

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Schwerpunkt: Reform der Verfassung der Russischen Föderation</b>	
<i>Suren Adibekevič Avak'ian</i> , Moskau Das Wort „Macht“ sollte nicht erschrecken .....	13
<i>Aleksei V. Dolzhibikov</i> , St. Petersburg “Over the Top” (“ <i>chereschur</i> ”): The Russian Model of the Proportionality Principle .....	27
<i>Rainer Wedde</i> , Wiesbaden Russland: Die jüngsten Verfassungsänderungen und die Gewaltenteilung ...	55
<i>Elena Gritsenko</i> , St. Petersburg Was bleibt von der kommunalen Selbstverwaltung nach den Verfassungsänderungen in Russland übrig? .....	65
<i>Tatiana Khramova/Alexandra Troitskaya</i> , Moskau Russian Constitutional Justice at the Crossroads: The Ambiguous Reform of 2020 .....	83
<i>Konstantin Branovitskij</i> , Ekaterinburg Die Verfassungsänderungen zur Absetzung föderaler Richter im Lichte der richterlichen Unabhängigkeit .....	99
<i>Irina Adam</i> , Regensburg/München (Synoptische Übersetzung) Die russische Verfassung von 1993 und ihre Änderungen von 2020 .....	109
<b>Aufsätze</b>	
<i>Herbert Küpper</i> , Regensburg/München Notstandsverfassungen in Osteuropa .....	181
<i>Tomasz Wardyński/Stanisław Drozd</i> , Warschau Die Pandemie wird die Globalisierung nicht zurückdrängen, aber sie ist wohl eine Bedrohung für die transnationale Rechtsstaatlichkeit .....	233
<i>Roman Melnyk</i> , Nur-Sultan Wissenschaftliches Plagiat in der Ukraine: Verwaltungs- und strafrechtliche Verantwortlichkeit .....	241
<i>Joanna Glowacka/Romana Cierpiał-Magnor</i> , Wien Die Modernisierung des polnischen Vergaberechts .....	257
<i>József Benke</i> , Pécs Einführung in die Allgemeinen Prinzipien des neuen ungarischen Privatrechts .....	285
<i>Simoné Combos Katalin/Miklós Szirbik</i> , Budapest Rechtsfragen bei der Handhabung und Rückabwicklung von Beihilfeverträgen im Sinne des Europäischen Wettbewerbsrechts in Ungarn und Deutschland im Lichte der EuGH-Rechtsprechung .....	345
<i>Zsuzsanna Árvai</i> , Debrecen The Market Conditions of Electricity Services .....	359

Neuer Bezugspreis  
Jahrbuch Ostrecht  
Der Bezugspreis (einschließl.  
MwSt) beträgt ab 1. Januar 2022  
jährlich (ein Band) € 169,-  
zuzüglich Vertriebskosten

ISSN 0075-2746

JOR – Jahrbuch für Ostrecht

Schriftleitung: *Axel Bormann*, Institut für Ostrecht München e. V., Landsheimer Straße 4, 93047 Regensburg, Telefon: (09 41) 9435450, E-Mail: [bormann@ostrecht.de](mailto:bormann@ostrecht.de), Homepage: [www.ostrecht.de](http://www.ostrecht.de)  
Zitiervorschlag: JOR 61 (2020).

**Manuskripte:** Der Verlag haftet nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss schriftlich erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch die Befugnis zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege eines photomechanischen oder eines anderen Verfahrens. Dem Autor verbleibt die Befugnis nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen; ein Honorar hieraus steht dem Autor zu.

**Urheber- und Verlagsrechte:** Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Lesätze, denn diese sind geschützt, so wie sie vom Einsender oder von der Schriftleitung erarbeitet und redigiert worden sind. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen verwendete Sprache, übertragen werden.

Verlag: C. H. Beck oHG, Amtsgericht München, HRA 48045, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: (089) 3 81 89-0, Telefax: (089) 38 18 93 98, Postbank Konto 62 29 802, BLZ 700 100 80.  
Der Verlag ist oHG. Gesellschafter sind Dr. Hans Dieter Beck und Dr. h. c. Wolfgang Beck beide Verleger in München.

Erscheinungsweise: Jährlich.

Bezugspreis Jahrgang 2021: Jährlich € 169,- (inkl. MwSt.). Zusätzlich Versandkosten.  
Bestellungen über jede Buchhandlung und beim Verlag.

Abo-Service: Telefon (089) 38 18 97 50, Fax: (089) 38 18 93 58. E-Mail: [kundenservice@beck.de](mailto:kundenservice@beck.de)

Abbestellungen müssen 6 Wochen vor Jahresende erfolgen.

Adressenänderungen: Bei Adressenänderungen müssen neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse angegeben werden.

Satz: Druckerei: C.H.Beck, Nördlingen

Druck: Druckerei Himmer GmbH, Steinerne Furt 95, 86167 Augsburg

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff).

<i>Máté Juklesz, Szeged</i>	373
Legal questions arising from vaccination against COVID-19 in Hungary ....	
<i>Emőd Veress, Budapest/Cluj-Napoca</i>	387
The Romanian Civil Code: Ten years of application .....	
<i>Axel Bormann, Regensburg/Berlin</i>	403
Verfassungswidrigkeit des moldauischen Sprachengesetzes: Russisch als privilegierte Minderheitensprache .....	
<b>Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2020</b>	
Russische Föderation .....	411
Ukraine .....	428
Belarus .....	440
Litauen .....	442
Polen .....	447
Tschechische Republik .....	457
Slowakei .....	466
Ungarn .....	474
Moldau .....	480
Rumänien .....	483
Bulgarien .....	492
Slowenien .....	495
Kroatien .....	498
Bosnien-Herzegowina .....	501
Montenegro .....	503
Serbien .....	506
Kosovo .....	508
Albanien .....	512
Mongolei .....	516

## Gutachten

### Russland

Sittenwidrigkeit eines Darlehensvertrags nach russischem Recht. Rechtsgutachten zum russischen Zivil- und Zivilprozessrecht, erstattet in einem Forderungsprozess vor einem deutschen Gericht von Wiss. Referentin Antje Himmelreich, Regensburg .....

519

### Lettland

Erwerb von Eigentum durch Kauf vom Berechtigten und vom Nichtberechtigten in Lettland. Rechtsgutachten zum lettischen Recht, erstattet im Rahmen eines Herausgabe- und Forderungsprozess vor einem deutschen Gericht von Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Kupper, Regensburg/München .....

543

## Dokumentation

### Osteuropa

Die notstandsbezogenen Verfassungsvorschriften in Osteuropa von Herbert Kupper, Regensburg/München .....

555

## Buchbesprechungen

<i>Karmen Lutman</i> , Neupravičena obogatitev [Ungerechtfertigte Bereicherung], Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020 (Prof. Dr. Dr. h.c. <i>Herbert Kupper</i> ) .....	607
<i>Danjan Možina</i> (Hrsg.), Razvojne tendence v obligacijskem pravu. Ob 40-letnici <i>Zakona o obligacijskih razmerjih</i> [Entwicklungstendenzen im Schuldrecht. Über das 40 Jahre alte Gesetz über die schuldrechtlichen Bestimmungen], Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2019 (Prof. Dr. Dr. h.c. <i>Herbert Kupper</i> ) .....	608
<i>Edvin Sugarev, Hristo Hristov, Petăr Bučkov</i> , Korupcionnata Bălgaria (Das korruptierte Bulgarien), Teil 1, 1989–1997, Sofia 2016, 640 Seiten; <i>Edvin Sugarev, Hristo Hristov, Krasen Nikolov</i> , Teil 2, 1997–2005, Sofia 2017, 560 Seiten; Teil 3, 2005–2018, Sofia 2018, 752 Seiten, Verlag Graždansko združenie Libertarium ( <i>Klaus Schrammeyer</i> ) .....	610
<i>Heinz-Bernd Wabnitz, František Korbel, Petr Novotný, Christian Theiß</i> (Hrsg.), Einführung in das tschechische Recht, Schriftenreihe der Juristischen Schulung Bd. 188, 2. Aufl. C.H. Beck, München 2020 (Prof. Dr. Dr. h.c. <i>Herbert Kupper</i> ) .....	611
<i>Rainer Wedde</i> (Hrsg.), Die Reform der russischen Verfassung, Schriftenreihe der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung e.V. Bd. 3, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2020 (Prof. Dr. Dr. h.c. <i>Herbert Kupper</i> ) .....	614
<i>Bernad Wieser</i> , Vergleichendes Verfassungsrecht, 2. Aufl., Verlag Österreich, Wien 2020 (Prof. Dr. Dr. h.c. <i>Herbert Kupper</i> ) .....	618

PROF. DR. ELENA GRITSENKO\*, ST. PETERSBURG

## Was bleibt von der kommunalen Selbstverwaltung nach den Verfassungsänderungen in Russland übrig?\*

*Die Autorin beleuchtet in ihrem Beitrag die Auswirkungen der jüngsten Verfassungsreform auf die kommunale Selbstverwaltung, die, obwohl von den Änderungen stark betroffen, von den Diskussionen im Vorfeld der Verfassungsreform kaum erfasst wurde. Deren Fokus lag eher auf der zunehmenden Machtfülle des Präsidenten und den Eingriffen in die justizielle Selbstverwaltung, während allein die neue Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsorgane für die Gewährleistung des Zugangs zu medizinischer Versorgung maßgeblichen Eingang in die Auseinandersetzungen fand. Die Autorin geht u. a. der Frage nach, ob in der Summe der Änderungen der Verfassung ein neues Verfassungsprinzip der Einheit der öffentlichen Gewalt erkennbar wird, dass die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Bestand unterminiert und das zusammen mit anderen neuen Regelungen, wie denen zu den föderalen Territorien, deren Relevanz und Funktionalität nachhaltig beschränkt und die eigenen Zuständigkeiten der Föderationssubjekte vermindert.*

Stichwörter: Verfassungsreform, kommunale Selbstverwaltung, Einheit der öffentlichen Gewalt, föderale Territorien, Staatsgewalt, Föderationssubjekte

