

# **Die Systematik der Gesetzgebungskompetenzen im Verfassungsgefüge der Russischen Föderation**

## **I. Einführung**

Die Verteilung der Kompetenzen zum Erlass formeller Gesetze zwischen der föderalen Ebene und den Gliedstaaten ist nicht nur im russischen Verfassungsrecht eine tragende Säule für die Ausgestaltung des jeweiligen föderalen Konzepts. Zwar lassen sich im russischen Verfassungsrecht klare Parallelen zur Konstruktion der Gesetzgebungskompetenzen zum deutschen Grundgesetz ziehen. Doch in wesentlichen und entscheidenden Fragen gehen die Regelungen der Föderation einen anderen Weg. Den Versuch einer systematischen Darstellung unter Berücksichtigung der wesentlichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts unternimmt der vorliegende Aufsatz.

Zunächst werden im Rahmen einer grundlegenden Betrachtung grundsätzliche Abgrenzungsfragen (II.), wie z.B. der allgemeine verfassungsrechtliche Rahmen oder die Möglichkeiten für eine Kompetenzabgrenzung erörtert. Daran schließt sich eine genaue Betrachtung der einzelnen Arten der Gesetzgebungskompetenzen an, wobei weniger auf die einzelnen Kompetenzgegenstände als auf systematische Fragestellungen eingegangen werden soll (III.). Abschließend folgt eine Bewertung der Bedeutung für den föderalen Aufbau (IV.). Ausgeklammert werden die Bezüge zur örtlichen Selbstverwaltung.

## **II. Grundlagen der Kompetenzverteilung**

Die Aufteilung der Zuständigkeiten von Legislative, Exekutive und Judikative zwischen der Russischen Föderation und ihren Subjekten beschreibt eine grundlegende Voraussetzung des demokratischen Charakters der staatlichen Gewalt.<sup>1</sup> Genauso ist darin aber auch ein wesentliches Element der föderalen Struktur zu erkennen, wenn man diese als Ausgestaltung einer horizontalen Gewaltenteilung anerkennt. Darin manifestiert sich der Gedanke der Dezentralität im staatlichen Föderalismus.

### **1. Vorgaben der föderalen Verfassung**

Eine erste Weichenstellung in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und den einzelnen Subjekten findet sich in Art. 11 Abs. 3 der russischen Verfassung (Verfassung<sup>2</sup>). Danach erfolgt die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse der Organe auf der Ebene der Föderation und der Subjekte auf Grundlage der Verfas-

---

<sup>1</sup> So *Baglaj, Marat Viktorovič*: Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii, (Verfassungsrecht der Russischen Föderation) 6. Aufl., Moskau 2007, S. 356.

<sup>2</sup> Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993. Zu beachten ist, dass Art. 11 Verfassung gemäß Art. 135 Abs. 1 Verfassung grundsätzlich einer Änderung entzogen ist. Allenfalls durch die Ausarbeitung und den Erlass einer neuen Verfassung kann dessen Regelungsgegenstand angetastet werden (vgl. Art. 135 Abs. 2 Verfassung).

sung der Russischen Föderation, des Föderationsvertrages<sup>3</sup> sowie anderer Verträge über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse.<sup>4</sup> Diese Regelung bestimmt noch keine inhaltliche Abgrenzung; sie hat aber für die Art und Weise der Kompetenzabgrenzung entscheidende Bedeutung. Denn hierbei ist sowohl das Verhältnis der genannten Rechtsakte zueinander zu klären als auch die Frage nach der Reichweite der Kompetenzabgrenzung durch die jeweiligen Rechtsakte zu stellen.

#### a. *Verhältnis Verfassung – Verträge*

Im Verhältnis zueinander wird zunächst ein Vorrang der Verfassung gegenüber den Verträgen<sup>5</sup> statuiert. Falls Bestimmungen der Verträge nicht in Einklang mit denjenigen der Verfassung stehen, sollen die Verfassungsbestimmungen vorrangig gelten (Pkt. 1 Abs. 4 der Schluss- und Übergangsbestimmungen der Verfassung). Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation (Verfassungsgericht) legt in seinen Entscheidungen diesen Vorrang dahingehend aus, dass der Verfassung widersprechende vertragliche Bestimmungen gegenstandslos werden.<sup>6</sup> Der Sache nach deutet dies auf einen Geltungsvorrang im Gegensatz zu einem Anwendungsvorrang hin, mit der Folge, dass die betreffende Vorschrift in den Verträgen in ihrer Gänze verfassungswidrig ist. Teilweise stützt das Gericht den Vorrang der Verfassung ebenso auf Art. 15 Abs. 1<sup>7</sup> bzw. Art. 4 Abs. 2<sup>8</sup> sowie Art. 11 Abs. 3 Verfassung.<sup>9</sup> Diesen Regelungen entnimmt es einen allgemeinen Vorrang verfassungsrechtlicher Bestimmungen im Verhältnis zu den anderen verfassungsrechtlichen Normen.

Bei einer solchen Hierarchisierung stellt sich die Frage nach deren Regelungsweite. Zu den Bestimmungen, an denen sich die Verträge verfassungsrechtlich messen lassen müssen, gehören auch und gerade die Regelungen im Bereich der (Gesetzgebungs-) Kompetenzen (Art. 71 ff. Verfassung). Auf der Grundlage des Verfassungsvorrangs verbliebe einer Ausgestaltung der Verträge mit Verweis auf die Normenhierarchie letztlich nur eine Konkretisierung der einzelnen Kompetenzgegenstände.

Auf der anderen Seite und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Funktion der geschlossenen Föderationsverträge war und ist aber gerade von den Vertragsparteien eine Verschiebung einzelner Kompetenzbereiche intendiert<sup>10</sup> (gewesen), um insbesondere Anfang und Mitte der 1990er Jahre den Bestand der Russischen Föderation als solche

<sup>3</sup> Dazu unter II. 2. b).

<sup>4</sup> Dazu unter II. 2. c).

<sup>5</sup> In diesem Abschnitt bezieht sich der Begriff „Verträge“ auf den Föderationsvertrag und auf sonstige Kompetenzabgrenzungsverträge, da diese in Bezug auf die Normenhierarchie gleich behandelt werden.

<sup>6</sup> Entscheidung des VerfG RF vom 7.6.2000 N 10-P – „Altaj-Entscheidung“, Pkt. 3.2. Abs. 4. Danach waren u.a. Vorschriften der Subjekte über das Eigentum an natürlichen Ressourcen verfassungswidrig, da sie gegen Art. 72 Pkt. 1 lit. v), g) Verfassung verstoßen.

<sup>7</sup> Z.B. Entscheidung des VerfG RF vom 9. Januar 1998, N 1-P – „Waldgesetzbuch-Entscheidung“, Pkt. 5 Abs. 2.

<sup>8</sup> Entscheidung des VerfG RF vom 7.6.2000, N 10-P – „Altaj-Entscheidung“, Pkt. 3.2 Abs. 4.

<sup>9</sup> Entscheidung des VerfG RF vom 7.6.2000, N 10-P – „Altaj-Entscheidung“, Pkt. 2.1 Abs. 9.

<sup>10</sup> In diesem Sinne auch Baglaj (Fn. 1), S. 362; Gäßner, Zur Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russischen Föderation unter besonderer Berücksichtigung der Normenhierarchie, Berlin 2004, zugl. Diss., ebenda 2002, S. 43 m.w.N.

durch politische Zugeständnisse an die Subjekte zu sichern.<sup>11</sup> Auch unter Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Föderationsvertrages ergibt sich eine solche Bewertung. Letzterer war darauf angelegt, überhaupt eine Kompetenzverteilung zu etablieren und somit den Kern der föderalen Strukturen zu definieren. Um den Subjekten die Möglichkeit zu geben, die individuelle Ausgestaltung dieser Kompetenzverteilung vorzunehmen, verfügten die Verträge nicht nur über einen verfassungskonkretisierenden, sondern auch über einen verfassungsändernden Charakter.

