

Kapitel 3. Föderativer Aufbau

Artikel 67 (Staatsgebiet, territoriale Integrität)

1. Das Staatsgebiet der Russländischen Föderation umfasst die Territorien ihrer Subjekte, die Binnengewässer, das Küstenmeer und den darüberliegenden Luftraum. Auf dem Territorium der Russländischen Föderation können gemäß Bundesgesetz Bundesterritorien gebildet werden. Die Organisation der öffentlichen Gewalt in den Bundesterritorien wird durch das genannte Bundesgesetz festgelegt.
2. Die Russländische Föderation verfügt über die souveränen Rechte und übt die Jurisdiktion über den Festlandsockel und die ausschließliche Wirtschaftszone der Russländischen Föderation gemäß der durch Bundesgesetz und Völkerrechtsnormen bestimmten Ordnung aus.
- 2¹. Die Russländische Föderation stellt den Schutz ihrer Souveränität und territorialen Integrität sicher. Handlungen (mit Ausnahme einer Abgrenzung, Demarkation und Neufestlegung der Staatsgrenze der Russländischen Föderation mit Nachbarstaaten), die auf eine Abtretung eines Teils des Territoriums der Russländischen Föderation gerichtet sind, sowie Aufrufe zu solchen Handlungen werden nicht zugelassen.
3. Die Grenzen zwischen den Subjekten der Russländischen Föderation können bei deren gegenseitigem Einvernehmen geändert werden.

Quellen: Zakon ot 1 aprelja 1993 g Nr 4730-I „O Gosudarstvennoj granice Rossijskoj Federacii“ (Gesetz vom 1. April 1993 Nr 4730-I „Über die Staatsgrenze der Russländischen Föderation“; StaatsgrenzeG), VSND RF 1993/17/594 idgF; Vodnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 3 ijunja 2006 g Nr 74-FZ (Wassergesetzbuch der Russländischen Föderation vom 3. Juni 2006 Nr 74-FZ; WasserGB), SZRF 2006/23/2381 idgF; Federal'nyj zakon ot 31 ijulja 1998 g Nr 155-FZ „O vnutrennich morskich vodach, territorial'nom more i priležaščej zone Rossijskoj Federacii“ (Bundesgesetz vom 31. Juli 1998 Nr 155-FZ „Über die inneren Meeressgewässer, das Küstenmeer und die Anschlusszone der Russländischen Föderation“; MeeresG), SZRF 1998/31/3833 idgF; Vozdušnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 19 marta 1997 g Nr 60-FZ (Luftgesetzbuch der Russländischen Föderation vom 19. März 1997 Nr 60-FZ; LuftGB), SZRF 1997/12/1383 idgF; Federal'nyj zakon ot 30 nojabrja 1995 g Nr 187-FZ „O kontinental'nom šel'fe Rossijskoj Federacii“ (Bundesgesetz vom 30. November 1995 Nr 187-FZ „Über den Festlandsockel der Russländischen Föderation“; FestlandsockelG), SZRF 1995/49/4694 idgF; Federal'nyj zakon ot 17 dekabrja 1998 g Nr 191-FZ „Ob isključitel'noj ekonomičeskoj zone Rossijskoj Federacii“ (Bundesgesetz vom 17. Dezember 1998 Nr 191-FZ „Über die ausschließliche Wirtschaftszone der Russländischen Föderation“; AusschlWZG), SZRF 1998/51/6273 idgF; Federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 g Nr 184-FZ „Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispolnitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti sub-ektov Rossijskoj Federacii“ (Bundesgesetz vom 6. Oktober 1999 Nr 184-FZ „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- [Vertretungs-] und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der

Russländischen Föderation“; OrgSubjG), SZRF 1999/42/5005 idgF; Federal’nyj zakon ot 22 dekabnja 2020 g Nr 437-FZ „O federal’noj territorii „Sirius““ (Bundesgesetz vom 22. Dezember 2020 Nr 437-FZ „Über das Bundesterritorium „Sirius““; SiriusG), SZRF 2020/52/8583 idgF.

Lit: a) russ: *A.M. Abzalova*, Voprosy territorial’nogo ustrojstva v popravkach k Konstitucii Rossijskoj Federacii: federal’nye territorii (Fragen der territorialen Gliederung in den Änderungen der Verfassung der Russländischen Föderation: Bundesterritorien), Vestnik Vladimirskogo juridičeskogo instituta (Bote des Juristischen Instituts Vladimir) 2021/2 (59), 18; *Ju.G. Barsegov*, Arktika: Interesy Rossii i meždunarodnye uslovija ich realizacii (Arktis: Die Interessen Russlands und die völkerrechtlichen Bedingungen ihrer Realisierung), M 2002; *I.V. Get’man-Pavlova*, Meždunarodnoe pravo (Völkerrecht), M 2006; *S.A. Danilova*, Federal’nye territorii v Rossijskoj Federacii v uslovijach konstitucionnoj reformy (Die Bundesterritorien in der Russländischen Föderation unter den Bedingungen der Verfassungsreform), KiMP 2021/1, 69; *G.V. Ignatenko/O.I. Tiunov* (Red), Meždunarodnoe pravo (Völkerrecht)⁵, M 2009; *A.A. Kovalev/S.V. Černičenko* (Red), Meždunarodnoe pravo (Völkerrecht)⁴, M 2011; *D.D. Rebrikov/A.V. Posrednik*, Federal’nye territorii: novyj èlement territorial’nogo ustrojstva Rossii (Bundesterritorien: ein neues Element des territorialen Aufbaus Russlands), KiMP 2021/2, 58; *A.N. Vylegžanin* (Red), Meždunarodnoe pravo (Völkerrecht), M 2010; **b) dt/engl:** *T. Duyzings*, Der nördliche Seeweg, Russlands Schifffahrtsregeln und das Völkerrecht, OE 2011, 101; *U. Jenisch*, Arktis und Seerecht. Seegrenzen, Festlandsockelansprüche, Verkehrsrechte, OE 2011, 57; *E. Pushkareva*, Die Arktis im Völkerrecht. Seerechtsübereinkommen und Sektoretheorie, OE 2011, 77; *T. Schweisfurth*, Völkerrecht, Heidelberg 2006.

