Ost/Mag
Wissenschaftliche Beiträge
des Ostinstituts Wismar
Ostinstitut/Wismar

# Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit

**Autor: Otto Luchterhandt*** **Stand: 15. Februar 2020**

**Inhaltsverzeichnis:**

**Teil 1: Präsident Putins Verfassungsänderungsvorschläge: Vorbereitung des letzten Umbaus seines Regimes**

- **I. Einleitung: Präsident Putins Paukenschlag vom 15. Januar 2020**
- **II. Andeutungen auf der Jahrespressekonferenz am 19. Dezember 2019**
  - **1. Die Fragen der Novosti-Journalistin Elena Glušakova und Putins Antworten**
  - **2. Putins die Verfassungsfrage herunterspielende Reaktion**
  - **3. Das vulgärmarxistischen Stereotypen verhaftete Rechts- und Verfassungsverständnis des Präsidenten und Juristen Vladimir Putin**
- **III. Das von Präsident Putin in der „Poslanie“ 2020 vorgeschlagene Paket von Verfassungsänderungen**
- **IV. Putins Verfassungsänderungsvorschläge: Erster Teil einer Spezialoperation mit verschwiegenem Ziel**
  - **1. Maßnahmen Schlag auf Schlag mit verdeckter Regie**
  - **2. Die „Arbeitsgruppe“ für die Behandlung der Verfassungsänderungsvorschläge**
- **V. Der Entwurf des Verfassungsänderungsgesetzes**
- **VI. Zusammenfassende Schlussbemerkungen**

**Teil 2: Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit**

- **VII. Der 2. Lesung des Verfassungsänderungsgesetzes entgegen**
  - **1. Die Arbeitsgruppensitzungen im Februar 2020 und die thematischen Schwerpunkte der Verfassungsänderungsvorschläge**

---

Zitierweise: Luchterhandt, O., Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit: Teil 1, O/L-1-2020, https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Vladimir_Putin_schafft_Klarheit_Prsident_Russlands_de_facto_auf_Lebenszeit_Teil_1_OL_1_2020.pdf.

* Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Universität Hamburg.

2. Präsident Putins Entscheidung für weitere Amtszeiten ab 2024
3. Die Verabschiedung des Verfassungsänderungsgesetzes
VIII. Das „Gutachten" (zaključenie) des Verfassungsgerichts: Hauptprobleme und Kritik
1. Wegen Inkrafttretens der Verfassungsänderung keine Prüfungsbefugnis
2. Unzuständigkeit, da keine Befugnis zur präventiven Normenkontrolle
3. Keine Berechtigung zur Durchführung einer Volksabstimmung
4. Ausnahmslose Bestätigung der angeblich noch nicht in Kraft getretenen Verfassungsänderungen
5. Rechtfertigung der „Auf-Null-Setzung" (obnulenie) der Präsidentschaften Vladimir Putins
IX. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

## Teil 1: Präsident Putins Verfassungsänderungsvorschläge: Vorbereitung des letzten Umbaus seines Regimes

### I. Einleitung: Präsident Putins Paukenschlag vom 15. Januar 2020

An den 15. Januar 2020, den Beginn des Jahrzehnts, für das eines schon seit Längerem feststand, nämlich Putins Scheiden vom mächtigen Amt des Präsidenten Russlands, wird sich das Volk Russlands bis zum Frühjahr 2024, dem Ende der vierten Amtszeit Präsident Putins, noch oft erinnern. An jenem Tage, unmittelbar nach der politischen Ruhepause des Landes nach Jahreswechsel, Weihnachtsfest und altem, nach Julianischen Kalender gefeierten Neujahr, trat Präsident Putin in der unterhalb des Kreml gelegenen „Ausstellungshalle ´Manege`" vor die versammelte politische Elite seines Regimes und richtete an sie, nun schon zum 16 Mal, die traditionelle politische „Botschaft" (im Weiteren: „Poslanie") über die Lage der Nation (Art. 84 lit. f der Verfassung). Kern der Versammlung sind die gut 620 Mitglieder und Abgeordneten der beiden Kammern der Föderalversammlung, Staatsduma und Föderationsrat. Zu ihnen gesellen sich die Spitzen der Regierungsbehörden und der Justiz Russlands, der 85 Regionalparlamente und Regionalregierungen sowie prominente regimenahe Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft, aus Kultur, Medien und Sport, insgesamt etwa 1300 Persönlichkeiten[1].

Die „Poslanie" des Präsidenten behandelte dieses Mal die Außen- und Sicherheitspolitik nur am Rande. Sie konzentrierte sich stattdessen auf die innere Lage des Russlands und befasste sich zunächst mit einigen für die Fortschritts- und Zukunftsfähigkeit des Landes besonders wichtigen Politikfeldern,- Maßnahmen zur Überwindung der demographischen Krise des Landes und ihrer gefährlichen

[1] Text: http://kremlin.ru/events/president/news/62582.

Auswirkungen u. a. auf Wirtschaft und Verteidigung, Lösung von Problemen der Familien-, Sozial- und Bildungspolitik und der Digitalisierung, um dann das Publikum mit einem zwar nicht ganz fern liegenden, von ihm aber wohl noch nicht erwarteten Thema zu überraschen: Das letzte Drittel seiner „Botschaft“ widmete Putin der Verfassung Russlands, ja mehr als das: er legte in sieben Punkten ein breites Programm für Verfassungsänderungen vor. Wer freilich wegen der nun frontal aufgegriffenen Verfassungsfrage erwartet haben sollte, Putin werde wenigstens andeutungsweise das Rätselraten über seine politische Rolle „ab 2024“ beenden, muss herb enttäuscht worden sein. Was der Präsident da vortrug, konnte bei dem Publikum nur den Eindruck einer disparaten Sammlung von Themen und Problemen erwecken. Es war ein Sammelsurium von zusammenhanglosen Vorschlägen, das sich zu keinem Programm fügte, das von keiner leitenden Idee bestimmt war und den Namen einer Verfassungsreform nicht verdiente. Keiner der Vorschläge war von einem solchen Gewicht und in der Sache so drängend, dass er – zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt - eine Verfassungsänderung hätte rechtfertigen können. Vermutlich gerade deswegen dürfte sich den meisten der erfahrenen Funktionäre aus der Mannschaft und der weiteren Umgebung des Präsidenten am Ende der Versammlung aber die Vermutung aufgedrängt haben, dass sie soeben Zeugen des ersten Schrittes Präsident Putins geworden waren, die Grundlage für eine neue von ihm einzunehmende Position an der Spitze Russland vorzubereiten. Sie dürften den Eindruck bekommen haben, dass hinter dem, was der Präsident routiniert vortrug, noch eine andere, die eigentliche politische Agenda der Verfassungsänderung stand, deren Geheimnis und Inhalt Putin wohl aber erst zu einem Zeitpunkt preisgeben würde, der mehr oder weniger nahe an das Ende seiner vierten Amtszeit heranreichen würde.

## II. Andeutungen auf der Jahrespressekonferenz am 19. Dezember 2019

### 1. Die Fragen der Novosti-Journalistin Elena Glušakova und Putins Antworten

Eines lässt sich aus dem Geschehensablauf zwischen Dezember 2019 und Ende Januar 2020 mit Bestimmtheit schließen: die Administration des Präsidenten hat in der traditionellen Ferienzeit um Weihnachten und um den Jahreswechsel herum intensiv an der Verfassungsfrage gearbeitet. Der verfassungspolitische Paukenschlag der „Poslanie“ lässt daher im Nachhinein Putins Jahrespressekonferenz vom 19. Dezember 2019[2] in einem etwas anderen Lichte erscheinen, denn auf ihr war von einer Journalistin der Agentur RIA Novosti, Elena Glušakova, als einziger die Frage einer Änderung der Verfassung aufgeworfen worden, und zwar mit einer so auffällig unbeholfenen Einleitung, dass man sicher sein kann, die Frage sei aus der Administration des Präsidenten bestellt worden. An Präsident Putin gewendet sagte Frau Glušakova: „Sie sagten und erinnerten daran, dass Sie Jurist seien, und deswegen ist der erste Teil meiner Frage ein juristischer, Vladimir Vladimirovič; sie ist mit der Verfassung verbunden. Was denken Sie, sind Verfassungsänderungen nicht an der Zeit? Solche Fragen kommen periodisch hoch, und unlängst hat wieder eine solche Diskussion

[2] Stenogramm: http://kremlin.ru/events/president/news/62366.

stattgefunden. Wenn die Zeit dafür reif ist, dann in welcher Hinsicht? Und sind Sie mit jenen Änderungen zufrieden, die vor 10 Jahren an einigen Artikeln unseres Grundgesetzes vorgenommen wurden? Der zweite Teil der Frage ist, wenn Sie gestatten, ein politischer. Er stellt sich aus Anlass unseres politischen Systems unseres Landes. In einigen Tagen rundet es sich, dass Sie 20 Jahre an der Macht sein werden. Was denken Sie, ist es nicht deswegen - wiederum – nötig, irgendwelche Änderungen in es [sc. das politische System] einzufügen? Das heißt, sagen wir, die Befugnisse von Parlament, Regierung oder sogar des Präsidenten umzuverteilen?"