#### b. *Regelungsumfang des Art. 11 Abs. 3 Verfassung*

Ebenso unbeantwortet ist damit die Frage, ob und inwieweit Zuständigkeiten und Kompetenzen im Rahmen von anderen als den genannten Rechtsakten geregelt werden können, inwieweit also Art. 11 Abs. 3 Verfassung als abschließender Katalog zur Ausübung der Regelungskompetenz verstanden werden kann.

Aus rechtsdogmatischer Sicht kann diese Regelung nur im Sinne eines abschließenden Katalogs verstanden werden. Wenn man davon ausgeht, dass es sich bei der Kompetenzzuweisung um den wesentlichen Kern föderalen Verfassungsrechts handelt,<sup>12</sup> müssen dessen Grundlagen und Grenzen eine Verankerung in verfassungsrechtlichen Bestimmungen finden.

Dieser Schluss wird durch die systematische Auslegung bestätigt: Für Verfassungsänderungen im Bereich der Kompetenzen sind bestimmte, qualifizierte Anforderungen vorgesehen, die eine Mitwirkung der Subjekte beinhalten.<sup>13</sup> Diese verfassungsrechtliche Absicherung als Ausdruck der Superiorität der Verfassung und der Einbeziehung gliedstaatlicher Interessen wird aber gerade dann umgangen, wenn entweder die Subjekte selbst keine originäre Möglichkeit der Mitwirkung haben<sup>14</sup> oder aber die Abgrenzung in einem föderalen Gesetz vorgenommen werden kann. Im letzten Fall sind die Subjekte lediglich durch den Föderationsrat am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, der durch Votum der Staatsduma auch noch überstimmt werden kann (Art. 105 Abs. 5 Verfassung).

Das Verfassungsgericht setzte sich allerdings in seinen Entscheidungen weniger mit der Frage auseinander, ob überhaupt die Verabschiedung von Gesetzen kompetenzrechtlichen Inhalts gemessen an Art. 11 Abs. 3 Verfassung im Sinne einer abschließenden Aufzählung verfassungsgemäß ist. Aus der Tatsache, dass föderalen Rechtsakten Vorrang im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz zukommt, folgerte das Gericht lediglich, dass der Föderation auch die Möglichkeit der gesetzlichen Ausgestaltung im Bereich der

<sup>11</sup> Vgl. *Schneider*, Föderalismus in Russland: Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen, in: *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Bericht des BIOst Nr. 21/1997, S. 3, 11, 13.

<sup>12</sup> So wie es auch in Art. 5 Abs. 3 Verfassung niedergelegt ist; vgl. *Karapetjan*, *Federativnoe ustrojstvo Rossijskogo gosudarstva* (Der föderative Aufbau des russischen Staates), Moskau 2001, S. 97 f.

<sup>13</sup> Nach Art. 136 Verfassung richtet sich das Verfahren der Änderung des 3. Kapitels – föderaler Aufbau (Art. 65 - 79 Verfassung) – nach dem Verfahren für die Verabschiedung föderaler Verfassungsgesetze. Zusätzlich müssen aber auch Zweidrittel der Legislativorgane der Subjekte zustimmen. Das Verfahren für die Verabschiedung von föderalen Verfassungsgesetzen nach Art. 108 Verfassung setzt voraus, dass sowohl Zweidrittel der Mitglieder der Staatsduma als auch Dreiviertel aller Mitglieder des Föderationsrates der Gesetzesvorlage zustimmen; vgl. dazu *Karapetjan*, (Fn. 12), S. 97.

<sup>14</sup> Wie dies beim Abschluss von sog. Kompetenzabgrenzungsverträgen der Fall ist.

Kompetenzabgrenzung zufallen muss.<sup>15</sup> Da nach Diktion des Verfassungsgerichts die Verfassung die Verabschiedung von Gesetzen in den Kompetenzbereichen zulässt, ist auch deren Abgrenzung durch ein formelles Gesetz möglich. Somit sieht das Verfassungsgericht in den verfassungsrechtlichen Regelungen eine Ermächtigung, auf föderal-gesetzlicher Grundlage die Kompetenzabgrenzung zu konkretisieren.<sup>16</sup>

In rechtspraktischer Hinsicht hat der russische Gesetzgeber die Frage nun dahingehend beantwortet, dass sowohl durch föderale normative Rechtsakte als auch durch sonstige Vereinbarungen Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen werden können, und zwar jeweils in den Bereichen der ausschließlichen Kompetenz der Föderation und der gemeinsamen Kompetenz der Föderation (Art. 26<sup>1</sup> Abs. 2-3 OrgG<sup>17</sup>).

### c. Kompetenzarten der Verfassung

Die Regelung der Kompetenzarten in der Verfassung selbst (Art. 71 ff. Verfassung) orientiert sich an einem dreigliedrigen Aufbau<sup>18</sup> nach dem Muster einer (ausschließlichen) Kompetenz der Föderation (Art. 71 Verfassung), einer sog. gemeinsamen Kompetenz der Föderation und der Subjekte (Art. 72 Verfassung) und der alleinigen Kompetenz der Subjekte (Art. 73 Verfassung). Auch in den meisten Entwürfen zur Verfassung wurde von Anfang an ein dreigliedriges, allumfassendes Kompetenzkonzept zugrunde gelegt. Ausgehend von einem umfangreichen Katalog der Kompetenzen der Föderation sahen die damaligen Verfassungsentwürfe eigene Kataloge für die gemeinsame Kompetenz,<sup>19</sup> eine gemeinsame Kompetenz auf Grundlage föderaler Verträge,<sup>20</sup> einen bloßen Verweis auf den Föderationsvertrag<sup>21</sup> oder gar keine ausdrückliche Regelung einer gemeinsamen Kompetenz<sup>22</sup> vor. Ebenso wurde von Anfang an auch eine eigene Kompetenz

<sup>15</sup> Wegbereitend für die Zulässigkeit der gesetzlichen Ausgestaltung der Kompetenzabgrenzung ist die Entscheidung des VerfG RF vom 9.1.1998, N 1-P – „Waldgesetzbuch-Entscheidung“, Pkt. 4. Das Gericht versteht damit die gesetzliche Ausgestaltung von Gegenständen der gemeinsamen Kompetenz auch im Sinne einer gesetzlichen Zulässigkeit der Kompetenzabgrenzung.

<sup>16</sup> Auf dieser Grundlage basiert das Föderale Gesetz „Über die allgemeinen Organisationsprinzipien der Gesetzgebungs- (Vertretungs-) und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation“ vom 6.10.1999 (N FS-184), SZ RF 1999, Nr. 42, Pos. 5005, zuletzt geändert durch föderales Änderungsgesetz vom 29. März 2008 (N FS-70), mit Wirkung zum 2.4.2008, im Folgenden abgekürzt mit OrgG.

<sup>17</sup> Im Bereich der Gemeinsamen Kompetenz Art. 26<sup>1</sup> Abs. 2 OrgG; im Bereich der ausschließlichen Kompetenz der Föderation Art. 26<sup>1</sup> Abs. 3 OrgG. Im Fall der letzteren ist wohl in erster Linie eine Übertragbarkeit vollziehender Kompetenzen intendiert, da Normadressaten v.a. Organe der vollziehenden Gewalt der Föderation sind und sog. Vereinbarungen getroffen werden können, die aber auf die Übertragung vollziehender Befugnisse begrenzt sind (vgl. Art. 26 OrgG).

<sup>18</sup> Siehe im Detail unter III.

<sup>19</sup> So z.B. Art. 53 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs der Arbeitsgruppe Šachraj, Art. 72 des Entwurfs der verfassungsgebenden Versammlung vom 12.6.1993, abgedruckt in: Traut (Hg.), Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation, Baden-Baden 1994.

<sup>20</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 2 S. 2, 3 des Verfassungsentwurfs der Gruppe um Sobčak oder auch Art. 62 S. 2 des Verfassungsentwurfs des Präsidenten der Russischen Föderation Elcin, in: *Izvestija*, 30.4.1993, Nr. 81, abgedruckt in: Traut (Fn. 19).

<sup>21</sup> Kap. XIII des Entwurfs von Chasbulatov, gem. Erlass des VI. Volksdeputiertenkongresses, abgedruckt in: Traut (Fn. 19).

