

Alexander Gorskiy*

Russlands nominelle Bundesstaatlichkeit: Die Neueinrichtung der Staatsorganisation in den Föderationssubjekten nach dem Prinzip des „zentralistischen Föderalismus“

Abstract

Since the fundamental constitutional reform in 2020, initiated by President *Putin*, the state organization of the Russian Federation has been undergoing a transformation. This affects not only the state level, but also the level of the Subjects of the Federation. The system of state bodies of the Subjects of the Russian Federation is created independently by them, but in accordance with the principles of the constitutional system of the Russian Federation and the general principles of the organization of representative and executive bodies provided for in federal law. Even before the constitutional reform 2020, however, the federal legislature decided for a restrictive interpretation of these organizational principles. In December 2021, a new federal law was passed, completely replacing its precursor from 1999 and gradually entering into force on January 1, 2023. This law results in an expansion of the powers of the Federation with regard to the state organization of the Subjects. The constitutional autonomy of the Subjects of the Russian Federation is effectively leveled by the numerous possibilities of the Federation for institutional and personal interference in the regional state organization. Based on a detailed analysis of the provisions of the new federal law, the author concludes that although Russia is nominally a federal state, it has normatively and de facto transformed into a centralized unitary state.

Keywords: Russia, federal state, subjects of the Russian Federation, state organization, unified system

Abstract Deutsch

Seit der grundlegenden Verfassungsreform im Jahr 2020, die auf Vorschlag des Präsidenten *Putin* angestoßen wurde, befindet sich die Staatsorganisation der Russischen Föderation im Umbau. Dies betrifft nicht nur die gesamtstaatliche Ebene, sondern auch die Ebene der Föderationssubjekte. Das System der Staatsorgane der russischen Föderationssubjekte wird durch diese eigenständig bestimmt, allerdings unter Beachtung der Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation sowie der allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane, die durch ein föderales Gesetz festgelegt sind. Bereits vor der Verfassungsreform 2020 hat sich der föderale Gesetzgeber allerdings für eine restriktive Auslegung dieser Organisationsprinzipien entschieden. Im Dezember 2021 wurde ein neues föderales Ge-

* *Alexander Gorskiy*, Dr. iur., LL.M. (Tübingen), Dipl.-Jur. (Moskau), Lehrbeauftragter an der Eberhard Karls Universität Tübingen und der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl. Kontakt: alexander.gorskiy@uni-tuebingen.de; ORCID 0009-0000-5167-2964.

setz verabschiedet, welches seinen Vorläufer aus dem Jahr 1999 vollständig ersetzt hat und stufenweise zum 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz hat eine Erweiterung der Kompetenzen des Oberstaates in Bezug auf die Staatsorganisation der Föderationssubjekte zur Folge. Die staatsorganisationsbezogene Verfassungsautonomie der russischen Föderationssubjekte wird durch zahlreiche Möglichkeiten des Oberstaats zur institutionellen und personellen Einmischung in die regionale Staatsorganisation faktisch nivelliert. Der Autor gelangt auf Grundlage einer detaillierten Analyse der Vorschriften des neuen Gesetzes zu dem Schluss, dass Russland zwar nominell einen Bundesstaat bildet, sich jedoch normativ und faktisch in einen zentralistischen Einheitsstaat verwandelt hat.

Keywords Deutsch: Russland, Bundesstaat, Föderationssubjekte, Staatsorganisation, einheitliches System.

I. Einleitung

Es sind nun fünf Jahre vergangen, seitdem der russische Präsident *Vladimir Putin* in seiner jährlichen Ansprache an die Föderalversammlung (Parlament) im Januar 2020 die umfangreichen Änderungen der Verfassung der Russischen Föderation¹ (im Folgenden auch VerfRF) angekündigt hatte, welche sodann durch eine auf ein im Galopp durchgesetztes Verfassungsänderungsverfahren folgende, landesweite Volksabstimmung Ende Juni/Anfang Juli 2020 abgesegnet wurden. Mit dem Inkrafttreten der neuen Fassung der russischen Verfassung wurde der Reformprozess allerdings keineswegs beendet: Die Verfassungsnovellen sollten noch ihre Entfaltung auf der Gesetzgebungsebene finden. Seit Sommer 2020 wurden etliche Änderungen der geltenden föderalen Gesetze verabschiedet bzw. einige Gesetze wurden durch komplett neue Gesetze ersetzt. Die Annahme, dass die im Januar 2020 gestartete Verfassungsreform in Russland immer noch im Gange ist, ist durchaus vertretbar.

In seiner Ansprache bemängelte Präsident *Putin*, dass die Rechte und Freiheiten der Bürger, welche kraft der Verfassung für alle russischen Bürger gleich gelten und welche jeder Bürger der Russischen Föderation auf ihrem Territorium genießt (Art. 2, 6 Abs. 2, 17 und 18 VerfRF), auf Grund der Unschärfe und Fragmentiertheit von Befugnissen in den Regionen und Gemeinden auf recht unterschiedliche Weise gewährleistet werden. Dies sei, so *Putin*, unfair und bürge eine unmittelbare Gefahr für die Gesellschaft und die staatliche Integrität in sich. In dieser Hinsicht schlug er als einen der Hauptzwecke der Verfassungsreform vor, die Prinzipien eines **einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt** in der russischen Verfassung zu verankern, um ein effektives Zusammenwirken zwischen den Organen der Staatsgewalt und der kommunalen Selbstverwaltung gewährleisten zu können.²

1 Angenommen durch Volksabstimmung vom 12. Dezember 1993 mit Änderungen, die im Rahmen der landesweiten Abstimmung vom 1. Juli 2020 genehmigt wurden. Aktualisierte Übersetzung ins Deutsche ist unter <https://www.ostrecht.de/wp-content/uploads/2021/04/V-erfassung-RF-Publikation.pdf> verfügbar.

2 *V. Putin*, Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniju (Die Botschaft des Präsidenten [der Russischen Föderation] an die Föderalversammlung [der Russischen Föderation am 15. Januar 2020]), <http://kremlin.ru/events/president/news/62582/work> (27. Mai 2025).

Damit wurde in der VerFRF eine neue rechtspolitische Kategorie „die öffentliche Gewalt“ vorgesehen, welche ihre inhaltliche Entfaltung in den Begriffen „Organisation der öffentlichen Gewalt“ (Art. 67 Abs. 1, 71 lit. d, 83 lit. f.5, 131 Abs. 3 VerFRF) und „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ (Art. 80 Abs. 2 S. 2, 132 Abs. 3 VerFRF) fand. Bis zur Verfassungsreform von 2020 kannte die russische Verfassung in ihrer ursprünglichen Fassung nur den Begriff der Staatsgewalt. In der neu gefassten VerFRF wird jedoch der Begriff der öffentlichen Gewalt im Verhältnis zum Begriff der Staatsgewalt praktisch nicht erläutert. Die Eigenschaften der öffentlichen Gewalt lassen sich allerdings aus den einzelnen Vorschriften des „ewigen“ Kap. 1 der russischen Verfassung herleiten: Volksherrschaft (Art. 3 VerFRF: „einzige Quelle der Macht ... ist ... das Volk“, „das Volk übt seine Macht ... aus“, „höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksmacht“, „Macht in der Russischen Föderation“), Vorrang der Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers (Art. 18 VerFRF: „sie bestimmen den Sinn, den Inhalt und die Anwendung der Gesetze, die Tätigkeit der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt sowie der örtlichen Selbstverwaltung“), Gewaltenteilung in „horizontaler“ und „vertikaler“ Hinsicht (Art. 10 und 11 VerFRF: „die Staatsgewalt in der Russischen Föderation“, „die Staatsgewalt in den Subjekten der Russischen Föderation“) sowie die damit korrespondierende „Einheit des Systems der Staatsgewalt“ (Art. 5 Abs. 3 VerFRF).³

Die Verankerung der öffentlichen Gewalt als eines vollwertigen staatsrechtlichen Instituts im Verfassungstext bedingt die Schaffung eines institutionalisierten Systems („Gewaltenverbund“),⁴ in dessen Rahmen diese öffentliche Gewalt am effektivsten ausgeübt werden kann. Neben der Ausübung der öffentlichen Gewalt unmittelbar durch das Volk als ihrer einzigen Quelle kommt auch ihre Ausübung durch die Einrichtungen des Staats, nämlich die **Organe der öffentlichen Gewalt** (Art. 83 lit. f.5, 80 Abs. 2 S. 2 VerFRF), in Frage. Die russische Verfassung definiert allerdings nicht, was diese „Organe der öffentlichen Gewalt“ sind. Es lässt sich annehmen, dass die öffentliche Gewalt im Rahmen eines einheitlichen und geschlossenen Systems nicht durch eigene Organe, die nicht zugleich Organe der Bestandteile dieses Systems seien, auszuüben wäre. Ausgehend vom verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzip, nach dem die Organe verschiedener öffentlich-rechtlicher Ebenen eigene Kompetenzen haben und dementsprechend Aufgaben unterschiedlicher Art erfüllen, ist die öffentliche Gewalt durch die **bereits existierenden** Organe des Staats auszuüben.⁵ Gemäß Art. 132 Abs. 3 VerFRF n.F. gehören die **Organe der örtlichen Selbstverwaltung** und die **Organe der Staatsgewalt** (gemeint sind sowohl solche des Oberstaats als auch der Gliedstaaten) zu einem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in

3 Vgl. *V. Lebedev*, *Organy gosudarstvennoj vlasti sub-ektov RF kak element edinoj sistemy publicnoj vlasti Rossii* (Die Organe der Staatsgewalt der Russischen Föderation als Element des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt des modernen Russlands), *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* (Verfassungs- und Kommunalrecht) 8|2021, S. 40.

4 Vgl. *H. Küpper/A. Himmelreich*, in: *B. Wieser* (Hrsg.), *Handbuch der russischen Verfassung – Ergänzungsband zur Novelle 2020*, Wien 2022, Art. 132 Rn. 33.

5 Vgl. *A. Jugov*, *Organy publicnoj vlasti v svete konstitucionnoj reformy 2020: ponjatije i osnovnye formy* (Die Organe der öffentlichen Gewalt im Lichte der Verfassungsreform von 2020: Begriff und Hauptmerkmale), *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* (Verfassungs- und Kommunalrecht) 6|2021, S. 5, 9; *O. Luchterhandt*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 71 Rn. 27.

der Russischen Föderation und arbeiten zur möglichst effektiven Erfüllung von Aufgaben im Interesse der auf dem entsprechenden Gebiet lebenden Bevölkerung zusammen. Damit soll die Stabilität des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt in Russland durch eine effektive, leistungsfähige und aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit aller drei öffentlich-rechtlichen Ebenen als Bestandteile dieses Systems gewährleistet werden.⁶

Obwohl der Rechtsbegriff „öffentliche Gewalt“ seine normative Verankerung im Verfassungstext erst im Wege der Verfassungsreform von 2020 erhalten hatte, war er in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation (im Folgenden auch VerfG) schon zuvor gebräuchlich: Um die Wechselbeziehung zwischen der Staatsgewalt (der Russischen Föderation und ihrer Subjekte) und der örtlichen Selbstverwaltung zu begründen, wies das russische VerfG auf die **Einheit der Aufbauprinzipien** der öffentlichen Gewalt in Russland hin.⁷ Auch wenn das VerfG in seinem Gutachten⁸ zur Verfassungsreform von 2020 vorrangig auf den **funktionalen** Aspekt der Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt verwiesen hatte, ohne zugleich ein **organisatorisches** Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung auszuschließen (Pkt. 7 Abs. 7), legte das Verfassungsänderungsgesetz den Akzent genauso auf den organisatorischen Aspekt der Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt. So ordnet die neu gefasste russische Verfassung (Art. 80 Abs. 2 S. 2 und 132 Abs. 3) die **Organe** der Staatsgewalt und die **Organe** der örtlichen Selbstverwaltung dem einheitlichen **System der öffentlichen Gewalt** zu und spricht **nicht ausdrücklich** von einem einheitlichen **System der Organe** der öffentlichen Gewalt. Allerdings blieb offen, inwieweit der Gesetzgeber das einheitliche System der öffentlichen Gewalt als eine **hierarchisch organisierte** Entscheidungsstruktur ansehen würde oder inwieweit die Eigenständigkeit der Staatsorgane der Subjekte der Russischen Föderation (im Folgenden auch Föderationssubjekte) und der Organe der kommunalen Selbstverwaltung erhalten bleiben würde.⁹

Der weitere Verlauf zeigte, dass sich der föderale Gesetzgeber zugunsten einer restriktiven, oberstaatsfreundlichen Auslegung der entsprechenden Vorschriften der neu gefassten russischen Verfassung entschieden hatte. Art. 71 lit. d VerfRF n.F. zählt nunmehr die **Organisation der öffentlichen Gewalt** zur ausschließlichen Zuständigkeit

6 Vgl. *S. Sajbulaeva*, Publicnaja vlast' v Rossijskoj Federacii: Otdel'nye voprosy teorii i praktiki (Die öffentliche Gewalt in der Russischen Föderation: Einzelne Fragen der Theorie und Praxis), Konstitucionnoe i municipal'noe pravo (Verfassungs- und Kommunalrecht) 7|2021, S. 20.

7 Vgl. *A. Gorskiy*, Das Bundesstaatsprinzip in Russland und seine Aushöhlung durch die Verfassungsreform von 2020, Osteuropa Recht 4|2021, S. 532 ff.; *Küpper/Himmelreich*, Fn. 4, Art. 132 Rn. 34 (m.w.N.).

8 Zaključenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 16 marta 2020 g. N 1-Z (Gutachten des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 16. März 2020 Nr. 1-Z), Sbornik zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (Bundesgesetzblatt der Russischen Föderation) (im Folgenden SZ RF) 2020, Nr. 12, Pos. 1855, Übersetzung ins Deutsche von *R. Wedde* (Hrsg.), Die Reform der russischen Verfassung, Berlin 2020, S. 142 ff.

9 Vgl. *E. Grichenko*, Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete Rossijskoj konstitucionnoj reformy 2020 goda (Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung im Lichte der russischen Verfassungsreform von 2020), Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie (Vergleichende Verfassungsgrundschau) 4|2020, S. 83 ff.; *Küpper/Himmelreich*, Fn. 4, Art. 132 Rn. 33.

der Russischen Föderation, was dem Oberstaat die Regulierung faktisch aller funktionalen und organisatorischen Aspekte des Systems der öffentlichen Gewalt erlaubt.¹⁰ In der deutschsprachigen Fachliteratur bestehen berechnete Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Verfassungsänderung.¹¹ Art. 1 des auf Grund des Art. 83 lit. f.5 i.V.m. Art. 71 lit. d VerfRF verabschiedeten Föderalen Gesetzes vom 8. Dezember 2020 Nr. 394-FZ „Über den Staatsrat der Russischen Föderation“¹² (im Folgenden StRG) bestimmt zum Zweck der Gewährleistung eines aufeinander abgestimmten Funktionierens und Zusammenwirkens der zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt gehörenden Organe die Grundlagen für das Funktionieren der öffentlichen Gewalt. Weiter definiert das StRG den Begriff eines einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt (Art. 2 Abs. 1), unter welchem 1) föderale Organe der Staatsgewalt, 2) Organe der Staatsgewalt der Föderationssubjekte, 3) andere Staatsorgane sowie 4) Organe der örtlichen Selbstverwaltung **in ihrer Gesamtheit** zu verstehen sind, die innerhalb der verfassungsmäßig festgelegten Grenzen auf Grundlage der Prinzipien des aufeinander abgestimmten Funktionierens und des durch die VerfRF und die Gesetzgebung zu bestimmenden **organisationsrechtlichen, funktionalen** sowie finanz- und haushaltsrechtlichen Zusammenwirkens ihre Befugnisse zur Wahrung und zum Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers sowie zur Schaffung der Bedingungen für die sozioökonomische Entwicklung des Staats ausüben. Diese gesetzliche Definition bestätigt die Vermutung, dass der Gesetzgeber das neue verfassungsrechtliche Institut des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt nicht nur im Sinne einer **funktionalen Einheit** der im Rahmen ihrer Zuständigkeiten selbständigen Bestandteile, sondern vielmehr im Sinne einer **organisatorisch gebundenen, hierarchisch aufgebauten** Struktur versteht.

