginn des Kalten Krieges markierte. Die Außenministerkonferenzen in Moskau (März/April 1947) und London (November 1947) waren fehlgeschlagen, eine Einigung der Kriegsparteien über Deutschland erschien nicht mehr

* Prof. Dr. Eckart Klein, Juristische Fakultät der Universität Potsdam, Gründungsdirektor des Menschenrechtszentrums an der Universität Potsdam.

möglich. Im März 1948 verließ die Sowjetunion den Alliierten Kontrollrat, und im Juni 1948 kam es zur kommunistischen Machtübernahme in der Tschechoslowakei, die das Misstrauen der Westmächte gegenüber dem ehemaligen Kriegsalliierten weiter steigerte. Anfang Juni 1948 war die Ministerpräsidentenkonferenz aller west- und ostzonalen Länder in München noch vor ihrem eigentlichen Beginn gescheitert. Zur selben Zeit (24. Juni 1948) begann die Berlinblockade, wenige Tage zuvor war in den Westzonen die neue Währung eingeführt worden (20. Juni 1948). Der Graben wurde immer tiefer.

Die entscheidende Initiative für die Schaffung einer gemeinsamen Verfassung für die elf Länder der drei Westzonen erfolgte auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz (Februar bis Juni 1948), an der neben Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten von Amerika auch die westlichen Nachbarländer Deutschlands Belgien, Luxemburg und die Niederlande teilnahmen und auf der die Westmächte Konsequenzen aus der veränderten politischen Lage zogen. Nach dem Schlusskommuniqué der Konferenz sollte es den Deutschen ermöglicht werden, sich eine föderative Regierungsform zu geben, eine angemessene zentrale Gewalt vorzusehen und die individuellen Rechte zu schützen.

II. Von den Frankfurter Dokumenten zum Parlamentarischen Rat

Auf der Grundlage dieses Schlusskommuniqués wurden die drei Dokumente formuliert, die den Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 in Frankfurt/M. übergeben wurden. Bedeutsam wurde vor allem das erste Dokument. Es gab den Ministerpräsidenten die Ermächtigung, eine „Verfassungsgebende Versammlung“ spätestens zum 1. September 1949 einzuberufen, wobei jeweils 750.000 Einwohner von einem Abgeordneten repräsentiert werden sollten. Der Wahlmodus wurde den Landtagen überlassen. Inhaltlich wurde festgelegt: *„Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wiederherzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder*

schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantie der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“

Nach schwierigen Debatten auf einer Konferenz vom 8. bis 10. Juli 1948 bei Koblenz (Rittersturz) akzeptierten die Ministerpräsidenten die ihnen übertragene Aufgabe. Allerdings machten sie klar, dass sie die Einberufung einer „*Verfassungsgebenden Versammlung*“ zurückstellen wollten, „*bis die Voraussetzungen einer gesamtdeutschen Regelung gegeben sind*“. Doch erklärten sie sich bereit, einen „*Parlamentarischen Rat*“ einzuberufen, der ein „*Grundgesetz für die einheitliche Verwaltung des Besatzungsgebiets der Westmächte*“ ausarbeiten sollte. Demgegenüber bestanden die Westmächte auf ihrem Bestreben, eine Vollverfassung für ihre Besatzungszonen zu erstellen. Auf einer weiteren Konferenz (Niederwald, 21./22. Juli 1948) rückten die Ministerpräsidenten von ihrem Vorschlag, nur eine Art Verwaltungsstatut zu erarbeiten, ab, bestanden aber auf der Bezeichnung „*Parlamentarischer Rat*“ statt *Verfassungsgebende Versammlung* und auf der Bezeichnung „*Grundgesetz*“ statt *Verfassung*. Die Annahme dieser Variante wurde den Angloamerikanern dadurch leichter gemacht, dass Grundgesetz in der englischen Übersetzung mit „*Basic Constitutional Law*“ wiedergegeben wurde. In der Tat konnte auf dieser Basis auf der Frankfurter Schlusskonferenz am 26. Juli 1948 mit den Alliierten eine Einigung erzielt werden. Schon am Tag darauf einigten sich die Ministerpräsidenten auf ein Modell-Wahlgesetz für die Wahl der Abgeordneten zum Parlamentarischen Rat, das dann später von den einzelnen Landtagen übernommen wurde. Im Verlauf des Monats August wurden die Wahlen durchgeführt, so dass der Parlamentarische Rat mit 65 (plus fünf nicht stimmberechtigten Berliner) Abgeordneten termingerecht am 1. September 1948 zusammentreten konnte. Er wählte den späteren ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland zu seinem Präsidenten. Auch andere die Nachkriegspolitik bestimmende Politiker waren im Parlamentarischen Rat vertreten, etwa *Theodor Heuss*, der erste Bundespräsident, *Carlo Schmid*, der maßgebliche Repräsentant der SPD im Rat, der spätere erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Höpker-Aschoff* u. v. a. Es handelte sich i. d. R. um ältere und erfahrene Politiker und Juristen, was sich in der Art und Weise der Verhandlungen und gewiss auch im Ergebnis niederschlug. Inhaltlich konnte der Parlamentarische Rat auf einen Entwurf zurückgreifen, der auf Herrenchiemsee vom 10.

bis 23. August 1948 im Auftrag der Ministerpräsidenten erstellt worden war.

III. Die Arbeit des Parlamentarischen Rates

Verfassungen haben Antwortcharakter: Sie geben eine Antwort auf die Vergangenheit und versuchen, den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft zu entsprechen. Auch und gerade das zu schaffende Grundgesetz hatte diese Aufgabe zu meistern. Es galt, die erkannten oder auch nur vermeintlichen Fehlkonstruktionen der Weimarer Reichsverfassung zu vermeiden, aber vor allem, sich von dem nationalsozialistischen Terrorregime entschieden abzuwenden und alle Vorkehrungen zu treffen, um die Wiederholung solcher Entwicklungen unmöglich zu machen. Der dem Grundgesetz zugrunde liegende „antitotalitäre Konsens“ speiste sich hieraus, aber auch aus der Tatsache, dass in der sowjetisch besetzten Zone gerade ein neues totalitäres Regime entstand. Nach den Worten des Herrenchiemseer Entwurfs sollte der Staat um der Menschen willen, nicht der Mensch um des Staates willen da sein.

In diesem Sinn beginnt das Grundgesetz, eine Formulierung des Herrenchiemseer Entwurfs aufgreifend, mit dem Bekenntnis, dass die Würde des Menschen unantastbar ist (Art. 1 Abs. 1). Dies wird ergänzt durch den Hinweis, dass das Deutsche Volk „*sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt*“ bekennt (Art. 1 Abs. 2). Damit wird auf die gerade zu dieser Zeit im Rahmen der Vereinten Nationen erörterte „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ verwiesen, die am 10. Dezember 1948 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde. Von der Aufnahme sozialer Grundrechte wurde weitgehend abgesehen, doch wurde die Bundesrepublik Deutschland als demokratischer und sozialer Bundesstaat bezeichnet (Art. 20 Abs. 1). Ebenfalls anders als die Weimarer Verfassung sieht das Grundgesetz von der Formierung gesellschaftlicher Bereiche wie Wirtschafts- und Arbeitsleben ab. Kompromisse zwischen den beiden großen Parteien (CDU/CSU und SPD), die mit derselben Zahl von Abgeordneten (27) im Rat vertreten waren, mussten im Hinblick auf das Elternrecht und das Schulwesen gefunden werden (Art. 6 und 7).

Die Regierungsebene wurde neu gestaltet. Das Staatsoberhaupt, der Bundespräsident, wurde, anders als der Reichspräsident von Weimar, seiner Machtfülle entkleidet. Ihm wurden eher repräsentative Aufgaben übertragen, auch wenn ihm gerade bei der Regierungsbildung oder in schwierigen Zeiten, etwa dem Gesetzgebungsnotstand (Art. 81), wichtige Kompetenzen zuwachsen können. Die Regierungstabilität wurde durch die Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums gesichert. Ein Selbstaufhebungsrecht des Parlaments besteht nicht, auch wenn die Praxis durchaus problematische Wege gefunden hat, zu vorzeitigen Neuwahlen zu kommen. Heftig diskutiert wurde darüber, ob die Länder durch einen Senat (Vertretung des Volkes) oder entsprechend deutscher Tradition durch einen Bundesrat (Vertretung der Regierung) auf der Bundesebene präsent sein sollten; es setzte sich die letztgenannte Alternative durch. Von großer Bedeutung war, wie sich bis in die Gegenwart immer wieder zeigt, die Entscheidung für eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit.

Im Kern völlig unbestritten war die Wiederherstellung eines Bundesstaates, der gleich zu Beginn der nationalsozialistischen Ära abgeschafft worden war. Allerdings gab es zwischen den deutschen Parteien und den Alliierten unterschiedliche Ansichten über die föderalistische Ausgestaltung. Frankreich und einzelne deutsche Länder, vor allem Bayern, strebten eine eher schwach ausgestattete Zentralebene an, während die USA, die dabei allerdings von der eigenen föderalistischen Zuständigkeitsregelung ausging, und vor allem die SPD, aber auch Teile der CDU die Zentralebene gestärkt sehen wollten. Auch die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern hinsichtlich ihrer Finanzierung (Steuern) waren Anlass zu erheblichen Kontroversen. Dies führte zu einem scharf gehaltenen Memorandum der Besatzungsmächte vom 22. November 1948 an den Parlamentarischen Rat, mit dem sie ihr Verständnis von den Vorgaben des ersten Frankfurter Protokolls nochmals verdeutlichten. Auch der Ton zwischen den Vertretern der Parteien im Parlamentarischen Rat verschärfte sich. Erst zu Beginn des Jahres 1949 entspannte sich die Lage im Rat durch die Tätigkeit eines Fünferausschusses, dem es aber zunächst nicht gelang, die Alliierten von dem „*föderalen Charakter des Grundgesetzentwurfes*“ zu überzeugen (Memorandum vom 10. Februar 1949). Erneut übergaben die Militärgouverneure am 2. März 1949 ein sehr deutliches Memorandum zu diesem

Problem, und es sah einige Zeit danach aus, dass der Parlamentarische Rat damit rechnen musste, dass die Militärgouverneure dem Gesamtwerk die Genehmigung verweigern würden, wenn der Rat nicht vollständig nachgeben würde. Jedoch signalisierten die alliierten Außenminister am 8. April 1949 auf ihrer Washingtoner Konferenz eine „wohlwollende Würdigung“ der bislang umstrittenen Passagen. Daher konnte dann am 6. Mai die zweite Lesung und am 8. Mai 1949 – auf den Tag genau vier Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation – die dritte Lesung im Plenum erfolgen; dabei wurde das Grundgesetz mit 53 zu 12 Stimmen angenommen. Die Nein-Stimmen, aus ganz unterschiedlicher Motivation, kamen aus den Reihen der CSU (6 von 8), je zwei von den Abgeordneten der DP, des Zentrums und der KPD. Am 12. Mai genehmigten die Militärgouverneure das Grundgesetz, freilich versehen mit einigen Vorbehalten. Der wichtigste Vorbehalt betraf die Teilnahme (Groß-) Berlins am Bund und folgte aus dessen besonderem Viermächtestatus.

Mit der Genehmigung der Besatzungsmächte konnte das in Art. 144 und Art. 145 vorgesehene Prozedere der Inkraftsetzung des Grundgesetzes durchgeführt werden. Die Landtage stimmten dem Grundgesetz bereits zwischen dem 18. und 20. Mai mit großer Mehrheit zu – mit Ausnahme des bayerischen Landtages, weil die Kompetenzen der Länder nicht stärker ausgeprägt waren. Dabei wurde aber kein Zweifel daran gelassen, dass das Grundgesetz für Bayern verbindlich sei, wenn die nötige Zweidrittelmehrheit der Länder erreicht werde. Nach Vorlage der Ergebnisse konnte der Präsident des Parlamentarischen Rates *Adenauer* am 23. Mai 1949 die Annahme des Grundgesetzes feststellen; es trat mit Ende dieses Tages – zusammen mit dem Besatzungsstatut – in Kraft und wurde somit verbindliches Recht. Dass die Bundesorgane (mit Ausnahme des Bundesrates) erst nach der Wahl zum Bundestag am 14. August 1949 und dessen konstituierender Sitzung am 7. September 1949 gebildet werden konnten, ändert an dieser Feststellung nichts. Von der Übergabe der Frankfurter Dokumente an die Ministerpräsidenten (01. Juli 1948) bis zu Verkündung und Inkrafttreten des Grundgesetzes waren somit keine 11 Monate vergangen. Man mag durchaus von einem beschleunigten Geschichtsprozess sprechen, insbesondere wenn man die gegebene politische Lage hinzu nimmt.

IV. Problembereiche

1. Noch heute wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob das Grundgesetz 1949 eine ausreichende demokratische Legitimation erhalten habe, weil es keiner Volksabstimmung unterworfen war und es inhaltliche Vorgaben der Besatzungsmächte gab. Was letztere betrifft waren sie jedoch vollständig unstrittig (föderale Staatsform, angemessene Zentralregierung, Grundrechtsschutz). Im Hinblick auf das erste Bedenken kann man freilich darauf hinweisen, dass die in der Präambel in Anspruch genommene „verfassungsgebende Gewalt“ nicht unmittelbar auf einer Ermächtigung des Volkes beruhte. Generell wird dem Argument aber entgegengehalten, dass das Volk in den Westzonen durch die Beteiligung an den folgenden auf der Basis des Grundgesetzes stattfindenden Wahlen sozusagen im nachgeschobenen Plebiszit das Grundgesetz legitimiert habe. Jedenfalls ist jenseits akademischer Überlegungen die Legitimität des Grundgesetzes aus diesem Grund in der Praxis nicht in Zweifel gezogen worden.
2. Das Legitimitätsproblem hängt ferner mit der (damals) ungelösten deutschen Frage zusammen. Auch wenn Deutschland als Staat nicht untergegangen war, konnte der in der Präambel enthaltene Anspruch, auch für die gehandelt zu haben, denen mitzuwirken versagt war (d. h. in anderen Teilen Deutschlands), nur dadurch eingelöst werden, dass ihnen der Weg zum Grundgesetz offen gehalten wurde. Dies konnte alternativ durch Beitritt zum Grundgesetz (Art. 23) oder durch Schaffung einer neuen Verfassung (Art. 146) geschehen. Es ist bekannt, dass 1956 (Saarland) und 1990 (DDR) der erste Weg gewählt wurde. Unter dem Aspekt der offenen deutschen Frage war das Grundgesetz bis 1990 nur eine provisorische deutsche Verfassung.
3. Obwohl der Parlamentarische Rat sich bemüht hatte, Weimarer Fehlkonstruktionen zu vermeiden, warfen ihm Kritiker vor, sich viel zu eng an das überholte historische Vorbild einer parlamentarischen Demokratie geklammert zu haben: „*Das Grundgesetz enthält nichts, das es verdient, als Errungenschaft bezeichnet zu werden.*“¹ Bereits die klare Entscheidung für eine unabhängige starke Justiz, an ihrer Spit-

¹ Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, 2. Aufl. 1976, S. 189.

ze das *Bundesverfassungsgericht*, widerlegt jedoch diese Behauptung. Vor allem aber ist auf die Öffnung des Grundgesetzes nach außen, d. h. die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, sich der internationalen Gemeinschaft einzuordnen und „*als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen*“, als Potential, das sich dann später kräftig entfaltet hat, hinzuweisen. Schon dadurch erweist sich das Grundgesetz als moderne Verfassung. In beiden Punkten hat es für Verfassungen anderer Länder Beispiel gebend gewirkt.

Literatur:

v. *Doemming/Füsslein/Matz* (Bearb.), Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Bd. 1, 1951, S. 1 ff.

Feldkamp (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation, 1999.

E. Klein, Von der Spaltung zur Einigung Europas, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I, 2004, S. 201 ff.

v. *Münch* (Hrsg.), Dokumente des geteilten Deutschland, 1968.

Mußnug, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 3. Aufl. 2003, S. 315 ff.

Wagner (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 1 Vorgeschichte, 1975.

Entstehung der Verfassung des Landes Brandenburg

*Jochen Franzke / Christiane Büchner **

Am 14. Juni 1992 entschieden sich die Bürger Brandenburgs in einer Volksabstimmung eindeutig für den Entwurf der neuen Landesverfassung, den der Landtag bereits am 14. April 1992 mit überwältigender Mehrheit gebilligt hatte. Somit konnte die Landesverfassung am 20. August 1992 vom Landtagspräsidenten unterzeichnet werden und am nächsten Tag in Kraft treten. Damit fand der mit der friedlichen Revolution in der DDR Ende 1989 begonnene Prozess der Errichtung erneuerter Landesstaatlichkeit in Brandenburg seinen verfassungsrechtlichen Abschluss.

Die ersten freien Volkskammerwahlen im März 1990, der Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 und die Wiederherstellung des eigenständigen Bundeslandes am selben Tage waren wichtige Meilensteine auf diesem Weg. Nunmehr besaß Brandenburg eine eigenständige freiheitlich-demokratische Grundordnung. Diese prägt den Entwicklungsweg Brandenburgs bis heute.

I. Verfassungen im demokratischen Staat

In einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland haben sowohl der Bund als auch die Länder Staatsqualität. Während das Grundgesetz als Verfassung des Bundes dessen Staatlichkeit rechtlich begründet (aber auch begrenzt), organisiert und dessen Zuständigkeiten gegenüber den Ländern abgrenzt, sind die Landesverfassungen Ausdruck der unabgeleiteten Eigenstaatlichkeit der Bundesländer.

Sie enthalten insbesondere die rechtlich verbindlichen Grundlagen für die Landesstaatsgewalt, die Staatsorgane (Landtag, Landesverwaltung und Landesjustiz), das parlamentarische Regierungssystem und die Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung sowie Rechtsprechung). Darüber hinaus umfassen die Landesverfassungen

* *Prof. Dr. Jochen Franzke*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Potsdam; *Dr. Christiane Büchner*, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.

mehr oder weniger eingehende Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Bürger in dem jeweiligen Bundesland. Der Staatscharakter der Länder kommt in der Wahrnehmung eigener Kompetenzen in der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung zum Ausdruck. Da die Länder immer auch Teil des Bundes sind, deren Bevölkerung immer auch Teil der Bevölkerung der Bundesrepublik ist, stehen Landesverfassungen und Grundgesetz in einem eigentümlichen Spannungsverhältnis: Einerseits müssen die Landesverfassungen der vom Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 geforderten Homogenität des politischen Grundbestandes (Bindung an die Prinzipien des demokratischen, republikanischen, bundesstaatlichen und sozialen Rechtsstaates) Rechnung tragen, andererseits sollen sie die Eigenart des jeweiligen Landes zum Ausdruck bringen. Insofern spiegeln Landesverfassungen die historischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Besonderheiten des jeweiligen Landes wider. Homogenität und Eigenständigkeit der Verfassungsstrukturen des Bundes und der Länder müssen aus der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes heraus begriffen werden. Auch für Verfassungen gilt: Bundesrecht bricht Landesrecht.

Die heute gültigen Verfassungen der Länder sind allerdings unterschiedlich ausgestaltet. Dies hat durchaus mit dem Zeitpunkt ihrer Verabschiedung zu tun. Einige Länder besitzen Vollverfassungen, die nicht nur die Staatsorganisation, sondern auch die Beziehungen des Staates zur Gesellschaft und zu den Bürgern regeln. Andere gaben sich eine Verfassung, die im Wesentlichen ein Organisationsstatut darstellt, weil sie davon ausgingen, dass alle anderen Tatbestände im Grundgesetz ausreichend geregelt sind.

Brandenburg entschied sich für eine Vollverfassung mit einem eigenständigen Grundrechtsteil und konkreten Staatszielbestimmungen. Die angestrebte Kultur-, Wirtschafts- und Sozialordnung sollte in ihren Grundzügen skizziert werden. Der Verfassungsgeber wollte auf die Identität stiftende und Bewusstsein prägende Wirkung einer Landeskonstitution, die nur wenige Jahre nach dem Umbruch mehr sein musste als ein bloßes Organisationsstatut, bei der Wiederbegründung der Länderstaatlichkeit nicht verzichten.

Eine besondere Rolle spielten die Landesverfassungen in der Nachwendezeit im Osten Deutschlands. Sie hatten und haben verschiedene

Charakteristika vereint: das Bekenntnis der Ostdeutschen zum Grundgesetz und zur Einheit Deutschlands, den Geist des friedlichen, demokratischen Umbruchs in der DDR und die (wenn auch verschütteten) staatlichen Traditionen der ostdeutschen Länder. Am Ende gelang es, in allen diesen Ländern moderne demokratische Verfassungen zu verabschieden.

II. Entstehungsprozess der Brandenburger Verfassung

Anfang 1990 wurde im Zuge der friedlichen Revolution in der DDR immer klarer, dass die fünf von der SED 1952 aufgelösten Länder im Osten Deutschlands wiedererstehen würden. Damit entstand die Notwendigkeit, für diese „neuen“ Bundesländer Verfassungsordnungen auszuarbeiten. Die Diskussion um eine neue brandenburgische Landesverfassung begann noch vor dem 3. Oktober 1990, dem Tag der deutschen Vereinigung.

Schon Anfang 1990 beauftragte der „Koordinierungsausschuss zur Bildung des Landes Brandenburg“ im Einvernehmen mit den Runden Tischen der damaligen DDR-Bezirke Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus eine Gruppe von Juristen und Staatsrechtlern, einen Entwurf für eine Verfassung des Landes Brandenburg zu erarbeiten. Bereits am 16. Mai 1990 legten die Regierungsbevollmächtigten der drei Bezirke einen ersten Verfassungsentwurf zur öffentlichen Debatte vor. Dieser wies das Land Brandenburg als demokratischen und sozialen Rechtsstaat aus. Er enthielt detaillierte Festlegungen zur konstitutionellen Ausgestaltung der Volkssouveränität, der Gewaltenteilung, des Sozialstaatsgebots und der Bindung der Gewalten an das Recht, insbesondere an die Grundrechte.

Die Verfassung sollte nicht nur ein Organisationsstatut der neuen Staatlichkeit sein, sondern ausdrücklich die Grundrechte als unmittelbar geltendes Landesrecht beinhalten. Dies geboten die negativen Erfahrungen, die die Brandenburger – wie alle Ostdeutschen – in der DDR mit der Missachtung ihrer Grundrechte durch den Staat gesammelt hatten. Der Grundrechtsteil des Landesverfassungsentwurfes orientierte sich daher weitgehend am Grundgesetz. Er enthielt darüber hinaus aber auch eine Reihe von Elementen, die die spätere Landesverfassung in besonderem Maße charakterisieren sollten (z. B. das Recht

auf Arbeit, das Recht auf Wohnraum, den Datenschutz). Die repräsentative Demokratie wurde durch Elemente der direkten Demokratie (Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheide) ergänzt. Der Umweltschutz wurde ausdrücklich zum Staatsziel erklärt. Besonderen Schutz sollte die nationale Minderheit der Sorben erhalten.

Der Verfassungsentwurf fand ein großes öffentliches Echo. Über 500 Vorschläge und Hinweise (darunter drei eigenständige Verfassungsentwürfe) gingen bei der Arbeitsgruppe ein. Im September 1990 wurde ein überarbeiteter Entwurf vorgelegt. Dieser enthielt gegenüber dem ersten Entwurf eine Reihe wichtiger Veränderungen.

Der neu gewählte Landtag erließ am 13. Dezember 1990 ein Gesetz zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg. Im Januar 1991 konstituierte sich ein Verfassungsausschuss des wenige Wochen zuvor gewählten Landtages, dem neben 15 Parlamentariern auch 15 von den Fraktionen benannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus Ost und West angehörten. Dieser Ausschuss nahm den roten Faden der Verfassungsdebatte wieder auf.

Nach intensiver und teilweise kontroverser Debatte legte er am 31. Mai 1991 dem Landtagspräsidenten seinen Verfassungsentwurf zur erneuten öffentlichen Diskussion vor. Bis zum 15. September 1991 konnte die Bevölkerung nunmehr ihre Vorschläge einbringen. Während die folgende Verfassungsdiskussion im Lande eher ruhig verlief, kam es bundesweit zu scharfen Kontroversen. Die einen hoben den modernen Charakter der brandenburgischen Verfassung hervor, der es gelungen sei, *„klassische Prinzipien des Staatsrechts mit den Erkenntnissen der modernen Verfassungslehre und den Impulsen der friedlichen Revolution zu verbinden“*.

Andere lehnten diese Verfassung als *„Weg in eine andere Republik“* strikt ab und kündigten den Gang vor das *Bundesverfassungsgericht* an, falls die Brandenburger Verfassung in ihrer veröffentlichten Fassung vom 31. Mai 1991 Gesetzeskraft erlangen würde. Am 13. Dezember 1991 legte der Verfassungsausschuss dem Landtagspräsidenten seinen überarbeiteten Entwurf vor. Die parlamentarische Debatte des Verfassungsentwurfs erwies sich schwieriger als gedacht. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den fünf Landtagsfraktionen (SPD, CDU, PDS-LL, Bündnis 90 und FDP), zusätzlich angeheizt durch Interventionen

von außen, schienen zeitweilig unüberwindbar zu sein. Das Verhältnis der Landesverfassung zum Grundgesetz, die sozialen Grundrechte, die Staatsziele, der Religionsunterricht, die Fragen des Schwangerschaftsabbruches, die Sperrklausel, die Geheimdienste – diese und viele andere Fragen waren heiß umstritten. In zäher Arbeit gelang es dem Parlament jedoch, durch Kompromisse zu einem Konsens zu gelangen. Dabei wurde allerdings der Verfassungsentwurf vom 13. Dezember 1991 noch vielfach verändert und es blieben auch viele alternative Ansätze auf der Strecke.

Die Brandenburger Landesverfassung wurde schließlich im Konsens der damals im Landtag vertretenen politischen Kräfte verabschiedet. 72 der 87 Abgeordneten des Landtages stimmten in namentlicher Abstimmung am 14. April 1992 für die Verfassung, darunter alle Abgeordneten der Regierungskoalition (bestehend aus SPD, Bündnis 90 und FDP) sowie der PDS-LL. In der CDU-Fraktion stimmten 10 Abgeordnete für den Entwurf und 11 dagegen; vier enthielten sich der Stimme, einer blieb der Abstimmung fern. Damit war in Brandenburg als erstem ostdeutschem Bundesland der parlamentarische Prozess der Erarbeitung einer neuen Verfassung abgeschlossen.

Der Volksentscheid vom 14. Juni 1992 bestätigte mit einer überwältigenden Mehrheit von 94 % der gültigen Stimmen die neue Verfassung. Die Bürger Brandenburgs unterstützten damit die auf einen möglichst breiten Verfassungskonsens ausgerichtete Politik des Landtages. Allerdings nahmen an dieser Abstimmung nur 47,9 % der Stimmberechtigten teil. Dies zeigt, dass Verfassungsfragen gegenüber den wachsenden Existenzproblemen vieler Brandenburger zweitrangig geworden waren.

III. Verfassungsinhalt

In der Präambel der Landesverfassung wird hervorgehoben, dass sich das Land als *„lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa und in der einen Welt“*¹ versteht.

¹ Verfassung des Landes Brandenburg, 1992, Präambel.

Die Brandenburger Verfassung enthält einen umfangreichen Katalog politischer und sozialer Grundrechte (Art. 7 bis 20). Diese sollen den Bürger davor schützen, erneut – wie zu DDR-Zeiten – einem übermächtigen und vormundschaftlichen Staat ausgeliefert zu sein. Daher sind zahlreiche Grundrechte, über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehend, als Menschenrechte deklariert. Das gilt insbesondere für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Grundrechtsschutz in besonders gefährdeten Lebensbereichen ist verstärkt worden. Gesellschaftlicher wie rechtlicher Diskriminierung benachteiligter Gruppen (Behinderte, Kinder, nichteheliche Lebensgemeinschaften) soll entgegengewirkt werden.

Des Weiteren enthält die Landesverfassung politische Gestaltungsrechte (Art. 21 bis 24), die den Individuen und ihren Vereinigungen eine unmittelbare Teilnahme am politischen Prozess ermöglichen sollen. In diesem Zusammenhang unterscheidet die Verfassung zwischen Bürgern und Einwohnern.

Soweit durch die politischen Gestaltungsrechte eine unmittelbare Ausübung von Staatsgewalt erfolgt, können sie bisher nur von Bürgern, die die deutsche Staatsbürgerschaft i. S. d. Art. 116 GG besitzen, wahrgenommen werden. Alle übrigen Rechte können von den Einwohnern, d. h. allen Personen mit ständigem Wohnsitz im Land Brandenburg, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, genutzt werden. Damit gelang es, die Rechtsstellung der Ausländer in der Verfassung zu stärken, soweit dies im Rahmen einer Landesverfassung möglich war.

Die Brandenburger Verfassung enthält weitgehende Staatszielbestimmungen in den Bereichen Umweltschutz, Arbeit, soziale Sicherung, Wohnen und Bildung. Die Aufnahme bestimmter Staatsziele wie z. B. das Recht auf Arbeit in die Verfassung ist nicht unumstritten. Kritiker bemängeln die nicht vorhandene Einklagbarkeit solcher Staatsziele und die fehlende klare Unterscheidung zwischen Grundrechten, Staatszielbestimmungen und institutionellen Garantien, z. B. für die kommunale Selbstverwaltung. Befürworter sehen darin eine notwendige positive Zielsetzung für das Handeln der Politiker und die Definition von Prioritäten für die Staatstätigkeit. Der Verfassungsgeber in Brandenburg konkretisiert mit diesen Regelungen das Sozialstaatsprinzip für jene

Bereiche, deren existenzielle Bedeutung für seine Bürger nach der Vereinbarung besonders deutlich geworden ist.

Der Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens ist ein zentraler Auftrag der Brandenburger Verfassung. Verschiedene in der Verfassung geregelte Politikbereiche werden mit ökologischen Zielsetzungen gekoppelt. Die Verantwortung für Natur und Umwelt wird bei den Grundsätzen der Erziehung und Bildung ausdrücklich hervorgehoben (Art. 28). Die Wissenschaftsfreiheit wird, wenn sie zur Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen führt, gesetzlich beschränkt (Art. 31). Die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung ist verpflichtet, die natürliche Umwelt zu schützen (Art. 42). Schließlich ist der gesamte 8. Abschnitt der Verfassung den Fragen von Natur und Umwelt gewidmet (Art. 39 und 40).

Die Brandenburger Verfassung enthält zur Ergänzung der parlamentarischen Regierungsweise und repräsentativen Demokratie Formen der unmittelbaren Demokratie (sog. Volksgesetzgebung). 20.000 Einwohner können in einer Volksinitiative gem. Art. 76 verlangen, dass sich der Landtag mit bestimmten politischen Problemen, insbesondere Gesetzentwürfen, befasst. 80.000 Bürger können in einem Volksbegehren gem. Art. 77 die Durchführung eines Volksentscheides entsprechend Art. 78 erzwingen. Das relativ niedrige Quorum (Anzahl der notwendigen Stimmen) für eine Volksinitiative soll es auch kleinen Minderheiten erleichtern, den Gesetzgeber zu zwingen, sich mit bestimmten politischen Fragen zu befassen.

Eine Besonderheit der Brandenburger Verfassung ist der Art. 25, der die Rechte der Sorben (Wenden) betrifft. Dem sorbischen Volk wird der Schutz seiner nationalen Identität und seines Siedlungsgebietes garantiert. Die sorbische Sprache soll bewahrt und gefördert werden.²

Die Verfassung regelt viele Aspekte der Organisation des brandenburgischen Staatswesens. Dies ist gerade für eine junge Demokratie wie die brandenburgische von besonderer Bedeutung. Das direkt gewählte Ein-Kammer-Parlament – der Landtag – steht im Mittelpunkt des parlamentarischen Regierungssystems. Die Verfassung regelt des-

² Vgl. dazu den Beitrag von *Dombert*, S. 89 ff.

sen Arbeitsweise (Art. 55 bis 74). Sie stärkt dabei die Positionen von Landtag und Abgeordneten. Dabei ist insbesondere die effektive Mitwirkung parlamentarischer Minderheiten an der Parlamentsarbeit verfassungsrechtlich abgesichert. Dem Landtag werden gegenüber der Regierung umfassende Kontrollrechte zugebilligt. Die Verfassung beschreibt ferner den Gang der Gesetzgebung in Brandenburg (Art. 75 bis 81). Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Landtages, durch die Landesregierung oder im Wege eines Volksbegehrens eingebracht werden.

Hinsichtlich der Landesregierung enthält die Brandenburger Landesverfassung (Art. 82 bis 95) ähnliche Bestimmungen wie das Grundgesetz. Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 83). Der mit starken Vollmachten ausgestattete Ministerpräsident ernennt und entlässt die Minister (Art. 84). Der Landtag kann den Ministerpräsidenten nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum stürzen (Art. 86), indem mit absoluter Mehrheit ein neuer Ministerpräsident gewählt wird.

Die Organisation der Landesverwaltung und die Regelung ihrer Zuständigkeiten darf nach der Landesverfassung nur durch Gesetz geregelt werden. Die Einrichtung staatlicher Behörden obliegt der Landesregierung (Art. 96). Gemeinden und Gemeindeverbänden sichert die Verfassung das Recht auf Selbstverwaltung zu. Sie erfüllen auf ihrem Gebiet alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Das Land kann sie verpflichten, Angelegenheiten des Landes wahrzunehmen (Art. 97). Die Gemeinden haben das Recht der kommunalen Verfassungsbeschwerde (Art. 100). Änderungen des Gebietes von Gemeinden sowie deren Auflösung können aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen (Art. 98). Das Recht der Gemeinden, eigene Steuerquellen zu erschließen, und der Finanzausgleich zwischen Land und Gemeinden sind in Art. 99 geregelt.

Grundlegende Aspekte des Finanzwesens im Land Brandenburg enthalten die Art. 101 bis 106. Dieser Verfassungsabschnitt umfasst Vorschriften zum Haushaltsplan, zur Kreditaufnahme, Rechnungslegung und -prüfung des Landes. Ein eigener Landesrechnungshof ist eingerichtet worden (Art. 107). Dieser prüft die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und

Wirtschaftsführung. Die Ergebnisse der Prüfung werden dem Landtag und der Landesregierung in einem jährlichen Bericht übergeben.

Für die Rechtspflege sind in der Brandenburger Verfassung grundsätzliche Regelungen getroffen. Diese betreffen die Sicherung der Unabhängigkeit der Richter, deren Berufung und die Bestimmungen für ehrenamtliche Richter (Art. 108 bis 110). Dieser Abschnitt der Verfassung enthält auch Bestimmungen zur Zusammensetzung des Landesverfassungsgerichts (Art. 112 und 113). Dieses ist u. a. zuständig für Verfassungsbeschwerden und die Normenkontrolle zur Sicherung der Bindung aller Staatsgewalten an die Landesverfassung.

