

Russische Juristen über die Verfassungsreform in Russland

Autor: Dimitri Olejnik *

Stand: August 2020

Nach einer Volksabstimmung sind am 4.7.2020 die umfangreichen Verfassungsänderungen in Russland in Kraft getreten. Eine der resonantesten Verfassungsänderungen war die Auf-Null-Setzung der Zahl der Präsidentschaftskadenz, die es dem amtierenden Präsidenten Wladimir Putin und dem ehemaligen Präsidenten Dmitry Medwedew ermöglichte, für zwei weitere Amtszeiten für das Amt des Präsidenten zu kandidieren. Einerseits ist durch das Änderungsgesetz¹ die Vorschrift der Verfassung, dass ein und dieselbe Person nicht zweimal hintereinander für das Amt des Präsidenten kandidieren dürfe (Art. 81 Abs. 3), durch die Streichung des Wortes „hintereinander“ verschärft worden. Andererseits wurde mit Art. 83 Abs. 3.1 eine Klausel in die Verfassung eingeführt, wonach die Anzahl der bisherigen Amtszeiten nicht berücksichtigt wird, d.h. die Dienstzeiten von Putin und Medvedev quasi wieder auf null gesetzt wurden. Das Verfassungsgericht der RF hat mit seinem Gutachten vom 16.3.2020² die Vereinbarkeit der Verfassungsänderungen mit den Grundlagen der Verfassungsordnung bestätigt.

Die Verfassungsänderungen, insbesondere die Auf-Null-Setzung der Amtszeiten von Präsident Putin sowie auch das Gutachten des Verfassungsgerichts der RF werden im Westen kritisiert. So z.B. nach der Analyse von Prof. Otto Luchterhandt³ sehe die Verfassungsänderung die Mitwirkung des Verfassungsgerichts gar nicht vor. Mit Unterzeichnung des Präsidenten sei das Änderungsgesetz in

Zitierweise: Olejnik, D., Russische Juristen über die Verfassungsreform in Russland, O/L-2-2020, https://www.ostinstitut.de/documents/Olejnik_Russische_Juristen_ber_die_Verfassungsreform_in_Russland_OL_2_2020.pdf.

* Dimitri Olejnik, Ostinstitut Wismar.

¹ Gesetz der Russischen Föderation über die Änderung der Verfassung der Russischen Föderation vom 14.3.2020 Nr. 1-FKZ „über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“.

² Gutachten des Verfassungsgerichts der RF vom 16.3.2020 auf Antrag des Präsidenten der RF zur Frage der Vereinbarkeit der noch nicht in Kraft getretenen Bestimmungen des Gesetzes der RF über die Änderung der Verfassung der RF mit den Bestimmungen des Kapitels 1, 2 und 9 der Verfassung der RF sowie der Vereinbarkeit des Verfahrens des Inkrafttretens des Art. 1 dieses Gesetzes mit der Verfassung der RF.

³ Luchterhandt, O., Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit: Teil 2, O/L-1-2020, https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Vladimir_Putin_schafft_Klarheit_Präsident_Russlands_de_facto_auf_Lebenszeit_Teil_2_OL_1_2020.pdf.

Kraft getreten. Die Verfassung Russlands räume dem Verfassungsgericht aber nicht die Kompetenz ein, die Verfassungsmäßigkeit von in Kraft getretenen Verfassungsänderungsgesetzen zu überprüfen. Seine Einschaltung sei allein der politisch motivierte Wunsch des Präsidenten gewesen. Das Gericht löse mit seinem Gutachten auch das verfassungsrechtliche Problem nicht, welches das konträre Nebeneinander des Grundsatzes begrenzter Amtszeiten (Art. 81 Abs. 3 Verfassung der RF) einerseits und der exklusiven Aufhebung des Grundsatzes zugunsten von Wladimir Putin (Art. 81 Abs. 3.1 Verfassung der RF) andererseits aufwirft. Es übersehe dabei, dass die von Art. 81 Abs. 3 hergestellte Balance zwischen Demokratie und Gewaltenteilung zugunsten des amtierenden Präsidenten wieder beseitigt und Wladimir Putin damit privilegiert wird. Für diese Privilegierung fehle aber eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

In Russland fanden unter russischen Juristen auch viele Diskussionen über die Verfassungsänderung betreffend die Präsidentenamtszeit sowie das Gutachten des Verfassungsgerichts statt. Die Meinungen einiger Juristen⁴ werden im Folgenden dargestellt.

