

# osteuropa

# Recht

GEGENWARTSFRAGEN  
AUS DEN RECHTEN DES OSTENS  
52. JAHRGANG · HEFT 5-6 Dezember 2006

---

Olga Engelking

## Reformbestrebungen und Entwicklungsrichtung des russischen Föderalismus

### I. Vorwort

Die vorliegende Arbeit untersucht und bewertet den Föderalismus in Russland. In den letzten sechs Jahren sind viele Reformen im administrativen und politischen Bereich beschlossen worden, die den Föderalismus unmittelbar oder mittelbar betreffen. Im ersten Teil werden diese Reformen im Einzelnen dargelegt und erläutert. Im zweiten Teil wird die Entwicklungsrichtung des russischen Föderalismus im Allgemeinen und im Besonderen am Beispiel des Änderungsgesetzes vom 11.12.2004 über die Ernennung und Absetzung der Gouverneure durch den Präsidenten und die Wahl der Gouverneure durch die Regionalparlamente aufgezeigt. Schließlich wird im dritten Teil die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 21.12.2005 zur Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes vom 11.12.2004 mit Sondervoten der Verfassungsrichter *Jaroslavec* und *Kononov* erläutert und kommentiert.

### II. Reformbestrebungen

#### 1. Hintergrund

Die Verfassung Russlands hält für die Konfliktlösung zwischen der Föderation und den Subjekten lediglich zwei rechtliche, letztlich auf guten Willen und Konsens setzende Streitschlichtungsmittel bereit. Behauptete oder offenkundig gewordene Widersprüche

zwischen föderalem Recht und von den Regionen erlassenen Rechtsvorschriften können und werden vom föderalen Verfassungsgericht auf Antrag im Normenkontrollverfahren gem. Art. 125 Verf.<sup>1</sup> geklärt und entschieden. Wenn es sich um Akte der Exekutivgewalt der Subjekte der Föderation handelt, hat der Präsident Russlands das Recht, bei Verstößen gegen das föderale Recht unter Einschluss internationaler Verträge diese vorübergehend nach Art. 85 Abs. 2 Verf. außer Kraft zu setzen. Allerdings kann das betroffene Subjekt den Suspensivakt beim föderalen Verfassungsgericht anfechten und eine endgültige Entscheidung herbeiführen. Diese Mittel wären vielleicht ausreichend, wenn Russland ein in langer Zeit gewachsener, in einer starken Rechtskultur wurzelnder Bundesstaat wäre und wenn im Verhältnis zwischen Föderation und Regionen – geschrieben oder ungeschrieben – das für die Funktionsfähigkeit von Bundesstaaten anerkannte Prinzip der „Bundestreue“ anerkannt wäre und praktiziert würde. Dies trifft aber nicht zu.<sup>2</sup> Die russische Verfassung regelt nicht, was zu geschehen hat, wenn die konfliktlösenden Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht befolgt werden. Es fehlen in der russischen Verfassung die zentralstaatlichen Durchsetzungsmechanismen der „Bundestreue“, wie etwa der Bundeszwang nach Art. 37 GG.

## 2. Lösung

Der russische Präsident *Putin* ist seit seinem Amtsantritt im März 2000 entschieden für die Stärkung der Machtvertikale aufgetreten. Die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit und Autorität nicht nur der zentralen Präsidialexekutive, sondern der föderalen Staatsgewalt insgesamt und der Regierbarkeit des Landes wird dabei angestrebt.

Die nächstliegende Schlussfolgerung, das Problem durch Änderungen der Föderalverfassung zu lösen, kam unter obwaltenden politischen Rahmenbedingungen praktisch nicht in Betracht. Das Verfahren zur Änderung der Verfassung ist dafür zu kompliziert. Nach Art. 135 Verf. kann eine Verfassungsversammlung einberufen werden, wenn drei Fünftel der Stimmen der Gesamtzahl der Mitglieder des Föderationsrates und der Abgeordneten der Staatsduma die Änderungen der Kapitel 1, 2 oder 9 unterstützen. Nach Art. 136 Verf. werden Änderungen an den Kapiteln 3-8 der Verf. nach dem Verfahren verabschiedet, das für die Verabschiedung eines Bundesverfassungsgesetzes vorgesehen ist, und treten nach Billigung durch die Gesetzgebungsorgane von mindestens zwei Dritteln der Subjekte der Russischen Föderation in Kraft. Daher bot sich als Ausweg nur die Möglichkeit an, unterhalb der Schwelle zur Verfassungsänderung Regelungen zur Stärkung der Machtvertikale zu treffen, um die Machtverhältnisse gegenüber den Regionen zugunsten der föderalen Staatsgewalt umzukehren.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Verf. = Verfassung der russischen Föderation.

<sup>2</sup> Brunner, Georg, Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts, Münster 2004, S. 242.

<sup>3</sup> Brunner, Georg, a. a. O. Fn. 2, S. 245.

### 3. Rezentralisierungsmaßnahmen im Überblick

Nach der Wahl zum Präsidenten im März 2000 verwirklichte *Putin* sein Wahlprogramm „Starker Staat Russland“ mit einer ganzen Reihe von politischen, rechtlichen und administrativen Vorgängen zur Rezentralisierung. Infolge der Duma-Wahl vom 19.12.1999 und der von ihr ausgelösten Veränderungen im Parteiengefüge hatte *Putin* eine sichere Mehrheit in der wichtigsten Kammer der Föderalversammlung erlangt<sup>4</sup>. Damit hatte er einen strategischen Vorteil, eine politische Ressource, über die *El'cin* zu keinem Zeitpunkt verfügt hatte.

#### a. Föderale Bezirke

Durch sein Dekret vom 13.05.2000, den Startschuss zur Rezentralisierung, ordnete Präsident *Putin* die Zusammenfassung der 89 Subjekte in sieben föderale Bezirke, die den ehemaligen Militärbezirken entsprechen, als regionalen Unterbau der Präsidentialadministration an, mit weit reichenden Aufgaben zur Koordination und Kontrolle des Bezirks<sup>5</sup>. Die Bezirke sind allerdings keine funktionalen Zusammenschlüsse aus ökonomischen und administrativen Gründen, wie z.B. die Staatsverträge zwischen den Bundesländern Berlin und Brandenburg über die Errichtung der gemeinsamen Gerichtsbarkeit und des gemeinsamen Justizprüfungsamtes. Sie wurden geschaffen zum Zwecke der Sicherheit und Kontrolle. Durch die Schaffung von sieben „Superregionen“ ist eine dritte Ebene des russischen Föderalismus entstanden, die zur Erosion des Föderalismus oder zur Selbstaufopferung der Subjekte führen kann<sup>6</sup>.

#### b. Präsidentenvertreter

An die Spitze jeden Bezirks wurde ein Bevollmächtigter Präsidentenvertreter gestellt („polpred“), der in seinem jeweiligen Bezirk die föderale Staatspolitik durchsetzen sollte. Die Institution der Präsidentenvertreter wurde reorganisiert. Im Gegensatz zu den Präsidentenvertretern der *El'cin-Zeit*<sup>7</sup> sollen sie aufgrund ihrer Zuständigkeit für jeweils ca. ein Dutzend Regionen gegen die Gefahr gefeit sein, von den regionalen Machtstrukturen „aufgesogen“ und gegen Moskau „umgedreht zu werden“<sup>8</sup>. Die Präsidentenvertreter wurden in der russischen Presse als „Mini-Putin“ und Generalgouverneure der Zarenzeit bezeichnet<sup>9</sup>. Dem entspricht ihr persönliches Profil: Fünf von Ihnen haben Karriere in den so genannten Machtstrukturen (silovye struktury), in den Streitkräften (*Viktor Ka-*

<sup>4</sup> *Schneider, Eberhard*, Wahlen in Russland. Ergebnisse der Staatsduma-Wahl und der Wahl des Präsidenten, in: Osteuropa 50. Jg., 2000, S. 498-503.

<sup>5</sup> Dekret über den Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der Russländischen Föderation im Föderalen Bezirk vom 13.05.2000, SZ RF 2000, Nr. 20, Pos. 2112.

<sup>6</sup> *Blankenagel, Alexander*, Rossija – mnogourovnevaja Federacija (Russland – mehrschichtige Föderation), *Federalizm v Rossii, Rafael Chakimov* (Red.), Kazan', 2001, S. 55.

<sup>7</sup> *Busygina, I. M.*, Das Institut der Vertreter des Präsidenten in den Regionen, in: Osteuropa, 46 Jg. (1996), S. 664-675.

<sup>8</sup> *Brunner, Georg*, a. a. O. Fn. 2, S. 254.

<sup>9</sup> *Nezavisimaja Gazeta* vom 14.03.2001.

zancev – Süd-Bezirk; *Konstantin Polikovskij* – Ferner Osten), im Staatssicherheitsdienst (*Georgij Poltavčenko* – Zentralbezirk; *Viktor Čerkessov* – Nord-Westen), im Bereich Inneres (*Petr Latišev* – Ural) gemacht<sup>10</sup>. Zur Erfüllung ihrer staatspolitischen Aufgaben hat der Präsident seinen Vertretern einen Katalog von Einzelaufgaben übertragen.

Im Einzelnen handelt es sich um

- die Koordination der föderalen Exekutivorgane im Bezirk,
- die Abstimmung der Kandidaturen für die Besetzung föderaler Dienstposten,
- die Analyse der Effektivität der Rechtsschutzorgane und des Zustandes ihrer personellen Ausstattung,
- die Kontrolle über die Einhaltung des föderalen Rechts und die Ausführung der föderalen Programme in Zusammenarbeit vor allem mit der Hauptkontrollverwaltung des Präsidenten und der Staatsanwaltschaft,
- Vorschläge an den Präsidenten bezüglich der Suspendierung von rechtswidrigen Akten der regionalen Organe,
- die Organisation von Vermittlungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Föderation und Regionen,
- die Organisation des Zusammenwirkens der föderalen Exekutivorgane mit den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Föderation, der örtlichen Selbstverwaltung, den gesellschaftlichen Organisationen, politischen Parteien und religiösen Vereinigungen,
- die Abstimmung der Entscheidungsentwürfe föderaler Organe mit den davon betroffenen Akteuren im Bezirk,
- die Teilnahme an der Arbeit der Organe der Regionen und der örtlichen Selbstverwaltung,
- die Ausarbeitung von sozio-ökonomischen Entwicklungsprogrammen mit den Interregionalen Wirtschaftsassoziationen<sup>11</sup>.