Das gesetzgeberische Verständnis des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt als einer **Gesamtheit der Organe**, die die Funktionen der öffentlichen Gewalt ausüben, wirft die Fragen nach dem organisatorischen Aufbau dieses einheitlichen Entscheidungsmechanismus sowie nach dem Grad der Eigenständigkeit seiner Bestandteile auf.

II. Die Neustatuierung der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Föderationssubjekten: Vorgeschichte und Grundzüge

Die Verankerung der Rechtskategorie „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ in der VerfRF setzte ihre einfachgesetzliche Entfaltung nicht nur in Bezug auf die föderale Ebene voraus, sondern auch auf andere Bestandteile der nun neu zu gestaltenden „Vertikale der Macht“, nämlich auf die Ebene der russischen Föderationssubjekte und der Kommunen. Die Staatsorganisation der Föderationssubjekte in Russland wird gemäß Art. 77 Abs. 1 VerfRF von diesen **selbständig** festgelegt, allerdings in Über-

¹⁰ Vgl. *Sajbulaeva*, Fn. 6, S. 20.

¹¹ Vgl. *Luchterhandt*, Fn. 5, Art. 71 Rn. 29.

¹² Federal'nyj zakon ot 8 dekabrya 2020 g. N 394-FZ „O Gosudarstvennom Sovete Rossijskoj Federacii“ (Föderales Gesetz vom 8. Dezember 2020 Nr. 394-FZ „Über den Staatsrat der Russischen Föderation“), SZ RF 2020, Nr. 50 (III), Pos. 8039.

einstimmung mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation (Kap. 1 der VerfRF) und den **allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt**, die durch föderales Gesetz bestimmt sind. Letztere sind von den allgemeinen Organisationsgrundsätzen für das System der Organe der Staatsgewalt abzuleiten, deren Festlegung zur gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte gehört (Art. 72 lit. m VerfRF).¹³

Auf Grund der oben genannten verfassungsrechtlichen Vorschriften wurde die Staatsorganisation in den russischen Föderationssubjekten über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahrzehnten durch das Föderale Gesetz vom 6. Oktober 1999 Nr. 184-FZ „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- (Vertretungs-) und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Russischen Föderation“¹⁴ (im Folgenden OrgSubjG-alt) geregelt. Abgesehen von seiner verfassungsrechtlich bedingten Natur eines **Rahmengesetzes** bestimmte das OrgSubjG-alt schon in seiner ursprünglichen Fassung eine **detaillierte Regulierung** der Staatsorganisation der russischen Föderationssubjekte.¹⁵ Das OrgSubjG-alt stellte nicht nur bloß Grundlagen der Staatsorganisation der russischen Föderationssubjekte fest, sondern regelte umfangreich die Organisation wie auch die Tätigkeit der regionalen Organe der Staatsgewalt und wurde damit zum wichtigsten politischen Instrument, um *Putins* Machtvertikale auf regionaler Ebene zu etablieren und zu erhalten.¹⁶ Durch die im Wege der Verfassungsreform von 2020 erfolgte Einordnung der öffentlich-rechtlichen Ebene der Föderationssubjekte in das einheitliche System der öffentlichen Gewalt sollten ihre einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen offensichtlich revidiert werden, was entweder durch eine (umfassende) Änderung des damals geltenden OrgSubjG-alt oder durch die Verabschiedung eines komplett neuen Gesetzes zu erfolgen hat.

Der föderale Gesetzgeber entschied sich allerdings für die zweite Option. Am 27. September 2021 brachte ein geschlossen auftretendes „Gesetzgeberduo“ – das Mitglied des Föderationsrats *Andrej Klišas* und der Abgeordnete der Staatsduma *Pavel Krašeninnikov* – den Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Subjekten der Russischen Föderation“ (weiter als Gesetzesentwurf) in die Staatsduma ein. Mit diesem Gesetzesentwurf sollte das frühere OrgSubjG-alt ersetzt werden. In der offiziellen Begründung zum Gesetzesentwurf hieß es, er wurde in Erfüllung der Verfassungsnovellen aus dem

13 Mehr dazu vgl. *A. Gorskiy*, Das strukturelle Homogenitätsgebot nach der russischen Verfassungsgesetzgebung: Zwischen deutschem und österreichischem Vorbild, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2017: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2017, S. 445 ff.; *O. Luchterhandt*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 72 Rn. 106.

14 Federal’nyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 g. N 184-FZ „Ob obščich principach organizacii zakonodatel’nych (predstavitel’nych) i ispolnitel’nych organov gosudarstvennoj vlasti subektov Rossijskoj Federacii“ (Föderales Gesetz vom 6. Oktober 1999 Nr. 184-FZ „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs-[Vertretungs-] und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation“), SZ RF 1999, Nr. 42, Pos. 5005.

15 Mehr dazu vgl. *Gorskiy*, Fn. 13, S. 449 ff.; *Luchterhandt*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 72 Rn. 107; *M. Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 6.

16 Vgl. *S. Klimovich*, Russland auf dem Weg zum Zentralstaat?, ZOIS Spotlight 39|2021, <https://www.zois-berlin.de/publikationen/zois-spotlight/russland-auf-dem-weg-zum-zentralstaat> (27. Mai 2025).

Jahr 2020 über das einheitliche System der öffentlichen Gewalt vorbereitet und diene der Vervollkommnung der Organisation der öffentlichen Gewalt in den russischen Föderationssubjekten. Im Gesetzentwurf wird „ein erneuertes Modell der Organisation und der Tätigkeit (Hervorhebung durch den Autor) der Organe der öffentlichen Gewalt auf den Territorien der Subjekte der Russischen Föderation“ gebildet. Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs „beruhen auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einheit der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation, gehen von der objektiven Notwendigkeit des Zusammenwirkens aller Ebenen öffentlicher Gewalt aus und richten sich auf die Schaffung der Voraussetzungen für die Gewährleistung einer stabilen und komplexen sozioökonomischen Entwicklung innerhalb des Gesamtterritoriums der Russischen Föderation und auf den Territorien ihrer einzelnen Subjekte im Interesse der Bürger, der Gesellschaft und des Staats.“¹⁷

Der Gesetzesentwurf sollte die Prinzipien der Tätigkeit der Organe, die dem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in den Föderationssubjekten angehören, das System der Organe der Staatsgewalt der Föderationssubjekte und die Ordnung des Zusammenwirkens dieser Organe sowie die Prinzipien der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den föderalen, regionalen und kommunalen Organen der öffentlichen Gewalt bestimmen. Mit diesem Gesetzesentwurf sollten die Beziehungen zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten auf Grund der neu gefassten VerfRF revidiert werden, obwohl im Gesetzesentwurf viele Vorschriften des OrgSubjG-alt ihren Niederschlag fanden.¹⁸ Es bleibt unklar, warum das OrgSubjG-alt durch ein komplett neues Gesetz ersetzt werden musste. Man kann nur vermuten, dass es der Gesetzgeber – angesichts der zahlreichen Änderungen, die innerhalb der 22 Jahre des Bestehens des OrgSubjG-alt vorgenommen wurden, – gesetzestechnisch bedingt für sinnvoll hielt, ein neues Gesetz zu verabschieden.

Die regierende Partei „Einiges Russland“ wies darauf hin, dass mit der Verabschiedung des Gesetzesentwurfs die Staatsorganisation in den russischen Föderationssubjekten an die neue verfassungsrechtliche Realität angepasst würde, während die oppositionelle Kommunistische Partei diesen Gesetzesentwurf als „Einmischung Moskaus in die Angelegenheiten der Regionen“ und weitere Stärkung des Superprä-

17 Vgl. Pojasnitel'naja zapiska k proektu federal'nogo zakona „Ob obščich principach organizacii publicnoj vlasti v sub-ektach Rossijskoj Federacii“ (Begründung zum Projekt des Föderalen Gesetzes „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Subjekten der Russischen Föderation“ vom 27. September 2021) (im Folgenden Gesetzesbegründung), Ziff. 1 und 10; Zaključenie na proekt federal'nogo zakona N 1256381-7 „Ob obščich principach organizacii publicnoj vlasti v sub-ektach Rossijskoj Federacii“ (Gutachten des Staatsduma-Ausschusses für regionale Politik und kommunale Selbstverwaltung zum Entwurf des Föderalen Gesetzes Nr. 1256381-7 „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Subjekten der Russischen Föderation“ vom 21. Oktober 2021) (im Folgenden Gutachten zum Gesetzesentwurf), S. 1. Beide Dokumente sind unter <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> abrufbar.

18 Vgl. T. Stanovaja, Riski vzaimopodčinenosti. Začem ponadobilsja novyj zakon o publicnoj vlasti v RF (Risiken der gegenseitigen Unterordnung. Wozu braucht man das neue Gesetz über die öffentliche Gewalt in der Russischen Föderation), <https://carnegie.ru/commentary/85966> (27. Mai 2025); Gutachten zum Gesetzesentwurf, Fn. 17, S. 2.

sidentalismus im gegenwärtigen Russland kritisierte.¹⁹ Die liberale nichtparlamentarische Opposition bezeichnete diesen Gesetzesentwurf wörtlich als „Epitaphium auf den russischen Föderalismus“ und vertrat die Meinung, dass mit seiner Verabschiedung der Prozess der endgültigen Demontage des Bundesstaats in Russland abgeschlossen werde.²⁰ Offensichtlich war die grundlegende Idee des Gesetzesentwurfs „die Sicherung der weiteren Zentralisierung des politischen Systems, die in der erneuerten Verfassung vorangetrieben wird.“²¹

In der Tat sah der Gesetzesentwurf in Art. 1 „Organisation der öffentlichen Gewalt in den Subjekten der Russischen Föderation“ vor, dass die Organe der Staatsgewalt, weitere Staatsorgane und Organe der kommunalen Selbstverwaltung in ihrer Gesamtheit dem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation angehören und deren aufeinander abgestimmtes Funktionieren und Zusammenwirken zur möglichst effektiven Erfüllung von Aufgaben im Interesse der auf dem entsprechenden Territorium lebenden Bevölkerung der Präsident der Russischen Föderation zu gewährleisten hat. Damit wird diese Bestimmung aus den Vorschriften der neu gefassten russischen Verfassung (Art. 132 Abs. 3 i.V.m. Art. 80 Abs. 2) und des StRG (Art. 2) hergeleitet. Der Gesetzesentwurf ordnet nicht nur die Bestandteile der öffentlichen Gewalt – föderale, regionale und kommunale öffentlich-rechtliche Ebenen – in die einheitliche Machtvertikale ein, sondern ordnet faktisch die gesetzgebende der vollziehenden Gewalt, die regionalen den föderalen Organen und die kommunalen den regionalen Organen unter, was die Stärkung des Präsidentenamts an der Spitze dieser „Vertikale der Macht“ zementiert. Anstelle vom Prinzip des Machtausgleichs entsteht also ein klares **Subordinationsverhältnis** innerhalb des einheitlichen Macht-systems.²²

Da die Verabschiedung dieses Gesetzesentwurfs in die gemeinsame Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte fällt, bedurfte er der Unterstützung einer Zweidrittelmehrheit der russischen Föderationssubjekte (Art. 26.4 Abs. 3 Org-SubjG-alt). Mit massivem Widerstand der regionalen Eliten war allerdings nicht zu rechnen, weil diese in den letzten 20 Jahren auf formelle wie auch informelle Weise in die Machtvertikale bereits eingebunden wurden.²³ In der Tat wurde der Gesetzesentwurf in der ersten Lesung in der Staatsduma am 9. November 2021 mit überwältigender Mehrheit angenommen: 317 von 450 Abgeordneten stimmten für den Gesetzesentwurf, während nur 66 dagegen stimmten und lediglich 12 sich enthielten.²⁴ Aller-

19 Vgl. *S. Satanovskij*, *Začem Rossii zakon o publičnoj vlasti i kto emu ne rad?* (Wozu braucht Russland ein Gesetz über die öffentliche Gewalt und wer freut sich darüber nicht?), Deutsche Welle vom 9. November 2021, <https://p.dw.com/p/42n23> (27. Mai 2025).

20 Vgl. *V. Ryžkov*, *Verchuskoj poechali. Vertikal' „publičnoj vlasti“ i epitafija rossijskomu federalizmu: kak v Rossii perestali vybirat' daže merov* (Vertikale der öffentlichen Gewalt und Epitaphium auf den russischen Föderalismus), *Novaja Gazeta* vom 6. November 2021, <https://novayagazeta.ru/articles/2021/11/06/verkhushkoi-poekhali> (27. Mai 2025).

21 *Klimovich*, Fn. 16.

22 Vgl. *Stanovaja*, Fn. 18.

23 Vgl. *Klimovich*, Fn. 16.

24 Vgl. *Osnovnyje položeniya zakona ob organizacii publičnoj vlasti v sub-ektach RF* (Die grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation der öffentlichen Gewalt in den Subjekten der Russischen Föderation), TASS vom 21. Dezember 2021, <https://tass.ru/info/13262587> (27. Mai 2025).

dings zählten zu den Neinstimmen u. a. sechs Stimmen der Abgeordneten der regierenden Partei „Einiges Russland“: diese in der Parteigeschichte noch nie dagewesene Demarche gegen die Parteidisziplin²⁵ erlaubten sich die Abgeordneten, die die Teilrepublik Tatarstan im Unterhaus des russischen Parlaments vertreten (weshalb es dazu kam, wird unter IV. 3a näher erläutert). Die meisten Föderationssubjekte unterstützten den Gesetzesentwurf, beantragten jedoch etwa 200 Änderungen;²⁶ insgesamt wurden mehr als 400 Änderungen zum Gesetzesentwurf vorgeschlagen.²⁷ In der zweiten Lesung am 9. Dezember 2021 stimmten 332 Abgeordnete für den Gesetzesentwurf, dagegen stimmten 87 und nur zwei enthielten sich. Am 14. Dezember 2021 wurde das Föderale Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Subjekten der Russischen Föderation“ (im Folgenden OrgSubjG-neu) in dritter Lesung verabschiedet und am gleichen Tag dem Föderationsrat zur Behandlung zugeleitet.²⁸

Der Föderationsrat behandelte das OrgSubjG-neu bereits am nächsten Tag. Das Mitglied des Föderationsrats *Ljudmila Narusova* äußerte sich kritisch gegenüber dem Gesetz, da es ihrer Ansicht nach ausschließlich die Interessen der Präsidialverwaltung, nicht jedoch die historischen Besonderheiten der russischen Regionen, widerspiegelt. Das andere Mitglied des Föderationsrats *Elena Mizulina* schlug dagegen vor, dem Gesetz zuzustimmen und das Monitoring seiner Durchsetzung in Zukunft durchzuführen.²⁹ Die Vorsitzende des Föderationsrats *Valentina Matvienko* bemerkte ihrerseits, dass es das Ziel des Gesetzes sei, ein gut funktionierendes System der öffentlichen Gewalt zu schaffen, „damit jeder Bürger versteht, was und von wem zu erfragen ist und wer was zu verantworten hat“. Im Endeffekt stimmten 146 von 170 Mitgliedern des Föderationsrats dem Gesetz zu, während lediglich vier Mitglieder ihre Stimme dagegen abgaben.³⁰

Präsident *Putin* unterschrieb das OrgSubjG-neu am 21. Dezember 2021 und mit der Veröffentlichung des Gesetzes am gleichen Tag trat es grundsätzlich in Kraft. Das Inkrafttreten des Gesetzes erfolgte gem. Art. 65 allerdings stufenweise: Kap. 2–5 und 9 des OrgSubjG-neu, welche das System der Organe der Staatsgewalt in den Föderationssubjekten regeln, sollten zum 1. Juni 2022 umgesetzt werden. Kap. 7–8, welche die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Oberstaat, den Gliedstaa-

25 Zum Vergleich wurde der Abgeordnete *Evgenij Marčenko*, der am 28. Oktober 2021 gegen den Haushalt 2022 in der ersten Lesung gestimmt hatte, bereits am 2. November 2021 aus der Partei ausgeschlossen; vgl. A. *Vinokurov*, *Golosovavšij protiv bjudžeta edinoross isključen iz partii* (Der gegen den Haushalt gestimmt habende Abgeordnete wurde aus der Partei ausgeschlossen), <https://www.kommersant.ru/doc/5062025> (27. Mai 2025).