IV. Würdigung und Weiterentwicklung der Brandenburger Landesverfassung

Brandenburg hat sich eine moderne Verfassung gegeben, die seinen spezifischen Bedingungen als neues ostdeutsches Bundesland Rechnung trägt. Als erste Vollverfassung eines Bundeslandes seit 1949 enthält sie viele neue Bestimmungen: die sozialen Grundrechte, die Anerkennung auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften neben der Ehe und der sexuellen Identität Gleichgeschlechtlicher sowie einen erweiterten Gleichheitssatz („Jeder schuldet jedem die Anerkennung seiner Würde“ gem. Art. 7). Damit geht der brandenburgische Souverän in etlichen Punkten über die vorgelegten Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat zur Reform des Grundgesetzes hinaus. Erkauft wurde der weitgehende verfassungspolitische Konsens allerdings durch den Verzicht auf viele ursprünglich vorgesehene Modernisierungselemente.

Die Brandenburger Verfassung von 1992 knüpft sowohl an die demokratischen Verfassungstraditionen Deutschlands als auch an die demokratischen Traditionen Brandenburgs bzw. Preußens an. Dazu zählt auch die Verfassung Brandenburgs, die vom Landtag am 6. Februar 1947 beschlossen wurde. Im Zuge des demokratischen Umbruchs in der DDR und des Prozesses der deutschen Vereinigung wurden keine „neuen“ Länder etabliert, sondern es kam zur Wiederbegründung der Staatlichkeit von früheren Ländern, darunter Brandenburg. Die Verfassungen hatten dies in gebührender Weise zu berücksichtigen.

Die Brandenburger Verfassung spiegelt in besonderer Weise den Geist des friedlichen, demokratischen Umbruchs in der DDR wider, der im Entwurf des Zentralen Runden Tisches für eine neue DDR-Verfassung vom 4. April 1990 seinen verfassungspolitischen Ausdruck gefunden hatte. Sie übernahm den demokratischen und antitotalitären Konsens des Grundgesetzes, dem sich die Deutschen in der DDR 1990 in freier Selbstbestimmung angeschlossen hatten.

Schließlich nahmen einige Landesverfassungen der ostdeutschen Bundesländer moderne Ansätze aus der verfassungspolitischen Debatte der alten Bundesrepublik auf, die dort jedoch bis zu diesem Zeitpunkt nicht umgesetzt werden konnten. In der Brandenburger Landesverfassung finden sich alle drei Aspekte in prägnanter Weise wieder.

Bislang wurde die Brandenburger Landesverfassung einige Male geändert. Die erste Verfassungsänderung wurde 1995 im Zusammenhang mit dem Neugliederungsvertrag zur Länderfusion mit Berlin notwendig. Dabei wurden die Art. 22 und 62 geändert sowie der Art. 116 neu gefasst. Die bislang umfangreichste Änderung der Landesverfassung fand 1999 statt. Dabei wurden sowohl die Präambel als auch 14 Artikel verändert. Im Jahre 2004 wurde Art. 109 geändert, um bei der Berufung von Richtern die spezifische Situation bei der Errichtung gemeinsamer Gerichte mit anderen Bundesländern zu berücksichtigen. Dies betrifft vor allem die Bildung gemeinsamer Gerichte mit dem Land Berlin, welches zeitnah eine inhaltlich übereinstimmende Verfassungsänderung vorgenommen hat. Dann kann durch Staatsvertrag Abweichendes bestimmt werden. Seit dem Jahr 2009 ist es durch Änderung des Art. 81 möglich, Gesetze und Rechtsverordnungen auch in elektronischer Form auszufertigen und zu verkünden. 2011 wurde schließlich das aktive Wahl- und Abstimmungsrecht ab 16 Jahren in die Landesverfassung aufgenommen.

Die Verfassung des Landes Brandenburg hat sich im Alltag bewährt. Eine umfangreiche Novellierung ist gegenwärtig nicht geplant. Einzelne Aspekte der Landesverfassung werden aber weiter öffentlich diskutiert.

Literatur:

Büchner/Franzke, Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde, 5. überarb. Aufl., 2009.

Dombert, Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte in ihrer Bedeutung für den Föderalismus; in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, 2012, S. 19–37.

Kluge/Wolnicki, Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, 1999.

Künzel, Brandenburgs Landesverfassung in Geschichte und Gegenwart, 1994.

Menzel, Landesverfassungsrecht. Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, 2002.

Pestalozza, Verfassungen der deutschen Bundesländer, 9. Aufl., 2009.

Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994.

Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992, GVBl. I 1992, Nr. 18, S. 298, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2011, GVBl. I 2011, Nr. 30, URL: www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.23338.de, Ab-ruf: 25.09.2013.

Änderungen der Verfassung der Russischen Föderation

*Egor N. Doroshenko**

Während der Geltung der Russischen Verfassung von 1993 wurden dem Russischen Parlament 25 Gesetzesvorlagen zur Verfassungsänderung vorgelegt. Der Inhalt der Gesetzesvorlagen wurde durch die aktuellen politischen Debatten bestimmt, wie z. B. die Bildung der Regierung, die parlamentarische Kontrolle oder das Verhältnis zwischen den beiden Parlamentskammern. Jedoch sind fast alle Gesetzesvorlagen an der notwendigen Mehrheit der Stimmen der Staatsduma gescheitert bzw. wurden von ihren Initiatoren zurückgenommen.

Die Gesetzesvorlagen zur Verfassungsänderung stammten in der Zeit zwischen 1998 und 2008 von verschiedenen Gruppen von Abgeordneten, Mitgliedern des Föderationsrates, regionalen Gesetzgebungsorganen, vom Föderationsrat selbst und dem Präsidenten der RF. Sie beinhalteten folgende Änderungsvorschläge:

- die Regelung in der Verfassung, dass Leiter einiger ausdrücklich benannter Behörden der Föderation nur mit Zustimmung der Staatsduma ernannt und entlassen werden dürfen;
- die Entlassung des Regierungschefs der RF soll nur mit der Zustimmung der Staatsduma erfolgen;
- die Einräumung des Rechts der Gesetzesinitiative und der Antragsbefugnis beim Verfassungsgericht der RF für den Generalstaatsanwalt;
- der Föderationsrat soll über den Einsatz der Streitkräfte auf dem Gebiet der RF entscheiden dürfen, wenn die Souveränität oder das Bundesgebiet der RF bzw. Grundrechte der Bürger gefährdet sind (die Verfassung sieht ein Entscheidungsrecht des Föderationsrates nur

* Dozent Dr. Egor N. Doroshenko, Lehrstuhl Verfassungs- und Kommunalrecht an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

- für Einsätze außerhalb des russischen Bundesgebietes vor);
- die Änderung des Wahlverfahrens zum Föderationsrat (es soll eine unmittelbare geheime Wahl durch die Bürger eingeführt werden);
 - die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten von vier auf sechs Jahre bzw. der Legislaturperiode der Staatsduma von vier auf fünf Jahre (diese Gesetzesvorlage wurde angenommen und ist in Kraft getreten).¹

Die einzige Gesetzesvorlage, die der Staatsduma zurzeit vorliegt (es findet die zweite Lesung statt) wurde von einer Gruppe von Abgeordneten im Jahr 1999 initiiert. Sie sieht eine Kompetenz der Staatsduma vor, wonach diese durch Bildung von Ausschüssen parlamentarische Untersuchungen durchführen darf.

Einige Initiativen beachteten die Vorgaben der Verfassung an die Formalien einer Gesetzesvorlage oder das vorgeschriebene Verfahren nicht, weswegen sie bei der Staatsduma gescheitert sind. So wurde z. B. die Annahme einer Gesetzesvorlage wegen des Verstoßes gegen Art. 134 der Verfassung und gegen das Gesetz über das Verfassungsänderungsverfahren abgelehnt. Gem. Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes sind zur Vorlage einer Gesetzesänderung bei der Staatsduma nur der Präsident der RF, der Föderationsrat, die Staatsduma, die Regierung der RF, die Organe der Gesetzgebung und der Exekutive der Föderationssubjekte und 1/5 der Mitglieder des Föderationsrates oder der Staatsduma berechtigt. In dem vorbezeichneten Fall wurde die Gesetzesinitiative lediglich von einem einzelnen Abgeordneten vorgelegt. In einem anderen Fall betraf die Gesetzesvorlage die Änderung des Art. 5 der Verfassung, was ausdrücklich gegen den Wortlaut der Verfassung selbst verstieß, wonach nur die Kap. 3 bis 8 geändert werden dürfen und Art. 5 gehört zum Kap. 1.

Der Mangel an Verfassungsänderungen wird häufig mit der Tatsache begründet, dass es kaum Verfassungsänderungsvorschläge gab, die

¹ Das automatisierte System der Gesetzgebungstätigkeit, Staatsduma (Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности, Государственная Дума), URL: <http://asozd.duma.gov.ru> (Abruf: 28.08.2013).

die Zustimmung der Mehrheit der Stimmen bekommen haben. Im Vordergrund stand die Befürchtung der Verschlechterung des Verfassungstextes durch voreilige und nicht gründlich durchdachte Änderungen, während die bestehenden Unvollkommenheiten als „bekanntes Übel“ hingenommen wurden. Nach einer Bemerkung von Prof. T. G. Mortschakova „ist der beste Weg die Verfassung zu verschlechtern, das ständige Bemühen, sie zu verbessern“².

Die Versuche, den Verfassungstext zu ändern, werden sehr vorsichtig behandelt: Sogar diejenigen Vorschläge, die bereits eine Zustimmung der Mehrheit gefunden haben, werden bei der Besprechung des Wortlautes der Änderung stark kritisiert. So wurde 1998 ein Vorschlag gemacht, dem Generalstaatsanwalt das Recht der Gesetzesinitiative in Fragen seines Amtswesens und die Antragsbefugnis zum Verfassungsgericht einzuräumen. Der Vorschlag wurde von der Regierung der RF und von weiteren 27 Subjekten der Gesetzesinitiative unterstützt. Bei der Sitzung der Staatsduma wurde auch darauf hingewiesen, dass diese Frage bei der Besprechung der Verfassungsänderungsvorlage von 1977 diskutiert und damals auch positiv entschieden wurde. Dennoch wurde dieser Vorschlag strukturell kritisiert. *Erstens* ruft die Formulierung „in Fragen seines Amtswesens“ Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Reichweite dieses Rechts hervor. *Zweitens* kann der Generalstaatsanwalt als eine Aufsichtsbehörde nicht am Gesetzgebungsverfahren teilnehmen. *Drittens* wurde bemängelt, dass die neue Befugnis die Effektivität der Wahrnehmung der eigentlichen Aufgaben der Staatsanwaltschaft beeinträchtigen würde. Im Ergebnis wurde dieser Vorschlag abgelehnt, obwohl viele Abgeordnete nicht dagegen, sondern mit einer Enthaltung abgestimmt haben.

Bemerkenswert ist, dass bis 2008 die h. M. die Auffassung vertrat, dass Verfassungsänderungen nicht zweckmäßig sind. Bevorzugt wurde die Idee der notwendigen Stabilität und „Unantastbarkeit“ der Verfassung; ihr Schutz vor Veränderungen. *Sorkin* meinte, dass Verfassungsänderungen wie ein Umstieg aus einem Fahrzeug in ein anderes an ei-

² *Mortschakova*, Die beste Art zur Verschlechterung der Verfassung, in: Neue Zeit, 2003, Nr. 5 (*Морщакова Т. Г., Лучший способ ухудшить Конституцию, Новое время* № 5, 2003).

ner scharfen Kurve mitten auf einer gefährlichen Straße in den Bergen sind und erklärte, dass ernsthafte Änderungen der Verfassung die Legitimität des staatlichen Systems in Frage stellen.³

Das bedeutet nicht, dass die Verfassung als vollkommen betrachtet wurde. Die Rechtsprechung und die Wissenschaft haben oft auf ein Nachbesserungsbedürfnis einzelner Regelungen, auf Lücken und die Besonderheiten der gesellschaftlichen und der politischen Entwicklung im Jahr 1993 – dem Erlassjahr der Verfassung – hingewiesen. *Kutaфин* z. B. bezeichnete sie als unterschiedlich groß, aber ausreichend, um sich bemerkbar zu machen.⁴

Besonders heftige Kritik erntete die Ausgestaltung des Bundesstaates in der Verfassung, deren Lückenhaftigkeit und Widersprüchlichkeit ein Hindernis für das ausgewogene Verhältnis zwischen der Föderation und deren Subjekten darstellt.⁵ Kontroverse Meinungen wurden auch in Bezug auf das Verhältnis der Verfassungsorgane geäußert, u. a. z. B. dass das Parlament zu einem Beratungsorgan des Präsidenten geschrumpft ist.⁶ Gleichzeitig machte man darauf aufmerksam, dass die Ablehnung von Verfassungsänderungen zur Schließung der Lücken durch die auslegende Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und die

³ Vgl. *Sorkin*, Rede auf der Konferenz zum 10. Jahrestag der Verfassung der RF, Die Verfassung der RF: Stabilität und Entwicklung der Gesellschaft, 2004, S. 24 (Зорькин В. Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации, Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества, М., Юрист, 2004).

⁴ Vgl. *Kutaфин*, Rede auf der Konferenz zum 10. Jahrestag der Verfassung der RF, Die Verfassung der RF: Stabilität und Entwicklung der Gesellschaft, 2004, S. 54 (Кутафин О. Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации, Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества, М., Юрист, 2004, С. 54).

⁵ Vgl. z. B. *Chabrieva*, Die russische Verfassung und die Evolution der föderativen Verhältnisse, in: Staat und Recht, 2004, Nr. 8 (см. напр., Хабриева Т. Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений, Государство и право, 2004, № 8).

⁶ Vgl. *Bebrova*, Der Verfassungsaufbau und der Konstitutionalismus in Russland, 2003, S. 207 (Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003, С. 207).

dementsprechenden Gesetze erfolgen würde;⁷ und jeder Versuch, die Verfassung zu ändern, wurde als Untermauerung der Verfassungsstabilität betrachtet.

Von 2001 bis 2003 äußerte sich Präsident *Putin* öffentlich gegen die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen. Bei einer Pressekonferenz im Kreml vom 20. Juni 2003 betonte er, dass das Verfahren der Verfassungsänderung per se ein Verfahren der Destabilisierung sei und bei einem Studententreffen am 5. Juni 2003 erklärte er: *„Wir müssen mit unserer Verfassung sehr sorgfältig umgehen. Wir dürfen es nicht zulassen, dass die jeweilige Regierung des Staates sie nach Lust und Laune verändern kann. Sie muss geachtet werden. Ich bin strikt gegen ihre Änderung.“* Bei dem Parteitreffen „Einiges Russland“ im Oktober 2007 war *Putins* Aussage folgende: *„Eine Anpassung der Verfassung an eine konkrete Person, selbst wenn ich ihr hundert Prozent vertraue, finde ich nicht korrekt.“*

Daher verwundert es nicht, dass die Veröffentlichung der Vorschläge des Präsidenten *Medvedev* vom 5. November 2011 bzgl. der Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten und der Legislaturperiode der Staatsduma sowie der Einführung der jährlichen Berichterstattung der Regierung an die Staatsduma in der Öffentlichkeit als eine Sensation behandelt wurde. Dabei wurde in der Veröffentlichung nicht von einer Verfassungsreform, sondern von einigen Deutungsänderungen gesprochen, die das politische und das rechtliche System und die Verfassungsprinzipien auch in der Zukunft unverändert lassen sollen. In der Ausgabe der „Kommersant Vlast“ wurde diese Aussage wie folgt kommentiert: *„Verfassungsänderungen sind zulässig, wenn die Änderungsvorschläge vom Präsidenten stammen.“*

Das wesentliche Argument für die einhellige Unterstützung dieser Veränderung war die Autorität des Präsidenten. Rein formell wurde die Verlängerung mit der Notwendigkeit erklärt, dem Präsidenten und der Staatsduma eine Möglichkeit zu gewähren, die Entwicklungssituation des Landes zu beurteilen und nach den festgesetzten Zielen zu handeln,

⁷ Interview mit *W. W. Baglaj*, dem Vorsitzenden des *Verfassungsgerichts der RF*, in: Gesetzgebung, Nr. 3, März 2003 (Интервью с М. В. Баглаем, председателем Конституционного Суда РФ, „Законодательство“, № 3, март 2003 г).

um deren Verwirklichung noch während der Amtszeit bzw. der Legislaturperiode erzielen zu können. Der Umfang dieser Erklärung betrug gerade eine knappe Seite, so dass von einer argumentativen Auseinandersetzung mit dieser Frage keine Rede sein kann. Im Gegenteil, einige Passagen dieser Erklärung waren ziemlich umstritten: Ihre Verfasser hielten es für unzulässig, dass alle vier Jahre sich die föderative Staatsgewalt komplett erneuert. Entscheidend war mithin das politische Gewicht des Präsidenten und nicht die Attraktivität des Änderungsvorschlags.

Von der Abgabe der Erklärung bis zur Veröffentlichung des Verfassungsänderungsgesetzes vergingen nur zwei Monate. Die Erörterung des Gesetzesentwurfes bei der Staatsduma dauerte zehn Tage (seit der Einbringung des Gesetzesentwurfes bis zur dritten Lesung), vom 11. bis zum 21. November. Das Gutachten des Verfassungskomitees der Staatsduma umfasste eine Seite. Der Änderungsvorschlag wurde wie folgt begründet: *„Dies schließe die Konstellation aus, bei der alle Staatsorgane innerhalb einer kurzen Zeit wechseln, wodurch eine kontinuierliche und stabile Entwicklung des Staates nicht gewährleistet werden kann.“*

Die Besprechung der Gesetzesentwürfe in den Ausschüssen und bei der Sitzung des Föderationsrates dauerte sechs Tage und die Bestätigung durch die gesetzgebenden Organe aller 83 Föderationssubjekte erfolgte in weniger als einem Monat.

Dass die Motive politisch und nicht juristisch waren, zeigt folgendes Beispiel: Im Oktober 2003 lehnte die Staatsduma einen ähnlichen Vorschlag der Abgeordneten der Gesetzgebenden Versammlung des Ivanogebiets ab, die die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten auf sieben Jahre vorschlugen. Die Abgeordneten haben ihren damaligen Vorschlag ebenfalls mit einer höheren Stabilität und einer besserer Durchführung der gesetzten Ziele begründet. Die Staatsduma lehnte ihn bereits bei der ersten Lesung ab und der Vorsitzende des Verfassungskomitees der Staatsduma kritisierte ihn als nicht einheitlich und an inhaltlichem Konzept mangelnd. Er gefährde die rechtliche und gesellschaftliche Ordnung und garantiere keine höhere Effektivität.

Die Vorgehensweise des Jahres 2008 rief eine Reihe von mehr oder weniger bedeutsamen Problemen des verfassungsgebenden Verfahrens

hervor. Zurzeit wird an der Lösung der festgestellten gesetzlichen Lücken gearbeitet.

Das Bundesgesetz über das Verfassungsänderungsverfahren sieht drei Lesungen der Gesetzesvorlage vor. Der Inhalt dieser Regelung ist nicht ganz klar, denn das Verfahren in der jeweiligen Lesung wird nicht erläutert, ebenso wenig wird das Verfahren der Lesungen in der Geschäftsordnung der Staatsduma dargestellt. Daher hat sich die Staatsduma geweigert, das Verfahren, das für die Beratung sonstiger Bundesgesetze in der Geschäftsordnung vorgesehen ist, auch in diesem Fall anzuwenden. Das führte zu kuriosen rechtlichen Konsequenzen. So hielten die Abgeordneten der Staatsduma die Einbringung von Änderungsvorschlägen zum Gesetzesentwurf bei der zweiten Lesung für unzulässig und beschlossen, über den Entwurf bei der Sitzung ohne Beratung abzustimmen. Die Abstimmung über den Gesetzesentwurf bei der dritten Lesung wurde nach einer spontanen Beratung durchgeführt. Also haben die Abgeordneten dreimal eine Entscheidung über denselben Text getroffen (ohne die Möglichkeit, über die Änderungen zu diskutieren).

Die Schlussfolgerung der Unzulässigkeit von Änderungen von Gesetzesentwürfen im Parlamentsverfahren folgt nicht unmittelbar aus der Verfassung und ist nicht unumstritten. Da das Verfassungsänderungsverfahren und das Gesetzesänderungsverfahren sich nicht unterscheiden, sollte dies auch für das Abstimmungsverfahren bei der Staatsduma gelten, zumal die dreimalige Abstimmung über ein und denselben Text absurd erscheint. Allerdings werfen die Vorschriften der Geschäftsordnung der Staatsduma zur Beratung über die Verfassungsänderungsvorschläge mehr Fragen auf als sie Antworten geben. So unterscheidet die Geschäftsordnung eine Abstimmung bzgl. jeder einzelnen Änderung und die Abstimmung über den Gesetzesentwurf im Ganzen; sie sieht die Beratung über jeden Artikel des verfassungsändernden Gesetzesentwurfes vor. Die Geschäftsordnung besagt, dass der Gesetzesentwurf dann als angenommen gilt, wenn er von den Abgeordneten der Staatsduma angenommen wurde, aber laut dem Bundesgesetz über das Verfassungsänderungsverfahren gilt das Verfassungsänderungsgesetz dann als angenommen, wenn es nicht nur von den Abgeordneten der

Staatsduma, sondern auch von den Mitgliedern des Föderationsrates angenommen wurde.

Angesichts dieser und mancher anderer Unzulänglichkeiten und Widersprüche müssen die aktuellen Vorschriften über das Verfassungsänderungsverfahren so schnell wie möglich verbessert werden, denn die Änderungen der Verfassung von 2008 sind vermutlich nicht die letzten. Zurzeit werden neue Änderungsvorschläge diskutiert. Erwähnenswert ist der Vorschlag des Präsidenten *Putin*, den er bei einem Internationalen Wirtschaftsforum im Juni 2013 in St. Petersburg unterbreitet hat, wonach der *Oberste Gerichtshof der RF* und das *Oberste Wirtschaftsgericht der RF* zusammengelegt werden sollen. Dieser Änderungsvorschlag wird demnächst der Staatsduma zur Beratung vorgelegt.

Vermutlich wird in absehbarer Zukunft auch die Frage einer strukturellen Reform der Verfassung gestellt. Bedingt durch die in der Zeit der Geltung der Verfassung eingetretenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Änderungen, die ihren Einfluss auf die Verwirklichung der Rechtsnormen haben, und unter Berücksichtigung der neu hinzugekommenen internationalen Maßstäbe, muss man mit einer komplexen strukturellen Verfassungsreform rechnen und sich darauf vorbereiten, damit der künftige Text nicht den Konjunkturbedürfnissen einzelner Personen zum Opfer fällt, der von der Mehrheit der Bevölkerung nicht angenommen wird, sondern lediglich als Wiedergabe bestehender zeitgenössischer Wirklichkeit gilt.

(übersetzt von *Dr. Ekaterina Yustus*)

Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland

Karsten Hoof *

Die formellen und materiellen Voraussetzungen von Grundgesetzänderungen durch das Parlament sind in Art. 79 GG geregelt. Die formellen Voraussetzungen gewährleisten die Verfassungsstabilität, indem sie für Grundgesetzänderungen qualifizierte Zustimmungsmehrheiten in Bundestag und Bundesrat beinhalten. Die materiellen Voraussetzungen stellen eine Veränderungssperre dar, die die Auflösung wesentlicher Strukturprinzipien im Wege der Verfassungsänderung ausschließt. Das Grundgesetz wurde bis heute 59-mal geändert.

I. Schaffung des Grundgesetzes als Provisorium

Als im Jahre 1949 der Parlamentarische Rat das *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* verabschiedete, wurde mit dem Namen „Grundgesetz“ vor allem der vorübergehende Charakter des Verfassungstextes deutlich gemacht. Nach dem Willen der Verfassungsväter sollte das Grundgesetz als Provisorium solange gelten, bis die Teilung Deutschlands überwunden ist. Dann sollte es durch eine Verfassung ersetzt werden, die sich das (gesamt-)deutsche Volk in freier Selbstbestimmung geben würde.¹ Tatsächlich nahm die Entwicklung einen ganz anderen Lauf. Wie im Folgenden darzustellen ist, besteht das Grundgesetz bis zum heutigen Tage im Wesentlichen unverändert fort.

II. Rechtliche Voraussetzungen für Grundgesetzänderungen

Änderungen des Grundgesetzes sind nur unter den in Art. 79 GG geregelten formellen und materiellen Voraussetzungen möglich.

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

¹ Vgl. dazu im Beitrag von *Klein*, S. 11 f.

In formeller Hinsicht kann das Grundgesetz nach Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Das Gesetz bedarf nach Abs. 2 der Zustimmung von jeweils zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Das hohe Quorum erschwert Verfassungsänderungen erheblich. In der politischen Praxis der Bundesrepublik konnte es im Bundestag stets nur durch das Zusammenwirken mehrerer Parteien erreicht werden. Außerhalb der Zeit der beiden Großen Koalitionen², als die jeweilige Regierungskoalition eine eigene Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag besaß, bedurfte es dazu stets der Mitwirkung mindestens einer Oppositionspartei. Dies sorgte für eine erhöhte Stabilität des Grundgesetzes und wehrt eine Denaturierung der Verfassung durch möglicherweise kurzfristige politische Strömungen ab.³

Materielle Grenzen für Grundgesetzänderungen ergeben sich aus der in Art. 79 Abs. 3 GG verankerten sog. Ewigkeitsklausel. Danach sind Grundgesetzänderungen unzulässig, durch welche

- die Gliederung des Bundes in Länder;
- die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder
- die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden.

Die Änderungssperre betrifft nur die ausdrücklich genannten Prinzipien und Artikel des Grundgesetzes, die als besonders bedeutsame Verfassungsgrundsätze angesehen werden. Eine entgegen Art. 79 Abs. 3 GG erlassene Grundgesetzänderung ist verfassungswidrig.

Neben Art. 79 GG ist in Art. 146 GG eine weitere Möglichkeit einer „Verfassungsänderung“ im weitesten Sinne vorgesehen. Nach dieser Vorschrift verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in

² Nur die beiden Großen Koalitionen aus CDU und SPD von 1966 bis 1969 unter *Kurt Georg Kiesinger* (CDU) und von 2005 bis 2009 unter *Angela Merkel* (CDU) verfügten mit den Stimmen der Koalitionsparteien selbst über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag.

³ Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 68. Erg.-Lfg. 2013, Art. 79 Rn. 2.

freier Entscheidung beschlossen worden ist. Die Norm ist Ausdruck der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes als *pouvoir constituant*, die an materielle Voraussetzungen – einschließlich der Ewigkeitsklausel aus Art. 79 Abs. 3 GG – nicht gebunden ist.⁴

III. Wesentliche bisherige Grundgesetzänderungen

Das Grundgesetz wurde bis heute⁵ 59-mal geändert.⁶ Im Rahmen dieses Vortrags ist es natürlich nicht möglich, auf alle 59 Änderungsgesetze im Einzelnen einzugehen oder auch nur eine vollständige Zusammenfassung zu geben. Der Natur der Sache nach müssen sich die nachfolgenden Ausführungen daher auf die wesentlichen Entwicklungslinien beschränken.

Die im politischen Kontext umstrittensten Änderungen waren sicherlich die für die Wiederbewaffnung nach dem Zweiten Weltkrieg notwendige Einführung der *Wehrverfassung* 1954 und 1956 und die sog. *Notstandsverfassung* von 1968.⁷ Durch die sog. Wehrverfassung wurde die Bundeswehr geschaffen und die Wehrpflicht wieder eingeführt. Durch die sog. Notstandsverfassung wurden verschiedene Regelungen erlassen, die den Ausnahmezustand, sowie den Verteidigungs-, Spannungs- und Katastrophenfall regeln.

Die deutsch-deutsche Wiedervereinigung als bedeutendstes nationales Ereignis nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte im Jahre 1990 indes durch den Beitritt der DDR nach Art. 23 S. 2 GG, so dass die Wiedervereinigung selbst – jedenfalls unmittelbar – nur punktuelle Grundgesetzänderungen veranlasste.⁸ Möglich gewesen wäre indes auch der

⁴ Sehr strittig, wie hier z. B. *Huber*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 146 Rn. 11; a. A. *Herdegen* (Anm. 3), Art. 146 Rn. 36.

⁵ 26.09.2013.

⁶ Zuletzt durch das 59. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 11.07.2012 (BGBl. I S. 1438).

⁷ So die Einschätzung von *Sachs*, in: *Sachs* (Anm. 4), Einführung Rn. 22.

⁸ Das waren die in Art. 4 EV selbst enthaltenen „beitrittsbedingten Änderungen“ der Art. 23, 51, 135a, 143 und 146 GG. Dazu *Herdegen*, *Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag*, 1991.

von Art. 146 GG a. F. eröffnete Weg der Neuschöpfung einer gesamtdeutschen Verfassung durch das (gesamt-)deutsche Volk, der jedoch weder in der alten BRD noch in der damaligen DDR eine politische Mehrheit gefunden hatte.

Weitere bedeutsame Änderungen hat das Grundgesetz im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 erfahren.⁹ Von der fortschreitenden Europäisierung gehen auch weiterhin erhebliche Impulse für die Fortentwicklung des Grundgesetzes aus. So sind etwa die zur Umsetzung der durch den Vertrag von Lissabon im Jahre 2009 vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Parlamente der Mitgliedstaaten gegenüber Organen der Europäischen Union erforderlichen Änderungen des GG zu nennen.¹⁰

Weitere Änderungen aus den 1990er Jahren betreffen Vorkehrungen zur Privatisierung bisheriger Staatsbetriebe, vor allen in den Bereichen Luftverkehr, Eisenbahn, Postwesen und Telekommunikation.

Auch das Verhältnis von Bund und Ländern wurde seit der Verabschiedung des Grundgesetzes durch zahlreiche Einzeländerungen immer wieder modifiziert. Zu nennen ist hier vor allem die zwar stets punktuelle, dafür aber doch kontinuierlich erfolgte Verschiebung von *Gesetzgebungskompetenzen* zugunsten des Bundes. Mit der Föderalismusreform von 2006 wurde versucht, diese Entwicklung wieder abzumildern.

Auch die *Finanzverfassung* wurde wiederholt modifiziert. Zuletzt wurde im Jahre 2010 durch Art. 91e GG die verfassungsrechtliche Grundlage für ein Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende geschaffen, nachdem das *Bundesverfassungsgericht*¹¹ das zu-

⁹ Vgl. dazu u. a. *Streinz*, in: Sachs (Anm. 4), Art. 23 Rn. 15 ff. und *Huber*, Das europäisierte Grundgesetz, in: DVBl. 2009, S. 574.

¹⁰ Vgl. 53. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 08.10.2008 (BGBl. I 1926), durch den u. a. Art. 45 S. 3 GG neu eingefügt wurde.

¹¹ *BVerfG*, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, u. a. (Hartz IV-Arbeitsgemeinschaft) – E 119, 331.

vor nur auf einfachrechtlicher Grundlage¹² praktizierte Zusammenwirken als im Grundgesetz nicht vorgesehene und daher unzulässige Mischverwaltung angesehen hatte.

Bei den Staatszielbestimmungen wurde im Jahre 2002 nunmehr auch der Tierschutz in Art. 20a GG aufgenommen.

Auch im Grundrechtsbereich kam es zu punktuellen Änderungen. So wurde etwa das Asylgrundrecht aus Art. 16a GG nach kontroversen Diskussionen im Jahre 1993 restriktiv neu gestaltet. Im Jahre 1998 wurde die Unverletzlichkeit der Wohnung zur Ermöglichung des sog. Großen Lauschangriffs mit Art. 13 Abs. 3 bis 6 GG erheblich eingeschränkt. Andere Änderungen von Grundrechten resultieren aus der stärkeren internationalen Einbindung der Bundesrepublik, so etwa die Einfügung eines qualifizierten Gesetzesvorbehalts in das Auslieferungsverbot nach Art. 16 Abs. 2 GG im Jahre 2000.

IV. Zusammenfassung

Insgesamt erwies sich das Grundgesetz in den 60 Jahren seines Bestehens als ein Erfolgsmodell. Auch das von den Verfassungsvätern angenommene und im Rahmen der deutsch-deutschen Wiedervereinigung durchaus zutage getretene Bedürfnis einer Neukonstituierung konnte letztlich das Verlangen nach Kontinuität nicht übersteigen. Das Grundgesetz blieb, abgesehen von punktuellen Änderungen, in der bewährten Form erhalten. Die vorgenommenen Änderungen dienten vor allem der Anpassung des Grundgesetzes an sich langfristig wandelnde politische Rahmenbedingungen. Sie dienen der notwendigen Modernisierung einzelner Bestimmungen, lassen aber die grundsätzlichen Prinzipien und Wertevorstellungen weitestgehend unberührt. Die sich in vielen Bereichen dennoch vollziehende Veränderung dieser Wertevorstellungen zeigt sich eher in einem Wandel der Verfassungsinterpretation als in den hier thematisierten Änderungen des Wortlautes des Grundgesetzes.

¹² § 44b SGB II.

Stabilität und Dynamik der Verfassungsprinzipien – am Beispiel des Prinzips der Volksherrschaft

*Sergey S. Zenin**

I. Theoretische Grundlagen des Systems der Verfassungsprinzipien

Im Allgemeinen versteht man unter Verfassungsprinzipien grundlegende Ideen, die verschiedene Gestaltungsformen haben, die den Inhalt und Charakter der rechtlichen Regelung der gesellschaftlichen Verhältnisse bestimmen und die einen Gegenstand des Verfassungsrechts als eigenständigen Bereich des russischen Rechts bilden. In der derzeitigen Verfassung der RF sind Bestimmungen verankert, die die Grundsätze der funktionierenden Gesellschaft und des Staates bestimmen.

Die Gesamtheit dieser Prinzipien kann man in bestimmte Gruppen einteilen. Die erste Gruppe umfasst Verfassungsprinzipien mit allgemeiner Bedeutung und bezieht sich auf Art. 1 der Verfassung: Proklamation der russischen Demokratie, Konsolidierung der Föderation als eine Form der Rechtsordnung, Orientierung auf die Gründung eines Rechtsstaates und Gründung einer Republik. Das alles sind die Grundlagen der Russischen Föderation, der Kern ihres Verfassungssystems.

