

Mikhail Krasnov, Alexander Gorskiy

Die Selbstauflösung des Parlaments: Möglichkeit und Wirklichkeit – Ein Fall aus der Praxis des Verfassungsgerichts Russlands

I. Einleitung

In der verfassungsrechtlichen Fachliteratur hat sich keine einheitliche Meinung dazu herausgebildet, ob das Parlament (die Parlamentskammer) das Recht hat, die eigene Legislaturperiode vorzeitig zu beenden, d. h. die Selbstauflösung zu verwirklichen. In einer Reihe von Staaten wird eine solche Möglichkeit für die subnationalen Parlamente zugelassen. Beispielsweise ist in Deutschland das Selbstauflösungsrecht der Landtage in allen gliedstaatlichen Verfassungen vorgesehen, was nicht gegen das bundesstaatliche Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG verstößt.¹ In Russland wird ein solches Recht der regionalen Gesetzgebungsorgane in Art. 9 des Bundesgesetzes vom 6.10.1999 „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden (repräsentativen) und vollziehenden Organe der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation“² bestimmt. Was die gesamtstaatliche Ebene betrifft, könnte man an das relativ neue britische Gesetz Fixed-term Parliaments Act 2011³ erinnern, das die Regel eingeführt hat, dass vorgezogene Wahlen anzusetzen sind, wenn zwei Drittel der Mitglieder des Unterhauses dafür stimmen. Als weitere Beispiele können die einzelnen ehemaligen Sowjetrepubliken dienen, die in ihren gegenwärtigen Verfassungen das Selbstauflösungsrecht des Parlaments direkt oder indirekt vorgesehen haben.

Kirgisien: „1. Der Žogorku Кеңеş [kirgisisch.: Жогорку Кеңеш] [d. i. der Oberste Rat – Anm. der Autoren] kann über die Selbstauflösung entscheiden. 2. Die Entscheidung über die Selbstauflösung kann nur mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Abgeordneten des Žogorku Кеңеş angenommen werden“ (Art. 78).

Litauen: „Die vorzeitige Wahl des Sejms [litauisch: Lietuvos Respublikos Seimas] [d. i. die Nationalversammlung – Anm. der Autoren] kann laut der Verordnung des Sejms abgehalten werden, wenn der Beschluss mit der Mehrheit von 3/5 der Mitglieder des Sejms angenommen wird“ (Art. 58).

Tadschikistan: „Maҷlisi Millī [tadschikisch: Маҷлиси Миллӣ] und Maҷlisi Namojandagon [tadschikisch: Маҷлиси Намоёндагон] [die zwei Kammern des Parlaments – Anm. der Autoren] können sich in einer gemeinsamen Sitzung mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder von Maҷlisi Millī und Maҷlisi Namojandagon vorzeitig selbstauflösen“ (Art. 63).

¹ Hinsichtlich des potenziellen Rechts des Bundestages auf Selbstauflösung vgl. die fortlaufende Diskussion in der deutschen Fachliteratur: *Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht: Praxishandbuch*, Baden-Baden 2016, § 48 Rn. 1 ff., 16 ff.; *Ludger-Anselm Versteyl*, in: *Ingo von Münch/Philip Kunig* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Band 1: Präambel bis Art. 69, 6. Aufl., München 2012, Art. 39 Rn. 3, 6, 15 f.; *Stefan Ulrich Pieper*, Ein Selbstauflösungsrecht für den Bundestag?, in: ZRP 2006, S. 131–132; *Volker Busse*, Auflösung des Bundestages als Reformproblem, in: ZRP 2005, S. 257–260; *Martin Oldiges*, Selbstauflösungsrecht des Deutschen Bundestages?, in: ZRP 2005, S. 207–208; *Burkhard Hirsch/Alexander Hirsch*, Bemerkungen zum Recht des Bundestages auf Selbstauflösung, in: *Gegenrede: Aufklärung, Kritik, Öffentlichkeit*, Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, hrsg. v. Herta Däubler-Gmelin, Baden-Baden 1994, S. 387–396.

² Собрание законодательства Российской Федерации (Gesetzblatt der Russischen Föderation) (im Folgenden SZ RF), 1999, Nr. 42, Pos. 5005.

³ Fixed-term Parliaments Act 2011, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted>, zuletzt besucht am 9.3.2017.

Turkmenistan: Die Auflösung der Mejlis [turkmenisch: Turkmenistanyň Mejlisi] [d. i. das legislative Organ – Anm. der Autoren] ist „laut der Verordnung der Mejlis [möglich], wenn sie mit Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten angenommen wurde (Die Selbstauflösung)“ (Art. 63 Abs. 3).

Wäre aber eine Selbstauflösung ohne die unmittelbare Erwähnung in der Verfassung zulässig? Die Staatsrechtslehre gibt dazu keine eindeutige Antwort. In diesem Fall eröffnet sich den nationalen Verfassungsgerichten die Möglichkeit des weitgehenden Ermessens. Es bleibt abzuwarten, ob und wie sie genutzt wird.

In diesem Artikel möchten wir analysieren, wie das Verfassungsgericht der Russischen Föderation (im Folgenden VerfGRF oder Gericht) diese Möglichkeit bereits genutzt hat. Dazu betrachten wir das **Urteil vom 1.7.2015 Nr. 18-P „Über die Auslegung der Artikel 96 (Absatz 1) und 99 (Absätze 1, 2 und 4) der Verfassung der Russischen Föderation“**⁴ (im Folgenden Urteil), in dem das VerfGRF die Verfassungsmäßigkeit des Vorhabens, die nächste Wahl der Staatsduma drei Monate vor dem eigentlichen Wahltermin abzuhalten, d. h. die faktische Selbstauflösung, geprüft hat.

II. Die verfassungspolitische Stellung des Parlaments Russlands

Die Bundesversammlung – das Parlament der Russischen Föderation – ist das Vertretungs- und Gesetzgebungsorgan der Russischen Föderation, das aus zwei Kammern besteht. Zum einen der Föderationsrat als Oberhaus, in dem alle Subjekte der Russischen Föderation (Gliederstaaten) vertreten sind. Dem Föderationsrat gehören jeweils zwei Vertreter der gesetzgebenden und vollziehenden Staatsorgane jedes Subjektes der Föderation an.⁵ Zum anderen die Staatsduma als Unterhaus, das aus den 450 gewählten Abgeordneten besteht (Art. 94 f. der Verfassung der Russischen Föderation (im Folgenden VerfRF)). Art. 96 Abs. 1 (n. F. 2008) VerfRF sieht vor, dass die Staatsduma auf fünf Jahre gewählt wird. Die letzte Wahl der Abgeordneten der Staatsduma fand am 4.12.2011 statt.

Für die Verkürzung der Legislaturperiode der gegenwärtigen Staatsduma um drei Monate war es erforderlich, das Bundesgesetz vom 22.2.2014 Nr. 20-FZ „Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation“⁶ (im Folgenden Bundeswahlgesetz) zu ändern, was durch die Annahme des Bundesgesetzes vom 14.7.2015 Nr. 272-FZ „Über die Einbringung von Änderungen in die Artikel 5 und 102 des Bundeswahlgesetzes“⁷ durchgeführt wurde.

⁴ SZ RF, 2015, Nr. 28, Pos. 4335.

⁵ Nach dem Verfassungsänderungsgesetz vom 21.7.2014 nimmt nun auch der Präsident Russlands an der Bildung des Föderationsrates teil. Er ernannt Repräsentanten der Russischen Föderation im Föderationsrat, deren Anzahl zehn Prozent der von den gesetzgebenden und vollziehenden Staatsorganen der Subjekte der Russischen Föderation delegierten Mitglieder des Föderationsrates nicht übersteigt. Zurzeit besteht die Russische Föderation aus 85 Subjekten (inkl. der Republik Krim und der Stadt mit föderaler Bedeutung Sewastopol), d. h. die Anzahl der Repräsentanten darf maximal 17 betragen (85 x 2 x 0,1). Gegenwärtig besteht der Föderationsrat aber noch ausschließlich aus Vertretern der Subjekte der Russischen Föderation.

⁶ SZ RF, 2014, Nr. 8, Pos. 740.

⁷ SZ RF, 2015, Nr. 29, Pos. 4398.

Das VerfGRF sollte folgende Verfassungsnormen auslegen:

Die Staatsduma wird auf fünf Jahre gewählt (Art. 96 Abs. 1);

Die Bundesversammlung ist ein ständig tätiges Organ (Art. 99 Abs. 1);

Die Staatsduma tritt am 30. Tag nach der Wahl zur ersten Sitzung zusammen. Der Präsident der Russischen Föderation ist berechtigt, vor diesem Zeitpunkt eine Sitzung der Staatsduma einzuberufen (Art. 99 Abs. 2);

Mit dem Beginn der Arbeit der Staatsduma der neuen Legislaturperiode erlöschen die Befugnisse der Staatsduma der vorherigen Legislaturperiode (Art. 99 Abs. 4).

III. Das Einbringen der Initiative über die Verkürzung der Legislaturperiode der Staatsduma

In den letzten Jahren hat sich die russische Öffentlichkeit an die „repressiven“ Gesetzesinitiativen der Abgeordneten – zur Verschärfung von Strafen oder zur Einführung neuer Verbote, d. h. an die Einengung des ohnehin kleinen Spielraums der politischen Freiheit – gewöhnt. Im Frühjahr 2015 gab es jedoch einen ganz anderen Vorstoß: Die nächste Staatsduma-Wahl sollte nicht am 4.12.2016⁸ stattfinden, wie es nach der zuvor geltenden Regel bestimmt wurde,⁹ sondern am 18.9.2016, was bedeutet, die Wahlperiode der amtierenden Duma-Abgeordneten um fast drei Monate zu verkürzen.

Der Teilnehmerkreis und der Stil der Durchführung dieser Gesetzesinitiative sprechen dafür, dass es sich um eine neue politische Taktik handelt, die dazu dienen soll, den „beeindruckenden“ Erfolg des Kremls – der politischen Partei „Einiges Russland“ – zu sichern, woran auch die Fachleute nicht zweifeln.¹⁰ Das lässt sich beispielsweise anhand der Geschwindigkeit und der Organisiertheit der Schritte beurteilen, die zum Erreichen des Ziels unternommen wurden.

Am **21.5.2015** bringt der für seine aufsehenerregenden Auftritte bekannte (und berühmte) Duma-Abgeordnete *Vladimir Žirinovskij* die Idee der Verschiebung der nächsten Wahl ein und zeichnet das folgende Szenario:

Wir, die Abgeordneten, *erklären die Selbstauflösung* [Hervorh. durch die Autoren] im Juni 2016 und am nächsten Tag erlässt der Präsident einen Ukaz über die Abhaltung der Staatsduma-Wahl am 11. September.¹¹

Am selben Tag stimmt der Vorsitzende der Staatsduma, *Sergej Naryškin*, öffentlich dieser Idee zu. Er begründet das mit dem vorgeschobenen Grund, dass im Herbst die

⁸ Die periodische Ansetzung der Staatsduma-Wahl im Dezember entstand dadurch, dass die Duma der ersten Legislaturperiode (die nach Abs. 7 des zweiten Abschnitts der VerfRF nur auf zwei Jahre gewählt wurde) am 12.12.1993, dem Tag der Volksabstimmung zur Frage der Annahme der neuen Verfassung Russlands, gewählt wurde und die nachfolgenden Personalbestände der Staatsduma niemals aufgelöst wurden, d. h. die Legislaturperioden wurden nie vorzeitig beendet und somit fiel die Ansetzung der Duma-Wahl entsprechend immer in den gleichen Zeitraum.