### INHALT

- I. Einführung
  - II. Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt als neues Verfassungsprinzip?
  - III. Territoriale Grundlage der örtlichen Selbstverwaltung
  - IV. Besondere Formen der Organisation der öffentlichen Gewalt
  - V. Schlussfolgerung
- Summary*

### I. EINFÜHRUNG

Fragen der örtlichen Selbstverwaltung blieben wie die neuen Formen der territorialen Organisation der öffentlichen Gewalt zu Beginn der Verfassungsreform im Januar letzten Jahres im Schatten der gesellschaftlichen, politischen und fachlichen Diskussionen. In den Informationsmaterialien, die in der Bevölkerung zwecks Popu-

*Prof. Dr. Elena Vladimirovna Gritsenko, Professorin am Lehrstuhl für Verfassungsrecht der Staatlichen Universität St. Petersburg, E-Mail: e.gritsenko@spbu.ru.  
\*Übersetzung aus dem Russischen von Antje Himmelreich, wissenschaftliche Referentin für russisches und ukrainisches Recht am Institut für Ostrecht München, Regensburg.*

larisierung der Verfassungsänderungen verbreitet worden sind, wurden Fragen der Organisation der örtlichen Gewalt praktisch nicht berührt<sup>1</sup>. Von der örtlichen Selbstverwaltung wurde lediglich unter dem Aspekt des Zusammenwirkens sämtlicher Ebenen der öffentlichen Gewalt hinsichtlich der Gewährleistung einer zugänglichen und qualitativen medizinischen Hilfe für jeden gesprochen<sup>2</sup>.

In diesem Zusammenhang verwundert es nicht, dass die Änderungen, die in der einen oder anderen Form die Organisation der örtlichen Gewalt betreffen, von den Bürgern nicht so stark unterstützt worden sind wie die Änderungen zu den sozialen Verpflichtungen des Staates. Wie die Ergebnisse einer sozialen Umfrage zeigen, die der Untersuchung der Haltung der Bevölkerung zu konkreten Änderungen gewidmet war und im Zeitraum vom 18. bis 24. Juni 2020 von S. Belanovskij und A. Nikol'skaja durchgeführt worden ist, haben nur 37% der Befragten die Neuerung über die föderalen Territorien genehmigt<sup>3</sup>.

Von den Fachleuten und Praktikern der örtlichen Selbstverwaltung wurden die Novellen, die die Organisation der örtlichen Gewalt betreffen, ebenfalls sehr mehrdeutig beurteilt. Neben der Feststellung des Umstands, dass die Verfassungsreform an der bestehenden Lage der örtlichen Selbstverwaltung nichts radikal verändert habe<sup>4</sup>, wird der einschneidende bzw. sogar grundlegende Charakter der örtlichen Änderungen angemerkt<sup>5</sup>. Die Perspektiven der Entwicklung des Instituts der örtlichen Selbstverwaltung werden nach den Änderungen unterschiedlich wahrgenommen: Optimistische Prognosen im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines gut abgestimmten Zusammenwirkens aller Ebenen der öffentlichen Gewalt und einer koordinierten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die staatliche Bedeutung haben, durch die kommunalen und staatlichen Behörden<sup>6</sup> vereinigen sich mit Befürchtungen

bezüglich neuer Bedrohungen für die Existenz der örtlichen Selbstverwaltung als solche und der Anerkennung ihrer endgültigen Verstaatlichung<sup>7</sup>. Diese Unklarheit in den Beurteilungen lässt sich in Vielem mit der Mehrdeutigkeit und der inneren Widersprüchlichkeit der neuen Verfassungsbestimmungen erklären. Die mit der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung verbundenen umfangreichen Änderungen sind in der Tat nicht gleichwertig. Auf der einen Seite werden in einigen Änderungen klar solche Bestimmungen gesehen, die auf eine Verankerung des schon bestehenden *status quo* im Bereich des erreichten Niveaus und der bereits in der geltenden Gesetzgebung verankerten Integration der örtlichen Selbstverwaltung in das einheitliche System der öffentlichen Gewalt unmittelbar in den Verfassungstext gerichtet sind. Auf der anderen Seite wurden in die Verfassung einige neue besondere Formen der territorialen Organisation der öffentlichen Gewalt eingeführt, in welchen die staatliche Gewalt und die öffentliche Selbstverwaltung in spezifischer Form verwickelt werden (föderale Territorien, Städte von föderaler Bedeutung, Verwaltungszentren [Hauptstädte] der Subjekte der RF und sonstige Territorien).

Alle diese Novellen überlassen dem Gesetzgeber und dem Rechtsanwender einen breiten Raum für weitere Interpretationen. Jedoch werden deren einseitige Beurteilungen ebenso wie eine extreme Ansicht kaum helfen, sich in den Perspektiven der reformierten Entwicklung der kommunalen Ebene der Gewalt zurechtzufinden.

Es wird versucht, die Neuerungen der Verfassung im Bereich der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung, die sich auf deren systemische Auslegung im Kontext der in Kraft gebliebenen und den Änderungen nicht unterzogenen Grundlagen der Verfassungsordnung (Kap. 1 der Verfassung) sowie der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers (Kap. 2 der Verfassung) stützen, zu analysieren. Indem in diesem System Koordinaten gefunden werden, soll versucht werden, eine Beurteilung derjenigen ersten gesetzgeberischen Schritte zu geben, welche in Richtung der Umsetzung der Verfassungsänderungen gemacht wurden und Fragen der Organisation der örtlichen Gewalt betreffen.

## II. EINHEIT DES SYSTEMS DER ÖFFENTLICHEN GEWALT ALS NEUES VERFASSUNGSPRINZIP?

Die Verbesserung der Organisation der öffentlichen Gewalt ist, dem Titel des Änderungsgesetzes nach, die zentrale Frage der Verfassungsreform. Der Begriff der öffentlichen Gewalt sowie deren System und Organe werden aktiv unmittelbar in den Verfas-

<sup>1</sup> des Funktionierens der öffentlichen Gewalt“ (Thematischer Kommentar zum Gesetz der Russischen Föderation über die Änderung des Verfassungstextes der Russischen Föderation vom 14. März 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»), Moskau 2020 (verfügbar über das russische Rechtsportal „KonsultantPlus“); *Pravov*, a. a. O.

<sup>2</sup> Zur vollständigen und bedingungslosen Eingliederung der örtlichen Selbstverwaltung in das System der Staatsgewalt siehe z. B. N. L. Pestin, Die Verfassungsreform der örtlichen Selbstverwaltung: Mechanismen der Eingliederung der örtlichen Selbstverwaltung in das System der Staatsgewalt (Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти), Конституционное муниципальное право 2020, Nr. 8, S. 24–30 (verfügbar über das russische Rechtsportal „KonsultantPlus“); O. I. Bizhenova, Änderung(en) zur Verfassung der Russischen Föderation: Soll die örtliche Selbstverwaltung stattdessen? (Баженова О.И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местное самоуправление барьер?), Местное право 2020, Nr. 3, S. 17–26 (25).

<sup>1</sup> Siehe z. B. das Informationsbooklet „Änderungen zur Verfassung der Russischen Föderation: Unser Land, unsere Verfassung, unsere Entscheidung!“ (Информационный буклет «Поправки к Конституции Российской Федерации: наша страна, наша Конституция, наше решение») <http://cikrf.ru/analog/constitution-voting/informatsionnye-materialy/makety/> (zuletzt abgerufen am 7.4.2021).

<sup>2</sup> Informationsbooklet, S. 7.

<sup>3</sup> Ausführlich siehe S. Belanovskij/A. Nikol'skaja, Was denken die Russen über die Änderungen zur Verfassung (Белановский С., Никольская А. Что россияне думают о поправках к Конституции), Forbes vom 29.6.2020, <https://www.forbes.ru/obshchestvo/403897-kak-rossiyane-dumayut-o-popravkah-k-konstitucii> (zuletzt abgerufen am 7.4.2021). Umfrage zu den Änderungen in der Verfassung – Cross-Distribution (Опрос по поправкам в Конституцию – кросс-распределение), <http://sbclan.ru/research-presentations/noindex/opros-po-popravkam-v-konstituciju-kross-raspredelenija.htm> (zuletzt abgerufen am 7.4.2021).

<sup>4</sup> A. N. Sirokovi/S. N. Jurkova, Änderung zur Verfassung der Russischen Föderation: Perspektiven der örtlichen Selbstverwaltung (Широкое А.Н., Юркова С.Н. Поправка к Конституции Российской Федерации: перспективы местного самоуправления), Местное право 2020, Nr. 3, S. 61–66 (61 f.).

<sup>5</sup> A. N. Prizarev, Örtliche Selbstverwaltung als besondere Form des Systems der einheitlichen öffentlichen Gewalt: Rechtstheoretische Untersuchung angesichts der Verfassungsreform 2020 (Призрев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретическое исследование в свете конституционной реформы – 2020), Государственная власть и правоное исследование 2020, Nr. 6, S. 35–39 (verfügbar über das russische Rechtsportal „KonsultantPlus“); M. P. Vezrubova, Probleme des Zusammenwirkens der Kommunen mit den Organen der Staatsgewalt der RF angesichts der Verfassungsreform 2020 (Везрубова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г.), Государственная власть и местное самоуправление 2020, Nr. 11, S. 24–28 (verfügbar über das russische Rechtsportal „KonsultantPlus“).