26 Vgl. TASS vom 21. Dezember 2021, Fn. 24.

27 Vgl. *Senatory rassmotrjat zakon o publičnoj vlasti v RF* (Die Senatoren erörtern das Gesetz über die öffentliche Gewalt in der Russischen Föderation), *Interfax* vom 15. Dezember 2021, <https://www.interfax.ru/russia/809421> (27. Mai 2025).

28 Vgl. TASS vom 21. Dezember 2021, Fn. 24.

29 Vgl. *Interfax* vom 21. Dezember 2021, Fn. 27.

30 Vgl. *Sovfed odobril raskritikovannyj Tatarstanom zakon o publičnoj vlasti* (Der Föderationsrat billigte das von Tatarstan kritisierte Gesetz über die öffentliche Gewalt), *RBC* vom 15. Dezember 2021. <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/61b9a9f99a79470515f437cf> (27. Mai 2025).

ten und den Kommunen regelt, sind hingegen erst zum 1. Januar 2023 in Kraft getreten.

Gemäß Art. 1 Abs. 5 OrgSubjG-neu wird das System der Organe der Staatsgewalt sowie der **anderen Staatsorgane** der Föderationssubjekte von diesen selbständig festgelegt, allerdings in Übereinstimmung mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation, dem OrgSubjG-neu sowie anderen föderalen Gesetzen. Zum eigenen Regelungsgegenstand zählt das OrgSubjG-neu in Art. 1 Abs. 4 die Regulierung der Bildung, Zusammensetzung und Tätigkeit der Organe der Staatsgewalt der Föderationssubjekte, deren Befugnisse und Verantwortung sowie der Ordnung der Zusammenarbeit untereinander und mit anderen Organen, die zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in den Föderationssubjekten gehören. Genauso wie sein Vorläufer geht das OrgSubjG-neu in seinem Regelungsgegenstand über die verfassungsrechtlich vorgesehenen allgemeinen Organisationsprinzipien weit hinaus und schränkt damit von Anfang an die Organisationshoheit der russischen Föderationssubjekte wesentlich ein.³¹

In Art. 2 legt das OrgSubjG-neu die Grundsätze der Tätigkeit der Organe, die zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt im Föderationssubjekt gehören, fest. Zum einen verweist dieser Artikel auf die Grundsätze der „vertikalen“ Gewaltenteilung: Aufteilung der Staatsgewalt in gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt, Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Ebenen der öffentlichen Gewalt, selbständige Ausübung der Befugnisse durch die Organe der öffentlichen Gewalt.³² Zum anderen wird die Subordination in den Verhältnissen zwischen den Organen akzentuiert: Zu den Tätigkeitsgrundsätzen gehören die Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt sowie das aufeinander abgestimmte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der öffentlichen Gewalt auf föderaler, regionaler und kommunaler Ebene zu den Zwecken der Schaffung der Voraussetzungen für die Gewährleistung einer stabilen und komplexen sozioökonomischen Entwicklung innerhalb des Territoriums des jeweiligen Föderationssubjekts.

Damit wurde im OrgSubjG-neu faktisch das Prinzip des **„zentralistischen Föderalismus“** proklamiert – dieses offene Geheimnis enthüllte der Gesetzgeber selbst.³³ Mit der Verwendung dieses Begriffs in der Gesetzesbegründung macht der Gesetzgeber offensichtlich eine Anspielung auf den **„demokratischen Zentralismus“**, den Begriff aus der sowjetischen Staatsrechtstheorie: der verfassungsrechtlich verankerte Bundesstaat muss im gegenwärtigen Russland mit einem System ersetzt werden, in dem die Staatsgewalt nach dem Prinzip der **Unterordnung** der nachstehenden Bindeglieder (Gemeinden, Regionen) unter die übergeordneten (Regionen, Oberstaat) auszuüben ist. In der Tat geht es um die gesetzgeberische Verankerung der politischen Kategorie „Vertikale der Macht“ in Bezug auf die formale bundesstaatliche Ordnung, die sich aus dem Arbeitszimmer des Präsidenten im Kreml bis zu den Gemeindeverwaltungen erstreckt. Inhaltlich reflektiert das OrgSubjG-neu den seit über zwei Jahr-

31 Vgl. zum Vorläufer *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 6; *Luchterhandt*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 71 Rn. 30; *ders.*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 72 Rn. 107 f., 110.

32 Zu den Prinzipien der Staatsorganisation der russischen Föderationssubjekte vgl. *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 8; *Küpper/Himmelreich*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 132 Rn. 34 (m.w.N.).

33 Vgl. Gutachten zum Gesetzesentwurf, Fn. 17, S. 16 f.

zehnten zu beobachtenden Trend einer signifikanten Zentralisierung der föderativen Beziehungen in Russland. Dieser Trend hat sich durch die Verfassungsreform von 2020 noch weiter verstärkt.³⁴

Das in Art. 5 Abs. 3 VerFRF verankerte **Prinzip der Einheit des Systems der Staatsgewalt** in der Russischen Föderation impliziert, dass das Wesen und Verständnis von Staatsgewalt von der Russischen Föderation als Oberstaat und den Föderationssubjekten als deren Gliedstaaten **dasselbe** sein muss. Es lässt sich ableiten, dass die russischen Föderationssubjekte dazu aufgefordert sind, die Staatsgewalt in Form der Gewaltenteilung zu organisieren. Gemäß Art. 11 Abs. 2 VerFRF wird die Staatsgewalt in den Föderationssubjekten von den Organen ausgeübt, die von den Föderationssubjekten gebildet werden. In diesem Zusammenhang und unter Berücksichtigung des Art. 10 VerFRF wird die Staatsgewalt in den Föderationssubjekten von den Organen der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt ausgeübt. Dabei müssen diese so voneinander abgegrenzt werden, wie das auf der Bundesebene der Fall ist. Die russische Fachliteratur leitet außerdem daraus ab, dass die Modalitäten der Bildung der Staatsorgane bei Föderation und deren Subjekten **identisch** sein müssen.³⁵

Durch das OrgSubjG-neu wird das System der Organe der Staatsgewalt in den russischen Föderationssubjekten weiterhin vereinheitlicht. Es ist zu bemerken, dass die VerFRF – weder in ihrer ursprünglichen noch in ihrer aktuellen Fassung – nicht vorsieht, welche Organe konkret in den Föderationssubjekten gebildet werden sollen.³⁶ Aus der Formulierung des Art. 77 Abs. 1 VerFRF folgt, dass in den russischen Föderationssubjekten bloß die **Vertretungs- und Vollzugsorgane** einzurichten sind. Der neu eingefügte Art. 77 Abs. 3 VerFRF sieht die Voraussetzungen der Wählbarkeit zum Amt des obersten Amtsträgers (Leiters des obersten Vollzugsorgans) eines Föderationssubjekts vor, woraus sich ergibt, dass es innerhalb der regionalen Vollzugsorgane ein oberstes Vollzugsorgan und ein Amt des Oberhauptes der regionalen Exekutive zu geben hat. Aus Art. 118 Abs. 3 n.F. i.V.m. Art. 71 lit. n VerFRF folgt, dass die russischen Föderationssubjekte eigene **Friedensrichter** als unterste Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit haben, allerdings sind sie Teil des **föderalen** Gerichtssystems und deren Status ist durch ein föderales Gesetz³⁷ geregelt.³⁸ Daher können das regionale Staatssystem nur die Organe der Legislative und der Exekutive bilden.

34 Vgl. *Klimovich*, Fn. 16; *Gorskiy*, Fn. 7, S. 534 f., 554.

35 Vgl. *M. Geistlinger*, in: *B. Wieser* (Hrsg.), *Handbuch der russischen Verfassung*, Wien 2014, Art. 5 Rn. 25 f.

36 Vgl. *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 9 (m.w.N.).

37 Federal'nyj zakon ot 17 dekabnja 1998 g. N 188-FZ „O mirovyj sud'jach v Rossijskoj Federacii“ (Föderales Gesetz vom 17. Dezember 1998 Nr. 188-FZ „Über die Friedensrichter in der Russischen Föderation“), SZ RF 1998, Nr. 51, Pos. 6270.

38 Zur Frage der regionalen Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland vgl. *A. Gorskiy*, Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation: jüngste Gerichtspraxis und ihre Wirkung auf den Status der russischen Föderationssubjekte, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2020: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2020, S. 144 ff.; *ders.*, Regionale Verfassungsgerichtsbarkeit im modernen Russland: Eine „schlafende Institution“, die nie wirklich erwacht ist, *Deutsch-Russische Rechtszeitschrift* 2|2021, S. 121 ff.

Obwohl die russischen Föderationssubjekte das eigene System der Organe von Verfassungen wegen selbständig festlegen (Art. 77 Abs. 1) und diese Organe ihre Befugnisse im Rahmen der „vertikalen“ Gewaltenteilung und der Abgrenzung der Zuständigkeiten eigenständig ausüben (Art. 10, 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 3), stellt das System der Organe der Staatsgewalt eines Föderationssubjekts nun auch einen Bestandteil des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation dar (Art. 132 Abs. 3 i.V.m. Art. 83 lit. e.5).

In diesem Sinne lautet Art. 4 OrgSubjG-neu „Organe der Staatsgewalt eines Subjekts der Russischen Föderation im einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation“: Gemäß Abs. 1 üben die regionalen Organe der Staatsgewalt ihre Befugnisse in den durch die Verfassung bestimmten Grenzen aus und tragen die gesetzlich vorgesehene Verantwortung sowie gewährleisten die Übereinstimmung der regionalen Verfassungen (Statuten), Gesetze und anderen Rechtsakte mit der föderalen Verfassung. Nach Art. 4 Abs. 2 OrgSubjG-neu bilden das System der Organe der Staatsgewalt eines Föderationssubjekts folgende Organe: das **Gesetzgebungsorgan**; der **oberste Amtsträger**; das **oberste Vollzugsorgan**, sowie **weitere Organe der Staatsgewalt**, die gemäß der Verfassung (dem Statut) des jeweiligen Föderationssubjekts vorgesehen sind. Zu den unabdingbaren Staatsorganen der russischen Föderationssubjekte zählt das OrgSubjG-neu explizit die **Wahlkommission** (Art. 37 Abs. 4) und den **Rechnungsprüfungshof** (Art. 38); **optional** können die Föderationssubjekte das Amt eines regionalen **Menschenrechtsbeauftragten** einführen (Art. 37 Abs. 2, 3).

Das OrgSubjG-neu sieht eine spezielle Regulierung für die Städte von föderaler Bedeutung sowie für die regionalen Hauptstädte vor. So wird die Ausübung der öffentlichen Gewalt auf den Territorien der Städte von föderaler Bedeutung sowie die Bildung der dortigen Organe mit den **explizit** im OrgSubjG-neu festgesetzten Besonderheiten (Art. 59 Abs. 1–3) bzw. mit den Besonderheiten, die durch ein föderales oder regionales Gesetz vorgesehen werden **können** (Art. 59 Abs. 4, 5, 60 Abs. 1, 2), erfolgen.

Wie sein Vorläufer regelt das OrgSubjG-neu nicht nur die Staatsorganisation in den russischen Föderationssubjekten, sondern auch ihre Kompetenzen, und zwar sehr detailliert.³⁹ Zur zweiten Lesung wurde der damalige Gesetzesentwurf mit einer umfangreichen Liste von Befugnissen (etwa 170), die die regionalen Organe der Staatsgewalt im Rahmen der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte selbständig und auf eigene Kosten ausüben, ergänzt (Art. 44 Abs. 1 OrgSubjG-neu). Diese Liste ist abschließend und bedarf im Fall der Überarbeitung der Zustimmung des Staatsrats (Art. 62 Abs. 3 OrgSubjG-neu). Diese Befugnis dehnt die Kompetenz des Staatsrats aus und schafft damit faktisch einen Einflussmechanismus auf die regionale Politik seitens der Präsidialverwaltung.⁴⁰

39 Zum Vorläufer vgl. *Luchterhandt*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 72 Rn. 105; *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 17.

40 Vgl. *Stanovaja*, Fn. 18.

III. Regionale Parlamente

1. Rechtsnatur und Struktur

Das Gesetzgebungsorgan gehört als unabdingbarer Bestandteil zum System der Organe der Staatsgewalt eines Föderationssubjekts (Art. 4 Abs. 2 OrgSubjG-neu). Gemäß Art. 7 Abs. 1, 2 ist das Gesetzgebungsorgan ein **Vertretungsorgan** und das **einzigste Legislativorgan** des jeweiligen Föderationssubjekts; ferner ist das Gesetzgebungsorgan ein **dauernd tätiges** Organ der Staatsgewalt eines Föderationssubjekts. Das OrgSubjG-neu verwendet in Bezug auf die regionalen Parlamente einheitlich den Begriff „Gesetzgebungsorgan“ und weicht damit von der früheren gesetzestechnischen Praxis des OrgSubjG-alt ab, wonach die regionalen Parlamente einheitlich mit dem komplexen Begriff „Gesetzgebungs-(Vertretungs-)organ“ bezeichnet wurden. In dieser Hinsicht ist zu bemerken, dass selbst die russische Verfassung keine einheitliche Bezeichnung für die regionalen Parlamente vorsieht: An manchen Stellen bezeichnet die VerfRF sie als „Gesetzgebungs-(Vertretungs-)organ“ (Art. 66 Abs. 2, 95 Abs. 2 lit. a, 104 Abs. 1 S. 1, 134), an anderen Stellen handelt es sich um die „Vertretungsorgane“ (Art. 77 Abs. 1, 97 Abs. 2 S. 1), und an weiteren Stellen werden sie als „Gesetzgebungsorgane“ (Art. 66 Abs. 3) oder als „Organe der gesetzgebenden Gewalt“ (Art. 125 Abs. 2 und 5, 136, indirekt auch Art. 10 S. 1) bezeichnet. Die Verwendung des Begriffs „Gesetzgebungsorgan“ bezüglich der Vertretungsorgane der russischen Föderationssubjekte sollte offensichtlich bloß gesetzestechnischer Natur sein, allerdings betont er mehr die Gesetzgebungsfunktion dieser Organe und vertuscht – auch wenn nur rein symbolisch – deren Rechtsnatur als politische **Volksvertretungen** auf regionaler Ebene.

