

Yury Safoklov

Die neuen Regeln der Ernennung des russischen Verfassungsgerichtspräsidenten:

Festigung der Machtvertikale oder Stärkung des Parlamentarismus?

I. Einleitung

Am 2. Juni 2009 trat das Föderale Änderungsgesetz Nr. 2-FZ¹ (ÄndG) in Kraft, mit dem die Modalitäten der Wahl des Vorsitzenden Richters am russischen Verfassungsgericht und seiner Stellvertreter umgestaltet wurden. Das Gesetzgebungsverfahren wurde am 8. Mai 2009 mit der Einbringung des Gesetzesentwurfs in die Staatsduma eingeleitet und verlief dermaßen rasant, dass die Änderung völlig unerwartet gekommen zu sein schien. Ein breiter öffentlicher Diskurs entbrannte erstmals während des Gesetzgebungsverfahrens, setzte sich aber nach Inkrafttreten des Gesetzes fort. Die Diskussion ging dabei weit über die Rolle des Verfassungsgerichtspräsidenten und seine Stellung in der Gerichtsorganisation hinaus. Die Auffassungen divergierten über die Bedeutung des Gerichts in Vergangenheit und Gegenwart sowie vor allem über die Hintergründe der Gesetzesänderung; der neu geschaffene Rechtszustand wurde teils positiv, teils negativ beurteilt. Die Befürworter der Novelle zählten fast ausnahmslos zu den Staatsbediensteten; die Gegner kamen dagegen aus unterschiedlichen Berufsständen und Gesellschaftsschichten.

Die Änderung gibt Anlass, sich das Ausmaß ihrer Auswirkungen auf die russische Verfassungsgerichtsbarkeit zu vergegenwärtigen. Ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit soll zunächst das Verständnis des durch die Verfassungstraditionen geprägten Verfassungsrechts erleichtern. Danach werden der Inhalt des Änderungsgesetzes und das Gesetzgebungsverfahren kurz dargestellt und die Argumente Pro und Contra einer kritischen Würdigung unterzogen. Insbesondere sollen dabei die Folgen der Neugestaltung der Wahlordnung für das Gleichgewicht der drei Staatsgewalten in Russland untersucht werden. Insofern kann bereits an dieser Stelle vorweggenommen werden, dass die Judikative jedenfalls mit dieser Änderung einen weiteren² Kompetenzverlust hinnehmen musste. Ob letzterer durch eine Stärkung der Legislative ausgeglichen wird oder aber die Exekutive von dieser Kompetenzverschiebung profitiert und dadurch einen weiteren Schritt in Richtung Unterordnung der rechtsprechenden Gewalt getan wurde, lässt sich dagegen schwerer beantworten.

II. Verfassungsgerichtliche Kontrolle in Russland bis 2009

In der russischen Fachliteratur wird zutreffend die Auffassung vertreten, dass die Geschichte des Verfassungsrechts nicht erst mit Inkrafttreten der ersten russischen Verfassung, sondern bereits mit denjenigen Akten, die in ihrer Gesamtheit den normativen

¹ Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federazii (SZ RF) 2009, Nr. 23, Pos. 2754.

² Zu vorangegangenen „Antireformen“ der Judikative seit 2001 vgl. Morščakova, Tamara G., Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie 2005, Nr. 3, S. 61 ff.

Umriss der zukünftigen Verfassung geschaffen haben, begonnen hat.³ Danach beinhalten bereits der Verfassungsakt von *Nikita Panin* und *Denis Fonwizin* aus den 70er Jahren des 18. Jahrhunderts⁴ sowie die nachfolgenden Verfassungsprojekte von *Michail Speranskij* aus dem Jahr 1809 und von *Nikolaj Novosil'cev* aus dem Jahr 1819⁵ die ersten Grundlagen des russischen Verfassungsrechts, unabhängig davon, ob sie jemals rechtliche Verbindlichkeit erlangt haben. Der erste rechtsverbindliche Verfassungsakt, die überarbeiteten Staatlichen Grundgesetze von 1832, die 1906 in Kraft getreten sind, hat ein Verfassungsgericht nicht vorgesehen.⁶ Das Institut einer eigenständigen verfassungsgerichtlichen Kontrolle fehlte auch in den sowjetischen Verfassungen. Diese Aufgabe wurde teils von der Legislative,⁷ teils von der Exekutive⁸ wahrgenommen. Mit einzelnen Aufgaben, die heute gewöhnlich von einem Verfassungsgericht wahrgenommen werden, war zwischenzeitlich das Oberste Gericht betraut, indem letzterem die Entscheidungsbefugnis in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle⁹ und in Streitigkeiten zwischen den sowjetischen Teilrepubliken übertragen wurde.¹⁰ Die Aussprüche des Obersten Gerichts erwuchsen jedoch nicht in Rechtskraft, so dass es zutreffender erscheint, nicht von einem Entscheidungs-, sondern von einem beratenden Gremium zu sprechen.¹¹ Die untergeordnete Stellung des Obersten Gerichts stimmte mit der offiziellen Doktrin insofern überein, als die vorherrschende Rechtsauffassung die Konzentration der gesamten Staatsmacht in den Händen der Sowjets für ein tragendes Dogma der sowjetischen Staatstheorie hielt.¹² Mit dieser Vorstellung waren das Prinzip der Gewaltenteilung und insbesondere die Idee eines Organs der Verfassungsrechtsprechung nicht vereinbar.¹³ Ein eigenständiges Kontrollorgan, das Komitee für die Verfassungsüberwachung, wurde daher erstmals kurz vor dem Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1989 errichtet.¹⁴ Ein Makel dieser Institution be-

³ *Avak'jan, Suren A.*, Das Verfassungsrecht Russlands (russ.), 2. Aufl., Moskau, 2006, Bd. 1, S. 179.

⁴ Vgl. dazu *Eidel'man, Natan Ja.*, Wo ist die geheime Verfassung von Panin-Fonwizin? in: Nauka i źizn' 1973, Nr. 7.

⁵ Vgl. dazu *Dennewitz, Bodo*, Die Verfassungen der modernen Staaten, Hamburg 1947, Bd. 1, S. 104 ff.

