

Zu einigen Aspekten der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russländischen Föderation

von Barbara Gäßner, Berlin

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der Mehrzahl der europäischen Staaten, in Amerika und auch in einigen Entwicklungsländern zu einem der wichtigsten Faktoren zur Überwachung der Ausübung politischer Macht geworden. Auch in der Russländischen Föderation sieht die Verfassung gemäß Art. 118 Ziff. 2 die Institution des Verfassungsgerichts im Rahmen der rechtsprechenden Gewalt vor: „Die rechtsprechende Gewalt wird vermittels des Verfassungs-, Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichtsverfahrens ausgeübt“. In Art. 125 und 128 VerfRF sind weitere Einzelheiten der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Föderationsebene festgelegt.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat in Russland kaum eine Tradition. Bis 1917 im autokratisch regierten Zarenreich ohnehin nicht denkbar, stand nach der Oktoberrevolution die marxistisch-leninistische Theorie mit der Forderung „alle Macht den Räten“ im Widerspruch zum Prinzip der Gewaltenteilung. Noch in der Verfassung der UdSSR von 1977 war in Art. 2 festgelegt: „Das Volk übt die staatliche Macht durch die Räte der Volksdeputierten aus, die die politische Basis der UdSSR darstellen. Alle anderen staatlichen Organe werden von den Räten der Volksdeputierten kontrolliert und sind ihnen unterworfen.“ Damit war für die russische Tradition die Unangreifbarkeit und Unkontrollierbarkeit von Autoritäten, das Misstrauen gegen den Schutz durch rechtliche Normen und die Höherbewertung von allgemeinen sittlichen und religiösen Prinzipien gegenüber dem Funktionieren von Rechtsmechanismen bezeichnend.¹ Ein in Russland lebenden Völkern tief verwurzelter Rechtsnihilismus, die skeptische und negative Beziehung zum Recht bis zur völligen Verneinung der potentiellen Möglichkeiten des Rechts, soziale Probleme so zu lösen, wie es die soziale Gerechtigkeit erfordert,² behindern noch heute Russlands Weg zu einem demokratischen Rechtsstaat und sind kennzeichnend für viele Missstände im gesellschaftlichen Leben der Russländischen Föderation.

Auf der 19. Allunionsparteiikonferenz 1988 forderte Gorbachev erstmals, ein Verfassungskontrollkomitee zu schaffen. Danach wurde 1989 der Art. 125 neu in die Verfassung der UdSSR aufgenommen und das Komitee für Verfassungsaufsicht (*Komitet konstitucionnogo nadzora*, Abk.: KKN) geschaffen. Im Mai 1990 nahm mit diesem Komitee erstmals ein Verfassungskontrollorgan in der UdSSR seine Arbeit auf. Der Hauptmangel dieser Institution war dessen Unterordnung unter den Volksdeputiertenkongress, denn noch immer galt die Maxime „alle Macht den Räten“. So waren dem KKN lediglich Gutachten gestattet, die vom Volksdeputiertenkongress auch verworfen werden konnten. Nur Entscheidungen zu bestimmten Rechtsakten mit Grundrechtsverletzungen

waren dem KKN zugestanden worden. Schon 1991, mit der Auflösung der UdSSR, war auch die Arbeit des KKN beendet.³