⁹ Danach soll die nächste Wahl am ersten Sonntag des Monats angesetzt werden, in dem die Legislaturperiode der Staatsduma abläuft.

¹⁰ Vgl. *H. Галимова/А. Винокуров*, Самороспуск Думы спасёт Конституцию (*Galimova/Vinokurov*, Die Selbstauflösung der Duma rettet die Verfassung), http://www.gazeta.ru/politics/2015/05/21_a_6697017.shtml, zuletzt besucht am 22.5.2015; *Б. Вишневский*, Спекуляции о досрочных выборах в Думу: под ударом Конституция и Дмитрий Медведев (*Višnevskij*, Spekulationen über vorgezogene Dumawahlen ...), <http://www.novayagazeta.ru/politics/68521.html>, zuletzt besucht am 22.5.2015.

¹¹ *Галимова/Винокуров* (*Galimova/Vinokurov*), Fn. 10.

Staatsduma das Haushaltsgesetz bewillige.¹² (Später wurden auch weitere „rationale Argumente“ vorgebracht).

Anfang Juni befürworten und unterstützen Vertreter der drei übrigen Fraktionen in der Staatsduma (neben der Liberal-Demokratischen Partei) diese Initiative, wie auch die Vorsitzende des Föderationsrates *Valentina Matvienko*.¹³ (Bei der Annahme des Gesetzes über die Verschiebung der Wahl stimmt die Fraktion der Kommunistischen Partei dagegen.¹⁴)

Am **15.6.2015** bringen der Vorsitzende dieser Parlamentskammer, *Sergej Naryškin*, und die Leiter der drei Fraktionen, *Vladimir Vasil'ev* („Einiges Russland“), der schon oben erwähnte *Vladimir Žirinovskij* (LDPR) und *Sergej Mironov* („Gerechtes Russland“), den Gesetzentwurf über die Verschiebung des Wahltermins zur Staatsduma ein.

Am selben Tag wird der Gesetzentwurf an den Ausschuss der Staatsduma für die Verfassungsgesetzgebung und den staatlichen Aufbau weitergeleitet. Hervorzuheben ist, dass dieser Ausschuss am selben Tag beschließt, diesen Entwurf zu beraten.

Schon am **16.6.2015** nimmt die Staatsduma den Gesetzentwurf in erster Lesung an. (Die Geschäftsordnung der Staatsduma sieht im Ganzen drei Lesungen vor.)

Auch am **16.6.2015** erklärt der Leiter der Präsidentialverwaltung der Russischen Föderation, *Sergej Ivanov*, dass die Frage der Bestimmung des Termins zur Staatsduma-Wahl keine Prärogative des Kremls sei und sich der Föderationsrat als „neutrale Struktur“ damit beschäftigen solle.

Anzumerken ist, dass Anfragen „neutraler Strukturen“ gerade nicht vom VerfGRF verhandelt werden können,¹⁵ wenn sie nur aus Interesse gestellt werden und letztlich gegenstandslos sind, was durch die Zulässigkeitsbeschränkungen von Anfragen geregelt ist. Mit anderen Worten ist eine Anfrage über die Verfassungsauslegung gerade durch das Organ einzureichen, das die Präzisierung des Verfassungstextes und die Beseitigung der Unbestimmtheit erreichen will.

Sergej Ivanov bietet dem Föderationsrat an, eine Anfrage über das Verfahren der Verschiebung der Staatsduma-Wahl beim VerfGRF einzureichen. Erstaunlicherweise plante zuerst die Staatsduma selbst, eine solche Anfrage an das VerfGRF zu richten. Jedoch wurde am 15.6.2015 die Abstimmung hierzu von der Tagesordnung der Staatsduma genommen. Der Vorsitzende der Staatsduma, *Sergej Naryškin*, teilte dazu mit, dass die Anfrage **durch den Föderationsrat** gestellt würde.¹⁶ Hervorzuheben ist nicht nur dieser Ablauf, sondern auch, dass der Vorsitzende einer Parlamentskammer **im Voraus** über die Entscheidung der anderen Parlamentskammer informiert ist, die **acht Tage später** gefasst wurde.

Am **24.6.2015** nimmt die Staatsduma den Gesetzentwurf in der zweiten Lesung an.

Am selben Tag erlässt der Föderationsrat die Verordnung Nr. 216 „Über die Anrufung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation mit der Anfrage über die

¹² Vgl. *Галимова/Винокуров (Galimova/Vinokurov)*, Fn. 10.

¹³ Vgl. *А. Кашеварова/Е. Малай/С. Субботина*, *Выборы в Госдуму обойдутся без самороспуска и поправок в Конституцию (Kaševarova/Malay/Subbotina, Duma-Wahlen erfolgen ohne Selbstauflösung und Verfassungsänderungen)*, <http://izvestia.ru/news/587190#comments>, zuletzt besucht am 2.6.2015.

¹⁴ Vgl. *А. Винокуров*, *Дума обеспечила себе „золотые парашюты“ (Vinokurov, Duma genehmigt sich „Goldene Handschläge“)*, http://www.gazeta.ru/politics/2015/06/19_a_6847597.shtml, zuletzt besucht am 21.6.2015.

¹⁵ Vgl. weiter unten im Text.

¹⁶ *Сенаторы направили в Конституционный Суд запрос о переносе думских выборов (Senatoren legen dem russ. Verfassungsgericht eine Anfrage zur Verlegung der Duma-Wahlen vor)*, <https://lenta.ru/news/2015/06/24/sovfed/>, zuletzt besucht am 25.6.2015.

Auslegung der Art. 96 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1, 2 und 4 der Verfassung der Russischen Föderation“.

Am **29.6.2015** legt der Rat der Staatsduma (das Organ, das aus dem Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden der Parlamentskammer sowie den Leitern und stellvertretenden Leitern der Fraktionen besteht) den Gesetzesentwurf zur endgültigen Durchsicht, d. h. zur dritten Lesung vor, als er überzeugt war, dass das VerfGRF ein „richtiges“ Urteil erlassen wird.

In der Tat erscheint **schon am 1.7.2015** das Urteil des VerfGRF, das erlaubt, den Tag der nächsten Staatsduma-Wahl vom Dezember in den September zu verlegen.

Am **3.7.2015** nimmt die Staatsduma das Gesetz über die Verschiebung des Termins der Duma-Wahl an. Das Gesetz wird **sogleich** dem Föderationsrat zur Behandlung zugeleitet. Interessanterweise werden die von der Staatsduma beschlossenen Bundesgesetze dem Föderationsrat nach Art. 105 Abs. 3 VerfRF innerhalb von **fünf Tagen** zur Behandlung zugeleitet.

Am **8.7.2015** wird das Gesetz vom Föderationsrat gebilligt und dem Präsidenten der Russischen Föderation zur Unterzeichnung vorgelegt. Nach Art. 105 Abs. 4 VerfRF hat der Föderationsrat **vierzehn Tage** Zeit, um das von der Staatsduma beschlossene Bundesgesetz zu billigen oder abzulehnen. Das Gesetz gilt auch als gebilligt, wenn es binnen vierzehn Tagen vom Föderationsrat nicht verhandelt worden ist (sog. „stillschweigende Zustimmung“). Diese Regel betrifft nicht die Gesetze über die in Art. 106 VerfRF aufgezählten Fragen, die der notwendigen Verhandlung im Föderationsrat unterliegen. Das Gesetz über die Verschiebung des Termins der Duma-Wahl gehört nicht zu diesem Fragenkreis. Was die Frist der Zuleitung des Bundesgesetzes an den Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung betrifft, so beträgt diese nach Art. 107 Abs. 1 VerfRF beim Föderationsrat **fünf Tage**.

Am **14.7.2015** wird das Gesetz über die Verschiebung des Termins der Staatsduma-Wahl vom Präsidenten unterzeichnet, obwohl der Zeitraum für die Beschlussfassung nach Art. 107 Abs. 2 VerfRF auch **vierzehn Tage** betragen kann.

Insgesamt lassen die Übereinstimmung der Handlungen und das Tempo des Ablaufs keinen Zweifel daran, dass **der ganze Prozess von einem einheitlichen Zentrum koordiniert wurde**. Es lässt sich jedoch an dieser Stelle nicht genau feststellen, wie die Initiative der Verschiebung des Termins zur Parlamentswahl diktiert wurde und inwiefern sie vom politischen Standpunkt aus rational ist.

Über die Anfrage an das Verfassungsgericht gehen die Meinungen auseinander. Einerseits könnte die Anfrage als positive Tatsache, als Zeichen interpretiert werden, dass der Machtapparat mit rechtlichen Instituten rechnet und sich bemüht, seine Handlungen nicht nur mittels „Volksbefürwortung“ zu legitimieren. Man darf allerdings nicht verkennen, dass diese Anfrage aller Wahrscheinlichkeit nach durch die Kritik von Expertenkreisen an der Initiative zur Verkürzung der Legislaturperiode der amtierenden Staatsduma auf drei Monate ausgelöst wurde. In einigen Medien wurden Meinungen von Staatsrechtslehrern geäußert, dass die Verschiebung des Termins der Duma-Wahl – faktisch die Selbstauflösung der Staatsduma – verfassungswidrig wäre. Wohl deshalb hat die politische Leitung entschieden, sich die Unterstützung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation zu sichern.

Andererseits kann die Anfrage auch – wenn das Ergebnis schon im Voraus bekannt ist – als künstlicher Anruf der Rechtsinstitute betrachtet werden, der dem Recht als sozialem Regulator Schäden zufügt und das Vertrauen in die rechtsschützenden Institute untergräbt, weil Letztere diskreditiert werden.

Die Beschreibung sowohl der Argumente, die im Rahmen der Verhandlung dieses Falles vor dem VerfGRF vorgebracht wurden, als auch des Urteils bietet die Möglich-

keit, eine Einschätzung vorzunehmen. Zunächst soll jedoch die juristische Situation geschildert werden, die den Gegenstand der gerichtlichen Betrachtung gebildet hat.

IV. Die Situation vor der Verhandlung des Falles vor dem Verfassungsgericht

1. Das Institut der Auflösung der Staatsduma

Wichtig ist voranzustellen, dass **das Institut der Auflösung** der Staatsduma in der Verfassung Russlands für drei enumerative Fälle vorgesehen ist, wobei es sich immer um eine Zwangsmaßnahme des Präsidenten handelt.

Erstens ist das Staatsoberhaupt verpflichtet, im Falle der dreimaligen Ablehnung der vorgeschlagenen Kandidaturen für das Amt des Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation (weiter als Ministerpräsident) die Duma aufzulösen¹⁷ (Art. 111 Abs. 4 VerfRF).

Zweitens erklärt der russische Präsident entweder die Entlassung der Regierung oder (sic!) die Auflösung der Staatsduma, wenn die Staatsduma der Regierung das Misstrauen ausgesprochen hat, der Präsident die Regierung jedoch im Amt belassen hat und daraufhin die Staatsduma binnen drei Monaten der Regierung erneut das Misstrauen ausspricht (Art. 117 Abs. 3 VerfRF).

