FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Jurij Starilow

NEUERE REFORMANSÄTZE IM RUSSISCHEN DIENSTRECHT

Rußland auf dem Weg zum Berufsbeamtentum

Zusammenfassung in russischer Sprache

Новые подходы к реформе государственной службы

Россия на пути к профессиональному чиновничеству

Заключение на русском языке

2. Auflage

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 144

ISSN 0179-2326

Jurij Starilow

Neuere Reformansätze im russischen Dienstrecht

Rußland auf dem Weg zum Berufsbeamtentum

Zusammenfassung in russischer Sprache

Новые подходы к реформе государственной службы

Россия на пути к профессиональному чиновничеству

Заключение на русском языке

Speyerer Forschungsberichte 144

Jurij Starilow

NEUERE REFORMANSÄTZE IM RUSSISCHEN DIENSTRECHT

Rußland auf dem Weg zum Berufsbeamtentum

Zusammenfassung in russischer Sprache

Юрий Старилов

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К РЕФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

РОССИЯ НА ПУТИ К ПРОФЕССИОНАЛЬНОМУ ЧИНОВНИЧЕСТВУ

2., unveränderte Auflage

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

1994

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ВЫСШАЯ ШКОЛА АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАУК

г. ШПАЙЕР 1994

Dr. jur. *Jurij Starilow* ist Dozent für Verwaltungsrecht
an der Universität Woronesh (Rußland) und befindet sich für
drei Monate zu einem Forschungsaufenthalt am
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

1. Aufl. November 1994
2., unveränderte Aufl. Dezember 1994

Druck und Verlag:
FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

VORWORT

Der vorliegende Bericht geht zurück auf einen Vortrag zu dem Thema: "Der sowjetische Staatsdienst: Reformen tun not – gegenwärtiger Zustand, Probleme und die Hauptrichtungen der Reform", den ich im Rahmen des von Prof. Dr. *Ulrich Battis* geleiteten öffentlich-rechtlichen Seminars an der Fernuniversität Hagen im Juli 1991 gehalten habe. Dieser Vortrag sollte Grundlage für eine Veröffentlichung werden; bekanntlich wurde der inhaltliche Tenor des Vortrags durch die politische Entwicklung in der damaligen UdSSR überholt. Die rasante Entwicklung im russischen Recht machte eine völlige Neufassung erforderlich, die hiermit vorgelegt wird.

Dieser Bericht wurde im wesentlichen am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung während eines Forschungsaufenthalts im Herbst 1994 verfaßt.

Dieser Bericht wird in russischer Sprache als Teil einer rechtsvergleichenden Monographie über das Recht des öffentlichen Dienstes in der Russischen Föderation und in Deutschland und als Teil eines Lehrbuchs zum russischen Dienstrecht veröffentlicht. Er faßt den derzeitigen Stand der Reformbestrebungen im Bereich des russischen öffentlichen Dienstes zusammen.

Ich möchte an dieser Stelle allen Personen danken, die zur Verwirklichung dieser Veröffenlichung beigetragen haben, insbesondere Herrn Assessor Dr. *Matthias Niedobitek* für die Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Berichts.

Für die Einräumung der Forschungsmöglichkeit am Forschungsinstitut, insbesondere für die hervorragenden Arbeitsbedingungen, sei dem Geschäftsführenden Direktor, Herrn Universitätsprofessor Dr. *Willi Blümel*, sowie allen Mitarbeitern des Instituts gedankt.

Speyer, im November 1994 *Jurij Starilow*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая читателю работа уходит своими корнями в научный доклад на тему "Советская государственная служба: Реформы необходимы (современное состояние, проблемы и основные направления реформирования)", который я сделал в июле 1991 г. на руководимой профессором доктором *Ульрихом Баттисом* конференции по вопросам публичного права (Университет в г. Хаген, ФРГ). Предполагалось, что этот доклад станет основой одноименной публикации. Однако политическое развитие в бывшем СССР в 1991 г. опередило выход в свет этой публикации. Стремительное развитие российского законодательства в течение последних трех лет обусловило необходимость полнейшей переработки материала и внесения множества новых дополнений.

В настоящей работе рассматриваются вопросы исторического развития, современного состояния государственной службы в Российской Федерации, а также причины и содержание её реформирования. В будущем она станет частью монографии сравнительно-правового характера по вопросам публичной (государственной) службы, а также будет использоваться при подготовке учебного пособия "Служебное право Российской Федерации".

Всех лиц, которые способствовали изданию в свет данной книги, я хотел бы поблагодарить. Особой благодарности за помощь в подготовке этого научного сообщения заслуживает господин асессор доктор *Матиас Нидобиток*.

За теплый прием и создание прекрасных условий для работы в Исследовательском институте Публичного Управления я благодарю директора этого института господина профессора доктора *Вилли Блюмеля*, а также всех сотрудников этого института.

г. Шпайер, ноябрь 1994 г. Юрий Старилов

INHALT

I. Einleitung 1

1. Einführung in das russische Verfassungsrecht 1
2. Vorbemerkungen zum öffentlichen Dienst in Rußland 11

II. Objektive Ursachen für die Notwendigkeit einer Reform des öffentlichen Dienstes 15

1. Politisierung des öffentlichen Dienstes 16
2. "Auswahl, Verteilung, Einsatz und Erziehung der Kader" 19
3. Verwaltungsrecht und Dienstrecht 21
4. Sonstige Gründe für eine Reform des Dienstrechts und die Schaffung eines neuen Studienkurses für das Dienstrecht 23

III. Die Entwicklung einer Theorie des öffentlichen Dienstes und die Schaffung einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage im Bereich des öffentlichen Dienstes 28

IV. Zusammenfassung der geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtiger Entwicklungsstand des öffentlichen Dienstes in Rußland 32

1. Geschichtliche Entwicklung 32
2. Begriff des öffentlichen Dienstes 40
3. Dienstverhältnisse 44
4. Grundsätze des öffentlichen Dienstes 48
5. Begriff und Arten der öffentlichen Bediensteten 50

6. Amtsträger 61

7. Pflichten der öffentlichen Bediensteten 66

8. Rechte der öffentlichen Bediensteten 70

9. Haftung der öffentlichen Bediensteten 72

a) Disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit 72

b) Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit 76

c) Zivilrechtliche Haftung 78

d) Strafrechtliche Haftung 79

10. Arten der Ämterbesetzung 79

11. Dienstliche Beurteilung und Beförderung 84

a) Dienstliche Beurteilung 84

b) Beförderung 90

12. Rechtsschutz im öffentlichen Dienst und Dienststreitigkeiten 91

V. Korruption im öffentlichen Dienst 95

VI. Die Hauptrichtungen der Reform des Staatsdienstes 103

1. Die wichtigsten Thesen zur Schaffung einer einheitlichen Gesetzgebung im Staatsdienst 104

2. Die Struktur des Gesetzentwurfes über die "Grundlagen des Staatsdienstes in der Russischen Föderation" 115

VII. Ergebnis und Ausblick 120

VIII. Zusammenfassung in russischer Sprache 123

Anhang: Die Russische Verfassung vom 12.12.1993 141

СОДЕРЖАНИЕ

I. Введение 1

1. Основы конституционного права России 1
2. Предварительные замечания о государственной службе 11

II. Объективные причины необходимости реформы государственной службы 15

1. Политизирование государственной службы 16
2. "Подбор, расстановка, использование и воспитание кадров" 19
3. Административное и служебное право 21
4. Основы реформы государственной службы и причины создания нового учебного курса "Служебное право" 23

III. Развитие теории государственной службы и формирование единого законодательства в области государственной службы 28

IV. История развития и современное состояние государственной службы в России 32

1. Историческое развитие 32
2. Понятие государственной службы 40
3. Служебное правоотношение 44
4. Принципы государственной службы 48
5. Понятие и виды государственных служащих 50

6. Должностное лицо 61

7. Обязанности государственных служащих 66

8. Права государственных служащих 70

9. Ответственность государственных служащих 72

а) дисциплинарная ответственность 72

б) административная ответственность 76

в) гражданско-правовая ответственность 78

г) уголовная ответственность 79

10. Способы замещения должностей 79

11. Служебная аттестация и повышение по службе 84

а) аттестация 84

б) повышение по службе 90

12. Правовая защита в сфере государственной службы ... 91

V. Коррупция в государственной службе 95

VI. Основные направления реформы государственной службы 103

1. Важнейшие тезисы по созданию единого законодательства о государственной службе 104

2. Структура проекта закона "Основы законодательства о государственной службе в Российской Федерации" 115

VII. Вывод и видение перспективы 120

VIII. Заключение (на русском языке) 123

Приложение: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 141

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

SAPiP RF	=	Sammlung der Akte des Präsidenten und der Regierung der Russischen Föderation (Sobranie aktov Prezidenta i Pravitelstva Rossijskoj Federacii)
SP RSFSR	=	Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen der Regierung der Russischen Föderation (Sobranie postanowlenii i rasporjashenii pravitelstva RSFSR)
SP SSSR	=	Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen der Regierung der UdSSR (Sobranie postanowlenii i rasporjashenii pravitelstva SSSR)
SU RSFSR	=	Gesetzessammlung der Russischen Föderation (Sobranie uzakonenii RSFSR)
SZ RF	=	Gesetzessammlung der Russischen Föderation (Sobranie zakonodatelstva Rossijskoj Federacii)
SZ SSSR	=	Gesetzessammlung der UdSSR (Sobranie zakonov SSSR)
VVS SSSR	=	Anzeiger des Obersten Sowjets der UdSSR (Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR)
VNIISZ	=	Forschungsinstitut für sowjetische Gesetzgebung

I. EINLEITUNG

Für ein richtiges Verständnis der folgenden Ausführungen zum russischen öffentlichen Dienst sind Kenntnisse der Grundstrukturen des russischen Verfassungsrechts unentbehrlich. Deshalb wird vorher eine kurze Einführung in das russische Verfassungsrecht gegeben.

1. Einführung in das russische Verfassungsrecht[1]

Rußland hat eine neue Verfassung. Die russischen Wähler haben am 12.12.1993 über den Entwurf einer Verfassung abgestimmt, der das Ergebnis einer dreijährigen, von harten politischen Auseinandersetzungen begleiteten Arbeit ist.

Die Bezeichnungen "Russische Föderation" und "Rußland" sind gleichbedeutend. Die Verfassung definiert die Russische Föderation als "demokratischen, föderativen Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform" (Art. 1), als "sozialen Staat, dessen Politik auf die Schaffung von Voraussetzungen gerichtet ist, die ein würdiges Leben und die freie Entfaltung des Menschen gewährleisten" (Art. 7) und als säkularen Staat (Art. 14). Damit werden bereits im 1. Kapitel die Grundentscheidungen genannt: das Demokratieprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip. Art. 2 legt das Grundverhältnis zwischen Mensch und Staat fest: "Der Mensch, seine Rechte und Freiheiten sind die

---

1 Der Text der russischen Verfassung vom 12.12.1994 findet sich bei *D. Frenzke*, Der Wortlaut der russischen Verfassung vom 12.12.1993, Osteuroparecht 1994, S. 292 (296 ff.); dieser Text ist auch als Anhang zu dem vorliegenden Bericht abgedruckt; eine weitere nichtamtliche Übersetzung der neuen russischen Verfassung ist vom Wostok Verlag (Köln, 1994) veröffentlicht worden; *W. Göckeritz*, Verfassung der Russischen Föderation – Chronik der Rechtsentwicklung, Russische Föderation, ROW 1994, S. 53-55; Verfassung der Russischen Föderation, in: *J. C. Traut* (Hrsg.), Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation, 1994, S. 381 ff.; *T. Schweisfurth*, Der Staat soll in Zukunft für den Menschen da sein, FAZ vom 9.12.1993, S. 10.

höchsten Werte. Anerkennung, Achtung und Schutz der Rechte und seine Freiheiten des Menschen und des Bürgers sind Pflicht des Staates".

Das Demokratieprinzip wird in Art. 3 ausformuliert: Träger der Souveränität und einzige Quelle der Gewalt in der Russischen Föderation ist ihr multinationales Volk, das seine Macht unmittelbar durch Referendum und freie Wahlen sowie durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausübt.

Das Strukturprinzip der Verfassung ist das der repräsentativen Demokratie. In diesem Sinne bezeichnet Art. 94 der Föderale Versammlung, das Parlament, als das Vertretungs- und Gesetzgebungsorgan der Russischen Föderation.

Die Verfassung anerkennt ausdrücklich "politische Vielfalt" und den Parteienpluralismus und verbietet die Festsetzung einer Staatsideologie. Das gilt ebenso für die Gründung und Tätigkeit gesellschaftlicher Vereinigungen, deren Ziele auf eine gewaltsame Änderung der Grundlagen des Verfassungssystems, auf die Verletzung der Integrität Rußlands, die Untergrabung der Staatssicherheit, die Schaffung bewaffneter Formationen und die Entfesselung sozialen, rassistischen, nationalen und religiösen Haders gerichtet sind (Art. 13). Was für die Ideologie zutrifft, gilt auch für die Religion: "Die Russische Föderation ist ein weltlicher Staat. Keine Religion darf sich zur Staatsreligion oder verbindlichen Religion herausbilden" (Art. 14 Abs. 1).

Die Elemente des Rechtsstaatsprinzips sind in mehreren Artikeln verankert. So normieren Art. 10 und 11 die Gewaltenteilung sowohl auf horizontaler Ebene zwischen den obersten Staatsorganen der Föderation als auch vertikal zwischen der Russischen Föderation und ihren Subjekten. Die Staatsgewalt in der Russischen Föderation wird auf der Grundlage der Teilung in die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt ausgeübt. Die Organe der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt sind selbständig (Art. 10).

Art. 15 besagt, daß die Verfassung Rußlands höchste Rechtskraft und unmittelbare Geltung hat sowie auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation angewendet wird. Alle Gesetze und anderen Rechtsakte müssen mit ihr übereinstimmen. Ergänzend heißt es in Art.

90, daß die Dekrete und Verfügungen des Präsidenten der Verfassung und den Bundesgesetzen nicht widersprechen dürfen. Der Rang der Normen ist somit von der Verfassung eindeutig festgelegt: Rußland soll sich als Rechts- und Verfassungsstaat etablieren.

Als Sozialstaat wird die Russische Föderation in Art. 1 nicht definiert, wohl aber als ein solcher in Art. 7 bezeichnet. Aus der Formulierung, daß die staatliche Politik auf "die Schaffung von Zuständen gerichtet ist, die ein würdiges Leben und eine freie Entfaltung des Menschen gewährleisten", ist jedoch zu entnehmen, daß die Sozialstaatlichkeit eher als Staatszielbestimmung denn als Grundrechtsbestimmung zu verstehen ist.

Garantiert werden die Einheit des Wirtschaftsraums, der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Finanzmitteln, die Förderung des Wettbewerbs und die Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeit. Privat-, Staats-, Kommunaleigentum sowie andere Eigentumsformen werden gleichermaßen anerkannt und geschützt (Art. 8). Grund und Boden sowie andere Naturressourcen dürfen sich in diesen Eigentumsformen befinden (Art. 9).

Die Verfassung garantiert die Menschen- und Bürgerrechte und -freiheiten entsprechend den allgemeingültigen Prinzipien und Normen des Völkerrechts (Art. 17), darunter die Gleichheit aller vor dem Gesetz und vor Gericht (Art. 19), das Recht auf Leben (Art. 20), den Schutz der Menschenwürde (Art. 21), das Recht auf Freiheit und persönliche Unantastbarkeit (Art. 22), auf Unantastbarkeit des Privatlebens, das Post- und Telefongeheimnis (Art. 23), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 25), das Recht auf den Gebrauch der Muttersprache (Art. 26), auf Freizügigkeit in und Ausreise aus der Russischen Föderation (Art. 27), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 28), Gedanken-, Rede- und Pressefreiheit (Art. 29), Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 30, 31) sowie das aktive und passive Wahlrecht (Art. 32).

Die Verfassung verkündet als wesentliche neue Elemente das Recht auf Privateigentum (Art. 35), auf unternehmerische Tätigkeit (Art. 34) und explizit auf Privateigentum an Grund und Boden (Art. 36).

Die russische Verfassung verkündet des weiteren u. a. die Freiheit der Arbeit und der Wahl der Tätigkeit, das Recht auf Arbeit (Art. 37), Wohnung (Art. 40), Schutz der Gesundheit und unentgeltliche medizinische Hilfe (Art. 41), Bildung (Art. 43), eine verträgliche Umwelt (Art. 42), gerichtlichen Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger (Art. 46), juristischen (in gesetzlich vorgesehenen Fällen unentgeltlichen) Beistand (Art. 48) und das Asylrecht nach den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts (Art. 63).

Die Wahrnehmung der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers darf nicht gegen die Rechte und Freiheiten anderer Personen verstoßen. Die Bestimmungen des Kapitels 2 – "die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers" – bilden die Grundlagen des Rechtsstatus der Person in der Russischen Föderation und können nur gemäß dem in der Verfassung festgelegten Verfahren geändert werden.

Den Grundlagen der Verfassungsordnung (Kapitel 1) dürfen andere Verfassungsbestimmungen nicht widersprechen (Art. 16 Abs. 2). Damit wird ein Rangverhältnis innerhalb der Verfassungsnormen hergestellt, die Möglichkeit "verfassungswidriger Verfassungsnormen" also einkalkuliert.

Die Russische Föderation besteht aus 21 Republiken, sechs Regionen (krai), 49 Gebieten (oblast), dem jüdischen autonomen Gebiet, 2 Städten von föderaler Bedeutung (Moskau und St. Petersburg) sowie zehn autonomen Kreisen (Art. 65). Im ersten Verfassungsentwurf der Verfassungskommission war vorgeschlagen worden, sämtliche Gebietseinheiten Rußlands (nach deutschem Muster) in "Länder" (semli) umzuwandeln. Dieser Vorschlag setzte sich nicht durch.

Nach Art. 5 besteht Rußland aus "gleichberechtigten Subjekten der Russischen Föderation". Einen Unterschied zwischen den Gebietseinheiten macht die Verfassung jedoch insofern, als sie die Republiken in einem Klammerzusatz als "Staaten" bezeichnet; nur die Republiken haben eigene Verfassungen und Gesetzgebung, während die übrigen Gebietseinheiten ein Statut und Gesetzgebung erhalten sollen. Die föderative Ordnung der Russischen Föderation beruht auf ihrer staatlichen Integrität, dem einheitlichen System der Staatsgewalt, der Abgrenzung

der Zuständigkeitsbereiche und der Befugnisse zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation sowie der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker in der Russischen Föderation (Art. 5 Abs. 3).

Die gleiche Rechtsstellung der Subjekte drückt sich auch in der Kompetenzabgrenzung zwischen diesen und der Föderation aus. Die Verfassung sieht einen Katalog (ausschließlicher) Zuständigkeiten der Föderation und einen etwa gleich langen Katalog "gemeinsamer Zuständigkeiten" der Föderation und ihrer Subjekte vor. Die Kompetenzabgrenzung ist vergleichbar der Regelung im deutschen Grundgesetz über die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebung.

Insgesamt läßt sich sagen, daß die Russische Föderation ein Bundesstaat ist. Durch die namentliche Aufzählung der Subjekte in der Verfassung und die Bestimmung, daß der Status eines Subjekts der Föderation nur mit dessen Zustimmung geändert werden darf (Art. 66 Abs. 5), genießen sie eine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie. Durch den Föderationsrat wirken die Subjekte der Föderation maßgeblich an der Willensbildung der Föderation mit. Verfassungsänderungen sind nur möglich mit einer Dreiviertelmehrheit im Föderationsrat; sie bedürfen überdies auch noch der Zustimmung von zwei Dritteln der Subjekte der Föderation.

Die obersten Staatsorgane der Russischen Föderation sind der Präsident, die Föderale Versammlung, die Regierung und das Verfassungsgericht. Ihre Kompetenzen sind im wesentlichen in der Verfassung geregelt. Der Präsident ist das Staatsoberhaupt der Russischen Föderation, die Föderale Versammlung wird als das repräsentative und gesetzgebende Organ bezeichnet. Die ausführende Gewalt obliegt der Regierung, wesentliche Regierungsfunktionen aber auch dem Präsidenten, so daß er ebenfalls der Exekutive zuzurechnen ist. Die rechtsprechende Gewalt wird von der Verfassungs-, Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichtsbarkeit wahrgenommen. Die so deutlich voneinander getrennten Gewalten sind gleichwohl wechselseitig miteinander verschränkt, um eine gegenseitige Kontrolle zu gewährleisten. Angesichts dieser Macht-

verteilung wird das Parlament wohl kaum ein Gegengewicht zur Politik des Präsidenten bilden können.

Der Präsident der Russischen Föderation wird von den Bürgern der Russischen Föderation auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Wahlrechts in geheimer Abstimmung für vier Jahre gewählt. Ein und dieselbe Person darf das Amt des Präsidenten nicht mehr als zwei Amtsperioden nacheinander innehaben.

Die Föderale Versammlung besteht aus zwei Kammern: der Staatsduma und dem Föderationsrat. Beide Kammern des Parlaments haben nach der Verfassung normalerweise eine Amtsdauer von vier Jahren. In einer Übergangsbestimmung wurde jedoch einmalig festgelegt, daß die erste Legislaturperiode der beiden Parlamentskammern zunächst nur zwei Jahre betragen soll. Das Gesetz "Über den Status der Abgeordneten des Föderationsrates und den Status der Abgeordneten der Staatsduma" vom 8.5.1994 definiert in 4 Kapiteln mit 47 Paragraphen die Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeit der Abgeordneten beider Kammern des Parlaments sowie die juristischen und sozialen Garantien für die Wahrnehmung ihres Mandats. Im Zusammenhang mit der Unterzeichnung dieses Gesetzes richtete der Präsident ein Schreiben an die Abgeordneten des Föderationsrates und der Staatsduma, in dem er auf juristische Unzulänglichkeiten des Gesetzes, Widersprüche zur Verfassung und ungerechtfertigte Privilegien der Abgeordneten verwies und empfahl, die der Verfassung widersprechenden Normen zu suspendieren und das Gesetz entsprechend zu novellieren.

Die Staatsduma hat zwar nicht mehr die starke Stellung wie der Volksdeputiertenkongreß beziehungsweise der Oberste Sowjet, jedoch obliegen ihr wichtige Funktionen. Die Staatsduma

- kann Gesetze mit einfacher Mehrheit aller ihrer Abgeordneten beschließen;
- kann mit zwei Dritteln ihrer Abgeordneten die Ablehnung eines Gesetzes durch den Föderationsrat überstimmen;
- kann mit zwei Dritteln ihrer Abgeordneten zusammen mit dem Föderationsrat das Veto des Präsidenten gegen ein Gesetz überstimmen;

- muß dem vom Präsidenten vorzuschlagenden Kandidaten für das Amt des Regierungschefs zustimmen, aber nicht der Ernennung der übrigen Regierungsmitglieder;
- kann der Regierung das Mißtrauen aussprechen, ohne sie jedoch absetzen zu können;
- kann ein - kompliziertes - Verfahren zur Amtsenthebung des Präsidenten beim Verfassungsgericht einleiten, wenn er Hochverrat oder ein schweres Verbrechen begangen hat, ohne ihn aber selbst absetzen zu können;
- kann die Verfassung (außer die Kapitel 1, 2 und 9) mit zwei Dritteln der Stimmen ihrer Abgeordneten zusammen mit drei Viertel der Stimmen der Mitglieder des Föderationsrates ändern.

Der Präsident seinerseits kann die Staatsduma auflösen, wenn sie den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Regierungschefs dreimal abgelehnt hat oder wenn sie innerhalb von drei Monaten der Regierung erneut ihr Mißtrauen ausgesprochen hat und der Präsident an der Regierung festhalten will.

Die 450 Abgeordneten der Staatsduma werden ebenfalls auf vier Jahre vom Volk gewählt.

Der Föderationsrat setzt sich aus je zwei Vertretern eines jeden Subjektes der Republik zusammen. Bei 89 Subjekten der Föderation besteht er also aus 178 Vertretern. Dem Föderationsrat gehören je zwei Vertreter aus jedem Subjekt der Russischen Föderation an: je einer aus dem Vertretungs- und aus dem ausführenden Organ der Staatsgewalt. Unmittelbar demokratisch legitimiert sind also nur der russische Präsident und die 450 Deputierten der Staatsduma.

Für die Bestellung des Regierungschefs ist ein Zusammenwirken zwischen Präsident und Staatsduma erforderlich. Der Präsident ernennt den Regierungschef, bedarf dazu aber des Einverständnisses der Staatsduma. Die Kabinettsbildung erfolgt im Zusammenwirken zwischen Regierungschef und Präsidenten.

Bei der Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichts müssen Präsident und Föderationsrat zusammenwir-

ken. Der Präsident schlägt die Richter vor, der Föderationsrat ernennt sie. Besonders bemerkenswert sind die Veränderungen hinsichtlich des Verfassungsgerichts. Nach der bisherigen Regelung sollte es aus 15 Richtern bestehen; es wurden aber nur zwölf auf Vorschlag des Vorsitzenden des Obersten Sowjets durch den Kongreß der Volksdeputierten gewählt. Nach den Übergangsbestimmungen der neuen Verfassung bleiben die Richter sämtlicher Gerichte Rußlands im Amt, also auch die Richter des Verfassungsgerichts. Die neue Verfassung erhöht aber die Zahl der Richter des Verfassungsgerichts auf 19. Es werden also sieben Richter nachzuwählen sein.

Auch die Amtsenthebung des Präsidenten wird wesentlich erschwert. Sie macht ein Zusammenwirken der Staatsduma, des Obersten Gerichts, des Verfassungsgerichts und des Föderationsrats erforderlich. Die Staatsduma kann den Präsidenten nur wegen Hochverrats oder wegen eines anderen schweren Verbrechens anklagen. Das Oberste Gericht stellt dann fest, ob die Verbrechenstatbestände vorliegen, während das Verfassungsgericht lediglich gutachtlich darüber zu befinden hat, ob das Verfahren der Präsidentenanklage eingehalten worden ist. Erst danach kann der Föderationsrat den Beschluß über die Amtsenthebung des Präsidenten fassen. Geschieht das innerhalb von drei Monaten nach Erhebung der Anklage nicht, gilt er als abgelehnt. Zudem müssen die Beschlüsse beider Kammern der Bundesversammlung mit jeweils Zweidrittelmehrheit gefaßt werden.

Nach der Verfassung von 1978 hatte der Präsident kein Recht zur Parlamentsauflösung. Nach der neuen Verfassung soll er es in drei Fällen haben, allerdings nur zur Auflösung der Staatsduma, nicht des Föderationsrats. Der Präsident hat die Staatsduma aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen, wenn diese dreimal hintereinander seinen Vorschlag zur Ernennung eines Regierungschefs abgelehnt hat. Bei einem einmaligen Mißtrauensvotum der Duma gegen die Regierung ist der Präsident nicht verpflichtet, die Regierung zu entlassen. Bei einem wiederholten Mißtrauensvotum innerhalb von drei Monaten muß der Präsident entweder die Regierung entlassen oder die Staatsduma auflösen. Das Recht zur Parlamentsauflösung ist allerdings eingeschränkt. Es entfällt im Laufe des ersten Jahres einer Legislaturperiode ungeachtet allfälliger Mißtrau-

ensvoten der Duma, nach Erhebung einer Präsidentenanklage und ebenso während eines Kriegs- oder Ausnahmezustandes. Hingegen ist die Regierung in ihrem Bestand völlig vom Präsidenten abhängig. Sie weist unverkennbar eine monokratische Struktur auf und ist das ausführende Organ des Präsidenten.

Der Präsident "bestimmt die Grundrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates" (Art. 80 Abs. 3), hat also innen- und außenpolitische Richtlinienkompetenz. Mit Blick auf die Außenpolitik wird dieses zusätzlich in Art. 86 unterstrichen, wonach der Präsident "die Leitung der Außenpolitik der Russischen Föderation wahrnimmt". Er hat auch das Recht, Regierungsverordnungen und -verfügungen aufzuheben, wenn sie mit der Verfassung, den Bundesgesetzen und den Präsidialdekreten nicht übereinstimmen. Zudem hat der Präsident Anspruch darauf, bei Kabinettssitzungen den Vorsitz zu übernehmen.

Der russische Präsident hat demnach folgende Kompetenzen:

- Er bestellt mit Zustimmung der Staatsduma den Regierungschef, den er auch entlassen kann;
- er ernennt die Minister, die nicht die Zustimmung der Duma benötigen;
- er gibt sein Plazet zur Ernennung des Zentralbankpräsidenten und des stellvertretenden Ministerpräsidenten;
- er schlägt dem Parlament die Kandidaten für das Verfassungsgericht, das Oberste Gericht und die Generalstaatsanwaltschaft vor;
- er bestimmt die Grundlinien der Innen- und Außenpolitik und leitet letztere;
- er kann Neuwahlen und ein Referendum ansetzen;
- er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte.

Wie der französische und der amerikanische Präsident ist der russische Präsident Oberkommandierender der Streitkräfte. Beim operativen Einsatz der Armee und anderer Sicherheitskräfte ist der russische Präsident jedoch auf die Mitwirkung der Föderalen Versammlung angewiesen. So kann er zwar die Verhängung des Kriegszustands und des Ausnahmezustands verfügen, jedoch bedürfen die entsprechenden Dekrete

der Bestätigung durch den Föderationsrat. Dieser beschließt auch über "die Möglichkeit" des Auslandseinsatzes der Streitkräfte. Als "Garant der Verfassung" kann das Staatsoberhaupt freilich besondere Maßnahmen treffen, wenn es zu Friktionen im föderalen Verhältnis kommt. Der Präsident kann schon vor einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung Akte der Subjekte der Föderation suspendieren, von denen er annimmt, daß sie der Bundesverfassung oder den Bundesgesetzen widersprechen.

Die beiden Kammern der Föderalen Versammlung tagen grundsätzlich getrennt. Gemeinsame Sitzungen sieht die Verfassung nur für die Entgegennahme von "Botschaften" des Präsidenten und des Verfassungsgerichts sowie bei Reden ausländischer Staatsmänner vor. Neben der zentralen Aufgabe der Gesetzgebung werden der Föderalen Versammlung nur wenige weitere Kompetenzen zugestanden. So ist die Staatsduma zuständig für Ernennung und Entlassung des Chefs der Zentralbank, des Vorsitzenden der Rechnungskammer und eines Bevollmächtigten für Fragen der Menschenrechte. Dem Föderationsrat ist es unter anderem vorbehalten, Grenzänderungen zwischen den Subjekten der Föderation zu bestätigen, den Termin für die Wahl des Staatspräsidenten zu bestimmen und den Generalstaatsanwalt zu berufen. Für die Budgetkontrolle bilden beide Kammern ein besonderes Organ: die Rechnungskammer. Davon und vom Mißtrauenvotum gegen die Regierung abgesehen, sind die Kontrollrechte des Parlaments recht bescheiden. Es fehlen das Zitier- und das Interpellationsrecht, und auch parlamentarische Untersuchungsausschüsse sind nicht ausdrücklich vorgesehen.

Die Rechtsprechung erfolgt ausschließlich durch Gerichte, Ausnahmengerichte sind unzulässig. Die Richter sind unabhängig und nur der Verfassung und dem föderalen Gesetz unterworfen (Art. 120), unabsetzbar und können nur in gesetzlich geregelten Fällen und nach dem gesetzlich bestimmten Verfahren entlassen oder suspendiert werden (Art. 121). Sie genießen Immunität (Art. 122).

Die örtliche Selbstverwaltung in der Russischen Föderation gewährleistet die selbständige Entscheidung der Bevölkerung über die Fragen von örtlicher Bedeutung sowie den Besitz und die Nutzung von munizipalem Eigentum und die Verfügung über dieses (Art. 130 Abs. 1). Die

Organe der örtlichen Selbstverwaltung verwalten selbständig das munizipale Eigentum, stellen den örtlichen Haushalt auf, bestätigen und vollziehen ihn, legen örtliche Steuern und Abgaben fest, sorgen für den Schutz der öffentlichen Ordnung und entscheiden sonstige Fragen von örtlicher Bedeutung (Art. 132 Abs. 1).

2. Vorbemerkungen zum öffentlichen Dienst in Rußland

In Rußland ist im Bereich des öffentlichen Dienstes seit 1991 eine Reform im Gange. Das Dienstrecht in Rußland entsproch in der ehemaligen Sowjetunion dem sowjetischen Dienstrechts. Alle sowjetischen Gesetze und Verordnungen im Bereich des öffentlichen Dienstes galten auch in Rußland als Bestandteil der Sowjetunion (damalige RSFSR). Die Sowjetunion existiert seit ein paar Jahren nicht mehr. Aus diesem Grunde ist in Rußland eine Reform des russischen Rechts und selbstverständlich des Dienstrechts vonnöten.

Erörterungen zum öffentlichen Dienst der ehemaligen UdSSR sind in der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur nur schwach vertreten. Es gibt nur wenige Artikel zu diesem Bereich[2]; sie wurden in den Jahren von 1970 bis 1982 veröffentlicht. Seit dieser Zeit hat sich allerdings in der ehemaligen UdSSR und in dem jetztigen Rußland einiges im politisch-rechtlichen Bereich geändert. Damit einhergehend erschienen Artikel und Bücher zum Personalwesen und zum Staatsdienst, die den Fragen des Personalwesens und des öffentlichen Dienstes Rußlands

---

2 *A. Bilinsky*, Der sowjetische öffentliche Dienst vor dem Hintergrund des deutschen Beamtenrechts, ROW 1981, S. 41 ff.; *H. H. Kaysers*, Der öffentliche Dienst in der DDR, Historische Entwicklung und geltendes Recht, RiA 1971, S. 144; *W. Jaskiewicz*, Allgemeines Gutachten zu besonderen Fragen des öffentlichen Dienstes in den sozialistischen Staaten, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 3, Recht und System des öffentlichen Dienstes (Österreich, sozialistische Staaten, Jugoslawien, Polen, Ungarn), hrsg. von *J. H. Kaiser, F. Mayer, C. H. Ule*, 1973, S. 65 (67 ff.); *O. Luchterhandt*, Zur Klassifizierung und Rechtsstellung der sowjetischen Staatsangestellten, in: *Meissner/Brunner/Löwenthal* (Hrsg.), Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion, 1978, S. 137 (139 ff.).

nachgingen[3]. Fast alle Autoren heben hervor, daß der Staatsdienst in Rußland zu einem nicht geringen Teil vom Arbeitsrecht geregelt wird, man jedoch sagen kann, daß der russische Staatsdienst in der Tat einen selbständigen Teil des russischen öffentlichen Rechts darstellt – allerdings behaftet mit vielen Problemen und Mängeln. In der letzten Zeit entstanden notwendige Tendenzen für die Entwicklung des öffentlichen Dienstes.