Der Name des Gesetzgebungsorgans wird durch die Verfassung (das Statut) des Föderationssubjekts unter Berücksichtigung der historischen, nationalen und anderen Traditionen des jeweiligen Föderationssubjekts festgesetzt (Art. 7 Abs. 3 OrgSubjG-neu). Dabei wurde auch die seit 2010 bestehende Regel des OrgSubjG-alt übernommen, wonach der Name des regionalen Gesetzgebungsorgans keine Wortverbindungen aus den Namen der föderalen Staatsorgane (vor allem „Staatsduma“) enthalten darf.⁴¹ Derzeit haben die regionalen Gesetzgebungsorgane in Russland folgende Namen: 29 Föderationssubjekte bezeichnen das eigene Gesetzgebungsorgan als „Gesetzgebungsversammlung“, in weiteren 29 Föderationssubjekten enthält der Name des Gesetzgebungsorgans das Wort „Duma“; in elf nationalen Republiken agieren „Staats-“ oder „Volksversammlungen“, in drei weiteren Republiken gibt es das „Parlament“, in fünf Föderationssubjekten agieren die „Abgeordnetenversammlung“ bzw. der „Abgeordnetenrat“, in drei nationalen Republiken heißt das Gesetzgebungsorgan „Chural“, in drei weiteren werden die traditionsreichen Worte „Kurultaj“ und „Chase“ als Zusatz zur Bezeichnung des regionalen Gesetzgebungsorgans verwendet.⁴²

In Bezug auf die Struktur des Gesetzgebungsorgans wäre es eine Fehlannahme, zu behaupten, die russischen Föderationssubjekte könnten eigenständig über die Struktur

41 Vgl. Gorskiy, Fn. 13, S. 453.

42 Vgl. TASS vom 21.12.2021, Fn. 24; J. Henderson, Socialist Constitutional Legacies in Regional Constitutions and Charters in Russia, Russian Law Journal 2|2021, S. 138 ff.

ihrer Parlamente entscheiden und beispielsweise ein **Zweikammersystem** implementieren. Obwohl das OrgSubjG-neu an einer Stelle vorschreibt, dass die Struktur des Gesetzgebungsorgans durch die Verfassung (das Statut) des jeweiligen Föderationssubjekts festzusetzen ist (Art. 7 Abs. 3), sieht es an einer anderen Stelle (Art. 7 Abs. 1) vor, dass das Gesetzgebungsorgan das **einzige Legislativorgan** eines Föderationssubjekts ist. Aus dieser Regel ergibt sich mittelbar, dass die regionalen Parlamente **ausschließlich** nach dem **Einkammersystem** einzurichten sind.⁴³

2. Zusammensetzung

Anknüpfend an Art. 32 Abs. 1 VerfRF schreibt Art. 4 Abs. 7 OrgSubjG-neu vor, dass die Organe der Staatsgewalt der Föderationssubjekte die Ausübung des Bürgerrechts, an der Verwaltung der Angelegenheiten des Staats sowohl unmittelbar als auch durch ihre Vertreter teilzuhaben, gewährleisten, u. a. im Wege der gesetzlichen Verankerung der Garantien für eine rechtzeitige Ausschreibung von Wahlen zu den regionalen Organen der Staatsgewalt und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung sowie für die Periodizität dieser Wahlen. In diesem Zusammenhang sieht das OrgSubjG-neu nunmehr vor, dass die Amtszeit der Abgeordneten des Gesetzgebungsorgans eines Föderationssubjekts **fünf Jahre** beträgt (Art. 7 Abs. 11). Dies sei „zu den Zwecken der Gewährleistung der Stabilität des Systems der öffentlichen Gewalt“ festzusetzen (Ziff. 6 der Gesetzesbegründung). Mit dieser **Muss**-Vorschrift wird die frühere Soll-Bestimmung des OrgSubjG-alt (Art. 4 Abs. 5) ersetzt, wonach die Legislaturperiode des regionalen Parlaments vom jeweiligen Föderationssubjekt selbständig zu bestimmen ist, allerdings **soll** sie fünf Jahre nicht überschreiten. Damit räumt das OrgSubjG-neu den russischen Regionen **keinen** Ermessensspielraum mehr in Bezug auf die Festlegung der Dauer der Legislaturperiode ein.

Wie sein Vorläufer legt das OrgSubjG-neu unverändert die **Mindest- sowie Höchstzahl der Abgeordneten** der regionalen Parlamente je nach Bürgerzahl fest (Art. 7 Abs. 6).⁴⁴

Während das OrgSubjG-alt in Art. 4 Abs. 4 eine – auch wenn im Vergleich zur Fassung von 2001 gelockerte – **verbindliche Anforderung** an die Zahl der Abgeordneten, die nach dem **Verhältnismahlrecht** zu wählen sind, vorsieht (es müssen mindestens 25% der Abgeordneten nach Parteilisten gewählt werden; die Städte von föderaler Bedeutung sind von diesem Erfordernis seit 2013 befreit),⁴⁵ enthält das OrgSubjG-neu an dieser Stelle nun eine Kann-Bestimmung: Gemäß Art. 15 Abs. 5 **kann** durch ein regionales Gesetz eine Anzahl der Abgeordneten, die nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden, vorgesehen werden. Die Städte von föderaler Bedeutung

43 Zur Geschichte des Bikameralismus in den russischen Regionen vgl. *A. Gorskiy*, Nužny li sub-ektam Rossijskoj Federacii dvuchpalatnye parlamenti? (Brauchen die Subjekte der Russischen Föderation Zweikammerparlamente?), *Graždanin i pravo* (Bürger und Recht) 8| 2011, S. 84 ff.

44 Zu der Vorgeschichte dieser Regel und dem Vergleich mit einem früheren Analogon im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz vgl. *Gorskiy*, Fn. 13, S. 452 f.; *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 10 (m.w.N.).

45 Vgl. *Gorskiy*, Fn. 13, S. 451 f.

sind weiterhin berechtigt, durch ein regionales Gesetz die Besonderheiten für die Zusammensetzung des eigenen Gesetzgebungsorgans festzulegen (Art. 59 Abs. 5). Anscheinend entschied der Gesetzgeber, sich von der Idee einer „Parteienvertikale“ auf Grund der stark fallenden Zustimmungswerte der regierenden Partei „Einiges Russland“ endgültig zu verabschieden.

Unabhängig davon, ob die Abgeordneten ihre Tätigkeit entgeltlich oder ehrenamtlich ausüben (Art. 17 Abs. 1 OrgSubjG-neu), bekleiden nun **alle** Abgeordneten der regionalen Parlamente ein **öffentliches Amt** (Art. 17 Abs. 3 OrgSubjG-neu). Dies stellt die Abgeordneten formell mit Beamten gleich und ist mit allen dazugehörigen Einschränkungen verbunden. Die Abgeordneten als Personen, die das öffentliche Amt bekleiden, dürfen gemäß Art. 5 OrgSubjG-neu nicht die Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staats oder eine Aufenthaltserlaubnis haben (Abs. 2); ferner ist es ihnen sowie ihren Ehegatten und minderjährigen Kindern untersagt, bei ausländischen Banken außerhalb des Territoriums Russlands Konten (Einlagen) zu eröffnen und zu halten, Bargeldmittel und Wertgegenstände dort zu verwahren sowie ausländische Finanzinstrumente zu haben und zu nutzen (Abs. 3). Diese Einschränkung betrifft gleichermaßen die Abgeordneten**kandidaten**. Für mögliche Verstöße gegen zahlreiche Verpflichtungen können gegen die Abgeordneten der regionalen Parlamente Sanktionen von einer Verwarnung bis hin zur Amtsenthebung verhängt werden (Art. 19 Abs. 21 und 22 OrgSubjG-neu). Offiziell sollte die Ausdehnung zahlreicher beamtenrechtlicher Einschränkungen auf die Abgeordneten dem Zweck der Stärkung der Garantien für die Ausübung des Abgeordnetenmandats dienen (Ziff. 7 der Gesetzesbegründung). In der Tat geht es hier um weitere Maßnahmen im Rahmen der „Nationalisierung“ der politischen Eliten, die vom Präsidenten *Putin* als eines der Ziele der Verfassungsreform von 2020 angekündigt wurde. Dadurch wird es deutlich einfacher, oppositionelle Abgeordnete im Rahmen eines außergerichtlichen und -parlamentarischen Verfahrens aus dem Parlament auszuschließen.⁴⁶

3. Funktionen

a) Gesetzgebungsfunktion

Im Anschluss an die gesetzestechnische Bezeichnung der regionalen Parlamente als „Gesetzgebungsorgane“ ergibt sich aus Art. 8 Abs. 1 OrgSubjG-neu, welcher deren grundlegende Befugnisse bestimmt, dass die wichtigste Funktion dieser Staatsorgane die **Gesetzgebung** ist. **Zum einen** verabschiedet das regionale Gesetzgebungsorgan die Verfassung (das Statut) des jeweiligen Föderationssubjekts und die Änderungen daran (Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 OrgSubjG-neu). Dabei ist es möglich, dass **nur** die regionalen Verfassungen (über welche gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 1 VerfRF ausschließlich die nationalen Republiken verfügen dürfen) auf eine andere Weise (zum Beispiel durch Referendum) verabschiedet werden können. Allein dies unterstreicht den Unterschied im rechtlichen Status der nationalen Republiken im Vergleich zu den anderen russischen

⁴⁶ Vgl. Ryzkov, Fn. 18.

Föderationssubjekten und verweist auf das Vorhandensein des sog. **asymmetrischen Föderalismus**⁴⁷ im modernen Russland.

Zum anderen ist die Teilnahme der regionalen Parlamente am föderalen Gesetzgebungsverfahren vorbestimmt. Neben dem Gesetzesinitiativrecht der regionalen Gesetzgebungsorgane (Art. 104 Abs. 1 S. 1 VerfRF i.V.m. Art. 8 Abs. 1 Nr. 2 OrgSubjG-neu) steht ihnen auch das Recht auf Teilnahme an der Behandlung der Gesetzesentwürfe im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz der Russischen Föderation und ihrer Subjekte in der Staatsduma zu (Art. 39 f. OrgSubjG-neu). Heftige Einwände gab es gegen die Bestimmung des Gesetzesentwurfs, nach welcher die Frist zur Einbringung der Stellungnahmen zu den sowie der Änderungen in die Gesetzesentwürfe im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz in die Staatsduma von 30 auf 15 Tage verkürzt wurde. In der Gesetzesbegründung wurde dies mit der Gewährleistung der Optimierung des Gesetzgebungsverfahrens und des Zusammenwirkens zwischen den Organen der öffentlichen Gewalt begründet (Ziff. 8 Abs. 5). Selbst der mitverantwortliche Ausschuss der Staatsduma wies in Bezug auf diese Regel darauf hin, dass eine solche kurze Frist für eine vollständige Ausarbeitung und Behandlung eines Gesetzes ungenügend sei. Darüber hinaus wurde betont, dass dabei die Periodizität der Sitzungen der regionalen Gesetzgebungsorgane zu berücksichtigen sei (S. 9 des Gutachtens zum Gesetzesentwurf). In ihren Stellungnahmen äußerten auch zahlreiche regionale Parlamente Kritik an dieser Regel und wiesen darauf hin, dass sie de facto zum Ausschluss der russischen Föderationssubjekte aus dem föderalen Gesetzgebungsverfahren führe.⁴⁸

Nach der heftigen Kritik wurde diese Vorschrift korrigiert. Grundsätzlich beträgt die Frist zur Einreichung der Stellungnahmen zu den Gesetzesentwürfen im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz der Russischen Föderation und ihrer Subjekte sowie der Änderungen in diese Gesetzesentwürfe weiterhin 30 Tage (Art. 39 Abs. 2 S. 1, 40 S. 1 OrgSubjG-neu). Diese Frist ist in den durch die Geschäftsordnung der Staatsduma bestimmten Fällen bis auf 15 Tage zu verkürzen (Art. 39 Abs. 2 S. 2, 40 S. 2 OrgSubjG-neu). Außerdem kann diese Frist verkürzt werden, wenn sich mehr als 2/3 der Föderationssubjekte für die Verabschiedung des jeweiligen Gesetzesentwurfs bereits vor dem Ablauf der 30-tägigen Frist ausgesprochen haben (Art. 39 Abs. 3 OrgSubjG-neu).

Zum dritten übt das Gesetzgebungsorgan eines Föderationssubjekts die gesetzliche Regulierung im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit der Föderationssubjekte sowie der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte aus (Art. 8 Abs. 1 Nr. 3 OrgSubjG-neu). Art. 10 Abs. 1 OrgSubjG-neu zählt zu den Subjekten des Gesetzesinitiativrechts auf regionaler Ebene neben den Abgeordneten, dem obersten Amtsträger, dem obersten Vollzugsorgan sowie den Vertretungsorganen der Gemeinden nun auch den **Generalstaatsanwalt** des jeweiligen Föderationssubjekts. Offiziell wurde dies mit der aktuellen Praxis der russischen Föderationssubjekte begründet, in 82 von denen dieses Recht des Generalstaatsanwalts bereits in den regionalen Verfassungen (Statuten) verankert wurde und von dem er in der Vergangenheit aktiv Gebrauch machte (Ziff. 8 Abs. 3 der Gesetzesbegründung, S. 5 des Gutachtens zum Gesetzesentwurf). In der Tat erscheint die Einräumung des Gesetzesinitiativrechts an die regionalen Generalstaatsanwälte als Versuch des Oberstaats zusätzliche Einflusshebel

47 Zum Inhalt des Begriffs vgl. *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 35, Art. 5 Rn. 13 ff.

48 Vgl. *Satanovskij*, Fn. 19; *Ryžkov*, Fn. 20.

auf die regionalen Gesetzgebungen zu erhalten: In einem potenziellen Konfliktfall könnte der Oberstaat nicht nur die „falschen“ Entscheidungen des regionalen Gesetzgebers anfechten, sondern auch mit Hilfe der regionalen Generalstaatsanwälte, die als Teil eines „einheitlichen föderalen zentralisierten Systems“ der Staatsanwaltschaft vom Präsidenten der Russischen Föderation zu ernennen sind (Art. 129 Abs. 1, 4 VerfRF n.F.), für ihn erforderliche Rechtsvorschriften durchsetzen.⁴⁹

Das OrgSubjG-neu verweist auf die Möglichkeit, durch die Verfassung (das Statut) eines Föderationssubjekts das Gesetzesinitiativrecht **anderen** Subjekten einzuräumen, gleichzeitig benennt es einen **begrenzten** Kreis solcher möglichen Subjekte, zu dem weitere Organe, Organisationen, Senatoren der Russischen Föderation, die das Gesetzgebungs- und Vollzugsorgan des jeweiligen Föderationssubjekts im Föderationsrat vertreten, weitere Amtsträger sowie die auf dem Territorium des Föderationssubjekts lebenden Bürger gehören können (Art. 10 Abs. 2).

Obwohl es einige Subjekte des Gesetzesinitiativrechts gibt, verleiht das OrgSubjG-neu allerdings der Exekutive eine besondere Bedeutung im Gesetzgebungsverfahren, wonach die Gesetzesentwürfe des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts auf seinen Vorschlag vom regionalen Gesetzgebungsorgan vorrangig zu behandeln sind (Art. 10 Abs. 3).

Neben der Benennung der Subjekte des Gesetzesinitiativrechts bestimmt das OrgSubjG-neu detailliert die Mehrheitsanforderungen bei Abstimmungen, die Anzahl der Lesungen sowie die Fristen, innerhalb welcher ein Gesetzesentwurf vom Gesetzgebungsorgan zu behandeln und vom obersten Amtsträger zu unterzeichnen und zu veröffentlichen ist (Art. 12 f.). Anknüpfend an Art. 125 Abs. 5.1 lit. c VerfRF n.F. sieht das OrgSubjG-neu auch die Vorgehensweise und Rechtsfolgen für den Fall vor, wenn ein vom regionalen Parlament verabschiedetes Gesetz vor seiner Unterzeichnung durch den obersten Amtsträger vom Präsidenten der Russischen Föderation dem föderalen VerfG zur Überprüfung dessen Verfassungsmäßigkeit vorgelegt wird (Art. 13 Abs. 5, 6).

b) Kreativ- und Kontrollfunktionen

Neben der Gesetzgebungsfunktion stehen den Gesetzgebungsorganen der russischen Föderationssubjekte die nicht weniger wichtigen **Kreativ- und Kontrollfunktionen** zu. Allerdings findet man unter den in Art. 8 OrgSubjG-neu aufgelisteten „grundlegenden Befugnissen“ eines regionalen Parlaments nur **eine** Kontrollbefugnis, nämlich die Anhörung des jährlichen Berichts des obersten Amtsträgers über die Ergebnisse seiner Tätigkeit. Die weiteren Kreativ- und Kontrollbefugnisse des Gesetzgebungsorgans verstecken sich an anderen Stellen im Gesetzestext. Diese Besonderheit ist darauf zurückzuführen, dass die meisten Kreativ- und Kontrollrechte der regionalen Parlamente in Bezug auf die Exekutive durch andere Mechanismen relativiert sind.