Das Protokoll vermerkt folgende Antwort des Präsidenten:

„Zur Verfassung. Das ist ein lebendes Instrument, es soll dem Entwicklungsniveau der Gesellschaft entsprechen. Doch ich bin trotzdem der Meinung, dass wir die Verfassung nicht ändern, d. h. eine neue Verfassung annehmen sollten. Insbesondere in Verbindung damit, dass es bei uns fundamentale Sachen gibt, die festgelegt sind und die wir noch ganz und voll realisieren müssen. Das betrifft das erste Kapitel. Meiner Meinung nach ist es unantastbar. Alles andere kann man im Prinzip so oder anders ändern. Natürlich weiß ich von jenen Diskussionen, die dazu laufen, ich sehe das und höre das. Ich verstehe die Logik derjenigen, die diese Sachen vorschlagen. Verbunden ist das gerade mit einer möglichen Erweiterung der Rechte des Parlaments, mit einigen Änderungen bei den Prärogativen des Präsidenten und der Regierung. Aber das kann man alles erst nach einer guten Vorbereitung und einer in die Tiefe gehenden Diskussion in der Gesellschaft, aber sehr akkurat[3].

Was die früheren Änderungen anbetrifft, waren sie, soweit mir bekannt ist, mit der Länge der Amtszeiten verbunden. Was könnte man hinsichtlich dieser Amtszeiten machen? Den Vorbehalt „hintereinander" streichen?[4] Bei uns hat Ihr gehorsamer Diener zwei Amtszeiten hintereinander gedient, dann hat er dieses Amt verlassen und hatte das verfassungsmäßige Recht, in das Amt des Präsidenten zurückzukehren, weil das jetzt nicht mehr als zwei Amtszeiten hintereinander waren. Dies ärgert einige unserer Politologen und gesellschaftlichen Akteure. Sie [kein Bezug!] könnte man streichen, wahrscheinlich [navernoe].

Es gibt irgendwelche andere Fragen, aber die sind noch mehr Geschmacksache.

Ich wiederhole noch einmal, die Befugnisse des Parlaments, ja, ich verstehe, politische Parteien, die möchten, insbesondere die Parlamentsparteien, die der Meinung sind, dass unser Niveau der Entwicklung des Parlamentarismus und der Gesellschaft derartig ist, dass das Parlament irgendwelche

[3] Alle Übersetzungen von Verfasser. Die rhetorisch nicht sonderlich gelungenen Äußerungen ***Putins*** hat der Verfasser unter Beibehaltung des Sprachstils wörtlich wiedergegeben.
[4] ***Putin*** spielt hier auf den inzwischen berühmten Art. 81 Abs. 3 der Verfassung RF, die Amtszeitenregelung des Präsidenten, an: „Eine und dieselbe Person darf das Amt des Präsidenten der Russländischen Föderation nicht mehr als zwei Amtszeiten hintereinander innehaben."

zusätzlichen Funktionen erfüllen oder größere Verantwortung übernehmen könnte. Darüber muss man einfach wie es sich gehört nachdenken."

Einige der in dem Dialog angeschnittenen Probleme kehrten in den von der „Poslanie" angekündigten Verfassungsänderungen wieder: gewisse Kompetenzverschiebungen zwischen Parlament, Regierung und Präsident, die Zahl der Amtszeiten des Präsidenten, Stärkung des Parlaments. Darauf, dass die Fragestellerin mit der Berührung der Frage der Machtverteilung an der Staatsspitze die Hoffnung verbunden haben könnte, der Präsident werde etwas über seine politische Existenz „nach 2024" von sich geben, deutet in ihren Formulierungen indes nichts hin.

## 2. Putins die Verfassungsfrage herunterspielende Reaktion

Putins Antworten und die Art und Weise, wie er mit den Fragen umging, bergen mit Blick auf die folgende Behandlung des Problems der Verfassungsänderung eine Überraschung. Vorwegzuschicken ist, dass zum Zeitpunkt der Jahrespressekonferenz – selbstverständlich - längst an der „Poslanie" gearbeitet wurde und dass zweifellos auch ihr Schlussteil über die geplanten Verfassungsänderungen längst in Arbeit war. Zuständig und federführend war dafür die „Verwaltung für Staat und Recht" (GPU) in der Administration des Präsidenten. Sie wird seit 1999 von Larisa Igorevna Bričëva geleitet, einer zwar sowjetisch geprägten, gleichwohl aber sowohl in der Rechtswissenschaft [5] als auch in administrativen Leitungspositionen äußerst erfahrenen Verwaltungsjuristin und Managerin[6].

Wenn man das bedenkt und berücksichtigt, dass die ihm von Frau Glušakova gestellte Frage nach der Erfahrung mit Putins „Format" der Jahrespressekonferenzen mit der Präsidialadministration abgesprochen war, drängt sich der Eindruck auf, Putin habe die politische Bedeutung der Verfassungsfrage absichtlich herunterspielen, ein nur mäßiges Interesse an ihr demonstrieren und sich persönlich in keiner Hinsicht festlegen wollen.

Putins Äußerungen zur Verfassung blieben zwar nicht unbemerkt[7], aber keiner der Zuhörer hätte nach jenem kurzen Dialog mit der Journalistin auf die Idee kommen können, dass die Verfassungsfrage nicht einmal einen Monat später im Zentrum der „Poslanie" stehen würde.

---

[5] ***Larisa Bričeva*** (Jg. 1957) studierte an der MGU, war Aspirantin und Wiss. Mitarbeiterin im Institut für Staat und Recht der Akademie der Wissenschaften der UdSSR und von 1987 bis 1992 Stellvertretende Chefredakteurin von „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo" (SGiP). Kurz danach wechselte sie unter ***El´cin*** in die Administration des Präsidenten hinüber. Siehe: http://kremlin.ru/catalog/persons/7/biography.

[6] ***Larisa Bričeva*** war zwar schon unter ***El´cin*** an führender Stelle in der Administration tätig, ist aber gegenüber Präsident Putin absolut loyal.

[7] ***Schmidt, Friedrich***: Putin erläutert den Zweiten Weltkrieg. Der russische Präsident machte die traditionelle Pressekonferenz zum Jahresabschluss zu einer Geschichtsstunde, in: FAZ vom 20.12.2019, S. 5. („Dem Heimatpublikum bescherte Putin vor allem neue Mutmaßungen über Verfassungsänderungen. Dahinter steht die Frage nach Putins und Russlands Zukunft…").

### 3. Das vulgärmarxistischen Stereotypen verhaftete Rechts- und Verfassungsverständnis des Präsidenten und Juristen Vladimir Putin

Die Antworten Putins werfen, nebenbei bemerkt, ein scharfes, erhellendes Licht auf sein Rechts- und Verfassungsverständnis, das tief von der langen Erziehung im Geiste des Marxismus-Leninismus und dessen Stereotypen geprägt ist. Das zeigt geradezu exemplarisch gleich der Anfang seiner Antwort: „Zur Verfassung. Das ist ein lebendes Instrument, es soll dem Entwicklungsniveau der Gesellschaft entsprechen.“ Die Auffassung von Verfassung und Verfassungsrecht als „Instrument“ [der Klassenherrschaft], im Sowjetstaat in den Händen der kommunistischen Parteiführung, gehört zum Kern der kommunistischen Rechtstheorie. Gleiches gilt für Putins Meinung, die Verfassung solle dem Lebensniveau der Gesellschaft entsprechen. Sie ist der marxistisch-leninistischen Basis-Überbau-Lehre verpflichtet. Diese betonte bekanntlich eine spezifische Abhängigkeit des Rechts von der ökonomisch-gesellschaftlichen „Basis“. Der eigentliche Sinn und die Funktionen der Verfassung, als rechtliche Grundordnung von Staat und Gesellschaft politische, staatliche Macht zu legitimieren und zu ordnen, sie aber auch zu beschränken und ihre Ausübung strikt an das Recht zu binden, liegen offenkundig außerhalb von Putins Horizont. Dem entspricht es, dass er den Erlass einer neuen Verfassung deswegen für unangemessen hält, weil es, wie er einräumt, in der geltenden Verfassung Russlands „fundamentale Sachen gibt, die festgelegt sind und die wir noch ganz und voll realisieren müssen. Das betrifft das erste Kapitel. Meiner Meinung nach ist es unantastbar.“

An diesen Worten fallen weitere Eigentümlichkeiten in Putins Verständnis der Normativität von Verfassungsvorschriften auf: erstens, ob etwas unantastbar ist, ist eine Sache der Meinung und nicht eine (auch) für den Präsidenten verbindliche Entscheidung und Vorgabe der Verfassung, und zweitens die seltsame Vorstellung, dass die Bestimmungen über die „Grundlagen der Verfassungsordnung“ (Art. 1-16) eine Art von Programm oder Aufgabenbeschreibungen seien, die man gleichsam abarbeiten und erledigen könne, und dass, bevor das nicht geschehen sei, Änderungen *deswegen* nicht in Betracht kämen. Auch diese Auffassung ist letztlich einem instrumentellen Rechtsverständnis verhaftet.

