
Bulgarien

Wechsel im bulgarischen Verfassungsgericht – Ende der Blockade der Justizreform?

Seit der Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 3 vom 10. April 2003¹ kann eine umfassende Justizreform nur noch von der Großen Nationalversammlung beschlossen werden. Denn das Gericht hat die Befugnisse dieses Versammlungsgremiums extensiv interpretiert und damit gleichzeitig die Kompetenzen des gewöhnlichen Parlaments beschnitten. Mit dem am 10. Oktober 2006 vollzogenen Wechsel von vier Verfassungsrichtern wird die Hoffnung verbunden, dass das Gericht von dieser Rechtsprechung wieder Abstand nehmen wird.

I. Zusammensetzung des Verfassungsgerichts

Das bulgarische Verfassungsgericht besteht aus 12 Richtern, die zu je einem Drittel vom Parlament, vom Staatspräsidenten und von den Obersten Gerichten für jeweils neun Jahre gewählt werden. Nach Art. 147 Abs. 2 S. 2 Verf. erfolgt eine Rotation in Dreijahresabschnitten. Dies bedeutet, dass jeweils nach drei Jahren vier Richter ausscheiden und ihre Nachfolger von den genannten Verfassungsorganen zu entsenden sind.

Am 10. Oktober 2006 schieden daher der Gerichtspräsident *Nedelčo Beronov*² und drei weitere Richter³ aus, womit zwei neue Richter vom Staatspräsidenten sowie jeweils ein neuer Richter von den Obersten Gerichten (Kassations- und Verwaltungsgericht) und vom Parlament zu wählen war. Gemäß Art. 5 Abs. 1 Verfassungsgesetz sind die wahlberechtigten Organe über den Ablauf der Amtszeit zu unterrichten.

II. Die Blockade der Justizreform durch das bisherige Verfassungsgericht

Gerade an diesen personellen Wechsel knüpft sich die Hoffnung auf eine Änderung der Verfassungsrechtsprechung. Denn das bisherige Richterergremium hat in mehreren Entscheidungen durch seine äußerst weite Auslegung der Befugnisse der Großen Nationalversammlung nach Art. 157 ff. Verf. dringend erforderliche Änderungen, vor allem im Bereich der Justiz, nahezu unmöglich gemacht, da eine Einberufung der Großen Nationalversammlung äußerst schwierig und zeitrauend (Neuwahlen usw.) ist. Erstmals erkennbar wurde diese Rechtsprechung in der „skandalösen“ vom ehemaligen Generalstaatsanwalt *Filčev* initiierten Entscheidung Nr. 3/2003⁴. Zu entscheiden war, was unter einer „Veränderung der Form des

² *N. Beronov* war Kandidat der rechten Parteien bei den Präsidentschaftswahlen vom 22./29. Oktober 2006; er wurde mit nur 9,8 % der Stimmen im ersten Wahlgang Dritter.

³ *Nedelčo Beronov*, *Stefanka Stojanova*, *Margarita Zlatareva* und *Živan Belčev* sind ausgeschieden.

⁴ DV 36/2003; vgl. *Klaus Schrameyer*, Die bulgarische Justiz als Nebenregierung, in: SOE 10-12/2002, S. 594 ff.

¹ DV Nr. 36/2003.

Staatsaufbaus und der Staatsverwaltung“ im Sinne des Art. 158 Ziff. 3 Verf. zu verstehen ist. Das Gericht erfand das ungeschriebene und völlig unbestimmte Tatbestandsmerkmal eines „Gleichgewichts zwischen den Gewalten“, das eine willkürliche Interpretation erlaubt. Seit dieser Entscheidung bewegt sich der Gesetzgeber, der seit dem EU-Beitritt unter noch stärkerem Reformdruck steht, bei allen Reformen am Abgrund der Verfassungswidrigkeit und muss befürchten, dass das Gesetz die Hürde des Verfassungsgerichts nicht übersteht, wie es nach der 3. Verfassungsreform die Entscheidung Nr. 8/2006 vom 13.9.2006⁵ gezeigt hat. In dieser Entscheidung wurde der neue Art. 129 Abs. 4 Verf., der den Staatspräsidenten ermächtigte, auf Antrag von zwei Dritteln der Abgeordneten die drei obersten Magistrate bei schweren Verfehlungen zu entlassen, für verfassungswidrig erklärt. Begründet wurde die Verfassungswidrigkeit mit einem Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Richter.

In der Öffentlichkeit hat sich Unmut über diese rigide Haltung des Verfassungsgerichts bemerkbar gemacht. Daher könnte die Aussage des neuen Verfassungsrichters *Kirov*, „er billige viele der Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht und erachte diese als konjunkturelle Entscheidungen“⁶, bedeutsam sein. Auch der Fraktionsführer der BSP im Parlament, *Michail Mikov*, spricht von einer „sehr schlechten Interpretationspolitik des Gerichts, die den status quo verteidige. Ein Teil der Verfassungsrichter komme aus der Justiz, habe ein „fehlerhaftes Verständnis von Unabhängigkeit“ und wolle Änderungen verhindern“⁷.

III. Die Neuwahl der Verfassungsrichter

Als erster neuer Verfassungsrichter wurde von der Gemeinsamen Versammlung der beiden obersten Gerichte der Vizepräsident des Obersten Kassationsgerichts *Blagovest Purnev* gewählt. Auch der Staatspräsident nominierte seine beiden Kandidaten, den Leiter seines juristischen Kabinetts und Verfassungsrechtler *Plamen Kirov* und den Dekan der Juristischen Fakultät der Sofioter Universität *Dimităr Tokušev*⁸ rechtzeitig. Zeit ließ sich hingegen das Parlament, da bei der Besetzung verschiedener Ämter auf europäischer Ebene (Kommissar, Rechnungshof usw.) und des Amtes des Verfassungsrichters ein Gleichgewicht zwischen den drei Koalitionspartnern (BSP, NDSV und DPS) ausgehandelt werden musste. Nachdem auf Wunsch der Kommission *Meglana Kuneva* von der NDSV im Rennen um das Amt des Eurokommissars gesiegt hatte und der Präsidenten den ebenfalls als „gelb“ (d.h. NDSV) eingestuften Kandidaten *Tokušev* nominiert hatte, kam eine Wahl des ebenfalls „gelben“ Kandidaten *Georgi Petkanov* (Justizminister) nicht mehr in Betracht. Gewählt wurde schließlich *Krasen Stojčev* vom rechtswissenschaftlichen Institut der Akademie der Wissenschaften (BAN). Die bulgarische Wochenzeitschrift „Kapital“ fürchtet daher, dass die Parlamentskandidaten eher weniger nach Qualifikationsmerkmalen gewählt werden und sich mehr ihren Auftraggebern als der Gesellschaft verpflichtet fühlen⁹.

Das Verfassungsgericht setzt sich nun aus den folgenden Richtern zusammen¹⁰; Präsident ist der von den Gerichten nomi-

⁵ DV Nr. 78/2006.

⁶ Kapital Nr. 40/2006 S. 19.

⁷ *J. Gāndovska*, Konstitucionnijat sād vze politėsko rešenje (Das Verfassungsgericht entscheidet politisch), in: www.segabg vom 15. 9.2006

⁸ Dieser soll allerdings in einer Monographie über den Volksgerichtshof von 1944/45 die Gesetzgebung nach dem 9. September 1944 gerechtfertigt haben, *Rosen Bosev*, *Sramni sdelki* (Schändliche Geschäfte), in: Kapital Nr. 40/2006, S. 18.

⁹ Siehe Anm. 1.

¹⁰ DV Nr. 92/2006, S.15, Segabg vom 8.11.2006.

nierte Verfassungsrichter *Rumen Jankov*¹¹, der dem Verfassungsgericht seit 2000 angehört:

Vasil Gocev, Ljudmil Nejkov, Evgenij Tančev, Dimităr Tokušev (neu), Lazar Grujev, Blagovest Punev (neu), Maria Pavlova, Plamen Kirov (neu), Emilia Drumeva, Krasen Stojčev (neu), Vladislav Slavov.

IV. Das Problem der Antragsbefugnis beim Verfassungsgericht

Nach Art. 150 Verf. hat nur ein sehr beschränkter Kreis oberster Organe das Recht, das Verfassungsgericht anzurufen. Der Kandidat der Obersten Gerichte, Richter *Blagovest Punev*, wies darauf hin¹², dass dieses beschränkte Antragsrecht dazu führe, dass sich das Verfassungsgericht eher mit – zumeist politischen – Organstreitigkeiten als mit den Menschenrechten befasse. Der Gesetzgeber habe sich noch nicht zur Einführung einer Verfassungsbeschwerde durchringen können, weil er fürchte, das Gericht werde überlastet und zudem als eine vierte Instanz missbraucht. Immerhin ist der Kreis der Antragsberechtigten durch die 3. Verfassungsänderung¹³ erweitert worden. Denn gemäß Art. 151 Abs. 3 Verf. ist jetzt auch der Ombudsmann berechtigt, die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes feststellen zu lassen, „wenn Rechte und Freiheiten der Bürger verletzt werden“. *Punev* plädierte darüber hinaus dafür, die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts auf die Prüfung untergesetzlicher Akte auszudehnen.

