Der oberste Beamte in Russland und der Ministerpräsident in Deutschland

ein Vergleich der Exekutivspitzen auf der Ebene der Föderationssubjekte und der Bundesländer

*Aleksandr Kuvshinov**

Dieser Artikel ist dem Vergleich des obersten Beamten in Russland mit dem Ministerpräsidenten in Deutschland gewidmet. Analysiert werden die allgemeine Stellung im System der öffentlichen Gewalt, die Befugnisse, die Teilnahme an der Tätigkeit der föderalen Staatsorgane und das Wahl- und Abwahlverfahren. In einer Schlussfolgerung wird das Institut des obersten Beamten in Russland anhand von zwei Grundmodellen staatlicher Organisation (des Bundesstaates und des Zentralstaates) bewertet.

A. Einleitung

Russland ist genau wie Deutschland ein föderaler Staat. Deutschland ist unterteilt in den Bund und sechszehn Länder. Russland gliedert sich in die Föderation – das wäre in Deutschland der Bund – und 85 sog. Föderationssubjekte – vergleichbar mit den Ländern in Deutschland –, deren Liste Art. 65 der russischen Verfassung festlegt. Die Verfassung kennt verschiedene Bezeichnungen der Föderationssubjekte: Es gibt Oblasts (Gebiete), Krais (Regionen), autonome Kreise, autonome Oblasts, Republiken und Städte mit Subjektstatus.

Die Rechtslage aller Föderationssubjekte ist bis auf kleine Besonderheiten (z.B. sind die Republiken gemäß Art. 68 der russischen Verfassung berechtigt, in ihren Verfassungen eine zweite offizielle Sprache neben Russisch festzulegen) identisch.

Art. 71 und 72 der russischen Verfassung bestimmen Bereiche der ausschließlichen Befugnisse der Föderation und Bereiche der gemeinsamen Regelung von Föderation und Föderationssubjekten. Gemäß Art. 73 der russischen Verfassung dürfen die Föderationssubjekte in allen Bereichen, die in Art. 71 und 72 nicht genannt werden, eigene Gesetze erlassen.

Gemäß Art. 77 der russischen Verfassung wird das System der Staatsorgane in jedem Föderationssubjekt von diesem Subjekt auf Grund der Verfassungsnormen und gemeinsamen Prinzipien des Aufbaus der gesetzgebenden (vertretenden) und vollziehenden Staatsorgane des Föderationssubjekts, die im gleichnamigen Gesetz festgelegt sind[1], bestimmt.

Es sei betont, dass es im russischen Rechtssystem zwei Gesetzesarten unterhalb der Verfassung gibt: das Föderalverfassungsgesetz und das Föderalgesetz. Die Föderalverfassungsgesetze werden nur in den in der Verfassung bestimmten Fällen verabschiedet. Dies sind insgesamt 12 Fälle, die die wichtigsten Verfassungsinstitute umfassen: Referendum, Gerichtssystem, Geschäftsordnung der Regierung, Geschäftsordnung des Parlaments, Verfassungsversammlung, Kriegszustand und Sonderzustand, Ombudsmann, höchste Gerichtinstanzen, Bildungsverfahren des neuen Subjekts, Änderung des Status des Subjekts, staatliche Symbole. Daher gehört das Föderalgesetz vom 06.10.1999 Nr. 184 zu den einfachen Föderalgesetzen.

B. Der oberste Beamte und der Ministerpräsident als Spitze der Exekutive

An der Spitze des Föderationssubjekts steht der oberste Beamte – das Äquivalent zum deutschen Ministerpräsidenten, welchem fast die gleichen Befugnisse zustehen. In diesem Zusammenhang ist es interessant, eine Parallele mit dem Institut des Ministerpräsidenten in Deutschland zu ziehen, da dort die gleichen Prinzipien gelten.

Das Institut des obersten Beamten in Russland ist noch ziemlich jung und ein optimales Model der Institutsorganisierung wird noch gesucht. Klar sind die allgemeinen Faktoren der Entwicklung des Instituts, die durch die Verfassungsprinzipien bestimmt sind. Art. 11 der russischen Verfassung legt die Prinzipien von Föderalismus, Demokratie, Rechtsstaat und Republik fest.

