



Schriftenreihe der Deutsch-Russischen
Juristenvereinigung e.V.

3

Rainer Wedde (Hrsg.)

Die Reform der russischen Verfassung



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis 7

Einführung

Rainer Wedde

Ein Abbild der Realität? – Die Version 2020 der russischen Verfassung 11

Beiträge

Sergej A. Denisov

Das Wesen und die Bedeutung der Änderungen der russischen Verfassung
im Jahr 2020 25

Bernd Wieser

Auch nach der Verfassungsänderung superpräsidentielles Regierungssystem
in Russland? 43

Alexander V. Salenko

Völkerrechtliche Bezüge der Verfassungsreform 2020 75

Christian Schaich

Änderungen in der Justiz sowie im Zugang zu Präsidentenamt
und anderen (höheren) Staatsämtern 87

Elena V. Gritsenko

Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung im Lichte der russischen
Verfassungsreform 2020 103

Inhalt

Otto Luchterhandt

Zwei prominente Publizisten Russlands über Putins Verfassungscoup:

Boris Višnevskij, Sankt Petersburg, und Ilja Šablinskij, Moskau 123

Anhang

Gutachten Nr. 1-Z des Verfassungsgerichts vom 16. März 2020 142

Verfassung der Russländischen Föderation 179

Autoren 241

Rainer Wedde

Ein Abbild der Realität?

Die Version 2020 der russischen Verfassung

I.	Einführung.....	12
II.	Ein interessanter und legitimer Forschungsgegenstand?	12
III.	Zweifelhaftes Verfahren	13
IV.	Erhebliche inhaltliche Brüche	17
V.	Weiter in den Isolationismus?.....	17
VI.	Rechtlich fragwürdig, aber ehrlich?	18
VII.	Ausblick	20

I. Einführung

Am 4. Juli 2020 wurde die neue Fassung der russischen Verfassung vom Präsidenten veröffentlicht und ist damit in Kraft getreten.¹ Auf diese Weise fand das Mitte Januar von Putin in seiner Botschaft an die Bundesversammlung Russlands² gestartete Verfahren zur Verfassungsänderung seinen Abschluss.

Die ursprünglich für den 22. April 2020 geplante und wegen der Pandemie verschobene Volksabstimmung fand vom 25. Juni bis 1. Juli 2020 statt. Sie bildete das letzte Verfahrenselement. Nach Angaben der Zentralen Wahlkommission der Russländischen Föderation³ nahmen 69,97 % der Stimmberechtigten an der Abstimmung teil, davon stimmten 77,92 % für die Änderungen und 21,27 % dagegen.

Die Änderungen der Verfassung von 1993 sind umfangreich, sie gehen weit über die 2008 und 2014 vorgenommenen punktuellen Modifikationen hinaus. Die Änderungen 2020 betreffen 41 Verfassungsbestimmungen und damit knapp ein Drittel der Verfassung. Fünf Artikel (Art. 67.1, 75.1, 79.1, 92.1 und 103.1) werden neu eingefügt, zahlreiche Normen werden geändert oder neu gefasst.

II. Ein interessanter und legitimer Forschungsgegenstand?

Die Corona-Pandemie und andere weltpolitische Ereignisse führten dazu, dass die Änderungen der russischen Verfassung in Deutschland weitaus weniger diskutiert wurden als ihrer Bedeutung entsprochen hätte. Es sollte uns nicht gleichgültig lassen, wenn unser großer Nachbar im Osten die Grundlagen seines Rechtssystems erheblich verändert. Der Pandemie fiel auch die Ende März 2020 geplante Tagung der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung zu den Verfassungsänderungen zum Opfer, sie wird nun frühestens im Herbst 2020 stattfinden. Folge ist auch, dass dieser Tagungsband schon vor der Tagung erscheinen wird ...

Die Diskussion rechtlicher Themen zu Russland löst mitunter heftigen Disput aus. Dürfen wir dabei auch Entwicklungen, Normen oder gar die Rechtsprechung in Russland kritisieren? Politisch mag diese Frage berechtigt sein, für einen Juristen ist sie nachgerade abwegig. Der Sinn von Rechtswissenschaft und insbesondere von Rechtsverglei-

1 Siehe <http://kremlin.ru/acts/news/63602> (zuletzt eingesehen am 22.07.2020). In Art. 3 Pkt. 8 des Änderungsgesetzes war festgelegt, dass die Neufassung mit der Veröffentlichung durch den Präsidenten in Kraft tritt. Diese Veröffentlichung sollte unverzüglich nach Publikation der Ergebnisse der Volksabstimmung erfolgen.