Während die Funktionen der Präsidentenvertreter sehr breit und umfassend definiert sind, sind deren Entscheidungsbefugnisse und operative Mittel zur Gewährleistung der Aufgabenerfüllung hingegen sehr schwach und begrenzt. In diesem Zusammenhang kann man von einem „Katalog der Ohnmacht“ sprechen. Die Präsidentenvertreter haben nur das Recht,

- erforderliche Materialien von staatlichen Organen, Organisationen und sonstigen Organisationen zu verlangen und zu erhalten,
- ungehindert freien Zutritt zu allen Organisationen zu haben;
- ihre Stellvertreter und Mitarbeiter des Apparats zur Arbeit in die Organe der Regionen zu entsenden;
- föderale Datenbanken und die Regionalkommunikationssysteme zu nutzen;
- die Einhaltung der Rechtsnormen durch Hinzuziehung der anderen föderalen Organe zu organisieren;
- Beschwerden und Eingaben von Bürgern an zuständige Stellen weiterzuleiten<sup>12</sup>.

Präsident *Putin* sagte dazu: „Sie sollen koordinieren und nicht regieren“.

<sup>10</sup> Nezavisimaja Gazeta vom 21.09.2000, 19.10.2000, 08.02.2001, 15.06.2000.

<sup>11</sup> *Brunner, Georg*, a. a. O. Fn. 2, S. 258.

<sup>12</sup> *Brunner, Georg*, a. a. O. Fn. 2, S. 259.

## c. „Bundesexekution“

Im Juli 2000 erhielt die Föderation erstmals die Möglichkeit, zum einen das föderale Recht hartnäckig verletzende regionale Exekutivchefs vom Amt zu suspendieren und abzusetzen und zum anderen Regionalparlamente aufzulösen und Neuwahlen zu erwirken<sup>13</sup>. Diese Rechtslage ist mit Gesetz vom 11.12.2004 geändert worden. Ursprünglich hatte das Verfahren der Parlamentsauflösung gem. Art. 29 Abs. 4 des Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs-(Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation folgende Voraussetzungen:

- Das zuständige Verfassungsgericht Russlands musste feststellen, dass das Gesetzgebungsorgan des Subjekts der Föderation einen der föderalen Verfassung oder föderalen Gesetzen widersprechenden normativen Rechtsakt erlassen hat.
- Das regionale Gesetzgebungsorgan erfüllte das Gerichtsurteil innerhalb von sechs Monaten nach Erlass nicht.
- Durch die widerrechtliche Untätigkeit mussten die Erfüllung der föderalen Befugnisse behindert oder die Menschen- oder Bürgerrechte oder sonstige gesetzlich geschützte Interessen juristischer Personen verletzt sein.
- Der Präsident Russlands musste den regionalen Gesetzgeber abgemahnt haben.
- Der regionale Gesetzgeber ist trotzdem drei weitere Monate untätig geblieben, worauf der Präsident Russlands spätestens ein Jahr nach dem Eintritt der Rechtskraft des föderalen Gerichtsurteils ein föderales Gesetz über die Auflösung des Regionalparlaments in die Staatsduma einbringen konnte.
- Darüber musste die Staatsduma innerhalb von zwei Monaten beraten haben.
- Mit Inkrafttreten des Auflösungsgesetzes galt das Regionalparlament als aufgelöst.

Der russische Präsident konnte den regionalen Exekutivchef vorläufig absetzen, wenn der Generalstaatsanwalt Russlands den Exekutivchef förmlich der Begehung eines schweren oder besonders schweren Verbrechens beschuldigt hat<sup>14</sup>. Die Absetzung war endgültig wirksam, wenn das Oberste Gericht Russlands die Anklage bestätigte. Der Präsident konnte den Exekutivchef ferner unter folgenden Voraussetzungen seines Amtes entheben:

- Ein Akt des Chefs der regionalen Exekutive musste vom föderalen Gericht für verfassungs- oder gesetzeswidrig erklärt werden.
- Der Exekutivchef erfüllte das Gerichtsurteil nicht fristgerecht, d. h. innerhalb von 2 Monaten, nachdem es rechtskräftig wurde, als Regelfrist oder nach Ablauf einer besonderen gerichtlich bestimmten Ausführungsfrist.
- Der Präsident musste nach Ablauf der Erfüllungsfrist den Exekutivchef abgemahnt haben, das Urteil zu erfüllen. Für die Mahnung konnte der Präsident sich maximal 6 Monate seit Rechtskraft der Gerichtsentscheidung Zeit lassen. Nach der Abmahnung musste 1 Monat ergebnislos verstrichen sein.

<sup>13</sup> Änderung und Ergänzung des Föderalen Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- (Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Föderation, Text: SZ RF 2000, Nr. 31, Pos. 3205.

<sup>14</sup> *Heinemann-Grüder, Andreas*, Der asymmetrische Föderalismus Russlands und die Rolle der Regionen, in: *Höhmann/Schröder*, Russland unter neuer Führung, S. 38, Münster 2001.

- Der regionale Exekutivchef hatte das Absetzungsdekret erfolglos beim Obersten Gericht der Russischen Föderation angefochten.
- In allen genannten Fällen konnte der Präsident einen Interimschef bis zur Durchführung entsprechender Neuwahlen ernennen.

Die Auflösung des Parlaments und die endgültige Absetzung eines Gouverneurs waren als Sanktionen zu zeitraubend und kompliziert im Vergleich zur vorläufigen Absetzung eines Gouverneurs unter Einschaltung des Generalstaatsanwalts. Diese stellte – wie im Falle *Skuratov* – für die Gouverneure eine ernst zu nehmende Bedrohung dar<sup>15</sup>. Der Generalstaatsanwalt konnte dabei zum Handeln gezwungen werden. Die Präsidialexekutive verfügt mit Hilfe des Staatssicherheitsdienstes FSB bei jedem Exekutivchef über genug Kompromat (belastendes Material), um diesem zumindest das schwere Verbrechen des Art. 285 StGB (Missbrauch der Dienstbefugnisse) vorzuwerfen. Gemäß Art. 15 Abs. 4 StGB handelt es sich um einen Straftatbestand, der mit bis zu 10 Jahren Freiheitsentzug bedroht ist. Die Vorgehensweise wird am folgenden Beispiel des Kampfes gegen den eigenwilligen Gouverneur von Kamčatka, *Maškovcev*, verdeutlicht. Gegen Gouverneur *Maškovcev* wurde wegen Missbrauchs der Dienstbefugnisse und der unzweckmäßigen Verwendung von föderalen Subventionen ermittelt. Der Gouverneur hatte den Fischern erlaubt, während der Lachssaison zu fischen, ohne die verspätete Festlegung der Fischeerquoten des Zentrums abzuwarten, und verhinderte damit eine Umweltkatastrophe, da die roten Fische in Massen hätten sterben können. Weiterhin hatte die föderale Verwaltung vergessen, die finanziellen Mittel für die Beheizung von Petropavlovsk-Kamčatskij zu bewilligen. Es wurden nur Mittel für die Nordregionen bewilligt, die über ausreichende Heizreserven verfügten. Der Gouverneur verwendete diese Finanzmittel für die frierende Bevölkerung in Petropavlovsk-Kamčatskij und steigerte damit seinen Beliebtheitsgrad in der Bevölkerung von 15 auf 40 Prozent<sup>16</sup>.

In Deutschland ist eine Landesparlamentsauflösung durch die Bundeskanzlerin nicht möglich. Es ist nur die Auflösung einer Gemeindevertretung auf der Kommunalebene z.B. in den Bundesländern Bayern, Hessen und Thüringen durch den Landrat bei dauernder Beschlussunfähigkeit möglich<sup>17</sup>.

#### d. *Änderung des Kurationsverfahrens für den Föderationsrat*

Durch das Gesetz über das föderative Kurationsverfahren des Föderationsrats der Föderalversammlung der Russischen Föderation vom 5.08.2000 wurde das Kurationsverfahren des Föderationsrats geändert<sup>18</sup>. Die 178 Mitglieder des neuen Föderationsrats setzen sich zur Hälfte aus den von Exekutivchefs ernannten Gesandten, zur anderen Hälfte aus den Parlamentariern zusammen, die von den Regionalparlamenten gewählt werden. Die Chiefs der Regionalexekutiven und die Parlamentspräsidenten sind nicht mehr kraft ihres Amtes Mitglieder des Föderationsrates und damit ihrer bisherigen Immunität beraubt<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> WGO Monatshefte für Osteuropäisches Recht, 1999, S. 88-91, S. 325-328.

<sup>16</sup> *Lisenko, Vladimir*, Gubernatory: vybirat', nel'zja naznačat' (Gouverneure: wählen, nicht ernennen), Kazanskij Federalist Nr. 3 (11), 2004, S.44.

<sup>17</sup> *Gern, Alfons*, Deutsches Kommunalrecht, S. 52, Baden-Baden, 1997.

<sup>18</sup> SZ RF 2000, Nr. 32, Pos. 336.

<sup>19</sup> *Mangott, Gerhard*, Zur Demokratisierung Russlands, S. 102, Baden-Baden, 2002.

Mit der Entsendung präsidentenloyaler Lobbyisten aus Moskau und St. Petersburg wurde der Föderationsrat geschwächt.

e. „Budgetföderalismus“

Die Regionen und die örtlichen Selbstverwaltungseinheiten haben eine außerordentlich schwache Finanzposition. Sie können im Durchschnitt lediglich 20 % ihrer Haushalte aus eigenen Einnahmen decken, d.h. der Löwenanteil der Steuereinnahmen fällt der Föderation zu, die wiederum den Löwenanteil davon für sich behält und im Übrigen nach undurchsichtigen, wechselnden politischen Zweckmäßigkeitss Gesichtspunkten den Regionen Haushaltsmittel zuweist (transferty). Diese Regelung wurde durch den zweiten Teil des föderalen Steuergesetzbuchs vom 5.08.2000 gegen den Widerstand der Regionen festgeschrieben<sup>20</sup>.

f. *Faktische Ernennung der Gouverneure durch den Präsidenten*

Mit Änderungsgesetz vom 11.12.2004 zum Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs-(Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation und zum Gesetz über die Garantie der Wahl- und Referendumsrechte der russischen Staatsbürger (im Folgenden Änderungsgesetz) wurden folgende Regelungen eingeführt<sup>21</sup>:

- Die Gouverneure werden auf Vorschlag des Präsidenten durch die Regionalparlamente gewählt.
- Es kann eine Auflösung des Parlaments durch den Präsidenten bei dreimaliger Nichtwahl des vorgeschlagenen Kandidaten erfolgen.
- Der Präsident kann Gouverneure bei Vertrauensverlust absetzen.

Das Änderungsgesetz fand viele kritische, aber auch positive Stimmen. Präsident *Putin* verteidigte es insbesondere mit der Notwendigkeit der Stärkung der Machtvertikale, um durch den Terrorismus ausgelöste Katastrophen, wie in Beslan, zu verhindern.

