

Carola Schulze (Hrsg.)

Wesensmerkmale der deutschen und russischen Staats- und Rechtsordnung

Gemeinsamkeiten und Unterschiede



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Carola Schulze (Hrsg.)

Wesensmerkmale der deutschen und russischen Staats- und Rechtsordnung

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Materialien des deutsch-russischen Symposiums
am 11. und 12. Oktober 2011 in Potsdam



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung:

© Olaf Gloeckler, Atelier Platen, Friedberg

ISBN 978-3-653-02296-4 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-02296-4

ISBN 978-3-631-62251-3 (Print)

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2012

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Das am 11. und 12. Oktober 2011 in Potsdam durchgeführte Symposium war ein wichtiger Bestandteil der seit 2008 andauernden wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem von Herrn Prof. Vladimir Fadeev geleiteten Lehrstuhl Staats- und Kommunalrecht der Russischen Föderation an der Juristischen Kutafin Akademie Moskau und dem von Frau Prof. Carola Schulze geleiteten Lehrstuhl Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie i.V.m. Öffentlichem Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

Das Symposium fand im Rahmen des Deutsch-Russischen Wissenschaftsjahres 2011/12 statt und konnte primär zwei Säulen des Wissenschaftsjahres zugeordnet werden: Stärkung der gemeinsamen Forschung und Innovation sowie Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses als Bindeglied lebendiger Partnerschaft. Im Rahmen des Symposiums wurden grundlegende Merkmale und Prinzipien der deutschen und russischen Staats- und Rechtsordnung wie Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaat, Grundrechte, kommunale Selbstverwaltung, wirksamer Rechtsschutz, Trennung von Kirche und Staat und Integration von Zuwanderern als neue Aufgabe des Staates vergleichend dargestellt und erörtert, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Entwicklung der Staats- und Rechtsordnung der beiden Länder aufzuzeigen.

Das Thema wurde von den Partnern deshalb gewählt, weil im Rahmen der Internationalisierung und Globalisierung neben der Kenntnis der nationalen Staats- und Rechtsordnung, ihrer grundlegenden Prinzipien, Merkmale und Begrifflichkeiten immer öfter und intensiver auch ein konkretes Wissen über fremde Staats- und Rechtsordnungen, ihre Besonderheiten und Unterschiede vom wissenschaftlich und praktisch tätigen Juristen erwartet wird. Gerade auch vor dem Hintergrund intensiverer politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit ist ein Grundverständnis der Akteure für die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Strukturen und Begrifflichkeiten der deutschen und russischen Staats- und Rechtsordnung von erheblicher Bedeutung, um eine effektive Kooperation beider Staaten nicht nur auf politischen und wirtschaftlichen, sondern auch auf den rechtlichen Feldern zu gewährleisten. Zugleich ist unter den Bedingungen der Internationalisierung und Globalisierung die Angleichung der rechtlichen Strukturen auf der Grundlage gemeinsamer Wesensmerkmale und Prinzipien ein ganz entscheidender Entwicklungsprozess für moderne Staats- und Rechtsordnungen, den es auch durch gemeinsame wissenschaftliche Untersuchungen zu

fördern gilt. Zur Verwirklichung dieser Zielstellungen hat das Symposium einen spezifischen öffentlichkeitswirksamen Beitrag geleistet.

Die Autoren geben in ihren Vorträgen ihre persönliche Auffassung wieder. Soweit in den Beiträgen auf die aktuelle Rechtslage Bezug genommen wird, ist der Stand vom 11. und 12. Oktober 2011 gemeint.

Besonderer Dank gilt der Mittelbrandenburgischen Sparkasse in Potsdam für die finanzielle Förderung des Tagungsbandes.

Potsdam, Sommer 2012

Carola Schulze

Inhalt

Vorwort	V
Abkürzungen	IX
GEORG KIRSCHNIOK-SCHMIDT	
Demokratie in Deutschland.....	1
VALENTINA KOMAROVA	
Demokratie in Russland	9
BERT-SEBASTIAN DÖRFER	
Föderalismus in Deutschland.....	17
NADEZHDA MIKHALEVA	
Probleme des Föderalismus in Russland.....	27
CAROLA SCHULZE	
Rechtsstaatlichkeit in Deutschland	37
VLADIMIR FADEEV	
Der Rechtsstaat in Russland.....	47
VIACHESLAV ARTEMOV	
Die sittliche Dimension von Freiheit und Recht.....	57
MICHAEL DAWIN	
Grundrechte in Deutschland.....	65
MATTHIAS DOMBERT	
Rechtsschutz in Deutschland	73