Die Kreativfunktion des Parlaments entfaltet sich vor allem in seinem Recht, das Regierungsoberhaupt zu wählen. Die Verfassung (das Statut) eines Föderationssubjekts **kann** neben der Direktwahl (ausführlicher dazu unter IV.3b) vorsehen, dass der

49 Vgl. *Stanovaja*, Fn. 18.

oberste Amtsträger des jeweiligen Föderationssubjekts vom Gesetzgebungsorgan gewählt wird (Art. 23 Abs. 1 OrgSubjG-neu); eine solche Option war im OrgSubjG-alt bereits 2013 vorgesehen (Art. 18).⁵⁰ Dieses Kreativrecht dürfen die regionalen Gesetzgebungsorgane in Russland allerdings nur **bedingt** ausüben: Gemäß Art. 23 Abs. 2 ff. OrgSubjG-neu werden die Kandidaten für das Amt des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts nicht vom Gesetzgebungsorgan selbst „aus der eigenen Mitte“ ausgesucht, sondern vom Präsidenten der Russischen Föderation vorgeschlagen; deren Anzahl darf dabei nicht drei überschreiten. Die Kandidatenliste wird nach den Vorschlägen der im Gesetzgebungsorgan des jeweiligen Föderationssubjekts sowie in der Staatsduma vertretenen politischen Parteien aufgestellt.

In den autonomen Bezirken, die Teil eines Gebiets sind (die sog. **Matrjoschka-Regionen**), ist die Teilnahme des Gesetzgebungsorgans an diesem Wahlmechanismus noch mit weiteren Elementen erschwert. Gemäß Art. 24 Abs. 2 ff. OrgSubjG-neu werden die Kandidaten für das Amt des obersten Amtsträgers des jeweiligen autonomen Bezirks ebenfalls vom Präsidenten der Russischen Föderation vorgeschlagen; die Kandidatenliste wird allerdings vom obersten Amtsträger des Gebiets, dessen Teil der jeweilige autonome Bezirk ist, auf Vorschlag der im Gesetzgebungsorgan des jeweiligen autonomen Bezirks sowie in der Staatsduma vertretenen politischen Parteien aufgestellt. Der oberste Amtsträger des Gebiets wählt aus den vorgeschlagenen Kandidaten jeweils fünf aus, von denen der Präsident der Russischen Föderation dem Parlament des autonomen Bezirks nur drei zur Wahl vorzuschlagen hat. Man sieht bei diesen Wahloptionen, dass das Kreativrecht des jeweiligen regionalen Parlaments durch die obligatorische Teilnahme der Träger der Exekutivgewalt (des Staatspräsidenten und ggf. des obersten Amtsträgers eines anderen Föderationssubjekts) eingeschränkt ist, was die Entscheidungshoheit des direkt gewählten Vertretungsorgans maßgeblich relativiert und bloß zu einem formalen **Bestätigungsorgan** macht.

Wenn das regionale Gesetzgebungsorgan – auch nur bedingt – den obersten Amtsträger wählen kann, soll ihm auch dementsprechend das Recht zustehen, das Regierungsoberhaupt unter Bedingungen vorzeitig zu entlassen. Gemäß Art. 30 Abs. 1 OrgSubjG-neu ist das Gesetzgebungsorgan eines Föderationssubjekts dazu befugt, dem obersten Amtsträger ein **Misstrauensvotum** auszusprechen, sofern 1) die von ihm erlassenen Rechtsakte der föderalen Verfassung oder Gesetzgebung bzw. der regionalen Verfassung (dem Statut) oder Gesetzgebung widersprechen, ein Gericht diesen Widerspruch festgestellt hat und der oberste Amtsträger diesen Widerspruch innerhalb von drei Monaten nicht behoben hat; 2) eine andere grobe Verletzung der föderalen Verfassung oder Gesetzgebung, der Erlasse des Präsidenten oder der Verordnungen der Regierung der Russischen Föderation bzw. der regionalen Verfassung (des Statuts) oder Gesetzgebung durch den obersten Amtsträger vom Gericht festgestellt wurde und diese Rechte und Freiheiten der Bürger in erheblichem Maße beeinträchtigt hat, und 3) die Ausübung des Amts des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts nicht in ordnungsgemäßer Weise erfolgte.

Sofern eine dieser Voraussetzungen gegeben ist, ist das regionale Parlament dazu befugt, dem obersten Amtsträger sein Vertrauen zu entziehen. Für den obersten Amtsträger des jeweiligen Föderationssubjekts hat ein solcher Vertrauensentzug durch das

50 Vgl. *Gorskiy*, Fn. 13, S. 454.

regionale Gesetzgebungsorgan allerdings **keine sofortige** Amtsentlassung zur Folge, weil diese Entscheidung des regionalen Parlaments zunächst der Prüfung durch den russischen Präsidenten zu unterziehen ist (Art. 30 Abs. 3 OrgSubjG-neu). Dabei ist der Präsident der Russischen Föderation berechtigt, den obersten Amtsträger nach dem Vertrauensentzug seitens des regionalen Parlaments aus dem Amt zu entlassen (Art. 29 Abs. 4 Nr. 2 OrgSubjG-neu). Aus dieser Formulierung folgt ein mögliches Szenario, wonach der russische Präsident mit der Entscheidung des regionalen Gesetzgebungsorgans nicht einverstanden wäre und der oberste Amtsträger des jeweiligen Föderationssubjekts weiterhin im Amt bleiben dürfte. Diese Rechtskonstellation soll zeigen, dass sich der oberste Amtsträger eines russischen Föderationssubjekts, sei er direkt von der Bevölkerung oder vom regionalen Parlament gewählt, verantwortlich nicht gegenüber dem eigenen Wahlvolk oder dessen Vertretung fühlt, sondern **gegenüber dem Staatspräsidenten** (welcher im Fall der Wahl des obersten Amtsträgers durch das regionale Parlament seine Kandidatur vorschlug), was völlig im Einklang mit der Idee der „Vertikale der Macht“ steht.⁵¹ Im Fall einer Direktwahl des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts durch die dortige Bevölkerung wird seine Verantwortung gegenüber dem Wahlvolk auch durch die Tatsache ausgehöhlt, dass das OrgSubjG-neu – im Unterschied zum OrgSubjG-alt (Art. 19 Abs. 1) – **keine** rechtliche Möglichkeit für die **Abwahl** des obersten Amtsträgers **durch die Bevölkerung** mehr vorsieht.

4. Auflösung

Ein regionales Gesetzgebungsorgan in Russland ist berechtigt, die Entscheidung über die vorzeitige Beendigung der Befugnisse (das sog. **Selbstaufhebungsrecht**) zu treffen (Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 OrgSubjG-neu). Eine Parlamentsauflösung durch einen Volksentscheid ist dagegen gesetzlich nicht vorgesehen.

Im Rahmen des modernen Systems von **checks and balances** spielt die Regierung eine immer bedeutendere Rolle bei der Auflösung des Parlaments. Der oberste Amtsträger eines Föderationssubjekts **hat** das regionale Gesetzgebungsorgan **aufzulösen**, wenn das Gesetzgebungsorgan die Verfassung (das Statut) und/oder das Gesetz bzw. einen anderen Rechtsakt im Widerspruch zu der föderalen Verfassung, den föderalen Verfassungsgesetzen, den föderalen Gesetzen im Rahmen der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte bzw. der regionalen Verfassung (dem Statut) verabschiedet hatte, dieser Widerspruch von einem Gericht festgestellt wurde und das Gesetzgebungsorgan diesen innerhalb von sechs Monaten nach der Gerichtsentscheidung nicht beseitigt hat (Art. 14 Abs. 2 OrgSubjG-neu). Außerdem ist der oberste Amtsträger eines Föderationssubjekts **berechtigt**, das Gesetzgebungsorgan vorzeitig aufzulösen, wenn mit einem rechtskräftigen Gerichtsurteil festgestellt wurde, dass das durch die ordnungsgemäße Wahl zusammengesetzte Gesetzgebungsorgan innerhalb von drei Monaten in Folge nicht getagt hatte bzw. dass das neu ge-

51 Vgl. *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 19 spricht von einer „Unterordnung [des obersten Amtsträgers] unmittelbar unter den Präsidenten.“.

wählte Gesetzgebungsorgan innerhalb von drei Monaten nach seiner Wahl nicht zusammengetreten war (Art. 14 Abs. 3 OrgSubjG-neu).

Genauso wie das OrgSubjG-alt (Art. 9 Abs. 4) sieht das OrgSubjG-neu eine weitere Möglichkeit für die vorzeitige Auflösung eines regionalen Gesetzgebungsorgans vor, welche im Rahmen einer klassischen „vertikalen“ Gewaltenteilung schwer vorstellbar wäre, nämlich die Auflösung eines regionalen Parlaments **durch den Staatspräsidenten**. Gemäß Art. 14 Abs. 6 OrgSubjG-neu **kann** der russische Präsident dem Gesetzgebungsorgan eines Föderationssubjekts zunächst eine Verwarnung aussprechen, wenn durch ein Gericht festgestellt wurde, dass das Gesetzgebungsorgan die Verfassung (das Statut), ein regionales Gesetz oder einen Rechtsakt in Widerspruch zur föderalen Verfassung oder Gesetzgebung verabschiedet hatte und innerhalb einer Frist von sechs Monaten (oder einer vom Gericht festgesetzten kürzeren Frist) nach dem Eintritt der Rechtskraft der Gerichtsentscheidung keine Maßnahmen zur Beseitigung der Rechtsverletzung, u. a. Aufhebung des rechtswidrigen Akts, vorgenommen hat.

Sollte das regionale Gesetzgebungsorgan auch innerhalb von drei Monaten nach der Verwarnung des Staatspräsidenten die Gerichtsentscheidung nicht weiter ausgeführt haben, ist der Präsident der Russischen Föderation **berechtigt**, dieses aufzulösen (Art. 14 Abs. 7 OrgSubjG-neu). Damit kann faktisch jeder regionale Rechtsakt, mit welchem die Präsidialverwaltung nicht einverstanden ist, angefochten werden und politisch gesehen schnell zur Zerschlagung jeglicher regionalen Fronde führen.⁵² Obwohl das VerfG die Verfassungsmäßigkeit dieser Optionen bestätigt hat,⁵³ stellt dieser Mechanismus einen eindeutigen Eingriff des Oberstaats in die Organisationshoheit der Gliedstaaten dar. Dies ist dadurch gekennzeichnet, dass ein direkt legitimiertes Staatsorgan einer eigenständigen öffentlich-rechtlichen Ebene (Staatspräsident) die Tätigkeit eines anderen direkt gewählten Staatsorgans einer anderen eigenständigen öffentlich-rechtlichen Ebene (d. h. des Gesetzgebungsorgans eines Föderationssubjekts) zwingend beenden kann.

IV. Regionale Vollzugsorgane

1. System

Aus der ursprünglichen Fassung der VerfRF ergab sich, dass die russischen Föderationssubjekte neben Vertretungsorganen auch **Vollzugsorgane** einrichten müssen. Wie das System der regionalen Vollzugsorgane genau aussehen soll, beantwortete die föderale Verfassung nicht und überließ die Klärung dieser Frage den regionalen Verfassungen und Statuten, was eigentlich dem Grundsatz der Organisationshoheit der russischen Föderationssubjekte (Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 77 Abs. 1 VerfRF) völlig entspricht. Aus den Vorschriften des OrgSubjG-alt (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 17 Abs. 1) folgte, dass zum System der regionalen Vollzugsorgane das **oberste Vollzugsorgan** und **weitere Vollzugsorgane** eines Föderationssubjekts gehörten; neben diesen Vollzugsorganen **konnte** zusätzlich auch das Amt des **obersten Amtsträgers** des jeweili-

⁵² Vgl. *Stanovaja*, Fn. 18.

⁵³ Zum Vorläufer vgl. *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 11 (m.w.N.).

gen Föderationssubjekts errichtet werden, der die Leitung des obersten Vollzugsorgans übernehmen **durfte** (Art. 17 Abs. 1, 4 und 7 OrgSubjG-alt). Im Hinblick auf diese Kann-Bestimmung konnten die Föderationssubjekte das Amt des obersten Amtsträgers auch nicht einrichten, in diesem Fall agierte an seiner Stelle ein **Leiter des obersten Vollzugsorgans**. Aus diesem Grund wurde im OrgSubjG-alt in Bezug auf den Regierungschef die komplizierte Wortverbindung „oberster Amtsträger (Leiter des obersten Vollzugsorgans) eines Subjekts der Russischen Föderation“ verwendet. Durch die Verfassungsreform von 2020 wurde dieser Begriff auch in den Text der russischen Verfassung (Art. 77 Abs. 3, 125 Abs. 5 lit. c) übernommen. Diese Erwähnung im Verfassungstext warf die Frage auf, ob die neu gefasste VerfRF nunmehr eine einzig mögliche Option für die Organisation der vollziehenden Gewalt auf regionaler Ebene vorschreibe, wonach die Ämter des obersten Amtsträgers und des Leiters des obersten Vollzugsorgans **in einem Amt** gebündelt sind.⁵⁴

Diese Frage hätte die einfachgesetzliche Regulierung beantworten können. Nach dem OrgSubjG-neu gehören zum System der Vollzugsorgane eines Föderationssubjekts der oberste Amtsträger und das oberste Vollzugsorgan als **unabdingbare** Bestandteile des Systems der regionalen Staatsorgane sowie weitere regionale Vollzugsorgane, die auf Grund der Verfassung (des Statuts) des jeweiligen Föderationssubjekts einzurichten sind (Art. 31 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 OrgSubjG-neu). Damit weicht das OrgSubjG-neu vom Konzept seines Vorläufers ab und stuft sowohl das oberste Vollzugsorgan als auch den obersten Amtsträger als unabdingbare Organe des Systems der vollziehenden Gewalt auf regionaler Ebene ein.

Anders als sein Vorläufer schreibt das OrgSubjG-neu explizit vor, dass der oberste Amtsträger eines Föderationssubjekts die **Leitung der vollziehenden Gewalt** im jeweiligen Föderationssubjekt ausübt (Art. 20 Abs. 1 Hs. 1). Als Oberhaupt der regionalen Exekutive bildet der oberste Amtsträger das oberste Vollzugsorgan des Föderationssubjekts und entscheidet über dessen Entlassung (Art. 25 Nr. 5 i.V.m. Art. 32 Abs. 4 OrgSubjG-neu). Er ist **berechtigt**, das oberste Vollzugsorgan entweder **selbst zu leiten** oder das Amt des **Vorsitzenden** des obersten Vollzugsorgans einzurichten, sofern dies die regionale Verfassung (Statut) vorsieht (Art. 25 Nr. 5, 6 i.V.m. Art. 32 Abs. 5 OrgSubjG-neu); der Vorsitzende des obersten Vollzugsorgans ist Mitglied dieses Organs und organisiert seine Tätigkeit (Art. 32 Abs. 6 OrgSubjG-neu). Daraus ergibt sich, dass der oberste Amtsträger das oberste Vollzugsorgan unmittelbar als dessen Oberhaupt leiten darf oder als Oberhaupt der Exekutive eines Föderationssubjekts bloß die Richtlinien der Tätigkeit für das oberste Vollzugsorgan bestimmt (vgl. Art. 25 Nr. 7 OrgSubjG-neu), während der von ihm zu ernennende und einzig ihm gegenüber verantwortliche Vorsitzende die Aufgabe der operativen Leitung des obersten Vollzugsorgans übernimmt.

Das Problem dieser einfachgesetzlichen Regulierung besteht darin, dass die neu gefasste VerfRF von einem „obersten Amtsträger (Leiter des obersten Vollzugsorgans)“ eines Föderationssubjekts spricht, also ausgehend vom früheren gesetzlichen Konzept eines **fakultativen** obersten Amtsträgers, anstelle dessen der Leiter des obersten Vollzugsorgans agieren kann, während das OrgSubjG-neu das Amt des obersten Amtsträgers als ein **unabdingbares** Element der regionalen Staatsorganisa-

54 Vgl. *Gricenko*, Fn. 9, S. 85.

tion vorsieht, dessen Leitungsaufgaben einem Vorsitzenden des obersten Vollzugsorgans übertragen werden können.