⁶ Die Beibehaltung der Allmacht des absolut herrschenden Monarchen wird besonders deutlich daran, dass ein Gesetz erst nach Zustimmung des Zaren in Kraft treten konnte (Art. 9 der Gesetzesammlung des Russischen Imperiums, Bd. 1, St. Petersburg 1912 (<http://civil.consultant.ru/reprint/books/181/2.html>); zur Kritik der damaligen Entwicklungen vgl. Weber, Max, Russlands Übergang zum Scheinkonstitutionalismus, Russlandbericht 2, Koblenz u.a. 1998 (erstmalig erschienen in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 1906).

⁷ Laut Art. 24 Verfassung von 1918 vom Gesamt russischen Sowjetkongress.

⁸ Nach den Verfassungen von 1918 (Art. 32) und 1936 (Art. 31, 14 lit. g) vom Obersten Rat der Sowjetunion.

⁹ Art. 43 lit. v der Verfassung von 1924.

¹⁰ Art. 43 lit. g der Verfassung von 1924.

¹¹ Ebenso richtig ist die von den sowjetischen Rechtstheoretikern gewählte Umschreibung seiner Tätigkeit als „Hilfsfunktion“, vgl. *Djablo, Vsevolod K.*, Die gerichtliche Verfassungsüberwachung in westlichen Ländern und der UdSSR (russ.), Moskau, 1928, S. 94; zitiert nach: Vitruk, Nikolaj Vasil'jevič, Die Verfassungsrechtsprechung (russ.), Moskau 2005, S. 61.

¹² Vgl. *Krylenko, Nikolaj V.*, In den fünf Jahren (1918-1922) (russ.), Moskau 1923, S. 14; zit. nach Solženicyn, Aleksandr I., Archipel GULag (russ.), Band I-II, Paris 1973.

¹³ Vitruk, Die Verfassungsrechtsprechung, Fn. 11, S. 66.

¹⁴ Gesetz der UdSSR „Über die Verfassungsüberwachung in der UdSSR“, Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov i Verchovnogo Soveta (VSndiVS) SSSR 1989, Nr. 29, Pos. 572 ff.; ausführlich dazu *Nußberger, Angelika*, Verfassungskontrolle in der Sowjetunion und in Deutschland – Eine rechtsvergleichende Gegenüberstellung des Komitet Konstitucionnogo Nadzora und des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden, 1994.

stand jedoch von Beginn an darin, dass ihr Funktionieren von Änderungen des Staatsaufbaus in der Verfassung abhängig gemacht wurde, die niemals vorgenommen wurden.¹⁵

Als Geburtsstunde der (echten) Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland ist damit das Jahr 1991 zu bezeichnen. Nach einzelnen vorbereitenden Verfassungsänderungen trat am 6. Mai 1991 das Gesetz „Über das Verfassungsgericht der RSFSR“ in Kraft.¹⁶ Die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit stand damit jedoch noch nicht auf sicheren Beinen, wie die Auseinandersetzung zwischen dem Verfassungsgericht und Staatspräsident *Boris Jelzin* im Oktober 1993 noch deutlich zeigen sollte.¹⁷ Zweifellos legte das Gesetz aber einen Grundstein für die russische Verfassung und die Errichtung der russischen Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Grundlage der gegenwärtigen Verfassungskontrolle in Russland bildet zum einen Art. 125 der Verfassung, der die Zusammensetzung und Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts regelt, zum anderen das Föderale Gesetz über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation vom 21. Juli 1994 (Verfassungsgerichtsgesetz, VerfGG).¹⁸ Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass der 200-jährigen Geschichte des russischen Verfassungsrechts eine lediglich 20-jährige Geschichte einer (eigenständigen) Verfassungsgerichtsbarkeit gegenübersteht. Traditionen oder funktionierende Mechanismen der verfassungsgerichtlichen Organisation waren folglich allenfalls marginal gegeben; aus der Vergangenheit konnten mithin keine brauchbaren Erkenntnisse gewonnen werden. Auch wenn das Gericht die Turbulenzen der 90er Jahre überstanden hat und seine Existenz behaupten konnte, haben sich seine fundamentalen Grundlagen als nicht unantastbar erwiesen.¹⁹ Die Organisation des Gerichts und die Anforderungen an die Kandidaten für das Amt des Verfassungsrichters wurden mehrmals geändert. Hierzu zählen insbesondere die Verlängerung der Amtszeit von 12 auf 15 Jahre, die Festlegung des Verfahrens nach der Verwerfung verfassungswidriger Normen im Jahre 2001 und die Verlegung des Gerichtssitzes von Moskau nach St. Petersburg im Jahre 2007. Das Änderungsgesetz von 2009 ist daher kein absolutes Novum, sondern reiht sich ohne Weiteres in die Abfolge der vorausgegangenen Änderungen ein. Brisant macht es aber sein knapp formulierter, aber deshalb nicht weniger bedeutungsvoller Inhalt.

III. Inhalt der neuen Regelungen und Gesetzgebungsverfahren

Die Quintessenz des Gesetzesvorhabens bestand in der Abschaffung der Wahl des Vorsitzenden Verfassungsrichters und seiner Stellvertreter durch die Mitglieder des Verfassungsgerichts. Stattdessen wurde der Staatspräsident ermächtigt, für diese Ämter Kandi-

¹⁵ Vitruk, Die Verfassungsrechtsprechung, Fn. 11, S. 62 f.; Überblick über die verfassungsrechtliche Entwicklung in Russland im 20. Jh. bei Dmitrijev, Jurij A., in: Dmitrijev, Jurij A. (Hrsg.), Die Verfassung der Russischen Föderation. Der Doktrinalkommentar (russ.). Moskau 2009, Art. 125, S. 537 f.

¹⁶ VSndiVS RSFSR 1991, Nr. 19, Pos. 621.

¹⁷ Vgl. dazu Morščakova, Tamara, in: Nußberger / Schmidt, Carmen / Morščakova, Tamara (Hrsg.), Verfassungsrechtsprechung in der Russischen Föderation, Kehl am Rhein, 2009, S. 2 f.; Nußberger, Angelika, in: Mommsen, Margareta / Nußberger, Angelika, Das System Putin, München 2007, S. 117 ff.; dies., Konstitucionnyj vestnik 2008, Nr. 1 (19), 68 ff.

