

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

Autor: Otto Luchterhandt\*

Stand: 20. März 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 2, O/L-1-2020, [https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt\\_Vladimir\\_Putin\\_schafft\\_Klarheit\\_Präsident\\_Russlands\\_de\\_facto\\_auf\\_Lebenszeit\\_Teil\\_2\\_OL\\_1\\_2020.pdf](https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Vladimir_Putin_schafft_Klarheit_Präsident_Russlands_de_facto_auf_Lebenszeit_Teil_2_OL_1_2020.pdf).

\* Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Universität Hamburg.

Luchterhandt - Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit. Teil 2, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)

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 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**

Nach dem fulminanten Start des Projekts der Verfassungsänderung fanden im Februar – am 13. und am 26. – neben den Sitzungen von Untergruppen zwei Plenarsitzungen der Arbeitsgruppe unter der persönlichen Leitung Präsident Putins statt, um jeweils eine Zwischenbilanz zu ziehen. Die Sitzung vom 26. Februar war die letzte, weil die Frist für die Eingabe von Vorschlägen am 2. März endete, denn nach zweimaliger Verschiebung hatte die Duma als Termin für die 2. und die 3. Lesung des Gesetzes den 10. März 2020 bestimmt. Der Präsident zeigte sich jeweils gut vorbereitet. Er wirkte entspannt, launig und schlagfertig<sup>23</sup>.

Der Termin für die 2. Lesung war zunächst für den 11. Februar vorgesehen, wurde aber verschoben, weil eine wachsende Zahl von Vorschlägen aus der Öffentlichkeit bei der Arbeitsgruppe eingegangen war. Es waren zu diesem Zeitpunkt über 500 Vorschläge, wie auf der Plenarsitzung der Arbeitsgruppe am 13.2.2020 berichtet wurde<sup>24</sup>.

Die auf der Sitzung besonders hervorgehobenen und diskutierten Vorschläge betrafen die Indexierung der Löhne und Renten, die Stärkung der Rolle der Wissenschaft und der wissenschaftlich-technischen

---

<sup>23</sup> Die Plenarsitzungen sind auf der Homepage des Präsidenten sowohl durch schriftliche Protokolle, als auch durch Video dokumentiert. Siehe dazu die Nachweise weiter unten.

<sup>24</sup> Bericht der Agentur TASS: <https://tass.ru/politika/7757159>; Protokoll der Plenarsitzung auf der Homepage des Präsidenten RF: <http://kremlin.ru/events/president/news/62776>.

Entwicklung, den Verkehr mit und den Schutz persönlicher Daten, die Anhebung des Status der Kultur, das Verfahren der Ernennung des Generalstaatsanwalts und der Siloviki nicht nur nach einer Konsultation des Föderationsrates, sondern mit seiner Zustimmung, der Schutz der territorialen Integrität Russlands durch Verbot, Staatsgebiet abzutreten, Stärkung der russischen Sprache als staatsbildender Faktor, Festschreibung des Status Russlands als Nuklearmacht, Dislozierung von föderalen Organen auch in anderen Städten als Moskau, Förderung der Jugend, Pflicht zum schonenden Umgang mit der Umwelt, Verleihung der Gesetzesinitiative an den Menschenrechtsbeauftragten, Stärkung der Organisationen von freiwilligen Helfern, Stärkung der Familien, Aufnahme eines Artikels über die Kontrollbefugnisse des Parlaments, Änderung der Präambel der Verfassung, insbesondere Einführung eines Mechanismus zu ihrer Änderung, Erwähnung des Status Russlands als Siegerin im Zweiten Weltkrieg sowie der Rolle Russlands als eine friedensgarantierende und globale militärische Konflikte verhindernde Macht.

Außerdem wurden in der Sitzung das Verfahren und der Termin der „gesamtrussländischen Volksabstimmung“ diskutiert und entschieden, die Abstimmung am 22. April 2020, d. h. „zwischen dem Ende der (orthodoxen) Fastenzeit und dem Ramadan“ durchzuführen<sup>25</sup>.

Auf der zweiten Plenarsitzung der Arbeitsgruppe am 26. Februar 2020 referierten die drei Ko-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe sowie die Sprecher ihrer thematischen Untergruppen<sup>26</sup>. Einen Gesamtüberblick über die eingegangenen ca. 600 Änderungsvorschläge gab einleitend *Pavel Krašennikov*. Mit einem Viertel stünden an ihrer ersten Stelle Fragen der sozialen Sicherung und insbesondere des Gesundheitsschutzes, gefolgt von Forderungen, die Familien (Mutterschaft und Kinder) sowie ihre traditionellen Werte zu stärken. An dritter Stelle stünden die Festigung der nationalen Souveränität und der territorialen Integrität Russlands und seine Stellung im Völkerrecht. Mit etwa 15 Prozent nähmen Fragen der Kultur und der nationalen Identität den vierten Platz ein und darauf folgten Vorschläge zu den Verfassungsorganen: zur Föderalversammlung 19, zum Präsidenten 13, zur Regierung 11, zu Gerichten und Staatsanwaltschaft etwa 9 Prozent. Auf gleicher Höhe lägen Vorschläge zu Informationstechnologien.

Die prozentuale Abstufung spiegelt die von Präsident Putin sowohl in der Poslanie vom 15. Januar 2020 als auch die in dem Entwurf des Verfassungsänderungsgesetzes gesetzten thematisch-politischen Akzente wider, vor allem die auffällige Hervorhebung sozialer Schutz- und Hilfsmaßnahmen des Staates und die nachdrückliche Betonung der nationalen Souveränität und Eigenständigkeit Russlands in einer Welt dramatischen Wandels voller Gefahren, Unsicherheit und Instabilität. Man kann die Frage offenlassen, inwieweit die Administration des Präsidenten und die Ko-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe die Änderungsvorschläge thematisch gefiltert und die Abstufung manipuliert haben. Auffällig ist eines: Die „2024-Frage“, die, wie Putin bei seinem Treffen mit Vertretern der Öffentlichkeit am 6. März in der

<sup>25</sup> <https://tass.ru/obschestvo/7755755>.

<sup>26</sup> Protokoll der Sitzung: <http://kremlin.ru/events/president/news/62862>.

Stadt Ivanovo zur Kenntnis nehmen konnte, wie keine andere die Menschen im Lande beschäftigte, wurde auf den Plenarsitzungen der Arbeitsgruppe ausweislich ihrer Protokolle nicht einmal andeutungsweise berührt<sup>27</sup>!

Nach dem Ende der Frist für die Einreichung von Vorschlägen für Änderungen des Gesetzesentwurfes trafen sich Präsident Putin und der Dumavorstizende Vjačeslav Volodin am 6. März mit den Vorsitzenden der vier in der Staatsduma vertretenen Fraktionen, Gennadij Zjuganov (KPRF), Vladimir Žirinovskij (LDPR), Sergej Mironov (Spravedlivaja Rossija) und Sergej Neverov (Edinaja Rossija) zu einem Gespräch über das weitere Prozedere<sup>28</sup>. Volodin teilte aus der Statistik mit, dass bei dem zuständigen Rechtsausschuss 387 Vorschläge zum Verfassungsänderungsgesetz von den Fraktionen, aus der Arbeitsgruppe und aus dem Föderationsrat eingegangen seien, von denen 200 berücksichtigt worden seien<sup>29</sup>. Zum Inhalt machte er keine Angaben. Präsident Putin vergatterte die Fraktionsvorsitzenden dazu, die Volksabstimmung zu unterstützen und für eine maximale Beteiligung zu sorgen. Die Bürger sollten als Urheber der Verfassungsänderungen hervortreten. Die Volksabstimmung sei ein Plebiszit.

Die Fraktionsvorsitzenden versprachen ihre volle Unterstützung. Über das Problem „2024“ ließ Putin nichts, auch nicht andeutungsweise, verlauten, obwohl zu dieser Zeit seine Entscheidung, auch über 2024 hinaus Präsident zu bleiben, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit feststand.

## 2. Präsident Putins Entscheidung für weitere Amtszeiten ab 2024

Am 6. März traf Präsident Putin in der Stadt Ivanovo mit Vertretern der Öffentlichkeit zusammen, bei denen es sich, mit Blick auf den 8. März, fast ausschließlich um Frauen handelte. Eine der Teilnehmerinnen stellte die Frage, welche die russische Öffentlichkeit, wie sie erklärte, seit längerem intensiv und spekulativ beschäftigte: welche politische Rolle Putin ab 2024 spielen werde<sup>30</sup>. Sie fragte: „Ende letzten Jahres haben Sie vorgeschlagen, aus der Verfassung die Klausel über die zwei Amtszeiten des Präsidenten hintereinander zu streichen. Wir verfolgen die Nachrichten und sehen, dass man Sie wiederholt fragt, und die Medien fragen. Das heißt, wenn Sie nicht Präsident bleiben, könnte es dann sein, dass Sie ein anderes Staatsorgan leiten: den Sicherheitsrat oder den Staatsrat? Wir sehen, dass sogar die Fragen über die Verlängerung der Frist der Präsidentenbefugnisse diskutiert wurden<sup>31</sup>. Sie verstehen, dass Ihre Anhänger und Menschen, die Ihnen vertrauen, möchten, dass Sie länger in der

---

<sup>27</sup> Die Tabuisierung des Themas in der offiziellen Debatte stand in scharfem Kontrast zu der Wahrnehmung der Verfassungsfrage in der breiten Bevölkerung. Dazu **Schmidt, Friedrich**: Für Gott, Sieg und Putin. Der Kreml simuliert eine Debatte über die Verfassungsreform, in: FAZ v. 6.2.2020, S. 10; **derselbe**: Mit Gott und der Ehe. Wie Putin sein politisches Erbe in der neuen russischen Verfassung sichern will, in: FAZ v. 5.3.2020, S. 8.

<sup>28</sup> Protokoll des Treffens: <http://kremlin.ru/events/president/news/62949>.

<sup>29</sup> Davon hätten 47 das 3. Kapitel, 20 das 4. Kap., 32 das 5. Kap., 25 das 6. Kap., 25 das 7. Kap. und 12 das 8. Kapitel der Verfassung betroffen. 30 Korrekturvorschläge hätten das Verfahren der Volksabstimmung betroffen.

<sup>30</sup> Protokoll auf der Homepage des Kremls: <http://kremlin.ru/events/president/news/62953>.

<sup>31</sup> Diese Varianten des Machterhalts „lagen nun in der Luft“. Siehe **Friedrich Schmidt**, Mit Gott und der Ehe (Anm. 27).

Führung des Staates bleiben. Aber Sie lehnen aus irgendeinem Grunde alle diese Vorschläge ab. Aber warum? Sind Sie schon müde von Ihrer Arbeit? Das kann man von Ihnen doch wohl nicht sagen.“

Putin wich der Frage nicht aus, sondern gab eine bemerkenswert offene Antwort, deren voller Sinn und Bedeutung freilich erst durch ein Ereignis erkennbar werden sollte, was sich kurz darauf, am 10. März bei der zweiten Lesung des Verfassungsänderungsgesetzes im Plenum der Duma ereignete. Putin antwortete: „Ich möchte sagen, dass es nicht darum geht, dass ich müde sei oder irgendwohin abtreten möchte, darum geht es ganz und gar nicht. Wissen Sie, jeder beliebige Mensch, wenn er sich in meiner Lage befinden würde, davon bin ich überzeugt, fasst das nicht als eine Arbeit auf, sondern als Schicksal. Deswegen verhalte ich mich dazu auch so. Ich bin den Leuten unendlich dafür dankbar, dass sie mir vertrauen und mich unterstützen. Ohne Unterstützung ist es überhaupt unmöglich, auf einem solchen Platz zu arbeiten.“

Während wir jetzt diskutieren, gehen alle möglichen Vorschläge ein; was wird vorgeschlagen? **Erstens** die Zahl der Amtszeiten liquidieren, für die der Präsident gewählt werden kann. Ich erinnere mich sehr gut daran, was ein Veteran in Petersburg sagte. Was befürchte ich, weshalb möchte ich die Amtszeiten nicht aufheben und so weiter? Ich fürchte mich nicht vor mir selbst, ich bin nicht verrückt, an mir liegt es nicht. Wir fügen Korrekturen in die Verfassung ein nicht für fünf, nicht für 10 Jahre, nein, mindestens für 30, denke ich, für 50 Jahre. Deswegen überlege ich, was für die Zukunft erforderlich ist. Es geht nicht einmal um Heute. Jetzt, tatsächlich, können sogar Stabilität und eine ruhige Entwicklung des Landes wichtig sein, doch dann, wenn das Land mehr Überzeugtheit von sich gewinnt, wenn es mehr Ressourcen an jeglichen „fetten Brocken“, wie man sagt, erlangt, dann ist es unbedingt und zweifellos nötig, die Ablösbarkeit der Macht (smenjaemost` vlasti) zu gewährleisten. Aber jetzt die verbindliche Ablösbarkeit aus der Verfassung zu streichen, das kann ich irgendwie nicht, das gefällt mir nicht. Das ist das Erste.