Das OrgSubjG-neu steht in einem offensichtlichen **Widerspruch** zur russischen Verfassung, sowohl in **grammatikalischer** Hinsicht als auch in Bezug auf seinen **Sinn und Zweck**. Es sieht das Amt eines „obersten Amtsträgers“ und das Amt eines „Vorsitzenden“ des obersten Vollzugsorgans anstelle des Amtes eines „obersten Amtsträgers (Leiters des obersten Vollzugsorgans)“ eines Föderationssubjekts vor. Das fakultativ einzurichtende Amt des Vorsitzenden des obersten Vollzugsorgans entspricht nicht dem derzeit verfassungsrechtlichen und früheren einfachgesetzlichen Amt des Leiters des obersten Vollzugsorgans. Letzterer wurde im Fall der Nichteinrichtung des Amtes des obersten Amtsträgers gleichgestellt. Der Vorsitzende des obersten Vollzugsorgans ist demnach **kein** Oberhaupt der regionalen Exekutive, sondern lediglich ein dem obersten Amtsträger **untergeordneter** Beamter.

Ein weiterer inhaltlicher Widerspruch findet sich in der Aufgabe des obersten Amtsträgers, das System und die Struktur der Vollzugsorgane des jeweiligen Föderationssubjekts zu bestimmen. Während gem. Art. 20 Abs. 1 Hs. 2 OrgSubjG-neu der oberste Amtsträger bloß die **Struktur** der Vollzugsorgane bestimmt, sieht Art. 25 OrgSubjG-neu unter seinen grundlegenden Befugnissen (Nr. 4) die Bestimmung **des Systems und der Struktur** der regionalen Vollzugsorgane in Übereinstimmung mit der Verfassung (dem Statut) des jeweiligen Föderationssubjekts vor; davon ist ebenso in Art. 31 Abs. 3 OrgSubjG-neu die Rede.

Gleichzeitig schreibt Art. 1 Abs. 5 OrgSubjG-neu vor, dass das System der Organe der Staatsgewalt der Föderationssubjekte von diesen selbständig in Übereinstimmung mit den Grundlagen der Verfassungsordnung, dem OrgSubjG-neu und den weiteren föderalen Gesetzen zu bestimmen ist. Gemäß Art. 4 Abs. 2 OrgSubjG-neu bilden das System der Organe der Staatsgewalt eines Föderationssubjekts u. a. der oberste Amtsträger und das oberste Vollzugsorgan sowie weitere Organe der Staatsgewalt, welche in Übereinstimmung mit der Verfassung (dem Statut) des jeweiligen Föderationssubjekts gebildet werden. Das System der Vollzugsorgane wird bereits im OrgSubjG-neu (Art. 31 Abs. 1) ausdrücklich bestimmt: Dazu gehören der oberste Amtsträger, das oberste Vollzugsorgan sowie weitere Vollzugsorgane eines Föderationssubjekts.

Es stellt sich die Frage, inwiefern der oberste Amtsträger dazu befugt ist, „das System“ der regionalen Verfassungsorgane zu bestimmen, wenn dieses an mehreren Stellen des Gesetzestextes bereits beschrieben ist. Die Befugnis des obersten Amtsträgers, in Bezug auf die regionalen Vollzugsorgane tätig zu werden, ist auf die Bestimmung der **Struktur** der Vollzugsorgane im Rahmen des gesetzlich festgelegten Systems beschränkt: Als Oberhaupt der regionalen Exekutive obliegt ihm die Entscheidungsbefugnis, welche weiteren Vollzugsorgane – abhängig vom Aufgabenkreis (Ministerien, Ämter, Dienste etc.) – eingerichtet werden können und ob er – ausgehend von der entsprechenden Regelung der regionalen Verfassung (des Statuts) – das Amt eines Vorsitzenden des obersten Vollzugsorgans einzurichten hat.

Bis vor der Verfassungsreform von 2020 wurde die in Art. 5 Abs. 3 VerfRF erwähnte Einheit des Systems der Staatsgewalt als Einheit der Aufbauprinzipien jedes einzelnen Organsystems, sei es auf föderaler oder regionaler Ebene, verstanden, d. h. als eine **funktionale** Einheit. **Organisatorisch** gesehen blieben die Organsysteme der Russischen Föderation und ihrer Subjekte verfassungsrechtlich selbständig und wur-

den grundsätzlich unmittelbar vom jeweiligen öffentlich-rechtlichen Gebilde (Oberstaat oder Gliedstaaten) festgelegt. Nur in Bezug auf die vollziehende Gewalt konnte man sagen, dass die föderalen und regionalen Vollzugsorgane ein **einheitliches System der Vollzugsorgane** bildeten, aber ausschließlich bei der Ausübung der Befugnisse im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit des Oberstaats und seiner Befugnisse im gemeinsamen Zuständigkeitsbereich der Russischen Föderation und ihrer Subjekte (Art. 77 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 3 VerfRF). Dadurch durften die regionalen Vollzugsorgane in ein einheitliches Organsystem einbezogen und den föderalen Vollzugsorganen **hierarchisch untergeordnet** werden nur in dem Fall, wenn sie die Aufgaben der föderalen Exekutive übernahmen und damit als **Agenten** der föderalen Staatsgewalt auftraten.⁵⁵

Mit der Einführung der Rechtskategorie „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ in den Verfassungstext wandelte sich das Verständnis dieser Einheit vom funktionalen hin zu einem eher **organisatorischen**. Die föderalen Vollzugsorgane **dürfen** nunmehr an der Bildung der regionalen Vollzugsorgane (Ernennung und/oder Entlassung der regionalen Beamten) nicht nur bei der Ausübung der Befugnisse durch Letztere im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit des Oberstaats und seiner Befugnisse im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz des Oberstaats und der Gliedstaaten teilnehmen (Art. 4 Abs. 3 OrgSubjG-neu), sondern auch dann, wenn die regionalen Vollzugsorgane die Exekutivbefugnisse der russischen Föderationssubjekte im Rahmen der gemeinsamen Kompetenz des Oberstaats und der Gliedstaaten sowie der **ausschließlichen** Kompetenz der Föderationssubjekte auf den Gebieten der Bildung, Gesundheit, Finanzen, staatlichen Tarifregulierung sowie der Bau- und Wohnaufsicht ausüben (Art. 4 Abs. 4 OrgSubjG-neu).

Dabei handelt es sich um die organisatorische Teilnahme in Gestalt einer Abstimmung der Ernennung der ausgewählten Kandidaten zu den Leitern der Vollzugsorgane in den oben genannten Vollzugsbereichen (die Auflistung dieser Bereiche ist wiederum abschließend und kann nur durch ein föderales Gesetz geändert bzw. ergänzt werden, welches einer Vorbesprechung im Staatsrat bedarf [Art. 4 Abs. 5, 6 OrgSubjG-neu]). Diese Teilnahmebefugnis der föderalen Vollzugsorgane steht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Befugnis der regionalen Staatsorgane an der Bildung der kommunalen Organe teilzunehmen (vgl. Art. 131 Abs. 1.1 VerfRF n.F.) und wird durch die „**funktionale** (Hervorhebung durch den Verfasser) Einheit der Organe öffentlicher Gewalt“ bedingt (Ziff. 5 Abs. 2 Gesetzesbegründung). Hiermit wird jedoch die Annahme erneut bestätigt, dass das nunmehr verfassungsrechtlich verankerte einheitliche System öffentlicher Gewalt vom Gesetzgeber lediglich im Sinne einer **organisatorischen** Einheit verstanden wird.

Früher konnten die russischen Gouverneure selbst ihr Führungsteam zusammenstellen und viele von ihnen betrieben sogar eine (relativ) eigenständige Personalpolitik – die Abstimmung der regionalen Beamten mit der föderalen Regierung stellte ein informelles Prozedere dar und damit eher einen Akt der Höflichkeit. Selbstverständlich konnte der Staatspräsident einem Gouverneur seine Unzufriedenheit aussprechen und die föderalen Beamten konnten die Personalentscheidungen in den Regionen indirekt beeinflussen. Allerdings würde eine solche **Formalisierung** dieser informellen

55 Vgl. *Gricenko*, Fn. 9, S. 84 (m.w.N.); *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Fn. 18.

Praktiken zum Verlust der Überreste der Gouverneurseigenständigkeit und zur weiteren Verfestigung der „Vertikale der Macht“ führen. Die regionalen Schlüsselminister werden faktisch vom Oberstaat ernannt und sind damit mehr den föderalen Vollzugsorganen verantwortlich als dem eigenen Regierungschef. Die regionale Exekutive verliert an Eigenständigkeit vor allem in der Finanz- und Sozialwirtschaftspolitik. Die russischen Gouverneure als formale Oberhäupter der regionalen Exekutive geraten in eine vergleichsweise größere Abhängigkeit vom Oberstaat, nämlich von der föderalen Regierung und der Präsidentialverwaltung, und ihre politische Macht wird durch bloße Managerbefugnisse ersetzt.⁵⁶

2. Das oberste Vollzugsorgan

Das oberste Vollzugsorgan eines Föderationssubjekts stellt einen unabdingbaren Bestandteil des Systems der Organe der Staatsgewalt im Ganzen wie auch des Systems der Vollzugsorgane des jeweiligen Föderationssubjekts im Einzelnen dar (Art. 4 Abs. 2, 31 Abs. 1 OrgSubjG-neu). Gemäß Art. 32 OrgSubjG-neu ist das oberste Vollzugsorgan ein dauernd tätiges Organ der vollziehenden Gewalt eines Föderationssubjekts (Abs. 1), welches eine aufeinander abgestimmte Tätigkeit weiterer regionalen Vollzugsorgane gewährleistet (Abs. 2). Das oberste Vollzugsorgan eines Föderationssubjekts nimmt laut dem OrgSubjG-neu die klassischen Vollzugsaufgaben wahr (vgl. Art. 33). Das OrgSubjG-neu schreibt vor, dass das oberste Vollzugsorgan eines Föderationssubjekts als „Regierung“ zu bezeichnen ist, es sei denn, die regionale Verfassung (das Statut) sieht unter Berücksichtigung der historischen, nationalen und anderen Traditionen des jeweiligen Föderationssubjekts einen anderen Namen vor (Art. 32 Abs. 3). Die obersten Vollzugsorgane der russischen Föderationssubjekte heißen entweder „Regierung“ oder „Administration“, nur in der Stadt von föderaler Bedeutung Moskau führt das dortige oberste Vollzugsorgan den offiziellen Namen „Bürgermeisteramt“.

Wie bereits erwähnt wurde, wird das oberste Vollzugsorgan vom obersten Amtsträger des jeweiligen Föderationssubjekts gebildet und nur er – ohne Beteiligung des regionalen Gesetzgebungsorgans – darf über die Entlassung der Regierung entscheiden (Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 25 Nr. 5 OrgSubjG-neu). Es ist davon auszugehen, dass das oberste Vollzugsorgan eines Föderationssubjekts ein **kollegiales** Staatsorgan ist. Das OrgSubjG-neu räumt dem obersten Amtsträger die Möglichkeiten ein, entweder **unmittelbar** das oberste Vollzugsorgan zu leiten (Art. 32 Abs. 5 Hs. 1 i.V.m. Art. 25 Nr. 6) und damit **als Teil** dieses kollegialen Organs zu agieren oder – wenn ihm dies die regionale Verfassung (das Statut) erlaubt – den Posten eines **Vorsitzenden** des obersten Vollzugsorgans einzurichten (Art. 32 Abs. 5 Hs. 2 i.V.m. Art. 25 Nr. 6). Im zweiten Fall wird der Vorsitzende vom obersten Amtsträger ernannt bzw. entlassen und gehört dem obersten Vollzugsorgan als dessen Teil an (Art. 32 Abs. 6 S. 1 OrgSubjG-neu), während der oberste Amtsträger dem obersten Vollzugsorgan organisatorisch nicht angehört und sozusagen über ihm steht.

56 Vgl. A. Percev, Tenevaja vertikal'. K čemu privedët novaja reforma rossijskogo federalizma [Schattenvertikale. Wozu wird die neue Reform des russischen Föderalismus führen], <https://carnegie.ru/commentary/85935> (27. Mai 2025); Ryžkov, Fn. 20; Stanovaja, Fn. 18.

Dem obersten Amtsträger als Oberhaupt der vollziehenden Gewalt im jeweiligen Föderationssubjekt obliegt die Bestimmung der Richtlinien für die Tätigkeit des obersten Vollzugsorgans (Art. 25 Nr. 7 OrgSubjG-neu), welche er entweder selbst zur Durchführung bringt oder einen ihm gegenüber verantwortlichen Vorsitzenden des obersten Vollzugsorgans dafür beauftragt (vgl. Art. 32 Abs. 6 S. 2 OrgSubjG-neu). Der Vorsitzende des obersten Vollzugsorgans – anders als der oberste Amtsträger (vgl. Art. 20 Abs. 6 OrgSubjG-neu) – bekleidet gem. Art. 32 Abs. 6 S. 1 OrgSubjG-neu lediglich ein öffentliches Amt des jeweiligen Föderationssubjekts. Daraus lässt sich ableiten, dass für den Vorsitzenden des obersten Vollzugsorgans eines Föderationssubjekts ausschließlich die **gesetzlichen** Einstellungsanforderungen wie für Beamte gelten und nicht die nunmehr in Art. 77 Abs. 3 VerfRF n.F. für den „obersten Amtsträger (Leiter des obersten Vollzugsorgans)“ vorgesehenen speziellen Anforderungen (vor allem die Forderung an das Alter des Kandidaten).

Im Rahmen des Zusammenwirkens der Organe der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt räumt das OrgSubjG-neu die Möglichkeit für die Teilnahme des regionalen Parlaments an der Bildung des obersten Vollzugsorgans sowie der Ernennung dessen einzelner Mitglieder ein; den Mitgliedern des obersten Vollzugsorgans, an dessen Ernennung das regionale Gesetzgebungsorgan kraft der regionalen Verfassung (des Statuts) teilnahm, darf es das Misstrauen aussprechen, was eine unmittelbare Entlassung dieser Amtsträger zur Folge hat (Art. 61 Abs. 8, 9). Obwohl das OrgSubjG-neu bei der Festlegung der Formen dieses institutionellen Zusammenwirkens auf die regionalen Verfassungen (Statuten) und Gesetze verweist, bestimmt es allerdings selbst konkrete Mechanismen der möglichen Teilnahme des regionalen Gesetzgebungsorgans an der Bildung des obersten Vollzugsorgans vorher, ohne der regionalen (Verfassungs-)Gesetzgebung einen weitgehenden Gestaltungsspielraum dabei einzuräumen.

3. Der oberste Amtsträger

a) Status und Befugnisse

Das OrgSubjG-neu weicht insofern von der früheren gesetzlichen Regulierung ab, als dass es den obersten Amtsleiter eines Föderationssubjekts zum unabdingbaren Bestandteil des jeweiligen regionalen Organsystems bestimmt, der dank seiner institutionellen Stellung und der gesetzlich verankerten Kompetenzen als **selbständiger politischer Akteur** handelt. Der oberste Amtsträger eines Föderationssubjekts übt sein Amt auf **zweierlei** Weise aus:

Zum einen stehen ihm von Gesetzes wegen bestimmte **Vertretungs- und Koordinationsbefugnisse** zu, die ihn faktisch einem **Staatsoberhaupt** auf regionaler Ebene gleichstellen. Gemäß Art. 25 OrgSubjG-neu vertritt der oberste Amtsträger das Föderationssubjekt „nach außen“, gegenüber den föderalen Staatsorganen, weiteren Organen und Amtsträgern sowie Organisationen (Nr. 1 Hs. 1); im Rahmen der regionalen außenwirtschaftlichen Zuständigkeit darf er namens des Föderationssubjekts Verträge und Vereinbarungen unterschreiben (Nr. 1 Hs. 2); unterzeichnet und verkündet regionale Gesetze oder lehnt die vom regionalen Parlament verabschiedeten Gesetze

ab (Nr. 2); gewährleistet das Zusammenwirken der regionalen Vollzugsorgane mit anderen Organen der Staatsgewalt des jeweiligen Föderationssubjekts, den föderalen Vollzugsorganen und deren territorialen Organen, den Organen der kommunalen Selbstverwaltung sowie weiteren Organen, die dem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt angehören (Nr. 3).