## II. Das von Präsident Putin in der „Poslanie“ 2020 vorgeschlagene Paket von Verfassungsänderungen

Die Präsentation des Programms der Verfassungsänderungen leitete der Präsident bemerkenswerterweise mit ausdrücklichem Bezug auf die Jahrespressekonferenz ein, und wie auch damals erteilte er der Forderung „von einer Reihe politischer gesellschaftlicher Vereinigungen“, nun nach 30 Jahren eine neue Verfassung auszuarbeiten, eine entschiedene Absage. Wiederum kam er mit dem Argument, „das Potential der Verfassung von 1993 sei noch bei weitem nicht ausgeschöpft“. Er erkannte jedoch an, dass eine Reihe von Vorschlägen gerechtfertigt sei, und zwar „für die weitere Entwicklung Russlands als rechtlicher, sozialer Staat, in welchem die Freiheiten und Rechte der Bürger, die Würde des Menschen und sein Wohlergehen höchste Werte seien“. Wer jedoch gemeint oder

gehofft heben sollte, dass dieses an Art. 2 und Art. 7 der Verfassung anknüpfende Bekenntnis des Präsidenten das Leitwort des nun folgenden Programms sein würde, sah sich schnell darüber belehrt, dass der Präsident völlig andere Akzente setzte[8].

**Erstens** müsse Russland „bedingungslos" (bezuslovno) souverän sein, um in gesicherter Existenz leben zu können. Deswegen müsse der Vorrang der Verfassung im Rechtsraum Russlands uneingeschränkt garantiert sein. Daraus folge, dass „die Forderungen der internationalen Gesetzgebung und Verträge sowie die Entscheidungen internationaler Organe auf dem Territorium Russlands nur insoweit gelten, wie sie nicht …der Verfassung widersprächen".

**Zweitens** verlangten die Prinzipien der Sicherheit Russlands und seiner Souveränität, dass die Kandidaten für staatliche Spitzenämter auf der föderalen und der regionalen Ebene keine fremde Staatsangehörigkeit besäßen und nicht über das Recht auf einen ständigen Aufenthalt im Ausland verfügten. Kandidaten für das Amt des Präsidenten Russlands müssten mindestens 25 Jahre ohne Unterbrechung auf dem Territorium Russlands gelebt haben, und zusätzlich müssten sie auch unter das Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit und eines Aufenthaltsrechts im Ausland fallen.

Ohne einen inneren Zusammenhang mit dem vorhergehenden und dem folgenden Satz und fast beiläufig erwähnt Putin die Diskussion über die Bestimmung des Art. 81 Abs. 3 Verf. RF, eine und dieselbe Person dürfe das Amt des Präsidenten nicht mehr als zweimal hintereinander innehaben, distanziert sich von ihr mit der für das Auditorium wie Hohn und Zynismus entgegenschlagenden Bemerkung, dass er „das für keine prinzipielle Frage halte", „jedoch damit einverstanden sei". Auf welche Position er sich dabei bezieht, lässt Putin in grammatikalischer Hinsicht dann kunstvoll offen.

**Drittens** identifizierte der Präsident als eines der Probleme, an denen der Erfolg der in der besonderen Verantwortung des Regierungsvorsitzenden Medvedev liegenden Nationalen Projekte, namentlich im Bildungs- und Gesundheitswesen, kranke, sei die Kluft zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene. Er schlägt vor, in der Verfassung „die Grundsätze eines einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt" zu verankern und effektive Wechselbeziehungen zwischen den staatlichen und den kommunalen Organen zu etablieren. Dabei solle aber die örtliche Selbstverwaltung ausgedehnt und zugleich gestärkt werden. Im Interesse einheitlicher sozialer Leistungsstandards schlug Putin abschließend vor, in der Verfassung festzulegen, dass der Mindestlohn nicht unter dem Existenzminimum liegen dürfe, sowie Prinzipien einer würdigen Alterssicherung, d. h. einer regelmäßigen Indexierung der Renten.

[8] Die sieben Punkte des Programms der Verfassungsänderung, die mit auffällig vielen Phrasen garniert sind, werden hier nur knapp referiert, weil inzwischen der erste Entwurf des Verfassungsänderungsgesetzes und damit ein klarer Text vorliegt, auf den unten ausführlich eingegangen wird.

**Viertens** schlug Putin vor, den Staatsrat, den er am 2. August 2000 durch Dekret als Konsultativorgan des Präsidenten neu geschaffen hatte und dem die Spitzen der regionalen Exekutivbehörden kraft Amtes angehörten, nun in der Verfassung zu verankern.

**Fünftens** schlug Putin vor, die Befugnisse der Staatsduma bei der Regierungsbildung zu erweitern, nämlich den vom Präsidenten für das Amts des Vorsitzenden der Regierung vorgeschlagenen Kandidaten sowie auf dessen Vorschlag auch alle Vizevorsitzenden und Minister „zu bestätigen". Der Präsident müsse dann die von der Duma bestätigten Kandidaten ernennen. Um beim Auditorium dem evtl. aufkommenden Missverständnis entgegenzutreten, er strebe eine Parlamentarisierung der Regierung Russlands an, ließ Putin im Nachsatz keinen Zweifel daran, dass der Präsident auch in Zukunft die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmen werde, er die Befugnis behielte, den Vorsitzenden und sämtliche Mitglieder der Regierung jederzeit zu entlassen, und – wie bisher - unmittelbar die Streitkräfte und sämtliche über Waffen verfügende Ressorts („Siloviki") unmittelbar zu leiten.

**Sechstens** schlug der Präsident vor, die Befugnisse des Föderationsrates dadurch zu stärken, dass der Präsident in Zukunft verpflichtet sein müsse, vor der Ernennung sämtlicher Chefpositionen in sämtlichen Ressorts der Siloviki den Föderationsrat zu konsultieren. Das Verfahren „Ernennung durch den Präsidenten nach Konsultation des Föderationsrates" solle auch in Bezug auf die Chefs der regionalen Staatsanwaltschaften eingeführt werden.

**Siebtens** regte der Präsident auch Änderungen bei den höchsten Gerichten an. Unter Betonung, wie wichtig das Vertrauen der Bürger in die Gerichte sei, und nach einer pflichtschuldigen Bekräftigung der Unabhängigkeit der Richter, setzte sich Putin verblüffender Weise dafür ein, dass die Richter des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichts auf Vorschlag des Präsidenten durch Beschluss des Föderationsrats ihrer Ämter enthoben werden dürften, „wenn sie Verfehlungen begingen, die die Ehre und die Würde befleckten", und „in anderen durch föderales Verfassungsgesetz zu bestimmenden Fällen, die von der Unmöglichkeit zeugten, das Gesicht des Status eines Richters zu behalten". Der Vorschlag beruhe, so Putin, auf einer etablierten Praxis", und er fügte den nicht weniger dunklen, irgendeinen grammatikalischen Bezug vermissenlassenden Satz hinzu: „Daran fehlt es heute eindeutig."

Sichtlich, um diese repressiven Vorschläge etwas abzumildern, schlug Putin dann vor, die Stellung des Verfassungsgerichts durch Ausweitung seiner Kompetenz der abstrakten Normenkontrolle zu stärken: auf Antrag des Präsidenten solle das Gericht auch die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesentwürfen nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen, aber vor der Ausfertigung durch den Präsidenten prüfen dürfen. Ferner sei zu erwägen, die abstrakte Normenkontrolle auf untergesetzliche normative Rechtsakte sowohl föderaler als auch regionaler Organe auszudehnen. Ob Putins Vorschläge eine wirkliche Stärkung des Verfassungsgerichts und im Gegenteil nicht eine massive Gefährdung der

Funktionsfähigkeit des Gerichts durch seine Überlastung, wird man als eine rhetorische Frage bezeichnen können.

