

## Analyse

# Verfassungsmäßigkeit der jüngsten Rechtsreformen im Russland

Angelika Nußberger, Universität zu Köln

## Zusammenfassung

*Die jüngsten Reformen des Staatsorganisationsrechts in der Russischen Föderation wurden zwar als Antwort auf die terroristische Bedrohung in der Folge des Geiseldramas von Beslan ausgeflaggt, haben aber im Grunde nichts mit unmittelbarer Gefahrenabwehr, sondern bedeuten vielmehr eine grundlegende Reform des Staatsorganisationsrechts. Auch wenn die Reformen nur einzelne Elemente des politischen Systems modifizieren, so schränken sie doch die demokratische Willensbildung als Voraussetzung für die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen ein. Insbesondere die Abschaffung der Volkswahl der Gouverneure steht im Widerspruch zu den in der russischen Verfassung enthaltenen Grundprinzipien der Demokratie und des Föderalismus, so wie sie in der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts ausgelegt werden.*

In der Russischen Föderation stehen Veränderungen des föderalen und demokratischen Systems an. Der Schwerpunkt der von Präsident Putin nach dem Geiseldrama von Beslan angekündigten Reformen ist die Abschaffung der Volkswahl der Gouverneure. Nach neuem Recht sollen sie von der Exekutive in Moskau, d.h. vom Präsidenten, ernannt und von dem jeweiligen regionalen Volksvertretungsorgan bestätigt werden. Außerdem sollen die Elemente des Mehrheitswahlrechts im Wahlsystem entfernt werden, um über ein reines Verhältniswahlrecht zu verhindern, dass populäre Einzelkandidaten in die Duma einziehen können.

## Zur Abschaffung der Volkswahl der Gouverneure

In föderativen Systemen sind – rechtsvergleichend betrachtet – unterschiedliche Modelle beobachtbar, wie die Machtausübung in den einzelnen Teilen der Föderation legitimiert werden kann. Zum Teil wird der oberste Vertreter der Exekutive unmittelbar vom Volk gewählt. Gleichmaßen ist aber auch eine Wahl durch das jeweilige Landesparlament möglich. Eine Festlegung dieses Mechanismus erfolgt regelmäßig nicht in der Verfassung des Gesamtstaats, sondern vielmehr in der Verfassung des föderativen Teils. Allerdings kann die Verfassung des Gesamtstaats Grundprinzipien festhalten.

## Regelungen in der Russischen Verfassung

Nach Art. 77 Abs. 1 der Russischen Verfassung wird „das System der Organe der staatlichen Gewalt der Republiken, Regionen, Gebiete, Städte föderativer Bedeutung, des autonomen Gebiets und der autonomen Kreise von den Subjekten der R.F. in Übereinstimmung mit den Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung der R.F. und den durch Föderationsgesetz festgelegten allgemeinen Prinzipien der Organisation der Repräsentations- und Exekutivorgane der staatlichen Gewalt selbständig gebildet.“ Das Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden und exekutiven Organe der staatlichen Macht der Subjekte der Russischen Föderation“ gibt bisher nur

bestimmte Grundregeln vor, die aber den föderalen Subjekten einen Gestaltungsspielraum belassen. Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens zur Wahl des Gouverneurs wird in den jeweiligen Verfassungen oder Grundordnungen der föderativen Subjekte festgelegt, so dass im Ergebnis eine gewisse Variationsbreite von Lösungsansätzen besteht.

## Neuansatz der Reformen

Die von Präsident Putin initiierte Systemreform zielt nun darauf ab, auf föderaler Ebene normativ festzulegen, dass der Gouverneur auf Vorschlag des Präsidenten von dem jeweiligen Legislativorgan des föderalen Subjekts mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder zu bestätigen ist. Lehnt das Legislativorgan den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten zweimal ab, kann der Präsident das Legislativorgan auflösen. Vorübergehend kann der Präsident auch unmittelbar den Gouverneur bestimmen. Im Übrigen kann der Präsident den Gouverneur absetzen, wenn dieser das Vertrauen des Präsidenten verloren hat oder seine Pflichten unzureichend erfüllt.

Mit diesem Modell wird die demokratische Einflussnahme auf die Bestimmung der Spitze der Exekutive auf ein Minimum reduziert. Zwar dürfen die gewählten Abgeordneten den Kandidaten des Präsidenten bestätigen oder ablehnen, aber bei einer Ablehnung riskieren sie, ihr eigenes Mandat durch die Auflösung des Regionalparlaments zu verlieren.