¹⁸ SZ RF 1994, Nr. 13, Pos. 1447.

¹⁹ Dieses Wahlverfahren wurde als „wichtige Garantie für die richterliche Unabhängigkeit und Gleichberechtigung“ angesehen, vgl. Lazarev, Leonid V., in: Lazarev, Leonid V. (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation (russ.), 3. Aufl., Moskau 2009, Art. 125, S. 731.

daten vorzuschlagen, über die anschließend der Föderationsrat abzustimmen hat.²⁰ Gemäß Art. 2 ÄndG treten diese Regelungen nach Ablauf der Amtsperiode des agierenden Vorsitzenden und seiner Stellvertreter in Kraft; bis dahin gilt übergangsweise das alte Recht.

Die von Präsident Medvedev eingebrachte Gesetzesvorlage hat die Staatsduma im Eiltempo in drei Lesungen in der Zeit vom 20. bis 22. Mai 2009 durchlaufen; die erforderliche Mehrheit wurde erwartungsgemäß schnell erzielt.²¹ Der Föderationsrat segnete den Entwurf am 27. Mai 2009 ab.

Nach Unterzeichnung des Gesetzes am 2. Juni 2009 wies Medvedev in einer Art Nachtragserklärung den Vorwurf zurück, durch die neuen Modalitäten gerate das Verfassungsgericht in Abhängigkeit von der Exekutive. Er verwies auf die geringen Auswirkungen der Neuerung auf die Tätigkeit des Verfassungsgerichts. Die Alternative der Berufung des Vorsitzenden durch den Staatspräsidenten habe er abgelehnt.²²

IV. Pro und Kontra in der Debatte

Da eine Begründung vor Beginn des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens nicht erfolgte, fand auch zunächst keine öffentliche Debatte über die Vor- und Nachteile des Änderungsgesetzes statt.²³ Erste Kommentare wurden am 8. Mai 2009 publiziert, als die Befassung der Duma mit dem Gesetzesentwurf bekannt wurde. Dabei gingen die Meinungen sehr weit auseinander und reichten von der Zustimmung in allen Punkten bis zur völligen, teils mit der apokalyptischen Prophezeiung des Untergangs des Gewaltenteilungsprinzips verbundenen Ablehnung. Dabei kann es nicht verwundern, dass die meisten Befürworter aus den Reihen der regierungsnahen Partei „Einiges Russland“ stammten: Schließlich sorgten sie mit ihren Stimmen dafür, dass das Änderungsvorhaben zum Gesetz wurde. Die zur Rechtfertigung vorgebrachten Argumente machen die Neuregelung indes nicht unbedingt plausibel. Andererseits erscheint das *worst case scenario* der Kritiker zwar im Kern als zutreffend, in seinem Ausmaß jedoch als übertrieben.

²⁰ Weitere (eher weniger signifikante) Änderungen betreffen die Abschaffung der Position des Sekretär-Richters und die Einrichtung einer zweiten Stellvertreterposition. In der Endfassung des ÄndG wurde die Amtsdauer des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter von drei auf sechs Jahre erhöht.

²¹ Bemerkenswerterweise enthielt die begleitende Erklärungsnotiz keine Begründung der neuen Regelungen; es wurde lediglich ihr Inhalt kurz zusammengefasst. Dieser Mangel veranlasste die Mitarbeiter des Verfassungsgerichts zum ironischen Hinweis auf die „Erklärungsnotiz, die nichts erklärt“; *Kamyshev, Dmitrij / Puškarskaja, Anna*, *Kommersant-Vlast* Nr. 19 (822) vom 18.5.2009.

²² <http://rian.ru/politics/20090605/173321896.html> (letzter Abruf am 18.5.2010).

²³ Deshalb wurde über die Hintergründe der Gesetzesänderung fleißig spekuliert. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang nur die Vermutung, Medvedev wolle nach dem Ende seiner Amtszeit den Platz des Vorsitzenden Richters am Verfassungsgericht selbst einnehmen und im Gegenzug das Amt des Präsidenten für Putin frei machen. Es wurde auch angenommen, dass das Gericht angesichts zukünftiger brisanter Verfahren gefügig und berechenbar gemacht werden soll. Als Beispiel für einen derartigen prekären Fall wurde eine etwaige Verfassungsbeschwerde des ehemaligen Yukos-Chefs Michail Chodorkovskij angeführt, *Kamyshev/Puškarskaja* (Fn. 21).

1. Anpassung an internationale Standards?

Pavel Astachov, Rechtsanwalt und Mitglied der russischen Gesellschaftskammer,²⁴ verwies zur Begründung auf die vergleichbare Wahlordnung in anderen Staaten.²⁵ Bereits dieser Ansatz ist aber zu hinterfragen, da abweichende ausländische Regeln kaum einen Schluss auf die Notwendigkeit der Übernahme im Inland erlauben. Astachov behauptete zudem, die Umgestaltung des Wahlverfahrens entlaste die Richter, weil sie die Gefahr der Ablenkung durch einen gerichtsinternen Wahlkampf beseitige.²⁶ Wie die bisher praktizierte Wahl die Richter abzulenken oder gar den Geschäftsbetrieb stören kann, vermochte er allerdings nicht zu erklären. Der Vorsitzende des Duma-Ausschusses für Verfassungsgesetzgebung *Vladimir Pligin* argumentierte ähnlich, stellte aber die staatsinterne Anpassung in den Vordergrund. Hiernach ist das Verfahren dem Verfahren bei den anderen höchsten russischen Gerichten angepasst worden.²⁷