Die zweite Gruppe umfasst die grundlegenden Prinzipien, die die wichtigsten humanistischen Werte festlegen und die Verfassungsgrundlage des politischen, ökonomischen, sozialen, ethischen und rechtlichen Systems in Russland darstellen. Diese Prinzipien haben ihre rechtliche Anerkennung im Rahmen des Verfassungsteils „Grundlagen der Verfassungsordnung“ gefunden, die vor allem folgende Bestim-

* Dozent Dr. Sergey S. Zenin, Lehrstuhl Verfassungs- und Kommunalrecht der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

mungen enthalten: Anerkennung des Menschen und seiner Rechte als Höchstwert des Staates (Art. 2), Demokratie (Art. 3), Einheit und Parität der Staatsangehörigkeit (Art. 6), Sozialstaat (Art. 7), Wirtschaftsfreiheit (Art. 8 Abs. 2), Gewaltenteilung (Art. 10), Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 11), Unabhängigkeit der Länder (Art. 12), politischer und ideologischer Pluralismus (Art. 13), säkularer Staat (Art. 13), Vorrang der Verfassung der RF (Art. 15).

All diese Prinzipien bilden die Verfassungsgrundlage der rechtlichen Regelung der wichtigsten Gesellschaftssphären und Gesellschaftsbeziehungen, die den Gegenstand des Verfassungsrechts festlegen. Diese vielfältige Mehrheit der Verfassungsprinzipien verweist auf den Inhalt bzw. Sinn des Verfassungssystems. Die Verfassungsprinzipien, die in der ersten und zweiten Gruppe genannt wurden, verfügen über eine hohe Stufe der Verallgemeinerung und benötigen aus diesem Grunde eine rechtliche Konkretisierung.

Zur Problemlösung wurde eine dritte Gruppe von spezifischen Verfassungsprinzipien aufgestellt. Wegen der Vielfalt dieser soll die Analyse am Beispiel des Prinzips der Volksherrschaft vorgenommen werden. Sein Inhalt erfüllt sich mittels folgender Verfassungsprinzipien: das Volk ist der Träger der Souveränität und der einzige Machträger (Art. 3 Abs. 1), das Prinzip der Volksherrschaft erfolgt sowohl unmittelbar als auch mittelbar (Art. 3 Abs. 2), Referendum und freie Wahl sind die Voraussetzungen für die Machtverwirklichung durch das Volk (Art. 3 Abs. 3). Unmöglichkeit der Machtaneignung (Art. 3 Abs. 4); Teilnahme des Bürgers an der Staatsführung (Art. 32 Abs. 1).

Die vierte Gruppe bilden die institutionellen Prinzipien, die den Inhalt der spezifischen Prinzipien klarstellen. In der Regel finden sie keine Ausgestaltung in der Verfassung, sind aber in anderen Gesetzen festgelegt. Ihr Inhalt wird durch Prinzipien bestimmt, die die Verfassungsordnung bilden. Die Verwirklichung der Verfassungsordnung kommt im Rahmen bestimmter verfassungsrechtlicher Institute zustan-

de. So werden in der Wahlgesetzgebung¹ die Wahlprinzipien der RF aufgestellt: das allgemeine Wahlrecht (Art. 3 Abs. 1); das gleiche Wahlrecht (Art. 3 Abs. 1), das unmittelbare Wahlrecht (Art. 3 Abs. 1), die geheime Wahl (Art. 3 Abs. 1), die freie und freiwillige Wahlteilnahme (Art. 3 Abs. 3), das Prinzip der Wahlpflicht (Art. 9), die Transparenz der Arbeit der Wahlkommissionen (Art. 3 Abs. 5) und die Unabhängigkeit der Wahlkommissionen (Art. 3 Abs. 7) usw.

Bei der Bewertung der Gesamtheit der Verfassungsprinzipien ist es wichtig zu bemerken, dass sie ein kompliziertes mehrstufiges System darstellen, das aus zusammenwirkenden Elementen und Verbindungen besteht. Dieses System ist hierarchisch und besteht aus vier Stufen: Prinzipien, die den Kern des Verfassungssystems bilden, grundlegende Prinzipien, spezielle Prinzipien und institutionelle Prinzipien. Die Prinzipien aus der ersten und zweiten Gruppe bilden die Grundlage der Verfassungsordnung und verfügen über eine erhöhte rechtliche Stabilität und juristische Kraft. Die anderen Regelungen der Verfassung dürfen nicht den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation widersprechen.²

Dennoch können Unstimmigkeiten im Rahmen der Wechselwirkung der Prinzipien untereinander eintreten, z. B. bei Problemen hinsichtlich der Priorität des jeweiligen Prinzips. In diesen Fällen muss das *Verfassungsgericht der RF* ständig schlichten. Bspw. können das demokratische Prinzip gleicher Wahlen sowie die Pflicht des Staates, dieses Recht zu garantieren, einerseits und das föderale Prinzip sowie die Gleichheit der Subjekte der Föderation andererseits Unstimmigkeiten aufweisen.³ Unter der Bedingung, dass das System der Verfassungs-

¹ Vgl. föderales Gesetz v. 12.06.2002 Nr. 67-FZ (v. 03.12.2012) „Über die grundlegenden Bestimmungen des Wahlrechts und des Rechts des Referendums der Bürger der Russischen Föderation“, SZ RF, 2002, Nr. 24, S. 2253.

² Vgl. Art. 16, Abs. 2 Verfassung der RF (v. 12.12.1993) mit Änderungen v. 30.12.2008, SZ RF, 2009, Nr. 4, S. 445.

³ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 17.11.1998 Nr. 26-P „Zur Überprüfung von verfassungsgemäßen Regelungen des föderalen Gesetzes v. 21.06.1995 ‚Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation‘“, SZ RF, 1998, Nr. 48, S. 5969.

prinzipien einen funktionierenden Mechanismus bilden soll, hat die Lösung dieser Fragen überragende Bedeutung. Es ist unmöglich, die genauen Kriterien für die Feststellung der vorrangigen Bedeutung dieses oder jenes Prinzips zu bestimmen. Bei der Lösung muss sich das Verfassungsgericht auf die Materialien des Falls beziehen und die objektiven Umstände berücksichtigen.

Festzustellen ist, dass all diese Verfassungsprinzipien ein mehrstufiges System bilden, dessen Entwicklung zwei Ziele verfolgen muss: *Erstens* die Notwendigkeit der Sicherung der grundlegenden Prinzipien dieses Systems und *zweitens* die konsequente Modernisierung. Diese Entwicklung muss den Schutz der grundlegenden Verfassungsprinzipien gewährleisten. Die Modernisierung der institutionellen Prinzipien ist ein wichtiges Instrument, das es gestattet, auf die Entwicklung der Gesellschaft anhand von Gesetzesänderungen zu reagieren.

II. Volksherrschaft im System der Verfassungsprinzipien

Das System der Verfassungsprinzipien als ein kompliziertes mehrstufiges System stellt nicht nur die Gesamtheit der Elemente, sondern auch der Beziehungen untereinander dar. Die Volksherrschaft befindet sich in einer bestimmten Wechselwirkung mit den anderen Verfassungsprinzipien. Die Wechselwirkung der Verfassungsprinzipien besteht nicht nur aus vertikalen, sondern auch aus horizontalen Beziehungen. Die vertikalen Prinzipien bilden sich durch die rechtliche Konkretisierung der Verfassungsprinzipien heraus. Die Bestimmung der horizontalen Beziehungen hat eine andere rechtliche Grundlage. Diese bringen mehr Inhalt in den Kern des Verfassungssystems. Daraus folgt, dass die Verwirklichung der Volksherrschaft ohne einen Staat, der die Rechte der Bürger schützt, nicht möglich ist. Die Qualität der Ausübung des Verfassungsprinzips der Volksherrschaft hängt von der Effektivität der Staatsgewalt ab, die auf der Gewaltenteilung beruht. Der Zusammenhang der Verfassungsprinzipien fördert diese Entwicklung. So schafft die Wechselwirkung von Volksherrschaft und föderalem Prinzip die Voraussetzungen für die Ausübung der Institute der Demokratie sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene der Subjekte der Föderation. Die ergänzende Einschaltung der lokalen Autonomie in diesen

Prozess bildet die dritte Ebene der Selbstverwaltung in der Russischen Föderation.

Die grundsätzlichen Verfassungsprinzipien bilden in ihrer Wechselwirkung die Grundlage für die Entwicklung von verschiedenen Sphären der Gesellschaft. Aber ein solcher gegenseitiger Einfluss erfolgt nicht gleichmäßig. Die Bedeutung der einzelnen Verfassungsprinzipien (Priorität der Menschenrechte, Gewaltenteilung) ist so wichtig, dass ohne deren Verwirklichung das Dasein des Prinzips der Volksherrschaft keinen Sinn mehr macht.

III. Dynamik des Prinzips der Volksherrschaft

Der Terminus „Dynamik“ gestattet es, davon auszugehen, dass sich das Prinzip der Volksherrschaft ständig entwickelt, was auch den Charakter und die Qualität der rechtlichen Regelung dieses Verfassungsprinzips beeinflusst. Der objektive Grund für diese Modifizierung sind die sich ständig ändernden Beziehungen der Gesellschaft. Die Entwicklung der Volksherrschaft – im rechtlichen Sinne – erfolgt durch die verfassungsrechtliche Regulierung dieses Prinzips. Diese Entwicklung kann sowohl einen positiven als auch einen negativen Charakter haben. Nach meiner Auffassung muss man alle Ursachen der negativen Wirkungen ausführlich besprechen. In erster Linie ist es erforderlich, sich auf die Verwirklichung der Umgestaltung der verfassungsrechtlichen Normen zu beziehen:

1. ungeachtet der objektiven Tendenzen der Gesellschaftsentwicklung. Die Ursache für die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Institute ist nicht die objektive Notwendigkeit der Genesis der gesellschaftlichen Beziehungen, sondern der politische Wille einzelner Personen, das wirtschaftliche oder ein anderes Interesse bestimmter Gesellschaftsschichten usw.
2. auf der Basis der Anerkennung der Priorität des Prinzips der Volksherrschaft gegenüber anderen grundlegenden Verfassungsprinzipien. In diesem Fall erfolgt die Entwicklung unter den Bedingungen der Anerkennung der absoluten Priorität des Prinzips der Volksherrschaft im System der Grundlagen des Verfassungsaufbaus.

3. ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche, soziale, politische, geistige und rechtliche Entwicklung der Gesellschaft. In diesem Fall erfolgt die Umgestaltung – ungeachtet der konkreten gesellschaftlichen Bedingungen – unrechtmäßig.
4. unter den Bedingungen gesellschaftlichen Widerstandes bzgl. der durchgeführten Umgestaltungen durch die Gesellschaft. Die Entwicklung erfolgt im Rahmen der ständigen Auseinandersetzungen zwischen dem Staat und der Gesellschaft, ohne Berücksichtigung des Willens des Volkes.
5. ohne Berücksichtigung der nationalen, historischen und kulturellen Besonderheiten der Gesellschaft. Die Modernisierung der verfassungsrechtlichen Normen basiert in diesem Fall nicht auf den Elementen der nationalen Identität und schadet demzufolge der nationalen Souveränität.

Die Dynamik des Prinzips der Volksherrschaft öffnet sich für eine Umgestaltung in Rechtsakte auf föderalem Niveau, auf der Landesebene und der lokalen Ebene. Die Gesetzgebungsorgane sind dazu aufgerufen, diese Umwandlungen vorzunehmen. Eine wichtige Rolle dabei spielt auch das *Verfassungsgericht der RF*. Das Verfassungsgericht prüft, ob Gesetze oder sonstige Rechtsakte der Verfassung widersprechen. Bei der Auseinandersetzung mit den Rechtsakten und der Verfassung weist es auf falsche Richtungen in der Entwicklung des Prinzips der Volksherrschaft im jeweiligen Rechtsakt hin. Bei der Ausübung dieser Tätigkeit hat das Verfassungsgericht folgende Entscheidung getroffen: Das Referendum und die freien Wahlen (Art. 32 Abs. 2) sind höchster Ausdruck der Macht des Volkes. Diese beiden genannten Formen der unmittelbaren Demokratie sind gleichberechtigt und ergänzen einander. Ihre Reihenfolge in der Verfassung (Referendum – freie Wahl) lässt es nicht zu, eine Vorrangigkeit festzustellen.⁴

Außerdem kann das Verfassungsgericht bei der Auslegung der Verfassung den Inhalt des Prinzips der Volksherrschaft klarstellen. Es hat vor allem den Terminus „Gesamtzahl der Abgeordneten“ geklärt. Dieser Begriff muss verfassungsgemäß ausgelegt werden – 450 Abgeordnete

⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 17.11.1998, Nr. 26-P (Anm. 3).

te der Staatsduma – und hat Bedeutung bei der Annahme von Gesetzen.⁵

Die Entwicklung des Verfassungsprinzips der Volksherrschaft kann mithin auf den verschiedenen Ebenen der rechtlichen Regelung erfolgen: Verfassungsebene, föderale Ebene, Ebene der Subjekte der Russischen Föderation und örtliche Ebene.

IV. Aktuelle Tendenzen des Prinzips der Volksherrschaft in der Russischen Föderation

Die gegenwärtigen Tendenzen der Entwicklung des Prinzips der Volksherrschaft weisen einen unterschiedlichen Charakter auf. Auf der einen Seite entwickeln sich in Russland neue demokratische Institute, die zum Ziel haben, die Beteiligung der Bürger am politischen Leben des Staates sicherzustellen. Auf der anderen Seite gibt es heute aber immer noch eine Reihe von Problemen bzgl. der rechtlichen Regulierung der Volksherrschaft. Allerdings ist es möglich, die wichtigsten Entwicklungstendenzen dieses Prinzips zu bestimmen:

Erstens ist das eine dynamische Entwicklung der Mechanismen der unmittelbaren Demokratie. Heute entwickeln sich auf der Landes- und lokalen Ebene immer mehr solche Institute der Demokratie, wie etwa öffentliche Anhörung, Befragung der Bürger, Versammlungen, Demonstrationen usw. Auf föderaler Ebene hat der Präsident der RF neue Dekrete erlassen: „Über die gemeinsame Erörterung der Projekte des Bundesverfassungsgesetzes und der Bundesgesetze“⁶ und „Über die Prüfung gesellschaftlicher Initiativen der Bürger unter Nutzung der Internetseite ‚Russische gesellschaftliche Initiative‘“⁷. Die Entwicklung die-

⁵ Vgl. Amtsblatt des Verfassungsgerichts der RF, 1995, Nr. 2–3.

⁶ Vgl. Erlass des Präsidenten der RF v. 09.01.2011, Nr. 167 „Über die gemeinsame Erörterung der Projekte des Bundesverfassungsgesetzes und der Bundesgesetze“, SZ RF 2011, Nr. 7, S. 939.

⁷ Vgl. Erlass des Präsidenten der RF v. 04.03.2013 Nr. 183 „Über die Betrachtung der gesellschaftlichen Initiativen, die den Bürgern anhand der Internetseite ‚Russische gesellschaftliche Initiative‘ zur Verfügung stehen“, SZ RF 2013, Nr. 10, S. 1019.

ser Institute auf föderaler Ebene ist ein gutes Zeichen für Russland. Leider fand der Gesetzgeber nicht die richtige Form ihrer Ausgestaltung. Die gegebenen gesellschaftlichen Beziehungen müssen durch ein selbständiges föderales Gesetz geregelt werden. Die Wichtigkeit der Entwicklung des Prinzips der Volksherrschaft bestimmt sich durch die hohe Stufe des apolitischen Denkens der russischen Bürger. Die geringe Teilnahme der Bürger an den Wahlen, die am 8. September 2013 stattgefunden haben, hat bestätigt, dass die politische Verbindung zwischen dem Staat und der Gesellschaft bewahrt werden muss. Ihr Verlust könnte zur Destabilisierung der Verfassungsordnung führen.

Zweitens soll auf die Tendenz der Stagnation der imperativen Institute der Volksherrschaft hingewiesen werden. Die Verlängerung der Amtsperiode der Abgeordneten in der Staatsduma der RF und des Präsidenten der RF hat dazu geführt, dass die Wahlen auf föderaler Ebene seltener stattfinden.

Drittens ist auf die vorhandene Tendenz hinzuweisen, die auf Widersprüche in der rechtlichen Ausgestaltung des Prinzips der Volksherrschaft in den Verfassungen der Subjekte der Föderation aufmerksam macht. Trotz der ernsthaften Arbeit des *Verfassungsgerichts der RF* gibt es in den gegebenen Rechtsakten immer noch eine beträchtliche Anzahl von Ungenauigkeiten, die sich negativ auf die Entwicklung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Volksherrschaft in der Gesetzgebung der Subjekte der Russischen Föderation auswirken. Die Analyse der Verfassungen der Subjekte der RF hat gezeigt, dass noch immer mittelbare oder unmittelbare Begrenzungen der Volksherrschaft bestehen. U. a. kann man folgende nennen:

- Eine Regelung des Rechts auf Machtausübung durch das Volk, jedoch ohne seinen Anspruch darauf festzulegen. Diese mittelbare Begrenzung des rechtlichen Status des Volkes findet in Art. 4 der Verfassung der Republik Dagestan⁸ ihren Ausdruck. In diesem Dokument wird nur festgelegt, dass die Macht durch das multinationale Volk ausgeübt wird. Diese Begrenzung entspricht aber nicht der Verfas-

⁸ Vgl. Verfassung der Republik Dagestan v. 10.07.2003 (mit Änderungen und Ergänzungen v. 14.06.2012), Dagestanskaja Pravda, 2003, Nr. 159.

sung der RF, in welcher steht, dass nur das Volk die einzige Quelle der Macht ist.

- Die Begrenzung der Art der Macht durch den Träger und die Quelle – das Volk. In der Verfassung der Republik Sacha (Jakutien)⁹ ist z. B. festgelegt, dass die Quelle der Macht das Volk ist, das aus den verschiedenen Nationen besteht. Diese Begrenzung ist nicht rechtmäßig. Sie entspricht nicht den Regelungen in der Verfassung der RF. Das Volk in der RF ist nicht nur die Quelle der staatlichen, sondern auch der politischen und der öffentlichen Gewalt usw.
- Die Festlegung der Arten der Verwirklichung der Macht des Volkes. Als Beispiel soll Art. 4 der Verfassung der Republik Kalmykien¹⁰ genannt werden, in dem festgelegt ist, dass das Volk seine Macht mittelbar durch den Präsidenten und die Organe der Selbstverwaltung ausübt. In diesem Fall wird klargestellt, wie das Volk seine Rechte auszuüben hat. Günstiger wäre es jedoch, die abstrakten Normen vor die konkreten zu stellen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, dispositive Formulierungen zu benutzen: *„Das Volk übt seine Macht sowohl unmittelbar als auch durch Vertretungsorgane aus.“*
- Das Fehlen der Charakterisierung des Volkes als Quelle und Träger der Macht in den Verfassungen der RF. Hier kann man die Verfassungen der Republik Baschkortostan, von Tiva, Komi und Kalmykien nennen. Zwar wurden bestimmte Änderungen dieser Verfassungen vorgenommen, um sie in Übereinstimmung mit der Verfassung der RF und den föderalen Gesetzen zu bringen. Das Streichen verfassungswidriger Normen aus diesen Verfassungen führte allerdings zu einem fragmentarischen Charakter der Regeln.

Viertens ist eine weitere Tendenz darin zu sehen, Informationstechnologien in das Prinzip der Volksherrschaft zu integrieren. Heute trifft man das überall bei der Verwirklichung dieses Prinzips: elektronische Stimmabgabe, Videoüberwachung bei den Wahlen etc. Es entstehen neue Formen der Realisierung dieses Prinzips: elektronische Anhörung,

⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 5 Verfassung der Republik Sacha (Jakutien) v. 04.04.1992 (v. 08.06.2012), Jakutskije Vedomosti, 1992, Nr. 7.

¹⁰ Vgl. Verfassung der Republik Kalmykien v. 05.04.1995 (v. 29.06.2012), Sowjetisches Kalmykien, 1994, Nr. 121.

Internetanfragen der Bürger, Internetbesprechungen der Entwürfe der föderalen Gesetze.

Die Anwendung der Informationstechnologien im Prozess der Realisierung des Prinzips der Volksherrschaft kann sowohl positive als auch negative Bedeutung haben. Zweifellos erweitern die Informationstechnologien die Machtausübung durch die Bürger und vereinfachen vor allem den Informationszugang. Diese Technologien können aber auch zum Nachteil der Bürger, zum Lobbyismus der Privatinteressen sowie zur Manipulation der gesellschaftlichen Meinung führen.

Die Anwendung von Informationstechnologien ist kein bestimmender Faktor für die Entwicklung der Volksherrschaft. Die modernen Technologien sind nicht in der Lage, die Gesellschaft zu einer demokratischen Gesellschaft zu entwickeln, solange die Menschen selbst nicht dazu bereit sind. Aus diesem Grund sind die wichtigsten Garantien des Prinzips der Volksherrschaft politische Bedingungen, die sich in einer bestimmten Gesellschaft herausgebildet haben.

V. Theoretische Grundlagen der Entwicklung des Prinzips der Volksherrschaft in der Russischen Föderation

Das Prinzip der Volksherrschaft in der Russischen Föderation ist sehr vielfältig. Die Komplexität und Dynamik der Gesellschaftsbeziehungen, die infolge der Ausübung des Prinzips entstehen, sind eine objektive Voraussetzung für die Entwicklung der Rechtsnormen. Die Entwicklung des Inhalts dieses Prinzips darf aber nicht durch Modernisierung seines Inhalts herbeigeführt werden. Die Grundprinzipien der Verfassung können auch nicht verändert werden (das Volk als der Träger der Souveränität, die Realisierungsformen der Macht und das Verbot der Machtaneignung).

Es ist wichtig, das Prinzip der Volksherrschaft als ein unverzichtbares Element des Systems der Verfassungsordnung weiter zu entwickeln. Seine Modernisierung darf aber keine Nachteile für die anderen Verfassungsprinzipien haben. Aus dieser Sicht ist es sinnvoll, eine Reihe der Prinzipien für die Entwicklung der Volksherrschaft zu formulieren. Vor allem kann man folgende nennen:

- der Mensch, seine Rechte und seine Freiheit sind das höchste Gut des Staates;
- die Gewährleistung der Ausübung des Prinzips der Volksherrschaft ist die Pflicht des Staates;
- die Gerechtigkeit bei der Ausübung des Prinzips der Volksherrschaft soll gewährleistet werden;
- die Balance zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie muss beachtet werden;
- die Entwicklung des Demokratieprinzips muss der Gewaltenteilung zugerechnet werden;
- die Entwicklung des Prinzips der Volksherrschaft soll die allgemeinen Interessen beachten;
- das Prinzip der Volksherrschaft soll vor allem rechtlich gesichert werden.

Die Lösung dieser Aufgaben hängt vollkommen von der Qualität der Tätigkeit der Gesetzgebungsorgane und der Effektivität der Verwirklichung der Verfassungskontrolle ab.

(übersetzt von *Natalia Fedorova*)

Stabilität und Dynamik der Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

*Carmen Thiele**

I. Einleitung

Stabilität und Dynamik der Verfassungsprinzipien scheinen sich zunächst gegenseitig auszuschließen. Während Stabilität die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes trotz äußerer Einwirkungen bedeutet, ist unter Dynamik Veränderung und Entwicklung zu verstehen. Das Grundgesetz, das 1949 angenommen wurde, statuiert in Art. 20 fünf Verfassungsprinzipien: Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat, Sozialstaat und Republik, die einerseits stabil, andererseits aber auch dynamisch sein sollen. Im Zuge der staatlichen wie rechtlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland – insbesondere als Mitgliedstaat der Europäischen Union – stellt sich mithin die Frage, ob und ggf. wie dieser anscheinend bestehende Widerspruch aufgelöst werden kann.

II. Stabilisierung des Grundgesetzes durch die Ewigkeitsklausel

Mit der sog. Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG sollen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes vor verfassungsrechtlichen Änderungen geschützt werden.¹ Die in dieser Bestimmung verankerte Garantie der Unabänderbarkeit des Verfassungskerns gibt die äußersten Grenzen für den Gesetzgeber bei Verfassungsänderungen vor.²

* *Prof. Dr. Carmen Thiele*, Juristische Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt.

¹ Vgl. *Rode*, Verfassungsidentität und Ewigkeitsgarantie, 2012, S. 33 ff.

² Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, 69. Erg-Lfg. 2013, Art. 79, Rn. 59.

In der Bundesrepublik Deutschland ist in Art. 20 GG für fünf Verfassungsprinzipien optiert worden, die von der Ewigkeitsklausel erfasst werden. Hierzu zählen das Demokratieprinzip – Volksherrschaft – in Art. 20 Abs. 2 GG, das Rechtsstaatsprinzip – eine gerechte Staatsordnung – in Art. 20 Abs. 3 GG, das Bundesstaatsprinzip – Zusammenschluss von Gliedstaaten zu einem Gesamtstaat – in Art. 20 Abs. 1 und 28 GG, das Sozialstaatsprinzip – Herstellung sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit – in Art. 20 Abs. 1 GG und das Republikprinzip – Ausschluss der Monarchie – in Art. 20 Abs. 1 GG.

Ein Rechts- bzw. Verfassungsvergleich mit anderen Staaten, insbesondere EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass nicht unbedingt alle fünf Verfassungsprinzipien zum Verfassungskern freiheitlicher Demokratien gehören müssen.³ So gilt anstelle des Bundesstaatsprinzips in zahlreichen Staaten wie Finnland, Frankreich, Griechenland oder Polen das unitarische Staatsprinzip, das Republikprinzip ist in Staaten wie Dänemark, Schweden, Belgien, den Niederlanden, Spanien oder Großbritannien durch die Monarchie ersetzt oder das Sozialstaatsprinzip in Staaten wie Großbritannien nicht vorhanden. Den harten Verfassungskern freiheitlicher Demokratien bilden folglich das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip.

Darüber hinaus zählen die Grundrechte zum Kern einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung, die eine eigenständige Verortung im 1. Abschnitt des Grundgesetzes gefunden haben. Von ihnen gehört gem. Art. 79 Abs. 3 GG auch die in Art. 1 GG verankerte Menschenwürde zu den unantastbaren verfassungsrechtlichen Grundwerten.

Unter Rückgriff auf eine Metapher, das deutsche Verfassungsrecht mit einer Brücke und die fünf Grundlagen staatlicher Ordnung mit den Pfeilern der Brücke vergleichend, tritt *von Münch* den Beweis dafür an, dass auch eine andere deutsche Verfassung mit weniger als fünf Grundsätzen, bspw. ohne die des „Bundesstaates“, denkbar wäre.⁴

³ Vgl. *Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2009, S. 67 ff.

⁴ Vgl. *v. Münch*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2000, Rn. 87, 89.

Die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst mehr als nur einen harten Verfassungskern freiheitlicher Demokratie. Dies könnte insoweit problematisch werden, als dass die Klausel kaum Raum für evolutionäre Änderungen bereithielte und dadurch Gefahr liefe, nur den Weg für revolutionäre Änderungen⁵ als *ultima ratio* offen zu lassen.⁶

Abgemildert wird das Spannungsverhältnis zwischen Stabilität und Dynamik in Art. 79 Abs. 3 GG dadurch, dass zwar bestimmte Leitprinzipien vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht berührt werden dürfen. Einem absoluten Schutz unterliegen aber nur die Grundentscheidungen der Verfassung als „Grundsätze“.⁷ Verfassungsänderungsfest sind demnach die Verfassungsprinzipien, nicht aber deren einzelne Ausgestaltungen.⁸

III. Verfassungsablösung

Eine im Verfassungsvergleich ungewöhnliche Norm enthält Art. 146 GG – eine Regelung zum Außerkrafttreten der Verfassung.⁹ Ursprünglich war die Regelung für den Wiedervereinigungsfall bestimmt. Für diesen Fall sollte die Geltung des Grundgesetzes enden. Selbst die stabilisierend wirkenden Schranken der Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 3 GG sollten aufgehoben werden, sobald das deutsche Volk bei einer staatlichen Wiedervereinigung seine verfassungsgebende Gewalt frei ausüben konnte.¹⁰ Für die Wiedervereinigung sah das Grundgesetz zwei Alternativen vor: den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 23 Abs. 2 GG a. F. und eine einheitsstiftende Verfassungsgebung gem. Art. 146 GG a. F. Bekanntlich ist die deutsche

⁵ Zur Verfassungsänderung durch Revolution vgl. *Jellinek*, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 3 ff.

⁶ Vgl. *Dreier* (Anm. 3), S. 76.

⁷ Vgl. *Herdegen* (Anm. 2), Art. 79, Rn. 61.

⁸ Vgl. *Röger*, Der neue Artikel 28 Absatz 1 S. 3 GG, in: VR 1993, S. 137 (139).

⁹ Vgl. *Dreier* (Anm. 3), S. 78.

¹⁰ Vgl. *Isensee*, Staatseinheit und Verfassungskontinuität, in: VVDStRL 49 (1990), S. 48 ff.; *ders.*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HBStR, Bd. 7, 1992, § 166, Rn. 5 ff.

Wiedervereinigung nach Art. 23 S. 2 GG a. F. erfolgt.¹¹ Damit sollte die andere Alternative obsolet werden. Dies hätte eine ersatzlose Streichung des Art. 146 GG a. F. nach sich ziehen müssen.¹²

Der Verfassungsgesetzgeber hat diesen Weg jedoch nicht beschritten und stattdessen den Wortlaut des Art. 146 GG durch Art. 4 Einigungsvertrag von 1990¹³ dahingehend geändert, dass eine Hintertür für eine Verfassungsablösung offen gelassen wurde.¹⁴ Nach Art. 146 GG n. F. wird eine Option zu einer vollständigen Neuregelung der verfassungsrechtlichen Grundlagen durch das deutsche Volk offeriert, die angenommen werden kann, nicht aber angenommen werden muss.¹⁵ Die Bestimmung baut eine normative Brücke zwischen dem Grundgesetz und einer neuen Verfassung.¹⁶ Damit kommt sie einer Befreiung vom Zwang zu einer (juristischen) Revolution gleich.¹⁷ Denkbar wäre, wenn in nächster Zukunft auch unwahrscheinlich, eine Anwendung des Art. 146 GG bei einem eintretenden Identitätswechsel der Bundesrepublik Deutschland von einem souveränen Bundesstaat zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates im Zuge des europäischen Integrationsprozesses.¹⁸

¹¹ Vgl. *Breuer*, Stabilität der Verfassung?, in: Isensee/Lecheler (Hrsg.), Freiheit und Eigentum, FS für Walter Leisner, 1999, S. 307 f.

¹² Vgl. *Lerche*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HBStR, Bd. 8, 1995, § 194, Rn. 60 f.; *Dreier* (Anm. 3), S. 84.

¹³ BGBI. II 1990, S. 885.

¹⁴ Vgl. *Breuer* (Anm. 11), S. 310.

¹⁵ Vgl. *Dreier* (Anm. 3), S. 94.

¹⁶ Vgl. *Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 146, Rn. 36.

¹⁷ Vgl. *Wiederin*, Die Verfassungsgebung im wiedervereinigten Deutschland, in: AöR 1992, S. 410 (416); *Dreier* (Anm. 3), S. 93.

¹⁸ Vgl. *Wiederin* (Anm. 17), S. 410 (445 ff.); *Dreier* (Anm. 3), S. 96.

IV. Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes und Europäische Union

1. Struktursicherungsklausel und Verfassungsbestandsklausel

Die Frage der Stabilität bzw. Dynamik der Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes ist eng verbunden mit der europäischen Integration im Rahmen der Europäischen Union. Es ist gerade dieser fortschreitende Prozess, der einen bis dahin nie da gewesenen Einfluss sowohl auf die nationalen Verfassungsprinzipien als auch auf die staatliche Souveränität der Mitgliedstaaten ausübt. Insofern sind die in Art. 20 GG geregelten Verfassungsprinzipien im Lichte des Art. 23 GG, der erst durch Gesetz vom 21.12.1992 in das Grundgesetz eingefügt wurde¹⁹, zu sehen. Der sog. Europaartikel setzt in der in Abs. 1 S. 1 enthaltenen Struktursicherungsklausel die Verpflichtung der EU zu demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen voraus.²⁰ Damit sind vier der fünf Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes auf die Union transponiert worden. Von diesen zählen neben den Menschenrechten die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit gem. Art. 2 EUV zu den Werten der Europäische Union.

Umstritten ist, wie die in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG aufgeführten Grundsätze zu verstehen sind.²¹ Nach überwiegender Auffassung werden die Strukturprinzipien in einem gemeineuropäischen Sinn verstanden mit Verweis auf die Kerngehalte dieser Grundsätze, die allen EU-Mitgliedstaaten immanent sind.²² Mitunter wird auch vertreten, dass es sich bei diesen Prinzipien um diejenigen des Grundgesetzes handelt²³, weshalb die Strukturprinzipien der Union mit den Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes eine strukturelle Konvergenz bilden müssen.²⁴

¹⁹ BGBl. I 1992, S. 2086. Scholz, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, in: NVwZ 1993, S. 817 (820).

²⁰ Vgl. Breuer (Anm. 11), S. 312 f.

²¹ Vgl. Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig, (Anm. 3), Art. 20, Rn. 160.

²² Vgl. Schwarze, Das Staatsrecht in Europa, in: JZ 1993, S. 585 (594).

²³ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig (Anm. 3), Art. 23, Rn. 54 f.

²⁴ Vgl. Konow, Maastricht II und die „föderativen Grundsätze“, in: DÖV 1996, S. 845 ff.; Herzog/Grzeszick (Anm. 21), Art. 20, Rn. 160.

Dabei können sich die Unionsprinzipien durchaus von den nationalen Verfassungsprinzipien unterscheiden. So verlangt Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG lediglich die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze. Abweichungen vom nationalen Rechtsstaatsprinzip wären durchaus zulässig.²⁵

Nach der in Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG enthaltenen Verfassungsbestandsklausel gilt für Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird, Art. 79 Abs. 2 und 3 GG. Mit dem Rückgriff auf Art. 79 Abs. 3 GG soll die Unantastbarkeit der Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union bezweckt werden. Da die deutsche Integrationsgewalt positivrechtlich der Ewigkeitsklausel unterstellt ist, muss der in ihr bestimmte unabänderbare Verfassungskern als absolutes Tabu auch bei Unionsrechtsakten gewahrt bleiben.²⁶

2. Dynamik der Verfassungsprinzipien durch das Unionsrecht

Die europäische Integration, die mit einer zunehmenden Verlagerung von Kompetenzen auf die Unionsebene einhergeht, tangiert die Bundes-, Rechts- und Sozialstaatlichkeit sowie die nationale Demokratie als Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes. Mit inhaltlichen Fragen zu diesen Verfassungsprinzipien, darunter der Definition ihrer unantastbaren Gehalte, musste sich das *Bundesverfassungsgericht* wiederholt auseinandersetzen, insbesondere in seinen Urteilen zum Maastricht-Vertrag von 1993²⁷ sowie zum Lissabon-Vertrag von 2009.²⁸

Das *Bundesverfassungsgericht* hat in seinem Lissabon-Urteil deutlich hervorgehoben, dass es zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts die Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Rahmen einer Identitätskontrolle einfordern könne. Hierfür sei bereits der Weg der Ultra-vires-Kontrolle eröffnet, die im Fall von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Unionsorgane

²⁵ Vgl. Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 488; Herzog/Grzeszick (Anm. 21), Art. 20, Rn. 162.