Inhaltsübersicht

A. Grundsätzliches	1–3
B. Das Staatsgebiet Russlands und seine Teile (Abs 1)	4–16
C. Hoheitsrechte Russlands über weitere territoriale Räume (Abs 2)	17–22
D. Der Schutz der Souveränität und der territorialen Integrität (Abs 2 ¹)	23–24
E. Grenzänderungen zwischen den Subjekten der Föderation (Abs 3)	25–32

A. Grundsätzliches

- 1 In den Bestimmungen des Art 67 VfRF überschneidet sich das Landesrecht Russlands mit dem Völkerrecht. Beide Dimensionen des Rechts müssen bei der Kommentierung berücksichtigt werden. Entsprechend der klassischen Drei-Elemente-Lehre des Staatsbegriffs von Staatsvolk – Staatsgebiet – Staatsgewalt, die im Völkerrecht, ausgehend von der Interamerikanischen Konvention von Montevideo über die Rechte und Pflichten der Staaten (16.12.1933), allgemein anerkannt ist (*P.V. Savvas’kov*, in: *A.N. Vylegžanin* [Red], *Meždunarodnoe pravo*, 124), regelt Art 67 VfRF das **Staatsgebiet**, nachdem die VfRF in der Präambel sowie in Art 3 Abs 1 und 2 das multinationale Staatsvolk und in Art 4 die souveräne Staatsgewalt der RF als „Staat“ (Art 1 Abs 1) rechtlich verankert hat.
- 2 Art 67 Abs 1 VfRF definiert das Staatsgebiet der RF (VfG U 23.12.2009 Nr 20-P, SZRF 2010/1/128). Als Vorschrift des Kap 3 VfRF über den födera-

tiven Aufbau Russlands geht er dabei grundsätzlich von den „Territorien“ der Gliedstaaten der Föderation (Abs 1) aus; sie bilden in ihrer Gesamtheit das Staatsgebiet der Föderation, zus mit den Binnengewässern, dem Küstenmeer und dem Luftraum des Landes. Art 67 VfRF nimmt dadurch eine Akzentverschiebung gegenüber Art 4 VfRF vor, der als Teil des Grundlagenkapitels die territoriale Souveränität und Gebietshoheit der RF als Zentralstaat und Völkerrechtssubjekt zugleich proklamiert (s *M. Geistlinger*, Art 4, Rz 9 ff). Art 67 VfRF geht über die Bestimmung des Staatsgebiets aber noch hinaus, indem er in Abs 2 auch die Hoheitsrechte Russlands in Bezug auf den Festlandsockel und die ausschließliche Wirtschaftszone einschließt. Art 67 Abs 3 VfRF schließlich behandelt ein rein landesrechtliches bzw staatsrechtliches Problem im Bundesstaat, nämlich die Änderung der Grenzen zwischen den Gliedstaaten der Föderation.

IÜ steht Art 67 VfRF in einem inneren normativen **Zusammenhang** mit den sonstigen Bestimmungen der VfRF, welche die territoriale Dimension der Föderation betreffen: mit dem Geltungsbereich der Vf (Art 15 Abs 1), mit der territorialen Integrität des Staates (Art 5 Abs 3, Art 13 Abs 5), mit der einheitlichen Staatsangehörigkeit Russlands (Art 6 Abs 2) sowie mit der Einheit Russlands als Wirtschaftsraum (Art 8 Abs 1), als einheitliches Zollgebiet (Art 74 Abs 1) und als einheitliches Währungsgebiet (Art 75 Abs 1), jeweils iVm der ausschließlichen Kompetenzzuweisung an die Föderation in Art 71 lit b und f (VfG U 3.2.2005 Nr 2-P, SZRF 2005/7/603). **3**

B. Das Staatsgebiet Russlands und seine Teile (Abs 1)

Art 67 Abs 1 VfRF bestimmt die **Bestandteile des Staatsgebietes** der RF, auf welches sich ihre souveräne Staatsgewalt in staatsrechtlicher Hinsicht (Art 4 VfRF) mit Wirkung auch auf die völkerrechtliche Rechtslage Russlands erstreckt. Die **Subjekte** der Föderation, deren Territorien den Hauptbestandteil des Staatsgebietes bilden, sind in Art 65 Abs 1 VfRF vollständig aufgelistet. Durch Fusion insb einer Reihe von Autonomen Bezirken mit den Regionen und Gebieten, in welche sie eingefügt waren, und damit verbundene Namensänderungen im Wege von Bundesverfassungsgesetzen (Art 65 Abs 2 iVm Art 137 Abs 1 und 2 VfRF) hat sich in der Ära Präsident *Putins* zwar die Zahl der Regionen von 89 auf 83 verringert (*M. Geistlinger*, Art 5, Rz 17), der Gesamtumfang des von ihnen verwalteten Territoriums ist aber unverändert geblieben. Umstritten ist allerdings der Grenzverlauf zwischen einigen Subjekten der Föderation im Nordkaukasus, aber das ist ein Problem des Art 67 Abs 3 VfRF (s unten Rz 25 ff). **4**