SVETLANA NARUTTO

Die Rechte des Menschen und ihr Schutz durch das Verfassungsgericht
der Russischen Föderation 77

LARS STEINHORST, KARSTEN HOOF

Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland 87

EKATERINA SHUGRINA

Formen autonomer Festlegung der Struktur der Organe der örtlichen
Selbstverwaltung durch die Bevölkerung 97

JOACHIM GAERTNER

Trennung von Kirche und Staat in Deutschland 107

NATALIA TAEVA

Der weltliche Staat im modernen Russland 115

OXANA SYUZYUKINA

Integration von Zuwanderern als eine neue Aufgabe des Staates –
dargestellt am Beispiel der öffentlichen Schule in NRW 123

OLGA GULINA

Aktuelle rechtliche Probleme der Migration in der Russischen
Föderation..... 133

Abkürzungen

Abs.	Absatz
a.D.	außer Dienst
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Ass.	Assessor
Aufl.	Auflage
AZR.	Ausländerzentralregister
Az.	Aktenzeichen
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BND	Bundesnachrichtendienst
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DRG	Deutsches Richtergesetz
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
E	Entscheidungssammlung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einigungsvertrag	Einigungsvertrag
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGH-Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes

X

Abkürzungen

e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FMS	Föderaler Migrationsdienst Russlands
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrecht
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IÖD	Informationsdienst Öffentliches Dienstrecht
i.R.	im Ruhestand
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K	Kammerentscheidungen
Kap.	Kapitel
KommRefG	Kommunalreformgesetz
KMK	Konferenz der Kultusminister der Länder
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Losebl.	Loseblattsammlung
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVerf Bbg	Brandenburgische Landesverfassung
LVerfG Bbg	Landesverfassungsgericht Brandenburg
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MGJuA	Moskauer Staatlichen Juristischen O. E. Kutafin-Akademie
Mio.	Millionen
Müko-ZPO	Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung
Mrd.	Milliarden

m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.g.	oben genannte
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
P.	Punkt
PISA	Program for international Student Assessment
RF	Russische Föderation
Rn.	Randnummer
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
RV	Reichsverfassung
S.	Satz / Seite
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SchulG	Schulgesetz
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
Sig.	Signatur
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
u.a.	unter anderem / und andere
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken / Sowjetunion
UN	United Nations
UNO	United Nations
Urt.	Urteil
USA	United Staates of America
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.	vom
Verf.	Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit

Demokratie in Deutschland

*Georg Kirschniok-Schmidt**

Im vorliegenden Beitrag wird im Abschnitt I die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Grundgesetzes als Staatsform und Gesellschaftsordnung dargestellt. Im Abschnitt II wird erläutert, dass zum Wesen der parlamentarischen Demokratie umfassende Informationsrechte gehören. Am Beispiel der Verfassung des Landes Brandenburg werden im Abschnitt III die Reichweite und die Grenzen der Informationsrechte herausgearbeitet. Abschließend werden die Informationsrechte des Bürgers als Elemente der unmittelbaren Demokratie charakterisiert.

I. Demokratie im Sinne des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland: Staatsform und Gesellschaftsordnung

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ In diesen Worten fasst das Grundgesetz die wesentlichen Strukturentscheidungen zusammen, die das Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnen. Zu diesen Grundentscheidungen gehört die Demokratie, die demokratische Verfasstheit des Staates. Unter Demokratie versteht das *BVerfG* die freie Selbstbestimmung der Bürger: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Jede hoheitliche Maßnahme, jeder staatliche Zwang muss durch das Volk legitimiert sein. Dies bedeutet, dass jegliche Herrschaftsausübung zurückzuführen sein muss auf das Volk, auf dessen Willen, der in Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck kommt. Man spricht von einem Legitimationszusammenhang, einem Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft.

Dieser Zurechnungszusammenhang wird vor allem über das vom Volk gewählte Parlament hergestellt. Um in einem modernen Staat in der Größenordnung der Bundesrepublik Deutschland eine ständige demokratisch legitimierte Herrschaft zu sichern, ist eine Repräsentation des Volkes erforderlich. Formen direkter Demokratie (z.B. Volkabstimmungen) können in einem modernen Staat immer nur als eine Ergänzung zur repräsentativen Demokratie verstanden werden. So spricht das Grundgesetz davon, dass das Volk seine Herrschaft durch *„besondere Organe“* ausübt. Repräsentiert wird das Volk durch das Parlament.