<sup>6</sup> T. Ja. Chabryeva/A. A. Kljasc, § 26 Einheitliches System der öffentlichen Gewalt (Хабрыева Т.Я., Клысц А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

Копиас А.А., § 26. Единая система публичной власти), Тематический Комментарий № 1-FKZ

2. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Einheit sind die funktionale Verbindung der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung und das vom Verfassungsgericht der RF im „Irkutsk-Urteil“ aufgestellte Prinzip der Einheit der funktionalen Grundlagen der öffentlichen Gewalt<sup>12</sup>. Das Verfassungsgericht der RF, das die örtliche Selbstverwaltung als einen „unabhängbaren Teil des einheitlichen Mechanismus der Verwaltung der Angelegenheiten des föderativen Staates“ betrachtet, hat in dem genannten Urteil die Integrierbarkeit der örtlichen Selbstverwaltung *in den Grenzen ihrer Befugnisse* (kursiv durch die Autorin) in das einheitliche System der öffentlichen Gewalt und ihre Einbeziehung in die Erreichung der Verfassungsziele der staatlichen, wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen, kulturellen und nationalen Entwicklung Russlands unterstrichen<sup>13</sup>. Hierzu kommt in den verfassungsmäßig festgelegten Grenzen die Beteiligung sämtlicher Ebenen der öffentlichen Gewalt bei der Erfüllung der sich aus den Art. 2 und 7 Abs. 1 VerFRF ergebenden Aufgaben zur Einhaltung und zum Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers und zur Schaffung von Bedingungen für ein würdiges Leben und die freie Entwicklung des Menschen<sup>14</sup>.

Auf diese Weise erstreckt sich die funktionale Einheit augenscheinlich in erster Linie auf die Verwirklichung einzelner staatlicher Befugnisse durch die Organe der örtlichen Selbstverwaltung, die ihnen im Zuweisungsverfahren entsprechend durch föderales oder regionales Gesetz übertragen wurden. Dieses Element der kommunalen Zuständigkeit war neben den Fragen von örtlicher Bedeutung im Verfassungstext von Anfang an angedeutet gewesen (Art. 132 VerFRF a.F.). Im Änderungsgesetz wird allerdings auf Verfassungsebene noch ein neues Element der Zuständigkeit der Kommunen eingeführt. Es handelt sich um die *sonstigen Befugnisse*, die von den Organen der örtlichen Selbstverwaltung im Zusammenwirken mit den Organen der Staatsgewalt im Rahmen des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt ausgeübt werden, wie z. B. die Sicherstellung „des Zugangs zur medizinischen Hilfe“<sup>15</sup>. Die

<sup>12</sup> Ziff. 3.1 und 3.2 des Begründungsteils des Urteils des Verfassungsgerichts der RF Nr. 30-P vom 11.12.2015 „In der Sache über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 35 Pkt. 4, 5 und 5.1 und Art. 36 Pkt. 2 und 3.1 des Föderalen Gesetzes „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“ und Art. 3 Pkt. 1.1 des Gesetzes des Irkutsker Gebiets „Über einzelne Fragen der Bildung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung der kommunalen Gebilde des Irkutsker Gebiets“ aufgrund des Ersuchens einer Gruppe von Abgeordneten der Staatsduma“ (im Folgenden: „Irkutsk-Urteil“). Näher zu den Grenzen des funktionalen Zusammenwirkens der Organe der Staatsgewalt und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung siehe E. V. Gritsenko, Kommunalreform im Fokus der Entscheidungen des Verfassungsgerichts Russlands: Neues in den materiell-rechtlichen und prozessualen Ansätzen (Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах). Странное конституционное обозрение 2016, Nr. 5, S. 43–71; näher zur Rechtsnatur der staatlichen und kommunalen Aufgaben und deren Verhältnis siehe E. V. Gritsenko, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Übertragung staatlicher und kommunaler Aufgaben an Private im russischen Recht (Гриценко Е.В. Конституционно-правовые основы передачи государственных и муниципальных задач частным субъектам в российском праве), in: E. Gritsenko/G. Manssen/A. Himmelreich (Hrsg.), Public-private Partnership im kommunalen Bereich: Deutsche und russische Erfahrungen (Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт / Под ред. Е. Гриценко, Г. Манссена, А. Химмельрайх), Moskau 2014, S. 3–9.

<sup>13</sup> Ziff. 2 Abs. 2 und 3 des Begründungsteils des „Irkutsk-Urteils“.

<sup>14</sup> Ebenda: Über das abgestimmte Handeln der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Gewalt als einheitliches Ganzes zum Wohl der Bürger siehe auch Ziff. 7 Abs. 4 des Gutachtens des Verfassungsgerichts der RF über das Änderungsgesetz.

<sup>15</sup> Bemerkenswert ist, dass die Befugnisse der Organe der örtlichen Selbstverwaltung zur Sicherstellung des Zugangs zur medizinischen Hilfe, die in den Grenzen ihrer Zuständigkeit und in Übereinstimmung mit einem föderalen Gesetz ausgeübt werden, als zusätzliche Befugnisse aufgezählt

68 singtonstext eingeführt (Art. 67 Abs. 1, 71 lit. g), 80 Abs. 2, 83 lit. e<sup>3</sup>), 131 Abs. 3, 132 Abs. 3 VerFRF in der Fassung des Änderungsgesetzes). Dabei wird die „Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt“ besonders hervorgehoben, die „für eine möglichst effektive Erfüllung von Aufgaben im Interesse der auf dem entsprechenden Territorium lebenden Bevölkerung“ (Art. 132 Abs. 3) erforderlich ist und die zu sichern der Staatsrat (Art. 83 RF berufen ist (Art. 80 Abs. 2), darunter bildet er für diese Zwecke den Staatsrat (Art. 83 lit. e<sup>3</sup>). Aber was muss man sich unter dem System der öffentlichen Gewalt in der RF vorstellen und worin soll sich dessen Einheit zeigen? Und wie passt diese Einheit mit den grundlegenden Prinzipien der Selbstständigkeit der öffentlich-rechtlichen Gebilde vorstufen und der Subjekte der Föderation und der kommunalen Ebene, d. h. der Subjekte der Föderation und der kommunalen Ebene, zusammen? Die Antwort auf diese Frage ist nicht so eindeutig.

Obwohl der Begriff der öffentlichen Gewalt im ersten Kapitel der Verfassung von 1993 keine direkte Verankerung gefunden hat, hat er zweifellos seine Wurzeln in den Grundlagen der Verfassungsordnung und vor allem in der Volksherrschaft. Gemäß Art. 3 der Verfassung ist das Volk die Quelle jeder (öffentlichen) Gewalt in der RF, als deren Institute und Formen (Arten) die Staatsgewalt und die örtliche Selbstverwaltung auftreten (Art. 3). Gerade auf diese zwei Komponenten des Systems der öffentlichen Gewalt weisen die Ko-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung von Vorschlägen über die Aufnahme von Änderungen in die Verfassung der RF, T. Ja. Chabrieva und A. A. Klisaa<sup>8</sup>, und auch das Verfassungsgericht der RF in seinem Gutachten vom 16. März 2020 zu diesem Gesetz hin<sup>9</sup>.

Wenn man dem in der Praxis des Verfassungsgerichts der RF und in der Lehre bereits ausgeprägten Standpunkt zur Auslegung der Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt folgt, kann man feststellen, dass sich die wechselseitigen Beziehungen beider Formen – der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung – in folgenden Aspekten äußert.

1. Der erste Aspekt besteht in der Einheit der grundlegenden Prinzipien der Struktur des Systems der öffentlichen Gewalt. So hat das Verfassungsgericht wiederholt angemerkt, dass die Organisation der Gewalt vor Ort „mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der RF und den sich aus diesen Grundlagen ergebenden Prinzipien der Demokratie und der Dezentralisierung der Gewalt unabhängig davon übereinstimmen hat, ob sie von den Organen der Staatsgewalt auf örtlicher Ebene oder den kommunalen Organen, die nicht zum System der Organe der staatlichen Gewalt gehören, ausgeübt wird“<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Für „kommunale Gebilde“ wird im Folgenden auch der Begriff „Kommune“ synonym verwendet. So betonen die Autoren, dass „(...) die allgemeine Kategorie – öffentliche Gewalt“, sowie die ihr verwandten Begriffe „System der öffentlichen Gewalt“ und „Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt“ (...) zwei Arten der öffentlichen Gewalt – die staatliche und die kommunale – verbinden.

<sup>9</sup> Ziff. 7 des Gutachtens des Verfassungsgerichts der RF Nr. 1-Z vom 16.3.2020 „Über die Übermittlung der noch nicht in Kraft getretenen Bestimmungen des Gesetzes der Russischen Föderation über die Änderung zur Verfassung der Russischen Föderation: Über die Vervollkommnung der Regelung einzelner Fragen der Organisation und des Funktionierens der Föderation sowie mit den Bestimmungen des Verfahrens des Inkrafttretens von Artikel 1 dieses Gesetzes mit der über die Übereinstimmung des Verfahrens des Inkrafttretens von Artikel 1 dieses Gesetzes mit der Verfassung der Russischen Föderation auf Ersuchen des Präsidenten der Russischen Föderation“ (im Folgenden: „Gutachten des Verfassungsgerichts der RF Nr. 1-P von 16.3.2020“).

<sup>10</sup> Ziff. 7 Abs. 3 des Begründungsteils des Urteils des Verfassungsgerichts der RF Nr. 1-P von 24.1.1997 „In der Sache über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes der Udmurtschen Republik vom 17.4.1996 „Über das System der Organe der Staatsgewalt in der Udmurtschen Republik““, SZ-RF 1997, Nr. 5, Pos. 708 (im Folgenden: „Udmurten-Urteil“).

entstehen mindestens zwei Fragen. Reicht die budgetäre Selbstständigkeit der Kommunen für die Sicherung der Verwirklichung ihrer eigenständigen Befugnisse zu Fragen von örtlicher Bedeutung aus? Und ist das Prinzip der budgetären finanziellen Einheit der öffentlichen Gewalt in der Lage, die finanziellen Garantien für sämtliche den Kommunen zugewiesenen Befugnisse sicherzustellen. Das Prinzip „die Finanzen folgen den Befugnissen“ hat seine verfassungsrechtliche Verankerung nur in Bezug auf einzelne staatliche Befugnisse gefunden, die im gesetzlichen Zuweisungsverfahren übertragen werden. Den Organen der örtlichen Selbstverwaltung war die obligatorische Übertragung der für deren Ausübung erforderlichen sachlichen und finanziellen Mittel (in Form von Zuwendungen) garantiert worden (Art. 132 Abs. 2 VerFRF). Allerdings erstreckte sich diese Garantie nicht auf die Befugnisse zur Beteiligung an der Verwirklichung öffentlicher Aufgaben, die von gesamtstaatlicher Bedeutung sind. Die Kommunen nahmen derartige Befugnisse bisher als zusätzliche und fakultative Befugnisse auf Kosten eigener Mittel wahr (Art. 20 Pkt. 5 Abs. 3 ÖrtSelbstVwG). Nummehr wird riskiert, diese Befugnisse in Übereinstimmung mit einem föderalen Gesetz von fakultativen in obligatorische umzuwandeln. Dabei ist nicht klar, wie deren finanzielle Sicherung organisiert wird. Und obwohl die Organe der örtlichen Selbstverwaltung gemäß der neuen Fassung von Art. 133 der Verfassung der RF einen Anspruch auf Erstattung zusätzlicher Ausgaben erlangen, die „durch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Organe der örtlichen Selbstverwaltung im Zusammenhang mit den Organen der Staatsgewalt entstanden sind“, gilt diese Garantie nur „nachträglich“. Für den Erhalt einer Erstattung muss die Tatsache, dass die zusätzlichen Ausgaben genau aus diesem Grund getragen wurden, vom Organ der örtlichen Selbstverwaltung selbst nachgewiesen werden<sup>20</sup>.