2 Ansprache des Präsidenten an die Bundesversammlung, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (zuletzt eingesehen am 28.08.2020).

3 <http://www.cikrf.ru/analog/constitution-voting/> (zuletzt eingesehen am 22.07.2020).

chung besteht darin, Argumente auszutauschen, Kritik zu üben und über Alternativen zu diskutieren. Daher muss man nicht alles gutheißen oder für alles Verständnis haben, was in Russland rechtlich geschieht. Sachliche Kritik an der russischen Rechtsentwicklung ist keine Russophobie.

Im Übrigen ist Russland für uns wichtiger als viele andere Länder, sei es wirtschaftlich als viertgrößter Handelspartner der EU, politisch als Großmacht oder historisch durch die bewegte gemeinsame Geschichte. Aber auch rechtlich wird Russland bedeutsamer. Zum einen hat die Transformation dazu geführt, dass das russische Recht in manchen Bereichen klarer strukturiert, ja moderner ist als das zum Teil alte und von Kompromissen geprägte deutsche und europäische Recht. Dies trifft vor allem auf Teile des Wirtschaftsrechts zu. Zum anderen schwingt sich Russland zunehmend zu einem Alternativmodell zum westlichen Rechtsdenken auf, was eine kritische Diskussion besonders spannend und notwendig macht.

Schließlich gibt es auch rechtliche Grundlagen für eine kritische Begleitung. Denn juristisch ist Russland nicht völlig frei in der Ausgestaltung seiner Verfassung. Durch verschiedene internationale Verträge hat die Russländische Föderation sich gegenüber ihren Vertragspartnern, also auch gegenüber Deutschland, zu grundlegenden rechtlichen Werten verpflichtet. Das wichtigste Dokument in dieser Hinsicht ist vermutlich die Satzung des Europarats.⁴ In deren Präambel werden ausdrücklich Grundrechte, die Herrschaft des Rechts und Demokratie erwähnt. Art. 1 der Satzung sieht vor, dass der Europarat u. a. rechtliche Fragen im Blick auf die Grundrechte diskutiert. Art. 3 schließlich verpflichtet alle Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der Herrschaft des Rechts und zum Schutz der Menschenrechte. Insofern ist Kritik an der Verfassungsänderung auch legitimiert durch diese von Russland selbst übernommene Verpflichtung gegenüber allen anderen Mitgliedsstaaten des Europarats.

III. Zweifelhaftes Verfahren

Für Änderungen enthält das Kapitel 9 der Verfassung von 1993 in den Art. 134 bis 137 detaillierte Vorgaben.⁵ Dabei werden hohe Hürden für Verfassungsänderungen aufgestellt, zu erklären sind sie als Erbe der instabilen Periode vor und bei Verabschiedung der Verfassung.

Aus diesem Grund hat es zwischen 1993 und 2020 lediglich vier Änderungen der Verfassung (in den Jahren 2008 und 2014) gegeben.⁶ Sie betrafen Modifikationen der Ka-

4 Siehe <https://rm.coe.int/1680306051> (zuletzt eingesehen am 24.07.2020).

5 Im Detail Wieser, in: Wieser, Handbuch der russischen Verfassung, Wien 2014, Art. 134 Rn. 1 ff.

6 Wieser/Wedde, Die Änderung der russischen Verfassung 2020, DRRZ 2020/I, S. 6 (7).

pitel 3 bis 8; das Verfahren richtete sich daher nach Art. 136 VerfRF. Dabei sind durchaus hohe Hürden zu überwinden.⁷ Neben einer Zustimmung in beiden Kammern mit qualifizierter Mehrheit (2/3 der Mitglieder der Staatsduma und 3/4 der Mitglieder des Bundesrates) müssen außerdem 2/3 der Parlamente der Föderationssubjekte die Änderungen billigen.