* *Dr. iur. Georg Kirschniok-Schmidt* ist als Referatsleiter im Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg tätig.

Das Parlament wählt die Regierung, die ihrerseits an der Spitze der staatlichen Verwaltung steht. Das Parlament leitet das staatliche Handeln durch die Gesetzgebung. Es gibt damit dem Verwaltungshandeln Ziele und Maßstäbe vor. Das Parlament kontrolliert die Regierung und die Verwaltung und nimmt auf diese Weise die Aufgabe der Staatsleitung wahr. Dieser Grundsachverhalt gilt in der Bundesrepublik für alle Ebenen des Bundesstaates, d.h. für den Bund und für die Länder – jeweils im Rahmen ihrer Kompetenzen. Auch auf der kommunalen Ebene, der nach dem Grundgesetz das Recht der Selbstverwaltung zusteht, muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgeht. Das *BVerfG* spricht hier von einer „*gegliederten Demokratie*“¹.

Die Demokratie steht in verschiedener Hinsicht mit anderen Strukturprinzipien in einem notwendigen Zusammenhang. Sie ist verbunden mit dem Prinzip der Freiheit und der Gleichheit. Der Anspruch des Bürgers auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist letztlich – so das *BVerfG*² – in der Würde des Menschen verankert. Demokratie ist ferner nicht zu trennen von der Rechtsstaatlichkeit und dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Das Grundgesetz spricht von der „*freiheitlich demokratischen Grundordnung*“. Die Elemente dieser Grundordnung nach der Rechtsprechung des *BVerfG* sind:

- Achtung vor den Menschenrechten;
- Volkssouveränität;
- Gewaltenteilung;
- Verantwortlichkeit der Regierung;
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung;
- Unabhängigkeit der Gerichte;
- Mehrparteienprinzip und Chancengleichheit der Parteien mit dem
- Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition.³

Damit sich der Volkswille in allgemeinen, freien und gleichen Wahlen äußern kann, sind politische Freiheitsrechte, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, notwendige Voraussetzungen. Diese Freiheiten sind Grundbedingungen der Demokratie, ohne die sie sich nicht entfalten kann. Demokratie ist damit letztlich nicht nur eine Staatsform. Sie ist nicht zu denken ohne eine Gesellschaft, in der die Bürger ihre Rechte aktiv wahrnehmen. Hier kommt den Parteien eine besondere Bedeutung zu. Deren Aufgabe ist die politische Willensbildung. Das *BVerfG* hat in mehreren Entscheidungen die Rolle der Parteien betont

1 *BVerfG*, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, u.a. (Ausländerwahlrecht) – E 83, 37 (54).

2 *BVerfG*, Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, u.a. (Lissabon-Urteil) – E 123, 267 (341).

3 *BVerfG*, Urt. v. 23.10.1952 – 1 BvB 1/51 (SRP-Verbot) – E 2, 1 (13).

und auf die Gefahren hingewiesen, die dadurch entstehen, dass die Parteien sich zu stark mit dem Staat identifizieren und zu Machtinstrumenten des Staates werden. Es gilt vielmehr der Grundsatz der Staatsfreiheit: Parteien müssen vom Staat unabhängig sein und für eine freie Willensbildung der Bürger, die sich in ihnen organisieren, offen bleiben. Lebenswichtig für die Demokratie ist es, dass die Bürger selbst, einzeln oder in Gemeinschaft an der politischen Willensbildung teilnehmen können.

Zusammenfassend möchte ich einen früheren Verfassungsrichter *H.-H. Klein* zitieren: Ausgangspunkt ist für ihn die Frage, wie die repräsentative Demokratie in der heutigen Gesellschaft am besten funktionieren kann: *„Repräsentative Herrschaft gelingt ... nur unter der Voraussetzung vielfältiger und tagtäglicher Wechselwirkung zwischen Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen. Sie wiederum setzt die Transparenz staatlicher Entscheidungsprozesse voraus, die vor allem durch Parteien und Medien zu bewirken ist.“*⁴ Ich möchte hinzufügen, dass diese Transparenz auch durch möglichst offene Informationsbeziehungen innerhalb und außerhalb des Parlaments hergestellt wird, durch eine Einbeziehung der Bürger als Einzelpersonen sowie der Zivilgesellschaft.