3. Schließlich wirft der dritte Aspekt der Einheit, die organisatorische, die meisten Fragen auf. Die Notwendigkeit des organisatorischen Zusammenwirkens sämtlicher Ebenen der öffentlichen Gewalt vor allem in Person ihrer Organe zwecks eines aufeinander abgestimmten Funktionierens bei der Erfüllung von so genannten „durchgehenden“ Aufgaben von staatlicher Bedeutung wird einheitlich anerkannt und ruft keine wie auch immer gearteten Widersprüche oder Befürchtungen hervor. Wie schon das Verfassungsgericht im „Irkutsk-Urteil“ angemerkt hatte, zeigt sich die Bedeutung dieses organisatorischen Zusammenwirkens besonders deutlich in den kommunalen Einheiten, in denen die Organe der öffentlichen Gewalt „nicht nur zur Entscheidung von Fragen von örtlicher Bedeutung berufen sind, sondern vor allem einzelne ihnen von der RF oder den Subjekten der RF zugewiesene staatliche Befugnisse wahrnehmen“<sup>21</sup>.

Nach Bekräftigung des Verfassungsgerichts der RF gehören die Organe der örtlichen Selbstverwaltung dabei nach wie vor nicht zum System der Organe der Staatsgewalt, wie dies von Art. 12 VerFRF gefordert wird<sup>22</sup>. Auf diese Weise bestätigt das Gericht erneut seine Position betreffend die organisatorische Selbstständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung, die es schon im „Udmurtien-Urteil“ geäußert hatte<sup>23</sup>. Diese Idee unterstützen auch die Verfasser des Entwurfs des Änderungsgesetzes, die

<sup>20</sup> Siehe *Gritzenko*, Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung im Lichte der russischen Verfassungsreform 2020, in: *Wadde* (Hrsg.), *Die Reform der russischen Verfassung*, Schriftenreihe der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung, Band 3, Berlin 2020, S. 103–122 (113 f.).

<sup>21</sup> Ziff. 4.1 Abs. 6 des Begründungsteils des „Irkutsk-Urteils“.

<sup>22</sup> Ziff. 7 Abs. 3 des Gutachtens des Verfassungsgerichts der RF über das Änderungsgesetz.

<sup>23</sup> Siehe Ziff. 4 des Begründungsteils des „Udmurtien-Urteils“.

70 Natur dieser Befugnisse wird in der neuen Fassung der Verfassung der RF nicht aufgedeckt, allerdings ist klar, dass sich die funktionale Einheit im System der öffentlichen Gewalt auf diese Befugnisse vollumfänglich erstreckt. Nach ihrem rechtlichen Inhalt haben diese Befugnisse die größte Ähnlichkeit mit den Befugnissen zur Beteiligung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an der Erfüllung gemeinstateilicher öffentlicher Aufgaben, welche bereits dem Föderalen Gesetz Nr. 131-FZ vom 6. Oktober 2003 „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der RF“ (im Folgenden: „Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung“ bzw. „ÖrtSelbstVwG“) bekannt waren<sup>16</sup>. Ihre Existenz als selbständiges Element der Zuständigkeit der Kommunen wurde vom Verfassungsgericht der RF, das die Bedeutung eines konstruktiven Zusammenwirkens der kommunalen und staatlichen Organe im Prozess der Beteiligung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an der Verwirklichung der ihnen nicht im gesetzlichen Zuweisungsverfahren übertragenen öffentlichen Aufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung betont, schon mehrfach bestätigt<sup>17</sup>.

Gleichzeitig ist es wichtig zu verstehen, dass die funktionale Einheit nicht absolut ist und auf keinen Fall die funktionale Selbstständigkeit der Kommunen und ihre eigenständige Verantwortlichkeit für die Entscheidung der ihnen im Rahmen der Gesetze zugewiesenen Fragen von örtlicher Bedeutung abschafft. Wie das Verfassungsgericht der RF im Gutachten zum Änderungsgesetz betonte, hat die örtliche Selbstverwaltung auch künftig in den Grenzen ihrer Befugnisse Selbstständigkeit zu bewahren<sup>18</sup>.

Die funktionale Einheit der öffentlichen Gewalt wird durch eine budgetäre finanzielle Einheit gestärkt, die im Prinzip der Einheit des Haushaltssystems einen Niederschlag gefunden hat. Genau im Rahmen dieses Prinzips verwirklicht sich die äußerst verkürzte budgetäre kommunale Selbstständigkeit<sup>19</sup>. In diesem Zusammenhang

werden, die nicht zum Kreis der Fragen von örtlicher Bedeutung gehören (siehe Art. 132 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 VerFRF in der Fassung des Änderungsgesetzes).

<sup>16</sup> Siehe Art. 20 Pkt. 4, 1 und 5 des Föderalen Gesetzes über die örtliche Selbstverwaltung der RF.

<sup>17</sup> So wurde im Urteil des Verfassungsgerichts von Art. 242 Pkt. 3 des Haushaltsgesetzbuchs der RF auf Überprüfungen der Verfassungsmäßigkeit des „Stadt Cita“ betont, dass die den kommunalen

Grund einer Beschwerde des städtischen Bezirks der „Stadt Cita“ über die örtliche Bedeutung ein

Organen zugewiesenen Befugnisse zur Entscheidung von Fragen von Staatsgewalt nicht ausschließen und

strukturelles Zusammenwirken dieser Organe mit den Organen der Staatsgewalt nicht ausschließen und

der möglichst effektiven Entscheidung von allgemeinen Aufgaben, die unmittelbar mit den Gebieten

von örtlicher Bedeutung verbunden sind, im Interesse der Bevölkerung der Kommunalen Gebiete

von örtlicher Bedeutung verbunden sind, im Interesse der Bevölkerung der Kommunalen Gebiete

ebenso wie der Beteiligung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an der Erfüllung dieser oder

sonstiger öffentlicher Funktionen und Aufgaben von staatlicher Bedeutung (Art. 132 Abs. 1

Terminium sowohl im Verfahren der Übertragung einzelner staatlicher Befugnisse (Art. 2 Abs. 3 und 4 des

VerFRF) als auch in anderen Formen (*kurzio durch die Autorität*) dienen (Ziff. 2 Abs. 3 und 4 des

Begründungsteils des Urteils des Verfassungsgerichts der RF über das Änderungsgesetz.

<sup>18</sup> Ziff. 7 Abs. 3 des Gutachtens des Verfassungsgerichts der RF über die Haushaltsreform.

<sup>19</sup> Siehe hierzu ausführlich mit einer Analyse der Positionen des Verfassungsgerichts der RF, D. D. Brauko, Das Verhältnis der Prinzipien der Selbstständigkeit der Haushalte und der Einheit des

Haushaltssystems (бюджетной системы), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

Haushaltsreform (учетом), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

Haushaltsreform (учетом), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

Haushaltsreform (учетом), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

Haushaltsreform (учетом), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

Haushaltsreform (учетом), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

Haushaltsreform (учетом), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

Haushaltsreform (учетом), *Finansovoe pravo* 2017, Nr. 1, S. 23–26. Zum Prinzip der Einheit des

Haushaltssystems und zur Koordination der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, die in der

gungscharakter bei der Beteiligung der Organe der Staatsgewalt an der Bildung und Beendigung der Tätigkeit der kommunalen Organe und Amtspersonen erstrecken? Es scheint, dass das nicht geht. Dieses „Zusammenwirken“ tritt in Widerspruch mit dem Prinzip der organisatorischen Selbstständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung (Art. 12 VerRF). Dies umso mehr, als dass der erklärte Zweck, das aufeinander abgestimmte Funktionieren der Organe der öffentlichen Gewalt sämtlicher Ebenen zu sichern, auf andere Art und Weise ohne Beschränkung der Rechte der Bevölkerung, selbständig die Organe der örtlichen Selbstverwaltung zu bilden und deren Status zu beenden, erreicht werden kann.

Bemerkenswert klingt in diesem Zusammenhang die Schlussfolgerung in Ziff. 7 Abs. 8 des Gutachtens des Verfassungsgerichts der RF zum Änderungsgesetz in Bezug auf die neue Fassung von Art. 131 Pkt. 1.1: Die Änderungen der Verfassung „beabsichtigen keine Entstellung der Verfassungsnatur der örtlichen Selbstverwaltung als der Bevölkerung am nächsten stehende Ebene der öffentlichen Gewalt und keine Schwächung ihrer Selbstständigkeit gegenüber anderen Ebenen der öffentlichen Gewalt in den Grenzen ihrer Befugnisse, wobei die Kapitel 1 und 2 der Verfassung der RF keine konkreten Formen und kein Verfahren der Verwirklichung der örtlichen Selbstverwaltung bestimmen, unter anderem schließen sie Besonderheiten der Verwirklichung der öffentlichen Gewalt auf einzelnen Territorien nicht aus“. Entwickelt man diese Position des Gerichts gestützt auf eine systemische Auslegung der Bestimmung des Art. 131 Abs. 1.1 VerRF weiter, kann man folgende Beschränkungen der Beteiligung der Organe der Staatsgewalt an der Bildung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausfindig machen:

- eine Beteiligung ist nur „in dem Verfahren und in den Fällen, die durch föderales Gesetz vorgesehen sind“, möglich;
- das föderale Gesetz darf eine solche Beteiligung nicht als allgemeine Regel für sämtliche Arten der kommunalen Gebilde und in sämtlichen Fällen annehmen;
- eine solche Beteiligung kann mit den Besonderheiten der Verwirklichung der öffentlichen Gewalt auf einzelnen Territorien verbunden sein;
- die genannte Beteiligung darf sich nicht auf Organe erstrecken, die eigene Befugnisse der Kommunen wahrnehmen (d. h. im Rahmen von Fragen von örtlicher Bedeutung tätig sind).