Sollen Inhalte der Kapitel 1, 2 und 9 geändert werden, ist sogar eine Revision der Verfassung erforderlich. Art. 135 VerfRF entzieht solche Änderungen der Bundesversammlung und überträgt sie einer Verfassungsversammlung, die von Bundesrat und Staatsduma mit einer Mehrheit von jeweils 3/5 eingesetzt werden muss. Die Verfassungsversammlung kann eine Änderung ablehnen; erarbeitet sie aber eine neue Verfassung, bedarf diese einer Annahme entweder durch eine Mehrheit von 2/3 der Mitglieder der Verfassungsversammlung oder im Wege einer Volksabstimmung. In diesem Fall ist die neue Verfassung nur angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnimmt und mehrheitlich die neue Verfassung bestätigt. Die Grundlagen der Verfassung – die Staatsorganisation in Kapitel 1 sowie die Grundrechte in Kapitel 2 – sind also in besonderer Weise vor Eingriffen des Gesetzgebers geschützt.

Erleichterte Verfahren sieht Art. 137 VerfRF für Veränderungen bei der Zusammensetzung der Russländischen Föderation und bei Namensänderungen der Subjekte vor. Solche Änderungen hat es wiederholt gegeben, sie haben aber keinen Einfluss auf die Grundstruktur der Verfassung.

Welches dieser Verfahren fand nun bei der Reform 2020 Anwendung? Die ernüchternde Antwort lautet, dass keines der beschriebenen Verfahren eingehalten wurde. Ausgangspunkt war Art. 136 VerfRF, Staatsduma und Föderationsrat verabschiedeten die Änderungen⁸ und die Parlamente der Subjekte stimmten zu.⁹ Damit hätten die nur die Kapitel 3 bis 8 erfassenden Änderungen nach den Vorgaben der Verfassung in Kraft treten müssen.

Auf Wunsch Putins wurden aber zwei zusätzliche Elemente in das Änderungsgesetz¹⁰ eingefügt. Nach dessen Art. 3 Pkt. 3 hatte das Verfassungsgericht innerhalb von sieben

7 Wieser in: Wieser, Handbuch der russischen Verfassung, Wien 2014, Art. 136 Rn. 10 ff.

8 Bemerkenswert ist, dass es in beiden Kammern nur eine einzige Gegenstimme gab, lediglich einige Enthaltungen zeigten, dass auch Kritik vorhanden war; siehe zum Verfahren auch: Steining, Musste das wirklich sein? – Kommentar zur Verfassungsreform in Russland, O/L-1-2020, https://www.ostinstitut.de/documents/Steining_Kommentar_zur_Verfassungsreform_in_Russland_OL_1_2020.pdf.

9 Es stimmten sämtliche Subjekte innerhalb rekordverdächtig kurzer Zeit zu.

10 Verfassungsänderungsgesetz der RF Nr. 1-FKZ vom 14. März 2020 „Über die Vervollkommnung der Regelungen einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“, SZRF Nr. 11 vom 16.03.2020 Pos. 1416.

Tagen (!) ein Gutachten darüber abzugeben, ob die Neuerungen der (bisherigen) Verfassung entsprechen. Wäre es zu einem negativen Ergebnis gekommen, hätten die Änderungen nicht in Kraft treten können. Das Verfassungsgericht brachte es fertig, dieses Gutachten¹¹ innerhalb von zwei Tagen über das Wochenende zu erstellen! Unter diesen Umständen kann von einer gründlichen und seriösen rechtlichen Abwägung nicht die Rede sein,¹² das Gutachten stellt die Neuerungen im Wesentlichen vor und erklärt sie mehr oder weniger apodiktisch und unter Verweis auf allgemeine Prinzipien für verfassungskonform.¹³

Nach Art. 3 Pkt. 4 des Änderungsgesetzes verlangte ein In-Kraft-Treten der Änderungen nach einer positiven Stellungnahme des Verfassungsgerichts zudem noch die Zustimmung des Volks in einer gesamtrussischen Abstimmung (Общероссийское голосование). Diese richtete sich aber – was durchaus naheliegend gewesen wäre – nicht nach dem Bundesverfassungsgesetz über Referenden,¹⁴ sondern wurde in Art. 2 des Änderungsgesetzes gesondert und detailliert (in 26 Punkten!) geregelt. Bemerkenswert ist dabei der Verzicht auf ein Quorum (Art. 3 Pkt. 5 des Änderungsgesetzes) und die Anordnung einer knappen Frist zwischen Ansetzung und Abhaltung der Abstimmung (nur 30 Tage, Art. 2 Pkt. 4 des Änderungsgesetzes).¹⁵