II. Parlamentarische Kontrolle am Beispiel des Informationsrechts

Zum Wesen der parlamentarischen Demokratie gehört die Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Zur Ausübung wirksamer Kontrolle sind umfassende Informationsrechte notwendig. Zu diesen gehören das klassische Fragerecht im Parlament und das Zitierrecht, d.h. das Recht, die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern im Parlament oder in einem Ausschuss zu verlangen. Auf diese Weise wird die Regierung gezwungen, für ihr Handeln Rede und Antwort zu stehen.

Informationsrechte dienen dazu, das strukturelle Ungleichgewicht zwischen dem Parlament und der Regierung abzubauen. Das Parlament verfügt nicht über die Kenntnisse, mit denen die Exekutive arbeiten kann. Die Abgeordneten sind vielmehr darauf angewiesen, dass sie von der Regierung umfassend informiert werden.

In den Verfassungen vieler Bundesländer sind die Informationsrechte der Landesparlamente erweitert worden. Die Regierungen werden verpflichtet, von sich aus über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zu informieren. Damit wurde auf eine Entwicklung der letzten Jahrzehnte reagiert; denn die

4 *Klein*, Metamorphose der Demokratie, in: FAZ v. 29.08.2011, S. 7.

Länder haben zunehmend an Gesetzgebungskompetenzen verloren. Die Bedeutung der Landesparlamente als Entscheidungsträger wurde geschwächt. Im Gegenzug wurden die Entscheidungskompetenzen der Landesregierungen gestärkt. Denn diese wirken im Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mit, sie sind verantwortlich für die Kooperation mit den anderen Ländern und dem Bund und für die in vielen Politikbereichen notwendige Abstimmung (z.B. Staatsverträge, Fachkonferenzen). Über den Bundesrat wirken sie auch an der Vorbereitung der europäischen Rechtsakte mit.

Zunehmende Bedeutung hat daher die laufende Unterrichtung des Parlaments über die Entscheidungsprozesse auf der Bundesebene und auf der europäischen Ebene, da diese Auswirkungen auf das Land haben (Bsp.: Schuldenbegrenzung). Im Ergebnis sollen alle für das Land bedeutsamen Entscheidungen im Parlament diskutiert werden. Es reicht nicht aus, dass das Parlament lediglich im Nachhinein das Regierungshandeln zur Kenntnis nimmt und die Regierung zur Verantwortung zieht. Durch die frühzeitige Information der Landesparlamente sollen die Entscheidungen in das Parlament zurückgeholt werden. Das Parlament ist der eigentliche Ort der politischen Willensbildung.

Im Verhältnis des Bundes zur europäischen Ebene findet ein ähnlicher Prozess statt, da für viele Regelungsbereiche ein europarechtlicher Rahmen gilt: An der Mitwirkung des Bundes bei der Vorbereitung von europäischen Rechtsakten ist der Bundestag frühzeitig zu beteiligen, damit er seine Einflussmöglichkeiten wahrnehmen kann. In mehreren Entscheidungen (z.B. zum Lissabon-Vertrag, aber auch in Bezug auf die Vereinbarungen zur Stabilisierung des Euro) hat das *BVerfG* eine ausreichende Beteiligung des Parlaments gefordert, um die Demokratie nicht leer laufen zu lassen. Das Grundgesetz steht einem Substanzverlust des Parlaments entgegen. Die Abgeordneten des Bundestages müssen die Kontrolle über grundlegende – auch haushaltspolitische – Entscheidungen behalten.

Einige Landesverfassungen haben die Informationsrechte ergänzt um individuelle Auskunftsrechte der einzelnen Abgeordneten und um das Recht auf Akteneinsicht in alle Unterlagen der Behörden. Ein Beispiel ist Art. 56 III 1 LVerf Bbg: *„Den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben auf Verlangen Auskunft auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen.“*

Individuelle Informationsrechte stärken den einzelnen Abgeordneten auch gegenüber seiner eigenen Partei und erhöhen seine politische Verantwortung.⁵

5 Man muss sich letztlich von der Vorstellung lösen, das Parlament oder einzelne Abgeordnete griffen mit parlamentarischer Kontrolle oder mit dem Gebrauch ihrer Informationsrechte in die Aufgabenzuständigkeit von Regierung und Verwaltung ein. Das Parlament nimmt vielmehr eine eigene Aufgabe kraft besonderer verfassungsrechtlicher Legitimation