Unvorstellbar wäre es beispielsweise, dass der amerikanische Präsident nach dem 11. September 2001 ein Gesetz in den Kongress hätte einbringen können, wonach die Gouverneure nicht mehr durch das Volk, sondern durch die Regionalparlamente auf seinen Vorschlag gewählt werden müssen und bei dreimaliger Nichtwahl ein Parlament aufgelöst werden könnte. Nicht denkbar wäre hier auch die Möglichkeit des Präsidenten, ei-

<sup>20</sup> SZ RF 2000, Nr. 32, Pos. 3340.

<sup>21</sup> Änderungsgesetz Nr. 159-FZ vom 29.07.2004, SZ RF 2004, zum Änderungsgesetz zum Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Gesetzgebungs-(Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation Nr. 95-FZ. Das Gesetz Nr. 95-FZ von 2003 wurde in nur einem Monat zweimal geändert, mit Gesetz Nr. 159-FZ vom 11.12.2004 und mit Gesetz Nr. 199-FZ vom 29.12.2004.

nem amtierenden Gouverneur das Vertrauen zu entziehen. Ein solches Gesetz wäre als ein Angriff auf die Verfassung und das föderale System erachtet worden<sup>22</sup>.

Zur Legitimation des Gesetzes wurde dagegen in Russland ausgeführt, dass die Wahl der Gouverneure durch die Regionalparlamente die Rolle der Parteien stärke. Außerdem würden in anderen Ländern – Deutschland, Kanada, Österreich und Belgien – die Ministerpräsidenten auch nicht direkt gewählt. Ebenfalls in Frankreich, Indien und Kanada würden die Gouverneure ernannt<sup>23</sup>.

Dagegen lässt sich anführen, dass z. B. Frankreich ein unitarisches Land ist und Russland den Föderalismus als Staatsform gewählt hat. In Deutschland werden die Ministerpräsidenten zudem nicht auf Vorschlag der Bundeskanzlerin durch die Landesparlamente, sondern in personeller Verhältniswahl durch das Volk legitimiert und durch das Landesparlament gewählt. Das Änderungsgesetz führt schließlich zu einer faktischen Ernennung der Gouverneure und nicht zu einer Stärkung der Regionalparlamente, da diese es im Hinblick auf die mögliche Auflösung nicht wagen, den Präsidentenkandidaten nicht zu wählen. Die Regionalparlamente wählten dementsprechend nach der neuen Ordnung einstimmig oder fast einstimmig die vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten, denn die Verweigerung der Stimme wäre für die Abgeordneten einem politischen Selbstmord gleichgekommen<sup>24</sup>. Der für das Gouverneursamt in Primor’e vorgeschlagene Kandidat *Darkin* wurde so mit einer Gegenstimme gewählt, nachdem sein Gegner, der „Abweicher“ (der Abgeordnete *Markovcev*), in einer Zeitung als „politischer Kamikaze“ bezeichnet worden war<sup>25</sup>.

#### g. *Vorschlagsrecht der Kandidaten der stärksten Partei*

Durch das Änderungsgesetz vom 31.12.2005 wurde Art. 19 des Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs-(Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation geändert<sup>26</sup>. Danach erhielt die stärkste Partei im Regionalparlament das Recht, die Kandidaten für das Gouverneursamt gegenüber dem Präsidenten vorzuschlagen. Der Präsident behält aber ein Ablehnungsrecht und das Recht, einen anderen Kandidaten vorzuschlagen. Diese Regelung ist zwar ein demokratischer Lichtblick, da nicht nur der Präsident das Vorschlagsrecht bezüglich der Gouverneurskandidaten besitzt; dieses Vorschlagsrecht wurde aber nur einer – und zwar der stärksten - Partei übertragen. Gegenwärtig ist in den Regionalparlamenten die stärkste Partei fast immer Edinaja Rossija. Bei diesem Verfahren findet zunächst eine Abstimmung im Regionalparlament über den von der stärksten Partei vorgeschlagenen Gouverneurskandidaten (einstimmig) statt. Wenn der Präsident den

<sup>22</sup> *Luchterhandt, Otto*, *Rossija na puti k imitacii federalizma* (Russland auf dem Weg zur Imitation des Föderalismus), *Kazanskij Federalist*, Nr. 2-3 (14-15), 2005, S. 204.

<sup>23</sup> *Kirjuchin, Konstantin*, *Ob usilennoj roli prezidenta Rossii v naznačenii glav ispolnitel'noj vlasti Rossijskoj Federacii* (Über die gestärkte Rolle des Präsidenten Russlands bei Berufung der Chefs der Exekutive der Russischen Föderation), *Kazanskij Federalist*, Nr. 2-3 (14-15), 2005, S. 142.

<sup>24</sup> *Kremljovskij Raspredelitel'* (Kreml-Verteiler), *Kommersant Den'gi* vom 9.01.2006.

<sup>25</sup> [www.utro.ru](http://www.utro.ru) vom 4. Februar 2005.

<sup>26</sup> SZ RF 2005, Nr. 203-FZ.

gewählten Kandidaten ablehnt und einen eigenen vorschlägt, wird das Regionalparlament nunmehr den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten (einstimmig) wählen müssen. Das inkonsequente Wahlverhalten trägt nicht dazu bei, dass Landesparlamente als demokratische Machtorgane ihre Gesichter wahren können. Es ist geplant, das gleiche Verfahren auf föderaler Ebene – bezüglich des Premierministers – einzuführen<sup>27</sup>.

#### *h. Artikelgesetz*

Nach dem Artikelgesetz<sup>28</sup> werden auf die Subjekte 50 Aufgaben übertragen. Die Föderation behält dagegen 700 Aufgaben. Die Gouverneure sind danach zuständig für die Verwaltung von Bodenschätzen (außer Erdöl und Edelsteine), Wasser-, Wald-, Bodenwirtschaft, Arbeit, Bildung und Gesundheit, Umweltkontrolle, Instandsetzung von föderalen Straßen. Die Ausführung der übertragenen Aufgaben soll mit Transfers subventioniert werden<sup>29</sup>. Nachdem die personelle Kontrolle der Subjekte durch die faktische Ernennung der Gouverneure hergestellt worden ist, werden die Kompetenzen und Aufgaben dezentralisiert.

Der Aufzählungskatalog der sog. „eigenen Funktionen“ der Subjekte kann durch den föderalen Gesetzgeber mit jedem neuen föderalen Gesetz ignoriert werden, da dieses Gesetz keinen Verfassungsrang hat.

Die Finanzierung ist dabei oft nicht oder unzureichend geregelt. Ein absurdes Beispiel stellt ein Gesetz über die Löschung von Waldbränden dar. Die Löschpflichten dafür haben die Organe in den Subjekten; finanziert wird die Löschung aus dem Föderationsbudget, aber erst nach erfolgter Löschung. Dadurch entsteht nach dem Gesetzeswortlaut ein Teufelskreis – ohne Finanzierung ist die Löschung unmöglich – die Finanzierung erfolgt aber nicht, solange der Wald brennt<sup>30</sup>.

Des Weiteren scheiden Subventionen der Föderation aus, wenn die Ausführung der Aufgabe keine zusätzlichen Verwaltungseinheiten erfordert, so dass die Föderation argumentieren kann, die übertragene Aufgabe könne auch mit den bestehenden Verwaltungseinheiten bewältigt werden<sup>31</sup>. Diese Rechtslage ist Anfang 2006 weiter in Richtung Dezentralisierung geändert worden.

<sup>27</sup> Gazeta vom 20.12.2005.

<sup>28</sup> Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs-(Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation Nr. 184-FZ mit Änderungen der Gesetze Nr. 95-FZ vom 29.07.2004, Nr. 159-FZ vom 11.12.2004.

<sup>29</sup> Gazeta vom 08.03.2005, Vedomosti vom 09.03.2005.

<sup>30</sup> *Gligič-Zolotarjova, Milena*, „Novyj kurs“ federativnoj reformy i erozija zakonodatel'nych standartov („Der neue Kurs“ der föderalen Reform und die Erosion gesetzgeberischer Standards), *Kazanskij Federalist*, Nr. 2-3 (14-15), 2005, S. 184.

<sup>31</sup> § 28 Punkt 3 Abs. 8, 9 des Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs-(Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation Nr. 184-FZ mit Änderungen der Gesetze Nr. 95-FZ vom 29.07.2004, Nr. 159-FZ vom 11.12.2004.

i. *Schwächung der örtlichen Selbstverwaltung im August 2000*

Die Stärkung der Machtvertikale wurde im August 2000 auch auf die Ebene der örtlichen Selbstverwaltung ausgedehnt<sup>32</sup>. Zur Kompensation ihres Machtverlusts im Verhältnis zur Föderation erhielten die Gouverneure und Republikspräsidenten das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen die Verwaltungschefs der Selbstverwaltungsorgane abzusetzen. Ferner wurden Verfahren eingeführt, in denen das jeweilige Regionalparlament und auch die Föderalversammlung kommunale Parlamente auflösen können. Zugleich zog die Föderation das Recht an sich, ab 50.000 Einwohnern kommunale Rechtsvorschriften zu erlassen<sup>33</sup>.

j. *Dezentralisierung der örtlichen Selbstverwaltung*

Durch das Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Selbstverwaltungseinheiten in der Russischen Föderation vom 6.09.2003 erhielten die Selbstverwaltungseinheiten mehr Entscheidungsbefugnisse; die Möglichkeiten der direkten Demokratie wurden erweitert<sup>34</sup>. Das Gesetz sieht Volksentscheide bezüglich der örtlich bedeutsamen Fragen und die Übertragung bedeutsamer Kompetenzen auf die Kommunen vor<sup>35</sup>. Außerdem kann ein Referendum über die Veränderung der Gemeindegrenzen, über Bildungsfragen und über Finanzfragen durchgeführt werden<sup>36</sup>. Dies ist zwar ein Lichtblick der Föderationsreformen, da viele Aufgaben und Kompetenzen an die Selbstverwaltungseinheiten übertragen wurden<sup>37</sup>. Die Erfüllung der Aufgaben muss aber im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten erfolgen; auch ist die Übernahme neuer Aufgaben nur möglich, wenn die Selbstverwaltungseinheiten diese finanzieren können. Die Organe der Selbstverwaltungseinheiten sind aber administrativ und finanzwirtschaftlich mit Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben extrem überlastet; ihre Finanzmittel sind völlig unzureichend<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Änderungsgesetz vom 4.08.2000 zum Föderalen Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung, SZ RF 2000, Nr. 32, Pos. 3330.

<sup>33</sup> Brunner, Georg, Fn. 2, a. a. O., S. 250.

<sup>34</sup> SZ RF 2003, Nr. 40, Pos. 3822.

<sup>35</sup> Šuvalov, I. I., Soveršenstvovanie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii v svjazi s reformoj federativnych otnošenij i mestnogo samoupravlenija (Vervollkommnung der Gesetzgebung der Russischen Föderation durch die Reform des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung), Žurnal rossijskogo prava Nr. 9, 2004, S. 3.