**Zweitens:** zur parlamentarischen Republik übergehen, was in vielen Ländern praktiziert wird. Bei uns wird es ohne eine starke präsidentielle Macht im Land schlecht gehen. Bei uns gibt es keine stabilen politischen Parteien, die, sagen wir, in Europa in Jahrhunderten gewachsen sind...Und wir haben dagegen ein so kompliziertes Land, für uns ist das einfach unmöglich, es wäre der Untergang. Oder es wird vorgeschlagen, wie Sie sagten, den Staatsrat, sagen wir, mit irgendwelchen besonderen Befugnissen auszustatten und diesen Staatsrat zu leiten. Aber was würde das bedeuten? Das würde die Situation einer Doppelherrschaft im Lande bedeuten, für Russland eine absolut zerstörerische Situation<sup>32</sup>. Nein die Sache ist nicht die, dass mir meine Arbeit nicht gefällt, aber dafür, um seine

---

<sup>32</sup> Putins Einlassung zum Staatsrat widerspricht seiner Replik auf jene kurze kritische Frage, die der Politologe **Aleksej Konstantinovič Puškov** auf der Plenarsitzung der Arbeitsgruppe am 26.2.2020 zur Bestimmung über den Staatsrat an Putin gerichtet hatte. **Puškov** war der Einzige, der den Mut hatte, das Kernproblem des Staatsrates anzusprechen. Er sagte: „In Art. 80 Abs. 3 „über die Vollmachten des Präsidenten RF“ heißt es, „dass er die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates bestimmt. Und in Punkt 3<sup>1</sup> heißt es..., „dass der Präsident den Staatsrat zur Bestimmung der Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik RF formiert.“ Hier zeigt sich eine **Luchterhandt - Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit. Teil 2, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)**

Machtbefugnisse zu behalten, irgendein auf die Macht gerichtetes Schema anzuwenden, das wird für das Land unannehmbar sein und wird es zerstören, und eben das fürchte ich und eben das will ich nicht tun.“

Die wichtigste „Nachricht“, welche diese Sätze enthielten, war die klare Absage Putins, im Jahre 2024 nach seinem Abtreten als Präsident in den Vorsitz des Staatsrates der Russländischen Föderation hinüberzuwechseln und das Land lebenslang als eine Art „Oberpräsident“ zu führen. Sie wurde von den Medien aufmerksam registriert und entsprechend kommentiert<sup>33</sup>.

Putin ließ mit seiner Antwort aber hinreichend deutlich erkennen, dass auch nach seiner Überzeugung die beste Lösung des „2024-Problems“ sein Verbleiben im Amt des Präsidenten sein würde, aber er erstickte die sich nach seiner Antwort geradezu aufdrängende Schlussfolgerung sogleich in einigen emotional aufgeladenen Phrasen staatsmännischer Verantwortung für Russland.

Dies war der Stand der Dinge, als am 10. März 2020 die 2. Lesung des Verfassungsänderungsgesetzes in der Duma um 12 Uhr mittags begann, zwar ohne Rücksicht auf die Geschäftsordnung im Schnellverfahren („požarnyj porjadok“), aber mit geschäftsmäßiger Routine. Von den 450 Abgeordneten waren 433 anwesend. Der Antrag, die Tagesordnung im normalen, gestreckten Verfahren abzuwickeln, wurde gegen 41 Stimmen verworfen. Das bedeutete, dass anstelle einer Debatte der Änderungen, die seit der 1. Lesung in den Gesetzesentwurf eingefügt worden waren, nur die Fraktionsvorsitzenden der in der Duma vertretenen Parteien zu dem Entwurf Stellung nehmen sollten. Dementsprechend gaben Gennadij Zjuganov, Vladimir Žirinovskij, Sergej Neverov und Sergej Mironov längere Erklärungen ab, die teilweise die „Schlachten von 1993“ noch einmal schlugen. Die anschließenden Abstimmungen über die Hauptteile des Gesetzesentwurfes wurden jedoch durchweg mit Drei-Viertel-Mehrheiten angenommen.

Was sich dann aber in den nächsten Stunden - für die Duma-Mitglieder gewiss völlig unerwartet - abspielte, war, was auch dem naivsten Beobachter sofort offenbar geworden sein musste, ein von Präsident Putin zusammen mit dem Dumavorsitzenden Vjačeslav Volodin sorgfältig vorbereitetes

---

gewisse Wiederholung der Formulierungen, die man vielleicht vermeiden könnte, wenn wir, ..., sagen würden: 'zur Bestimmung der strategischen, ... Ziele der Innen- und Außenpolitik'. Andernfalls hätten wir eine Tautologie zwischen Abs. 3 und Punkt ž<sup>1</sup>, es sei denn, das ist beabsichtigt. Ich möchte Sie fragen: ist das eine beabsichtigte Tautologie oder sind hier redaktionelle Änderungen möglich, um den strategischen Charakter der Tätigkeit des Staatsrates zu bezeichnen?“ Präsident **Putin** antwortete darauf: „Ich denke, dass das eher beabsichtigt ist, denn einfach über die Ziele zu sprechen, das reicht nicht für den Präsidenten. Aber ich schaue mir das nochmals an.“ Siehe das Protokoll der Sitzung vom 26.2.2020: <http://kremlin.ru/events/president/news/62862>. Die Antwort lässt keinen Zweifel: Putin sah den Präsidenten an der Spitze auch des neuen Staatsrates! Dessen Vorsitz lässt die Bestimmung aber gerade offen. Punkt ž<sup>1</sup> (nun e<sup>5</sup>) ist in der Sache unverändert geblieben!

<sup>33</sup> **Schmidt, Friedrich**: Putin als einzige Lösung, in: FAZ vom 11.3.2020, S. 5 (Sp. 2).

**Luchterhandt - Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit. Teil 2**, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)



Polit-Theater<sup>34</sup>: Man war in der 2. Lesung schon ziemlich weit fortgeschritten, als Volodin der im Saal anscheinend ein Mikrofon suchenden 83-jährigen Abgeordneten Valentina Vladimirovna Tereškova<sup>35</sup>, einer „lebenden Sowjetlegende“<sup>36</sup>, das Wort erteilte. Putin hatte sie ausersehen, kurz vor dem Ende der 2. Lesung den Vorschlag zur Lösung der „2024-Frage“ in die Duma einzubringen<sup>37</sup>!

Valentina Tereškova sagte<sup>38</sup>: „Das, was wir diskutieren, sind keine Alltagsfragen, sondern das sind Fragen unserer Zukunft in einer sich wandelnden Welt. Alle Prozesse stehen buchstäblich unter Druck, alles ändert sich jeden Tag, und wir befinden uns jetzt an einer wichtigen Grenzlinie: entweder wir treffen eine Entscheidung, die unsere Zukunft bestimmt, oder wir lassen unwiederbringlich Zeit verstreichen und schaffen dadurch kolossale Risiken aus Unvorhersehbarkeit.

Ich wiederhole es: Die Welt ist jetzt sehr kompliziert, immer mehr Herausforderungen und Bedrohungen, und wir fühlen das bei der Diskussion der Änderungen zum Grundgesetz. Wir, unsere Werte, Überzeugungen, die Ganzheitlichkeit und Geschlossenheit (celostnost') Russlands und das Einvernehmen der Bürger werden auf ihre Festigkeit getestet, und das nicht nur jenseits der Grenzen unseres Landes, sondern auch im Inneren...

Die Gesellschaft und die Bürger Russlands müssen davon überzeugt sein, dass dann, wenn die Welt kolossale, einfach kosmische Lasten erfährt, wenn im Lande und in der Welt bedeutende Prozesse ablaufen, uns, wie man sagt, nichts umwirft. Für alle ist offensichtlich, dass in jeder beliebigen, auf Durchbruch setzenden Entwicklung, und unser Land hat gerade diesen Weg gewählt, man eine zuverlässige Versicherung braucht, und eine solche Versicherung, davon bin ich 100-prozentig

---

<sup>34</sup> Treffend **Rüesch, Andreas**: Putin veranstaltet ein schäbiges Theater, in Neue Zürcher Zeitung (NZZ) v. 12.3.2020, S. 19.

<sup>35</sup> **Valentina Tereškova** (Jg. 1937), war als Kosmonautin die erste Frau im Weltraum (1963), von 1971- 1990 Mitglied des ZK der KPdSU, von 1974 – 1989 Mitglied des Präsidiums des Obersten Sowjets und ist seit 2008 prominente Abgeordnete der Kreml-Partei „Einheitliches Russland“. Siehe [https://ru.wikipedia.org/wiki/Терешкова, Валентина Владимировна](https://ru.wikipedia.org/wiki/Терешкова,_Валентина_Владимировна).

<sup>36</sup> **V. V. Nikolaeva-Tereškova**, prominente Abgeordnete aus dem Gebiet Jaroslavl', hatte schon die „Breschnew-Verfassung“ vom 7. Oktober 1977 am Vorabend ihrer Verabschiedung mit folgender Rede unterstützt: „Genossen Abgeordnete! Gestattet mir im Namen von Millionen Frauen unseres Landes der Kommunistischen Partei, ihrem Zentralkomitee, dem Politbüro, persönlich Ihnen, werter Leonid Il'ič [Brežnev], die tief empfundene Dankbarkeit zum Ausdruck zu bringen für die ständige Sorge um die Arbeiterinnen unseres Landes; Ihre Sorge um die Sowjetfrauen fand einen leuchtenden Ausdruck im Entwurf der neuen Verfassung. Am Vorabend des 60. Jahrestages des Großen Oktober sind uns, den Sowjetfrauen, mit Blick auf den Entwurf der Verfassung nicht nur unsere Rechte bewusst, sondern wir sehen auch klar unsere Verpflichtungen als vollberechtigte Mitglieder der sozialistischen Gesellschaft. Mit neuem Enthusiasmus werden wir für das Erlblühen unserer großen Heimat hart arbeiten und aktiv an der Erfüllung der erhabenen Pläne des Aufbaus der kommunistischen Gesellschaft in unserem Lande teilnehmen.“ Quelle: Izvestija vom 6.10.1977, S. 1.

<sup>37</sup> **Ackeret, Markus**: Putin sichert seine Macht ab, in: NZZ v. 12.3.2020, S.1.

<sup>38</sup> Rede in der Sitzung vom 10.3.2020, Protokoll: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5421/>.

überzeugt, kann nur eine starke Präsidialmacht sein und die sittliche, moralische Autorität eines Leaders, der diesen Posten einnimmt.