<sup>22</sup> So der Verfassungsentwurf der Internationalen Stiftung „Reform“ um Mišin et al., in: *Nezavisimaja gazeta*, 19.3.1993, oder der Čegodaev-Entwurf der Russischen Christlich-Demokratischen Partei und der Partei der Konstitutionellen Demokraten vom 30.3.1992, abgedruckt in: Traut (Fn. 19).

der Subjekte außerhalb der Bereiche der Föderation und der gemeinsamen Kompetenz anerkannt.<sup>23</sup>

## 2. Föderationsvertrag

Wie bereits erwähnt nimmt Art. 11 Abs. 3 Verfassung direkt Bezug auf den vor Inkrafttreten der Verfassung geschlossenen sog. Föderationsvertrag; dies verwundert nicht sonderlich, da dieser als Basis der kompetenzrechtlichen Regelungen in der Verfassung angesehen wird.<sup>24</sup> Hier ist auch die dreigliedrige Struktur der Kompetenzverteilung (Art. I-III Föderationsvertrag<sup>25</sup>) mit einem eigenen, abschließenden Katalog der gemeinsamen Kompetenz anzutreffen. Letztere wird dadurch konkretisiert, dass die Organe der Föderation in den genannten Bereichen Rahmengesetze verabschieden, auf deren Grundlage die Republiken (bzw. Subjekte) eigene rechtliche Regelungen treffen können (Art. II. Abs. 2 Föderationsvertrag).

Im Gegensatz zu den verfassungsrechtlichen Regelungen<sup>26</sup> ist auch das Verhältnis der Kompetenzbereiche zueinander eindeutig geregelt. So darf zum einen die Föderation im Kompetenzbereich der Subjekte überhaupt nicht gesetzgeberisch tätig werden. Zum anderen wird in den Bereichen der ausschließlichen Kompetenzen der Föderation ein Anwendungsvorrang der föderalen Rechtsakte statuiert (Art. VI Abs. 1 Föderationsvertrag).

Inhaltlich hat die Unterordnung des Föderationsvertrages zunächst wenig Auswirkungen auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzregelungen, da in wesentlichen Bereichen die Kompetenzgegenstände in den Katalogen der Art. I und II im Wortlaut denjenigen der Verfassung entsprechen. Jedoch finden die Regeln zur Kompetenzabgrenzung im Bereich der Gesetzgebung nunmehr keine tatsächliche Berücksichtigung mehr, da die Verfassung dazu in Pkt. 1 Abs. 4 der Schluss- und Übergangsbestimmungen der Verfassung eine eigene Regelung getroffen hat und danach Rechtsvorschriften des Föderationsvertrages der Verfassung nicht widersprechen dürfen.

## 3. Kompetenzabgrenzungsverträge

Auch nach ihrem Inkrafttreten gewährt die russische Verfassung weiterhin grundsätzlich die Möglichkeit, eine Kompetenzabgrenzung durch föderale Verträge vorzunehmen. Gerade in den ersten Jahren nach der Verfassungsgebung haben eine Reihe von Subjekten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und mit der Föderation sog. Kompetenz-

<sup>23</sup> Beispielhaft und in unterschiedlichen Nuancen: Art. 53 Abs. 3 des *Šachraj*-Entwurfs, Art. 23 Abs. 2 S. 1 des *Sobčak*-Entwurfs, Art. 7 Abs. 3 des *Chasbulatov*-Entwurfs, Art. 61 des *Ėlcin*-Entwurfs. Auffällig ist hierbei, dass die Regelungen der Normenhierarchie der Rechtsakte der unterschiedlichen Ebenen erst sehr spät in den Rahmen der Kompetenzabgrenzung eingefügt wurden; vgl. zur Normenhierarchie unten: III.

<sup>24</sup> Vgl. nur *Baglaj* (Fn. 1), S. 345.

<sup>25</sup> Im Folgenden wird der mit den Republiken geschlossene Föderationsvertrag als Beispiel für die zitierten Bestimmungen herangezogen.

<sup>26</sup> Im Detail siehe unter III.

abgrenzungsverträge<sup>27</sup> geschlossen,<sup>28</sup> die zum Teil erheblich von der verfassungsmäßigen Grundstruktur abweichen.

#### a. *Verfassungsrechtliche Einordnung*

Die russische Verfassung hält sich mit Aussagen über den Inhalt und das Verfahren zum Abschluss der Kompetenzabgrenzungsverträge sehr zurück. Lediglich der grobe inhaltliche Rahmen (Abgrenzung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und denjenigen der Subjekte, Art. 11 Abs. 3 Verfassung) sowie die grundlegende Einordnung in die verfassungsrechtliche Normenhierarchie (Pkt. 1 Abs. 4 der Schluss- und Übergangsbestimmungen der Verfassung) lassen sich der Verfassung entnehmen.<sup>29</sup>

Im Vergleich zur Kompetenzübertragung im Bereich der Exekutive fällt zunächst auf, dass die Verfassung keine ausdrückliche Kompetenzübertragungsnorm für die Gesetzgebung – wie Art. 78 Verfassung für die vollziehenden Organe – vorsieht. Damit stellt sich die Frage nach der Natur der Verträge, und zwar vor allem inwieweit diese unter diesem Gesichtspunkt als verfassungsändernd qualifiziert werden können.

Ausgangspunkt ist weiterhin, dass die Kompetenzverteilung in der Verfassung einen wesentlichen Pfeiler der Konkretisierung des föderalen Systems darstellt (Art. 5 Abs. 3 Verfassung). Der Bestand an Aufgaben, Zuständigkeiten und Pflichten ist somit konstituierend für den föderalen Staat. Setzt damit das föderale System voraus, dass den einzelnen Gliedstaaten insoweit auch eine Eigenstaatlichkeit zukommt, die diese Aufgaben und Kompetenzen beinhaltet, dann wird schon durch die Veränderung des Kompetenz- und Aufgabenbereiches eben jene Eigenstaatlichkeit berührt. Und dies geschieht auch unabhängig davon, ob die betroffenen Gliedstaaten an der Verschiebung der Kompetenzbereiche beteiligt werden.

Aus staatsorganisationsrechtlicher Sicht sprechen daher gewichtige Argumente dafür, dass die Verträge als Eingriff in die Eigenstaatlichkeit der Subjekte bzw. der Föderation anzusehen sind und somit verfassungsändernden Charakter besitzen.

#### b. *Verfahren und Abschluss von Kompetenzabgrenzungsverträgen*

Mittlerweile wird das Verfahren für den Abschluss von Verträgen und deren Rahmenbedingungen im Kapitel IV (Art. 26 bis 26) des OrgG konkretisiert. Seit der Novellierung des OrgG besitzen Verträge über kompetenzrechtliche Regelungen einen lediglich eingeschränkten Regelungsbereich, da sie nur noch über einen Gegenstand der gemeinsamen Kompetenz abgeschlossen werden können<sup>30</sup> (Art. 26 Abs. 2 OrgG).<sup>31</sup> Danach werden

<sup>27</sup> Im Folgenden „Verträge“.

<sup>28</sup> Instrukтив zu den Inhalten der Kompetenzabgrenzungsverträge *Schneider*, in: BIOst 21/1997 (Fn. 11), S. 11 ff.

<sup>29</sup> Zum letztgenannten Punkt siehe II. 2. a).

<sup>30</sup> Im Vergleich dazu gewährte z.B. der 1994 mit der Republik Tatarstan geschlossene Vertrag die Kompetenz staatlicher Gewalt u.a. in einer Vielzahl von Bereichen, die ursprünglich in die (ausschließliche) Kompetenz der Föderation fielen. Ein so weitgehendes Maß an Zugeständnissen wurde in der Folge-

Kompetenzen, die von Organen der Staatsgewalt der Subjekte im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz ausgeübt werden, durch die Verfassung, föderale Gesetze, Kompetenzabgrenzungsverträge und Vereinbarungen<sup>32</sup> bestimmt.<sup>33</sup>

Mit der Beschränkung des Vertragschlusses auf Materien der gemeinsamen Kompetenz reagierte der russische Gesetzgeber auf die in den 1990er Jahren gebräuchliche und viel kritisierte<sup>34</sup> Praxis auch im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit Kompetenzverschiebungen von der Föderation auf die Subjekte (insbesondere die Republiken) bzw. von der gemeinsamen Zuständigkeit in die alleinige Zuständigkeit der Subjekte vorzunehmen.

