

Fällen Puigdemonts oder seiner früheren Minister oder anderer Politiker, die man ausgeliefert haben wollte (in Belgien, Deutschland, Großbritannien, dazu aus der Schweiz) nicht wiederholen könnten.⁶⁹

Falls heute auf internationalem Parkett Erfolge erzielt werden, haben diese gewöhnlich mit den exorbitanten Strafen zu tun, die gegen die *independentistes* verhängt worden sind. Zu diesen Erfolgen zählt das von 41 französischen Senatoren gezeichnete Dokument, das die Vermittlung von Frankreich und der EU im Zusammenhang der „Repression“ gegen die *independentistes* fordert. Initiativen im Europaparlament scheiterten aufgrund der Einheit der Großparteien, in denen spanische Abgeordnete jeweils eine wichtige Rolle spielen. Das Parlament entschied, Puigdemont und zwei weiteren Abgeordneten, die früher Minister der katalanischen Regierung waren, die Immunität zu entziehen. Mehr Erfolg haben die *independentistes* in der parlamentarischen Versammlung des Europarats, wo mit 70 gegen 28 Stimmen bei zwölf Enthaltungen ein Bericht des sozialistischen lettischen Abgeordneten Boris Cilevics verabschiedet wurde, der unter anderem forderte, die Gefangenen freizulassen, die Reststrafen zu erlassen und auch die europäischen Haftbefehle zurückzuziehen, Hafterleichterungen nicht an Verzicht auf politische Überzeugungen zu binden, und das Delikt „sedición“ zu überarbeiten.⁷⁰ Just nach Verabschiedung des Berichts verkündete Pedro Sánchez den Straferlass.⁷¹

Die Hoffnung der *independentistes* ruht nun auf der dritten europäischen Gewalt. Der Europäische Gerichtshof hatte gegen den spanischen Rechtsstandpunkt verteidigt, dass Europaabgeordnete diesen Status erhalten, wenn sie gewählt werden, also man nicht (wie Spanien) von ihnen verlangen könne, in die jeweilige Hauptstadt (bzw. das Gefängnis) zu reisen, um auf die Verfassung zu schwören. Er hat jüngst entschieden, die Immunität der Abgeordneten Puigdemont, Comín und Ponsatí wieder aufzuheben, die er zwischenzeitlich gegen den Beschluss des EP verteidigt hatte.⁷² Die Begründung aber unterstreicht, dass der Gerichtshof schlicht nach der letztinstanzlichen Entscheidung der belgischen Justiz gegen die Auslieferung von Lluís Puig keine reale Gefahr mehr sieht, dass diese Politiker wirklich verhaftet und an Spanien ausgeliefert werden könnten. Wohl auch aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten hält die spanische Staatsanwaltschaft die Eurohaftbefehle im Moment zurück. Puigdemont und seine ehemaligen Regierungskollegen können sich also in der EU außerhalb Spaniens frei bewegen.

Viel entscheidender für die Frage der Rechte der *independentistes* werden aber die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg werden, dem nach Durchlaufen der Instanzenwege in Spanien eine Welle von Klagen bevorsteht. Vielleicht hat Pedro Sánchez nicht zufällig vor wenigen Monaten diese Institution besucht.

69 Mit 444 Stimmen einschließlich Sozialisten des PSOE, gegen 139 (Podemos, ERS, JxCat) bei Enthaltung von Vox; vgl. Ara vom 21.01.2021.

70 Ara vom 22.06.2021.

71 Ara vom 05.06.2021; Interview mit dem Mitglied der Parlamentarierversammlung Laura Castel (ERC) in: Ara vom 02.07.2021.

72 Vgl. El Periódico vom 30.07.2021.

9 Schlusswort

Was bleibt vom katalanischen „Prozess“, der zur Unabhängigkeit führen sollte? Selbst unter Corona-Bedingungen stellen die fortlaufenden, teils ja erst beginnenden Gerichtsverfahren sicher, dass die Mobilisierung für das katalanische Selbstbestimmungsrecht weitergeht. Angesichts der Dominanz der politischen Rechten im spanischen Justizsystem und der Unmöglichkeit, wichtige Gerichte neu zu besetzen, würde selbst eine relative Zurückhaltung der Anklagebehörden (die vorläufig nicht in Sicht ist), die Verfolgungsinintensität höchstens graduell senken.

In Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht gibt es weiterhin eine überwältigende parlamentarische und auch eine soziale Mehrheit in Katalonien. Das heißt aber nicht, dass es eine Mehrheit für die Unabhängigkeit gäbe. Diese letztere wird allenfalls von einer knappen Hälfte der Bevölkerung geteilt. Jede Forderung nach Selbstbestimmung, die in verschiedenen Formaten ausgeübt werden könnte oder die auch an Bedingungen geknüpft werden könnte, wie auch in Schottland oder Quebec, wird aber in Spanien mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. Es gibt also durchaus eine hohe Wahrscheinlichkeit eines eingefrorenen Konflikts, in dem sich keine Seite bewegen kann, ohne die eigenen Anhänger zu verlieren. Leider ist auch keine auswärtige Vermittlung in Sicht.

Die Verfassungsreform von 2020 und ihre Auswirkungen auf den Bundesstaat in Russland: Ein weiterer Zentralisierungsschub?

Alexander Gorskiy

1 Einführung

Die Verfassung der Russischen Föderation¹ (im Folgenden auch VerFRF) war seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1993 als sehr stabil zu bezeichnen: Abgesehen von einigen Anpassungen wegen territorialer Änderungen bei den Subjekten der Russischen Föderation (im Folgenden auch Föderationssubjekte oder Gliedstaaten) wurden lediglich dreimal *punktuell* Modifikationen der VerFRF vorgenommen. Daher kamen die umfangreichen Verfassungsänderungen (insgesamt war etwa ein Drittel des Verfassungstextes betroffen), welche der russische Präsident *Wladimir Putin* in seiner jährlichen Botschaft an die Föderalversammlung (Parlament) am 15. Januar 2020 angekündigt hatte, für die meisten Beobachter überraschend und lösten eine lebhafte Diskussion sowohl in Russland als auch im Ausland aus. Der angekündigte „Reformprozess“ erfolgte im Eiltempo: Zwischen der Botschaft *Putins* am 15. Januar und der Einbringung seines Gesetzesentwurfs zur Verfassungsänderung in die Staatsduma (Unterhaus des Parlaments) am 20. Januar bis zur Verabschiedung des Verfassungsänderungsgesetzes² (im Folgenden VerfÄndG) in beiden Kammern der Föderalversammlung sowie der gemäß Art. 136 VerFRF notwendigen Zustimmung mit mindestens einer Zweidrittelmehrheit der Vertretungsorgane der Föderationssubjekte in der zweiten Märzwoche lagen nur knapp zwei Monate.

Bis zu diesem Punkt verlief das Verfassungsänderungsverfahren in den durch die VerFRF vorgezeichneten Bahnen. Präsident *Putin* wollte aber offenkundig eine besondere Legitimation der gewählten Vorgehensweise und hatte zwei weitere Verfahrenselemente entwickelt, die in der VerFRF nicht vorgesehen sind und daher in das VerfÄndG extra eingefügt werden mussten: Zum einen sollte das Verfassungsgericht der Russischen Föderation (im Folgenden auch VerfG) das VerfÄndG noch vor seinem Inkrafttreten prüfen und zum anderen sollte das VerfÄndG im Fall seiner bestätigten Verfassungsmäßigkeit dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.