Drittens hat der Präsident nach der russischen Verfassung noch eine weitere Alternative: Wenn die Staatsduma der Regierung (kraft der vom Ministerpräsidenten gestellten Vertrauensfrage gegenüber der gesamten Regierung) das Vertrauen nur einmalig verweigert, kann der Präsident binnen sieben Tagen eine Entscheidung über die Auflösung der Staatsduma treffen (Art. 117 Abs. 4 VerfRF).

Es ist daher nicht verwunderlich, dass in den 23 Jahren nach der Verabschiedung der modernen Verfassung Russlands die Staatsduma niemals aufgelöst wurde, sogar dann nicht, als sich (in den 1990er Jahren) die Duma quasi oppositionell zum damaligen Präsidenten *Boris El'cin* positioniert hat.

2. Gründe für die Frage nach der Quasi-Selbstauflösung der Duma

Legt man die Verhältnisse zugrunde, dass die Staatsduma – infolge der Verfassungskonstruktion – faktisch selbst keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung und keine Hebel der Regierungskontrolle hat, ist die Frage der möglichen Selbstauflösung der Staatsduma eines politischen Sinns entleert und gerade deswegen wurde sie noch nicht aufgeworfen. Warum ergab sich aber diese Frage, nachdem die Duma-Wahlen schon sechs Mal (1993–2011) stattgefunden haben?

Letztlich ist es hier aber nicht notwendig, irgendwelche tiefergehenden Gründe zu suchen. Die Idee der Verschiebung der Parlamentswahl auf September – betrachtet man die Idee abstrakt, wäre sie für ein nördliches Land sogar in gewissem Maße rational –

¹⁷ Aufgrund des Urteils des VerfGRF vom 11.12.1998 kann der Präsident dieselbe Person dreimal vorschlagen. Diese Auslegung hat das russische System der öffentlichen Gewalt noch stärker aus der Balance gebracht. Dabei hat die dreimalige Ablehnung der vorgeschlagenen Kandidatur für das Amt des Ministerpräsidenten durch die Duma keine politische Bedeutung, da nach derselben Verfassungsnorm (vgl. Art. 111 Abs. 4 VerfRF) der Präsident den Ministerpräsidenten selbständig ernennt und das Unterhaus auflöst. Die Neuwahlen und die Konstituierung der Staatsduma in der neuen Zusammensetzung haben als solche keinen Einfluss auf die Amtsperiode der Regierung. Dies ergibt sich auch im Gegenschluss aus Art. 116 VerfRF, nach dem die Regierung vor einem neu gewählten Präsidenten die Ämter niederlegt (vgl. Art. 116 VerfRF).

war politisch nicht so bedeutsam und befand sich deshalb lange Zeit nicht im Fokus des Regierungsapparates.¹⁸ Jedoch nötigt jede anstehende Wahl die Analytiker, neue Ideen für die Sicherung des Wahlerfolges der führenden Partei anzubieten. Vorgeschlagen wurde dieses Mal, nicht nur den Termin der föderalen Parlamentswahl 2016, sondern auch die nachfolgenden Staatsduma-Wahlen auf den früheren Termin zu verschieben. Innerhalb der Präsidentialverwaltung wurde das unterstützt, was durch die Medien unter Hinweis auf „unterrichtete Quellen“ bestätigt wurde.¹⁹

Die Initiative verfolgte noch ein weiteres Ziel: die Verschiebung des Wahltermins auf regionaler und kommunaler Ebene. Es handelt sich dabei um eine seit 2005 bestehende Besonderheit der russischen Wahlgesetzgebung. Die regionalen und Kommunalwahlen werden am so genannten „**einheitlichen Abstimmungstag**“ (Art. 10 des Rahmengesetzes vom 12.12.2002 „Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf die Teilnahme der Bürger der Russischen Föderation an einem Referendum“²⁰) durchgeführt. Die Wahlen finden am zweiten Sonntag im September des entsprechenden Jahres statt. Art. 10 formuliert aber auch den Vorbehalt: **Wenn im selben Jahr die Legislaturperiode der Staatsduma abläuft, so fällt der Abstimmungstag auf den Tag der Staatsduma-Wahl.** Ohne eine Veränderung der Gesetzgebung im Jahr 2016 hätten die Wahlen der Staatsorgane in einigen Subjekten der Russischen Föderation nicht im September, sondern im Dezember – zusammen mit der Duma-Wahl – stattgefunden. Um also den „alleinigen Abstimmungstag“ nicht von September in den Dezember zu verschieben, hätte es ausgereicht, nur das Bundeswahlgesetz zu ändern.

3. Die Änderung des Bundeswahlgesetzes

Die wichtigste Änderung lag in der Ergänzung des Art. 102 („Schlussbestimmungen“) des Bundeswahlgesetzes durch den neuen Abs. 3, der eine spezielle Norm darstellt:

Die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der 7. Legislaturperiode werden am dritten Sonntag des Septembers 2016 abgehalten.

Warum genau der dritte und nicht ein anderer Sonntag bestimmt wurde, muss offenbleiben. Gleichzeitig wurde dieser Artikel noch durch Abs. 4 ergänzt:

Die Staatsduma der 7. Legislaturperiode tritt spätestens am 30. Tag nach der Wahl zur ersten Sitzung zusammen.

Die Kuriosität besteht darin, dass Art. 99 Abs. 2 VerfRF die gleiche Regel feststellt:

Die Staatsduma tritt am 30. Tag nach der Wahl zur ersten Sitzung zusammen. Der Präsident der Russischen Föderation ist berechtigt, vor diesem Zeitpunkt eine Sitzung der Staatsduma einzuberufen.

Für die Abgeordneten war es jedoch wichtig, auch eine allgemeine Regel für die nachfolgenden Legislaturperioden der Staatsduma zu schaffen. Daher wurden einige Normen des Art. 5 „Das Ansetzen der Wahl der Staatsduma-Abgeordneten“ geändert.

¹⁸ Dieser Terminus wird hier verwendet, da der Begriff „regierende Partei“ oder „regierende Koalition“ für das gegenwärtige russische politische System nicht anwendbar ist. Die Partei „Einiges Russland“, die seit 15 Jahren eine stabile absolute Mehrheit in der Staatsduma hat, ist keine politische Partei im strengen Sinne des Wortes, sondern die Partei der führenden Bürokratie (oder „Partei der Macht“).

¹⁹ Vgl. Галимова/Винокуров (Galimova/Vinokurov), Fn. 10.

²⁰ SZ RF, 2002, Nr. 24, Pos. 2253.

In Abs. 2 dieses Artikels war unter anderem bestimmt, dass der Präsident der Russischen Föderation die Staatsduma-Wahl ansetzt und

der Abstimmungstag der erste Sonntag des Monats [ist], in dem die in der Verfassung bestimmte Amtsperiode abläuft, für die die Staatsduma der vorhergehenden Legislaturperiode gewählt wurde.

In Abs. 3 war eine ähnliche Terminberechnung festgelegt, jedoch für den Fall, dass der Präsident die Wahl nicht ansetzt. In diesem Fall muss die Staatsduma-Wahl von der Zentralen Wahlkommission Russlands angesetzt werden. Nach der Neuregelung wurde in diesen beiden Absätzen „der erste Sonntag des Monats“ durch „der dritte Sonntag des Monats“ ersetzt. Da die Wahl 2016 im September stattfinden wird, müssen damit auch alle nachfolgenden Wahlen der Staatsduma-Abgeordneten nicht am ersten, sondern am dritten Sonntag des Monats September abgehalten werden.

Diese Bemühungen können sich allerdings auch als fruchtlos herausstellen, wenn man sich die Situation vorstellt, dass bei einer vorzeitigen Auflösung der Staatsduma der Präsident die **vorgezogene Staatsduma-Wahl** ansetzt. In diesem Fall könnte ein ganz anderer Termin für die folgende Duma-Wahl zustande kommen. Anscheinend denken weder der Präsident noch die Abgeordneten, die sich daran gewöhnt haben, dass das reale politische Leben schon seit langem „eingeschlafen“ ist, ernsthaft daran, dass dieses Leben irgendwann wieder „erwacht“ und in der Duma eine Mehrheit entstehen könnte, die anders als der Präsident denkt.

4. Doppeltes Dilemma der Organisatoren

Art. 125 VerfRF normiert die Aufgaben des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation. Das VerfGRF

- entscheidet über die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen und Normativakten des Präsidenten der Russischen Föderation, des Bundesrates, der Staatsduma und der Regierung der Russischen Föderation sowie der Verfassungen (Statuten), Gesetze und anderen Normativakten der Subjekte der Russischen Föderation, Verträgen zwischen den föderalen Staatsorganen und Subjekten der Föderation sowie Verträgen zwischen den Staatsorganen der Subjekte der Föderation, nicht in Kraft getretenen völkerrechtlichen Verträgen der Russischen Föderation mit der Verfassung der Russischen Föderation;
- entscheidet Kompetenzstreitigkeiten;
- überprüft Beschwerden gegen die Verletzung verfassungsmäßiger Rechte und Freiheiten von Bürgern oder auf Ersuchen von Gerichten die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das in einem konkreten Fall angewendet worden ist oder angewendet werden soll;
- legt die Verfassung der Russischen Föderation aus;
- erstattet ein Gutachten darüber, ob bei der Erhebung einer Anklage gegen den Präsidenten der Russischen Föderation wegen Staatsverrats oder wegen der Begehung einer anderen schweren Straftat das dafür festgelegte Verfahren eingehalten worden ist.

So bestand **das erste Dilemma** in der Auswahl der **Art der Anrufung** des Verfassungsgerichts. Schlüssig wäre es erschienen, ein Ersuchen zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Verschiebung der Duma-Wahl zu stellen. Jedoch wäre

dazu erforderlich, dass dieses Gesetz in Kraft getreten ist, d. h. es müsste vom Präsidenten der Russischen Föderation unterschrieben und bekanntgemacht worden sein.²¹

Nach hiesiger Einschätzung wurde die Form einer Anfrage über die Auslegung der Verfassung deshalb gewählt, weil sich die Organisatoren bemühten, eine juristische Verifikation ihrer Handlungen zu erreichen. Es scheint jedoch noch ein anderes Motiv wahrscheinlich: Man kann davon ausgehen, dass – im Verständnis der Bürokratie – die gerichtliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes (oder eines Teiles) als eine ungenügende juristische Qualifikation der Präsidialverwaltung und sogar als Schwäche des Präsidenten, der wissentlich ein vom Verfassungsstandpunkt zweifelhaftes Gesetz unterschrieben hat, interpretiert werden könnte. Dabei ist das Gericht bei der Auslegung einer Norm weniger eingeschränkt als bei Erlass eines Urteils über die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung. Bei der Auslegung erläutert das VerfGRF die Verfassungsnormen und das gewährt dem Gericht mehr Raum für Interpretation.