Nachdem im Juli 1990 die staatliche Souveränität der RSFSR, der größten Republik der UdSSR, verkündet und im Dezember 1990 Art. 119 der Verfassung der RSFSR so geändert worden war, dass statt eines Komitees für Verfassungsaufsicht ein Verfassungsgericht einzurichten war, entstand im Juli 1991 in der RSFSR mit einem Verfassungsgerichtsgesetz die Basis für das erste Verfassungsgericht der später aus der RSFSR hervorgegangenen Russländischen Föderation,⁴ das im November 1991 seine Arbeit aufnahm und gemeinhin nach seinem Vorsitzenden als „Zor'kin-Gericht“ bezeichnet wird. Mit der Verstrickung des Gerichts in den politischen Machtkampf 1993 wurde es mit dem Erlass vom 7. Oktober 1993⁵ durch den Präsidenten suspendiert. Mit der heute geltenden Verfassung vom Dezember 1993 war die Basis für ein neues Verfassungsgericht geschaffen, das nach Erlass des föderalen Verfassungsgerichtsgesetzes vom 23.7.1994 im Februar 1995 seine Arbeit aufnahm.⁶ Pauschal ist festzustellen, dass das föderale Verfassungsgerichtsgesetz durchaus den Maßstäben westlicher Verfassungsgerichtsbarkeit entspricht.

Die Russländische Föderation besteht aus den sog. Subjekten: 21 Republiken, 6 Regionen, 49 Gebieten, 2 Städten mit föderaler Bedeutung, dem Jüdischen Autonomen Gebiet, und 10 autonomen Bezirken. In der Verfassung der Russländischen Föderation ist die Bildung von Verfassungs- und Statutengerichten in den Subjekten nicht ausdrücklich vorgesehen. Sie wurde zunächst nur aus der verfassungsmäßigen Kompetenz der Subjekte, eigene staatliche Organe zu schaffen, abgeleitet. So dauerte es bis zur Inkraftsetzung des föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Gerichtssystem in der RF“ Ende 1996, wo mit Art. 27 Ziff. 1 klargestellt und sanktioniert wurde, dass die Subjekte Verfassungs- und Statutengerichte gründen können und die Gründung im Ermessen des Subjekts liege. Die Verfassungs- und Statutengerichte sind gemäß Art. 4 Ziff. 2 Bestandteile des Gerichtssystems der Russländischen Föderation.

Entsprechend der föderalen Struktur wurde in folgenden Subjekten der RF die gesetzliche Basis für die Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen:

- Verfassungsgerichte in 12 Republiken:
 - Tatarstan mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 22.12.1992;
 - Tyva mit den Gesetzen und Beschlüssen des Obersten Sowjets der Republik Tyva vom Dezember 1992 und Januar 1993;

Dagestan mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 7.5.1996;
 Kabardino-Balkarien mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 13.5.1992;
 Karelien mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 17.3.1994;
 Komi mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 31.10.1994;
 Burjatien mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 25.10.1994;
 Marij El mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 11.3.1997;
 Baškortostan mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 14.1.1997;
 Sacha (Jakutien) mit den Gesetzen und Beschlüssen, die in der X. Sitzungsperiode des Obersten Sowjets der Republik Sacha (Jakutien) in der Tagung vom 28.1. bis 7.2.1992 angenommen wurden;
 Adygeja mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ vom 17.7.1996;
 Mordovien (Das Verfassungsgericht wurde nur für einen Rechtsfall geschaffen und nach einem Jahr Existenz wieder aufgelöst);⁷

- Komitee für Verfassungsaufsicht in der Republik Nord-Ossetien-Alanija;
- Statutengerichte in den Regionen Altaj und Krasnodar, den Gebieten Voronež, Sverdlovsk und Tjumen sowie in dem autonomen Bezirk der Chanten und Mansen;
- Schlichtungs- bzw. Statutenkammern in der Region Stavropol, im Gebiet Irkutsk und im Gebiet Eeljabinsk;
- Zuständigkeit des Obersten Gerichts in den Republiken Ingušetien und Altaj.⁸

Es ist ersichtlich, dass in den bisher sechs Jahren Geltung der Verfassung der Russländischen Föderation von 1993 bei weitem nicht alle der 89 Subjekte die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt haben. Die Zuständigkeiten der Verfassungs- und Statutengerichte werden prinzipiell im föderalen Verfassungsgesetz „Über das Gerichtssystem in der RF“ definiert. Gemäß Art. 27 Ziff. 1 ergeben sich die Kompetenzen:

- Überprüfung der Übereinstimmung von Gesetzen, von Normativakten der Staatsorgane und von Selbstverwaltungsorganen eines Subjekts mit der Verfassung bzw. dem Statut dieses Subjekts;
- Auslegung der Verfassung bzw. des Statuts des Subjekts.