Vor einigen Jahren ist indes erstmals die Zahl der Subjekte der RF wieder vermehrt und das AufnSubjG vom 17.12.2001 erstmals praktisch angewendet worden. Denn durch das Bundesverfassungsgesetz vom 21. März 2014 Nr 6-FKZ (SZRF 2014/12/1201) hat Russland die „**Republik Krim**“ und **5**

Sevastopol' als „Stadt von föderaler Bedeutung“ in seinen Staatsverband aufgenommen. Die Zahl seiner Subjekte erhöhte sich dadurch auf 85. Art 65 Abs 1 VfRF wurde dementsprechend geändert. Die Außengrenzen Russlands decken sich mit den bisherigen Verwaltungsgrenzen der Autonomen Republik Krim im Staatsverband der Ukraine (Art 3 leg cit). Die Bewohner der Krim konnten innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten der Aufnahme gegen die Staatsangehörigkeit der RF optieren; danach sollten sie als Staatsangehörige der RF gelten (Art 4 leg cit).

6 Die Aufnahme der Krim in die Russländische Föderation erfüllt den Tatbestand der **völkerrechtswidrigen Annexion**, denn sie ist unter Verletzung des allgemeinen Gewaltverbots (Art 2 Z 4 UN-Charta) zustande gekommen (O. Luchterhandt, Die Krim-Krise von 2014. Staats- und völkerrechtliche Aspekte, OE 2014/5-6, 61 ff). Im Widerspruch zum Stationierungsabkommen über die Schwarzmeerflotte hat Russland Ende Februar 2014 Truppen auf die Krim verlegt, mit ihrer Hilfe die Halbinsel unter seine Kontrolle gebracht, ihm politisch ergebene Führungsorgane eingesetzt (27.2.), von ihnen die Unabhängigkeit der Krim ausrufen (11.3.) und ein intransparentes Referendum der Krimbewohner über den Anschluss an Russland durchführen lassen (16.3.). Unter diesen Umständen verbietet es sich, von einer völkerrechtskonformen Ausübung eines Selbstbestimmungsrechts der Autonomen Republik Krim zu sprechen (aM M. Geistlinger, Art 5, Rz 18). Diese ist aus staats- und völkerrechtlicher Sicht weiterhin integraler **Teil der Republik Ukraine**. Der von Russland mit der Republik Krim über deren Aufnahme am 18. März 2014 geschlossene Vertrag (Ratifikationsgesetz vom 21. März 2014 Nr 36-FZ, SZRF 2014/12/1202) ist gem Art 53 WVK wegen Verstoßes gegen das Gewaltverbot **nichtig**. Russland hat sein Territorium illegal erweitert.

7 Das Recht, über den Status und den Schutz des in Art 67 Abs 1 VfRF umschriebenen Staatsgebiets zu entscheiden, fällt in die **ausschließliche Kompetenz der Föderation** (Art 71 lit b und m VfRF). Sie hat entsprechende Gesetze erlassen. Am 1.4.1993, also noch vor der Verabschiedung der geltenden Vf, wurde das StaatsgrenzeG (s Quellen) erlassen. Sein Art 1 definiert das Staatsgebiet der Föderation rechtlich zwar gleichbedeutend, inhaltlich aber etwas plastischer als Art 67 Abs 1 VfRF:

„Die Staatsgrenze der Russländischen Föderation ... ist die Linie und die über dieser Linie sich aufbauende Höhe, welche die Bereiche des staatlichen Territoriums (trockenes Land, Gewässer, Untergrund und Luftraum) der Russländischen Föderation bestimmen, das heißt den räumlichen Bereich der staatlichen Souveränität der Russländischen Föderation.“

8 Die in Art 67 Abs 1 VfRF genannten **Bestandteile des Staatsgebiets** hat der Bundesgesetzgeber durch mehrere Spezialgesetze geregelt. Für das Rechtsregime der Binnengewässer (Seen, Flüsse, Teiche usw) gilt das WasserGB (s Quellen), für die Binnenmeere, das Küstenmeer und die Anschlusszone das MeeresG (s Quellen). Diese von der RF in Anspruch genommenen

maritimen Hoheitsbereiche sind in völkerrechtlicher Hinsicht teilweise problematisch. Bedenken ergeben sich va aus dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) vom 10.12.1982, das von der RF am 26.2.1997 (Bundesgesetz Nr 30-FZ, SZRF 1997/9/1013) ratifiziert wurde und für das Land am 11.4.1997 iKr getreten ist (russ Text: SZRF 1997/48/5493). Im Prinzip unproblematisch ist die förmliche Einbeziehung des **Küstenmeers** in das Staatsgebiet. In Übereinstimmung mit Art 3 SRÜ hat das MeeresG es auf 12 Seemeilen begrenzt (Art 2 Abs 1) und die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe ausdrücklich erlaubt (Art 2 Abs 4). Die 12-Meilen-Grenze soll allerdings nicht entsprechend dem realen Küstenverlauf von einer gekrümmten, sondern von einer „geraden Basislinie“ aus berechnet werden (Art 4 MeeresG). Dieser Maßstab ist zwar grundsätzlich zulässig (Art 7 SRÜ), unterliegt aber gewissen Einschränkungen (Art 7 Abs 3 SRÜ), mit denen die Realisierung der russ Regelung nicht selten kollidiert (*T. Duyzings*, OE 2011, 108).