In der Duma fand das Gesetzesprojekt grundsätzlich die volle Zustimmung, nur zu einzelnen Details wurden Änderungen vorgeschlagen. So wurde ergänzt, dass dem Vorschlag des Präsidenten eine Erörterung über den Kandidaten vorausgehen habe. Auch bei einer ablehnenden Entscheidung des regionalen Legislativorgans werden zusätzliche Konsultationen vorgesehen.

## Verfassungsrechtliche Bewertung der Reformen

Von den Befürwortern des Projekts wird vorgetragen, die Verfassung enthalte kein explizites Verbot einer derartigen Bestellung der Gouverneure. Nach Art. 77 Abs. 1 der Russischen Verfassung könnten die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Exekutivorgane durch föderales Gesetz festgelegt werden. Eine Bestimmung, die besage, dass der Präsident sich in das Kreativeverfahren der regionalen Machtorgane nicht einschalten dürfe, sei in der Verfassung nicht enthalten. Auch zu Art. 3 Abs. 3 der Verfassung, wonach die höchste unmittelbare Form der Ausübung der Staatsgewalt des Volkes Referendum und freie Wahlen sind, bestehe kein Widerspruch, da der Präsident der Russischen Föderation sein Mandat auf eine Volkswahl zurückführe, indirekt somit auch die Machtausübung durch den von ihm bestimmten Gouverneur auf das Volk zurückgehe. Außerdem werde in der Verfassung normiert, der föderative Aufbau der Russischen Föderation basiere auf der „Einheitlichkeit des Systems der staatlichen Gewalt“.

Allerdings lassen sich diese Argumente leicht entkräften. Die Verfassungswidrigkeit der vorgeschlagenen Änderungen liegt auf der Hand. Zum einen ist in der föderalen Verfassung kein explizites Verbot einer Bestimmung der exekutiven Spitze in den Regionen durch den Präsidenten zu erwarten, da es der Föderationsverfassung aufgrund der Kompetenzteilung zwischen Föderation und Subjekten nicht zukommt, zu dieser Frage Einzelregelungen, die über die Festlegung des Demokratieprinzips hinausgehen, zu treffen. Liest man die Verfassung – entgegen der positivistischen Tradition – nicht nach dem Buchstaben, sondern nach dem Sinn der Regelungen, so ergibt sich aus dem Demokratie- und Föderationsprinzip, dass nicht nur eine horizontale, sondern auch eine vertikale Gewaltenteilung intendiert ist. Und beides wird durch die Neuregelung konterkariert.

Vertikale Gewaltenteilung bedeutet, dass die Machtausübung auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems – auf der Ebene der Föderation und auf der Ebene der föderalen Subjekte – nach dem Prinzip der „checks and balances“ funktioniert und so verschiedene Institutionen gegen- und miteinander wirken. Hat ein Staatsorgan auf föderaler Ebene bestimmenden Einfluss auf die personelle Zusammensetzung oder Besetzung eines Organs auf teilstaatlicher Ebene, so können keine Gegengewichte mehr entstehen; Machtkontrolle von unten nach oben ist nicht mehr möglich.

Die horizontale Gewaltenteilung ist der ursprüngliche Kerngedanke des Montesquieu'schen Konzepts. Danach sind die verschiedenen Staatsfunktionen – Legislative, Exekutive und Judikative – von unterschiedlichen Institutionen auszuüben. In dem

neuen System in der Russischen Föderation wird insofern gegen diesen Grundsatz verstoßen, als die Zusammensetzung des Föderationsrates, der neben der Duma für die Gesetzgebung verantwortlich ist, nunmehr über den Präsidenten, der der Exekutive zuzuordnen ist, bestimmt wird. Nach Art. 95 Abs. 2 der Russischen Verfassung gehören dem Föderationsrat je zwei Vertreter von jedem Subjekt der R.F. an, nämlich je einer aus dem Vertretungsorgan und dem vollziehenden Organ der Staatsgewalt. Nach dem ursprünglichen Konzept sollten beide vom Volk des jeweiligen Föderationssubjekts gewählt werden und so mit einem unmittelbar vom Volk legitimierten Mandat im Föderationsrat sitzen. Wird aber der höchste Vertreter des vollziehenden Organs nicht mehr vom Volk gewählt, sondern indirekt vom Präsidenten bestimmt, besteht hier eine nach dem Gewaltenteilungskonzept unzulässige institutionelle Machtkonzentration.