Ein Berufsbeamtentum, wie es im alten Rußland vorherrschte, gab es nach der Revolution von 1917 nicht mehr. Das Berufsbeamtentum war schon 1917-1918 abgeschafft worden. Es wurde durch das sogenannte Staatsfunktionärstum ersetzt. Das Problem war allerdings, daß hierfür keine entsprechende Rechtsentwicklung eingeleitet wurde. Die "Schöpfer" des neuen Staats- und Rechtssystems lehnten die Begriffe "Beamter" und "Berufsbeamtentum" als "bourgeois" ab. Sie wollten einen

---

3 Vgl. z. B. *G. Atamantschuk*, Die wichtigsten Grundsätze der Konzeption der Entwicklung des Staatsdienstes in Rußland (Osnownyje poloshenija konzepzii raswitija gosudarstwennoji slushby v rossijiskoji federaziji), Westnik gosudarstwennoji slushby Juni 1992, S. 5-16; *ders.*, Der Staatsdienst als eine Verwaltungssphäre (Gosudarstwennaja slushba kak sfera upravlenija), Problemy teorii i praktiki upravlenija 1992, Nr. 4, S. 15-21; *D. Bachrach*, Der sowjetische Staatsdienst: Begriff, Grundsätze, Arten, in: UdSSR-DDR: Staatsdienst (Sowetskaja slushba: ponjatie, prinzipy, widy, in: SSSR-GDR: gosudarstwennaja slushba), 1986, S. 38-44; *V. Vorobjow*, Der sowjetische Staatsdienst: verwaltungsrechtliche Aspekte (Sowetskaja gosudarstwennaja slushba: administrativno-pravovyje aspekty), 1986; *A. Kostjukow*, Amtsträger: verwaltungsrechtlicher Status (Dolshnostnoje lizo: administrativno-pravovoji status), Pravovedenie 1987, Nr. 2, S. 20-24; *S. Mavrin/I. Pliev*, Der Begriff der Amtspersonen im sowjetischen Arbeitsrecht (Ponjatie dolshnostnogo liza v sovetskom trudovom prave), Pravovedenie 1983, Nr. 4, S. 18-24; *V. Manochin*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Staatsdienstes (Konstitucionnyje osnowy sakonodatelstwa o gosudarstwennoji slushbe), Pravovedenie 1983, Nr. 4, S. 11-18; *J. Rosenbaum*, System der Arbeit mit dem Personal in der Perestroika-Periode (Sistema raboty s kadrami v uslovijach perestrojiki), Sovetskoe gosudarstwo i pravo 1986, Nr. 12, S. 11-20; *L. Sergienko*, Vervollkommnung des sowjetischen Staatsdienstes (Soverschenstvovanije sakonodatelstva o sovetskoji gosudarstwennoji slushbe), Sovetskoje gosudarstvo i pravo 1984, Nr. 5, S. 27-34; *J. Koslow* (Hrsg.), Sowjetisches Verwaltungsrecht (Sovetskoje administrativnoje pravo), 1985.

"neuen" Staatsapparat und den "neuen Beamten" schaffen. In der Praxis entwickelte sich ein ideologisierter Staatsapparat mit einem für die Gesellschaft unwirksamen Verwaltungssystem, mit nicht effektiv arbeitendem Verwaltungspersonal und einem ungenügend ausgebauten System von Rechtsnormen für den Staatsdienst der ehemaligen UdSSR.

Der moderne russische Staat verfügt gegenwärtig über kein gesetzlich ausgestaltetes Berufsbeamtentum im westlichen Sinn.

Der russische Staatsdienst hat sich im Laufe von Jahrhunderten herausgebildet. Nach der Revolution 1917 wurde das russische Berufsbeamtentum in Übereinstimmung mit der Vorstellung *Lenins* von der "Übergangsperiode" abgeschafft. Viele russische Beamte wurden damals verfolgt. Anstelle des alten Berufsbeamtentums wurden zwei neue Dienste aufgebaut: der Parteidienst und der Staatsdienst, deren Tätigkeit gesetzlich nicht festgelegt wurde.

Die maßgebende Basis des sowjetischen Staates, der Parteidienst, bewegte sich tatsächlich völlig außerhalb rechtlicher Regelungen. Der Staatsdienst stellte nur den "Schatten" des Parteidienstes dar. Die kommunistischen Parteimitarbeiter betrachteten den Staatsdienst als eine vorübergehende Zeiterscheinung.

Der Parteidienst war seit Ende der 20er Jahre dieses Jahrhunderts Inhaber aller Rechte. Der Staatsdienst diente der KPdSU dazu, alle ihre Maßnahmen durchzusetzen.

Die wichtigsten Mängel der sowjetischen Verwaltung, die sie zu einer unfähigen Verwaltung gemacht haben, waren folgende:

1) die fehlende Professionalität und Unparteilichkeit der öffentlichen Bediensteten. Die Zugehörigkeit zur KPdSU war in der Regel Voraussetzung für den Zugang zum öffentlichen Dienst. Die Korruption war zu Zeiten der Sowjetunion ein großes Problem, und daran hat sich bis heute nichts geändert.

2) Der gesamte öffentliche Dienst entbehrte einer rechtlichen Grundlage. Insbesondere fehlte ein rechtlich geregeltes System der Beförderung; maßgeblich für das berufliche Fortkommen waren hauptsächlich Parteimitgliedschaft, persönliche Beziehungen usw.

Es ist kein Zufall, daß in einem der größten Staaten der Welt ein Beamtengesetz nicht erlassen wurde.

3) Es ermangelte einer Behörde, die sich mit dem Personal im öffentlichen Dienst beschäftigt hätte.

Zu den Staatsfunktionären zählten die Mitarbeiter im Staatsapparat, die Leiter staatlicher Institutionen und Einrichtungen, die Richter und Staatsanwälte, die Miliz, die Offiziere des Militärdienstes, und schließlich die Direktoren von Kombinaten, Betrieben und Sowchosen. Die Staatsfunktionäre erfüllten im Namen des Staates Aufgaben politischer Natur, übten die Staatsgewalt aus, erließen Rechtsakte, Urteile und Beschlüsse. Staatsfunktionäre waren mit dem Staat durch ein freiwilliges und ständiges Dienstverhältnis verbunden und wurden dafür entlohnt.

Die "leitenden Funktionäre" der ehemaligen UdSSR haben ernsthaft geglaubt, daß es "demnächst" (in "baldiger Zukunft", in der "kommunistischen Gesellschaft", "im Kommunismus")[4] keine Beamten mehr geben und der Staatsdienst nicht mehr erforderlich sein würde. Allerdings befindet sich Rußland zur Zeit auf dem Wege zu Marktwirtschaft, Demokratie und Freiheit; es braucht daher hochqualifizierte Beamte und selbstverständlich einen gesetzlich umfassend und widersprüchsfrei geregelten Staatsdienst. Diesen Entwicklungen müssen auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen gerecht werden. Das Dienstrecht hinkte lange Zeit der neuen Entwicklung hinterher. Erst in den letzten drei bis fünf Jahre wurden entscheidende Reformansätze in die Wege geleitet.

In Deutschland stehen das Beamtentum und die Beamten in der Kritik (die "häßlichen Beamten", "Staatsbürokratie", "die Beamten haben nur Vorteile", "es gibt zuviele Beamte" usw.)[5], in Rußland dagegen das "Staatsfunktionärstum" (besonders im Moment, weil Bürokratie, Korruption und öffentlicher Dienst ziemlich eng verbunden sind); es geht heute nicht um den Wiederaufbau des alten russischen Berufsbeamten-

---

4 Vgl. z. B. *U. D. Nienhaus*, Revolution und Bürokatie: Staatsverwaltung und Staatskontrolle in Sowjetrußland 1917 – 1924, 1980, S. 11 ff.

5 *F. Ronneberger/U. Rödel/J. Walchshöfer*, Der "häßliche" Beamte (Kritik und Gegenkritik des Berufsbeamtentums), 1975, S. 7 ff.

tums und dessen Sonderbediensteter (mit vielen Privilegien und Vorteilen gegenüber anderen öffentlichen Bediensteten). Es geht heute um die Reform des alten sowjetischen öffentlichen Dienstes und den Aufbau eines neuen, gesetzlich geregelten modernen russischen öffentlichen Dienstes.

Der vorliegende Beitrag versucht, einen Überblick über das geltende Dienstrecht in der Russischen Föderation zu geben und gleichzeitig die Reformansätze und Neuerungen in den gesetzlichen Bestimmungen herauszuarbeiten.

Seit etwa 15 Jahren wurden im wissenschaftlichen Bereich – in letzter Zeit auch in der Praxis – erfolgreiche Lösungsmöglichkeiten aus dem Westen übernommen. Hier ist allerdings zu bemerken, daß diese Lösungswege nicht als "westliche" Orientierungen gekennzeichnet wurden, sondern quasi als Eigenschöpfungen eingebracht worden sind.

Die Einleitung sollte eine kurze Einstimmung sein für meine folgenden Überlegungen zum gegenwärtigen Zustand sowie zu den Problemen und den Hauptrichtungen der eingeleiteten Reformen des Staatsdienstes in Rußland. Wir kommen jetzt zu der Frage: Warum ist der öffentliche Dienst Rußlands reformbedürftig?

II. OBJEKTIVE URSACHEN FÜR DIE NOTWENDIGKEIT EINER REFORM DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen in Rußland sieht sich auch der Bereich der Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung mit neuen Problemen konfrontiert. Der Wandel des sozialpolitischen Systems in der ehemaligen Sowjetunion und das Streben nach Schaffung eines Rechtsstaats haben die Forderungen nach Veränderung des Rechtssystems bzw. nach dem Erlaß einer ganzen Reihe von demokratischen Gesetzen aktuell gemacht; damit stand auch eine Veränderung des öffentlichen Dienstes an. Die rechtswissenschaftlichen Untersuchungen der theoretischen Fragen und die dienstrechtlichen

Probleme in der Praxis sowie die Tendenzen der gegenwärtigen gesetzlichen Entwicklung im öffentlichen Dienst kennzeichnen den Bedarf und begründen die Durchführung von Reformen im öffentlichen Dienst. Auch in den organisatorischen Fehlern des alten Staatsapparates und in der schlechten Arbeitshaltung des Verwaltungspersonals im öffentlichen Dienst sind Gründe für einer Neuregelung des öffentlichen Dienstes zu sehen. Die Ursachen für die Notwendigkeit einer Änderung und Verbesserung des Dienstrechts werden in folgenden präzisiert:

1. Politisierung des öffentlichen Dienstes

Es geht heute um die Beseitigung der Politisierung des öffentlichen Dienstes. Im heutigen Rußland gibt es kein Berufsbeamtentum. Es gibt dagegen einen Staatsdienst ohne eine klare und umfassende gesetzliche Regelung. Zum Beispiel sind die Begriffe "Staatsdienst", "öffentlicher Dienst", "öffentlicher Bediensteter" usw. gesetzlich nicht definiert. Die von der Oktoberrevolution ausgehenden Umgestaltungen des öffentlichen Dienstes hat Lenin 1917 mit den Worten angekündigt: "Machen wir die Staatsbeamten zu einfachen Ausführenden unserer Aufträge, zu verantwortlichen, absetzbaren, bescheiden bezahlten Aufsehern und Buchhaltern"[6]. "Alle Beamten und alle Arten von Abgeordneten müssen nicht nur gewählt werden, sondern auch jederzeit dem Widerruf unterworfen sein. Der Lohn darf den eines gelernten Arbeiters nicht übersteigen..."[7].

---

6 *V. Lenin*, Ausgewählte Werke, Bd. II, 1972, S. 195. Später hat *Lenin* geschrieben: "Staatsangestellten aus einer privilegierten Schicht, wie sie die Beamtenschaft in Rußland vor der Oktoberrevolution darstellte und wie sie es in den modernen bürgerlichen Staaten noch heute ist, müssen in Arbeiter einer besonderen 'Waffengattung' verwandelt werden, deren Entlohnung nicht höher ist als der übliche Lohn eines qualifizierten Arbeiters"; siehe *V. Lenin*, Gesammelte Werke, Bd. 24, 1972, S. 20; Übersetzung zitiert nach *Bilinsky* (Anm. 2), S. 60. Später hat *Lenin* aber geschrieben: "Wir sind keine Utopisten. Wir wissen, daß ein ungelernter Arbeiter und eine Köchin unfähig sind, den Staat zu verwalten"; siehe *V. Lenin*, Gesammelte Werke, Bd. 34, 1973, S. 315.

7 Zitiert nach *L. Kofler*, Stalinismus und Bürokratie, 1970, S. 19. Die wesentlichen Merkmale der "sozialistischen" und "kommunistischen" Bürokratie werden von Marx und Lenin folgendermaßen beschrieben: "1) Die Beamten werden vom

Der Staatsdienst in der ehemaligen UdSSR war ein Teilbereich der Organisationstätigkeit des Staates, der der Begründung eines Verwaltungspotentials "zum Zwecke des Aufbaus des Sozialismus und Kommunismus"[8] diente. So hat sich früher der ehemalige sowjetische Staatsdienst größtenteils in "politisierenden" Anstalten realisiert; "politisierend" deswegen, weil bewußt keine rechtlichen Maßstäbe zugrunde gelegt wurden. Die theoretischen Grundsätze des Staatsdienstes in der ehe-maligen UdSSR könnte man folgendermaßen umschreiben[9]:

a) Die leitende Rolle bei der Realisierung der Personalpolitik wurde von der Staatspartei (KPdSU) wahrgenommen. Die Personalauswahl für den Staatsdienst geschah nach Bewertungskriterien wie z.B. "politische, fachliche und moralische Qualitäten der Mitarbeiter", wobei die "politischen Qualitäten" der Bediensteten immer die

---

Volke gewählt und sind jeder Zeit absetzbar; 2) Die Entlohnung der Beamten darf den Lohn des qualifizierten Arbeiters nicht übersteigen; 3) Eine stehende Beamtenschaft soll durch ständigen Wechsel der Funktionen und vor allem durch eine ständig sich steigernde Einbeziehung des arbeitenden Volkes verhindert und durch einen labil zusammengesetzten Beamtenkörper ersetzt werden; 4) Fachleute mit Spezialkenntnissen werden mit Funktionen betraut, die von jenen der Bürokratie unabhängig sind, vergleichbar dem Lehrer oder dem Gelehrten, wobei die demokratische Kontrolle durch das Volk auch hier ihre Wirksamkeit behält"; Übersetzung zitiert nach *L. Kofler*, ebd. S. 16 f.

8 *V. Manochin*, Der sowjetische Staatsdienst (Sovetskaja gosudarstvennaja slushba), 1963, S. 10-11.

9 Aufbau und Organisation des Staatsdienstes in der ehemaligen DDR und in der ehemaligen UdSSR waren ziemlich ähnlich. Wie in der Ex-DDR galt in der ehemaligen UdSSR die Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeiter nicht; vgl. z. B. *W. Scheerbarth/H. Höffken/H. J. Bauschke/L. Schmidt*, Beamtenrecht, 6. Aufl., 1992, S. 690 ff.; *O. Schneider*, Rechtsgedanken und Rechtstechniken totalitärer Herrschaft: aufgezeigt am Recht des öffentlichen Dienstes im Dritten Reich und der DDR, 1988, S. 126 ff., 185 ff.; *M. Renger*, Einführung des Berufsbeamtentums in den neuen Bundesländern, 1991, S. 19 ff; *K. Pohl*, Grundlagen des Beamtenrechts im Beitrittsgebiet, RiA 1992, S. 159 ff; *E. Reiners*, Der öffentliche Dienst in der DDR nach dem Beitritt, RiA 1990, S. 283 ff.; *R. Wank*, Das Arbeits- und Sozialrecht nach dem Einigungsvertrag, RiA 1991, S. 5 ff.; *H.-J. Nicksch*, Die Einführung des Berufsbeamtentums im Gebiet der früheren DDR nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1990, S. 340 ff.

Hauptrolle bei "Auswahl, Verteilung und Einsatz der Kader" spielten. Berufliche und moralische Qualitäten waren von geringerer Bedeutung. Was man unter dem Begriff "politische Qualität" zu verstehen hatte, bestimmte natürlich die KPdSU. Beim Vollzug der Personalpolitik beanspruchte die Partei stets ihre Vormachtstellung. Deswegen kann man sagen, daß die "führende Rolle der KPdSU" ein sehr bedeutender Bestandteil des ehemaligen sowjetischen Staatsdienstes war.

b) Das sogenannte Prinzip des "demokratischen Zentralismus" galt auch im öffentlichen Dienst: "Absolut hierarchische Ordnung von oben nach unten", "obligatorische Erfüllung von Entscheidungen höherstehender Organe". Dieses "Prinzip" hat natürlich viele Eigeninitiativen und Unternehmungen der Bediensteten gelähmt;

c) die Abrufbarkeit von öffentlichen Bediensteten (Lenins Spruch: jede Amtsperson kann ausnahmslos jederzeit abberufen werden);

d) der "enge Zusammenhang zwischen Staatsapparat und Volk";

e) die "strenge" Einhaltung der Gesetzmäßigkeit bei der Tätigkeit der öffentlichen Bediensteten;

f) die Pflicht zur Rechenschaft gegenüber den Sowjets (den Legislativorganen);

g) die öffentlichen Bediensteten sind Diener der Gesellschaft und Ausführende staatlicher Aufträge;

h) die Gleichheit aller Bürger bei der Ämterbesetzung;

i) die öffentlichen Bediensteten haben keine Privilegien gegenüber anderen Werktätigen[10].

Einzelne dieser Prinzipien des Staatsdienstes (die sich auf den ersten Blick als unparteiische Prinzipien darstellten) waren gesetzlich festgeschrieben. Diese "Prinzipien" waren selbstverständlich nicht mehr als Deklarationen. Die Mechanismen, die diese Grundsätze hätten verwirklichen können, wurden gesetzlich nicht festgelegt.

---

10 In der Wirklichkeit die Bürokratie bildete in der ehemaligen Sowjetunion eine privilegierte Schicht von Partei- und Staatsfunktionären.

2. "Auswahl, Verteilung, Einsatz und Erziehung[11] der Kader"[12]

In Rußland existiert der Begriff "System der Arbeit mit den Kadern" (Personalpolitik). Dieser Begriff beinhaltet: Vorbereitung des Personals, Ausbildung, Auslese, Verteilung, Einsatz der Kader und Bewertung der Bediensteten. Das jetztige System ist vor über 70 Jahren entstanden. Die Realisierung dieses Systems hat sich in der Praxis als uneffektiv herausgestellt.

Man kann also feststellen, daß traditionell die Personalpolitik schon lange zur wichtigsten Tätigkeit der KPdSU gehört hat. Dafür gibt es ein gutes Beispiel: In Gorbatschows Rede vor dem ZK der KPdSU vom 27.1.1987 ("Über die Umgestaltung und die Kaderpolitik der Partei") bezeichnete er eine tiefgreifende Erneuerung der Personalpolitik sowie ihre weitere Demokratisierung als ein Hauptproblem. In bezug auf die Kaderpolitik (Personalpolitik) kritisierte er erneut "die Intoleranz mancher Leute gegenüber selbständigem Handeln und Denken der ihnen unterstellten Mitarbeiter" und erläuterte, daß man gegenwärtig zwei einander entgegengesetzte Tendenzen bekämpfe, die sich in den letzten Jahren bemerkbar gemacht hätten, nämlich Stagnationserscheinungen in den oberen Bereichen und eine hohe Fluktuation auf der mittleren und unteren Ebene. In diesem Zusammenhang wurden die Vervollkommnung des Wahlsystems, der Gesetzentwurf über den gerichtlichen Rechtsschutz gegen rechtswidrige Handlungen von Amtspersonen und andere rechtliche Mechanismen für die Veränderung der Personalpolitik vorgeschlagen.

Zur Zeit werden die Fragen der Auswahl, Verteilung und Aus- und Fortbildung des Personals, des Einsatzes der Kader der Verwaltung und der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter durch die Staatsorgane entschieden. Die Mitgliedschaft in den verschiedenen Parteien Rußlands spielt für die Ämterbesetzung im Verwaltungsapparat momentan keine

---

11 Den typisch sozialistischen Terminus "Erziehung der Kader" kann man im deutschen Sprachgebrauch mit "Ausbildung", "Entwicklung der politischen und moralischen Qualitäten" umschreiben.

12 Der Begriff beschreibt die Gesamtheit des Personals.

Rolle. In der ehemaligen UdSSR durfte niemand einen Betrieb oder eine Schule führen, ohne Parteimitglied zu sein.

Die neue russische Verfassung garantiert allen Parteien die gleiche Rechtsstellung. Es ist klar, daß das "revolutionäre Bewußtsein" und die "Klassenherkunft" (wie sie früher verstanden wurde) keine geeigneten Kriterien für "Auswahl, Verteilung, Einsatz und Erziehung der Kader" bilden. Die Ernennung auf Grund von Beziehungen sowie nach dem Prinzip der "persönlichen Ergebenheit" und "persönlichen Abhängigkeit" ist eine der wesentlichen Ursachen der Krise in unserem Land.

Für den Übergang zur Marktwirtschaft ist Verwaltungspersonal erforderlich, das eine entsprechende Eignung und Leistungsfähigkeit aufweist. Praktisch alle Elemente der Personalpolitik müssen klaren rechtlichen Regelungen unterworfen sein. Um weiteren Fehlern in der Personalpolitik vorzubeugen, müssen dauerhafte effektive Voraussetzungen geschaffen werden, die folgendes gewährleisten sollen:

- Kompetenz, Ehrlichkeit und Professionalität der öffentlichen Bediensteten;
- Beseitigung der Protektion und der "Vetternwirtschaft" in der Verwaltung;
- gerechte dienstliche Beurteilung der öffentlichen Bediensteten;
- wirksames Kontrollsystem für die öffentlichen Bediensteten;
- bessere Ausbildung und Weiterbildung der öffentlichen Bediensteten;
- ständige Verbesserung der fachlichen Leistungen von öffentlichen Bediensteten.

Die Realisierung dieser prinzipiellen Thesen muß auf der Basis der Demokratie und der rechtlichen Fixierung des öffentlichen Dienstes geschehen. Die Schwäche des gegenwärtigen Personals ist eines der größten Probleme der jetztigen Zeit. Deswegen wurde schon im Jahre 1990 ein staatliches Programm zur Ausbildung und zum Einsatz des Verwal-

tungspersonals geschaffen[13], das in den letzten Jahren bereits mehrmals geändert wurde. Im Jahre 1988 wurde die sowjetische Vereinigung von Forschern für das Verwaltungspersonal[14] gegründet. Die wichtigsten Probleme in diesem Bereich sind die Vervollkommnung und Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Dienstes. Die Wissenschaftler schlugen die Gründung von Organen für das Personalwesen, die Schaffung eines Systems der Personalführung, die Koordination der wissenschaftlichen Forschung im Bereich des Personalwesens und der Personalpolitik und die Anwendung moderner Methoden der Ausbildung, der Auswahl, des Einsatzes und der Beurteilung der Mitarbeiter vor. Dafür schlugen die Rechtswissenschaftler (z.B. Prof. J. Rosenbaum) die Bildung eines Komitees für Personalwesen vor[15].

Seit 1991 arbeitet das staatliche Komitee für Personalwesen im öffentlichen Dienst.

3. Verwaltungsrecht und Dienstrecht

In letzter Zeit wird zunehmend über den Zustand der Wissenschaft im Bereich der verwaltungsrechtlichen, insbesondere auch der verwaltungsprozeßrechtlichen Forschung diskutiert. Das Dienstrecht in Rußland ist traditionell ein wichtiger Teil des allgemeinen Verwaltungsrechts. Dies zeigt eine Analyse der wissenschaftlichen verwaltungsrechtlichen Literatur über die Entwicklung der Verwaltungsgesetzgebung und über die Verbesserung des Unterrichts im Studienkurs "Verwaltungsrecht"[16]. Es zeigt sich, daß es verstärkter Forschung im Bereich der ver-

---

13 Isvestija vom 27.4.1990: Personal für die Reform; Pravitelstvennyi vestnik 1990, Nr. 11.

14 Problemy teorii i praktiki upravlenija 1989, Nr. 6.

15 *J. Rosenbaum* (Anm. 3), S. 17.

16 Vgl. z. B. *D. Bachrach*, Die wichtigsten Fragen der Verwaltungsrechtswissenschaft (Washnyje voprosy nauki administrativnogo prava), Gosudarstvo i pravo 1993, Nr. 2, S. 37; *ders.*, Verwaltungsrecht Rußlands (Administrativnoe pravo Rossiskoi Federazii), 1993, S. 90-109; *W. Manochin/N. Konin*, Die Konzept des Studienkurses Verwaltungsrecht (Konzepzija programmy kursa administrativnogo prava), Gosudarstvo i pravo 1993, Nr. 5, S. 51-68.

waltungsrechtlichen Probleme und über die Entwicklung und den Aufbau des modernen Verwaltungsrechts bedarf. Man muß über Gegenstand, Struktur und Inhalt des Verwaltungsrechts in Rußland nachdenken, man muß einen neuen Inhalt für das Fach "Verwaltungsrecht" schaffen; dabei sind Änderungen des Verwaltungsrechts in der Vergangenheit, die neuen theoretischen Grundsätze und die heutigen Tendenzen in der Entwicklung des russischen Verwaltungsrechts zu berücksichtigen. Für die Reformierung des Verwaltungsrechts spielten die Erfahrungen verschiedener anderer Staaten[17] eine positive Rolle. Die Untersuchung der Gesetzentwürfe betreffend den Staatsdienst in Rußland zeigt, daß die westliche Beamtengesetzgebung analysiert wurde und Einfluß auf die russische Beamtengesetzgebung genommen hat. Auch das Verwaltungsrecht Rußlands vor der Revolution 1917 und die Erfahrung auf diesem Gebiet der sowjetische Periode[18] sind zu beachten.

Das Verwaltungsrecht wurde dabei von der Lehre als ein eigener Gesetzgebungszweig und als ein Gegenstand der theoretischen Forschung entwickelt und hat sich im Laufe der letzten Jahre stark verändert. Weitere Reformen des Verwaltungsrechts sind in baldiger Zukunft

---

17 Vgl. etwa *G. Breban*, Das französische Verwaltungsrecht (Franzusskoje administrativnoe pravo), 1988; *J. Wedel*, Das Verwaltungsrecht Frankreich (Administrativnoje pravo Franzii), 1973; *B. Lasarew* (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht Ungarns (Wengerskoje administrativnoje pravo), 1990; *R. Drago*, Die Verwaltungswissenschaft (Administrativnaja nauka), 1982; *G. Nikerow*, Das Verwaltungrecht der USA (Administrativnoe pravo Ameriki), 1977; *N. Chamanjöva*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den USA (Administrativnaja justizija Ameriki), Gosudarstvo i pravo 1993, Nr. 3, S. 140-147; *M. Schtatina*, Das Verwaltungsrecht der Entwicklungsländer (Administrativnoe pravo rasvivajuschichsja stran), 1989.

18 Vgl. z. B. *N. Burge*, Das Polizeirecht (Polizeiskoje pravo), 1883; *A. Elistratov*, Fragen des Verwaltungsrechts (Voprosy administrativnogo prava), 1916, 1. Band, S. 76-89; *W. Derjushinskiji*, Das Polizeirecht (Polizeiskoje pravo), 1917; *W. Ivanowskiji*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (Utschebnik administrativnogo prava), 1911; *A. Elistratov*, Lehrbuch des russischen Verwaltungsrechts (Utschebnik russkogo administrativnogo prava), 1910; *W. Kobalevskiji*, Überblick über das sowjetische Verwaltungsrecht (Otscherki sowetskogo administrativnogo prava), 1924; *N. Korkunow*, Das russische Staatsrecht (Russkoje gosudarstwennoje pravo), 1. Band, 1914.

zu erwarten. Die neuen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen, die Gewaltenteilung und die Verankerung effektiver Exekutivgewalt in Rußland, der Aufbau eines modernen Rechtsstaates, dies alles erfordert eine Festschreibung von verwaltungsrechtlichen Normierungen.

Das bedeutet: Nicht nur das allgemeine Verwaltungsrecht muß reformiert werden, sondern auch verschiedene Rechtsinstitute des Verwaltungsrechts. Es bedarf Veränderungen der Struktur des Allgemeinen und Besonderen Teils des Verwaltungsrechts. In der Lehre müssen neue verwaltungsrechtliche Lehrveranstaltungen eingeführt und an den juristischen Fakultäten der Universitäten unterrichtet werden. Konnte man z.B. noch vor zwei Jahren nur von Konturen des Kurses "Dienstrecht" in Rußland sprechen, so gehört jetzt das Dienstrecht zum Lehrplan einiger Universitäten, und es ist zu erwarten, daß es zu einer baldigen Aufnahme in die Lehrpläne auch anderer Universitäten kommt. Das öffentliche Dienstrecht wird bald fester Bestandteil des Besonderen Verwaltungsrechts Rußlands sein. Es wird damit eigenständig als Teil des Besonderen Verwaltungsrecht neben dem Polizeirecht, dem Kommunalrecht, dem Baurecht usw. stehen. Die Struktur des russischen Verwaltungsrechts nähert sich den westlichen Modellen des Verwaltungsrechts an. Vor der Oktoberrevolution in Rußland war das Verwaltungsrecht ähnlich strukturiert[19].

4. Sonstige Gründe für eine Reform des Dienstrechts und die Schaffung eines neuen Studienkurses für das Dienstrecht

Es gibt zur Zeit neben vielen Rechtsakten (wie z.B. Gesetzen, Präsidentenerlassen, Verordnungen der russischen Regierung u.ä.) im Bereich des Dienstrechts auch verschiedene Gesetzentwürfe zum Staatsdienst in Rußland. In absehbarer Zeit werden der Parlamentsentwurf "Grundzüge der Gesetzgebung des Staatsdienstes in Rußland" und andere Gesetze, die die dienstrechtlichen Verhältnisse regeln, verabschie-

---

19 *N. Korkunow*, Russisches Staatsrecht (Russkoje gosudarstwennoje pravo), Band 1, 1914; *N. Lasarewskij*, Vorlesungen zum russischen Staatsrecht, Bd. 2. Verwaltungsrecht, 1. Teil (Lekzii po russkomu gosudarstwennomu pravu. T.2. Administrativnoe pravo. Tschast 1.), 1910.

det werden. Das kann bedeuten, daß ein Studienkurs "Dienstrecht" allgemein an den Universitäten eingeführt wird[20]. Aufgrund der neueren Gesetzgebung auf dem Gebiet des Dienstrechts in Rußland bilden sich erkennbar ein neuer Gesetzgebungszweig und eine neue wissenschaftliche Lehre heraus. Die somit aufgeworfenen Fragen nach der Etablierung des öffentlichen Dienstes in Rußland bedürfen einer wissenschaftlichen Diskussion. Bis heute wurde die Frage nach den Inhalt des Lehrplans für den Dienstrecht in Rußland nicht gestellt. Die Frage, wie das Dienstrecht in die Lehrpläne der juristischen Hochschulen[21] und der Universitäten integriert wird, hat nicht nur eine theoretische Bedeutung, sondern ist auch von praktischer und gesetzlicher Notwendigkeit.

Aktualität und Notwendigkeit der Ausarbeitung neuer Studienkurse, die den dienstrechtlichen Fragen gewidmet sind, haben die folgenden Ursachen:

Erstens besteht die verfassungspolitische Bedeutung des Berufsbeamtentums, wie man es in anderen europäischen Staaten kennt, darin, daß die Beamten die staatlichen Funktionen effektiv und professionell ausüben sollen. Die Effektivität der Tätigkeit des Staates und der Wohlstand der Gesellschaft hängen auch vom gegenwärtigen Zustand des Personalpotentials der Beamten und der Behörden ab. Das wirft die Frage nach den rechtlichen, organisatorischen, funktionellen und politischen Garantien und der praktischen Realisierung von Funktionen der Legislative, Exekutive, Judikative und der kommunalen Selbstverwaltung auf. Diese Funktionen des Staates erfordern die Schaffung einer effektiven Personalpolitik, die im Rechtsstaat mit dem Recht verbunden werden soll. Die Personalpolitik soll auf die Organisation der Verwaltung einwirken. Ohne rechtliche Regelungen der Personalpolitik kann kaum von effizienter Arbeit der staatlichen Administration, der Behörden und der Beamten gesprochen werden. Aus all diesen Gründen wird das Be-

---

20 An der Universität Woronesh existiert bereits heute ein solcher Kurs; Dienstrecht als Studienkurs wurde hier im Jahre 1992 eingeführt.

21 In Rußland gibt es auf bestimmte Fachgebiete – wie z.B. Rechtswissenschaft – spezialisierte Hochschulen.

amtentum als sehr komplizierte, komplexe soziale und staatsrechtliche Institution angesehen.