- 1 Angenommen durch Volksabstimmung vom 12.12.1993 mit Änderungen, die im Rahmen der landesweiten Abstimmung vom 01.07.2020 genehmigt wurden. Aktualisierte Übersetzung ins Deutsche ist verfügbar unter: <https://www.ostrecht.de/wp-content/uploads/2021/04/Verfassung-RF-Publikation.pdf>.
- 2 Gesetz der Russischen Föderation über eine Änderung der Verfassung der Russischen Föderation vom 14.03.2020 Nr. 1-FKZ „Über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“ (Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoy Federatsii [Bundesgesetzblatt der Russischen Föderation] (im Folgenden SZ RF), 2020, Nr. 11, Pos. 1416).

In seinem Gutachten³ stellte das russische VerfG, das seit seiner Wiedererrichtung im Jahr 1994 in seinen verfassungspolitischen Entscheidungen überwiegend die Loyalität gegenüber den Präsidenten gezeigt hatte, erwartungsgemäß *keine* Widersprüche des VerÄndG zur bisher geltenden Fassung der VerFRF fest. Die Zustimmung des russischen Volkes in einer landesweiten Abstimmung, die ursprünglich bereits für den 22. April 2020 geplant war und auf Grund der Corona-Pandemie verschoben werden musste, erfolgte erst Anfang Juli. Die geänderte Verfassung Russlands trat am 4. Juli in Kraft.⁴

Die meisten (vor allem ausländischen) Kommentatoren sind sich in ihren Beurteilungen der erfolgten Verfassungsänderung einig: Mit der Verfassungsreform von 2020 verlor die Rede vom sogenannten „*Scheinkonstitutionalismus*“ im gegenwärtigen Russland ihre Bedeutung, da im Verfassungstext nun *de jure* fixiert wurde, was *de facto* schon längst gelebte (Verfassungs-)Realität war.⁵ Die Verfassungsreform von 2020 steckt voller *normativer Unstimmigkeiten*, die alleine *rein juristisch* ohne Verständnis des politischen Kontextes nicht analysiert werden können. Ein großes Paradoxon dieser Verfassungsreform besteht darin, dass einerseits nach dem Titel des VerÄndG und den Kapiteln der VerFRF, die gründlich wurden, die Fragen der territorialen Organisation der öffentlichen Gewalt und der Gewaltenteilung sowohl in „horizontaler“ als auch in „vertikaler“ Hinsicht im Fokus der Verfassungsreform stehen. Andererseits fanden von den umfangreichen Änderungen, die die russische Verfassung erfuhr, die Ausführungen zu den Themen des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung, die aber für wesentliche Bereiche des russischen öffentlichen Lebens und für das Selbstverständnis Russlands als *Bundesstaat* (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 VerFRF) von großer Bedeutung sind, vergleichbar *wenig* Beachtung.⁶

Aus einer systematischen Analyse der Verfassungsänderungen zum föderativen Staatsaufbau (Kapitel 3) und der örtlichen Selbstverwaltung (Kapitel 8) ergeben sich *zwei* Gruppen, in welche die Änderungen auf diesen Gebieten je nach ihrem rechtlichen Inhalt und Zweck zu klassifizieren sind:

- 1) *Verfassungsrechtliche Novellen*, die das vorhandene verfassungsrechtliche Modell des Bundesstaats und der kommunalen Selbstverwaltung verändern und im Weiteren eine Konkretisierung auf der Gesetzgebungsebene verlangen. Dazu gehören vor allem die Verankerung der Rechtskategorie „einheitliches System der öffent-

3 Gutachten des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 16.03.2020 Nr. 1-Z (SZ RF 2020, Nr. 12, Pos. 1855) (im Folgenden Gutachten), Übersetzung ins Deutsche von *Rainer Wedde* in: *Wedde, Rainer (Hrsg.) 2020: Die Reform der russischen Verfassung*, Berlin, S. 142 ff.

4 Ausführlicher zum Verfahren der Verfassungsreform in Russland vgl. *Wieser, Bernd/Wedde, Rainer 2020: Die Änderung der russischen Verfassung*, in: *Deutsch-Russische Rechtszeitschrift*, Nr. 1, S. 7 ff; *Wedde, Rainer 2020: Ein Abbild der Realität? Die Version 2020 der russischen Verfassung*, in: *ders. (Hrsg.) 2020 (Fn. 3)*, S. 11 ff.

5 *Vgl. von Gall, Caroline/Jäkel, Laura 2020: Der Wille des Volkes: Zur aktuellen russischen Verfassungsreform*, in: *Verfassungsblog* vom 02.04.2020. <https://verfassungsblog.de/der-wille-des-volkes/> (15.05.2021); *Stiegert, Jens 2020: Putin vs. Stabilität*, in: *Russland-Analysen* Nr. 381 vom 07.02.2020, S. 18. <https://www.laender-analysen.de/russland-analysen/381/RusslandAnalysen381.pdf> (15.05.2021).

6 *Vgl. Gritsenko, Elena 2020: Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossijskoy konstituzionnoy reformy 2020 goda [Föderalismus und lokale Selbstverwaltung im Lichte der russischen Verfassungsreform 2020]*, in: *Sravnitel'noe konstituzionnoe obozrenie*, Nr. 4, S. 80 f, deutsche Fassung (gekürzt) dieses Beitrags in: *Wedde 2020 (Fn. 3)*, S. 103 ff.

lichen Gewalt“ im Verfassungstext, unter dessen Dach sowohl föderale und regionale Systeme der Staatsgewalt als auch die örtliche Selbstverwaltung zusammengebracht werden (dazu unter 2.), und die Möglichkeit der Schaffung föderaler Territorien als bundesunmittelbare Gebietskörperschaften mit Besonderheiten organisatorischer und funktioneller Art (dazu unter 3.).

- 2) Die mit den oben genannten Novellen eng verknüpften *Änderungen*, die aus gelten und in die Praxis umgesetzten Gesetzen in den Verfassungstext übernommen wurden und auf Gesetze weiter verweisen. Hier können folgende Verfassungsänderungen erwähnt werden: a) Die verfassungsgesetzliche Möglichkeit der Verlegung einzelner föderaler Staatsorgane an einen anderen Ort als die Hauptstadt Moskau (Art. 70 Abs. 2 S. 3 VerFRF). b) Zur ausschließlichen Zuständigkeit der Russischen Föderation gehört nun die Befugnis, Beschränkungen für den Zugang zum staatlichen und kommunalen Dienst festzulegen. Als Ausschlusskriterien gelten nunmehr eine ausländische Staatsangehörigkeit, eine Aufenthaltserlaubnis in einem anderen Staat sowie auch Konten oder ein anderes Vermögen im Ausland⁷ (Art. 71 lit. r VerFRF). c) Im Verfassungstext (Art. 77 Abs. 3) findet nun erstmals der Posten des *obersten Amtsträgers (Leiter des obersten Vollzugsorgans)* eines Föderationssubjekts (in der Alltagssprache und im Folgenden: Gouverneur) seine Erwähnung. d) Einige Fragen wirft auch die neue Bestimmung (Art. 131 Abs. 3 VerFRF n.F.) über die Besonderheiten der Ausübung der öffentlichen Gewalt in den Städten von föderaler Bedeutung, den Verwaltungszentren (Landeshauptstädten) der Föderationssubjekte und anderer Territorien, die durch *ein föderales Gesetz* festgelegt werden können, auf.⁸