Deswegen drehen sich alle Varianten möglicher Veränderungen, die heute in der Gesellschaft, auf öffentlichen Foren, oder einfach nur, wie man sagt, in der Küche diskutiert werden, um Vladimir Vladimirovič Putin, und hier kann es keine Winkelzüge und Trickereien geben. Die Leute bewegt und versetzt sogar in Alarmstimmung, was nach 2024 sein wird, und ich verstehe auch warum. Es geht nicht nur um das Amt des Staatsoberhauptes, sondern um einen Menschen, dem man vertraut, der unter schwierigsten Umständen Entscheidungen getroffen hat und für sie geradestand, mit dem zu rechnen und auf den zu bauen die Menschen gewöhnt sind.“

Volodin unterbrach die Sitzung, lud zu einem Gespräch der Fraktionsvorsitzenden über die „unvorhergesehene Lage“ ein und ließ Präsident Putin bitten, sich zu dem Vorschlag, seine bisherigen Amtszeiten auf Null zu setzen<sup>39</sup>, zu äußern. Putin eilte aus dem Kreml in die Duma und erklärte, dass er damit einverstanden sei, wenn das Verfassungsgericht das vorgeschlagene Verfahren für verfassungsmäßig erkläre und die Volksabstimmung positiv ausgehe. Zwar widersprach Putin der von Valentina Tereškova gelieferten Problembeschreibung der politischen Lage des Landes nicht, aber er setzte andere Akzente und maß anderen Gründen für seinen möglichen Verbleib im Amt ein höheres Gewicht bei<sup>40</sup>: „Ich bin mit den Rednern einverstanden: die Welt verändert sich wirklich, und das betrifft nicht nur den stürmischen, wahrhaft explosiven Charakter der Technologieentwicklung, sondern buchstäblich alle Seiten des Lebens. Diese Wandlungen haben kardinalen Charakter, und ich würde sagen, sie sind unumkehrbar. Wir sehen, wie kompliziert sich die Situation in der Weltpolitik darstellt, im Bereich der Sicherheit, in der globalen Wirtschaft, und jetzt kommt noch das Corona-Virus zu uns geflogen, und die Preise für Erdöl tanzen und springen und mit ihnen der Kurs der nationalen Währung und die Börsen. Aber ich nutze diese Tribüne um zu sagen: ich bin absolut überzeugt, dass wir diese Periode durchstehen, würdig bewältigen und dass die Wirtschaft im Ganzen gefestigt wird und dass die wichtigsten Produktionszweige noch kraftvoller und konkurrenzfähiger werden.

Dabei verstehen alle ausgezeichnet, dass auch im Inneren unseres Landes leider noch immer viel...mit heißer Nadel gemacht worden ist. Und es gibt bei uns noch immer viel Verwundbares. Das betrifft die innenpolitische Stabilität, die zwischennationale und interreligiöse Eintracht, die Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Deswegen ist es verständlich, dass während der Arbeit an den Verfassungsänderungen immer schärfer und engagierter die Frage diskutiert wurde, wie das höchste Institut der Staatsgewalt in Russland, eben die Präsidialgewalt formiert werden soll...Ich sehe, dass diese Frage die Bürger nicht weniger beunruhigt ...als die Abgeordneten der Staatsduma, und diese Besorgtheit ist verständlich. Ich bin überzeugt, dass eine Zeit kommen wird, in welcher die höchste

---

<sup>39</sup> „Auf Null setzen“ ist in Russland sofort zum geflügelten Wort voller Scherz, Satire und Ironie geworden. Siehe **Holm, Kerstin**: Russland am Nullpunkt, in: FAZ v. 13.3.2020, S. 9

<sup>40</sup> Text der Rede: Protokoll der Plenarsitzung vom 10.3.2020, a.a.O.



Präsidentengewalt in Russland nicht mehr so sehr, wie man sagt, personifiziert sein wird, und nicht mit irgendeinem, konkreten Menschen allein verbunden sein wird, aber unsere gesamte bis jetzt vorausgegangene Geschichte war auf diese Weise geprägt, und es ist unmöglich, das nicht zu berücksichtigen...

Ich denke und bin auch zutiefst davon überzeugt, dass eine starke Präsidentialvertikale für unser Land, für Russland, absolut notwendig ist. Und die heutige Situation in der Wirtschaft...und auch auf dem Gebiet der Sicherheit erinnert uns alle bis zum Abwinken daran. Vor allem für die Stabilität ist das erforderlich.“

Die Erklärung Vladimir Putins lässt keinen Zweifel: Russlands ununterbrochene Herrschaftstradition einer personifizierten Staatsgewalt, die nach innen und außen durch einen faktisch über die Fülle der Staatsgewalt gebietenden Machthaber repräsentiert wird und auch das Herrschaftssystem Putins kennzeichnet, das mit dessen Gesicht seit einem Vierteljahrhundert das Präsidentenamt personell verschmolzen ist, drängt hin zum Besitz des Amtes auf Lebenszeit. Auch das liegt in der Tradition der russisch-sowjetischen Geschichte.

Vor diesem Hintergrund muss der „nur“ von der Verfassung geforderte Machtwechsel im Jahre 2024 formal und künstlich erscheinen. Er wäre zwar dem Grundprinzip des demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates geschuldet, nämlich dem Vorrang des Rechts vor der Macht, aber in der Realverfassung des Putin-Regimes hat sich dieses Prinzip längst umgekehrt<sup>41</sup>. Die hinter dem Prinzip „Recht vor Macht“ stehenden gesellschaftlichen Kräfte und politischen Gruppen haben in der Breite der Gesellschaft einen zu geringen Rückhalt und sind zu marginalisiert, um sich gegenüber der das Land längst wieder beherrschenden traditionellen politischen Kultur durchsetzen zu können. Der nun seinem Ende entgegengehende Prozess der Verfassungsrevision liefert dafür einen weiteren und keineswegs schwachen Beleg<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> **Luchterhandt, Otto**: Bedeutungen, Verständnis und Struktur von Macht (vlast') im Russland Präsident Putins, in: Abhandlungen der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft (BWG), Band LXIV, Braunschweig 2012, S. 99 – 124.

<sup>42</sup> Bemerkenswert, aber auch bezeichnend ist es, dass **Putin** Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup>, also die „Auf Null-Setzung“ seiner Amtszeiten, gegenüber den Abgeordneten der Duma nicht mit dem Umfang und Gewicht der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen gerechtfertigt hat. Er hat vielmehr im Gegenteil diesem Argument eines Teiles seiner Anhänger am Ende seines Duma-Auftritts mit folgenden Worten den Boden entzogen: „Lasst uns nicht vergessen: wir verabschieden doch keine neue Verfassung, sondern fügen in sie zwar bedeutsame, aber doch nur einzelne Korrekturen ein. Dabei möchte ich nochmals betonen, dass ich es für unzweckmäßig halte, die ganze Verfassung, die ihr Potential noch nicht ausgeschöpft, sondern vielmehr ihre Effektivität gezeigt hat, sogar hinsichtlich der Entscheidung der Frage der Präsidentialgewalt, halte ich für unzweckmäßig.“ Damit wandte sich Putin indirekt auch gegen den aus seinen Diensten gerade ausgeschiedenen Berater **Vladislav Surkov**, der am 26.2.2020 in einem Interview mit der BBC gesagt hatte: „Wenn im Ergebnis die Vollmachten des Präsidenten irgendwie präzisiert werden, und Derartiges ist schon gesagt worden, dann führt die juristische Logik mit Notwendigkeit dazu, die Zählung der Amtsperioden des Präsidenten neu zu beginnen. Denn mit neuen Vollmachten wäre das dann schon **Luchterhandt - Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit. Teil 2**, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)

Der von der Abgeordneten Tereškova eingebrachte Antrag, in Art. 81 der Verfassung einen Abs. 3<sup>1</sup> einzufügen, wurde ohne Aussprache zur Abstimmung gestellt und mit 379 von 380 Stimmen angenommen<sup>43</sup>. Ebenso ist das Verfassungsänderungsgesetz am Ende der 2. Lesung, nun insgesamt, mit 382 Stimmen, ohne Gegenstimmen bei 44 Enthaltungen von der Duma angenommen worden.

### 3. Die Verabschiedung des Verfassungsänderungsgesetzes

Das Verfahren der Behandlung und Annahme des Gesetzes über die Verfassungsänderung richtet sich nach Art. 136 in Verbindung mit Art. 108 der Verfassung und dem Gesetz vom 4. März 1998 über das Verfahren der Annahme und des Inkrafttretens von Korrekturen (popravok) der Verfassung RF<sup>44</sup>. Es schreibt der Duma und dem Föderationsrat keine Fristen für die Behandlung und Beschlussfassung über den Gesetzesentwurf vor. Den Parlamenten der Regionen dagegen gibt das Gesetz für die Beratung und Billigung (odobrenie) oder Verwerfung des von der Föderalversammlung verabschiedeten Verfassungsänderungsgesetzes maximal ein Jahr Zeit (Art. 9). Die Regelungen entsprechen der prinzipiellen Bedeutung und Wichtigkeit von Verfassungsänderungen, denn letztere bedürfen sorgfältiger Prüfung sowie in die Tiefe gehender und breiter Diskussionen, nicht nur in den Parlamenten, sondern auch in der interessierten Öffentlichkeit. Dem haben die Organe, die gemäß Art. 136 an der Verfassungsänderung beteiligt sind, keine Rechnung getragen, denn sie haben offenkundig aus dem Kreml den Befehl erhalten, das Verfassungsänderungsgesetz so schnell wie möglich zu verabschieden, und diesen Befehl auch gehorsam erfüllt: der Föderationsrat hat dem Gesetz noch an demselben Tage, an dem der von der Duma in 3. Lesung verabschiedete Entwurf bei ihm einging, nämlich am 11. März, ohne Gegenstimmen zugestimmt und die Parlamente der Regionen Russlands haben schon bis zum Mittag des folgenden Tages, also am 12. März, das Gesetz mit der nötigen Zwei-Drittel-Mehrheit (62 von 85 Regionen, das Minimum beträgt 57 Regionen) gebilligt<sup>45</sup>. Die perfekte Synchronisation der Behandlung des Verfassungsänderungsgesetzes in den 85 Regionen des Landes veranschaulicht in eindrucksvoller Weise, wie zuverlässig die Staatsorganisation Russlands von der Administration Präsident Putins landesweit beherrscht wird. Am 14. März 2020 unterzeichnete

---

ein neues Institut der Präsidentschaft. Darauf könnten die Beschränkungen der heutigen Präsidentschaft nicht erstreckt werden.“ Siehe: <https://sova.news/2020/02/26/surkov-dal-pervoe-posle-otstavki-intervyu-chto-on-skazal-i-chto-eto-znachit/>. *Surkovs* Ansicht wurde sofort von Putins Pressesprecher *Dmitrij Peskov* zurückgewiesen. Zu *Surkov* siehe: *Ackeret, Markus*: Russlands Zyniker der Macht tritt ab, in: NZZ v. 29.2.2020, S. 5.

<sup>43</sup> Duma-Protokoll: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5430/>. *Boris Višnevskij*, Jurist, Blogger und Abgeordneter im Stadtparlament St. Petersburgs (Fraktion „Jabloko“), hat am frühesten mit klarem Blick die von Putin schließlich durchgesetzte Lösung des „2024-Problems“ vorausgesagt. Siehe <https://spb.yabloko.ru/news/press-releases/boris-vishnevskij-proch-ot-parlamentskoj-respubliki>.

<sup>44</sup> Quelle: Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (SZRF) 1998, Nr. 10, Pos. 1146.

<sup>45</sup> *Muchametšina, Elena/Bočarova, Svetlana*: Regiony odobrili popravki v Konstituciju v uskorennom porjadke, in: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/12/825084-regioni-odobrili>. Die schwächste Mehrheit erhielt das Gesetz in der Moskauer Stadtduma, in der 26 von 45 Mitglieder dafür stimmten. Jabloko und ein Teil der KPRF stimmten dagegen.

**Luchterhandt - Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit. Teil 2, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)**

Präsident Putin das Gesetz. Es wurde offiziell u.a. in der „Rossijskaja gazeta“ vom 16. März veröffentlicht<sup>46</sup>.

Es ist offenkundig, dass den Abgeordneten der beteiligten Parlamente nicht einmal die Zeit dafür eingeräumt wurde, die verabschiedeten Verfassungsänderungen sorgfältig zu lesen, geschweige denn, und sei es auch nur ansatzweise, sie zu prüfen, über das Für und Wider jeder Änderung nachzudenken und sich schließlich zu entscheiden<sup>47</sup>. An einem solchen, d. h. an einem normalen demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren der Verfassungsänderung im Geiste der in Kapitel 1 der Verfassung Russlands verkündeten Prinzipien war der Kreml offensichtlich nicht interessiert. Mehr als das: er hat es rigoros unterbunden. Deutlicher hätte Präsident Putin seine Nichtachtung, ja Verachtung der in Russland auf der föderalen Ebene und in den Regionen tätigen Volksvertretungen und ihrer Mitglieder kaum ausdrücken können. Es ist offenkundig: Das unter dem Regime Präsident Putins praktizierte „Verfassungsleben“ Russlands nähert sich immer mehr den Realien des Sowjetsystems an.