Zweitens muß das Dienstrecht zu einem wichtigen rechtlichen Mittel zur Schaffung eines effektiv funktionierenden öffentlichen Dienstes des Staates gemacht werden. Das Dienstrecht muß auf staatsrechtliche Einwirkung und Entwicklung der Gesellschaft zielen, um die Schaffung des Rechtsstaates zu gewährleisten, um den Maßstab, die Grenze und die Aufgabe der Festlegung der dienstrechtlichen Verhältnisse zu klären, um den rechtlichen Status der öffentlichen Bediensteten festzulegen und um die Entwicklung einer sinnvollen Personalpolitik zu garantieren. Insbesondere soll die Entwicklung des moralisch-psychologischen Klimas innerhalb des Verwaltungspersonals gewährleistet werden. Ein Axiom des Staatsaufbaus ist die Übertragung der entsprechenden Aufgaben und Funktionen des Staates auf das Beamtentum. Der Staat kann ohne ein speziell gebildetes Beamtentum nicht funktionieren. "Das Berufsbeamtentum ist eine Institution, die gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften darstellen soll"[22]. Deswegen ist die heutige Reform des Systems der Staatsverwaltung mit der Schaffung eines effektiven Beamtentums verbunden. Die Verbesserung der Tätigkeit des Staatsapparates erhöht sofort die Meinung der Bürger über den Staat und verstärkt das Prestige seiner Beamten.

Mehrere Schwierigkeiten, die heute als Barriere für die Reformen zu sehen sind, haben ihren Grund darin, daß der Aufbau eines neuen Systems des öffentlichen Dienstes in Rußland nicht als eine der kompliziertesten Aufgaben anerkannt wird. Korruption, fehlende Professionalität, niedrige Qualifikation des Personals und Bürokratismus sind nur einige der Hauptbarrieren im russischen Staatsapparat. In der Tat kann man diese Barrieren nur dann beseitigen, wenn der Aufbau der Personalpolitik und des Staatsapparates auf den Grundsätzen des Beamtentums begründet ist. Ganz eindeutig steht die Frage nach der Qualifikation des Personals an erster Stelle, und sie ist damit die zentrale Frage.

---

22 BVerfGE 7, 155 (162) = NJW 1957, 1795 ff.

Das sehen wir heute überall in Rußland: bei der Regierung, bei der Gebietsverwaltung und bei der Selbstverwaltung.

Drittens hat sich in den letzten 3 Jahren die rechtliche Basis des Beamtentums sehr stark entwickelt. Das meiste ist völlig geändert worden. Die Gesetzgebung zum Beamtentum besteht zur Zeit aus einer Reihe von Rechtsverordnungen; bei der Systematisierung und Kodifizierung spricht man von einem neuen Rechtszweig im öffentlichen Recht: Dienstrecht. Selbstverständlich wird sich dieses Rechtsgebiet in Zukunft weiterentwickeln. Die Reform des öffentlichen Dienstes wird sich den politischen und wirtschaftlichen Reformen entsprechend weiterentwickeln. Die Frage nach einer Verbesserung der Tätigkeit der Verwaltungsbediensteten aktualisiert auch die Probleme des Aufbaus und der Entwicklung der Gesetzgebung des öffentlichen Dienstes in Rußland.

Die Schaffung neuer Gesetze zum öffentlichen Dienst hat auch andere Gründe: die schnelle Reorganisation des Systems und der Struktur der Behörden der Staatsverwaltung sowie des Mechanismus' der Verwaltungstätigkeit; die Notwendigkeit der Verbesserung der Kontrolle in der Verwaltung; die Veränderungen im System des Staats- und Verwaltungszwang. Die Beamten müssen loyal dem Staat und der Gesellschaft dienen; um dies zu garantieren, muß eine ganze Reihe von dienstrechtlichen Gesetzen ausgearbeitet und verabschiedet werden, die die verschiedenen Seiten des Berufsbeamtentums regeln: Rechte, Pflichten, Beförderung, dienstliche Beurteilung, Verantwortlichkeit. Das Dienstrecht als Rechtszweig muß als das wesentliche rechtliche Instrument der Regelung für alle Handlungen der jeweiligen Subjekte des Verwaltungsrechts werden.

Viertens muß das Dienstrecht in naher Zukunft einen ganz anderen Platz im Verwaltungsrecht bekommen. Man muß das Allgemeine und Besondere Verwaltungsrecht bearbeiten und ändern. In moderner Sicht (unter Berücksichtigung der beschleunigten Entwicklung der rechtlichen Normen des Bauwesens, des Verwaltungszwangs und der Kontrolle, der Polizei, des Ordnungswidrigkeitsrechts, der Ausbildung, der kommunalen Selbstverwaltung, des Zollwesens usw.) wird das Besondere Verwaltungsrecht u. a. folgende Elemente umfassen: Dienstrecht, Baurecht, Kommunalrecht, Polizeirecht, Schulrecht. Das Dienstrecht wird das all-

gemeine Rechtsinstitut für die verschiedenen Verwaltungsrechtssubjekte werden. Die öffentliche Bediensteten sind die wichtigsten Träger der Verwirklichung der Rechtsnormen, der Verwaltung, der Kontrolle usw. Schon jetzt ist eine große Anzahl dienstrechtlicher Normen zu verzeichnen. Deswegen kann man das Dienstrecht als besonderen Rechtszweig des Verwaltungsrechts bezeichnen.

Fünftens ist zur Zeit eine im wesentlichen theoretische Aufarbeitung der dienstrechtlichen Fragen in der russischen rechtswissenschaftlichen Literatur zu beobachten[23].

Sechstens stellt heute die Korruption im öffentlichen Dienst ein ganz besonderes Problem dar. Der Begriff "Korruption" hängt mit dem Begriff der "öffentlichen Bediensteten" zusammen. In der Praxis sind öffentliche Bedienstete, Amtspersone, kommunale Bedienstete, Polizeibeamte und Richter in der Tat häufig in Korruption verstrickt. Dem Land wird durch korrupte Staatsbedienstete ein gigantischer Schaden zugefügt. Die Zahl der Amtsdelikte ist immer weiter gestiegen[24]. Die Amtsträger im öffentlichen Dienst Rußlands dürfen keine Nebentätigkeit bei Privatfirmen, Banken oder Genossenschaften wahrnehmen. Aber sie üben solche Nebentätigkeiten dennnoch aus. Die Amtsträger verletzen auch viele andere Regelungen. Es gibt heute den Entwurf eines Gesetzes "Über den Kampf gegen Korruption". Wahrscheinlich wird dieses Gesetz bald vom russischen Parlament verabschiedet werden. Im russischen Schrifttum wird dieser Entwurf kritisiert, weil er den Begriff des Beamten als einer Kategorie von öffentlichen Bediensteten nicht kennt.

Siebtens gibt es an den Universitäten in der Regel die Möglichkeit einer Spezialisierung auf das Verwaltungsrecht. Die juristischen Fakultäten bildet die Mitarbeiter für den öffentlichen Dienst aus. Im Rahmen dieser Spezialisierung gibt es verschiedene spezielle Studienkurse. Der Studienkurs "Dienstrecht" wird sicher ein wesentlicher Faktor der Aus-

---

23 Vgl. *K. Belskij,* Über die Konzeption der Reform des Staatsdienstes in Rußland (O konzepzii reformy gosudarstwennoi slushby v rossii), Gosudarstvo i pravo 1994, Nr. 4, S. 24-32.

24 Vgl. *E. Nowikow,* Das Bändigen des Monsters "Korruption" (Obusdat monstra korrupzii), Rossijskije westi vom 15.8.1993.

bildung der Juristen sein. Also werden viele der Absolventen der juristischen Fakultäten Staatsbedienstete werden.

Wenn wir über die Gründen für die Ausarbeitung eines neuen Studienkurses "Dienstrecht" sprechen, dann stoßen wir nicht nur auf die Notwendigkeit einer Reformierung und Vervollkommnung des öffentlichen Dienstes, so wie er bis jetzt bestand, sondern auf die Notwendigkeit des Aufbaus einer ganz neuen Systems des öffentlichen Dienstes[25].

Aus all diesen Gründen können wir sagen, daß es wichtige Gründe für die Schaffung eines neuen Studienkurses "Dienstrecht" gibt.

III. DIE ENTWICKLUNG EINER THEORIE DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES UND DIE SCHAFFUNG EINER EINHEITLICHEN GESETZLICHEN GRUNDLAGE IM BEREICH DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Der russische Staatsdienst (öffentliche Dienst) wird im Allgemeinen Verwaltungsrecht nur in geringem Umfang beachtet. An den juristischen Fakultäten der Universitäten und an den juristischen Hochschulen wird jeweils nur eine Vorlesung zum Thema "öffentlicher Dienst" angeboten.

Die Fragen des öffentlichen Dienstes werden in Rußland in letzter Zeit in der juristischen, politischen und ökönomischen Literatur[26] sehr

---

25 Vgl. *G. Atamantschuk*, Der Staatsdienst als eine Verwaltungssphäre (Gosudarstvennaja slushba kak sfera upravlenija), Problemy teorii i praktiki upravlenija 1992, Nr. 4, S. 16.

26 Vgl. etwa *G. Atamantschuk*, Die wichtigsten Grundsätze der Konzeption der Entwicklung des Staatsdienstes in Rußland (Osnownyje poloshenija konzepzii raswitija gosudarstwennoji slushby v rossijiskoji federazii), Westnik gosudarstwennoji slushby Juni 1992, S. 5-16; *G. Atamantschuk* (Anm. 25), S. 15-21; *A. Wolgin*, Ziele und Aufgaben der Personalpolitik (Zeli i sadatschi kadrovoji politiki), in: Problemy teorii i praktiki upravlenija 1992, Nr. 4, S. 45-50; *I. Ermilin*, Der öffentliche Dienst: die rechtlichen Fragen (Gosudarstwennaja slushba: pravovyje

eingehend erörtert. Allerdings ist hier anzumerken, daß sich schon seit geraumer Zeit die Rechtswissenschaftler mit diesem Thema beschäftigt haben. Hier sind unter anderen zu nennen: *G. Atamantschuk, I. Batschulo, D. Bachrach, K. Belskij, W. Wischnjakow, V. Vorobjov, V. Vlasov, N. Konin, B. Lazarew, V. Manochin, A. Nosdratschjow, I. Pachomov, G. Petrov, J. Rosenbaum, L. Sergienko.* Im Schrifttum wird auch das internationale Modell des öffentlichen Dienstes rechtsvergleichend analysiert[27]; es wurden verschiedene Entwürfe für ein Gesetz über den Staatsdienst[28] ausgearbeitet; es wurden Gesetze und andere normative

---

aspekty), Sow. justizija 1991, Nr. 9, S. 7-8; *B. Lisin*, Die Entwicklung des Verwaltungspotentials im Moment des Überganges zur Marktwirtschaft (Raswitije uprawlentscheskogo potenziala v uslowojach perechoda k rynku), Problemy teorii i praktiki upravlenija 1992, Nr. 4, S. 27-33; *W. Manochin*, Das Konzept des Gesetzes über den Staatsdienst (Konzepzija sakona o gosudarstwennoji slushbe), Sovetskoje gosudarstvo i pravo 1991, Nr. 12, S. 90-98; Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in der Russischen Föderation [Die These der Konzept] (Raswitije gosudarstwennoji slushby v Rossiiskoi Federazii [tesisy konzepzii]), Westnik gosudarstwennoji slushby August 1992, S. 2-8; *W. Jusupow*, Die aktuellen Probleme des Verwaltungsrechts (Aktualnyje problemy administrativnogo prava), Sovetskoje gosudarswo i pravo 1991, Nr. 11, S. 35-41.

27 Vgl. z. B. *A. Wolgin/W. Matirko/A. Modin,* Die Personalverwaltung in der Marktwirtschaft – Die Erfahrung der Bundesrepublik Deutschland (Upravlenije personalom v uslowijaich rynotschnoi ekonomiki [opyt FRG]), 1992; *A. Nosdratschew,* Öffentliche Dienst in Deutschland, (Gosudarstvennaja slushba – sakonodatelnyji opyt FRG), Sow. justizija 1993, Nr. 16, S. 21-22.

28 Vgl. hierzu den Entwurf des Gesetzes der Russischen Föderation "Über die Grundlage des Staatsdienstes (Proekt sakona rossiiskoi federazii "Ob osnownych natschalach gosudarstwenniji slucshby"), Vestnik gosudarstwennoji slushby Juni 1992, S. 33-51; Die Grundlage des Staatsdienstes in der Russischen Föderation (Osnownyje natschala gosydarstwennoi slushby v rossiiskoji federazii), Vestnik gosudarstwennoji slushby August 1992, S. 9-23; Gesetzentwurf des Obersten Sowjets Rußlands über den Staatsdienst der Russischen Föderation (Projekt osnow sakonodatelstwa rossiiskoi federazii o gosudarstwennoi slushbe [rasrabotan bywschim verchownym sovetom rossii]), Vestnik gosudarstwennoji slushby Juni 1993, S. 5-24; *V. Manochin,* Verfassungsrechtliche Grundlage der Gesetzgebung über den Staatsdienst (Konstituzionno-pravovyje osnovy sakonodatelstva o gosudarstvennoji slushbe), Pravovedenie 1983, Nr. 4, S. 16-18; *M. Studenikina,* Die Ver-

Akte erlassen, die verschiedene Fragen im Bereich des öffentlichen Dienstes in den staatlichen Organen der Legislative, Exekutive und Judikative auf der Ebene der Russischen Föderation, der Ebene der Republiken und den anderen Subjekte der Föderation sowie auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, bei der Polizei, bei der Steuerpolizei, bei der Staatsanwaltschaft und bei den Gerichten regeln[29].

Die gegenwärtige Existenz solcher Begriffe in der Gesetzgebung zum Staatsdienst wie "Probezeit", "Rangklassen", "Rangstufen", "besondere Disziplinarbestimmungen für die öffentlichen Bediensteten", "Diensteid" und viele andere zeigen neue Richtungen der künftigen Entwicklung und Begründung eines wirksamen Systems des Dienstrechts.

Im Rußland von heute wird ein gesetzlich geregelter Staatsdienst angestrebt, der eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Bildung eines Rechtsstaates darstellt. Die wichtigste Anforderung an einen Rechtsstaat besteht für mich darin, daß jede staatliche Politik – und damit auch die Personalpolitik – dem Gesetz unterworfen sein muß. Das Gesetz muß Öffentlichkeit, Demokratie und Gerechtigkeit im Personalwesen gewährleisten. Alle Fragen des Staatsdienstes (Einstellung, Laufbahn, dienstliche Beurteilung usw.) müssen gesetzlich geregelt werden. In der

---

vollkommnung der Gesetzgebung über den Staatsdienst in der UdSSR (Soverschenstvovfnije sakonodatelstva o gosudarstvennoji slushbe v SSSR), Trudy VNIISZ 1975, Nr. 2, S. 72-85; Die Wirksamkeit und Qualität der Verwaltungstätigkeit (Effektivnoct i katschestvo upravlentscheskoji dejatelnosti), 1980, S. 189-201.

29 Siehe etwa die Gesetze "Über den Staatlichen Steuerdienst in Rußland" vom 21.3.1991; "Über die Miliz" vom 18.4.1991; Seuchenschutzgesetz vom 19.4.1991; "Über den Status der Richter" vom 26.6.1992; "Über die Staatsanwaltschaft" vom 17.1.1992; "Über den Status der Militärangehörigen" vom 22.1.1993; "Über die Wehrpflicht und den Wehrdienst" vom 11.2.1993; Verordnung "über die disziplinarische Verantwortung des Verwaltungschefs" vom 7.8.1992; Verordnung "Über das Hauptressort für die Ausbildung (Vorbereitung) des Personals für den öffentlichen Dienst" vom 6.3.1992; Erlaß des Präsidenten Rußlands "Über den Kampf gegen die Korruption im öffentlichen Dienst" vom 4.4.1992; Verordnung "Über die wichtigsten Maßnahmen im Bereich der Organisation des Systems des öffentlichen Dienstes in der Russischen Föderation" vom 3.6.1993; Verordnung "Über den Rat für die Personalpolitik beim Präsidenten Rußlands" vom 3.6.1993.

Praxis müssen die Fälle von Ungerechtigkeit in personalpolitischen Angelegenheiten beseitigt werden.

Für eine theoretische Bestimmung der Probleme des Dienstrechts sind zuerst folgende Fragen zu beantworten:

1) Was bedeutet der Staatsdienst als sozialpolitische und rechtliche Institution? Welche Struktur hat das Rechtsinstitut Staatsdienst?
2) Welches System der gesetzgebenden und anderen normativen Akte ist notwendig, um den Bereich des öffentlichen Dienstes zu regeln? Welches Niveau der normativen Regelungen?
3) Welches sind die Grundsätze und Funktionen des öffentlichen Dienstes?
4) Welches sind die hauptsächlichen Richtungen, Zwecke und Grundsätze der Reformierung des öffentlichen Dienstes?
5) In welche die Richtung ist die Gesetzgebung zu entwickeln, die mit der Gesetzgebung des Staatsdienstes verbunden ist?

In der ehemaligen UdSSR und in Rußland war es üblich, den öffentlichen Dienst als eine unbedeutende Institution des öffentlichen Rechts anzusehen. Einerseits beruhte dies auf der Mißachtung des öffentlichen Dienstes, andererseits auf der absichtlichen Ignorierung der tatsächlichen Bedeutung der öffentlichen Bediensteten im öffentlichen Dienst. Das schafft momentan auch die Skepsis gegenüber der Tendenz einer Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Rußland. Zum ersten Mal steht in der neuen russischen Verfassung der Begriff "Staatsdienst" (Art. 32 Abs. 4, Art. 71 [t], Art. 98).

IV. ZUSAMMENFASSUNG DER GESCHICHTLICHEN ENTWICKLUNG UND GEGENWÄRTIGER ENTWICKLUNGSSTAND DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN RUSSLAND

1. Geschichtliche Entwicklung

Die geschichtliche Entwicklung des Staatsdienstes im Zarenreich und in der ehemaligen UdSSR (das bedeutet auch im damaligen Rußland) wurde im deutschen rechtswissenschaftlichen Schrifttum sehr gut von *A. Bilinsky, R. Melville, U. D. Nienhaus, S. Plaggenborg, T. Steffens* und *H. J. Torke* untersucht[30]; diese Untersuchungen haben für die damaligen politischen Verhältnisse und die damalige Rechtlage wesentliche Aussagen geliefert. Zur Geschichte genügen daher die folgenden kurzen Ausführungen.

Es war Peter der Große, der den zivilen – wie auch den militärischen – Staatsdienst in eine übergreifende systematische Ordnung brachte, ja im eigentlichen Sinne erst schuf. Die 1722 erlassene Rangtabelle (*"Tabel o rangach"*) führte für den militärischen, höfischen und zivilen Dienstbereich parallele Hierarchien von Rangklassen (*"tschin"*) ein. Diese Ordnung der Rangklassen erhielt sich fast unverändert bis 1917.

Das zaristische Recht unterschied zwischen dem Militärdienst und dem zivilen Dienst[31]. Der letztere war in Swod zakonov, Bd. III, Dienst-

---

30 *Bilinsky* (Anm. 2), S. 41 ff.; *H. J. Torke*, Das russische Beamtentum in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Forschungen zur osteuropäischen Geschichte, Band 13, 1967; *U. D. Nienhaus*, Revolution und Bürokratie: Staatsverwaltung und Staatskontrolle in Sowjetrußland 1917 – 1924, 1980, S. 3 ff.; *R. Melville/T. Steffens*, Die Bevölkerung, in: *G. Schramm* (Hrsg.), Handbuch der Geschichte Rußlands, Band 3 (1856 – 1945: Von den autokratischen Reformen zum Sowjetstaat), II. Halbband, 1992, S. 1009 (1174 – 1179); *S. Plaggenborg*, Die Organisation des Sowjetstaates, in: *ebd.*, S. 1413 (1487 – 1492).

31 Vgl. etwa *Bilinsky* (Anm. 2), S. 43 f.; *V. Ewreinow*, Das zivile Rangsystem in Rußland. Historischer Abriß (Grashdanskoje tschinoproiswodstwo v Rossii), 1888; *A. Kenigson*, Verfehlung und Verbrechen im Staatsdienst und im gesellschaftlichen Dienst (Prostupki i prestuplenija po slushbe gosudarstwennoij i obt-

ordnung, Art. 1 bis 812 nebst Anlage, geregelt. Die öffentlichen Bediensteten im Zarenreich hießen "*slushatschije*", d. h. Diener, Staatsdiener. Das Amt hieß "*dolshnost*", der Beamte "*dolshnostnoje lizo*". Ein Beamter, der einen Rang ("*tschin*") hatte, hieß "*tschinownik*". Zur Übertragung eines Amtes war es erforderlich, daß der Staatsdiener den dem Amt entsprechenden Klassenrang ("*tschin*") erworben hatte. Alle Ämter waren bestimmten Dienstklassen zugeteilt. Peter der Große führte die Rangklassen ein (insgesamt 14 Ränge); damals hatte die Ernennung zu einer bestimmten Klasse die Zuteilung eines Amtes zur Folge. Allerdings wurden der dreizehnte und der elfte im zivilen Staatsdienst nicht vergeben. Der unterste war der des Kollegienregistrators, der höchste - dessen Besetzung allein dem Zaren vorbehalten war - der des Kanzlers. Die Ämter der vier ersten Klassen konnten von Militärpersonen bekleidet werden unter Beibehaltung des Militärranges, ebenso Ämter im Hofdienst und im Polizeidienst. Unterhalb der Rangtabelle stand die Gruppe der Kanzleidiener ("*kanzeljarskij sluschitel*"), deren einfache Schreibertätigkeit eine Art Vorbereitungsdienst darstellte und die nach Ablauf bestimmter Fristen gewöhnlich in die niedrigste Rangklasse aufrückten.

Staatsdiener war, wer sich freiwillig auf den Namen des Zaren verpflichtete, die ihm vom Gesetz oder von den Vorgesetzten in gesetzlicher Weise auferlegten Geschäfte zu verrichten. Wesentlich für die Eigenschaft eines Staatsdieners war die Verpflichtung, ein Amt zu übernehmen. Es gab Beamte, die keine Staatsdiener waren. Für den Staatsdienerbegriff war es egal, ob die Geschäfte höhere oder niedrigere waren, ob mit der Amtsführung die Handhabung obrigkeitlicher Befugnisse verbunden war oder ob sie in der Verrichtung technischer Arbeiten bestand. Nur ein sehr kleiner Bruchteil der Beamten hatte die Staatsgewalt als solche auszuüben. Die Kanzleibeamten, ferner Personen, die wissenschaftliche und technische Arbeiten ausführten, die Lehrer usw. waren Staatsdiener. Der Staatsdiener unterwarf sich der Dienstgewalt des Vor-

---

schestwennoij), 1913; Die russische Gesetzgebung vom X-XX. Jahrhundert, Band 4, Gesetzgebung in der Absolutismusperiode (Rossijiskoje sakonodatelstvo X-XX vekov, Tom 4, Sakonodatelstvo perioda absoljutisma), 1986, S. 52 - 78.

gesetzten, und im russischen Staatsrecht wurden im Dienstverhältnis die Autorität und das Ermessen des Vorgesetzten ganz besonders betont.

Die besondere rechtliche Stellung der Beamten ("*tschinovnik*") – das geforderte Loyalitätsverhältnis zum Staat und die genau festgelegten Rechte und Pflichten – verschaffte ihnen schon früh das Ansehen eines eigenen Standes. Nach der Reform der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts bürgerte sich in den Gesetzestexten "*dolschnostnoje lizo*" – Amtsperson – statt "*tschinovnik*" ein.

Das Rangsystem, durch das seinerzeit die Beamtenschaft als eigene, mit besonderen Rechten versehene Gruppe ausgegrenzt worden war, fiel im 19. Jahrhundert schon nicht mehr mit der Amtshierarchie zusammen, weil für gewisse Posten nicht nur Inhaber eines einzelnen Ranges, sondern Amtsträger aus verschiedenen Rangstufen in Frage kamen. So konkurrierte eine Ranghierarchie mit einer nach Ämtern gestaffelten Hierarchie. Die Rangtabelle überstand, so überaltet sie offenkundig war, alle Ansätze zu einer Reform. Eine Plazierung bis herab zum 4. Rang gewährte Zutritt bei Hofe. Die Klassen 1 – 5 waren den obersten Beamten (Reichsräten, Senatoren, Chefs von Ministerialdepartemens, Gouverneuren, Leitern von Kameralhöfen, Gerichtspräsidenten usw. vorbehalten. Eine Mittelgruppe des Zivildienstes, die den Obersten, Oberleutnanten und Majoren im Militär gleichgeordnet war, bildeten die Staats-, Kollegien- und Hofräte (6 – 8), die Unterabteilungen der Ministerialdepartements vorstanden oder selbständige Verwaltungsstellen in der Provinz leiteten. Um 1850 ermöglichte erst die 6. Klasse eine einigermaßen auskömmliche Existenz. Die wesentlich bescheidener dotierten unteren Exekutivorgane mit geringer Entscheidungskompetenz füllten die Klassen 9 – 14[32].

Der Beamte mußte in seinem Diensteid im voraus unbedingten Gehorsam geloben. Wenn auch in solchen Fällen erworbene Rechte meist berücksichtigt wurden, so hatte der einzelne doch kein unantastbares Recht darauf. Gewisse Seiten des Dienstverhältnisses waren durch Ge-

---

32 *G. Schramm*, Der zarische Staat und die verfasste Gesellschaft, in: *G. Schramm* (Hrsg.), Handbuch der Geschichte Rußlands, Band 3 (1856 – 1945: Von den autokratischen Reformen zum Sowjetstaat), II. Halbband, 1992, S. 1300 (1315 ff.).

setz geregelt: Gehalt, Pension, Ersatz von Auslagen für im Dienst erlittenen Schaden. Aber das Ermessen des Vorgesetzten herrschte im allgemeinen vor, besonders in bezug auf die oft reich bemessenen Belohnungen. Die Beamten bildeten eine besondere Klasse gegenüber den übrigen Untertanen.

Die Einstellung eines Staatsdieners und die Übertragung eines Amtes waren zwei verschiedene Sachen, ebenso wie die Entziehung eines bestimmten Amtes und die Beendigung des Dienstverhältnisses. Die Einstellung erfolgte im Namen des Zaren, jedoch niemals durch den Zaren, sondern durch eine Behörde. Die Übertragung der höheren Ämter der drei ersten Rangklassen (Reichsratsmitglieder, Senatoren, Minister, Gouverneure) erfolgte stets durch einen eigenhändig unterzeichneten allerhöchsten Befehl des Zaren. Die Verleihung der Ämter der IV. Klasse (Direktoren in den Ministerien, Oberprokuratoren, Prokuratoren u. ä.) erfolgte in der gleichen Weise auf Antrag der Minister, der Ämter der V. und VI. Klasse durch allerhöchste Tagesbefehle, die von Ministern unterzeichnet wurden. Die Ämter bis zur VII. Klasse wurden von den Gouvernementsregierungen und in den Zentralbehörden von den Ministern und Departmentschefs verliehen. Die Ableistung des Diensteides mußte sofort nach der Einstellung erfolgen.

Um die Jahrhundertwende durfte der Beamte um die Würde eines erblichen Ehrenbürgers nachsuchen, sobald er die Rangklasse des Kollegienregistrators, die unterste der Rangtabelle, erreicht hatte. Titularräte – im neunten Rang – erhielten den persönlichen Adel und "Wirkliche Staatsräte" – im vierten Rang – den Erbadel zugesprochen. Dem dienstlichen und damit sozialen Aufstieg lag ein relativ kompliziertes Beförderungssystem zugrunde, bei dem der erreichte Rang ("*tschin*") und das Amt ("*dolschnost*") nicht immer übereinstimmen mußten. Zweierlei Arten des Emporkommens wurden unterschieden: die Regelbeförderung nach dem "Abdienen" ("*wysluga*") bestimmter Fristen und die vorfristige Ausstattung mit einem höheren Rang wegen besonderer Verdienste ("*za otlitscjije*"). Eine Beförderung in die Rangklas-

sen vier bis zwei und damit in den erblichen Adel war nur auf diesem Wege möglich[33].

Die Beamten wurden auf Lebenszeit angestellt. Art. 761 der Dienstordnung besagte aber: "Beamte, welche nach Überzeugung der Vorgesetzten unfähig oder aus irgend einem Grund unzuverlässig sind oder sich etwas haben zuschulden kommen lassen, was dem Vorgesetzten bekannt ist, aber durch Tatsachen nicht bewiesen werden kann, werden nach Ermessen des Vorgesetzten entlassen", und Art. 762 "Gegen solche Entlassung darf keine Klage geführt, und über eine etwaige Klage wegen solcher Entlassung ... darf weder im Senat noch in der Bittschriften-Kanzlei auch nur verhandelt werden"[34]. Diese Artikel stellten den Beamten in unbedingte Abhängigkeit von seinem Vorgesetzten.

Der Beamte war vor allem zur Treue dem Monarchen gegenüber verpflichtet und sollte für die Rechte desselben eintreten "nach bestem Wissen, bester Kraft und Möglichkeit". Dieser Pflicht konnte ihn kein Befehl des Vorgesetzten entheben. Für Verletzung seiner Pflichten trug der Beamte die privatrechtliche, disziplinarische und strafrechtliche Verantwortung.

Durch Dekret des AZEK (Allruss. Zentralexekutivkomitee) und des RdVK (Rat der Volkskomissare) vom 10.11.1917 wurden die Zivilränge und alle diesbezüglichen Gesetze, also in erster Linie die Sammlung der Statuten über den Zivildienst, aufgehoben. Alle Beschäftigten im Staatsapparat und in privaten Betrieben galten als "Werktätige" oder "Arbeiter und Angestellte". Zunächst hielt man an dem Grundsatz des Aufbaus des Verwaltungsapparates ausschließlich aus den "werktätigen Massen" fest; die Angehörigen der früheren "herrschenden Klassen" durften sich nicht an den Wahlen beteiligen. Mit der Zeit wurde das Verzeichnis dieser Personen wesentlich gekürzt und die "Spezialisten" aus den

---

33 *R. Melville/T. Steffens* (Anm. 30), S. 1175; vgl. auch *H. J. Torke* (Anm. 30), S. 48-97.

34 Zitiert nach *Bilinsky* (Anm. 2), S. 43.

"bourgeoisen Klassen" durften – allerdings nur mit Genehmigung der politischen Instanzen – in den Staatsdienst aufgenommen werden[35].

Am 21.12.1922 wurden die "vorläufigen Dienstvorschriften für die staatlichen Behörden und Betriebe" erlassen[36], durch die bestimmte Einschränkungen sowohl für die Einstellung der Funktionäre als auch für ihren Dienstablauf eingeführt wurden. In allen erwähnten Verordnungen wurde der Terminus "Staatsdienst" verwendet. Es gab schon zu jener Zeit besondere Vorschriften über die disziplinarische, strafrechtliche und zivilrechtliche Verantwortlichkeit der öffentlichen Bediensteten für Dienstverfehlungen. Für die disziplinarische Verantwortung der Militärangehörigen, der GPU-Funktionäre[37] und der Miliz (Polizei) galten damals besondere Militärdienstverordnungen.

Im Jahre 1929 wurde der Beschluß "Über die Grundlagen der disziplinarischen Gesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken" erlassen[38]. In den 40er Jahren wurde eine ganze Reihe von Beschlüssen des Ministerrats der ehemaligen UdSSR über die Laufbahn der öffentlichen Bediensteten in den Ministerien und Ressorts erlassen. Im Jahre 1967 hat das Staatskomitee des Ministerrates der ehemaligen UdSSR für Arbeit und Lohn die heute noch geltende offizielle "Einheitliche Nomenklatur der Ämter der Bediensteten"[39] (ENDS) beschlossen und damit die Klassifikation von öffentlichen Bediensteten festgelegt.

Im Jahre 1972 wurden der "Einheitliche Beschluß über Hauptjustitiare" und 1980 der "Einheitliche Beschluß über Hauptbuchhalter" verabschiedet. Diese Beschlüsse haben den Status dieser Amtspersonen festgelegt[40]. Auch in vielen anderen Rechtsakten gibt es einzelne Be-

---

35 Vgl. *I. Evtichiev,* Grundlagen des sowjetischen Verwaltungsrechts (Osnovy sovetskogo administrativnogo prava), 1925, S. 165; *A. Elistratov,* Verwaltungsrecht Rußlands (Administrativnoje pravo RSFSR), 1925, S. 3-88.

36 SU RSFSR, 1923, Nr. 1, Art. 8.

37 Vereinigte staatliche politische Verwaltung.

38 SZ SSSR, 1929, Nr. 71, Art. 670.

39 Bulletin des Staatskomitees des Ministerrates der UdSSR für Arbeit und Lohn, 1967, Nr. 11, S. 9-25.

40 SP SSSR, 1972, Nr. 13, Art. 70; SP SSSR, 1980, Nr. 6, Art. 43.

stimmungen und konkrete Normen zur Organisation des öffentlichen Dienstes.

In den Jahren 1985 bis 1994 wurden ebenfalls viele Rechtsakte erlassen, z.B. das "Statut über die Disziplin der Mitarbeiter der staatlichen Zollkontrolle der UdSSR" vom 9.10.1987[41] und der Beschluß des Ministerrates Rußlands "Über das Wahlverfahren der Räte des Arbeitskollektives und die Durchführung der Wahl der Leiter der Betriebe (Vereinigungen)" vom 24.2.1988[42]. Außerdem gab es die "Empfehlungen über das Wahlverfahren der Räte des Arbeitskollektives und die Durchführung der Wahlen der Leiter und Bewerbungsverfahren für die Besetzung der Ämter der Spezialisten der Staatsbetriebe (Vereinigungen)", das "Statut über die Disziplin der Mitarbeiter des Systems der Staatsaufsicht für die gefahrlose Durchführung der Arbeitstätigkeit im Bereich der atomaren Energieversorgung"[43] und andere Rechtsakte[44].