Die zusätzlichen Elemente widersprechen den einschlägigen Normen des 9. Kapitels der Verfassung, dass seinerseits nur im Verfahren nach Art. 135 VerFRF geändert werden kann. Damit ist die Legitimität der Neuerungen massiv in Frage gestellt. Die Änderungen tragen den Makel eines Entstehens außerhalb der bisherigen Verfassung. Das Argument einer sogar stärkeren Beteiligung des Volkes¹⁶ vermag in Anbetracht der Umstände der Abstimmung und auch grundsätzlich den Verstoß gegen die Verfahrensvorschriften nicht zu rechtfertigen.¹⁷

11 In deutscher Übersetzung im Anhang abgedruckt, siehe ab S. 142.

12 Es ist auch bemerkenswert, dass das Gutachten im Umfang kaum länger ist als das zu begutachtende Gesetz – auch dies spricht deutlich gegen eine ernsthafte Prüfung.

13 Das erinnert an das Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 6-P vom 19.03.2014 zur Krim, in der das Gericht es geschafft hat, auf 14 Seiten den relevanten Art. 15 Abs. 4 VerFRF nicht einmal zu erwähnen, siehe <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision155662.pdf>.

14 Bundesverfassungsgesetz Nr. 5-FKZ „Über das Referendum in der Russländischen Föderation“ vom 28.06.2004, veröffentlicht in: SZRF Nr. 27 vom 05.07.2004 Pos. 2710.

15 Beides weicht vom Bundesverfassungsgesetz über das Referendum ab, das in Art. 80 Pkt. 5 ein Quorum von 50 % verlangt und in Art. 23 Pkt. 3 eine Frist von 60 bis 100 Tagen zwischen Ansetzung und Durchführung des Referendums vorsieht. Auch andere formale Anforderungen wie etwa die Möglichkeit ausländischer Beobachter nach Art. 37 des Gesetzes mögen dazu beigetragen haben, es in diesem Fall nicht anzuwenden.

16 So wohl *Awakjan*, DRRZ 2020/I, S. 4.

17 Dieser Gedanke zeigt sich auch in Art. 6 Pkt. 5 des Bundesverfassungsgesetzes über das Referendum, der bestimmte Fragen ausdrücklich von einem Referendum ausnimmt, etwa eine Verlängerung von

Auffällig ist auch, wie schnell die Änderungen „durchgezogen“ wurden.¹⁸ Ursprünglich war die Volksabstimmung bereits für den 22. April 2020 angesetzt, in diesem Fall hätte das gesamte Verfahren von der ersten Äußerung der Idee einer Verfassungsänderung bis zu deren In-Kraft-Treten gerade einmal etwas mehr als drei Monate gedauert. Zwischen Verabschiedung und Veröffentlichung¹⁹ des endgültigen Textes des Änderungsgesetzes und der geplanten Abstimmung hätte nur etwas mehr als ein Monat gelegen.

Es ist ersichtlich, dass in dieser Zeit keine umfassende und gründliche Diskussion der zahlreichen Änderungen möglich ist. Man muss mithin wohl den Schluss ziehen, dass eine solche öffentliche Diskussion gar nicht gewünscht war. Die Rolle des Volkes blieb darauf beschränkt, die Änderungen abzusegen, nicht aber an ihrer Erarbeitung aktiv mitzuwirken.²⁰ Auffällig war auch, dass die Kampagne zur Unterstützung der Änderungen bei weitem nicht alle Neuerungen ausführlich behandelte. Der Akzent lag stets auf den sozialen Garantien, während die Veränderungen bei der Gewaltenteilung und die Ermöglichung weiterer Amtszeiten für Putin im Schatten blieben.²¹ Dabei gab es sehr wohl differenzierte und kritische Stimmen.²² Allerdings fanden sich solche Positionen nur in Nischen, breite öffentliche Aufmerksamkeit in den Massenmedien errangen sie nicht (mehr).

Die Corona-Pandemie machte eine Verschiebung des Abstimmungstermins notwendig. Als neuer Termin wurde trotz der im Land noch hohen Infektionszahlen der 1. Juli 2020 ausgewählt, möglicherweise um das Verfahren noch vor der Sommerpause abzuschließen. Nach der Parade zum 75-jährigen Jubiläum des Sieges im Zweiten Weltkrieg am 24. Juni 2020 begann die Abstimmung bereits am 25. Juni 2020. Aufgrund der besonderen Situation führte die Verlängerung aber nicht zu einer intensiveren Diskussion; größere Veranstaltungen waren zur Bekämpfung der Pandemie ohnehin untersagt.