Talija Habrieva, Direktorin des Instituts für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung bei der Regierung der Russischen Föderation, betont, die Verfassung erlaube ihre Änderung in Bezug auf die Anzahl der Wiederwahlen des Präsidenten. Das Verfassungsgericht bestätigte, dass diese Änderung den Kapiteln 1, 2 und 9 der Verfassung nicht widerspricht. Das Verfassungsgericht konnte die von ihm in dem Beschluss vom 5.11.1998 Nr. 134-O⁵ zur Auslegung von Abs. 3 des Art. 81 der Verfassung dargelegte Rechtsauffassung nicht zur Begründung heranziehen. Denn die im Änderungsgesetz vorgesehenen Neuerungen setzen einen strengeren Ansatz bei der Regulierung voraus, indem die Einschränkungen im Vergleich zu den bestehenden Regeln erweitert werden. Dieser Ansatz zielt darauf ab, das Gleichgewicht des bestehenden Systems der Checks and Balances zu verändern und den Mechanismus der öffentlichen Verwaltung zu modernisieren. Darüber hinaus wird das Änderungsgesetz die Garantien für die Ablösbarkeit (smenjaemost') der Personen stärken, die das Amt des Präsidenten der Russischen Föderation einnehmen. Obwohl das Änderungsgesetz dem amtierenden Präsidenten weiterhin die Möglichkeit einräumt, als Kandidat an künftigen Wahlen teilzunehmen, ist die Umsetzung dieser Möglichkeit an das Verfahren der gesamtrussischen Abstimmung gebunden, bei der die endgültige Entscheidung von den Bürgern getroffen wird. Und obwohl das Verfahren der gesamtrussischen Abstimmung in der Verfassung nicht vorgesehen ist, kann es auch als eine zusätzliche Garantie angesehen werden, durch die der Grad der Unterstützung in der Bevölkerung für die gegenwärtige Staatsmacht, die Bereitschaft zur weiteren Umsetzung der vom Präsidenten festgelegten Staatspolitik beurteilt werden kann. Die Schaffung der Möglichkeit für den Präsidenten, für eine neue Amtszeit zu kandidieren, ist ein wichtiger Faktor für die

⁴ Zeitschrift „Zakon“ („Statute“) Nr. 3 März 2020, S. 23 ff.

⁵ Beschluss des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 5.11.1998 Nr. 134-O über die Auslegung des Art. 81 Abs. 3 der Verfassung der RF in Bezug auf Amtszeiten von Boris Jelzin, in dem das Gericht festgestellt hat, dass die Amtszeit von Boris Jelzin 1991-1996 als die erste i.S. der neuen Verfassung gilt, die erst 1993 verabschiedet wurde <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05111998-n/>.

Aufrechterhaltung der Machtkontinuität und die Gewährleistung der Stabilität des politischen Systems.

Oleg Rummyantsev, Präsident des Fonds für Verfassungsreformen, stimmt zu, dass eine starke präsidiale Macht für Russland notwendig ist. Aber er versteht nicht, warum die Bedingung für die Existenz dieser Verfassungsinstitution ihre unbegrenzte Personalisierung ist. Das Verfassungsgericht hat sich widerrechtlich verhalten, nicht nur, indem es seiner eigenen Rechtsposition widersprach, sondern indem es sich allgemein an der Diskreditierung des Gesetzes beteiligte. Es wird das ehemalige Verfassungsgericht nie mehr geben. Es ist ein Verlust für die verfassungsmäßige Ordnung.

In Art. 81 der Verfassung hat man Abs. 3 und 3.1 aufeinanderstoßen lassen, wobei die Bedeutung der konkreten Norm entzogen wurde, die genau darauf abzielt, die Ablösbarkeit der Macht, einen der Mechanismen zur Aufrechterhaltung des republikanischen Charakters der Form der Staatsführung und der Volksmacht, zu gewährleisten, der von seinem Wesen her die Aneignung der Macht durch die neu in der Verfassung vorgesehene Art und Weise ausschließt.

Dr. habil. **Michail Krasnov** weist darauf hin, dass man sich in seiner Kritik am Verfassungsgericht wegen der Anerkennung der Annullierung der Präsidentschaftskadenz gewöhnlich auf dessen Beschluss vom 5.11.1998 Nr. 134-O bezieht, in dem das Gericht die Präsidentschaft Jelzins von 1991 bis 1996 als erste Amtszeit anerkannte, obwohl erst 1993, d.h. bereits während dieser Amtszeit die neue Verfassung verabschiedet wurde. Das Gericht berief sich in diesem Urteil jedoch weniger auf Rechtsgrundsätze als vielmehr auf die gegenwärtige Situation (z.B. dass Jelzin selbst öffentlich erklärt hatte, er werde im Jahr 2000 nicht kandidieren). Und das ist sehr gefährlich, denn die Realität ändert sich ständig. Und jetzt ernten wir die Früchte dieses Ansatzes.