Am 22. Dezember 1993 wurde durch Dekret des russischen Präsidenten Nr. 2263 die "Verordnung über den föderalen Staatsdienst"[45] verabschiedet. Die Verordnung gilt für Beamte in der Präsidialverwaltung, im Apparat der Regierung, in den Apparaten der Kammern der Föderalen Versammlung, der Zentralwahlkomission, des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und des Obersten Schiedsgerichts, in dem Präsidenten unterstellten föderalen Staatsorganen und in anderen Positionen. Sie definiert die Rechte und Pflichten der föderalen Beamten, die mit 11 verschiedenen Rängen (vom "Obersten Staatsrat der Russischen Föderation" über den "Staatsrat" 1., 2. oder 3. Klasse bis zum "Referenten des Staatsdiensts 3. Klasse") fünf verschiedene Kategorien von Staatsämtern einnehmen können. Föderale Beamte dürfen u.a. weder selbst noch über eine Vertrauensperson einer gewerblichen Tätigkeit nachgehen. Die von dieser Verordnung erfaßten föderalen Bediensteten

---

41 SP SSSR, 1987, Nr. 49, Art. 159.

42 SP RSFSR, 1988, Nr. 8, Art. 36.

43 SP SSSR, 1987, Nr. 2, Art. 3.

44 SP SSSR, 1986, Nr. 1, Art. 3; SP SSSR, 1989, Nr. 3, Art. 17.

45 SAPiP RF, 1993, Nr. 52, Art. 5073.

sind tatsächlich "Berufsbeamte", da sie einen beamtenrechtlichen Status (wie z.B. in Deutschland) innehaben[46].

Nach der "Verordnung über den föderalen Staatsdienst" vom 22.12.1993 unterscheidet man zwischen dem Staatsdienst und der Ziviltätigkeit im öffentlichen Dienst. Dieser Dienst ("Zivildienst") ist die Tätigkeit von Bürgern der Russischen Föderation, die Ämter in den staatlichen Betrieben, Organisationen und Stiftungen innehaben. Dieser Dienst ist nicht ein Instrument der Ausübung der Aufgaben und Funktionen des Staates, sondern der Wahrnehmung der Interessen und Rechte der Bürger und gesellschaftlichen Vereinigungen.

Die "Verordnung über den föderalen Staatsdienst" gilt nicht für die öffentlichen Bediensteten, deren Rechtsstatus durch andere Gesetze und Verordnungen festgelegt wurde (z. B. für Staatsbedienstete beim Militär, bei der Miliz, der Steuerpolizei, der Staatsanwaltschaft, dem Zoll). Die Verordnung über den föderalen Staatsdienst regelt auch keine Fragen des Dienstes des Mitglieder der russischen Regierung, des Leiters der Präsidialverwaltung und des Sekretärs des Sicherheitsrates der Russischen Föderation.

Das Dekret Nr. 66 des russischen Präsidenten "Über die Struktur der föderalen Exekutivorgane"[47] vom 10.1.1994 paßt die Struktur der föderalen Exekutive den Bestimmungen der neuen Verfassung an. Nach der neuen Struktur gehören zur Regierung 67 zentrale Behörden (d.h. auf der föderalen Ebene): 23 föderale Ministerien, 9 Staatskomitees, 16 den Staatskomitees jetzt gleichgestellte Komitees der Russischen Föderation, 13 Dienste, zwei Agenturen, zwei Aufsichtsbehörden, das Departement der Steuerpolizei und die Hauptverwaltung für Personenschutz (einschließlich der dem Präsidenten direkt unterstellten Ministerien und Dienste). Alle Bediensteten, die bei den verschiedenen obengenannten zentralen Behörden tätig sind, sind die föderale Beamten.

---

46 Sie unterliegen typisch beamtenrechtlichen Regelungen; insbesondere sind sie unkündbar.

47 SAPiP RF, 1994, Nr. 3, Art. 66.

2. Begriff des öffentlichen Dienstes

In Rußland ist mit "Staatsdienst" die Berufstätigkeit (der Bediensteten) in den Staatsorganen "zum Zwecke der Erfüllung von Aufgaben und Funktionen im Staat" gemeint. In dieser Weise wird der Begriff "Staatsdienst" in fast allen Lehrbüchern des Verwaltungsrechts benutzt. Viele Rechtswissenschaftler verstehen unter "Staatsdienst" die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten, die (entscheidende) Rechtsfolgen auslösen können. Es gibt auch eine andere Definition: Der Staatsdienst ist eine Form der Realisierung der Staatsfunktionen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes. Man kann den Begriff "Staatsdienst" in zweifacher Hinsicht bestimmem:

1. Im weiteren Sinne ist der Staatsdienst die Tätigkeit der Bediensteten in den Staatsbehörden, Staatsbetrieben, gesellschaftlichen Vereinigungen, Genossenschaften usw.
2. Im engeren Sinne ist Staatsdienst die Tätigkeit der öffentlichen Bediensteten nur in den direkte Verwaltungsapparaten (im öffentlichen Dienst – Stadtverwaltung etc.).

Den staatlichen (öffentlichen) Dienst definiert man als eine Form der von den Bürgern auf professioneller Grundlage geleisteten Berufstätigkeit in staatlichen Organen, die die Ausübung der Funktionen des Staates gewährleisten. Hauptaufgaben des Dienstes im Staatsapparat sind die Durchsetzung der Staatspolitik, die Vorbereitung, Annahme, Ausführung und Kontrolle von Beschlüssen staatlicher Organe in den Grenzen der jeweiligen Kompetenzen, die Sicherung einer effektiven Tätigkeit der Staatsorgane und die Gewährleistung der Rechte und gesetzlichen Interessen der Bürger und juristischen Personen. Der öffentliche Dienst gründet sich u.a. auf die Prinzipien der Gesetzlichkeit und der Priorität der Interessen der Bürger gegenüber den Interessen des Staates.

Die Bürger Rußlands haben ungeachtet ihrer sozialen und Vermögenspositionen, ihrer Rasse und Nationalität, ihres Verhältnisses zur Religion und ihrer politischen Überzeugungen das gleiche Recht, im öffentlichen Dienst zu arbeiten. Ausländer und Staatenlose können als

Konsultanten und Experten für die Arbeit im öffentlichen Dienst hinzugezogen werden.

Zum Staatsapparat gehören die Präsidialverwaltung, der Apparat der Regierung, die Ministerien, Staatskomitees, Komitees der Russischen Föderation, Dienste, Agenturen, Aufsichtsbehörden, das Departement der Steuerpolizei, die Hauptverwaltung für Personenschutz, der Apparat der Kammern der Föderalen Versammlung, des Verfassungsgerichts, Obersten Gerichts und Obersten Schiedsgerichts, die Staatsanwaltschaft, die Zentralbank, die diplomatischen und konsularischen Vertretungen und die Zollorgane.

Zum kommunalen Dienst gehören die Beschäftigten der Organe der örtlichen Selbstverwaltung (der Stadt, des Stadtbezirks, der Ortschaft und Siedlung), nämlich die örtlichen Legislativ- und Selbsverwaltungsorgane, z.B. die Stadtduma und die Stadtverwaltung. Die kommunalen Bediensteten nehmen die Exekutiv- und Weisungsfunktionen wahr[48].

Der Staatsdienst in Rußland ist auch eine rechtliche Institution, d.h. ein System von Normen, die verschiedenen – durch die Organisation des Staatsdienstes und durch die Wahrnehmung der dienstlichen Funktionen durch öffentlichen Bediensteten begründeten – Verhältnisse regelt. Die Institution "Staatsdienst" ist auch noch jetzt eine komplexe rechtliche Institution. Sie wurde früher aus Normen anderer Rechtszweige (Verwaltungsrecht, Arbeitsrecht, Staatsrecht usw.) gebildet. Die Fragen der Laufbahnordnung, der Besoldung, des Rechtsschutzes für den Bediensteten und der Versorgung wurden zumeist durch das Arbeitsrecht geregelt. Teils ist dies auch heute noch so[49]. Aber im Laufe

---

48 Das Dekret des Präsidenten Rußland "Über die Reform der Vertretungsorgane und der örtlichen Selbstverwaltungsorgane" vom 9.10.1993 leitete mit dem Ziel der Durchsetzung der Gewaltenteilung erste Schritte zur Aufhebung des Sowjetsystems auf allen Ebenen ein, gerichtet auf die Selbstauflösung der Volksdeputiertensowjets, und übertrug die Exekutiv- und Weisungsfunktionen der letzteren bis zur Wahl neuer Legislativ- und örtlicher Selbsverwaltungsorgane der Administration des jeweiligen Föderationssubjekts.

49 Die Verordnung "Über den Dienst in der Steuerfahndung" vom 20.5.1993 enthält z. B. beamten- und arbeitsrechtliche Regelungen zum Disziplinarrecht, zum Ur-

der Zeit wird die Bedeutung der arbeitsrechtlichen Normen zurückgehen; die Strukturen der öffentlichen Dienstes (wie z.B. die Arten der Ämterbesetzung oder der dienstlichen Beurteilungen) werden vom Verwaltungsrecht geregelt. Die Rechtsinstitution "Staatsdienst" selbst besteht daher aus verschiedenen Gruppen von Normen. Meistens sind diese Normen nicht arbeitsrechtliche. Sie betreffen:

öffentlicher Dienst; Grundsätze im öffentlichen Dienst; öffentliches Amt; Klassifikation der politischen staatlichen Ämter und der administrativen staatlichen Ämter; Bedienstete; Begründung des Staatsdienstverhältnisses und Arten der Ämterbesetzung von öffentlichen Bediensteten; Rechtsstellung der Bediensteten (Rechte und Pflichten im öffentlichen Dienst), Verantwortlichkeit der öffentlichen Bediensteten, Beschränkungen für die Bediensteten, die mit dem öffentlichen Dienst verbunden sind; Gewährleistungen (Garantien) für die Bediensteten; Realisierung der öffentlichen Funktionen durch Staatsbedienstete (Festlegung von Arten, Strukturen und Inhalt der wichtigsten Dokumente, die die Tätigkeit der Bediensteten regeln); Besoldung, Fürsorge und Motivierung der Bediensteten; Laufbahnordnung (Laufbahn, Beurteilung, Beförderung); Rangstufe der Bediensteten; Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst; Voraussetzungen der Beendigung des Staatsdienstes; Gründe der Beendigung der dienstrechtlichen Beziehungen; Verwaltung des öffentlichen Dienstes, Verwaltungsbehörde des öffentlichen Dienstes; Streitigkeiten im öffentlichen Dienst; Kontrolle im öffentlichen Dienst.

Diese Rechtsinstitutionen haben zur Zeit viele Mängel und bedürfen der Änderung und Verbesserung. Vor einer Erläuterung der Einzelheiten ist eine kurze Darstellung der geschichtlichen Entwicklung erforderlich.

Schon Mitte der zwanziger Jahre wurde in dem ersten Lehrbuch zum Verwaltungsrecht Rußlands von *A. Elistratow* beklagt: "Bis jetzt sind die speziellen Richtlinien zum sowjetischen Staatsdienst voneinander getrennt; sie wurden nicht in einem einheitlichen Gesetzgebungsakt verei-

---

laubsrecht, zum Vereinigungsrecht und zum inneren Dienstablauf. Darin werden auch die personellen Anforderungen für eine derartige Tätigkeit festgelegt.

nigt. Die entsprechenden Entwürfe wurden zwar behandelt, aber sie wurden nicht als Gesetz verabschiedet"[50]. Aber auch damals gab es verschiedene Meinungen. *A. Kolesnikow* hat z. B. im Jahre 1923 einen Entwurf eines Verwaltungsgesetzes vorgeschlagen. Er hat dazu geschrieben: "Der Status der öffentlichen Bediensteten muß prinzipiell mit den gleichen Instrumenten, die für Bedienstete und Arbeiter in verschiedenen wirtschaftlichen Betrieben gelten, geregelt werden, d. h. mit den Instrumenten des Arbeitsgesetzbuches. Es gibt keinen Grund, besondere Regelungen für den sowjetischen Staatsdienst zu schaffen"[51]. Später im Jahre 1968 hat Prof. *V. Manochin* festgestellt, daß die rechtliche Regelung des sowjetischen Staatsdienst im Vergleich zu den anderen rechtlichen Institutionen weitgehend zurückgeblieben ist. Die Bestimmungen über die Aufnahme in den Staatsdienst wurden 1923 verabschiedet; in den nachfolgenden Jahren wurden daran einige Änderungen vorgenommen. In der damals geltenden einschlägigen Recht bestanden zahlreiche Widersprüche. Die Fragen der Organisation des Staatsdienstes (Schaffung von Ämtern, ihre Besetzung, die Gestaltung der Dienstverhältnisse usw.) wurden vom Gesetzgeber schlechthin ignoriert[52]. "Abgesehen von diesen Mängeln ist davon auszugehen, daß in der Sowjetunion der Staatsdienst de facto existiert", – hat 1981 *A. Bilinsky* geschrieben[53].

Seither hat sich dieser Zustand sehr stark verändert, besonders in den letzten drei Jahren. Erst in den letzten Jahren wurde in der rechts-

---

50 *A. Elistratow*, Das Verwaltungsrecht Rußlands (Administrativnoe pravo RSFSR), 1925, S. 34.

51 *A. Kolesnikow*, Verwaltungsrecht in Rußland (Zur Frage des Inhalts des Verwaltungsgesetzes) (Admimistrativnoje pravo RSFSR), Wlast sowetow 1923, Nr. 3, S. 39-41.

52 *V. Manochin*, Rechtsstellung des sowjetischen Staatsdienstes (Pravovoe poloshenie sovetskoi gosudarstvennoi slushby), Sovetskoje gosudarstvo i pravo 1968, Nr. 1, S. 33-34.

53 *Bilinsky* (Anm. 2), S. 59 f.

wissenschaftlichen Literatur wieder verstärkt die Forderung nach einem "Gesetz über den öffentlichen Dienst" erhoben[54].

Es gibt zur Zeit einen Gesetzesentwurf zum Staatsdienst, der allerdings viele Probleme aufwirft. So bedarf es z.B. der Klärung des Verhältnisses zwischen Dienstrecht und Arbeitsrecht; ferner werden viele Änderungen in den Bereichen Strafrecht, Disziplinarrecht und in anderen Rechtszweigen erforderlich; es müssen neue Kriterien für Klassifikationen von öffentlichen Bediensteten und für eine Verbesserung der Laufbahnordnungen gefunden werden.

Im Dezember 1993 wurde die neue russische Verfassung verabschiedet. Leider enthält sie nicht alle notwendigen und wichtigen Aussagen und Grundsätze zum Staatsdienst. Dies wirkt sich besonders auf die Gesetze zum Staatsdienst nachteilig an, da diese einer verfassungsrechtlichen Begründung bedürfen.

3. Dienstverhältnisse

Die Verhältnisse zwischen öffentlichen Bediensteten und staatlichen Behörden sind öffentlichen Dienstverhältnisse. Man könnte nun Parallelen zwischen der rechtlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse und der rechtlichen Regelung der Dienstverhältnisse ziehen. Bei einem öffentlichen Dienstverhältnisse handelt es sich jedoch um ein Dienstverhältnis zwischen einer Person und dem Staat als solchem, der auch diese Person ermächtigt, im Namen des Staates zu handeln und unter Umständen sogar Zwang anzuwenden. Die Staatsdienstverhältnisse können also nicht zum Arbeitsrecht gehören; sie gehören zum Verwaltungsrecht. In den Gesetze fehlen Begriffe wie Dienstverhältnis, Laufbahnrecht, Änderung des funktionellen Amtes, Beendigung des Dienstverhältnisses, Be-

---

54 Vgl. etwa *I. Batschilo*, Die Organisation der sowjetischen Staatsverwaltung: Rechtliche Probleme (Organisazija sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija: Pravovyje problemy), 1984, S. 228-234; *W. Manochin* (Anm. 8), S. 30-31; *L. Sergienko* (Anm. 3), S. 29-34; Die Wirksamkeit und Qualität der Verwaltungstätigkeit (Effektivnost i katschestvo upravlentscheskoji dejatelnosti), 1980, S. 188-192.

schwerdeweg oder Rechtschutz. Diese Begriffen existieren nur in der Praxis.

Ergänzend ist zu sagen, daß die einzelnen Fragen des russischen Staatsdienstes nicht durch ein einziges Gesetz, sondern durch eine Vielzahl von Ver- und Anordnungen, Beschlüssen, Instruktionen und dgl. unterschiedlicher Zentralorgane der föderativen Exekutivgewalt (Ministerien, Staatskomitees, Aufsichtorgane, Staatsdienst) und manchmal sogar "gewohnheitsrechtlich", d. h. durch praktische Übung ohne gesetzliche Grundlage, geregelt sind.

Die einzelnen Fragen des Staatsdienstes wie Einstellung, Beförderung, Entlassung, Besoldung und dgl. sind u.a. durch folgende wichtigen Rechtsakte geregelt:

1. Gesetze über den Status der öffentlichen Bediensteten und der verschiedenen Arten des Staatsdienstes: Gesetz "Über den Staatlichen Steuerdienst" vom 21.3.1991, "Über die Beschäftigung der Bevölkerung" vom 19.4.1991, "Über den Ausnahmenzustand" vom 17.5.1991, "Über die örtliche Selbstverwaltung" vom 6.7.1991, "Über die Wahl der Verwaltungschefs" vom 24.10.1991, "Über die Staatsanwaltschaft" vom 17.1.1992, "Über den Schutz der Rechte der Verbraucher" vom 7.2.1992, "Über die Miliz" vom 18.4.1991, "Über die Bezirks- und Gebietsverwaltung" vom 5.3.1992, "Über den Status der Richter" vom 26.6. 1992, "Über die Entlassung von Offizieren aus dem aktiven Wehrdienst auf eigenen Wunsch" vom 17.7.1992, "Über die inneren Truppen des Ministeriums des Innern" vom 24.9.1992, "Über die Wehrpflicht und den Wehrdienst" vom 11.2.1993, "Über den Status der Militärangehörigen" vom 22.1.1993, "Über die Rentenversorgung der Wehrdienst und Dienst in den Organen des Innern leistenden Personen und ihrer Familien" vom 12.2.1993, "Grundlagen der Forstgesetzgebung" vom 6.3.1993, "Über den staatlichen Schutz der obersten staatlichen Machtorgane und ihrer Amtspersonen" vom 28.4.1993, "Über die Standardisierung" vom 10.6.1993, "Zollgesetzbuch" vom 21.6.1993, "Über die Steuerpolizei" vom 24.6.1993, "Über das Verfahren der Ernennung und Entlassung des Verwaltungsschefs des Bezirks, Gebiets, autonomen Gebiets, autonomen Kreises, der Stadt, des Stadtbezirks,

der Ortschaft und Siedlung" vom 1.4.1993, "Über das Verfahren bei individuellen Arbeitsstreitigkeiten" vom 11.3.1993.

2. Erlasse des russischen Präsidenten: Erlaß "Über den Kampf gegen Korruption im öffentlichen Dienst" vom 4.4.1992; Erlaß "Über das System der zentralen Organe föderativer Exekutivgewalt" vom 30.9.1992; Erlaß "Über die wichtigsten Maßnahmen zur Organisation eines Systems des öffentlichen Dienstes in der Russischen Föderation" vom 3.6.1993.

3. Beschlüsse der russischen Regierung: Beschluß "Über die Vorschriften und Bedingungen für Nebentätigkeiten im Bereich des Ministeriums des Innern der Russischen Föderation" vom 23.6.1993; Beschluß "Über die Fragen des Föderationsdienstes Rußlands für Währungs- und Exportkontrolle" vom 16.6.1993; Beschluß "Über die Hauptverwaltung für die Vorbereitung des Personals für den öffentlichen Dienst bei der Regierung der Russischen Föderation" vom 6.3.1992.

4. Verordnung "Über den Dienst in den Behörden des Ministeriums des Innern" vom 23.12.1992; Verordnung "Über die disziplinarische Verantwortung des Verwaltungschefs" vom 7.8.1992; Verordnung "Über die Laufbahn in den Behörden der Steuerpolizei der Russischen Föderation" vom 20.5.1993.

5. Verordnungen über die einzelnen Arten von Föderationsdiensten: Verordnung "Über den föderalen Migrationsdienst Rußlands" vom 4.3.1993; Verordnung "Über den föderalen Dienst für die Arbeitsbeschaffung der Russischen Föderation" vom 8.6.1993;

6. Verordnungen über die einzelnen Organe der Staatsverwaltung, in denen die Kompetenz und die Struktur dieser Organe sowie die Ämter der leitenden Bediensteten festgelegt sind (z. B. die Verordnung für das Umweltschutzministerium);

7. Verordnungen zu den untergeordneten Stellen der unter 6. genannten Organe. Diese Verordnungen werden üblicherweise durch die Organe, deren Bestandteil sie sind, bestätigt. Auch hier werden die Ämter der leitenden Bediensteten genannt;

8. Stellenpläne der Staatsorgane, die Verzeichnisse der Ämter des jeweiligen Organs enthalten;
9. zahlreiche Normen, die die Besoldung der öffentlichen Bediensteten regeln: z.B. Erlaß des russischen Präsidenten "Über die zusätzlichen Maßnahmen für den Rechts- und Sozialschutz der Verwaltungsleiter bei den Subjekten der Russischen Föderation" vom 23.8.1993.

Das russische Dienstrecht kennt erstmalig fünf Laufbahngruppen (Art. 4 der "Verordnung über den föderalen Staatsdienst":

- unterer Dienst;
- einfacher Dienst;
- mittlerer Dienst;
- gehobener Dienst;
- höherer Dienst.

Es gibt nunmehr die Möglichkeiten der Beförderung der öffentlichen Bediensteten. Diese Möglichkeiten der Beförderung sollen mit der Möglichkeit, sein Einkommen zu verbessern und die Positionen mit höherem Prestige zu erreichen, zu besonderen Leistungen motivieren.

Die föderalen Beamten können 11 verschiedene Ränge einnehmen:

1) der Oberste Staatsrat der Russischen Föderation;
2) der Staatsrat der Russischen Föderation;
3) der Staatsrat 1. Klasse;
4) der Staatsrat 2. Klasse;
5) der Staatsrat 3. Klasse;
6) der Rat des Staatsdienstes 1. Klasse;
7) der Rat des Staatsdienstes 2. Klasse;
8) der Rat des Staatsdienstes 3. Klasse;
9) der Referent des Staatsdienstes 1. Klasse;
10) der Referent des Staatsdienstes 2. Klasse;
11) der Referent des Staatsdienstes 3. Klasse.

Gemäß Art. 32 und 33 der "Verordnung über den föderalen Staatsdienst" kennt das russische Recht folgende Arten der Beendigung des Dienstverhältnisses (die zum Verlust des Staatsdienststatus führen):

1. Eintritt in den Ruhestand (Art. 33);
2. Verlust der russischen Staatsangehörigkeit (Art. 32);
3. Nichterfüllung der Dienstaufgaben (Entlassung auf Initiative des Dienstherrn; vgl. Art. 8, 10, 11, 25). Bei Pflichtverletzungen sind Disziplinarverfahren Voraussetzung für eine Entfernung aus dem Dienst. Im Disziplinarverfahren entscheiden die vorgesetzten Bediensteten über die Verfehlung ihrer Kollegen.

Neben diesen Arten der Beendigung des Dienstverhältnisses gelten weitere allgemeine arbeistrechtliche Gründe der Beendigung des Dienstverhältnisses (z. B. Art. 33, 135, 254 des russischen Arbeitsgesetzbuches). Soweit die Verordnung über den föderalen Staatsdienst keine Regelungen enthalten, wird das allgemeine Arbeitsrecht im Bereich der Beendigung des Dienstverhältnisses heranzuziehen sein.

Das allgemeine Arbeitsrecht regelt auch die Fragen der Versetzung und der Abordnung der öffentlichen Bediensteten. Es gibt aber schon einzelne Rechtsakte, die Versetzungen und Abordnungen geregelt haben. Die öffentlichen Bediensteten können an eine andere Behörde auch gegen ihren Willen versetzt werden (z. B. Art. 16, 18 der Verordnung "Über den Dienst in den Behörden des Ministerium des Innern" vom 23.12.1992). Voraussetzung der Versetzung ist das Staatsinteresse. Der Staatsbedienste kann auch an einen anderen Ort versetzt werden. Behördenleiter sollen einen öffentlichen Bediensteten kurzfristig an eine andere Behörde abordnen können, wenn ein berechtigtes Staatsinteresse für die Abordnung gegeben ist.

4. Grundsätze des öffentlichen Dienstes

Im russischen Schrifttum hatten die Grundsätze des Staatsdienstes bis zuletzt nur eine abstrakte Bedeutung. Diese Grundsätze waren nicht rechtlich fixiert. Trotzdem haben Wissenschaftler darüber geschrieben.

Einige Verwaltungswissenschafler nennen folgende Grundsätze: "Demokratismus" des Staatsdienstes, Professionalität und soziale Absicherung der öffentlichen Bediensteten[55].

Mehrere Grundsätze des Staatsdienstes sind zur Zeit in verschiedenen Gesetzen festgelegt. Die "Verordnung über den föderalen Staatsdiest" (Art. 2) sieht vor:

- das Recht auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Art. 32 Abs. 4 der neuen russischen Verfassung 1993). Die Bürger Rußlands haben ungeachtet ihrer sozialen und Vermögenspositionen, ihrer Rasse und Nationalität, ihres Verhältnisses zur Religion und ihrer politischen Überzeugungen das gleiche Recht, im Bereich des Staatsdienstes zu arbeiten. Der Zugang zum Staatsdienst steht grundsätzlich allen russischen Staatsbürgern, die 18 bis 60 Jahre alt sind, offen, soweit sie die vollen bürgerlichen Rechte genießen und nicht strafgerichtliche Verurteilungen entgegenstehen. Einstellungsvoraussetzung ist unter anderem ein entsprechender Gesundheitszustand;
- parteipolitische Neutralität des Staatsdienstes;
- Gesetzmäßigkeit des Staatsdienstes;
- Unterordnung und Gehorsam gegenüber den Vorgesetzten; der Staatsbedienstete ist jedoch nicht verpflichtet, offensichtlich rechtswidrige Anordnungen zu befolgen, es sei denn, sie werden schriftlich bestätigt. Auf keinen Fall ist er verpflichtet, Anordnungen auszuführen, die die Begehung einer Straftat bedeutet würden.
- Haftung des öffentlichen Bediensteten für die Nichterfüllung oder nicht gehörige Erfüllung seiner Pflichten und dienstlichen Aufgaben. Mißachtet ein öffentlicher Bediensteter seine Pflichten, so hat dies zivilrechtliche, strafrechtliche, ordnungsrechtliche und disziplinarrechtliche Folgen, je nach Art der damit verbundenen Haftung;

---

55 Vgl. dazu *D. Bachrach*, Verwaltungsrecht (Administrativnoje pravo), 1993, S. 102-108.

- Streikverbot. Mehrere russische Gesetze legen als Grundsatz des öffentlichen Dienstes ein Streikverbot für bestimmte Bedienstetengruppen fest (z.B. Gesetz "Über die föderativen Organe der Steuerpolizei"). Der Staatsbedienstete ist selbst Teil des Staatsorganisation; er kann nicht gegen sich selbst streiken. Ein Streik ist mit dem Wesen eines Dienst- und Treueverhältnisses unvereinbar;
- soziale Sicherung der öffentlichen Bediensteten;
- Stabilität des Dienstverhältnisses; dieser Grundsatz ist nicht eindeutig festgelegt. Man kann sagen, daß die Stabilität des Staatsdienstes ein Synonym für das Berufsbeamtentum ist.

Andere russische Gesetze und Rechtsvorschriften bestimmen das Prinzip der Beförderung durch Leistung (z.B. "Verordnung über die Laufbahn in der Behörden der Steuerpolizei" vom 20.5.1993, "Verordnung über den Dienst in den Behörden des Ministeriums des Innern" vom 23.12.1992).

5. Begriff und Arten der öffentlichen Bediensteten

Unter einem öffentlichen Bediensteten versteht man einen russischen Bürger, der aufgrund einer Wahl oder einer Ernennung, der in manchen Fällen ein Wettbewerb vorausgeht, dauernd oder zeitweilig ein Amt im öffentlichen Dienst besetzt und für seine Diensttätigkeit eine Vergütung (Gehalt, Arbeitslohn) erhält und immer häufiger vereidigt wird (Treueverhältniss). Das ist eine allgemeine Definition des öffentlichen Bediensteten. Eine solche Definition konnte und kann man in vielen verwaltungsrechtlichen Lehrbüchern finden.

Es gibt noch einen anderen Begriff des öffentlichen Bediensteten: Danach ist ein öffentlichen Bediensteter jeder russische Bürger, der in den staatlichen Organisationen beschäftigt ist und dort ein Amt aufgrund einer Ernennung, einer Wahl oder eines anderen durch Gesetz bestimmten Verfahrens bekleidet, mit entsprechenden Amtsbefugnissen ausgestattet ist und im Namen des Staates und in seinem Auftrage mit den Ziel der praktischen Verwirklichung der staatlichen Aufgaben gegen eine bestimmtes Entgelt handelt.

Eine derartige Begriffsbestimmung erfordert eine klare Abgrenzung der öffentlichen Bediensteten von allen übrigen Bürgern, die beim Staat beschäftigt sind (z. B. Arbeiter im öffentlichen Dienst). Für manche Wissenschaftler zählten alle, die sich mit "physischer" Arbeit beschäftigten, d. h. die Arbeiter, nicht zu den öffentlichen Bediensteten, während die mit intellektueller Tätigkeit befaßten Personen Staatsbedienstete waren. Der Arbeiter wirkt aufgrund privatrechtlichen Beschäftigungim Prozeß seiner Tätigkeit auf die Objekte der materiellen Welt, der Natur ein, während der Bedienstete das Verhalten von Menschen beeinflußt. Daher gehören Ärzte, Lehrer und Schauspieler zu den Bediensteten. Zu den Bediensteten kann man auch Ingenieure zählen, die sich mit Entwicklungsarbeiten beschäftigen, denn sie wirken auf die Natur nicht unmittelbar, sondern durch die Arbeiter ein. Die Bediensteten müssen ein Amt im öffentlichen Dienst bekleiden.

Nach der Lehre besteht die Staatsverwaltung aus zahlreichen Behörden. Ein Amt ist ein Strukturbestandteil einer Behörde, das in bestimmten Rechsakten (wie z.B. im Stellenplan, im Tarif der Amtsgehälter) verankert ist und einen Teil der Kompetenz seines Organs besitzt. Danach hätte man denken können, daß es innerhalb des Staatsapparates Bedienstete gibt, die ein Amt bekleiden und solche kein Amt bekleiden. Jeder Bedienstete muß indes eine Planstelle, also ein Amt innehaben.

Der öffentliche Dienst umfaßt alle abhängig Beschäftigten, die berufsmäßig Staatsaufgaben erfüllen und in die Staatsorganisation eingegliedert sind, somit das Pesonal der föderalen Behörden der Russischen Föderation, der Föderationssubjekte und der Gemeinden (sog. Behörden der örtlichen Selbsverwaltung).

In der neuen russischen Verfassung vom 12.12.1993 ist in Art. 80 Abs. 1 folgendes festgelegt: Der Präsident der Russischen Föderation ist das Staatsoberhaupt[56]. Die Verfassung gestaltet in Kapitel 4 die neue

---

56 In der neuen russischen Verfassung wird der Präsident nicht mehr als Amtsträger bezeichnet. In der ehemaligen Sowjetunion gab es das Gesetz "Über die Einrichtung eines Präsidentenamtes und die Aufnahme von Änderungen und Ergänzungen in die Verfassung der UdSSR" vom 14.3.1990. Dieses Gesetz enthielt für den Präsidenten neue Bezeichungen wie "die höchsten staatlichen Amtsträger

Rechtstellung und die Befugnisse des russischen Präsidenten als die eines starken Präsidenten. Der Präsident wird "auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts in geheimer Wahl" für vier Jahre aus einer unbegrenzten Zahl von Kandidaten gewählt (Art. 81 Abs. 1). In den Art. 83-90 der russischen Verfassung werden die Befugnisse des Präsidenten aufgezählt. Gemäß Art. 91 genießt der Präsident Immunität. Er kann vom Föderationsrat nur abgesetzt werden, wenn er gegen die Verfassung und die Gesetze des Rußlands verstößt. Der Amtsantritt des Präsidenten erfolgt mit dem Augenblick seiner Vereidigung, wobei folgender Eid abgelegt werden muß (Art. 82):

> "Ich schwöre, bei der Ausübung der Vollmachten des Präsidenten der Russischen Föderation die Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers zu achten und zu wahren, die Verfassung der Russischen Föderation einzuhalten und zu verteidigen, die Souveränität und Unabhängigkeit, die Sicherheit und Integrität des Staates zu verteidigen und dem Volk treu zu dienen".

Hier gibt es zwei neue rechtliche Regeln im Staatsdienst Rußlands. Erstens: Im Gesetz wurde die Vereidigung der öffentlichen Bediensteten festgesetzt. Früher gab es das nicht. Momentan müssen außer dem Präsidenten auch die Richter, die Staatsanwälte und andere Bedienstete im öffentlichen Dienst einen Eid ablegen (Gesetz "Über den Status der Richter"; Gesetz "Über die Miliz", Gesetz "Über die Staatsanwaltschaft", Verordnung "Über den Dienst in den Organen des Ministeriums des Innern" vom 23. Dezember 1992; Verordnung "Über den Dienst in der Steuerfahndung" vom 20. Mai 1993; Gesetz "Über die Wehrpflicht und den Wehrdienst" und andere Gesetze und Verordnungen). Zweitens: Erstmalig wurde das Dienstverhältnis als Treueverhältnis zum Staat ausgestaltet. (Früher hatte man "linientreu" zur Partei zu sein!) Die Rechte und Pflichten des Präsidenten ergeben sich aus der Verfassung und aus

---

(Amtsperson) der Unionsrepubliken", "die höchsten Amtsträger der Autonomen Republiken, Autonomen Gebiete und Autonomen Kreise" (Art. 127 der Verfassung der ehemaligen UdSSR). Man kann sagen, das der Präsident der ehemaligen UdSSR und der Präsident Rußlands (in der ehemaligen Verfassung des Rußlands vom 12.4.1978) die höchsten staatlichen Amtsträger waren.

anderen Gesetzen. Deswegen kann man sagen, daß die Rechtsstellung dieser Amtsträger eine klare rechtliche Grundlage hat: von der Wahl bis zur Absetzung.