Das **zweite Dilemma**, das die Organisatoren (die Koordinatoren) der Idee einer Verkürzung der Legislaturperiode der Staatsduma zu lösen hatten, war die **Auswahl des Antragstellers** für die Anfrage an das Verfassungsgericht. Eine solche Frage würde selbstredend in einem Rechtssystem, das tatsächlich nach dem Prinzip der Gewaltenteilung funktioniert, nicht aufgeworfen werden. Es gab letztlich eine beschränkte Anzahl an Optionen. Art. 125 Abs. 5 VerfRF sieht vor, dass der Präsident Russlands, der Föderationsrat, die Staatsduma, die russische Regierung und die Organe der legislativen und exekutiven Gewalt der Subjekte der Föderation Anfragen an das VerfGRF stellen können. Vorliegend kamen aber folgende berechnete Subjekte nicht in Frage:

- die Staatsduma, da gerade sie das Bundesgesetz zu beschließen hatte²² und daraus dann folgen würde, dass sie nach Verabschiedung des Gesetzes an der Verfassungsmäßigkeit zweifeln würde (Streit eines Staatsorgans mit sich selbst);
- die russische Regierung, da sie in diesem Fall kein verfassungsrechtliches Subjekt, weder im Gesetzgebungsverfahren noch im inhaltsbezogenen Sinn – bezüglich der Verschiebung des Termins der Staatsduma-Wahl – war;
- die Volksvertretungen der Subjekte der Russischen Föderation, da diese Frage der ausschließlichen Kompetenz der Russischen Föderation als Bundesstaat unterliegt (vgl. Art. 71 lit. a und d VerfRF).

So blieb die Auswahl zwischen **zwei Akteuren**: dem Präsidenten und dem Föderationsrat. Auf den ersten Blick hat es den Anschein, dass der Föderationsrat der passende Antragsteller für die Anfrage über die Auslegung der Verfassung ist, da diese Parlamentskammer auf die eine oder andere Art am Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist. Aus Sicht der verfassungsrechtlichen Logik war „die Auswahl“ des Föderationsrates nicht passend.

Die Entscheidung über die Verfassungsauslegung berührte die Interessen des Föderationsrates nicht – weder als Teilnehmer des gesetzgebenden Prozesses noch als Parlamentskammer, die die Interessen der Regionen vertritt. Anzumerken ist, dass seit dem Jahr 1994 insgesamt nur zwölf Urteile des VerfGRF über die Auslegung der Verfassung ausgefertigt wurden.²³ Lediglich zwei davon ergingen auf Anfrage des Föderationsrates.

²¹ Die gerichtliche Vorkontrolle der Verfassungsmäßigkeit normativer Rechtsakte ist nach der wörtlichen Auslegung des Art. 125 VerfRF nicht zulässig, worauf das VerfGRF in seinen Urteilen mehrfach hingewiesen hat.

²² Ähnlich dem Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat in Deutschland (vgl. Art. 77 GG) werden in Russland (vgl. Art. 105 VerfRF) die Bundesgesetze von der Staatsduma beschlossen und unterliegen der Zustimmung des Föderationsrates.

²³ Interessanterweise wurden alle diese Urteile (außer dem untersuchten Urteil) auf Anfragen hin erlassen, die während der Präsidentschaft *Boris El'zins* gestellt wurden. Es scheint, dass das Nichtvorhandensein von realen Anfragen über die Auslegung innerhalb der letzten 15 Jahre darin begründet liegt,

Eine Anfrage betraf gerade die Verfahrensunbestimmtheit in dieser Parlamentskammer, namentlich die Fristen der Bearbeitung der Gesetze, die von der Staatsduma angenommen wurden, aber für die nach Art. 106 VerfRF die Verhandlung im Föderationsrat obligatorisch ist.²⁴ Man kann natürlich behaupten, dass das Subjekt der Anfrage nicht unbedingt ein direktes Interesse haben muss. So hat im Jahr 2000 das VerfGRF ein Urteil über die Auslegung der Artikel 91 und 92 Abs. 2 VerfRF auf Anfrage der Staatsduma gefällt, das die Ursachen und die Verfahren der vorzeitigen Beendigung der Ausübung der Amtsbefugnisse des Präsidenten Russlands im Falle seiner dauernden Arbeitsunfähigkeit betraf.²⁵ Jedoch darf man nicht vergessen, dass die Duma eine Kammer der Vertretung der **politischen Interessen** ist und ihre Abgeordneten 1995–1999 in vielerlei Hinsicht oppositionell in Bezug auf Präsident *Boris El'cin* waren. Die Parlamentskammer unternahm mehrfach Versuche, ein Gesetz über die vorzeitige Beendigung der Amtsperiode des Präsidenten *Boris El'cin* aus gesundheitlichen Gründen zu erlassen. Und obwohl das größtenteils Spekulationen waren, hatten derartige Anfragen beim VerfGRF eine politische Logik. Für den vorliegenden Fall ist eine solche Logik in der Anfrage des Föderationsrates nicht zu sehen. Der Föderationsrat ist hier, wie ein Kremlbeamter ausgeführt hat (s. o.), „ein neutraler Akteur“. Gerade zur Wahrung dieser Neutralität sollte er sich aber nicht mit der Anfrage über die Verfassungsauslegung befassen.

Man kann natürlich ein anderes Argument vorbringen: Die Verschiebung der Staatsduma-Wahl von Dezember auf September berührt, wie bereits ausgeführt, auch den Wahltermin der Gesetzgebungsorgane der Subjekte der Russischen Föderation. Insofern soll der Föderationsrat die Interessen der Glieder der Föderation schützen. Jedoch wäre es dann folgerichtig, wenn sich ein Gesetzgebungsorgan oder mehrere Gesetzgebungsorgane der Subjekte der Russischen Föderation an das Gericht wenden – nicht aber mit der Anfrage über die Verfassungsauslegung, sondern mit der Anfrage über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Bundesgesetzes über die Verschiebung des Termins zur Duma-Wahl.

Für die „Künstelei“ einer Anfrage durch den Föderationsrat spricht auch folgender Umstand. In seiner Anfrage heißt es, dass einerseits die Verfassungsnormen keine genaue Antwort darauf geben würden, ob die Verschiebung des Termins zur nächsten Staatsduma-Wahl zulässig sei, und das eine Unbestimmtheit im Verständnis bewirke. Nach hiesiger Meinung gibt es keine Unbestimmtheit in diesen Normen, zumindest keine größere Unbestimmtheit als in jeder anderen Rechtsnorm, zu der man Fragen und Zweifel an der Klarheit vorlegen könnte. Andererseits wird bereits im Einleitungsteil des Urteils durch das VerfGRF die Position des Föderationsrates ausgeführt. Der Föderationsrat lege dar, dass die Überschneidung der verfassungsrechtlich bestimmten und realen (tatsächlichen) Amtsperioden keine unbedingte Verfassungsforderung bilden würde und bringe als Untermauerung dieser Position eine Reihe von Argumenten vor (s. u.).

Schließlich kam der Föderationsrat zu dem Schluss, dass bei der Auslegung der Verfassungsnormen nicht auszuschließen sei, dass

die in der monatlichen Ausprägung unbedeutende einmalige Verkürzung der Amtsperiode der regierenden Staatsduma verfassungsbedeutenden Charakter hätte.

dass das normale Verfassungsleben verschwunden ist (mit anderen Worten eingefroren ist), weil nur im Normalzustand, bei einem normalen Leben Reibungen, rechtliche Konflikte und Widersprüche zwischen den Staatsorganen unvermeidlich sind.

²⁴ Vgl. Urteil des VerfGRF vom 23.5.1995 Nr. 1-P (SZ RF, 1995, Nr. 13, Pos. 1207.).

²⁵ Vgl. Urteil des VerfGRF vom 11.7.2000 Nr. 12-P (SZ RF, 2000, Nr. 29, Pos. 3118.).

So äußerte sich das Oberhaus in die Richtung, die der Position der Staatsduma **nicht widerspricht**, sondern diese **rechtfertigt**. Es stellt sich dann jedoch die Frage, **zu welchem Zweck diese Anfrage gestellt wurde**. Bemerkenswert ist, dass Punkt 1. des Urteils des VerfGRF die Formulierung des Antragstellers fast wörtlich wiederholt.

Nach hiesiger Auffassung sollte, wenn eine solche Anfrage schon behandelt wird, diese vom russischen Präsidenten initiiert worden sein. Dieser ist nach Art. 80 Abs. 1 VerfRF der **Garant der Verfassung**.²⁶ Niemand anderes als der Präsident sollte eine Anfrage zur Verfassungsmäßigkeit einer möglichen Verkürzung der Amtsperiode der Staatsduma an das Verfassungsgericht richten. Wie aber bereits ausgeführt wurde, ist die Figur des russischen Präsidenten fast „sakral“ geworden und seine Image-Berater halten ihn von der Teilnahme an potentiellen Streitigkeiten ab. Wenn es sich in der Tat um die Klarstellung der Verfassungsmäßigkeit der Verkürzung der Duma-Amtsperiode handeln würde, könnte der Präsident als Garant der Verfassung das entsprechende Bundesgesetz einfach ablehnen. Da er das nicht gemacht und im Gegenteil ein solches Gesetz sogar unterzeichnet hat, bestätigt das nochmals den quasirechtlichen Charakter der ganzen Situation.

V. Die Schranken der gerichtlichen Verfassungsauslegung

1. Arten der Beschränkungen

Abgesehen davon, dass sowohl die russische Verfassung und das Bundesverfassungsgesetz vom 21.7.1994 „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“²⁷ (im Folgenden VerfGVG) als auch das VerfGRF selbst in seinen rechtlichen Positionen die Grenzen der Auslegung der Verfassungsnormen aufgezeigt haben, bietet diese Art der gerichtlichen Tätigkeit, die Verfassungsauslegung, für das VerfGRF viel mehr Möglichkeiten, sogar einschließlich der Möglichkeit, die Verfassung tatsächlich zu ändern.²⁸ Doch ist die Grenze, die die Verfassungsauslegung von der **de facto** Verfassungskorrektur trennt, sehr eng. Und wenn das VerfGRF diese überschreitet, so geht es nicht nur über den Rahmen seines Kompetenzbereiches hinaus, **sondern greift auch in die Prärogative der verfassungsgebenden Gewalt ein**, was von einer drohenden Störung des Systems der öffentlichen Macht zeugt. Darüber hinaus würde sich das Gericht **sogar über die verfassungsgebende Gewalt stellen**.²⁹

Nach der russischen Verfassung werden die Änderungen an den Kapiteln 3–8 durch besondere Gesetze über die Verfassungsänderung nach dem Verfahren verabschiedet, das für die Verabschiedung eines Bundesverfassungsgesetzes vorgesehen ist. Jedoch kann die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Gesetzes durch das VerfGRF geprüft werden.³⁰ **Das Urteil des Gerichts über die Verfassungsauslegung kann nicht überprüft**

²⁶ Diese Idee stammt laut *Carl Schmitt* aus der Zeit des Zerfalls der republikanischen Ordnung in England nach dem Tod *Cromwells*. Vgl. *Carl Schmitt*, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931, S. 1.

²⁷ SZ RF, 1994, Nr. 13, Art. 1447.

²⁸ *М. Краснов*, Толкования Конституции как её фактические поправки (*Krasnov*, Auslegung der Verfassung als deren faktische Änderungen), in: Сравнительное конституционное обозрение (Vergleichende Verfassungsbetrachtung), 2016, Nr. 1, S. 77–91.

²⁹ Inzwischen versuchen einige Forscher, die Auslegungen des Verfassungsgerichts so zu rechtfertigen, dass tatsächlich neue Verfassungsnormen geschaffen werden und die formale Verfassung „aufpoliert“ werde (vgl. dazu *Х. Гаджиев*, Пределы толкования норм Конституции Конституционным Судом (*Gadjiev*, Grenzen der Verfassungsauslegung durch das Verfassungsgericht), in: Право и политика (Recht und Politik), 2000, Nr. 12).