V. Ausblick

Das Verfassungsgericht hatte bisher noch keine Gelegenheit, die Entscheidung Nr. 3 vom 10.4.2003 zu entschärfen. Auch bleibt

abzuwarten, was das Verfassungsgericht von dem neuen Art. 132a Verf. hält, der mit der 4. Verfassungsänderung vom 2. Februar 2007¹⁴ eingeführt wurde. Vorgesehen ist die Umwandlung des bisher beim Justizministerium angesiedelten Inspektors in ein unabhängiges Hilfsorgan des Obersten Justizrats. Die 11 Inspektoren werden vom Parlament gewählt. Sie dürfen die Justizorgane kontrollieren (Abs. 6) und ihre Ergebnisse an die zuständigen Behörden weiterleiten (Abs. 9). Die neue Behörde leistet damit die Arbeit, die der Oberste Justizrat leisten müsste, wenn er die ihm nach Art. 131 Verf. obliegenden Personalverwaltungsaufgaben verantwortlich, d.h. mit Kenntnis der Qualität der Arbeit der Magistrate, wahrnehmen will. Es ist damit folglich eine Konkurrenzsituation entstanden, womit das Gleichgewicht zwischen den Organen gestört sein könnte. Da aus der Richterschaft bereits kritische Stimmen zu hören waren¹⁵, ist nicht ausgeschlossen, dass sich auch das Verfassungsgericht hiermit beschäftigen muss.

Aber auch weitere Gründe können eine verfassungsrechtliche Prüfung der recht nachlässig konzipierten Verfassungsänderung notwendig machen. Anscheinend wurde völlig vergessen, Gründe für eine Abberufung der Inspektoren vorzusehen. Eine Abberufung straffällig gewordener, nachlässiger, betagter Inspektoren ist nicht geregelt. Ebenfalls nicht geregelt ist die erforderliche Qualifikation der Inspektoren. Damit kann grundsätzlich jeder auch ohne juristische Ausbildung zum Inspektor berufen werden. Insgesamt hat der Gesetzgeber hiermit erneut ein „Meisterstück“ geliefert und die Ansicht vieler bulgarischer Juristen, u.a. von Prof. *Mrăckov*¹⁶, dass die bulgarischen Gesetze schlecht sind, bestätigt.

Klaus Schrameyer

¹¹ Die Wahl fand am 8.11.2006 statt, SV Nr. 92/2006.

¹² Kapital Nr. 40/2006 S. 19.

¹³ DV 2/2006; vgl. *Klaus Schrameyer*, Die Verfassungsänderung vom 30. März 2006, in: WGO 3/2006 S. 174 ff.

¹⁴ DV 12/2007.

¹⁵ So auch *Rosen Bosev*, Greška v greškata (Irrtum im Irrtum), in: Kapital Nr. 5 (3.2.07), S. 17.

¹⁶ *Klaus Schrameyer*, Der Gesetzgebungsrat oder warum sind die bulgarischen Gesetze so schlecht?, in: WGO 1/2006 S. 10-13.

Polen

Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 3. November 2006 (Az K 31/06, OTK ZU 2006/10A, Pos. 147)

In dem auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüften Änderungsgesetz zur Kommunalwahlordnung wurden neue Regeln für die Sitzverteilung in den Vertretungsorganen der Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinden, Landkreise, Woiwodschaften) festgelegt. Die Möglichkeit, Kandidatenlisten im Wege einer Absprache der Wählerkomitees zu „blocken“, war die wichtigste Neuerung. Die für „geblockte“ Listen abgegebenen Stimmen sollten addiert und die Gesamtheit der für einen Listenblock abgegebenen Stimmen bei der Berechnung der erlangten Sitze zugrunde gelegt werden. Die Antragsteller waren der Auffassung, dass infolge dieser Regelung Listen, die zu einem Block zusammengeslossen waren im Verhältnis zu anderen Listen, gleichheitswidrig bevorzugt wurden. Im Ergebnis favorisiere das neue Verfahren die größten Parteien (die „Blockführer“) und verletze ferner den Verfassungsgrundsatz der Dezentralisierung der Staatsgewalt (Art. 15 der Verf.).

Der Verfassungsgerichtshof (VerfGH) teilte diese Ansicht nicht. Die Verfassung überlasse dem Gesetzgeber bei der Gestaltung der Kommunalwahlen einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Im Gegensatz zu den Wahlen zum Sejm müssten Kommunalwahlen nicht „verhältnismäßig“ sein. Daher seien Abweichungen vom Grundsatz der materiellen Gleichheit der Wahlen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der gewählten Gremien eher zulässig. Dies bedeute freilich nicht, dass dabei das Ausmaß der Deformation des Wahlergebnisses unwichtig sei. Hier sei indes nicht eine solche Dimension erreicht, die zur Verfassungswidrigkeit führe. Auch sei zu bedenken, dass die Möglichkeit, die Kandidatenlisten zu „blocken“, das Problem der „verlorenen Stimmen“, d.h. derjenigen Stimmen, die für Listen abgegeben wur-

den, die die Eintrittshürde nicht erreichten, entschärfe. Diese Stimmen kämen nun den Listen der übrigen demselben Block angehörenden und damit den der favorisierten Liste vom Programm her nahe stehenden Listen zugute.

Mit Blick auf den gerügten Verstoß gegen den Grundsatz der Dezentralisierung der Staatsgewalt bestätigte der VerfGH, dass eine übermäßige „Aneignung“ der Selbstverwaltungskörperschaften durch die landesweiten politischen Parteien eine Pathologie darstelle. Das Gericht konnte jedoch keinen hinreichenden Zusammenhang zwischen den gerügten Bestimmungen und einer derartigen Pathologie erkennen.

Weit kontroverser wurde das Zustandekommen des angefochtenen Gesetzes beurteilt, worauf die drei Sondervoten, die gerade diesen Aspekt anvisieren, schließen lassen. Der Einwand der Verfassungswidrigkeit stützt sich dabei auf zwei Umstände. Den ersten bietet der Widerruf der öffentlichen Anhörung. Am 17. August 2006 gelang es der Opposition, in dem für die Ausarbeitung des Gesetzes zuständigen Parlamentsausschuss eine öffentliche Anhörung für den 11. September 2006 anzu-bearbeiten. Damit wurde einerseits bezweckt, den interessierten in die Kommunalpolitik involvierten Verbänden eine Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf zu geben. Zum anderen war es aber das Ziel der Opposition, das Verfahren zu verzögern und die Vorlage in Anbetracht des nahenden Termins der Kommunalwahlen letztlich zum Scheitern zu bringen. Mit der Mehrheit des Parlaments wurde daraufhin die Zusammensetzung des Ausschusses geändert und in neuer Besetzung schon am 23. August 2006 die öffentliche Anhörung widerrufen. Hierin sah der VerfGH einen Verstoß gegen die Geschäftsordnung des Sejms. Die Anberaumung einer öffentlichen Anhörung beinhalte ein öffentliches Versprechen. Für einen Widerruf habe es vorliegend an einer Rechtsgrundlage gefehlt. Ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung sei aber nicht

derart gravierend, dass zugleich auch ein Verstoß gegen die Verfassung vorliege.

Der zweite problematische Umstand war der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes, den der VerFGH unter die Lupe genommen hat. Insofern ist die Bewertung des VerFGH originell und dramatisch zugleich. Um seine Auffassung richtig würdigen zu können, muss man sich den Zeitraum vor Augen führen, in dem der VerFGH sein Urteil zu fällen hatte.

Das Gesetz wurde am 6. September 2006 im Gesetzblatt verkündet und trat nur sechs Tage später d.h. am 13. September 2006 in Kraft. Ein Tag davor, also am 12. September 2006 wurde die Verordnung des Ministerrats verkündet, die die Gesetzesänderungen bereits berücksichtigte und das Datum der Wahlen – wie von der Parlamentsmehrheit bereits früher öffentlich angekündigt – auf den 12. November 2006 legte. Der VerFGH wurde am 11. September 2006 angerufen. Das Urteil erging am 3. November 2006. Daraus wird ersichtlich, dass

1.) zwischen dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes und den Wahlen lediglich drei Monate verblieben und

2.) der VerFGH neun Tage vor dem Wahltag entschieden hat.