Im Dezember 1993 hat das russische Volk über die Verfassung der Russischen Föderation abgestimmt. Die Verfassung hat sich im Hinblick auf die Stärkung der Macht des Präsidenten grundlegend geändert. Das System der Exekutivgewalt wurde neu organisiert. Die Exekutivgewalt wird von der Regierung Rußlands ausgeübt. Gemäß Art. 111 ernennt der Präsident den Regierungschef mit Zustimmung der Staatsduma und ernennt auf dessen Vorschlag hin die stellvertretenden Regierungschefs und die föderalen Minister (Art. 112). Die rechtliche Stellung des Regierungschefs, seiner Stellvertreter und der Minister wurde auch klar definiert. Der Regierungschef bestimmt in Übereinstimmung mit der Verfassung, den föderalen Gesetzen und den Dekreten des Präsidenten die Hauptrichtung der Tätigkeit der Regierung und organisiert deren Arbeit. Die Regierung erläßt verbindliche Verordnungen und Verfügungen.

Im deutschen Beamtenrecht sind gubernale Staatsorgane (wie in Rußland der Präsident) oder deren Teile (z. B. der Regierungschef, seine Stellvertreter und die föderalen Minister) zwar der Exekutive zuzurechnen. Dennnoch wird deren öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis nicht als Beamtenverhältnis angesehen[57]. Im russischen Dienstrecht hingegen sind der **Präsident** Rußlands, der **Regierungschef**, die **stellvertretenden Regierungschef** und die **föderalen Minister Amtspersonen** mit der Folge, daß sie z. B. beamtenrechtliche Straftaten begehen können.

Die **Abgeordneten der Föderalen Versammlung** der Russischen Föderation (Föderationsrat und Staatsduma) und der Parlamente der verschiedenen Föderationssubjekte[58] gehören zur gesetzgebenden, nicht zur

---

57 Hierzu *Detlef Merten*, Das Recht des öffentlichen Dienstes in Deutschland, in: *S. Magiera/H. Siedentopf* (Hrsg.), Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 183 ff.

58 Nach den Bestimmungen der neuen Verfassung besteht die Russische Föderation aus 89 Föderationssubjekten – 21 Republiken, sechs Regionen (kraj), 49 Gebieten (oblast), Moskau und St. Petersburg als Städte mit föderaler Bedeu-

vollziehenden Gewalt. Als Mandatsträger (nicht Amtsträger) sind sie in keine Weisungshierarchie eingebunden, sondern sachlich unabhängig. Zudem kann ihre Tätigkeit wegen der demokratischen Prinzipien der Wahlperiodizität und der Herrschaft auf Zeit nicht als berufsmäßig qualifiziert werden, auch wenn soziologisch gesehen Politik immer mehr zum Beruf gerät.

Das föderale Gesetz vom 8.5.1994 "Über den Status der Abgeordneten des Föderationsrates und den Status der Abgeordneten der Staatsduma"[59] definiert in 4 Kapiteln mit 47 Paragraphen die Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten der Abgeordneten beider Kammern des Parlaments sowie die juristischen und sozialen Garantien für die Wahrnehmung ihres Mandats.

Die Abgeordneten der Staatsduma sind keine Beamten. Die Abgeordneten des Föderationsrats können gleichzeitig Beamte sein (z.B. der Verwaltungschef des Bezirks, Gebiets, autonomen Gebiets und autonomen Kreises)[60]. Die Abgeordneten des Föderationsrats sind vom Volk gewählte, zur Ausübung legislativer Machtbefugnisse im Föderationsrat bevollmächtigte Vertreter eines Föderationssubjektes. Die Abgeordneten der Staatsduma sind vom Volk gewählte, zur Ausübung legislativer Machtbefugnisse in der Staatsduma bevollmächtigte Vertreter. Ein und dieselbe Person darf nicht gleichzeitig Abgeordneter des Föderationsrats und der Staatsduma sein. Während für die Abgeordneten der Staatsduma die Bestimmung gilt, daß sie nicht gleichzeitig Abgeordnete in anderen Vertretungsorganen und in örtlichen Selbstverwaltungsorganen

---

tung, einem autonomen Gebiet und 10 autonomen Bezirken (Art. 65). In die Zuständigkeit der Föderation fallen 18 Bereiche, darunter Außenpolitik, Verteidigung, Sicherheit sowie Außenwirtschaft (Art. 71), in die gemeinsame Zuständigkeit der Föderation und ihrer Subjekte 14 Bereiche, darunter das Steuerrecht.

59 SZ RF, 1994, Nr. 2, Art. 74.

60 Gesetz der Russischen Föderation "Über den Bezirks- und Gebietssowjet der Volksdeputierten und die Bezirks- und Gebietsverwaltung" vom 5.3.1992 (zum großen Teil noch heute in Geltung), "Über das Verfahren der Ernennung und Entlassung des Verwaltungschefs des Bezirks, Gebiets, autonomen Gebiets, autonomen Kreises, der Stadt von föderaler Bedeutung, des Kreises, der Stadt, des Stadtbezirks, der Ortschaft und Siedlung" vom 1.4.1993.

sein dürfen, ist diese Möglichkeit für die Abgeordneten des Föderationsrats ausdrücklich vorgesehen (Art. 25). Die Vollmachten eines Abgeordneten der Staatsduma erlöschen im Falle seiner Wahl zum Abgeordneten eines anderen Vertretungs- oder örtlichen Selbstverwaltungsorgans bei Fehlen einer Verzichtserklärung auf dieses Mandat, weiterhin im Falle seines Eintritts in den öffentlichen Dienst oder der Aufnahme einer anderen besoldeten Tätigkeit (mit Ausnahme von Lehr-, wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeiten) sowie im Falle der Auflösung der Staatsduma nach Art. 111 und 117 der Verfassung.

Zum öffentlichen Dienst gehören auch die (Berufs-) **Richter**, deren Aufgabe nicht Verwaltung, sondern Rechtsprechung ist. Nach der russischen Verfassung von 1993 erfolgt die Rechtsprechung ausschließlich durch Gerichte, Ausnahmegerichte sind unzulässig (Art. 118). Die Richter sind unabhängig und nur der Verfassung und dem föderalen Gesetz unterworfen (Art. 120), sie sind unabsetzbar und können nur aus gesetzlich bestimmten Gründen und nach dem gesetzlich vorgesehenen Verfahren entlassen oder vom Dienst suspendiert werden (Art. 121). Sie genießen Immunität (Art. 122).

Das am 26.6.1992 angenommene Gesetz "Über den Status der Richter" in der Russischen Föderation ist zweifellos ein Akt von grundlegender Bedeutung für den Aufbau einer unabhängigen, starken und angesehenen Gerichtsbarkeit. Das neue Gesetz ist entideologisiert, befreit von Attributen der sozialistischen Terminologie. Erstmals wird in einem Gesetz eine so sichere Garantie für die Unabhängigkeit der Richter wie ihre Unabsetzbarkeit eingeführt.

Kein Gesetz der früheren UdSSR berührte jemals die Frage der Zugehörigkeit der öffentlichen Bediensteten, speziell der Richter, zu politischen Parteien und Bewegungen. Das Problem selbst existierte einfach nicht. Da es im Land neben der KPdSU keine offiziellen politischen Parteien oder Bewegungen gab, vereinfachte sich die Regulierung der politischen Orientierung der öffentlichen Bediensteten entscheidend: Karriere machen konnte nur der, der in die berüchtigte Parteinomen-

klatura hineinkam, die auf verschiedenen Ebenen über 20000 Posten umfaßte, darunter ausnahmslos alle Funktionen bei Gericht[61].

Zum öffentlichen Dienst gehören die **Berufssoldaten**, deren Tätigkeit ebenfalls nicht auf die Verwaltung eines Amtes gerichtet ist, und darüber hinaus – ohne das Merkmal beruflicher Tätigkeit – die Soldaten überhaupt. Nach dem Gesetz der Russischen Föderation "Über die Wehrpflicht und den Wehrdienst" vom 11.2.1993 ist Wehrdienst ein Teil des staatlichen Dienstes. Ein anderes Gesetz "Über den Status der Militärangehörigen" vom 22.1.1993 definiert die Rechtsstellung der Militärangehörigen[62]. Die Berufssoldaten stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Im übrigen steht bei den Soldaten im

---

61 Es ist klar, daß die Nomenklatura vor allem für die Parteimitglieder Privilegien schuf. Deshalb stellten die Kommunisten bis in die letzten Jahre hinein 85-90 % aller Volksrichter und 100 % der Richter übergeordneter Gerichte. Durch ihre Zugehörigkeit zur KPdSU waren sie alle an die Parteidisziplin gebunden und gezwungen, sich weniger vom Gesetz als von den Richtlinien der Parteikomitees und von einzelnen Funktionären leiten zu lassen. Gerade das Nomenklaturasystem diente als Nährboden eines so mächtigen Hebels zur Einwirkung auf die Richter wie das sogenannte "Telefonrecht", d. h. die direkte telefonische Einflußnahme von Parteifunktionären auf die Rechtsprechung. Gerade das Nomenklaturasystem formte eine gesichtslose und bestechliche, vom Parteiapparat völlig abhängige Gerichtsbarkeit im Land. Der Erlaß des Präsidenten der RSFSR vom 20.7.1991 "Über die Unterbindung der Tätigkeit der Organisationsstrukturen politischer Parteien und gesellschaftlicher Massenorganisationen in den staatlichen Organen, Einrichtungen und Organisationen der RSFSR" sollte mit dieser Abhängigkeit brechen. In Umsetzung des Grundgedankens des Erlasses verbot das die Rechtsstellung der Richter regelnde Gesetz den Richtern, politischen Parteien und Bewegungen anzugehören.

62 Am 22.4.1994 wurde von der Regierung die Verordnung Nr. 355 "Über die Konzeption der staatlichen Politik gegenüber dem Kosakentum" verabschiedet. Die mit der Verordnung bestätigte Konzeption sieht u.a. die Wiederherstellung von staatlichem Dienstverhältnis der Kosaken vor, das in seiner traditionellen Form der Kombination des staatlichen Dienstverhältnisses mit dem Wehrbauerntum als eines der Elemente der Herausbildung der neuen russischen Staatlichkeit und der Festigung ihrer Sicherheit angesehen wird; dazu auch *A. Pokaseew*, Die Kosaken und der Wehrdienst (Kasaki i voennaja slushba), Russländische Föderation 1994, Nr. 6. S. 59-60.

Vergleich zu den vielfältigen Pflichten der Amtspersonen die Pflicht zum Gehorsam im Vordergrund. Für sie gelten Vorschriften über das Verhalten im Dienst und außerhalb des Dienstes, das Urkundsprinzip für die Begründung des Dienstverhältnisses und seine Umwandlung sowie für die Beförderung. Es gibt den Eintritt in den Ruhestand mit Altergrenzen, gesetzlich normierte Entlassungsgründe usw. In diesem Bereich gelten verschiedene Gesetze, z.B. Gesetz vom 17.7.1992 "Über die Entlassung von Offizieren aus dem aktiven Wehrdienst auf eigenen Wunsch".

Die **staatlichen Notare** gehören auch zum öffentlichen Dienst. In Rußland gibt es neben privaten Notaren ein staatliches Notariat mit Notaren im Dienstverhältnis. Dem liegt das Gesetz vom 11.2.1993 über "Grundlagen über das Notariat" zugrunde. Sie stehen als Amtsträger in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis.

Als besondere Gruppe von öffentlichen Bediensteten sind die **kommunalen Bediensteten** auszusehen. Besondere Rechtsvorschriften für die Bediensteten in den Organen der örtlichen Selbstverwaltung finden sich z. T. im Gesetz "Über die örtliche Selbstverwaltung" vom 6.7.1991 (mit der Änderungen und Ergänzungen vom 25.6.1992 und im Zusammenhang mit dem Präsidialdekret "Über die Reform der örtlichen Selbstverwaltung" vom 26.10.1993), in den Gesetzen "Über die Wahl des Verwaltungschefs" vom 24.10.1991, "Über das Verfahren der Ernennung und Entlassung des Verwaltungschefs des Bezirks, Gebiets, autonomen Gebiets, autonomen Kreises, der Stadt von föderaler Bedeutung, des Kreises, der Stadt, des Stadtbezirks, der Ortschaft und Siedlung" vom 1.4.1993, daneben aber auch in den Kommunalverfassungsgesetzen (Gemeindeordnungen, Stadt-, Ortschafts- und Siedlungsordnungen), insbesondere für die leitenden kommunalen Bediensteten, die durchweg Wahlbedienstete (auf Zeit) sind.

Die öffentliche Verwaltung gliedert sich in die unmittelbare Staatsverwaltung und die Kommunalverwaltung. Dieser Gliederung entsprechend sind zu unterscheiden:

1) Bedienstete auf föderativer Ebene (in der Administration des Präsidenten, der Ministerien, Dienste, Aufsichtsbehörden usw.); ihr Dienstherr ist die Russische Föderation;
2) Bedienstete der Republiken Rußlands (bei Ministerien, staatlichen Komitees, Diensten, Aufsichtsbehörden usw.); deren Dienstherr eine Republik Rußlands ist;
3) Bedienstete der anderen Föderationssubjekte (Regionen, Gebiete, Moskau und St. Petersburg als Städte mit föderaler Beteutung, autonome Gebiete, autonome Bezirke); ihre Dienstherren sind Regionen, Gebiete, Moskau und St. Petersburg als Städte mit föderaler Bedeutung, autonome Gebiete, autonome Bezirke;
4) Kommunalbedienstete, deren Dienstherr eine Gemeinde ist (Stadt, Ortschaft, Siedlung).

Die "Einheitliche Nomenklatur" (ENDS) und das russische Schrifttum gliedern die öffentliche Bediensteten in drei Gruppen:

1) die *Leiter*: das sind leitende Beschäftigte der Staatsbehörden, Betriebe und Organisationen sowie von deren Ausschüssen (Minister, Verwaltungschef, Vorgesetzter der Verwaltungsansschuß, Direktor usw.);
2) die *Spezialisten* (die Fachleute): das sind solche Staatsbedienstete, die eine höhere oder mittlere spezielle Ausbildung haben müssen, um die Funktionen, welche spezielle Kenntnisse erfordern, wahrzunehmen (Lehrer, Hochschullehrer, Ärzte, Rechtsberater, Ingenieure, Agronomen usw.);
3) die sogenannten *technischen Ausführenden*: das sind solche Staatsbedienstete, die mehr manuell in der Vorbereitung und Ausgestaltung der Dokumentation tätig sind. Sie dienen auf technischer Seite dem Prozeß der Verwaltung. Als Beispiele seien hier genannt: Registratoren, Kassierer und Kassiererinnen, Stenotypistinnen, Putzfrauen, Pförtner, Telefonistinnen, Aufwartefrauen usw.). Dieser Personenkreis erfüllt eine Aufgabe, die keine spezielle Ausbildung erfordert.

Das ist die gesetzlich geregelte Klassifikation der Staatsbediensteten (ENDS). Gliederungskriterium dieser Einteilung ist die Wesensart (Qualität) der Leistung. Die Rechtswissenschaftler bestreiten, daß diese "Einheitliche Nomenklatur" einen rechtlichen Wert besitzt. Ihre Gliederung der Staatsbediensteten richtet sich nach der Beschaffenheit der ausgeübten Tätigkeit und ignoriert völlig die rechtlichen Kriterien. Sie ist darüber hinaus veraltet. Diese Klassifikation von Bediensteten wird aber in der neuen Verordnung "Über die Differenzierung der Besoldung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst aufgrund der Einheitlichen Tarifordnung"[63] vom 14.10.1992 bestätigt. Man könnte natürlich hervorheben, daß der Begriff "Nomenklatur" gegenwärtig keine so negative Bedeutung wie früher hat. Die Nomenklatur gilt innerhalb des öffentlichen Dienstes. Unter der Nomenklatur versteht man "ein Verzeichnis von Ämtern, deren Besetzung durch Ernennung aufgrund der Entscheidung der zuständigen Organe oder Amtsträger erfolgt". Die Ministerien und anderen Zentralämter der Exekutivgewalt Rußlands, die Ministerien und anderen Zentralämter der Republiken und deren nachgeordnete Organe bis hinab zur kommunalen Selbstverwaltung haben ihre eigene Nomenklatur. Ein Amt kann durch eine Stelle besetzt werden, zu der das Amt strukturell zählt, oder aber durch eine übergeordnete Stelle – gemäß ihrer Nomenklatur. Das Verzeichnis der Ämter ist nicht konstant. Dem Nomenklatursystem zufolge ist ein Beamter der vorgesetzten Stelle unterworfen, die ihn ernannt hat.

Im Hinblick auf die "Einheitliche Nomenklatur" von 1967 wurden von verschiedenen Verwaltungsrechtswissenschaftlern auch andere eigene Typologien der staatlichen Verwaltungspersonals nach verschiedenen Kriteriem, z.B. nach dem Grad der Verantwortung von Bediensteten, entwickelt. Die wichtigste Gruppe unter den Staatsbediensteten bilden nach diesem Kriterium die Leiter, zu denen man die Minister, die Vorsitzenden der Staatskomitees, die Leiter der Zentralämter, Hauptverwaltungen, staatlichen Betriebe, Behörden und Organisationen, die Verwaltungschef, die Leiter der Abteilungen und Verwaltungen der örtlichen Administration (kommunale Selbstverwaltung, Hauptspezialisten

---

63 SAPiP RF, 1992, Nr. 16, Art. 1253.

und deren Stellvertreter) zählt. Sie tragen die Verantwortlichkeit für die Ergebnisse der Tätigkeit der durch sie geleiteten Organe und Betriebe. Ihre Verantwortlichkeit ist in den geltenden Gesetzen verankert, und zwar in den "Ordnungen" (bzw. Satzungen) dieser Organe und Betriebe sowie in besonderen Gesetzen. Die Leiter nehmen die "organisationsverfügenden" (innerorganisatorischen) Wirtschaftsverwaltungsfunktionen ihres Organs ganz oder teilweise wahr. Sie sind u. a. ermächtigt, über die Vermögenswerte und Guthaben der Betriebe in den Grenzen ihrer Zuständigkeit zu verfügen, Verträge zu schließen, den übergeordneten Organen Vorschläge zu unterbreiten, Anordnungen zu erlassen, Arbeitnehmer einzustellen und zu entlassen, Bankkonten zu eröffnen, die Pflichten und Funktionen der unterstellten Strukturglieder des Organs festzulegen, ihre Satzungen zu bestätigen, über die Kredite zu verfügen, die Bilanzen und Berichte zu bestätigen.

Eine niedrigere Stufe in der Hierarchie der Staatsbediensteten nehmen nach diesem Kriterium die "funktionellen Leiter" ein, die die Leitung der Durchführung der einzelnen Verwaltungsfunktionen im Auftrage der Leiter innerhalb der Organstruktur wahrnehmen. Sie bereiten die Entscheidungen des Leiters vor, indem sie z. B. bestimmte organisatorische Maßnahmen treffen, Informationen sammeln und analysieren, die unterstellten Bediensteten kontrollieren. Für ihre Tätigkeit sind sie dem Leiter gegenüber rechenschaftspflichtig.

Zu den "Ausführenden" gehören die Fachleute, die keine organisatorischen oder Verwaltungsfunktionen wahrnehmen. Sie können aber u. U. auch mit der Sammlung und Auswertung von Informationen beauftragt werden und somit dem Leiter helfen, technische Fragen zu lösen.

Die Rechte und Pflichten der funktionellen Leiter und der Ausführenden sind in verschiedenen Rechtsakten geregelt, z. B. im Gesetz "Über die örtliche Selbstverwaltung in der Russische Föderation" vom 6.7.1991; die der Justitiare in der "Ordnung der Rechtsabteilung (Büro), des Hauptjustitiars, des Justitiars des Ministeriums, Zentralamtes, der Stadtverwaltung, des staatlichen Betriebes, der Organisation und Behörde". Die Träger der Amtsgewalt in der Verwaltung (Träger hoheitlicher Aufgaben der vollziehenden Gewalt) sind die Leiter, die funktionellen Leiter und in einzelnen seltenen Fällen auch die Ausführenden.

Sie sind im Sinne des geltenden Rechts Beamte (Amtsträger). Alle übrigen Staatsbediensteten sind keine Verwaltungsträger im genauen Sinne dieses Wortes, denn sie besitzen keine Amtsgewalt (Spezialisten, technisches Personal u. a.).

Die Gruppe der "Leiter" und "Amtspersonen" kann nur "sozialrechtlich" mit den übrigen öffentlichen Bediensteten gleichgestellt werden (gemeint sind Entlohnung und Sozialversicherung). Im Bereich der Staatsverwaltung dagegen sondert der Gesetzgeber die Gruppe der Leiter und Amtspersonen ab.

Im russischen Schrifttum und in der Praxis spricht man oft von den Amtsträger. Gemeint sind damit nur diejenigen öffentlichen Bediensteten, die ermächtigt sind, hoheitliche Aufgaben der vollziehenden Gewalt wahrzunehmen.

6. Amtsträger

In allen Lehrbüchern zum Verwaltungsrecht wird die Gliederung der öffentlichen Bediensteten in verschiedene Gruppen nach rechtlichen Kriterien vorgenommen. Manchmal zählen zu den öffentlichen Bediensteten nur die Funktionäre des staatlichen Verwaltungsapparates, jedoch nicht Ärzte, Lehrer und ähnliche Funktionäre, die als "Produktionsfunktionäre" bezeichnete. Beinahe alle Verwaltungsrechter heben unter den öffentlichen Bediensteten eine besondere Gruppe hervor – die Beamten (dolshnostnye lica), die die hoheitlichen Aufgaben der vollziehenden Gewalt wahrnehmen. Aus der allgemeinen Gruppe von öffentlichen Bediensteten ist also eine besondere Kategorie auszugrenzen: die Amtspersonen (Amtsträger) – "dolshnostnoe lico" – bzw. Beamten.

Im zaristischen Verwaltungsrecht war der "Amtsträger" mit dem Beamten identisch. Nun erscheint derselbe Ausdruck in einem anderen Kontext und wurde z. B. in der DDR mit "Amtsperson" übersetzt, um dem Verdacht zu entgehen, daß in der ehemaligen UdSSR das Beamtentum wiederhergestellt worden sei. Es gibt heute keine Gründe, für den russischen Ausdruck "Amtsträger" einen anderen Ausdruck zu ver-

wenden als dies zur Zarenzeit der Fall war. Nachstehend wird der russische Ausdruck "dolshnostnoe lico" mit "Beamter" übersetzt[64].

Im russischen Arbeitsgesetzbuch ist bestimmt, daß "das Gericht dem Beamten, der Schuld an einer gesetzwidrigen Entlassung oder Versetzung eines Arbeitnehmers trägt, die Verpflichtung auferlegt, den Schaden ... zu ersetzen". Zu den Beamten (Amtspersonen) zählen also Mitarbeiter mit Befugnissen zur Entlassung und Versetzung von Arbeitnehmern. Nach den Mustervorschriften der inneren Arbeitsordnung für Arbeiter und Bedienstete der Betriebe, Behörden und Organisationen werden als Beamte Personen bezeichnet, die berechtigt sind, Disziplinarstrafen zu verhängen (Direktor, Verwalter, Leiter des Betriebes usw.).

Im Arbeitsrecht werden unter dem Begriff "Amtsperson" drei Gruppen von öffentlichen Bediensteten unterschieden:

1. Mitarbeiter mit hoheitlichen Befugnissen;
2. Leiter (in der offiziellen, gesetzlich geregelten Klassifikation von Staatsbediensteten - ENDS);
3. Fachleute (Spezialisten) und andere Bedienstete, die auch hoheitliche Befugnisse haben.

In Rußland wird begrifflich unterschieden zwischen "öffentlichen Bediensteten" und Beamten.

Es gibt in Rußland keine offizielle Definition des Begriffs Amtsperson, obwohl diese Forderung seit Jahren seitens einzelner Rechtswissenschaftler erhoben wird.

In der russischen Verfassung vom 12.12.1993 bzw. in der Gesetzgebung wird der Begriff "Amtsperson" (oder auch "Amtsträger" wie in der Ex-DDR) verwendet. Der Begriff "Amtsperson" wird in der heute gültigen neuen russischen Verfassung in fünf Artikeln thematisiert (Art. 15, 24, 41, 46, 53); ebenso ist dies in der Gesetzgebung. Auf diese Weise sondert also die Verfassung eine Kategorie von öffentlichen Bedienste-

---

64 *Bilinsky* (Anm. 2), S. 44.

ten ab, die der Amtspersonen. Das Unterscheidungkriterium ist der Umfang von dienstlicher Befugnisse.

Diese Beamten nehmen hoheitliche Aufgaben der verfügenden und ausführenden Gewalt wahr. Das ist die eine Seite. Die andere Seite ist die folgende: Es gibt nicht nur die Amtsträger von Staatsbehörden, sondern auch die Amtsträger gesellschaftlicher Organisationen (wie z.B. in Gewerkschaftsorganisationen), Amtsträger in Genossenschaften, Aktiengesellschaften, Wirtschaftsorganisationen und anderen Vereinigungen. Darüber hinaus interpretiert der Gesetzgeber den Begriff "Amtsträger" noch in einem weiteren Sinne: Amtspersonen sind auch diejenigen öffentlichen Bediensteten, die in den zur Zeit geltenden Gesetzen als "Vertreter der Staatsgewalt" bezeichnet werden (z.B. in Art. 170, 191, 192 des StGB der Russischen Föderation: das sind die Bediensteten der Miliz, die Untersuchungsführer, die Richter).

Gemäß Art. 98 der russischen Verfassung sind die Abgeordneten keine Amtsträger und keine Bediensteten. Die Abgeordneten dürfen Ämter im öffentlichen Dienst nicht besetzen.

Die präziseste Definition von "Amtsperson" findet sich im russischen Strafrecht. In der Anmerkung zu Art. 170 des StGB ("Amtsverbrechen") der Russischen Föderation heißt es: "Amtsträger im Sinne der Artikel dieses Kapitels sind Personen, die dauernd oder zeitweilig die Funktionen von Vertretern der Amtsgewalt wahrnehmen oder die dauernd oder zeitweilig in staatlichen oder gesellschaftlichen Institutionen, Organisationen oder Betrieben Ämter bekleiden, die mit der Erfüllung organisatorisch-verfügender oder wirtschaftlich-administrativer Pflichten zusammenhängen, oder die solche Pflichten in den genannten Institutionen, Organisationen und Betrieben aufgrund einer besonderen Vollmacht wahrnehmen".

Das Oberste Gericht der ehemaligen UdSSR und das Oberste Gericht der Russischen Föderation definierten in ihren richtungsweisenden Erläuterungen (Richtlinien) vom 27.7.1990 bzw. vom 21.12.1993[65] den Begriff "Amtsträger" übereinstimmend.

---

65 Bulletin des Obersten Gerichts der Russischen Föderation, 1994, Nr. 3, S. 4-7.

Folglich sind – in Übereinstimmumg mit Art. 170 des russischen StGB – "Amtspersonen":

a) Vertreter der Amtsgewalt;

b) Mitarbeiter, die organisatorisch-verfügende Pflichten erfüllen;

c) Mitarbeiter, die wirtschaftlich-administrative Pflichten in staatlichen oder gesellschaftlichen Institutionen, Organisationen oder Betrieben wahrnehmen.

Im Verwaltungsrecht werden folgende Merkmale für eine "Amtsperson" genannt[66]:

a) eine Amtsperson ist ein Bürger der Russischen Föderation, der ein Amt in einer staatlichen Behörde, bei einer nichtstaatlichen Organisation oder einer gesellschaftlichen Vereinigung innehat, d. h. eine Amtsperson ist nicht nur ein öffentlicher Bediensteter, sondern auch ein Bediensteter der nichtstaatlichen Organisationen[67];

b) die Amtspersonen besetzen auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Weg die Ämter in Behörden, gesellschatlichen Organisationen, Anstalten, Institutionen, Organisationen und Betrieben;

c) eine Amtsperson kann organisatorische oder hoheitliche Funktionen innehaben sowie über spezifische Weisungsbefugnisse verfügen, bei deren Erfüllung rechtserhebliche Handlungen erforderlich werden;

---

66 Vgl. etwa *V. Rosenfeld,* Aufsicht der Staatsanwaltschaft über die Amtspersonen in den Betrieben (Prokurorskij nadsor sa sobljudeniem sakonnosti v dejatelnosti dolshnostnych liz predprijatiji), 1973, S. 8-30; *A. Kostjukow* (Anm. 3), S. 9; *V. Manochin* (Anm. 3), S. 123; *M. Sabaluijewa*, Verantwortlichkeit der Amtsträger der Behörden (Administrativnaja otvetstvennost dolshnostnych liz apparata gosudarstwennogo uprawlenija), 1987, S. 10; *P. Kononow*, Verantwortlichkeit des Amtsträgers (Administrativnaja otvetstvennost dolshnostnych liz), 1994, S. 16-17; *A. Usolzew*, Amtsträger in der sowjetischen Verwaltung (Dolshnostnoje lizo v sowetkom gosudarstwennom uprawlenii), Prawovedenje 1987, Nr. 2, S. 16.

67 Z. B. eine Bank, die privatrechtlich organisiert ist und sich zu 90 % in staatlicher Hand befindet, oder eine ebenfalls privatrechtlich organisierte bäuerliche Genossenschaft, die aus staatlichen Mitteln finanziert wird.

d) eine Amtsperson kann die Befugnis haben, Disziplinarmaßnahmen zwangsweise durchzusetzen;

e) eine Amstsperson kann Verwaltungsakte erlassen;

f) eine Amtsperson kann Funktionen bei den Kontroll- und Aufsichtsbehörden ausüben;

g) eine Amtsperson ist der disziplinarischen, zivilrechtlichen, ordnungsrechtlichen und strafrechtlichen Haftung unterworfen.

Die Durchführung rechtserheblicher Handlungen hat immer bestimmte Rechtsfolgen. Z.B hat der Erlaß von Verwaltungakten die Entstehung, Änderung und Beendigung eines Rechtsverhältnisses zur Folge.

Man kann also zeigen, daß der Begriff "Amtsperson" in Rußland in drei unterschiedlichen Rechtsbereichen auch jeweils unterschiedlich definiert wird, nämlich im Verwaltungsrecht, im Arbeitsrecht und im Strafrecht. Wünschenswert wäre eine einheitliche Definition für alle Rechtszweige. Eine solche Definition könnte folgendermaßen aussehen:

Eine Amtsperson ist ein Bediensteter, der auf gesetzlicher Grundlage (Wahl, Ernennung, Bewerbung) ein Amt im öffentlichen Dienst besetzt, hoheitliche Funktionen ausübt und rechtserhebliche Handlungen vornimmt, die bestimmte Rechtsfolgen zur Folge haben.

In Zukunft werden wahrscheinlich gesetzlich zwei Begriffe von Amtspersonen festgelegt: einerseits der *"öffentliche Amtsträger"*[68], dem die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse obliegt und der in der öffentliche Verwaltung arbeitet; andererseits die einfache *"Amtsperson"*, die innerorganisatorische Funktionen und Befugnisse bei den Staatsorganen, Einrichtungen, Organisationen und gesellschaftlichen Vereinigungen wahrnimmt; diese kann auch bei privaten Firmen beschäftigt sein.

Alle Rechtswissenschaftler sind sich einig darüber, daß der Begriff des Beamten von dem Begriff des öffentlichen Bediensteten abzugrenzen ist. Beamte sind also Bedienstete, die im staatlichen oder gesell-

---

68 *P. Kononow*, Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit der Amtspersonen (Administrativnaja otvetstvennost dolshnostnych liz), 1994, S. 16-17.

schaftlichen Dienst stehen, im jeweiligen Amt Organisationsfunktionen und administrative, mit der Verwirklichung der staatlichen oder gesellschaftlichen Amtsgewalt zusammenhängende Verwaltungsfunktionen wahrnehmen und die berechtigt sind, in Durchführung dieser Funktionen Handlungen vorzunehmen, als deren Ergebnis bestimmte Rechtsfolgen eintreten können. Es gibt zur Zeit den Entwurf eines Gesetzes "Über die Bekämpfung der Korruption". Darin gibt es auch eine Bestimmung des Begriffes "öffentlicher Bediensteter" und "Beamter" (Amtsträger): Amtsträger sind Personen, die dauernd, zeitweilig oder aufgrund einer besonderen Vollmacht Funktionen von Vertretern der Amtsgewalt, organisatorisch-verfügende Funktionen oder wirtschaftlich-administrative Funktionen, einschließlich bei den Streitkräften und bei anderen militärischen Behörden, wahrnehmen. Neues bringt dieser Begriff aber nicht (vgl. Art. 170 wie Strafgesetzbuch).

Am 27.4.1993 wurde ein Gesetz "Über die Klagbarkeit der die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzenden Handlungen und Entscheidungen vor Gericht" verabschiedet. Dieses Gesetz enthält eine Generalklausel, wonach der Bürger gegen Beeinträchtigungen seiner gesetzlich festgelegten Persönlichkeits-, Vermögens-, Arbeits- und Wohnverhältnisse und andere Bereiche betreffende Rechte und Freiheiten sowie gegen die Auferlegung gesetzlich nicht vorgesehener Pflichten gerichtlich vorgehen kann. Nach diesem Gesetz anfechtbar sind die Handlungen und Entscheidungen einzelnen Amtspersonen und die Kollegialentscheidungen von Amtspersonen.

7. Pflichten der öffentlichen Bediensteten

Dem öffentlichen Dienst anzugehören, bringt zahlreiche Pflichten mit sich, die auch ohne besondere Vorschriften gelten. Zugleich wird immer stärker betont, daß dem öffentlichen Bediensteten als Gegengewicht zu der von seinem Arbeitgeber eingenommenen Machtposition gewisse Rechte eingeräumt werden müssen.

Die öffentlichen Bediensteten haben eine Reihe von Verpflichtungen und Amtspflichten, die ihnen von der Verwaltung kraft des besonderen Gewaltverhältnisses, dem sie unterliegen, auferlegt sind. Die Pflichten

des Staatsbediensteten sind in Kapitel III der "Verordnung über den föderalen Staatsdienst" geregelt[69]. Die Grundpflichten ergeben sich aus dem Dienst- und Treueverhältniss und aus der Verfassungsbestimmung, dem Allgemeinwohl unparteiisch zu dienen.