Das Föderale Gesetz Nr. 394-FZ v. 8.12.2020 „Über den Staatsrat der RF“ (im Folgenden: StaatsratG<sup>24</sup>), das über den erklärten Regelungsgegenstand hinausgeht<sup>25</sup>, machte es sich zu seinen Aufgaben, nicht nur die Fragen der Bildung und der Tätigkeit des Staatsrats als Verfassungsorgan, sondern auch die Grundlagen des Funktionierens des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt zu bestimmen. Der Begriff des „einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt“ im Gesetz über den Staatsrat ist jedoch auf die Gesamtheit der Organe der Staatsgewalt, sonstiger staatlicher Organe und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung reduziert (Art. 2 Pkt. 1 StaatsratG). Die Organe handeln auf der Grundlage des Prinzips des aufeinander abgestimmten Funktionierens und des organisationsrechtlichen, funktionalen und finanzbudgetären Zusammenwirkens in den verfassungsmäßig festgelegten Grenzen und in

<sup>24</sup> Bemerkenswert sind nicht nur die Diskrepanz von Titel und Inhalt des Gesetzes über den Staatsrat, sondern auch die Geschwindigkeit, in der das Gesetzgebungsverfahren zu ihm durchgeführt wurde: erste Lesung am 11. November, zweite Lesung am 24. November, dritte Lesung am 25. November und Unterzeichnung durch den Präsidenten am 8. Dezember 2020 (siehe das Dossier des Gesetzentwurfs: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1036217-7>).

darauf hinweisen, dass Zweck der durchgeführten Änderungen „die Festlegung eines engeren Zusammenwirkens der Organe der Staatsgewalt und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung“ ist, und nicht die Eingliederung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung in das System der Organe der Staatsgewalt<sup>24</sup>.

Gleichzeitig bleibt das Problem der Auslegung von Inhalt und Form des organisatorischen Zusammenwirkens der unterschiedlichen Ebenen der öffentlichen Gewalt offen. Dieses Problem wird noch dadurch erschwert, dass das Änderungsgesetz selbst, wenn man eine wortörtliche Auslegung der „Organe“ in das einheitliche System den Akzent ausgerechnet auf die Eingliederung der „Organe“ in das einheitliche System der öffentlichen Gewalt richtet und sonstige Aspekte dieser Einheit im Schatten lässt, insbesondere das aufeinander abgestimmte Funktionieren und das Zusammenwirken der Organe aus den verschiedenen selbständigen Systemen. So gehören gemäß der Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung gemäß Art. 80 Abs. 2 und Art. 132 Abs. 3 VerRF in der Fassung des Änderungsgesetzes zu einem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt. Und obwohl der Verfassung Art. 80 Abs. 2 und Art. 132 Abs. 3 VerRF in der Fassung des Änderungsgesetzes zu einem einheitlichen System der öffentlichen Gewalt in die Verfassungsgesetzgeber nicht direkt von einem einheitlichen System der Organe der öffentlichen Gewalt spricht, entsteht gleichwohl die Gefahr einer Einmischung in die organisatorische Selbstständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung seitens der Organe der Staatsgewalt der Föderation und ihrer Subjekte. Kennzeichnend in diesem Zusammenhang ist die Aufnahme der aus verfassungsrechtlicher Sicht umstrittenen Bestimmung aus Art. 34 Pkt. 4 ÖrtSelbstVwG in den Text der Verfassung RF. Gemäß dieser Bestimmung sind die Organe der Staatsgewalt berechtigt, sich an der Bildung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung sowie der Ernennung und Entlassung von Amtspersonen der örtlichen Selbstverwaltung in dem Verfahren und den Fällen zu beteiligen, die durch föderales Gesetz festgelegt werden (Art. 131 Abs. 1.1 VerRF)<sup>25</sup>.

Bemerkenswert ist, dass auch das Verfassungsgericht schon früher, im „Irkutsk-Urteil“, die Möglichkeit einer alternativen Festlegung des Verfahrens und der Art und Weise der Bildung der Vertretungsorgane und der Besetzung des Amtes des kommunalen Oberhauptes in den Kommunen bestimmter Typen und Ebenen mit der funktionalen Einheit der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung rechtfertigte<sup>26</sup>. Das Gericht wies dabei auf den besonderen Charakter dieser „öffentlich-territorialen Einheiten, die in das System der staatlichen Hoheitsverhältnisse integriert worden sind“, hin<sup>27</sup>.

Sollte man jedoch die gesetzgeberische Novelle im Verfassungstext, wie nach der oben angeführten Position des Verfassungsgerichts als Grundlage für eine erweiterte Auslegung der Formen des organisatorischen Zusammenwirkens innerhalb des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt verstehen? Oder soll sie als Möglichkeit verstanden werden, die Schranken der Koordinations- und Kooperationsformen des Zusammenwirkens zwischen den öffentlich-rechtlichen Gebilden und ihren Organen ebenso wie die Schranken der Formen der Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit der Kommunen sowie der administrativen Kontrolle der Verwirklichung der im Zuweisungsverfahren übertragenen Befugnisse zu überschreiten? Kann man dieses „Zusammenwirken“ unter anderem auf die Organisationsformen mit Ver-

<sup>24</sup> Chabrieval/Kljas, a. O.

<sup>25</sup> Siehe hierzu ausführlich Gritsenko, Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung, a. O., S. 108 ff.

<sup>26</sup> Siehe hierzu ausführlich Gritsenko, Kommunalreform im Fokus der Entscheidungen des Verfassungsgerichts Russlands, a. O., S. 58–61.

<sup>27</sup> Ziff. 4.1 Abs. 6 des Begründungsteils des „Irkutsk-Urteils“.

gen, die unter anderem von der im russischen Rechtssystem in Kraft gebliebenen Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung diktiert werden<sup>30</sup>.

### III. TERRITORIALE GRUNDLAGEN DER ÖRTLICHEN SELBSTVERWALTUNG

Im neu gefassten Text von Art. 131 Abs. 1 VerFR taucht der Hinweis auf die kommunalen Gebilde als auf die Subjekte des Rechts der örtlichen Selbstverwaltung auf, wobei die städtischen und ländlichen Siedlungen als deren Grundtyp nicht mehr erwähnt werden. Diese Neuerung schafft nach Ansicht einer Reihe von Wissenschaftlern eine Unbestimmtheit bei der Frage, ob das Siedlungsprinzip der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung seine bisherige verfassungsrechtliche Bedeutung behält. So nehmen A. N. Širokov und S. N. Jurkova an, dass die Änderungen die natürliche territoriale Grundlage der örtlichen Selbstverwaltung aufweichen und die Legitimation der Tendenz zur Vergrößerung der kommunalen Gebilde und der Zentralisierung der örtlichen Gewalt verankert wird<sup>31</sup>. Dennoch kann die fehlende Erwähnung der Siedlungen im Verfassungstext keinesfalls als Verzicht auf das grundlegende Subjekt des Rechts der örtlichen Selbstverwaltung ausgelegt werden. Die im „Udmurtien-Urteil“ geäußerte Rechtsposition des Verfassungsgerichts der RF<sup>32</sup>, dass in erster Linie die städtischen und ländlichen Siedlungen als solche, die zu den natürlichen und historischen gewachsenen, der Bevölkerung am nächsten stehenden kommunalen Einheiten gehören, für die Entscheidung von Fragen von örtlicher Bedeutung bestimmt sind, behält ihre Aktualität; ein Standpunkt, der in dem oben zitierten Gutachten zum Änderungsgesetz erneut bestätigt wurde: Die Änderungen „beabsichtigen nicht die Entstellung der Verfassungsstruktur der örtlichen Selbstverwaltung als der Bevölkerung am nächsten stehende Ebene der örtlichen Gewalt“.

Nicht zufällig wird in Art. 131 Abs. 1 VerFR darauf hingewiesen, dass die Territorien der kommunalen Gebilde „unter Berücksichtigung der historischen und sonstigen örtlichen Traditionen“ bestimmt werden, was bedeutet, dass die natürlich und historisch entstandenen „Wohnorte“ weiterhin als territoriale Grundlage der örtlichen Selbstverwaltung bestehen bleiben<sup>33</sup>. Ohne „Orte“ gibt es nämlich auch keine örtliche Selbstverwaltung. Zu Recht wird in der Literatur angemerkt, dass der Siedlungsgrundsatz ein der örtlichen Selbstverwaltung immanenter (wesentlicher, objektiver) Bestandteil ist<sup>34</sup>. In diesem Zusammenhang sind die „von oben“ alle mit großer Geschwindigkeit durchgeführten Umbildungen zu größeren kommunalen Subjekten<sup>35</sup> unter der Losung der Optimierung der Verwaltungskosten und der Erhöhung

<sup>30</sup> Gemäß Art. 4 Abs. 6 der Charta ist es notwendig, die Kommunen soweit wie möglich bei Planungsprozessen und bei beliebigen anderen Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise zu konsultieren.

<sup>31</sup> Širokov/Jurkova, a. a. O., S. 62 f.

<sup>32</sup> Siehe Ziff. 5 Abs. 2 und 3 des Begründungsteils des „Udmurtien-Urteils“.

<sup>33</sup> Gritsenko, Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung, a. a. O., S. 121.