Das Argument der Anpassung an vermeintlich allgemeingültige Standards geht aber auch inhaltlich fehl, da die diesbezüglichen Regelungen anderer Staaten sehr unterschiedlich sind. So wird der Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts laut § 9 BVerfGG abwechselnd vom Bundestag oder vom Bundesrat ernannt. Ein ähnliches Verfahren existiert in der Schweiz, wo der Präsident von der Vereinigten Bundesversammlung²⁸ gewählt wird.²⁹ In Frankreich wird der Vorsitzende des Verfassungsrats (*conseil constitutionnel*) hingegen vom Staatspräsidenten ernannt. Auch in Österreich wird der Vorsitzende ebenfalls formal vom Staatsoberhaupt, dem Bundespräsidenten ernannt; gemäß Art. 147 Abs. 2 des Bundesverfassungsgesetzes ist dieser hierbei jedoch an die Vorschläge der Bundesregierung gebunden. In den USA wird der Vorsitzende des Supreme Court vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt; dieses Verfahren entspricht also dem neuen Ernennungsverfahren in Russland. Der Vorsitzende des polnischen Verfassungsgerichts wird auf Vorschlag der Generalversammlung, die sich aus den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs zusammensetzt, vom Staatspräsidenten ernannt. Letzterer ist nicht berechtigt, alle von der Generalversammlung vorgeschlagenen Kandidaten abzulehnen oder einen eigenen Kandidaten zum Vorsitzenden zu ernennen.

²⁴ Zur Gesellschaftskammer vgl. *Nußberger, Angelika*, Osteuropa-Recht 2005, S. 245 ff.

²⁵ Damit spricht er sich gegen die Beschreibung eines eigenen „russischen Weges“ aus, der von Rechtswissenschaftlern gefordert wurde, die dem Änderungsgesetz ablehnend gegenüber standen; siehe *Pastuchov, Vladimir B.*, Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie 2009, Nr. 3 (70), S. 5. Gegen die Nichtübertragbarkeit westlicher Erfahrungen sprechen allerdings Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten des russischen und des westlichen Verfassungsrechts. So wollen sich z.B. weder das russische noch das deutsche Verfassungsgericht als „Superrevisionsinstanz“ im nationalen Gerichtssystem verstehen, vgl. *Gadžiev, Gadis A.*, Zurnal konstitucionnogo pravosudija 2008, Nr. 2, S. 11 f.; *Schlaich, Klaus / Korieth, Stefan*, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl., München 2007, Rn. 283 ff.

²⁶ <http://rian.ru/politics/20090513/170981004.html> (letzter Abruf am 18.5.2010).

²⁷ *Hamrajev, Viktor / Puškarskaja, Anna*, Kommersant Nr. 82/B (4137) vom 12.5.2009. Der Hinweis greift aber schon deshalb nicht, weil die Wahl des Vorsitzenden am Obersten Gericht und des Vorsitzenden am Obersten Arbitragegericht zusätzlich der Zustimmung des Obersten Qualifikationskollegiums, eines aus Richtern bestehenden Gremiums (Art. 6.1. des Gesetzes „Über den Richterstatus“) bedarf, während bei der Wahl des Verfassungsgerichtspräsidenten eine solche Zustimmung weder nach alter noch nach neuer Rechtslage erforderlich war.

²⁸ Die Vereinigte Bundesversammlung entspricht der deutschen Bundesversammlung im Sinne des Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG.

²⁹ Art. 85 Nr. 4, 107 Abs. 1 S. 1 der Bundesverfassung.

nen.³⁰ In Brasilien und Argentinien wählen die Richter ihren Vorsitzenden – wie bisher in Russland – aus den eigenen Reihen. Einige Länder haben sich sogar grundsätzlich gegen eine (verfassungs-)gerichtliche Überprüfung von Gesetzen und die Errichtung einer entsprechenden Instanz entschieden (England, die Niederlande, Finnland). Das von den Gesetzesbefürwortern bemühte Anpassungsargument entpuppt sich folglich als nicht stichhaltig. Jeder Staat hat vielmehr seine eigene Verfahrensweise entwickelt, was zum einen durch Tradition, zum anderen durch die unterschiedliche politische Machtverteilung zu erklären ist. Aus dieser Praxis ist mithin nur die Erkenntnis zu gewinnen, dass das beste Verfahren stets dasjenige ist, das der Sache unter Berücksichtigung der historischen Erkenntnisse am besten gerecht wird.³¹

2. Ein Mehr an Öffentlichkeit?

Der stellvertretende Vorsitzende des Föderationsratskomitees für internationale Angelegenheiten *Il'jas Umachanov* betonte die gesteigerte Publizität und damit den höheren demokratischen Gehalt des neuen Ernennungsverfahrens.³² Zweifellos bringt die Neuerung mehr Öffentlichkeit. Fraglich erscheint indes, ob eine derartige „gläserne“ Wahl wirklich nötig ist. Gemäß Art. 9 VerfGG werden alle Verfassungsrichter vom Föderationsrat auf Vorschlag des Präsidenten ernannt. Öffentlichkeit und Legitimation durch Wahl sind hiermit grundsätzlich gewahrt. Die Erwägungen und Hintergründe, die für die Bestimmung des Vorsitzenden entscheidend sind, sind dagegen für die Öffentlichkeit eher von untergeordneter Bedeutung. Gründe, die für eine öffentliche Wahl des Vorsitzenden sprechen, sind nicht ersichtlich.

Anders könnte es sich dann verhalten, wenn die Wahl des Vorsitzenden durch die Verfassungsrichter zur Entstehung einer vermeintlich unerwünschten „Richterkaste“, die sich zunehmend von der Öffentlichkeit abschottet und ihre organisatorischen Angelegenheiten unter sich ausmacht, führen würde.³³ Auch eine „volksnahe“ Wahl des Vorsitzenden würde aber an der besonderen Stellung der Verfassungsrichter in der richterlichen Rangordnung nichts ändern. Sie sind und bleiben hochspezialisierte Fachleute und herausragende Richter, die aufgrund ihres Amtes eine spezielle Gruppe innerhalb der Richterschaft bilden. Von zu missbilligender Kastenbildung kann mithin keine Rede sein; vielmehr ist die besondere Stellung der Verfassungsrichter der Eigenart der Materie Verfassungsrecht geschuldet.