Die Treuepflicht hat der Staatsbedienstete beim Antritt des Dienstes durch den Diensteid zu bekräftigen. Eidesverweigerung führt zur Entlassung. Dem Recht zur parteipolitischen Betätigung außerhalb des Dienstes steht die Verpflichtung gegenüber, die Dienstaufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei der Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.

Die Beachtung der Verfassung und ihre Werte ist eine grundlegende Pflicht des Staatsbediensteten mit der Folge, daß die Nichterfüllung dieser Pflicht als sehr schwere Verfehlung einzustufen ist. Diese Pflicht des Staatsbediensteten findet ihre Ergänzung in der Pflicht, sich seinem Amt ganz zu verschreiben. Diese Verpflichtung kommt dadurch zum Ausdruck, daß u.a. Bezug auf die getreue Ausübung des Amtes in loyaler Zusammenarbeit mit den Vorgesetzten und Mitarbeitern zur Verbesserung des Arbeitsklimas genommen wird.

Eine weitere Pflicht des öffentlichen Bediensteten ist die Pflicht zum Gehorsam gegenüber dem Vorgesetzten, die mit dem verfassungsrechtlich anerkannten Grundsatz der Hierarchie einhergeht und kennzeichnend für das Wesen des Dienstverhältnisses ist. Aus dieser Verpflichtung folgt im weiteren für die öffentlichen Bediensteten die Pflicht zur Befolgung aller Anordnungen der Vorgesetzten, auch entgegen der eigenen Überzeugung. Die unbedingte Befolgung von Anordnungen hat

---

69 Die "Verordnung über den föderalen Staatsdienst" umfaßt nur spezielle Pflichten der Staatsbediensteten (für diese Staatsbediensteten gelten aber auch die allgemeinen Pflichten, die im Arbeitsrecht, insbesondere im Arbeitsgesetzbuch Rußlands enthalten sind). Amtspflichten sind auch in den verschiedenen anderen Gesetzen Rußlands normiert, z.B. im Gesetz "Über den Staatlichen Steuerdienst in Rußland" vom 21.3.1991; "Über die Miliz" vom 18.4.1991; "Über die Staatsanwaltschaft" vom 17.1.1992; "Über den Status der Militärangehörigen" vom 22.1.1993; "Über die Wehrpflicht und den Wehrdienst" vom 11.2.1993; im Erlaß des Präsidenten Rußlands "Über die Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Dienst" vom 4.4.1992.

jedoch dort ihre Grenze, wo es sich um rechtswidrige Anordnungen handelt. In derartigen Fällen kann der öffentlichen Bediensteten den Gehorsam verweigern. Der öffentlichen Bedienstete untersteht der dienstlichen Weisungs- und Disziplinargewalt des Dienstherrn. Er ist zum Gehorsam verpflichtet, schuldet Dienste, die grundsätzlich nach den Arbeitszeitvorschriften bemessen sind, und dabei den ganzen Einsatz seiner Person. Der Dienst- und Treuepflicht des öffentlichen Bediensteten entspricht die Fürsorge-, Schutz- und Treuepflicht des Dienstherrn. Diese Gegenseitigkeit der Verpflichtung ist Ausgangspunkt und Grundlage aller Pflichten der öffentlichen Bediensteten und aller fürsorgerischen Schutzmaßnahmen des Dienstherrn, sie ist oberste Richtschnur für deren Erfüllung.

Der Staatsbedienstete muß das Befähigungsniveau aufrechterhalten, das für die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben erforderlich ist, und die Normen der Dienstethik und der Dienstordnung in den staatlichen Behörden beachten. Das Ziel ist Hinführen zu erlicher und redlicher Amtsführung und tadelloser sittlicher Haltung. Der Bedienstete darf Handlungen nicht vornehmen, die die Tätigkeit der Organe der Staatsmacht behindern oder die Autorität des staatlichen Dienstes untergraben. Die öffentlichen Bediensteten sind verpflichtet, sich fortzubilden. Denn das Niveau und das Wissen der Bediensteten hat Einfluß auf das Ansehen der Verwaltung in der Öffentlichkeit.

Die Sorgfaltspflicht konkretisiert sich in der Pflicht zur pünktlichen, sorgfältigen, fleißigen und ordentlichen Erledigung der zugewiesenen Aufgaben. Diese Pflicht beinhaltet die Beachtung der Dienstzeiten, die Gewährleistung einer regelmäßigen und kontinuierlichen Diensterfüllung und normalerweise die Verpflichtung, keine anderen Arbeiten oder beruflichen Tätigkeiten auszuführen.

Die Verpflichtung zur Gesetzmäßigkeit beinhaltet eine genaue Einhaltung der Verfassung, der Gesetze und der Rechtsvorschriften bei der Ausübung der dienstlichen Aufgaben. Zur Gewährleistung der Unparteilichkeit bestimmter Staatsbediensteter (Richter, Polizeibedienstete, Diplomaten), von denen absolute Unabhängigkeit und gleichzeitig absoluter Gehorsam gegenüber der Exekutive gefordert wird, kann durch

Gesetz die Zugehörigkeit solcher Bediensteter zu politischen Parteien eingeschränkt werden.

Den öffentlichen Bediensteten ist nicht verboten, Mitglied einer Partei zu werden und sich politisch zu betätigen. Es ist aber verboten, eigene politische Meinungen in der Öffentlichkeit zu äußern. Die Dienstausübung darf sich nicht von Interessen einer politischen Gruppe leiten lassen.

Schließlich finden sich unter den Pflichten des öffentlichen Bediensteten auch solche beruflicher Art, z.B. die Pflicht zur Erfüllung des Arbeitstages, deren Nichterfüllung als schwere Verfehlung anzusehen ist. Auch die Wahrung des Staats- und des Berufsgeheimnisses bzw. der dienstrechtlichen Verschwiegenheitspflicht zählt zu den grundlegenden Pflichten. Der Staatsbedienstete hat, auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses, über die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren. Da die Wahrnehmung eines öffentliches Amtes Zugang zu privilegiertem Informationsmaterial gewährt, gilt der Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht allgemein als schwere Verfehlung.

Im russischen Dienstrecht gibt es außer den Pflichten der öffentlichen Bediensteten auch die Beschränkungen und die Verbote (Art. 10 und 31 der "Verordnung über den föderalen Staatsdienst"). Der Staatsbedienstete hat sein Amt uneigennützig nach bestem Gewissen zu verwalten. Ihm ist verboten, sich durch seine Amtsausübung persönliche Vorteile zu verschaffen. Den öffentlichen Bediensteten ist weiterhin folgendes verboten: die Bekleidung eines anderen Amtes in staatlichen Behörden, in örtlichen Selbstverwaltungsorganen, in gesellschaftlichen Organisationen, in Betrieben und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Aufnahme einer anderen besoldeten Tätigkeit (mit Ausnahme von Lehr-, wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeiten). Die Nebentätigkeit als Hochschullehrer, wissenschaftlicher Mitarbeiter oder eine Tätigkeit auf dem Gebiet der Forschung und Kunst muß vom Behördenleiter genehmigt werden. Es ist den Bediensteten aber verboten, das Honorar für die Veröffentlichungen und die Vorträge einzubehalten.

Die öffentliche Bediensteten dürfen nicht gleichzeitig andere Ämter besetzen oder behalten, Arbeiten ausführen oder sich von irgendwelchen staatlichen oder gesellschaftlichen Organen, auch nicht von Unternehmen, Institutionen oder Organisationen, entlohnen lassen und sich nicht unternehmerisch betätigen. Die Verletzung dieser Anforderungen ist als schwere Verfehlung anzusehen, die zwar weder eine Ordnungswidrigkeit noch eine Straftat beinhaltet, die jedoch für die Amtsträger die disziplinarische Haftung bis zur Amtsenthebung nach sich zieht oder zur Abstimmung über die Abberufung solcher Personen führt, die Wahlämter innehaben.

Staatsbedienstete müssen ihre Vermögnsverhältnisse offenlegen; hierdurch soll der Korruption entgegengewirkt werden.

8. Rechte der öffentlichen Bediensteten

Wie der Bedienstete gegenüber dem Staat besondere Pflichten zu erfüllen hat, so hat auch der Staat gegenüber dem öffentlichen Bediensteten besondere Pflichten, aus denen die Rechte des öffentlichen Bediensteten entspringen.

Kapitel III der "Verordnung über den föderalen Dienst" umfaßt die Rechte der öffentlichen Bediensteten. Die öffentlichen Bediensteten üben ihre Rechte nur in den gesetzlich vorgesehenen Grenzen aus. Die öffentlichen Bediensteten können schriftliche Ausfertigungen des Inhalts und der Grenzen ihrer dienstlichen Kompetenzen anfordern. Sie haben Anspruch auf einen angemessenen Aufgabenbereich, d.h. auf die Ausführung von Tätigkeiten und Aufgaben, die der jeweiligen beruflichen Einstufung entsprechen. Sie können die für die Erfüllung ihrer Dienstpflichten erforderlichen Informationen, Dokumentene und Materialien bei den verschiedenen staatlichen Behörden auf Anfrage kostenlos erhalten.

Die öffentliche Bediensteten haben ein Recht auf Information und Fortbildung. Eine Ausbildung ist zu vermitteln, wenn sie eine Beförderungsbedingung darstellt oder Teil der Beurteilungskriterien ist. Während seiner durch die Teilnahme an Fortbildungsaktivitäten gerechtfertigten Abwesenheit behält der Staatsbedienstete sein Gehalt und seine

Beförderungsansprüche. Abwesenheitsperioden werden bei der Berechnung des administrativen Dienstalters und des Besoldungsdienstalters berücksichtigt.

Jeder Staatsbedienstete hat das Recht auf Einsicht in seine Personalakte. Diesem Recht ist ein Anhörungsrecht in all den Fällen hinzuzufügen, in denen der Staatsbedienstete im Hinblick auf seine persönlichen Leistungen und Verdienste beurteilt wird, also in den laufenden Beurteilungs- und Disziplinarverfahren.

Der Staatsbedienstete hat das Recht auf dienstliche Versetzung. Auf seine Bewerbung hin kann dem öffentlichen Bediensteten im Wege der Versetzung eine Stelle seines Dienstgrades oder eines gleichwertigen Dienstgrades zugewiesen werden. Die Frage der Versetzung ist im russischen Arbeitsgesetzbuch und in weiteren Gesetzen geregelt.

Auf Grund der Vereinigungsfreiheit haben die öffentlichen Bediensteten das Recht, sich in Gewerkschaften zusammenzuschließen. Sie können ihre Gewerkschaften mit Verhandlungen beauftragen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Kein Staatsbediensteter darf wegen Betätigung für seine Gewerkschaft dienstlich gemaßregelt oder benachteiligt werden.

Bei Ableistung seines Dienstes hat der Staatsbedienstete ein Recht auf Besoldung. Die gesamte Besoldung umfaßt verschiedene, voneinander getrennte Bestandteile: einerseits das Gehalt, das den Hauptbestandteil der Besoldung darstellt und das in Gehaltstabellen, die ihrerseits ein Mindestgehalt und die zwischenzeitlichen Gehaltserhöhungen (Gehaltsstufen) umfassen, festgelegt ist; andererseits die Zulagen, Entschädigungen und andere Vorteile, die teilweise Gehaltszuschläge genannt werden; die häufigsten sind die Ortszulagen, die Aufenthalts- und Fahrtkosten, Jahresendzulagen und das Urlaubsgeld.

Der Staatsbedienstete hat das Recht auf Pension und sozialen Schutz. Die im öffentlichen Dienst auf Staatsbedienstete anwendbare Pensionsregelung ist günstiger als diejenige, die für die anderen Arbeitnehmer gilt.

9. Haftung der öffentlichen Bediensteten

Die Verantwortung des öffentlichen Bediensteten für Handlungen und Unterlassungen im Rahmen der Ausübung seines Dienstes kann unter mehreren Gesichtspunkten betrachtet werden. Staatsbedienstete können sich bei der Ausübung ihres Amtes unrechtmäßig verhalten und infolgedessen Haftungsfolgen ausgesetzt sein, von denen es traditionell in Rußland vier Arten gibt: disziplinarrechtliche, zivilrechtliche, strafrechtliche sowie ordnungsrechtliche, d.h. Haftung im Rahmen des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches. Darüber hinaus geht es auch um eine sogenannte "politischen Verantwortlichkeit" der Amtsträger. Die Amtsträger, die ihre Dienstpflichten schlecht erfüllen, haben die moralische Pflicht, von sich aus den Dienst zu verlassen.

Für bestimmte Staatsbedienstete bzw. Amtspersonen ist die Haftung ausdrücklich in Gesetzen oder Verordnungen festgelegt[70].

Für andere Staatsbedienstete gilt das Prinzip, daß sie sowohl gegenüber Dritten als auch gegenüber der Verwaltung für den Schaden persönlich haften, den sie durch eine vorsätzliche oder fahrlässige Pflichtverletzung verursacht haben.

a) Disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit

Dem öffentlichen Bediensteten kann eine Disziplinarstrafe auferlegt werden. Als Beispiel seien die Disziplinarstrafen aufgeführt, die gesetzlich detalliert für öffentliche Bedienstete festgelegt sind: der Verweis, die Suspendierung vom Dienst und die Entlassung aus dem Dienst. Die Verhängung von Disziplinarstrafen erfolgt im Rahmen eines Disziplinarverfahrens, das unter besonderen Legalitätsgarantien abläuft und in dem der Betroffene die Möglichkeit hat, sich zu rechtfertigen. Der disziplinarischen Haftung unterliegen alle öffentlichen Bediensteten.

---

70 Vgl. etwa die Gesetze "Über die Miliz" vom 18.4.1991, "Über die Staatsanwaltschaft" vom 17.1.1992, "Über den Status der Militärangehörigen" vom 22.1.1993; zahlreiche Disziplinarordnungen für bestimmten Gruppen des öffentlicher Bediensteter (z.B. für Bundesbahnbedienstete, Verwaltungschefs).

Insbesondere sieht Art. 135 Arbeitsgesetzbuch in der Neufassung vom 25.9.1992 die disziplinarische Haftung der Bediensteten bei den staatlichen Betrieben vor. Für Arbeiter gelten allerdings Sonderbestimmungen im Arbeitsgesetzbuch. Die möglichen disziplinarischen Maßnahmen sind nunmehr abschließend durch Gesetz (Arbeitsgesetzbuch Rußlands) geregelt. Folgende Disziplinarstrafen können hier verhängt werden: eine Ermahnung, eine Verwarnung, eine strenge Verwarnung, Amtsenthebung. In dem entsprechenden Protokoll muß die verhängte Maßnahmen genau bezeichnet sein. Eine Entlassung ist auch möglich bei mehrmaliger Verfehlung (Art. 33 Abs. 3, 4, 7, 8 und Art. 254 ArbGB). Bevor eine dieser Strafen verhängt wird, wird von dem Beamten eine schriftliche Erklärung über sein Verhalten verlangt. Die Verhängung einer Disziplinarstrafe muß schriftlich begründet werden. Sie wird durch den Leiter der Behörde bzw. des staatlichen Betriebes in Form einer Anordnung ("prikaz") in der Behörde bzw. dem Betrieb bekannt gemacht und außerdem dem Betroffenen gegen Empfangsbestätigung zugestellt. Diesem steht gegen die Anordnung die Beschwerde zu, die entweder an das übergeordnete Organ oder an den Bediensteten, der die Strafe verhängt hat, zu richten ist. Gemäß Art. 2 des Gesetzes "Über die Klagbarkeit der die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzenden Handlungen und Entscheidungen vor Gericht" vom 27.4.1993 kann man Beschwerde gegen die Anordnung erheben. Die Richter können die Vollstreckung der Bestrafung aussetzen. Die Entscheidung der Berufungsinstanz kann auch im Aufsichtswege durch die übergeordneten Organe überprüft werden.

Die Arbeitsordnung des Unternehmens, der Behörde oder der Organisation wird durch die innerbetriebliche Ordnung bestimmt, die durch die allgemeine Versammlung des Arbeitskollektivs (der Konferenz) auf Vorschlag der Verwaltung beschlossen wird. In einigen Zweigen der Volkswirtschaft kann es darüber hinaus besondere Disziplinarordnungen geben (Art. 130 ArbGB).

Für die Anwendung einer Maßnahme aus der Arbeitsordnung oder der Disziplinarordnung ist eine offizielle schriftliche Erklärung seitens des Arbeitgebers erforderlich. Der Arbeitgeber muß dabei die Verfehlung schriftlich durch ein Protokoll festgehalten haben. Nach der Ent-

deckung der Verfehlung und nach der Protokollierung kann der Arbeitgeber innerhalb eines Monats die festgelegte Buße verhängen. Die Zeiten, in denen der Arbeiter oder der Bedienstete krankheitsbedingt dem Betrieb ferngeblieben ist, werden dabei nicht mitgerechnet.

Der Vollzug der verhängten Strafe oder Buße muß innerhalb von sechs Monaten nach dem Vergehen erfolgen. Dabei darf für eine Verfehlung jeweils nur eine Strafe verhängt werden.

Wenn sich der Bedienstete nicht einer weiteren Verfehlung schuldig macht, muß die schriftlich angeordnete und registrierte Maßnahme aus den Akten des Bediensteten entfernt werden (Art. 137 ArbGB).

Gegen die Verhängung einer Maßnahme aus der innerbetrieblichen Arbeitsordnung kann Berufung eingelegt werden. Zuständig ist neben dem betrieblichen Gewerkschaftskomitee das Gericht, das über individuelle Arbeitsrechtstreitigkeiten zu entscheiden hat. Dies ist nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen das örtliche Gericht.

Es ist hervorzuheben, daß die rechtliche Verantwortlichkeit der öffentlichen Bediensteten bzw. Amtsträger in verschiedenen Gesezten geregelt ist (z.B. "Gesetzbuch über Grund und Boden" vom 25.4.1991, "Über den Staatlichen Steuerdienst", "Über die Grundlagen des Städtebaus" vom 14.7.1992, "Über die Konkurrenz und die Beschränkung monopolistischer Tätigkeit auf den Warenmärkten" vom 22.3.1991, "Zollgesetzbuch" vom 18.6.1993, Gesetz "Über die Grundlagen des Steuersystems" vom 27.12.1991, Gesetz "Über den Schutz der natürlichen Umwelt" vom 19.12.1991, "Seuchenschutzgesetz" und mehrere andere Gesetze.

Die Verantwortung der Beamten des Staatsverwaltungsapparates ist in Disziplinarordnungen und anderen Sonderbestimmungen geregelt. Die Verantwortlichkeit des Verwaltungschefs richtet sich z. B. nach der "Disziplinarordnung des Verwaltungschefs" vom 7.8.1992. Aufgrund dieser Disziplinarordnung können für den Leiter der Verwaltung folgende Disziplinarstrafen verhängt werden: Verweis, Warnung über nicht volle Diensttauglichkeit, Amtsenthebung. Diese Disziplinarstrafen werden gegen öffentlichen Bedienstete wegen Nichterfüllung oder schlechter Erfüllung der Gesetze Rußlands, der Erlasse des russischen Präsidenten,

der Verordnungen der Regierung sowie der Erlasse des vorgesetzten Verwaltungschefs von folgenden Amtspersonen verhängt:

1) vom Präsidenten Rußlands gegenüber dem Verwaltungschef des Bezirks, Gebiets, autonomen Gebiets, autonomen Kreises, der Stadt von föderaler Bedeutung (Moskau und Sankt-Petersburg);
2) vom Verwaltungschef des Bezirks, Gebiets, autonomen Gebiets, autonomen Kreises, der Stadt von föderaler Bedeutung (Moskau und Sankt-Petersburg) gegenüber dem Verwaltungschef des Kreises, der Stadt und des Stadtbezirks;
3) vom Verwaltungschef des Kreises und der Stadt gegenüber dem Verwaltungschef des Stadtbezirks;
4) vom Verwaltungschef des Stadtbezirks gegenüber anderen Verwaltungschefs untergeordneter administrativ-territorialer Organe (der Ortschaft und Siedlung). Bevor eine dieser Strafen verhängt wird, wird von dem Beamten eine schriftliche Erklärung über sein Verhalten verlangt. Die Verhängung einer Disziplinarstrafe muß auch schriftlich begründet werden.

Für die Ressorts der Verteidigung, des Verkehrswesens, der Hochseeflotte, der Binnenschiffahrtsflotte, der Zivilluftfahrt, der inneren Angelegenheiten, der Staatssicherheit, des Forstschutzes, der Fischereiinspektion u. a. gelten besondere Disziplinarordnungen. Der Inhalt fast aller Verordnungen über die Disziplinarstrafen ist ziemlich ähnlich. Eine Voraussetzung der Disziplinarstrafe ist ein Disziplinarvergehen, d. h. die Nichterfüllung oder schlechte Erfüllung von Dienstpflichten durch den öffentlichen Bediensteten. Was "Nichterfüllung" oder "schlechte Erfüllung" bedeutet, ist ziemlich unklar.

b) *Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit*[71]

Es gibt weiterhin eine Verantwortlichkeit im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenrechts (ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit). Diese Art juristischer Verantwortlichkeit ist in Rußland besonders für die Amtsträger verbreitet. Sie ist in dem Ordnungswidrigkeitengesetzbuch vom 20.6.1984 (mit vielen Änderungen und Ergänzungen) geregelt.

Das Ordnungswidrigkeitenrecht betrifft nicht nur die Bürger, sondern auch Amtspersonen und weitere Staatsbedienstete für bestimmte Ornungswidrigkeitstatbestände.

Das Wesen der ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit liegt darin, daß die Verwaltungsstrafen durch Organe und Amtspersonen verhängt werden, zu denen ein Bediensteter in keinem direkten Dienstverhältnis steht. Ordnungsstrafbefugnis besitzen die Richter, die Leiter bzw. leitenden Staatsbediensteten föderaler Behörden und zentraler Staatsorgane der jeweiligen Subjekte der Russischen Föderation, die Leiter besonderer Inspektions-, Kontroll- und Aufsichtorgane und Einrichtungen. Die administrative Verantwortlichkeit im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenrechts basiert auf einem administrativen Vergehen (das ist mehr als ein einfaches disziplinarisches Vergehen). Dieses Vergehen ist gleichzeitig administratives und disziplinarisches Vergehen.

Unterhalb der Schwelle von Straftatbeständen liegend, gelangen Ordnungsstrafen vor allem bei Rechtsverletzungen, die die Leitung und Organisation des Zusammenlebens der Bürger erschweren oder auf die Gemeinschaftbeziehungen störend wirken, zum Einsatz.

Das materielle und verfahrensrechtliche Ordnungswidrigkeitenrecht ist im Ordnungswidrigkeitengesetzbuch vom 20.6.1984 geregelt. Dieses Gesetz hat vor allem zwei Funktionen: Zum ersten enthält es solche Grundsatzregelungen für das Ordnungswidrigkeitsrecht, wie die Legaldefinition der Ordnungswidrigkeit, die Enumeration der Kompetenzen zum Erlaß von Ordnungswidrigkeitstatbeständen, den verbindlichen

---

71 In der ehemaligen DDR wurde die Frage des Ordnungswidrigkeitsrechts ähnlich gesetzlich geregelt; vgl. *W. Bernet*, Probleme des Verwaltungsrechts der ehemaligen DDR, RiA 1990, S. 213 ff.

Rahmenkatalog von Ordnungsstrafmaßnahmen, der beim Erlaß von Ordnungsstraftatbeständen einzuhalten ist, die Befugnis zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, die allgemeinen Voraussetzungen und die Besonderheiten bestimmer Personengruppen und die Verjährungsregelungen. Zum zweiten regelt es detailliert und differenziert die Arbeitsweise und das Verfahren für die zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Organe.

Voraussetzung für die Verfolgung einer Rechtsverletzung als Ordnungswidrigkeit und die Verhängung einer Ordnungsstrafe ist stets deren ausdrückliche Bezeichnung als Ordnungswidrigkeit in einer speziellen Rechtsnorm. Diese Ordnungsstraftatbestände sind gegenwärtig in insgesamt 205 Artikeln des Ordnungswidrigkeitsgesetzbuchs enthalten (z. B. für die Bereiche Verstöße gegen staatliche Ordnung, gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit, Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Bürgern, Sicherung des Umweltschutzes).

Über 150 Ordnungswidrigkeitstatbestände sind mittlerweile in weiteren Gesetzen der Russischen Föderation, Erlassen des russischen Präsidenten sowie Verordnungen der russischen Regierung enthalten (z. B. "Verordnung über das Ordnungswidrigkeitsverfahren im Bereich des Bauwesens" vom 27.7.1993 [Art. 2-6], "Zollgesetzbuch" vom 18.6.1993 [Kapitel 38-59, Art. 230-419]).

Der administrativen Verantwortlichkeit unterliegen in der Regel die Bediensteten und besondere Amtsträger, die die öffentlichen Regelungen verletzen. Die Einhaltung dieser speziellen Regelungen ist gerade die Dienstpflicht dieser Bediensteten und Amtsträger. Seit ein paar Jahren ist in der russischen Rechtsetzung eine Tendenz zur Vermehrung der Ordnungswidrigkeitentatbestände zu verzeichnen, in denen Amtspersonen Subjekte der Ordnungswidrigkeiten sind. Dies hat seine Ursache darin, daß durch rechtswidrige Handlungen von Amtspersonen dem Staat und der Gesellschaft viel größerer Schaden zugefügt werden kann als von den Bürgern.

Gegen die Bediensteten und Amtsträger können nur folgende administrativen Strafen verhängt werden: Verwarnung und Geldstrafe. Die administrativen Strafen sind in dem Ordnungswidrigkeitengesetzbuch

Rußlands (Art. 24) und in mehreren russischen Gesetzen festgelegt: z.B. Gesetz "Über den Staatlichen Steuerdienst", "Über Konkurrenz und die Beschränkung monopolistischer Tätigkeit auf den Warenmärkten", "Seuchenschutzgesetz", "Über den Ausnahmenzustand", "Über das Veterinärwesen", "Über die Grundlagen des Städtebaus", "Über die Haftung für Verletzungen des Verfahrens der Vorlage staatlicher statistischer Angaben" vom 13.5.1992.

Die Bemessung der administrativen Geldstrafe schwankt. Die Inflationsrate Rußlands wirkt sich auch auf das Ordnungswidrigkeitenrecht aus. So wurden im Juli 1992 durch das Gesetz "Über das Verfahren der Neubewertung der durch das Ordnungswidrigkeitengesetzbuch vorgesehenen Strafen" die Vorschriften über die bisher in absoluten Ziffern ausgedrückten Geldstrafen allgemein durch das Monatsmindestlohnprinzip ersetzt. Hiervon betroffen sind alle Ordnungswidrigkeitensnormen, die die Möglichkeit einer Geldstrafe vorsehen. Jetzt fixiert das Ordnungswidrigkeitengesetzbuch (in Art. 27) folgende Bemessung administrativer Geldstrafen: von 1/10 bis zum 100-fachen des Mindestlohns in Rußland. Die administrative Strafe verhängen zahlreiche Amtspersonen, die bei den unterschiedlichen staatlichen Organen tätig sind (z. B. Polizeibeamte, Amtspersonen beim Steueramt, beim Feueramt, Richter). Alle Amtsträger mit dieser Funktion sind in verschiedenen russischen Gesetzen festgelegt.

Es gibt heute auch eine ordnungsrechtliche Haftung von juristischen Personen (vgl. z. B. Gesetz "Über die administrative Haftung von Unternehmen, Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen für Rechtsverletzungen im Bereich des Bauwesens" vom 17.12.1992).

Darüber hinaus erstreckt sich auf die Ampspersonen auch die zivilrechtliche Haftung und die strafrechtliche Haftung.

c) *Zivilrechtliche Haftung*

Die zivilrechtliche Haftung wegen Dienstvergehen der Amtspersonen bedeutet folgendes: Der Amtsträger muß seine Schulden begleichen. Allerdings wird bei diesbezüglichen Rechtsstreitigkeiten, die vor dem Zivilrichter auszutragen sind, meistens die öffentliche Verwaltung allein

oder zusammen mit dem betroffenen Staatsbediensteten zu Schadenersatz verurteilt. Im Falle einer schweren Verfehlung oder eines Betrugs wird die Behörde den ausbezahlten Schadenersatz von dem Staatsbediensteten zurückfordern. Um jedoch die Einsatzbereitschaft der im öffentlichen Dienst Beschäftigten nicht zu lähmen, läßt man es meist nicht dazu kommen.

d) Strafrechtliche Haftung

Das Strafgesetzbuch enthält ein eigenes Kapitel mit sogenannten Amtsdelikten (Art. 170-175), bei denen nur Amtspersonen als Täter in Frage kommen. Diese Bestimmungen beziehen sich auf Straftaten, die durch Staatsbedienstete (bzw. Amtsträger) in Ausübung ihres Amtes begangen werden können, wie z.B. Amtsmißbrauch, Bestechlichkeit oder Urkundenfälschung. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit berüht auf einer Straftat einer Amtsperson.

10. Arten der Ämterbesetzung

In Rußland findet man im geltenden Recht drei Möglichkeiten der Ämterbesetzung:

1. Die *Ernennung*. Im Bereich der Einstellung zeichnen sich ganz deutlich verschiedene Gruppen von öffentlichen Bediensteten ab. Das technische Personal wird aufgrund von Arbeitsverträgen (bzw. Kontrakten) im Sinne des russischen Arbeitsrechts eingestellt. Auch die "Spezialisten" bei den Staatsbehörden und Kommunalverwaltungsbehörden und in den staatlichen Betrieben, d. h. Fachleute, die keine "vollziehend-verfügenden" Funktionen wahrnehmen, sondern sich ausschließlich mit ihrer fachlichen Arbeit beschäftigen, werden durch Arbeitsverträge eingestellt. Zwar wird anschließend ihre Einstellung durch eine dienstliche Anordnung oder Verfügung (prikaz, rasporjashnie) des Behörden- oder Betriebsleiters bekanntgegeben, jedoch ist diese Anordnung nur eine Art Bestätigung des zustandegekommenen Arbeitsvertrages und bringt die Zustimmung des Leiters zur Einstellung des betreffenden Arbeitnehmers zum Ausdruck. Die Entlassung dieser Personen

erfolgt durch Auflösung des Arbeitsvertrages, d. h. nach den allgemeinen Grundsätzen des Arbeitsrechts.

Anderes gilt bei den "leitenden Bediensteten". Ihre Einstellung erfolgt durch Ernennung. Das Wesen der Ernennung liegt darin, daß der ernannte Bedienstete mit dem Recht ausgestattet wird, die Tätigkeit der unterstellten Arbeitnehmer in den Grenzen seiner Zuständigkeit zu organisieren, d. h. die hoheitlichen Aufgaben der vollziehenden Gewalt wahrzunehmen. Der Ernennungsakt ist nicht in erster Linie an den ernannten Funktionär gerichtet, sondern vor allem an den Personenkreis und an die Behörden und staatlichen Betriebe, mit denen der ernannte Funktionär im Zusammenhang mit der Wahrnehmung seiner Dienstpflichten in verwaltungsrechtliche Beziehung treten wird. Er handelt dann im Namen des Staates.

Die Ernennung erfolgt üblicherweise aufgrund eines Vorschlags des Leiters des Organs, in dessen Nomenklatur das betreffende Amt fällt. Die Auswahl des Kandidaten erfolgt nach seiner Vorstellung bei den zuständigen Staatsorganen. In den zuständigen Organen wird ausführlich über die Kandidaten diskutiert. Der Ernennungsakt berechtigt den betreffenden Bediensteten, hoheitsrechtliche Funktionen wahrzunehmen. Ausschlaggebend ist das Datum der Ernennung, es sei denn, daß im Ernennungsakt ein anderes Datum angegeben wird. Manchmal muß die Ernennung durch ein übergeordnetes Organ bestätigt werden. Trotzdem gilt der Tag der Ernennung als Beginn des Dienstverhältnisses.

Daran schließt sich die Frage an: Was bedeutet die Ernennung in Rußland? Es gibt zur Zeit im russischen Recht kein Lebenszeitprinzip für die öffentlichen Bediensteten (keine Einstellung auf Lebenszeit). Im russischen Schrifttum wird immer wieder der Spruch Lenins wiederholt, daß jede Amtsperson ausnahmslos jederzeit abberufen werden können muß. Niemand versucht jedoch, genauer zu präzisieren, worum es sich in diesen Fällen handelt. Bekanntlich kann ein einfacher Arbeitnehmer nur in den durch das ArbGB Rußlands (Art. 33, 254) vorgesehenen Fällen entlassen werden. Andererseits sehen jüngere russische Gesetze ("Über die Staatsanwaltschaft" [Art. 37-41], "Über die örtliche Selbstverwaltung" [Art. 92, 95], "Über die Bezirks- und Gebietsverwaltung" [Art. 39, 41, 42,

43, 64, 66, 68], "Über die Klagbarkeit der die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzenden Handlungen und Entscheidungen vor Gericht" [Art. 1, 2, 4], "Über die Miliz" [Art. 19, 20] und andere Gesetze) ganz besimmte Gründe für die Entlassung der Bediensteten vor. Die Amtsenthebung ist also nicht dem Ermessen des Vorgesetzten oder der übergeordneten Behörde überlassen, sondern gesetzlich geregelt. Die Entlassung auf eigenen Wunsch ist möglich und gesetzlich genau geregelt. Ein öffentlicher Bediensteter kann etwa wegen Untauglichkeit entlassen werden (z.B.: der Verwaltungsdirektor nach Art. 42 des Gesetzes "Über die Kreis- und Gebietsverwaltung").

2. Die *Wahl*. Gewählt werden der Präsident Rußlands, der Verwaltungschef (Leiter der Verwaltung – glawa administrazii) des Bezirkes und Gebiets, die Rektoren der Universitäten und der Fachhochschulen, Dekane der Fakultäten, Betriebsleiter und andere. Die Aufstellung der Kandidaten obliegt dem Bürger, verschiedenen politischen Parteien, gesellschaftlichen Organisationen, Bediensteten und anderen Rechtssubjekten. Die Stellung der gewählten Personen unterscheidet sich kaum von der der ernannten Bediensteten.