Auch die **inneren Meeresgewässer** sind „konstitutiver Bestandteil“ des Staatsgebiets Russlands (Art 1 Abs 1 MeeresG). Das MeeresG versteht darunter – mit extensiver Tendenz – ua Häfen, Flussmündungen, Buchten, Meerbusen und Meerengen (Art 1 Abs 2), die bei Anwendung der geraden Basislinien das Hoheitsgebiet unter Umständen erheblich ausdehnen und mit den Interessen der internationalen Schifffahrt kollidieren können. Das betrifft insb das von Art 34 SRÜ garantierte internationale Durchfahrtsrecht durch Meerengen. Das Problem ist für die RF seit dem starken Rückgang der Vereisung des arktischen Raumes und der dadurch eingetretenen Öffnung eines nördlichen Seeweges entlang der eurasiatischen Küste Russlands nach Ostasien politisch und wirtschaftlich virulent geworden (*U. Jenisch*, OE 2011, 57). Die Anwendbarkeit des SRÜ auf jene Jahrhunderte hindurch von Eis bedeckten und deswegen praktisch unpassierbaren Gebiete ist in vielen Details unsicher und umstritten, doch wird die grundsätzliche Geltung des SRÜ auf diese Gebiete heute auch von Russland nicht mehr verneint (*E. Pushkareva*, OE 2011, 78; *T.Ja. Chabrieva*, in: V.D. Zor'kin [Red], Kommentarij, 549). Es macht allerdings „historisch bedingte“, von dritter Seite angefochtene Sonderrechte im nördlichen Eismeer geltend (*Ju.G. Barsegov*, *Arktika*, 27; *A.N. Vylegžanin*, in: ders [Red], *Meždunarodnoe pravo*, 193). Sowohl das Küstenmeer als auch die inneren Meeresgewässer liegen als nationale Territorien voll im Geltungsbereich des Rechts der RF. Ihre Bestimmungen sind daher uneingeschränkt verbindlich.

Der **Luftraum** als Teil des Staatsgebietes Russlands und sein Rechtsregime sind durch das LuftGB (s Quellen) ausführlich geregelt. Das LuftGB versteht darunter „den Luftraum über dem Territorium der Russländischen Föderation“ sowie „über den Binnengewässern und dem Küstenmeer“ (Art 1 Abs 2). Wo der Luftraum und damit das Staatsgebiet der RF seine Obergrenze hat, bestimmt das LuftGB nicht. Es regelt die Nutzung des Luftraumes der RF durch fremde Zivil- und sonstige Luftfahrzeuge, ohne auf dieses Problem

einzugehen. Eine Verletzung von Völkerrecht durch gesetzgeberisches Unterlassen liegt darin nicht, denn im Unterschied zum Seerecht mit seiner Regelung des Rechtsstatus der Hohen See und ihrer freien Nutzung (Art 86 SRÜ) ist ein allgemeiner internationaler Vertrag, der die nationalen Lufträume vom Weltraum abgrenzt, wegen der Umstrittenheit der Abgrenzungskriterien und konfligierender nationaler Hoheitsinteressen aber bis heute nicht zustande gekommen (O.I. Tiunov, in: G.V. Ignatenko/O.I. Tiunov [Red], *Meždunarodnoe pravo*, 651; T. Schweisfurth, *Völkerrecht*, 286; Ju.N. Maleev, in: A.N. Vylegžanin [Red], *Meždunarodnoe pravo*, 841). Auch das Völkergewohnheitsrecht schweigt. Nach T.Ja. Chabrieva reicht der Luftraum bis zur Höhe geostationärer Satelliten Russlands, dh ca 100–120 km (T.Ja. Chabrieva, in: V.D. Zor'kin [Red], *Kommentarij*, 550), nach O.N. Chlestov und V.I. Kuznecov ca 90–110 km (O.N. Chlestov/V.I. Kuznecov, in: A.A. Kovalev/S.V. Černičenko [Red], *Meždunarodnoe pravo*, 220), nach I.V. Get'man-Pavlova ca 100–110 km (I.V. Get'man-Pavlova, *Meždunarodnoe pravo*, 614). In der Praxis spielt das Problem keine große Rolle, weil die Luftraumnutzung durch eine Vielzahl internationaler, multilateraler und bilateraler Verträge geregelt ist.

- 11 Ähnlich wie einige andere Bundesstaaten hat nun auch Russland durch die Verfassungsnovelle 2020 das staatsrechtliche Rechtsinstitut des **Bundesterritoriums** eingeführt, allerdings nicht wie zB die USA und Brasilien als bundesunmittelbares, abgetrenntes Verwaltungsgebiet für die Hauptstadt als Sitz des Staatsoberhauptes, der Regierung und weiterer Bundesverfassungsorgane. **Moskau** besitzt als Hauptstadt Russlands (Art 70 Abs 2 VfRF) nach wie vor den Rechtsstatus eines Subjektes der Föderation (Art 65 Abs 1), also den eines Gliedstaates. Art 67 Abs 1 S 2 VfRF würde es wegen seiner weiten, abstrakten Formulierung aber gestatten, Moskau, das den Rang einer „Stadt mit föderaler Bedeutung“ hat, teilweise in ein „Bundesterritorium“ umzuwandeln. Einer Änderung des Art 65 VfRF bedürfte die Erklärung nur eines Teils der Stadt Moskau zu einem Bundesterritorium nicht.
- 12 Art 67 Abs 1 S 2 VfRF ermächtigt den Bundesgesetzgeber, die Bildung von Bundesterritorien durch **Gesetz** zu regeln. Das spricht dafür, dass die Bildung jedes einzelnen Bundesterritoriums durch ein besonderes Gesetz zu erfolgen hat. Die Formulierung könnte darüber hinaus aber auch als Ermächtigung zum Erlass eines Gesetzes ausgelegt werden, das in allgemeiner Weise die Errichtung von Bundesterritorien, ihre innere Ordnung, ihre Kompetenzen und ihr Verhältnis zu denjenigen Subjekten der Föderation regelt, aus denen sie „herausgeschnitten“ worden sind. Für diese weiterreichende Auslegung des S 2 spricht S 3, weil er ganz allgemein „die Organisation der öffentlichen Gewalt in den Bundesterritorien“ unter den Vorbehalt des genannten Bundesgesetzes stellt.
- 13 Der Bundesgesetzgeber hat kein allgemeines Gesetz über die Bildung von Bundesterritorien erlassen, wohl aber am 22. Dezember 2020 durch das Siri-