3. Erhöhung der Bedeutung des Föderationsrats oder der Abhängigkeit der Justiz?

Nach Auffassung von *Boris Gryzlov*, Fraktionsvorsitzender von „Einiges Russland“, werden durch die Neuerung der Status der Verfassungsrichter sowie die Bedeutung des russischen Parlaments aufgewertet.³⁴ In der Presse sowie von Fachleuten wird dagegen

³⁰ *Vaškevič, Aleksandr J.*, Die Grundlagen des Verfassungsrechts der Republik Polen (russ.), Minsk 2007, S. 185.

³¹ So auch *Nettesheim*, der darauf hinweist, dass es keine richtige oder falsche Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit gebe, diese vielmehr in jedem Staat unterschiedlich aussehen könne, *Nettesheim, Martin*, FAZ vom 26.8.2009.

³² <http://rian.ru/politics/20090527/172477611.html> (letzter Abruf am 18.5.2010).

³³ Vgl. *Chodorkovskij, Michail B.*, *Kommersant-Vlast* Nr. 23 (826) vom 15.6.2009.

³⁴ <http://rian.ru/politics/20090519/171525932.html> (letzter Abruf am 18.5.2010).

überwiegend ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewalteinteilung angenommen.³⁵ So bezeichnet der russische Rechtsanwalt und Politologe *Vladimir Pastuchov* in einem äußerst düster anmutenden Aufsatz den Tag, an dem die Duma dem Gesetzesentwurf in zweiter und dritter Lesung zugestimmt hat, als den Tag, an dem „wir uns von der Illusion der Schaffung eines unabhängigen Gerichts in absehbarer historischer Perspektive verabschiedet haben“.³⁶ Eine funktionierende Rechtsordnung und ein unabhängiges Gerichtssystem seien gegenwärtig für die russische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit von geringer Bedeutung; durch das Fehlen dieser beiden Elemente seien aber nicht weniger als die Existenzgrundlagen des russischen Staates selbst gefährdet.³⁷ Auch *Michail Krasnov*, Inhaber des Lehrstuhls für Verfassungsrecht an der Moskauer Wirtschaftshochschule, bewertet die Neuerung als Einführung der „institutionellen Abhängigkeit“ der rechtsprechenden Gewalt von der Exekutive.³⁸ Verfassungsrichterin a.D. *Tatjana Morščakova* plädiert nicht nur für die Rückkehr zur bisherigen Verfahrensweise, sondern zur Übernahme des Wahlverfahrens beim Verfassungsgericht auch bei den Obersten Gerichten, um diese der Kontrolle durch die Exekutive zu entziehen (umgekehrte Anpassung).³⁹

Ob die neue Wahlordnung die Bedeutung des Föderationsrats tatsächlich steigert oder aber das Verfassungsgericht – noch weiter – unter den Einfluss der Exekutive gerät, lässt sich nur nach einer Analyse der Stellung des Vorsitzenden und unter Berücksichtigung der aktuellen Machtverhältnisse beantworten.

a. Stellung und Einflussmöglichkeiten des Vorsitzenden

Zu den Aufgaben des Vorsitzenden zählen organisatorische,⁴⁰ verwaltungstechnische⁴¹ und repräsentative⁴² Funktionen. Die Aufgaben haben allerdings keine höhere Stellung des Vorsitzenden gegenüber den anderen Richtern wie beispielsweise eine höhere Gewichtung seines Votums bei den Abstimmungen zur Folge. Im Gegenteil ordnet das Gesetz in Art. 16 Abs. 1 des VerfGG ausdrücklich an, dass alle Richter gleich sind.⁴³ In den Zeitungsinterviews bestätigten die Vorsitzenden verschiedener russischer Gerichte übereinstimmend, dass sie keine rechtliche Möglichkeit haben, die Arbeit der anderen Richter in ihren Gerichten unmittelbar zu beeinflussen oder gar zu lenken.⁴⁴

³⁵ *Vorsobin, Vladimir*, Komsomol'skaja Pravda vom 23.5.2009: „Fall der letzten Festung der Gewalteinteilung“ oder „Ende der astreinen Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts“.

³⁶ *Pastuchov*, Fn. 25, S. 5.

³⁷ *Pastuchov*, Fn. 25, S. 7 f.

³⁸ Ebenda, vgl. auch *Lazarev* in: *Lazarev* (Hrsg.), Fn. 19, Art. 125, S. 731: Die Wahl des Vorsitzenden durch die Verfassungsrichter ist eine „wichtige Unabhängigkeit- und richterliche Gleichberechtigungsgarantie“.

³⁹ *Morščakova*, Fn. 2, 61 (64).

⁴⁰ Z.B. Vorbereitung, Einberufung und Leitung der Plenarsitzungen gemäß Art. 24 Nr. 1, 45 des VerfGG.

⁴¹ Z.B. Leitung des Apparats und Sekretariats gemäß Art. 24 Abs. 4 des VerfGG.

⁴² Gemeint ist die Repräsentation des Gerichts gegenüber anderen Staatsorganen, Art. 24 Abs. 3 des VerfGG.

⁴³ Die gleiche Stellung aller Verfassungsrichter stimmt mit den Empfehlungen des Beirats der Europäischen Richter zur Unabhängigkeit des Richters innerhalb des Justizapparats überein, Stellungnahme Nr. 1 (2001) Rn. 66 ff.; dazu vgl. *Nešataeva, Tat'jana N.*, Zakon, Nr. 2, 2010, S. 51 f.

⁴⁴ *Zakon* 2009, Nr. 3, 136 (137); 2009, Nr. 6, 93 (98); 2010, Nr. 3, 63 (64).