Abgesehen von der Frage, ob die wesentlichen verfahrensrechtlichen Regelungen zum Abschluss von Kompetenzverträgen in einem föderalen Gesetz vorgenommen werden können, bedeutet dies eine strukturelle Benachteiligung der Subjekte. Denn durch deren eingeschränkte Beteiligung an der Gesetzgebung werden diese Fragen einseitig und in der Praxis so bestimmt, dass die Belange der Subjekte eine wesentlich geringere Beachtung finden als z.B. in dem Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 136 Verfassung. Dies wird auch darin deutlich, dass den Verträgen der Rang und die Wirkung eines föderalen Gesetzes zugewiesen werden.<sup>35</sup>

Gegenwärtig ist eine vertragliche Abgrenzung von Gesetzgebungskompetenzen zulässig, sofern ökonomische, geografische oder andere Besonderheiten des Subjekts eine vertragliche Abweichung von der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung als notwendig erscheinen lassen (vgl. Art. 26 Abs. 1 S. 1 OrgG). Damit wird der Vertragsgegenstand auf bestimmte, subjektspezifische Ausnahmen eingegrenzt, die jedoch die in Art. 5 Abs. 4 Verfassung normierte Gleichbehandlung der Subjekte berührt. Danach sind im Verhältnis zu den föderalen Organen staatlicher Gewalt die Subjekte untereinander gleichberechtigt.

Im Übrigen sind Verträge zeitlich begrenzt und haben eine gewöhnliche Laufzeit von zehn Jahren (Art. 26 Abs. 10 OrgG).<sup>36</sup>

---

zeit nicht wieder erreicht. Eine detaillierte Aufstellung dazu bei *Schneider*, in: BIOst 21/1997, (Fn. 11), S 13 ff.

<sup>31</sup> Dieser Grundsatz findet sich teilweise schon in den Verfassungsentwürfen, die eine Ausgestaltung durch Kompetenzverträge nur im Bereich der gemeinsamen Zuständigkeit zulassen wollten; vgl. z.B. Art. 23 Abs. 2 S. 3 des *Sobčak*-Entwurfs, Art. 62 S. 2 des *Elcin*-Entwurfs.

<sup>32</sup> Letztere finden gemäß Art. 26<sup>1</sup> Abs. 2 und 3 OrgG bei Gegenständen der ausschließlichen und der gemeinsamen Kompetenz Anwendung. Allerdings ausweislich Art. 26<sup>5</sup> und Art. 26<sup>8</sup> Abs. 1 OrgG werden Vereinbarungen lediglich zwischen Organen der vollziehenden Gewalt der Föderation und des jeweiligen Subjekts geschlossen und sind somit dem Bereich der Vollzugskompetenz zuzurechnen.

<sup>33</sup> Insoweit also eine ausdrückliche Erweiterung zu Art. 11 Abs. 3 Verfassung.

<sup>34</sup> Nachweise bei *Schneider*, Die Kompetenzabgrenzungsverträge zwischen der Föderation und den Föderationssubjekten: Dynamik und Asymmetrie, in: Der russische Föderalismus, Bilanz eines Jahrzehnts, *Brunner* (Hg.), Münster 2004, S. 62 (72).

<sup>35</sup> Siehe Art. 26<sup>7</sup> Abs. 9 S. 2 OrgG, der in Bezug auf die verfassungsrechtliche Normenhierarchie lediglich deklaratorischen Charakter haben dürfte.

<sup>36</sup> Zu weiteren Details siehe Art. 26 OrgG.

### c. Grundlegende Bestimmungen und Entwicklung

Grundsätzlich orientierten sich die vertraglichen Bestimmungen zunächst an denjenigen des Föderationsvertrages und der Verfassung; sie gewährten in deren Kontext den jeweiligen Subjekten besondere Kompetenzen, die sonst nur gemeinsam mit oder gar nur ausschließlich von der Föderation ausgeübt wurden. Zumeist hing es von der wirtschaftlichen oder strategischen Bedeutung eines Subjekts ab, inwieweit die Föderation Zugeständnisse bei der Übertragung von Kompetenzen an die Subjekte machte.<sup>37</sup> Der Schwerpunkt der meisten Verträge lag auf den Gebieten des Haushalts- und Steuerrechts sowie der Teilnahme an internationalen und wirtschaftlichen Beziehungen.

Mit dem Ende der Hochphase des Abschlusses derartiger Verträge näherten sich die Inhalte der Föderationsverträge immer weiter an; teilweise wurden lediglich die kompetenzrechtlichen Bestimmungen der Verfassung rezipiert.<sup>38</sup> Ab Anfang der 2000er Jahre fand unter Präsident *Putin* eine systematische Überprüfung der meisten Verträge durch die sog. *Kosak-Kommission*<sup>39</sup> statt. Im Ergebnis führte diese Prüfung überwiegend zur Annullierung der bis dahin bestehenden Verträge, womit Föderationsverträge gegenwärtig nur noch eine geringe praktische Bedeutung haben. Eine Ausnahme bildet wiederum der mit der Republik Tatarstan abgeschlossene Vertrag, der vor einiger Zeit erneuert und an die neu gefassten Regelungen angepasst wurde.<sup>40</sup>

## III. Das System der Gesetzgebungskompetenzen

### 1. Grundlagen und Arten der Kompetenzzuweisung

Wichtigster Bezugspunkt für die Kompetenzverteilung sind die Regeln des dritten Kapitels der Verfassung (Art. 71 ff. Verfassung). Die Verfassung nennt drei Arten der Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und den Subjekten. Diese werden beschrieben als (ausschließliche) Kompetenz der Föderation (Art. 71 Verfassung), gemeinsame Kompetenz von Föderation und Subjekten (Art. 72 Verfassung) sowie alleinige Kompetenz der Subjekte (Art. 73 Verfassung). Im Gegensatz zur grundgesetzlichen Katalogisierung der Kompetenzbereiche gelten diese Vorschriften als allumfassend. Erst durch Art. 76 Verfassung wird der eigentliche Umfang der Gesetzgebung adressiert, der dem jeweiligen Kompetenzbereich entspricht.

<sup>37</sup> Zur Ungleichbehandlung detailliert: *Schneider*, Eberhard: Probleme des Föderalismus in Russland, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Bericht des BIOst Nr. 24/1999, I.3, S. 10.

<sup>38</sup> Beispielhaft sind die Bestimmungen zur ausschließlichen Kompetenz gem. Art. 71 Verfassung im Vertrag mit der Republik Tatarstan vom 15.2.1994. In einigen Verträgen wurde lediglich auf die entsprechenden Verfassungsbestimmungen verwiesen.

<sup>39</sup> Errichtet durch Ukaz des Präsidenten der Russischen Föderation „Über die Kommission beim Präsidenten der Russischen Föderation zur Überprüfung der Vereinbarungen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen den föderalen Organen der staatlichen Gewalt, den Organen staatlicher Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung“, *Rossijskaja Gazeta*, 27. Juni 2001. Benannt nach deren Vorsitzenden Dmitrij Kosak.

<sup>40</sup> Vertrag „Über die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen den Staatsorganen der Föderation und Tatarstans“ vom 26.6.2007, bestätigt durch Föderales Gesetz vom 24.7.2007, *Rossijskaja Gazeta* vom 31.7.2007.