<sup>36</sup> Vasilev, V. I., Mestnoe samoupravlenie: zakon četvërtij (Kommunale Selbstverwaltung: viertes Gesetz), Žurnal rossijskogo prava Nr. 1, 2004, S. 5 [9].

<sup>37</sup> Solov'ev, S. G., Problemy funkcionalnogo razgraničenija glavy municipal'nogo obrazovaniya i mestnogo predstavitel'nogo organa v sisteme municipalnoj vlasti (Probleme der funktionalen Abgrenzung des Oberhauptes eines kommunalen Gebildes und des kommunalen Vertretungsorgans im System der kommunalen Gewalt), Gosudarstvo i pravo, 2004, Nr. 3, Pos. 32.

<sup>38</sup> Mitrochin, Sergej, Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Zentralstaat, regionalen Einheiten und Gemeinden, in: Schwegler-Rohmeis, Russland, Stuttgart 2001, S. 122-125.

k. *Bestimmung der Wahl der Exekutivorgane durch die Selbstverwaltungseinheiten*

Durch das Gesetz über die Organisation der Selbstverwaltungsorgane vom 18.4.2005<sup>39</sup> können die Exekutivorgane entweder direkt oder durch die Regionalversammlung gewählt werden. Diese Dispositionsbefugnis ist zwar ein Lichtblick in der zentralistischen föderalen Gesetzgebung. Die Experten befürchten aber, dass diese Regelung zur Abschaffung der direkten Wahlen der Exekutivchefs auch in den Selbstverwaltungseinheiten führen wird<sup>40</sup>. Die Zahl der Selbstverwaltungseinheiten (Dörfer, kleine Städte) wächst dabei nach dem neuen Gesetz von 11.500 auf 25.000 Einheiten an<sup>41</sup>.

l. *Regelungswut seit 2004*

Dieser Zeitraum zeichnet sich durch eine chaotische Gesetzgebungspraxis aus. Das Steuergesetz<sup>42</sup> hat z.B. während seines siebenjährigen Bestehens 65 inhaltliche und 84 redaktionelle Änderungen erfahren. 34 von ihnen waren keinen einzigen Tag wirksam, weil sie bei Inkrafttreten schon wieder abgeändert worden waren. Das Änderungsgesetz zu den Gesetzgebungsakten der Russischen Föderation auf Grund der Verabschiedung des Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs-(Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation wurde während der ersten sechs Monate seines Bestehens sechsmal geändert<sup>43</sup>. Sehr oft werden nicht überarbeitete Gesetzentwürfe mit dem Ziel verabschiedet, diese später im Anwendungsprozess zu korrigieren. Einige russische Autoren behaupten sogar, dass viele Gesetze verfassungswidrig seien, da sie entgegen Art. 15 Abs. 3 Verf. nicht veröffentlicht werden<sup>44</sup>.

m. *Verwaltungsreform*

Eine Verschlinkung – auch der föderalen Verwaltung – ist bei der Verwaltungsreform beabsichtigt. Aus 23 Ministerien wurden 16, aus 18 Vize-Premierministern wurden zwei. Die Stärkung der Machtvertikale bedeutet eine Zunahme der Aufgaben. Die gleichzeitige Schrumpfung der Verwaltung ist dabei widersprüchlich und nicht effizient. Deswegen wäre eine Dezentralisierung der Aufgaben mit der Übertragung der Kompetenzen auf die Subjekte und Selbstverwaltungseinheiten der logische nächste Schritt.

<sup>39</sup> Änderungsgesetz zum Art. 85 des Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Selbstverwaltungseinheiten der Russischen Föderation Nr. 34-FZ.

<sup>40</sup> www.prognosis.ru vom 09.03.2005.

<sup>41</sup> Gazeta vom 08.03.2005, Vedomosti vom 09.03.2005.

<sup>42</sup> Nr. 95-FZ vom 02.07.2004, SZ RF 2004, Nr. 31, Pos. 3231.

<sup>43</sup> SZ RF 2004, Nr. 35, Pos. 3607 geändert durch Gesetze Nr. 122-FZ vom 30.08.2004, Nr. 172-FZ vom 21.12.2004, Nr. 189-FZ vom 29.12.2004, Nr. 199-FZ vom 29.12.2004, Nr. 211-FZ vom 03.12.2004 und Nr. 141-FZ vom 29.11.2004.

<sup>44</sup> *Gligič-Zolotarjova*, Milena, Fn. 30, S. 181.

## n. Vergrößerung

Es sollen 28 größere Einheiten durch Verschmelzung entstehen, um die ökonomische und soziale Asymmetrie zu beseitigen. In Russland bestehen wirtschaftlich sehr große Unterschiede zwischen den Subjekten. Die Verschmelzung der reichen mit den ärmeren Regionen ist daher grundsätzlich ein guter und nachhaltiger Schritt zur Lösung des Problems, sofern die Umsetzung effektiv ist. Dies ist nicht immer der Fall, denn die Verringerung der „Zentren“ hat oft die Behinderung von Innovation zur Folge. In den Großstädten ist der Fortschritt präsenter als in den Dörfern.

Folgende Beispiele verdeutlichen die Ineffizienz einiger Verschmelzungen. Die Föderationssubjekte Chanti-Manzijskij und Jamalo-Neneckij wurden mit der Mutterregion Tjumen' verschmolzen. Die Mutterregion ist sehr arm und produziert nur 5 Prozent des gemeinsamen BIP; die Regionen Chanti-Manzijskij und Jamalo-Neneckij sind wegen ihrer Ölvorkommen sehr reich. Die gesamte Großregion hat einen Anteil von 12 Prozent am gesamten russischen BIP. Die Wahl der schwachen Stadt Tjumen' zur Hauptstadt dieser Region hat nun zum Geldabzug und insgesamt zur Schwächung der Großregion geführt. Auch die Verschmelzung von Jakutien, Magadan und Čukotka war geographisch nicht durchdacht. Magadan ist von Čukotka aus nur auf dem Wasserweg über Kamčatka zu erreichen. Dies hat zur Folge, dass eine Verwaltungsverbindung zwischen Jakutsk und Anadyr nur auf dem Luftweg hergestellt werden kann<sup>45</sup>.

## III. Entwicklungsrichtung

### 1. Gegenwärtige Tendenzen

Nach dem Zerfall der Sowjetunion befand sich Russland zunächst in einer Identitätskrise<sup>46</sup>. Trotz der Angst vor einem weiteren Zerfall wurde jedoch richtigerweise der Föderalismus als Staatsform gewählt. Gegenwärtig wird allerdings jede Verfolgung eigener Interessen als Separatismus abgelehnt. Der Föderalismus muss aber im Kopf der Bevölkerung beginnen. Deswegen ist der Aufbau eines Gesellschaftsföderalismus notwendig. Dazu gehören insbesondere die Anbindung an eine Region und die regionale Identifikation. In Deutschland fühlt sich ein Bayer in erster Linie als Bayer, ein Berliner als Berliner und ein Sachse als Sachse. In Russland herrscht dagegen – mit Ausnahme der Moskowiter – immer noch die Einstellung dem alten Lied entsprechend vor: „Moj adres ne gorod, ne ulica, moj adres Sovetskij Sojuz (Meine Adresse ist nicht die Stadt und nicht die Straße, meine Adresse ist die Sowjetunion)“. Man fühlt sich als ein Teil des großen weiten Russlands. Es fehlen selbstbewusste Verbände, regional verankerte Parteien und

<sup>45</sup> Zubarevič, Natalja, Ukрупнение регионов как политическая целесообразность, а не социал'но-экономическая необходимость' (Vergrößerung der Regionen als ein politisches Ziel und nicht als sozial-wirtschaftliche Notwendigkeit), Kazanskij Federalist, Nr. 4 (12), 2004.

<sup>46</sup> Heinemann-Grüder, Andreas, Der heterogene Staat: Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland, Berlin, 2000, S. 4.

Städtetage als horizontale Selbstkoordination der Regionen für den Ausbau des Gesellschaftsföderalismus.

Zurzeit entwickelt sich Russland vom bundesstaatlichen zu einem unitarischen Staat – ein für Russland traditioneller Staatsaufbau<sup>47</sup>. Die Regionen haben es nicht vermocht, die Schwäche des Präsidialregimes unter *El'cin* für eine institutionelle Stärkung ihrer kollektiven Interessenvertretung gegenüber dem Zentrum zu nutzen. Anstelle von Kollektivverhalten überwogen Bilateralismus und die Konzentration auf partikuläre Regionalinteressen. Die Gouverneure konnten durch interregionale Wahlblöcke weder die Staatsdumawahlen im Dezember 1999 noch die Präsidentschaftswahl im März 2000 für sich entscheiden<sup>48</sup>.

## 2. Folgen der faktischen Ernennung der Gouverneure

Das Änderungsgesetz vom 11.12.2004 erntete weltweit Kritik. In Russland gab es dagegen viele positive wohlwollende Stimmen; eine Ausnahme machte nur die Wissenschaft. Die möglichen Folgen sind vielfältig

- „Bäumchen wechsele dich“ der Gouverneure (*čecharda*)

Befürchtet wird ein ständiger Wechsel der Gouverneure alle vier Jahre mit dem Wechsel des Präsidenten. Der neu gewählte Präsident könnte die von *Putin* ernannten Gouverneure absetzen und eigene Vertraute bestimmen. Dies könnte sich sodann alle vier Jahre wiederholen, was eine effektive Verwaltungsarbeit verhindern würde<sup>49</sup>.

- *Explosion der Korruption auf höchster Ebene*

Viele Bewerber um das Amt eines Gouverneurs werden bereit sein, horrenden Summen zu bezahlen, um in reichen Regionen (Moskau, Chanti-Manzijskij oder Jamalo-Neneckij) in die Liste der Gouverneurskandidaten aufgenommen zu werden. Von einer finanziellen Ersparnis im Vergleich zur Wahlkampagne kann damit keine Rede sein<sup>50</sup>.

- *Gegenwärtige Wiederernennung (perenaznačenie) der Gouverneure*

Seit Ende 2004 hat es viele „freiwillige“ Rücktritte von Gouverneuren gegeben, um so in der Hoffnung, vorgeschlagen zu werden, Loyalität zu zeigen. *Putin* soll auch einige Exekutivchefs eingeladen haben, um ihnen die Wiederernennung für den Fall, dass sie zurücktreten und die Vertrauensfrage stellen, vorzuschlagen<sup>51</sup>. Der erste Gouverneur, der nach Vertrauensfrage und Rücktritt wieder ernannt wurde, war *Darkin* aus Primor'e<sup>52</sup>. In der Jüdischen Autonomen Republik wurde *Volkov*, in Amur *Korotkov* erneut berufen;

<sup>47</sup> *Blankenagel, Alexander*, Fn. 6, S. 52.

<sup>48</sup> *Heinemann-Grüder, Andreas*, Föderalismus in Russland, Baden-Baden, 2002, S. 36.