Zum anderen verortet das OrgSubjG-neu den obersten Amtsträger innerhalb des Systems der regionalen Vollzugsorgane eindeutig an dessen Spitze: Er übt die Leitung der vollziehenden Gewalt im jeweiligen Föderationssubjekt aus; bestimmt die Struktur der regionalen Vollzugsorgane; bildet das oberste Vollzugsorgan des Föderationssubjekts und bestimmt die Richtlinien seiner Tätigkeit; kann die regionale Regierung entweder unmittelbar leiten oder einen Vorsitzenden für deren operative Leitung aussuchen, der aber alleine ihm gegenüber verantwortlich ist (ausführlicher dazu oben unter IV.1, 2). Dieser Kompetenzbereich erlaubt es, den obersten Amtsträger eines Föderationssubjekts als **Oberhaupt** der regionalen Exekutive (Regierungschef) zu bezeichnen.

Die obersten Amtsträger der russischen Föderationssubjekte werden ferner in das einheitliche System der öffentlichen Gewalt eingegliedert: „Auf Grund des Prinzips der Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt“ bekleiden sie gleichzeitig sowohl ein **regionales** als auch ein **föderales öffentliches Amt** (Art. 20 Abs. 6 OrgSubjG-neu). Durch den neuen „föderalen Zusatz“ zu ihrem Rechtsstatus sind die obersten Amtsträger der Föderationssubjekte nunmehr an die Anforderungen für föderale Beamte gebunden und formal in die beamtenrechtliche Laufbahnstruktur integriert, was der Natur des **politischen Amts** eines Gouverneurs in der Tat widerspricht.

Das OrgSubjG-neu dient einer weiteren „Vereinheitlichung der politischen Landschaft auf der subnationalen Ebene im russischen Vielvölkerstaat“⁵⁷ auch in folgender Hinsicht: Bislang durften die obersten Amtsträger der Föderationssubjekte verschiedene, zum Teil historisch bedingte Bezeichnungen kraft regionaler Verfassung (Statuts) führen. In den meisten Föderationssubjekten (61 von 89)⁵⁸ heißen sie „Gouverneur“, in den Gebieten Lipezk und Tambow führen sie die Bezeichnung „Leiter der Administration“, in der Region Krasnodar hat der oberste Amtsträger die offizielle Bezeichnung „Leiter der Administration (Gouverneur)“, in der Hauptstadt Moskau leitet der „Bürgermeister“ das oberste Vollzugsorgan, während in fast allen nationalen Republiken „Oberhäupter“ regieren (in Altai, Chakassien und Tuwa „Oberhaupt – Vorsitzender der Regierung“).⁵⁹ Dieses Recht, eine offizielle Bezeichnung für den obersten Amtsträger eines Föderationssubjekts selbständig auszusuchen, galt als eines der letzten Attribute der (formalen) Eigenständigkeit der russischen Gliedstaaten.

57 Klimovich, Fn. 16.

58 Diese Zahl der Föderationssubjekte ergibt sich aus Art. 65 Abs. 1 VerfRF und umfasst die Autonome Republik Krim samt der Stadt Sevastopol⁴ sowie die ukrainischen Gebiete Donezk, Luhansk, Cherson und Saporischschja, welche von Russland im Jahr 2014 und 2022 völkerrechtswidrig eingegliedert wurden.

59 Vgl. TASS vom 21.12.2021, Fn. 24; A. Percev, Glavy regionov v Rossii skoro smogut izbirat'sja na svoj post neograničennoe količestvo raz (Die regionalen Oberhäupter in Russland dürfen in Zukunft beliebig oft wiedergewählt werden), Meduza vom 27. September 2021, <https://meduza.io/feature/2021/09/27/glavy-regionov-v-rossii-skoro-smogut-izbirať-na-svoj-post-neograničennoe-količestvo-raz> (27. Mai 2025).

Art. 20 OrgSubjG-neu schreibt nunmehr allerdings vor, dass der oberste Amtsträger eines russischen Föderationssubjekts als „Oberhaupt“ mit der weiteren Nennung des jeweiligen Föderationssubjekts zu bezeichnen ist (Abs. 4); die regionale Verfassung (das Statut) **kann** dabei unter Berücksichtigung historischer, nationaler oder anderer Traditionen eine **zusätzliche Bezeichnung** des Amts des obersten Amtsträgers des jeweiligen Föderationssubjekts vorsehen, welche in den regionalen Rechtsakten nach der Bezeichnung „Oberhaupt“ verwenden werden darf (Abs. 5 S. 1). Diese kleine, fast unbeachtliche Änderung, die völlig im allgemeinen Trend einer starken Zentralisierung des russischen Bundesstaats liegt, stieß erstaunlicherweise auf Widerstand einer nationalen Republik, nämlich des in der Wolgaregion liegenden Tatarstans.

Die Tatsache, dass Tatarstan die letzte russische Teilrepublik war, deren oberster Amtsträger bis vor wenigen Jahren den Titel „Präsident“ trug, stand seit langem im Widerspruch zum OrgSubjG-alt. Bereits im Jahr 2010 hatte das Oberhaupt der Republik Tschetschenien, *Ramsan Kadyrow*, den Vorschlag unterbreitet, den obersten Amtsträgern der russischen Föderationssubjekte gesetzlich zu verbieten, den Begriff „Präsident“ in der eigenen Amtsbezeichnung zu verwenden. Die Begründung lautete, es darf in Russland nur einen Präsidenten geben, nämlich den Präsidenten der Russischen Föderation.⁶⁰ Bisher bezeichneten die meisten russischen Teilrepubliken den eigenen obersten Amtsträger als „Präsident“.

Als erstes Föderationssubjekt in Russland verzichtete die Republik Tschetschenien schon wenige Monate später freiwillig auf die Amtsbezeichnung „Präsident“ für den eigenen obersten Amtsträger und benannte ihn in „Oberhaupt“ um. In den nachfolgenden Monaten führten weitere nationale Republiken die Umbenennung ihrer obersten Amtsträger von „Präsidenten“ zu „Oberhäuptern“ herbei. Im Dezember 2010 wurde auch das OrgSubjG-alt um eine entsprechende Vorschrift ergänzt, nach welcher die Bezeichnung des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts keine Wortverbindungen aus den Namen des Staatsoberhauptes – des Präsidenten der Russischen Föderation – haben darf (Art. 18 Abs. 6). Diese Regelung wurde nunmehr auch in das OrgSubjG-neu übernommen (Art. 20 Abs. 5 S. 2).

Die Umbenennung des eigenen Präsidenten wurde lange Zeit lediglich von der Republik Tatarstan abgelehnt. Bis zu Verabschiedung des OrgSubjG-neu konnte sie dies gut meistern: Auch nach dem Ablauf der Übergangsfrist am 1. Januar 2015 konnte diese nationale Republik das eigene Interesse an der Beibehaltung der Amtsbezeichnung „Präsident“ für den obersten Amtsträger durchsetzen.⁶¹ Mit der Regelung des Art. 20 Abs. 5 S. 2 OrgSubjG-neu sollte damit Schluss gemacht werden. Der Widerstand der regionalen politischen Elite war aber markant: Gegen den Gesetzesentwurf stimmten zunächst sechs Abgeordnete aus Tatarstan während der ersten Lesung in der Staatsduma und danach 82 von 100 Abgeordneten des Staatsrats der Teil-

60 *Ja. Zagorec*, Parad nazvanij. V Rossii ostanetsja tol'ko odin prezident (Parade der Namen. In Russland bleibt nur ein Präsident übrig), Lenta.Ru vom 16. August 2010, <https://lenta.ru/articles/2010/08/16/name/> (27. Mai 2025).

61 Zur Geschichte des Präsidentenamts in Tatarstan vgl. *A. Percev/A. Charisov*, Mne očen' nravitsja nazvanie moej dolžnosti. Tatarstan snova otkazalsja pereimenovat' prezidenta respubliki v „glavu“ (Mir gefällt meine Amtsbezeichnung. Tatarstan sagte wieder die Umbenennung des Amts des Präsidenten ab), Meduza vom 28. Oktober 2021, <https://meduza.io/feature/2021/10/28/mne-ochen-nravitsya-nazvanie-moej-dolzhnosti> (27. Mai 2025).

republik Tatarstan während der Behandlung des Gesetzesentwurfs im Rahmen der Beteiligung des regionalen Parlaments am föderalen Gesetzgebungsverfahren.⁶² Die Reaktion des Kremls auf die Demarche der tatarischen Abgeordneten war zurückhaltend. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die Meinung Tatarstans zu respektieren sei. Allerdings wurde auch betont, dass es sich hierbei lediglich um eine Meinung handelt, die bei der Behandlung des Gesetzesentwurfs neben den Meinungen weiterer Föderationssubjekte zu berücksichtigen sei.⁶³ Laut ungenannter Quellen wurde das Vorgehen des Staatsrats der Republik Tatarstan im Kreml allerdings als „sehr negativ“ gewertet.⁶⁴

Diesmal konnte Tatarstan allerdings seinen Anspruch auf die Beibehaltung des Präsidentenamts nicht mehr durchsetzen: Art. 20 Abs. 5 OrgSubjG-neu wurde unverändert verabschiedet. Der Oberstaat räumte Tatarstan (sowie den anderen russischen Föderationssubjekten) jedoch ein Zugeständnis ein, indem er es den regionalen Verfassungen (Statuten) überließ, die Anzahl der Wiederwahlen des obersten Amtsträgers selbständig zu regeln (ausführlicher dazu unter IV. 3b). Daher sollte Tatarstan seine regionale Verfassung ändern und das Amt des Präsidenten umbenennen. Die Korrektur der regionalen Verfassung musste bis zum Inkrafttreten des OrgSubjG-neu am 1. Juni 2022 erfolgen. Die Umbenennung des Präsidentenamtes in Tatarstan wurde allerdings erst Ende 2022 vollzogen.⁶⁵

Während der Behandlung des Gesetzesentwurfs im föderalen Parlament wies einer seiner Autoren darauf hin, dass die neue gesetzliche Forderung an die einheitliche Amtsbezeichnung der obersten Amtsträger nicht die Regierungschefs von den Städten von föderaler Bedeutung betreffen würde⁶⁶ (in St. Petersburg und Sevastopol gibt es Gouverneure, in Moskau regiert der Bürgermeister). Allerdings hat das OrgSubjG-neu diesbezüglich keine Ausnahme vorgesehen. Unbemerkt für die Öffentlichkeit wurden im März 2022 in dem zum größten Teil noch nicht in Kraft getretenen OrgSubjG-neu einzelne Änderungen vorgenommen.⁶⁷ So wurde Art. 20 Abs. 4 OrgSubjG-neu geändert: Ab dem 1. Juni 2022 war das Amt des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts fortan mit der Bezeichnung „Oberhaupt“ oder „Gouverneur“

62 Vgl. *Satanovskij*, Fn. 19; Gossovet Tatarstana vystupil protiv pereimenovanija dolžnosti prezidenta respubliky (Tatarstans Staatsrat lehnte die Umbenennung des Präsidentenamts ab), *Izvestija* vom 25. Oktober 2021, <https://iz.ru/1240620/2021-10-25/gossovet-tatarstana-vystupil-protiv-pereimenovanija-dolzhnosti-prezidenta-respubliki> (27. Mai 2025).

63 Vgl. *M. Lisicyna*, Duma prinjala vyzvavšij kritiku Tatarstana zakonoproekt o publicnoj vlasti (Duma verabschiedete den von Tatarstan kritisierten Gesetzesentwurf über die öffentliche Gewalt), *RBC* vom 14. Dezember 2021, <https://www.rbc.ru/politics/14/12/2021/61b896ee9a7947b82a461cbb> (27. Mai 2025).

64 Vgl. *Percev/Charisov*, Fn. 61.

65 Vgl. Projekt o pereimenovanii dolžnosti prezidenta Tatarstana prinjali v okončatel'nom čtenii (Der Entwurf über die Umbenennung des Amtes des Präsidenten Tatarstans wurde in der letzten Lesung verabschiedet), *TASS* vom 23. Dezember 2022, <https://tass.ru/politika/16675405> (27. Mai 2025).

66 Vgl. *Percev*, Fn. 56.

67 Vgl. *Federal'nyj zakon ot 14 marta 2022 g. N 60-FZ „O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii“* (Föderales Gesetz vom 14. März 2022 Nr. 60-FZ „Über die Vornahme der Änderungen an einzelnen Gesetzesakten der Russischen Föderation“), *SZ RF* 2022, Nr. 12, Pos. 1787.

zu versehen. Art. 59 OrgSubjG-neu wurde um einen neuen Abs. 6 ergänzt, wonach die Bezeichnung des Amts des obersten Amtsträgers einer Stadt von föderaler Bedeutung – neben den in Art. 20 Abs. 4 OrgSubjG-neu vorgesehenen – auch „Bürgermeister“ sein darf. Diese Gesetzesänderungen lassen sich als Resultat des informellen Lobbyismus seitens regionaler Regierungschefs interpretieren, welche auf die Verwendung ihrer traditionellen Amtsbezeichnungen beharrten. Das OrgSubjG-neu beinhaltet weiterhin das Verbot der Bezeichnung „Präsident“ für die obersten Amtsträger der nationalen Republiken. Darüber hinaus erweisen sich die Vorschriften des Art. 20 Abs. 4 und 5 OrgSubjG-neu als faktisch entbehrlich.

b) Wahl und Amtszeit

Gemäß Art. 20 Abs. 1 OrgSubjG-neu ist der oberste Amtsträger eines Föderationssubjekts entweder durch die Bevölkerung oder durch das regionale Gesetzgebungsorgan zu wählen (ausführlicher dazu unter III. 3b). Die Direktwahl der obersten Amtsträger der russischen Föderationssubjekte wurde 2012 auf Vorschlag des damals scheidenden Präsidenten *Dmitrij Medvedev* im Gefolge von Massenprotesten im Winter 2011/12 wiedereingeführt.⁶⁸ Allerdings erwies sich der im OrgSubjG-alt (Art. 18 Abs. 3) verankerte Mechanismus der Direktwahl der obersten Amtsträger durch die Bevölkerung größtenteils als dekorativ:⁶⁹ Um für das Amt des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts kandidieren zu können, muss ein Kandidat von einer politischen Partei nominiert werden; die regionale Gesetzgebung kann auch die Möglichkeit einer Selbstnominierung vorsehen. In beiden Fällen muss ein Kandidat – je nach Föderationssubjekt – Unterstützung von 5 bis 10% der kommunalen Abgeordneten und direkt gewählten Bürgermeister in allen Gemeinden des Föderationssubjekts erhalten. Da die meisten Mandate auf kommunaler Ebene im Besitz von Vertretern der regierenden Partei „Einiges Russland“ sind, haben die Vertreter nichtsystemischer oppositioneller Parteien oder parteilose Kandidaten hingegen kaum Chancen auf eine Zulassung zur Wahl. Dieser sog. **„kommunale Filter“** ermöglicht es dem Oberstaat, den Wahlprozess auf regionaler Ebene durch die regierende Partei bzw. die systemischen oppositionelle Parteien zu kontrollieren und wurde unverändert auch im OrgSubjG-neu verankert (vgl. Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 22).