Hätte der VerFGH das Gesetz zu diesem Zeitpunkt für verfassungswidrig erklärt, hätte dies weit reichende und kaum absehbare Folgen gehabt. Die Wahlen wären abzusetzen gewesen und hätten bis zum Ablauf der Amtsperiode der noch amtierenden Vertretungsorgane nicht nachgeholt werden können, wovon offenbar auch der VerFGH ausging. Mit Ablauf der Amtsperioden hätte eigentlich in allen Selbstverwaltungskörperschaften eine kommissarische Verwaltung eingesetzt werden müssen usw. Der VerFGH hat es auch abgelehnt, seine Entscheidung erst nach der Wahl zu verkünden; letzteres war vom Generalstaatsanwalt beantragt worden. Ein die Verfassungswidrigkeit feststellendes

Urteil erst nach der Wahl hätte die Lage aber nicht wesentlich verbessert: Denn wie groß wäre die Legitimität der in verfassungswidriger Weise gewählten Vertretungsorgane?

Die Vornahme wesentlicher Änderungen in die Wahlordnung drei Monate vor der Wahl ist aber sehr wohl eine demokratiewidrige Praxis und damit ein Verstoß gegen Art. 2 Verf.; dies wurde vom VerFGH ausführlich begründet. Der VerFGH weist dabei auch auf den von der Venedig-Kommission ausgearbeiteten „Verhaltenskodex für Wahlen“ hin, wonach derartige Änderungen spätestens 12 Monate vor den Wahlen vorzunehmen sind, um allen an den Wahlen teilnehmenden Akteuren zu ermöglichen, ihre Taktik und ihr Verhalten an den neuen Regeln auszurichten. Hinzuzufügen ist, dass in einer vergleichbaren Situation der estnische Staatsgerichtshof Wahlrechtsänderungen aus demselben Grund für verfassungswidrig erklärt hat. Hier hatte der Gesetzgeber fünf Monate vor den Wahlen die Spielregeln geändert¹. In Polen waren es nur drei Monate. Der VerFGH stellte fest, dass sechs Monate Vorlauf das absolute Minimum seien, da ansonsten ein Verstoß gegen den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats vorläge. Er kündigt ferner an, künftig die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsänderungen an dieser Frist messen zu wollen.

Anschließend macht jedoch die Argumentation des VerFGH eine entscheidende Wende. Dieser Teil der Urteilsbegründung wurde zum Hauptkritikpunkt in den Sondervoten. Eine derartige Vorgehensweise ist ebenfalls ein Novum in der Rechtsprechung des VerFGH und verdient es, wörtlich zitiert zu werden:

„Obwohl der VerFGH die Verkürzung der *vacatio legis* des vorliegenden Gesetzes negativ beurteilt, hat er sich nicht dafür

¹ vgl. dazu C. Schmidt, WGO-MfOR, 205, S. 322.

entschieden, es aus diesem Grund für verfassungswidrig zu erklären. [...] Die rechtlichen Konsequenzen der Eliminierung der beanstandeten Vorschriften aus der Rechtsordnung müssen nämlich mitbedacht werden [...]. Der Schutz konkreter Werte, die einen Sicherungscharakter haben, soll nicht dazu führen, dass die für die öffentliche Ordnung der Republik grundlegenden Werte zunichte gemacht werden. Man muss [...] in Erinnerung behalten, dass keine Macht allein für sich besteht. Sie ist einer höheren Wirklichkeit untergeordnet, der sie dient und in die die Mitglieder einer Gemeinschaft, sei es einer lokalen, sei es einer staatlichen, ihre Würde, ihre Rechte und das konkrete Empfinden der in rechtsetzischem Aspekt verstandenen öffentlichen Ordnung hineinbringen. Sie erwarten ferner, dass die sich in Disharmonie befindenden Werte zum Ausgleich gebracht werden oder eine Hierarchie dieser Werte aufgestellt wird. Es unterliegt keinem Zweifel, dass z.B. in einer Situation der Bedrohung der Staatssicherheit, der sozialen Ordnung der Republik der Vorrang bestimmter Werte vor anderen gerechtfertigt werden kann, und dies insbesondere dann, wenn es sich um Werte mit Verfahrens- und Sicherungscharakter handelt. Es darf auch nicht die Tatsache aus dem Blickfeld verloren gehen, dass die prozeduralen Aspekte der Funktionsweise des Rechts nicht in einer normativen Leere existieren; sie existieren nicht allein für sich, sondern sie müssen den materiell-rechtlichen Werten dienen.“

Nachdem der VerfGH dieses nicht unumstrittene Verhältnis zwischen den Verfahrens- und materiellen Werten aufge-

stellt hat, widmet er sich wieder anderen Aspekten. Doch ganz gegen Schluss der Urteilsbegründung greift er das Problem der *vacatio legis* noch einmal auf und zitiert Art. 1 Verf., wonach die Republik Polen das gemeinsame Gut aller Staatsbürger sei. Die Sorge um das gemeinsame Gut – poetische Töne klingen hier durch – gebiete es „das Funktionieren der staatlichen Organe auf eine Art zu gewährleisten, die die für ihr Funktionieren notwendigen Elemente nicht zunichte macht. Die Sorge um das gemeinsame Wohl und andere Werte hat einen dahingehenden Ausgleich der Verfassungswerte geboten, wie er von dem VerfGH im vorliegenden Urteil vorgenommen wurde.“ Damit schließt der VerfGH seine Begründung ab.

Die zitierte Passage bedeutet Folgendes: Um Chaos im Land zu vermeiden (Absage der Wahlen, kommissarische Verwaltung in den Kommunen), hat der VerfGH – durch die knappe Terminplanung des Gesetzgebers an die Wand gestellt – eine klar verfassungswidrig beschlossene Wahlordnung durchgewunken. Mit Blick auf die „höhere Wirklichkeit“ wollte er sich politisch verantwortungsvoll verhalten. Gehört es aber noch zu den Aufgaben eines Verfassungsgerichts die Nachteile aus den Pokerspielchen des Gesetzgebers mit den eigenen – aus dem persönlichen Verantwortungsgefühl der Richter herrührenden, aber nicht zwingenden – Gemeinwohlerwägungen zu kompensieren? Die umfangreichen Sondervoten wollen vom Gegenteil überzeugen.

Tomasz Milej

Russische Föderation

Aktuelle Entwicklungen im und um das russische Verfassungsgericht

Mit der am 9. Februar 2007 in Kraft getretenen fünften Novelle des föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht“ wird der Sitz des Gerichts von Moskau nach St. Petersburg verlegt¹. Der Verabschiedung des Gesetzes war eine langwierige teilweise kontrovers geführte Diskussion vorausgegangen.

Der Umzug, der gegen den ausdrücklichen Willen des Gerichts (seines Vorsitzenden und der Richter) stattfindet, ist das vorläufige Ergebnis der seit vielen Jahren von St. Petersburg aus verfolgten Absichten, einen Teil der Hauptstadtfunktionen von Moskau zu sich als der neben Moskau zweiten „Stadt von föderaler Bedeutung“ zu verlagern. Die Debatte wurde Ende 2005 von der damals neu gewählten St. Petersburger Oberbürgermeisterin *Matvienko* reanimiert, als sie Präsident *Putin* bat, sich zur Verlegung des Verfassungsgerichts in die sog. nördliche Hauptstadt zu äußern. *Putin* wollte die Idee unterstützen, sofern die Staatsduma ein entsprechendes Gesetz verabschiedet².

Das erforderliche Verfassungsgesetz wurde kurz danach von der Gesetzgebenden Versammlung St. Petersburgs auf den Weg gebracht und Ende März 2006 von ihrem Vorsitzenden in der Duma in 1. Lesung vorgestellt. Bereits zu diesem Zeitpunkt wandte sich Gerichtspräsident *Zorkin* öffentlich gegen den Umzug. Auf

seine Weisung hin richtete der Sekretär des Gerichts ein Schreiben an die Duma, in dem es u.a. hieß, die Veränderung des Standorts des Gerichts könne eine Verletzung der Stabilität der Verfassungsgerichtsbarkeit nach sich ziehen und die Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes der Bürger beeinträchtigen; zudem werde das Gericht hoch qualifiziertes Personal verlieren³. Bis unmittelbar vor der zweiten Lesung war es dem Gericht gelungen, den Umzug insoweit zu relativieren, als die in Art. 115 Abs. 2 enthaltene Bestimmung, das Gericht könne, sofern es das für erforderlich halte, seine Sitzungen auch an einem anderen Ort durchführen, beibehalten werden sollte. Dies war zwar bisher niemals praktiziert worden, eröffnete aber dem Gericht die Möglichkeit, seine Sitzungen weiter in Moskau durchzuführen, zumal die Zahl der „Auswärtssitzungen“ nicht begrenzt ist. Der Moskauer „Kommersant“ wies damals darauf hin, dass die Richter so die meisten Sitzungen in Moskau abhalten könnten und nur wenige Male im Jahr nach St. Petersburg reisen müssten⁴. Die für die Sitzungen erforderliche Infrastruktur würde durch eine Vertretung des Gerichts in Moskau gewährleistet werden. Während der Abstimmungen im Vorfeld der zweiten Lesung hatte die Leitung des Gerichts u. a. auch darauf bestanden, dass nicht der Präsident und die Regierung allein über das Verfahren und die Bedingungen des Umzugs befinden, sondern dass dies mit den Richtern abzustimmen ist. Der Gerichtsvorsitzende *Zorkin* widersetzte sich darüber hinaus der ursprünglichen Absicht, in der Moskauer Vertretung nur Mitarbeiter des Apparats zu belassen, während alle Richter nach St. Petersburg umziehen sollten⁵.