Wenn es dafür noch eines weiteren Beweises bedurft hätte, dann hat ihn das Verfassungsgericht Russlands mit seinem am 16. März 2020 verkündeten „Gutachten“ (zaključenie) zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsänderungsgesetzes erbracht. Das Gericht hat das schon in formeller Hinsicht gezeigt, denn es hat die lächerlich kurze Frist von 7 Tagen<sup>48</sup>, die ihm der Gesetzgeber für die Erstellung des Gutachtens zugemutet hatte, nicht einmal annähernd ausgeschöpft, seine Entscheidung vielmehr schon nach zwei (2) Tagen verkündet<sup>49</sup>! Erwartungsgemäß<sup>50</sup> hat das Gericht

---

<sup>46</sup> <https://rg.ru/2020/03/16/popravka-v-konstituciyu-dok.html>.; ferner <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001?index=0>.

<sup>47</sup> Interview von **Viktorija Mikiša** mit der Abgeordneten des Parlaments von Jakutien/Sacha, **Sulustaana Myraan** in der Novaja gazeta vom 14.3.2020: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/03/14/84321-s-takoy-konstitutsiey-ya-zaschitit-interesy-naroda-ne-mogu>. Die Abgeordnete stimmte, schon wegen des absurden Verfahrens, gegen das Gesetz. Es war die einzige Gegenstimme. Danach legte sie ihr Mandat (Fraktion „Spravedlivaja Rossija“) nieder.

<sup>48</sup> Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes „über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“ vom 14.3.2020. Der Präsident hatte noch am 14.3.2020, unmittelbar nach der Unterzeichnung und Verkündung des Gesetzes, den Antrag („zapros“) beim Verfassungsgericht gestellt. Von diesem Zeitpunkt an lief die 7-Tage-Frist. Das Gutachten umfasst 52 Seiten. Die extreme Schnelligkeit, mit der das Gericht sich seiner Aufgabe entledigte, lässt mindestens zwei Schlussfolgerungen zu: erstens, dass die Richter bereits unmittelbar vor der 2. Lesung des Gesetzesentwurfes in der Duma, also nach Kenntnis des Gesetzestextes, an die Entscheidung herangegangen waren, und zweitens, dass das Gericht der Präsidialadministration demonstrativ signalisieren wollte, dass es ohne Zögern, gehorsam und geschlossen die Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsänderungsgesetzes bestätigen würde.

<sup>49</sup> Text: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

<sup>50</sup> In Russland haben auch die kremlkritischen Medien nicht daran gezweifelt, dass das Verfassungsgericht das Verfassungsänderungsgesetz für verfassungskonform erklären würde.

das von Präsident Putin eingebrachte Gesetz zur Änderung der Verfassung (im Weiteren: Gesetz) für verfassungsmäßig erklärt<sup>51</sup>.

## VIII. Das „Gutachten“ (zaključenie) des Verfassungsgerichts: Hauptprobleme und Kritik

Ausgehend von dem Antrag des Präsidenten hatte das Gericht folgende zwei Fragen zu beantworten:

1. ist das Verfahren mit der Verfassung vereinbar, das Art. 3 Abs. 2 bis 5 des Verfassungsänderungsgesetzes für das Inkrafttreten der Änderungen der Verfassung (Art. 1 des Gesetzes) vorgesehen hat, nämlich im Wege und kraft einer - positiv ausgegangenen – Volksabstimmung über jene Änderungen, deren Einzelheiten Art. 1 des Gesetzes regelt?
2. sind die von Art. 1 des Gesetzes vorgesehenen und die Kapitel 3 bis 8 der Verfassung betreffenden, aber gemäß Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes noch nicht in Kraft getretenen Änderungen der Verfassung mit den Bestimmungen der Kapitel 1, 2 und 9 der (geltenden) Verfassung vom 12.12.1993 vereinbar, die gemäß Art. 135 Abs. 1 der Verfassung einen höheren Rang als die Vorschriften der Kapitel 3 bis 8 haben und deswegen nur in dem von Art. 135 Abs. 2 und 3 besonders aufwendigen Verfahren geändert werden dürfen, das dem Erlass einer neuen Verfassung nahezu gleichkommt?

Das Gericht hat beide Fragen mit Ja beantwortet und damit den Weg zu der für den 22. April 2020 angesetzten Volksabstimmung freigegeben. An den Anfang seiner Begründung hat das Gericht eine juristische These gesetzt und mit ihr eine Weichenstellung vollzogen, die die gesamte folgende Argumentation des Gerichts, um im Bild zu bleiben, auf ein falsches Gleis geschoben hat: nämlich die These, dass das Verfassungsgericht zur Abgabe der gutachterlichen Stellungnahme verpflichtet sei (S. 2 und 4 des Gutachtens). Die Rechtsansicht ist unrichtig. Zwar verpflichtet Art. 3 Abs. 3 des Verfassungsänderungsgesetzes das Verfassungsgericht ausdrücklich dazu, ein Gutachten innerhalb von 7 Tagen zu den beiden Fragen abzugeben, aber indem das Verfassungsgericht nur an die

---

<sup>51</sup> Dass der Vorsitzende des Verfassungsgerichts, **Valerij Dmitrievič Zor`kin**, der Präsidialadministration schon geraume Zeit vorher – informell – mitgeteilt hat, dass das Gericht sich der Verfassungsänderung nicht widersetzen werde, unterliegt keinem Zweifel. Hätte **Zor`kin** im Vorfeld Widerstand oder zumindest eine unbestimmte Position des Gerichts zu erkennen gegeben, würde Präsident Putin das Gericht gar nicht eingeschaltet haben, denn von Verfassungswegen war er dazu nicht verpflichtet. (Die Verfassungsänderung gemäß Art. 136 sieht die Mitwirkung des Verfassungsgerichts nämlich gar nicht vor. Seine Einschaltung war allein der politisch motivierte Wunsch des Präsidenten!) Die Verfassungsrichter hätten dann aber befürchten müssen, dass die von der Verfassungsänderung vorgesehene Verkleinerung des Gerichts von (nominell) 19 auf 11 Richter und die mit der Verfassungsänderung eingeführte Möglichkeit des Präsidenten, in Verbindung mit dem ihm treu ergebenen Föderationsrat, jeden Verfassungsrichter aus – notfalls fabrizierten - disziplinarischen Gründen aus dem Amt zu entlassen, von Präsident **Putin** dazu genutzt werden würde, das Gericht wegen seiner Unbotmäßigkeit abzustrafen. Das Risiko wollten die im Amt ergrauten Richter, die in ihrer Mehrzahl 60 bis 70 Jahre alt sind, der Vorsitzende ist Jahrgang 1943, nicht eingehen.

Verfassung gebunden ist, ist die vom Verfassungsänderungsgesetz dem Gericht auferlegte Verpflichtung nur verbindlich, wenn sie mit der Verfassung im Einklang steht. Das trifft aber nicht zu!

## 1. Wegen Inkrafttretens der Verfassungsänderung keine Prüfungsbefugnis

Das Verfassungsgericht hätte die Verfassungsmäßigkeit seiner angeblichen Verpflichtung selbstverständlich als Erstes, also gleichsam vorab, prüfen müssen, denn es konnte nicht als selbstverständlich annehmen, dass die ihm vom Verfassungsänderungsgesetz auferlegte Verpflichtung auch tatsächlich verfassungskonform sei. Das Gericht hat die Prüfung aber nicht angestellt, ja es hat die Frage nicht einmal aufgeworfen, sei es, weil es hier kein rechtliches Problem gesehen hat, oder sei es, weil es sich mit dem Problem aus welchen Gründen auch immer nicht auseinandersetzen wollte.

Tatsächlich war das Verfassungsgericht nicht verpflichtet, das von ihm verlangte Gutachten abzugeben, denn die beiden ihm gestellten Fragen verkennen, dass das von Präsident Putin am 14. März 2020 unterzeichnete und verkündete Gesetz „über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“ mit seinem Inkrafttreten die Änderung der föderalen Verfassung bereits vollzogen hat. Für eine Prüfung von Seiten des Verfassungsgerichts, ob die in Kraft getretenen Verfassungsänderungen mit der Verfassung vereinbar seien, war deswegen kein Raum mehr, denn die Verfassung Russlands räumt dem Verfassungsgericht nicht die Kompetenz ein, die Verfassungsmäßigkeit von in Kraft getretenen Verfassungsänderungsgesetzen zu überprüfen. Unter Berufung auf frühere Entscheidungen<sup>52</sup> hat das Gericht dies selbst festgestellt (Gutachten, S. 6), nämlich „dass eine Überprüfung der in einem Gesetz der Russländischen Föderation über die Änderung der Verfassung enthaltenen und bereits in den Text der Verfassung inkorporierten Änderungen, nicht im verfassungsgerichtlichen Verfahren erfolgen könne, weil sie schon integraler Teil der Verfassung geworden seien“.

Vor dieser Situation aber stand das Verfassungsgericht, als der Antrag Präsident Putins einging. Denn für das Inkrafttreten des Verfassungsänderungsgesetzes war gemäß Art. 136 der Verfassung alles Notwendige geschehen: „die Billigung durch die Organe der gesetzgebenden Gewalt und mindestens von zwei Dritteln der Subjekte der Russländischen Föderation“. Da es sich bei dem Gesetz um ein „föderales Verfassungsgesetz“ handelt, findet gemäß Art. 136 auf das Verfahren Art. 108 Abs. 2 der Verfassung Anwendung, d. h. erforderlich sind eine Drei-Viertel-Mehrheit (aller Mitglieder) im Föderationsrat und eine Zwei-Drittel-Mehrheit (aller Abgeordneten) in der Staatsduma. Außerdem fügt Art. 108 Abs. 2 Satz 2 hinzu, dass der Präsident das so beschlossene Verfassungsgesetz innerhalb von 14 Tagen zu unterzeichnen hat und das Gesetz dann zu verkünden ist. Es tritt damit, so Art. 136 ausdrücklich, in Kraft<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Sonderbeschluss vom 17.7.2014 No. 1567-O; Quelle: [http://www.main-law.ru/ksrf/1567-o\\_ot\\_17-07-2014](http://www.main-law.ru/ksrf/1567-o_ot_17-07-2014).

<sup>53</sup> Im Unterschied zu dem Verfahren bei einfachen föderalen Gesetzen hat der Präsident bei föderalen Verfassungsgesetzen kein (suspensives) Veto-Recht (Art. 107 Abs. 3). Er muss sie ausfertigen.

Das Verfassungsgericht hätte folglich das Verfahren sehr schnell beenden können und auch beenden müssen, denn es hätte unter Hinweis auf Art. 136 in Verbindung mit Art. 108 der Verfassung feststellen müssen, dass die Verfassungsänderungen bereits in Kraft getreten seien, sich deswegen für unzuständig erklären und den Antrag des Präsidenten als unzulässig zurückweisen müssen.

Stattdessen hat das Gericht sich jedoch auf den vom Präsidenten vorgeschlagenen und in dem Artikelgesetz vom 14. März 2020 normierten Weg eingelassen, nämlich die Verfassungsmäßigkeit der nach Ansicht des Präsidenten noch nicht in Kraft getretenen Verfassungsänderungen sowie der noch nicht in Kraft getretenen Vorschriften über die „allgemeine Volksabstimmung“ zu prüfen.