Die Besonderheit dieser Verfassungsänderungen besteht darin, dass solche verfassungsrechtlich *fragwürdigen* und *nicht unproblematischen* gesetzgeberischen Interpretationen der einzelnen Aspekte des durch die Verfassung festgelegten Bundesstaatsmodells und der Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung, die oft zum Gegenstand der *verfassungsgewichtlichen Überprüfung* geworden waren, nun auf *Verfassungsniveau* gehoben und damit ein Bestandteil verfassungsrechtlicher bundesstaatlicher Ordnung und örtlicher Selbstverwaltung sind. Die Verleihung des Verfassungsrangs an solche Gesetzesbestimmungen zerstört die Kongruenz des Verfassungstextes, da dadurch Widersprüche innerhalb eines *inhaltlich-logisch einheitlichen* Rechtsakts hervortreten. Dies führt zu einem grundlegenden Problem bezüglich der Frage, inwiefern die innere Übereinstimmung dieser neuen Verfassungsbestimmungen mit den Normen der „ewigen“ Kapitel 1 (Grundlagen der Verfassungsordnung) und 2 (Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers) VerFRF erreicht werden könne.⁹

7 Vgl. Wieser/Wedde 2020 (Fn. 4), S. 12; Khabrieva, Talija/Klishas, Andrey 2020: Tematicheskij Kommentarij k Zakonu o popravke k Konstitucii Rossijskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. No 1-FKZ „O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nych voprosov organizatsii i funkcionirovaniya publichnoy vlasti [Thematischer Kommentar zum Gesetz der Russischen Föderation über eine Änderung der Verfassung der Russischen Föderation vom 14.03.2020 Nr. 1-FKZ „Über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“], Moskau, § 9.

8 Vgl. Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 94.

9 Vgl. ebenda, S. 82 f.

Die einzelnen oben aufgeführten Verfassungsänderungen der bundesstaatlichen Organisation und der kommunalen Selbstverwaltung in Russland werden im Folgenden hinsichtlich ihres Sinns und Zwecks genauer betrachtet.

2 Einheitliches System der öffentlichen Gewalt: Verfassungsrechtliche Ausgestaltung der sogenannten „Vertikale der Macht“?

2.1 Rechtstheoretisches Verständnis des Begriffs „einheitliche Macht“

Die russische Verfassungsrechtswissenschaft widmet der theoretischen Aufklärung des Zusammenhangs zwischen den Begriffen „staatliche Einheit“ und „einheitliche Macht“ gegenwärtig große Aufmerksamkeit. Die verfassungsrechtlich gewährleistete „staatliche Einheit“ (Präambel, Art. 5 Abs. 3, 13 Abs. 5, 80 Abs. 2 VerfRF) bedeutet nach innen eine *territoriale* und *organisationspolitische Integrität* des russischen Staatswesens durch Unterordnung unter eine *zentralistische* Struktur. Das moderne Konzept der Staatlichkeit in Russland wird stark von der Vorstellung geprägt, dass die Organe der Staatsmacht in erster Linie die Integrität des Staats garantieren müssen. Die im offiziellen öffentlichen Diskurs herrschende Auffassung läuft auf die These hinaus, die Einheit des Staats könne *nur* durch eine „einheitliche“ Entscheidungsstruktur gesichert werden. Daraus ergibt sich die Maxime der offiziellen russischen Staatspolitik, nur die *organisatorische* Einheit der Staatsmacht könne als Garantie für die staatliche Einheit dienen.¹⁰

Das multinationale Volk Russlands ist Träger der Souveränität und einzige Quelle der Macht, seine Souveränität erstreckt sich einheitlich auf das ganze Territorium der Russischen Föderation und seine Macht wird von ihm unmittelbar sowie durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausgeübt (Art. 3 und 4 VerfRF). Insofern müsse auch die Staatsmacht über das gesamte Staatsgebiet herrschen und das einheitliche System der Staatsmacht wird als Ausdruck der ausschließlichen und einheitlichen Souveränität des Volks und der Ganzheit des Staats beschrieben. Die „einheitliche Macht“ bedeutet nach der in der russischen Fachliteratur herrschenden Auffassung auch die *Ausschließlichkeit* der staatlichen Macht und wird durch ihre *Absolutheit* innerhalb des gesamtstaatlichen Gebiets charakterisiert. Da diese einheitliche und ausschließliche Macht (überwiegend) durch die ordnungsgemäß legitimierten Organe ausgeübt wird, ist ihr Charakteristikum als die einheitliche Herrschaftsausübung mit dem Begriff „Einheit des Systems der staatlichen Macht“ zu bezeichnen.¹¹

Im Hinblick auf die bundesstaatliche Organisationsform Russlands bedeutet dies zugleich, dass die Staatsmacht des Gesamtstaats namens „Russische Föderation“ (föderale Macht) gegenüber Staatsmächten der Föderationssubjekte (regionale oder Partikularmächte) *höherrangig* sei. Die „Höherrangigkeit“ der föderalen Macht wird mit der Absolutheit der Volkssouveränität als Grundlage der Staatsmacht untermauert: Wenn die Macht

10 Vgl. von Gall, Caroline 2010: Die Konzepte „staatliche Einheit“ und „einheitliche Macht“ in der russischen Theorie von Staat und Recht. Der Einfluss des Gemeinschaftsideals auf die russische Verfassungsentwicklung, Berlin, S. 218, 318, 330.

11 Vgl. ebenda, S. 320, 322, 330 (m. w. N. in Fn.).

grundsätzlich auf der Volksherrschaft auf dem gesamten Staatsgebiet beruhe, müsse auch die Macht des Gesamtstaats höhergestellt sein als die Partikulärmächte der Gliedstaaten (*Primat der föderalen Macht*). Die Einheit der Staatsmacht innerhalb eines Bundesstaats solle zwar nicht als Diktat der föderalen Macht gegenüber den regionalen Mächten verstanden werden, wird aber immerhin durch die gegenseitige Bindung, Hilfe, Disziplin, Subordination sowie durch den Ausschluss des widersprüchlichen Verhaltens der Organe der Staatsmacht untereinander bei der Wahrnehmung der gemeinsam zu bewältigenden Aufgaben gekennzeichnet. Dementsprechend solle das einheitliche System der Staatsmacht *hierarchisch* aufgebaut sein.¹²

Das auf diesem Machtverständnis basierende und von Präsident *Putin* größtenteils umgesetzte Machtsystem beinhaltet eine hierarchisch organisierte und sich über das ganze Staatsgebiet erstreckende Entscheidungsstruktur, welche mit dem Begriff „*Vertikale der Macht*“ bezeichnet wurde. Unter solch einer „Machtvertikale“ wird ein *Subordinationsverhältnis* verstanden, das mit dem Präsidenten als Staatsoberhaupt an der Spitze der föderalen Macht über die Partikulärmächte der Föderationssubjekte bis in die unteren Etagen des Machtapparats reicht.¹³

Aus den im Großen und Ganzen übereinstimmenden theoretischen Ansichten über den Inhalt des Begriffs „Einheit der staatlichen Macht“ ergibt sich kein Verständnis als eine *funktionale Gesamtheit* eines zusammengesetzten Systems verschiedener legitimierter Akteure der Staatsmacht; vielmehr beschreibt dieser Begriff eine *hierarchische Entscheidungsstruktur*, die die einzelnen Organe der Macht verpflichtet, ihre Aufgaben zum Schutz der staatlichen Einheit wahrzunehmen. Offensichtlich sei der im Wege der Verfassungsreform von 2020 in den Verfassungstext übernommene Terminus „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ genauso im Sinne eines Subordinationsverhältnisses zu betrachten.