Die an das 7-Punkte-Programm angefügten Bemerkungen unterstrichen die hohe Kunst Präsident Putins, das Gegenteil von dem zu denken und zu tun, was er als hehre politische Weisheit laut verkündete. So versprach er „ein System, das unter anderem die Ersetzbarkeit all jener gewährleiste, die sich an der Macht befänden oder hohe Stellungen in anderen Sphären besäßen. Diese Erneuerung sei eine unbedingte Voraussetzung für eine progressive Evolution der Gesellschaft…“ Die inzwischen wohl meisten Funktionäre aus dem vor dem Präsidenten sitzenden Publikum konnten „die Ersetzbarkeit“ der im System Putins agierenden Figuren zwar durchaus bestätigen, freilich mit einer augenfälligen Ausnahme: des „nationalen Führers“ Vladimir Putin selbst.

Am Ende der vorgetragenen Verfassungsänderungen legte Putin erneut Zeugnis von seinem freien Umgang mit den Verfahrensbestimmungen der Verfassung ab. Zwar wies er korrekt darauf hin, dass die Änderungen der Bestimmungen über das Staatsorganisationsrecht (Kap. 3-8) gemäß Art. 136 durch die beiden Kammern der Föderalversammlung mit den in Art. 108 bestimmten qualifizierten Mehrheiten verabschiedet werden könnten, d. h. ohne Volksabstimmung, ignorierte diese Verfassungsentscheidung dann aber im nächsten Augenblick und sprach sich – wegen des politisch-rechtlichen Gewichts des von ihm geschnürten Pakets – dann dafür aus, die Verfassungsänderungen im Wege einer Volksabstimmung anzunehmen. Welchen rechtlichen Status die Volksabstimmung haben sollte, ließ Putin jedoch gleich wieder offen mit dem Nachsatz, „die endgültige Entscheidung werde erst entsprechend den Resultaten [sc. der Volksabstimmung] getroffen.“ Von welchem Organ und in welchem Verfahren ließ er im Dunkeln.

## III. Putins Verfassungsänderungsvorschläge: Erster Teil einer Spezialoperation mit verschwiegenem Ziel

### 1. Maßnahmen Schlag auf Schlag mit verdeckter Regie

Kaum waren die Lichter im Ausstellungszentrum ´Manege` erloschen, ging es Schlag auf Schlag: Putin traf sich, ausweislich des offiziellen Protokolls[9], um 15 Uhr 10 mit Medvedev unter vier Augen, legte ihm den Rücktritt der Regierung nahe und teilte Medvedev mit, dass er künftig einen hochrangigen Posten „im Präsidentenblock“, d. h. im Kreise der Siloviki, einnehmen werde. Medvedev sträubte sich nicht, denn um 16 Uhr 30 fand eine improvisierte Sitzung des Präsidenten mit der Regierung, es war nur ein kleiner Kreis von Regierungsmitgliedern anwesend[10], statt, auf der Medvedev den geschlossenen Rücktritt der Regierung (Art. 117 Verf. RF) erklärte und Putin verkündete, dass Medvedev auf den (noch zu schaffenden) Posten eines Stellvertretenden Vorsitzenden des

[9] http://kremlin.ru/events/president/news/62584.
[10] http://kremlin.ru/events/president/news/62585.

Sicherheitsrates der Russländischen Föderation hinüberwechseln werde. Um 19 Uhr 10 empfing Putin den Chef des Föderalen Steuerdienstes, Michail Mišustin, und erhielt dessen förmliche Zustimmung, für die Nachfolge Medvedevs zu kandidieren. Um 19 Uhr 15 unterzeichnete Putin das Dekret über den Rücktritt der Regierung gemäß Art. 83 lit. c) i. V. mit Art. 117 Abs. 2 Verf. RF und übertrug ihr die Fortführung der Geschäfte[11]. Den Arbeitstag beschloss der Präsident um 22 Uhr mit der Verfügung über die Bildung einer „Arbeitsgruppe zur Vorbereitung von Vorschlägen für die Einbringung von Änderungen in die Verfassung der Russländischen Föderation“[12].

„Moskau erlebt dieser Tage ein Schauspiel voller Lärm und Dramatik“, schrieb der Moskauer Korrespondent der FAZ, Friedrich Schmidt, ein paar Tage später[13]. “Es handelt von Aufbruch, wo Beständigkeit herrschen soll. Auf der Bühne huschen Politakteure über Flure, verschwinden hinter Flügeltüren. Außer Reichweite der Kameras und Scheinwerfer geben Regieassistenten Anweisungen nach heimlichem, aber genau vorbereiteten Drehbuch. Abseits bleiben Regisseur und Volk, Ersterer kraft nicht zu hinterfragender Machtfülle, Letzteres als Statist, über dessen zeremonielle Rolle andere befinden. Viele vergleichen den Verfassungsreformprozess, den Präsident Wladimir Putin Russland am vergangenen Mittwoch verordnet hat, mit einer Spezialoperation mit dem Ziel des Machterhalts über 2024 hinaus, wenn aktuelle Amtszeit als Präsident endet.“

## 2. Die „Arbeitsgruppe“ für die Behandlung der Verfassungsänderungsvorschläge

Die Verfügung über die Arbeitsgruppe (im Weiteren „Arbeitsgruppe“) enthielt bereits das Verzeichnis der Mitglieder, die zu diesem Zeitpunkt „von ihrem Glück“ naturgemäß noch nichts wissen konnten, sich gleichwohl aber schon am Nachmittag des folgenden Tages in Novo Ogarëvo, der traditionsreichen Datscha des Präsidenten, zu ihrer ersten Sitzung zu versammeln hatten.

Die „Arbeitsgruppe“ besteht aus 75 Mitgliedern, die bis auf acht aus Institutionen und Organisationen stammen, deren Mitarbeit von ihrer Zustimmung abhängt (po soglasivaniju). Etwa ein Viertel der Mitglieder sind führende Vertreter regimenaher zivilgesellschaftlicher Vereinigungen und etwa gleich groß ist die Gruppe von Abgeordneten aus Regionalparlamenten. Dazu kommen einige prominente Persönlichkeiten aus dem Kulturbetrieb (8), mehrere Gewerkschaftler (4) und Unternehmensvertreter (3) sowie Sport-Champions (2).

Der Präsident berief auch einige in Fachkreisen bekannte Juristen bzw. Rechtswissenschaftler (8) der alten Generation, darunter die MGU-Professoren Suren A. Avakjan, Leiter des Lehrstuhls für

[11] http://kremlin.ru/events/president/news/62587.
[12] http://kremlin.ru/events/president/news/62589.
[13] Wer im Spiel bleiben will, muss spuren. Warum die von Putin angekündigte Verfassungsreform im Eiltempo vorangetrieben wird, in: FAZ v. 22.1.2020, S. 2.

Verfassungs- und Kommunalrecht, und Michail N. Marčenko, Leiter des Lehrstuhls für Theorie von Staat und Recht sowie der Politikwissenschaft.

Die Leitung der „Arbeitsgruppe“ übertrug der Präsident drei Ko-Vorsitzenden: aus dem Föderationsrat dem Vorsitzenden des Ausschusses für Verfassungsgesetzgebung und Staatsaufbau, Andrej A. Klišas, aus der Staatsduma dem Vorsitzenden des Ausschusses für Staatsaufbau und Gesetzgebung, Pavel V. Krašennikov, sowie der Direktorin des Forschungsinstituts für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung bei der Regierung Russlands, Talija Ja. Chabrieva, die zugleich Vertreterin Russlands in der „Venedig-Kommission“ des Europarates ist.

Flankiert von den Spitzenbeamten seiner Administration, ihres Chefs Anton Ė. Vajno, sowie seiner Stellvertreter Sergej V. Kirienko und Aleksej A. Gromov, eröffnete der Präsident die Sitzung mit einer kurzen Ansprache, in der er noch einmal die Bedeutung einiger Änderungsvorschläge unterstrich[14]. Die leichten Kompetenzverschiebungen zwischen Staatsduma und Präsident bei der Regierungsbildung kommentierte er damit, dass Russland zwar eine Präsidialrepublik bleibe, nun aber „etwas offener werde“.