<sup>49</sup> *Lisenko, Vladimir*, Fn. 16, S.48.

<sup>50</sup> *Kamišev, D./Chamraev, V./Smirnov, K.*, Nepredskazuemaja stabil'nost' (Unvorhersehbare Stabilität), Kommersant Vlast', Nr. 2 (605) vom 17.01.2005.

<sup>51</sup> *Lisenko, Vladimir*, Fn. 16, S.45.

<sup>52</sup> *Uzmanova, M.*, Darkin stal pervym stavlennikom Putina (*Darkin* wurde der erste von *Putin* bestimmte Gouverneur), utro.ru vom 4.02.2005.

ihre Wahlperiode wäre bald abgelaufen. Alle, die mit Rücktritt und der Vertrauensfrage Loyalität bewiesen haben, wurden wiederernannt – so auch *Neelov* im Subjekt Jamalo-Neneckij und *Filipenko* im Subjekt Chanti-Manzijskij. *Volkov* und *Korotkov* sicherten sich damit die dritte Amtsperiode, denn in einer Wahl hätten sie nicht zum dritten Mal kandidieren dürfen<sup>53</sup>.

In Saratov ist dagegen erstmals ein neuer Gouverneur, *Ipatov*, auf Vorschlag des Präsidenten gewählt worden. Der – nicht vorgeschlagene – frühere Gouverneur *Ajazkov* war in Korruptionsaffären verwickelt; sein Nachfolger ist mit dem Kreml vernetzt<sup>54</sup>. Von der Zeitschrift *Vlast'* wurde ein Überlebensranking der Gouverneure mit endender Wahlperiode erstellt; fast alle Überlebensprognosen haben sich bewahrheitet. Das wichtigste Kriterium war dabei die Beziehung zum Kreml, das unwichtigste die fachliche Eignung. Ferner wurden die Unterstützung der Partei, die Wirtschaftskompetenz, die guten Beziehungen zur Presse und die Beliebtheit bei den Wählern berücksichtigt. *Ajazkov* sammelte dabei die wenigsten Punkte, *Volkov* die meisten<sup>55</sup>. In der Ukraine als unitarischem Staat werden schließlich die Regionschefs ebenfalls vom Präsidenten ernannt<sup>56</sup>.

- *Künftige Funktion der Präsidentenvertreter*

Vertreten wird die Ansicht<sup>57</sup>, dass die Institution der Präsidentenvertreter überflüssig ist, wenn die Gouverneure faktisch ernannt werden. Nach anderer Auffassung<sup>58</sup> ist es hingegen Aufgabe der Präsidentenvertreter, die Kandidaten für den Gouverneursposten zu finden. Denn der Präsident werde nicht selbst durch ganz Russland reisen und Kandidaten suchen. Die neue Aufgabe birgt aber die Gefahr des Lobbyismus und der Korruption der Präsidentenvertreter und ihre Abhängigkeit von den Regionaleliten in sich. Bei den Versuchen, ihre Kandidaten durchzusetzen, können gegenseitige Verpflichtungen entstehen. Die Präsidentenvertreter könnten sich dadurch von den Regionaleliten abhängig machen. Werden die Präsidentenvertreter aber Interessenvertreter der Regionaleliten, führt dies nicht zur gewollten Stärkung der Machtvertikale<sup>59</sup>.

- *Bei „Vertrauensverlust“ – Absetzung der Gouverneure*

Der Begriff „Vertrauensverlust“ ist sehr vage und unbestimmt; er kann viel, insbesondere auch politische Illoyalität, bedeuten und gibt dem Präsidenten ein unbegrenztes Ermessen. Die Gouverneure müssen so eine enge Bindung zum Präsidenten und dessen Vertrauen haben.

---

<sup>53</sup> *Vojzech, I.*, Gubernatorov perenaznačajut optom (Gouverneure werden massenhaft wiederernannt), utro.ru vom 21.02.2005.

<sup>54</sup> *Averin, V.*, Novye gubernatory (Neue Gouverneure), Radiomajak.ru vom 4.03.2005.

<sup>55</sup> *Kamišev, D.*, Gorjačaja devjatka (Heiße neun), Kommersant *Vlast'* Nr. 3(606) vom 24.01.2005.

<sup>56</sup> *Lisenko, Vladimir*, Fn. 16, S.48.

<sup>57</sup> *Čerepanov, Viktor*, Konstitucionnaja zakonnost' i reforma regional'noj vlasti (Verfassungsmäßigkeit und die Reform der Regionalgewalt), *Kazanskij Federalist*, S.38.

<sup>58</sup> *Lisenko, Vladimir*, Institut gubernatorov v sovremennoj Rossii: vperėd v prošloe (Institut der Gouverneure im modernen Russland: vorwärts in die Vergangenheit), *Kazanskij Federalist*, Nr. 4 (12), 2004, S. 75.

<sup>59</sup> *Kamišev, D./Chamraev, V./Smirnov, K.*, Fn. 50.

- *Mitgliedschaft in der Regierungspartei Edinaja Rossija*

Um Gouverneur zu werden, ist die Mitgliedschaft in der Regierungspartei unabdingbar. Seit Ende 2004 sind die Gouverneure daher in Massen in die Partei Edinaja Rossija eingetreten. Edinaja Rossija ist zu einer „Superpartei“ geworden; in Parallele zur zentralisierten KPdSU (KPSS) der UdSSR wird sie auch als KPSS-2 bezeichnet<sup>60</sup>. Zynische Stimmen schlagen vor, die Gouverneure per Ukaz zu ernennen und sich den rein dekorativen Wahlakt durch das Regionalparlament zu sparen<sup>61</sup>.

In den direkten Wahlen kamen oft korrupte, unfähige Gouverneure an die Macht, die mit populistischen Ideen um Machterlangung und -erhalt gekämpft hatten<sup>62</sup>. Gewählt wurde im Allgemeinen derjenige Kandidat, von dem sich die Wähler eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen erhofften. Waren die Wähler mit ihrem bisherigen Gouverneur zufrieden, wurde er wieder gewählt. Trat ein Konkurrent an, der mehr Tatkraft erwarten ließ, wurde dieser gewählt. Stand auch ein solcher nicht zur Verfügung, dann wurde der, wenn auch farblose, Kandidat gewählt, dessen Wahlkampf von einer starken Partei unterstützt wurde<sup>63</sup>. Im Vergleich zur heutigen, durch das Änderungsgesetz geschaffenen Lage muss dies indes als das „kleinere Übel“ im Vergleich zur Erosion des Föderalismus gewertet werden.

- *Verantwortung*

Nach Beslan liegt die gesamte Verantwortung für jeden Kandidaten beim Präsidenten. Von Kritikern wird daher vorgeschlagen, dass die Gouverneure mit der Verantwortung auch ihr Gehalt abgeben könnten<sup>64</sup>.

- *Sicherung der Nachfolge des derzeitigen Staatspräsidenten bei der Wahl 2008 durch Hyperloyalität der Regionen*

Kritiker vergleichen die neuesten Reformen mit dem Bemühen *El'cins* um Machterhalt mittels hyperloyaler Gouverneure im Jahre 1996. Diese Hyperloyalität der Regionen soll dem gewünschten Nachfolger *Putins* die Wahl 2008 sichern. Denn die Gouverneure werden die Wahl *Putins* oder des von ihm erkorenen Nachfolgers fördern, da ein anderer sie absetzen könnte<sup>65</sup>.

- *Stärkung der Machtvertikale und Demontage des Föderalismus*

Die Stärkung der Machtvertikale, die Zentralisierung und der Übergang zum unitarischen Staat wird „neuer Föderalismus“ im negativen Sinne genannt<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> *Lisenko, Vladimir*, Fn. 16, S.50.

<sup>61</sup> *Lisenko, Vladimir*, Fn. 58, S. 75.

<sup>62</sup> *Zubov, Valerij*, *Kakoj gubernator lučše: naznačennyj ili izbrannyj?* (Welcher Gouverneur ist besser: der ernannte oder der gewählte?), *Kazanskij Federalist*, Nr. 4 (12), 2004, S. 38.

<sup>63</sup> *Schneider, Eberhard*, *Das politische System der Russischen Föderation*, 2. Auflage, Wiesbaden, 2001, S. 161.

<sup>64</sup> *Lisenko, Vladimir*, Fn. 58, S. 75.

<sup>65</sup> *Lisenko, Vladimir*, Fn. 58, S. 79.

<sup>66</sup> *Stoljarov, M.*, *Novyj federalizm kak vyzov sovremennoj Rossii* (Der neue Föderalismus als Forderung an das neue Russland), *Kazanskij Federalist* Nr. 4 (12), 2004, S. 50; *Dobrinin*, *Novyj federalizm. Model' buduščego gosudarstvennogo ustrojstva Rossijskoj Federacii* (Neuer Föderalismus)

Die Demontage des Föderalismus kann in Krisenzeiten zum Zerfall Russlands führen. Gerade dem föderalen Weg – mit den Verträgen zwischen den Subjekten und der Föderation – ist das Zusammenbleiben Russlands als ein Staat zu verdanken<sup>67</sup>.

#### IV. Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 21.12.2005

##### 1. Tendenz der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist im Allgemeinen sehr föderationsfreundlich. Entscheidungen, die die föderale Vielfalt stärken, wie z. B. die „Altaj-Entscheidung“, sind eher die Ausnahme als die Regel. Das Verfassungsgericht hat häufig zugunsten der Föderation entschieden. Das Gericht bestätigte so zwar mehrmals das Recht der Subjekte, normative Akte in einer der Materien der gemeinsamen Gesetzgebungszuständigkeiten mit der Föderation zu erlassen. Die Föderation könne aber jederzeit und ohne Einschränkungen (auch ohne Notwendigkeit der einheitlichen Regulierung für alle Subjekte der Föderation) gesetzgeberisch Einfluss auf dem Gebiet der gemeinsamen Gesetzgebungszuständigkeit nehmen<sup>68</sup>. Das Verfassungsgericht hat auch z.B. im „KPdSU-Urteil“ im November 1992<sup>69</sup> die Verfassungsmäßigkeit des *El'cin*-Ukazes über das Verbot der KPdSU und der Auflösung der Partei und der Beschlagnahme des gesamten Vermögens mit einer Ausnahme bejaht. Als verfassungswidrig sah das Gericht nur das Verbot der ursprünglichen Regionalverbände der Partei an, womit den Kommunisten erlaubt wurde, die KP der RF zu gründen und zehn Jahre als starke Opposition zu agieren. Im Sommer 1995 erklärte das Verfassungsgericht dann die Ukaze *El'cins* über die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung in Tschetschenien für verfassungsgemäß<sup>70</sup> und ermöglichte so den Militäreinsatz. Das Gericht leitete auch aus der allgemeinen Garantiefunktion des Präsidenten für die Verfassung des Landes und seine territoriale Integrität dessen Kompetenz ab, mit Zwang und Gewalt gegen eine abtrünnige Region vorzugehen. Nur einmal hat das Verfassungsgericht gegen den Kreml entschieden, als es im September 1993 den *El'cin*-Ukaz über die Auflösung des Obersten Sowjets für verfassungswidrig erklärte. Das Parlament hat daraufhin *El'cin* abgesetzt. Dem föderalen Verfassungsgericht wurde empfohlen, bis zum Zusammentritt eines neuen Parlaments keine Sitzungen mehr abzuhalten. Nach der gewaltsamen Niederschlagung des Widerstandes der etwa 200 Volksdeputierten unter Führung von *Ručkoj* und *Chazbulatov* am 05. Oktober 1993 ordnete der ehemalige Präsident der Russischen Föderation mit Ukaz Nr. 1612 vom 7.10.1993 an, dass das Verfassungsgericht keine Sitzungen einzuberufen hat<sup>71</sup>. Die Tätigkeit des Verfassungsgerichts war danach bis zu seiner Neu-

---

lismus. Ein Modell der zukünftigen Staatsform der Russischen Föderation), Novosibirsk, 2003, S. 93.