¹ „Über Änderungen des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ Nr. 2-FKZ vom 5. Februar 2007, *Parlamentskaja gazeta*, 8.2.2007 und *Rossijskaja gazeta*, 9.2.2007.

² Im Internet: <http://www.lenta.ru/news/2006/12/20/court1>.

³ Im Internet: http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/-2006/12/20-12_u.htm.

⁴ *Kommersant* vom 14.12.2006.

⁵ Das Verfassungsgericht soll in St. Petersburg im Gebäude des früheren Senats sowie in zwei weiteren repräsentativen Gebäuden und einem Neubau mit Sitzungssaal untergebracht werden. Für die Richter sind 19 Landhäuser vorgesehen.

Die zweite Lesung des Gesetzes, die wegen des Widerstands der Richter mehrmals verschoben wurde und dann Mitte Dezember zweimal stattfand, kam diesen Überlegungen nicht entgegen. Die „Auswärtssitzungen“ des Gerichts wurden in der nun vorgelegten Gesetzesvorlage getilgt. Die Richter reagierten - Medienberichten zufolge - „mit Befremden und Empörung“ auf die Verabschiedung des Gesetzes und kündigten an, sich dem Umzug nach St. Petersburg verweigern zu wollen⁶. Unterstützung erhielten sie dabei vom Föderationsrat, der auf seiner letzten Sitzung im vergangenen Jahr das Gesetz mit der Begründung abgelehnt hatte, die im Gesetz vorgesehene ausschließliche Fixierung der Tätigkeit des Gerichts auf St. Petersburg schmälere seine Rechte und widerspreche dem Prinzip der Unabhängigkeit des Gerichts. Nach Auffassung der Senatoren müsse das Gericht in die Lage versetzt werden, auch außerhalb St. Petersburgs zu tagen. Der auf Initiative des Föderationsrats gebildete Vermittlungsausschuss erarbeitete daraufhin einen anschließend von beiden Kammern gebilligten Kompromiss, dem zufolge die Regelung des Art. 115 Abs. 2 über die Durchführung von Auswärtssitzungen in der ursprünglichen Fassung beibehalten wurde. Der neu in Art. 115 aufgenommene Abs. 3 untermauerte mit der Formulierung, der Zweck der in Moskau einzurichtenden Vertretung des Verfassungsgerichts bestehe darin, den Zugang der Bürger und ihrer Vereinigungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit sowie die Beziehungen des Gerichts zu anderen Staatsorganen und Föderationssubjekten in Moskau und die Unterstützung des Gerichts bei der Ausübung seiner Befugnisse zu gewährleisten, zusätzlich den Status der Moskauer Vertretung. Schließlich konnte das Gericht in Art. 2 des Gesetzes auch seine Forderung verankern, wonach das Datum der Aufnahme der Tätigkeit des

Gerichts in St. Petersburg mit dem Präsidenten selbst abzustimmen ist⁷.

Im Rückblick auf das Jahr 2006 ergingen zehn Grundsatzbeschlüsse und über 470 Entscheidungen des Gerichts zu Beschwerden von juristischen Personen und Bürgern sowie zu Anfragen von Gerichten zur Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen.

Mit Beschluss Nr. 9-P vom 29. November 2006 zur Sache der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Ziff. 100 der Geschäftsordnung der Regierung der Russischen Föderation stellte das Gericht fest, dass der angefochtene Sachverhalt „in der Form, nach dem Inhalt sowie vom Standpunkt der durch die Verfassung festgesetzten Gewaltenteilung“ der Art. 10 und 104 Verf. widerspricht⁸. Das Verfahren war von der Regierung der Republik Tatarstan beantragt worden. Anlass war die mit Regierungsverordnung Nr. 260 vom 1.6. 2004 bestätigte Neufassung der Geschäftsordnung und der Ordnung über den Apparat der Regierung der Russischen Föderation, die eine Bestimmung enthielt, der zufolge der Apparat der Regierung berechtigt wurde, Gesetzentwürfe von Subjekten zurückzuweisen, wenn diesen keine finanzielle und ökonomische Begründung beigelegt ist. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass ein solches Dokument durch die Verfassung unmittelbar nicht vorgesehen und vom Willen des föderalen Gesetzgebers nicht legitimiert sei. Damit werde der in Art. 104 Abs. 3 Verf. enthaltene verfassungsrechtliche Sinn der Begutachtung von Gesetzentwürfen durch die Regierung⁹ verzerrt, da die Be-

Für die Bau- und Restaurationsarbeiten sind 4, 8 Mrd. RUR (ca. 150 Mio. Euro) geplant.

⁶ Internet: <http://www.lenta.ru/news/2006/12/20/court1>.

⁷ Rossijskaja gazeta, 9.2.2007. Nach den ursprünglichen Überlegungen war als Umzugstermin März 2008 vorgesehen. Da zum gleichen Zeitraum die Wahl des Präsidenten der Föderation und anschließend die Amtsübergabe an den gewählten Nachfolger stattfinden, dürfte der Termin erst mit dem Nachfolger von *Putin* abgestimmt werden.

⁸ Rossijskaja gazeta, 6.12.2006, SZ RF Nr. 50/2006, Pos. 5371.

⁹ Gesetzentwürfe über die Einführung oder Abschaffung von Steuern und die Befreiung von der

wertung der finanziellen und ökonomischen Zweckmäßigkeit eines Gesetzentwurfs obligatorisch gemacht werde, der Begriff der Begründung selbst nicht definiert sei und deshalb eine Ungleichheit der Subjekte im Hinblick auf das Initiativrecht nach sich ziehe. In Bezug auf die gesetzgebenden Organe der Föderationssubjekte bedeute diese Ungleichheit auch eine Verletzung des in Art. 5 Abs. 4 Verf. verankerten Grundsatzes der Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte untereinander in ihren Beziehungen zu den föderalen Organen der Staatsgewalt. Folglich – so das Gericht – werde die Einbringung eines (in Art. 104 Abs. 3 Verf. genannten) Gesetzentwurfs nicht vom Willen des Initiativberechtigten abhängig gemacht, sondern in das einseitige Ermessen der Regierung oder sogar ihres Apparats gestellt. Der Staatsduma werde – von der Substanz her – die Möglichkeit, Gesetzentwürfe zur Erörterung anzunehmen, und „damit die konstitutionelle Selbstständigkeit in Ausübung der ihr als Kammer der Föderalen Versammlung bei der Realisierung ihrer gesetzgeberischen Funktion gehörenden Vollmachten“ entzogen.

Am 15. Dezember 2006 erging der Beschluss Nr. 10-P, der die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 215-1 Abs. 4, 5 und 6 Haushaltsgesetzbuch der RF zum Gegenstand hatte¹⁰. Die Prüfung erfolgte auf Antrag der Moskauer Stadtverwaltung und betraf einzelne Aspekte der Führung der Kassengeschäfte unterschiedlicher Haushaltsebenen, u.a. der Föderationssubjekte durch das Föderale Schatzamt. Die Regelungen wurde für verfassungskonform erklärt. Zu Abs. 4 wurde erläutert,

Steuerzahlung, über die Auflage von Staatsanleihen und über die Änderung der finanziellen Verpflichtungen des Staates sowie andere Gesetzentwürfe, die Ausgaben zu Lasten des föderalen Haushalts vorsehen, können nur dann eingebracht werden, wenn ein Gutachten der Regierung der Russischen Föderation vorliegt, zitiert nach *Herwig Roggemann* (Hrsg., *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas*, 1999, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, S. 807.