<sup>34</sup> Bazhenova, a. a. O., S. 24 f.

<sup>35</sup> Im Ergebnis wird eine ganze Reihe von Subjekten der RF praktisch vollständig zum Modell der existierenden örtlichen Selbstverwaltung auf der Basis der städtischen und kommunalen Bezirke überführt: Die Gebiete Moskau, Sverdlovsk, Magadan, Kalmingrad, Sachalin und Kemerovo sowie die Regionen Stavropol' und Perm'. Siehe hierzu näher A. N. Maksimov/A. S. Trudoljubov, Perspektiven der Formierung der Grundlagen der staatlichen Politik im Bereich der Entwicklung der örtlichen Selbstverwaltung im Kontext der gegenwärtigen Möglichkeiten und Risiken (Максимов

Übereinstimmung mit der Gesetzgebung zwecks Einhaltung und Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers und der Schaffung von Bedingungen für die sozio-ökonomische Entwicklung des Staates.

Hierdurch gehen in der gesetzgeberischen Interpretation der Einheit des Systems der öffentlichen Gewalt Schlüsselobjekte der hoheitlichen Verhältnisse, die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gebilde, in deren Namen auch die Organe handeln, verloren. Dementsprechend haben auch alle Richtungen des Zusammenwirkens, d. h. organisationsrechtlicher, funktionaler und finanz-budgetärer Art, die Ebene des Zusammenwirkens der öffentlich-rechtlichen Gebilde in der Vertikale und in der Horizontalen über ihre Organe sowie in sonstigen Formen (z. B. über Assoziationen öffentlich-rechtlicher Gebilde) widerspiegeln. In der gesetzgeberischen Formulierung des Zwecks des Zusammenwirkens der Organe im Rahmen des einheitlichen Systems der öffentlichen Gewalt – der „Schaffung von Bedingungen für die sozio-ökonomische Entwicklung des Staates“ – geht ein wichtiger Aspekt des Zusammenwirkens, auf den das Verfassungsgericht der RF mehrfach aufmerksam machte, nämlich die Koordination der allgemein-staatlichen, regionalen und örtlichen Interessen und das Erreichen einer Balance der staatlichen und örtlichen Bedürfnisse, verloren<sup>36</sup>. Es ist auch nicht überflüssig daran zu erinnern, dass zu den Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung vor allem die Sicherung einer komplexen sozio-ökonomischen Entwicklung des Territoriums des kommunalen Gebietes im Interesse seiner Bevölkerung gehört, während die sozio-ökonomische Entwicklung des gesamten Staates eine Aufgabe ist, die den föderalen Organen zugewiesen wird und die auf der Grundlage einer ausbalancierten Kombination allgemein-staatlicher, regionaler und örtlicher Interessen erreicht wird.

Nicht zufällig weist das Gesetz die koordinierende Funktion in erster Linie den föderalen Organen zu. Wohlgemerkt werden neben dem Präsidenten der RF und dem Staatsrat, die schon in der Verfassung in diesem Kontext erwähnten werden (Art. 80 Abs. 2, 83 lit. e<sup>3</sup>), die Regierung der RF und sonstige Organe der Gesetzlichen Gewalt genannt (Art. 2 Pkt. 2 StaatsratG). Auf diese Weise ging der Verwirklichung der Weg einer Erweiterung des Kreises der Subjekte, die für die Verwirklichung einer koordinierten Einwirkung verantwortlich sind.

Was die Formen des organisatorischen Zusammenwirkens im System der öffentlichen Gewalt betrifft, so deckt das Gesetz über den Staatsrat diese praktisch nicht auf und verweist auf andere föderale Gesetze und die Gesetze der Subjekte der öffentlichen Gewalt selbst, als staadliches Verfassungsorgan, das speziell dafür geschaffen wurde (Art. 3 Pkt. 1 StaatsratG), als eine dieser Formen auftritt. Gleichzeitig gehören die Vertreter der kommunalen Gebilde und ihrer Assoziationen nicht zu den obligatorischen Mitgliedern des Staatsrats (Art. 9 Pkt. 1 StaatsratG); sie können lediglich aufgrund eines Beschlusses des Präsidenten der RF in dessen Zusammensetzung einbezogen werden (Art. 9 Pkt. 2 StaatsratG). Bei dieser Betrachtungsweise zur Zusammensetzung des Staatsrats wird die Effektivität dieser Form des organisierten Zusammenwirkens mit der kommunalen Ebene der Gewalt offensichtlich reduziert. Und wenn man in den Blick nimmt, dass die vom Staatsrat ausgearbeiteten Vorschläge üblicherweise die Interessen der kommunalen Gebilde betreffen, dann gehört die Beteiligung der Vertreter der örtlichen Selbstverwaltung an deren Ausarbeitung zu einer der notwendigen Bedingungen

<sup>36</sup> Siehe z. B. Ziff. 4.1 Abs. 6, 9 und 11 des Begründungsteils des „Irkuisk-Urteils“.



Territorien mit eigenem Haushalt und eigener Verwaltungsstruktur diskutieren, Territorien, die aufgrund ihres wirtschaftlichen oder wirtschaftlichen Potentials oder wegen ihrer strategischen Bedeutung besonders sind. Die Reform kann nach den Wahlen zur Staatsduma starten<sup>39</sup>. Der ausgeprägte fragmentarische Ansatz des Gesetzgebers zur Regelung des Status einzelner föderaler Territorien lässt jedoch die Frage offen, ob der Status der neuen Territorien nach dem Modell und in Analogie zu „Sirius“ bestimmt wird oder auf irgendeine andere Art und Weise. Die Auswahl des Gesetzgebers bleibt bei diesem „stückweisen“ Ansatz zur Regelung offensichtlich äußerst breit.

Somit kann die Frage nach dem Status der föderalen Territorien sowohl vor Verabschiedung des Sirius-Gesetzes als auch danach als nicht entschieden angesehen werden.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe betreffend die Änderungen zur Verfassung der RF wurde die Frage nach dem Status der föderalen Territorien praktisch nicht erörtert. Von Anfang März des letzten Jahres bis zur Benachrichtigung der Öffentlichkeit wurde nur die Information über die Tatsache der Einführung dieser Änderung sowie darüber gegeben, dass es um die direkte Unterordnung von Organen der föderalen Territorien unter das föderale Zentrum geht. Als mögliche Beispiele für solche Territorien wurden die geschlossenen administrativ-territorialen Gebilde (ZATO), besonders geschützte natürliche Territorien, die Arktis, der Baikalsee und der Östliche Weltraumbahnhof genannt<sup>40</sup>. Die Besonderheiten bei der Ausübung der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung sowie der unternehmerischen Tätigkeit in diesen Territorien waren jedoch schon vor den Änderungen in der russischen Gesetzgebung anerkannt<sup>41</sup>. Das besondere Regime des Funktionierens bedeutete dabei nicht die Abschaffung der Prinzipien des föderalen Aufbaus und der örtlichen Selbstverwaltung: Ein neues Rechtssubjekt wurde nicht geschaffen, die Territorien wurden nicht aus dem Territorium des Subjekts der RF oder des kommunalen Gebildes ausgegliedert und auch eine Änderung der Grenzen der Subjekte der RF und der kommunalen Gebilde war unterblieben.

In diesem Zusammenhang wurde gleich nach der Annahme der Änderungen über die föderalen Territorien die Frage aktuell, welcher Status dieser Neubildung zu geben ist. Auf der einen Seite wurde als mögliche Variante der Auslegung das Modell

<sup>39</sup> Konstantin Džalajev, Pričernomor'e, Poljarnyj kraj, Kavminvody und andere Teile des Landes plant воды и другие части страны планируют переподчинить Москве), 1.4.2021, [https://octagon.media/politika/prichernomorie\\_polyarnyj\\_kraj\\_kavminvody\\_i\\_druгие\\_chasti\\_strany\\_planiруют](https://octagon.media/politika/prichernomorie_polyarnyj_kraj_kavminvody_i_druгие_chasti_strany_planiруют).

<sup>40</sup> <https://rg.ru/2020/03/03/v-gosdumu-vnesena-popravka-v-konstituciu-o-federalnyh-territoriyah.html> (zuletzt abgerufen am 7.4.2021).

<sup>41</sup> Über das geschlossene administrativ-territoriale Gebilde (Gesetz der RF Nr. 3297-1 vom 14.7.1992 Territorien (Föderales Gesetz Nr. 33-FZ vom 14.3.1995 „Über die besonders geschützten natürlichen Territorien“), Wissenschaftsstadt (Föderales Gesetz Nr. 70-FZ vom 7.4.1999 „Über die Rechtsstellung der Wissenschaftsstadt“), der Baikalsee (Föderales Gesetz Nr. 94-FZ vom 1.5.1999 „Über den Schutz des Baikalsees“), Sonderwirtschaftszonen (Föderales Gesetz Nr. 116-FZ vom 22.6.2005 „Über die Sonderwirtschaftszonen in der RF“), Zonen der prioritären Entwicklung (Föderales Gesetz Nr. 473-FZ vom 29.12.2014 „Über die Territorien der prioritären sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in der RF“), Territorien innovativer Entwicklung (wie Skolkovo) (Föderales Gesetz Nr. 244-FZ vom 28.9.2010 „Über das Innovationszentrum „Skolkovo“), die Arktische Zone (Föderales Gesetz Nr. 193-FZ vom 13.7.2020 „Über die staatliche Unterstützung der unternehmerischen Tätigkeit in der Arktischen Zone in der RF“) u. a.

der wirtschaftlichen Effektivität<sup>36</sup> kritisch zu beurteilen, da sie für den Verlust der natürlichen historischen Grundlage der örtlichen Selbstverwaltung in Form einer Stadt oder Siedlung riskant sind, und das bedeutet den Verlust „des Gefühls der örtlichen Gemeinschaft“ durch die Bevölkerung und dadurch eine noch größere Entfremdung der Macht von den Bürgern. Wie hat *Heinrich Scholler* zu Recht angefordert: „Wenn eine höhere Effektivität und Rationalisierung der kommunalen Verwaltung auf Kosten des Rückgangs der Beteiligung der Bürger an ihr erkauf wird, dann geht auch das Wesen der Selbstverwaltung an sich, die Idee des Aufbaus einer Demokratie von unten nach oben an sich verloren“<sup>37</sup>.