<sup>67</sup> *Valentej, S.*, Rossija na puti ot psevdofederalizma k real'noj federacii (Russland auf dem Weg vom Pseudoföderalismus zur realen Föderation, Federalizm v Rossii, S. 45.

<sup>68</sup> *Blankenagel, Alexander*, Fn. 6, S. 53.

<sup>69</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts RF vom 30. November 1992, Nr. 9-P.

<sup>70</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts RF vom 31. Juli 1995, Nr. 10-P etc.

<sup>71</sup> *Gäßler, Barbara*, Zur Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russischen Föderation unter besonderer Berücksichtigung der Normenhierarchie, Berlin, 2004, S. 10.

besetzung mit loyalen Richtern eingefroren<sup>72</sup>. Die Verfassungsrichter *Zorkin* (inzwischen wieder im Amt) und *Lučin* wurden mit Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 01.12.1993 abgesetzt<sup>73</sup>.

## 2. Antragsteller

Ein russischer Staatsbürger aus Tjumen' namens *Griškevič* und eine Gruppe von 57 Staatsbürgern beantragten beim Verfassungsgericht die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Änderungsgesetzes.

Im Falle des Antragstellers *Griškevič* hatte ein Gericht in Tjumen' mit Entscheidung vom 28.02.2005 den Antrag, die Rechtswidrigkeit der Wahl des Gouverneurs *Sobjanin* durch das Regionalparlament am 17.02.2005 festzustellen, abgelehnt. Im Falle der Bürgerinitiativen hatten die Wahlkommissionen der Republiken Komi, Mordowien, der Kraj Altaj und Chabarovsk, der Gebiete Brjansk, Kamčatka, Kursk, Lipeck, Moskau, Novgorod, Orël, Tambov und Tver' die Durchführung eines Volksreferendums untersagt. Das Volksreferendum sollte Aufschluss über die Meinung der Bevölkerung in diesen Subjekten zu der Frage geben, ob die Chefs der Exekutive direkt oder durch die Regionalparlamente gewählt werden sollten. Die allgemeinen Gerichte hatten die Klagen der Bürger mit der Begründung zurückgewiesen, ein Volksreferendum könne gem. Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechte auf ein Volksreferendum der Bürger der Russischen Föderation nur in einer Materie durchgeführt werden, die in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Subjekte oder die gemeinsame Zuständigkeit der Subjekte und der Föderation falle und die noch nicht in der Verfassung oder durch ein föderales Gesetz geregelt sei. Da die Gouverneurswahlen vorliegend durch das Änderungsgesetz geregelt seien, sei ein Volksreferendum über dieses Thema unzulässig.

## 3. Prüfungsgegenstand: Art. 18 Abs. 1 und 2 des Änderungsgesetzes

Die Antragsteller griffen konkret folgende Regelungen an:

- 1) das Recht des Präsidenten, die Gouverneure vorläufig zu ernennen und abzusetzen;
- 2) das Recht des Präsidenten, bei dreimaliger Nichtwahl des vorgeschlagenen Gouverneurskandidaten, das Regionalparlament aufzulösen (Art. 9 Abs. 4, 4.1, Abs. 1 b, g, Art. 19 Abs. 5, 6, 9, 11 und Art. 29.1 Abs. 3, 3.1, 4 und 6 des Änderungsgesetzes) und
- 3) die Wahl der Gouverneure durch das Regionalparlament gem. Art. 18 Abs. 1 und 2 des Änderungsgesetzes.

Die Antragsteller waren der Ansicht, die beanstandeten Regelungen verletzten ihr Wahlrecht und verstießen gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. Außerdem fehlten die Gesetzgebungskompetenz des föderalen Gesetzgebers zum Erlass des Änderungsgesetzes und die Kompetenz des Präsidenten zum Vorschlag der Gouverneure gegenüber den

<sup>72</sup> *Černega, Jurij*, Vosstanovlenie nekonstitucionnogo porjadka (Die Wiederherstellung der verfassungswidrigen Ordnung), Kommersant Vlast' vom 14.11.2005.

<sup>73</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts RF N 88-P und N 89-P vom 1. Dezember 1993.

Regionalparlamenten. Deswegen verstoße das Änderungsgesetz gegen Art. 10, 11 Abs. 2, 32 Abs. 1 und 2, 55 Abs. 2, 71 g, 72 l, n, 73, 78, 83, 84, 85, 96, Abs. 2, 117 Abs. 5 und 125 Verf. Das Verfassungsgericht nahm aber nur die Regelungen über die Wahl der Gouverneure durch das gesetzgebende Organ der Subjekte (Regionalparlament) auf Vorschlag des Präsidenten gem. Art. 18 Abs. 1 und 2 des Änderungsgesetzes zur Entscheidung an.

*o. Verfassungsbeschwerde gem. Art. 125 Abs. 4 Verfassung*

Als Antragsart erklärte das Gericht die Verfassungsbeschwerde gem. Art. 125 Abs. 4 Verf. für zulässig.

*p. Zurückweisung des Normenkontrollantrags*

Nicht angenommen wurde der Normenkontrollantrag hinsichtlich

- der Bestimmungen über die vorläufige Ernennung und Ablösung der Gouverneure durch den Präsidenten,
- der Bestimmungen über die Auflösung der Regionalparlamente bei Nichtwahl des Kandidaten.

Im Falle des Antragstellers *Griškevič* seien diese Normen nicht angewendet worden. Im Übrigen stelle der Antrag, die Verfassungsmäßigkeit dieser Normen zu überprüfen, eine abstrakte Normenkontrolle nach Art. 125 Abs. 2 Verf. dar. Nach Art. 125 Abs. 2 a) Verf. entscheidet das Verfassungsgericht auf Ersuchen

- des Präsidenten der Russischen Föderation,
- des Föderationsrats,
- der Staatsduma,
- eines Fünftels der Mitglieder des Föderationsrats oder der Abgeordneten der Staatsduma,
- der Regierung der Russischen Föderation,
- des Obersten Gerichts der Russischen Föderation,
- des Obersten Arbitragegerichts und der Organe der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation

über die Vereinbarkeit von Föderationsgesetzen und Normativakten des Präsidenten der Russischen Föderation, des Föderationsrats, der Staatsduma und der Regierung der Russischen Föderation mit der Verfassung der Russischen Föderation. Die Antragsteller seien aber als Staatsbürger nach Art. 125 Abs. 2 Verf. in Normenkontrollverfahren nicht antragsberechtigt<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts RF Nr. 13-P vom 21. Dezember 2001, www.ksrf.ru, S. 4.

#### 4. Tenor der Entscheidung

Laut Tenor der Entscheidung verstoßen Art. 18 Abs. 1 und 2 des Änderungsgesetzes nicht gegen die Verfassung. Die Antragsteller wollen nun die Abgeordneten der Regionalparlamente und die entlassenen Gouverneure zu einem Antrag beim Verfassungsgericht bewegen<sup>75</sup>.

#### 5. Entscheidungsgründe

- *Kein Verstoß gegen die Freiheit der Wahl*

Gegen die Freiheit der Wahl gem. Art. 3 und Art. 32 Abs. 2 Verf. verstoße die Norm nicht, da es im Gegensatz z.B. zur Wahl der Staatsduma laut Art. 96 Abs. 1 Verf. oder des Präsidenten laut Art. 81 Abs. 1 Verf. keine Konkretisierung der Direktwahl der Gouverneure in der Verfassung gebe. Die Verfassung konkretisiere die Wahl der Exekutivchefs nicht und schreibe so Direktwahlen nicht obligatorisch vor<sup>76</sup>.

- *Kein Verstoß gegen die Rechtsprechung des EGMR*

Nach der Entscheidung des EGMR vom 1.7.1997 im Fall *Gitonas v. Griechenland* schreibe Art. 3 der EMRK freie Wahlen nur für das gesetzgebende Organ auf Bundes- und Landesebene vor, und wenn zwei Gesetzgebungsorgane vorhanden seien (z.B. Bundestag und Bundesrat in Deutschland), dann reiche es aus, wenn nur ein Gesetzgebungsorgan durch das Volk direkt gewählt werde. Nach der Entscheidung des EGMR vom 25.1.2000 (*Čerepkov v. Russische Föderation*) seien die Gesetzgeber in Russland aber die Staatsduma (Art. 94 Verf.) und die Regionalparlamente (Art. 11, 73, 76 Verf.). Deshalb reiche es aus, wenn nur diese in freien und direkten Wahlen gewählt würden<sup>77</sup>.

- *Kein Verstoß gegen Kompetenzregelungen*

Es liege auch kein Verstoß gegen die Kompetenzregeln der Verfassung gem. Art. 5 Abs. 3, 10, 11 Abs. 1 und 2, 72 Abs. 1 n., 77, 78 Abs. 2 Verf. vor. Die Gesetzgebungszuständigkeit der Föderation ergebe sich aus der Notwendigkeit, die Rechtseinheit in den Subjekten herzustellen. Nach Art. 77 Abs. 2 Verf. bildeten die Bundesorgane der vollziehenden Gewalt und die Vollzugsorgane der Subjekte der Russischen Föderation ein einheitliches System der vollziehenden Gewalt in der Russischen Föderation. Die Gouverneure seien Glieder in einer einheitlichen föderalen Kette und stünden in einem Subordinationsverhältnis zum Präsidenten<sup>78</sup>.

Der Begriff „einheitliches System“ findet in der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts eine sehr extensive Auslegung. In Deutschland wird dagegen der Begriff „Rechtseinheit“ in Art. 72 Abs. 2 GG restriktiv ausgelegt, wie z. B. die

<sup>75</sup> *Chamraev, V.*, Ot Konstitucii ostanetja trucha (Von der Verfassung wird nur Plunder übrigbleiben), *Kommersant Vlast'* vom 26.12.2005.