usG (s Quellen) ein erstes Bundesterritorium mit Namen „Sirius“ geschaffen, benannt nach dem Sternbild „Großer Hund“, dessen Leuchtkraft am nächtlichen Himmel aus Sicht der Erde besonders hervorsticht. Ausweislich der Lagebeschreibung in der Anlage des Gesetzes nimmt „Sirius“ das (östliche) Territorium zwischen der Stadt Soči und der Grenze zu Abchasien ein. Das mit 47 Artikeln ungewöhnlich ausführliche Gesetz tritt in vollem Umfang am 1. Januar 2022 iKr. Es soll bis zum 31. Dezember 2025 nur „Übergangscharakter“ haben, weil man Erfahrungen mit dem neuen Rechtsinstitut in der Praxis sammeln möchte (Art 47 Abs 3 SiriusG).

Der Name des Territoriums ist als Programm zu verstehen, denn das Gesetz misst der Errichtung von „Sirius“ mit Blick auf die Olympiastätten, die touristischen, wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen der Region und auf den staatspolitischen Rang für den Präsidenten Russlands eine „gesamtstaatliche strategische Bedeutung“ zu: „Sirius“ soll für „eine komplexe, nachhaltige sozio-ökonomische und innovative Territorientwicklung“ stehen, Magnet für „in die Zukunft weisende Investitionen“ sein, „Talente anziehen und die Prioritäten der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Russlands realisieren“ (Art 2 Abs 1 SiriusG).

Zwar hat „Sirius“ den Status einer kommunalen Gebietskörperschaft (s dazu auch *H. Küpper/A. Himmelreich*, Art 131, Rz 7), unterliegt aber Besonderheiten, die sich aus der gesamtstaatlichen Zweckbestimmung des Territoriums ergeben (Art 3 Abs 2 SiriusG). Den in Art 67 Abs 1 S 3 VfRF normierten Vorbehalt, „die Organisation der öffentlichen Gewalt durch Bundesgesetz festzulegen“, erfüllt das SiriusG bereits selbst, indem es Regelungen von Bundesgesetzen, von Gesetzen der Region Krasnodar, von Rechtsakten der Munizipalität Soči und von „Sirius“ selbst integriert. Das geschieht allerdings so umständlich, redundant, unklar und bisweilen auch unverständlich, dass sich der Eindruck aufdrängt, das Gesetz sei mit heißer Nadel genäht worden. Sein weitaus größter Teil regelt die Organe von „Sirius“, den Sowjet und seinen Vorsitzenden (Art 12 f), die Administration mit ihrem Chef (Art 14 f) und besonders ausführlich die Wahl der Organe (Art 17–42).

In Art 67 Abs 1 S 3 VfRF ist der Begriff der „**öffentlichen Gewalt**“ in den Fließtext der Vf gekommen, nachdem er durch den Titel des Verfassungsänderungsgesetzes vom 14. März 2020 förmlich, dh durch ein Bundesgesetz, in das Staatsrecht Russlands eingeführt worden ist. Der Begriff der „öffentlichen Gewalt“ findet sich in unterschiedlichen sprachlichen Verbindungen an fünf Stellen im Verfassungstext: „Organisation der öffentlichen Gewalt“ (Art 67 Abs 1 S 3, Art 71 lit d); „einheitliches System der öffentlichen Gewalt“ (Art 80 Abs 2, Art 132 Abs 3) und „Organe der öffentlichen Gewalt“ (Art 83 lit f⁵). Den in rechtlicher Hinsicht weitesten Inhalt haben die Begriffe „Organisation“ und „Organe“ der öffentlichen Gewalt. In normativer Hinsicht haben sie einen offenen, neutralen Charakter. Was sich hinter ihnen verbirgt, erfährt man erst am Ende des Verfassungstextes, nämlich aus Art 132 Abs 3

14

15

VfRF: „Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung und die Organe der Staatsgewalt gehören zu dem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in der Russländischen Föderation“. Öffentliche Gewalt ist demnach ein Oberbegriff. Er fasst die staatlichen und kommunalen Organe unter seinem „Dach“ zusammen.

Präsident *Putin* hatte in der Botschaft (*poslanie*) vom 15. Januar 2020 die Einführung der Kategorie der öffentlichen Gewalt damit begründet, dass es zwischen den Kompetenzen und Organen der staatlichen und der kommunalen Ebene insb im Gesundheitswesen und Bildungswesen ernste Dissonanzen gebe. Im Interesse einer optimalen Versorgung der Bürger auf einem in allen Regionen des Landes annähernd gleichen Niveau sollten nach dem Willen des Präsidenten die staatlichen und die örtlichen Selbstverwaltungsorgane in einem „einheitlichen System der öffentlichen Gewalt“ eng miteinander verbunden werden (<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>). Dem ist der Gesetzgeber bei der Verfassungsänderung gefolgt.