Als oberster Amtsträger eines Föderationssubjekts kann jeder Bürger der Russischen Föderation gewählt werden, der das passive Wahlrecht besitzt und das 30. Lebensjahr erreicht hat, ständig in Russland wohnhaft ist und nicht die Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staats oder eine ausländische Aufenthaltserlaubnis hat (Art. 20 Abs. 3 OrgSubjG-neu i.V.m. Art. 77 Abs. 3 S. 1 VerfRF). Ferner ist es dem obersten Amtsträger eines Föderationssubjekts untersagt, bei ausländischen Banken Konten (Einlagen) zu eröffnen und zu halten sowie Barmittel und Wertgegenstände zu verwahren (Art. 77 Abs. 3 S. 2 VerfRF). Auf Grund des Art. 77 Abs. 3 S. 3 VerfRF legt Art. 21 OrgSubjG-neu auch weitere Einschränkungen der Wählbarkeit zum Amt des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts fest (**Grundsatz der Inkompati-**

68 Vgl. *Luchterhandt*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 72 Rn. 111.

69 Vgl. *Gorskiy*, Fn. 13, S. 453 f.

bilität): Der oberste Amtsträger darf nicht zugleich Abgeordneter der Staatsduma, Mitglied des Föderationsrats oder Richter sein sowie andere Staatsämter oder Ämter des föderalen und regionalen Staats- bzw. des kommunalen Dienstes bekleiden; ferner darf er keine weitere Erwerbstätigkeit ausüben, außer einer Lehr-, wissenschaftlichen oder schöpferischen Tätigkeit (diese Tätigkeit darf allerdings nicht ausschließlich durch ausländische juristische und natürliche Geldgeber finanziert werden); außerdem darf er keinen Verwaltungsorganen, Kuratorien oder Aufsichtsräten ausländischer Nichtregierungsorganisationen und deren Vertretungen in Russland angehören. Im Übrigen gelten für den obersten Amtsträger eines Föderationssubjekts gleichermaßen die Einschränkungen und Verbote wie für die Mitglieder der föderalen Regierung.

Genauso wie für das regionale Gesetzgebungsorgan setzt nun das OrgSubjG-neu für den obersten Amtsträger eines Föderationssubjekts die **Amtszeit** auf genau fünf Jahre (Art. 20 Abs. 2) fest, was dem Zweck der Gewährleistung der Stabilität des Systems öffentlicher Gewalt dienen soll (Ziff. 6 der Gesetzesbegründung). Andererseits hebt das OrgSubjG-neu die Begrenzung der Amtszeiten für die obersten Amtsträger der russischen Föderationssubjekte auf und überlässt die Entscheidung darüber den regionalen Gesetzgebungen. Die letzte Fassung des Art. 18 Abs. 5 OrgSubjG-alt sah eine Begrenzung auf **maximal zwei** Amtszeiten in Folge vor;⁷⁰ diese galt allerdings nur für die Gouverneure, die nach der Wiedereinführung der Direktwahl 2012 gewählt wurden und zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung (2015) im Amt waren. Mit der Abschaffung der Amtszeitbegrenzung dürfen die obersten Amtsträger der russischen Föderationssubjekte nunmehr beliebig oft kandidieren und beliebig lang im Amt bleiben.

Die Abschaffung der Amtszeitbegrenzungen für die russischen Gouverneure gehört zur klassischen „Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie“ des Oberstaats, um die Unterstützung und Loyalität der regionalen Machthaber zu erlangen bzw. aufrechtzuerhalten: Sie akzeptieren die Initiativen des Oberstaats und lassen **ungehindert** die Gestaltungsspielräume und Kompetenzen der Föderationssubjekte einschränken, als Gegenleistung erhalten sie die Möglichkeit, ihre bisherigen Amtszeiten „auf Null“ zu setzen und ihre Ämter auf Jahre hinaus beizubehalten. Diese sog. buchstäbliche **Nullsetzung** ist ein beliebtes Mittel des Kremls und wurde bereits in der Vergangenheit benutzt, um einigen regionalen Schwergewichten eine weitere, über die Begrenzung hinaus gehende Amtszeit ermöglichen zu können (wie im Fall des früheren Moskauer Bürgermeisters *Jurij Lužkovs* und des ersten Präsidenten Tatarstans *Mintimer Šaimijevs* im Jahr 2003).⁷¹

Warum ist indes die Abschaffung der Amtszeitbegrenzungen für die russischen Gouverneure gerade jetzt aktuell geworden? Die nun gesetzlich ermöglichte Nullsetzung der obersten Amtsträger folgt **symbolisch** der durch die Verfassungsreform von 2020 vorgenommenen Nullsetzung von *Putins* eigenen Amtszeiten, hat allerdings ein rein **praktisches** Ziel: In den Jahren 2023–2026 laufen die zweiten Amtszeiten vieler statusträchtiger Gouverneure russischer Föderationssubjekte eigentlich ab. In den letzten Jahren wurden viele Gouverneurspolitiker durch Gouverneurstechnokraten ersetzt, und damit ist faktisch die Notwendigkeit entfallen, die dem Kreml völlig loyalen Bürokraten regelmäßig auszutauschen. Mit der Abschaffung der Amtszeitbe-

70 Vgl. *Geistlinger*, in: *Wieser*, Fn. 4, Art. 77 Rn. 14.

71 Vgl. *Klimovich*, Fn. 16; *Percev*, Fn. 56.

grenzungen dürfen die derzeitigen obersten Amtsträger weiterhin im Amt bleiben, was einerseits ihre Stellung innerhalb des jeweiligen regionalen Machtapparats verbessern und andererseits die politische Elite von Machtkämpfen um das Nachfolgeramt abhalten würden.⁷² Gleichzeitig birgt die Abschaffung der Amtszeitbegrenzungen für die obersten Amtsträger der Föderationssubjekte eine Gefahr für die Stabilität der gesamten „Vertikale der Macht“ in sich, da Personalentscheidungen nur abhängig von der subjektiven und intransparenten Personalpolitik der Präsidialverwaltung getroffen würden.⁷³

c) Amtsenthebung

Wie bereits oben dargelegt wurde (vgl. III. 3b), *kann* der oberste Amtsträger eines Föderationssubjekts durch den Präsidenten der Russischen Föderation seines Amtes enthoben werden, wenn das regionale Parlament ihm das Misstrauensvotum ausgesprochen hat (Art. 28 Abs. 1 Nr. 4, 29 Abs. 4 Nr. 2 i.V.m. Art. 30 OrgSubjG-neu). Das OrgSubjG-neu, ebenso wie sein Vorläufer, sehen weitere Möglichkeiten der Abberufung des obersten Amtsträgers auf Initiative des russischen Präsidenten vor, die vom VerfG schon früher als verfassungskonform bestätigt wurden.⁷⁴ So ist der oberste Amtsträger vom Präsidenten seines Amtes zu entheben, sobald er nicht mehr das Vertrauen des Präsidenten genießt (Art. 28 Abs. 1 Nr. 3). Während nach der früheren Gesetzeslage (Art. 19 Abs. 1 lit. d OrgSubjG-alt) die Amtsenthebung eines obersten Amtsträgers durch den Staatspräsidenten wegen Vertrauensverlustes an **konkrete** Tatbestandsvoraussetzungen gebunden war (eine festgestellte Korruptionsstraftat, ein ungelöster Interessenkonflikt oder eine nachgewiesene Eröffnung bzw. Unterhaltung von Konten [Einlagen] sowie Verwahrung von Barmitteln und Wertgegenständen bei einer ausländischen Bank), genügt nach dem OrgSubjG-neu für die Amtsenthebung der bloße Vertrauensverlust seitens des Staatspräsidenten. Damit ist der Staatspräsident bei der Entscheidungsfindung formal an keine Tatbestandsvoraussetzung mehr gebunden, was nach der Meinung der Opposition zu missbräuchlichen Amtsenthebungen illloyaler Gouverneure führen könnte.⁷⁵

Der Präsident der Russischen Föderation erhält nun auch die Möglichkeit, einem obersten Amtsträger eine **Verwarnung** auszusprechen, wenn er innerhalb von zwei Monaten nach der Verkündung der Gerichtsentscheidung, mit welcher sein Rechtsakt als unrechtmäßig anerkannt wurde, bzw. nach der Entscheidung des Präsidenten, einen Rechtsakt des obersten Amtsträgers im Fall des Zweifels an seiner Rechtmäßigkeit vorläufig außer Kraft zu setzen, seinen unrechtmäßigen bzw. strittigen Rechtsakt den höherrangigen Rechtsakten nicht anpasst. Sollte diese Verwarnung vom betroffenen obersten Amtsträger unbeachtet bleiben, hat der Staatspräsident ihn seines Amtes zu entheben (Art. 29 Abs. 1, 2 OrgSubjG-neu).

Ferner kann der russische Staatspräsident einem obersten Amtsträger eine **Verwarnung** oder eine **Rüge** für eine **mangelhafte Ausübung** seiner Befugnisse aus-

⁷² Vgl. Klimovich, Fn. 16; Percev, Fn. 56.

⁷³ Vgl. Stanovaja, Fn. 18.

⁷⁴ Vgl. Geistlinger, in: Wieser, Fn. 4, Art. 77 Rn. 16 (m.w.N.).

⁷⁵ Vgl. Satanovskij, Fn. 19.

sprechen. Eine weitere Untätigkeit des betroffenen obersten Amtsträgers innerhalb eines Monats nach der Aussprache einer Verwarnung oder einer Rüge **kann** zu seiner Entlassung durch den Präsidenten führen (Art. 29 Abs. 4 Nr. 4 i.V.m. Abs. 3 OrgSubjG-neu). Mithilfe solcher „gelben Karten“ kann der russische Präsident noch mehr Einfluss auf regionale Regierungschefs ausüben.

Ein früherer oberster Amtsträger, der aus einem der oben genannten Gründe seines Amts durch den Staatspräsidenten enthoben wurde, darf innerhalb von **fünf** Jahren (vormals waren es nur zwei, vgl. Art. 18 Abs. 3 OrgSubjG-alt) für das Amt eines obersten Amtsträgers **in keinem** Föderationssubjekt kandidieren (Art. 21 Abs. 6 OrgSubjG-neu).

Das OrgSubjG-neu gibt dem russischen Präsidenten zahlreiche Einflusshebel gegen die Gouverneure. In dieser Hinsicht kann man behaupten, dass die obersten Amtsträger der russischen Föderationssubjekte ihre Legitimation nicht aus dem Volkswillen (unmittelbar durch die Wahlen oder mittelbar durch das Parlament) herleiten, sondern vielmehr **vom Staatsoberhaupt verliehen** bekommen. In dieser Hinsicht ist die Aussage von *Vjačeslav Volodin* interessant, dem Vorsitzenden der Staatsduma, die er nach der zweiten Lesung des Gesetzesentwurfs getroffen hat: „Ein leistungsunfähiger Gouverneur, der es geschafft hat, ins Amt gewählt zu werden und gleichzeitig aber die Wählerschaft in die Irre geführt zu haben, kann trotzdem vom Präsidenten der Russischen Föderation entlassen werden.“⁷⁶

Diese Befugnis des russischen Staatspräsidenten kann als **eine Art Veto** gegen den Willen des Wahlvolks eines Föderationssubjekts angesehen werden und stellt damit die Zweckmäßigkeit der Gouverneurswahlen in Frage. Für diese Annahme, dass die russischen Gouverneure nunmehr alleine dem Staatspräsidenten und nicht der eigenen Wählerschaft gegenüber verantwortlich sind, spricht auch nicht nur die tatsächliche Ohnmacht des regionalen Parlaments, den obersten Amtsträger mithilfe des Misstrauensvotums unmittelbar zu entlassen, sondern auch die Nichterwähnung im OrgSubjG-neu (anders als Art. 19 Abs. 1 lit. k i.V.m. Abs. 7.1 ff. OrgSubjG-alt) der Möglichkeit einer **Abwahl** eines obersten Amtsträgers **durch die Bevölkerung** (Art. 28 Abs. 1 OrgSubjG-neu sieht eine abschließende Liste von Gründen für die Entlassung des obersten Amtsträgers eines Föderationssubjekts vor und auf Grund der Systematik des Gesetzes ist auch davon auszugehen, dass den russischen Gliedstaaten diesbezüglich kein Gestaltungsspielraum zusteht).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der oberste Amtsträger nicht mehr der wichtigste politische Akteur des jeweiligen Föderationssubjekts ist, sondern als Teil des einheitlichen Systems öffentlicher Gewalt ein politisch weniger bedeutender Sachwalter, der einzig dem russischen Staatspräsidenten untergeordnet ist.

V. Fazit

Mit der Aufnahme der Rechtskategorie „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ in den Text der VerfRF erhielt die seit Anfang 2000er vom Kreml konsequent aufgebaute „Vertikale der Macht“ ihre verfassungsrechtliche Verankerung und Verste-

76 Zit. nach: *Stanovaja*, Fn. 18.

tigung. Das im Dezember 2021 verabschiedete OrgSubjG-neu stellt lediglich eine formale Anpassung der einfachen Gesetzgebung an die neu gefasste VerFRF dar und institutionalisiert damit den status quo des *Putinschen* Bundesstaatssystems, in dem das System von checks and balances endgültig durch den Grundsatz einer strikten Hierarchie und Subordination ersetzt wurde. Die Annahme, dass die in der neu gefassten VerFRF nunmehr fehlende Anknüpfung der Eingliederung regionaler Staatsorgane in das einheitliche System der öffentlichen Gewalt an die Ausübung bestimmter föderaler Befugnisse vom Gesetzgeber dementsprechend als Grundlage für eine Ausweitung föderaler Beteiligung an der Staatsorganisation der russischen Föderationssubjekte ausgelegt werden kann,⁷⁷ fand ihre Bestätigung in den Vorschriften des OrgSubjG-neu.

Vor allem die Befugnis des Präsidenten der Russischen Föderation, ein aufeinander abgestimmtes Funktionieren und Zusammenwirken **aller** Organe des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt (Art. 80 Abs. 2 S. 2 VerFRF n.F.), zu denen auch die regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane gehören, zu gewährleisten, bildet eine zusätzliche Grundlage für eine föderale Einmischung in die Organisationshoheit der Föderationssubjekte. Im OrgSubjG-neu wurden nicht nur die bereits im OrgSubjG-alt vorgesehenen, **verfassungsrechtlich bedenklichen** Befugnisse des Staatspräsidenten zur Mitwirkung an der Bestellung und Abberufung der obersten Amtsträger der Föderationssubjekte und an der Auflösung regionaler Parlamente verankert, sondern auch **viele weiteren Prärogativen** des russischen Präsidenten in Bezug auf die regionalen Staatsorgane im Ganzen sowie die der föderalen Exekutive in Bezug auf die regionalen Vollzugsorgane und die der obersten Amtsträger in Bezug auf das jeweilige Gesetzgebungsorgan und die untergeordneten Vollzugsorgane im Einzelnen.

Diese Ausweitung der Kompetenzen des Oberstaats (vor allem des Staatspräsidenten) wird dazu führen, dass das Hoheitsrecht der Bevölkerung der russischen Föderationssubjekte, ein eigenes Machtsystem selbständig zu bestimmen und zu gestalten (natürlich aber in Übereinstimmung mit den Aufbauprinzipien der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung), durch zahlreiche Möglichkeiten des Oberstaats zur institutionellen und personellen Einmischung in die regionale Staatsorganisation faktisch **nivelliert** wird. Die Organsysteme der Föderationssubjekte werden in ein hierarchisch aufgebautes System öffentlicher Gewalt eingegliedert, in welchem der Primat dem Präsidenten der Russischen Föderation verfassungsrechtlich zusteht und welches ausschließlich von ihm gesteuert wird. **Nominell** bleibt Russland ein Bundesstaat, verwandelt sich allerdings **normativ** und **faktisch** in einen zentralistischen Einheitsstaat. Das verfassungsrechtliche Bundesstaatsprinzip, welches sich auf eine Dekonzentration der Macht vor allem in vertikaler Hinsicht richtet, wird – bedingt durch die Stellung des Staatspräsidenten an der Spitze der „Vertikale der Macht“ – zu einer reinen **Fiktion**.

77 Vgl. E. Gritsenko, Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung im Lichte der russischen Verfassungsreform 2020, in: R. Wedde (Hrsg.), Die Reform der russischen Verfassung, Berlin 2020, S. 109.