#### IV. BESONDERE FORMEN DER ORGANISATION DER ÖFFENTLICHEN GEWALT

Die im Änderungsgesetz angekündigten besonderen Formen der Organisation der öffentlichen Gewalt auf einzelnen Territorien haben im Verfassungstext keinerlei detaillierte Beleuchtung erfahren. Wenn man sich die Bestimmung über die föderalen Territorien und die Organisation der Gewalt in ihnen ansieht (Art. 67 Abs. 1 VerFRF in der neuen Fassung), dann ist nur klar, dass diese Territorien „in Übereinstimmung mit einem föderalen Gesetz“ gebildet werden, welches die Besonderheiten der öffentlichen Gewalt in diesen Territorien festlegt. Wenn man eine systemischen und wortwörtlichen Auslegung der genannten Verfassungsnorm folgt, dann soll es offensichtlich um ein gewisses föderales Rahmengesetz über den Status und das Verfahren der Bildung von föderalen Territorien gehen, in dem ein oder mehrere Modelle der Organisation der öffentlichen Gewalt in diesen Territorien geregelt werden sollen.

Dessen ungeachtet hat der föderale Gesetzgeber die Bestimmung des Art. 67 Abs. 1 VerFRF anders verstanden und die rechtliche Ausgestaltung der föderalen Territorien mit einem Pilotprojekt, der Schaffung eines „Namens“-Gesetzes des konkreten föderalen Territoriums „Sirius“<sup>38</sup>, begonnen. Vor Kurzem tauchte in den Medien föderalen Territoriums darüber auf, dass „die politische Elite und die Leiter der größten Finanz- und Industriegruppen über die Errichtung von noch acht föderalen

A.H., Трудилюбов А.С. Перспективы формирования основ государственной политики в области развития местного самоуправления в контексте текущих возможностей и рисков), Местное право 2020, Nr. 5, S. 3–18.

<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang sind Untersuchungen bemerkenswert, die auf der Anwendung internationaler Methoden der Beurteilung der Notwendigkeit und der Auswirkungen territorialer Reformen beruhen. Wie das Pilotprojekt des Komitees für bürgerliche Initiativen, in dessen Rahmen die Approbation dieser Methodiken in sechs Pilotsubjekten der RF durchgeführt wurde, gezeigt hat, gibt die Beurteilung der wirtschaftlichen, administrativen und partizipativen Auswirkungen der territorialen Reformen in der Mehrheit der Fälle nicht den gewünschten positiven Integrationseffekt (E. Markovart/D. Sosniz, Territoriale Reformen der örtlichen Selbstverwaltung: Beurteilung der Auswirkungen und Effekte [Маркварт Э., Социни Д. Территориальные реформы местного самоуправления: оценка результатов и эффектов], Местное право 2018, Nr. 4, S. 19–34).

<sup>37</sup> Scholler, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1998, S. 47.

<sup>38</sup> Föderales Gesetz Nr. 437-FZ vom 22.12.2020 „Über das föderale Territorium „Sirius“ (im Weiteren: „Sirius-Gesetz“). Der Gesetzesentwurf wurde ebenso wie das Gesetz über den Staatsrat einem zentralen Eilverfahren erörtert und verabschiedet: erste Lesung am 18. November, zweite Lesung am 8. Dezember und dritte Lesung am 9. Dezember, Zustimmung durch den Föderationsrat am 16. Dezember und Unterzeichnung und Veröffentlichung am 22. Dezember 2020 (siehe Dossier des Gesetzesentwurfs: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7>).

eines föderalen Territoriums als selbständiges öffentlich-rechtliches Subjekt neuen Typs vorgeschlagen, das unmittelbar in die RF eingegliedert ist, wie dies in vielen föderativen Staaten der angelsächsischen Rechtsfamilie vorkommt<sup>42</sup>. Auf der anderen Seite wurden Vorschläge über eine verfassungsrechtliche Ausgestaltung mit Hilfe einer Änderung der föderalen Territorien des bereits bekannten besonderen Rechtsregime Tätigkeit der föderalen Territorien Organe und der Ausübung der wirtschaftlichen Funktionen der föderalen Territorien Organe und der Ausübung der föderalen Territorien Organe auf dem Territorium eines bestehenden Subjekts der RF und in den Grenzen der bestehenden Kommunen geäußert, in denen ausnahmsweise die unmittelbare Beteiligung der föderalen Organe an der Bildung der Verwaltungsorgane zulässig ist<sup>43</sup>.

Zugunsten der letzten Variante der Auslegung spricht auch die Position des Verfassungsgerichts der RF, das im Gutachten zum Änderungsgesetz Folgendes geäußert hat: „Die Bestimmung über die Möglichkeit der Schaffung föderaler Territorien nach ihrem Wortsinn nicht die Möglichkeit der Schaffung von föderalen Territorien mit einem Status vor, der dem Status der Subjekte der RF entspricht, und kann nicht als Widerspruch zu Art. 5 (Abs. 1) der Verfassung der RF betrachtet werden (...)<sup>44</sup>. Außer dem Prinzip des föderativen Aufbaus spricht gegen die Verleihung des Status von selbständigen öffentlich-rechtlichen Subjekten an die föderalen Territorien auch die Geltung der Prinzipien der Volksherrschaft und der Gleichheit der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers. So kann der Bevölkerung der föderalen Territorien nicht das Recht entzogen werden, im Föderationsrat sowie in den Organen der Staatsgewalt eines Subjekts der RF und in den Organen der örtlichen Selbstverwaltung vertreten zu sein. Symptomatisch wirkt in diesem Zusammenhang die Diskussion unter amerikanischen Fachleuten und Politikern der Frage über die Verleihung des Status eines Bundesstaates an den Federal District of Columbia mit dem Zweck, seinen Einwohnern das Recht zu gewähren, seine Vertreter in den US-Kongress zu wählen“<sup>45</sup>.

Die Verleihung des Status eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Gebietes an ein föderales Territorium ist auch nicht mit dem Prinzip der Anerkennung der örtlichen Selbstverwaltung als verbindliche Form der Organisation der örtlichen Gewalt auf dem gesamten Territorium der RF zu vereinbaren. Wie das Verfassungsgericht in „Kursk-Urteil“ anmerkte, ist die örtliche Selbstverwaltung ein notwendiges Element des verfassungsrechtlichen Mechanismus der Volksherrschaft. Das Recht der Bürger auf Teilnahme an der örtlichen Selbstverwaltung entsteht nicht auf der Grundlage einer Willensäußerung der örtlichen Gemeinschaft, sondern auf der Grundlage der Verfassung der RF. Deswegen darf eine beliebige Änderung der territorialen Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung nicht zum Verzicht auf diese führen<sup>46</sup>. Diese Idee hat das Verfassungsgericht im bereits oben zitierten „Irkutsk-Urteil“ bestätigt.

<sup>42</sup> Chabrieval/Klissas, Föderale Territorien, § 1, in: Chabrieval/Klissas, a. a. O., S. 118–120.

<sup>43</sup> Gritsenko, Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung, a. a. O., S. 118–120.

<sup>44</sup> Ziff. 3.1 Abs. 2 des Änderungsgesetzes.

<sup>45</sup> Im Kongress der USA wurde für die Schaffung eines 51. Bundesstaats gestimmt (B. Komp. 2021).

<sup>46</sup> Ziff. 4 des Begründungsteils des Urteils des Verfassungsgerichts der RF Nr. 15-P vom 30.11.2021.

In der Sache über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen des 50. Kurser Gebiets in der Fassung des Gesetzes des Kurser Gebiets (Grundgesetzes) des Kurser Gebiets und Ergänzungen in das Statut (Grundgesetz) des Kurser Gebiets, 22.3.1999, Über die Aufnahme von Änderungen und Ergänzungen in das Statut (Grundgesetz) des Kurser Gebiets, 5Z RF 2000, Nr. 50, Pos. 4943 (im Folgenden: „Kursk-Urteil“).

„Die örtliche Selbstverwaltung (...) ist auf dem gesamten Territorium der RF als verbindliche Form der öffentlich-territorialen Selbstorganisation der Bevölkerung ausgestaltet und ist gleichzeitig ein unabdingbarer Teil des einheitlichen Mechanismus der Verwaltung der Angelegenheiten eines föderativen Staates“<sup>47</sup>.

Dennoch hat der Gesetzgeber im Sirius-Gesetz die erste Variante der Interpretation des Status des zu schaffenden föderalen Territoriums befürwortet und es als neuen Typ eines öffentlich-rechtlichen Gebietes festgelegt, das von gesamtstaatlicher strategischer Bedeutung ist (Art. 2) und von seinem Haushalt und Vermögen sowie von seinen Organen der Staatsgewalt sowohl von den Subjekten der Föderation als auch von den Kommunen abweicht. Diese Organe gehören nach der Intension des Gesetzgebers weder zu den Organen der Staatsgewalt noch zu den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und erhalten einen gewissen „hybriden staatlich-kommunalen Status“, da sie gleichzeitig berufen sind, Befugnisse der Staatsgewalt auszuüben als auch Fragen von örtlicher Bedeutung zu entscheiden. Dennoch entsteht die Frage, ob in der russischen Verfassung rechtliche Grundlagen für diese Form der Organisation der öffentlichen Gewalt neuen Typs vorhanden sind oder ob es sich um einen Versuch der künstlichen Ausgliederung der Organe der öffentlichen Gewalt eines föderalen Territoriums aus dem Rahmen von Art. 12 VerfRF handelt, der voraussetzt, dass es keine Organe der örtlichen Selbstverwaltung im System der Organe der Staatsgewalt gibt. Wenn man meint, dass die Ämter in den Organen der öffentlichen Gewalt des föderalen Territoriums „Sirius“ zu den Ämtern der RF gehören, die durch föderales Gesetz bestimmt werden<sup>48</sup>, dann geht es offensichtlich gerade um föderale Organe der Staatsgewalt und nicht um staatlich-kommunale Organe neuen Typs. In diesem Zusammenhang erscheint die Zuweisung von Befugnissen der Organe der Staatsgewalt und von Befugnissen zur Entscheidung von Fragen von örtlicher Bedeutung an diese Organe neben der Verleihung eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Status als neues Gebilde als künstliche und verfassungsmäßig ungerechtfertigte Abweichung vom Föderalismus und der örtlichen Selbstverwaltung.