- 16 Dass der Begriff bei der Regelung des Bundesterritoriums Anwendung findet, ist sachgerecht, denn wie das SiriusG zeigt, gehen in jenem Rechtsinstitut staatliche und kommunale Organisationsstrukturen, welche iwS ebenfalls staatlichen Charakter haben, eine hybride Verbindung ein. Staatliche und kommunale Organe haben zwar jeweils ihre Besonderheiten, sie sind aber beides Erscheinungsformen des öffentlichen Rechts und Organisationsformen staatlicher Gewalt. Es stellt sich allerdings die krit Frage, ob der Begriff der öffentlichen Gewalt wegen seiner fundamentalen rechtlichen Bedeutung nicht schon im ersten Kap der VfRF, also bei ihren „Grundlagen“ hätte Platz finden müssen. Auf dieses Problem ist an anderer Stelle näher einzugehen (s *H. Küpper/A. Himmelreich*, Art 132, Rz 32 ff)

C. Hoheitsrechte Russlands über weitere territoriale Räume (Abs 2)

- 17 Die Kompetenz, die von Russland gem Art 67 Abs 2 VfRF in Anspruch genommenen Hoheitsrechte in Bezug auf die ausschließliche Wirtschaftszone und den Festlandsockel durch Gesetz zu bestimmen, liegt bei der Föderation (Art 71 lit m VfRF). Zu beiden Meeresteilen, die ausführlich durch das SRÜ geregelt sind (Art 55 ff bzw Art 76 ff), hat Russland unter ausdrücklichem Bezug auf das Völkerrecht Spezialgesetze erlassen, das FestlandsockelG (s Quellen) und das AusschlWZG (s Quellen).
- 18 In Übereinstimmung mit dem SRÜ (Art 57) hat Russland eine **ausschließliche Wirtschaftszone** von 200 Seemeilen festgelegt (Art 1 Abs 3 AusschlWZG). Kollisionen mit den entsprechenden Zonen ihrer grundsätzlich über dieselben Rechte verfügenden Nachbarstaaten hat die RF durch bilaterale völkerrechtliche Verträge mit ihnen abgeschlossen.

In Übereinstimmung mit Art 76 Abs 1 SRÜ definiert Art 1 Abs 1 FestlandsockelG den **Festlandsockel** als „den jenseits des Küstenmeeres der Russländischen Föderation gelegenen Meeresboden und Grund der Unterwassergebiete, die sich über die gesamte natürliche Verlängerung ihres Landgebietes bis zur äußeren Kante des Festlandrandes erstrecken“, von wo der Sockel in größere Tiefen des Meeres abstürzt. Bis zur Grenze von 200 Seemeilen überschneidet sich der Festlandsockel mit der ausschließlichen Wirtschaftszone. Die Ausdehnung des Festlandsockels ist grundsätzlich auf 350 Seemeilen beschränkt (Art 76 Abs 5 SRÜ). **19**

Die „**souveränen Rechte**“, die Russland in der Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel aufgrund der beiden erwähnten Gesetze für sich exklusiv in Anspruch nimmt (Art 5 FestlandsockelG und Art 5 AusschlWZG), überschneiden sich insoweit, als die Rechtsverhältnisse des Meeresbodens betroffen sind. Konkret sind es insb Rechte der wissenschaftlichen Erforschung und Untersuchung jener Meeresteile, insb hinsichtlich ihrer mineralischen und lebenden Ressourcen; Maßnahmen zu ihrer Erhaltung und Verwaltung; Ausführung von Bohrarbeiten für beliebige Zwecke; Errichtung und Nutzung künstlicher Inseln, Plattformen und technischer Einrichtungen und die Jurisdiktion darüber; Verklappung von Abfällen; Verlegung von Unterwasserkabeln, Leitungen und Röhren; Erteilung von Erlaubnissen zu wissenschaftlichen Forschungen und von Erlaubnissen an ausländische Hoheitsträger und Organisationen zu Aktivitäten in den betreffenden Meeresgebieten. **20**

Die von Russland beanspruchten Hoheitsrechte stimmen mit den Regelungen des SRÜ über die ausschließliche Wirtschaftszone (Art 56 ff) und über den Festlandsockel (Art 77 ff) überein. Umstritten ist allerdings, ob der sich bis zum Nordpol erstreckende submarine „Lomonosov-Rücken“, wie Russland meint, als Verlängerung seines Festlandsockels iSd SRÜ (Art 76 Abs 6) zu qualifizieren ist (*U. Jenisch*, OE 2011, 74). **21**

Die in dem MeeresG geregelte „**Anschlusszone**“ kommt als Begriff weder in Art 67 Abs 2 noch in Art 71 lit m VfRF vor. Ihrer Eigenart nach fällt sie aber unter Art 67 Abs 2 VfRF. Unter Anschlusszone versteht Art 22 Abs 1 MeeresG den Meeresgürtel, der sich jenseits des Küstenmeeres erstreckt und max 24 Seemeilen von der Küstenlinie entfernt ist. Zum Staatsgebiet rechnet das Gesetz die Anschlusszone nicht, aber es räumt den Bundesbehörden Kontrollrechte und Interventionsbefugnisse zur Unterbindung von Verstößen gegen Finanz- und Zollbestimmungen, Immigrations- und Gesundheitsvorschriften sowie sonstiger strafrechtlich relevanter Handlungen ein (Art 23 MeeresG). Die Bestimmungen über die Anschlusszone sind in völkerrechtlicher Hinsicht unproblematisch, denn sie stellen eine fast wörtliche Übernahme des Art 33 SRÜ dar (*O.I. Tiunov*, in: G.V. Ignatenko/O.I. Tiunov [Red], *Meždunarodnoe pravo*, 632). **22**