Nach geltender Rechtsprechung⁹ ist diese Kompetenzzuordnung abschließend festgelegt. Die Diskussion um eine Erweiterung der Kompetenzen der Subjektverfassungsgerichte unter der Voraussetzung der Übereinstimmung mit der föderalen Verfassung bezüglich Kompetenzstreitigkeiten zwischen staatlichen Organen oder zwischen staatlichen Organen und Organen der örtlichen Selbstverwaltung des Subjekts, bezüglich der Amtsenthebung höherer Amtspersonen, der Durchführung von Eigenreferenden und des Abschlusses von Verträgen hält an.¹⁰ Die durch Verfassungen und Statute der Subjekte

festgelegten Kompetenzen der Verfassungs- und Statutengerichte umfassen bereits weitere Rechtsgebiete. So unterliegen in Burjatien, Karelien, Tyva, Jakutien, Marij El und Adygeja auch nichtnormative Akte höchster Staatsorgane der Verfassungskontrolle. In Baškortostan, Burjatien, Karelien, Kabardino-Balkarien, Marij El, Tyva und Tatarstan sind dies außerdem die internationalen Verträge und die Verträge mit anderen Subjekten. Die Verträge zwischen dem Subjekt und der Föderation unterliegen in Baškortostan, Karelien, Kabardino-Balkarien und Marij El der Verfassungsaufsicht. Auch die Schlichtung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen des Subjekts wird der Verfassungs- bzw. Statutengerichtsbarkeit des Subjekts zugeordnet. In Baškortostan und Jakutien wird die Verfassungsmäßigkeit von Parteien durch die Verfassungsgerichte überprüft, und in Kabardino-Balkarien ist das Verfassungsgericht bei der Prüfung einer Parlamentsauflösung beteiligt. Während die in den Verfassungen und Statuten der meisten Subjekte festgelegten Zuständigkeiten der Verfassungsgerichtsbarkeit abschließenden Charakter tragen, schließen die Verfassungen von Baškortostan, Kabardino-Balkarien, Adygeja, Dagestan, Komi und Tatarstan eine Kompetenzerweiterung nicht aus, wovon beispielsweise in Baškortostan mit dem Gesetz „Über das Verfassungsgericht“ bereits umfassend Gebrauch gemacht wurde.¹¹ Insgesamt birgt die Unterschiedlichkeit der Kompetenzzuordnung Konfliktpotential, sowohl in der Sphäre der Verfassungskontrolle des Subjektes selbst als auch, besonders bei internationalen Verträgen, zwischen Subjekt und Föderation. Fragen kommen auch auf bezüglich der Zulässigkeit der Kontrolle durch ein Statutengericht zur Übereinstimmung von Rechtsakten autonomer Bezirke mit dem Gebiets- bzw. Regionsstatut solcher Gebiete oder Regionen, zu denen autonome Bezirke gehören, wie z.B. im Gebiet Tjumen. Damit könnte die in der Verfassung der RF garantierte Gleichberechtigung der Föderationssubjekte und ihre Selbstständigkeit bei der Normsetzung gestört werden.