In der Russischen Föderation (im Folgenden RF) gehört die Bestimmung der allgemeinen Prinzipien des Aufbaus des Staatsorgans- und Kommunalselbstverwaltungssystems gemäß Art. 72 § 1 Abs. 14 der Verfassung zur gesamten Kompetenz der Föderation und der Föderationssubjekte.

Im Gegensatz zu Deutschland, wo der Status des Ministerpräsidenten in den Landesverfassungen festgelegt wird, sind die Grundlagen des Status des obersten Beamten des Föderationssubjektes in Art. 18 und 19 des Föderalgesetzes vom 06.10.1999 Nr. 184 ziemlich ausführlich geregelt und das Gesetz lässt den Föderationssubjekten wenig gesetzgeberische Freiheit.

In diesem Gesetz gibt es nur die generelle Bezeichnung: „der oberste Beamte des Föderationssubjekts – das Oberhaupt des höchsten exekutiven Organs des Föderationssubjekts“. Unter dem höchsten exekutiven Organ versteht man die Regierung des Föderationssubjekts, die aber auch anders als „Regierung“ bezeichnet werden kann. Art. 18 § 6 des Föderalgesetzes Nr. 184 berechtigt die Föderationssubjekte, andere Bezeich-

[1] Föderalgesetzes vom 06.10.1999 Nr. 184 „Über allgemeine Prinzipien des Aufbaus der gesetzgebenden (vertretenden) und vollziehenden Staatsorgane des Föderationssubjekts in der Russischen Föderation“.

 ISSN: 1865-0015

nungen für den obersten Beamten festzulegen und viele Föderationssubjekte machen von diesem Recht auch Gebrauch.

Die Statuten der Föderationssubjekte (darunter auch die Verfassungen der Republiken) kennen andere Bezeichnungen für den obersten Beamten. In Oblasts, Krais, autonomen Kreisen und autonomen Oblasts heißt der oberste Beamte normalerweise „Gouverneur", in Republiken „Republikpräsident" oder „Regierungsoberhaupt". In Moskau, das eines von drei Stadtsubjekten ist, ist der Titel „Bürgermeister von Moskau" festgelegt.

Eine ähnliche Situation findet man in Deutschland: Das Grundgesetz kennt nur die Bezeichnung „Ministerpräsident" als Oberbegriff (Art. 115i Abs. 2), es gibt jedoch auch andere Bezeichnungen in den Landesverfassungen. So haben die Ministerpräsidenten in Berlin, Bremen und Hamburg spezielle Titel aufgrund des besonderen Status dieser Länder als Stadtstaaten: Regierender Bürgermeister in Berlin, Bürgermeister/ Präsident des Senats in Bremen und Erster Bürgermeister / Präsident des Senats in Hamburg. Da die Bürgermeisterstelle normalerweise zur kommunalen Ebene gehört, wollen die Verfassungen dieser Bundesländer vermutlich ihren Doppelstatus unterstreichen.

Die Befugnisse des obersten Beamten in Russland sind denjenigen der Ministerpräsidenten in Deutschland ähnlich und umfassen gemäß Art. 18 § 7 des Föderalgesetzes Nr. 184 die Vertretung des Subjekts nach außen, Bildung der Regierung (Ernennung und Entlassung der Stellvertreter, die den Landesministern entsprechen), den Vorsitz der Regierung und die Leitung ihrer Geschäfte sowie die Ausfertigung von Gesetzen. Das Gnadenrecht, welches in Deutschland auch den Ministerpräsidenten in ihrem Zuständigkeitsbereich zukommt, hat in Russland gemäß Art. 89 Abs. 3 Verfassung der Russischen Föderation allerdings ausschließlich der russische Präsident.

Außerdem ist der oberste Beamte des Föderationssubjekts berechtigt, an der Sitzung des Parlaments mit beratender Stimme teilzunehmen und eine außerordentliche Sitzung des Parlaments herbeizuführen. Dies beweist seine dominierende Rolle im System der Staatsorgane im Föderationssubjekt.