Umso interessanter gestaltet sich deshalb die Suche nach den mittelbaren, „versteckten“ Möglichkeiten der Einflussnahme des Vorsitzenden. So ist er beispielsweise gemäß Art. 41 VerfGG und Art. 11 Abs.1 der Geschäftsordnung (GO) des Verfassungsgerichts für die Verteilung der eingehenden Verfassungsbeschwerden auf die einzelnen Richter zur sog. vorläufigen Begutachtung zuständig. Die Frist, innerhalb derer der beauftragte Richter das Ergebnis seiner Begutachtung zu präsentieren hat, beträgt zwei Monate. Der Vorsitzende kann also eine Überbelastung des Richters dadurch herbeiführen, dass er diesem besonders viele oder schwierige Beschwerden zuteilt. Eine solche Vorgehensweise erscheint allerdings wenig realistisch, weil sie voraussetzen würde, dass der Vorsitzende eine Störung des geordneten Betriebsablaufs bewusst in Kauf nimmt. Tut er dies aber, setzt er sich dem Vorwurf des Rechtsmissbrauchs aus und kann nach Art. 23 Abs. 4 VerfGG sein Amt verlieren.⁴⁵ Denkbar ist auch die Verteilung der besonders heiklen Beschwerden an die eher loyalen Richter, die aller Voraussicht nach eine Entscheidung im Sinne des Vorsitzenden fassen werden. Auch wenn das Ergebnis der vorläufigen Begutachtung die Entscheidung im Hauptverfahren nicht vorwegnehmen darf, ist nicht auszuschließen, dass sich die anderen Richter davon beeinflussen lassen.

Gemäß Art. 2 Nr. 3 GO ist der Vorsitzende für die Einstellung und Kündigung der Verwaltungsbediensteten zuständig. Darüber hinaus kann er gegenüber den Mitarbeitern des Verwaltungsapparats belohnende oder disziplinarische Maßnahmen verhängen. Er entscheidet auch darüber, wer von ihnen an Kursen zur Fort- bzw. Weiterqualifikation teilnehmen darf. Damit kann sich der Vorsitzende die Gerichtsbürokratie zunutze machen, indem er etwa einen Beamten, wenn auch nur inoffiziell, anweist, einem unliebsamen Richter ein schlecht belüftetes, kleines oder dunkles Arbeitszimmer zu geben. Mittels schlechter Arbeitsbedingungen kann er zweifellos das Alltagsgeschäft der Richter derart beeinflussen, dass diese die gewünschten Entscheidungen liefern.⁴⁶

Auch entscheidet der vorsitzende Richter gemäß Art. 2 Nr. 4 GO über Dienstreisen der anderen Richter. Da die meisten von ihnen im Nebenamt einer wissenschaftlichen Lehr- oder Forschungstätigkeit nachgehen und daher auf wissenschaftlichen Austausch mit ihren Kollegen, der nicht selten eine Dienstreise erforderlich macht, angewiesen sind, ist auch diese Entscheidungskompetenz des Vorsitzenden ein nicht zu unterschätzendes Instrument zur Einflussnahme.

Der Vorsitzende kann – wie allerdings auch jeder andere Richter – gemäß Art. 50 ff. GO das Amtsenthebungsverfahren gegen einen Kollegen einleiten.⁴⁷ Zwar steht die Entscheidung in diesem Verfahren dem Plenum und nicht allein dem Vorsitzenden zu, doch kann bereits die vom „Chef“ ausgesprochene Beschuldigung eines etwaigen Dienstver-

⁴⁵ Das Amtsenthebungsverfahren, das von mindestens fünf Verfassungsrichtern eingeleitet werden muss, ist nach dem ersten Anschein ein Indiz gegen die Allmacht des Vorsitzenden. Da aber über die Absetzung des Vorsitzenden in einer Plenarsitzung entschieden wird, ist ein Interessenkonflikt vorprogrammiert, weil die Einberufung und Leitung von Plenarsitzungen eine Aufgabe des Vorsitzenden ist. Dieser wird aber verständlicherweise keine allzu große Bereitschaft zur Einberufung oder Leitung einer Plenarsitzung zeigen, in der er möglicherweise seinen Posten verliert.

⁴⁶ Dagegen aber offenbar *Abdulin, Robert S.*, Rossijskaja justicia 2006, Nr. 5, S. 56, der in dem Verwaltungsapparat einen wichtigen Beitrag zur richterlichen Unabhängigkeit sieht.

⁴⁷ Besonders brisant ist die Entfernung aus dem Amt wegen Begehung einer verwerflichen Handlung gemäß Art. 56 GO. Wegen der Unbestimmtheit des Verwerflichkeitsmaßstabs kann Art. 56 GO vom Vorsitzenden so ausgelegt werden, dass es zumindest für die Erhebung eines öffentlichkeitswirksamen Vorwurfs ausreicht.

gehens eine so starke Rufschädigung bewirken, dass dem betroffenen Richter nichts anderes übrig bleibt, als sein Amt niederzulegen.⁴⁸

Es ist somit festzustellen, dass der Vorsitzende eine nicht unerhebliche Macht über die anderen Richter besitzt. Diese Machtfülle ist jedoch nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt, sondern folgt aus einer Gesamtschau der geschilderten Detailregelungen. Übt der Vorsitzende seine zahlreichen Befugnisse zum Nachteil der anderen Richter aus, kann sich daraus ein Widerspruch zum ausdrücklich normierten Grundsatz der Gleichheit aller Verfassungsrichter ergeben. Es versteht sich von selbst, dass die Ausnutzung oder gar der Missbrauch dieser Macht verheerende Folgen für das Funktionieren des Verfassungsgerichts und das interne Verhältnis der Richter untereinander haben kann. Darüber hinaus kann derjenige, der einen Verfassungsgerichtspräsidenten mit einer derart herausgehobenen Stellung beruft, im Extremfall sogar die künftige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts mitbestimmen.

b. Die gegenwärtige politische Lage

Wird die Änderung rein theoretisch betrachtet, so lässt sich ohne Weiteres annehmen, dass der parlamentarische Einfluss auf das Verfassungsgericht gestiegen ist. Der erhöhte Einfluss des Föderationsrats ist so lange verfassungsrechtlich unbedenklich, wie dieser zu keinem Ungleichgewicht im System der „checks and balances“ führt. Der Zweck dieses Systems ist es, die Übermacht einer Staatsgewalt gegenüber den anderen Gewalten zu verhindern.⁴⁹ Dass sich die Staatsgewalten gegenseitig beeinflussen, wird aber nicht per se als eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips angesehen.⁵⁰ Könnte davon ausgegangen werden, dass die Vertreter der Regionen im Föderationsrat den Verfassungsgerichtspräsidenten frei und unabhängig ernennen, wären die neuen Regeln zu begrüßen. Die Wahl des Verfassungsgerichtspräsidenten brächte dann den Konsens der russischen Föderationssubjekte zum Ausdruck und würde damit auch den Föderalismus stärken.