Nicht nur gegen das Gewaltenteilungsprinzip, sondern auch gegen das in der Russischen Verfassung festgelegte Prinzip der „Einheitlichkeit des Systems der staatlichen Gewalt“ wird mit der Neuregelung verstoßen. Dies besagt, dass auf föderaler wie auf regionaler Ebene eine Rückführung der Macht auf das Volk erforderlich ist, im letzten Fall auf das Volk des jeweiligen föderalen Subjekts. Daran aber fehlt es hier.

## Das Verfassungsgericht und der Fall „Altaj“

Das Verfassungsgericht hat eine dem Reformvorhaben entsprechende Bestimmung in anderem Kontext bereits für verfassungswidrig erklärt. In der Entscheidung zur Umstrukturierung der Staatsorganisation im Gebiet Altaj führt das Gericht zur Abgrenzung von Exekutive und Legislative in den föderalen Subjekten aus: „Die Verfassung der Russischen Föderation enthält keine unmittelbare Bestimmung zum Verfahren der Wahl des Oberhauptes der Exekutivorgane der Subjekte der Russischen Föderation. Aber sie sieht in Art. 3 Abs. 2 vor, dass das Volk seine Macht unmittelbar ausübt sowie auch durch Organe der staatlichen Macht. Aus dem Sinn dieses Artikels im Zusammenhang mit Art. 32 der Verfassung der Russischen Föderation, der das Recht der Bürger, die Organe der staatlichen Macht zu wählen, bestätigt, folgt, dass die höchste Amtsperson, die das Organ der ausführenden Gewalt bildet, sein Mandat unmittelbar vom Volk bekommt und ihm gegenüber verantwortlich ist.“

Ob ein in solcher Weise bestehendes *case law* bei einer Neuentscheidung des Verfassungsgerichts herangezogen würde, ist allerdings fraglich. Zwar arbeitet das russische Verfassungsgericht mit intertextuellen Bezügen zu früheren Entscheidungen. Der Aufbau einer in sich konsistenten Judikatur etwa zur Abgrenzung der Kompetenzen von Exekutive und Legislative ist bisher aber noch nicht zu erkennen. Insbesondere steht

zu befürchten, dass in der rechtswissenschaftlichen Diskussion in gleicher Weise wie in der politischen Diskussion das Effizienz-Argument bemüht werden könnte. So führt der Vorsitzende der Duma, Boris Gryzlow, aus, dass die Bestellung der Gouverneure durch die Volkswahl nicht grundsätzlich abzulehnen, dennoch für Russland zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein geeignetes Mittel sei, da die Nicht-Erfüllung der Gesetze ein übergroßes Problem in den Regionen darstelle. „Die russische Erfahrung der direkten Wahl der Spitze der Regionen durch das Volk zeigt, dass dieser Mechanismus heute noch nicht ganz dem Entwicklungsstand der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Politik entspricht.“ In Kurzform: Demokratie ja, aber später.

Anders als in der Altaj-Entscheidung ist bei der vorliegenden Reform zusätzlich eine Verletzung der ausschließlichen Kompetenz der Regionen (Art. 73 der Verfassung) zu monieren, da die Bildung der staatlichen Macht in den Subjekten zu eben diesen ausschließlichen Kompetenzen gehört; hier ist eine Einflussnahme des Präsidenten als Organ der föderalen Exekutive im Grundsatz ausgeschlossen.

Verfassungsrechtlich höchst problematisch ist auch die Neuregelung in dem Reformgesetz über die vorzeitige Abberufung des Gouverneurs. Bisher waren Gründe dafür etwa der Tod des Gouverneurs, ein Misstrauensvotum der legislativen Körperschaft, der Rücktritt aus eigenem Wunsch oder ein rechtskräftiges Strafurteil sowie auch eine Abberufung durch die Wählerschaft, soweit ein entsprechendes Verfahren in der jeweiligen Verfassung des föderalen Subjekts vorgesehen ist. Neu eingefügt wird nunmehr die Bestimmung, dass Grund für eine vorzeitige Abberufung auch der „Verlust des Vertrauens des Präsidenten“ und die „unge-nügende Erfüllung der Pflichten“ ist. Während letztere Bestimmung an objektiv – im Zweifel auch gerichtlich – nachprüfbare Kriterien anknüpft, öffnet die auf die subjektive Einstellung des Präsidenten bezogene erste Alternative Tür und Tor für Willkür. Verfahrensmäßige Hürden werden nicht eingebaut, da gerade bei dieser Alternative auch kein bestätigender Beschluss der jeweiligen legislativen Körperschaft notwendig ist.