Wie der Ministerpräsident in Deutschland, nimmt der oberste Beamte in Russland an der Tätigkeit auf föderaler Ebene teil. Institutionell ist diese Mitwirkung allerdings anders ausgestaltet als die des Ministerpräsidenten in Deutschland. In Deutschland ist der Ministerpräsident als Mitglied der Landesregierung Mitglied des Bundesrates. Der Bundesrat ist das Organ, durch welches die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken, vgl. Art. 50 GG. Die Mitwirkung der Länder in Russland ist hingegen als „Senatsmodell" ausgestaltet durch den sog. „Rat der Föderation". In ihm sitzen gewählte Abgeordnete aus den Föderationssubjekten. Die obersten Beamten sind keine Mitglieder dieses Rates. Sie bilden gem. Art. 7 der Verordnung über den Staatsrat der Russischen Föderation den sog. „Staatsrat"[2]ein Konsultationsorgan beim Präsidenten[3], welcher diesem auch vorsitzt. Wie Kasakov bemerkt[4], ermöglicht das den obersten Beamten, die Ausarbeitung der Staatspolitik und wichtige politische Entscheidungen zu beeinflussen. In der RF erfolgt mithin im Unterschied zu Deutschland die Ländervertretung nicht durch die Landesregierung als solche, sondern durch den Obersten Beamten und die Senatoren.

Auch das Institut der Inkompatibilität ist in Russland und Deutschland ähnlich geregelt. Art. 18 § 6 des Föderalgesetzes Nr. 184 verbietet den obersten Beamten die Ausübung einer anderen besoldeten Tätigkeit – erlaubt ist lediglich eine Tätigkeit im schöpferischen oder akademischen Bereich. Es sei betont, dass dieses Institut in Russland zwecks Bekämpfung der Korruption strenger geregelt ist. Die Regierungen der Bundesländer können Ausnahmen zulassen, wenn es um Organe von Unternehmen mit Länderbeteiligung geht (z.B. Art. 34 der Verfassung des Landes Niedersachsen).

C. Die Wahl des obersten Beamen und des Ministerpräsidenten

Gemäß Art. 18 § 3.2 Abs. 2 des Föderalgesetzes Nr. 184 ist jeder russischer Bürger wählbar, der keine ausländische Staatsbürgerschaft und keinen ausländischen Wohnsitz hat und das 30. Lebensjahr vollendet hat.

In Deutschland enthalten nicht alle Landesverfassungen Auswahlkriterien bezüglich der Kandidaten für die Stelle des Ministerpräsidenten. Nur in den Verfassungen von Bremen, Hamburg, Bayern und Baden-Württemberg gibt es entsprechende Regelungen. Hierbei geht die bayerische Verfassung in Art. 44 einen eigenen Weg, um das Amt des Ministerpräsidenten zu normieren: wählbar ist jeder wahlberechtigte Bayer, der das 40. Lebensjahr vollendet hat. In den anderen drei Ländern wird auf das passive Wahlrecht für Landtagsabgeordnete verwiesen.

Fraglich ist, was in den Ländern gilt, die keine Regelungen des passiven Wahlrechts für den Ministerpräsidenten enthalten. Ein Blick ins GG zeigt, dass auch für die Bundeskanzlerwahl keine ausdrücklichen Voraussetzungen für die Wählbarkeit normiert sind. Für die Wahl des Bundeskanzlers soll nach *Pieroth* in Analogie zum passiven Wahlrecht der Bundestagsabgeordneten und des Bundespräsidenten jeder Deutsche, der das aktive und passive Wahlrecht besitzt (§ 12 und § 15 BWahlG), wählbar sein[5]: das heißt wählbar ist jeder Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat und auch nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist.

Sind in den Landesverfassungen oder Landeswahlgesetzen keine Kriterien festgelegt, so kann – parallel zur Bundesebene

[2] Dekret des Präsidenten der RF vom 01.01.2000 Nr. 1602 "Über den Staatsrat der Russischen Föderation".

[3] Der Staatsrat ist keine Kammer des Parlaments, sondern ein spezielles, beratendes Organ für die wichtigsten Angelegenheiten des Staats.

[4] Kasakov V.G. Das Institut des obersten Beamten des Föderationssubjekts bei der Reformierung der politische Verwaltungsbeziehungen: Polit. Dr. Dissertation. – Moskau. – 2004. – S. 171.

[5] Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., München, 2014, Art. 63 GG, Rn. 1.

– auch hier eine Analogie zu den Auswahlkriterien für die Landtagsabgeordneten gezogen werden.