²⁶ Vgl. Breuer (Anm. 11), S. 313.

²⁷ BVerfG, Urt. v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92, u. a. (Maastricht-Urteil) – E 89, 155.

²⁸ BVerfG, Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, u. a. (Lissabon-Urteil) – E 123, 267.

greife. Darüber hinaus ermögliche die Identitätskontrolle eine Prüfung, ob infolge des Handelns von Unionsorganen die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden.²⁹

a) Demokratieprinzip

Den unantastbaren Gehalt des Demokratieprinzips i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG hat das *Bundesverfassungsgericht* in seinem Maastricht-Urteil wie folgt umschrieben. Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse müssen sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden. Dabei ließe sich dieser notwendige Zurechnungszusammenhang auf unterschiedliche Weise, eben nicht nur in einer bestimmten Form, herstellen. Es komme darauf an, dass ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht werde.³⁰ Entscheidend sei, dass die demokratischen Grundlagen der Union als Staatenverbund schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibe.³¹ Damit verweist das *Bundesverfassungsgericht* auf die dynamische Entwicklung der Demokratie als nationales Verfassungsprinzip im Rahmen der europäischen Integration unter Wahrung seines unantastbaren Gehalts.

Ein nicht hinnehmbares strukturelles Demokratiedefizit läge nach Auffassung des Gerichts in seinem Lissabon-Urteil vor, wenn der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und der Grad an selbständiger Willensbildung der Unionsorgane ein der Bundesebene im föderalen Staat entsprechendes Niveau erreichten, weil die wesentlichen

²⁹ *BVerfG* (Anm. 28), E 123, 267 (353 f.). Zur Ultra-vires-Kontrolle als ein ständiges Kontrollinstrument und Identitätskontrolle als eine verfahrensrechtliche Sicherung bei Vertragsrevisionen vgl. *Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration, in: *EuZW* 2009, S. 724 (729 f.); *Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot, in: *EuZW* 2009, S. 718 (721 f.).

³⁰ *BVerfG* (Anm. 27), E 89, 155 (182). Vgl. *Häde*, Das Bundesverfassungsgericht und der Vertrag von Maastricht, in: *BB* 1993, S. 2457 (2458).

³¹ *BVerfG* (Anm. 27), E 89, 155 (181, 213).

Gesetzgebungszuständigkeiten überwiegend auf der Unionsebene und eben nicht mehr auf Staatsebene ausgeübt würden.³²

Wie das *Bundesverfassungsgericht* weiter ausführt, verlange Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG im Hinblick auf die Einhaltung demokratischer Grundsätze durch die Europäische Union keine „strukturelle Kongruenz“ oder gar Übereinstimmung der institutionellen Ordnung der Europäischen Union mit der Ordnung, die das Demokratieprinzip des Grundgesetzes für die innerstaatliche Ebene vorgibt. So folge aus dem Sinn und Zweck der Struktursicherungsklausel, dass das Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht in gleicher Weise auf europäischer Ebene verwirklicht werden müsse.³³

b) Rechtsstaatsprinzip

Nach herrschender Auffassung beinhaltet das Rechtsstaatsprinzip den Schutz der Grundrechte, die Rechtssicherheit, die Gewährleistung von Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte und von rechtlichem Gehör, die Verfassungsbindung der öffentlichen Gewalt und die Gesetzesbindung von Verwaltung und Rechtsprechung sowie die staatliche Gewaltenteilung. Diese Grundsätze gelten ebenfalls für das Unionsrecht. Das Rechtsstaatsprinzip ist damit in seiner durch die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG vorgegebenen Form durch die Europäische Union gewahrt.³⁴

Der Vertrag von Lissabon erweitert generell die Kompetenzen der Europäischen Union und dies besonders und in erheblicher Weise im Bereich der Strafrechtspflege.³⁵ Die Europäische Union wird im Vertrag von Lissabon (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV) ermächtigt, durch Richtlinien „*Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität*“ festzulegen, die „*aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämp-*

³² BVerfG (Anm. 28), E 123, 267 (364 f.).

³³ BVerfG (Anm. 28), E 123, 267 (365 f.).

³⁴ Vgl. Scholz (Anm. 23), Art. 23, Rn. 76.

³⁵ BVerfG (Anm. 28), E 123, 267 (406).

fen, eine grenzüberschreitende Dimension haben“.³⁶ Das Bundesverfassungsgericht weist das strafrechtliche Schuldprinzip i. V. m. dem Schutz der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidentität zu, „[...] die auch vor Eingriffen durch die supranational ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist“.³⁷

c) Sozialstaatsprinzip

Die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips obliegt dem Gesetzgeber. Verbindliche Rechtsgewährleistungen lassen sich aus dem Prinzip nicht ableiten. Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG wäre erst dann verletzt, wenn die Europäische Union eine Integration und Gestaltungs- sowie Leistungsverpflichtung im Bereich der Sozialpolitik verweigern würde.³⁸

Die generelle Offenheit des Sozialstaatsprinzips ist auch vom *Bundesverfassungsgericht* in seinem Lissabon-Urteil verkündet worden. Dort heißt es: „Das Sozialstaatsprinzip begründet die Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen [...]. Der Staat hat diese Pflichtaufgabe auf der Grundlage eines weiten Gestaltungsfreiraumes zu erfüllen, weshalb bislang nur in wenigen Fällen konkrete verfassungsrechtliche Handlungspflichten aus dem Prinzip abgeleitet wurden. Der Staat hat lediglich die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger zu schaffen [...]. Das Sozialstaatsprinzip stellt dem Staat eine Aufgabe, sagt aber nichts darüber, mit welchen Mitteln diese Aufgabe im Einzelnen zu verwirklichen ist.“³⁹

Das Sozialstaatsprinzip wird lediglich zu einer verbindlichen Verfassungsvorgabe i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG im Rahmen der „Existenzsicherung des Einzelnen“.⁴⁰ Zum Vertrag von Lissabon führt das *Bundesverfassungsgericht* diesbzgl. aus, dass der Vertrag „[...] die sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages nicht in ei-

³⁶ BVerfG (Anm. 28), E 123, 267 (296).

³⁷ BVerfG (Anm. 28), E 123, 267 (413).

³⁸ Vgl. Scholz (Anm. 23), Art. 23, Rn. 79.

³⁹ BVerfG (Anm. 28), E 123, 267 (362).

⁴⁰ Vgl. Scholz (Anm. 23), Art. 23, Rn. 79.

nem solchen Umfang [beschränke], dass das Sozialstaatsprinzip (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG) in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise beeinträchtigt und insoweit notwendige demokratische Entscheidungsspielräume unzulässig vermindert wären.“⁴¹

d) Bundesstaatsprinzip

Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG beinhaltet die Achtung der bundesstaatlichen Struktur Deutschlands durch die Europäische Union sowie die anderen Mitgliedstaaten.⁴² Gleichwohl bewirkt das Unionsrecht eine Modifizierung von Elementen des Bundesstaatsprinzips. So indiziert die Europäisierung des nationalen Rechts zweifellos inhaltliche Änderungen des Bundesstaatsprinzips als nationales Verfassungsprinzip. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für die Durchführung des Unionsrechts wird dieses zu einer Gestaltungskomponente der bundesstaatlichen Ordnung und folglich auch des Bundesstaatsprinzips.⁴³

V. Schlussbemerkung

Verfassungsrechtliche Klauseln sollen für die Stabilität der Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes sorgen. Sie schützen ihren Kerngehalt, lassen darüber hinaus aber noch genügend Spielraum für eine dynamische Entwicklung. Dieser ist insbesondere für eine Mitgliedschaft in der supranationalen Europäischen Union erforderlich, der zunehmend Kompetenzen von den Mitgliedstaaten übertragen werden. Insofern kann abschließend von einem dialektischen Verhältnis von Stabilität und Dynamik der Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes gesprochen werden.

⁴¹ BVerfG (Anm. 28), E 123, 267 (426).

⁴² Vgl. Scholz (Anm. 23), Art. 23, Rn. 95.

⁴³ Vgl. Šarčević, Das Bundesstaatsprinzip, 2000, S. 129 f.

Entstehung und Entwicklung der Verfassung der Russischen Föderation aus deutscher Sicht

*Carmen Schmidt**

Die Arbeit an der neuen russischen Verfassung, die nach der Souveränitätserklärung vom Juni 1990 die Grundlage für einen demokratischen Rechtsstaat bilden sollte, das Ergebnis des Verfassungsgebungsprozesses, die Gestaltung der Rechtsordnung auf der Grundlage der neuen Verfassung und ihre Umsetzung, also die Verfassungswirklichkeit, sind in der deutschen Osteuropaforschung stets mit großer Aufmerksamkeit verfolgt worden.¹

I. Verfassungsentstehung

Dies gilt ebenso für die Auseinandersetzung um das künftige Zusammenspiel der Staatsgewalten wie auch für die parallel zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung vorgenommenen zahlreichen Änderungen der russischen Verfassung von 1978, die den Übergang zu einer neuen Gesellschaftsordnung bewerkstelligen sollten. Insbesondere die Streichung des Machtmonopols der Kommunistischen Partei im Juni 1990, die Errichtung des Doppelparlaments im Herbst 1989, die Etablierung eines Verfassungsgerichts im Dezember 1990, die Einführung des Präsidentenamts im Sommer 1991 und damit die Verlagerung der Macht von der Partei auf den Staat, die verfassungsrechtliche Verankerung der Gewaltenteilung und die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Gesamtstaat und Gliedern im Frühjahr 1992 waren wichtige Etappen auf dem Weg zu einem demokratischen und rechtsstaatlichen Staats-

* Dozentin Dr. Carmen Schmidt, Institut für osteuropäisches Recht an der Universität zu Köln.

¹ Verwiesen sei nur auf die Aufsatzreihen von *Meissner*, „Gorbatschow, Jelzin und der revolutionäre Umbruch in der Sowjetunion“ sowie „Russland unter Jelzin und der Regierung Gajdar“, in der Zeitschrift „Osteuropa“ 1992 und 1993, und die Publikationen von *Traut*, Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation, 1994, und *Frenzke*, Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993, 1995.

wesen. Die negative Folge der häufigen Verfassungsrevision war allerdings, dass die Verfassung inhomogen und widersprüchlich wurde. So war das Prinzip der Gewaltenteilung, das nun umgesetzt werden sollte, kaum mit dem laut Verfassungstext weitgeltenden Prinzip der Gewaltpkonzentration beim Kongress der Volksdeputierten, dem Parlament, zu vereinbaren.

Dieser Widerspruch brachte – wie auch die unterschiedlichen Verfassungsvorlagen² – deutlich zum Ausdruck, dass um ein ausgewogenes Verhältnis der Gewalten heftig gerungen wurde. Während für den Streit um die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Gesamtstaat und Gliedern mit der Unterzeichnung der drei Kompetenzabgrenzungsverträge zwischen Regionen und Föderation im März 1992 und der Aufnahme dieses sog. Föderationsvertrags in die Verfassung von 1978 eine Lösung gefunden wurde, eskalierte der Streit um die Gestaltung des künftigen Regierungssystems nach der Verfassungsrevision vom Dezember 1992, wie mit Sorge verfolgt wurde.³ Der in dieser Verfassungskrise vom Staatspräsidenten dann gewählte Weg war mit der Verfassung von 1978 sicherlich nicht zu vereinbaren. Ob die Handlungen des Staatspräsidenten – die Auflösung des damaligen Doppelparlaments (Kongress und Oberster Sowjet), die Entmachtung des Verfassungsgerichts, die Anberaumung des Verfassungsreferendums und die Anberaumung der Parlamentswahl zwar verfassungswidrig, aber doch in Anbetracht der vom Staatspräsidenten verfolgten Ziele, die Ablösung des Sowjetsystems und Etablierung eines demokratischen Regierungssystems – legitim waren,⁴ kann heute dahingestellt bleiben, denn der

² Die wichtigsten waren die Vorlagen der parlamentarischen Verfassungskommission unter *Rumjancev*, die Vorlage des Leningrader Bürgermeisters *Sobtschak* und des ehemaligen Vorsitzenden des Komitees für Verfassungsaufsicht *Alekseev* sowie die Vorlage des Präsidentenberaters *Schachraj*; alle veröffentlicht in deutscher Übersetzung in: *Traut* (Anm. 1).

³ *Blankenagel*, Präsident, Parlament(spräsident) und ein sichtbarer Dritter: Wohin verschwand die Macht in der Russischen Föderation?, in: *Staatswissenschaften und Praxis* 1993, S. 4 (139 ff.).

⁴ So z. B. *Schweisfurth*, Die Verfassung Russlands vom 12.12.1993. Entstehungsgeschichte und Grundzüge, in: *EuGRZ* 1994, S. 473 (480).

Wähler hat die Verfassung und mithin auch die Vorgehensweise des Staatspräsidenten gebilligt.

II. Geschriebene Verfassung

Die neue Verfassung vom 12. Dezember 1993 hat die Verfassungskrise beendet und ist damit bereits als ein Erfolg zu werten. Inzwischen bietet die Verfassung seit mehr als 20 Jahren die verfassungsrechtliche Grundlage für eine im Wesentlichen stabile politische Entwicklung in Russland. Grundsätzlich bietet die Verfassung die Voraussetzungen für den Aufbau einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung, auch wenn an vielen Stellen Nachbesserungen wünschenswert gewesen wären, um eine rechtsstaatliche Entwicklung zu fördern.

Russland ist laut Verfassung ein demokratischer Rechtsstaat (Art. 1), ein Verfassungsstaat (Art. 15), ein sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Richtung gewaltenteilender Staat. Da sich letztlich der Präsidentenentwurf durchgesetzt hat, vermag nicht zu verwundern, dass dem Staatspräsidenten eine herausgehobene Machtposition zugewiesen ist. Da zugleich für ein parlamentarisches System typische Elemente – Bestätigung des Regierungschefs, Misstrauensvotum und Vertrauensfrage – aufgenommen wurden, handelt es sich nach dem Text der Verfassung nicht um ein Präsidial-, sondern um ein Mischsystem, in dem das präsidentielle Element unzweifelhaft den Schwerpunkt ausmacht.

Die Schaffung eines starken Präsidentenamts steht einer demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung noch nicht per se entgegen, sind genügend Vorkehrungen getroffen, die einen Missbrauch dieser Machtbefugnisse verhindern können. Ein wichtiges Instrument ist dabei auch der Schutz der Menschenrechte, die in der russischen Verfassung in einem umfangreichen Katalog verbrieft sind. Die Grundrechte und Grundfreiheiten sind zum überwiegenden Teil Menschenrechte und werden damit nicht mehr von der russischen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht. Sie stellen auch im Gegensatz zum früheren Verständnis subjektiv-öffentliche Rechte und keine bloßen Programmsätze dar. Denn sie gelten gem. Art. 18 der Verfassung unmittelbar; sie anzuerkennen, zu achten und zu schützen, ist eine Pflicht des Staates (Art. 2 Verfassung). Wie die Bestimmungen über die allgemeinen Verfas-

sungsprinzipien des 1. Kap. ist der Grundrechtskatalog darüber hinaus der Änderung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber entzogen und kann mithin nur von einer verfassungsändernden Versammlung geändert werden.

Wichtigstes Verfassungsorgan, das nach der Verfassung nicht nur den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, sondern generell den Geltungsvorrang der Verfassung in der Rechtsordnung durchsetzen soll, ist das Verfassungsgericht (Art. 125 Verfassung), dessen Zuständigkeiten und Stellung im Gerichtskapitel zusammen mit den übrigen Gerichten und der Staatsanwaltschaft Gegenstand des 7. Kap. der Verfassung sind. Ein besonderes Anliegen war den Autoren hier offensichtlich die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Gerichte, wie in der ausführlichen Regelung des Richterstatus sowie den zusätzlich zu den justitiellen Gewährleistungen des Grundrechtskatalogs aufgenommenen Verfahrensgarantien zum Ausdruck kommt. Als wichtige Garantien für eine freiheitliche demokratische Entwicklung seien schließlich noch die ausdrückliche Anerkennung des Parteienpluralismus (Art. 13), die Trennung von Kirche und Staat (Art. 14) sowie die Garantie der lokalen Selbstverwaltung im 8. Kap. der Verfassung genannt.

III. Verfassungswirklichkeit

Auskunft über die reale Verfassungsordnung eines Staates kann jedoch der geschriebene Verfassungstext nicht geben. Entscheidend ist vielmehr, wie die Vorgaben der Verfassung in Gesetzen und untergesetzlichen Bestimmungen konkretisiert und von Behörden und Gerichten ausgelegt werden. Dies gilt für das politisch sensible Beziehungsgeflecht zwischen Legislative und Exekutive, das in einer Verfassungsurkunde naturgemäß nur rahmenhaft geregelt sein kann und seine Ausprägung erst in der Verfassungspraxis erfährt. Es gilt ebenso für den Rechtsstaat im materiellen Sinne oder den Inhalt und die Reichweite der in der Verfassung verbrieften Grundrechte und Freiheiten.

1. Beziehungen der Staatsgewalten

Erst in der Verfassungspraxis zeigt sich, ob die Regelungen der Verfassung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse in einem Staatswesen ausreichend sind, um das in der Verfassung proklamierte Bekenntnis zum gewaltenteilenden, föderativen Rechtsstaat in die Rea-

lität umzusetzen. Zu Zweifeln geben hier allerdings bereits die in der Verfassung vorgesehenen Machtbefugnisse des Staatspräsidenten Anlass. Dieser beherrscht nicht nur die Exekutive, sondern besitzt mit Gesetzesinitiativ-, Vetorecht und der äußerst weiten, durch keine gesetzliche Ermächtigung begrenzten Rechtsetzungsbefugnis auch maßgeblichen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess und die Gestaltung der Rechtsordnung. Mittels seiner Kurationsbefugnisse kann er ferner sowohl auf die Legislative als auch die Judikative einwirken. Die Befürchtungen, dass diese Machtfülle im Hinblick auf eine demokratische Konsolidierung und den Aufbau eines Rechtsstaats problematisch sein und einem autoritären Regime Vorschub leisten können,⁵ waren offenbar nicht unbegründet, wie die Entwicklung in Russland vor allem seit Beginn des 21. Jh. zeigt.

Die Machtbefugnisse des Staatspräsidenten wurden seither stetig ausgebaut, während gleichzeitig die Kontrolle durch Legislative und Judikative abgebaut worden ist. Diese Veränderungen betreffen sowohl die horizontale Ebene, d. h. das Verhältnis zwischen den föderalen Verfassungsorganen, als auch das Verhältnis zwischen der Föderation und ihren Gliedern, den Subjekten der Föderation. Das Verfassungsgericht, das laut Verfassung die Befugnis besitzt, autoritativ den Inhalt der Verfassungsbestimmungen auszulegen, hat diese Veränderungen im Wesentlichen abgesegnet. In Anbetracht des Bedeutungsverlusts von Parlament und Regionen als eigenständige Entscheidungsträger verwundert es nicht, dass im Gegensatz zu den 1990er Jahren seither Organstreitverfahren und eigenständige Verfassungsauslegungsverfahren vor dem Verfassungsgericht nicht mehr zu beobachten sind.

2. Horizontale Gewaltenteilung – das Verhältnis von Legislative und Exekutive

Wie ohne eine Änderung der Verfassung sich das Gewicht vom Parlament zum Staatspräsidenten verlagert hat, sollen zwei Beispiele zeigen. Laut Verfassung wird der vom Präsidenten vorgeschlagene Regierungschef vom Parlament bestätigt. Sinn macht diese Regelung allein dann,

⁵ So z. B. schon *Westen*, Die Verfassung der Russischen Föderation, in: Osteuropa 1994, S. 809 (832).

wenn sie ein Vetorecht beinhaltet, dem Parlament folglich ein ungewollter Kandidat nicht aufgezwungen werden kann. Wird der Kandidatenvorschlag aber dreimal von der Staatsduma zurückgewiesen, ist der Präsident laut Verfassung berechtigt, die Duma aufzulösen. Gilt dies aber nun auch, wenn der Präsident – wie im Fall *Kirienko* – dreimal denselben Kandidaten vorschlägt? Das Verfassungsgericht hat diese Frage bejaht,⁶ womit das Vetorecht in der Praxis seine Wirksamkeit verloren hat.

In einer weiteren bedeutsamen Entscheidung hat das Verfassungsgericht dem Staatspräsidenten über die bereits in der Verfassung verbrieften umfangreichen Befugnisse weiter ungeschriebene Kompetenzen zugesprochen, deren Grenzen völlig offen sind. Denn laut Tschechenien-Urteil⁷ können Verfassungsbestimmungen, die Aufgaben von Verfassungsorganen oder Kompetenzen im Verhältnis Föderation und Regionen beschreiben, und vor allem die in Art. 80 Abs. 2 Verfassung verkündete Garantiefunktion des Staatspräsidenten für Verfassung sowie Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers auch eine Eingriffsermächtigung beinhalten. Die Mitwirkung des Föderationsrats vor dem Einsatz von Militär, der nach der Verfassung ausdrücklich nur im Fall des Kriegs- oder Ausnahmezustands zulässig ist, ist damit obsolet geworden.

3. Vertikale Gewaltenteilung – das Verhältnis von Föderation und Regionen

Die Veränderungen sind nicht auf die horizontale Ebene beschränkt. Vor allem mit der Änderung der Besetzungsmodalitäten des Föderationsrats, die den Föderationsrat zu einem gegenüber der Präsidialadministration fügsamen Organ gemacht haben, der Schaffung föderaler Bezirke, in denen – außerhalb der Verfassung – eine weitere Verwaltungsstufe entstanden ist, der Ermächtigung des Präsidenten, regionale Parlamente aufzulösen sowie Gouverneure und Präsidenten abzusetzen, der Abschaffung der Volkswahl der Gouverneure sind Einfluss und

⁶ Urt. v. 11.12.1998.

⁷ Urt. v. 31.07.1995.

Spielraum der Regionen beträchtlich verringert und damit die vertikale Gewaltenteilung geschwächt worden.

Gegenüber derartigen Bestrebungen werden in der Verfassung keine hohen Hürden aufgebaut. So regeln zwar die Regionen gem. Art. 77 Abs. 1 Verfassung ihre Staatsorganisation eigenständig; dies hat jedoch im Einklang mit den Grundlagen der Verfassungsordnung und föderalen Gesetzen zu geschehen. Die Regelung der allgemeinen Prinzipien der Staatsorganisation fällt in die gemeinsame Kompetenz von Föderation und Regionen (Art. 72 n Verfassung). Im Bereich der gemeinsamen Kompetenzen von Föderation und Regionen werden der Regelungsmacht der Föderation ebenfalls von der Verfassung und, wie sich durchgängig in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zeigt, auch vom Verfassungsgericht keine Grenzen gesetzt, womit grundsätzlich allein der föderale Gesetzgeber über den Umfang der Normsetzung bestimmt und sich der Regelungsspielraum der Föderationssubjekte auf null reduzieren kann.

Zwar hat der föderale Gesetzgeber bei der Regelung der Staatsorganisation der Regionen die Grundlagen der Verfassungsordnung zu berücksichtigen. Ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz⁸ wird aber vom Verfassungsgericht mit dem bloßen Hinweis auf das – formale – Letztentscheidungsrecht des Regionalparlaments zurückgewiesen. Dass dieses kaum ablehnen kann, will es nicht seine Auflösung riskieren,⁹ wird nicht berücksichtigt.

Ist nach dem Gouverneursurteil zudem nicht das Gesetz an der Verfassung, sondern die Verfassung im Lichte der Gesetze auszulegen, hat die Verfassung ihren Rang als höchste Ordnungsnorm (Art. 15 Abs. 1 Verfassung) und das Verfassungsgericht seine Funktion als Hüter der Verfassung (Art. 125 Verfassung) verloren.¹⁰

⁸ Sowie das Demokratieprinzip und das Recht auf Teilnahme an den Wahlen.

⁹ Lehnt das Regionalparlament dreimal den vorgeschlagenen Kandidaten ab, kann es vom Staatspräsidenten aufgelöst werden.

¹⁰ Aufgeweicht wird die Normenhierarchie aber auch im Rangverhältnis der Normen unterhalb der Verfassung. So sind nach st. Rspr. einfache Gesetze im Lichte

4. Schwächung der Legislative

Träger der Souveränität und einzige Quelle der Gewalt in der Russischen Föderation ist laut Art. 3 Verfassung das multinationale Volk. Parallel zur Stärkung der föderalen Exekutive ist jedoch die Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung stetig gesunken. Durch Änderung des Wahl- und Parteienrechts, mit denen es einzelnen Persönlichkeiten als Direktkandidaten sowie grundsätzlich allen kleinen und regionalen Parteien unmöglich gemacht wurde, ein Mandat im föderalen Parlament zu erwerben, ist jede Opposition in der Staatsduma ausgeschaltet worden. Auch die 2008 im Eiltempo im Verfassungsänderungsverfahren vorgenommene Verlängerung der Legislaturperiode der Staatsduma von vier auf fünf Jahre und der Amtsperiode des Staatspräsidenten von vier auf sechs Jahre schmälert die Möglichkeiten des Bürgers, auf den politischen Prozess Einfluss zu nehmen.

Die Wahlrechtsänderungen und auch weitere Maßnahmen haben dazu geführt, dass Edinaja Rossija, die Partei des Staatspräsidenten, zur hegemonialen Staatspartei geworden ist. Nach dem bereits angesprochenen Föderationsrat ist damit auch die Staatsduma de facto als Gegenwicht zur präsidentialen Macht ausgeschieden.

5. Judikative

Es verbleibt die rechtsprechende Gewalt, die über die Einhaltung von Verfassung und Gesetzen wacht und damit im System der Gewaltenteilung grundsätzlich eine wichtige Rolle zwecks Machtbegrenzung spielt. Voraussetzung hierfür ist die Unabhängigkeit des Gerichts. Für den Verfassungsrichter gilt – wie auch für alle anderen Richter – laut Verfassung, dass er unabhängig (Art. 120 Verfassung), unabsetzbar (Art. 121) und immun (Art. 122) ist. Eine Reihe von Entscheidungen spricht indes dafür, dass das Verfassungsgericht die nötige Distanz zum Staatspräsidenten und zur Präsidentialadministration verloren hat. In vielen Verfahren, in denen es um die Verfassungsmäßigkeit föderaler oder regionaler Rechtsakte ging, scheint das Gericht – wofür auch die bereits genannten Entscheidungen zur Bestätigung des Regierungschefs oder zur Volkswahl der Gouverneure Beispiele geben – auf die Seite der Präsidi-

der Rechtsanwendungspraxis, d. h. der sie konkretisierenden Rechtsverordnungen und im Lichte der Urteile der Fachgerichte auszulegen.

Administration getreten, wenn deren Rechtsauffassung mit kaum nachvollziehbarer Begründung gerechtfertigt wird. Kann sich die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht dem Einfluss der Präsidialexekutive entziehen, ist dies noch weniger bei den anderen Gerichten zu erwarten. Auch in unpolitischen Verfahren nimmt die Exekutive Einfluss auf Richter und Gerichte, wie hinsichtlich der unteren Gerichte auch von Staatspräsident und Richterschaft wiederholt kritisiert worden ist.

Rechtliche Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnen bereits die Mitwirkungsrechte von Staatspräsident und Präsidialadministration bei der Berufung und Beförderung der Richter.¹¹ Insbesondere über den Gerichtsvorsitzenden, der auch beim Verfassungsgericht seit 2009 nicht mehr aus der Mitte der Verfassungsrichter, sondern auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Föderationsrat gewählt wird, kann Einfluss auf die Geschäftsverteilung und die Entscheidung im konkreten Verfahren genommen werden. Bisher scheinen alle auf die Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte gerichteten Maßnahmen ihr Ziel verfehlt zu haben. Hieran hat anscheinend auch die Ausgliederung der Justizverwaltung aus der Exekutive und die Zuweisung von Personalverwaltung und Verteilung von Sachmitteln an die Verwaltungsapparate der Gerichte, die die Gerichte dem Einfluss der Exekutive entziehen sollten, wenig geändert. Statt unmittelbar von Behörden und anderen außerhalb des Gerichtssystems stehenden Dritten, ist der Richter nun insofern oder zusätzlich vom Gerichtsvorsitzenden abhängig.

6. Stellung des Bürgers

Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sind schließlich auch im Bereich der Grundrechte und Grundfreiheiten des Bürgers nicht deckungsgleich. Der Grundrechtskatalog entspricht inhaltlich weitgehend

¹¹ Zwar werden die Selbstverwaltungsorgane der Richterschaft (Richterqualifikationskollegium), in denen allerdings auch Vertreter des Präsidenten mitwirken, beteiligt. Welcher Richter dem Föderationsrat zur Berufung vorgeschlagen (Richter der Obersten Gerichte) bzw. ernannt wird (alle übrigen Bundesrichter), entscheidet der Staatspräsident. Denn selbst bei positiver Begutachtung durch das Richterqualifikationskollegium ist die Berufung selbst eines Richters der unteren Gerichte nicht gesichert, schließt sich der Ausschuss für Kaderpolitik beim Staatspräsidenten dem Urteil des Qualifikationskollegiums nicht an.

den auch in anderen Verfassungen enthaltenen Katalogen. Einige teils sehr ausführliche und lehrbuchartige Gewährleistungen sind allerdings nur unter Berücksichtigung der früheren Praxis zu verstehen. Dies gilt insbesondere für die justitiellen Gewährleistungen, wo nicht nur die Unschuldvermutung garantiert, sondern dem Richter auch noch der Grundsatz in *dubio pro reo* sowie der Hinweis, dass niemand seine Unschuld beweisen muss, auf den Weg gegeben wird (Art. 50 Verfassung). Jeder hat nicht nur ein Recht auf qualifizierten Rechtsbeistand, sondern im Strafverfahren auch ein Recht auf einen Advokaten (Verteidiger), letzteres aber laut Wortlaut erst ab Verhängung von Zwangsmaßnahmen und nicht bereits ab Einleitung der Ermittlungen, womit diese Bestimmung in Anbetracht der früheren und auch noch heutigen Praxis nicht unproblematisch ist.

Da die Entwicklung des Grundrechtskatalogs, die Umsetzung dieser Verfassungsbestimmungen und damit sicherlich auch die immer mehr ausufernde Beschränkung von Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit noch Gegenstand des Symposiums sein werden,¹² möchte ich mich hier auf den Schutz der Grundrechte beschränken. Gem. Art. 125 Abs. 4 Verfassung kann der Bürger, der seine Grundrechte verletzt sieht, das Verfassungsgericht anrufen. Die Möglichkeiten des Verfassungsgerichts, für Abhilfe zu sorgen, werden aber durch die Verfassung eng begrenzt.

Gegenstand der Individualbeschwerde kann im Gegensatz zur früheren Verfassung und dem ersten Verfassungsgerichtsgesetz nicht die Rechtsanwendungspraxis, sondern allein eine in Art. 125 Abs. 2 Verfassung aufgelistete Norm sein. Verletzen untergesetzliche Rechtsvorschriften, Verwaltungsakte und Gerichtsurteile Grundrechte des Bürgers, ist der Betroffene folglich auf den Rechtsweg vor den allgemeinen Gerichten und den Wirtschaftsgerichten beschränkt. Haben diese Gerichte indes – im Gegensatz zur Auffassung des Verfassungsgerichts – einen Grundrechtsverstoß verneint, hat sich das Verfassungsgericht wiederholt bemüht, dem Beschwerdeführer durch Auslegung der von Behörde und/oder Gericht angewandten Norm zu Hilfe zu kommen.

¹² Vgl. hierzu den Beitrag von *Luchterhandt*, S. 115 ff.

Die Norm wurde in der vorgenommenen Auslegung für verfassungswidrig erklärt und das Fachgericht im Tenor aufgefordert, unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Verfassungsgerichts den Rechtsstreit neu zu entscheiden, womit das Verfassungsgericht letztlich doch über die Rechtsanwendung entschieden hat.¹³

Hat das Verfassungsgericht in diesen Fällen seine Zuständigkeit im Interesse des Bürgers sehr weit ausgelegt, ist in anderen Entscheidungen auch das Gegenteil zu beobachten. Einschränkungsmöglichkeiten werden äußerst weit vorgesehen; im Zweifel wird für den Staat und gegen den Bürger entschieden; die Sicherheit des Staates genießt Vorrang vor der individuellen Freiheit.¹⁴

IV. Fazit

Die Errichtung eines demokratischen, föderativen Rechtsstaats ist mithin trotz des Bekenntnisses des Art. 1 Abs. 1 Verfassung auch 20 Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung Herausforderung und nicht Realität. Die Entwicklung verläuft eher in die entgegengesetzte Richtung. Seit dem ersten Amtsantritt *Putins* ist eine stetige Schwächung des Demokratie- und des Föderationsprinzips zu verzeichnen. Mit der Beschränkung vor allem der politischen Freiheitsrechte hat sich die Lage im Bereich der Menschenrechte ebenfalls verschlechtert, so dass der Rechtsstaat auch unter diesem Aspekt mehr ab-, denn aufgebaut wird. Zwar wurden nach den Demonstrationen anlässlich der Duma- und Präsidentschaftswahlen 2011/2012 in einzelnen Bereichen kleine Korrekturen vorgenommen. Durch eine Änderung des Parteiengesetzes wurde die Registrierung von Parteien erleichtert; die Direktwahl der regionalen Chefs der Exekutive wurde wieder zugelassen; auch die Modalitäten der Berufung der Föderationsmitglieder wurde inzwischen erneut ge-

¹³ So wurde z. B. für verfassungswidrig erklärt: Art. 292 Abs. 3 des Wirtschaftsprozessgesetzbuchs, soweit er nicht die Wiedereinsetzung im Aufsichtsverfahren ermöglicht (Urt. v. 17.11.2005), Art. 118 StGB i. V. m. einer Anmerkung zu Art. 169 StGB, soweit bei der Berechnung des großen Umfangs der illegal importierten Güter auch die legal importierten einbezogen werden (Urt. v. 27.05.2008).