Zugleich – setzt Dr. Krasnov fort - erinnern sich nur wenige daran, dass das Verfassungsgericht in seinen Beschlüssen von 2009⁶ und 2014⁷ klar zum Ausdruck gebracht hat, dass es nicht in seine Zuständigkeit falle, Verfassungsänderungen inhaltlich zu prüfen, da dies eine Überprüfung der Bestimmungen der Verfassung selbst darstellen würde. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Verfassungsänderungsgesetzes kann nur vor seinem Inkrafttreten erfolgen, d.h. als vorgeschaltete Normenkontrolle, zu der aber das Verfassungsgericht auch nicht befugt ist. Im Gutachten vom 16.3.2020 verpflichtet sich das Verfassungsgericht jedoch nicht nur, die Norm zu prüfen, die alle früheren Kadenzen Putins aufhebt, sondern erkennt auch ihre Verfassungsmäßigkeit an. Was hat sich also geändert? Nichts im rechtlichen Sinne. Es hat sich nur die politische Situation geändert.

⁶ Beschluss des Verfassungsgerichts der RF vom 16.7.2009 Nr. 922-O-O, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision7709.pdf>.

⁷ Beschluss des Verfassungsgerichts der RF vom 17.7.2014 Nr. 1567-O, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision168181.pdf>.

Nach Analyse von Prof. Dr. **Andrey Medushevskij**, Nationale Forschungsuniversität „Hochschule der Wirtschaft“ ist das Verfahren der Auf-Null-Setzung, d.h. der Neustart der Befugnisse eines amtierenden Staatschefs, der ihm neue Mandate oder unbegrenzte Befugnisse auf der Grundlage der bloßen Tatsache der Verfassungsänderung erteilt, in vielen Ländern der Welt und insbesondere im postsowjetischen Raum anzutreffen. Wertmäßig widerspricht diese Neuerung sicherlich dem Geist einer Reihe von Grundprinzipien der russischen Verfassung - zumindest in dem authentischen Sinne, den ihre Verfasser 1993 in das Grundgesetz gelegt haben. Aber sie ist auch unter dem engen rechtlichen Gesichtspunkt umstritten. Wenn man sich auf die rein normative Komponente beschränkt, sollte diese Entscheidung als unangemessen weites Ermessen des Gesetzgebers definiert werden.

Zunächst einmal unterzieht das Verfassungsänderungsgesetz, das formell den Artikeln 136 und 108 der Verfassung und dem Gesetz über das Verfahren zur Annahme und zum Inkrafttreten von Verfassungsänderungen von 1998 entspricht, faktisch das Annahmeverfahren einer Revision, indem es ein zusätzliches, verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Institut der gesamtrossischen Abstimmung einführt. Zweitens enthält sie einen inneren Widerspruch: Es geht von der Wahrung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Kontinuität in der Frage der Ablösbarkeit der Macht aus, stellt diese aber sofort in Frage, indem es von dem Neustart der Auszählung der Präsidentschaftsmandate spricht. Das Abhängigmachen des Inkrafttretens der Verfassungsänderung von der Entscheidung des Verfassungsgerichts durch den Präsidenten, was in der Verfassung und im Gesetz über das Verfassungsgericht nicht vorgesehen ist, ist ebenfalls verfassungsrechtlich umstritten. Bislang haben die Doktrin des Verfassungsgerichts und seine bisherige Praxis die Möglichkeit ausgeschlossen, die Verfassungsmäßigkeit eines Änderungsgesetzes zu prüfen. Im Beschluss vom 16.03.2020 überdenkt es jedoch seine Position. Die Grundlage dafür waren die Bestimmungen des Änderungsgesetzes selbst, die dem Gericht diese Befugnisse verliehen, d.h. eine eigenartige Selbstlegitimierung dieser Entscheidung.

Kennzeichnend ist, dass die Position des Verfassungsgerichts eher durch politische als durch rechtliche Argumente begründet wird: Die strengen verfassungsrechtlichen Begrenzungen der Amtszeiten werden durch eine Berufung an den Souverän - das Volk, das in der Lage ist, bei Wahlen die Macht an eine Person zu delegieren - aufgehoben; die Erhöhung der Zahl der möglichen Präsidentschaftsmandate wird als "Übergangsmaßnahme" interpretiert - faktisch als eine Ausnahme von der Regel, die mit Berücksichtigung spezifischer historischer Faktoren, dem Grad der Bedrohung für Gesellschaft und Staat, dem Zustand des politischen Systems verbunden ist. Im Allgemeinen wird das klassische Argumentationssystem des plebiszitären Autoritarismus vorgestellt.