¹⁰ SZ RF, Nr. 2/2007 Pos. 400.

dass das Amt nicht berechtigt sei, über Haushaltsmittel eines Föderationssubjekts zu verfügen, die Verwendungszwecke zu bestimmen und Auszahlungen zu sanktionieren.

Der Beschluss Nr. 1-P vom 23. Januar 2007 erging zu Art. 779 Nr. 1 und 781 Nr. 1 Zivilgesetzbuch der RF im Zusammenhang mit den Beschwerden der GmbH „Kommerzielle Sicherheitsagentur“ und des Bürgers *Makeev* und betrifft die Honorare von Rechtsanwälten in Abhängigkeit vom Ausgang eines Gerichtsverfahrens (Erfolgshonorare)¹¹. Die Beschwerdeführer hatten Entscheidungen des Moskauer Wirtschaftsgerichts angefochten, das in den vorausgegangenen Verfahren unter Berufung auf die genannten ZGB-Bestimmungen die Klagen auf Zahlung eines Erfolgshonorars abgewiesen hatten. Das Verfassungsgericht erklärte die Bestimmungen für verfassungskonform, da die derzeitige Regelung über juristische entgeltliche Dienstleistungen die Zahlung eines Honorars abhängig von einer erst künftig zu erwartenden Gerichtsentscheidung nicht vorsehe. Dem widersprach der Verfassungsrichter *Kononov* in seinem Sondervotum unter Hinweis darauf, dass es sich nicht um Strafverfahren, sondern um zivilrechtliche Verfahren handle und Erfolgshonorare in der internationalen Praxis üblich seien.

Im Internet (www.ksrf.ru) hat das Gericht für Anfang Februar 2007 die Verkündung eines Beschlusses zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des IV. Kapitels des Strafprozessgesetzbuchs über das Aufsichtsverfahren und die Behandlung des Antrags einer Wählerinitiativgruppe zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit mehrerer Bestimmungen des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über das Referendum der Russischen Föderation“ angekündigt.

Wolfgang Göckeritz

¹¹ SZ RF Nr. 672007 Pos. 828.

Ungarn

Die *Stellvertretung des Ministers bei der Verordnungsgebung* war Gegenstand der Verfassungsgerichtsentscheidung 37/2006. (IX. 20.) AB¹. Gemäß § 37 Abs. 3 Verf. in der seit dem 3.6.2006 geltenden Fassung² können Regierungsmitglieder Verordnungen aufgrund einer Ermächtigung in Gesetz oder Regierungsverordnung erlassen. Das Verfassungsgericht legte diese Bestimmung so aus, dass das Verordnungsrecht an die Person des Ministers gebunden sei und nicht durch einen Stellvertreter ausgeübt werden könne.

Darüber hinaus stellte das Verfassungsgericht von Amts wegen ein verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers fest, weil er im Ministergesetz³ nicht ausdrücklich das Verbot der Vertretung beim Verordnungserlass ausgesprochen habe. Das Ministergesetz sieht die Vertretung eines Ministers je nach Sachverhalt durch den Staatssekretär oder leitende Beamte vor. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts können diese Bestimmungen so ausgelegt werden, dass im Verhinderungsfalle der Vertreter des Ministers auch eine Verordnung erlassen könne. Um diese verfassungswidrige Lage zu verhindern, hätte der Gesetzgeber das Verbot der Vertretung beim Verordnungserlass ausdrücklich in das Ministergesetz aufnehmen müssen.

Die *Autonomie der Hochschulen* war Gegenstand der Verfassungsgerichtsentscheidung 39/2006. (IX. 27.) AB⁴. Diese Entscheidung ist auf Antrag des Staatspräsidenten im Verfahren der präventiven

Normenkontrolle ergangen. Der Präsident hatte an dem ihm zur Unterzeichnung vorgelegten Hochschuländerungsgesetz⁵ bemängelt, dass es dem Wirtschaftsrat ein Zustimmungsrecht zu Vorlagen des Rektors an den Senat, das höchste Willensbildungsorgan der Hochschule, einräumt. Wenn der Wirtschaftsrat nicht zustimmt, können bestimmte Fragen nicht auf die Tagesordnung des Senats genommen werden.

Darin sah das Verfassungsgericht ebenso wie der Staatspräsident eine Verletzung der in §§ 70/F und 70/G niedergelegten Wissenschaftsfreiheit und der daraus abgeleiteten Hochschulautonomie. Anders als der Senat und der Rektor ist der Wirtschaftsrat nämlich kein Organ der universitären Selbstverwaltung, sondern setzt sich aus Vertretern des Senats und des Ministeriums zusammen. Auch wenn die ministerialen Mitglieder im Wirtschaftsrat in der Minderheit sind und von den Vertretern der Hochschule überstimmt werden können, reicht ihre stimmberechtigte Mitgliedschaft nach Ansicht des Verfassungsgerichts aus, dem Wirtschaftsrat den Status eines Selbstverwaltungsorgans zu verweigern.

In zwei Entscheidungen hatte das Verfassungsgericht Gelegenheit, der restriktiven Haltung des Landeswahlausschusses zu *Volksinitiativen* gegenzusteuern und einen großzügigeren Maßstab an die Zulässigkeit landesweiter Volksinitiativen anzulegen. In beiden Fällen hatten Antragsteller einen beabsichtigten Fragebogen zur Unterschriftensammlung dem Landeswahlausschuss zur obligatorischen Vorab-Rechtskontrolle unterbreitet, und der Ausschuss hatte beide als rechtswidrig zurückgewiesen. Gegen die Ablehnung ist der

¹ MK 2006, Nr. 115, vom 20.9.2006.

² Geändert durch Verfassungsänderungsgesetz 2006:LIV; dazu Chronik der Rechtsentwicklung, OER 2006, S. 461.

³ Gesetz 2006:LXVII über die zentralen Staatsverwaltungsorgane sowie über die Rechtsstellung der Regierungsmitglieder und der Staatssekretäre; dazu Chronik der Rechtsentwicklung, OER 2006, S. 461.

⁴ MK 2006, Nr. 117, vom 27.9.2006.

⁵ Gesetz zur Änderung des Gesetzes 2005:CXXXIX über den Hochschulunterricht, vom Parlament verabschiedet am 24.7.2006, mangels Unterschrift des Präsidenten noch nicht zu Stande gekommen. Zum Hochschulgesetz 2005 s. Chronik der Rechtsentwicklung, OER 2006, S. 130.

Rechtsweg zum Verfassungsgericht gegeben.

Die erste Entscheidung 40/2006. (IX. 27.) AB⁶ betraf eine **Initiative zur Einführung von Geschworenengerichten in Strafsachen**. Zunächst hatte der Landeshwahlausschuss die Beglaubigung aus formellen Gründen zurückgewiesen, weil die Fragestellung nicht eindeutig sei. Im Rechtsmittelverfahren hatte das Verfassungsgericht festgestellt, dass eine eindeutige Formulierung sehr wohl vorliege, und den Landeshwahlausschuss zur Neubescheidung angewiesen⁷. Dieser Neubescheid lehnte die Zulassung der Frage zur Volksinitiative erneut ab, weil diese auf eine Verfassungsänderung ziele und eine Verfassungsänderung kein Gegenstand einer Volksinitiative sein könne. Dieses Argument ließ das Verfassungsgericht in dem jetzt getroffenen Urteil nicht gelten und hob den Bescheid des Landeshwahlausschusses auf, allerdings aus formalen Gründen: Der Ausschuss habe nicht begründet, warum die Einführung von Geschworenengerichten eine Änderung der Verfassung nötig mache. Damit ist der Ball jetzt wieder beim Landeshwahlausschuss, der bei entsprechender Begründung auch diesmal die Zulassung wieder ablehnen können. Dieses für den Bürger unbefriedigende Pingpong-Verfahren liegt nicht zuletzt am Verfassungsgericht, das sich immer nur einer einzigen Rechtsfrage widmet, anstatt sämtliche Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Volksinitiative im ersten Verfahren zu behandeln und damit Rechtsklarheit zu schaffen.

Das zweite Urteil zu Volksinitiativen erging am selben Tag. Die Verfassungsgerichtsentscheidung 41/2006. (IX. 27.) AB⁸ hob einen Beschluss des Landeshwahlausschusses auf, mit dem dieser eine Volksinitiative für unzulässig erklärte, die die

folgende Frage zum Plebiszit stellen wollte: „Stimmen Sie zu, dass das Parlament das Gesetz 1945:IX über die Verewigung des Andenkens an die bei der Befreiung der Hauptstadt Budapest gefallenen sowjetischen Soldaten aufheben soll?“. Als Begründung berief sich der Landeshwahlausschuss auf den Ausschlussgrund in § 28/C Abs. 5 Buchst. b) Verf., wonach über Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen keine Volksinitiative abgehalten werden darf. Das Verfassungsgericht stellte klar, dass die Aufhebung des „Heldengesetzes“ für die sowjetischen Soldaten von 1945 entgegen der Ansicht des Landeshwahlausschusses das ungarisch-russische Abkommen über die Verewigung des Andenkens an die in den Kriegen gefallenen Soldaten und zivilen Opfer sowie über die Lage ihrer Gräber vom 6.3.1995⁹ unberührt lässt.