Die Realität sieht jedoch anders aus. Die Mehrheit der regionalen Vertreter wird von „Einiges Russland“ gestellt. Die Gouverneure werden auf Vorschlag des Staatspräsidenten von den regionalen Parlamenten, in denen ebenfalls „Einiges Russland“ die Mehrheit

⁴⁸ So geschehen beispielsweise im Frühjahr 2010, nachdem Verfassungsrichter *Jaroslavzev* und *Kononov* in ihren Interviews (*El País* vom 31.8.2009 und *Sobesednik* vom 27.10.2009) Kritik an der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in aufsehenerregenden Fällen *Morar* und *Chodorkovskij* geübt hatten und dafür sehr harte, zum Teil persönliche Angriffe des Vorsitzenden Richters am Verfassungsgericht *Zor'kin* (*Rossijskaja gazeta* vom 11.12.2009) hinnehmen mussten, der ihnen u.a. einen Verstoß gegen das VerFGG und das Gesetz „Über den Richterstatus“ vorwarf, weil sie unzulässigerweise Einzelheiten über laufende Verfahren verraten hätten. Folge war die Abberufung von *Jaroslavzev* aus dem Präsidium des Verfassungsgerichtsrats, wo er die Interessen der anderen Richter vertreten hatte; *Kononov* musste sogar sein Amt niederlegen. Einer der Verfassungsrichter, der unerkannt bleiben wollte, bezeichnete diese Entwicklung als „erstes Ergebnis der Änderung des VerFGG, weil nunmehr die Interessen der Richter nicht nach innen, sondern nach außen gerichtet sind“, *Puškarskaja, Anna*, *Kommersant* vom 2.12.2009. Zur Zulässigkeit von (bzw. Pflicht zu) Äußerungen eines deutschen Verfassungsrichters zu aktuellen verfassungspolitischen Problemen vgl. *Heusch, Andreas*, NVwZ 2010, S. 209 (212).

⁴⁹ Beschluss des Verfassungsgerichts der RF vom 18.1.1996, SZRF 1996; Nr. 4, Pos. 409, S. 1093.

⁵⁰ Nicht überzeugend *Golovistikova, Anastasija N.*, in: *Dmitrijev* (Hrsg.), Fn. 15, Art. 102, S. 432: das Prinzip der Gewaltenteilung ist deshalb nicht gefährdet, weil der Föderationsrat im Vergleich zur Staatsduma die (vermeintlich) neutralere Parlamentskammer ist. Ein Eigeninteresse des Föderationsrats und eben keine Neutralität bestünde jedenfalls dann, wenn ein Gesetz von den Gouverneuren initiiert worden ist.

hat, berufen. Folglich hängen sowohl die regionalen Vertreter als auch die Gouverneure von der Gunst des Präsidenten ab. Abhängig sind sie darüber hinaus aber auch von Vladimir Putin, dem Premierminister und Parteivorsitzenden von „Einiges Russland“. Es drängt sich daher die Vermutung auf, dass sie auch in Fragen der personalen Besetzung des Verfassungsgerichts im Sinne des sog. „Regierungstandems Medvedev-Putin“ entscheiden werden. Eingeräumt ist ihnen zudem nur ein Vetorecht, so dass sie sich bestenfalls einen von mehreren „genehmen“ Richtern aussuchen können; einen eigenen Kandidaten aufstellen können sie dagegen nicht. Zu bedenken ist des Weiteren, dass auch die übrigen Richterposten beim Verfassungsgericht mit loyalen Personen besetzt werden, denn ihre Ernennung fällt ebenfalls in die Zuständigkeit des Föderationsrats. Diese Kummulation von Entscheidungskompetenzen führt unter den bestehenden Machtverhältnissen zu einer erheblichen Machtverschiebung zu Gunsten der Exekutive, die vom System der „checks and balances“ nicht mehr getragen wird. Auch bei optimistischer Sicht ist damit zumindest eine Gefährdung des Gewaltenteilungsprinzips nicht von der Hand zu weisen.⁵¹ Infolge der Einflussnahme der Exekutive auf den Föderationsrat werden die grundsätzlich sinnvollen neuen Regeln konterkariert.⁵²

Die geforderte Wiedereinführung direkter Gouverneurswahlen könnte das aufgezeigte Ungleichgewicht im System der Gewaltenteilung beseitigen. Hinzu kommen müsste ein effektiver politischer Wettbewerb, dem das Parteirecht aber mit den strengen Anforderungen an die Gründung einer politischen Partei und die in Russland gegenwärtig vorherrschende äußerst restriktive Auslegung der Versammlungsfreiheit große Hindernisse bereiten. Eine Liberalisierung des politischen Lebens würde der von Medvedev geäußerten Zielvorgabe, wonach alle Bevölkerungsschichten in den politischen Willensbildungsprozess eingebunden werden sollen, entsprechen.⁵³ Zudem sind die direkten Wahlen die einzige denkbare (legitimate) Ausdrucksform der Macht des multinationalen russischen Volks, dessen Legitimation die Staatsmacht nach Art. 3 der Verfassung bedarf.⁵⁴ Schließlich berührt die gegenwärtige Ernennung der Gouverneure nicht nur die politische Kräfteverteilung, sondern wirkt sich negativ auf die Akzeptanz ihrer Tätigkeit in der Bevölkerung aus. Sie werden nicht als Vertreter der Föderationssubjekte, sondern in erster Linie als Moskaus Mittler angesehen. Die Einsetzung der Gouverneure „von oben“ vermittelt den Eindruck der völligen Bedeutungslosigkeit der regionalen Wahlen, worunter die Wahlbeteiligung stark leidet.

⁵¹ Das neue Recht der politischen Parteien, dem Präsidenten ihre Kandidaten für das Amt des Gouverneurs vorzuschlagen (Art. 26.1 Abs. 1, 2 des Gesetzes „Über die politischen Parteien“), wird die Situation kaum verbessern, weil der Präsident an die Vorschläge der Parteien nicht gebunden ist. Außerdem hat dieses Recht nur diejenige Partei inne, die die regionalen Wahlen gewonnen hat, also regelmäßig „Einiges Russland“.