Dr. Sergey Belov, Dekan der juristischen Fakultät der St. Petersburger staatlichen Universität, weist darauf hin, dass die Diskussion über die Auf-Null-Setzung-Klausel außerordentlich heftig waren. Die Verfassungsänderungen werden jedoch meist von Zivilrechtlern diskutiert, die nicht nur davon überzeugt sind, dass das Dogma des öffentlichen Rechts mit ihren Vorstellungen vom Dogma des

Privatrechts übereinstimmt, sondern auch fest von ihrer Kenntnis des Dogmas des öffentlichen Rechts überzeugt sind. Infolgedessen wird das Wissen durch den Glauben an die "universelle rechtliche Rationalität" und "objektive dogmatische Natur, die dem deontologischen Wesen der Gerechtigkeit entspricht", sowie durch "richtige" politische Überzeugungen ersetzt. Fachliche Expertise wird durch wertebasierte politische Urteile ersetzt.

In Bezug auf die Auf-Null-Setzung-Klausel ist nach Auffassung von Belov zu berücksichtigen, dass, wenn das Änderungsgesetz nur Art. 81 Abs. 3 durch das Streichen des Wortes "hintereinander" ohne besondere Vorbehalte ändern würde, dann würde nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes die Amtsführung des amtierenden Präsidenten verfassungswidrig, da er zu diesem Zeitpunkt dieses Amt bereits mehr als zweimal (mit einer Unterbrechung) ausgeübt hatte. Für diese Auslegung spricht die Formulierung der Norm selbst: "...eine Person kann das Amt nicht besetzen ...". Zumindest dafür ist eine Klausel erforderlich, die besagt, dass die neue Fassung der Norm nicht für den amtierenden Präsidenten gilt. Eine Person, die zuvor das Amt des Präsidenten innehatte, wurde hinzugefügt, um die Gleichberechtigung zu gewährleisten, so dass es sich um eine Norm und nicht um eine individuelle Entscheidung für eine bestimmte Person handelt. Denn das Recht, sich zur Wahl zu stellen, ist ein passives Wahlrecht, über dessen Einschränkung durch die Regel über die maximalen Amtszeiten das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Nr. 12-P vom 09.07.2002⁸ geschrieben hat, wobei es eine solche Einschränkung durch die Gesetze der Subjekte der RF für zulässig hielt.

In Bezug auf das Gutachten des Verfassungsgerichts führt Dr. Belov aus, dass die Schlussfolgerung des Verfassungsgerichts über die Vereinbarkeit des Änderungsgesetzes mit den Bestimmungen der Kapitel 1, 2 und 9 der Verfassung nicht der Logik seiner Argumentation in der Begründung entspricht, in der es feststellt, dass diese Frage nicht durch die Bestimmungen der Kapitel 1, 2 und 9 der Verfassung geregelt ist und in das Ermessen des Verfassungsgesetzgebers fällt. Im Grunde bedeutet dies - im Sinne der Doktrin des öffentlichen Rechts -, dass es sich um eine "politische Frage" handelt, die außerhalb der rechtlichen Regelung liegt und im Ermessen des Gesetzgebers verbleibt, d.h. faktisch liegt ihre inhaltliche Beurteilung (mit Ausnahme der Feststellung des Ermessens) außerhalb der Zuständigkeit des Verfassungsgerichts.

Wenn das Verfassungsgericht diese Frage nicht als politisch anerkannt hätte, worauf hätte es sich dann stützen können? Haben wir eine offensichtliche, allgemein akzeptierte und in den Normen des öffentlichen Rechts gut verwurzelte Vorstellung von einem Prinzip der Ablösbarkeit der Macht? Nein. Es gibt das Prinzip der obligatorischen angemessenen Periodizität der Wahlen, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, die Gewaltenteilung, Angemessenheit der Einschränkung von Rechten, auch Vernünftigkeit und Gerechtigkeit.

⁸ Beschluss des Verfassungsgerichts der RF vom 9.7.2002 Nr. 12-P zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Begrenzung der Amtszeiten der höchsten Beamten der Föderationssubjekte der Russischen Föderation, <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-09072002-n/>.