Zieht man einen Vergleich vom passiven Wahlrecht der Ministerpräsidenten in Deutschland zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen des obersten Beamten in den russischen Föderationssubjekten, kann man feststellen, dass das Mindestalter in Deutschland (außer in Bayern liegt dieses unter 30 Jahren) im Vergleich zu Russland niedriger ausfällt. Aus russischer Perspektive ist es merkwürdig, dass die Verfassungen von Bremen und Hamburg kein Ansässigkeitserfordernis festlegen, also auch jeder nicht einheimische Bürger zum Ministerpräsident gewählt werden kann.

Art. 18 § 3 des Föderalgesetzes Nr. 184 normiert zwei zulässige Wahlverfahren, von denen das Föderationssubjekt eines wählen muss. Im ersten Verfahren wird der oberste Beamte des Föderationssubjekts von den auf dem Territorium des entsprechenden Föderationssubjekts wohnenden Bürgern, die ein aktives Wahlrecht haben, gewählt. Das zweite Verfahren sieht vor, dass der oberste Beamte mit der Mehrheit der gesamten Zahl der Abgeordneten des Subjektparlaments gewählt wird und mehrere Wahlgänge zulässig sind. Bei diesem Verfahren werden aber die Wahlergebnisse durch ein Dekret des Präsidenten der RF bestätigt. Man kann mithin feststellen, dass die Legitimation des obersten Beamten regionaler Art ist.

Die Kandidaten für die Stelle des obersten Beamen des Föderationssubjekts werden gemäß Art. 18 § 3 Abs. 3 des Föderalgesetzes Nr. 184 grundsätzlich von den politischen Parteien vorgeschlagen. Jedes Föderationssubjekt kann darüber hinaus auch das Recht zur Selbstaufstellung einführen. In Deutschland kann jeder Abgeordnete eine Kandidatur für die Abstimmung vorschlagen.

Umstritten ist das in Art. 18 § 3 Abs. 4 des Föderalgesetzes Nr. 184 normierte Konsultationsrecht des Präsidenten der RF, welches im zweiten Wahlverfahren – der oberste Beamte wird vom Landesparlament gewählt – gilt. Die Vorschrift sieht vor, dass er die politischen Parteien bezüglich der von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten konsultieren darf. Der Präsident der RF bestimmt nach der Prüfung aller Kandidaturen (von jeder Partei bis zu 3 Kandidaturen) drei endgültige Kandidaten. Zwischen diesen Kandidaten darf das Subjektsparlament den obersten Beamten wählen – die Kandidaten, die vom Präsident abgelehnt wurden, dürfen bei diesen Wahlen nicht gewählt werden. Ein solches Institut stellt die Entscheidungsselbständigkeit des Föderationssubjekts in Frage. Dies zeigt sich auch darin, dass die Verfahrensordnung solcher Konsultationen von den Präsidenten der RF selbst bestimmt wird. Wird der oberste Beamte nach Art des ersten Wahlverfahrens, also direkt von den Bürgern gewählt, hat der Präsident dieses Ablehnungsrecht nicht.

Für beide Wahlverfahren gilt aber: Der zum obersten Beamten gewählte Bürger kann vom Präsidenten der RF des Amtes enthoben werden, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Für die Wahl zum obersten Beamten ist diese Entscheidungsbefugnis aber auch relevant; und das ist bemerkenswert: Der von der Stelle des obersten Beamten vom Präsidenten der RF enthobene Bürger, darf zwei Jahre lang in keinem Föderationssubjekt als Kandidat für den obersten Beamten aufgestellt werden. Diese Vorschrift ist wie noch gezeigt werden wird insbesondere wegen der unklaren und undeutlichen Amtsenthebungsvoraussetzungen sehr problematisch. Der Präsident kann damit letztlich auch auf zukünftige Wahlen starken Einfluss nehmen.

Bemerkenswert ist auch, dass normalerweise der vom Parlament gewählte Regionschef seine Vollmacht nur während der Legislaturperiode des Parlaments ausüben können sollte. In Russland ist aber kein Zusammenhang zwischen den Wahlperioden des Parlaments und denen des obersten Beamten normiert, weshalb neue Parlamentswahlen keinen Einfluss auf die Amtsperiode eines obersten Beamten haben, der von einem vorherigen Parlament gewählt wurde. Der oberste Beamte wird für max. 5 Jahre gewählt und darf nicht mehr als zwei Wahlperioden nacheinander amtieren. Die konkrete Periode wird im Statut des Föderationssubjektes festgelegt und könnte auch eine kürzere Zeitspanne umfassen, allerdings gibt es kein Föderationssubjekt, welches sich für weniger als 5 Jahre entschieden hat.