³⁰ Übrigens wurden solche Anfragen bis dahin nicht an das VerfGRF gerichtet und es ist nicht bekannt, wie es darauf reagieren wird. In der gerichtlichen Praxis und der wissenschaftlichen Literatur gibt es

oder angefochten werden. Nach Art. 79 VerfGVG sind die Entscheidungen des Gerichts endgültig und nicht anfechtbar; sie gelten unmittelbar und fordern keine Bestätigung vonseiten anderer Staatsorgane.

Die erste Beschränkung wurde bereits weiter oben angedeutet. Diese ist von der russischen Verfassung selbst vorgesehen und besteht in der im Vergleich zur allgemeinen Norm bestehenden **Einengung des Kreises der Subjekte**, die berechtigt sind, Anfragen über die Verfassungsauslegung zu stellen.

Die zweite Beschränkung ist in Art. 72 VerfGVG enthalten, in dem das **komplexe Verfahren** für die Annahme eines Beschlusses über die Verfassungsauslegung bestimmt ist. Der Beschluss bedarf einer qualifizierten Stimmenmehrheit (zwei Drittel der Gesamtzahl der Richter). Seinerzeit sprach sich der ehemalige Vorsitzende des russischen Verfassungsgerichts *Vladimir A. Tumanov* dafür aus, dass es nötig sei, ein solches Quorum für die Annahme der Entscheidung über die Verfassungsauslegung zu verringern,³¹ was allerdings von Fachkreisen kritisiert wurde.³²

Daneben gibt es auch **einige Beschränkungen**, die das **VerfGRF selbst** festgestellt hat. Einige davon wurden später im VerfGVG verankert. Insbesondere wies das VerfGRF in einer Reihe von Entscheidungen auf die Unzulässigkeit von Anfragen über die Verfassungsauslegung für die Fälle hin, in denen die Anfragen:

- mit der möglichen Anwendung der Verfassungsnorm nicht verbunden sind;
- eine „äußerst theoretische“ Ausrichtung haben;
- eine „rein politische“ Ausrichtung haben;
- tatsächlich auf die Ergänzung des Verfassungstextes gerichtet sind;
- einen Antrag über die Auslegung derartiger Bestimmungen enthalten, die in der Verfassung nicht festgestellt sind.³³

Der Verfassungsrechtler *Vladimir A. Krjažkov* ergänzt in Bezug auf die Entscheidungen des VerfGRF noch weitere Einschränkungen. Eine Anfrage über die Verfassungsauslegung kann nicht angenommen werden, wenn:

- über den Gegenstand der Anfrage über die Auslegung durch das Gericht bereits eine Entscheidung getroffen wurde, die in Kraft bleibt;
- die Auslegung einer Verfassungsnorm im Ergebnis die Ungültigkeit dieser Norm bedeutet;
- die gleichzeitige Auslegung mehrerer Verfassungsbestimmungen ohne einheitlichen Gegenstand angestrebt ist;
- der Antragsteller der Meinung ist, dass die Entscheidung der Frage die Annahme eines Gesetzes erfordert;

keine einheitliche Meinung über die Möglichkeit des Verfassungsgerichts, einen Beschluss über die Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsänderungen zu fassen (Vgl. dazu *Л. Гарлицкий/З. Гарлицкая*, Неконституционные поправки к конституции: существует ли проблема и найдётся ли решение? (*Garlickij/Garlickaja*, Verfassungswidrige Verfassungsänderungen: Problemlage und Lösungsmöglichkeit?), in: Сравнительное конституционное обозрение (Vergleichende Verfassungsbetrachtung), 2014, Nr. 1).

³¹ Vgl. *В. Туманов*, Пять лет конституционной юстиции в России: уроки, проблемы, перспективы (*Tumanov*, Fünf Jahre Verfassungsjustiz in Russland: Lehren, Probleme, Perspektiven), in: Вестник Конституционного Суда РФ (Anzeiger/„Bote“ des Verfassungsgerichts der RF), 1996, Nr. 6, S. 13.

³² Vgl. *Е. Колесников/Ю. Степанова*, Толкование конституционных норм Конституционным Судом Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики (*Kolesnikov/Stepanova*, Auslegung von Verfassungsnormen durch das Verfassungsgericht der Russischen Föderation: Ausgewählte Fragen zu Theorie und Praxis), in: Конституционное и муниципальное право (Verfassungs- und Kommunalrecht) 2010, Nr. 11, S. 47.

³³ Vgl. Sondervotum der Verfassungsrichterin (zurzeit a. D.) *Tamara Morščakova* zum Beschluss des VerfGRF vom 5.11.1998 Nr. 134-O (SZ RF, 1998, Nr. 46, Pos. 5701.).

- unter dem Vorwand einer Verfassungsklausel die Vorkontrolle eines Gesetzentwurfes beabsichtigt ist, der sich in Bearbeitung in einer der Kammern der Föderationsversammlung befindet;
- die entsprechenden Beziehungen schon durch Gesetz geregelt sind (anderenfalls würde das die Durchführung der Prüfung auf Verfassungsmäßigkeit eines solchen Gesetzes in einem nicht ordnungsgemäßen Verfahren bedeuten).³⁴

Vorweggenommen sei bereits jetzt, dass das VerfGRF im vorliegend analysierten Fall unter anderem unter dem Vorwand der Verfassungsklausel faktisch die Vorkontrolle eines Gesetzentwurfes, der sich in Bearbeitung in einer der Kammern der Föderationsversammlung befindet, vorgenommen hat.

2. Über die Zweckmäßigkeit der Befugnis zur Auslegung

Für das Ergebnis ist es unerheblich, ob das Gericht den Rahmen der Beschränkungen bewusst oder zufällig überschreitet. Die „prozessualen“ Beschränkungen zu beachten, sollte relativ einfach möglich sein. Es ist viel komplizierter, sich nach den „materiellrechtlichen“ (inhaltlichen) Beschränkungen zu richten. Sie werden der subjektiven Interpretation unterworfen und es gibt keine „Kontrollinstanz“ über dem Verfassungsgericht. Deshalb kann die Grenze zwischen der Auslegung und der Änderung der Verfassung leicht überschritten werden, und das sogar unbeabsichtigt. **So besteht ein allgemeines Problem in der Zweckmäßigkeit der Zuordnung der Befugnis, die Auslegung der Verfassung auszuüben, an das Verfassungsgericht.**

In jeder formalen Verfassung gibt es natürlich doppeldeutige, widersprüchliche oder zu allgemein formulierte Bestimmungen, die bei ihrer Durchführung von jedem Staatsorgan nach seiner Art aufgefasst werden können. Für solche Fälle kann der Sinn einer Verfassungsnorm vom Verfassungsgericht im Rahmen der Beilegung von **Streitigkeiten** (Kompetenzstreitigkeiten nach Art. 125 VerfRF) festgestellt werden. Auch der deutsche Verfassungsgesetzgeber räumte dem Bundesverfassungsgericht Befugnisse ein, das Grundgesetz auszulegen, jedoch nur

aus Anlaß von Streitigkeiten *über den Umfang der Rechte und Pflichten* eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind (Art. 93 Abs. 1 S. 1 GG; Hervorh. d. Autoren).

Eine solche Beschränkung engt den Spielraum für die Auslegung ein. Allerdings wird das Problem des dem Gericht eingeräumten Rechts der offiziellen Verfassungsklausel nicht gelöst.

Es gibt freilich keine ideale Instanz für die Auslegung der Verfassung. Aber ein gangbarer Weg wäre beispielsweise das Verfahren, das vor Verabschiedung der heute geltenden Verfassung Russlands galt. Das Recht auf die Auslegung der Verfassungsnormen wurde dem Gesetzgebungsorgan – dem Obersten Rat der Russischen Föderation – zugeordnet, dessen Entscheidungen aber **obligatorisch** vom Verfassungsgericht geprüft werden mussten.

³⁴ Vgl. Г. Гаджиев, Комментарий к Федеральному конституционному закону „О Конституционном Суде Российской Федерации“ (Гаджиев (Hrsg.), Kommentar zum Verfassungsgesetz „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“), Moskau 2012, S. 590.

VI. Die Rechtsposition des VerfGRF

Im Laufe der Verhandlung der Anfrage des Föderationsrates stellte das VerfGRF fest, dass aus den Verfassungsbestimmungen und ihrem Zusammenhang **die Forderung der Notwendigkeit und der realen Periodizität der Wahl** zur Staatsduma auf die vorgesehene fünfjährige Legislaturperiode folge und deren termingemäße Abhaltung eine regelmäßige Erneuerung des Personalbestandes und gleichzeitig die Kontinuität der demokratischen Volksvertretung bei der Ausübung der Staatsgewalt gewährleisten solle (Punkt 3 Absatz 3 und 4 des Urteils).

Das Verfahren der Organisation und des Abhaltens der Staatsduma-Wahl, das aus den Art. 71 lit. a, c, i, Art. 76 Abs. 1 i. V. m. Art. 84 lit. a, Art. 96 Abs. 2 VerfRF folge, gehöre zu den **Ermessensbefugnissen** des Bundesgesetzgebers. Bei der Umsetzung sei der Gesetzgeber verpflichtet, von der Vorausbestimmung der Wahlen im demokratischen Rechtsstaat, der Notwendigkeit der Beachtung der allgemein anerkannten Prinzipien des allgemeinen, gleichen, freien und unmittelbaren Wahlrechts sowie vom Verfassungsstatus der Staatsduma als einer der Kammern des ständig funktionierenden Parlaments Russlands auszugehen, sodass die Suche nach den optimalen Varianten der gesetzlichen Regelung der Wahlverfahren nicht behindert werde (Punkt 3 Abs. 5 des Urteils).

In seiner Anfrage wies der Föderationsrat darauf hin, dass Abweichungen zwischen der verfassungsrechtlich bestimmten und der realen (faktischen) Wahlperiode der Staatsduma **keine unbedingte Verfassungsforderung** seien. Als Begründung dieser Position wurden die folgenden Argumente angeführt. Die Legislaturperiode der Staatsduma könne im Falle der Auflösung der Duma durch den Präsidenten Russlands vor Ablauf der Wahlperiode aufgehoben werden (Art. 111 Abs. 4 und Art. 117 Abs. 3, 4 VerfRF). Die Möglichkeit einer Abweichung der normativen (fünfjährigen) und der realen (faktischen) Wahlperiode folge auch aus Art. 99 VerfRF, der vorsehe, dass mit dem Beginn der Arbeit der Staatsduma der neuen Legislaturperiode die Befugnisse der Staatsduma der vorherigen Legislaturperiode erloschen seien (Abs. 4). Überdies könne die Staatsduma der neuen Legislaturperiode sowohl am 30. Tag nach der Wahl zur ersten Sitzung zusammentreten als auch durch den Präsidenten der Russischen Föderation vor diesem Zeitpunkt für eine Sitzung einberufen werden (Abs. 2). Außerdem könne die Abweichung von der verfassungsrechtlich bestimmten Wahlperiode durch die Abhaltung einer Wiederholungswahl zur Staatsduma bedingt sein.

Mit anderen Worten ist die Logik derartiger Überlegungen die folgende: Wenn es faktisch die Möglichkeit gibt, die Wahlperiode eines Staatsorgans zu verkürzen, dann kann dieses Staatsorgan selbst eine solche Verkürzung vornehmen.