¹⁴ So z. B. im Fall der anonymen Bestattung vermeintlicher Terroristen, Urt. v. 28.06.2007.

ändert. Eine Kursänderung ist hierin aber wohl in Anbetracht der Begrenztheit dieser Zugeständnisse nicht zu sehen, zumal es sich bei diesen Änderungen auch um Zugeständnisse an geänderte Machtverhältnisse gehandelt haben kann.

Fortentwicklung der Verfassung der Russischen Föderation durch das Verfassungsgericht

Vladimir I. Fadeev *

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

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

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

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

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

¹ Vgl. hierzu den Beitrag von *Thiele*, S. 55 ff.

² Vgl. hierzu den Beitrag von *Zenin*, S. 43 ff.

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

II. Die Arten der Fortentwicklung der Verfassung

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

1. Die Fortentwicklung der Verfassung ohne Änderung des Wortlauts

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

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

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

³ Vgl. hierzu den Beitrag von *Zenin*, S. 43 ff.

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

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

2. Die Entwicklung der Verfassung mittels Auslegung durch das Verfassungsgericht

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

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

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

⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 26.12.1996, Nr. 106-P.

3. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verfassung durch das Verfassungsgericht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 24.05.2001, Nr. 8-P.

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

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

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

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

⁶ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 07.06.2000, Nr. 10-P.

⁷ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 18.01.1996.

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

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

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

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

⁸ Entscheidungen des Verfassungsgerichts v. 18.01.1996 und v. 21.12.2005.

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

III. Einfluss der Entscheidungen des Verfassungsgerichts auf den Gesetzgebungsprozess

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

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

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

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

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

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

IV. Schlussfolgerungen

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

⁹ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF v. 28.02.2012, Nr. 4-P.

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

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

(übersetzt von *Olga Prokopyeva*)

Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung der Länder als Ausdruck praktizierter Bundesstaatlichkeit

*Matthias Dombert**

Der durch Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, Abs. 3, 30 GG verankerte föderale Aufbau der Bundesrepublik als Konstante deutscher Staatsgeschichte ordnet die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder selbständig nebeneinander an.¹ Den Ländern verschafft dies Autonomie und Gestaltungsmacht. Ihre Hoheitsmacht ist nicht vom Bund abgeleitet, sondern wird von ihm vorausgesetzt und anerkannt.²

Länderverfassungen haben eine andere Aufgabe als „Einheitsverfassungen“.³ Während es Aufgabe einer Einheitsverfassung wie der des Grundgesetzes ist, unter Einbeziehung der Staatsebenen von Bund und Ländern eine Grundordnung zu schaffen, soll die *Landesverfassung* die Staatsgewalt im Land legitimieren und begrenzen,⁴ daneben aber auch mit Blick auf die Bundesebene eine nicht unerhebliche *Ergänzungsfunktion* wahrnehmen. Länderverfassungen kann für das Bundesverfassungsrecht Vorbild- oder Modellcharakter zukommen, indem sie verfassungsrechtliche Alternativen aufzeigen und damit durchaus einen

* Prof. Dr. Matthias Dombert, Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Potsdam.

¹ BVerfG, Beschl. v. 07.05.2001 – 2 BvK 1/00 (Landesnaturenschutzgesetz Schleswig-Holstein) – E 103, 332 (357).

² BVerfG, Beschl. v. 24.03.1982 – 2 BvH 1/82, u. a. (Startbahn West) – E 60, 175.

³ Pestalozza, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: NVwZ 1987, S. 744 ff.; Sachs, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: DVBl. 1987, S. 857 ff.

⁴ Grawert, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: NJW 1987, S. 2329 (2338).

föderalen Verfassungswettbewerb zwischen unterschiedlichen Regelungsmodellen der Länder begründen.⁵ Beispiel hierfür ist die Staatszielbestimmung des „Umweltschutzes“, die bereits in allen Landesverfassungen Ostdeutschlands enthalten war⁶, ehe sie mit Art. 20a GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994⁷ in der Bundesverfassung verankert wurde.

Es ist vor allem die Bestimmung des Art. 28 Abs. 1 GG, die als Vorgabe für die Verfassungsgesetzgebung der Länder wirkt.⁸ Ihr kommt eine Doppelbedeutung zu.⁹ Sie gibt der Verfassungsautonomie der Länder sichtbaren Ausdruck, begrenzt aber gleichzeitig deren konstitutionelle Gestaltungsfreiheit.¹⁰ Dies bedeutet keine verfassungsrechtliche Strangulierung der Länder. Art. 28 Abs. 1 GG fordert nur ein gewisses Maß an Homogenität von Bundes- wie Landesverfassungen.¹¹ Nur soweit das Grundgesetz anderes vorschreibt, sind die Länder in der Ausgestaltung ihrer Verfassung gebunden.¹² Eine „Verfassungspflicht“ geht damit nicht einher. Die Länder trifft keine Pflicht zur förmlichen Verfassungsgesetzgebung. Sie sind darin frei, sich eine geschriebene Verfassungsurkunde zu geben, darauf zu verzichten oder sie auf ein Organisationsstatut zu beschränken.¹³

Mittlerweile haben aber alle deutschen Bundesländer die ihnen von Art. 20 Abs. 1 GG zugewiesene Verfassungskompetenz umgesetzt. Sie

⁵ *Sachs* (Anm. 3), DVBl. 1987, S. 857 (863).

⁶ Art. 39 LVerf Bbg; 10 LVerf SN; 35 LVerf LSA; 44 LVerf TH; 12 LVerf MV.

⁷ BGBl. I, S. 3146 ff.

⁸ *Sachs*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, S. 74.

⁹ *Nierhaus*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Rn. 7.

¹⁰ *Pestalozza* (Anm. 3), in: NVwZ 1987, S. 744 (747).

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 17.12.1975 – 1 BvR 548/68 (Gemeinschaftsschule Nordrhein-Westfalen) – E 41, 88 (119).

¹² BVerfG (Anm. 11), E 41, 88 (119); Beschl. v. 29.01.1974 – 2 BvN 1/69 (Niedersächsisches Landesbesoldungsgesetz) – E 36, 342 (361).

¹³ Näher m. w. N. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 28, Rn. 52.

verfügen – mit Ausnahme Hamburgs¹⁴ – über Vollverfassungen, die neben staatsorganisatorischen Regelungen auch Grundrechtsgewährleistungen aufweisen.¹⁵ In Ostdeutschland entstanden selbstbewusste „Staats“-Verfassungen¹⁶ mit *Grundrechtskatalogen*, die etwa in Brandenburg, Sachsen-Anhalt oder Thüringen umfassender als diejenigen des Grundgesetzes sind, und die *Einrichtungsgarantien* neben *Staatszielbestimmungen* stellen.¹⁷ Gerade für manchen westdeutschen Betrachter war dies gewöhnungsbedürftig. Ausgehend von den Erfahrungen der untergegangenen DDR, auch geprägt durch das Bestreben, neue Wege zu gehen, finden sich in den ostdeutschen Länderverfassungen nämlich Staatszielbestimmungen, die dem mittlerweile gewachsenen bundesrepublikanischen staatsrechtlichen Regelungsverständnis eher fremd waren. Wenn etwa Art. 48 LVerf Bbg das Land verpflichten will, *„im Rahmen seiner Kräfte durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Arbeitsförderung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sorgen, welche das Recht jedes Einzelnen umfasst, seinen Lebensunterhalt durch freigeählte Arbeit zu verdienen“*, oder Art. 47 Abs. 1 LVerf Bbg das Land verpflichtet, *„im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen...“* und in Abs. 2 S. 1 anordnet, dass die *„Räumung einer Wohnung nur vollzogen werden“* darf, *„wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht“*¹⁸, sah mancher Kommentator hierdurch die *„normative Schärfe des Grundgesetzes“* durch landesstaatlich nicht steuerbare Zielvorgaben und Politikvorstellungen herausgefordert und aufs Spiel gesetzt.¹⁹ Gänzlich neu sind derartige Regelungen aber nicht. Vergleichbare politische Zielvorgaben waren auch schon in früheren Jahren Bestandteil der Verfassungsgesetzgebung in den

¹⁴ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 06.06.1952, HmbBl I 100-a zuletzt Art. 4 und 6 geändert durch Gesetz v. 08.07.2009 (HmbGVBl. S. 221).

¹⁵ Dreier (Anm. 13), Art. 28, Rn. 51.

¹⁶ Menzel, Landesverfassungsrecht, Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, 2002, S. 365.

¹⁷ Menzel (Anm. 16), S. 365.

¹⁸ LVerfG Bbg, Beschl. v. 19.05.1994 – 6/93, u. a. – LKV 1994, S. 443.

¹⁹ Dietlein, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung der Art. 31 und 142 GG, 1993, S. 60 m. w. N.

Ländern, sei es, dass der Acht-Stunden-Tag als „gesetzliche Regel“ verfassungsrechtlich verankert wurde²⁰, der 1. Mai als „gesetzlicher Feiertag aller arbeitenden Menschen“ festgeschrieben werden sollte²¹ oder die „Förderung des Baues billiger Volkswohnungen ... Aufgabe des Staates und der Gemeinden sein sollte“²².

Der gesellschaftspolitische Wunschzettel, der in diesen Bestimmungen zum Ausdruck kommt, darf in seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung freilich nicht überschätzt werden. Ob und inwieweit derartige Bestimmungen vor den Anforderungen der Einheitsverfassung des Grundgesetzes Wirksamkeit beanspruchen können, ist damit noch nicht gesagt. Es ist die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder gewesen, die in ihrer Rechtsprechung – wie nachstehend zu zeigen sein wird – gerade vor dem Hintergrund bundesrechtlicher Anforderungen derartig hochtrabende Ansinnen auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß zurückgeschraubt hat.

Die inhaltliche wie organisatorische Vielfalt, die sich bei der Betrachtung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit auf Länderebene zeigt, ist bemerkenswert, kommt in ihr doch eine gewisse institutionelle Gegenläufigkeit zum Ausdruck. Während Staat und Gesellschaft immer mehr zu einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse tendieren, zeigt sich in diesem Teilbereich der Staatsorganisation ein deutlicher Trend zur Dezentralisation.²³ Das Bundesstaatsprinzip wird offenbar nicht nur als abstrakt genereller Regelungsrahmen verstanden, sondern als Chance begriffen, eigene rechtspolitische Akzentsetzungen auf Landesebene auch umsetzen zu können. Die unterschiedlichen *Ausformungen der Länderverfassungen* wie die unterschiedlichen Strukturen der Landesverfassungsgerichtsbarkeit sind so verstanden *Ausdruck bundesstaatlichen Bewusstseins* und Ausweis praktizierter Bundesstaatlichkeit.

²⁰ Art. 31, S. 1 LVerf HE.

²¹ Art. 32, S. 1 LVerf HE.

²² Art. 106, Abs. 2 LVerf Bay.

²³ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 647.

Differierende verfassungsrechtliche Akzentuierungen und voneinander abweichende Kontrollstrukturen auf Länderebene mögen als Zersplitterung empfunden werden, die die Handlungseinheit und -fähigkeit des Staates gefährdet,²⁴ angesichts altbewährter Strukturen auch Risiken für das Prinzip der Rechtssicherheit schafft. Die regionale Ausdifferenzierung hinsichtlich verfassungsrechtlicher Rechtsschutzgehalte und Rechtsschutzsysteme kann zudem geeignet sein, den Primat von Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht in Frage zu stellen, jedenfalls aber das Risiko mit sich bringen, ein verfassungsrechtliches Stimmengewirr zu schaffen, in dem das – ohnehin schon hinreichend belastete – *Bundesverfassungsgericht* sich nur mühsam Gehör verschaffen kann. Derartige Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Schon vor Herstellung der deutschen Einheit ist ein Gleichklang der Rechtsprechung sowohl der Landesverfassungsgerichte untereinander als auch mit dem *Bundesverfassungsgericht* festgestellt und von der Existenz eines „gemeindeutschen Verfassungsrechts“ gesprochen worden.²⁵ Allerdings ist genauso festzustellen, dass es oftmals Landesverfassungsgerichte waren, die einen „Vorstoß in Neuland mit wichtigen Erkenntnissen zur Interpretation, Konkretisation und Entwicklung des Verfassungsrechts“ vorgenommen haben. Sieht man die Summe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf Länderebene, steht fest, dass sich die Landesverfassungsgerichtsbarkeit ihren Part im föderalen System des Verfassungsrechtsschutzes schon dadurch erarbeitet hat, dass sie in Wahrnehmung ihrer landesverfassungsrechtlichen Kontrollkompetenzen Sachmaterien geprägt hat, die heute geradezu als Domäne der Landesverfassungsgerichtsbarkeit angesehen werden. Der Spielraum, den die Landesverfassungen in diesem Zusammenhang gewähren, ist von der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder konturiert und für Staat und Bürger sichtbar gemacht worden. Unterschiedliche Meinungen zwischen den Verfassungsgerichten einiger Länder sind nicht ausgeblieben, die Meinungsvielfalt ist unübersehbar. Der Wettbewerb der Meinungen indes erhält seinen begrenzenden Rahmen durch die *verbindende Klammer des Grundgesetzes*. Denn die Rechtsprechung der

²⁴ Zu Risiken des bundesstaatlichen Prinzips m. w. N *Stern* (Anm. 23), S. 659.

²⁵ *HessStGH*, Urt. v. 07.07.1977 – P. St. 783 – NJW 1977, S. 2065 ff.

Landesverfassungsgerichte hat im Ergebnis die einheitsstiftende Struktur des Grundgesetzes respektiert und betont und damit so zu dessen Überzeugungsbildung beigetragen. Dies mag gerade in Ostdeutschland für Ernüchterung gesorgt haben. Es sind die Verfassungsgerichte der Länder gewesen, die in ihrer Rechtsprechung überzogene Erwartungshaltungen an die rechtliche Reichweite und politische Wirksamkeit einzelner Verfassungsbestimmungen korrigiert und deutlich gemacht haben, dass etwa Verfassungsbestimmungen, die wie Art. 47 Abs. 1 LVerf Bbg das Land verpflichten, „im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Wohnung zu sorgen“, keine unmittelbare Berechtigung des Bürgers bewirken.²⁶ Klarstellungsfunktion vor allem auf Erwartungen im politischen Raum hatte auch die Rechtsprechung. Die Länderkompetenzen wurden mit Blick auf die von der Bundesverfassung vorgegebenen Grenzen fixiert und damit das politisch Gewünschte dem verfassungsrechtlich Möglichen angepasst. Es bedurfte der verfassungsrechtlichen Judikatur auf Landesebene, um deutlich zu machen, dass es Landtagen verfassungsrechtlich verwehrt ist, bspw. durch Entschließungsanträge und politischen Druck Bundesorgane dazu zu zwingen, die von diesen getroffenen Sachentscheidungen zu ändern. Die Struktur des Bundesrates verbietet es, den Vertretern des Landes im Bundesrat rechtlich unverbindliche Vorgaben als Orientierungshilfe an die Hand zu geben und damit zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat zu machen.²⁷

Nirgendwo lässt sich die Berücksichtigung regionaler oder landsmannschaftlicher Besonderheiten auf der Ebene der Länderverfassungen deutlicher feststellen als im Zusammenhang mit dem Schutz ethnischer und nationaler Minderheiten und Volksgruppen. Das Grundgesetz kennt derartige ausdrückliche Regelungen nicht.²⁸ Auf der *Ebene*

²⁶ LVerfG Bbg (Anm. 18), LKV 1994, S. 443; allgemein zu landesverfassungsrechtlichen Sozialbestimmungen eines „Rechts auf Wohnung“ Dietlein (Anm. 19), S. 146 ff.

²⁷ BVerfG, Beschl. v. 30.07.1958 – 2 BvF 3/58 (Volksbefragung über Atomwaffen) – E 8, 104; LVerfG Bbg, Urt. v. 28.01.1999 – 2/98 – NVwZ 1999, S. 868 ff.

²⁸ Zur verfassungspolitischen Diskussion um einen Art. 20 b GG; Osterloh, in: Sachs (Anm. 9), Art. 3, Rn. 229 f.

der Länderverfassungen zeigt sich der *Minderheitenschutz* in zweifacher Gestalt. So weisen die Länderverfassungen von Sachsen und Schleswig-Holstein in Art. 5 Abs. 2 LVerf SN und Art. 5 Abs. 1 HS 1 LVerf SH eine allgemeine Bestimmung über den Schutz nationaler Minderheiten auf. Daneben werden in Schleswig-Holstein mit der nationalen dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe konkrete Volksgruppen geschützt, die nach Art. 5 Abs. 2, S. 2 LVerf SH Anspruch auf Schutz und Förderung haben. In Sachsen und Brandenburg widmen sich Art. 6 Abs. 1 S. 2 LVerf SN und Art. 25 Abs. 1 S. 1 BbgLVerf den Sorben, die als westslawisches Volk in der Lausitz sowohl in Sachsen wie auch im benachbarten Brandenburg beheimatet sind.

Die Rechtsnatur der letztgenannten Bestimmungen geriet in der Ausprägung des Art. 25 LVerf Bbg in die Diskussion, als der Ort *Horno* – mitten im Braunkohlegebiet der Lausitz gelegen – zunächst umgesiedelt und später überbaggert werden sollte. Im Mittelpunkt des verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens stand u. a. die Frage, wieweit die Schutzrichtung der Verfassungsbestimmung reiche, vor allem, ob sie als Grundrecht im Sinne eines Abwehrrechtes oder als bloße Staatszielbestimmung aufgefasst werden müsse.

Die Entscheidung des *LVerfG Bbg* im Urteil vom 18. Juni 1998²⁹ zeigt auf der einen Seite das geradezu sensible Eingehen auf die Befindlichkeit einer ethnischen Minderheit, der in der deutschen Vergangenheit viel Leid zugefügt worden ist, lässt auf der anderen Seite aber keinen Zweifel am Primat des Bundesrechts. Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 3 GG schafft eine Grenze, denn ein der Landesverfassung entnommener absoluter Bestandsschutz für sorbisch geprägte Siedlungen könnte sich wie eine Privilegierung gegenüber der sonstigen (nichtsorbischen) Bevölkerung auswirken, deren Ortschaften einer Inanspruchnahme durch den Braunkohlentageabbau ausgesetzt würden, ohne dass ihnen ein entsprechender verfassungsrechtlicher Schutz zukommen würde: Gleichbehandlung i. S. d. Art. 3 Abs. 3 als Diskriminierungsverbot, nicht aber (sorbisches) Besserstellungsgebot. Förderale Eigenregelungen werden außer durch das Verfassungsrecht

²⁹ *LVerfG Bbg*, Ur. 18.6.1998 – 27/9 – DVBl. 1999, S. 34 ff.

aber auch durch einfaches Bundesrecht begrenzt, das gegenüber nachgeordnetem Verfassungsrecht des Landes Vorrang zu beanspruchen hat. Ein in der Landesverfassung angelegter absoluter Bestandsschutz für sorbische Siedlungen würde mit fachrechtlichen Vorgaben des Bergrechts kollidieren. Die Inanspruchnahme des sorbischen Siedlungsgebietes ist nach dem Katalog des § 55 Abs. 1 BBergG auch unter dem Gesichtspunkt gemeinschädlicher Einwirkungen i. S. d. § 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG kein Versagungsgrund für die Betriebsplanzulassung.³⁰

Zieht man das Fazit im Rahmen des hier Möglichen, so kommt man zur Feststellung, dass Landesverfassungen wie Landesverfassungsgerichte dem deutschen Föderalismus insofern Gesicht und Kontur gegeben haben, als sie regionale, kulturelle und gesellschaftliche Differenzierungen aufgegriffen haben und widerspiegeln. Auch wenn die Gegebenheiten der modernen Gesellschaft zu einer gewissen Einebnung geführt haben, ist in den Bundesländern ein eigenständiges „*Regionalbewusstsein*“ entstanden, das seinen Ausdruck in den Länderverfassungen und in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte gefunden hat. Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte geben damit nicht verkümmerte Annexkompetenzen, sondern das Selbstbewusstsein föderaler Landeshoheiten wieder. Systemimmanente Fliehkräfte werden durch die vereinheitlichende Wirkung des Grundgesetzes und seiner – von den Landesverfassungsgerichten respektierten – Strukturprinzipien verfassungsrechtlich beherrscht. Auf eine Kurzformel gebracht: Länderverfassungen und Landesverfassungsgerichte bewirken *Einheit durch Vielfalt*.

³⁰ LVerfG Bbg (Anm. 29), DVBl. 1999, S. 34.

Entwicklung des Grundrechtskatalogs der russischen Verfassung

*Galina D. Sadovnikova **

I. Grundrechtskatalog der Verfassung der RF, Entwicklung des russischen Konstitutionalismus und internationale humanitäre Anforderungen

Der Grundrechtskatalog in der Verfassung der RF spiegelt die Entwicklung des russischen Konstitutionalismus wider und entspricht den internationalen humanitären Anforderungen in diesem Bereich. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind dazu bestimmt, die Annäherung der Rechtssysteme im europäischen Raum zu gewährleisten. Die Erfahrungen der Länder, in denen der Menschenrechtsschutz zur Tradition geworden ist und in denen die Rechte und Freiheiten des Menschen als höchste Werte gelten, können auf dieser Grundlage weitergegeben werden. Schließlich fördert die Festlegung von internationalen Menschenrechtsstandards die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und insgesamt die Entwicklung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie die Stärkung der Zivilgesellschaft im europäischen Raum.

Mit der fortschreitenden Globalisierung wird sich der Einfluss der Menschenrechtsstandards auf die russische Rechtsordnung immer weiter erhöhen. Andererseits beeinflussen die russische Rechtswissenschaft und Rechtspraxis in einem gemeinsamen informationellen Raum die Rechtsordnungen ausländischer Staaten sowie den Inhalt von internationalen Rechtsakten.

Ein positiver Effekt der internationalen Integration in Fragen der Menschenrechte besteht vor allem darin, dass durch die Annäherung der Staaten und Völker mehr Möglichkeiten eröffnet werden, auf die

* Dozentin Dr. Galina D. Sadovnikova, Lehrstuhl für Verfassungs- und Kommunalrecht an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

Herausforderungen der Gegenwart zu reagieren: So ermöglicht eine Koordination der Bemühungen die Abmilderung von negativen Globalisierungsfolgen, die Entwicklung von neuen Methoden des Umweltschutzes, die Bekämpfung von Terrorismus und Drogenkriminalität sowie die gemeinsame wissenschaftliche Forschung in einem gemeinsamen informationellen Raum. Das alles fördert die Schaffung von sicheren Lebensbedingungen und die Gewährleistung der Rechte und Freiheiten des Menschen.

II. Der Grundrechtskatalog der Verfassung von 1993

Der verfassungsrechtliche Grundrechtskatalog unterscheidet sich grundsätzlich von den Katalogen der russischen Verfassungen aus der Zeit der Sowjetunion, und zwar nicht nur inhaltlich, sondern auch durch die Prinzipien, die dem verfassungsrechtlichen Rechtsstatus einer Person zugrunde gelegt werden sowie durch die neu eingeführten Garantien. Die sowjetischen Rechtswissenschaftler lehnten das Rechtsstaatsprinzip mit der Begründung ab, dass die Staatsmacht stets über dem Recht steht und durch das Recht nicht gebunden ist, insbesondere in Notsituationen. Aus dem Rechtsstaatsprinzip der Verfassung der RF ergeben sich vielgestaltige Rechte und Freiheiten der Bürger.

Die geltende Verfassung basiert auf einem völlig neuen Verständnis davon, dass der Mensch sowie seine Rechte und Freiheiten die höchsten Werte bilden. Diese Regelung gehört zu den Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung und kann somit nicht abgeändert werden. Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers gelten unmittelbar. Sie bestimmen den Sinn, den Inhalt und die Anwendung der Gesetze, die Tätigkeit der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt sowie der örtlichen Selbstverwaltung und werden durch die Rechtsprechung gewährleistet.

Die geltende Verfassung hat im Vergleich zu den sowjetischen Verfassungen keinen Klassencharakter und lehnt den Vorrang der Klassenwerte ab. In der Verfassung von 1993 ist auch die Korrelation der Menschenrechte mit den Staatsinteressen und Staatszielen nicht mehr vorhanden. In den sowjetischen Verfassungen war dagegen die Verwirklichung von einigen politischen Rechten, z. B. des Demonstrations-

rechts, nur zum Zwecke der Stärkung und Entfaltung der sozialistischen Ordnung und des Aufbaus des Kommunismus möglich.

Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Russland führte zur Erweiterung des Katalogs von persönlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten und zur Festlegung von neuen Rechtsgarantien. Erstmals ist es möglich, den Schutz von Menschenrechten außerhalb von Russland zu erlangen. Heute können sich die russischen Bürger an zwischenstaatliche Organisationen für den Menschenrechtsschutz wenden, wenn alle vorhandenen innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten ausgeschöpft sind.

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte, die in der Verfassung der RF festgelegt sind, haben unmittelbare Wirkung. Jedoch sind die Formen und Mittel ihrer Realisierung sowie die angemessenen Einschränkungen in den geltenden Gesetzen geregelt. Dadurch wird der Inhalt von menschenrechtlichen Normen konkretisiert. Ihre Gewährleistung ist unabdingbar, da das 2. Kap. der Verfassung („Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers“) nicht verändert werden kann.

Die verfassungsmäßige Anerkennung der Rechte und Freiheiten des Menschen als höchste Werte dient als Orientierungspunkt für die Gesetzgebung und Rechtsanwendung. Der Staat schützt die Menschenrechte auf unterschiedliche Art und Weise, vor allem mittels des Rechts. Nach der Verabschiedung der Verfassung von 1993 wurden in Russland alle Gesetzbücher erneuert und sind eine große Anzahl von Gesetzen erlassen worden. Die Neuerungen betreffen vor allem die gesetzliche Konkretisierung der Menschenrechte, die früher entweder nicht ausreichend oder gar nicht geregelt wurden: z. B. die Bewegungsfreiheit, die Einreise- und Ausreisefreiheit, die Gewissens- und Religionsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit sowie das Grundrecht, sich zu politischen Parteien zusammenzuschließen. Das heißt natürlich nicht, dass das russische Recht im Bereich der Menschenrechte vollkommen ist: Diskutiert wird vor allem bzgl. der Wahlrechte und des Rechts auf Bildung. Einige Probleme bestehen darüber hinaus im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Rechte. Mit der Entwicklung der Zivilgesellschaft wächst zudem der Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Fortbildung der Rechtsordnung in Fragen der Menschenrechte.

III. Der Einfluss des Verfassungsgerichts der RF auf die Entwicklung des Grundrechtskatalogs

Im Prozess der Entwicklung des Grundrechtskatalogs spielt die Rechtsauffassung des *Verfassungsgerichts der RF* eine wichtige Rolle. Dadurch wird der Grundrechtskatalog erweitert und die Gewährleistung der Grundrechte verstärkt. Wenn ein Gesetz unbestimmt ist, begründet das Verfassungsgericht seine Entscheidungen mit den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien, wie z. B. damit, dass die Rechte und Freiheiten eines Menschen die höchsten Werte bilden. Nicht selten verweist das Verfassungsgericht in seinen Entscheidungsgründen auf die wegweisenden Grundsätze, internationalen Menschenrechtsstandards sowie auf die Rechtsprechung des *EGMR*.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind verbindlich. Wenn ein Rechtsakt z. T. oder vollständig mit der Verfassung der RF nicht vereinbar ist, verliert er seine Wirksamkeit ab dem Zeitpunkt der Entscheidungsverkündung. Die Rechtsauffassung des Verfassungsgerichts stellt dabei einen Orientierungspunkt für die Rechtsordnung und Rechtsanwendung dar. Die Rechtsauffassungen des Verfassungsgerichts sind in formeller Hinsicht keine Rechtsquellen. Tatsächlich kommen sie aber den Rechtsquellen gleich.

Große Bedeutung hat die Befugnis der Bürger, Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung ihrer Rechte durch ein konkretes Gesetz vor dem Verfassungsgericht zu erheben. Die Gesetze werden vom Verfassungsgericht anhand der wichtigsten internationalen Menschenrechtsprinzipien ausgelegt. Der Zuständigkeitsbereich der Verfassungskontrollorgane in Russland und Deutschland ist sehr ähnlich. Das ermöglicht die Suche nach gemeinsamen Lösungen von bestimmten menschenrechtlichen Problemen. So setzte sich das Verfassungsgericht der RF in der Sache *Markin* mit der Frage auseinander, ob ein Armeeingehöriger einen Anspruch auf Elternzeit hat. Die Auffassung des Verfassungsgerichts stimmte nicht mit der des *EGMR* überein. Daher stellte sich die Frage, ob in einem solchen Fall der Gesetzgeber das Gesetz ändern muss oder nicht. Das ist umstritten.

IV. Charakteristika des russischen und des deutschen Grundrechtskatalogs

Der Katalog der Menschenrechte, der in der russischen Verfassung festgehalten ist, hat mit dem Grundrechtskatalog der Bundesrepublik Deutschland viele Gemeinsamkeiten. Die Unterschiede sind nicht wesentlich, denn beide Verfassungen basieren auf fundamentalen humanistischen Werten des Konstitutionalismus und der Menschenrechte und erkennen den Vorrang von allgemein anerkannten menschenrechtlichen Prinzipien und Normen an.

Die erste Rechtsnorm im deutschen Grundgesetz betrifft die Menschenwürde. Gem. Art. 1 GG ist der Staat verpflichtet, die Menschenwürde zu schützen und zu respektieren. Die ersten Bestimmungen der russischen Verfassung regeln die Grundlagen der Staatsorganisation. Jedoch sind mit dem Art. 1 des deutschen GG vergleichbare Normen im 1. und 2. Kap. der russischen Verfassung geregelt.

Den Bestimmungen über die Grundrechte sind in beiden Verfassungen die gleichen Prinzipien zugrunde gelegt. Bestimmte Sachverhalte sind jedoch unterschiedlich geregelt. Z. B. regelt Art. 6 des deutschen GG, dass den unehelichen Kindern durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen sind wie den ehelichen Kindern. Eine vergleichbare Rechtsnorm gibt es in der russischen Verfassung nicht. Jedoch wird dieses Problem anhand von allgemein geltenden Verfassungsprinzipien auf gleiche Weise gelöst.

Man kann weitere Rechtsnormen der deutschen Verfassung nennen, die bestimmte gesellschaftliche Verhältnisse ausführlicher regeln als die russische Verfassung. Z. B. heißt es in Art. 7 GG: *„Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft erteilt. Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.“*

In Russland sind Schulfragen degegen durch einfache Gesetze geregelt. Die Verfassung garantiert nur die Gewissens- und Religionsfreiheit sowie die Freiheit der Lehre. Die Frage, ob der Religionsunterricht

verpflichtend sein soll, war in Russland sehr umstritten. Die Frage der Privatschulen ist in Russland ebenfalls nicht so ausführlich geregelt wie in Art. 7 des deutschen GG.

Allerdings sind die Grundrechtskataloge in der russischen und deutschen Verfassung in ihren Grundwerten sehr ähnlich: Die beiden Verfassungen basieren auf dem gemeinsamen Prinzip, dass der Mensch, seine Rechte und Freiheiten die höchsten Werte darstellen.

(übersetzt von *Olga Prokopyeva*)

Entwicklung des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes

*Carola Schulze**

I. Entwicklung der Grundrechte als Erfolgsgeschichte

Die Entwicklung der Grundrechte des Grundgesetzes ist eine Erfolgsgeschichte ohnegleichen. Schon *Carlo Schmid* hat in seiner programmatischen Rede im Plenum des Parlamentarischen Rates vorausschauend geäußert: Die Grundrechte dürfen nicht nur ein Anhängsel des Grundgesetzes sein. „Die Grundrechte müssen das Grundgesetz regieren.“¹ Heute können wir davon ausgehen, dass sich in den Grundrechten des Grundgesetzes nicht nur ein Stück des Verfassungskonsenses ausdrückt, der jede Verfassung begründet und trägt,² sondern dass die Grundrechte auch ein unverzichtbares Essentiale, d. h. ein unabdingbares, unaufgebbares Wesensmerkmal der geltenden Verfassung darstellen.³

Für den Bürger sind die Grundrechtsnormen diejenigen Bestimmungen der Verfassung, die ihn im Alltag am meisten betreffen. Vor allem in den Grundrechten erleben die Bürger das Grundgesetz. Wenn ein Sinnprinzip der Verfassung die Integration der Bürger in die Gesellschaft ist, so gilt das im besonderen Maße für den Grundrechtsteil der Verfassung.

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

¹ Stenographischer Bericht, S. 14, links.

² Vgl. *Scheuner*, Pressefreiheit, in: VVDStRL 22 (1965), S. 38 f.

³ BVerfG, Beschl. v. 04.05.1971 – 1 BvR 761/67 – E 31, 55 (73); Beschl. v. 15.12.1976 – 2 BvR 841/73 (Direktor der Datenzentrale) – E 43, 154 (167).

Die Grundrechte sind verfassungsrechtliche Fundamentalnormen des Einzelnen. Sie weisen zum einen eine freiheitssichernde Funktion auf, d. h. sie gewährleisten die individuelle Freiheit vor dem Staat (Abwehrrechte), und haben zum anderen eine staatslimitierende Funktion, d. h. beschränken die Staatsgewalt vor allem im Verhältnis Staat-Bürger.

II. Inhaltliche Entwicklungslinien der Grundrechte

Die Grundrechte des Grundgesetzes, die in Auseinandersetzung mit den massenhaften Menschenrechtsverletzungen des Nationalsozialismus im 1. Kap. des Grundgesetzes verankert wurden, haben eine dynamische und ständige Entwicklung genommen.

Für ihre Entwicklung bis zur Gegenwart waren und sind insbesondere die Regelungen zur Bindungswirkung der Grundrechte in allen Bereichen und für alle staatlichen Organe in Art. 1 Abs. 3 GG, ein beachtlicher Bestandsschutz von Verfassungsänderungen gemäß der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG – darunter der Menschenwürdegarantie in Art. 1 GG – und die Gewährung effektiven prozessualen Rechtsschutzes bei Beeinträchtigung subjektiver öffentlicher Rechte durch die staatliche Gewalt gem. Art. 19 Abs. 4, 93 GG bahnbrechend.

Die Entwicklung der Grundrechte des Grundgesetzes zeigt sich primär in der Erweiterung und Vertiefung des (materiellen) Gehalts der Grundrechte. Die wichtigsten inhaltlichen Entwicklungsrichtungen der Grundrechte bestehen m. E. in folgenden:

- die Ausprägung der objektiv-rechtlichen Grundrechtsdimension neben der subjektiven Seite der Grundrechte. Wahl hat diese Grundrechtsentwicklung als die bedeutsamste Weiterentwicklung der Grundrechte nach 1949 bezeichnet. Sie hat zu einer erheblichen Bedeutungssteigerung der Grundrechte unter dem Grundgesetz geführt und die juristische Bedeutung der Grundrechte erhöht;⁴

⁴ Vgl. *Wahl*, Die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte im internationalen Vergleich, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 1, 2009, S. 745–781.