<sup>76</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 5.

<sup>77</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 5.

<sup>78</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 7.

Entscheidungen des BVerfG zu den Studiengebühren<sup>79</sup> und zum Ladenschlussgesetz<sup>80</sup> gezeigt haben.

- *Kein Widerspruch zur Altaj-Entscheidung vom 18.1.1996*

In der „Altaj-Entscheidung“ erklärte das Gericht die Normen der Altaj-Verfassung, die die Wahlen der Exekutivchefs durch das Regionalparlament bestimmten, für verfassungswidrig. Das Gericht argumentierte damals damit, dass gem. Art. 3 Verf. das Volk seine Macht direkt und durch Repräsentanten ausübe. Aus Art. 32 Verf., der das Recht der Bürger, die Staatsorgane zu wählen, bestimme, in Verbindung mit Art. 3 Verf. gehe hervor, dass das Vollzugsorgan sein Mandat unmittelbar vom Volk erhalte und nur vor diesem die Verantwortung trage. Außerdem störe die Wahl der Exekutivchefs durch das Regionalparlament die Balance der Macht zugunsten der Legislative. Und ein durch das Regionalparlament gewählter Exekutivchef könne nicht ein unabhängiges legitimes Vollzugsorgan sein, da weder die Legislative die Exekutivorgane ernennen noch die Exekutive die Legislative bestimmen dürfe<sup>81</sup>.

Die Begründung eines mangelnden Widerspruchs zur „Altaj-Entscheidung“ machte sich das Gericht sehr einfach. Damals habe es kein einheitliches föderales Gesetz über die Wahlen der Gouverneure durch die Regionalparlamente gegeben, sondern nur ein föderales Gesetz über die direkten Wahlen der Exekutivchefs. Die „Altaj-Entscheidung“ argumentiere im Lichte der damaligen föderalen Gesetzeslage und bestätige, dass die direkte Wahl der Gouverneure mit den Art. 3 und 32 Verf. übereinstimme. Die „Altaj-Entscheidung“ äußere sich nicht zu der Frage, ob andere Rechtsformen der Wahl der Gouverneure gegen die Art. 3, 32 Verf. verstießen. Die Verfassung konkretisiere die Form der Wahl der Vollzugsorgane nicht. Da es jetzt ein föderales konkretisierendes Änderungsgesetz über die Wahl der Gouverneure durch die Regionalparlamente gebe, verstoße diese Wahlform nicht gegen die Verfassung<sup>82</sup>.

- *Kompetenz des Präsidenten, die Gouverneure gegenüber den Regionalparlamenten vorzuschlagen*

Die Kompetenz des Präsidenten zum Vorschlag der Gouverneure sei in der Verfassung zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Der Kompetenzkatalog gem. Art. 80ff. Verf. sei aber nicht abschließend. Der föderale Gesetzgeber könne beim Beschluss über einheitliche Regeln der Vollzugsorgane nach Art. 5, Abs. 3, 72 Abs. 1 n), Art. 77 Abs. 2, 78 Abs. 2, 80 Abs. 1 und 2 und 85 Verf. diese Kompetenz auf den Präsidenten als Repräsentanten des ganzen Volkes gem. Art. 81 Abs. 1 Verf. übertragen, wenn die Balance zwischen der Einheitlichkeit des Systems der Exekutive und der Selbstständigkeit der Subjekte gehalten werden könne<sup>83</sup>.

- *Kein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung*

<sup>79</sup> Urteil des BVerfG vom 26.1.2005- 2 BvF 1/03.

<sup>80</sup> Urteil des BVerfG vom 9. Juni 2004-1 BvR 636/02.

<sup>81</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 2-P vom 18. Januar 1996.

<sup>82</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 8.

<sup>83</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 9.

Die Regelung des Art. 18 Abs. 1 und 2 des Änderungsgesetzes verstoße nicht gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, da die letzte Entscheidung bei der Wahl der Gouverneure bei den Regionalparlamenten verbleibe. Nach Art. 9 Abs. 4.1 des Änderungsgesetzes würden über die Gouverneurskandidaten Konsultationen geführt, bei denen Parteien und Organisationen teilnehmen können. Das Änderungsgesetz schließe zudem nicht die Möglichkeit aus, dass der Präsident dem Regionalparlament mehrere Kandidaten vorschlägt. Nach dem geplanten Gesetz über politische Parteien könne auch die stärkste Partei im Regionalparlament Kandidaten für das Gouverneursamt vorschlagen<sup>84</sup>.

## 6. *Sondervotum des Richters am Verfassungsgericht Jaroslawcev*

Richter *Jaroslawcev* bejahte hingegen die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes:

- *Verstoß gegen die Freiheit der Wahl gem. Art. 3 und Art. 32 Abs. 1 und 2 Verf.*

Die Russische Föderation sei gem. Art. 1 Abs. 1 Verf. ein demokratischer und föderativer Rechtsstaat. Nur das multinationale russische Volk habe die Macht in Russland; Ausfluss dieser Macht seien das Referendum und die freien Wahlen gem. Art. 3 Abs. 1 und 2 Verf. Volksherrschaft bedeute Demokratie, und dies bedeute direkte Wahl der Gouverneure. Auch in der Präambel der russischen Verfassung stehe, dass die demokratischen, freien und periodischen Wahlen der Legislative in der Föderation und in den Subjekten und das Volksreferendum ein Ausdruck der Volksmacht seien<sup>85</sup>.

- *Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung*

In der Verfassung gebe es keine ausdrückliche Kompetenz des Präsidenten zur Einbringung der Kandidaturen der Gouverneure in die Regionalparlamente. Das Volk müsse diese Kompetenz unmittelbar dem Präsidenten übertragen<sup>86</sup>.

Die Verfassungswidrigkeit des Änderungsgesetzes wird vom Autor des Sondervotums fast ausschließlich mit einem Verstoß gegen die Freiheit der Wahl gem. Art. 3 und Art. 32 Abs. 1 und 2 Verf. begründet. Dabei ist die Argumentation polemisch und überzeugt nicht. So muss der Verfasser eingestehen, dass die Bürger der Russischen Föderation gem. Art. 3 Abs. 2 Verf. ihre Macht sowohl unmittelbar als auch durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausüben können. Er liefert keine überzeugenden Argumente, weshalb gerade die unmittelbaren Wahlen der Gouverneure durch die Verfassung vorgegeben seien und deren Abschaffung gegen die Freiheit der Wahl verstoße. Entgegen der Ansicht des Verfassers *Jaroslawcev* sind gem. Art. 3 Abs. 3 Verf. das Referendum und freie Wahlen und nicht die unmittelbaren Wahlen höchster Ausdruck der Volksmacht.

Überzeugend ist dagegen die Argumentation des Verfassers in Bezug auf die „unfreie“ Wahlentscheidung der Regionalparlamente. Das Regionalparlament entscheide unter dem Druck der Auflösung und deshalb nicht frei im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Verf. Der Verfasser äußert schließlich die Besorgnis, der russische Staat könne durch die Stär-

<sup>84</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 10.

<sup>85</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 13.

<sup>86</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 15.

kung der Machtvertikale zu einer „Megamaschine“ verkommen, einer Gesellschaft, die – wie ein Riesenapparat – zentral gesteuert werde. Dabei sei die Selbstzerstörung vorprogrammiert<sup>87</sup>.

## 7. Sondervotum des Richters am Verfassungsgerichts Kononov

Auch nach Ansicht des Verfassungsrichters *Kononov* ist das Änderungsgesetz verfassungswidrig. Kononov greift zunächst die Zurückweisung des Normenkontrollantrags an.

- *Zurückweisung des Normenkontrollantrags*

Die Mehrheit der Richter lehnte die Überprüfung dieser Normen im Fall *Griškevič* mit der Begründung ab, sie seien in diesem Fall nicht angewandt worden. Laut Richter *Kononov* sind diese Normen aber mit Art. 18 des Änderungsgesetzes untrennbar verbunden. Da das Regionalparlament den Gouverneur in Angst vor der Auflösung gewählt habe, sei die Norm über die Auflösung des Regionalparlaments als komplexe Entscheidung, als Mechanismus angewandt worden. Das Verfassungsgericht habe auch ohne Antrag die Bestimmungen über die Wahl der Gouverneure prüfen müssen, so wie es dies in der Entscheidung Nr. 8-P vom 4.04.2002 im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit der Auflösung des Regionalparlaments bei einem Verstoß gegen die föderale Verfassung (siehe oben A 3) auch getan habe<sup>88</sup>.

- *Verstoß gegen das Wahlrecht der Bürger, die Regionalchefs zu wählen gem. Art. 3 und Art. 32 Verf.*

Die Entscheidung negiere das Recht der Bürger, die Exekutivchefs zu wählen und selbst gewählt zu werden (passives und aktives Wahlrecht). Das Wahlrecht sei aber das höchste Gut der Bürger in einer demokratischen Gesellschaft<sup>89</sup>.

- *Abkehr von der eigenen „Altaj-Entscheidung“*

Das Gericht habe am 18.01.1996 entschieden, dass aus dem Sinn der Art. 3 Abs. 2 und 32 Verf. folge, dass die Chiefs der regionalen Exekutive ihr Mandat unmittelbar vom Volk bekommen. Ein durch das Parlament gewählter Vertreter der Exekutive könne aber kein legitimer Repräsentant der Exekutive sein. Die vorliegende Entscheidung stelle folglich eine krasse Änderung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts dar, obwohl die russische Verfassung nicht geändert worden sei. Das Gericht argumentiere dem gegenüber mit der Änderung der einfachen Gesetzgebung und vergesse dabei, dass die Verfassung über dem einfachen föderalen Gesetz stehe<sup>90</sup>. Diese Argumentation ist überzeugend, denn durch die Änderung eines einfachen Föderationsgesetzes können Normen der Föderationsverfassung nicht geändert werden.

- *Verstoß gegen die Gewaltenteilung*

<sup>87</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Fn. 74, S. 15.

<sup>88</sup> Sondervotum des Verfassungsrichters *Kononov*, Fn. 74, S. 2.

<sup>89</sup> Sondervotum des Verfassungsrichters *Kononov*, Fn. 74, S. 4.

<sup>90</sup> Sondervotum des Verfassungsrichters *Kononov*, Fn. 74, S. 6.

Der Präsident habe ferner auch nicht die Kompetenz zur Einbringung von Kandidatenvorschlägen in den Regionalparlamenten. Die Verfassung räume ihm in Bezug auf die Subjekte nur zwei Kompetenzen ein. Er könne einmal zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation Schlichtungsverfahren nach Art. 85 Abs. 1 Verf. einleiten. Zum anderen besitze er die Kompetenz, Akte der Vollzugsorgane der Subjekte, die der Verfassung, Bundesgesetzen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen widersprechen, gem. Art. 85 Abs. 2 Verf. auszusetzen. In beiden Fällen werde die letzte Entscheidung vom Verfassungsgericht getroffen; andere Kompetenzen seien dagegen in der Verfassung nicht vorgesehen<sup>91</sup>.