2.2 „Einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ als eine neue verfassungsnormative Kategorie

Das VerfÄndG führte die bereits in seiner Bezeichnung verwendete Rechtskategorie „*die öffentliche Gewalt*“ in die russische Verfassungsgesetzgebung ein: Diese Kategorie findet ihre inhaltliche Entfaltung in den Begriffen „*Organisation der öffentlichen Gewalt*“ (Artt. 67 Abs. 1, 71 lit. d, 83 lit. f.5, 131 Abs. 3 VerFRF) und „*einheitliches System der öffentlichen Gewalt*“ (Artt. 80 Abs. 2 S. 2, 132 Abs. 3 VerFRF). Dabei wird allerdings der Begriff der öffentlichen Gewalt im Verhältnis zum Begriff der Staatsgewalt praktisch nicht erläutert. In der Begründung zum VerfÄndG hieß es nur,

„die Organe der örtlichen Selbstverwaltung und die Organe der *Staatsmacht der Russischen Föderation* [sic! – *Hervorhebung und Anmerkung des Verfassers*] gehören zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation [*Hervorhebung des Verfassers*] und wirken zum Zweck der möglichst effektiven Ausübung der Befugnisse von staatlicher Bedeutung zusammen.“¹⁴

12 Vgl. v. Gall (Fn. 10), S. 323, 328 (m. w. N. in Fn.).

13 Vgl. ebenda, S. 218, 220, 323, 330 (m. w. N. in Fn.).

14 Zitiert nach *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 83 (m. w. N. in Fn.).

Auf der Ebene der föderalen Verfassungsgesetzgebung wurde damit die Rechtskategorie „die öffentliche Gewalt“ *erstmalig* erwähnt. Früher wurde dieser Begriff alleine in der Fachliteratur¹⁵ und in den Entscheidungen des föderalen VerfG¹⁶ verwendet: Das Gericht führte ihn in den verfassungsrechtlichen Gebrauch zum Zweck der Bestimmung der Wechselbeziehung zwischen der Staatsgewalt (der Russischen Föderation und ihrer Subjekte) und der örtlichen Selbstverwaltung ein und verwies mehrmals auf die *Einheit der Aufbauprinzipien* der gesamten öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation und die *Unzulässigkeit der Gegenüberstellung* der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung als Bestandteile der öffentlichen Gewalt.¹⁷

Das Vorhandensein der Einheit der Staatsgewalt und der kommunalen Selbstverwaltung als Bestandteile der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation wurde im VerfÄndG konkreter verankert als in der Vergangenheit. In seinem Gutachten (Pkt. 7 Abs. 3) weist das VerfG darauf hin, dass das Prinzip eines einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt, obwohl es *keine buchstäbliche Erwähnung* im Kapitel 1 VerfRF gefunden hat, *implizit* aus folgenden Verfassungsbestimmungen herzuleiten ist: 1) über die Vereinigung des multinationalen Volks der Russischen Föderation durch das gemeinsame Schicksal auf seinem Boden, die Bewahrung der *historisch entstandenen staatlichen Einheit* und die Wiedererstehung der *souveränen Staatlichkeit* Russlands (Präambel); 2) über die Konstituierung der Russischen Föderation als demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform (Art. 1 Abs. 1 VerfRF); 3) über das multinationale Volk der Russischen Föderation als einzige Quelle der Macht, die es unmittelbar und durch die Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung ausübt, sowie Träger der Souveränität, die sich auf das gesamte Territorium Russlands erstreckt (Art. 3 Abs. 1, 2 und Art. 4 Abs. 1 VerfRF), in Verbindung mit dem Hinweis auf die allgemeinen Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung (Art. 72 Abs. 1 lit. m VerfRF). Die Kategorie „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ ist daher von den grundlegenden Begriffen „Staatlichkeit“ und „Staat“, welche die *politische Union (Vereinigung) des multinationalen russischen Volks* bedeuten, abgeleitet. Die allgemeine souveräne Macht dieser politischen Union erstreckt sich auf das gesamte Territorium des Landes und funktioniert als ein *einheitliches systemisches Ganzes* in konkreten durch die Verfassung festgelegten Organisationsformen (Artt. 5, 10, 11 und 12 VerfRF). Folglich gehören die Organe der örtlichen Selbstverwaltung, die gemäß Art. 12 VerfRF nicht zum System der in Artt. 10 und 11 VerfRF genannten (föderalen und regionalen) Organe der Staatsgewalt gehören, in jedem Fall zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt. Anderweitig würde dies insbesondere zu einer *Verletzung der staatlichen Einheit* der Russischen Föderation führen und die Nichtanwendbarkeit grundlegender verfassungsrechtlicher Charakteristika der Russischen Föderation (Art. 1 Abs. 1 VerfRF) auf der Ebene der örtlichen Selbstverwaltung bedeuten.

15 Vgl. *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 83 (m. w. N. in Fn.); *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), § 6.

16 Vgl. Urteile des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 31.07.1995, Nr. 10-P (SZ RF, 1995, Nr. 33, Pos. 3424), vom 24.01.1997 Nr. 1-P (SZ RF, 1997, Nr. 5, Pos. 708), vom 01.12.2015, Nr. 30-P (SZ RF, 2015, Nr. 50, Pos. 7226).

17 Vgl. Urteil des VerfG vom 24.01.1997 (Fn. 16); *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 83; *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), Einführung.

In diesem Sinne ist unter einem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt vor allem eine *funktionale Einheit* zu verstehen, was ein *organisatorisches Zusammenwirken* der Organe der Staatsgewalt und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung bei der Erfüllung der Aufgaben auf dem entsprechenden Territorium *nicht ausschließt*. In seiner *funktionalen Bestimmung* drückt sich die Einheit der öffentlichen Gewalt auch darin aus, dass der Mensch und seine Rechte und Freiheiten die höchsten Werte bilden sowie den Sinn, den Inhalt und die Anwendung der Gesetze, die Tätigkeit der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt sowie der örtlichen Selbstverwaltung bestimmen (Artt. 2 und 18 VerFRF), was unbedingt eine abgestimmte Handlung der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Gewalt als *einheitliches Ganzes* zum Wohl der Bürger voraussetzt (Pkt. 7 Abs. 4 und 7 des Gutachtens).