Das Verhältnis zwischen Rechtsvorschrift und Einzelakt im Hinblick auf die **Rechtsschutzmöglichkeit des Bürgers** klärte die Verfassungsgerichtsentscheidung 43/2006. (X. 5.) AB¹⁰. Sie erklärte eine Vorschrift des Baugesetzes 1997: LXXVIII für verfassungswidrig, die es der Kommune erlaubte, ein Vorkaufsrecht an einem Grundstück durch kommunale Satzung zu begründen. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts muss ein Vorkaufsrecht durch Verwaltungsakt begründet werden, weil hiergegen Verwaltungsrechtsschutz möglich ist. Gegen die kommunale Satzung steht dem Bürger kein vergleichbarer Rechtsschutz zu, weshalb die Regelung, die die Begründung des Vorkaufsrechts an die Rechtsform der Satzung bindet, gegen die Rechtsschutzgarantie in § 57 Abs. 5 Verf. verstößt. In Bezug auf das Vorkaufsrecht als Rechtsinstitut setzte das Verfassungsgericht seine Rechtsprechung fort, dass ein solches, falls es dem öffentlichen

⁶ MK 2006, Nr. 117, vom 27.9.2006.

⁷ Verfassungsgerichtsentscheidung 24/ 2006 (VI. 15.) AB.

⁸ MK 2006, Nr. 117, vom 27.9.2006.

⁹ In Ungarn verkündet durch Regierungsverordnung 104/1996. (VII. 16.) Korn., MK 1996, Nr. 59.

¹⁰ MK 2006, Nr. 122, vom 5.10.2006.

Wohl dient, weder gegen die Eigentums- noch gegen die Vertragsfreiheit verstößt.

Die **Garantie des Rechtsschutzes** in § 57 Abs. 5 Verf. war auch *sedes materiae* in der Entscheidung 45/2006. (X. 5.) AB¹¹. Gegen diese Garantie verstößt nach Ansicht des Verfassungsgerichts der gesetzliche Ausschluss der Berufung für den Fall, dass nicht die Verwaltungsbehörde, sondern das im Rechtsschutzverfahren angerufene Gericht erster Instanz erstmals die Sachentscheidung trifft. Grundsätzlich verlangt § 57 Abs. 5 Verf. nur eine einzige Rechtsschutzinstanz und ermöglicht daher grundsätzlich den Ausschluss der Berufung und/oder Revision im Verwaltungsrechtsschutz. Der Gesetzgeber muss allerdings in einer solchen Regelung Vorsorge für die Fälle treffen, dass die Behörde keine Entscheidung zur Sache trifft, sondern diese erstmalig durch das erstinstanzlich befassende Gericht ergeht. Gegen diese erstmalige Entscheidung in der Sache muss ein Rechtsschutz gegeben sein, und ein Berufungsausschluss, der diese Fallkonstellation nicht berücksichtigt, stellt einen legislativen Verfassungsverstoß durch Unterlassen dar.

Im Bezug auf die **Besteuerung** setzt das Urteil 61/2006. (XI. 15.) AB¹² die bisherige Verfassungsrechtsprechung fort, dass ein Steuergesetz zu Lenkungszwecken unzulässig ist. Aus der Grundpflicht zur Einkommens- und vermögensabhängigen Lastentragung in § 70/I Verf. leitet das Verfassungsgericht ab, dass nicht nur die Abgabenhöhe des Steuerpflichtigen im Verhältnis zu Einkommen und/oder Vermögen stehen, sondern dass auch der Steuerzweck auf Einkommen und/oder das Vermögen abzielen muss. Damit sind im Wesentlichen nur Steuergesetze zur Erzielung von Einnahmen für den Staat zu vereinbaren, während die Besteuerung als Mittel der Lenkung des individuellen Verhaltens – das Verfassungsgerichts spricht hierbei

von „Quasisanktionen“ – wegen Verstoßes gegen § 70/I Verf. regelmäßig verfassungswidrig ist. Das gilt nach nunmehr bestätigter und präzisierter Ansicht des Verfassungsgerichts auch dann, wenn der Lenkungszweck legitim ist. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts ist das Steuerrecht ein verfassungsrechtlich verbotenes Mittel. Im konkreten Fall hob das Verfassungsgericht das kurz zuvor erlassene Hauskassensteuergesetz¹³ auf, dessen Hauptzweck die – legitime – Zurückdrängung des Bargeldverkehrs war. Drei Verfassungsrichter wehren sich in Sondervoten gegen diese extensive Auslegung von § 70/I Verf.

Herbert Küpper

Ukraine

Das Verfassungsgericht in der aktuellen Innenpolitik

In einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde in Berlin zur aktuellen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine¹⁴ erwähnte Präsident *Juschtschenko* u.a. auch einige verfassungsrechtliche Aspekte, von denen man annehmen kann, dass von ihnen in Zukunft noch oft die Rede sein wird. Er nannte die Ende 2004 erfolgte Verfassungsänderung „unüberlegt und überstürzt“ und stellte in den Raum, dass sich die Ukraine damals am Rande des Bürgerkriegs befunden habe. Er ging dabei allerdings nicht darauf ein, dass eben diese Verfassungsänderung auch im Ergebnis der Einschaltung führender europäischer

¹³ Gesetz 2006:LX über die Hauskassensteuer; dazu Chronik der Rechtsentwicklung, OER 2006, S. 462.

¹⁴ Veranstaltung der DGO in Kooperation mit dem Land Brandenburg und der Botschaft der Ukraine am 8.2.2007 mit dem Vortrag „Die Ukraine im Jahr 2007 – Bilanz und Perspektiven der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung“.

¹¹ MK 2006, Nr. 122, vom 5.10.2006.

¹² MK 2006, Nr. 139, vom 15.11.2006.

Politiker in das damals aktuelle Krisenmanagement ein Bestandteil der politischen Paketlösung war, mit dem der Bürgerkrieg verhindert werden konnte¹⁵. *Juschtschenko* kündigte zudem an, dass er eine Verfassungskommission einzuberufen beabsichtigt, die alle politischen Richtungen umfassen soll, und dass die so im Ergebnis eines gesamtnationalen Dialogs erarbeitete neue Verfassung dann in einem Referendum bestätigen werden soll.

In die Ende 2004/Anfang 2005 im Zuge der „oranzen Revolution“ geführten innenpolitischen Auseinandersetzungen war damals unmittelbar auch das Verfassungsgericht mit darüber hinaus reichenden Folgen einbezogen. Zur von der Verfassung vorgeschriebenen Vereidigung von zwei Verfassungsrichtern am 19. Januar 2005 waren der damals noch im Amt befindliche Präsident *Kutschma* und der geschäftsführende Premierminister *Asarow* erschienen¹⁶. Gegen deren Anwesenheit protestierten Abgeordnete aus der *Juschtschenko*-Fraktion „Nascha Ukraina“ und dem Block von *Julija Timoschenko*, die die Vereidigung verhinderten. Die Situation spitzte sich weiter zu, als am 18. Oktober 2005 die auf neun Jahre befristete Amtszeit von neun der 1996 gewählten und noch aktiven Verfassungsrichter ablief¹⁷. Gemäß Art. 147 Verf. werden die insgesamt 18 Verfassungsrichter nach gleichen

Quoten von jeweils sechs Richtern vom Präsidenten, vom ukrainischen Richterkongress und von der Obersten Rada, dem ukrainischen Parlament, ernannt bzw. gewählt. Der Richterkongress und der Präsident erfüllten ihre Verfassungspflicht umgehend und entsandten die unter ihre Quote fallenden Richter. Die vierte Oberste Rada (2002-2006) konnte sich dagegen nicht mehr auf gemeinsame Kandidaten verständigen und überließ die Wahl der am 26. März 2006 neu gewählten Rada. Da in der Zwischenzeit nur vier der 18 Richter im Amt waren, blieb die Tätigkeit des Gerichts blockiert. Die unter die Quote der Rada fallenden Richter wurden erst gewählt, nachdem sich die „Partei der Regionen“ (PRU) des bei der Wiederholungswahl des Präsidenten unterlegenen Bewerbers *Janukowitsch* mit *Juschtschenkos* „Nascha Ukraina“ (NU) am 3. August 2006 auf die Bildung der sog. Antikrisenkoalitionsregierung geeinigt hatten. Nun erst konnte die Vereidigung der 14 neuen Richter erfolgen. Zugleich entzog das Parlament mit einer Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes dem Verfassungsgericht die Befugnis, in Kraft getretene Verfassungsänderungsgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu überprüfen¹⁸. Nach Meinung des Vorsitzenden der Fraktion der Sozialistischen Partei (SPU) in der Rada, der den Gesetzentwurf eingebracht hatte, handelt es sich dabei exakt um die im Dezember 2004 vorgenommenen Änderungen der Verfassung.