Betrachtet man die Besonderheiten der russischen Verfassung, so bezieht sich der oben erwähnte Beschluss des Verfassungsgerichts vom 09.07.2002 Nr. 12-P auf die Ablösbarkeit der Macht nur am Rande: Die Wählbarkeit und Ablösbarkeit der Macht wurden unter den "Prinzipien der Formierung und Funktionierung" genannt, auf denen die Staatsgewalt in den Föderationssubjekten der Russischen Föderation beruhen sollte. Doch selbst wenn dieses Prinzip wirklich klar und eindeutig formuliert worden wäre, würde es kaum etwas an der Situation ändern. Es ist in Russland nicht üblich, Entscheidungen des Verfassungsgerichts die Präzedenzwirkung anzuerkennen, insbesondere wenn es sich um Einzelentscheidungen handelt.

Auch in der russischen Doktrin des öffentlichen Rechts fehlt es an detaillierten spezifischen Begründungen mit logisch konstruierten Argumenten und Erklärungen dafür, aus welchem Verfassungsprinzip (republikanische Staatsform, Rechts- oder demokratischer Staat oder Gewaltenteilung) sich die kategorische Inakzeptabilität vom Fehlen der Beschränkungen der Amtszeiten als *lex specialis* unter Beibehaltung des Verbots als allgemeine Norm erweist. Das Verfassungsgericht sollte zu dem Schluss kommen - dass diese Frage durch die allgemeinen Bestimmungen der Kapitel 1 oder 2 der Verfassung eindeutig geklärt wurde - mit Hinweis auf bestimmte Grundsätze und nicht auf allgemeine Erwägungen über die Unzulässigkeit der Einführung einer solchen Übergangsnorm unter dem Gesichtspunkt des "deontologischen Wesens der Gerechtigkeit".

Ohne dies bleibt nur eine konkrete Norm von Art. 81 Abs. 3 der Verfassung übrig - sicherlich eine für die Demokratie in jedem Land äußerst wünschenswerte Norm, die aber im Ermessen des Gesetzgebers bleibt, unter anderem auch bezüglich der Bedingungen für ihre Anwendung, wie das Verfassungsgericht feststellte.

Nach Auffassung von **Vladimir Medvedev**, dem Leiter der Rechtsabteilung eines Unternehmens in Nowokusnezsk⁹, war streng formal die s.g. Klausel von Valentina Tereschkova (Art. 83 Abs. 3.1 der Verfassung) notwendig, aber nicht in der Form, in der sie vorgeschlagen war. Wenn die Amtszeiten des Präsidenten ohne Weiteres auf zweimal begrenzt würde, würde das bedeuten, dass der amtierende Präsident sein Amt bereits mit einer Überschreitung der zulässigen Anzahl von Amtszeiten besetzt. Es könnte Zweifel an seiner Legitimität geben. Um dies zu beseitigen, hätte klargestellt werden müssen, dass der amtierende Präsident während seiner laufenden Amtszeit das Recht hat, seine Befugnisse bis zum Ende seiner Amtszeit auszuüben, unabhängig von der Anzahl der vorangegangenen Amtszeiten.

Es gibt noch einen weiteren Punkt - der amtierende Präsident hätte gemäß der vorherigen Formulierung des Art. 83 der Verfassung eine berechtigte Erwartung haben können, an den Wahlen teilzunehmen, aber nicht bei der nächsten, sondern bei der übernächsten (mit der Einschränkung

⁹ https://zakon.ru/blog/2020/3/23/zaklyuchenie_s_petlej_na_sheili_lepet_vmesto_pravovoj_pozicii#comment_555642.

"nicht mehr als zwei Mal hintereinander"). Und die Wähler hätten erwarten können, dass sie für ihn würden stimmen können, wenn er wieder kandidieren würde. Ist diese Erwartung zu schützen? Hier hätte sich der Ermessensspielraum des Verfassungsgesetzgebers zeigen müssen.

Formalrechtlich hätte der amtierende Präsident also höchstens damit rechnen können, dass ihm die Verfassungsänderung das Recht einräumt, bis zum Ende der laufenden Amtszeit im Amt zu bleiben und an den übernächsten Wahlen teilzunehmen (aber auch nach der Wahl würde er sein Amt "höchstens zweimal hintereinander" ausüben können). Das Verfassungsgericht könnte darauf hinweisen, dass es mit der angenommenen Form der Änderung nicht zufrieden ist. Nicht nach dem Prinzip der Ablösbarkeit der Macht, sondern aus formell-rechtlichen Gründen - denn es wäre begründet, dem amtierenden Präsidenten nur das zu belassen, was er in der vorigen Formulierung hatte, ihm aber nicht mehr als das zu geben.

©Ostinstitut Wismar, 2020
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751