## 2. Unzuständigkeit, da keine Befugnis zur präventiven Normenkontrolle

Die Richtigkeit der Rechtsansicht des Präsidenten unterstellt, hätte das Verfassungsgericht aber auch diesen Antrag wegen fehlender Zuständigkeit zurückweisen müssen. Das ergibt sich aus Art. 125 Abs. 2 lit. a der Verfassung. Die Vorschrift verpflichtet das Verfassungsgericht, auf Antrag (u. a.) des Präsidenten, die Verfassungsmäßigkeit (u. a.) „föderaler Gesetze“<sup>54</sup> zu prüfen, also solcher Gesetze, die bereits in Kraft getreten sind. Es handelt sich um die Kompetenz des Gerichts zur nachgängigen, repressiven abstrakten Normenkontrolle. Die Kompetenz zur **präventiven** abstrakten Normenkontrolle, also zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit noch nicht in Kraft getretener Gesetze, hat das Verfassungsgericht RF nach dem zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens geltenden Recht nicht, noch nicht. Denn diese Kompetenz soll das Verfassungsgericht erst mit dem Inkrafttreten der Verfassungsänderungen gemäß Art. 1 des Verfassungsänderungsgesetzes erhalten (Art. 125 Abs. 5<sup>1</sup>). Der Antrag des Präsidenten<sup>55</sup> „die Vereinbarkeit (Nichtvereinbarkeit) der **nicht in Kraft getretenen** (hervorgehoben von O. L.) Bestimmungen des betreffenden Gesetzes mit den Bestimmungen der Kapitel 1, 2 und 9 der Verfassung der Russländischen Föderation“ (S. 2 des Gutachtens) zu begutachten, setzt demnach auf Seiten des Verfassungsgerichts eine Kompetenz voraus, die es (auch) nach Ansicht des Präsidenten noch nicht haben kann und hat, sondern die sie durch die vom Gericht noch zu prüfende Verfassungsänderung erst noch bekommen soll. Hier klafft ein offenkundiger Widerspruch<sup>56</sup>.

Das Verfassungsgericht scheint ihn bemerkt zu haben, denn es räumt vorsichtig ein, dass Art. 136 der Verfassung die Teilnahme des Verfassungsgerichts am Verfahren der Änderung der Kapitel 3 bis 8 der

---

<sup>54</sup> Darunter fallen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts RF auch föderale Verfassungsgesetze im Sinne von Art. 108 der Verfassung.

<sup>55</sup> Quelle auf der Homepage des Präsidenten: <http://kremlin.ru/events/president/news/62989>.

<sup>56</sup> Der bekannte Jurist und Blogger, **Boris Višnevskij**, Mitglied der „Jabloko“-Fraktion im St. Petersburger Stadtparlament, hat am 15. 3. 2020 auf diesen schreienden Widerspruch zur geltenden Verfassung hingewiesen. Siehe **derselbe**: Mit welchem Vorzeichen gehen die Richter des VerFG in die Geschichte ein? in: Écho Moskvj: [https://echo.msk.ru/blog/boris\\_vis/2605878-echo/](https://echo.msk.ru/blog/boris_vis/2605878-echo/).



Verfassung „unmittelbar“ nicht vorsehe, womit es suggeriert, dass Art. 136 die Teilnahme des Gerichts „mittelbar“ zulässt. Dafür liefert Art. 136 jedoch nicht den geringsten Anhaltspunkt.

Anstatt also mit diesen Feststellungen die Prüfung der Frage zu beenden, leitet das Gericht in seiner bekannten Manier<sup>57</sup> aus einer Reihe nur aufgezählter, inhaltlich aber nicht näher qualifizierter Verfassungsbestimmungen („Art. 10, 15,16,125 und 136“) den allgemeinen Rechtsgedanken ab, „die gerichtliche Verfassungskontrolle...könne als echte Garantie der juristischen Kraft der Bestimmungen über die Grundlagen der Verfassungsordnung Russlands und der fundamentalen Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers im System der Verfassungsnormen, und als Garantie der Widerspruchsfreiheit des Textes der Verfassung RF als Grundgesetz dienen“ (Gutachten, S. 6). Der Satz hat nur eine einzige Funktion: dem Verfassungsgericht über die ihm von der Verfassung konkret und nachprüfbar eingeräumten Kompetenzen und Befugnisse der abstrakten Normenkontrolle hinaus noch jene Befugnis einzuräumen, die es zwar nicht hat, auf die es in dem zu entscheidenden Fall nach Ansicht der Präsidialadministration aber ankommt, nämlich die Rechtfertigung der vom Präsidenten gewünschten und vom Gesetzgeber übernommenen Einschaltung des Verfassungsgerichts in das Verfahren der Änderung der Kapitel 3 bis 8 gemäß Art. 136 der Verfassung und zwar in Form der präventiven abstrakten Normenkontrolle.

### 3. Keine Berechtigung zur Durchführung einer Volksabstimmung

Auch die folgende, vom Gericht daraus gezogene Schlussfolgerung entbehrt der verfassungsrechtlichen Grundlage: „Deswegen war der Verfassungsgesetzgeber, geleitet vom Prinzip der Volksmacht (narodovlastie) und zur verfassungsmäßigen Legitimierung seiner Entscheidung, berechtigt, zur allgemeinen russländischen Abstimmung zu greifen, die von der geltenden rechtlichen Regelung für die Annahme der Verfassungsänderung direkt nicht vorgesehen ist.“ Dass eine solche Abstimmung von der Verfassung auch *indirekt* nicht vorgesehen ist, verschweigt das Gericht. Stattdessen spricht es ganz offen und wiederholt von „einer Ergänzung des Verfahrens“ und fügt als Argumente für seine Ansicht noch - den rechtlich irrelevanten Gesichtspunkt - hinzu, dass die Mitwirkungsrechte der Föderalversammlung und der Subjekte der Föderation an der Verfassungsänderung dadurch nicht eingeschränkt würden.

Mit dem Gedankengang setzt sich das Gericht über den elementaren juristischen Grundsatz hinweg, dass eine von der Verfassung abschließend getroffene Regelung nicht ohne eine förmliche Ergänzung bzw. Korrektur des Verfassungstextes geändert werden kann, weil andernfalls der Gesetzgeber eine ihm von der Verfassung nicht eingeräumte Befugnis usurpieren würde.

---

<sup>57</sup> Dazu **Luchterhandt, Otto**: Normative Entdifferenzierung, Nivellierung und Selektivität – „Markenzeichen“ der Judikatur des Verfassungsgerichts Russlands, in: **Baller, Oesten/ Breig, Burkhard** (Hrsg.): Justiz in Mittel- und Osteuropa, Berlin 2017, S. 83 – 97 (84 f.).

Das Gericht hat sich in seiner Meinung offensichtlich auch nicht durch den Umstand verunsichern lassen, dass im Unterschied zum Verfahren gemäß Art. 136 nur die „große“, d. h. auch eine die Änderung der Kapitel 1, 2 und 9 einbeziehende Verfassungsreform gemäß Art. 135 eine „allgemeine Volksabstimmung“ (vsenarodnoe golosovanie) vorsieht. Nach allen international anerkannten Methoden der Verfassungsinterpretation folgt aus diesem prägenden Unterschied zwischen den beiden Artikeln, dass sich der Verfassungsgeber im Falle des Art. 136 **bewusst** gegen die Volksabstimmung als zusätzliches Verfahrenselement entschieden hat. Wenn das Verfassungsgericht das anders gesehen haben sollte, dann hätte es sich mit dem Problem auseinandersetzen müssen. Das hat es nicht getan. Wie nachlässig es in methodologischer Hinsicht mit den relevanten Verfassungsvorschriften umgeht, zeigt sein Hinweis darauf, dass Art. 135 die Volksabstimmung für die Totalrevision der Verfassung, also quasi für den Erlass einer neuen Verfassung, reserviert habe (Gutachten, S. 10). Das Gericht hat dabei gar nicht gemerkt, dass es mit dieser – durchaus zutreffenden - Bemerkung den bewussten Verzicht des Verfassungsgebers auf die Volksabstimmung im Verfahren der weniger bedeutenden Verfassungsänderung gemäß Art. 136 indirekt gerade bestätigt!

Völlig ignoriert das Verfassungsgericht im Übrigen die Tatsache, dass der Präsident nicht dazu ermächtigt ist, sei es eine „allgemeine Volksabstimmung (vsenarodnoe)“ (Art. 135 Abs. 3 sowie Akt der Verfassungsgebung am 12.12.1993), oder, was nur ein sprachlicher Unterschied ist, eine „gesamtrussländische (vserossijskoe) Abstimmung“ (Art. 2 Verfassungsänderungsgesetz) zu initiieren, zu beschließen oder terminlich anzusetzen. Die Verfassung gibt ihm nur die Kompetenz und Befugnis, ein sich davon erheblich unterscheidendes „Referendum anzusetzen“, und das auch nicht nach seinem freien politischen Ermessen, sondern nur „in dem Verfahren, das von einem föderalen Verfassungsgesetz vorgesehen ist“ (Art. 84 lit. c Verfassung RF). Das Nähere regelt das detaillierte, fast 100 Artikel zählende Referendumsgesetz der Russländischen Föderation, das von Präsident Putin am 28. Juni 2004<sup>58</sup> ausgefertigt wurde. Danach verfügt der Präsident nur im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen über die Befugnis zur Initiierung eines Referendums (vgl. Art. 14)<sup>59</sup> und im Übrigen über das Recht, dessen Termin zu bestimmen und die Verfassungsmäßigkeit der Referendumsfrage durch das Verfassungsgericht RF vorab prüfen zu lassen (Art. 23). Die Initiative zu einer allgemeinen Volksabstimmung weist das Referendumsgesetz in Übereinstimmung mit Art. 135 der Verfassung allein der „Verfassungsversammlung“ (konstitucionnoe sobranie) zu (Art. 6 Abs. 1).

Aus den Regelungen ergibt sich die Schlussfolgerung, dass für eine „kreative Ergänzung“ des Art. 136 der Verfassung durch Rückgriff auf das fundamentale Verfassungsprinzip der „Volksmacht“ kein Raum ist. Art. 3 Abs. 3 und Art. 84 mitsamt dem föderalen Referendumsgesetz sowie Art. 135 Abs. 3 der

---

<sup>58</sup> SZRF 2004, Nr. 27, Pos. 2710.

<sup>59</sup> **Beriger, Julian-Ivan**: Das Referendum in den Föderationssubjekten und Gemeinden des heutigen Russlands, Baden-Baden 2016, S. 55 ff.

Verfassung treffen alle relevanten Regelungen in Bezug auf die unmittelbare Einbeziehung des Volkes in das Fällen von Sachentscheidungen.

Die in Bezug auf Art. 136 der Verfassung besonders sichtbar gewordene Art und Weise der Argumentation ist nachgerade typisch für die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Russlands: Es stellt zwei rechtliche Positionen, die einander definitiv ausschließen, nebeneinander, beschreibt sie auch korrekt, löst den Widerspruch zwischen ihnen aber nicht wirklich auf, etwa durch die Herstellung einer praktischen Konkordanz zwischen ihnen oder mit einem überwiegenden, daher durchschlagenden und überzeugenden juristischen Argument, sondern lässt den beschriebenen Gegensatz irgendwie in der Schwebe, entscheidet sich dann im Ergebnis aber – letztlich ohne Begründung – für diejenige Position, die zu dem von ihm in politischer Hinsicht gewünschten Ergebnis hinführt. Im vorliegenden Fall ist das die Position des Präsidenten<sup>60</sup>. Das ist, rechtstheoretisch auf den Punkt gebracht, nicht mehr Verfassungsauslegung *lege artis*, sondern politisch motivierter und gesteuerter Dezisionismus!

Indem das Verfassungsgericht im Prinzip mit denselben Argumenten wie die Präsidialadministration die Kompetenz der präventiven Normenkontrolle für sich in Anspruch nimmt, versetzt es sich in die Lage, die Verfassungsmäßigkeit der letztlich vom Präsidenten vorgeschlagenen Verfassungsänderungen im Einzelnen zu prüfen. Dazu war das Verfassungsgericht, das sei noch einmal unterstrichen, aber nicht berechtigt. Daraus ergibt sich eine unabweisliche Schlussfolgerung: das Gericht nahm für sich die präventive Normenkontrolle nur deswegen in Anspruch, weil es den politischen Willen des Präsidenten erfüllen wollte. Es hat damit seine Kompetenz und seine Funktion überschritten, denn es hat nicht mehr nach Maßgabe des Rechts gehandelt, sondern Politik betrieben!