- die juristische Begründung der Menschenwürdegarantie als voll geltendes Grundrecht und echte Grundrechtsgewährleistung als die heute wohl herrschende Auffassung.⁵ Damit ist die Menschenwürdegarantie – neben ihrer Charakterisierung als oberstes Verfassungsprinzip – auch eine individuelle Rechtspositionen vermittelnde Grundrechtsbestimmung, eine Berechtigung des einzelnen Menschen, die mit der Verpflichtung der staatlichen Gewalt, die Menschenwürde zu achten und zu schützen, korrespondiert;
- die Entwicklung unbenannter Grundrechte (sog. Rechtsprechungsgrundrechte) wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht und seine Elemente sowie das Grundrecht auf Gewährleistung des sozialen Existenzminimums, das aus Art. 1 I GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG vom *Bundesverfassungsgerichts* abgeleitet wurde;⁶
- die Betrachtung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht, das die Freiheit zu jedem beliebigen Tun und Unterlassen schützt und somit die Lückenlosigkeit des Freiheitsschutzes sicherstellt;
- die Entwicklung von staatlichen Schutzpflichten aus den Freiheitsrechten. Schutzpflichten gebieten staatlichen Stellen, den Schutzgegenstand von Freiheitsrechten vor Verletzungen und Gefährdungen zu schützen, obgleich diese nicht vom Staat ausgehen und von ihm auch nicht mitzuverantworten sind,⁷ sondern durch private Dritte vorgenommen werden;
- die Herausarbeitung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der als praktisch wichtigste Anforderung an Grundrechtsbeschränkungen herausragende Bedeutung hat und den praktischen Kern des Grundrechtsschutzes darstellt;⁸

⁵ Vgl. Höfling, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 1, Rn. 5.

⁶ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, u. a. (Hartz IV-Regelsatz) – E 125, 175.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 14.04.2010 – 1 BvL 8/08 (Klinikprivatisierung Hamburg) – E 126, 39 (78).

⁸ St. Rspr. seit BVerfG, Entsch. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 (Apothekenurteil) – E 7, 377 (405, 407); vgl. Beschl. v. 24.05.2005 – 1 BvR 1072/01 (Verfassungsschutzbericht "Junge Freiheit") – E 113, 63 (80); Stern, Das Staatsrecht der Bun-

- die Entwicklung des Prüfmaßstabes des Gleichheitssatzes von der Willkürformel⁹ zum Gebot verhältnismäßiger Gleichheit¹⁰ (alte und neue Formel) und die Ergänzung des Willkürverbots – der Frage danach, ob eine gesetzliche Regelung evident unsachlich gleich oder ungleich behandelt¹¹ – durch das Problem der verfassungsgerichtlichen Abwägung, d. h. durch eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Ungleichbehandlung von Personengruppen;¹²
- die Herausbildung von derivativen Teilhabeansprüchen, die dem status positivus zugeordnet werden, neben den Freiheitsrechten als Abwehransprüchen. Sie werden aus Grundrechten abgeleitet, sind aber *in ihrem Bestand, ihrem Inhalt und Umfang abhängig von vorgängigem teilhabebegründenden staatlichem Handeln*¹³. Praktisch spielen derivative Teilhabeansprüche vor allem im leistungsstaatlichen Bereich eine Rolle.

Alle die genannten Entwicklungsrichtungen der Grundrechte wurden wesentlich durch die Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* geprägt.

Im besonderen Maße zeigt sich die stürmische Entwicklung der Grundrechte an der Herausbildung und Entfaltung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts*.

desrepublik Deutschland, Bd. III/2, Allgemeine Lehren der Grundrechte, 1994, § 84, S. 762 ff.

⁹ *BVerfG*, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 (Südweststaat) – E 1, 14 (52); Urt. v. 19.10.1982 – 1 BvL 39/80 – 61, 138 (147); Beschl. v. 06.06.1989 – 1 BvR 727/84 (staatliche Presseförderung) – 80, 132 (141).

¹⁰ *BVerfG*, Beschl. v. 07.10.1980 – 1 BvL 50/79, u. a. (verspätetes Vorbringen) – E 55, 72 (88); seither st. Rspr. des Ersten Senats, vgl. nur *BVerfG*, Beschl. v. 07.07.2009 – 1 BvR 1164/07 (Homo-Ehe) – E 124, 199 (219 f.).

¹¹ *BVerfG*, Entsch. v. 09.05.1961 – 2 BvR 49/60 – E 12, 326 (333); Beschl. v. 16.10.1979 – 1 BvL 51/79 – E 52 277 (281); (Anm. 10), E 55, 72 (90); Beschl. v. 05.10.1993 – 1 BvL 34/81 (Konkursausfallgeldversicherung) – E 89, 132 (142).

¹² *Osterloh*, in: *Sachs* (Anm. 5), Art. 3, Rn. 8–15.

¹³ *Murswiek*, Grundrechte als Teilhabe, soziale Grundrechte, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HBStR*, Bd. 5, 1992, § 12, Rn. 11 (S. 247).

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht bietet dort, wo die auf den Privatsphärenschutz gerichteten Spezialgewährleistungen aus Art. 13, 10, 4 Abs. 1, 2 GG versagen, aufgrund der gebotenen Einbeziehung des Wertgehalts der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG in das Hauptfreiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Achtung der ureigensten Privatsphäre.¹⁴ Damit gewährt das Grundgesetz dem Einzelnen einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung, der der Einwirkung der öffentlichen Gewalt entzogen ist. Auf diese Weise schützt das allgemeine Persönlichkeitsrecht die Integrität der Persönlichkeit selbst, das Sein der Person im Unterschied zum Tun.¹⁵

Das *Bundesverfassungsgericht* spricht im Hinblick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht von einem unbenannten Freiheitsrecht, das die speziellen (benannten) Freiheitsrechte ergänzt, die ebenfalls konstituierende Elemente der Persönlichkeit schützen.¹⁶ Es hat in st. Rspr. den Inhalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts jeweils anhand der zu entscheidenden konkreten Fälle herausgearbeitet und auf eine „abschließende Umschreibung“ des Inhalts des allgemeinen Persönlichkeitsrechts verzichtet.¹⁷ Dabei hat es stets den engen Zusammenhang mit der in Art. 1 Abs. 1 GG garantierten Menschenwürde betont, die für Art. 2 Abs. 1 GG Inhalts- und Abgrenzungsfunktion hat.¹⁸

Mit der zunehmenden Judikatur ist der Inhalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in seinen Konturen deutlicher und in seinem Inhalt dichter geworden.¹⁹ Auf diese Weise hat das *Bundesverfassungsgericht* eine Reihe von unbenannten Freiheitsrechten ausgeformt: so das Recht auf Privat- und Intimsphäre, das Recht auf die persönliche Ehre, das

¹⁴ Vgl. *Dürig*, Gesammelte Schriften, 1984, S. 127 ff., insbes. S. 139 f.

¹⁵ Vgl. *Murswiek*, in: Sachs (Anm. 5), Art. 2, Rn. 29.

¹⁶ *BVerfG*, Beschl. v. 03.06.1980 – 1 BvR 185/77 (Eppler) – E 54, 148 (153); Beschl. v. 03.04.1979 – 1 BvR 994/76 (Durchsuchungsanordnung) – E 51, 97 (105).

¹⁷ *BVerfG* (Anm. 16), E 54, 148 (153 f.); Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, u. a. (Volkszählung) – 65, 1 (41 f.).

¹⁸ *BVerfG*, Urt. v. 05.06.1973 – 1 BvR 536/72 (Lebach) – E 35, 238 (245).

¹⁹ Vgl. *Schmitt-Glaeser*, Schutz der Privatsphäre, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HBStR*, Bd. 6, § 129, Rn. 29 (S. 58).

Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das Recht, in seinem selbst definierten sozialen Geltungsanspruch nicht beeinträchtigt zu werden u. a. m.

Bedingt durch die technische Entwicklung, insbesondere die Nutzung der Informationstechnik, die für die Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen eine früher nicht absehbare Bedeutung erlangt hat, werden neuartige Gefährdungen der Persönlichkeit deutlich sichtbar. Als weitere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts hat das *Bundesverfassungsgericht* demzufolge das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme entwickelt.²⁰

Die Entwicklung der Grundrechte des Grundgesetzes hat zu einer Konstitutionalisierung der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland geführt.²¹ Anders gesagt: Die Grundrechte durchdringen die Rechtsordnung, sie wirken als Grundsätze und Grundentscheidungen, die nicht nur im Verhältnis Bürger-Staat, sondern für die gesamte Rechtsordnung in unterschiedlicher Intensität relevant sind.²² Die Konsequenz dieses Prozesses ist die Grundrechtsgeprägtheit der deutschen Rechtsordnung²³ und des deutschen Verfassungsstaates.

III. Einfluss der Gesetzgebung und der Rechtswissenschaft auf die Entwicklung der Grundrechte

Auf die Entwicklung der Grundrechte haben neben dem *Bundesverfassungsgericht* die Gesetzgebung und die Rechtswissenschaft ihren spezifischen Einfluss genommen.

²⁰ *BVerfG*, Urt. v. 27.02.2008 – 1 BvR 370/07, u. a. (Online-Durchsuchung) – E 120, 274 ff.

²¹ Vgl. *Wahl*, Herausforderungen und Antworten. Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, S. 97 ff.

²² Vgl. *Schuppert/Bumke*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung. Überlegungen zum Verhältnis von verfassungsrechtlicher Ausstrahlung und Eigenständigkeit des „einfachen“ Rechts, 2000.

²³ Vgl. *Wahl*, Die praktische Wirksamkeit von Verfassungen, in: FS Stern, 2011, S. 245.

1. Gesetzgebung und Grundrechtsentwicklung

Für den Gesetzgeber bedeutet die sich aus Art. 1 Abs. 3 GG ergebende Bindung an die Grundrechte das Verbot grundrechtswidriger Gesetze. Verstößt der Gesetzgeber gegen dieses Verbot, handelt er verfassungswidrig. Sein Gesetz ist im Regelfall nichtig. I. d. S. erweisen sich die Grundrechte insofern als die Grenzen für die Ausübung der Kompetenzen des Gesetzgebers – als sog. negative Kompetenznormen.²⁴ Die Bindung des Gesetzgebers an Art. 1 Abs. 3 GG enthält aber auch das Gebot zu einer grundrechtsgemäßen inhaltlichen Ausgestaltung der Gesetze. D. h. die Grundrechte sind Richtmaß und Leitsätze für die Gesetze.

Schließlich fällt dem Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsbegrenzungen eine Schlüsselrolle zu. Gesetzesvorbehalte ermächtigen primär den Gesetzgeber, Einschränkungen der Grundrechte vorzunehmen. Diese Grundrechtsbegrenzungen haben das Ziel, gegenüber den grundrechtlich geschützten Individualinteressen die Belange des Gemeinwohls zur Geltung zu bringen.

Grundrechtsbegrenzungen durch den Gesetzgeber „führen in ihrer Formulierung zu weit gehende Gewährleistungen, die also den Grundrechtsschutz auf dieser Ebene weiter gehen lassen, als er letztlich reichen soll, auf der Ebene der grundrechtlichen Maßstabsbildung auf das im Ergebnis gewollte Maß zurück“²⁵.

Soweit der Gesetzgeber zu verfassungsrechtlichen Einschränkungen der Grundrechte ermächtigt wird, müssen die Gesetze allgemeinen Anforderungen genügen (Schranken-Schranken). So sehen Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 GG das Verbot des Einzelfallgesetzes und das Zitiergebot sowie die Wesengehaltsgarantie vor. Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, „der die materielle Hürde für grundsätzlich alle Grundrechtsbeschränkungen darstellt“²⁶.

²⁴ Vgl. Stern, Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HBStR, Bd. 5, 1992, Rn. 66 (S. 84).

²⁵ Sachs, in: Sachs (Anm. 5), vor Art. 1, Rn. 96.

²⁶ Sachs, in: Sachs (Anm. 5), vor Art. 1, Rn. 135.

2. Rechtswissenschaft und Grundrechtsentwicklung

Die stürmische Entwicklung der Grundrechte fand auch in der Wissenschaft großen Widerhall und führte zur Neubesinnung und zur Erarbeitung breit gefächerter grundrechtstheoretischer Konzeptionen. Sie haben den Sinn, grundlegende, auslegungsleitende Verständigungsansätze für die Grundrechtsbestimmungen zu geben und in die Auslegung der Grundrechte einzugehen.²⁷ Einigkeit bestand darin, dass die liberale Grundrechtsinterpretation, d. h. die klassische Funktion der Grundrechte nicht mehr genügen konnte. Es ging nicht mehr um Geltung, Rang und Verbindlichkeit der Grundrechte, sondern um ihre Bedeutung, ihre Funktionen und ihre Wirksamkeit.²⁸ Hervorzuheben sind insbesondere die Grundrechtstheorien von *Robert Alexy*, *Niklas Luhmann* und *Jürgen Habermas*.

Robert Alexy stellte eine Theorie der Grundrechte vor, die Grundrechte i. d. R. in ihrer Verknüpfung von Regeln und Prinzipien betrachtet und die in ihrer Konsequenz zu umfassenden Abwägungen der Grundrechte als Prinzipien führt.²⁹ *Alexy* hat dabei seine Grundrechtstheorie maßgeblich auf der Behauptung aufgebaut, dass Grundrechte als Prinzipien Optimierungsgebote sind und damit einen Ausgleich der Position des Rechtsträgers mit den tatsächlichen und rechtlichen Umständen fordern.³⁰ D. h. Grundrechte als Prinzipien werden im Kollisionsfall relativiert, um das Grundrechtsniveau insgesamt zu optimieren.

*Jürgen Habermas*³¹ hat die Gleichursprünglichkeit und damit die Gleichrangigkeit von Grundrechten, die aus der Volkssouveränität fließen, und Grundrechten als Freiheitsrechten herausgestellt und i. S. Kants ein System der Rechte durch Anwendung des Diskursprinzips entwickelt. Bei *Habermas* schafft sich der Bürger im demokratischen Diskurs selbst seine Rechte.

²⁷ Vgl. *Sachs*, Verfassungsrecht II. Grundrechte, 2000, S. 32.

²⁸ *Stern* (Anm. 24), S. 59.

²⁹ Vgl. *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1985.

³⁰ Vgl. *Heinschel*, Die Prinzipientheorie bei Ronald Dworkin und Robert Alexy, 2011, S. 22.

³¹ Vgl. *Habermas*, Faktizität und Geltung, 1987.

Niklas Luhmann visierte eine soziologische Sicht auf die Grundrechte an. Er betrachtete die Grundrechte als funktionswichtige Institutionen der Sozialordnung und unter dem Aspekt ihrer Multifunktionalität.³²

Die Herausbildung und Entwicklung von wissenschaftlichen Grundrechtstheorien ist in der Praxis allerdings teilweise auf starken Widerstand und auf viele Vorbehalte gestoßen³³, weil sie die Gefahr in sich bergen, dass ein von außen an das Grundgesetz herangetragenenes Vorverständnis für die Auslegung der Grundrechte bestimmend wird. Je nach der gewählten Grundrechtstheorie kann sich darüber hinaus nicht nur in Einzelheiten, sondern auch im Grundsätzlichen ein differierender verfassungsrechtlicher Inhalt der Grundrechte ergeben.

IV. Entwicklung der Grundrechte und Ausbau des Rechtsschutzes der Bürger

Die Entwicklung der Grundrechte ist mit dem Ausbau des Rechtsschutzes der Bürger untrennbar verbunden.

Die Verfassungsbeschwerde gehört zu den Innovationen der bundesdeutschen Rechtsordnung. Sie ist das Verfahren zum *Bundesverfassungsgericht*, in dem auf Initiative des betroffenen Grundrechtshabers der Grundrechtsschutz im Vordergrund steht.³⁴ Die Verfassungsbeschwerde steht im Kontext zu dem Justizgewährleistungsanspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG, der Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten garantiert, und zum allgemeinen Justizgewährleistungsanspruch aus Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG, der dem Rechtsschutz in bürgerlichen Streitigkeiten dient.³⁵

³² Vgl. *Luhmann*, Grundrechte als Institution, 1965, S. 43 ff. (80, 134).

³³ Vgl. *Starck*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1 III GG, Rn. 108; *Ossenbühl*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf dem Prüfstand, in: NJW 1976, S. 2109.

³⁴ Vgl. *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 2010, Rn. 201.

³⁵ *BVerfG*, Beschl. v. 30.04.2003 – 1 PBvU 1/02 (fachgerichtlicher Rechtsschutz) – E 107, 395 (401 ff.).

Die Verfassungsbeschwerde garantiert ein subjektiv-öffentliches Verfahrensrecht mit Verfassungsrang und „sichert die unmittelbare Geltung der Grundrechte gegenüber allen drei Gewalten nach Art. 1 Abs. 3 GG“³⁶. Der „Gang nach Karlsruhe“ im Wege der Verfassungsbeschwerde spricht zum einen für das hohe Maß an Vertrauen, das die Öffentlichkeit dem *Bundesverfassungsgericht* entgegenbringt. Zum anderen leistet die Verfassungsbeschwerde einen wichtigen Beitrag zur integrierenden Wirkung des Grundgesetzes, denn es räumt den Bürgern nicht nur individuelle Rechte ein, sondern eröffnet auch die Möglichkeit, diese Rechte beim *Bundesverfassungsgericht* einzufordern.³⁷ Man kann demzufolge *Oliver Klein* folgen, der formuliert, dass die Verfassungsbeschwerde dem „Siegesszug der Grundrechte in prozessualer Hinsicht den Weg bereitet“³⁸. So gesehen ist die Verfassungsbeschwerde – trotz einer niedrigen Erfolgsquote und einer hohen Arbeitsintensität für das *Bundesverfassungsgericht* – für die Entfaltung und den Schutz der Grundrechte in der Rechtsordnung unentbehrlich.

V. Neue Entwicklungstendenzen bzgl. der Grundrechte

Abschließend möchte ich auf einige neue Entwicklungstendenzen in Bezug auf die weitere Entfaltung der Grundrechte des Grundgesetzes hinweisen, auf die ich wegen der Begrenzung der Zeit für das Referat nur stichpunktartig eingehen kann. Sie betreffen:

1. Die Vertiefung der Wechselwirkung von internationalen, europäischen und nationalen Grundrechten

Nach Auffassung von *Eckart Klein* hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend die Erkenntnis Bahn gebrochen, dass die nationalen Grundrechte nicht für sich allein stehen, sondern im Kontext der sie umgebenden internationalen menschen- und grundrechtlichen Verbürgungen gesehen und verstanden werden müssen.³⁹

³⁶ *Sturm/Detterbeck*, in: *Sachs* (Anm. 5), Art. 93, Rn. 77.

³⁷ Vgl. *O. Klein*, Die Verfassungsbeschwerde, in: *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2012, S. 180 f.

³⁸ *O. Klein* (Anm. 37), S. 181.

³⁹ Vgl. *E. Klein*, Die Grundrechtsgesamtlage, in: *FS Stern*, 2011, S. 389.

2. Die Durchsetzung der Konzeption von Jedermannsrechten auf der Ebene des Grundgesetzes und die Zurückdrängung von Deutschengrundrechten

Damit erfolgt eine rechtskonstruktive Erweiterung der Grundrechtsträgerschaft und die Grundrechte werden zum überwiegenden Teil Menschenrechte und werden nicht mehr von der deutschen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht.

3. Die Verwirklichung der Grundrechtshaftung

Mit dem von *Ossenbühl* geprägten Begriff der Grundrechtshaftung wird zum Ausdruck gebracht, dass Staatshaftung und Grundrechtsschutz es erforderlich machen, dass Staatshaftung verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil eines effektiven Grundrechtsschutzes ist.⁴⁰ Im bundesdeutschen Rechtsstaat mit einem lückenlosen Grundrechtsschutz müssen Staatshaftung als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und notwendiger Sekundärrechtsschutz im Rahmen der Grundrechtsgewährleistungen zu einer gemeinsamen Verfassungsgrundlage der Staatshaftung verknüpft werden. Die bis jetzt fehlende Grundrechtshaftung „*ist ein wesentliches Defizit der bundesdeutschen Rechtsordnung*“⁴¹.

⁴⁰ Vgl. *Ossenbühl*, Die vergessene Grundrechtshaftung, in FS Stern, 2011, S. 535.

⁴¹ *Ossenbühl* (Anm. 40), S. 549.

Aktuelle Probleme bei der Menschenrechtsverwirklichung in Russland

Otto Luchterhandt *

I. Allgemeiner Überblick über die Menschenrechtsslage

Etwa seit dem Jahr 2003 hat sich die Lage der Menschenrechte in Russland kontinuierlich und insgesamt dramatisch verschlechtert. Als ein Wendepunkt erscheint im Rückblick die Kriminalisierung des JUKOS-Konzerns, seiner Anteilseigner, Spitzenmanager und leitenden Angestellten, die Zerschlagung des JUKOS-Konzerns, seine Verstaatlichung durch Übernahme seiner Aktiva durch das Staatsunternehmen RosNeft sowie die Verurteilung von *Michail Chodorkovskij* und *Platon Lebedev* (31. Mai 2005). Der JUKOS-Komplex lastet seither wie ein Fluch insbesondere über dem Justizwesen und der Zivilgesellschaft Russlands.

Die Kluft zwischen einer beinahe mustergültigen Normierung der Menschenrechte in der Verfassung der RF und der realen Wirksamkeit und Gewährleistung der Menschenrechte im Alltagsleben des Landes war schon in der *Ära Jelzin* beträchtlich, – in der *Ära Putin* ist sie immer breiter und tiefer geworden. *Martin Kriele* hat in seiner Einführung in die Staatslehre eine wichtige rechtsdogmatische Unterscheidung getroffen, nämlich zwischen einem Zustand von „Menschenrechten“, deren Geltung die Institutionen des Staates gewährleisten, und „Toleranzen“, die eine sich über das Recht stellende Staatsgewalt den Bürgern nur gewährt. Schlüsselbedeutung für die Wirksamkeit der Menschenrechte hat das staatsrechtliche Prinzip der Gewaltenteilung. Ohne funktionierende Gewaltenteilung haben die Menschenrechte keine Chance, ohne sie gibt es – bestenfalls – Toleranzen, die die Staatsgewalt im Prinzip jederzeit relativieren, einschränken, beseitigen kann, im Einzel-

* *Prof. Dr. Otto Luchterhandt*, Juristische Fakultät der Universität in Hamburg a. D.

fall ebenso wie allgemein. Den unverzichtbaren Funktionszusammenhang zwischen Menschenrechten und Gewaltenteilung zeigt die gesamte Geschichte der Neuzeit, lehren aber ganz besonders die deutschen Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus und dem Führerstaat Hitlers und die russischen Erfahrungen mit dem totalitären Sowjetstaat und der Despotie *Stalins*. Art. 16 der französischen Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers vom 26.08.1789 hat diese Erkenntnis in klassischer Weise ausgesprochen: „*Eine Gesellschaft, in der die Garantie der Rechte nicht gesichert und die Teilung der Gewalten nicht festgelegt ist, besitzt keine Verfassung.*“

Die Menschenrechtsbilanz Russlands ist im Vergleich mit den andern Mitgliedstaaten des Europarates heute vor allem aus zwei Gründen schlecht: *Erstens* hat die föderale Verfassung bereits selbst, also normativ, das Amt des Präsidenten mit allzu großen Machtkompetenzen ausgestattet und diese durch Gegengewichte auf Seiten der Legislative und der Judikative nicht hinreichend ausbalanciert. *Zweitens* hat Putin – im Unterschied zu seinem Amtsvorgänger – seine Machtbefugnisse als Präsident entschlossen und systematisch zur Errichtung eines politischen Regimes genutzt, in welchem der Präsident zusammen mit der gesamten ihm unterstellten Exekutive des Landes die Legislative und auch die Judikative beherrscht.

Der vom *Verfassungsgericht der RF* herausgegebene offiziöse Kommentar zur föderalen Verfassung stellt das Amt des russischen Präsidenten als eine eigene, über den anderen drei Staatsgewalten stehende vierte (aber richtiger wohl „erste“!) Gewalt dar. Das entspricht in der Tat der Verfassungswirklichkeit unter dem „System Putin“. Der Präsident hat sich deswegen über die anderen Gewalten erheben können (darüber schweigt der Verfassungskommentar leider), weil er Träger der Regierungsgewalt ist, weil die Exekutive ihm direkt untersteht und weil er mit Hilfe seiner Administration die beiden Kammern der Föderalversammlung, also die Legislative, insbesondere über die Kreml-Partei „Einheitliches Russland“ und ihre Trabantenparteien in der Staatsduma steuert.

Das *Verfassungsgericht der RF* stellt schon seit der *Ära Jelzin* kein Gegengewicht mehr gegenüber dem Präsidenten dar; im Gegenteil, es

hat durch seine ausgeprägt unitarische Rechtsprechung die Machtstellung des Präsidenten noch untermauert und verstärkt.

II. Aktuelle Veränderungen bei den politischen Grund- und Menschenrechten

1. Meinungs- und Informationsfreiheit

Die von Art. 29 der Verfassung der RF garantierte Gedanken- und Meinungsäußerungsfreiheit ist insbesondere durch das Gesetz zur Unterbindung von extremistischer Tätigkeit vom 27. Juli 2002 in der geltenden Fassung vom 25. Dezember 2012 und primär durch den von dem Gesetz normierten Extremismusbegriff gefährdet. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist dessen Definition (Art. 1) höchst bedenklich, denn die in der Definition aufgelisteten 13 Erscheinungsformen von Extremismus sind ganz überwiegend eine Ansammlung von „Gummiparagrafen“, von teilweise gänzlich unbestimmten Formulierungen. Sie erlauben und ermöglichen es den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden, im Prinzip nahezu jede ihnen nicht passende, als oppositionell eingestufte öffentliche politische Äußerung und Aktion als „extremistisch“ zu kriminalisieren.¹ Der extreme Extremismusbegriff stellt eine Bedrohung u. a. auch für die Pressefreiheit und für die Vereinigungsfreiheit dar; er ist der Kern von Straftatbeständen (Art. 282.1; Art. 282.2 StGB RF).

Die Meinungsfreiheit im religiös-weltanschaulichen Bereich ist am 29.06.2013 durch eine Verschärfung des Straftatbestandes „Verletzung des Rechts der Gewissensfreiheit und der Glaubensbekenntnisse“ (Art. 148 StGB) stark eingeschränkt und prekär geworden, und zwar durch die Anfügung von zwei Absätzen, die man als „Lex Pussy Riot“ bezeichnen kann. Mit bis zu 300.000 Rubeln können nun auch „*öffentliche Handlungen*“ bestraft werden, „*die eine klare Nichtachtung gegenüber der Gesellschaft ausdrücken und zwecks Beleidigung der religiösen Gefühle der Gläubigen begangen worden sind*“. Wesentlich höhere Strafen stehen auf „*Handlungen, die an Orten begangen werden, die speziell für die*

¹ Zur Kritik siehe *Schmidt*: Der Journalist, ein potentieller „Extremist“ – der russische Extremismusbegriff seit 2006, in: Osteuropa-Recht 2006, S. 409–415.

Durchführung von Gottesdiensten und anderen religiösen Bräuchen oder Zeremonien bestimmt sind.“²

Die grenzüberschreitende Dimension der Informationsfreiheit ist durch die Neufassung des Straftatbestandes des „Staatsverrates“ (Art. 275 StGB RF) am 12. November 2012, der erheblich, ja, ins Uferlose ausgeweitet worden ist, stark bedroht. Denn Staatsverrat ist nicht mehr nur Spionage wie bisher, sondern auch *„die Leistung finanzieller, materieller und technischer, konsultativer oder sonstiger Hilfe an einen ausländischen Staat oder an eine internationale oder ausländische Organisation oder an deren Vertreter bei einer gegen die Sicherheit der RF gerichteten Tätigkeit“* („либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации“).

Der Tatbestand ist uferlos, weil er jede beliebige Hilfeleistung erfasst, weil er sich auf alle fremden sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen erstreckt und weil das Strafrecht einem Sicherheitsbegriff folgt, der sämtliche Bereiche des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens umfasst. Ihn hatte bereits das föderale Gesetz über die Sicherheit vom 05. März 1992 (Art. 1 Abs. 1) normiert³: *“Sicherheit bedeutet den Zustand der Geschütztheit (защищённости) der lebenswichtigen Interessen der Persönlichkeit, der Gesellschaft und des Staates vor inneren und äußeren Bedrohungen.“* Dieses grenzenlose Sicherheitsverständnis prägt die *“Strategie der nationalen Sicherheit der RF bis*

² Quelle: www.rg.ru/2013/06/30/zashita-site-dok.html (Abruf: 25.09.2013). Mit demselben Gesetz wurde der Tatbestand des Art. 5.26 des OWiG RF über die Verunglimpfung religiöser Gegenstände erweitert und verschärft. Zur Kritik siehe Novaja gazeta, 07.11.2012, S. 12.

³ Quelle: Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii 1992, Nr. 15, Pos. 769.

2020“⁴ und auch das neue Gesetz über die Sicherheit vom 28. Dezember 2010.⁵

Die Neufassung bringt den Bürgern Russlands keine Sicherheit, sondern bedroht ihre Freiheit und insbesondere alle Informationsbeziehungen, welche die Bürger, Presseorgane, NGOs usw. mit dem Ausland und internationalen Organisationen unterhalten oder zu ihnen herstellen. Sogar gegen Beschwerden an den *EGMR* in Straßburg, an das Human Rights Committee in New York, an Amnesty International in London oder an Human Rights Watch in New York könnten Russlands Strafverfolgungsorgane mit dem neuen Straftatbestand vorgehen.

2. Versammlungsfreiheit

Durch das Gesetz vom 08. Juni 2012 wurde das föderale Versammlungsrecht von 2004⁶ einschneidend geändert.⁷ Es verschärfte die Reglementierung der Versammlungsfreiheit (Art. 31 Verfassung) erheblich und erschwert dadurch die Ausübung des Grundrechts noch mehr. Das Gesetz setzt Organisatoren und Teilnehmer von Versammlungen einem höheren Risiko aus, wegen Ordnungswidrigkeiten mit verschärften Sanktionen verurteilt zu werden.

Dem Organisator einer Versammlung wurden noch weitergehende Pflichten hinsichtlich der Einhaltung des Versammlungsrechts durch alle Teilnehmer aufgebürdet, so dass er für beliebige, von ihm nicht verhinderte oder nicht zu verhindernde Rechtsverletzungen persönlich zur Verantwortung gezogen werden konnte. Er wurde dadurch einem Haftungsrisiko ausgesetzt, das ihn veranlassen konnte, die Organisati-

⁴ SZ RF, 2009, Nr. 20, Pos. 2444.

⁵ SZ RF, 2011, Nr. 1, Pos. 2.

⁶ Gesetz „über Versammlungen, Kundgebungen, Demonstrationen, Umzüge und Mahnwachen“ v. 19.06.2004, SZ RF, 2004, Nr. 25, Pos. 2485.

⁷ Gesetz v. 08.06.2012 über Änderungen des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches der Russländischen Föderation und des föderalen Gesetzes „über Versammlungen, Kundgebungen, Demonstrationen, Umzüge und Mahnwachen“ v. 19.06.2004; SZ RF, 2012, Nr. 24, Pos. 3082.

on von Versammlungen überhaupt zu unterlassen. Das widersprach dem freiheitlichen Geist des Art. 31 der Verfassung.⁸

Es war offenkundig, dass die Gesetzesverschärfung eine Antwort auf die Massendemonstrationen in Moskau und andernorts nach den verfälschten Duma-Wahlen im Dezember 2011 war. Sie war auch eine Reaktion auf die Demonstration am 6. Mai 2012 auf dem Sumpfpfplatz südlich vom Kreml, am Vorabend der Amtseinführung Präsident *Putins*.

Eine positive Überraschung ist der Umstand, dass das *Verfassungsgericht der RF* durch ein Normenkontroll-Urteil vom 14. Februar 2013 einige Bestimmungen der Versammlungsrechtsnovelle für verfassungswidrig erklärt hat, insbesondere und erfreulicherweise die den Organisatoren von Versammlungen auferlegten rigiden Haftungsregelungen.⁹ Das Gericht hat den Fall zum Anlass genommen, erstmals die große Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den demokratischen Rechtsstaat und den sachlichen Schutzbereich des Grundrechts darzulegen.

3. Vereinigungsfreiheit

Nachdem die beiden Gesetze über die nichtkommerziellen Organisationen bzw. über die gesellschaftlichen Vereinigungen im Jahre 2006 erheblich verschärft worden waren, um die staatliche und administrative Kontrolle über die entstehende Zivilgesellschaft zu verstärken,¹⁰ ist die Ausübung der Vereinigungsfreiheit (Art. 30 Abs. 1 Verfassung) im vergangenen Jahr erneut fühlbar eingeschränkt worden. Aufgrund der Novellierung jener Gesetze am 20. Juli 2012 müssen sich russländische

⁸ *Luchterhandt*, Fortschreitende Aushöhlung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 31 der Verfassung Russlands, in: Mitteilungen der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung e. V., Nr. 54/2012, S. 4–22.

⁹ *Luchterhandt*, Das Normenkontroll-Urteil des Verfassungsgerichts Russlands zum Gesetz über die Verschärfung des Versammlungs- und Demonstrationsrechts vom 8. Juni 2012, in: Mitteilungen der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung e. V., Nr. 55/2013, S. 12–19.

¹⁰ *Luchterhandt*, Auf dem Wege zur Gleichschaltung der Zivilgesellschaft. Die Gesellschaftskammer Russlands, in: SWP-Diskussionspapiere (Berlin) Nr. FG 5 2006/04 (Mai), S. 35.