Kann kein Kandidat zum obersten Beamten gewählt werden oder wird die Wahl für ungültig erklärt, werden Nachwahlen gemäß Art. 18 § 5.2 des Föderalgesetzes Nr. 184 durchgeführt. Bis zur Wahl des neuen obersten Beamten werden seine Vollmachten von der Person ausgeübt, die der Präsident der RF ernennt (es gibt noch weitere Fälle für die Ernennung von provisorisch Berechtigten durch den Präsidenten).

In allen Bundesländern Deutschlands wird der Ministerpräsident vom Landesparlament gewählt. D. h. vor der Wahl des Ministerpräsidenten finden Landtagswahlen statt. Für die Wahl des Ministerpräsidenten gibt es in den Ländern unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der erforderlichen Mehrheit und des Wahlverfahrens. Manche Verfassungen verlangen für die Wahl zum Ministerpräsidenten die Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitgliederzahl, in manchen Ländern reicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen aus. Manche Länder modifizieren die Anforderungen an die Wahl für weitere Wahlgänge, wenn eine Wahl im ersten Wahlgang erfolglos war, manche Länder nicht. Manche Verfassungen sehen Fristen vor, innerhalb derer der Ministerpräsident gewählt werden muss[6], andere Verfassungen kennen solche Fristen nicht.

D. Die Rechtsstellung des obersten Beamten nach seiner Wahl. Wie kann er sein Amt verlieren? Was bedeutet das für dessen Zukunft?

Im Fall des Rücktritts oder im Rahmen des vom Parlament ausgesprochenen Misstrauensvotums darf der Bürger, der die Stelle des obersten Beamten besetzte, als Kandidat für die Wahlen, die kraft dieses Umstands angesetzt wurden, nicht

[6] Verstreicht die Frist erfolglos, kommt es im Regelfall zur Auflösung des Landtages. In Mecklenburg-Vorpommern und Nierdersachsen ist der Landtag zwar verpflichtet über die Auflösung zu beschließen, die Abgeordneten können aber auch gegen eine Auflösung stimmen. In dem Fall findet eine neue Wahl des Ministerpräsidenten statt, in der nur noch die einfache Merhheit erforderlich ist.

ISSN: 1865-0015

aufgestellt werden. Wenn er jedoch die Stelle mehr als ein Jahr besetzte, erhält er dieses Recht nach der Zustimmung des Präsidenten der RF.

Das und einige andere obengenannten Normen bestimmen den großen Grad der Präsidentenkontrolle über das Institut der Wahlen des obersten Beamten des Föderationssubjekts.

Die Vorschrift über die notwendige Unterstützung von 5-10% der Abgeordneten der Kommunalparlamente oder gewählten Gemeindebürgermeister (es geht nur um die Gemeindebürgermeister, die gemäß dem Statut der Gemeinde nicht ernannt, sondern gewählt werden, da beide Verfahren zulässig sind) weist wieder auf den Zusammenhang zwischen dem Amt des obersten Beamten und der Region hin und hebt die Möglichkeit der effektiven Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene hervor.

Art. 18 § 3.2 des Föderalgesetzes Nr. 184 setzt das Verfahren der Wahl des obersten Beamten durch das Parlament des Subjekts fest, wenn das Föderationssubjekt diese Art und Weise der Vollmachterteilung in seinem Statut bestimmt. Es sei betont, dass auch für ein derart demokratisches Institut der sogenannte „Präsidentenfilter" vorgesehen ist: Die politischen Parteien, die Mandatsträger im Parlament des Subjektes haben, haben das Recht, dem Präsidenten der RF die Kandidaten vorzuschlagen; nach der Behandlung aller Vorschläge bringt der Präsident der RF drei Kandidaten ins Subjektparlament ein, von denen das Parlament einen wählt. Aber vor der Kandidatenaufstellung sollen alle parlamentarischen Parteien auch Konsultationen mit den Parteien, die keine parlamentarische Vertretung haben, durchführen.