#### **4. Ausnahmslose Bestätigung der angeblich noch nicht in Kraft getretenen Verfassungsänderungen**

Im weiteren Verlauf des Gutachtens erörtert und prüft das Verfassungsgericht systematisch die Verfassungsmäßigkeit der vom Präsidenten vorgeschlagenen Änderungen. Es handelt sich bei ihnen ganz überwiegend um Ergänzungen von Vorschriften. Betroffen sind 46 der 137 Verfassungsartikel, davon nicht wenige Artikel allerdings mehrfach. Im Einzelnen sind es über 170 Änderungen. Der

---

<sup>60</sup> Präsident **Putin** hatte sie auf der Plenarsitzung der Arbeitsgruppe zur Verfassungsänderung am 26.2.2020 mit folgenden Worten formuliert: „Die geltende Gesetzgebung erlaubt dieses Gesetz über die (Verfassungs-) Korrekturen nach der Annahme durch die Staatsduma, den Föderationsrat und zwei Drittel der gesetzgebenden Versammlungen der Subjekte der Föderation endgültig anzunehmen. Danach muss die Unterschrift des Präsidenten kommen, und das scheint alles zu sein. Aber namentlich ich (No imenno ja) habe mit Blick auf die Wichtigkeit dieser Korrekturen vorgeschlagen, dass das Gesetz über die Korrekturen nur und erst in Kraft tritt, nach der Feststellung der Ergebnisse der gesamtrussländischen allgemeinen Abstimmung, was nichts anderes ist als ein Plebiszit. Das ist das Allerwichtigste und Sie und ich müssen das befolgen (sobljusti). Danach kommt das Dekret des Präsidenten über die Einfügung der Korrekturen in den Text der Verfassung.“ Protokoll der Sitzung: <http://kremlin.ru/events/president/news/62862>.

Umfang der Verfassung ist dadurch erheblich angeschwollen. Die rechtliche Qualität der Verfassungsänderungen erweist sich demgegenüber als ambivalent: nicht wenige der neuen Bestimmungen haben den Charakter von politischen Deklarationen, deren juristischer Gehalt zweifelhaft ist, manche Vorschriften galten bisher schon kraft einfacher Parlamentsgesetze und sind nun mit Verfassungsrang versehen worden, einer Reihe von Änderungen insbesondere im Gefüge der höchsten Staatsorgane kommt aber auch erhebliches verfassungsrechtliches Gewicht zu, vor allem dadurch, dass die bislang schon überragende Kompetenz- und Machtstellung des Präsidenten noch weiter gestärkt worden ist. Die allerwichtigste Bestimmung aber ist die „Lex Putin“, die Aufhebung der Amtszeitenbeschränkung für den amtierenden Präsidenten (Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup>).

Für die seltsam anmutende, so offensichtlich disparate Mischung der Verfassungsänderung sind mindestens vier Gründe ursächlich:

1. Die straffe zeitliche Regie des gesamten Verfahrens von Seiten der Präsidialadministration und des von ihr gesteuerten Dreivorstandes der „Arbeitsgruppe“ und der Duma-Gremien;
2. Die vom Kreml vor allem propagierte Ausrichtung der „aus dem Volke“ erbetenen Vorschläge auf soziale und nationale, vaterländische Themen;
3. Die zunehmende Betonung der Distanz Russlands gegenüber Einflüssen aus dem Ausland, vor allem aus Europa, mit der Tendenz zum Rückzug auf einen großrussischen und zugleich imperialen Staatsnationalismus in der Tradition des Russländischem Imperiums und der Sowjetunion;
4. Das beherrschende Motiv für die Verfassungsänderung überhaupt, nämlich die Ermöglichung weiterer Amtszeiten Vladimir Putins als Präsident über 2024 hinaus.

Es würde den Rahmen der vorliegenden Analyse sprengen, die Prüfung der Änderungen durch das Verfassungsgericht im Einzelnen darzustellen. Stattdessen wird die Art und Weise in den Blick genommen, in welcher das Verfassungsgericht prüft, ob bzw. inwieweit die Neuregelungen die verfassungsrechtlich höherrangigen Bestimmungen der Kapitel 1 und 2 verletzen. Es sind vor allem zwei Methoden, nach denen das Verfassungsgericht vorgeht:

Erstens: Nach dem Zitat der zu prüfenden Neuregelung behauptet das Gericht, dass die Regelung der von ihm genannten Bestimmung des Grundlagen- oder des Grundrecht Kapitels nicht widerspreche. Es liefert dafür aber keine Begründung. Denn das Gericht verzichtet darauf, den Sinn der von ihm genannten und evtl. verletzten Verfassungsbestimmung wenigstens knapp zu referieren, zieht auch weitere, ebenfalls betroffene Verfassungsbestimmungen nicht heran und sieht schließlich sogar davon ab, die rechtliche Bedeutung und die tatsächliche Wirkung der zu prüfenden Neuregelung zu analysieren und zu bewerten.

Exemplarisch zeigt sich die „Methode“ bei zwei besonders wichtigen Neuregelungen (Gutachten, S. 23-25): erstens, dass der Präsident „die allgemeine Leitung der Regierung“ zugewiesen bekommt (Art.

110 Abs. 1), also in der Sache Chef des Ministerkabinetts wird, und zweitens die Neuregelung über den Staatsrat (Art. 83 Punkt e<sup>1</sup>). Erstere Regelung verstößt nach Meinung des Gerichts nicht gegen Art. 11 (Kap. 1), weil die Regierung als Staatsorgan neben dem Präsidenten bestehen bleibe. Eine evtl. Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung (Art. 10) prüft das Gericht nicht. Im zweiten Fall prüft das Verfassungsgericht, ob es beim Staatsrat, beim Sicherheitsrat und bei der Administration des Präsidenten „nicht zu Überschneidungen der Verantwortlichkeit dieser Institute mit der Kompetenz der Organe der Staatsgewalt komme, die in Art. 11 Abs. 1 der Verfassung genannt seien“, also namentlich des Präsidenten, und verneint das. Gerade eine solche Überschneidung besteht jedoch ganz offenkundig beim Staatsrat zu den Kompetenzen des Präsidenten (Art. 80 Abs. 3) und der Regierung (Art. 114 Abs. 1). Auch hier ignoriert das Gericht den Art. 10.

Zweitens: Die vom Änderungsgesetz in Kapitel 3 über den Föderativen Aufbau Russlands eingefügten staatlichen Maßnahmen sozialen Schutzes prüft das Verfassungsgericht unter dem Gesichtspunkt, ob sie den Grundrechten (Ehe und Familie, Art. 38) und soziale Sicherheit (Art. 39) widersprüchen. Es verneint das, weil die betreffenden Grundrechte im Prinzip dieselben Ziele verfolgten. Die sich damit in *formeller* Hinsicht stellende Rechtsfrage, ob die betreffenden sozialen Schutzbestimmungen nicht in das Grundrechtskapitel gehören und das Änderungsgesetz dies mit der Platzierung in Kapitel 3 unzulässigerweise umgangen hat, hat das Gericht nicht geprüft, ja nicht einmal aufgeworfen. Es hat nicht nur bei den sozialen Rechten diesen formalrechtlichen Aspekt, sondern auch in allen anderen Fällen, in denen sich wegen des fundamentalen Charakters der Bestimmungen die Platzierung, sei es in der Präambel oder bei den Grundlagenbestimmungen, geradezu aufdrängt, wie bei dem Gottesbezug, bei der Proklamierung Russlands als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion usw. (vgl. Art. 67<sup>1</sup>), ignoriert.

Bedenkt man, dass das Verfassungsgericht am 14. März 2020, einem Sonnabend, den Antrag des Präsidenten auf Prüfung des Änderungsgesetzes erhalten und bereits am Montag, dem 16. März 2020, das Gutachten dem Präsidenten zugestellt hat, führt kein Weg an der Schlussfolgerung vorbei, dass das Gericht die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelungen *lege artis* gar nicht geprüft, sondern sich den Argumenten der Administration des Präsidenten einfach nur angeschlossen und sie übernommen hat<sup>61</sup>.

## **5. Rechtfertigung der „Auf-Null-Setzung“ (obnulenie) der Präsidenschaften Vladimir Putins**

Präsident Putin bat am Ende seines Antrages<sup>62</sup> das Verfassungsgericht mit Nachdruck um die Prüfung der Frage, ob es zulässig sei, „auf der Grundlage der Resultate der direkten allgemeinen russländischen

<sup>61</sup> Zum zeitlichen Ablauf siehe oben bei Anm. 42 ff.

<sup>62</sup> Quelle auf der Homepage des Präsidenten: <http://kremlin.ru/events/president/news/62989>.

Willensbekundung der Bürger den Art. 81 der Verfassung RF um einen Abs. 3<sup>1</sup> zu ergänzen“, den er wie folgt zitiert<sup>63</sup>:

„Die Bestimmung des Art. 81 Abs. 3 der Verfassung der Russländischen Föderation, die die Zahl von Amtszeiten beschränkt, im Verlauf derer eine und dieselbe Person das Amt des Präsidenten der Russländischen Föderation innehaben darf, findet auf die Person, welche das Amt des Präsidenten der Russländischen Föderation inne gehabt und (oder) inne hat, ohne Anrechnung der Zahl der Amtszeiten Anwendung, im Verlauf derer sie dieses Amt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Korrektur der Verfassung der Russländischen Föderation inne hatte und (oder) inne hat, welche die entsprechende Beschränkung eingefügt hat, und schließt für sie nicht die Möglichkeit aus, das Amt des Präsidenten der Russländischen Föderation im Verlauf der Amtszeiten inne zu haben, die von der genannten Bestimmung [gemeint ist Art. 81 Abs. 3 – O.L.] zugelassen wird.“

Das Verfassungsgericht hat dem Begehren des Präsidenten mit bemerkenswerter Ausführlichkeit entsprochen (Punkt 6.2., S. 39 - 45). Zunächst nimmt es zu der Neufassung des Art. 81 **Abs. 3** Stellung, welche das Recht, das Präsidentenamt zu besetzen, auf zwei Amtszeiten begrenzt<sup>64</sup>, und stellt fest, dass die Neuregelung den Bestimmungen der Kapitel 1 und 2 nicht widerspreche. Mehr als das, das Gericht identifiziert das der Neuregelung zugrunde liegende Prinzip: Sie „beträchtigt klar und unzweideutig (sic!) die prinzipielle (sic!!) Absicht des Verfassungsgebers, in der Verfassungspraxis (sic!!!) die periodische Ersetzung und Ablösbarkeit (smenjaemost`) der Personen zu gewährleisten, die das Amt des Präsidenten der Russländischen Föderation einnehmen“ (S. 40). Dieser Interpretation der neuen Fassung des Art. 81 Abs. 3 kann man nur zustimmen, denn der Sinn der Abänderung des Abs. 3 ist in der Tat offensichtlich.

Der Leser des Gutachtens erwartet nun die Feststellung, dass der in Art. 81 eingefügte Abs. 3<sup>1</sup> dem in Abs. 3 verkündeten Prinzip diametral entgegengesetzt ist, und erwartet deswegen eine verfassungsrechtlich überzeugende Begründung und Rechtfertigung für den offenkundigen Widerspruch zweier Regelungen unmittelbar hintereinander. Die erste Erwartung erfüllt das Gericht auch, ja es weist ausdrücklich darauf hin, dass Art. 3<sup>1</sup> „objektiv die Möglichkeit konkreter Personen erweitert, ...das Amt des Präsidenten RF sowohl mehr als zwei Amtszeiten, als auch mehr als zwei Amtszeiten hintereinander zu besetzen“ (Gutachten, S. 41). Bei den Ausführungen irritiert lediglich die Formulierung, Abs. 3<sup>1</sup> „konkretisiere“ die in Abs. 3 normierte „allgemeine Bestimmung“. Das ist ein

---

<sup>63</sup> Das Zitat stimmt mit dem Gesetz überein. Siehe dessen Text in der „Rossijskaja gazeta“ vom 16.3.2020: <https://rg.ru/2020/03/16/popravka-v-konstituciyu-dok.html>. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Verfassungsgeber diese „Lex-Putin“-Bestimmung bewusst extrem umständlich, fast bis zur Unverständlichkeit, formuliert hat.