### a. Zuweisung der Gesetzgebungskompetenzen

Unabhängig von der Art der Kompetenzausübung ist hierbei zunächst zwischen Verbands- und Organkompetenz zu unterscheiden. Erstere weist in einem mehrgliedrigen Verbund (Föderation) den einzelnen Ebenen (föderale und gliedstaatliche Ebene) ihre jeweiligen Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen zu (v.a. Art. 71-76 Verfassung). Letztere verteilt diese Aufgaben auf der jeweiligen Ebene an bestimmte Organe bzw. Träger der einzelnen Gewalten der Staatlichkeit.<sup>41</sup>

Eine besondere und auch vom Verfassungsgericht anerkannte Ausnahme bildet das Erlassrecht des Präsidenten der Russischen Föderation. Dieser kann auch ohne ermächtigendes Parlamentsgesetz normsetzend tätig werden, um Lücken in der Gesetzgebung zu füllen.<sup>42</sup> Zwar bestehen dagegen erhebliche Bedenken v.a. unter Berücksichtigung des Prinzips der Gewaltenteilung (Art. 10 Verfassung) und dem Vorrang föderaler Gesetze gem. Art. 90 Abs. 3 Verfassung. Jedoch wird diese Auslegung auf die Ausnahmestellung des Präsidenten gestützt, die ihm die Verfassung zuweist (Art. 80 Verfassung). In den Bereichen, in denen die Verabschiedung föderaler Gesetze prinzipiell zulässig ist – somit auch im Bereich der gemeinsamen Kompetenz – hat der Präsident ein eigenes Erlassrecht.

### b. Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen

Gemäß Art. 76 Abs. 1, 2, 4 Verfassung erstreckt sich das Recht der Gesetzgebung der Föderation und der Subjekte auf die genannten Kompetenzbereiche. In seiner Rechtsprechung interpretiert das Verfassungsgericht die Regelungen des Art. 76 Abs. 1, 2 in Verbindung mit Abs. 5 Verfassung vor allem im Hinblick auf das Konzept der Normenhierarchie zwischen föderalen Normen und Normen der Subjekte einerseits sowie gesetzlichen und untergesetzlichen Rechtsvorschriften andererseits.<sup>43</sup> Das Gericht sieht den Anwendungsbereich der Regelungen des Art. 76 Verfassung auf die Konstruktion der Normenhierarchie begrenzt und weniger in der eigentlichen Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen.<sup>44</sup> Dies hat zur Folge, dass nicht immer eindeutig ist, wieweit die jeweilige Rechtsetzungskompetenz reicht.<sup>45</sup>

Das Verfassungsgericht hat sich dementsprechend mit der Frage auseinandergesetzt, ob auch untergesetzliche föderale Normen erlassen werden können, die durch Art. 76

<sup>41</sup> Beispielhaft sind Art. 102, 103, 115 Verfassung.

<sup>42</sup> Entscheidung des VerfG RF vom 31.7.1995, N 10-P – „Čečnja-Entscheidung“, ebenso die Literatur; Nachweise bei: *Spitsa/Lowitzsch*, Normenhierarchie und Verhältnis zwischen föderaler und regionaler Gesetzgebung in der Russischen Föderation, in: WiRO 04/2000, 138 (139), dort Fn. 24; anerkannt vor allem in den Anfängen der neuen Verfassungsordnung, um Lücken in der Gesetzgebung schnell schließen zu können. Auf der anderen Seite besteht dadurch natürlich die Gefahr, vom Gesetzgeber noch nicht besetzte Bereiche auszugestalten.

<sup>43</sup> St. Rspr., vgl. v.a. die Entscheidung des VerfG RF vom 9.1.1998, N 1-P – „Waldgesetzbuch-Entscheidung“, Pkt. 6.

<sup>44</sup> Auch in der Literatur vgl. statt vieler: *Baglaj*, (Fn. 1), S. 362, a.E. Allerdings geht z.B. die entsprechende Regelung im Föderationsvertrag (Art. VI Abs. 1) von einer Abgrenzung im Bereich der Kompetenzen der Subjekte davon aus.

<sup>45</sup> Zu einzelnen Arten der Kompetenz im Folgenden. Eine detaillierte Übersicht der Rechtsprechung ist bei *Uebe*, Das Profil Russlands als Bundesstaat in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, Hamburg 2006, zugl. Diss., ebenda, S. 36-102, zu finden.

Abs. 1 und 2 Verfassung (scheinbar) beschränkt werden.<sup>46</sup> Denn danach können lediglich föderale Verfassungsgesetze oder föderale Gesetze erlassen werden.<sup>47</sup> Der Erlass untergesetzlicher Normen ist allerdings schon in den Art. 90, 104 f., 125 Verfassung als Zuweisung im Sinne einer Organkompetenz festgelegt. Diese Normen sieht auch das Verfassungsgericht; es bezieht diese allerdings nur auf die ausschließlichen Kompetenzen des Art. 71 Verfassung<sup>48</sup>. Soweit aber grundsätzlich der Kompetenzrahmen der Föderation im Sinne der Verbandskompetenz eröffnet ist, können auch, unter der Voraussetzung, dass eine kompetenzzuweisende Norm zugunsten der betreffenden Organe besteht, untergesetzliche Rechtsakte erlassen werden.

Diese Zuständigkeiten ergeben sich aber aus den kompetenzrechtlichen Regelungen der Art. 71 ff. Verfassung, die insoweit im Sinne einer Verbandskompetenz zu verstehen sind. Daher bräuchte es eigentlich keiner erweiternden Auslegung der Art. 76 Abs. 1 und 2 Verfassung.

## 2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Föderation

In den in Art. 71 Verfassung aufgeführten Materien kann die Föderation gemäß Art. 76 Abs. 1 Verfassung sog. föderale Verfassungsgesetze<sup>49</sup> und föderale Gesetze erlassen. Weitere ausdrückliche Ermächtigungen zur Verabschiedung föderaler Gesetze finden sich daneben über die ganze Verfassung verteilt – z.B. in Art. 74 Abs. 2 Verfassung (Beschränkung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs), in Art. 70 Abs. 2 S. 2 Verfassung (Hauptstadtregelung), in Art. 81 Abs. 4 Verfassung (Verfahren der Präsidentschaftswahl) oder in Art. 129 Abs. 5 Verfassung (Zuständigkeiten und Organisation der Staatsanwaltschaft).

### a. Verfassungsrechtliche Ausgestaltung

Die Verfassung spricht in Art. 71 Verfassung von der Kompetenz der Russischen Föderation; in der Literatur wird letztere hingegen auch als ausschließliche Kompetenz<sup>50</sup> oder auch als alleinige Kompetenz<sup>51</sup> bezeichnet.

<sup>46</sup> Entscheidung des VerfG RF vom 9.1.1998, N 1-P – „Waldgesetzbuch-Entscheidung“, Pkt. 6, Abs. 5.

<sup>47</sup> Im Übrigen ist eine dem Wesentlichkeitsgrundsatz vergleichbare Ausgestaltung der Organkompetenz dem russischen Verfassungsrecht unbekannt. Zur grundgesetzlichen Auslegung: BVerGE 77, 170 (230 f.), zuletzt E 108, 282 (312), *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2007, Art. 20 GG, Rdnr. 46.

<sup>48</sup> Vgl. Entscheidung des VerfG RF vom 9.1.1998, N 1-P – „Waldgesetzbuch-Entscheidung“, Pkt. 6, Abs. 6.

<sup>49</sup> Die Kompetenz zur Verabschiedung föderaler Verfassungsgesetze erscheint auf den ersten Blick unklar, da Art. 108 Abs. 1 Verfassung anordnet, dass diese nur in den von der Verfassung vorgesehenen Fällen verabschiedet werden dürfen. Darunter könnte damit auch Art. 76 Abs. 1 i.V.m. Art. 71 Verfassung fallen. Allerdings wird Art. 108 Abs. 1 Verfassung allgemein dahingehend verstanden, dass nur die ausdrücklich zugewiesenen Bereiche in der Verfassung als Ermächtigungsgrundlage anzusehen sind, wie z.B. Art. 114 Abs. 2 Verfassung; vgl. *Schweisfurth*, Die Verfassung Russlands vom 12.12.1993, in: EuGRZ 19-20/1994, 473 (490); *Spitsa/Lowitzsch*, in: WiRO 04/2000 (Fn. 42), 138 (139).

<sup>50</sup> Vgl. *Baglaj* (Fn. 1), S. 357, 360; *Kutafin*, in: *Topornin (Hg.)*, Konstitucija Rossijskoj Federacii, naučno-praktičeskij kommentarij (Die Verfassung der Russischen Föderation, wissenschaftlich-praktischer Kommentar), 3. Aufl., Moskau 2003, Art. 71 Verfassung, S. 498; *Schweisfurth*, in: EuGRZ 19-20/1994 (Fn. 48), 473 (484).