⁵² Das Gewaltenteilungsprinzip ist in der russischen Rechtspraxis auch sonst nicht unantastbar; *Nesmejanova, Svetlana E.*, *Žurnal konstitucionnogo pravosudija* 2008, Nr. 4, S. 15 (17), zust. *Grudzyna, Ljudmila Ju.*, in: *Dmitrijev (Hrsg.)*, Fn. 15, Art. 120, S. 521; dagegen aber in Bezug auf die Unabhängigkeit der Judikative *Kleandrov, Michail I.*, *Gosudarstvo i pravo* 2009, Nr. 5, S. 31 (32): Die Richter in Russland sind „relativ unabhängig“.

⁵³ Botschaft des Präsidenten an die Föderalversammlung vom 5.11.2008, abrufbar unter <http://kremlin.ru/transcripts/1968>; dieses Vorhaben hat jedoch dadurch wieder eine Relativierung erfahren, dass Medvedev die Möglichkeit zu einer Rückkehr zu den direkten Gouverneurswahlen „weder jetzt, noch in 100 Jahren“ sieht, *Kommersant* Nr. 171 (4226) vom 16.9.2009.

⁵⁴ *Dobrynin, Nikolaj M.*, *Gosudarstvo i pravo* 2009, Nr. 2, S. 5 (6).

V. Zusammenfassung und Fazit

Die Analyse des ÄndG vom 2. Juni 2009 hat gezeigt, dass die neuen Regelungen in einem funktionierenden Rechtsstaat unproblematisch wären. Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Machtverhältnisse lassen sie aber eher negative Folgen vermuten. Eine eindeutige Bewertung erscheint angesichts der starken Divergenz zwischen den theoretischen und praktischen Auswirkungen unmöglich. Die neue Wahlordnung erweitert formal die Kompetenzen des Föderationsrats, könnte einen Bedeutungszuwachs des Föderationsrats bewirken und damit den russischen Föderalismus und Parlamentarismus stärken. Da die Gouverneure und die anderen regionalen Vertreter im Föderationsrat aber nicht frei über die Person des Verfassungsgerichtspräsidenten entscheiden, sondern kaum von den Vorgaben des Regierungstandems abweichen können, wird nicht die Legislative, sondern die Exekutive gestärkt und zugleich die Selbständigkeit des Verfassungsgerichts geschwächt. Diese Einbuße ist ein weiterer Schritt in Richtung der schleichenenden Konzentration der gesamten Staatsmacht bei der Exekutive. Die immer breiteren präsidialen Kompetenzen lassen ernste Sorgen hinsichtlich des Fortbestands des Systems der „checks and balances“ in Russland aufkommen. Die erforderliche Balance könnte durch die Wiedereinführung der direkten Gouverneurswahlen wiederhergestellt werden.

Der Streit um das zweckmäßige Verfahren der Auswahl der (Verfassungs-)Richter ist kein typisch russisches Phänomen. Auch in westlichen Staaten wird das Auswahlverfahren gerade im Fall der Verfassungsrichter mit Skepsis betrachtet und bisweilen sogar scharf kritisiert.⁵⁵ Der Hinweis auf die vergleichbaren Mängel im Westen darf aber selbstverständlich nicht zur Rechtfertigung der übermächtigen Stellung der russischen Exekutive herangezogen werden.

Die – allerdings erst spät entstandene – öffentliche Diskussion hat gezeigt, dass derartige Vorgänge im heutigen Russland nicht verschwiegen werden können und die drohende Gefahr für einen der Kernbestandteile des Rechtsstaats, das Gewaltenteilungsprinzip, schnell erkannt wurde. Erfreulich ist, dass sich die sachkundigen Diskussionsteilnehmer nicht auf die Kritik der bestehenden Missstände beschränkt haben, was oft als Manko der sog. russischen *Intelligencia* bezeichnet wird, sondern auch Lösungsansätze aufgezeigt haben. Eine Einigung wurde insofern aber noch nicht erzielt.⁵⁶

Die Umsätze dieser Vorschläge sind indes wenig wahrscheinlich, wenn die verantwortlichen Entscheidungsträger keinen Änderungsbedarf sehen. Nach den Aussagen von Medvedev über den Aufbau eines Rechtsstaats in Russland scheint der diesbezügliche Wille vorhanden zu sein. Den Worten müssen jedoch Taten folgen. Noch ist eine Verbesserung möglich. Das dreigängige Fahrwerk der russischen Gewaltenteilung fährt recht waghalsig: Die Judikative wurde zur Einlegung des Rückwärtsgangs gezwungen; dafür drückt die Exekutive auf Vollgas. Die Beschleunigung der Legislative könnte die Unfallgefahr noch beseitigen; eine angenehme Weiterfahrt wäre damit gesichert.

⁵⁵ Landfried, Christine, FAZ vom 27.8.2009; insbesondere zur mangelnden demokratischen Legitimation der Richterwahlausschüsse Sennekamp, Christoph, NVwZ 2010, S. 213 (215).

⁵⁶ Vgl. Chodorkovskij, Fn. 34 und die Reaktionen auf seinen Artikel von Morščakova, Tamara G., Kommersant-Vlast Nr. 25 (828) vom 29.6.2009, Zor'kin, Valerij D., Kommersant-Vlast Nr. 26 (829) vom 6.7.2009; Lyskov, Anatolij G. / Pašin, Sergej A., Kommersant-Vlast Nr. 27 (830) vom 13.7.2009; Mizulina, Elena B. / Tumanov, Vladimir A. / Barščevskij, Michail Ju., Kommersant-Vlast Nr. 28 (831) vom 20.7.2009; Iljuchin, Viktor I. / Mirzoev, Gasan B., Kommersant Nr. 32 (835) vom 17.8.2009; Kučerenko, Anatolij G., Kommersant-Vlast Nr. 33 (836) vom 24.8.2009; Semenjako, Evgenij V., Kommersant-Vlast Nr. 35 (838) vom 7.9.2009.