Die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des obersten Beamten ist gemäß Art. 19 des Föderalgesetzes Nr. 184 vor allem unter allgemeinen rechtlichen Gründen möglich: Tod, Anerkennung als geschäftsunfähig, begrenzt geschäftsfähig, gestorben oder verschollen durch Gerichtsentscheidung, rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung, Annahme eines ständigen Wohnsitzes im Ausland.

Genau wie der Ministerpräsident in Deutschland endet die Amtszeit des obersten Beamten in Russland auch im Falle des Rücktritts oder des Misstrauensvotums des Parlaments.

Es sei betont, dass es in Russland kein sog. „konstruktives Misstrauensvotum" wie in Deutschland gibt, d.h. im Rahmen des Misstrauensvotums wird nur der oberste Beamte abberufen. Die Wahl des Nachfolgers ist dann ein getrenntes Verfahren. Die Frage nach der Wahl eines Nachfolgers kann nur nach dem geglückten Misstrauensvotum in die Tagesordnung eingebracht werden. In Deutschland ist ein solches „destruktives" Misstrauensvotum in keinem Land vorgesehen. Bis zur Wahl des neuen obersten Beamten wird sein Amt von der Person ausgeübt, die der Präsident der RF ernennt.

Russland kennt keine Vertrauensfrage. In Deutschland kann der Ministerpräsident den Antrag ihm das Vertrauen auszusprechen in acht Ländern stellen: Hamburg, Brandenburg, Hessen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Außerdem kann der Präsident der RF gemäß Art. 19 § 1 Abs. 4 des Föderalgesetzes Nr. 184 den obersten Beamten seines Amt wegen des Verlustes des Präsidentenvertrauens oder aufgrund unangemessener Pflichtausübung entheben. Es sei betont, dass es keine Definitionen der Begriffe „Verlust des Präsidentenvertrauen" und „unangemesse Pflichtausübung des obersten Beamten des Föderationssubjekts" in der Gesetzgebung gibt. Auf solche Weise können sie von den Präsidenten frei ausgelegt werden.

Der Präsident der RF kann also den obersten Beamten aufgrund politischer Motive seines Amtes entheben. Die Freiheit des Subjektparlaments in der Misstrauensaussprache in Art. 19 §2 des Föderalgesetzes Nr. 184 ist jedoch begrenzt, weil es eine abschließende Regelung der Gründe gibt:

- Exekutivakte, die den geltenden Gesetzen widersprechen;
- Andere grobe Verletzung der geltenden Gesetze;
- unangemessene Pflichtausübung des obersten Beamten des Föderationssubjekts.

Gleichartig ist die Möglichkeit der Abwahl nach Art. 19 § 7 des Föderalgesetzes Nr. 184. Danach können die politischen Parteien, gesellschaftliche Verbände und Gruppen aus mindestens 100 Bürgern vor dem Gericht des Föderationssubjekts den Antrag auf Feststellung stellen, dass bestimmte Gründe vorliegen, die die Abwahl des obersten Beamten durch den Präsidenten der RF erfordern. Die Gründe, deren Vorliegen festgestellt werden kann, sind:

- Verletzung der Gesetze der Föderation oder des Subjekts durch den obersten Beamten oder
- Wiederholte grobe Unterlassung der Pflichten ohne triftige Gründe.

Es kann also festgestellt werden, dass weder das Parlament (anders als in Deutschland) noch die Bürger, noch gesellschaftliche Verbände im Gegensatz zum Präsidenten der RF das Recht haben, den obersten Beamten aus politischen Gründen abzuwählen, wenn sie mit seiner Politik unzufrieden sind. Bemerkenswert ist auch, dass selbst im Fall des möglichen Misstrauensvotums des Parlaments der Präsident der RF die Amtsenthebung verwirklicht. Es zeigt sich also eine starke Verantwortlichkeit des obersten Beamten gegenüber dem Präsidenten der RF und daraus resultierend eine starke Einflussmöglichkeit des Präsidenten der RF in die Tätigkeit des obersten Beamten.