Im Unterschied zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Art. 71 GG verleiht die Verfassung der Russischen Föderation keine entsprechende und originäre Befugnis, die Gesetzgebungskompetenz durch Föderationsgesetz auf die Subjekte zu delegieren. Auch in der Rechtsprechung lassen sich hierzu keine grundsätzlichen Aussagen finden. Lediglich in Bereichen einzelner Regelungsgegenstände des Art. 71 Verfassung hat das Verfassungsgericht bisher eine Regelung durch die Subjekte auf der Grundlage einer Delegierung für möglich erachtet.<sup>52</sup>

Dass eine Regelung der Subjekte prinzipiell zulässig ist, legt Art. 76 Abs. 5 Verfassung nahe,<sup>53</sup> auch unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Föderationsvertrages drängt sich diese Annahme auf, da dort lediglich ein Anwendungsvorrang normiert wird (Art. VI Föderationsvertrag). Auf der anderen Seite ist die Rechtsprechung zur gesetzlichen Regelung durch die Subjekte im Rahmen von Art. 71 Verfassung uneinheitlich. Aus Art. 76 Abs. 5 Verfassung in Verbindung mit Art. 71 Verfassung ließe sich allenfalls ein Geltungsvorrang zugunsten föderaler Gesetze entnehmen, mit der Wirkung, dass die Subjekte in dem entsprechenden Sachbereich entsprechende normative Rechtsakte erlassen können, soweit diese nicht bereits ergangenen Vorschriften der Föderation widersprechen. Denn nach dieser nahe liegenden Interpretation impliziert Art. 76 Abs. 5 Verfassung die Zulässigkeit der Gesetzgebung der Subjekte.

Qualifiziert man – mit dem Verfassungsgericht<sup>54</sup> – das Regelungsgefüge des Art. 76 Verfassung lediglich als Manifestation des Rangverhältnisses der Normen von Föderation und ihren Subjekten,<sup>55</sup> sind diese Regelungen einer kompetenzausschließenden Auslegung grundsätzlich entzogen. Allerdings stellt sich dann die Frage nach der Bedeutung der Normenhierarchie, wenn diese sich nicht auf sachliche oder funktionale Kompetenzbereiche bezieht. Denn soweit man den unterschiedlichen Föderationsebenen (Föderation und Subjekte) unterschiedliche Kompetenzen zuweist, bedürfen diese auch einer abschließenden Abgrenzung, wie dies z.B. im Föderationsvertrag im Hinblick auf die Abgrenzung der Gegenstände der Zuständigkeiten der Subjekte niedergelegt ist (Art. VI Abs. 1 S. 1 Föderationsvertrag).

Gegen die obigen impliziten Gesetzgebungskompetenzen der Subjekte spricht auch die Auslegung des Art. 76 Abs. 4 Verfassung, wonach die Subjekte (nur) außerhalb der Gesetzgebungskompetenz der Föderation und der gemeinsamen Gesetzgebungskompetenz befugt sind, eigene Regelungen zu erlassen. Insoweit schlossen sich Abs. 4 und 5 sogar aus. Können schon keine Regelungen im Rahmen der jeweiligen Kompetenzbereiche getroffen werden (Art. 76 Abs. 4 Verfassung), besteht keine Notwendigkeit, einen Gesetzesvorrang zu statuieren (Art. 76 Abs. 5 Verfassung).

Da die Regelungen des Art. 76 Abs. 5 Verfassung ausdrücklich nur auf Gesetze und andere normative Rechtsakte der Subjekte Bezug nehmen, stellt sich weiterhin die Frage

<sup>51</sup> So z.B. *Schneider*, in: *Brunner* (Fn. 34), S. 65 (72). In der Sache besitzen diese Unterscheidungen allerdings keine wesentliche Bedeutung.

<sup>52</sup> So zu Art. 71 lit. ž) die Entscheidung des VerfG RF vom 10.12.1997, N 19-P – „*Tambov-Entscheidung*“, Pkt. 2 Abs. 2. In jener Entscheidung ging es um eine *Beteiligung* an den dort genannten Kompetenzen.

<sup>53</sup> Dazu siehe ausführlich sogleich.

<sup>54</sup> Vgl. Entscheidung des VerfG RF vom 9.1.1998, N 1-P – „*Waldgesetzbuch-Entscheidung*“, Pkt. 6.

<sup>55</sup> Auch nach *Baglaj* (Fn. 1) ist Folge des föderalen Aufbaus in erster Linie die „Hierarchisierung“ der jeweiligen Rechtsakte und weniger eine grundlegende Kompetenzabgrenzung im Sinne einer Exklusivität der jeweiligen Regelungsbereiche, S. 362 a.E.

nach der Behandlung einer möglichen Überschneidung von Rechtsakten im Kompetenzrahmen der Föderation gemäß Art. 71 Verfassung mit den Verfassungen bzw. den Statuten der Subjekte. Unter Berücksichtigung des Vorrangs der föderalen Rechtsordnung können die Verfassungen der Gliedstaaten diesen nicht mehr Rechte und damit Zuständigkeiten einräumen als die föderale Verfassung, da andernfalls die Gliedstaaten durch eine Erweiterung ihrer Verfassung Kompetenzen an sich ziehen könnten.

Eine explizite Äußerung zu dieser Problematik findet sich bisher lediglich im Sondervotum eines Verfassungsrichters.<sup>56</sup> Darin kommt zum Ausdruck, dass grundsätzlich die Regelung des Art. 76 Abs. 5 Verfassung auf Verfassungen bzw. Statuten nur dann anwendbar sein soll, wenn die Verfassung der Russischen Föderation die Verabschiedung föderaler (Verfassungs-)Gesetze in dem jeweiligen Kompetenzbereich erlaubt. Der Sache nach handelt es sich dabei um eine Einbeziehung von Verfassungen der Subjekte in den Regelungsbereich des Art. 76 Abs. 5 Verfassung.

Die Verabschiedung solcher föderaler Gesetze schließt im Übrigen den Erlass untergesetzlicher Normativakte nicht aus.<sup>57</sup> Dies ergibt sich schon aus den Ermächtigungsvorschriften in Bezug auf die Organkompetenz der jeweiligen Ebene. Soweit eine Zuständigkeit im Sinne der Verbandskompetenz der Art. 71 ff. Verfassung begründet ist, können die ermächtigten Organe beispielsweise Rechtsverordnungen erlassen.<sup>58</sup>

#### *b. Ausgestaltung einzelner Kompetenzgegenstände*

Beispielhaft für die Problematik der Reichweite der ausschließlichen Kompetenz ist vor allem die Auslegung des Kompetenzgegenstandes in Art. 71 lit. v) i.V.m. Art. 55 Abs. 3 Verfassung. Danach fällt der Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger und Menschen – also der Grundrechte – in die ausschließliche Kompetenz des Föderationsgesetzgebers. Zudem können Einschränkungen von Grundrechten nur durch Föderationsgesetz vorgenommen werden. Diese Regelung begegnet vor allem aus zwei Gründen elementaren Bedenken. Ein Vergleich mit Art. 72 Abs. 1 lit. b) Verfassung zeigt zum einen die widersprüchliche Gestaltung der Kompetenzen. Danach wird auch im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz den Subjekten prinzipiell die Möglichkeit eingeräumt, Regelungen zum Schutz der Rechte und Freiheiten zu treffen. Dieser Gegensatz scheint schwer lösbar, denn auch eine legislative Tätigkeit der Subjekte erachtet das Gericht nicht von vornherein als unzulässig.<sup>59</sup>

Problematischer ist aber ein zweiter Aspekt. Bei buchstäblichem Verständnis des Art. 55 Abs. 3 Verfassung bedeutet dies im Ergebnis einen Ausschluss jeglicher gesetzgeberischer Tätigkeit der Subjekte, soweit Grundrechte berührt und eingeschränkt werden. In der Tat scheint die Formulierung des Art. 55 Abs. 3 Verfassung missglückt gewählt, wenn dieser für eine Grundrechtseinschränkung ausdrücklich ein föderales Gesetz verlangt. Und in dieser Richtung legt das Verfassungsgericht die Bestimmung auch in

<sup>56</sup> Entscheidung des VerfG RF vom 27.4.1998, N 12-P – „Baškortostan-Entscheidung“, Pkt. 8, 9 des Sondervotums von Vitruk.