In Bezug auf den Vorschlag, dem Staatsrat nunmehr Verfassungsrang zu geben, unterstrich Putin mit Nachdruck, dass der Staatsrat keine zweite Kammer der Regionen sein werde, denn dafür bestehe der Föderationsrat. Welche Rolle der Staatsrat dann aber neben dem Föderationsrat spielen und welchen verfassungsrechtlichen Status er haben solle, ließ er offen. Stattdessen versorgte er die „Arbeitsgruppe“ mit der folgenden nichtssagenden Bemerkung: „Und das ist eine feine Arbeit, und sehr aufmerksam müssen wir uns dazu verhalten, wie wir den Staatsrat, seine Prärogativen usw. in das Grundgesetz hineinschreiben. Das ist eine sehr wichtige Koordinate (sostavljajuščaja).“

Mit besonderem Nachdruck hob Putin die Bedeutung der sozialen Rechte der Bürger und deren Anhebung aus der einfachen Gesetzgebung auf das Niveau des „Grundgesetzes“ hervor. Dass die Änderungsvorschläge dieses Inhalts thematisch in das zweite Kapitel der Verfassung über die Grund- und Menschenrechte gehören und deswegen aus Verfahrensgründen in die Verfassungsänderung gar nicht einbezogen werden durften, überging Putin schweigend.

Abschließend betonte Putin den Vorschlag, den Vorrang der Verfassung Russlands vor den ihr widersprechenden völkerrechtlichen Bestimmungen unmissverständlich im Grundgesetz zu normieren.

Die „Arbeitsgruppe“ behielt das vom Präsidenten vorgegebene hohe Tempo bei und arbeitete auch am darauffolgenden Wochenende. Das geschah in engstem Kontakt der drei Ko-Vorsitzenden und weiterer Mitglieder der „Arbeitsgruppe“ mit der „Verwaltung für Staat und Recht“ der

[14] Gleich neben ***Kirienko*** saß die Leiterin der Verwaltung für Staat und Recht, ***Larisa Bričëva***, kraft ihrer Funktion und Autorität im Hintergrund wohl die wichtigste Akteurin des Verfassungsumbaus.

Präsidialadministration. Dieser kleine und wohl fast ausschließlich aus Juristen bestehende faktische Lenkungsausschuss der „Arbeitsgruppe“ beschränkte sich offensichtlich darauf, die Vorschläge des Präsidenten in die gehörige Form eines Verfassungsänderungsgesetzes zu gießen, denn schon am Sonntag war der Entwurf fertig, und am Montag, dem 20. Januar 2020, leitete der Präsident den Entwurf des Gesetzes dem Vorsitzenden der Staatsduma, V. V. Volodin, zu. Unverändert wurde er nur drei Tage später, am 23. Januar 2020, von der Staatsduma in 1. Lesung angenommen [15]. Der Gesetzentwurf folgt weitgehend den Vorschlägen Putins in der „Poslanie“, enthält aber auch eine Reihe überraschender Ergänzungen.

Inzwischen ist eine breite Diskussion des Entwurfs der Verfassungsänderungen angelaufen, und es werden zahlreiche neue Vorschläge und Wünsche mit Blick auf die für den 1. Mai 2020 angesetzte Volksabstimmung in den Medien, in den kremlnahen zivilgesellschaftlichen Mitgliedsorganisationen der „Arbeitsgruppe“ und in öffentlichen Veranstaltungen diskutiert, die die Ko-Vorsitzenden landesweit organisieren [16]. Darauf kann hier nicht weiter eingegangen werden. Die folgende Darstellung beschränkt auf die wichtigsten Bestimmungen des in der 1. Lesung verabschiedeten Entwurfes, dessen offizieller Titel in traditioneller sowjetischer Diktion lautet: „über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Organisationsfragen der öffentlichen Gewalt“.

## IV. Der Entwurf des Verfassungsänderungsgesetzes

Das Gesetz betrifft, wenn es unverändert in der Fassung der 1. Lesung angenommen wird, 22 Artikel der föderalen Verfassung. Teils wird in sie nur geringfügig, teils aber auch sehr weitreichend eingegriffen, sei es, dass sie abgeändert oder, was ganz überwiegend der Fall ist, um weitere Absätze oder Unterabsätze ergänzt werden. Rein quantitativ betrachtet, ist die Zahl der Änderungen bzw. Ergänzungen beträchtlich, und man könnte daher geneigt sein, von einer Revision der Verfassung zu sprechen, aber eine nähere Betrachtung des Inhalts der vorgeschlagenen Änderungen zeigt, dass *erstens* nicht wenige von ihnen eher Randprobleme des Staatsorganisationsrechts betreffen, dass *zweitens* manche Regelungen gleichen Inhalts parallel auf mehrere Staatsorgane und Amtspersonen ausgedehnt werden, sich also wiederholen, und dass *drittens* manche Regelungen, die bereits als einfache Gesetze gelten, nun den Rang von Verfassungsbestimmungen erhalten.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die aus verfassungspolitischer Sicht wichtigsten Änderungsvorschläge bzw. Regelungen des Entwurfes.

1. Der Entwurf platziert die Bestimmungen über den Mindestlohn in Art. 75 Abs. 5 und die Grundsätze, die für die "Respektrente a la Russe" maßgeblich sein sollen, in Art. 75 Abs. 6 Verf. RF, also im (3.)

[15] Text des Entwurfs in der Fassung der 1. Lesung auf der Homepage der Staatsduma, Stichwort „zakonoproekty“: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7. Die 1. Lesung ist auf eine Grundsatzdiskussion und dementsprechend auf die Verabschiedung der Konzeption und der Leitgedanken des Entwurfs konzentriert.
[16] Siehe die Berichterstattung bei RBK ab dem 23. 1. 2020.

Kapitel „über den föderativen Staatsaufbau“. Ihre Einfügung in das Staatsorganisationsrecht ist jedoch nicht gerechtfertigt, weil es in beiden Fällen um ***soziale Grundrechte*** geht, nämlich um das Niveau der Entlohnung und des Existenzminimums, sowie der Renten. Präsident Putin hat ihre Bedeutung als „soziale Rechte“ in der „Poslanie“ selbst mit Nachdruck hervorgehoben. Die neuen Bestimmungen müssten folglich in das Grundrecht der sozialen Sicherheit (Art. 39), also im (zweiten) Grundrechtskapitel, ihren Platz finden, und nicht in Art. 75. Art. 75 betrifft die Finanzstrukturen und Finanzbeziehungen innerhalb der Föderation ("Föderativer Aufbau"). Die Regelung von Grundrechten gehört nicht dorthin. Darüber setzt sich der Entwurf hinweg, weil das (zweite) Grundrechtskapitel gemäß Art. 135 nur von einer „Verfassungsversammlung“ (konstitucionnoe sobranie) geändert werden könnte. Da deren Ausführungsgesetz aber noch nicht erlassen worden ist, kann das Verfassungsänderungsverfahren des Art. 135 nicht angewendet und Kapitel 2 nicht geändert werden. Um diese Schwierigkeit zu umgehen, hat die „Arbeitsgruppe“ die sozialen Rechte in Art. 75, also in Kap. 3 eingefügt, weil Kap. 3 gemäß Art. 136 in einem weniger aufwendigen Verfahren geändert werden kann. Der Weg ist verfassungswidrig, weil er Art. 135 umgeht. Das ist ein juristischer Willkürakt. Präsidiale Macht stellt sich über Recht und Verfassung.

2. Im Prinzip dasselbe gilt für die Regelung des Vorranges der Verfassung RF vor den Entscheidungen „völkerrechtlicher Organe“, welche die „Arbeitsgruppe“ in Art. 79 Satz 2, also ebenfalls in Kapitel 3, platziert hat. Er lautet: „Entscheidungen zwischenstaatlicher Organe, die auf der Grundlage von Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge der Russländischen Föderation in einer der Verfassung RF widersprechenden Auslegung ergangen sind, finden in der Russländischen Föderation keine Anwendung.“ Die Regelung gehört nicht in Kapitel 3, sondern in Kapitel 1, denn die Problematik fällt in den Normbereich von Art. 15.

In Art. 79 Satz 1 geht es dagegen um die mögliche Kollision eines (neuen) völkerrechtlichen Vertrages mit der Verfassung Russlands, ***bevor*** Russland einem solchen Vertrag beigetreten ist. Die nun in Satz 2 angefügte Regelung betrifft aber die Kollision mit Entscheidungen, die auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen getroffen worden sind, denen Russland ***bereits beigetreten*** ist, wie zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Solche Fälle möglicher Kollision mit der Verfassung und den Gesetzen Russlands fallen aber unter Art. 15, insbesondere dessen Abs. 4, also unter das erste Kapitel der Verfassung, das nur im Verfahren nach Art. 135 geändert werden könnte. Die Umgehung des Verfahrens der Verfassungsänderung gemäß Art. 135 verletzt die Verfassung schwerwiegend, weil hier das Grundlagenkapitel der Verfassung betroffen ist, deren Bestimmungen durch Art. 16 Verf. RF besonders geschützt sind.

3. Die langjährige, von Putin in der „Poslanie“ auffällig unsicher kommentierte Streitfrage und Vorschrift der Verfassung, dass eine und dieselbe Person nicht zweimal hintereinander für das Amt des Präsidenten kandidieren dürfe (Art. 81 Abs. 3), ist durch die Streichung des Wortes „hintereinander“

nun definitiv geklärt worden, - durch eine Verschärfung, die zu Lasten der auf Putin folgenden Präsidenten geht.