### Zur Abschaffung der Elemente des Mehrheitswahlrechts

Die zweite Reform, die Putin nach dem Terroranschlag von Beslan als Konsequenz im staatsorganisatorischen Bereich vorsieht, ist die Abschaffung der Elemente des Mehrheitswahlrechts. Kann man bei der Abschaffung der Volkswahl der Gouverneure noch argumentieren, die vom Zentrum nicht kontrollierte Machtausübung in den einzelnen föderalen Teilen Russlands schwäche die Abwehr terroristischer Bedro-

hungen, so ist es wohl nicht möglich, zwischen Terrorismus und Wahlsystem eine Kausalkette herzustellen.

In der Sache geht es um die Einführung eines reinen Verhältniswahlsystems. Gegenwärtig kombiniert das russische Wahlsystem Mehrheits- und Verhältniswahl und ist als so genanntes „duales System“ oder „Grabensystem“ ausgestaltet. Die Wahlberechtigten verfügen über zwei Stimmen. Mit der ersten Stimme können sie nach dem relativen Mehrheitswahlrecht Einzelkandidaten wählen. Über dieses System wird die Hälfte der 450 Sitze vergeben. Mit der zweiten Stimme wird über die Zuteilung der anderen Hälfte der Sitze entschieden; sie werden nach einem modifizierten Verhältniswahlrecht vergeben. Beide Teile des Wahlsystems bestehen unabhängig voneinander, da die Sitze der direkt gewählten Kandidaten nicht auf den prozentualen Stimmanteil der Partei angerechnet werden. Dieses System impliziert einen deutlich geringeren Stellenwert der Parteien bei der Entscheidung über die Zusammensetzung der Duma. Dies erklärt, warum Prominente sowie regional starke Gruppierungen – unabhängig von Parteizugehörigkeit und konsistenten Programmen – vergleichsweise leicht Einfluss in der Duma gewinnen können.

Im Grunde könnte dieses Element des Wahlsystems zu einer besseren Verknüpfung von Staat und Gesellschaft über gesellschaftliche Repräsentanten im staatlichen Gesetzgebungsorgan führen und so eine zivilgesellschaftliche Fundierung des politischen Prozesses unterstützen. Gerade der damit verbundenen Unkalkulierbarkeit von Entscheidungen soll aber ein Riegel vorgeschoben werden.

Anders als die Reform, mit der die Volkswahl der Gouverneure abgeschafft wird, ist diese Neuregelung allerdings nicht als verfassungswidrig anzusehen, da die Verfassung keine Bestimmung über das Wahlsystem enthält; diese Frage wird vielmehr dem Gesetzgeber überlassen. In der Vergangenheit wurde über die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems heftig diskutiert; auch das Verfassungsgericht wurde mehrmals mit der Problematik befasst. Die mit den Reformen intendierte Abschaffung des Mehrheitswahlrechts ist Ausdruck einer Gleichschaltung im politischen Prozess; gerade die Einzelgänger sollen aus der politischen Arena verdrängt werden.

### Schlussfolgerungen

Was lässt sich aus all dem für den gegenwärtigen Stand der Demokratie in Russland folgern?

Betrachtet man die 15 Jahre, die seit dem Beginn der Transformation vergangen sind, so lässt sich erkennen, dass mit den Reformgesetzen eine neue Phase in der staatsrechtlichen Entwicklung eingeleitet wird.

Als eine Vorphase der demokratischen Entwicklung in Russland ist die Demokratiediskussion der späten

80er und frühen 90er Jahre zu sehen. Die in dieser Zeit in der juristischen und in der allgemeinen Öffentlichkeit angestellten Überlegungen zeigen, wie man sich allmählich von der Vorstellung eines sozialistischen Sonderweges – Stichwort „sozialistischer Rechtsstaat“ – löst, machen auch deutlich, dass man die Grundpostulate „Demokratie“ und „Rechtsstaat“ ernst nehmen und im russischen System so gut wie möglich verwirklichen will. Aus den verschiedenen Verfassungsentwürfen, die vor der Verabschiedung der neuen Verfassung erörtert werden, lässt sich der Versuch, ein ausgewogenes System der Machtverteilung aufzubauen, herauslesen.