<sup>57</sup> So Čirkin, in: *Topornin* (Fn. 50), Art. 76 Verfassung, S. 532.

<sup>58</sup> Vgl. z.B. die Rechtsetzungskompetenz der Regierung, Art. 115 Abs. 1 Verfassung.

<sup>59</sup> Beschluss des VerfG RF vom 15.11.2001, N 241-O – „Selbstverwaltungsg-Beschluss“, Pkt. 2 Abs. 4.

ständiger Rechtsprechung aus,<sup>60</sup> wenngleich das Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung mittlerweile erkennt, dass praktisch alle regulativen Eingriffe der öffentlichen Gewalten einen Grundrechtsbezug besitzen<sup>61</sup> und somit die Schranke des Art. 55 Abs. 3 Verfassung regelmäßig greift. Eine Ausnahme von dem strikten Erfordernis eines föderalen Gesetzes will das Gericht aber nur bei geringen Grundrechtsbeeinträchtigungen zulassen.<sup>62</sup>

### 3. Gemeinsame Gesetzgebungskompetenz

Neben der Zuweisung von Materien alleiniger bzw. ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten sieht die russische Verfassung sog. gemeinsame Kompetenzen der Russischen Föderation und ihrer Subjekte in Art. 72 Verfassung vor. In den dort genannten Bereichen können sowohl föderale Gesetze als auch Gesetze und andere Normativakte der Subjekte verabschiedet werden (Art. 76 Abs. 2 Verfassung). Weiterhin haben gemäß Art. 76 Abs. 5 Verfassung föderale Gesetze Vorrang vor gliedstaatlichen Regelungen.

#### a. *Charakter der gemeinsamen Kompetenz*

Im Vergleich zu den verwandten Vorschriften im Föderationsvertrag (Art. II Abs. 2<sup>63</sup>) fällt zunächst auf, dass die Verfassung eine Konkretisierung der gemeinsamen Kompetenz nicht enthält. Für eine Art Rahmengesetzgebung spricht die Formulierung des Art. 76 Abs. 2 Verfassung, wonach die gliedstaatlichen Rechtsvorschriften mit denjenigen der föderalen Organe in Einklang stehen müssen. Da schon Art. 76 Abs. 5 Verfassung den allgemeinen Vorrang föderaler Gesetze für den Bereich der gemeinsamen Kompetenz bestimmt, liegt es nahe, ein „in Einklang stehen“ einer inhaltlichen Auslegung zugänglich zu machen und nicht als eine bloße Normenhierarchie zu verstehen.<sup>64</sup> Denn das charakteristische Hauptmerkmal einer konkurrierenden Gesetzgebung liegt gerade in ihrer Sperrwirkung, so dass Art. 76 Abs. 2 Verfassung anderenfalls einer praktischen Anwendung entzogen wäre.

Zumindest in den Bereichen des Art. 72 Abs. 1 Verfassung, in denen von allgemeinen Fragen oder Prinzipien die Rede ist,<sup>65</sup> erkennt das Verfassungsgericht eine Rahmengesetzgebungskompetenz an.<sup>66</sup> Gleichzeitig erachtet es aber in einigen dieser Materien auch

<sup>60</sup> Vgl. nur: Beschluss VerfG RF vom 7.10.1997, N 116-O – „Krasnodar-Beschluss“, Pkt. 2 Abs. 4; Beschluss vom 10. April 2002, N 92-O – „SelbstverwaltungsG-Beschluss“, Pkt. 3 Abs. 3.

<sup>61</sup> So Beschluss VerfG RF vom 10.4.2002, N 92-O – „SelbstverwaltungsG-Beschluss“, Pkt. 3 Abs. 3.

<sup>62</sup> In diesem Sinne: Beschluss VerfG RF vom 15. November 2001, N 241-O – „SelbstverwaltungsG-Beschluss“, Pkt. 2 Abs. 5.

<sup>63</sup> Danach ist die gemeinsame Kompetenz als Rahmengesetzgebung ausgestaltet; siehe oben II. 2. b).

<sup>64</sup> In diesem Sinne auch *Baglaj* (Fn. 1), S. 360, der eine extensive Regelungstiefe föderaler Bestimmungen nur in gewissen Grenzen als zulässig erachtet.

<sup>65</sup> So Art. 72 Abs. 1 lit. e) – allgemeine Fragen der Erziehung, Bildung etc.; Art. 72 Abs. 1 lit. i) – Festlegung allgemeiner Prinzipien der Besteuerung etc.; Art. 72 Abs. 1 lit. m) – Festlegung allgemeiner Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt etc.

<sup>66</sup> So z.B. Entscheidung des VerfG RF vom 30.11.2000, N 15 P – „Kursk-Entscheidung“, Pkt. 3 Abs. 3; Entscheidung vom 21. März 1997, N 5-P – „Steuersystem-Entscheidung“, Pkt. 5 Abs. 1.

konkretisierende Bestimmungen des föderalen Gesetzgebers für noch als zulässig.<sup>67</sup> Damit erweitert das Gericht den Regelungsspielraum der föderalen Ebene in einer Weise, die in einigen Bereichen des Art. 72 Abs. 1 Verfassung faktisch zur Gesetzgebungskompetenz der Föderation führt, die den Subjekten keinen Raum mehr für eigene substantielle Regelungen belässt. Allerdings wird dies bisher nicht allgemein für alle Gegenstände der gemeinsamen Kompetenz angenommen, da sich das Gericht einer – allerdings umfangreichen – Kasuistik zu den jeweiligen Gegenständen bedient.<sup>68</sup>

#### b. *Verhältnis der Gesetzgebung von Föderation und Subjekten*

Schon früh musste sich das russische Verfassungsgericht auch mit dem Verhältnis der Gesetzgebung von Föderation und Subjekten zueinander im Rahmen des Art. 72 Verfassung auseinandersetzen. Dies gilt zunächst vor allem für die Fälle, in denen die Föderation als Gesetzgeber noch nicht tätig geworden war, und die Subjekte Regelungen in diesen Materien erlassen haben. Anlässlich eines im Bereich der gemeinsamen Kompetenz zeitlich vor einem föderalen Gesetz verabschiedeten Gesetzes eines Föderationssubjekts stellte das Verfassungsgericht klar, dass, solange und soweit der Föderationsgesetzgeber von seiner Kompetenz nach Art. 72 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 2 Verfassung keinen Gebrauch gemacht hat, die Legislativorgane der Subjekte nicht gehindert sind, tätig zu werden.<sup>69</sup> Ausdrücklich hat das Gericht schon damals eine Selbstverständlichkeit betont, nämlich die Bindung an die wesentlichen Bestimmungen der Verfassung und die darauf aufbauenden föderalen Rechtsakte.<sup>70</sup> In Fortschreibung dieser Grundsätze forderte das Gericht die Subjekte auf, ihre Rechtsakte nach Erlass der föderalen Regelungen innerhalb gewisser Fristen anzupassen.<sup>71</sup>

Mittlerweile sind diese Vorgaben auf einfachgesetzlicher Ebene konkretisiert. Gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 OrgG haben die Subjekte bis zur Verabschiedung von föderalen Gesetzen das Recht, eigene rechtliche Regelungen zu erlassen. Nach Verabschiedung des föderalen Gesetzes sind die Regelungen der Subjekte (Gesetze und untergesetzliche Rechtsakte) innerhalb von drei Monaten mit den föderalen Bestimmungen in Übereinstimmung zu bringen (Art. 3 Abs. 2 S. 2 OrgG). Da der russische Gesetzgeber insoweit auch davon ausgeht, dass gliedstaatliche Regelungen weiter in Kraft bleiben (können) und damit keine typische Sperrwirkung eintritt, ist wohl eine Rahmenkompetenz anzunehmen.