3. Der russischen Praxis ist auch der *Auswahlwettbewerb* um ein Amt bekannt. Die Verfahren des Auswahlwettbewerbs betreffen z. B. die Staatsbediensteten in den zentralen Behörden der föderativen Exekutivgewalt[72], Lehrstuhlinhaber, alle anderen Professoren, Dozenten, Hochschullehrer. Der Wettbewerb ist die wichtigste Art der Ämterbesetzung im föderalen Staatsdienst (Art. 24 der "Verordnung über den föderalen Staatsdienst"). Nach dem Bewerbungsverfahren erläßt z.B. im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung der Verwaltungschef (der Leiter der Administation [glawa administazii]) die dienstliche Anordnung oder Verfügung zur Einstellung des Bewerbers in das jeweilige Amt. Der Tag der Ernennung gilt als Beginn des Dienstverhältnisses. Beim Bewerbungsverfahren müssen sich mindestens zwei Personen bewerben. Es existiert eine genaue Regelung dieses Verfahrens.

---

72 Vgl. dazu die Verordnung "Über die Einführung von Wettbewerbsverfahren bei der Zulassung zum öffentlichen Dienst in den zentralen Behörden der föderativen Exekutivgewalt" vom 23.7.1993, Rossiskije westi 1993, Nr. 157.

Über offene Stellen muß eine breite Öffentlichkeit informiert werden. Ein entsprechender Wettbewerb soll die Gewinnung der bestgeeigneten Kandidaten erleichtern und auch die Bereitschaft fördern, sich weiter zu qualifizieren.

4. Die *Einstellung* durch Vertrag. Die öffentliche Bediensteten werden auch durch Arbeitsvertrag oder Arbeitskontrakt[73] in den staatlichen Unternehmen, Behörden, Einrichtungen und Organisationen eingestellt.

Der Vertrag wird zwischen dem Beschäftigten und einem Betrieb, einer Behörde oder einer Organisation geschlossen. Der Arbeitsvertrag ist nach Art. 15 ArbGB eine Vereinbarung zwischen Unternehmen und Bedienstetem, durch die der Bedienstete verpflichtet wird, bestimmte Aufgaben zu erfüllen und die Betriebsordnung einzuhalten. Der Arbeitgeber hingegen verpflichtet sich zur Zahlung des vereinbarten Lohnes und zur Gewährleistung von Arbeitsbedingungen, die dem geltenden Recht und den bestehenden Kollektivverträgen entsprechen.

Nach der Neufassung des Art. 18 ArbGB bedarf auch der Arbeitsvertrag unabdingbar der Schriftform. Der faktische Antritt einer Beschäftigung führt zum Zustandekommen eines faktischen Arbeitsverhältnisses. Der Arbeitgeber ist bei Kenntnis dieses faktischen Verhältnisses verpflichtet, einen Arbeitsvertrag mit dem Mitarbeiter abzuschließen. Im Arbeitsvertrag ist die Vereinbarung einer Probezeit möglich.

In der Regel wird ein solcher Arbeitsvertrag auf unbestimmte Zeit geschlossen. Aber eine Befristung ist auch möglich, wenn wegen der Besonderheit der Arbeit kein unbefristeter Abschluß möglich ist oder bestimmte Interessen des Bediensteten bestehen. Die Befristung darf nicht mehr als fünf Jahre betragen. In der Praxis werden aber befristete Arbeitsverträge schon aus dem Grunde gern abgeschlossen, weil sie zu einem automatischen Auslaufen des Arbeitsvertrages führen und der Arbeitgeber nicht durch die umfassenden kündigungsschutzrechtlichen Bestimmungen gebunden ist; außerdem besteht jederzeit die Möglichkeit,

---

73 Hierbei handelt es sich um eine Besonderheit des russischen Arbeitsrechts; "Kontrakte" regeln das Vertragsverhältnis ausführlicher als Arbeitsverträge. Gegenwärtig werden etwa beim Militär, bei der Miliz sowie bei der Steuerpolizei Kontrakte abgeschlossen.

den befristeten Vertrag zu verlängern oder ihn mit anderen Bedingungen neu zu vereinbaren.

Im übrigen sind die Parteien bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen frei. Das wichtigste Novum im Bereich der Arbeitsvertragsgestaltung ist der Arbeitskontrakt[74]. Durch die Gesetzänderung werden Arbeitsverträge und Kontrakte, die früher als eine besondere Form des Arbeitsvertrages angesehen wurden, gleichgestellt. Der Kontrakt wurde zuerst durch Verordnung des Ministerrates vom 23.10.1990 für die Leiter staatlicher Unternehmen empfohlen. Der Inhalt des Vertrages unterlag der Parteivereinbarung. Im allgemeinen wurden darin die Arbeitsbedingungen, die gegenseitigen Rechte und Pflichten, Art und Höhe der Bezahlung und weitere Bedingungen vereinbart. Typischerweise wurden in dem Kontrakt auch besondere Treuepflichten, wie Geheimhaltungs- oder besondere Schadensersatzpflichten bei vorzeitiger Kündigung geregelt. Außerdem hat der durch einen Kontrakt angestellte Mitarbeiter das Recht, ohne ausdrückliche Bevollmächtigung im Namen des Unternehmens zu handeln und über das Vermögen des Unternehmens zu verfügen. Der privatautonome Charakter des Kontraktes dürfte weitgehend aufgegeben sein, lediglich die nicht durch Arbeitsrecht geregelten dispositiven Inhalte können entsprechend den privatrechtlichen Bestimmungen vereinbart werden.

Alle diese vier Besetzungsweisen (Ernennung, Wahl, Auswahlwettbewerb und Arbeitsvertrag oder Kontrakt) haben je nach Sichtweise ihre Vor- und Nachteile. Zwei Besetzungsweisen (Wahl und Ernennung) sind in der Verfassung verankert.

Es gibt objektive und subjektive Voraussetzungen für die Begründung eines Dienstverhältnisses, die je nach Art der Stellenbesetzung variieren. Es gibt allerdings bis jetzt keine klare gesetzliche Definition des Begriffes "Dienstverhältnis". Zu den objektiven Voraussetzungen gehören vor allem ein vakanter Nomenklaturposten, ein bestimmtes Alter, eine bestimmte Ausbildung, Berufserfahrung und Gesundheit. Zu den subjektiven Voraussetzungen zählen Eignung, Befähigung, fachliche Lei-

---

74 *G. Schrader,* Neueste Reformansätze im russischen Arbeitsrecht, ROW 1993, S. 229-230.

stung (in der sowjetischen Zeit natürlich zusätzlich die politische Zuverlässigkeit) und Reife des Kandidaten sowie eine entsprechende Vorbildung. Gegenwärtig sind mehrere dieser Fragen gesetzlich geregelt. Eine fachliche Vorbildung wird z. B. verlangt von den Staatsanwälten oder Richter. Es gibt zur Zeit die "Qualifikationshandbücher" für Staatsbedienstete, die an bestimmte Beamte konkrete "Qualifikationsforderungen" stellen.

Das heute geltende Arbeitsgesetzbuch Rußlands, die Gesetze "Über die Miliz", "Über die Steuerpolizei" und andere Gesetze und Verordnungen sowie der Gesetzentwurf zu den Grundlagen des Staatsdienstes in Rußland sehen einen Probezeit (ispytatelnyi srok) vor. Der Staat ist daran interessiert, daß die leitenden Ämter in der Staatsverwaltung durch erfahrene, sachlich kompetente Staatsbedienstete besetzt werden. Wenn die Probezeit abgelaufen ist, und der Bedienstete seinen Dienst fortführt, dann bedeutet das automatisch, daß der Bedienstete weiterarbeiten kann. Wenn der Bedienstete nicht bestanden hat, muß er entlassen werden. Der erfolgreiche Abschluß der Probezeit wird bei der Beförderung der öffentlichen Bediensteten berücksichtigt.

11. Dienstliche Beurteilung und Beförderung

a) Dienstliche Beurteilung

Die öffentliche Bediensteten sollen periodisch beurteilt werden. Die Fragen der dienstlichen Beurteilung wurden in Rußland im Laufe der letzten 15 Jahre in der juristischen Literatur besonders ausgiebig behandelt[75]. Auch von der Gesetzgebung wurden diese Fragen aufgegriffen

---

75 Vgl. etwa *V. Glozman*, Das Recht und die Bewertung der sachlichen Qualitäten der Funktionären (pravo i proverka delovych katschestv rabotnikov), 1981, S. 45-70; *L. Lasor*, Die rechtliche Regelung der dienstlichen Beurteilung der Funktionäre (pravovoje regulirovanije attestazii rabotnikov), 1985; *V. Kurilov*, Die dienstliche Beurteilung und die Persönlichkeit des Funktionärs im sowjetischen Arbeitsrecht (attestazija i litschnost rabotnika v sowetskom trudovom prave), 1983; *G. Schischko*, Die dienstliche Beurteilung der Kader: organisatorisch-rechtliche Aspekte (attestazija kadrov: organisazionno-pravovoji aspekt), 1986.

und umfassend geregelt. Im Vergleich zu anderen Bereichen des Staatsdienstes finden sich hier qualitativ hochwertige Regelungen.

Zur Geschichte in Kürze folgendes:

Vor 50 Jahren wurden vom Ministerrat der UdSSR viele Beschlüsse über die Laufbahnordnung im militärischen Bereich gefaßt. Dort wurde zum ersten Mal die Beurteilung festgelegt. Die Beurteilung war damals nur mit der Titel und Ränge, der beruflichen Qualifikation und der Dienstsstellung der Mitarbeiter verbunden.

Der Ministerrat der ehemaligen UdSSR hat am 26.7.1973 den Beschluß "Über die Einführung der dienstlichen Beurteilung für leitende und ingenieurtechnische Mitarbeiter und andere Fachleute der Betriebe und Organisationen der Industrie, des Bauwesens, der Landwirtschaft, des Verkehrs- und Fernmeldewesen" erlassen[76]. Das staatliche Komitee der ehemaligen UdSSR für Wissenschaft und Technik und das staatliche Komitee für die Fragen von Arbeit und Lohn haben am 5.10.1973 den Beschluß über die dienstliche Beurteilung der o.a. Beschäftigungskategorien[77] gefaßt. Nach diesem Beschluß mußte sich das oben genannte Personal systematisch alle drei bis fünf Jahre einer Eignungsprüfung unterziehen. Diese dienstliche Beurteilung wurde von einer aus leitenden Funktionären und Fachleuten sowie aus Vertretern der Partei, der Gewerkschaften und des Komsomol bestehenden Beurteilungskommission vorgenommen. Die Beurteilungskomission konnte eine von folgende Bewertungen auswählen:

a) entspricht den Anforderungen seines Amtes;

b) entspricht den Anforderungen seines Amtes unter der Bedingung der Verbesserung seiner Leistung und der Erfüllung der Kommissionsempfehlungen;

c) entspricht den Anforderungen seines Amtes nicht.

---

76 SP SSSR, 1973, Nr. 18, Art. 103.

77 Bulletin der Normativakte der Ministerien und Ressorts der UdSSR, 1974, Nr. 1, S. 17-22.

Anhand der Beurteilungsergebnisse konnte der Betriebsleiter entsprechende Maßnahmen treffen: die Auszeichnung, die Beförderung, die Versetzung, die Entlassung, Abordnung zur Weiterbildung, die Empfehlung der Verbesserung der beruflichen Qualifikation und die Zurückstufung. Die Entscheidung des Betriebsleiters konnte in dem für Arbeitsstreitigkeiten vorgesehenen Verfahren angefochten werden. Das staatliche Komitee der ehemaligen UdSSR für Wissenschaft und Technik und das staatliche Komitee der ehemaligen UdSSR für Arbeit und Lohn haben am 14.11.1986 diesen Beschluß über die dienstliche Beurteilung geändert[78]. Der Beschluß gilt auch noch heute mit vielen Änderungen und Ergänzungen. Jetzt kann der Betriebsleiter noch weitere Maßnahmen entsprechend dem Beurteilungsergebnis treffen, z.B. die Veränderung des Gehalts des Bediensteten, die Änderung oder die Aufhebung des Lohnzuschlages.

Das staatliche Komitee für Wissenschaft und Technik, das staatliche Komitee für Bauwesen und das staatliche Komitee für Arbeit und Lohn haben am 17.2.1986 den "Beschluß über die Durchführungsordnung der dienstlichen Beurteilung leitender Mitarbeiter, ingenieurtechnischer Mitarbeiter und der Fachleute der wissenschaftlichen Forschungsanstalten, der Konstruktionsinstitutionen, der technologischen, der planenden, der beschaffenden und der übrigen Organisationen der Wissenschaft" gefaßt[79].

Der Ministerrat der ehemaligen UdSSR hat in einem Beschluß im Mai 1974 die "Dienstliche Beurteilung (attestazii) der Lehrer der allgemeinbildenden Schulen" geregelt. Mit der Beurteilung, die alle fünf Jahre stattfindet, wird die regelmäßige Überprüfung der beruflichen Qualifikation der Lehrer angestrebt. Nach einem diesbezüglichen Erlaß wird über Rechtsstreitigkeiten betreffend die Entlassung von Lehrern, die in der Beurteilung als für ihren Beruf ungeeignet befunden wurden, im Verwaltungsweg entschieden. Die Gerichte sind hierfür nicht zustän-

---

78 Bulletin der Normativakte der Ministerien und Ressorts der UdSSR, 1987, Nr. 2, S. 41-42.

79 Bulletin der Normativakte der Ministerien und Ressorts der UdSSR, 1986, Nr. 5, S. 3-7.

dig, und andere Rechtsmittel sind gegen die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden nicht gegeben.

Am 10.7.1987 wurde vom Ministerium für höhere und mittlere Ausbildung der UdSSR der noch heute geltende "Beschluß über das Verfahren der Ämterbesetzung und die Beurteilung des unterrichtenden Personals im Hochschulbereich"[80] gefaßt. Das Ziel der Beurteilung der Hochschullehrer ist die Bewertung ihrer fachlichen Tätigkeit und die Überprüfung, ob diese den Anforderungen des Amtes entspricht. Im Verfahren der dienstlichen Beurteilung der Hochschullehrer bestehen einige Besonderheiten. Zum Beispiel muß die Beurteilungskomission obligatorisch die Ergebnisse einer Befragung der Studenten berücksichtigen. Die Beurteilungskommission gibt etwa Empfehlungen zur Erhöhung der Dienstgehälter der Hochschullehrer und über die Verbesserung der dienstlichen Tätigkeit.

Am 5.3.1987 haben das ZK der KPdSU, das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR, der Ministerrat der UdSSR, der Zentralrat der Gewerkschaften der Sowjetunion und der ZK-Jugendorganisation der UdSSR den Beschluß "Über die Einführung der dienstlichen Beurteilung der verantwortlichen Mitarbeiter des Apparats der sowjetischen und gesellschaftlichen Organe"[81] verabschiedet. Dieser Beschluß hat die Richtlinien für die dienstliche Beurteilung festgelegt. Am 5.3.1987 wurde der Beschluß "Über die Einführung der dienstlichen Beurteilung verantwortlicher Funktionäre des Apparats der sowjetischen Organe"[82] (damit waren die Mitarbeiter des Verwaltungsapparates im öffentlichen Dienst gemeint) gefaßt. Das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR und der Ministerrat der UdSSR haben am 4.5.1987 den Beschluß "Über das Verfahren zur Durchführung der dienstlichen Beurteilung der verantwortlichen Funktionäre des Apparats der sowjetischen

---

80 Bulletin der Normativakte der Ministerien und Ressorts der UdSSR, 1988, Nr. 2, S. 42-46.

81 VVS SSSR, 1987, Nr. 12, Art. 153.

82 Beschluß des ZK der KPdSU, des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR, des Ministerrats der UdSSR, des Zentralrats der Gewerkschaften der Sowjetunion und des ZK der LKJ der UdSSR, in: SP SSSR, 1987, Nr. 19, Art. 73.

Organe" verabschiedet[83]. In diesen Rechtssetzung ging es um die dienstliche Beurteilung der Bediensteten der Staatsverwaltung. Im Prinzip waren diese Bediensteten bei den Exekutivorganen tätig.

Die Rechtslage im Bereich der dienstlichen Beurteilung ändert sich ständig. Z.B. wurden folgende Verordnungen im Jahre 1992-1993 erlassen: "Wichtigste Bestimmungen über die Einführung der dienstlichen Beurteilung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst" vom 23.10.1992 und "Wichtigste Kriterien zur Bewertung der fachlichen Qualitäten und Qualifikation der Mitarbeiter bei der Feststellung der Besoldungsgruppen", die in der Einheitlichen Tarifbestimmung festgelegt sind[84]; Beschluß "Über die dienstliche Beurteilung der pädagogischen und leitenden Mitarbeiter in staatlichen und kommunalen Organen und Organisationen der Ausbildung" vom 17.6.1993[85]; Beschluß "Über die Einführung der dienstlichen Beurteilung der Leiter und Spezialisten in den Strukturabteilungen der zentralen Organe der föderativen vollziehenden Gewalt" vom 23.7.1993[86]; Beschluß "Über die Einführung der dienstlichen Beurteilung der Vertreter des Präsidenten Rußlands im Kreis, Gebiet, Autonomen Gebiet, Autonomen Kreis, in Moskau und in Sankt-Petersburg" vom 20.3.1993[87]; Beschluß "Über die Durchführung der Bewerbung zur Einstellung in den zentralen Organen der föderativen exekutiven Gewalt" vom 23.7.1993[88]. Der Präsident der Russischen Föderation hat am 4.4.1992 einen Erlaß "Über den Kampf gegen Korruption im öffentlichen Dienst" erlassen. Als erste und wichtigste Maßnahme wurde die Einführung der dienstlichen Beurteilung aller Bediensteten und Amtsträger vorgeschrieben.

Die dienstliche Beurteilung wird zur Zeit zum Zwecke der Verbesserung der Apparatsaktivitäten der exekutiven Organe, der Verbesserung der Auswahl, der Verteilung und Erziehung der Mitarbeiter und der

---

83 VVS SSSR, 1987, Nr. 19, Art. 252.

84 Rossiiskije vesti 1992, Nr. 103.

85 Rossiiskije vesti 1993, Nr. 144.

86 Rossiiskije vesti 1993, Nr. 157.

87 Rossiiskije vesti 1993, Nr. 60.

88 Rossiiskije vesti 1993, Nr. 157.

Stimulierung und Erhöhung ihrer Qualifikation und ihrer beruflichen Tätigkeit durchgeführt. Die dienstliche Beurteilung wird von der Beurteilungskommission vorgenommen. Zu jedem Beurteilten wird die Stellungsnahme des Vorgesetzten eingeholt. Die Beurteilung wird in Anwesenheit des Vorgesetzten durchgeführt.

Auf Grund der Prüfung der beruflichen Qualifikation und der fachlichen und moralischen Qualitäten des Beurteilten durch die Kommission ergibt sich eine der folgenden Bewertungen seiner Tätigkeit:

a) der Beurteilte entspricht den Anforderungen seines Amtes;

b) der Beurteilte entspricht den Anforderungen seines Amtes nur unter der Bedingung einer Verbesserung seiner beruflichen Qualifikation und unter Beachtung der Empfehlungen der Beurteilungskommission; in diesem Fall ist eine Wiederholung der Beurteilung nach einem Jahr möglich;

c) der Beurteilte entspricht den Anforderungen nicht.

Anhand der Beurteilungsergebnisse werden dann u. a. folgende Maßnahmen ergriffen: die Motivierung der Mitarbeiter, die Auszeichnung, die Veränderung des Gehaltes, die Änderung oder die Aufhebung des Lohnzuschlages, die Anordnung einer Verbesserung der beruflichen Qualifikation, die Zurückstufung, die Beförderung, die Entlassung oder die Versetzung.

Die periodischen Beurteilungen sind öffentlich. Es ist die Möglichkeit eingeräumt, gerichtlich Rechtsmittel dagegen einzulegen. In der Regel kann der Bedienstete nach der zweiten negativen Beurteilung entlassen werden. Diese Regelung ist kein Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Stabilität des Dienstverhältnisses, weil die Stabilität an die Voraussetzung der fachlichen Kompetenz und der redlichen Amtsführung anknüpft.

Arbeitsstreitigkeiten, die auf auf Grund dienstlicher Beurteilungen entstehen – darunter auch die Fragen der Versetzung eines Mitarbeiters – werden mit Hilfe des Gesetzes "Über die Ordnung der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten" geregelt. In der Praxis allerdings haben sich die dienstlichen Beurteilungen als höchst problematisch und auch unef-

fektiv herausgestellt, da die Beurteilungsverfahren schlecht organisiert sind. Von Mitarbeitern der Verwaltungsapparate wird bestätigt, daß die dienstlichen Beurteilungen als folgenlos zu betrachten sind.

Für weitere Beschäftigungskategorien im öffentlichen Dienst gelten eigene Gesetze im Bereich der dienstlichen Beurteilung. So wurde für Richter am 13.5.1993[89] ein Beschluß "Über die dienstliche Beurteilung der Richter und über die Verleihung der Qualifikationsrangsordnung" gefaßt; im Schiedsgerichtsgesetz vom 4.7.1991 wurde in Art. 84 die dienstliche Beurteilung von Arbitrage-Richtern verankert.

b) Beförderung

Beförderungen – einer der wichtigsten Bereiche des Staatsdienstes – wurden bisher nicht gesetzlich geregelt. In der Praxis hängt die Beförderung meistens von höchst subjektiven Entscheidungskriterien der Vorgesetzten ab. Laufbahnbestimmungen für die allgemeine Verwaltung existierten nicht. Ein neues Amt und eine neue Dienstfunktion erhält der Mitarbeiter eines Verwaltungsapparates durch Änderung des Arbeitsvertrages oder durch Beförderung. Im militärischen und im polizeilichen Bereich hingegen sind Laufbahnvorschriften geläufig (z.B. Art. 14-17 des Gesetzes "Über die inneren Truppen des Ministeriums des Innern"; Art. 17-22 des Gesetzes "Über die Miliz").

Die Beförderung ist eine besondere Art der Ernennung und erfolgt durch einen Verwaltungsakt. Die wichtigsten Merkmale der Beförderung sind:

1) Der Mitarbeiter erhält ein komplizierteres und verantwortlicheres Amt;
2) bessere Bezahlung.

Zur Zeit spielt für die Beförderung die dienstliche Beurteilung eine große Rolle, weil der Beurteilte eine Bewertung bekommt. Dies gibt die Möglichkeit, über Leistung, Befähigung und Eignung zu urteilen. Später sind die Ergebnisse dann bei der Beförderung nützlich. Die Laufbahn-

---

89 Rossijskaja gaseta vom 26.6.1993.

ordnung des öffentlichen Bediensteten ist zur Zeit rechtlich nicht festgelegt. Die Laufbahn hängt momentan in erster Linie von subjektiven Faktoren ab. Aber die Aussicht auf eine Beförderung ist eine der wichtigsten moralischen und materiellen Voraussetzungen für eine Verbesserung der dienstlichen Leistung. Deswegen sollte im Gesetz festgelegt werden, daß der Staatsbedienstete, der eine gute Befähigung, Eignung und fachliche Leistung aufweist, ein Recht auf eine Beförderung im Laufe von 2-3 Jahren hat. Dieses Recht kann bei dem Vorhandensein einer unbesetzten Stelle durch Organisierung von Weiterbildung für die Bediensteten und von Umschulungsmaßnahmen sowie durch Empfehlung der Beurteilungkommission realisiert werden. Falls es keine vakante Stelle gibt, kann die Beförderung durch die Überführung dieser Stelle in den nächsten Dienstrang oder durch die Rangbeförderung ohne Veränderung der Stelle durch Einstufung in eine neue Besoldungsgruppe erfolgen.

12. Rechtsschutz im öffentlichen Dienst und Dienststreitigkeiten

Die individuellen Streitigkeiten der öffentlichen Bediensteten sind im Gesetz "Über das Verfahren über die Zulässigkeit individueller Arbeitsrechtsstreitigkeiten" vom 11.3.1991, im Gesetz "Über die Klagbarkeit der die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzenden Handlungen und Entscheidungen vor Gericht" vom 27.4.1993 und teilweise in anderen russischen Gesetzen und Verordnungen geregelt. Meistens gehören diese Rechtsnormen zum Bereich des Arbeitsrechts.

Das Gesetz "Über das Verfahren über die Zulässigkeit individueller Arbeitsrechtsstreitigkeiten" normiert ein abgestuftes System zur Streitbeilegung. Die Zuständigkeit zur Behandlung solcher Streitigkeiten ist verschiedenen Gremien übertragen. Individuelle Streitigkeiten entstehen zwischen Personen, die in einem Arbeitsvertrag oder einem Kontrakt beschäftigt sind, und der Verwaltung oder Leitung des Unternehmens, der Behörde oder der Organisation, die die staatlichen Bedienstete angestellt hat. Inhaltlich geht es gemäß Art. 1 um Fragen der Anwendung von Gesetzen oder anderer normativer Akte, über andere Vereinbarungen oder Übereinkommen über die Arbeit oder die Aufstellung von Ar-

beitsbedingungen. Erfaßt sind hiermit Streitigkeiten aus einem konkreten Arbeitsverhältnis. Nicht erfaßt ist das Verfahren zur Prüfung von Streitigkeiten über die vorzeitige Entlassung von gewählten Amtspersonen gesellschaftlicher Organisationen (Art. 1 Abs. 2).

Die Gremien, die zuständig sind, werden im einzelnen aufgeführt (Art. 2):

a) Die Kommission für Arbeitsrechtsstreitigkeiten: An erster Stelle ist die "Kommission für Arbeitsrechtsstreitigkeiten" zu nennen. Diese wird auf einer allgemeinen Versammlung des Arbeitskollektivs von mindestens 15 Arbeitnehmern gewählt. Diese Kommission befaßt sich zuerst mit den Streitigkeiten. Eine Untersuchung durch die Kommission wird eingeleitet, wenn ein Arbeiter oder ein Bediensteter diese anruft, nachdem er oder der Vertreter seiner Gewerkschaft den Streit mit der Unternehmensleistung nicht bereinigen konnte (Art. 5). Die Frist zur Anrufung durch den Beschäftigten beträgt drei Monate, beginnend mit dem Tag, an dem der Arbeiter oder Bedienstete den Verstoß gegen seine Rechte erfahren hat oder hätte erfahren können. Die Kommission hat dann eine Prüfungsfrist von zehn Tagen. Bei den Beratungen haben sowohl der Arbeiter oder Bedienstete als auch die Verwaltung des Unternehmens das Recht zur Teilnahme. Ebenfalls können Zeugen geladen werden, die zur Aufklärung beitragen können. Die Entscheidung trifft die Kommission durch Mehrheitsbeschluß; gegen diesen Beschluß können sowohl der Arbeiter oder der Bedienstete als auch die Verwaltung Berufung einlegen. Die Frist dazu beträgt zehn Tage.

b) Das Gewerkschaftskomitee: Als Berufungsinstanz fungiert das Gewerkschaftskomitee des Unternehmens. Dieses befaßt sich nach der Berufung gegen eine Entscheidung der Kommission mit dem Streit. Auch dieses Komitee hat eine eigene Prüfungsfrist von zehn Tagen, was der Frist der "1. Instanz" entspricht. Gegen die Entscheidungen des Gewerkschaftskomitees können die Parteien noch einmal Berufung einlegen. Die Frist beträgt auch hier zehn Tage.

c) Das Gericht: Zweite Berufungsinstanz ist das örtliche Gericht. Vor diesem Gericht werden Streitigkeiten behandelt:
   - auf Antrag von Bediensteten, der Verwaltung oder einer Gewerkschaft, wenn der Spruch der Kommission keine Zustimmung findet;
   - auf Antrag von Bediensteten oder der Verwaltung, wenn sie mit dem Spruch des Gewerkschaftskomitees unzufrieden sind;
   - auf Antrag von Bediensteten oder der Verwaltung, wenn sie mit dem Spruch der Kommission nicht einverstanden sind und im Unternehmen verschiedene Gewerkschaften bestehen;
   - auf Antrag der Staatsanwaltschaft, wenn der Beschluß der Kommission oder des Gewerkschaftskomitees gegen das Gesetz verstößt.

Daneben gibt es aber auch die Möglichkeit, direkt das Gericht anzurufen. Das ist der Fall (Art. 22):

- auf Antrag des Bediensteten oder der Verwaltung, wenn im Unternehmen keine Kommission gewählt wurde;
- bei einer Kündigungsschutzklage und einer Klage auf Wiedereinstellung;
- auf Antrag der Verwaltung bei Schadenersatzklagen gegen den Arbeiter oder Bediensteten;
- in weiteren gesetzlich geregelten Fällen.

Die Frist für einen solchen Antrag beträgt drei Monate.

Mehrere russische Gesetze und Verordnungen, die die Dienstverhältnisse regeln, normieren das Recht jedes Bediensteten auf Klage gegen rechtswidrige Handlungen oder Entscheidungen nach dem Gesetz "Über die Klagbarkeit der die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzenden Handlungen und Entscheidungen vor Gericht" vom 27.4.1993. Das bedeutet, daß jeder Bedienstete die Möglichkeit hat, eine gerichtliche Klage zu erheben. Zu den Handlungen und Entscheidungen der Staatsorgane, der Organe der kommunalen Selbstverwaltung, der Betriebe, Anstalten und ihren Unionen, der gesellschaftlichen Vereinigun-

gen und der Amtsträger gehören die kollegialen und die Einzelhandlungen und Entscheidungen, wenn:

1) die Rechte und Freiheiten verletzt wurden;
2) Hindernisse für die Ausübung der Rechten und Freiheiten der Bürger errichtet wurden;
3) dem Bürger ohne Rechtsgrundlage Pflichten auferlegt wurden oder er rechtswidrig von einem Gericht verurteilt wurde. Deswegen kann jeder Bedienstete oder Amtsträger vor Gericht klagen.

Als weitere Möglichkeit gibt es die sogenannte Verantwortlichkeit durch die übergeordneten Organe: Arbeitsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Arbeitnehmern (Arbeitern und Bediensteten) und Arbeitgebern (Betrieben, Behörden, Organisationen) werden normalerweise vor Schlichtungskommissionen, vor der Betriebsgewerkschaftsleitung und vor den Gerichten verhandelt. Früher, in Sowjetischer Zeit, war im Arbeitsgesetzbuch folgendes geregelt: "Streitigkeiten wegen Entlassung oder Versetzung an einen anderen Arbeitsplatz von Funktionären, die sich in Stellungen befinden, die in einem besonderen Verzeichnis aufgeführt sind, sowie wegen ihrer disziplinarischen Bestrafung werden gemäß dem Unterstellungsverhältnis von den übergeordneten Instanzen entschieden...". Dabei handelte es sich um ein Verzeichnis von Funktionären, deren Streitigkeiten im Subordinationswege entschieden wurden, nämlich um das "Verzeichnis Nr. 1 der Kategorien der Funktionäre, deren Streitigkeiten über Fragen der Entlassung, der Änderung der Gründe der Entlassung oder der Versetzung an einen anderen Arbeitsplatz und der Verhängung von Disziplinarstrafen durch die übergeordneten Organe ... entschieden werden"[90]. Aber die Wissenschaftler haben immer über diese Frage gestritten, weil es nicht demokratisch und gerecht ist: Eine Gruppe von Bediensteten kann gerichtlichen Schutz beansprüchen, eine andere nicht. Seit 1991 existiert dieses Verzeichnis nicht mehr.

---

90 *Bilinsky* (Anm. 2), S. 55 f.

V. KORRUPTION IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Das Thema des Kampfes mit dem organisierten Verbrechen und der Korruption im öffentlichen Dienst beschäftigt Rechtswissenschaftler, Politiker und Regierungsorgane[91]. Dafür gibt es verschiedene Hinweise. Zum Beispiel führten im Dezember 1992 und im Juni 1993 der nationale Sicherheitsdienst und das Ministerium für Innere Angelegenheiten der Russischen Föderation eine Beratung über das Problem der Korruption im Regierungsapparat durch. Dabei wurde konstatiert, daß 1992 auf dem gesamten Gebiet Rußlands 400 Staatsbedienstete überführt und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wurden. Es wurden 3000 Fälle von Korruption in Verbindung mit Handlungen verbrecherischer Gruppierungen genannt. Die russische Regierungszeitung "Rossijiskije westi" berichtet fast in jeder Ausgabe über Korruption im öffentlichen Dienst. Leider gehen ähnliche Vorhaben sehr oft nicht über die Diskussionsgrenzen der Zeitungen hinaus. Ein wirksamer Kampf gegen die Korruption ist wohl nur dann organisierbar, wenn wir das Wesen dieser Erscheinung verstehen.

Korruption liegt vor, wenn eine Person, die mit der Ausübung der staatlichen Funktionen betraut ist, ihren Status und die damit verbundenen Möglichkeiten ausnutzt, indem sie natürlichen oder juristischen Personen rechtswidrige Vorteile gewährt, um selbst rechtswidrige Vorteile zu erhalten. Die Rechtsverletzungen, die mit der Korruption verbunden sind, haben disziplinarische, zivilrechtliche, strafrechtliche sowie ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit zur Folge.

Eine Analyse des Problems ist unter verschiedenen Aspekten möglich. Die Korruption ist eine der schwersten Straftaten. Der Vertreter eines Staatsorgans, der das Gesetz verletzt, indem er Bestechungsgelder annimmt, ist in vielen Ländern ein bekannter Fall. Korruption als System, als eine eingeführte Form von Handlungen sowohl in der Politik

---

91 Vgl. etwa *Ch. Schmidt-Häuer*, Rußland in Aufruhr – Innenansichten aus rechtlosem Reich, 1993, S. 264 ff.; *I. Ermilin*, Staatsdienst und Korruption (Gosudarstwennaja slushba i korrupzija), Sow. Justizija 1990, Nr. 17.

als auch im kommerziellen Bereich, tritt an den Stellen der sozialen Struktur auf, wo sich die Interessen von Bürgern, Privatpersonen und Geschäftsleuten mit denen der öffentlichen Bediensteten, die mit verschiedensten Vollmachten ausgestattet sind, überschneiden.