4. In eine ganze Reihe von Artikeln hat Putins Forderung Eingang gefunden, dass Kandidaten für die Besetzung von staatlichen Führungspositionen auf föderaler und regionaler Ebene neben der Staatsangehörigkeit Russlands nicht über eine fremde Staatsangehörigkeit verfügen dürften, und dass derselbe Personenkreis kein Wohn- und Aufenthaltsrecht auf dem Territorium eines ausländischen Staates besitzen dürfe. Der Föderation ist dafür, zusammen mit dem Staatsdienst, die ausschließliche Kompetenz übertragen worden (Art. 71 lit. t). Die Regelungen gelten im Einzelnen für die Chefs der Regionalexekutiven (Art. 77 Abs. 3), für die Bewerber um das Amt des Präsidenten Russlands (Art. 81 Abs. 2), wobei in deren Fall die von Putin vorgeschlagene Ausschlussfrist von 25 Jahren noch verschärfend hinzutritt, für die Mitglieder des Föderationsrates (Art. 95 Abs. $2^1$) und für die Duma-Abgeordneten (Art. 97 Abs. 1), für die Mitglieder der Regierung RF (Art. 110 Abs.3) und für die Richter (Art. 119).

5. Vollständig übernommen hat die „Arbeitsgruppe“ auch die Vorschläge Putins, die Befugnisse der an der Regierungsbildung beteiligten Organe etwas anders zu verteilen. Schwerpunktmäßig betroffen ist dabei der Kompetenzkatalog des Präsidenten Russlands (Art. 83). Die Änderungsvorschläge bzw. Eingriffe haben sehr unterschiedliches Gewicht. Lediglich eine sprachliche Neuerung ist, dass der vom Präsidenten vorgeschlagene Vorsitzende der Regierung (im Weiteren: Premierminister) von der Duma (nun) „bestätigt“ wird (anstelle ihrer Zustimmung). Eine echte Neuerung ist dagegen die von Putin in der „Poslanie“ und an anderer Stelle mit großem Aplomb herausgestellte Neuerung, dass die Kandidaten für die Mitglieder der Regierung (mit Ausnahme der dem Präsidenten direkt unterstellten Siloviki) auf Vorschlag des Premierministers von der Staatsduma bestätigt werden und der Präsident die betreffenden Personen zu Ministern ernennen muss (Art. 112 Abs. 2 und Abs. 3).

6. Die Unterscheidung zwischen den Ressorts, die dem Präsidenten unmittelbar unterstellt sind („Siloviki“), und den Ministern des sog. Wirtschaftsblocks, die dem Premierminister zugeordnet sind (wobei aber beide Gruppen in der Praxis wie bisher uneingeschränkt vom Präsidenten kontrolliert und insbesondere jederzeit und nach Belieben von ihm entlassen werden können!), wird in einigen Detailvorschriften etwas akzentuiert (vgl. Art. 83 lit. $b^1$ und $c^1$; lit. $d^1$), ohne dass insofern von einer echten Machtverschiebung zu Lasten des Präsidenten die Rede sein könnte.

7. Optisch etwas aufgewertet wird die Kompetenzstellung des Föderationsrates durch die Bestimmungen, dass der Präsident *erstens* die Chefs der Siloviki-Ressorts erst „nach Konsultationen mit dem Föderationsrat“ besetzen dürfe (Art. 83 lit. $d^1$), dass er *zweitens* die Vorschläge für die Wahl/Ernennung der Vorsitzenden und aller sonstigen Richter nicht nur des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichts, sondern auch aller sonstigen föderalen Gerichte dem Föderationsrat unterbreitet (Art. 83 lit. e), dass er *drittens* dem Föderationsrat die Kandidaturen für das Amt des

Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreter zur Ernennung wie zur Entlassung vorschlägt (Art. 83 lit. e[1]) und dass er *viertens* nach Konsultationen mit dem Föderationsrat die Chefs der regionalen Staatsanwaltschaften ernennt und entlässt (Art. 83 lit. e[3]). Diese Bestimmungen sind spiegelbildlich in den Kompetenzkatalog des Föderationsrates eingefügt worden (Art. 102).

8. Die der „Arbeitsgruppe" von Putin besonders nachdrücklich ans Herz gelegte Regelung des **Staatsrates** in der Verfassung ist von ihr durch seine Einfügung in den Kompetenzkatalog des Präsidenten unmittelbar nach der Bestimmung über den „Sicherheitsrat der Russländischen Föderation" realisiert worden (Art. 83 lit. ž[1]). Sie hat folgenden Wortlaut: „Der Präsident formiert den Staatsrat der Russländischen Föderation, um das einvernehmliche Funktionieren und die Interaktion der Organe der Staatsgewalt zu gewährleisten, um die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik der Russländischen Föderation und um die prioritären Richtungen der sozio-ökonomischen Entwicklung des Staates zu bestimmen; der Status des Staatsrates der Russländischen Föderation wird durch ein föderales Gesetz bestimmt."

Die Regelung ist eine Überraschung und eine politische Sensation zugleich, denn sie wiederholt erstens nahezu wörtlich die wichtigste Kompetenz des Präsidenten Russlands, nämlich „die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates zu bestimmen" (Art. 80 Abs. 3), überträgt dem Staatsrat – zweitens – die dem Präsidenten von Art. 85 Abs. 1 Verf. RF übertragene Funktion des Vermittlers und Schiedsrichters zwischen den föderalen und regionalen Verfassungsorganen und weist dem Staatsrat mit der Übertragung der Verantwortung für die „prioritären Richtungen der sozio-ökonomischen Entwicklung des Staates" schließlich eine Kompetenz zu, die zum Kern der Aufgaben und Funktionen „des Wirtschaftsblocks" der Regierung, also zum Verantwortungsbereich des Premierministers, gehört.

Die vorgeschlagene Regelung über den Staatsrat ist – aus dem Blickwinkel der internationalen Verfassungsvergleichung und aus den folgenden Gründen durch und durch absurd!
***Erstens***: Der Entwurf katapultiert den Staatsrat von der normativen Ebene eines (untergesetzlichen) Präsidialdekrets („ukaz") formell auf die Höhe der föderalen Verfassung, lässt seinen verfassungsrechtlichen „Status" jedoch erstaunlicherweise offen und delegiert die Entscheidung ohne Not an ein „föderales Gesetz", das sogar noch unterhalb eines „föderalen Verfassungsgesetzes" (Art. 108 Verf. RF) steht.

***Zweitens***: Der Staatsrat ist, das zeigen die Erkenntnisse der vergleichenden Verfassungsgeschichte und der (internationalen) Verfassungstheorie, ein zur Entscheidung staatspolitisch bedeutender Fragen berufenes höchstes Staatsorgan, in einer Reihe mit dem Staatsoberhaupt, mit der Regierung, mit der Volksvertretung und mit dem höchsten Gericht. Er ist daher seiner Natur nach ein „geborenes" Verfassungsorgan und wird deswegen im Text der Verfassung üblicherweise in einem eigenen „Kapitel" geregelt. Übertragen auf den vorliegenden Fall einer nachträglichen Einfügung in das

Grundgesetz Russlands müsste der Staatsrat“ unmittelbar im Anschluss an den Präsidenten, also in einem „Kapitel 4[1]“, den ihm zukommenden, angemessenen Platz finden.

***Drittens***: Statt der Regelung in einem eigenen Verfassungskapitel ordnet der Entwurf den Staatsrat bei den Hilfsorganen des Präsidenten ein, zusammen mit dem Sicherheitsrat (Art. 83 lit. ž) und der Administration des Präsidenten (Art. 83 lit. i). Diese Platzierung wird jedoch in der Sache gleich wieder „dementiert“, denn in einem direkten, ja bizarren Gegensatz dazu überträgt der neue Art. 83 lit. ž[1] dem Staatsrat ausgerechnet jene genuinen Regierungskompetenzen, die die Machtstellung des russischen Präsidenten im Verfassungsgefüge begründen und ausmachen, und das sogar mit fast identischen Formulierungen (!!): Gewährleistung eines einvernehmlichen Funktionierens und der Interaktion der Organe der Staatsgewalt (Art. 85 Abs. 1) sowie Bestimmung der Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik der Russländischen Föderation (Art. 80 Abs. 3)! Darüber hinaus soll der Staatsrat auch noch die prioritären Richtungen der sozio-ökonomischen Entwicklung des Staates des Staates bestimmen[17], eine Kompetenz, die typischerweise in den Funktionsbereich des Premierministers fällt (Art. 114 Abs. 1 lit. c).