- *Kein einheitliches System der Exekutive im föderativen Staat*

Das Gericht bezeichne die Gouverneure als Glieder in einer einheitlichen Kette. Ein einheitliches System der Staatsgewalt und die Zentralisierung der Exekutive seien aber charakteristisch für unitarische Staaten und verstießen gegen die russische Verfassung, da diese den Föderalismus zur Staatsform bestimme. So grenze Art. 5 Abs. 3 Verf. die Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse innerhalb der Einheit des Systems der Staatsgewalt ab. Nach Art. 11 Abs. 1 Verf. seien die Exekutivorgane von den Subjekten zu bilden. Das Änderungsgesetz verstoße folglich gegen die Kompetenzverteilungsregeln<sup>92</sup>.

Die Venedig-Kommission des Europarats habe zudem in der Untersuchung „Zur Demokratie über das Recht“ große Sorge u. a. in Bezug auf die Bildung des Föderationsrats geäußert. Der Föderationsrat habe gem. Art. 101 und 102 Verf. die Funktion, die Regierung und den Präsidenten zu kontrollieren. Die Hälfte der Mitglieder des Föderationsrates werde durch die Exekutivchefs bestimmt (siehe oben B) III 4). Werden die Exekutivchefs faktisch durch den Präsidenten ernannt, dann ernenne faktisch der Präsident sein Kontrollorgan.

## 8. Fazit

Vertretbar ist es, die Antragsberechtigung der Staatsbürger hinsichtlich der vorläufigen Ernennung und Ablösung der Gouverneure durch den Präsidenten und hinsichtlich der Auflösung der Regionalparlamente bei Nichtwahl des vorgeschlagenen Kandidaten abzulehnen. Ebenfalls ist vertretbar, die Abschaffung der direkten Wahlen der Gouverneure für verfassungsmäßig zu erachten. Zur Verabschiedung des Änderungsgesetzes fehlte dem föderalen Gesetzgeber aber die Gesetzgebungskompetenz, so dass ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung anzunehmen ist.

Die beanstandeten Normen wurden im Fall *Griškevič* tatsächlich nicht angewandt. Das Regionalparlament hat lediglich den Gouverneur nach den neuen Regeln gewählt. Das Regionalparlament wurde vom Präsidenten nicht aufgelöst; ein Gouverneur wurde nicht abgesetzt. Mit der Überprüfung der beanstandeten Normen wurde hingegen eine abstrakte Normenkontrolle begehrt, die in Deutschland ebenfalls nicht auf Antrag eines Bürgers

<sup>91</sup> Sondervotum des Verfassungsrichters *Kononov*, Fn. 74, S. 12.

<sup>92</sup> Sondervotum des Verfassungsrichters *Kononov*, Fn. 74, S. 9.

eingeleitet werden kann. So konnten, als der Bundespräsident im Juli 2005 den Bundestag aufgelöst hatte, nur die Bundestagsabgeordneten Klage vor dem BVerfG erheben<sup>93</sup>.

Auch die Abschaffung der direkten Wahl verstößt wohl nicht gegen die russische Verfassung. In der Verfassung wird die Form der Wahl nicht konkretisiert. Geregelt ist nur, dass das Volk seine Macht sowohl unmittelbar als auch durch die Organe der Staatsgewalt ausübt, so dass grundsätzlich beides – direkte Wahlen oder Wahlen durch die Repräsentanten – möglich sind. In Deutschland werden die Ministerpräsidenten ebenfalls nicht direkt, sondern durch die Landesparlamente in einer repräsentativen Verhältniswahl gewählt. Die Wahl der regionalen Verwaltungschefs durch die Regionalparlamente ist folglich in föderativen Staaten nicht unüblich. Der Bürger übt sein Wahlrecht in diesem Fall durch die Wahl des regionalen Gesetzgebers aus.

Zur Verabschiedung des Änderungsgesetzes fehlte dem Gesetzgeber der Föderation aber die Gesetzgebungskompetenz: Art. 77 Abs. 2 Verf. regelt die Existenz des einheitlichen *Systems* der vollziehenden Gewalt in den Subjekten und der Föderation und nicht die Einheitlichkeit der Vollzugsorgane. Die Voraussetzung der Existenz von Vollzugsorganen in den Subjekten und der Föderation ist die Bildung eines Systems. Art. 11 Abs. 2 Verf. bestätigt dies: „Die Staatsgewalt in den Subjekten der Russischen Föderation üben die *von diesen gebildeten* Organe der Staatsgewalt aus“. Die Verfassung setzt die Existenz von Vollzugsorganen der Subjekte und deren Bildung durch die Subjekte voraus. Die Subjekte haben folglich die ausschließliche Kompetenz zur Bildung ihrer Vollzugsorgane.

Entgegen der Auffassung des Verfassungsgerichts fällt diese Kompetenz nicht in die gemeinsame Kompetenz. Gem. Art. 71 Abs. 1 Verf. stellt die Festlegung des Systems der Föderationsorgane der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt, der Ordnung ihrer Organisation und die Tätigkeit und Bildung von Föderationsorganen der Staatsgewalt eine ausschließliche Kompetenz der Föderation dar. Die Kompetenz zur Bildung der Organe der vollziehenden Gewalt in den Subjekten wird dabei nicht erwähnt. Weitere Kompetenzregeln enthalten Art. 71, 72, 73 Verf.; auch hier ist der Föderation nicht die Kompetenz zur Regelung der Bildung der Vollzugsorgane in den Subjekten zugewiesen.

Auch Art. 77 Abs. 2 Verf. regelt allein das System der Vollzugsgewalt, nicht deren Bildung. Die Verfassung regelt dagegen eindeutig, dass die Subjekte selbst ihre Vollzugsorgane bilden. Diese Regelung ist schwerlich anders auszulegen<sup>94</sup>. Gem. Art. 77 Abs. 1 Verf. wird das System der Organe der Staatsgewalt in den Subjekten von den Subjekten *selbstständig* festgelegt. In diese Selbstständigkeit der Subjekte wird durch das Änderungsgesetz eingegriffen. Der föderale Gesetzgeber ist aber nicht befugt, die Autonomie der Subjekte zu beschränken.

Das Änderungsgesetz verstößt ferner insofern gegen die Verfassung, als es eine vertikale Beziehung zwischen den Verfassungsorganen auf verschiedenen Ebenen vorsieht.

<sup>93</sup> Urteil des BVerfG vom 25.8.2005, 2 BvE 4/05, 2 BvE 7/05. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass die von Kanzler *Gerhard Schröder* gestellte Vertrauensfrage sowie die Auflösung des Parlaments durch den Bundespräsidenten verfassungsgemäß waren.

<sup>94</sup> *Politika i Vlast* Nr. 2 vom 23. 01. 2006, *Narod ostalsja v diagonalni* (Das Volk ist in der Diagonale geblieben).

Die Verfassung sieht aber nur die Bildung der Vollziehungsorgane der Föderation auf horizontaler Ebene mit Beteiligung der Verfassungsorgane nach Art. 83, 84, 111, 117 Verf. vor<sup>95</sup>.

Hinsichtlich Art. 11 Verf. ist ferner zu berücksichtigen, dass sich diese Bestimmung im Kapitel 1 der russischen Verfassung befindet und damit zu den Grundlagen des verfassungsrechtlichen Staatsaufbaus Russlands zählt. Diese Vorschriften können nicht von der Föderationsversammlung, sondern nur von einer Verfassungsversammlung geändert werden (Art. 135 Verf.). Art. 11 Verf. ist somit gegenüber Änderungen durch die Duma und den Föderationsrat geschützt. Aber auch Art. 77 Abs. 2 kann nur durch ein verfassungsänderndes und nicht durch ein einfaches föderales Gesetz geändert werden.

Schließlich verstößt die Entscheidung gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. Dem Präsidenten ist nicht die Befugnis zugewiesen, die Vollzugsorgane zu bestimmen. Seine Einflussnahme auf die Organe der Subjekte wird durch Art. 85 Verf. begrenzt. Er ist nicht befugt, Akte der Vollzugsorgane der Subjekte auszusetzen, wenn diese z.B. gegen Ukaze verstoßen, er hat insofern folglich nur ein begrenztes Eingriffsrecht. Der Verfassungsgeber hat dem Präsidenten also in Bezug auf die Organe der Subjekte nicht so umfangreiche Kompetenzen wie im Fall von Duma und Regierung eingeräumt (Art. 83, 84, 111 und 117 Verf.). Hätte er umfangreichere Kompetenzen des Präsidenten hinsichtlich der Bildung der regionalen Regierung und Parlamente gewollt, hätten diese in der Verfassung ihren Niederschlag gefunden. Der Verfassungsgeber hat jedoch im Gegenteil die diesbezüglichen Kompetenzen des Präsidenten in Art. 85 Abs. 1 und 2 Verf. auf zwei Ausnahmen beschränkt. Mittels der einfachen Gesetzgebung durch – die Duma, den Föderationsrat – können diese Kompetenzen auch entgegen der Auffassung des Verfassungsgerichts nicht auf den Präsidenten im Widerspruch zur Verfassung übertragen werden.

Der Hinweis des Gerichts, die letzte Entscheidung treffe das Regionalparlament, mutet dagegen fast zynisch an. Denn das Regionalparlament hat keine Alternative, da vom Präsidenten nur ein Kandidat vorgeschlagen wird. Unter dem Damoklesschwert der Auflösung hat es auch keine Entscheidungsfreiheit. Das neu eingeführte Vorschlagsrecht der stärksten Partei in den Subjekten ändert ebenfalls nichts an der Verfassungswidrigkeit der Neuregelung. Der Präsident behält mit seinem Recht zur Ablehnung das letzte Wort; auch wird nur einer Partei das Initiativrecht zugebilligt. Die Wahl der Gouverneure durch die Regionalparlamente ist mithin eine „demokratische Dekoration“.

Die vorliegende Entscheidung des Verfassungsgerichts ist somit inkonsequent und widerspricht der früheren Rechtsprechung der „Altaj-Entscheidung“. In Russland gibt es zwar kein Recht der Präzedenzfälle; eine gewisse Kontinuität in der Rechtsprechung würde aber das Vertrauen in das Verfassungsgericht stärken. Besonders gravierend erscheint dabei, dass die Verfassung am Maßstab einfacher Föderationsgesetze ausgelegt und so die Verfassung ohne die Abänderung ihres Wortlauts geändert wird.

---

<sup>95</sup> Luchterhandt, Otto, Fn. 22, S. 207.