Die zahlenmäßige Zusammensetzung der Verfassungs- und Statutengerichte bewegt sich zwischen fünf Richtern (Tyva, Dagestan, Kabardino-Balkarien, Marij El und Komi) und neun Richtern (Adygeja). In der Regel werden die Richter vom gesetzgebenden Machtorgan, bei zwei Kammern durch die obere Kammer, auf Vorschlag des Präsidenten, Gouverneurs oder Hauptes der Administration des Subjekts gewählt oder ernannt. In Baškortostan liegt das Vorschlagsrecht bei den Abgeordneten der Staatsversammlung, den höchsten Gerichtsorganen, dem Justizministerium, den juristischen Vereinigungen der Republik und den rechtswissenschaftlichen Einrichtungen und Lehranstalten. In Tyva können der Präsident, der Vorsitzende des Obersten Churals und die Vereinigung der Richter dem Parlament jeweils bis zu drei Kandidaten vorschlagen, in Tatarstan steht dieses Recht dem Vorsitzenden des Obersten Sowjets und dem Präsidenten der Republik zu. Auch die Wahl der Vorsitzenden, ihrer Stellvertreter und der Sekretäre der Verfassungs- und

Statutengerichte unterliegt unterschiedlichen Vorschriften: durch die Richter selbst erfolgt die Wahl in Adygeja, Dagestan, Marij El, Jakutien, Sverdlovsk, durch das Parlament auf Vorschlag des Präsidenten in Kabardino-Balkarien, Komi, Baškortostan, Burjatien und Karelien und durch das Parlament auf Vorschlag der Richter in Tatarstan.

Auch die Anforderungen an die Richterkandidaten sind zwischen den Subjekten unterschiedlich. Das Mindestalter liegt zwischen 30 und 35 Jahren. Soweit Obergrenzen für Bewerber genannt werden, liegen sie zwischen 55 und 65 Jahren. Die Kandidaten müssen mindestens 10 Jahre praktischer Erfahrung auf ihrem Rechtsgebiet vorweisen. Der Kandidat ist grundsätzlich nicht berechtigt, Abgeordneter eines beliebigen gewählten Organs zu sein, politischen Parteien oder Bewegungen anzugehören, sich politisch zu betätigen und, mit Ausnahmen, neben dem Richteramt einer anderen bezahlten Tätigkeit nachzugehen. Die Dauer des Richteramtes liegt zwischen 10 Jahren und einer unbegrenzten Dauer.

Während den Richtern in der Regel besondere materielle und soziale Leistungen zugestanden werden, muss z.B. ein Richter in der Verfassungskammer der Republik Adygeja seine richterlichen Vollmachten ohne Unterbrechung seiner Berufstätigkeit wahrnehmen.

Da im Vielvölkerstaat Russländische Föderation auch eine Vielfalt an Sprachen herrscht, sind Festlegungen zur Gerichtssprache zwingend. Gemäß Art. 68 Ziff. 2 VerfRF sind die Republiken berechtigt, ihre eigene Staatssprache festzulegen. Demzufolge sind Gerichtsverhandlungen gemäß Art. 10 Ziff. 2 des Gesetzes „Über das Rechtssystem der RF“ in russischer oder der Staatssprache der Republik zu führen. Diese Bestimmung wird in den Subjekten unterschiedlich interpretiert. Gerichtsverfahren werden

- in der Staatssprache der jeweiligen Republik geführt (Karelien);
- in russisch oder der jeweiligen Staatssprache (Burjatien, Komi, Marij El);
- nur auf russisch (Dagestan, Kabardino-Balkarien).

Dokumente, die in einer anderen Sprache verfasst sind, werden auf russisch oder auf russisch und in der jeweiligen Staatssprache der Republik zur Kenntnis gebracht.

Unterschiede zwischen den Subjekten gibt es ebenfalls bei den Gerichtsgebühren. Sie setzen sich entweder aus festen Geldbeträgen zusammen, wie in Tyva, Jakutien und Kabardino-Balkarien, oder es werden Mindestlöhne zum Maßstab genommen.¹² So erhebt Tatarstan einen Mindestlohn bei Anfragen auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Normativakten, während in Karelien für alle Antragsarten zwei Mindestlöhne zu zahlen sind. In Burjatien müssen juristische Personen bei Anfragen und Gesuchen den fünfzehnfachen Mindestlohn zahlen.