Präsident *Juschtschenko*, der am 10. Oktober den Richtern ihre Dienstausweise aushändigte, rief bei dieser Gelegenheit dazu auf, eine Politisierung des Gerichts nicht zuzulassen. Das Gericht selbst sei ein Stabilitätsfaktor im Land¹⁹. Die erste geschlossene Sitzung des Gerichts fand am 12. Oktober 2006 statt; in ihr befasste sich das Gericht mit einer Reihe von Anträgen

¹⁵ Siehe *Wolfgang Göckeritz*, Politischer Reformprozess in der Ukraine, in: OER 2005, S. 162 ff.; zu den mit Gesetz Nr. 2222-IV vom 8.12.2004 ergangenen Änderungen der Verfassung siehe ebenda S. 192-193.

¹⁶ Nach Art. 147 Verf. werden die Richter des Verfassungsgerichts in einer Plenarsitzung des Parlaments vereidigt. Gemäß § 17 Verfassungsgerichtsgesetz erfolgt die Vereidigung in Anwesenheit des Präsidenten der Ukraine, des Premierministers und des Präsidenten des Obersten Gerichts. Nach dem oben beschriebenen Zwischenfall wurde durch Gesetz Nr. 73-V vom 3.8.2006 dieser Personenkreis insoweit extensiv definiert, als es sich dabei auch um die Personen handeln kann, die die an diese Ämter gebundenen Befugnisse ausüben.

¹⁷ Siehe im Internet: <http://www.podrobnosti.ua/print/power/rest72005/11/03/258572.html>.

¹⁸ Gesetzesdatenbank im Internet: <http://zakon.rada.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=79-16>.

¹⁹ Internet: http://worldnews.org.ua/news_8465-.html.

von Parlamentsabgeordneten, mehrere Verfassungsartikel und Bestimmungen des Gesetzes „Über die völkerrechtlichen Verträge der Ukraine“ auszulegen sowie die Verfassungskonformität von Präsidialerlassen aus den Jahren 2000-2002 zu überprüfen²⁰.

Kurz darauf geriet das Verfassungsgericht wieder ins Blickfeld der sich politisch befehdenden Kräfte. Denn NU kündigte Mitte November 2006 die Koalition auf, ging in die Opposition und beschloss entgegen der im August getroffenen Absprachen, die Aufhebung der Verfassungsreform von 2004 zu initiieren. Eine zu diesem Zweck gebildete Arbeitsgruppe wurde beauftragt, den Antrag beim Verfassungsgericht vorzubereiten, um Verfahrensverletzungen im Rahmen der Verfassungsreform festzustellen. Die NU will damit wohl allen Ernstes einzelne Elemente der orangenen Revolution auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen lassen. Eine zweite Gruppe bereitet den Entwurf eines verfassungsändernden Gesetzes vor²¹. Inzwischen betrieb das Regierungslager mit Erfolg die Abberufung der über die Quote des Präsidenten in die Regierung entsandten Außen- und Innenminister. Des Weiteren verabschiedete die Rada am 21. Dezember 2006 mit absoluter Mehrheit das Gesetz über das Ministerkabinett, gegen das Präsident *Juschtschenko* sein Veto einlegte. Da nach seiner Auffassung eine Reihe von Gesetzesbestimmungen die Befugnisse des Präsidenten zu Gunsten des Kabinetts in verfassungswidriger Weise einschränkten, wies er das Gesetz mit Korrekturvorschlägen an das Parlament zurück²². Mit den Stimmen des BJuT wurde

jedoch die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreicht, um das Veto des Präsidenten zu überwinden, und das Gesetz dem Präsidenten erneut zur Unterzeichnung und Verkündung vorgelegt. Aber auch dieses Mal wies der Präsident das Gesetz mit der Begründung an die Rada zurück, der Text sei nicht mit der ursprünglichen Fassung identisch. Daraufhin wurde das Gesetz nach Ablauf der durch die Verfassung bestimmten Frist gemäß Art. 94 Abs. 4 Verf. vom Vorsitzenden der Obersten Rada unterzeichnet und verkündet sowie vom Justizministerium registriert, woraufhin Präsident *Juschtschenko* am 5. Februar das Verfassungsgericht anrief, das betreffende Gesetz für verfassungswidrig zu erklären.

Die aktuellen Entwicklungen zeigen, dass die politischen Akteure der orangenen Revolution ihre Ziele jetzt über das Verfassungsgericht zu realisieren versuchen und dabei sind, die reale Macht im Land zu übernehmen. Die ukrainische Ausgabe des „Kommersant“ berichtete Mitte Januar, dass 89 Abgeordnete aus der Parlamentsfraktion des BJuT beim Verfassungsgericht beantragt haben, das amtierende Ministerkabinett für illegitim zu erklären²³. Dem Präsidenten soll so ermöglicht werden, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben. Formaler Bezugspunkt sind Bestimmungen des Mitte 2005 verabschiedeten Gesetzes „Über die Besonderheiten der Entlassung von Personen, die ihr Abgeordnetenmandat mit anderen Tätigkeiten verbinden“. In einem langen Interview mit Radio Svoboda erklärte *Julija Timoschenko* am 9. Februar 2007, sie habe in den vorangegangenen Tagen ihr Pläne mit dem Präsidenten abgestimmt, man nähere sich einander an – mit dem besten Teil der NU sei man sich einig, dass das einzige Mittel vorzeitige Parlamentswahlen seien. Das Verfassungsgericht sei angerufen worden, um zu klären, mit welcher Begründung der Präsident das

²⁰ Internet: http://news.liga.net/news/print_N0637949.html.

²¹ Internet: <http://www.lenta.ru/news/2006/11/17/contra/>.

²² Der vollständige Text des Gesetzes ist im Internet unter <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-16> zu finden; das Gesetz tritt an die Stelle des noch aus der Sowjetära stammenden und seit der staatlichen Unabhängigkeit

unverändert gebliebenen Gesetzes über den Ministerrat vom 19.12.1978.

²³ Kommersant – Ukraina vom 16.1.2007.

Parlament auflösen und Neuwahlen aus-schreiben könne. Ein positives Verdikt des Gerichts sei für den Präsidenten ein Grund, das Parlament aufzulösen²⁴. Ihr sekundierte der der NU angehörende Vertreter des Präsidenten im Parlament mit der Erklärung, der Präsident wolle die Gründe für eine Entlassung der Regierung in Erfahrung bringen. Dazu könne er sich vom Verfassungsgericht zum einen die Frage der Verantwortung der Regierung gegenüber dem Präsidenten, zum anderen seine Befugnis, die Rada für den Fall auflösen zu können, sollte das Verfassungsgericht bestimmten Spitzfindigkeiten hinsichtlich der zeitlichen Vorgaben für die Regierungsbildung nach Konstituierung der Rada folgen, interpretieren lassen²⁵.

Im Vorgriff auf die anvisierte Zukunft sollen sich – der ukrainischen Ausgabe des Moskauer „Kommersant“ zufolge – NU und BJuT Anfang Februar über die Aufteilung der Posten in der Rada der 6. Legislaturperiode und im Ministerkabinett im Verhältnis 50:50 verständigt haben, als hätten sie die angestrebten Wahlen bereits gewonnen. So sollen nach dem angenommenen Wahlsieg der BJuT die Posten des Premierministers und des ersten stellvertretenden Parlamentssprechers sowie die NU die Posten des Parlamentspräsidenten und des ersten Stellvertreters des Premiers erhalten. Der Inhalt der Vereinbarung zeuge von der Bereitschaft des Präsidenten, das gegenwärtige Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben. Die Klage vor dem Verfassungsgericht gegen das Gesetz über das Ministerkabinett sei Bestandteil dieses Deals²⁶.

Der Vorsitzende des Verfassungsgerichts *Dombrowski* äußerte sich am 16. Februar 2007 auf einer Pressekonferenz zu verschiedenen Aspekten der gerichtlichen

Tätigkeit und wandte sich dabei u.a. gegen die überzogenen Erwartungen der Öffentlichkeit und den vor allem in den Medien aufgebauten Zeitdruck. Er schloss seinen Rücktritt für den Fall nicht aus, dass auf ihn Druck seitens der obersten Amtsträger des Landes ausgeübt werde²⁷.