D. Der Schutz der Souveränität und der territorialen Integrität (Abs 2¹)

- 23 Art 67 Abs 2¹ VfRF paraphrasiert und erweitert zugleich die fundamentale Vorschrift über den Schutz der staatlichen Souveränität und der territorialen Integrität Russlands in Art 4 Abs 3 des Grundlagenkapitels der Vf. Inhaltlich stellt der Abs folglich eine Ergänzung des ersten Kap dar. In formeller Hinsicht, dh aus dem Blickwinkel von Art 16 Abs 2 VfRF, ist diese faktische Ergänzung und Änderung der höherrangigen Verfassungsgrundlagen durch eine im Range niedrigere Verfassungsbestimmung ein fragwürdiges Vorgehen des Verfassungsgesetzgebers. Art 67 Abs 2¹ VfRF ist daher **verfassungsrechtlich nicht unbedenklich**. Dieser Meinung ist das VfG Russlands nicht. Es hat die Ergänzung des Art 4 Abs 3 VfRF vielmehr ausdrücklich für zulässig erklärt (VfG Gutachten Nr 1-Z vom 16.3.2020, SZRF 2020/12/1855).
- 24 Ausgehend von Art 67 Abs 2¹ VfRF ist am 8.12.2020 (SZRF 2020/50/8070) der **Straftatbestand** des Art 280¹ „Öffentliche Aufrufe zur Begehung von Handlungen, die auf die Verletzung der territorialen Integrität der Russländischen Föderation gerichtet sind“ verschärft und als weiterer Straftatbestand Art 280² „Verletzung der territorialen Integrität der Russländischen Föderation“ in das StGB mit folgendem Wortlaut eingefügt worden: „Die Entfremdung [*otčuzdenie*] eines Teiles der Russländischen Föderation oder sonstige Handlungen, die auf die Verletzung der territorialen Integrität der Russländischen Föderation gerichtet sind (mit Ausnahme der Delimitierung, Demarkation und der Neufestlegung („Re-Demarkierung“) der Staatsgrenze der Russländischen Föderation mit angrenzenden Staaten) wird, wenn die Merkmale der von den Artikeln 278, 279 und 280¹ vorgesehenen Verbrechen des vorliegenden Gesetzbuches fehlen, mit Freiheitsstrafe von sechs bis zehn Jahren bestraft.“

E. Grenzänderungen zwischen den Subjekten der Föderation (Abs 3)

- 25 Art 67 Abs 3 VfRF betrifft nur die **Binnengrenzen** in der RF. Das VfG hat entschieden, dass die Grenzen der Republiken wie auch aller anderen Subjekte der Föderation nicht staatlichen, sondern **administrativen Rechtscharakter** haben (B 6.12.2001 Nr 249-O, SZRF 2002/4/374). Dem hat sich die Lit ohne Begründung angeschlossen (V.A. *Krjažkov*, in: L.V. Lazarev [Red], Kommentarij, 376; T.Ja. *Chabrieva*, in: V.D. Zor'kin [Red], Kommentarij, 551; A.E. *Kozlov/V.V. Lazarev*, in: V.V. Lazarev [Red], Naučno-praktičeskij kommentarij, 403). Das Gericht begründet seine Qualifizierung damit, dass die Subjekte der Föderation keine Souveränität besäßen. Zwar bezeichne Art 5 Abs 2 VfRF die Republiken als „Staaten“, aber das bedeute nicht die Anerkennung ihrer staatlichen Souveränität, „sondern spiegele nur gewisse

Besonderheiten ihres verfassungsrechtlichen Status wider, die mit Faktoren historischen, nationalen und sonstigen Charakters verbunden seien“ (U 7.6.2000 Nr 10-P, SZRF 2000/25/2728; B 27.6.2000 Nr 92-O, SZRF 2000/29/3117). Auch eine teilweise Souveränität nur der Republiken sei ausgeschlossen, denn dem stehe der Grundsatz der Gleichberechtigung und der Statusgleichheit aller Subjekte der Föderation entgegen (Art 5 Abs 1 und 4 VfRF). Souveränität besitze allein die Föderation bzw das multinationale Staatsvolk Russlands (*M. Geistlinger*, Art 3, Rz 11; *ders*, Art 4, Rz 4 ff).

Offenkundig geht das VfG von der Voraussetzung aus, dass die Souveränität konstitutives Merkmal der Staatlichkeit ist und folglich darüber entscheidet, ob territoriale Gebilde Staaten sind oder nicht. Diese Rechtsansicht ist jedoch ein Irrtum. Sie widerspricht schon der Eigenart des Bundesstaates, die gerade darin besteht, dass er sich aus einem über die nationale Souveränität verfügenden Zentralstaat und nichtsoveränen Gliedstaaten zusammensetzt. Auch diese sind Staaten, denn sie verfügen selbstständig und exklusiv neben dem Zentralstaat über Staatsgewalt auf den Gebieten der Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung.