Obwohl das föderale VerfG in seinem Gutachten den *funktionalen* Zusammenhang zwischen den Organen der Staatsgewalt und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung anerkennt und unter Berücksichtigung seiner früheren Rechtsprechung ihre organisatorische Trennung bestätigt, insbesondere die Nichtangliederung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an das System der Organe der Staatsgewalt, weicht das VerfÄndG *seinem Inhalt nach* von dieser Logik ab und legt den Akzent genauso auf den *organisatorischen* Aspekt der Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt.¹⁸

So gehören gemäß Art. 80 Abs. 2 S. 2 und Art. 132 Abs. 3 VerFRF n.F. die *Organe* der Staatsgewalt und die *Organe* der örtlichen Selbstverwaltung zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation. Obwohl die neu gefasste Verfassung *nicht explizit* von einem einheitlichen *System der Organe* der öffentlichen Gewalt spricht und bloß auf die Einheit des *Systems der öffentlichen Gewalt* verweist, besteht allerdings die Gefahr einer solcher Auslegung dieser Verfassungsbestimmungen durch den Gesetzgeber. Die unterschiedlichen Formulierungen der neuen Verfassungsbestimmungen, die auf die institutionelle Einheit der öffentlichen Gewalt in Russland hinweisen, bergen ebenfalls die Gefahr nicht nur einer Einmischung der föderalen Staatsorgane in die Organisationshoheit der Föderationssubjekte sowie der regionalen Staatsorgane in die organisatorische Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung in sich, sondern auch einer direkten föderalen Einmischung (durch föderale Gesetzgebung und Vollziehung) – unter Umgehung der regionalen Ebene der öffentlichen Gewalt – in die Organisation und Ausübung der örtlichen Selbstverwaltung.¹⁹

In seinem Gutachten (Pkt. 7 Abs. 5) betonte das russische VerfG, dass es bereits in seiner früheren Rechtsprechung mehrmals auf Folgendes hingewiesen hatte: Es gibt die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Einheit der öffentlichen Gewalt in der Russischen Föderation und es besteht die objektive Notwendigkeit eines Zusammenwirkens der *regionalen* Organe der Staatsgewalt, die mit der Schaffung der Bedingungen zur Gewährleistung einer stabilen und komplexen sozioökonomischen Entwicklung auf dem gesamten Territorium des konkreten Föderationssubjekts beauftragt sind, mit den Organen der örtlichen Selbstverwaltung, was die Teilnahme der Organe der Staatsgewalt an der gesetzlichen Regulierung der Bildung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung sowie

18 Vgl. *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 83 f.

19 Vgl. ebenda, S. 84, 85.

die Teilnahme der gewählten Personen der Kommune (das heißt der kommunalen Abgeordneten) und die Berücksichtigung ihrer Meinung im Rahmen des Besetzungsverfahrens für das Gouverneursamt verfassungsrechtlich ermöglicht.

Ferner verwies das VerfG darauf, dass die örtliche Selbstverwaltung als kollektive Form der Ausübung (zum Beispiel durch die Bevölkerung) des Rechts auf Lösung der Fragen von örtlicher Bedeutung und gleichzeitig als Ausprägung der Macht der Kommune jedoch in Gestalt ihrer Organe in das allgemeine institutionalisierte System der Ausübung der Funktionen eines demokratischen und sozialen Rechtsstaats auf dem entsprechenden Territorium auf Grundlage des Zusammenwirkens *sowohl* in erster Linie mit den *regionalen Organen* der Staatsgewalt *als auch* mit den *föderalen Organen* der Staatsgewalt integriert ist. Die Lösung der Fragen von örtlicher Bedeutung durch die kommunalen Organe von Verfassungen wegen (Art. 130 Abs. 1) verhindert aber nicht ein konstruktives, auf der Anerkennung und Garantie der Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung beruhendes Zusammenwirken zwischen den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und den Organen der Staatsgewalt zur möglichst effektiven Lösung der allgemeinen, unmittelbar mit Fragen von örtlicher Bedeutung verbundenen Aufgaben im Interesse der Bevölkerung der Kommune (Pkt. 7 Abs. 6 des Gutachtens).

Die neu gefasste russische Verfassung (Art. 80 Abs. 2 S. 2 und Art. 132 Abs. 3) knüpft die Angliederung der regionalen Organe der Staatsgewalt und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an ein einheitliches System der öffentlichen Gewalt *nicht mehr explizit* an die Ausübung irgendwelcher staatlicher (föderaler oder regionaler) Befugnisse. Dies kann dementsprechend vom föderalen Gesetzgeber als *verfassungsrechtliche* Grundlage für eine potenzielle Ausweitung bzw. als eine nachträgliche Rechtfertigung der Beteiligung des Oberstaats an der Bildung von regionalen Organen der Staatsgewalt (wie im Fall der verfassungsrechtlich bedenklichen Befugnisse des Präsidenten der Russischen Föderation zur Mitwirkung an der Berufung und Abbestellung der Gouverneure und an der Auflösung der regionalen Gesetzgebungsorgane²⁰) und kommunalen Organen sowie der Bestellung und Abberufung von Amtsträgern der Föderationssubjekte und der Kommunen interpretiert werden.²¹ Für eine solche Betrachtung des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt im Sinne einer *organisatorischen Einheit* aller Organsysteme in Russland sprechen ferner die folgenden Verfassungsbestimmungen: Zum einen *können* nun die *Organe der Staatsgewalt* an der Bildung der kommunalen Organe sowie der Bestellung und Entlassung der Amtsträger der örtlichen Selbstverwaltung in dem durch *föderales* Gesetz festgelegten Verfahren bzw. Fällen teilnehmen (Art. 131 Abs. 1.1 VerfRF); zum anderen werden nun die Befugnisse des Präsidenten und des neu geschaffenen Staatsrats zur Gewährleistung eines „aufeinander abgestimmten Funktionierens und Zusammenwirkens“ der „zum einheitlichen System der öffentlichen Gewalt gehörenden“

20 Vgl. dazu *Gorskiy Alexander* 2017: 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, S. 436–455 (450 ff).

21 Vgl. *Gritsenko* 2020 (Fn. 6), S. 84 f.

Organe der Macht verankert (Art. 80 Abs. 2 i.V.m. Art. 83 lit. f.5 VerfRF n.F.). Zusammengefasst bedeutet dies, dass damit faktisch *sämtliche* föderale und regionale Organe der Staatsgewalt und Organe der örtlichen Selbstverwaltung der Idee der „Vertikale der Macht“ nun auch auf Verfassungsebene unterworfen sind.

3 Föderale Territorien: Fall „Sotschi, D.C.“

3.1 Bundesterritorien und Bundesdistrikte

In den Staaten, die über eine bundesstaatliche Organisationsform verfügen, ergibt sich – in organisationsrechtlicher Hinsicht – das Staatsgebiet des Gesamtstaats (das Bundesgebiet) aus der Gesamtheit der Staatsgebiete der Gliedstaaten. In einigen Bundesstaaten gibt es neben den Staatsgebieten der Gliedstaaten auch einen Teil des Bundesgebiets, der zu keinem der Gliedstaaten gehört, sondern direkt dem Oberstaat organisationspolitisch untersteht. Ein solcher Gebietsteil wird in der Bundesstaatslehre als *bundesunmittelbares Gebiet* bezeichnet. Die Entstehung der bundesunmittelbaren Gebiete mit einem Sonderstatus innerhalb eines Bundesstaats wird in der Regel durch die strategische Bedeutung des konkreten Territoriums (zum Beispiel Hauptstadt, Gebiet von besonderem militärischem Interesse), die Notwendigkeit der Ausübung einer sorgfältigen Kontrolle über das Gebiet zum Zweck der staatlichen Sicherheit und Integrität oder durch historische, kulturelle und andere Faktoren bedingt.²² Gegenwärtig existieren bundesunmittelbare Territorien in einem Dutzend Bundesstaaten in unterschiedlichen Weltteilen.