Eine solche Regelung führt dazu, dass das Recht den obersten Beamten zu wählen und das Recht ihn abzuwählen auseinanderfallen. Sowohl aus Gründen der Legitimation, als auch der Zweckmäßigkeit ist aber mit Doktorova zu fordern[7] dass

[7] A.A. Doktorova Zur Frage der verfassungsrechtlichen Verantwortung des obersten Beamten des Föderationssubjekts/ К вопросу о конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации //Journal «Business, management und law». – №2. – 2011. http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=828 (31.3.2016).

beide Rechte beim Subjekt liegen sollten, das den obersten Beamten wählt.

E. Eine Bewertung

Zum Schluss soll das dargestellte Institut des obersten Beamten anhand von zwei Grundmodellen staatlicher Organisation bewertet und eingeordnet werden. Das eine Grundmodell soll das eines Bundesstaats sein. Das zweite das eines Zentralstaates.

Für den Bundesstaat typisch ist die Selbständigkeit des Föderationssubjekts und seine Absonderung von der föderalen Ebene. Dieses Idealmodell funktioniert auch in Deutschland. Der Zentralstaat orientiert sich typischerweise mehr auf ein föderales Zentrum und sieht die starke und breite Kontrolle des föderalistischen Zentrums über die Politik der Föderationssubjekte vor.

In Russland ist keines von diesen zwei Idealmodellen in Reinform gesetzlich festgelegt, sondern es wurde eine Art Mischmodell verwirklicht, das aus einzelnen Elementen der zwei Grundmodelle besteht.

Elemente eines typischen bundesstaatlichen Models sind:

- Die Wahl des obersten Beamten von den Bürgern und das Institut der Wahl durch das Parlament;
- Die Vorschrift über die notwendige Unterstützung der 5-10% von Abgeordneten der Kommunalparlamente oder gewählten Gemeindebürgermeister;
- Die Abwahl durch die Bürger und Quasi-Abwahl durch das Parlament.

Diese Elemente weisen eine große Nähe zum deutschen Modell auf. Es gibt aber im Gegensatz zu Deutschland auch Widersprüche. Die Amtszeit des obersten Beamten, der vom Parlament gewählt wird, ist nicht an die Wahlperiode des ihn wählenden Organs gebunden. Die Möglichkeiten einer Abwahl oder eines Misstrauensvotums sind ziemlich begrenzt und schließen z.B. nicht die Abwahl aufgrund politischer Motive mit ein, obwohl das in den meisten demokratischen Ländern ein wichtiges Instrument des politischen Vertrauens ist. Diese Besonderheiten der aktuellen russischen Regelung weisen darauf hin, dass in Russland nicht das erste Modell in Reinform gewählt wurde.

Zentralstaatliche Elemente finden sich in den ziemlich breiten Befugnissen des Präsidenten der RF bezüglich des obersten Beamten des Föderationssubjekts:

- Die Konsultationen des Präsidenten der RF mit den Kandidaten auf die Stelle des obersten Beamten;
- Die Auswahl der Kandidaten durch den Präsidenten der RF;
- Das Recht des Präsidenten der RF zur Amtsenthebung des obersten Beamten aufgrund politischer Motive;
- Die besonderen Entscheidungsbefugnisse des Präsidenten der RF beim Misstrauensvotum des Subjektparlaments;
- Das Recht des Präsidenten der RF den provisorisch Berechtigten zu ernennen;
- Die Mitgliedschaft der obersten Beamten im Staatsrat.

Jedes von diesen Modellen hat seine Berechtigung und kann effektiv sein, jedoch ist die Herangehensweisen an die Organisation des Instituts des obersten Beamten des Föderationssubjekts der beiden Modelle diametral gegensätzlich. Eine normative Festlegung von beiden Modellen ist gleichzeitig nicht zweckmäßig, weil einige Elemente des einen Models die Entwicklung des anderen begrenzen würden. Bei der Wahl des optimalen Models sollten die Prioritäten der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie historische Erfahrung berücksichtigt werden.

Der Autor ist derzeit Doktorand am Lehrstuhl für Verfassungs- und Kommunalrecht, Institut für Staat und Recht, Staatliche Universität Tjumen, Russland. Der Aufsatz entstand im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes am Institut für Öffentliches Recht, Abt. 3 (Staatsrecht), Lehrstuhl Prof. Dr. Dietrich Murswiek der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.