Amtszeiten des Präsidenten (!), mit dem Volkswillen lassen sich rechtsstaatliche Regeln nicht aufheben.

18 Siehe auch die Diskussion über sprachliche Unschärfen (die Frage lautete: Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?) im Wahlzettel: <https://www.kommersant.ru/doc/4396242>.

19 Auf der Plattform www.pravo.gov.ru wurde das Änderungsgesetz noch am 14.03.2020 veröffentlicht, in der Rossijskaja Gazeta und in der SZRF erst am 16.03.2020.

20 In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage, ob es nicht sinnvoller gewesen wäre, über einzelne Änderungen getrennt abzustimmen. Das Bundesverfassungsgesetz über das Referendum lässt das zu. Die Abstimmung zur Reform der hessischen Landesverfassung im Jahr 2018 zeigt, dass ein solches Vorgehen durchaus praktikabel möglich ist (dazu *Wettlaufer*, Die Hessische Landesverfassung und ihre Reformen, NVwZ 2019, 355); gewollt war es hier ersichtlich nicht.

21 Dazu ausführlich *Denisov*, in diesem Buch, S. 25.

22 Siehe dazu *Luchterhandt*, in diesem Buch, S. 123.

IV. Erhebliche inhaltliche Brüche

Es ist offensichtlich, dass aus politischen Gründen Änderungen in den Kapiteln 1 und 2 der Verfassung vermieden werden sollten. Dies hätte wie oben gezeigt ein Vorgehen nach Art. 135 VerfRF erfordert und damit eine Beteiligung des Volkes nur unter den strengeren Vorschriften des Bundesverfassungsgesetzes über das Referendum ermöglicht. Auch hätte man damit einen Bruch erzeugen und die Verfassung von 1993 durch eine komplett neue Verfassung ersetzen müssen. Diesen Schritt wollte Putin offensichtlich nicht gehen.

Folge dieser Vorgehensweise ist ein Bruch mit der inneren Systematik der Verfassung. Einige Neuerungen tragen einen grundsätzlichen Charakter und hätten daher in die ersten beiden Kapitel integriert werden müssen. Die Bekenntnisse zur Geschichte, dem Gottesbezug, der Erziehung zum Patriotismus u. ä. in Art. 67.1 VerfRF n.F. oder das Bekenntnis zum internationalen Frieden in Art. 79.1 VerfRF n.F. wären in der Präambel besser aufgehoben gewesen. Der Staatsrat hätte in Anbetracht seiner umfassenden Kompetenzen seinen Platz besser in Art. 11 gefunden. Die neuen sozialen Rechte der Art. 75 und 75.1 VerfRF gehören eigentlich zu Art. 7 (Sozialstaat) oder zu Art. 39 (soziale Sicherung) VerfRF.

Einige Neuerungen stehen im erkennbaren Konflikt mit Bestimmungen der Kapitel 1 und 2. Die Vorgabe einer „historischen Wahrheit“ (Art. 67.1 Abs. 3 VerfRF) etwa gerät in Konflikt zu Art. 13 VerfRF, der „ideologische Vielfalt anerkennt“ und zur Meinungsfreiheit in Art. 29 Abs. 1 VerfRF. Aber auch innerhalb der Kapitel 3 bis 8 kommt es zu Widersprüchen. So sind die Regeln zur Abberufung von Richtern bei einem Verstoß gegen „Ehre“ und „Würde“ eines Richters in Art. 83 lit. f.3), 102 Abs. 1 lit. k) VerfRF kaum mit den Garantien der Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Art. 120, 121 VerfRF zu vereinbaren.²³

V. Weiter in den Isolationismus?

Besonders deutlich treten die Widersprüche zwischen der bisherigen Verfassung und den Neuerungen im Bereich der Außenbeziehungen hervor. Russland setzt seinen Weg einer zunehmenden Isolierung nun auch verfassungsrechtlich fort.

Die Möglichkeit, Entscheidungen internationaler Gerichte nicht umzusetzen, wenn das Verfassungsgericht einen Widerspruch zur Verfassung feststellt, bewirkt einen Konflikt mit dem Völkerrecht.²⁴ Selbst wenn Russland dieses Instrument nur in ausgewählten

23 Dazu *Schaich*, in diesem Buch, S. 87.

24 Siehe dazu die Stellungnahme der Venedig-Kommission, Opinion on the draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020), adopted on 18