Dieses Modell liegt auch der VfRF zugrunde, denn die Subjekte der Föderation besitzen gem Art 73 und Art 76 Abs 4 VfRF jenseits der Kompetenzen der Föderation (Art 71, 72, 74, 75 VfRF) „die ganze Fülle der staatlichen (sic!) Gewalt“. Ausdrücklich erkennt das auch das VfG an, denn es nimmt in den genannten E auf diese Bestimmungen Bezug. Beherrscht von der Vorstellung, dass die Souveränität die Voraussetzung von Staatlichkeit sei, zieht das VfG aus dem Modell nicht die gebotenen juristischen Schlussfolgerungen. Zwar sind die Grenzen der Subjekte der Föderation als deren Gliedstaaten keine „Staatsgrenzen“ von völkerrechtlicher Bedeutung, die Art 71 lit m VfRF im Auge hat, aber es sind verfassungsrechtlich begründete und legitimierte **staatsrechtliche** Grenzen. Ihre Änderung geschieht nicht durch (Bundes-) Gesetz, sondern gem Art 67 Abs 3 VfRF durch einen Vertrag zweier über „Staatsgewalt“ (Art 73 VfRF!) verfügender Subjekte der Föderation. Es sind Staatsverträge. Keinesfalls fällt ihre Regelung in den Bereich des Verwaltungsrechts und damit auch nicht unter die gemeinsamen Kompetenzen iSv Art 72 Abs 1 lit j VfRF, sondern sie sind primär durch das Bundesverfassungsrecht, nämlich durch Art 67 Abs 3 und Art 102 Abs 1 lit a VfRF iVm dem OrgSubjG (s Quellen) und ferner durch die Vf bzw Statuten (!) der Subjekte der Föderation geregelt, die die Änderung ihrer Grenzen an die Zustimmung ihrer Verfassungsorgane (!) gebunden haben. *T.Ja. Chabrieva* spricht sogar von einem „Prinzip der territorialen Integrität der Subjekte der RF“ (*T.Ja. Chabrieva*, in: V.D. Zor'kin [Red], Kommentarij, 552).

Dass die Änderung der Grenzen der Subjekte der Föderation ein staatsrechtlicher Vorgang *par excellence* ist, zeigt am allerdeutlichsten ihr **Verfahrensablauf**, an dem ausschließlich **Verfassungsorgane** (Organe der Staatsgewalt) der Gliedstaaten und der Föderation beteiligt sind. Das Verfahren läuft

26

27

28

in den folgenden Schritten ab (*V.A. Krjažkov*, in: L.V. Lazarev [Red], Kommentarij, 376; *T.Ja. Chabrieva*, in: V.D. Zor'kin [Red], Kommentarij, 552): Die Regierungen der beteiligten Subjekte der Föderation bilden eine Kommission und arbeiten gemeinsam den Entwurf des Abkommens über die Grenzänderung aus (1). Haben sie sich geeinigt, leiten sie den Entwurf den Höchsten Amtspersonen und Chefs der vollziehenden Gewalt ihrer Subjekte zu (2), weil nur sie gesetzlich ermächtigt sind, solche Abkommen abzuschließen (Art 18 Abs 7 lit a OrgSubjG). Schließen die Exekutivchefs das Abkommen ab (3), leiten sie den Vertragstext gem Art 5 Abs 3 lit e OrgSubjG den Parlamenten ihrer Subjekte mit dem Antrag zu, das Abkommen zu bestätigen (4). Bestätigen die Parlamente das Abkommen (5), leiten die Exekutivchefs dessen Text mitsamt den Anlagen (Begründung; Karten; Zeichnungen; Beschreibung des neuen Grenzverlaufs usw – Art 145 GO-BR) mit dem Antrag weiter, das Abkommen gem Art 102 Abs 1 lit a VfRF zu bestätigen (6). Der Bundesrat entscheidet über den Antrag im Plenum mit der absoluten Mehrheit aller Senatoren (Art 147 Abs 4 GO-BR) (7). Stimmt er dem Abkommen zu, wird es im Bundesgesetzblatt SZRF veröffentlicht (8). Erst damit tritt das Abkommen iKr (9) und die Grenzänderung ist vollzogen. Die Subjekte der Föderation können das Verfahren modifizieren, indem sie über das Abkommen durch Referendum oder – stufenweise – durch Parlament und Referendum abstimmen lassen (VfG B 1.12.2005 Nr 365-0, SZRF 2006/5/634).

- 29** Ein verfahrensmäßiger Sonderfall war die Bildung einer Kommission durch Verordnung der Regierung der RF vom 26.12.1995 Nr 1279 (SZRF 1996/2/112) über die Vorbereitung eines Abkommens über die Grenze zwischen der Republik Ingušetija und der Čečenischen Republik, eine Bundesintervention, die mit dem Fehlen handlungsfähiger Verfassungsorgane in der Čečenischen Republik begründet wurde (*V.A. Krjažkov*, in: L.V. Lazarev [Red], Kommentarij, 376 f).
- 30** Einer der ersten Fälle von Grenzänderung war das Abkommen zwischen den Gebieten von Vologda und Kostroma vom 25.10.1994 über den Gebietswechsel eines Dorfes (Beschluss des Bundesrats der Bundesversammlung der RF Nr 236-I SF, SZRF 1994/28/2939).
- 31** Das oben beschriebene Verfahren (s Rz 28) gilt auch bei Grenzänderungen der Stadtstaaten, also zwischen Moskau und dem Gebiet Moskau bzw St. Petersburg und dem Gebiet Leningrad (Art 102 Abs 1 lit a VfRF iVm Art 84 Abs 2 BodGB und Art 147.1 GO-BR). Starke, landesweite Resonanz hatte das Abkommen vom 29.11.2011 über die (Südwest-)Erweiterung der Stadt Moskau, welche am 7.12.2011 sowohl von der Duma der Stadt (Beschluss Nr 372, VMGD 2012/1/432) als auch der Duma des Gebietes Moskau (Beschluss Nr 1/177-P, unveröff) gebilligt und am 27.12.2011 vom Bundesrat bestätigt wurde (Beschluss Nr 560-SF, SZRF 2012/1/17). Das Abkommen hat das Territorium des Stadtstaates um das 2,4fache vergrößert. Es trat am 1.7.2012 iKr.