<sup>64</sup> Dafür musste nur das Wort „hintereinander“ (podrjad) gestrichen werden. Deswegen war, wie auch von **Vladimir Putin** praktiziert, eine weitere Amtszeit „nach einer Pause“ nicht ausgeschlossen gewesen. **Art. 81 Abs. 3 lautet in der neuen Fassung:** „Eine und dieselbe Person darf das Amt des Präsidenten der Russländischen Föderation nicht mehr als zwei Amtszeiten innehaben.“



offenkundiger sprachlicher Missgriff, denn die einem Prinzip vollkommen widersprechende Regelung kann nach den Gesetzen der Logik nicht dessen „Konkretisierung“ sein<sup>65</sup>.

Die sprachliche Entgleisung ist indes kein Zufall, sondern nur der - noch unscheinbare - Beginn der nun folgenden, einer schiefen Ebene gleichenden Argumentation, dessen Tiefpunkt das Gericht - erwartungsgemäß - mit der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup> erreicht.

Die Methode der Argumentation, die das Gericht schon an früherer Stelle seines Gutachtens angewandt hatte, um manifeste normative Widersprüche verbal (scheinbar) aufzulösen, wendet es auch jetzt an. Losgelöst von einer Analyse der konträren Bestimmungen des Abs. 3 und Abs. 3<sup>1</sup>, hebt das Gericht das Problem auf die allgemeine, abstrakte Ebene eines Konflikts zwischen zwei „verschiedenen Verfassungswerten“, zwischen denen eine „Balance“ hergestellt werden müsse: einerseits das Prinzip des „demokratischen Rechtsstaats“, das unter Umständen einschneidende Beschränkungen rechtfertige, andererseits das „Prinzip der Volksmacht“ (princip narodovlastija). Worin hier die „einschneidenden Beschränkungen“ bestehen, kann man wegen des Zusammenhangs mit der strengeren Amtszeitenregelung zwar vermuten, aber wieso die Beschränkungen vom Prinzip des demokratischen Rechtsstaates (Art. 1 Verfassung RF) legitimiert sind und welcher Zusammenhang hier besteht, lässt das Gutachten offen. Das Gericht verzichtet erstaunlicherweise überhaupt darauf, den verfassungsrechtlichen Sinn und Zweck der Amtszeitenbegrenzung des Präsidenten darzulegen. Es kommt nicht einmal in den Blick, dass die Amtszeitenbegrenzung eine Beschränkung (nur) des passiven Wahlrechts darstellt, nämlich des amtierenden Präsidenten am Ende seiner zweiten Amtszeit. Stattdessen konzentriert das Gericht seine Argumentation auf die Einschränkung des Prinzips der Volksmacht, aber unter einem ebenso überraschenden wie abwegigen Gesichtspunkt: sie bedeute „das Recht, in freien Wahlen die Person zu wählen, die es [das Volk] für am würdigsten für das Amt des Staatsoberhauptes hält“, natürlich unter den Bedingungen des politischen Wettbewerbs, wobei die Entscheidung dann beim Wähler liege. Das damit eigentlich angesprochene *aktive* Wahlrecht des Bürgers wird von Art. 81 Abs. 3 aber gar nicht berührt. Das Gericht bringt es gleichwohl ins Spiel, weil es der Meinung zuzuneigen scheint, der Bürger habe einen Anspruch darauf, dass sich auch der amtierende Präsident wieder zur Wahl stellt, um ihn wählen zu können. Der folgende Satz setzt jedenfalls voraus, dass der amtierende Präsident nach seiner Amtszeit am Wahlkampf teilnehmen dürfe, wenn es dort heißt, er „unterliege objektiv der Notwendigkeit, die Ergebnisse seiner Tätigkeit in der verflossenen Periode vorzustellen“.

---

<sup>65</sup> Derselben „Dialektik“ frönt allerdings auch die Administration des Präsidenten, wenn sie in der „Auskunft“ über das verabschiedete Verfassungsänderungsgesetz schreibt. „Eine und dieselbe Person darf das Amt des Präsidenten RF nicht mehr als zwei Amtsperioden innehaben. Es wird vorgeschlagen, die betreffende Forderung auf den Präsidenten der Russländischen Föderation zu <https://rg.ru/2020/03/16/popravka-v-konstituciyu-dok.html> erstrecken (!?!), der dieses Amt im Augenblick, in welchem das Gesetz in Kraft tritt, inne hat, ohne Anrechnung der Zahl von Amtszeiten, die er in diesem Augenblick schon inne hatte oder die er gerade inne hat.“ Spravka GPU, S. 3, Quelle: <http://kremlin.ru/acts/news/62988>.

Mit diesen Darlegungen entfernt sich das Gericht noch weiter von dem Weg zur Lösung des verfassungsrechtlichen Problems, welches das konträre Nebeneinander des Grundsatzes begrenzter Amtszeiten (Art. 81 Abs. 3) einerseits und der exklusiven Aufhebung des Grundsatzes zugunsten von Vladimir Putin (Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup>) andererseits aufwirft. Es vernebelt den Weg, der zur verfassungsrechtlichen Auflösung des Widerspruchs zwischen beiden Bestimmungen hinführt. Er soll an dieser Stelle knapp skizziert werden.

Ausgangspunkt ist die Frage nach der rechtlichen Bedeutung und der rechtlichen Funktion der Amtszeitenbegrenzung des Art. 81 Abs. 3. Die Bestimmung, dass sich der Inhaber des Präsidentenamtes nach Ablauf einer zweiten Amtszeit nicht ein weiteres Mal um das Präsidentenamt bewerben darf, bedeutet eine von der Verfassung unmittelbar selbst angeordnete Beschränkung des in Art. 32 Abs. 2 der Verfassung RF verbrieften Grundrechts, sich in ein Staatsorgan wählen zu lassen, also des passiven Wahlrechts in Bezug auf das Präsidentenamt. Mit Blick darauf, dass das Wahlrecht eine Hauptform zur Realisierung der Volkssouveränität (Art. 3 Abs.1 Verfassung RF) und des Demokratieprinzips ist (Art. 1, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 Verfassung RF) berührt die Einschränkung des passiven Wahlrechts gemäß Art. 81 Abs. 3 auch jene Grundprinzipien der Verfassung.

Die in Art. 81 Abs. 3 normierte Beschränkung des passiven Wahlrechts ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt, denn sie dient der Gewaltenteilung im Sinne von Art. 10 der Verfassung RF. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist ein Kernelement des Rechtsstaates. Es hat die allgemeine Funktion, die Staatsgewalt auf mehrere organisatorisch selbständige und mit eigenen Kompetenzen ausgestattete Staatsorgane zu verteilen, um die Staatsgewalt durch die Machtverteilung zu mäßigen, um die Staatsorgane durch ein System von checks and balances an das Recht zu binden und ihre Kontrolle zu erleichtern und schließlich um den Menschen und Bürgern zu ermöglichen, ihre Grundrechte mit Hilfe unabhängiger Gerichte und Richter im Falle von Verletzungen durchzusetzen. Die Bestimmung, dass eine und dieselbe Person nicht mehr als zweimal das Amt des Präsidenten innehaben darf, ist ein Fall der temporalen und personalen Gewaltenteilung. Sie will bewirken, dass spätestens nach dem Ablauf von zwei Amtszeiten das Amt in andere Hände übergeht, um durch den periodischen personellen Wechsel die Konzentration von Macht bei einer Person zu verhindern und dem eventuellen Missbrauch von Macht vorzubeugen. Dieser Zweck ist aus der Sicht des Prinzips der Gewaltenteilung umso bedeutsamer, als der föderale Präsident über besonders starke Machtbefugnisse verfügt, wodurch schon von vornherein das Gleichgewicht zwischen den Zweigen und den obersten Organen der Staatsgewalt gefährdet wird<sup>66</sup>.

Durch die Amtszeitenbegrenzung wird zwar in das passive Wahlrecht des amtierenden Präsidenten eingegriffen, aber diese Beschränkung ist erstens ein relativ geringfügiger Eingriff in das passive

---

<sup>66</sup> Zur Gewaltenteilung ausführlich unter Einbeziehung der einschlägigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts RF: **Wieser, Bernd** (Hrsg.): Handbuch der russischen Verfassung, Wien 2014, S. 114 ff., 120 ff. (Kommentierung von Art. 10 – **O. Luchterhandt**).

Wahlrecht, weil erst eine *dritte* Bewerbung um das Präsidentenamt ausgeschlossen wird, und zweitens liegt die Amtszeitenbeschränkung im Interesse des Prinzips der Gewaltenteilung, das mit Blick auf die Garantie der Grund- und Menschenrechte einen besonders hohen Rang hat. Art. 81 Abs. 3 bewirkt also (auch) in seiner neuen Fassung eine Balance zwischen dem passiven Wahlrecht bzw. dem Demokratieprinzip einerseits und dem Prinzip der Gewaltenteilung und dem Rechtsstaatsprinzip andererseits. Die beiden miteinander im Konflikt liegenden Prinzipien werden in und durch Art. 81 **Abs. 3** in einen praktischen Ausgleich gebracht.

Wenn nun aber schon der Art. 81 Abs. 3 der Verfassung das Ergebnis eines Kompromisses zwischen zwei Verfassungsprinzipien und Ausdruck einer Balance zwischen ihnen ist, wo ist in dem Prinzipienkonflikt dann der Platz von Art. 81 **Abs. 3<sup>1</sup>**? Bis zu dieser Frage ist das Verfassungsgericht nicht vorgedrungen. Es interpretiert Abs. 3<sup>1</sup>, wie sich gezeigt hat, als Ausdruck des Prinzips der „Volksmacht“, also der Demokratie (Art. 1 und 3 der Verfassung RF) im Rahmen einer zwischen „Verfassungswerten“ herzustellenden Balance. Aber es übersieht dabei, dass Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup> gar keine Balance herstellt, sondern im Gegenteil die von Art. 81 Abs. 3 hergestellte Balance zwischen Demokratie und Gewaltenteilung zugunsten des amtierenden Präsidenten wieder beseitigt und Vladimir Putin damit privilegiert! Für diese Privilegierung fehlt aber eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Das Gutachten liefert sie nicht. Das ist freilich kein Versehen des Gerichts. Denn es kann für die Privilegierung Putins und für die durch Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup> zu seinen Gunsten gemachte Ausnahme von Art. 81 Abs. 3 der Verfassung keine Rechtfertigung liefern, und zwar deswegen nicht, weil Abs. 3<sup>1</sup> seinem Wesen nach keine allgemeine Verfassungsbestimmung, sondern nichts anderes ist als eine singuläre, allein auf Vladimir Vladimirovič Putin, also auf eine konkrete historische Person zugeschnittene Einzelfallregelung. Nichts illustriert das besser als der Umstand, dass der Dumavorstizende Volodin nach dem Auftritt Valentina Tereškovas Vladimir Putin mit der Bemerkung in die Duma bat, das betreffe ihn allein!

Dass das Gericht sich darüber im Klaren war, dass Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup> keine echte Verfassungsbestimmung, sondern eine „Lex Putin“, d. h. eine auf Putin allein gemünzte Vorschrift darstellt, lässt „zwischen den Zeilen“ der folgende Satz erkennen, mit dem das Gutachten seine Ausführungen zur „Balance“ zwischen konträren Verfassungswerten abschließt: „Vor dem Hintergrund dieser basishaften Balance (bazovogo balanca) darf der Verfassungsgeber auch konkrete, historische Faktoren der Verabschiedung einer entsprechenden Entscheidung berücksichtigen, darunter den Grad von Bedrohungen für den Staat und die Gesellschaft, den Zustand des politischen und ökonomischen

Systems und dgl.“ (Gutachten, S. 42)<sup>67</sup>. Der Satz ist dunkel und nur eine Andeutung. Worauf er sich konkret bezieht, bleibt offen<sup>68</sup>.

Was der außenstehende, unbefangene Leser der Ausführungen zu Art. 81 für eine zusammenhanglose Aneinanderreihung vager Gedanken halten muss, war für den Adressaten des Gutachtens, die Administration des Präsidenten, und für alle jene, die die Rede der Abgeordneten Tereškova<sup>69</sup> und den historisch zu nennenden Auftritt Präsident Putins in der Duma noch im Ohr hatten, völlig verständlich: Es war eine vollständige Übernahme der allein politisch begründeten Position, die Amtszeitenberechnung für Vladimir Putin wieder „bei Null beginnen“ zu lassen. Aus der Verfassung hat das Gericht das nicht begründen können.