Die vorhandenen Fallbeispiele bundesunmittelbarer Gebiete können in zwei Gruppen eingeteilt werden: Zu der ersten Fallgruppe gehören die sogenannten *Bundesterritorien* (in Australien, Indien, Kanada, Malaysia, Nigeria, Pakistan und Venezuela), die zweite Fallgruppe bilden die sogenannten *Bundesdistrikte* (oder *Hauptstadtdistrikte*) (in Argentinien, Äthiopien, Brasilien, Mexiko und den USA). Die *Bundesterritorien* stellen die Gebietskörperschaften innerhalb eines Bundesstaats dar, die im Unterschied zu den Gliedstaaten dem Oberstaat *unterstehen* und *direkt von ihm* verwaltet werden. Der Grad der Selbständigkeit der Bundesterritorien kann *unterschiedlich* sein: Sie können einen mit der Eigenständigkeit der Gliedstaaten vergleichbaren verfassungsrechtlichen Status haben – wie beispielsweise Yukon, Nunavut und die Nordwest-Territorien in Kanada, welche ihre Zuständigkeiten durch die Parlamentsakte in den 1990–2010er Jahren und nicht wie die Provinzen als Gliedstaaten durch den Verfassungsakt von 1867 erhalten haben, aber fast durch die gleichen verfassungsrechtlichen Existenzgarantien geschützt sind²³ –, oder ihnen kann eine Selbstverwaltung vollständig abgesprochen werden – wie beispielsweise im Fall der Unionsterritorien in Indien, deren verfassungsrechtlicher Status einzig durch die

22 Vgl. Irkhin, Igor 2017: Federal'nye territorii i federal'nye okrug: smeshenie konstitutsionno-pravovykh modeley [Bundesterritorien und Bundesdistrikte: Die Konfusion verfassungsrechtlicher Modelle], in: Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya, Nr. 6, S. 31.

23 Vgl. ebenda, S. 33 (m. w. N. in Fn.).

Unionsorgane (den Staatspräsidenten und das Parlament) bestimmt wird.²⁴ Die Variierung des Selbständigkeitsgrads stellt jedoch keinen Widerspruch zu der Tatsache dar, dass die Bundesterritorien mithin direkt (oder gewissermaßen indirekt) vom Oberstaat verwaltet sind und ihr Status einzig durch die oberstaatlichen Rechtsakte zu bestimmen ist.

Ein *Bundesdistrikt* umfasst in der Regel das Gebiet der Hauptstadt; damit erhält der Sitz der Bundesorgane einen verfassungsrechtlichen Sonderstatus. Der Zweck der Bildung eines Bundesdistrikts besteht vorrangig in dem Wunsch des Oberstaats, eine geeignete Kontrolle über die Hauptstadt auszuüben. Ferner wird darauf verwiesen, dass eine neutrale Stellung des Hauptstadtdistrikts der Wahrung der Interessen der föderalen Regierung nicht nur gegenüber den Gliedstaaten, sondern auch gegenüber einflussreichen wirtschaftlichen Akteuren dienen soll.²⁵ Die Stellung solcher Bundesdistrikte kann von einem bloßen Verwaltungsbezirk bis hin zu einer der Gliedstaaten verfassungsrechtlich fast identischen Gebietskörperschaft variieren.

Der grundlegende Unterschied zwischen den Bundesterritorien und Bundesdistrikten besteht jedoch nur in dem *Maßstab* des Einflusses des Oberstaats auf die bundesunmittelbaren Gebiete. Im Vergleich zu den Gliedstaaten dürfen die bundesunmittelbaren Gebiete in einem vereinfachten Verfahren in der Regel durch eine einseitige Entscheidung des Oberstaats gebildet, reorganisiert oder aufgelöst werden.²⁶

Bis vor kurzem ähnelte das föderale Modell in Russland den europäischen Vorbildern Deutschland, Österreich und Belgien: Die derzeitige Hauptstadt Moskau bildet wie ihre Pendants Berlin, Wien und Brüssel einen selbständigen Gliedstaat (einen sogenannten *Stadtstaat*, in der Terminologie der russischen Verfassung „Stadt von föderaler Bedeutung“, Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Artt. 65, 70 Abs. 2 VerRF), auf dessen Gebiet einerseits die Staatsgewalt des Gliedstaats und die kommunale Selbstverwaltung ausgeübt werden sowie welcher andererseits Funktionen der Hauptstadt übernimmt und dementsprechend Sitz der föderalen Regierung ist. Die Stadt stellt allerdings einen gleichberechtigten Gliedstaat der Russischen Föderation mit entsprechenden Rechten und ist keiner direkten Verwaltung des Oberstaats unterstellt.

3.2 Föderale Territorien als neue Bestandteile der Russischen Föderation

Die ursprüngliche Fassung des Art. 67 Abs. 1 VerRF sah vor, dass das Territorium der Russischen Föderation die Territorien ihrer Subjekte, die Binnengewässer, das Küstenmeer sowie den darüber liegenden Luftraum umfasst. Durch die Verfassungsreform wurde dieser Absatz jedoch um zwei weitere Sätze ergänzt, wonach auf dem Territorium der Russischen Föderation gemäß einem föderalen Gesetz *föderale Territorien* gebildet werden können (S. 2) und die Organisation der öffentlichen Gewalt in diesen Territorien durch föderales Gesetz festgelegt wird (S. 3). Damit wird das gegenwärtige russische Bundesstaatsmodell durch die Möglichkeit der Schaffung der Bundesterritorien ergänzt.

24 Vgl. *Irkhin* 2017 (Fn. 22), S. 31 f. (m. w. N. in Fn.).

25 Vgl. ebenda, S. 34 (m. w. N. in Fn.).

26 Vgl. ebenda, S. 36; *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), § 1.

Im Rahmen der Besprechung des Entwurfs des VerÄndG von Präsident *Putin* wurde diese Idee während der Sitzung der Arbeitsgruppe am 13. Februar 2020 öffentlich in den Raum gestellt. Als solche Territorien könnten bestimmte, besonders wichtige föderale Objekte, wie beispielsweise Weltraumabschussbasen oder Naturschutzgebiete, deren Status durch die föderalen Gesetze geregelt wird, eingestuft werden. Solche Objekte erfüllen die Aufgaben des Oberstaats, befinden sich aber auf den Territorien der Gliedstaaten und unterliegen überwiegend den jeweils dort geltenden gesetzlichen Regeln. Offensichtlich bräuchten diese föderalen Objekte ein spezielles Rechtsregime, welches ihre besonderen Aufgaben und direkte Unterordnung unter den Oberstaat festlegen würde. Ein solcher rechtlicher Sonderstatus der föderalen Territorien sollte eine bessere Verwaltung für die dort ansässigen Bürger unter gleichzeitiger Gewährleistung der Grundrechte einerseits und der Interessen des Oberstaats andererseits ermöglichen.²⁷

Der neu gefasste Art. 67 Abs. 1 VerFRF stellt hinsichtlich der Schaffung der föderalen Territorien eine *Ermessensnorm* dar, von der lediglich der Oberstaat Gebrauch machen kann oder nicht. Die Bestimmungen des Art. 67 Abs. 1 VerFRF stehen in keinem Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1 VerFRF, der abschließend die Zusammensetzung Russlands als einen aus verschiedenartigen Föderationssubjekten bestehenden Bundesstaat bestimmt, und sehen daher nur die Änderung in der *territorialen* Zusammensetzung der Russischen Föderation vor. Diese Kann-Bestimmung sieht dem Wortsinn nach keine Möglichkeit für die Schaffung föderaler Territorien mit einem Rechtsstatus, der dem eines Föderationssubjekts entspricht, vor und widerspricht daher nicht den anderen Bestimmungen der Kapitel 1 und 2 der russischen Verfassung, die vom föderalen Gesetzgeber bei der Umsetzung dieser Kann-Bestimmung uneingeschränkt zu beachten sind (Punkt 3.1 Abs. 2 des Gutachtens).