Das VerfGRF hat die angebotenen Argumente des Antragstellers übernommen und kam zu dem Schluss, dass die verfassungsrechtlich bestimmte normative Wahlperiode der Staatsduma **keine absolute Bedeutung** hätte und nur eine **ungefähre** Angabe sei. Die Wahl des neuen Personalbestandes der Duma **könne in diesem Kontext und im tatsächlichen Ablauf sowohl früher als auch später als die angegebene normative Wahlperiode erfolgen**, d. h. die Ausschreibung der neuen Staatsduma-Wahl stehe nicht in Beziehung zu dem Termin der vorhergehenden Wahl. Das Gericht stellte fest, dass die im Zusammenhang stehenden Bestimmungen der Art. 96 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1, 2 und 4 VerfRF – ihrem Sinn nach in normativer Einheit mit anderen Verfassungsnormen – die Möglichkeit der Abweichung der faktischen Wahlperioden der Duma von den verfassungsrechtlich bestimmten **nicht ausschließen** würden und damit die Verlegung des Termins der Wahl des neuen Personalbestandes der Staatsduma als verfassungsmäßig zulässig betrachtet werde (Punkt 3 Abs. 6, 7 des Urteils).

Im Ergebnis erkannte das VerfGRF an, dass die Normen des Art. 96 Abs. 1 und des Art. 99 Abs. 1, 2 und 4 VerfRF im Zusammenhang mit den anderen Verfassungsbestim-

mungen die Möglichkeit der **einmaligen** Verlegung des Termins der nächsten Staatsduma-Wahl – die zur Verkürzung der realen (faktischen) laufenden Wahlperiode führt – durch das Bundesgesetz nicht ausschließen würde. Allerdings gelte das unter den Bedingungen, dass eine solche Verkürzung:

- bedeutsame verfassungsmäßige Ziele verwirkliche;
- rechtzeitig erfolge;
- keine Abweichungen von einer vernünftigen Periodizität der nächsten Staatsduma-Wahl und der Kontinuität der Tätigkeit der Staatsduma bewirke;
- so geringfügig wie möglich sei.

Im Folgenden werden die Argumente des Gerichtes bei der Einschätzung der prinzipiellen Zulässigkeit der Abänderung der faktischen Wahlperiode der laufenden Legislatur betrachtet.

VII. Stellungnahme zu den Folgerungen des VerfGRF

1. Es ist zulässig, die Wahlperiode der Staatsduma zu ändern, aber nur geringfügig

a) VerfGRF

Die Abweichung der realen (faktischen) Wahlperiode der laufenden Duma von der verfassungsrechtlich bestimmten fünfjährigen Wahlperiode solle **möglichst geringfügig (in einem Umfang von Monaten)** sein, damit eine solche Veränderung ohne Verstoß gegen die Grundsätze der Periodizität der nächsten Duma-Wahl und der Kontinuität der Tätigkeit der Duma erfolge und jedenfalls nicht als eine rechtswidrige Abweichung von der verfassungsrechtlich bestimmten Wahlperiode aufgefasst werden würde (Punkt 4 Abs. 3 des Urteils).

b) Bewertung

Die vorliegende Formulierung schafft keine Klarheit darüber, ob nur die **Verkürzung** der faktischen Wahlperiode oder auch eine möglichst geringfügige **Verlängerung** der Wahlperiode der Staatsduma zulässig wäre. Nach hiesiger Meinung widerspricht die Anerkennung der Möglichkeit einer **einmaligen Veränderung** der Wahlperiode der laufenden Duma durch das Gericht der Natur des Parlamentarismus. Die parlamentarische Autonomie als Erscheinungsform des Prinzips der unabhängigen Volksvertretung im System der Staatsgewalt soll die Stabilität des Vertretungsorgans, das vom Volk für die konkrete Wahlperiode gewählt wurde, nicht bedrohen. Das bedeutet, dass ein Parlament nicht befugt ist, **selbstherrlich** seine eigene Legislaturperiode zu verkürzen oder zu verlängern. Mit Wirkung für seinen Nachfolger sind derartige Änderungen aber unter Beachtung der Verfassungsprinzipien möglich.

2. Die Bedeutsamkeit der Ziele rechtfertigt die Veränderung der Wahlperiode

a) VerfGRF

Der Bundesgesetzgeber sei berechtigt, die Entscheidung über die Änderung des Termins der Staatsduma-Wahl der neuen Legislaturperiode zu treffen, aber nur, wenn die Kosten einer solchen Entscheidung in genügendem Maße von der **Bedeutsamkeit der verfolg-**

ten Ziele kompensiert würden, die, obwohl sie der Sphäre des gesetzgebenden Ermessens zugeordnet seien, verfassungsmäßig gerechtfertigt sein müssten, und andere rechtliche Mittel zu ihrem Erreichen nicht verfügbar seien oder – im Gleichgewicht der Verfassungswerte – vergleichbar nachteilig wären.

Sogar die verfassungsmäßig gerechtfertigte (vom Gesichtspunkt der verfolgten Ziele aus) Änderung des Termins der nächsten Wahl, die zur Verkürzung der Legislaturperiode der laufenden Staatsduma führe, fordere zugleich die Einhaltung aller in der VerfRF enthaltenen Prinzipien und Normen, ebenso wie auch die Berücksichtigung der in der Verfassung geäußerten Ziele und Werte. Die Änderung könne nur als eine außerordentliche Maßnahme stattfinden und dürfe sich nicht zu einer organisationsrechtlichen Gewohnheit entwickeln (Punkt 4 Abs. 1, 3 des Urteils).

b) Bewertung

Es ist nicht vollkommen klar, was das VerfGRF unter „begründeten Verfassungszielen“ versteht. Da das Urteil die Auslegung der Art. 96 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1, 2, 4 VerfRF in Bezug auf die Möglichkeit der Verkürzung der laufenden Legislaturperiode der Staatsduma vornimmt, wäre es erforderlich gewesen, solche „bedeutsamen verfassungsmäßigen“ Ziele, die vom Bundesgesetzgeber verfolgt werden, genau zu formulieren. Unter Berücksichtigung des Arguments des Gerichts von der Zweckmäßigkeit der Übereinstimmung des föderalen und regionalen Wahltermins ist es notwendig anzumerken, dass die Gesetzgebung ohnehin eine solche Übereinstimmung der Wahlen der Staatsorgane aller öffentlich-rechtlichen Ebenen am „einheitlichen Abstimmungstag“ vorsieht – lediglich im Dezember 2016. Außerdem gehört, wie das VerfGRF selbst bemerkte, das Verfahren der Organisation der Wahlen, einschließlich der Bestimmung des konkreten Termins der Abhaltung, zu den Ermessensbefugnissen des Bundesgesetzgebers. Man muss sich nur einmal die Situation vor Augen halten, was es bedeuten würde, wenn die Konzeption der Abhaltung verschiedener Wahlen am sog. „einheitlichen Abstimmungstag“ als unzweckmäßig anerkannt und aus der geltenden Gesetzgebung über die Wahlen gestrichen würde. In diesem Fall würde die vom VerfGRF in seinem Urteil verwendete Argumentation nullifiziert, was faktisch eine Mitschuld des VerfGRF als Hüter der Verfassungsordnung an der politischen Situation bedeuten würde.

3. Die Änderung der Legislaturperiode darf die Gleichheit der Teilnehmer der politischen Konkurrenz nicht verletzen

a) VerfGRF

Die Verkürzung der faktischen Legislaturperiode der Staatsduma dürfe nicht **gegen die Prinzipien der politischen Vielfalt und der Mehrparteilichkeit, der Gleichheit und der Freiheit der Tätigkeit gesellschaftlicher Vereinigungen**, d. h. nicht für eine willkürliche Beschränkung des politischen Wettbewerbs bei den Wahlen, auch nicht durch die Schaffung von Wahlvorteilen für einzelne politische Parteien zum Nachteil der Interessen anderer Parteien, verwendet werden (Punkt 4 Abs. 6 des Urteils).

b) Bewertung

Das Vorhandensein solcher, wohl dem Verfassungsgeist entsprechender Bedingungen im Urteil des VerfGRF dient merkwürdigerweise als indirekter Beweis dafür, dass „die Operation“ der Terminverschiebung der Duma-Wahl ganz im Gegenteil zu dem Zweck

beabsichtigt und verwirklicht wurde, der regierenden Partei Vorteile zu verschaffen. Immerhin ist das Problem des politischen Wettbewerbs weit vom Problem der Selbstauflösung der Parlamentskammer entfernt. Streng genommen sollte sogar das Problem des Termins der Staatsduma-Wahl das Gericht gar nicht beschäftigen, da es sich um die Auslegung jener Normen der Verfassung handelte, die die Legislaturperiode der Staatsduma und jene Umstände bestimmen, bei denen der neue Personalbestand der Parlamentskammer tatsächlich zu arbeiten beginnt. Deshalb liegt wohl in der Erwähnung des Prinzips der Mehrparteilichkeit im Verlauf der Behandlung der Anfrage über „die mögliche Selbstauflösung des Parlaments“ der Wunsch des Gerichts, sich im Vornherein von möglichen Beschuldigungen zu befreien, dass in der Realität diese Anfrage gerade durch das Bestreben der Machthaber veranlasst wurde, Vorteile für die „eigene Partei“ zu erlangen.

Das Abhalten der Wahl an einem Wochenende im September, wenn sich der größte Teil der russischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in ihren Vorortgärten aufhält, wird die gesamte Wahlbeteiligung verringern. Natürlich betrifft das auch die Wählerschaft der regierenden Partei. Jedoch bilden Angestellte im öffentlichen Dienst, d. h. die Staats- und Kommunalbeamten, die zahlreichen Mitarbeiter der staatlichen und kommunalen Gesundheitswesens- und Bildungseinrichtungen, Wohnungskommunalverwaltungsbehörden, der anderen staatlichen und kommunalen Unternehmen und Organisationen den Großteil dieser Wählerschaft. Mit Hilfe der sog. Verwaltungsressourcen werden diese Angestellten für die Teilnahme an der Wahl mobilisiert und stimmen grundsätzlich für die regierende Partei. Dazu liegt die aktive Phase des Wahlkampfes im Sommer, d. h. in der Haupturlaubssaison, was den Oppositionsparteien die Unterschriftensammlung für die eigene Unterstützung und die Wahlagitatorik erschweren wird.