## IX. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

1. Erst in der Schlussphase der 2. Lesung des vom Präsidenten Russlands in die Staatsduma eingebrachten Entwurfs eines Verfassungsänderungsgesetzes, d. h. am 10. März 2020, ist definitiv klar geworden, was Vladimir Putin mit seiner am 15. Januar gestarteten Initiative bezweckt hat: die verfassungsrechtliche, allein für ihn persönlich geltende Ermöglichung weiterer Amtszeiten als Präsident über 2024 hinaus. Alle diesbezüglichen Vermutungen in Russland und auch im Ausland<sup>70</sup>, die bis dahin spekulativ in der Luft hingen, sind damit als zutreffend bestätigt worden.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass Vladimir Putin noch bis zur 1. Lesung des Verfassungsänderungsgesetzes (23.1.2020) und darüber hinaus in Erwägung gezogen hat, wie oben vermutet (siehe S. 24), seine Machtstellung über den Vorsitz des Staatsrates zu sichern. Wenn das zutrifft, dann wird Putin von einem solchen Szenario deswegen Abstand genommen haben, weil die Wahrung einer präsidentengleichen Machtstellung an der Spitze des Staatsrates zusätzliche Verfassungsänderungen zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich gemacht hätte und deren Erfolg von Umständen abhängen würde, die man heute nicht voraussagen und erst Recht nicht garantieren kann. Auch scheint Putin die Gefahr einer „Doppelherrschaft“ von Präsident und Staatsratsvorsitzendem alsbald klarer und realistischer, wie seine Äußerungen in Ivanovo erkennen lassen, eingeschätzt zu

---

<sup>67</sup> Es deutet alles darauf hin, dass für die Behandlung des Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup> der Verfassung Richter **Nikolaj Semenovič Bondar`** verantwortlich war. Er ist schon lange auf das allgemeine Problem der Balance konfligierender Verfassungsprinzipien spezialisiert. Von seiner „Meisterschaft“ konnte er schon einmal bei einer äußerst umstrittenen Entscheidung Zeugnis ablegen. Siehe **Luchterhandt, Otto**: Die Ernennung der regionalen Exekutivchefs durch den Präsidenten Russlands auf dem Prüfstand des föderalen Verfassungsgerichts, in: WGO. Monatshefte für Osteuropäisches Recht (MfOR) 49. Jg. (2007), Heft 1-2, S. 18-47 (27).

<sup>68</sup> Der Satz hängt ohne einen erkennbaren Zusammenhang in der Luft. Das ist freilich nicht der einzige Fall, dass sich das Gericht der Mühe einer juristischen Argumentation oder wenigstens eines nachvollziehbaren Gedankenganges verweigert.

<sup>69</sup> Rede in der Sitzung vom 10.3.2020, Protokoll: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5430>.

<sup>70</sup> Stellvertretend sei nur hingewiesen auf **Veser, Reinhard**: Operation Machterhalt, in: FAZ v. 17.1.2020, S. 1.

**Luchterhandt - Vladimir Putin schafft Klarheit: Präsident Russlands de facto auf Lebenszeit. Teil 2, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)**

haben, und zwar umso mehr, als die Bürger traditionell auf den Präsidenten fixiert sind, mit dem Staatsrat hingegen nichts zu verbinden wussten<sup>71</sup>.

2. Im Vergleich damit bietet der nun beschrittene Weg nur Vorteile. Gewiss, in verfassungsrechtlicher Hinsicht ist das widersprüchliche Nebeneinander von Art. 81 Abs. 3 und Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup> der Verfassung unschön und mit Odium eines *privilegium ad personam* behaftet, aber angesichts des großen Ansehens, das Putin in der Bevölkerung Russlands mit weitem Abstand vor möglichen Konkurrenten noch immer genießt, kann dem juristischen Gesichtspunkt aus dem Blickwinkel des Kreml letztlich nur geringes Gewicht zukommen. Denn die machtpolitischen und psychologischen Vorteile der Aufhebung der Amtszeitenbeschränkung, die dem gegenüber stehen, sind allzu groß: *erstens* wird Präsident Putin in seiner jetzt verbleibenden Amtszeit zu keinem Zeitpunkt eine „lahme Ente“ sein, denn alle innenpolitisch relevanten Gruppen und Kräfte müssen weiter mit ihm an der Spitze des Staates rechnen. *Zweitens* kann sich Vladimir Putin bei der jetzigen Lösung auf die stärksten institutionellen demokratischen und verfassungsstaatlichen Legitimationsfaktoren des Staates berufen – das demokratische Plebiszit und das Votum des Verfassungsgerichts Russlands. Dass beide Legitimationsfaktoren, wie in dieser Analyse gezeigt, auf schwachen, ja auf gar keinen seriösen rechtlichen Füßen stehen, hat in einem Land mit einer so niedrigen Rechts- und Verfassungskultur wie das postsowjetische, postkommunistische Russland nur geringe Bedeutung und ein schwaches Gewicht. *Drittens* hat Russland, auf die Breite des Landes gesehen, eine zutiefst konservative Bevölkerung und eine Gesellschaft, deren „Zivilität“ zwar langsam und stetig wächst, aber von einer Zivilgesellschaft, die stark genug ist, die an der Macht befindliche administrative Herrschaftselite herauszufordern, noch weit entfernt ist, zumal sie in dieser Entwicklung vom „System Putin“ seit Jahren massiv und erfolgreich gestört wird. Präsident Putin kann sich demgegenüber mit guten Gründen als legitimer Repräsentant dieser konservativ und traditional geprägten Gesellschaft und einer zumindest relativen Mehrheit von Bürgern fühlen, die ganz überwiegend sowohl nationalen als auch sozialen Werten verhaftet sind.

3. Die Verfassungsänderungen hinsichtlich der Kompetenzen, Befugnisse und der Interaktion zwischen den föderalen Staatsorganen auf der horizontalen Ebene und den vertikalen Beziehungen zwischen den föderalen Organen, den Organen der Subjekte der Föderation und den kommunalen Selbstverwaltungseinheiten enthalten nicht wenige und auch bedeutsame Neuregelungen. Sie sind weitgehend von der Tendenz bestimmt, die Machtstellung des Präsidenten sowohl im Kreise der föderalen Organe, als auch im Verhältnis zu den Regionen zu stärken. Der neu eingeführte Begriff der „öffentlichen Gewalt“ (*publičnaja vlast`*) als Oberbegriff für die Organe von Föderation, Regionen und örtlicher Selbstverwaltung verfolgt erkennbar das Ziel, Zentralismus und Unitarismus, die für die gesamte Regierungszeit Vladimir Putins und das von ihm geschaffene politische System kennzeichnend sind, weiter zu stärken und auszubauen.

---

<sup>71</sup> **Kireev, Maxim:** Wladimir Putins kontrollierte Farce, in: NZZ v. 20.2.2020, S. 5.

4. Entgegen den Ankündigungen Präsident Putins und seiner Politpropagandisten werden durch die Verfassungsänderungen alle föderalen Verfassungsorgane mit Ausnahme des Präsidenten geschwächt, auch die Föderalversammlung (Staatsduma und Föderationsrat), am stärksten aber die Gerichte, vor allem das Verfassungsgericht<sup>72</sup>.

5. Durch das Verfassungsänderungsgesetz vom 14. März 2020 ist der Graben in der Verfassung zwischen dem Grundlagenkapitel 1 und dem Menschenrechtskapitel 2 einerseits und den Kapiteln 3 bis 8 über die Staatsorganisation andererseits dramatisch vertieft worden. Wegen der Übermacht des Präsidenten und der dadurch bewirkten Schwächung der Gewaltenteilung (Art. 10) war diese Kluft schon bislang beträchtlich. Nun ist sie in einen Abgrund verwandelt worden. Die Vorschriften und Bestimmungen des Staatsorganisationsrechts, die gemäß Art. 16 Abs. 2 der Verfassung eigentlich den Grundprinzipien der Verfassung im Sinne von Kapitel 1 entsprechen müssten, sind durch die Ergänzungen und Änderungen des Verfassungsänderungsgesetzes immer mehr in Distanz zu den Buchstaben der Fundamentalbestimmungen der Verfassung und erst Recht zu ihrem Geist getreten. Das ist auch durch die Anreicherung mit Bestimmungen erreicht worden, die antiliberalen, nationalistischen, rechtsstaatsfeindlichen und antidemokratischen Ideologien entstammen. Die „Krönung“ dieser Entwicklung ist Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup>.

6. Seit dem Inkrafttreten der Verfassungsänderungen vom 14. März 2020 zeigt sich die Verfassung der Russländischen Föderation mit einem janusköpfigen Haupt: Neben den Prinzipien eines demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates in den ersten beiden Kapiteln präsentiert sich das Staatsorganisationsrecht der Kapitel 3 bis 8 als eine inzwischen in weiter Distanz dazu stehende andere Verfassung. Man kann sie **Putin-Verfassung** nennen. Ihr stärkstes Symbol und politische Realität zugleich ist die „Lex Putin“ des Art. 81 Abs. 3<sup>1</sup> der Verfassung. Sie öffnet das Tor zu einer Präsidentschaft Vladimir Putins de facto auf Lebenszeit. Ob es dahin kommen wird, ist ungewiss, aber die Grundlagen dazu sind gelegt und gelten schon heute.

7. Die Bevölkerung Russlands war Anfang April bzw. Ende März 2020, also am Ende des Monats, in dem das Verfassungsänderungsgesetz verabschiedet wurde, gespalten: 48% befürworteten eine weitere Amtszeit Putins ab 2024, 47% waren dagegen<sup>73</sup>. Infolge der von der Bekämpfung der „Corona-Pandemie“ inzwischen auch in Russland erzwungenen staatlichen Quarantänemaßnahmen und ihrer absehbaren katastrophalen Auswirkungen auf nahezu sämtliche Bereiche des öffentlichen und des privaten Lebens, ganz besonders aber auf die Wirtschaft des Landes wird die Bereitschaft der Bürger,

---

<sup>72</sup> Siehe dazu die „Abrechnung“ mit dem Verfassungsänderungsgesetz, aber auch mit dem Verfassungsgericht in dem Interview mit **Il'ja Šablinskij**: Zloj duch Konstitucii, in: Novaja gazeta v. 14.3.2020 (elektronische Ausgabe).

<sup>73</sup> <https://echo.msk.ru/programs/graniweek/2617093-echo/>. Interview bei „Écho Moskvyy“ mit **Lev Gudkov**, Levada-Zentrum, zu Umfragen bzgl. Popularität der VerÄnderung zur Ermöglicung weiterer Amtszeiten VVPs ab 2024; siehe auch den Artikel in der Zeitung „Vedomosti-Online“: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/26/826370-konstitutsionnaya-popravka>.



die Verfassungsänderungen zu billigen, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit weiter sinken. Damit wird zunehmend fraglich, ob die Verfassungsänderungen in der vorgesehenen „gesamtrussländischen Abstimmung“ an ihrem neu anzusetzenden Termin von einer Mehrheit der daran teilnehmenden Bürger unterstützt werden.

8. Würde das Verfassungsänderungsgesetz tatsächlich keine Zustimmung erhalten, entstünde eine paradoxe rechtliche Lage: Zwar sind, wie in dieser Analyse gezeigt, die Verfassungsänderungen in Übereinstimmung mit Art. 136 der Verfassung RF schon in Kraft getreten, aber wegen des eigenmächtig und unter Verletzung der Verfassung durchgesetzten zusätzlichen Erfordernisses eines Plebiszits würde Präsident Putin daran gehindert sein, das Inkrafttreten der Verfassungsänderung anzuerkennen, sollte das Ergebnis des Plebiszits gegen die Verfassungsänderungen ausfallen. Es wäre ein Treppenwitz, wenn Präsident Putin dann das Verfassungsgericht Russlands erneut mit einem Gutachten beauftragen würde, festzustellen, ob das Verfassungsänderungsgesetz nicht doch schon – ohne Plebiszit - in Kraft getreten ist. Das Gericht würde die Frage zweifellos bejahen.

©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