Im Fall der Schaffung föderaler Territorien ist es offensichtlich, dass diese eine konkrete geografische Lage haben und ihre Grenzen dementsprechend in der föderalen Gesetzgebung reglementiert werden sollten. Art. 67 Abs. 1 VerFRF schreibt nicht vor, in welchem Bestandteil der Russischen Föderation – auf den Territorien der Föderationssubjekte, in den Grenzen der Binnengewässer oder des Küstenmeers – die föderalen Territorien gebildet werden können. Allem Anschein nach würden diese auf den Staatsgebieten der Föderationssubjekte geschaffen, was zu einer Verkleinerung des Staatsgebiets sowie zur Änderung der Grenzen von einem oder sogar mehreren Föderationssubjekten führen würde. Die verfassungsrechtliche Regel, nach der die Grenzen zwischen den Föderationssubjekten nur im gegenseitigen Einvernehmen der betroffenen Gliedstaaten geändert werden können (Art. 67 Abs. 3 VerFRF), was vom Föderationsrat (Oberhaus des föderalen Parlaments) bestätigt werden muss (Art. 102 Abs. 1 lit. a VerFRF), wurde durch die Verfassungsreform von 2020 aufrechterhalten. Die Schaffung föderaler Territorien ist

27 Vgl. *Pushkarskaya, Anna/Kozlovskiy, Sergey/Shamina, Olga/Sazonov, Timur* 2020: Sochinskiy okrug Kolumbiya: pochemu tsentr „Sirius“ stanet federal'noy territoriei [Sotschis District Columbia: Warum wird das [Bildungs-]Zentrum „Sirius“ ein föderales Territorium], in: BBC News Russian vom 18.11.2020. <https://www.bbc.com/russian/features-54894270> (15.05.2021); *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), § 1; *Dobryden, Evgenii* 2020: Problematika federal'nykh territoriy v popravke k Konstitutsii RF [Die Probleme der Bundesterritorien bei Änderungen der Verfassung der Russischen Föderation], in: Aktual'nye issledovaniya, Nr. 11, S. 109.

ihrem Wesen nach jedoch ein *einseitiger Willensakt des Oberstaats* und im Fall der Umwandlung eines Teils des Staatsgebiets des jeweiligen Föderationssubjekts in ein föderales Territorium könnte es zu einem Machtmissbrauch seitens des Oberstaats und der Beeinträchtigung der Eigenständigkeit der Föderationssubjekte kommen. Um dies auszuschließen, sollte die Schaffung föderaler Territorien im Einvernehmen mit den betroffenen Föderationssubjekten und mit der Zustimmung des Föderationsrats erfolgen.²⁸

Art. 67 Abs. 1 VerFRF sieht nur die rechtliche Möglichkeit der Schaffung föderaler Territorien vor; was das Durchsetzungsverfahren und die Organisation der öffentlichen Gewalt im Ergebnis betrifft, verweist die Verfassungsbestimmung nur auf „ein föderales Gesetz“. Daher wären folgende *Auslegungsmöglichkeiten* denkbar: 1) Es wird ein *Rahmengesetz* verabschiedet, in welchem die Grundlagen der Bildung der föderalen Territorien und der Organisation der öffentlichen Gewalt auf diesen Territorien verankert werden; auf Grund dieses föderalen Rahmengesetzes werden andere Rechtsakte (föderale Gesetze oder Erlasse des Präsidenten) über konkrete föderale Territorien verabschiedet; 2) alle föderalen Territorien werden durch *ein* föderales Gesetz gebildet; 3) in jedem Fall der Bildung eines föderalen Territoriums wird *ein separates* föderales Gesetz verabschiedet. Daher bleibt die Frage des konkreten Modells der gesetzlichen Regelung zur Schaffung föderaler Territorien im Ermessen des föderalen Gesetzgebers.²⁹

Zusammengefasst ist anzumerken, dass das Ziel der potenziellen Schaffung föderaler Territorien sowie ihre rechtliche Bedingtheit nicht eindeutig sind. Zum einen könnte der Status der föderalen Territorien potenziell ein effektives Instrument der Verwaltung von Objekten und Territorien von gesamtstaatlichem Interesse sein, welches die operativen Entscheidungen zum Zweck der Gewährleistung der nationalen Sicherheit ermöglichen könnte. Zum anderen wirft die neu geschaffene verfassungsrechtliche Grundlage zahlreiche ungeklärte Fragen auf und birgt ein gewisses Potenzial für einen Machtmissbrauch seitens des Oberstaats in sich. Da aber das VerfG diese Kann-Bestimmung für verfassungsmäßig erklärt hatte, verblieb nur die Frage, ob und hauptsächlich *wie* der föderale Gesetzgeber von dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch macht.

3.3 Das erste föderale Territorium „Sirius“

Die Frage der Schaffung des ersten föderalen Territoriums stand sogleich auf der Tagesordnung. Entgegen den Vermutungen wurde als das erste föderale Territorium nicht der Moskauer Kreml samt Rotem Platz als Hauptamtssitz des Präsidenten bzw. das gesamte Stadtzentrum Moskaus, in dem sich die meisten föderalen Staatsorgane befinden, oder „inländische Offshore-Zonen“ in Kaliningrad und Wladiwostok ausgewählt, sondern das Territorium rund um den Olympiapark an der Imeretischen Tiefebene am Schwarzen Meer, wo 2014 die Olympischen Winterspiele in Sotschi ausgetragen wurden. Ein Jahr nach den Winterspielen wurde im Auftrag von Präsident *Putin* die Stiftung „Talent und Erfolg“ gegründet, als dessen Zweck die Entwicklung des Bildungszentrums „Sirius“ auf der Grundlage der olympischen Infrastruktur proklamiert wurde. Im November 2019

28 Vgl. *Dobryden* 2020 (Fn. 27), S. 109 f; *Khabrieva/Klishas* 2020 (Fn. 7), § 1.

29 Vgl. ebenda, S. 109; ebenda, § 1.

wurde das Territorium des Olympiaparks auf Beschluss des Parlaments der Region Krasnodar aus dem Stadtgebiet Sotschi ausgegliedert und auf diesem eine Siedlung des städtischen Typs namens „Sirius“ gegründet. Im März 2020 wurde diese Siedlung in eine kreisfreie Stadt umgewandelt. In der Stadt Sirius wohnen derzeit 12,5 Tausend Menschen auf der Fläche von circa 14 Quadratkilometern.³⁰