Mit der Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1993 kommt diese Vorphase zum Abschluss. Präsident Jelzin setzt sich mit seinem Entwurf durch; den Bürgern bleibt keine echte Alternative. Mit ihrem Votum können sie nur ihr Placet zu einem auf eine sehr starke Exekutive zugeschnittenen semipräsidentiellen System, das de facto ein superpräsidentielles System ist, geben. Ein „Nein“ würde eine „Nein“ zu einer Verfassung überhaupt bedeuten. Auch wenn diesem Verfassungssystem vielfach der Vorwurf gemacht wird, es handle sich nicht um ein wirklich demokratisches System, so sind in der Verfassung aber dennoch eine Vielzahl von Elementen angelegt, die dafür sorgen, dass die Macht zwischen den Gewalten ausbalanciert wird. Allerdings zeigt sich bald, dass die in der Verfassung enthaltenen machtmindernden Postulate nur halbherzig umgesetzt werden, etwa, wenn in der Entscheidung des Russischen Verfassungsgerichts zu Tschetschenien dem Präsidenten über den umfassenden, in der Verfassung enthaltenen Kompetenzkatalog hinaus weitere ungeschriebene, in Voraussetzungen und Rechtsfolgen nicht eingegrenzte Kompetenzen zugesprochen werden. Außerdem wird gerade in dieser Zeit auch eine Vielzahl von Negativverfahren mit demokratischen Prozessen gemacht, so etwa im Hinblick auf den Einfluss der Oligarchen und den Aufbau von Willkürherrschaften in den Regionen.

Nach dieser experimentellen Phase beginnt mit dem Amtsantritt von Präsident Putin eine neue Phase, auch wenn viele der charakteristischen Elemente dieser Phase nicht tatsächlich neu, sondern schon in der späten Jelzin-Zeit angelegt sind. Entscheidend ist, dass weder die Verfassung geändert wird, noch Gesetze im offenen

Widerspruch zur Verfassung erlassen werden, sich aber Gegenstrukturen ausbilden, die dazu führen, dass die von der Verfassung vorgesehenen Mechanismen leer laufen. Ein Beispiel dafür wäre etwa, dass die in der Verfassung vorgesehene Administration des Präsidenten in einer Weise ausgebaut wird, dass sie die der Regierung zugeordneten Ministerien vollkommen überlagert. In ähnlicher Weise wird auch die Machtverteilung zwischen Zentrum und Regionen durch die Einsetzung von Bevollmächtigten des Präsidenten in sieben neu gebildeten, den ursprünglichen militärischen Zonen entsprechenden Distrikten neu bestimmt.

Diese Phase, die durch eine Aushöhlung der Verfassungspostulate auf der Ebene der Gesetze charakterisiert ist, geht nunmehr in eine neue Phase über. Im Rahmen der Reform der Machtausübung in den föderalen Subjekten werden offensichtlich mit der Verfassung im Widerspruch stehende Gesetze verabschiedet. Die Opposition wird für zu schwach gehalten, um die Verfassungswidrigkeit im politischen Prozess geltend zu machen. – Ob auch der nächste Schritt, eine explizite Änderung des Texts der Verfassung, vollzogen werden wird, ist gegenwärtig offen. Möglich wäre die Aufhebung des tatsächlich machtbegrenzenden Art. 81 Abs. 4 der Russischen Verfassung, wonach dieselbe Person nicht länger als zwei Amtszeiten das Amt des Präsidenten bekleiden kann.

Schon in den 90er Jahren, insbesondere aber seit dem Amtsantritt von Präsident Putin, zeigt der Umgang mit dem in der Verfassung festgelegten Postulat „Demokratie“, dass das Recht für die Politik instrumentalisiert wird und nicht das Recht über den Staat, sondern der Staat über das Recht herrscht. Die „rule of law“ bleibt Theorie. Dies muss aber auf der Grundlage einer Rechtslehre, die als besondere Spielart den „Rechtsnihilismus“ hervorgebracht hat, nicht wirklich verwundern. Der die 90er Jahre bestimmende umfassende Import von Rechtsideen und Rechtsnormen aus dem Ausland hat an der Oberfläche wohl zu einer Öffnung und Änderung des Verfassungsrechtssystems, nicht aber zu einer Kehrtwende in dem Verständnis von der Bedeutung des Rechts für die Gestaltung – und auch Begrenzung – des politischen Prozesses geführt.

*Redaktion: Hans-Henning Schröder*

#### *Über die Autorin*

Angelika Nußberger ist Professorin für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Entwicklung des Verfassungsrechts der Staaten Mittel- und Osteuropas, insbesondere der Russischen Föderation.

#### *Lesetipps*

Margareta Mommsen, Wer herrscht in Russland? Der Kreml und die Schatten der Macht, München 2003

Heinrich Vogel, Russland ohne Demokratie. Konsequenzen für das Land und die europäische Politik, SWP-Studie, Berlin Oktober 2004

Angelika Nußberger, Die Grundlagen des russischen Wahlrechts, in: Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, Die russischen Parlamentswahlen 2003. Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien, S. 28–32.