4. Die reale Legislaturperiode muss nicht mit der verfassungsrechtlich bestimmten übereinstimmen

Im Grunde genommen ist genau diese Aussage des VerfGRF für das Urteil ganz wesentlich. Sie wird an das Ende der Analyse gestellt, um die Möglichkeit zu haben, **Argumente für die Selbstauflösung** des Parlaments näher darzulegen.

a) VerfGRF

Die Abweichungen von der normativen Wahlperiode seien von der Verfassung selbst vorgesehen. Sie könnten durch die Auflösung der Staatsduma durch den Präsidenten Russlands, das Ausrufen des Kriegs- oder Notstandes aufgrund der Verfassung sowie durch andere Umstände bedingt sein, die in der VerfRF nicht erwähnt seien, aber in der Wahlgesetzgebung zum Tragen kämen (beispielsweise die Verschiebung des Abstimmungstages für die zusätzliche Aufstellung der föderalen Kandidatenlisten oder das Ansetzen der Wiederholungswahl).³⁵ Also folgert das Gericht, die im Zusammenhang stehenden Bestimmungen der Art. 96 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1, 2, 4 VerfRF – ihrem Sinn nach in normativer Einheit mit anderen Verfassungsbestimmungen – würden die Möglichkeit einer Abweichung der verfassungsmäßigen (normativen) und realen (tat-

³⁵ Man könnte glauben, dass die Erwähnung der Umstände, die nicht in der Verfassung angegeben sind, für das Urteil eine bedeutende Rolle spielt. In diesem Fall handelt es sich aber doch um die Ursachen, die nicht vom Willen irgendeines Staatsorgans abhängen.

sächlichen) Legislaturperiode der Staatsduma und dadurch die Änderung des Termins der Duma-Wahl **nicht ausschließen** (Punkt 3 Abs. 6, 7 des Urteils).

b) Bewertung

Es ist richtig, dass die Möglichkeit einer Abweichung der normativen und realen Legislaturperioden der Staatsduma nicht ausgeschlossen ist. Nach hiesiger Meinung sollte das Selbstauflösungsrecht aber **nicht durch die Analogie** mit anderen Fällen der Fristabweichung **gerechtfertigt** werden. Die Selbstauflösung der Parlamentskammer folgt einer eigenen Logik. Es ist verständlich, dass es ein vom theoretischen Standpunkt her kompliziertes Problem ist und seine Lösung eine besondere Analyse erfordert, weshalb kurz die Argumente für den hiesigen Standpunkt aufgeführt werden sollen.

aa) Das Parlament hat die Möglichkeit, eine Situation der faktischen Selbstauflösung zu schaffen

Selbst wenn die Verfassung die Selbstauflösung des Parlaments gerade nicht vorsieht, **können die Abgeordneten Bedingungen schaffen**, unter denen eine Auflösung stattfinden kann. Das könnte man für eine indirekte Selbstauflösung halten.

Zum Beispiel löst nach Art. 90 der ukrainischen Verfassung der Präsident der Ukraine das Parlament – die Verchovna Rada – auf, wenn

- 1) im Laufe eines Monats in der Verchovna Rada der Ukraine keine Koalition der Abgeordnetenfraktionen gebildet wird [...]; 2) im Laufe von sechszehn Tagen nach dem Rücktritt des Ministerkabinetts der Ukraine keine Personalaufstellung für ein Ministerkabinet der Ukraine erfolgt; 3) innerhalb von dreißig Tagen einer neuen Sitzungsperiode die Plenarsitzungen nicht anfangen können.

Wie zu sehen ist, hängen alle diese Bedingungen von den Parlamentsfraktionen (allerdings nicht von allen) ab.

Die Parlamentskammer könnte quasi einfach „**physisch**“ aufgelöst werden. Zum Beispiel, wenn die Parteichefs vereinbaren würden, dass ihre Fraktionen das Parlament verlassen, oder wenn die Abgeordneten, die nach dem Mehrheitssystem gewählt wurden, ihre Mandate massenweise niederlegen würden. Je nach Wahlgesetzgebung des Staates kann natürlich das Verfahren der Nachbesetzung angewandt werden, bei dem die anderen, in der Parlamentswahl zuvor unterlegenen Parteien und die unabhängigen Abgeordneten die vakanten Stellen einnehmen. In diesem Fall wird aber das Parlament keinen repräsentativen Charakter haben.

bb) Rücktritt und Selbstauflösung: Worin liegen die Unterschiede?

Als theoretische Rechtfertigung der Zulässigkeit der Parlamentsselbstauflösung dient die **Analogie mit der Rücktrittserklärung des Präsidenten**. Allerdings ist die Möglichkeit des Präsidentenrücktritts in der Regel in den Verfassungen geregelt. Selbst, wenn sie **nicht bestimmt wäre**, würde niemand bezweifeln, dass ein Staatsoberhaupt berechtigt ist, sein Amt zu jedem Zeitpunkt niederzulegen.

Man könnte einwenden, dass der Rücktritt des Präsidenten bedeuten würde, dass dieser zumindest nicht an der nächsten Wahl teilnimmt,³⁶ wohingegen die Abgeordneten bei einer Selbstauflösung der Parlamentskammer aber berechtigt sind, wieder an der nächsten Parlamentswahl teilzunehmen. Dieser Vergleich ist nicht ganz korrekt, da sich die Rechtsnatur des Parlaments von der Rechtsnatur des Alleinstaatsoberhauptes unterscheidet. Zumindest, weil das Staatsoberhaupt ein Symbol der Einheit der Nation bildet und der höchste Vertreter des Staates ist. Der Abgeordnete als Träger des freien Mandats vertritt das Volk, aber nur in Verbindung mit anderen Abgeordneten als Gesamtheit. Außerdem wäre der Parlamentarismus überhaupt unmöglich, wenn ein solch wesentlicher Bestandteil wie der Professionalismus der Parlamentarier abgeschafft werden würde. Der politische Prozess wäre bei einem Verbot für die Abgeordneten, nach der Auflösung des Parlaments wieder zu kandidieren, nahezu unmöglich. Inzwischen gibt es in einer Reihe demokratischer Staaten das Institut der Parlamentsauflösung zwecks Veränderung des Gleichgewichts der Macht. So kann nach Art. 12 der Verfassung Frankreichs

der Präsident der Republik nach der Beratung mit dem Ministerpräsidenten und den Vorsitzenden der Kammern die Auflösung der Nationalversammlung erklären.

Ein anderer möglicher Einwand liegt darin, dass die Entscheidung des Präsidenten der Wille **eines** Individuums ist, es sich bei der Selbstauflösung des Parlaments aber um den Willen **Vieler** handelt. Es ist dann auch **der Konflikt** zwischen den Abgeordneten möglich, wenn beispielsweise die Minderheit der Abgeordneten nicht willens ist, ihre Amtsperiode vorzeitig zu beenden. Dem Einwand kann man folgendermaßen entgegen:

Erstens werden auch die anderen Entscheidungen des Parlaments (der Parlamentskammer) nach dem Willen der Mehrheit getroffen, angefangen bei den Gesetzen bis hin zur Entscheidung über die Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten. *Georg Jellinek* kritisierte *Josef Lukas* gerade dafür, dass

das Organ ihm nämlich unpersönlich und willenlos [ist], es die abstrakte Institution im Gegensatz zu den physischen Personen [ist], die im Sinne der abstrakten Institution tätig sind. Die abstrakten Institutionen sind jederzeit da, auch wenn die konkreten menschlichen Persönlichkeiten, die sie ausfüllen, fehlen, also z. B. das Parlament nach seiner Auflösung.³⁷

Zweitens können für den Fall, dass die Regierung als Kollegialorgan zurücktritt, einzelne Mitglieder oder gar die Mehrheit des Personalbestandes von einem Rücktritt absehen. Sie sind gezwungen, ihre Ämter niederzulegen, wenn die entsprechende Erklärung des Ministerpräsidenten ergeht. Übrigens ist es in manchen Staaten verfassungsrechtlich bestimmt, dass der Rücktritt des Ministerpräsidenten den Rücktritt der ganzen Regierung bedeutet (vgl. Art. 117 VerfRF i. V. m. Art. 7 des Bundesverfassungsgesetzes vom 17.12.1994 Nr. 2-FKZ „Über die Regierung der Russischen Föderation“³⁸).

cc) „Quod licet Jovi, non licet bovi“?

Es gibt die bekannte Klausel der **implied powers**. Sie wurde vom US-amerikanischen Supreme Court erarbeitet. Sie berührt eigentlich nur den Präsidenten. Diese Klausel

³⁶ Hier bleiben die Fälle unberücksichtigt, in denen der Präsident nur zurücktritt, um wieder zu kandidieren und sich den Vorrang während der außerordentlichen Präsidentenwahl zu sichern (wie es für viele Präsidenten der Obrigkeitsstaaten charakteristisch ist).

³⁷ *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Darmstadt 1959, S. 563 Fn. 1; vgl. auch *Josef Lukas*, Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs und den konstitutionellen Monarchien des Deutschen Reiches, Graz 1901, S. 17 ff.

³⁸ SZ RF. 1997. Nr. 51. Pos. 5712.

verwendete auch das VerfGRF in Bezug auf den russischen Präsidenten. Es stellte fest, dass, wenn das Verfahren der Ausübung der Befugnisse des Präsidenten nicht detailliert sei sowie nicht alle seine Befugnisse direkt in den Artikeln der Verfassung aufgezählt seien, die Rahmenbedingungen ihrer Ausübung nach dem Prinzip der Gewaltenteilung bestimmt würden. Die Erlasse und Verfügungen des Präsidenten dürften dabei der Verfassung und den Gesetzen nicht widersprechen.³⁹

Was aber hindert einen daran, dieses Prinzip auf das Parlament zu übertragen? Es ist klar, dass der Präsident das Staatsoberhaupt ist und seine Befugnisse für die Erfüllung dieses Amtes vorgesehen sind. Das Parlament ist jedoch ein Organ, das das Volk als Souveränitätsträger vertritt, und diese Charakteristik erlaubt die Annahme von Gesetzen **in beliebigen Fragen**, die natürlich die Grundrechte und Freiheiten nicht vernachlässigen oder nicht in die Befugnisse anderer oberster Staatsorgane und anderer öffentlich-rechtlicher Ebenen eingreifen dürfen.

Letztlich verleihen sich selbst auch Gerichte Befugnisse, die in der Verfassung nicht verankert sind, die ihnen aber natürlich scheinen. Ein klassisches Beispiel ist die Selbsteinräumung des Rechts des US-amerikanischen Supreme Courts, die Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen und diese für nichtig erklären zu können. Das Ganze geht zurück auf den Fall *William Marbury v. James Madison*, Secretary of State of the United States aus dem Jahre 1803, als der Vorsitzende des Obergerichts *John Marshall* Folgendes ausrief:

It is emphatically the province and duty of the judicial branch to say what the law is.⁴⁰

Fraglich ist, ob zur Begrifflichkeit der „beliebigen Frage“ auch die Frage der eigenen Befugnisse gehört. Zum Zwecke der Verkürzung der eigenen Legislaturperiode ist es unbedingt zu bejahen, wenn die Selbstauflösung – als Prozedur im Kontext des Systems des politischen Wettbewerbs betrachtet – **dem Ausweg aus einer Regierungskrise** im parlamentarischen Regierungssystem **oder sogar aus einer Zwickmühle** dienen kann. Das wäre natürlich vorrangig die Aufgabe des Staatsoberhauptes. Das hat jedoch nicht immer die Möglichkeit oder den Willen, eine solche Krise zu lösen, wenn beispielsweise die formalen Gründe für die Auflösung des legitimierten Parlaments (der Parlamentskammer) fehlen oder wenn der Präsident keine neutrale Machtstellung besitzt.

dd) Das Recht des Parlaments auf Selbstauflösung in den Präsidialsystemen kann den Parlamentarismus stärken

Wenn theoretisch dem Parlament das Recht auf Selbstauflösung versagt wird, so würde dadurch eine ohnehin schwache Position dieses für die Demokratie wichtigen Institutes gefestigt. Das bedeutet nicht, zum Modell von *John Locke* zurückzukehren, der sich vorstellte, dass das Parlament als der Repräsentant des Volkswillens den zentralen Platz im System der Gewaltenteilung haben soll. Es ist bekannt, dass in den nordamerikanischen Kolonien des 18. Jahrhunderts der Versuch, ein solches Modell zu realisieren, beinahe zu einer Verwaltungskatastrophe führte. Ebenso wenig gelang die praktische Umsetzung des *Lenin'schen* Modells der Oberherrschaft der Sowjets als „arbeitende

³⁹ Vgl. Punkt 4 Abs. 5 des Urteils des VerfGRF vom 31.7.1995 Nr. 10-P (SZ RF, 1995, Nr. 33, Art. 3424.).