Wie bereits gezeigt wurde, enthält die neu gefasste russische Verfassung nur eine allgemein formulierte Kann-Bestimmung hinsichtlich der Schaffung föderaler Territorien in der Russischen Föderation. Das föderale Territorium „Sirius“ ist der erste Fall in der gegenwärtigen Rechtspraxis, in dem eine solche Gebietskörperschaft durch ein spezielles föderales Gesetz³¹ gebildet und ihr rechtlicher Status dementsprechend geregelt wurde. Dieses Föderale Gesetz schafft die rechtliche Grundlage für die Bildung und das Funktionieren des genannten föderalen Territoriums sowie für die Organisation der öffentlichen Gewalt und die Ausübung wirtschaftlicher und anderer Tätigkeiten auf diesem Territorium (Art. 1). Die föderalen Rechtsakte gelten auf dem föderalen Territorium „Sirius“ unter Berücksichtigung der Regeln des Föderalen Gesetzes; die Rechtsakte der Region Krasnodar und der kreisfreien Stadt Sotschi gelten nur in dem Umfang, in dem sie dem Föderalen Gesetz nicht widersprechen (Art. 3). Das föderale Territorium „Sirius“ wird als ein *öffentlich-rechtliches Gebilde* von gesamtstaatlicher strategischer Bedeutung anerkannt, in welchem „zu den Zwecken der Gewährleistung der integrierten nachhaltigen sozioökonomischen und innovativen Entwicklung des Territoriums, der Erhöhung seiner Investitionsattraktivität, der Notwendigkeit der Erhaltung des olympischen sportlichen, kulturellen und naturgegebenen Erbes, der Schaffung günstiger Bedingungen für die Identifizierung, Selbstverwirklichung und Entwicklung von Talenten sowie zwecks Umsetzung der Prioritäten für die wissenschaftliche und technologische Entwicklung der Russischen Föderation die Einzelheiten der Organisation der öffentlichen Gewalt und der Ausübung wirtschaftlicher und anderer Aktivitäten“ festgelegt werden (Art. 2).

Durch das Föderale Gesetz wird die wirtschaftliche Selbständigkeit des föderalen Territoriums „Sirius“ gewährleistet (Art. 43): Das föderale Territorium bekommt ein eigenes Budget und Vermögen, es erhält die Möglichkeit, selbständig Steuern einzutreiben und zu verwalten, ermäßigte und zinslose Steuersätze sowie besondere Zollregime festzulegen sowie die Bereiche Informationstechnologien, Forschung, Stadtentwicklung und Gesundheitswesen rechtlich zu regeln.

Das Föderale Gesetz hat auch die Organisation der öffentlichen Gewalt auf dem föderalen Territorium „Sirius“ (Art. 10 ff.) zum Inhalt. Die dortige Staatsorganisation gründet sich auf dem Gewaltenteilungsprinzip, aber mit einer unmittelbaren Teilnahme der oberstaatlichen Organe. So ist der *Rat* des föderalen Territoriums „Sirius“, geleitet von dessen Vorsitzenden, ein Vertretungsorgan des föderalen Territoriums (Art. 10 Abs. 1 Nr. 1). Der Rat wird *auf fünf Jahre* gewählt und besteht aus *17 Mitgliedern*, von denen neun

30 Vgl. *Pushkarskaya/Kozlovskiy/Shamina/Sazonov* 2020 (Fn. 27); *Butrin, Dmitriy* 2020: Olimpijskiy gorod stanet obrazovatel'ny'm: „Sirius“ poluchit status federal'noy territorii [Olympiastadt wird eine Bildungsstadt: „Sirius“ bekommt den Status eines föderalen Territoriums], in: Kommersant vom 09.11.2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4564804> (15.05.2021).

31 Föderales Gesetz vom 22.12.2020 Nr. 437-FZ „Über das föderale Territorium ‚Sirius‘“ (SZ RF 2020, Nr. 52 (I), Pos. 8583) (im Folgenden: Föderales Gesetz).

unmittelbar von der Bevölkerung des föderalen Territoriums gewählt werden; drei werden vom Präsidenten der Russischen Föderation, drei weitere von der föderalen Regierung und noch ein weiterer vom Gouverneur der Region Krasnodar ernannt; der Leiter der Verwaltung gehört dem Rat von Amts wegen an (Art. 12 Abs. 1). Der *Vorsitzende* des Rates wird auf Vorschlag des Präsidenten der Russischen Föderation aus der Mitte des Rates für die Dauer der Amtszeit des Rates gewählt (Art. 13 Abs. 2). Er darf das Amt des Leiters der Verwaltung des föderalen Territoriums nicht innehaben (Art. 13 Abs. 4). Zu den Zuständigkeiten des Rates gehören die Verabschiedung des Statuts als Verfassungsakt des föderalen Territoriums, der Strategie der sozioökonomischen Entwicklung des Territoriums, des Haushalts und des Finanzberichts, die Einführung und Abschaffung von Steuern gemäß der föderalen Gesetzgebung, die Bestätigung des Jahresberichts des Leiters der Verwaltung, die Verabschiedung der Geschäftsordnung, die Bestätigung von Stellvertretern des Leiters der Verwaltung, die Verabschiedung des Generalbauplans des föderalen Territoriums, die Ausschreibung von Wahlen zum Rat sowie weitere Fragen, die durch das Statut des föderalen Territoriums dem Rat zugeschrieben sind (Art. 12 Abs. 5).

Die *Verwaltung* des föderalen Territoriums „Sirius“ agiert als Vollzugsorgan (Art. 10 Abs. 1 Nr. 2). Deren *Leiter* ist vom Rat des föderalen Territoriums für die Dauer von „bis zu fünf Jahren“ zu ernennen (Art. 14 Abs. 2). Von Amts wegen gehört er dem Rat des föderalen Territoriums an, darf aber nicht das Amt seines Vorsitzenden bekleiden (Art. 14 Abs. 5). Hier ist interessant anzumerken, dass nicht der Leiter der Verwaltung, die die Exekutive auf dem föderalen Territorium ausübt, sondern der Vorsitzende des Rates als Repräsentationsorgan auf Vorschlag des Präsidenten der Russischen Föderation gewählt wird. Für das Modell eines Bundesterritoriums, welches (un)mittelbar vom Oberstaat verwaltet wird, ist die Teilnahme des Präsidenten, welcher gemäß der Verfassungsreform von 2020 nun die allgemeine Leitung der föderalen vollziehenden Gewalt ausübt (Art. 110 Abs. 1 VerfRF n.F.), an der *gesetzgebenden* und nicht der vollziehenden Gewalt des föderalen Territoriums zumindest ungewöhnlich.

Mit dem Föderalen Gesetz über das föderale Territorium „Sirius“ hat sich der föderale Gesetzgeber für die Herangehensweise entschieden, nach der der Status eines föderalen Territoriums durch ein besonderes Gesetz geregelt wird. Nun gibt es in der föderalen Gesetzgebung einen universellen Begriff, mit dessen Hilfe solche für den Oberstaat strategisch wichtigen Gebiete aus der Jurisdiktion der Föderationssubjekte ausgegliedert werden können. Das betrachtete Föderale Gesetz zeigt eine große Flexibilität der neuen verfassungsrechtlichen Kategorie „föderale Territorien“: Ihr Status kann einen *faktisch unbegrenzten* Aufgabenkreis umfassen.³² Daher sind die oben aufgeführten Bedenken, dass dank der verfassungsrechtlich unbestimmten Formulierung der Begriff eines föderalen Territoriums durch den föderalen Gesetzgeber *zu weit* ausgelegt wird, was eine Gefahr für die Eigenständigkeit der Föderationssubjekte und einen Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip darstellt, nicht ganz unbegründet. Das Beispiel der Schaffung des föderalen Territoriums „Sirius“ ohne die für die Grenzänderungen erforderliche Verfahrensteilnahme der betroffenen Region Krasnodar bestätigt diese Vermutung leider. Um die Gefahr des

32 Vgl. *Pushkarskaya/Kozlovskiy/Shamina/Sazonov* 2020 (Fn. 27); *Butrin* 2020 (Fn. 30).