Bemerkenswert ist auch, dass das Sirius-Gesetz die Möglichkeit der Übertragung von Befugnissen der RF zu Gegenständen der Zuständigkeit der RF und der gemeinsamen Zuständigkeit der RF und der Subjekte an die Organe der öffentlichen Gewalt des föderalen Territoriums zulässt, welche durch die Gesetze und die Rechtsakte des Präsidenten und der Regierung der RF in Abstimmung mit der Präsidentschaftsverwaltung umgesetzt wird (Art. 8 Pkt. 1 Nr. 1 Sirius-Gesetz). Darüber hinaus wird nicht ausgeschlossen, dass diesen Organen die in Art. 26.3 Pkt. 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 184-FZ „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der Gesetzgebungs- (Vertretungs-) und der Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der RF“ (im Folgenden: „Föderales Gesetz über die Staatsorgane der Subjekte der RF“) vorgesehenen Befugnisse eines Subjekts der RF zu Gegenständen der gemeinsamen Zuständigkeit mit Ausnahme einer Reihe von Befugnissen in Übereinstimmung mit dem festgelegten Verzeichnis übertragen werden“<sup>49</sup> (Art. 8 Abs. 1 Nr. 3 Sirius-

<sup>47</sup> Ziff. 2 Abs. 2 des Begründungsteils des „Irkutsk-Urteils“.

<sup>48</sup> Vgl. Art. 10 Pkt. 3 und Art. 12 Pkt. 6 Sirius-Gesetz.

<sup>49</sup> Es ist zu vermuten, dass diese Befugnisse von den Organen der Staatsgewalt der Region Krasnodar RF in dem föderalen Territorium „Sirius“ durch die Organe der Staatsgewalt der Region Krasnodar unter Berücksichtigung der durch dieses Föderale Gesetz festgelegten Besonderheiten zulässig. Dabei ist die gegenseitige Übertragung der Befugnisse zwischen den Organen des föderalen Territoriums und den Organen der Region Krasnodar auf der Grundlage von Vereinbarungen denkbar.

Gesetz). Obwohl auf Hinweis des Verfassungsgerichts der RF die föderalen Territorien formal nicht den Subjekten der RF gleichzustellen sind, werden ihnen auf diese Weise nach dem Sirius-Gesetz die Befugnisse der Subjekte der RF (mit einigen Ausnahmen) zugewiesen und ihnen als öffentlich-rechtliche Subjekte Befugnisse der RF übertragen, d.h. in dieser Beziehung erweist sich ihr Status als den Subjekten der RF ziemlich angenähert. Dabei macht sich ein deutliches Defizit der demokratischen Legitimation der Organe der öffentlichen Gewalt des föderalen Territoriums bemerkbar. So wird das Vertretungsorgan, der Rat des föderalen Territoriums „Sirius“, nur zur Hälfte von den Bürgern direkt gewählt (Art. 10 und 12 Sirius-Gesetz).

Nicht weniger Fragen ruft die Bestimmung des Änderungsgesetzes über die Besonderheiten der Ausübung der öffentlichen Gewalt in den Städten von föderaler Bedeutung, den Verwaltungszentren der Subjekte der RF und auf anderen Territorien, deren Verzeichnis offen ist, hervor. Gemäß Art. 131 Abs. 3 VerFRF in der neuen Fassung können diese Besonderheiten „durch föderales Gesetz festgelegt werden“. Die Änderungen lassen einen sehr breiten Raum für Interpretationen<sup>50</sup>. Dementsprechend können auch die Besonderheiten der Organisation und der Ausübung der öffentlichen Gewalt (Staatsgewalt und örtliche Selbstverwaltung) in den Städten von föderaler Bedeutung als Subjekte der Föderation und gleichzeitig als Siedlungs- nicht nur durch den Gesetzgeber vorgesehen werden, sondern *müssen* es. Allerdings erscheint der Verweis auf ein föderales Gesetz nicht ganz korrekt. Er tritt in Kollision mit Art. 11 Abs. 2, 66 Abs. 2, 72 Abs. 1 lit. m) und 77 Abs. 1 VerFRF. Aus einer systemischen Auslegung der in Kraft gebliebenen Verfassungsbestimmungen folgt, dass die Besonderheiten der Ausübung der öffentlichen Gewalt in den Städten von föderaler Bedeutung in ihren Statuten im Rahmen der allgemeinen Verfassungsprinzipien bestimmt werden, die unter anderem in dem Föderalen Gesetz über die Staatsorgane der Subjekte der RF und im Föderalen Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung konkretisiert werden. Die Frage nach dem Status des Verwaltungszentrums (der Hauptstadt) eines Subjekts der RF ist eine der wenigen Fragen, die in der Zuständigkeit des Subjekts der RF selbst fallen und Gegenstand der Regelung in seiner Verfassung (seinem Statut) sind. Aus diesem Grund bedarf auch der öffentlichen ein föderales Gesetz bezüglich der Besonderheiten der Ausübung der öffentlichen Gewalt in den Hauptstädten der Subjekte der RF Einschränkungen und einer zusätzlichen Klärung des verfassungsrechtlichen Sinns.

Es ist anzunehmen, dass bei jeder Variante der rechtlichen Regelung der Besonderheiten der Organisation und der Ausübung der öffentlichen Gewalt auf den in Art. 131 Abs. 3 VerFRF erwähnten Territorien die Verfassungsgarantie der Unzulässigkeit eines Verzichts auf die örtliche Selbstverwaltung und ihrer organisatorischen Selbstständigkeit (Art. 12 i. V. m. Art. 3 VerFRF) zu beachten ist. Jede Interpretation von Art. 131 Abs. 3 VerFRF in dem Sinne, dass in den Städten von föderaler Bedeutung, den Verwaltungszentren der Subjekte der RF und in den föderalen und anderen Territorien die Errichtung eines Modells der öffentlichen Gewalt möglich wäre, welches von der örtlichen Selbstverwaltung frei wäre, verdreht den Sinn grundlegenden Verfassungsprinzipien.

<sup>50</sup> Möglich ist auch eine horizontale Übertragung der Befugnisse zwischen den Organen des föderalen Territoriums und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung des städtischen Bezirks (Art. 4 Pkt. 3–5 und Art. 8 Pkt. 6–9 Sirius-Gesetz).

<sup>51</sup> Siehe Gritsenko, Föderalismus und örtliche Selbstverwaltung, a. a. O., S. 120f.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Verfassungsänderungen, die die Organisation der Gewalt auf örtlicher Ebene betreffen, sind äußerst verschieden und mehrdeutig sowohl nach dem Inhalt als auch nach ihrer Ausrichtung, Bedeutung und ihrem Grad der Detaillierung. Dennoch fügen sie in ihrer Mehrheit eine Unbestimmtheit hinzu, die den Rahmen der Zurückhaltung für den föderalen Gesetzgeber auseinanderzieht und eine Gefahr für die Verletzung der Verfassungsprinzipien und -rechte schafft. Ungeachtet der Vertrauenskrise zu den Behörden, die sich unter anderem auf hohem Niveau in dem Misstrauen der Bürger zur kommunalen Gewalt äußert, bleibt die Bedeutung der örtlichen Selbstverwaltung als Institut der Selbstorganisation der Bevölkerung und als Instrument der Demokratie im gesellschaftlichen Bewusstsein erhalten<sup>51</sup>. In diesem Zusammenhang steht sowohl vor dem föderalen Gesetzgeber als auch vor dem Verfassungsgericht der RF die nicht einfache Aufgabe der weiteren Verfassungsauslegung der Änderungen und deren Anpassung an die sonstigen Bestimmungen, eingebettet in die Verfassungsprinzipien und mit dem Ziel der Beseitigung der entstandenen Unbestimmtheiten und Widersprüche.

Gleichzeitig rufen die föderalen Gesetze über den Staatsrat und über das föderale Territorium „Sirius“, die am Ende des letzten Jahres im Rahmen der Kampagne zur Anpassung der Gesetzgebung an die geänderte Verfassung angenommen wurden, Besorgnis nicht nur wegen der Übereilung ihrer Verabschiedung, sondern auch wegen der ziemlich umstrittenen Interpretation der Verfassungsbestimmungen hervor. Es besteht die Gefahr des Verlusts des allgemeinen Zusammenhangs, der sich aus den ersten beiden Kapiteln der russischen Verfassung ergibt. Vorstellbar ist, dass die bis in der russischen verfassungsgerichtlichen Praxis entwickelten Rechtspositionen zu Fragen der örtlichen Selbstverwaltung als gewisser Orientierungspunkt bei der Suche nach einer Balance sowie im Prozess der weiteren gesetzgeberischen Interpretation der neuen Verfassungsbestimmungen dienen können.

## SUMMARY

The article focuses on the effects of the latest constitutional reform on local self-government, which, although strongly affected by the modifications, was barely captured by the discussions preceding the constitutional reform. While the general discussion focused on aspects as the extended powers of the president and the interventions in judicial self-administration, the only noticeable matter in the disputes relating to local self-government was the newly imposed responsibility for ensuring access to medical care. Among other things, the author investigates the question of whether of the recent amendments to the constitution altogether might even reveal a new constitutional principle of unity of public authority that undermines local self-government and that, along with other new provisions, such as those relating to the federal territories, could limit relevance and functionality of local self-government in the long term.

<sup>51</sup> P. B. Peichov, Gibt es einen Zusammenhang zwischen der Zerstörung des Vertrauens der Gesellschaft an die örtliche Gewalt und den Änderungen der verfassungsrechtlichen Regelung der örtlichen Selbstverwaltung (Петухов П.В. Есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления?), *Местное право* 2020, Nr. 3, S. 27–34.