***Viertens***: Es besteht ein offensichtlicher, ja schreiender Widerspruch zwischen den vom Entwurf vorgesehenen Kompetenzen des Staatsrates einerseits und den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Präsidenten und des Premierministers Russlands andererseits. Da Art. 83 lit. ž[1] offen lässt, wer den Staatsrat leitet, also im Unterschied zu der Regelung des Sicherheitsrates die Leitung nicht kraft Verfassung dem Präsidenten überträgt, muss es zu einem Kompetenzkonflikt zwischen dem Präsidenten und dem Staatsratsvorsitzenden kommen, wenn die beiden Ämter von verschiedenen Personen wahrgenommen werden. Offensichtlich stellen die Autoren des Entwurfs eine solche Lage in Rechnung, denn andernfalls hätten sie für den Staatsrat dieselbe verfassungsrechtliche Regelung getroffen wie für den Sicherheitsrat. Ein Versehen stellt die vorgeschlagene Regelung jedenfalls nicht dar. Welches Motiv sich hinter dieser offenkundig fragwürdigen, konfliktträchtigen Regelung verbirgt, erklären die Autoren des Entwurfs nicht. Die offizielle „Erläuterung“ erläutert nichts, sondern wiederholt nur lakonisch den Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung[18]!

***Fünftens***: Angesichts einer so offenkundigen Fragwürdigkeit der Regelung des Staatsrates im Gesetzesentwurf richtet sich der Blick auf die Frage, wie die „Arbeitsgruppe“ das hat zulassen können? Dass Art. 83 lit. ž[1] aus der Mitte der Arbeitsgruppe vorgeschlagen worden ist, darf man angesichts seines sensationellen und hochproblematischen Inhalts ausschließen. Gerade der Inhalt spricht unbedingt dafür, dass die Urheberschaft des Staatsratsartikels bei der Administration des Präsidenten und hier zuständigkeitshalber bei der Leiterin der Verwaltung für Staat und Recht, Larisa Bričëva, liegt. Bedenkt man aber, welcher politische und verfassungsrechtliche Sprengstoff die für den Staatsrat

[17] Gemeint sind hier offenkundig die sogenannten „Nationalen Projekte“, die erstmals während der Präsidentschaft ***Dmitrij Medvedevs*** aufgestellt wurden und ein besonderes Anliegen (auch) Präsident Putins sind.
[18] Siehe Anm. 15.

vorgeschlagene Regelung birgt, wäre es abwegig zu meinen, Frau Bričëva habe sie aus eigener Verantwortung in den Entwurf hineinschreiben lassen. Die ins Auge springende Kollision des Art. 83 lit. ž[1] mit der präsidialen Prärogative des Art. 80 Abs. 3 Verf. RF lässt vielmehr nur einen Schluss zu: Frau Bričëva handelte auf Weisung des Präsidenten!

Genau genommen, ist das zwar nur eine Vermutung, aber sie besitzt hohe Plausibilität. Sie wird gestützt durch einen eigenartigen Umstand, nämlich den, dass in der öffentlichen Diskussion der Verfassungsänderungen die Bestimmung über den Staatsrat gleichsam abwesend ist, obwohl ihre Probleme und Schwächen mit Händen zu greifen sind[19]. Die staatlich gelenkten Medien sparen den Staatsrat aus. Sie behandeln ihn wie ein Tabu.

9. Die Behauptung Präsident Putins in der „Poslanie“, es bestehe die Absicht, die Gerichte und insbesondere das Verfassungsgericht RF zu stärken, findet in dem Entwurf keine Stütze, mehr als das: das gerade Gegenteil ist der Fall:

***Erstens*** wird die Zahl der Verfassungsrichter von 19 auf 11 herabgesetzt, die Richterzahl also fast halbiert (Art. 125 Abs. 1 Verf. RF). In seiner „Poslanie“ hatte Putin diesen Vorschlag nicht einmal angedeutet, geschweige denn begründet. Er hätte auch schlecht zu seinem besonders herausgestrichenen Vorschlag gepasst, die Befugnisse des Verfassungsgerichts im Bereich der abstrakten Normenkontrolle erheblich auszuweiten!

***Zweitens*** erleichtert es der Entwurf in einer sehr gefährlichen Weise, die Richter des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichts Russlands sowie alle Richter der Kassations- und Appellationsgerichte ihrer Ämter zu entheben. „In Übereinstimmung mit einem föderalen Verfassungsgesetz“, das noch zu erlassen wäre, soll die Amtsenthebung zulässig sein, wenn von den Richtern „Verfehlungen begangen wurden, die die Ehre und Würde eines Richters beflecken“. Darüber hinaus soll auch die Amtsenthebung „in sonstigen von einem föderalen Verfassungsgesetz vorgesehenen Fällen“ zulässig sein, Fällen, „die von der Unmöglichkeit zeugen, ihre richterlichen Befugnisse zu erfüllen“ (Art. 83 lit. e[4]). Die Entscheidung soll beim Föderationsrat liegen (Art. 102 Abs. 1 lit. m), antragsberechtigt aber ausschließlich der Präsident sein (Art. 83 lit. e[4]).

Die Gründe für eine Amtsenthebung nennt die Verfassung nicht abschließend, und die von ihr formulierten Gründe sind problematisch, weil sie hochgradig unbestimmt und daher auslegungsbedürftig sind. Da das freilich in der Natur solcher Regelungen bzw. Sanktionen liegt, müsste das Richteramtsenthebungsverfahren Bestimmungen enthalten, die eine missbräuchliche Anwendung und Instrumentalisierung der Vorschrift zumindest erschweren, etwa durch die

[19] Siehe die von dem Nachrichtenportal RBK fortlaufend verbreiteten Materialien und Reportagen: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e47f4e79a7947cbe86302e6.

Einschaltung von richterlichen Spruchkörpern oder sonstiger Justizinstitutionen in das Verfahren. Entsprechende Vorgaben macht der Entwurf nicht.

***Drittens*** sieht der Entwurf, wie bereits vermerkt, eine erhebliche Ausweitung der Befugnisse des Verfassungsgerichts zur abstrakten Normenkontrolle vor, und zwar in zweierlei Hinsicht:
1. soll der Präsident in Zukunft berechtigt sein, in den beiden Fällen des Gesetzgebungsverfahrens, in welchen der Präsident wegen der Überstimmung seines Vetos (Art. 107 Ab. 3 Verf. RF) oder bei Verfassungsgesetzen (Art. 108 Abs. 2) das beschlossene Gesetz eigentlich unterzeichnen und ausfertigen lassen müsste, das Verfassungsgericht anzurufen, um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes klären zu lassen (Art. 125 Abs. $5^1$ lit. a);

2. auf Antrag des Präsidenten soll das Verfassungsgericht in Zukunft auch befugt sein, die Verfassungsmäßigkeit von regionalen Gesetzen prüfen zu lassen, die zwar von den Regionalparlamenten bereits verabschiedet, aber von den als regionale Staatsoberhäupter fungierenden Exekutivchefs noch nicht unterzeichnet worden sind (Art. 125 Abs. $5^1$ lit. b).

Die Bestimmungen bezwecken keine Stärkung des Verfassungsgerichts, eher ist das Gegenteil der Fall, sondern sie geben dem Präsidenten Russlands zusätzliche Hebel in die Hände, *erstens* mit Hilfe des Verfassungsgerichts seine ohnehin schon außerordentlich starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren[20] auf Kosten der Föderalversammlung noch mehr zu stärken, und *zweitens* das Verfassungsgericht nach Belieben mit zusätzlichen, sich auf die Gesetzgebung der Regionen beziehenden Anträgen im Normenkontrollverfahren zu beschäftigen. Darin liegt eine reale Gefahr, denn dadurch könnte die Funktionsfähigkeit des in Zukunft personell drastisch verkleinerten Verfassungsgerichts wegen der vom Präsidenten leicht zu manipulierenden und vom Gericht nicht mehr zu bewältigenden Arbeitslast ernsthaft einen kritischen Punkt erreichen.

## V. Zusammenfassende Schlussbemerkungen

1. Die das Jahr 2020 einleitenden Verfassungsänderungsvorschläge Präsident Putins sind ein disparates Sammelsurium. Eine verfassungspolitische Leitidee liegt ihnen nicht zugrunde. Das bestätigt indirekt die dem Entwurf angefügte offizielle „Erläuterungsnotiz“ (pojasnitel`naja zapiska), deren Phrasenhaftigkeit und Substanzlosigkeit kaum zu übertreffen sind. Von einer „Verfassungsreform“ zu sprechen, wie es insbesondere die deutschsprachigen Medien in der Regel selbst dann tun, wenn vorgeschlagene Verfassungsänderungen eine mehr oder weniger verschlechternde Tendenz haben, wäre abwegig.
2. Der abseits der Öffentlichkeit in größter Eile fertiggestellte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung widerspricht in mehrfacher Hinsicht der Verfassung: ***Erstens*** hätte die

[20] ***Luchterhandt, Otto***: Der Gesetzgebungsprozess in Russlands Duma und seine prägenden Besonderheiten, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.): Rechtskultur in Russland: Tradition und Wandel, Hamburg 2011, S. 79-107 (93 f.).