In den Beziehungen zwischen den Verfassungs- bzw. Statutengerichten der Subjekte und dem Verfassungsgericht der Föderation ist charakteristisch, dass das föde-

rale Verfassungsgericht nicht in der Eigenschaft einer Kassations-, Aufsichts- oder Revisionsinstanz auftritt. Damit können nur partnerschaftliche Beziehungen gestellt werden. Das betrifft besonders den Bereich der gemeinsamen Gesetzgebungskompetenz. In diesen Bereich fällt auch die Möglichkeit des Antragstellers, sich ggf. nach einer Entscheidung eines Verfassungs- bzw. Statutengerichts an das föderale Verfassungsgericht zu wenden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die seit 1992 einsetzende Bildung der Verfassungs- und Statutengerichte in den Subjekten der RF ein wesentlicher Faktor zur Konsolidierung sowohl der Verfassungsgerichtsbarkeit als auch des Föderalismus in der RF geworden ist. Die von russischen Juristen selbst vielfach beklagte noch immer vorhandene unterentwickelte Rechtskultur mag zu Schwierigkeiten vielfältiger Art zwischen den Bürgern und den Verfassungskontrollorganen und zwischen den Verfassungskontrollorganen der Subjekte und dem föderalen Verfassungsgericht führen. Mit den Verfassungs- und Statutengerichten stellt die judikative Gewalt den Präsidenten und Gouverneuren, den Exekutivorganen und den Organen der Legislative in den Subjekten gleichrangige Organe gegenüber, die durch die Kontrolle der politischen Macht helfen können, in Russland den Weg zur demokratischen Rechtsstaatlichkeit zu ebnet.

Ref. iur. Barbara Gäßner ist Doktorandin bei Prof. Roggemann am Arbeitsbereich Recht und Wirtschaft des Osteuropa-Instituts der FU Berlin.

-
- ¹ Abkürzungen: RF: Russländische Föderation; KKN: Komitee für Verfassungsaufsicht; VerfRF: Verfassung der Russländischen Föderation. Nußberger, A., Verfassungskontrolle in der Sowjetunion und in Deutschland, Baden-Baden 1994, S. 43.
 - ² Kerimov, D. A., Konstitucionnyj nadzor v SSSR, SGiP 1990, Nr. 9, S. 3.
 - ³ Weiterführend bei Nußberger, A., Verfassungskontrolle in der Sowjetunion und in Deutschland, Baden-Baden 1994.
 - ⁴ Am 25.12.1991 Umbenennung der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) in Russländische Föderation (RF).
 - ⁵ Sobranie Aktov presidenta i pravitelstva 1993, Nr. 41 Pos. 3921.
 - ⁶ Weiterführend bei Hartwig, M., Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland, in: EuGRZ 1996, S. 177–191.
 - ⁷ Krja•kov, V. A./Lazarev, L. V., Konstitucionnaja justicija v Rossijskoj Federacii, Moskva 1998, S. 324.
 - ⁸ Ebenda, S. 323ff.
 - ⁹ Vgl. Entscheidungsgründe des Verfassungsgerichts der RF vom 16.10.1997 (Rossijskaja gazeta vom 23.10.1997).
 - ¹⁰ Mitjukov, M. A., Einführungsartikel zum Handbuch „Konstitucionnoe pravosudie v sub’ektach Rossijskoj Federacii. Sbornik normativnych aktov. Moskva 1997, S. 47. Kleandrov, M. I., Ob ustavnich sudach sub’ektov Rossijskoj Federacii, in: Rossijskij juridiceskij •urnal, 1997, Nr. 3, S. 40.
 - ¹¹ Krja•kov V. A./Lazarev L. V., Konstitucionnaja justicija Rossijskoj Federacii, Moskva 1998, S. 332.
 - ¹² Ebenda, S. 345.