(nichtkommerzielle) NGO's, die „politisch“ tätig sind und materielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten, beim föderalen Justizministerium als „Organisationen“ registrieren lassen, „die Funktionen eines ausländischen Agenten erfüllen“¹¹. Wer das nicht tut, muss mit Sanktionen rechnen. Das Gesetz trat am 1. November 2012 in Kraft. Als die Präsidialadministration Anfang des Jahres 2013 feststellte, dass sich keine NGO's als ausländische Agenten hatten registrieren lassen, erhielt die Staatsanwaltschaft den Befehl, eine breite Überprüfung der NGO's im ganzen Lande vorzunehmen. Das geschah von Februar bis April dieses Jahres. Betroffen waren über 1000 NGO's. Unter ihnen waren auffällig viele Menschenrechtsorganisationen, offenkundig deswegen, weil die

¹¹ Der hinzugefügte Art. 2 Pkt. 6 des Gesetzes über die nichtkommerziellen Organisationen lautet:

„Unter einer nichtkommerziellen, die Funktionen eines ausländischen Agenten erfüllenden Organisation wird ... eine russländische nichtkommerzielle Organisation verstanden, die Geldmittel und anderes Vermögen von ausländischen Staaten oder von deren staatlichen Organen oder von internationalen oder ausländischen Organisationen oder von Ausländern oder von Staatenlosen oder von ihnen dazu ermächtigten Personen und/ oder von russländischen juristischen Personen erhält, die ihrerseits Geldmittel oder anderes Vermögen aus den bezeichneten Quellen (ausgenommen Offene Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung und deren Tochtergesellschaften) erhält (im weiteren: ausländische Quellen,) und die an politischer Tätigkeit auf dem Territorium der Russländischen Föderation, darunter im Interesse der ausländischen Quellen, teilnimmt.

Eine nichtkommerzielle Organisation (mit Ausnahme einer politischen Partei) gilt als teilnehmend an politischer Tätigkeit auf dem Territorium der Russländischen Föderation, wenn sie, unabhängig von den in den Gründungsdokumenten bezeichneten Zielen und Aufgaben, auch durch Finanzierung, an der Organisation und Durchführung politischer Aktionen teilnimmt, um auf die Annahme von Entscheidungen durch die Staatsorgane hinzuwirken, die auf die Änderung der von ihnen geführten Staatspolitik gerichtet sind, sowie auf eine Formierung der öffentlichen Meinung zu den bezeichneten Zielen.

Zur politischen Tätigkeit gehören nicht Tätigkeiten auf den Gebieten der Wissenschaft, Kultur, Kunst, Gesundheitswesen, Prophylaxe und Gesundheitsschutz der Bürger, des Schutzes von Mutterschaft und Kindern, der sozialen Fürsorge für Invalide, Propaganda einer gesunden Lebensweise, von Körperkultur und Sport, des Schutzes der Pflanzen- und der Tierwelt, von karitativer Tätigkeit sowie Tätigkeiten zur Förderung von Wohltätigkeit und ehrenamtlichem Engagement.“

meisten von ihnen seit den 1990er Jahren auf die eine oder andere Weise aus dem Westen finanziell unterstützt wurden. Die Staatsanwaltschaft und die mit ihr bei der Aktion zusammenarbeitenden Sicherheitsbehörden legten die Schlüsselbegriffe der neuen Regelung, also politische Tätigkeit und materielle Unterstützung erwartungsgemäß weit aus, und es kam bei den Überprüfungen zu zahlreichen Verletzungen der Privat- und Geschäftssphäre der betroffenen Bürger und Organisationen.

Bekanntlich hat die Überprüfungsaktion in Russland, aber auch im westlichen Ausland scharfe Kritik ausgelöst. Das geschah zu Recht, denn die Einführung des Begriffs „ausländischer Agent“ in die NGO-Gesetzgebung, ihre politischen Motive und die Gesetzesanwendung durch die Sicherheitsbehörden zeigen in erschreckender Weise, wie weit sich Russland inzwischen bereits von der Rechtskultur und der politischen Kultur des Westens entfernt hat.

Nicht weniger erschreckend ist das Phänomen, dass die politische Elite und Führung des Landes offenkundig gleichgültig gegenüber der Tatsache ist, dass in Sowjetrußland Jahrzehnte hindurch, besonders aber zur Zeit *Stalins*, die Bezeichnung „politischer Agent“ gleichbedeutend mit „Spion“ und Vaterlandsverräter war und vom Volk auch heute noch so verstanden wird. „Ausländischer Agent“ stellt eine üble politisch-moralische Herabsetzung und Diskriminierung der betreffenden NGO's und der sich in ihnen engagierenden Menschen dar.

III. Spektakuläre Gerichtsfälle mit menschenrechtlicher Symbolkraft

In diesem Abschnitt werden drei Strafverfahren behandelt, die nicht nur in Russland, sondern auch international eine sehr starke Resonanz hatten. Es handelt sich um die Strafverfahren gegen *Michael Chodorkovskij* und *Platon Lebedev* in Moskau, gegen *Aleksej Navalnyj* in Kirov und um den „Sumpfplatz-Prozess“ in Moskau.

1. Die Strafverfahren gegen *Chodorkovskij* und *Lebedev*

Am 31. Mai 2005 sind *Chodorkovskij* und *Lebedev* vom Gericht des Meščanskij Rayons der Stadt Moskau vor allem wegen der Hinterziehung von Steuern in schweren Fällen jeweils zu neun Jahren Freiheits-

entzug verurteilt worden.¹² Die Steuerhinterziehungen seien von den Angeklagten dadurch realisiert worden, dass sie sich den steuerrechtlich privilegierten Status eines „individuellen Unternehmers“ erschlichen hätten. Ferner hätten sie ihrer Öl-Firma JUKOS unrechtmäßig Steuervergünstigungen verschafft. Denn sie hätten in der Stadt Lesnoj (Ural), die als „Geschlossene Territoriale Verwaltungseinheit“ (ZATO) in den 1990er Jahren de facto eine innere Steueroase war, mehrere Tochterfirmen gegründet und über sie Erdölgeschäfte abgewickelt, deren Steuerbegünstigung sie durch Betrug erlangt hätten.

Die Verurteilung *Chodorkovskijs* und *Lebedevs* wegen Steuerhinterziehung setzte voraus, dass die Muttergesellschaft JUKOS Eigentümerin des Erdöls geworden war. Wäre JUKOS nämlich nicht Eigentümerin des Erdöls gewesen, sondern eine andere Gesellschaft, hätte der Staat JUKOS nicht wegen der Realisation des Erdöls besteuern dürfen. *Chodorkovskij* und *Lebedev* hätten dann auch nicht wegen Steuerhinterziehung verurteilt werden können. Dieser juristische Aspekt des ersten Strafurteils von 2005 ist für die Bewertung des zweiten Strafurteils gegen *Chodorkovskij* und *Lebedev* vom 27. Dezember 2010 von zentraler Bedeutung.

Zu diesem ersten Strafprozess gegen *Chodorkovskij* und *Lebedev* ist zu bemerken, dass der *EGMR* in seinem darauf bezogenen Urteil vom 25. Juli 2013¹³ eine ganze Reihe von Verletzungen der EMRK (Menschenrechtsverletzungen) förmlich festgestellt hat:

- Die Verletzung der Menschenwürde durch Unterbringung in einem eisernen Käfig im Gerichtssaal, worin ein Verstoß gegen Art. 3 EMRK liegt (para. 486) stelle eine erniedrigende Behandlung dar.

¹² *Luchterhandt*, Rechtsnihilismus in Aktion. Der Jukos-Chodorkovskij-Prozess in Moskau, in: Osteuropa, Nr. 7/2005, S. 7–37; engl. Fassung: Legal Nihilism in Action. The Yukos-Khodorkovskii Trial in Moscow, in: The Uppsala Yearbook Ostrechtsforschung/ East European Law 2005, S. 3–49.

¹³ Quelle: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-123494> (Abruf: 25.09.2013).

- Die Verhaftung *Chodorkovskijs* im Oktober 2003 auf dem Flugplatz in Novosibirsk habe unter erniedrigenden Umständen stattgefunden und dadurch die Menschenwürde verletzt.
- Die Inhaftierung *Chodorkovskijs* und *Lebedevs* habe rechtswidrig in das Menschenrecht auf Freiheit und Sicherheit eingegriffen (Art. 5 Abs. 1; Abs. 3, Abs. 4 EMRK), denn keiner der gesetzlichen Haftgründe (Fluchtgefahr, Verdunkelungsgefahr usw.) sei substantiiert und überzeugend begründet worden und habe daher auch nicht vorgelegen (para. 500 ff.).
- Der *EGMR* kommt zu dem Schluss, dass die Behörden während der gesamten Zeit sowohl der Untersuchungshaft als auch der Strafhaft in ungerechtfertigter Weise den Kontakt zwischen den Beschwerdeführern und ihren Anwälten eingeschränkt und behindert hätten. Dadurch seien Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 EMRK verletzt worden (para. 648 f.).
- Der *EGMR* stellt bei der Behandlung der Beweisanträge der Verteidigung von *Chodorkovskij* und *Lebedev* teils in Bezug auf die Zeugenvernehmung, teils in Bezug auf die Hinzuziehung von Sachverständigen eine massive Benachteiligung gegenüber der Anklageseite und infolgedessen des Prinzips der Waffengleichheit fest (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 EMRK; para. 733 ff.).
- Die Einweisung *Chodorkovskijs* und *Lebedevs* in Strafanstalten teils im Fernen Osten, an der russisch-chinesischen Grenze, teils am nördlichen Eismeer habe nicht nur gegen Art. 73 des Strafvollzugsgesetzbuches Russlands verstoßen, sondern auch gegen das Menschenrecht auf Achtung des Familienlebens der beiden Strafgefangenen (Art. 8 EMRK), weil dadurch die Verbindung mit ihren Familienangehörigen bewusst, künstlich und vollkommen ungerechtfertigt erschwert worden sei (para. 835 f.).
- Das Eigentumsrecht *Michail Chodorkovskijs* (Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) sei massiv dadurch verletzt worden, dass neben der Verurteilung der Gesellschaft JUKOS wegen nicht gezahlter Steuern auch *Chodorkovskij* selbst als Privatmann mit einer Steuerforderung von über 17 Milliarden Rubel belastet worden sei. Dafür habe es keine Rechtsgrundlage gegeben (para. 884 f.).
- Der *EGMR* ist zu dem Schluss gekommen, dass Russland seine Verpflichtung, die Erhebung von Menschenrechtsbeschwerden seiner

Bürger in Straßburg nicht zu behindern (Art. 34 S. 2 EMRK), durch mannigfache, empfindliche Restriktionen der Anwälte, insbesondere *Chodorkovskijs*, verletzt habe (para. 933).

Verneint hat der *EGMR* allerdings eine Verletzung des Art. 18 EMRK, d. h. des an den Staat gerichteten Verbots, die Grundfreiheiten und Menschenrechte noch aus anderen als den von der EMRK anerkannten Motiven einzuschränken.¹⁴ Das Gericht hat zwar eingeräumt, dass einzelne, über längere Zeit anhaltende Beschränkungen bzw. Verletzungen der EMRK den Verdacht nahe legten, dass bei der strafrechtlichen Verfolgung von *Chodorkovskij* und *Lebedev* noch andere, von der EMRK nicht gebilligte Motive im Spiele gewesen seien (para. 906; 908). Der *EGMR* ist aber der Ansicht, dass eventuelle konventionsfremde Motive und Einflüsse das Vorgehen der staatlichen Organe Russlands in dem Strafverfahren nicht insgesamt, nicht durchgehend und nicht entscheidend geprägt hätten. Er hat damit an seiner traditionellen restriktiven Rechtsprechung zu Art. 18 EMRK festgehalten.¹⁵

¹⁴ Art. 18 EMRK lautet: „Die nach dieser Konvention zulässigen Einschränkungen der Rechte und Freiheiten dürfen nur zu den vorgesehenen Zwecken erfolgen.“ Der *EGMR* ignoriert traditionell das Wörtchen „nur“. Zu der – natürlich diplomatisch-politisch bedingten – Blindheit des *EGMR* auch in diesem besonders spektakulären Falle siehe den ironischen, kritischen Artikel v. *Prosvirova* und *Čelišče-va*, in: *Novaja gazeta*, 31.07.2013, S. 6.

¹⁵ „In essence, the applicants tried to persuade the Court that everything in their case was contrary to the Convention, and that their conviction was therefore invalid. That allegation is a very serious one; it assails the general presumption of good faith on the part of the public authorities and consequently requires particularly weighty evidence in support.

906. The Court does not exclude that in limiting some of the applicants' rights throughout the proceedings some of the authorities or State officials might have had a "hidden agenda". On the other hand, the Court cannot agree with the applicants' sweeping claim that their whole case was a travesty of justice. In the final reckoning, none of the accusations against them concerned their political activities *stricto sensu*, even remotely. The applicants were not opposition leaders or public officials. The acts imputed to them were not related to their participation in the political life, real or imaginary – they were prosecuted for common criminal offences, such as tax evasion, fraud, etc.

Am 27. Dezember 2010 wurden *Chodorkovskij* und *Lebedev* ein weiteres Mal verurteilt, und zwar unter Einbeziehung der Strafe aus dem ersten Strafprozess zu 14 Jahren Haft durch ein anderes Moskauer Gericht des Stadtbezirks Chamovniki.¹⁶ Zugrunde lag dem Urteil zwar derselbe Sachverhalt wie im ersten Prozess, aber nun wurde er juristisch ganz anders qualifiziert: *Chodorkovskij* und *Lebedev* wurden verurteilt, weil sie das der JUKOS-Muttergesellschaft von den Tochtergesellschaften übertragene Erdöl angeblich veruntreut und im Ausland verkauft hätten. Im Unterschied zum Strafurteil des Meščanskij-Gerichts behauptete das Chamovniki-Gericht, Eigentümerin des Erdöls sei durch die Transaktionen nicht die JUKOS-Muttergesellschaft geworden, sondern deren Tochtergesellschaften geblieben. Damit entzog das Chamovniki-Gericht der früheren Verurteilung von *Chodorkovskij* und *Lebedev* wegen unterlassener Versteuerung des Erdöls allerdings den Boden, denn das Urteil des Meščanskij-Gerichts setzte voraus, dass die

907. The Court reiterates in this respect its approach in the case of *Handyside v. the United Kingdom* (judgment of 7 December 1976, Series A no. 24), where the Court found that although there had been a political element in the decision to ban the distribution of the applicant's book, it was not decisive (see § 52 of the judgment), and that the "fundamental aim" of the conviction was the same as proclaimed by the authorities which was "legitimate" under Article 10 of the Convention.

908. The Court's approach to the present case is similar. The Court is prepared to admit that some political groups or government officials had their own reasons to push for the applicants' prosecution. However, it is insufficient to conclude that the applicants would not have been convicted otherwise. Elements of "improper motivation" which may exist in the present case do not make the applicants' prosecution illegitimate "from the beginning to the end": the fact remains that the accusations against the applicants were serious, that the case against them had a "healthy core", and that even if there was a mixed intent behind their prosecution, this did not grant them immunity from answering the accusations. Having said that, the Court observes that the present case, which concerned the events of 2003–2005, does not cover everything which has happened to the applicants ever since, in particular their second trial.

909. In sum, and in so far as the criminal proceedings at the heart of the present case are concerned, the Court cannot find that Article 18 was breached."

¹⁶ *Luchterhandt*, Verhöhnung des Rechts. Der zweite Strafprozess gegen Michail Chodorkovskij und Platon Lebedev, in: *Osteuropa*, 2011, S. 3–42.

JUKOS-Muttergesellschaft das Erdöl als dessen Eigentümerin hätte versteuern müssen. Das Chamovniki-Gericht setzte sich damit auch in Widerspruch zu den Urteilen zahlreicher russischer Wirtschaftsgerichte und sogar zu dem offiziellen Rechtsstandpunkt Russlands im JUKOS-Verfahren vor dem *EGMR* in Straßburg, die die JUKOS-Muttergesellschaft als Eigentümerin des Erdöls betrachteten.

Um den Widerspruch zwischen den beiden Urteilen zu verschleiern, behauptete das Chamovniki-Gericht, das Erdöl sei nur fiktiv an die JUKOS-Muttergesellschaft verkauft worden, weswegen sie nur „faktisches Eigentum“ am Erdöl erlangt habe. Im Widerspruch dazu geht das Urteil dann aber doch von der Wirksamkeit der Verträge zwischen JUKOS und ihren Töchtergesellschaften über den Verkauf des Erdöls aus und sieht den Straftatbestand der Veruntreuung des Erdöls lediglich darin, dass die Muttergesellschaft ihren Konzern-Töchtern für das Erdöl einen zu niedrigen, vom Weltmarkt deutlich abweichenden Kaufpreis gezahlt habe. Dabei ignorierte das Gericht bewusst, dass die in vertikal strukturierten Konzernen geltenden internen Preise entsprechend internationaler Praxis unter dem Weltmarktpreis liegen.

Das Strafurteil des Chamovniki-Gerichts ist in mehrfacher Hinsicht eklatant rechtswidrig:¹⁷ *Erstens* verurteilt es *Chodorkovskij* und *Lebedev* wegen eines gewöhnlichen geschäftlichen Verhaltens zu einer Strafe und verstößt damit gegen den klassischen rechtsstaatlichen Grundsatz „kein Verbrechen ohne Gesetz“. *Zweitens* verstößt das Urteil insbesondere gegen das Verbot der Analogie im Strafrecht (Art. 3 Abs. 2 StGB), denn es behandelt die Übereignung einer Sache zu einem niedrigen Preis juristisch ebenso wie die Veruntreuung anvertrauten fremden Eigentums. *Drittens* verstößt das Urteil gegen das Verbot des Art. 50 Abs. 1 der Verfassung Russlands, jemanden zweimal wegen derselben Sache zu bestrafen, denn diese war bereits Gegenstand des ersten Straf-

¹⁷ Доклад Совета при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о результатах общественного анализа судебных материалов уголовного дела Ходорковского и Лебедева (рассмотренного Хамовническим районным судом г. Москвы с вынесением приговора от 27.12.2010 г.). Раздел Первый. Введение и основные результаты общественной научной экспертизы. Составитель: Морщакова, 2012.

prozesses vor dem Meščanskij-Gericht. *Viertens* beraubt das Strafurteil *Chodorkovskij* und *Lebedev* ohne eine Rechtfertigung ihres verfassungsmäßigen Rechts auf Freiheit und persönliche Unantastbarkeit (Art. 20 Abs. 1 Verfassung). Ein Richter, der eine unschuldige Person zur strafrechtlichen Verantwortung zieht, begeht auch nach russischem Strafrecht ein schweres Verbrechen (Art. 299, 307 StGB).

Derzeit ist gegen das Urteil im zweiten Strafprozess beim Präsidium des Obersten Gerichts Russlands eine Beschwerde im Aufsichtsverfahren anhängig. Von seinem Ausgang wird es abhängen, ob auch dieses Urteil vor dem *EGMR* in Straßburg angegriffen werden werden.

2. Der Prozess gegen den „Blogger“ *Aleksej Navalnyj*

Aleksej Navalnyj, heute 37 Jahre alt, hat eine Ausbildung als Jurist (Rechtsanwalt) und ferner als Finanz- und Wertpapierspezialist. Seine Eltern besitzen eine Fabrik, an dessen Kapital er beteiligt ist. Außerdem hat *Navalnyj* eigene Firmen gegründet und sich als Börsenmakler betätigt. Seine Einkünfte hat er darauf verwendet, gezielt Aktien bedeutender russischer Großunternehmen zu kaufen, vor allem der Energiebranche (u. a. Gazprom; RosNeft; TNK-BP; TransNeft; Gunvor) sowie der Außenhandelsbank und von Aeroflot. Seine Stellung als Minderheitsaktionär hat er in den letzten Jahren gezielt dazu genutzt, Korruption, Veruntreuungen von Finanzmitteln und sonstige Geschäftsmissbräuche des TOP-Managements der Unternehmen aufzudecken und publik zu machen. Seit 2010 engagiert sich *Navalnyj* außerdem sehr aktiv bei der Bekämpfung eines besonders großen Übels, nämlich der Korruption bei Staatsaufträgen, wo Unternehmen im Zusammenspiel mit hohen Staatsbeamten und Politikern seit Jahren gewaltige Geldsummen zulasten des Staatshaushaltes in private Taschen leiten. Mit Hilfe des Internets macht *Navalnyj* die von ihm und seinen Mitarbeitern recherchierten Fakten publik.

Seit über 10 Jahren ist *Navalnyj* außerdem in verschiedenen Organisationen und Bewegungen der außerparlamentarischen Opposition politisch aktiv. Er hat der Kreml-Partei „Einheitliches Russland“ das Etikett „Partei der Gauner und Diebe“ angehängt (Plakat, Februar 2011), das in kurzer Zeit im ganzen Land zum geflügelten Wort geworden ist und den Autoritätsverfall von „Edinaja Rossija“ stark beschleunigt hat. Fühlbaren Einfluss auf die öffentliche Meinung und insbesondere auf

die das Internet und die neuen sozialen Medien aktiv nutzende jüngere Generation übt *Navalnyj* durch seinen Blog aus, der täglich von Hunderttausenden gelesen wird.

Seit 2009 gibt es Versuche, *Navalnyj* mit Hilfe der Strafjustiz unschädlich zu machen. Zwei Ermittlungsverfahren wurden ergebnislos eingestellt. Kurz nach *Putins* Rückkehr in das Präsidentenamt hat *Aleksandr Bastrykin*, Chef der Föderalen Untersuchungsbehörde, das russische Pendant des FBI, das angeblich lasche Verhalten seiner Untergebenen scharf gerügt¹⁸ und am 29. Mai 2012 ein neues Ermittlungsverfahren eingeleitet.¹⁹ Es führte am 18. Juli dieses Jahres zur Verurteilung *Navalnyjs* zu fünf Jahren Freiheitsentzug durch ein Rayongericht der Stadt Kirov (Nordost-Russland) wegen der gemeinschaftlichen, organisierten Veruntreuung von Holz im Werte von 16 Mio. Rubeln (Art. 160 Abs. 4 StGB). Das Urteil wurde unter hochdramatischen Umständen verkündet, weil *Navalnyj* bereits für das Amt des Bürgermeisters von Moskau kandidierte.

Der Fall „*Navalnyj*“ ist in jeder Hinsicht ein Justizskandal, angefangen bei dem Straftatbestand der Unterschlagung bzw. Veruntreuung (Art. 160 Abs. 4 StGB). Denn um welchen Sachverhalt ging es?

¹⁸ http://piter.tv/event/Posle_vivolochki_Bastriki vom 05.07.2012: „У вас там есть человек по фамилии Навальный. Почему вы прекратили уголовное дело, не поставив в известность руководство? ...У вас было уголовное дело против этого человека, и вы его втихаря прекратили. За такие вещи пощады не будет. ...“, резко заявил глава ведомства следователю Управления СК по Кировской области, который занимался этим делом (zitiert nach ITAR-TASS).

¹⁹ *Novaja gazeta*, 01.08.2012, S. 5 (*Irek Murtazin*).

Das von dem Generaldirektor *Opalev* miserabel geleitete und stark verschuldete²⁰ Staatsunternehmen KirovLes (Kirovs Forsten) hatte im März 2009 an das kurz vorher von *P. Oficerov* gegründete private Holzhandelsunternehmen Vjatka-Forst-Gesellschaft 10.000 Kubo-Meter (Festmeter) Holz für 15,7 Mio. Rubel verkauft. Der Kaufpreis wurde auch gezahlt. *Navalnyj*, der vorher kurze Zeit ehrenamtlicher Wirtschaftsberater des Gouverneurs von Kirov, *Nikita Belych*, gewesen war, hatte das Geschäft vermittelt. Die Vjatka-Forst-Gesellschaft verkaufte das Holz für 16 Mio. Rubel an diverse Kunden weiter.

In Übereinstimmung mit Untersuchungsbehörde und Staatsanwaltschaft vertrat das Gericht die Auffassung, *Navalnyj*, *Oficerov* und *Opalev* hätten kriminell zusammengewirkt, das Holz weit unter seinem Marktwert zu Lasten von KirovLes an die Vjatka-Forst-Gesellschaft verkauft und dadurch den Straftatbestand der Veruntreuung bzw. Unterschlagung erfüllt. Den Marktwert des Holzes hat das Gericht jedoch durch keine Beweisaufnahme ermittelt, sondern den von der Vjatka-Forst-Gesellschaft erzielten Erlös aus dem Holzverkauf zugrunde gelegt. Das war schon deswegen unzulässig, weil das Gericht die mit der Weiterveräußerung verbundenen Kosten der Vjatka-Forst-Gesellschaft und ferner deren Anspruch auf einen Gewinn ignoriert hat. Das Gericht hat außerdem den Schaden von KirovLes mit 16 Mio. Rubeln beziffert, obwohl der Kaufpreis von 15,7 Mio. Rubeln gezahlt worden ist. Schließlich hat das Gericht völlig außer Betracht gelassen, dass im Zivilrecht der Grundsatz der Vertragsfreiheit, also der Wille der Partner, auf der Grundlage der Privatautonomie gilt.

Der schwerste Einwand gegen das Urteil betrifft jedoch die Behauptung einer strafbaren Handlung. Denn die Festmeter Holz sind weder unterschlagen noch veruntreut worden. Vielmehr handelt es sich

²⁰ *Opalev* verlor etwas später wegen Misswirtschaft seinen Posten und entging einem Strafverfahren wegen der Unterschlagung von 50 Mio. Rubeln anscheinend nur deswegen, weil er sich bereit zeigte, mit dem Untersuchungskomitee im Ermittlungsverfahren gegen *Navalnyj* zusammenzuarbeiten. *Opalev* wurde 2012 zu vier Jahren Freiheitsentzug mit Bewährung verurteilt, nachdem er sich für schuldig bekannt und *Navalnyj* als angeblichen Mittäter schwer belastet hatte. Siehe: *Novaja gazeta*, 19.06.2013, S. 8 (*E. Feldman*).

um einen ganz gewöhnlichen Kaufvertrag zwischen Kirovles und der Vjatka-Forst-Gesellschaft. Doch selbst dann, wenn der Kaufpreis nicht marktgerecht gewesen wäre, hätte keine Veruntreuung (Art. 160) vorgelegen. Denn der Straftatbestand der Veruntreuung setzt voraus, dass der Eigentümer, also KirovLes, der Vjatka-Forst-Gesellschaft nicht das Eigentum, sondern nur den Besitz an dem Holz verschafft hat, z. B. durch einen Verwahrungsvertrag. KirovLes hat der Vjatka-Forst-Gesellschaft aber nicht lediglich den „Besitz“ an dem Holz verschaffen wollen, sondern ihr das Holz verkauft, d. h. übereignet.

Indem das Gericht die Übereignung des Holzes für einen – angeblich – zu niedrigen Preis als Unterschlagung bzw. Veruntreuung qualifiziert hat, hat es gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Analogie verstoßen. Das Analogieverbot ist ein Fall des klassischen rechtsstaatlichen Grundsatzes, dass niemand für eine Handlung bestraft werden darf, die nicht unter einen gesetzlich vor Begehung der Tat bestimmten Straftatbestand fällt (*nullum crimen sine lege*). Er ist in Art. 54 Abs. 2 der Verfassung Russlands und in Art. 3 Abs. 2 StGB normiert.

Wie schon der „Fall Chodorkovskij-Lebedev“, illustriert der „Fall Navalnyj“, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte auch die Unternehmerfreiheit (Art. 34 Verfassung) bedrohen, indem sie Handelsgeschäfte und Vertragsabschlüsse, die in einer Marktwirtschaft üblich sind, als Straftaten qualifizieren und kriminalisieren. Dieses Vorgehen der Gerichte hat fatale Auswirkungen, denn jeder Unternehmer, der in Russland einen Vertrag abschließt, von dem die Strafverfolgungsbehörden den Kaufpreis mit der Begründung beanstanden, er sei nicht marktgerecht (und das sogar einfach nur behaupten, ohne das durch ein Gutachten zu beweisen!), kann bestraft werden, und noch dazu in qualifizierter Form, weil man dann, wenn es sich um Staatsunternehmen handelt und größere Summen im Spiel sind, den Vertragspartnern unterstellen kann, sie hätten als kriminelle Vereinigung gehandelt. Nach der derzeitigen Gerichtspraxis werden solche Fälle mit vier bis fünf Jahren Freiheitsentzug bestraft. Die Praxis ist rechtsstaatsfeindlich und verfassungswidrig. Sie stellt eine schwere Verletzung auch des Grundrechts der Freiheit und persönlichen Integrität dar (Art. 22 Abs. 1 der russischen Verfassung).

3. Die Prozesswelle gegen Teilnehmer der Demonstration vom 6. Mai 2012 am Sumpfpfplatz (Bolotnoev delo) auf der Südseite des Kreml

Unter der Bezeichnung „Bolotnoev delo“ sind seit 2012 Strafverfahren gegen insgesamt 27 Personen eingeleitet worden. Zwei von ihnen hat das zuständige Stadtbezirksgericht Moskaus bereits verurteilt (zu 4 ½ bzw. 2 ½ Jahren Freiheitsentzug ohne Bewährung), gegen 13 Personen wird noch ermittelt, 12 Personen sitzen derzeit auf der Anklagebank.²¹ Es sind überwiegend jüngere Leute, Angehörige der Intelligenz, der neuen Mittelschicht Russlands. Vorgeworfen wird ihnen die Teilnahme an „Massenunruhen“ (massovye besporjadki – Art. 212 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 StGB), d. h. an Unruhen, „die begleitet sind von Gewaltanwendung, Pogromen, Brandstiftung, Zerstörung von Sachvermögen, dem Gebrauch von Schusswaffen, explosiven Stoffen oder explosiven Vorrichtungen sowie bewaffnetem Widerstand gegen Vertreter der Staatsgewalt“, und noch zusätzlich Gewalt gegen Vertreter der Staatsgewalt (Art. 318 StGB).

Bei den Strafverfahren geht es um folgenden Sachverhalt: Nach den Massendemonstrationen gegen die Fälschungen bei den Wahlen zur Staatsduma im Dezember 2011 und unter dem frischen Eindruck der unfair abgelaufenen Präsidentenwahlen vom 2. März 2012 hatten die Führer der außerparlamentarischen Opposition, darunter auch *Navalnyj*, zu einer Protestkundgebung für den 6. Mai, also am Vortage der Amtseinführung des erneut zum Präsidenten gewählten *Vladimir Putin*, aufgerufen („Marsch der Millionen“). Obwohl auf dem Platz bereits Massenkundgebungen stattgefunden hatten, wollte die Polizei, offenkundig wegen der politischen Optik vor der feierlichen Inauguration des Präsidenten, nur 5.000 Teilnehmer zulassen. Die Veranstalter stimmten der Beschränkung zu, weil sie vermutlich erwarteten, die Polizei werde, wie schon seit Dezember, auch dieses Mal eine weit nach oben abweichende Teilnehmerzahl hinnehmen. Tatsächlich kamen weit über 50.000 Menschen zum Sumpfpfplatz, der von starken Sicherheits-

²¹ Deren Verfahren wurde im November 2012 von dem der anderen abgetrennt. *Novaja gazeta*, 03.12.2012, S. 5 (*Poluchina*).

kräften vollständig eingekesselt und nur teilweise freigegeben war. Die Polizei hatte einen Zugang eröffnet und dort für die Sicherheitskontrolle Metallrahmen aufgestellt, durch welche die Demonstranten durchzugehen hatten. Weitere Metallrahmen waren auf den äußeren Zuwegen aufgestellt worden. Die Demonstranten kamen in mehreren großen Kolonnen von verschiedenen Seiten. Diverse Staus entstanden bereits bei der Annäherung an den Kundgebungsort, teils weil die Sicherheitskräfte vor den Metallrahmen Sperrriegel bildeten, teils weil die zusätzlichen Metallrahmen ein starkes Hemmnis bildeten.

Über das weitere Geschehen existieren unterschiedliche Versionen. Sie betreffen insbesondere die Identität derjenigen, die Gewalt angewendet haben, sowie die Umstände und das Ausmaß der Gewaltanwendung. Die Strafverfolgungsbehörde behauptet, die Gewalt sei allein von den Demonstranten ausgegangen, etwa 50 Polizisten seien Leidtragende geworden. Opfer auf Seiten der Demonstranten nennt die Behörde nicht, obwohl es nicht wenige gab, die ärztlich behandelt wurden.²² Die Behörde stützt sich auf ca. 1.500 Zeugenaussagen, die ganz überwiegend von den Einsatzkräften stammen.

Eine unabhängige gesellschaftliche Untersuchung, die von einer Kommission aus prominenten Menschenrechtsexperten durchgeführt und im April dieses Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt wurde,²³ ist aufgrund der Auswertung von über 600 Zeugenaussagen, von Bildmaterial und auch der vor Gericht von Polizisten gemachten Aussagen zu wesentlich anderen Erkenntnissen gekommen: *Erstens* hätten die Sicherheitskräfte, entgegen den Absprachen mit den Veranstaltern, die Zugänge zum Sumpfplatz und die Kundgebungsfläche selbst künstlich eingeschränkt und dadurch die Spannungen zwischen ihnen und den Demonstranten erheblich verschärft. *Zweitens* seien an kritischen Punkten Gruppen junger Männer in einheitlicher Sportkleidung und in Masken mit Augenschlitzen (*maski-balaklavy*) aufgetaucht, die von den

²² Novaja gazeta, 29.06.2012, S. 4 (*Poluchina*).

²³ Quelle: <http://6may.org/rassledovaniya/rassledovanie> (Abruf: 25.09.2013); Auszüge: Novaja gazeta, 22.04.2013, S. 2–3; siehe ferner zur Präsentation des Berichts, Novaja gazeta, 24.04.2013, S. 8.

Sicherheitskräften an den Kontrollpunkten unkontrolliert durchgelassen worden seien. *Drittens* seien jene an der Kundgebung sichtlich nicht interessierten Personen als Provokateure aufgetreten, hätten versucht, die Absperrungen zu durchbrechen und Demonstranten zur Gewaltanwendung anzustiften. *Viertens* seien die Sicherheitskräfte (OMON) in mehreren Wellen mit großer Härte wahllos gegen Kundgebungsteilnehmer vorgegangen, teils um sie zu vertreiben, teils um sie festzunehmen. Auf Videoaufzeichnungen sei zwar erkennbar, dass vereinzelt leere Flaschen, Feuerwerkskörper und Asphaltbrocken gegen die Sicherheitskräfte geschleudert wurden. Die Gesichter der zur Gewalt greifenden Personen seien klar erkennbar gewesen. Die im „Sumpfplatz-Prozess“ angeklagten Personen waren jedoch nicht darunter.