Einschränkung des Art. 15 nicht im dritten Kapitel (Art. 79) Platz finden dürfen, sondern eine Änderung des 1. Kapitels der Verfassung erforderlich gemacht. Eine solche ist aber im Verfahren der Verfassungsänderung gemäß Art. 136 in Verbindung mit Art. 108 unzulässig, weswegen der Präsident sich für eine - verfassungswidrige – Umgehung des Verfahrenshindernisses entschieden hat. ***Zweitens*** betrifft die Novellierung sozialer Rechte das 2. Kapitel der Verfassung. Im vorliegenden Falle geht es um das Recht der sozialen Sicherheit (Art. 39 Verf. RF). Zusätzliche soziale Rechte können nicht durch Einfügung in das 3. Kapitel (Art. 75), also in das Staatsorganisationsrecht, im Verfahren gemäß Art. 136 zu Verfassungsrecht gemacht werden. ***Drittens*** widerspricht die vorgesehene Verabschiedung der Verfassungsänderungen durch eine Volksabstimmung (Art. 2 des Entwurfes zur Änderung der Verfassung) Art. 136, der in Verbindung mit Art. 108 als Verfahrenselemente und Verfahrensstufen allein die Zustimmung von Zwei-Dritteln der Abgeordneten der Staatsduma, von Drei-Vierteln der Mitglieder des Föderationsrates und von Zwei-Dritteln der Subjekte der Russländischen Föderation zur Voraussetzung einer wirksamen Änderung der Kapitel 3 bis 8 der Verfassung macht. Eine Volksabstimmung ist von Art. 136 nicht vorgesehen, im Unterschied zu dem Verfahren der Verfassungsänderung der Kapitel 1, 2 und 9 gemäß Art. 135 Abs. 3. Die von Präsident Putin angekündigte Volksabstimmung kann daher nur als der durchsichtige Versuch gewertet werden, die verfassungswidrige Umgehung des Verfahrens der Verfassungsänderung gemäß Art. 135 durch die auf Art. 136 Verf. RF „draufgesattelte“ Volksabstimmung zu „heilen“. ***Viertens*** stellt die Vermischung der beiden Verfahren gemäß Art. 136 und Art. 135 de facto eine unzulässige Änderung des Kapitels 9 der Verfassung Russlands dar. Darin zeigt sich ein unseliges, aus der Sowjetepoche überkommenes Erbe, nämlich „störende“ Verfahrensvorschriften im Geiste politischer Zweckmäßigkeit entweder gar nicht oder nur partiell anzuwenden.

3. Die von Präsident Putin vorgeschlagenen und nun in einem ersten Gesetzesentwurf vorliegenden Verfassungsänderungen sind in den deutschsprachigen Medien, auf die sich der Verfasser hier beschränkt, mit einer gewissen Unsicherheit und Ratlosigkeit kommentiert worden, zugleich sind sich die Kommentatoren weitgehend darin einig, dass Putins Vorschläge „irgendwie“ damit zusammenhängen, welche Rolle er nach dem Ende seiner Amtszeit, also 2024, spielen werde[21]. Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen erscheinen als Vorspiel auf noch zu erwartende Aktionen.

Die Unsicherheit ist verständlich, denn die „Poslanie“ und Putins Vorschläge geben keine Antwort auf jene ganz im Mittelpunkt des Medieninteresses stehende Frage. Die völlig unerwartete Ablösung des Premierministers Dmitrij Medvedevs und seine Berufung auf den speziell für ihn geschaffenen Posten

[21] Hier können nur einige Stimmen herausgegriffen werden. Zu den qualifiziertesten Kommentaren zählen nach Einschätzung des Verfassers: ***Veser, Reinhard***: Operation Machterhalt, in: FAZ v. 17.1.2020, S. 1; ***Rüesch, Andreas***: Putin lanciert ein großes Experiment mit der Macht, in: NZZ v. 17.1.2020, S. 19; ***Kaminer, Wladimir***: Von Putin zu Putin, in: LZ (Lüneburg) v. 18.1.2020, S. 18; ***Schmidt, Friedrich***: Herrschen nach kasachischem Vorbild?, in: FAZ v. 16. 1.2020, S. 2; ***Ackeret, Markus***: Putins Eile verwirrt Russland, in: NZZ v. 23.1.2020, S. 3.

eines Stellvertretenden Vorsitzenden des Sicherheitsrates Russlands haben eher zusätzlich für Verwirrung gesorgt. Die Behauptung, dass die Vorschläge auf eine Schwächung der Prärogativen des Präsidenten hinausliefen, wird von der Analyse nicht bestätigt. Das Gegenteil ist der Fall, und das muss rätselhaft erscheinen, wenn Putin angeblich das Ziel verfolgt, die Machtstellung seines Nachfolgers zu schwächen.

Gleichwohl, was Putins politische Existenz und Stellung nach 2024 betrifft, ist die vorliegende Analyse nicht ohne Ergebnis geblieben, denn aus ihr geht überdeutlich hervor, dass der in vielfältiger Hinsicht dunkle und zugleich faule Punkt des Entwurfes die Bestimmung über den **Staatsrat** Russlands ist. Obwohl das mit Händen zu greifen ist und eine Konzentration der Kritik auf die offenkundigen Schwächen und Widersprüche von Kompetenzen und Stellung des Staatsrates nahelegt, macht die in Russland inzwischen lebhafter gewordene öffentliche Diskussion der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen einen weiten Bogen um den Komplex. Man gewinnt den Eindruck eines politischen Tabus, dessen Beachtung von der Administration des Präsidenten bis jetzt durchgesetzt werden konnte. Nicht ausgeschlossen ist zwar, dass die Bestimmung über den Staatsrat auf dem Wege zur entscheidenden 2. Lesung des Gesetzesentwurfes noch gewisse Änderungen erfährt, aber sie werden vermutlich nur kosmetischer Natur sein.

Eines ist dem Verfasser nicht zweifelhaft: die Bestimmung über den Staatsrat kann und wird mit der Fassung von 2020 nicht über 2024 hinaus Bestand haben können, sondern sie wird im Zuge einer erneuten Verfassungsänderung so umgestaltet werden müssen, dass sie mit den bestehenden Prärogativen des Präsidenten - zumindest oberflächlich - vereinbar erscheint. Es ist ferner zu vermuten, dass in das zu erwartende zweite Paket von Verfassungsänderungen, das mit Blick auf 2024 unvermeidlich erscheint, auch die Bestimmung über den Sicherheitsrat Russlands einbezogen und geändert werden wird und dass dessen stellvertretender Vorsitzender Medvedev ein politisches Comeback erlebt. Das könnte der erneute Wechsel ins Präsidentenamt sein, nun aber unter einem „Oberpräsidenten“ Vladimir Putin, der kraft Amtes als Staatsratsvorsitzender und Chef des Sicherheitsrates jene Machtbefugnisse in seinen Händen bündeln würde. Das wäre eine „Tandemokratie 2.0.“

Per Gesetz mit dem Titel eines „Nationalen Führers Russlands“ ausgezeichnet, könnte Vladimir Vladimirovič Putin, von Wahlen unbehelligt, auch ab 2024 die politischen Geschicke Russlands, solange er möchte, im Prinzip also bis an sein Lebensende, weiter bestimmen, im Ergebnis nicht anders Nursultan Abiševič Nazarbaev, der „Erste Präsident“ Kazachstans[22].

[22] Verfassungsgesetz vom 20.7.2000 über den Ersten Präsidenten der Republik Kazachstan – Elbasy in der geltenden Fassung vom 22.12.2017, Text: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1019103. ***Friedrich Schmidt*** hat schon unmittelbar nach Putins „Poslanie“ auf ein mögliches „kasachisches Szenario“ hingewiesen. Siehe: Herrschen nach kasachischem Vorbild? in: FAZ v. 16.1.2020, S. 2.

Ob das Szenario eintreten wird, ist ungewiss. Ausgeschlossen ist es nicht, denn mit dieser Verfassungsänderung und ihren begleitenden personellen Veränderungen hat Präsident Putin einige Weichen dorthin gestellt.

**Der Teil 2 folgt in derselben Ausgabe des Ost/Letter**

©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