Wie oben erwähnt können neben Gesetzen auch Kompetenzabgrenzungsverträge die Festlegung der Gegenstände der gemeinsamen Kompetenz vornehmen (Art. 26 Abs. 2 OrgG). Dabei stellt sich die Frage ihrer Einordnung in das Gefüge der Rahmengesetzge-

<sup>67</sup> Vgl. Beschluss des VerfG RF vom 8.6.2000, N 91-O – „OrgG-Beschluss“, Pkt. 2. Ausweislich der Bestimmungen des OrgG zu den Vorgaben für die Ausgestaltung der Legislativ- und Exekutivorgane (Art. 4-26 OrgG) handelt es sich dort um eine äußerst weitgehende Regelung, die wohl kaum mehr unter dem Gesichtspunkt der Rahmengesetzgebungskompetenz haltbar sein dürfte; siehe ferner die Entscheidung vom 30.11.2000, N 15 P – „Kursk-Entscheidung“, Pkt. 6.

<sup>68</sup> Vgl. Uebe (Fn. 45), S. 61 ff.

<sup>69</sup> Entscheidung des VerfG RF vom 30.11.1995, N 16-P – „Kaliningrad-Entscheidung“, Pkt. 3 Abs. 2.

<sup>70</sup> Unter ausdrücklichem Bezug auf das erste Kapitel der Verfassung und andere Verfassungsbestimmungen die Entscheidung des VerfG RF vom 30.11.1995, N 16-P – „Kaliningrad-Entscheidung“, Pkt. 3 Abs. 3, v.a. Entscheidung vom 9. Januar 1998, N 1-P – „Waldgesetzbuch-Entscheidung“, Pkt. 6.

<sup>71</sup> Erstmals die Entscheidung des VerfG RF vom 1. Februar 1996, N 3-P – „Čita-Entscheidung“, Pkt. 10 Abs. 2; bestätigt in der Entscheidung vom 3.11.1997, N 15-P – „Tula-Entscheidung“, Pkt. 2 Abs. 4.

bungskompetenz, ob also durch derartige Verträge lediglich ein allgemeiner Rahmen vorgegeben werden kann oder aber diese auch bzw. nur konkrete Regelungen beinhalten können. Für einen allgemeinen Rahmen spricht, dass die Kompetenzverträge ihrem Wesen nach dem Föderationsvertrag entsprechend angelegt sind, sowie die Tatsache, dass derartige Verträge die Wirkung eines föderalen Gesetzes entfalten (Art. 26 Abs. 9 S. 2 OrgG). Anhand der Bestimmungen des Art. 72 Verfassung hat das Verfassungsgericht darüber hinaus auch ein dem Grundsatz der Bundestreue in Deutschland vergleichbares Prinzip entwickelt. Würden derartige Regelungen erlassen, müsse Rücksicht genommen und müssten die Interessen von Föderation und Subjekten koordiniert werden.<sup>72</sup> Das Gericht hat damit der Bindung der gliedstaatlichen Regelungen an die Regelungen der Föderation besonderen Nachdruck verliehen.

#### 4. Alleinige Gesetzgebungskompetenz der Subjekte

Der Bereich der alleinigen Kompetenz der Subjekte gemäß Art. 73 Verfassung ist grundsätzlich als Residualkompetenz ausgestaltet.<sup>73</sup> Aber auch im Fall der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Verfassung stellt sich analog Art. 71 Verfassung das Problem der Reichweite der Rechtsetzungsbefugnis. Im Bereich des Art. 73 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 4 Verfassung stellen die Subjekte außerhalb der Kompetenzen der Art. 71, 72 Verfassung eigene rechtliche Regelungen auf. Jedoch schreibt Art. 76 Abs. 6 Verfassung in diesem Kompetenzbereich die entsprechende Hierarchie vor, womit normative Akte der Föderationssubjekte föderalen Gesetzen vorgehen. Art. 76 Abs. 4 Verfassung könnte dabei in dem Sinne verstanden werden, dass *auch* die Föderationssubjekte eigene gesetzliche Regelungen normieren können, die dann allerdings denjenigen der Föderation vorgehen. Bisher hat das Verfassungsgericht aber nicht zu erkennen gegeben, ob diese Fälle analog der Rechtsprechung zu Art. 3 OrgG entschieden werden. Danach hätte die Föderation solange die originäre Gesetzgebungskompetenz inne, bis die Subjekte ihrerseits entsprechende Regelungen getroffen haben; sei dies geschehen, wären die föderalen Regelungen anzupassen.

Da weiterhin Art. 76 Abs. 6 Verfassung lediglich von föderalen Gesetzen ausgeht, bleibt das Verhältnis der untergesetzlichen föderalen Rechtsakte und der Rechtsakte der Subjekte ungeklärt. Soweit man grundsätzlich die Rechtsetzungsbefugnis der Föderation im Rahmen von Art. 73 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 4 Verfassung bejaht, ließe sich entsprechend der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 76 Abs. 1 Verfassung<sup>74</sup> der Vorrang der normativen Rechtsakte der Subjekte auch auf die Bereiche ausdehnen, in denen föderale Organe auf Grundlage der entsprechenden Gesetze tätig werden.

Das Verfassungsgericht hat aber bisher nur selten zur inhaltlichen Reichweite der Kompetenz gemäß Art. 73 Verfassung Stellung genommen: In einer Entscheidung ging es beispielsweise um das Recht der Namensgebung von Subjekten.<sup>75</sup> Häufiger wird lediglich der Inhalt des Art. 73 Verfassung rezipiert, wonach die Subjekte außerhalb der Kom-

<sup>72</sup> So die Entscheidung des VerfG RF vom 7.6.2000, N 10-P – „Altaj-Entscheidung“, Pkt. 3.1 Abs. 4.

<sup>73</sup> In diesem Sinne auch *Gäßner* (Fn. 10), S. 16.

<sup>74</sup> Siehe oben III. 2. a).

<sup>75</sup> Vgl. Entscheidung des VerfG RF vom 28.11.1995, N 15-P – „Umbennungs-Entscheidung“, Pkt. 2.

petenz der Föderation und der gemeinsamen Kompetenz die allumfassende Kompetenz besitzen.<sup>76</sup>

#### IV. Fazit

Seit Inkrafttreten der russischen Verfassung ist das Verständnis der Kompetenzverteilung zwischen Föderation und Subjekten durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts entscheidend geprägt worden. So hat das Gericht zwar beispielsweise die Ausgestaltung des russischen Föderalismus durch vertragliche Elemente im Grundsatz nie beanstandet. Infolge der äußerst föderationsfreundlichen Auslegung der Verfassungsbestimmungen und der darauf aufbauenden gesetzlichen Regelungen spielt die kompetenzrechtliche Vertragsgestaltung aber heute nur noch eine marginale Rolle.

Eine weitere erhebliche Stärkung der Position der föderalen Gewalten ist dadurch erfolgt, dass die Kompetenzabgrenzung durch föderale Gesetze für zulässig erachtet wird. Die Kompetenzgegenstände werden bisher tendenziell zugunsten der föderalen Organe ausgelegt. Im Bereich der gesetzlichen Einschränkung von Grundrechten stößt das Verfassungsgericht an die Grenzen der Verfassungenauslegung, wenn nur föderale Regelungen als zulässig erachtet werden. Immerhin scheint die Tendenz dahin zu gehen, dass die Grundrechtsrelevanz der gliedstaatlichen Regelungen erkannt und versucht wird, zu praktikablen Lösungen zu gelangen.

Im Ergebnis lässt sich daher eine Vielzahl von systematischen Schwachstellen der Rechtsprechung zu den Kompetenzen von Föderation und Gliedern feststellen. Oft liegen diese in den teilweise fragwürdig gestalteten Verfassungsnormen begründet. Nicht selten ist aber auch den Entscheidungen des Verfassungsgerichts anzumerken, und zwar insbesondere den Urteilen des ersten Jahrzehnts der neuen Verfassung, dass die politische Schwächung der föderalen Gewalten im Verhältnis zu den Subjekten durch richterliche Gestaltung rechtlich ausgeglichen werden sollte und wurde.

<sup>76</sup> Z.B. Entscheidung des VerfG RF vom 7.6.2000, N 10-P – „Altaj-Entscheidung“, Pkt. 2.3 Abs. 1.