Der Untersuchungsbericht der Unabhängigen Kommission besitzt gegenüber der offiziellen Version der Staatsanwaltschaft eine ungleich höhere Qualität und Glaubwürdigkeit. Der Bericht wird ironischerweise durch die Aussagen untermauert, welche in dem „Sumpfplatz-Prozess“ die Polizisten gemacht haben, die von der Anklage als Opfer von Gewalt präsentiert wurden. Denn teilweise konnten sie die angeblichen Verletzungen nicht bestätigen oder sogar überhaupt keine Aussagen über Gewaltmaßnahmen von Seiten der Demonstranten machen. Das führt zu der Schlussfolgerung, dass es am 6. Mai 2012 auf dem Sumpfplatz keine „Massenunruhen“ i. S. d. Art. 212 StGB gegeben hat, sondern dass nur Gewalt gegen Vertreter der Staatsgewalt (Art. 318 StGB) vorgelegen hat.²⁴

²⁴ Dafür spricht auch die zusammenfassende Einschätzung der Vorgänge, die der für den Einsatz der Sicherheitskräfte mitverantwortliche Oberst der Polizei, *Dejničenko*, in einem Bericht gegeben hat: „Die im Ergebnis der von den Organen für Inneres der Stadt Moskau zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durchgeführten Aufgaben sind alle in vollem Umfange erfüllt worden; außerordentliche Vorkommnisse sind nicht zugelassen worden.“ Quelle des Berichts: <http://newtimes.ru/articles/detail/65169> (Abruf: 25.09.2013). „В Справке по результатам обеспечения общественного порядка и безопасности в г. Москве 6 мая 2012 г.“ заместитель начальника УООП ГУ МВД России по г. Москве полковник полиции Дейниченко пишет: „В результате проведенных мероприятий органами внутренних дел г. Москвы задачи

In den seit einem Jahr laufenden Strafverfahren gegen die „Sumpfplatz-Demonstranten“ ist es von Anfang an serienweise zu schweren und sogar schwersten Menschenrechtsverletzungen bis hin zur Verletzung des Verbots der Folter und unmenschlicher Behandlung gekommen. Aussagen der Angeklagten, ihrer Angehörigen und Anwälte sowie Recherchen der Medien ergeben folgendes Bild:²⁵

1. Untersuchungsbehörde und Staatsanwaltschaft haben Personen, die an der Kundgebung teilgenommen haben, der Teilnahme an Massenunruhen angeklagt, obwohl *erstens* die Voraussetzungen dieses Tatbestandes offenkundig nicht vorliegen, und *zweitens* ihnen Gewalt gegen Vertreter der Staatsgewalt vorgeworfen wird, ohne über Beweise für diese Anklagen zu verfügen. Die betreffenden Polizisten konnten und können sich an die Gesichter der Täter nicht erinnern.²⁶
2. Das Gericht hat gegen einen Teil der Angeklagten Untersuchungshaft angeordnet, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 108 Abs. 1 StPO) dafür bei keinem der Angeklagten vorlagen und vorliegen. In allen Fällen hat die Staatsanwaltschaft, entgegen dem klaren Wortlaut des Gesetzes sowie der st. Rspr. des Obersten Gerichts und des Verfassungsgerichts Russlands, ihre Anträge auf Inhaftierung allein mit dem abstrakten Wortlaut des Gesetzes „begründet“, während das Gericht diese Rechtsverletzung nicht nur hingenommen, sondern auch seinerseits nicht die gesetzlich vorgeschriebene konkrete, auf den Einzelfall bezogene Begründung geliefert hat, weswegen die Untersuchungshaft erforderlich sei. Mit jedem Antrag auf Haftverlängerung wiederholt sich die krasse Verletzung nicht nur der Strafprozessordnung, sondern auch des von Art. 22 der Verfassung Russlands verbrieften Rechts auf Freiheit und persönliche Unantastbarkeit.

по обеспечению общественного порядка и безопасности выполнены в полном объеме, чрезвычайных происшествий не допущено“. Zur strafrechtlichen Problematik der beiden Tatbestände siehe auch Rogov, *Kto utopit bolotnoe delo*, in: *Novaja gazeta*, 25.06.2012, S. 8/9.

²⁵ Siehe dazu insbes. *Polikovskij*, *Der Schatten Berijas im Untersuchungskomitee*, in: *Novaja gazeta*, 17.08.2012, S. 2; *Novaja gazeta*, 24.07.2013, S. 7 (*Fomina*).

²⁶ *Novaja gazeta*, 24.07.2013, S. 7 (*Fomina*).

3. Die Polizei hat Anzeigen von Kundgebungsteilnehmern, die durch Gewaltanwendung von Seiten der Sicherheitskräfte Verletzungen davon getragen hatten, nicht angenommen, mit der Begründung, die Polizisten hätten sich vollständig korrekt verhalten.
4. Einem der Angeklagten, *Michail Kosenko*, der durch eine beim Militär erlittene Verletzung psychisch krank und Invalide der Gruppe 2 ist, ist bislang in der darauf nicht eingerichteten Haftanstalt die medizinische Versorgung versagt geblieben.
5. In fast allen Fällen ist bislang selbst den nächsten Verwandten die Möglichkeit vom Gericht abgeschlagen worden, die Angeklagten in der Untersuchungshaftanstalt zu besuchen. Anfänglich verweigerte man auch den Anwälten den Zugang zu ihnen.²⁷
6. Übereinstimmend teilen die Angeklagten mit, dass die Behörden, teils mit Versprechungen, teils mit Drohungen massiven Druck auf sie ausüben, mit ihnen im Prozess zusammenzuarbeiten, d. h. sich selbst der ihnen vorgeworfenen Taten zu beschuldigen und gegen ihre Mitangeklagten auszusagen. Darin liegt ein Verstoß gegen Art. 51 Abs. 1 der russischen Verfassung, wonach niemand verpflichtet ist, gegen sich selbst auszusagen.
7. Die Angeklagten klagen über unerträgliche Haftbedingungen: zu kleine, mangelhaft ausgestattete Räume, Unterbringung zu mehreren in käfigähnlichen Räumlichkeiten mit langen Aufenthalts- und Wartezeiten darin an den Tagen der Gerichtsverhandlungen sowie zu kurze Schlafpausen und unzureichende Versorgung an jenen Tagen mit Essen und Trinken.

Der „Sumpfplatz-Prozess“ trägt Züge eines politischen Schauprozesses besonderer Art, denn die darin angeklagten Personen sind, zumindest vorläufig, der Öffentlichkeit gänzlich unbekannt Personen, Personen, die sich bislang wenig oder noch gar nicht politisch engagiert haben. Auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden arbeiten seit dem Sommer 2012 über 200 Ermittler mit Hochdruck daran, Beweise in der Sache zu sammeln und weitere Personen in das Verfahren hineinzuzie-

²⁷ Novaja gazeta, 20.06.2012, S. 3 (*Bachov*).

hen. Vor allem aber scheint der Prozess von seinen Regisseuren dazu ausersehen, die Führer der außerparlamentarischen Opposition als Drahtzieher der angeblichen „Massenunruhen“ vor Gericht zu ziehen und sie hinter Gitter zu bringen. Deswegen setzt die Anklage auch auf Art. 212 StGB, dessen Abs. 3 „*Aufrufe zum Ungehorsam gegenüber gesetzlichen Forderungen von Vertretern der Staatsgewalt und zu Massenunruhen*“ unter Strafe stellt.²⁸ Offenkundig ist das Agieren von Untersuchungsbehörde, Staatsanwaltschaft und Gericht eng aufeinander abgestimmt. Ihre Funktionäre vereinen Hartherzigkeit, Brutalität und Zynismus gegenüber den Angeklagten und deren Angehörigen; und sie machen sich kaum die Mühe, die durch und durch politische Zielsetzung und Steuerung des Verfahrens zu bemänteln.

IV. Schlussbemerkung

Die Menschenrechtssituation Russlands gibt zu ernster Kritik Anlass. Man wird die miserable „Menschenrechtsbilanz“ freilich nicht allein den staatlichen Organen anlasten können. Ursachen und Beiträge dazu leistet auch die Masse der Durchschnittsbürger, das Volk, dessen Rechtsbewusstsein und Einstellung zu den Menschenrechten sich auf einem beklagenswert niedrigen Niveau bewegt. *Marat Utjashev*, Direktor des Menschenrechtssektors an der Staatsuniversität Ufa, hat in einer seiner rechtssoziologischen Studien festgestellt, dass nicht mehr als ca. 15 % der Bevölkerung ein gewisses Menschenrechtsbewusstsein hat.

Dieses niedrige Niveau findet in den Jahresberichten des Beauftragten für die Menschenrechte in der RF, *Lukin*, eine Bestätigung. Dazu seien abschließend einige Zahlen aus dem Bericht für 2012 genannt²⁹. Es gingen 24.000 Beschwerden, 2.000 weniger als 2011, ein. Ein Drittel von ihnen kam aus Zentral-Russland, vor allem aus der Stadt und dem Gebiet Moskau, knapp 9 % aus dem Ural, 4,3 % aus dem Nordkaukasus und nur 3,7 % aus dem Fernen Osten. Auf 100.000 Bürger entfielen 17 Beschwerden. Die gute Hälfte von ihnen, fast 57 %, betraf die zivilen

²⁸ *Polikovskij*, (Anm. 25), S. 2; *Novaja gazeta*, 08.05.2013, S. 6 (*Rogov*).

²⁹ Text: <http://www.rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html> (Abruf: 25.09.2013); *Novaja gazeta*, 17.04.2013, S. 19.

Rechte und Freiheiten, darunter das Recht auf Rechtsschutz, auf faire Gerichtsverfahren, die Rechte im Strafprozess und in den Strafanstalten, das Recht auf Gewissensfreiheit, auf Eigentum, 26 % der Beschwerden betrafen die von der Verfassung garantierten sozialen Rechte (Recht auf Arbeit, Wohnung, medizinische Versorgung usw.), 3,5 % ökologische Rechte und schließlich nur 1,7 % die politischen Rechte der Bürger (Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Wahlrechte), ein Prozentsatz, der gegenüber früheren Jahren gleich geblieben ist.

Eckpunkte der Ausländerintegration in Deutschland und Russland im Vergleich

Oxana Syuzyukina *

Die Integration von Zuwanderern ist ein kontrovers diskutiertes Thema in Deutschland. Deutschland bemüht sich in den letzten Jahren verstärkt um eine bewusste und zielgerichtete Gestaltung der Ausländerintegration. Dabei ist der Umgang mit kulturfremden Werten, Normen und Lebensstilen von Zuwanderern von zentraler Bedeutung. Die Eingliederung ausländischer Mitbürger ist allerdings häufig mit mangelnder Integration und Integrationsbereitschaft verbunden. Besondere Defizite liegen im Bereich des Schulwesens und des Arbeitsmarkts. In Russland wird Ausländerintegration – trotz der erheblichen demographischen und wirtschaftlichen Probleme – weder in wissenschaftlichen Untersuchungen noch in der Öffentlichkeit thematisiert. Die rückgängige Geburtenrate, die Überalterung der Bevölkerung und die hohe Auswanderung junger Leute und Hochqualifizierter bilden nur einige Gründe dafür, die Zuwanderungspolitik in Russland neu zu gestalten, damit die „Entvölkerung des Landes“ vermieden wird.

Im vorliegenden Beitrag werden daher die Eckpunkte der Ausländerintegration in Deutschland und Russland untersucht.

I. Die Sprache als Integrationsmittel

Eine äußerst wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft ist die Beherrschung der Sprache. Die Sprache ist die Grundlage für zwischenmenschliches Verstehen und soziales Handeln und für die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten. Sie ist ein wesentliches Werkzeug für Kultur und Bildung. Demnach sollen in den Aufnahmeländern die Voraussetzungen für das Erlernen der Sprache festgelegt werden. Das Beherrschen der Sprache als wichtigstes Integrationsmittel für Zuwanderer soll vom

* *Oxana Syuzyukina*, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verfassungsgeschichte, Rechtsphilosophie i. V. m. Öffentlichem Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und Doktorandin bei *Prof. Dr. Eckart Klein*.

Staat gefordert und gefördert werden. Ein Vergleich der Sprachförderung von Ausländern in der russischen und deutschen Rechtsordnung zeigt einen erheblichen Unterschied.

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 wurde im deutschen Recht die Förderung der Integration gesetzlich festgelegt und die Rechte und Pflichten von Staat und Zuwanderern werden ausgestaltet. Danach wird die Eingliederung von Ausländern gezielt durch ein staatliches Grundangebot zur Integration – also durch einen Integrationskurs i. S. d. § 43 Abs. 2 S. 1 AufenthG – unterstützt. Der Integrationskurs besteht aus einem Basis- und Aufbau-sprachkurs (sog. Deutschkurs) sowie einem Orientierungskurs und endet mit einer Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ auf der Niveaustufe B 1 (Basiskurs: A 1) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Dies soll den Zuwanderern vor allem die deutsche Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands erfolgreich vermitteln und ein Minimum an erforderlicher Integration gewährleisten. Kraft Gesetzes sind die Zuwanderer ohne oder mit sehr geringen Sprachkenntnissen z. T. zur Teilnahme an einem Integrationskurs berechtigt oder z. T. auch dazu verpflichtet (vgl. §§ 44 und 44a AufenthG).

Während im deutschen Recht die inhaltliche Gestaltung, die Kosten, die Finanzierung des Integrationskurses, die Sanktionen bei Nichtteilnahme am Sprachkurs und der begünstigte Personenkreis im Einzelnen gesetzlich festgelegt sind, kennt das russische Recht keine entsprechende Regelung. Im russischen Recht existiert lediglich die Regelung über den Nachweis ausreichender Russischkenntnisse. Generell fehlt im russischen Recht eine rechtliche Regelung zur Integration von Zuwanderern. Eine Regelung über den Nachweis russischer Sprachkenntnisse (Art. 13 (1) Abs. 8.2 AuslG) wurde erst Ende des Jahres 2012 eingeführt. Danach sind die Migranten, die im Bereich der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft sowie der Handels- und Versorgungsbranche tätig sind – also nur ein spezieller Personenkreis der Zuwanderer – verpflichtet, einen Sprachtestnachweis über Kenntnisse der russischen Sprache oder einen in Russland anerkannten Bildungsabschluss i. S. d.

Art. 13 (1) Abs. 8.2 Nr. 2–4 AuslG vorzulegen (vgl. Art. 13 (1) Abs. 8.2 AuslG und Art. 27 (2) BildungG).¹

Besonders deutlich fällt ein Unterschied zum deutschen Recht auf: Das russische Recht bestimmt nicht, dass die Zuwanderer einen Sprachkurs besuchen und abschließend einen Test ablegen müssen, der für das Erlernen der Sprache eine besondere Rolle spielt. D. h., dass entsprechende Sprachkurse für die Erlangung der Kenntnis der russischen Sprache nicht angeboten werden, obwohl aufgrund der Neuregelung in Russland an den Bildungseinrichtungen Russlands 160 Arbeitsgemeinschaften bei den Universitäten gebildet wurden. Sie führen lediglich einen Sprachtest durch, bieten aber keine Sprachkurse an. So ist im russischen Recht die gesetzliche Regelung zu den russischen Sprachkenntnissen unvollständig, mangelhaft und auslegungsbedürftig. Hieran ist vor allem zu kritisieren, dass weitere Gesetzeslücken im Bereich der Regelung zur Integration von Zuwanderern bestehen.

II. Zugang zur (Aus-)Bildung und Bildungsdefizite

Auch im Bereich der Beschulung von zugewanderten Kindern besteht zwischen beiden Rechtsordnungen ein großer Unterschied. Im besonderen Maße betrifft dies das unterschiedliche Schulsystem und den Inhalt der Beschulung. Während in Deutschland ein besonderer Wert auf die vorschulische und bildungsbegleitende Sprachförderung, auf die vorschulische Beratung und Förderung sowie die frühzeitige Feststellung des Sprachstandes der eingeschulten Kinder gelegt wird, werden die Zuwandererkinder in den öffentlichen Schulen Russlands nur ausnahmsweise (!) sprachlich gefördert. Dies geschieht meist in Großstäd-

¹ Am 20.12.2013 hat die Staatsduma ein neues Gesetz verabschiedet, wonach alle Ausländer, die in Russland die zeitweilige Aufenthaltsgenehmigung, die Niederlassungserlaubnis, die Arbeitserlaubnis oder das Patent beantragen wollen, zu einer Prüfung in Geschichte, in der russischen Sprache und in den Grundlagen der Rechtsordnung verpflichtet sind. Davon befreit sind laut Gesetz die Hochqualifizierten, geschäftsunfähige Personen, Personen im Alter von 18 Jahren und über 60 Jahren sowie die Teilnehmer des staatlichen Programms zur Förderung der freiwilligen Umsiedlung der Landsleute. Das Gesetz soll am 01.01.2015 in Kraft treten.

ten, etwa in Moskau, in St. Petersburg, in Tomsk und im Tomsker Gebiet.² Im russischen Recht existiert – im Gegensatz zum deutschen Recht – generell keine Regelung über die Sprachförderung der Zuwandererkinder: Weder vor der Einschulung noch in den öffentlichen Schulen werden – mit Ausnahme der Moskauer Schulen – die Zuwandererkinder sprachlich gefördert. (In Moskauer Schulen wurde im Rahmen des Programms „Bildung in Metropolen für die Jahre 2012–2016“ ab dem 1. September 2012 ein Aufnahmetest für Russisch eingeführt. Der Sprachtest findet bei der Anmeldung des zugewanderten Kindes in der Schule statt.).

Dies führt dazu, dass die Zuwandererkinder wegen des Sprachmangels große Bildungsdefizite aufweisen, die die Realisierung des Bildungsprogramms in vollem Umfang erschweren. Es gibt im russischen Recht kein ausgearbeitetes Bildungsprogramm für zugewanderte Kinder. Bislang existiert auch keine Gesetzesgrundlage dafür, von den Zuwandererkindern das Erlernen der russischen Sprache zu verlangen. Diese Probleme könnte der Gesetzgeber dadurch lösen, dass er die zugewanderten Kinder verpflichtet, Russisch zu lernen und den Staat beauftragt, dies vielseitig zu unterstützen. Dafür sollen in den Kindergärten und in den öffentlichen Schulen Russlands unterschiedliche Tests, Sprachkurse und unterstützender Zusatzunterricht in verschiedenen Lehrfächern angeboten werden. Kosten und Finanzierung sollten vom Gesetzgeber transparent geregelt werden. Die Integration von zugewanderten Kindern kann in der Russischen Föderation erst dann erfolgreich erfolgen, wenn die Regierung dafür entsprechende Bedingungen schafft. Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen werden auch künftig nach Russland kommen, denn das Land braucht Arbeits-

² *Schkurenok*, In St. Petersburg wurde das erste Wörterbuch (bukvar‘) für Migrantenkinder veröffentlicht, in: Current News, v. 02.06.2010; *RGSU*, Über Migrantenkinder in den Moskauer Schulen, in: Bildung und Consulting, September 2011; *Razumovskaya*, Migrantenkinder im gegenwärtigen Russland, v. 20.03.2012, abrufbar unter: www.sovet-naroda.ru (Abruf: 18.07.2013); *Yakovleva*, Im Tomsker Gebiet wurde Russisch für Migrantenkinder eingeführt, in: Lehrerzeitung v. 12.10.2012; Russisch für Migrantenkinder, in: www.tv2.tomsk.ru (Abruf: 18.07.2013).

kräfte, so dass die Integration der Zuwandererkinder eine besondere Aufgabe des Staates und der Gesellschaft sein muss.

Folglich legen beide Rechtsordnungen ein sehr unterschiedliches Schulsystem fest. Kritisch anzumerken ist, dass das deutsche Bildungssystem – im Unterschied zum einheitlichen Bildungssystem im russischen Recht – viel komplizierter ausgestaltet ist und hier eine sehr frühe Selektionsentscheidung stattfindet. Bei der Verteilung auf die Schulformen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Schülern: Zuwandererkinder besuchen in Deutschland am häufigsten die Haupt- oder Sonderschule, an den Realschulen und Gymnasien sind sie unterrepräsentiert. Durch diesen Fakt wird die Reformbedürftigkeit der deutschen Schulen überdeutlich. Im Gegensatz dazu wird im russischen Recht ein bundeseinheitlicher staatlicher Bildungsstandard festgelegt, der durch ein einheitliches Bildungssystem gekennzeichnet ist.³ Die Vorteile eines einheitlichen Bildungssystems bestehen in einheitlichen Lehrplänen, in der Vergleichbarkeit der Schülerleistungen, in der Kostenersparnis, in einheitlichen Voraussetzungen aller Schulabsolventen für Hochschulen, Ausbildungseinrichtungen und Schulwechsel sowie in dem einheitlichen Abitur in Russland. So haben alle Schulkinder – unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft – gleiche Chancen zur Bildung und Ausbildung.

III. Zugang zum Arbeitsmarkt

Ein weiteres Problemfeld bei der Integration der Zuwanderer ist ihr Zugang zum Arbeitsmarkt. Ein zusammenfassender Vergleich des Zugangs zum Arbeitsmarkt in den zwei untersuchten Rechtsordnungen zeigt, dass der Arbeitsmarktzugang von ausländischen Staatsangehörigen in beiden Ländern sehr unterschiedlich geregelt ist. Im deutschen Recht steht das Grundrecht der Berufsfreiheit allen Deutschen i. S. d. Art. 116 GG zu. Das russische Recht gewährleistet hingegen auch den Ausländern einen verfassungsrechtlichen Schutz der Arbeits- und Berufsfreiheit. Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung der Berufsfrei-

³ RVO v. 19.03.2001, Nr. 196 „Über die Festlegung der Rahmenordnung der allgemeinbildenden Bildungseinrichtungen“, zuletzt geändert am 10.03.2009.

heit in beiden Rechtsordnungen haben die Zuwanderer in Russland und Deutschland den gleichen Zugang zur beruflichen Betätigung. Für die Aufnahme einer legalen Erwerbstätigkeit wird in beiden Ländern von Ausländern eine Arbeitserlaubnis verlangt. Es gilt also – von einigen Ausnahmen abgesehen – für Ausländer ein gesetzliches Beschäftigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Allerdings werden in beiden Rechtsordnungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt unterschiedliche rechtliche Instrumente verwendet.

Ein besonderer Unterschied besteht darin, dass das russische Recht anders als das deutsche für die Erteilung einer Einladung zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit und einer Arbeitserlaubnis solche rechtlichen Instrumentarien wie *Quote* und *Patent* kennt. Grundsätzlich soll die Quote den Arbeitskräftebedarf aus dem Ausland aufzeigen. In der Praxis aber hat die von der Regierung festgelegte Quotenzahl nur einen formalen Charakter, weil es bislang in der Russischen Föderation keine exakten Zahlen hinsichtlich des tatsächlichen Bedarfs an Arbeitskräften gibt. Dies bedeutet, dass die Quotenzahl und der tatsächliche Bedarf an Arbeitskräften voneinander deutlich abweichen und damit das System der Quote leer läuft. In diesem Bereich wird daher die Reformbedürftigkeit überdeutlich. Im Unterschied dazu erleichtert das *Patent* den Zugang zum Arbeitsmarkt für visumfrei eingereiste Ausländer und ermöglicht die Aufnahme einer Tätigkeit aufgrund eines Arbeitsvertrages oder eines zivilrechtlichen Vertrages über die Erbringung von Leistungen bei natürlichen Personen. Unter vielen Arten der Erlaubnisse zur Aufnahme einer Arbeitstätigkeit gilt das Patent als ein effektives Instrument für die Regelung der Arbeitsverhältnisse zwischen Zuwanderern und Arbeitgebern: Es hat eine „*revolutionäre*“ Bedeutung in der russischen Gesetzgebung, da es ermöglicht hat, mehr als 1 Mio. Arbeitsmigranten, die in der Schattenwirtschaft Russlands tätig waren, zu legalisieren. Die weiteren Vorteile des Patents bestehen in der unbegrenzten Erteilung (d. h., es gibt keine Quote für das Patent), in der besseren Ausgestaltung seiner Erlangung (dies ermöglicht es, Bestechungsfälle zu vermeiden) und in seiner erleichterten Verlängerung. Vorgesprochen wird daher die Erweiterung des Patents in der Russischen Föderation für die Erwerbstätigkeit bei juristischen Personen des Privatrechts.

Der Arbeitsmarktbereich ist in beiden Rechtsordnungen für Zuwanderer mit unterschiedlichen Problemen und Einschränkungen verbunden. Die Probleme bestehen im russischen Recht vor allem darin, dass die Arbeitsmigranten – unabhängig von der Art ihrer Arbeitserlaubnisse – massenhafte Rechtsverletzungen hinnehmen müssen, weil sie keine schriftlichen Arbeits- oder Dienstverträge mit den Arbeitgebern abschließen müssen. Ihre Rechte und Pflichten sind also nicht vertragsmäßig fixiert. Dies führt vielfach dazu, dass ihnen keine arbeitsrechtlichen Garantien und sozialen Leistungen gewährleistet werden: Häufig weigern sich die Arbeitgeber, ihnen Gehalt zu zahlen und angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen. Hier haben die Arbeitsmigranten häufig schlechte Wohnbedingungen (sie wohnen in Bausektoren, Baracken oder in Kellern), müssen oft Gewaltdrohungen und Erpressungen seitens der Arbeitgeber hinnehmen, sie werden von der Polizei oder anderen Beamten betrogen. Die Probleme beginnen in Russland bereits mit der Einreise des Ausländers, der mit allen Mitteln versuchen muss, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten und innerhalb der Quote zu sein. Auf dem freien Markt gekaufte Erlaubnisse und die Lösung der Probleme bei der Registrierung mit Geld sind nur einige Beispiele dafür.

Für die Gewährleistung eines besseren Rechtsschutzes von Migranten im Arbeitsbereich ist es notwendig, die Erforderlichkeit von Arbeitsverträgen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber gesetzlich festzulegen und deren Einhaltung zu kontrollieren. In diesen Verträgen sollten alle Punkte hinsichtlich des Aufenthalts, der Gewährleistung von sozialen Leistungen (sozpaket), der Krankenversicherung, des Arbeitsentgeltes und der Ermäßigungen geregelt werden. Die Arbeitgeber müssen per Gesetz verpflichtet werden, den Migranten normale Wohn- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und für Gastarbeiter Versicherungsbeiträge zu zahlen. Die Nichteinhaltung der Gesetze ist zu sanktionieren. Für den effektiven Schutz von Arbeitsmigranten sind daher vor allem rechtliche Instrumente zu schaffen.

Im Vergleich zu Russland werden die Ausländer – insbesondere Drittstaatsangehörige – in Deutschland andersartig diskriminiert: Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt ist in der Praxis aufgrund der Nichtanerkennung von beruflichen Qualifikationen und ausländischen Hoch-

schulabschlüssen, der schlechten Sprachkenntnisse und der Diskriminierung wegen der Herkunft sehr erschwert.

Weitere Unterschiede zwischen den beiden Rechtssystemen zeigen sich bei der Hochqualifizierten-Regelung. Diese ist im deutschen Recht viel attraktiver als im russischen gestaltet. Vor allem sind rechtliche Verbesserungen für Drittstaatsangehörige im Zuge der Umsetzung der europäischen Hochqualifizierten-Richtlinien erreicht worden. Im deutschen Recht existieren für hochqualifizierte Zuwanderer zwei Erlaubnisse zum Wohnsitz: die Niederlassungserlaubnis und die Blaue Karte-EU, während im russischen Recht an Hochqualifizierte und ihre Familienangehörige nur eine Erlaubnis zum zeitweiligen Wohnsitz erteilt wird. Die Gültigkeit des Aufenthaltstitels von Hochqualifizierten in Russland hängt von ihren Arbeits- oder Zivilverträgen ab. Sie haben somit keine langfristige Perspektive. Hochqualifizierte in Russland erlangen somit nur einen zeitweiligen Rechtsstatus. Vom Gedanken der sog. europäischen „Blue Card“ oder der amerikanischen „Green Card“ ist die Russische Föderation leider weit entfernt. In diesem Bereich bedarf es daher einer Ergänzung des Ausländergesetzes.

IV. Anerkennung ausländischer Hochschul- und Berufsabschlüsse

Wie das deutsche verlangt auch das russische Recht beim Zugang zum Arbeitsmarkt die Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Hochschul- und Berufsabschlüsse. Beim Vergleich fällt besonders deutlich auf, dass die zwei untersuchten Rechtsordnungen zwischen Anerkennung und Nichtanerkennung der im Ausland erworbenen Hochschul- und Berufsabschlüsse unterscheiden. Ein bedeutsamer Unterschied besteht darin, dass das russische Recht vor allem die Nostrifizierung ausländischer Bildungsabschlüsse und akademischer Grade kennt, die einer vollen Anerkennung ausländischer Studien- und Promotionsabschlüsse entspricht. Sie führt zu einem wesentlich erleichterten Zugang zum russischen Arbeitsmarkt und zur Gleichstellung der Ausländer mit den Inländern.

Eine deutsche Besonderheit besteht darin, dass im deutschen Recht einerseits zwischen der beruflichen Anerkennung und der schulischen und akademischen Anerkennung unterschieden wird. Andererseits dif-

ferenziert das deutsche Recht – anders als das russische – zwischen Anerkennung der Berufe im Zuständigkeitsbereich des Bundes und der Länder, für deren Anerkennung seit dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 bundeseinheitliche Regelungen oder Länderregelungen gelten.

V. Keine Diskriminierung aufgrund von Herkunft, Sprache, Religion und Rasse

Die Integration in die Aufnahmegesellschaft setzt weiterhin voraus, dass in den Einwanderungsländern keine Diskriminierung der Zuwanderer aufgrund von Herkunft, Sprache und Rasse möglich ist. Benachteiligungen widersprechen generell dem Grundsatz der Gleichheit aller Menschen.

Beim zusammenfassenden Vergleich fällt deutlich auf, dass Zuwanderer in beiden Rechtsordnungen in irgendeiner Weise diskriminiert werden. Unterschiedlich sind nur die Diskriminierungsfälle und die benachteiligten Zuwanderergruppen. Stark differenziert ist die rechtliche Ausgestaltung von Diskriminierungsverboten in beiden Rechtssystemen. Das betrifft auch den Maßstab der Diskriminierung in beiden Ländern. Während im deutschen Recht der Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowohl verfassungsrechtlich als auch einfachgesetzlich verankert ist, existiert im russischen Recht bislang keine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche spezielle Regelung zur Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Sprache, der Religion und der Rasse. Die russische Verfassung garantiert allen, u. a. auch Zuwanderern, die Gleichheit, enthält aber keinen Schutz vor Diskriminierung. Es existieren jedoch zahlreiche einfachgesetzliche Vorschriften hinsichtlich der Gleichberechtigung und der Beschränkung der Rechte (z. B. im russischen Arbeitsgesetzbuch). Sie werden im russischen Recht fälschlicherweise als Antidiskriminierungsgesetze qualifiziert. Zudem gelten für Russland auch Art. 14 EMRK, Art. 20 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1 und Art. 26 IPbpR, Art. 13 Abs. 1 IPwskR und Art. 2 Abs. 1 AEMR. Diese Vorschriften verbieten eine Diskriminierung wegen der nationalen Herkunft, der Sprache, der Religion und der Rasse.

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass das nationale Antidiskriminierungsrecht in der Russischen Föderation im Allgemeinen –

auch im Vergleich zum deutschen Recht – noch unzureichend entwickelt ist. Die vorhandenen Vorschriften hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes im Arbeitsbereich sind lückenhaft und bedürfen einer weiteren Entwicklung und Vervollkommnung. Vor allem ist der Begriff „Diskriminierung“ legal zu definieren. Es fehlen auf föderaler wie auch auf regionaler Ebene ein spezielles Amt oder NGOs für die Benachteiligten, vor allem im Arbeitsbereich. Die Analysen zeigen zudem, dass es nur wenige Gerichtsverfahren in Bezug auf Diskriminierung gibt. Generell ist auch das Thema der Nichtdiskriminierung aufgrund von Herkunft, Sprache, Religion und Rasse selbst nur unzureichend erforscht, vor allem in Bezug auf die Zuwanderer in der RF. Bei seiner weiteren Entwicklung sollte daher das Antidiskriminierungsrecht in Russland alle o. g. Punkte umfassen, um Zuwanderern und auch Inländern einen effektiven Rechtsschutz gegen jegliche Diskriminierung zu gewährleisten.

VI. Weitere Probleme

Die Integration von Ausländern ist mit zahlreichen anderen Aufgaben verbunden, darunter die Mitwirkung des einzelnen Ausländers an der Ausübung der Staatsgewalt, die Einbürgerung des Ausländers, seine Bereitschaft, die Kultur und Struktur der Aufnahmegesellschaft zu akzeptieren und die Bewahrung der eigenen Identität. Auf eine umfassende Analyse dieser Problematik wird allerdings an dieser Stelle verzichtet. Hinzuweisen ist nur darauf, dass die zwei letztgenannten Probleme im russischen Recht gar nicht oder ggf. nicht vollständig thematisiert werden. Generell wird hier bisher der Fokus nur auf die Probleme von Zuwanderern der ersten Generation gelegt. Die Bewahrung der kulturellen Identität von Zuwanderern trotz der Integration in die Aufnahmegesellschaft ist daher eine Besonderheit der deutschen Rechtsordnung.

VII. Fazit

Als Fazit lässt sich feststellen, dass die Ausländerintegration in Deutschland und Russland unterschiedlich verstanden und gestaltet wird. Im deutschen Recht ist sie bereits mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2004 gesetzlich festgelegt. Im Gegensatz dazu fehlt im

russischen Recht *erstens* eine gesetzliche Regelung zur Integration von Zuwanderern in Russland. *Zweitens* existiert hier generell keine Regelung über die Sprachförderung der Zuwandererkinder und über ihre Beschulung. *Drittens* werden in Russland zahlreiche Fragen bzgl. der Migration oberflächlich behandelt. Schließlich ist auf die Lückenhaftigkeit der russischen Gesetzgebung im Zuwanderungs- und Integrationsbereich hinzuweisen, die die Reformbedürftigkeit in diesem Bereich aufzeigt. Als Musterregelung könnte hier bspw. das deutsche Recht dienen.



МГЮА имени О.Е.Кутафина

Der Band enthält die Tagungsmaterialien des russisch-deutschen Symposiums zum Thema „Verfassungsentwicklung in Russland und Deutschland“, welches am 25. und 26. September 2013 in Potsdam stattfand. Die Tagung wurde anlässlich des 20. Jahrestages der russischen Verfassung vom Dezember 2013 durchgeführt. Die inhaltlichen Schwerpunkte bilden die Themen: Verfassungs-entstehung, Verfassungsänderung, Verfassungsprinzipien, Landesverfassungen, Fortentwicklung der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechte, die jeweils aus russischer und deutscher Sicht behandelt werden. Ergänzend befasst sich jeweils ein Beitrag mit aktuellen Problemen der Menschenrechtsverwirklichung in Russland und der Ausländerintegration in Deutschland und Russland im Vergleich.

ISBN 978-3-86956-289-6



9 783869 562896