⁴⁰ Vgl. *William Burnham*, Introduction to the law and legal system of the United States, 2. ed., St. Paul, Minn. 1999, S. 10 f.; *Rene David/Günther Grassmann* (Bearb.), Einführung in die grossen Rechtssysteme der Gegenwart, 2. dt. Aufl., München 1988, S. 532.

Körperschaften“ (Begriff von *Karl Marx* in Bezug auf die Pariser Kommune 1871)⁴¹, die eine Vereinigung der Gesetzgebung und der Vollziehung in einem Organ sein sollten.

Das Modell der Oberhoheit des Parlaments scheint man in Großbritannien realisiert zu haben. Ganz so ist es allerdings nicht. In der angelsächsischen Staatsrechtslehre ist die Doktrin „König-im-Parlament“ bekannt: Die Souveränität steht nicht dem Monarchen allein oder dem Volk allein zu, sondern der König und das Parlament als Volksvertretungsorgan sind untereinander verbunden und bilden den einheitlichen Träger der „doppelten“ Souveränität. *Philip Manow* führt folgende Vorstellung von *William Blackstone* aus seinen „Commentaries on the Laws of England“ (1765) an:

Das Parlament [kann] nur durch den König legitimiert sein, seine Zeitstruktur ist daher direkt an den Königskörper gebunden. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang Blackstones Unterscheidung zwischen dem ‚zivilen‘ und dem ‚natürlichen‘ Tod des Parlaments. Der zivile Tod des Parlaments tritt automatisch am Ende der gesetzlich vorgegebenen Legislaturperioden oder durch königlichen Auflösungsbeschluß ein: ‚Die Auflösung ist der zivile Tod des Parlaments.‘ Das, was Blackstone hingegen den natürlichen Tod des Parlaments nennt, fällt mit dem natürlichen Tod des Königs in eins [...].⁴²

Die automatische, innerhalb von sechs Monaten nach dem Tod des Monarchen stattfindende Auflösung des Parlaments wurde erst 1867 im Representation of the People Act aufgehoben. Bis auf den heutigen Tag besteht aber eine enge Verbindung des Parlaments mit dem König, d. h. dass

die parlamentarische Legitimität und damit auch die parlamentarische Zeitstruktur an den König gebunden bleiben.⁴³

So ist die Machtvollkommenheit (Oberhoheit) des britischen Parlaments der Persönlichkeit des Monarchen geschuldet, obwohl diese heute bei normalem Verlauf der Dinge die parlamentarische Freiheit wenig beeinflusst. *Albert Dicey* schrieb hingegen, dass die parlamentarische Machtvollkommenheit anderem verpflichtet sei: erstens, dass

Anordnungen des Parlaments (das aus der Königin, dem Oberhaus und dem Unterhaus besteht) nur ergehen können, wenn alle drei Teile gemeinsam handeln,

und zweitens

das englische Parlament – außer in Zeiten der Revolution – nie unmittelbar Exekutivgewalt ausübt oder die Beamten der Exekutive ernannt hat.⁴⁴

Das widerspricht jedoch der Idee von der Verbindung der Legitimität des Parlaments mit der Person des Königs nicht.

Dieser Exkurs soll lediglich den Hauptgedanken betonen. Sogar dort, wo theoretisch die Doktrin der Machtvollkommenheit des Parlaments herrscht, hat sich dieses Institut nicht als so selbständig erwiesen, um der Idee der Machtvollkommenheit zu entsprechen. Andererseits liegt gerade darin ein Vorteil, weil allein diese Idee dem Grundsatz des Gleichgewichts widerspricht. Darüber hinaus wird dieser von den Parlamenten nicht erwartet, die auf der Doktrin der Volkssouveränität gegründet sind. Die Legitimation des Parlaments durch den König gibt dem Parlament viel mehr Gewicht als die Legitimation

⁴¹ Vgl. *Karl Marx*, Der Bürgerkrieg in Frankreich, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 17, Berlin 1962, Kap. III.

⁴² *Philip Manow*, Im Schatten des Königs. Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation, Frankfurt a. M. 2008, S. 101.

⁴³ *Manow*, Fn. 42, S. 102.

⁴⁴ *Albert Venn Dicey*, Einführung in das Studium des Verfassungsrechts, 10. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 415 f.

durch Bezug auf den Volkswillen. Umso deutlicher zeigt sich das in Präsidialsystemen, in denen die Präsidenten das Recht auf einen solchen Appell haben, und ihre Appelle zeigen sich viel wirksamer, da sie einen einheitlichen Willen und nicht eine Vielzahl verschiedener Willen äußern. Dazu muss man die Grenzen der Vollziehungsmöglichkeiten der repräsentativen Organe sehen. Es wird dann klar, auch wenn es nicht ausgesprochen wird, dass sie im Vergleich mit den Einzelpersonorganen, die Verfügungsbefugnisse haben, im Nachteil sind. Gerade solche Befugnisse versehen – psychologisch betrachtet – dieses Einzelpersonorgan mit einer Aura von Macht und Effektivität.

Deshalb ist die theoretische Begründung der Unzulässigkeit der Selbstauflösung des Parlaments, wenn die Selbstauflösung verfassungsrechtlich nicht bestimmt ist, ein Argument zugunsten der Schmälerung der Rolle und Bedeutung des Parlaments, was wiederum die Stärkung der Rolle des republikanischen Staatsoberhauptes vor allem in den Präsidial- und semipräsidentiellen Regierungssystemen bewirkt. Das ist besonders gefährlich in den Ländern, die einen „Demokratietransit“ erleben, und wo das Abhängigkeitsverhältnis der Vertretungskörperschaften vom Präsidenten sehr stark ist – das wiederum ist der stärkste Indikator eines autoritären Charakters der Regierung und gleichzeitig der Faktor, der zu ihm führt.

VIII. Schlussfolgerungen

Am Ende der Ausführungen sei um Verständnis dafür geworben, dass im Rahmen des erklärten Themas ein wenig von der Hauptfrage – der Möglichkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Rechts des Parlaments auf Selbstauflösung (bzw. auf die Verkürzung der tatsächlichen Legislaturperiode) – abgewichen wurde und auch die Problematik des realen Zustandes der Realisierung des Prinzips der Gewaltenteilung im modernen Russland behandelt wurde. Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen politischen Realität konnte diese Frage leider nicht unbeachtet gelassen werden, da die Nichterwähnung des allgemeinen verfassungspolitischen Kontextes (anders formuliert der Verfassungswirklichkeit) die Analyse unvollständig gemacht und in eine einfache Feststellung der Tatsachen umgewandelt hätte, was nicht den Forderungen einer echten wissenschaftlichen Forschung entspricht.

Als Ausgangspunkt der Überlegungen wurde das Urteil des VerfGRF über die Auslegung der Verfassung im Zusammenhang mit der Verschiebung des Termins zur Staatsduma-Wahl genommen. Es war notwendig, die Situation zu beschreiben, die zur Annahme dieser Entscheidung geführt hat, weil sie helfen könnte, die Logik dieses Schrittes zu verstehen. Als Ergebnis sind **folgende Schlussfolgerungen** festzuhalten.

1. „Dreieck mit einer Ecke“

Trotz der Postulierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung ist die russische institutionelle Konstruktion derart gestaltet, dass der Präsident selbst die beherrschende Stellung im System der öffentlichen Gewalt übernimmt (eine dahingehende Analyse war aber nicht Ziel der Untersuchung⁴⁵). Demgemäß müssen alle anderen Machtinstitute im „Kielwasser“ des Präsidentenwillens folgen, der zumeist von den hohen Beamten der Präsidialadministration weitergeleitet wird. So hört der politische Prozess auf, eine Erarbeitung von Kompromissen selbständiger politischer Akteure zu sein, und beginnt, an

⁴⁵ Vgl. dazu M. Краснов/И. Шаблинский, Российская система власти: треугольник с одним углом (Krasnov/Šablinskij, Das russische System der Macht: Dreieck mit einer Ecke), Moskau 2008.

eine Orchesteraufführung zu erinnern, deren Musiker fleißig die Partien spielen und dabei keine Geste und Blicke des Dirigenten verfehlen.

2. Die Gefahr des „scheinbaren Konstitutionalismus“

Die Verfassung Russlands beruht formal auf der Idee des Konstitutionalismus, deren Sinn in der Beschränkung der öffentlichen Gewalt liegt. Die Staatsorgane berufen sich natürlich auf die Verfassungsverfahren, was aber nur den Schein der Wahrung der Verfassungsgesetzlichkeit erweckt. Mit anderen Worten handelt es sich um einen sog. **scheinbaren (nominellen) Konstitutionalismus**. Und damit bekommt die Gesellschaft, die noch nicht gelernt hat, die Verfassung als Mittel der Beschränkung der Staatsgewalt zu sehen, in der der Wert des Rechts noch nicht fest verwurzelt ist und in der das Recht positivistisch verstanden wird, die Bestätigung, dass „das Recht“ nicht mehr als eine juristische Ausgestaltung des Willens des „Herrschers“ ist und die rechtsprechende Gewalt diesen Willen lediglich „weihet“.

3. Das Selbstauflösungsrecht des Parlaments ist unabdingbar, aber nicht uneingeschränkt

Obwohl die Motive der Entscheidung über die Verschiebung der Duma-Wahl in der Reduzierung eines offenen politischen Wettbewerbs lagen, und der Prozess der Annahme dieser Entscheidung an eine spezielle Operation erinnert, ist nach hiesiger Meinung das Recht des Parlaments (der Parlamentskammer) auf Selbstauflösung dem Gesetzgebungsorgan immanent. Ohne dieses Recht kann man kaum von einer Selbstständigkeit des Parlaments im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips sprechen. Das Parlament (seine „politische“ Kammer) sollte nicht allein vom Willen des Präsidenten oder (in den parlamentarischen Staaten) des Ministerpräsidenten abhängen. Dem Parlament das Recht auf Selbstauflösung zu versagen und gleichzeitig das Recht der Auflösung auf Initiative anderer Staatsorgane zu gewähren, bedeutet faktisch die Entziehung der politischen Subjektivität.

Gleichzeitig sollte sich das Recht des Parlaments (der Parlamentskammer) auf Selbstauflösung nicht in ein Instrument des Missbrauchs umwandeln. Ein absolutes, nur auf dem politischen Ermessen des Parlaments (und meistens nur der politischen Spitzen) fußendes Recht auf Selbstauflösung würde der Idee der kontinuierlichen Volksvertretung widersprechen. Daraus folgt, dass bei der Anerkennung des Selbstauflösungsrechts des Parlaments und bei der Aufnahme eines solchen Mechanismus der Selbstauflösung in die Verfassungsgesetzgebung das Volk als unmittelbarer Träger der Souveränität nicht vergessen werden darf.