Den Ergebnissen einer unter führenden ukrainischen Politologen durchgeführten Umfrage zufolge hat Präsident *Juschtschenko* kein Recht, die Regierung abzusetzen oder das Parlament aufzulösen. Das sei nach Auffassung des Leiters des soziologischen Dienstes „Ukrainisches Barometer“ nur im Ergebnis einer abgestimmten Aktion der Partei der Regionen und des Präsidenten möglich. Da eine derartige Einigung aber so bald nicht zu erreichen sei, werde es wohl kaum irgendwelche Veränderungen am politischen Status des jetzigen Kabinetts *Janukowitsch* geben. Bis zum Sommer werde das Kabinett keinen Attacken und juristischen Revisionen ausgesetzt werden. Der Vorsitzende des „Zentrums für die Erforschung politischer Werte“ bezeichnete die Anrufung des Verfassungsgerichts zwecks Erläuterung, ob der Präsident die Regierung absetzen könne, als „juristischen Analphabetismus“. Die Seite des Präsidenten und die sog. „Antikrisisniki“ im Selbstverständnis der Regierungskoalition hätten sich zu sehr in dem Spiel verstrickt, sich gegenseitig Kompetenzen streitig zu machen, dass beide Strukturen für nichts anderes mehr Zeit hätten, als sich gegenseitig im Sinne einer Demontage auseinander zu nehmen. In diese nicht endende Konfrontation sei anfangs nur die Politik, nunmehr werde aber mit dem Verfassungsgericht auch die Rechtsprechung hineingezogen²⁸.

Wolfgang Göckeritz

²⁴ Internetseite des Blocks *Julija Timoschenko*: <http://byut.com.ua/ukr/publications/publication-203>.

²⁵ Internetseite „Nascha Ukraina“: <http://www.razom.org.ua/ua/news/14157>.

²⁶ Kommersant – Ukraina, 6.2.2006.

²⁷ Im Internet: <http://www.lenta.ru/news/2007/02/16/timoshenko>; <http://fact.in.ua/content/view/2806/11>; <http://www.golos.com.ua/new/?art=1171638138>.

²⁸ Im Internet: <http://fact.in.ua/content/view/2806/11>.

Laufende Verfahren

Nachdem das Verfassungsgericht in seiner neuen Besetzung die Tätigkeit wieder aufgenommen hat, behandelte es noch 2006 mehrere Anträge und Anfragen. Dabei handelte es sich um Anträge von Abgeordnetengruppen des Parlaments, die die Prüfung der Vereinbarkeit einer Regierungsverordnung aus dem Jahr 1995 mit der Verfassung begehrten. Mehrere derartige Anträge betrafen die offizielle Auslegung von Verfassungsbestimmungen, des Gesetzes „Über die völkerrechtlichen Verträge der Ukraine“, des Haushaltsgesetzes 2005 und des Gesetzes über die Entwicklung des Kraftfahrzeugbaus in der Ukraine. Auch mehrere juristische Personen haben eine offizielle Auslegung von Verfassungs- und einfachgesetzlichen Bestimmungen beantragt. Mit einer Ausnahme, in der das Verfahren mit ausführlicher Begründung eingestellt wurde (Beschluss Nr. 1-u/2006 vom 12.12.2006), ist die Eröffnung des Verfahrens in diesen Fällen abgelehnt worden (Beschlüsse Nr. 11-u/2006 – 16-u/2006 und 19-u/2006 und 20-u/2006 für den Zeitraum vom 15.11.-6.12.2006)²⁹.

Dasselbe Schicksal erlitt ein Normenkontrollantrag Anfang 2007. Mit Beschluss Nr. 11-u/2007 vom 31.1.2007 lehnte das Gericht die Eröffnung des Verfahrens zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des Gesetzes Über Änderungen des Gesetzes „Über den Status der Abgeordneten der örtlichen Räte“ Nr. 2854-IV vom 8.9.2005, den 46 Parlamentsabgeordnete gestellt hatten, mit der Begründung ab, das Gericht folge seiner Rechtsprechung vom 14.11.2001 und erachte sich zur Überprüfung inzwischen aufgehobener Rechtsvorschriften als nicht zuständig. Mit Beschluss Nr. 7-u/2007 vom 24.1.2007 lehnte das Verfassungsgericht die Auslegung des Art. 13 Zivilgesetzbuch mit der Begründung ab, der Antrag, der von mehreren Parlamentsabge-

ordneten gestellt worden war, sei formell unzulässig. Seine Zuständigkeit verneinte das Verfassungsgericht schließlich durch Beschluss Nr. 1-u/2007 bis 3-u/2007 vom 23.1.2007 hinsichtlich der Anträge des Wirtschaftsministeriums, der Kontroll- und Revisionshauptverwaltung der Ukraine und der Donezker Gebietsverwaltung für die Liquidation defizitärer Kohlebergwerke und Kohleverarbeitungswerke, die die Auslegung gesetzlicher Bestimmungen beantragt hatten³⁰.

Nach den im Internet publizierten Angaben sind beim Verfassungsgericht im Zeitraum von der Wiederaufnahme der Arbeit bis zum 12. Februar 2007 insgesamt 49 Anträge und 16 Eingaben eingegangen. Neun Anträge wurden vom Präsidenten eingebracht; davon haben zwei die offizielle Auslegung von Verfassungsbestimmungen, fünf die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit von Regierungsverordnungen – u.a. der sieben Verordnungen vom 13. Dezember 2006 zur Ernennung der stellvertretenden Innenminister – und zwei die Kontrolle gesetzlicher Bestimmungen zum Gegenstand. So rügte der Präsident Verfahrensverstöße bei der Verabschiedung des Ministerratsgesetzes. Der zweite Normenkontrollantrag betraf ein Änderungsgesetz zum Bodengesetzbuch, womit der Verkauf landwirtschaftlicher Nutzflächen untersagt wurde. Die meisten Anträge (27) wurden hingegen jeweils von einer Abgeordnetengruppe gestellt³¹.

Noch im Februar 2007 sollen nach den Ausführungen des Gerichtsvorsitzenden *Dombrowskij* auf der Pressekonferenz am 16. Februar 2007³² zwei Anträge des Präsidenten behandelt werden. Einmal begehrt der Präsident die Annullierung der von der Obersten Rada verfügte Entlassung des Außenministers. Des Weiteren sollen die Artt. 72 und 74 Verf. zur Durchführung

³⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=o79y2007&sp=i>.

³¹ <http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/p004?lang=-0&rej=0&pf6031=102>.

³² <http://rep-ua.com/ru/62684.html>.

²⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=o79y2006&sp=i>.

eines Referendums auf der Grundlage einer Volksinitiative vom Verfassungsgericht ausgelegt werden³³. Anhängig sind schließlich auch noch ein Antrag des Vorsitzenden der Obersten Rada zur Änderung der Verfassung und ein Antrag des Blocks *Julija Timoschenko*, wonach die gesetzlichen Regelungen zum imperativen Mandat nicht nur auf die Abgeordneten der örtlichen Räte, sondern auch auf die das Parlament bildenden Volksdeputierten angewendet werden sollen³⁴.

Bei der Vielfalt der Probleme und der tiefen Spaltung der ukrainischen Gesellschaft muss mit langwierigen Verhandlungen im Verfassungsgericht gerechnet werden.

Wolfgang Göckeritz

³³ Gemäß Art. 72 wird das landesweite Referendum nur von der Obersten Rada oder vom Präsidenten anberaumt. Es kann auf Grund einer öffentlichen Initiative auf Verlangen von mindestens drei Millionen wahlberechtigten Bürgern der Ukraine, deren Unterschriften zu Gunsten des Referendums in mindestens zwei Dritteln der Gebiete und von mindestens 100.000 Unterschriften in jedem Gebiet gesammelt werden müssen, stattfinden. Steuer-, Haushalt- und Amnestiefragen dürfen nicht Gegenstand eines Referendums sein (Art. 74).

³⁴ Die Bestimmungen zum imperativen Mandat wurden mit dem am 9. Februar 2007 in Kraft getretenen Gesetz „Über Änderungen einiger Gesetze der Ukraine betreffs des Status der Abgeordneten der Obersten Rada der Autonomen Republik Krim und der örtlichen Räte“ Nr. 602-V vom 12.1.2007, mit dem das Gesetz „Über den Status der Abgeordneten der örtlichen Räte“ geändert wurde, um die Bestimmung ergänzt wurde, dass ein über eine Parteien- oder Blockliste gewählter Abgeordneter sein Mandat verliert, wenn er seine Fraktion verlässt.