Korruption ist die Bestechlichkeit und Bestechung von Politikern, Vertretern des öffentlichen Lebens, Bediensteten im Staatsdienst und Amtspersonen. Korruption muß als eine Erscheinungsform ausgesehen werden, die eine wirtschaftliche, eine politische und eine ethische sowie eine rechtliche Dimension besitzt. Die Korruption hat als gesellschaftliche Erscheinungsform zweifellos eine breitere Bedeutung als es der Begriff im Strafgesetzbuch vorsieht. So muß der Begriff der Korruption bei allen Bediensteten der Verwaltung und der Rechtsprechung angewandt werden.

Korruption kann z.B. Vetternwirtschaft, Bestechung und die Anwendung anderer nicht illegaler Mittel umfassen, die Staatsbeamte und Funktionäre öffentlicher Organisationen anwenden, um für sich Gewinne daraus zu ziehen, und die sowohl in sozialer als auch in rechtlicher Hinsicht verboten sind.

Es ist darauf hinzuweisen, daß dieser Begriff nicht nur direkte Geldzahlungen und Geschenke umfaßt, sondern auch Dienstleistungen, die einen gewinnbringenden materiellen Charakter tragen: inoffizielle Gewährung von Vergünstigungen, Umgehung von gesetzlichen Gewinnbeschränkungen und vieles andere. Z. B. kann ein Amtsträger für seine dienstliche Tätigkeit ein zusätzliches Gehalt von anderen Behörden, Organisationen und Betrieben oder von nichtstaatlichen Organisationen, natürlichen Personen und gesellschaftlichen Vereinigungen erhalten.

Personen, die an der Korruption beteiligt sein können, sind die folgenden:

1) föderale und andere Staatsbedienstete;
2) Amtsträger der staatlichen wirtschaftlichen Betriebe;
3) Richter;
4) Mitglieder des Föderationsrates und die Abgeordneten der Staatsduma; Abgeordnete der Subjekte der Russischen Föderation;

5) Mitarbeiter und Gehilfen der unter 4) genannten Personen;
6) Schöffen und Geschworene;
7) gewählte Personen der Organe der kommunalen Selbstverwaltung;
8) Amtsträger der kommunalen wirtschaftlichen Betriebe;
9) Personen, die zur Wahl für eine staatliche oder kommunale Vertretungskörperschaft nominiert sind;
10) die Bediensteten der Banken oder anderen Organisationen des Kredit- und Finanzsystems, unabhängig von der Rechtsform und der Trägerschaft;
11) Beliehene.

Die betreffende Person nutzt diese Möglichkeit der illegalen Machtausübung, den Amtsmißbrauch oder ihren Einfluß zur Gewinnerlangung nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch für Verwandte und Bekannte und auch gegen materielle Gefälligkeiten aus. Personen, die Korruptionshandlungen begehen, können Staatsbedienstete und Amtspersonen sein, sie können aber auch außerhalb der Machtorgane und der Verwaltung agieren. Das Anbieten und die Annahme illegaler Belohnungen ist nicht nur eine Verletzung von Rechtsnormen, sondern zugleich auch eine bewußte und beabsichtigte Demoralisierung. Dies ruft nicht zufällig Besorgnis hervor: nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch unter den Beamten, die für das Funktionieren des Staatsapparates verantwortlich und um den Erhalt ihres Ansehens besorgt sind. Unehrenhaftigkeit von Politikern und Beamten im Staatsdienst bewirkt eine ernste Unzufriedenheit der breiten Masse der Bevölkerung.

Dem Wesen nach stellt die Korruption eine Umgehung der Rechtsordnung dar, Staatsstrukturen werden hier zweckentfremdet genutzt. Korruption, das ist die Korruption der Macht und die Ausnutzung ihrer Möglichkeiten zum Zwecke der eigenen Bereicherung.

Die Gesetzgebung Rußlands dient der Umgestaltung und Erneuerung der Eigentumsverhältnisse, sie proklamiert die Entwicklung des Unternehmens und schafft Bedingungen für die Realisierung dieser Beschlüsse. Doch deren Umsetzung scheint in der Praxis nicht immer einfach zu sein. So muß z.B. ein Geschäftsmann, um sein Geschäft eröffnen

und registrieren zu können und eine Lizenz für Handel und Produktion zu erhalten, Bestechungsgelder an den öffentlichen Bediensteten zahlen. Das betrifft alle Bereiche des wirtschaftlichen Lebens. Am stärksten beginnt sich jedoch die Korruption in den Bereichen auszubreiten, die unmittelbar mit der Regulierung von defizitären Wirtschaftszweigen verbunden sind, z.B. mit der Wohnungszuteilung, mit der Übertragung von Gemeinschaftsgrundstücken[92] an Geschäftsleute, mit Zollkontrollen, mit der Vernichtung von Büroräumen, mit der Gewährung von Bankkrediten[93], mit der Schaffung von günstigen Bedingungen bei der Steuerzahlung.

Auf jeden Fall beginnen auch ehrliche Geschäftsleute, die ein Geschäft tätigen wollen, zu erkennen, daß man den öffentlichen Bediensteten und Amtspersonen oft Zahlungen leisten muß. Das gilt ebenso für ausländische Bürger und Firmen. Es gibt bei westlichen Geschäftsleuten schon eine Computerkartei, in der die Daten fast jedes korrupten russischen Beamten mit Hinweis auf seinen "Preis" erfaßt sind[94].

Es ist nicht zu übersehen, daß die Verbindung zwischen Unternehmen und öffentlichen Bediensteten anfängt, dauerhafte Züge anzunehmen. In der Gesellschaft beginnt sich eine Situation abzuzeichen, in der die tatsächlichen Verhaltensweisen von Amtspersonen und Unternehmen nicht mehr durch Gesetze geregelt, sondern einer besonderen Art ungeschriebener Regeln unterworfen sind. Diese Verhaltensweisen bilden oft in ihrer Gesamtheit eine Art "Gesetzbuch" besonderer Regeln, das häufig operativer Kodex oder Arbeitskodex genannt wird. Die Bestimmungen gelten faktisch, doch offiziell existieren sie nicht; sie bestimmen Schmiergelder, die man für ein unvermeidliches Element des realen Unternehmertums hält. Weiterhin erzeugen diese Zwischenabhängigkeiten von staatlicher Macht und Schattenwirtschaft ein Bezie-

---

92 *A. Erschow*, Grundstücke für Bestechungsgelder (Semelnyje utschastki sa vsjatki), Isvestija vom 8.7.1992.

93 *U. Danilow*, Bankier ist in ein Untersuchungsverfahren verwickelt (Bankir vsjat pod strashu), Kommersant 1992, Nr. 15.

94 Siehe Isvestija vom 17.4.1992: Im Westen weiß man, wer bei uns wie viel nimmt (Na sapade snajut, kto u nas skolko berjöt).

hungsgeflecht u.a. dadurch, daß die örtliche Mafia im wesentlichen durch illegale Privatisierung von Immobilien ihr Geld "wäscht". Die Privatisierung verwirklichen aber die Beamten. Das Geld, welches die Straftäter bekommen, wollen sie "sauberwaschen", d.h. die Einnahmen legalisieren. Und sehr viele führen eine solche Legalisierung mit Hilfe von korrupten öffentlichen Bediensteten und Amtspersonen durch: beim Kauf von Cafés, Geschäften, Handwerksbetrieben oder Touristik-Unternehmen, die dann schon legale Einnahmen erwirtschaften.

Manche russischen Gesetze enthalten Bestimmungen über die Unvereinbarkeitensregelungen für Amtsträger, z.B. Art. 92 des Gesetzes "Über die örtliche Selbsverwaltung":

"Die Leiter der örtlichen Verwaltung und die Leiter ihrer Organe und strukturellen Untergliederungen sowie andere Amtsträger dürfen *nicht:*

- eine bezahlte Tätigkeit in anderen Staatsorganen, gesellschaftlichen Vereinigungen, Unternehmen, Institutionen und Organisationen ausüben;
- Funktionen in Leitungsgremien registrierter politischer Parteien, Klubs oder Gruppierungen innehaben;
- Funktionen in Führungs- oder anderen Leitungsgremien von Unternehmen, Institutionen und Organisationen, die örtliche Haushaltsmittel für ihre Tätigkeit erhalten, innehaben;
- beliebige Einkünfte, einmalige oder regelmäßige Vergütungen von Unternehmen, Institutionen und Organisationen, die in munizipalem Eigentum stehen, auf dem Territorium der entsprechenden Gemeinde tätig sind oder mit dem Haushalt der betreffenden Gemeinde dadurch verbunden sind, daß sie entweder Mittel für ihre Tätigkeit oder steuerliche oder sonstige finanzielle Vergünstigungen erhalten, beziehen".

Die Verletzung der Anforderungen dieses Artikels, die weder eine Ordnungswidrigkeit noch eine Straftat darstellt, zieht für die Amtsträger die disziplinarische Verantwortlichkeit bis zur Amtsenthebung nach sich

oder führt zur Abstimmung über die Abberufung solcher Personen, die Wahlämter innehaben.

In Art. 9 des Gesetzes "Über die Konkurrenz und die Beschränkung monopolistischer Tätigkeit auf den Warenmärkten" ist für alle Amtsträger in den Staatsorganen festgelegt: Sie dürfen nicht gleichzeitig andere Ämter besetzen oder behalten, Arbeiten ausführen oder sich von irgendwelchen staatlichen oder gesellschaftlichen Organen, auch nicht von Unternehmen, Institutionen oder Organisationen, entlohnen lassen und nicht unternehmerischen Tätigkeiten nachgehen.

Normalerweise haben die Amtspersonen das Recht, als Nebentätigkeit oder bei stundenweiser Bezahlung eine wissenschaftliche oder pädagogische Tätigkeit auszuüben.

Es gibt aber viele Beispiele dafür, daß Amtspersonen ihre dienstlichen Beschränkungen verletzen. Seinerzeit wurde der Stellvertreter des Ministers für Gesundheitswesen der Russischen Föderation, welcher Fragen ausländischer ökönomischer Tätigkeit koordinierte, seines Amtes enthoben[95]. Der Wunsch, die Dienstposition zur Erlangung eines persönlichen Vorteils zu nutzen, führt dazu, daß solche Handlungen auch in Bereichen auftreten, wo es nicht nur menschenverachtend ist, dies zu tun, sondern auch nur daran zu denken.

Man muß natürlich nach effektiven Maßnahmen zur wirkungsvollen Eindämmung solcher Korruptionserscheinungen suchen. Es entsteht der Eindruck, daß das Problem in erster Linie mit Strafmaßnahmen gelöst werden kann. Doch müssen Maßnahmen in unterschiedlichsten Richtungen ergriffen werden. Man kann nicht bei der Vielfalt der Gründe im Detail stehenbleiben, die diese Erscheinungen erzeugen, sondern muß gleichzeitig feststellen, daß sich das allgemeine Niveau der Korruption besonders unter den Bedingungen der sehr schwierigen wirtschaftlichen Lage und des unzureichenden Lohnniveaus für die Arbeit von Staatsbeschäftigten erhöht. Das Gehalt sollte so festgelegt sein, daß ein Beamter sorgfältig darüber nachdenken würde, was vorteilhafter für ihn wäre:

---

95 Siehe *S. Leskow,* Angeklagt der Korruption und des Amtes enthoben (Obvinjaetsja v korrupzii i osvoboshdjön ot dolshnosti), Isvestija vom 3.9.1992.

ständig ein ausreichend hohes staatliches Gehalt zu haben oder das Risiko einzugehen und sich in einer Lage "der Verlegenheit" zu fühlen.

Es ist erforderlich, eine Reihe von Gesetzen zu verabschieden, mit denen die vier wichtigsten und prinzipiell rechtlichen Aufgaben normiert werden:

a) ökonomische, finanzielle, wirtschaftliche Maßnahmen;

b) allgemeine Vorbeugung und soziale Maßnahmen;

c) strafrechtliche Regelungen;

d) Verfahrensregelungen im Kampf mit der Korruption.

Es wäre allerdings eine Lösung, zuerst ein Gesetz über den Staatsdienst zu verabschieden, welches als Basis der Antikorruptionsgesetzgebung dienen könnte. Darin sollte insbesondere eine Regelung der Formen und des Verfahrens der Kontrolle über Diensttätigkeit und Vermögenslage der öffentlichen Bediensteten und Amtspersonen enthalten sein.

Ebenso ist es möglich, einen Kodex der Amtsetikette zu erarbeiten und zu verabschieden. Bei der Ausarbeitung rechtlicher Maßnahmen im Kampf mit der Korruption ist es wichtig, ihre Spezifika in unterschiedlichen Sphären beruflicher und wirtschaftlicher Tätigkeit zu erkennen. Auch muß der Notwendigkeit der Wahrung eines bestimmten Freiraums bei der Rechtsanwendung in der Bewertung einzelner Fälle Rechnung getragen werden (Probleme von Souveniren und Geschenken, Versuche der Leidtragenden, ihre Dankbarkeit für die Rettung von Leben oder Eigentum auszudrücken).

Erforderlich ist insbesondere der Schutz desjenigen, der den Kampf gegen die Korruption führt. Den schichtigen Kampf gegen diese Erscheinung mit Enthusiasmus zu führen, ist äußerst schwierig. Dazu ist ein grundlegender sozialer und rechtlicher Schutz der Tätigkeit von Richtern, Staatsanwälten, Kommissaren und Bediensteten der Miliz erforderlich. Auch dies sind die Fragen einer rechtlichen Regelung des öffentlichen Dienstes.

Anfang 1993 legte der Oberste Sowjet Rußlands einen Anti-Korruptions-Gesetzentwurf vor. Nach diesem Gesetzentwurf sollten Einkom-

men und Ausgaben der öffentlichen Bediensteten kontrolliert und Wetteinsätze auf Rennbahnen und die Teilnahme an Glücksspielen den öffentlichen Bediensteten grundsätzlich verboten werden. Der Gesetzgebungsausschuß des Parlaments lehnte den Entwurf wegen "fehlerhafter Rechtsnormen" und mangelhaften Bezugs zur Wirklichkeit ab[96].

Die Struktur und die wesentlichen Grundsätze des vom Parlament der Russischen Föderation am 25.7.1994 vorgelegten Gesetzentwurfes "Über die Bekämpfung der Korruption" wurden in der juristischen Literatur und in der Öffentlichkeit ausführlich behandelt. Dieser Gesetzentwurf, der inzwischen verabschiedet worden ist, ist das erste komplexe rechtliche Dokument in diesem Bereich. Die Struktur des künftigen Gesetzes über die Bekämpfung der Korruption sieht folgendermaßen aus:

KAPITEL I. Allgemeine Grundlagen

Art. 1. Ziel des Gesetzes

Art. 2. Grundbegriffe

Art. 3. Subjekt einer Rechtsverletzung, die mit der Korruption verbunden ist

Art. 4. Anwendungsbereich des Gesetzes

Art. 5. Grundlagen der Bekämpfung der Korruption

Art. 6. Behörden, die die Bekämpfung der Korruption durchsetzen

KAPITEL II. Maßnahmen zur Vorbeugung der Korruption

Art. 7. Spezielle Anforderungen an Personen, die sich um einen Posten bewerben

Art. 8. Maßnahmen der Finanzkontrolle

Art. 9. Tätigkeiten, die mit der Ausübung der staatlichen Funktionen unvereinbar sind

Art. 10. Unzulässigkeit der gemeinsamen Diensterfüllung von nahen Verwandten und Verschwägerten

---

96 Siehe Isvestija vom 20.3.1993.

Art. 11. Rechtsverletzungen, die den Vorwurf der Korruption begründen, sowie die Haftung für diese Rechtsverletzungen

KAPITEL III. Rechtsverletzungen, die den Tatbestand der Korruption erfüllen, und die Verantwortlichkeit für sie

Art. 12. Rechtsverletzungen, die den Tatbestand der Korruption erfüllen und mit dem rechtwidrigen Erhalt von Vorteilen verbunden sind

Art. 13. Haftung von natürlichen und juristischen Personen für die rechtswidrige Auszahlung von Geldern an Personen, die mit der Erfüllung staatlicher Funktionen betraut sind

Art. 14. Haftung von Behörden, Stiftungen und anderen Organisationen für rechtswidrige unternehmerische Tätigkeiten oder für anderweitige Erwirtschaftung rechtswidrigen Einkommens

KAPITEL IV. Beseitigung der Folgen der Rechtsverletzungen, die den Tatbestand der Korruption erfüllen

Art. 15. Beitreibung des rechtswidrig erlangten Vermögens oder des Wertes rechtswidrig gewährter Leistungen

Art. 16. Nichtigerklärung der auf Korruption beruhenden Rechtsakte und Entscheidungen

Art. 17. Haftung der Leiter der Ministerien und Ressorts, Behörden, Stiftungen und anderen Organisationen für die Unterlassung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption.

VI. DIE HAUPTRICHTUNGEN DER REFORM DES STAATSDIENSTES

Der Erlaß der "Verordnung über den föderalen Staatsdienst" vom 22.12.1993 ist der offizielle Anfang der Reformierung des russischen

Staatsdienstes. Danach wurden auch die "Thesen über die Konzeption der Reformierung des Staatsdienstes in den Russischen Föderation" veröffentlicht[97].

Das Dienstrecht muß geändert werden. Schon lange gibt es eine wissenschaftliche Diskussion über eine Änderung und Reform des Staatsdienstes und des Dienstrechts in Rußland.

Für die Erarbeitung von Reformvorschlägen ist die Einrichtung einer eigenen Kommission erforderlich. Es gibt schon ein Dekret des russischen Präsidenten "Über das Hauptamt des föderalen Staatsdienstes beim russischen Präsidenten"[98] vom 24.12.1993, der Erlaß des Präsidenten Nr. 1140 "Über die Rußländische Akademie für den Staatsdienst beim russischen Präsidenten"[99] vom 6.6.1994 und die Verfügung des russischen Präsidenten vom 23.6.1994 betreffend "Die Fragen der Rußländischen Akademie für den Staatsdienst beim russischen Präsidenten"[100].

Die Reform sollte mit einem neuen föderalen Gesetz in Kraft gesetzt werden, in dem die erforderlichen Maßnahmen enthalten sind. Das neue Gesetz ("Gesetz über den Staatsdienst" oder über die "Grundlagen für den Staatsdienst") sollte eine vollständige und in sich geschlossene Regelung des Staatsdienstes enthalten. Durch eine solche gesetzliche Regelung wäre die Grundlage für das Berufsbeamtentum geschaffen.

1. Die wichtigsten Thesen zur Schaffung einer einheitlichen Gesetzgebung für den Staatsdienst

Die Reform des Dienstrechts in Rußland wird zur Zeit in verschiedenen Richtungen durchgeführt: 1) Bildung der politischen Willens für die Reformierung und Regelung der dienstrechtlichen Verhältnissen; 2) Weiterführung des Rechtsentwicklungsprozesses durch die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften, die die Verhältnisse auf dem Gebiet des

---

97 Rossiiskaja gaseta vom 23.12.1993; vgl. dazu *K. Belskij*, Über die Konzeption des Staatsdienstes in Rußland, Gosudarstvo i pravo 1994, Nr. 4, S. 24-32.

98 SAPiP RF, 1994, Nr. 8, Art. 586.

99 SZ RF, 1994, Nr. 7, Art. 685.

100 SZ RF, 1994, Nr. 9, Art. 1003.

Dienstrechts betreffen; 3) Schaffung theoretischer Grundlagen des Beamtentums; Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen betreffend das Beamtentum; 4) Durchführung organisatorischer Maßnahmen (z.B. existiert zur Zeit die "Hauptabteilung für Weiterbildung im öffentlichen Dienst" als Behörde der russischen Regierung); Einrichtung von Studienzentren in verschiedenen Regionen für die Aus- und Weiterbildung der öffentlichen Bediensteten. Auf die neue Situation der Dezentralisation der Staatsverwaltung und der Entwicklung der Marktwirtschaft müssen die öffentlichen Bediensteten gut vorbereitet werden. Die besondere Aufmerksamkeit, die dem Personal der Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung zuteil wird, hängt mit der großen Zahl der Bediensteten, die im öffentlichen Dienst im Bereich der Exekutive tätig sind, zusammen. 97 % der Bediensteten arbeiten im Exekutive, 2,1 % im Bereich der Legislative, und 0.9 % im Bereich der Judikative (z. B. Richter, Staatsanwälte)[101]. Die Bediensteten sollen qualifiziert sein, um unter den gewandelten politischen und wirtschaftlichen Bedingungen effektiv arbeiten zu können. Gesetzliche Regelungen müssen umgehend die maßgebliche Rolle einnehmen. Deswegen braucht man (je schneller desto besser) ein Gesetz über das Beamtentum in Rußland.

Die Reformierung des Staatsdienstes ist ein langwieriger Prozeß. Momentan wird eine Konzeption der Reform des Staatsdienstes ausgearbeitet. Diese Konzeption umschließt die verschiedenen Perioden der Reform des Staatsdienstes. Von heute auf morgen kann man in diesem Bereich nichts bewirken. Diese Konzeption der Reform des Staatsdienstes sollte insbesondere die vorhandenen Erfahrungen berücksichtigen: z. B. die Erfahrung mit dem Modell des Staatsdienstes des zaristischen Rußlands, das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in den USA.

Diese Konzeption sollte folgende Richtungen der Reform umfassen:

I. Die Einrichtung einer speziellen Behörde auf föderaler Ebene: Diese Behörde leitet die Reformarbeit in Rußland und zwar nicht nur bei der Exekutive, sondern auch bei den anderen Gewalten. Die übt die Kontrolle für die Reform aus. Man kann diese Behörde föderale Agen-

---

101 Rossiiskaja gaseta vom 18.9.1993.

tur für den Staatsdienst (oder Studienkommission) nennen. Diese Kommission sollte beim russischen Präsidentn eingerichtet werden, wobei sie teilweise der Staatsduma unterstellt werden muß.

Die Funktionen der Studienkommission sind:

a) die Ausarbeitung der Grundlagen der Personalpolitik und des Personalstandards im öffentlichen Dienst;

b) die Durchführung der Examen für die öffentlichen Bediensteten und die Organisation der Prüfungskommissionen bei den entsprechenden Fachhochschulen;

c) die Vorbereitung und Bestätigung eine Lehrprogramms für spezielle Hochschulen, bei denen die öffentlichen Bediensteten der Verwaltung weitergebildet werden können;

d) die Erfassung der föderalen öffentlichen Bediensteten;

e) die Aufklärung von Vorfällen im Staatsdienst;

f) die Organisation der wissenschaftlichen Arbeit im Bereich des öffentlichen Dienstes;

g) die Vorbereitung von Gesetzentwürfen betreffend den öffentlichen Dienst.

Es bedarf in Rußland besonderer Einrichtungen für die Auswahl und die Einstellung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst, nämlich die Staatsdienstkommission auf der föderalen Ebene und die kommunale Ernennungskommission auf der örtlichen Ebene. Die Staatsdienstkommission muß eine zentrale Bedeutung für das russische Dienstrecht erhalten. In ihr werden neben Mitgliedern aus der Beamtenschaft selbst die Mitarbeiter der Administration des russischen Präsidenten und die zuständigen Beamten bei der russischen Regierung, die Mitarbeiter der Russischen Akademie für den Staatsdienst beim russischen Präsidenten und die Hochschullehrer vertreten sein. Die Staatsdienstkommission wird Prüfungsverfahren organisieren und durchführen sowie Entlassungen und Disziplinarentscheidungen überprüfen. Es ist erforderlich, daß gegen Entscheidungen der Staatsdienstkommission eine gerichtliche Klage erhoben werden kann.

II. Die Reform des öffentlichen Dienstes in Rußland muß sich in drei Perioden vollziehen:

1) Erste Periode (1993-1995):
In dieser Periode könnten per Dekret des russischen Präsidenten die Grundlagen des föderalen Staatsdienstes, des Staatsdienstes der Subjekte der Russischen Föderation und des Dienstes bei den kommunalen Körperschaften geschaffen werden. Diese Rechtsakte müßten nur die allgemeinen Statusfragen im öffentlichen Dienst regeln.

2) Zweite Periode (1995-1997):
Im Laufe dieser Periode wird die Reform nicht nur von den Organen der föderalen Ebene, sondern auch von den Organen der Subjekte der Russischen Föderation und der kommunalen Selbstverwaltung in Angriff genommen. In dieser Periode erläßt das Parlament auch alle wichtigen Gesetze im Bereich des öffentlichen Dienstes.

3) Die dritte Periode dauert bis zum Ende dieses Jahrhunderts:
Analyse der geltenden Gesetze und sonstigen Rechtsakte im Bereich des öffentlichen Dienstes, Änderungen und Ergänzungen der dienstrechtlichen Gesetze. In diese Periode fällt die Masse der Gesetzgebung betreffend den Staatsdienst, insbesondere die Schaffung eines Gesetzbuchs für den öffentlichen Dienst – ein Kodex des Staatsdienstes.

III. Der Hauptsinn der Reform des Staatsdienstes ist:

- einerseits die Einrichtung des Berufsbeamtentums bei Verringerung der Zahl der Bediensteten. Diese müssen ihre Aufgaben pünktlich, sorgfältig, fleißig und ordentlich erledigen. Es ist erforderlich, einen leistungsfähigen und stabilen Staatsdienst zu schaffen;
- andererseits muß sichergestellt werden, daß die Bediensteten ihre Funktionen unter Beachtung der Menschenrechte ausüben[102]. Deswegen ist die öffentliche Kontrolle der Tätigkeit der Bediensteten erforderlich. Es gibt verschiedene Formen von Kontrolle: parlamentarische, gerichtliche, durch Öffentlichkeit und Presse, durch Veröffentlichung von Statistiken über den öffentlichen Dienst. Diese Kontrolle ist erforderlich, um einen sorgfältigen Umgang von Seiten der öffentlichen Bediensteten mit öffentlichen Mitteln hinzuführen.

Die Einzelziele der Reform des öffentlichen Dienst sind:

- Gewährleistung der fachlichen Kompetenz der öffentlichen Bediensteten;
- Gewährleistung des Dienstes im Interesse von Staat und Bürger;
- Hinführen zu ehrlicher und redlicher Amtsführung und tadelloser sittlicher Haltung;
- Ausschluß von Einflußnahmen bei der Amtsführung durch persönliche Beziehungen;
- Stärkung des persönlichen Verantwortlichkeitsgefühls der öffentlichen Bediensteten;
- Förderung der Weiterbildung und Fortbildung.

---

102 Siehe z. B. DIE WELT vom 8.10.1994: Europarat: Keine Rechtssicherheit in Rußland; Menschenrechtsexperten des Europarates haben in Rußland eine grundlegende Rechtsunsicherheit festgelegt. "In Untersuchungsgefängnissen herrschen unmenschliche Bedingungen, und bei der Verbrechensbekämpfung wenden die Behörden brutale Gewalt an", hieß es in dem in Straßburg herausgegebenen Bericht von Juristen des Gerichtshofes für Menschenrechte.

Es ist zur Zeit ein bedeutendes Anliegen, der Bevölkerung ein positives Bild des Staatsdienstes zu vermitteln. Im Laufe der sowjetischen Zeit entstanden in der Gesellschaft bestimmte Traditionen; dementsprechend spielt die Gleichheit für die Bürger eine sehr große Rolle. Der Staatsbedienstete hatte viele Privilegien. Daher rührt wahrscheinlich der Widerstand der Bürger gegen die Einrichtung des Berufsbeamtentums in Rußland. Deshalb müssen Wissenschaftler, Politiker und Journalisten stets die soziale Rolle des Berufsbeamtums unterstreichen. Hoffentlich weckt dies das Verständnis in der Gesellschaft für die Notwendigkeit des Berufsbeamtentums. Die Beachtung der Rechtmäßigkeit und der verfahrensmäßigen Fairneß steht im Einklang mit der Anerkennung öffentlicher Verwaltung als einer praktischen Tätigkeit, die dem öffentlichen Interesse am besten durch die effiziente Verwendung der Mittel und eine verantwortungsbewußte Ermessensausübung dient.

Die Gesetzgebung für den Staatsdienst ist bis heute unbestimmt und unvollständig. Viele Rechtsnormen entsprechen nicht den neuen Bedingungen der Verwaltung. Daraus ergeben sich natürlich Schwierigkeiten für die Anwendung dieser Rechtsnormen. Die hauptsächlichen Mängel zeigen sich zum Beispiel unter folgenden Aspekten:

a) die rechtliche Unbestimmtheit wird insbesondere deutlich in den wichtigsten Fragen der Organisation und des Aufbaus des Staatsdienstes;

b) unvollständige Berücksichtigung von Besonderheiten der Tätigkeitsmerkmale im Staatsdienst, d. h. nicht ausreichend differenzierte Tätigkeitsbeschreibungen.

Die gesetzlich geregelte Klassifikation der Ämter von Bediensteten (ENDS) ist in der Tat veraltet, widersprüchlich und entspricht schon lange nicht mehr der rechtlichen Praxis. Daher wäre es erstrebenswert, sie zu verändern. Entwürfe neuer Klassifikationen der öffentlichen Bediensteten liegen bereits vor. Zum Beispiel schlägt Prof. *Jurij Rosenbaum* eine einheitliche Klassifikation der Amtsstellung von öffentlichen Bediensteten[103] (EKDS) vor. Diese Einteilung ähnelt dem deutschen

---

103 *Rosenbaum* (Anm. 3), S. 18-19.

System der Laufbahnen und Besoldungsgruppen. Nach Meinung von *Rosenbaum* sollten alle Ämter im Verwaltungsapparat der Staatsbehörden in 4 Gruppen und 15 Stufen gegliedert werden:

1) die Gruppe "A" – Ämter des höheren leitenden Personals (die Stufen 13-15);
2) die Gruppe "B" – ebenfalls Ämter des höheren leitenden Personals (die Stufen 9-12);
3) die Gruppe "C" – Ämter der Spezialisten (die Stufen 4-8);
4) die Gruppe "D" – Ämter der sogenannten Ausführenden (die Stufe 1-3).

In Übereinstimmung mit dieser Klassifikation sollten die öffentlichen Institutionen Organigramme erstellen, in denen die Ämter der öffentlichen Bediensteten den entsprechenden Amtsstellen zugeordnet sind (z.B. geordnet nach bestimmten Klassifikationsgruppen und Abstufungen je nach Schwierigkeitsgrad der in den Amtstellen wahrzunehmenden Funktionen). Jedem öffentlichen Bediensteten müssen unter Bewertung seiner Leistung, seiner Ausbildung und unter Berücksichtigung anderer Kriterien (z.B. Dienstalter) bestimmte Qualifikationsgruppen und -stufen zugeordnet werden. Die erste Einstufung in die Rangordnung sowie die Versetzung in andere Ränge und Gruppen hat auf Grund der Entscheidung von Beurteilungskommissionen zu geschehen; diese sollten in allen Staatsbehörden, Betrieben, Anstalten und Organisationen gebildet werden und ihre Tätigkeiten unter der Leitung einer zentralen Beurteilungskommission ausüben, die nach *Rosenbaums* Vorschlag beim Hauptdezernat "Personalangelegenheiten der Regierung" anzusiedeln sei. Dazu sollte ein Beschluß "Über die Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der öffentlichen Bediensteten und die Einstufung in die Qualifikationsdienstränge" ausgearbeitet werden.

Eine wichtige Aufgabe besteht heute darin, die personaltechnischen Auswahlmechanismen im Staatsdienst zu verbessern. Dies kann z.B. dadurch geschehen, daß man bei Stellenbewertungen nach dem Kollegialitätsprinzip verfährt, d. h. eine Bewertungskommission einsetzt, und die Bewertungsmaßstäbe öffentlich-rechtlich kontrollierbar gestaltet.

Ein weiteres Problem liegt in der rechtlichen Regelung von Funktionen und Pflichten der öffentlichen Bediensteten. Hierzu scheinen mir insbesondere folgende Aspekte wichtig zu sein: die Bestimmung des rechtlichen Status von öffentlichen Bediensteten; die Regelung der Verwaltungstätigkeit der Bediensteten; die Feststellung der Verantwortlichkeit bei der Erfüllung der Pflichten; die Verfahren der Haftung.

Die Tätigkeit der öffentlichen Bediensteten wird im einzelnen durch Rechtsakte der Verwaltung geregelt. Es gibt momentan nur ein "Handbuch"[104], in dem Qualifikationsmerkmale bzw. Dienstvorschriften mit gemeinsamem Charakter aufgeführt werden; das dies nicht ausreicht, liegt auf der Hand. Es erscheint mir sinnvoll, neue Rechtsvorschriften vorzubereiten, die prinzipiell eine einheitliche, allumfassende und wissenschaftlich begründete Beschreibung der dienstlichen Stellung der öffentlichen Bediensteten gewährleisten.

Wichtig ist auch, eine rechtliche Regelung der Haftung der öffentlichen Bediensteten zu schaffen.

Die zur Zeit existierenden normativen Regelungen des Rechtsinstituts "Verantwortlichkeit der Bediensteten" berücksichtigen nicht genügend die Besonderheiten der Tätigkeit von solchen Bediensteten, die u.a. mit der Vorbereitung und Realisierung von Verwaltungsakten betraut sind. Auch für die Festigung der dienstlichen Disziplin und das Verantwortungsbewußtsein der Bediensteten in der Verwaltung und für die Ergebnisse ihrer dienstlichen Tätigkeit hat die Festlegung bzw. Regelung von Dienstordnungsverfahren eine große Bedeutung; dies gilt auch für die Bestimmung von Grenzen der Unterordnung im Dienst gegenüber rechtswidrigen Befehlen von Vorgesetzten. Die Einführung von Regelungen, die eine systematische Darstellung und Bewertung der geschuldeten Dienste vorsehen, könnte die Objektivität von Verantwortungszuweisungen erhöhen.

Die Verbesserung und Vervollkommnung des Staatsdienstes hängt auch von der rechtlichen Regelung der Interessenssphäre der Bediensteten (Laufbahnrecht, Beförderung etc.) ab. Ein Zusammenhang zwi-

---

104 SP SSSR, 1980, Nr. 3, Art. 17.

schen der Realisierung der Interessen und der Qualität der Diensterfüllung der Bediensteten ist offensichtlich; die Schaffung einer Laufbahnordnung erscheint als dringlich. In der wissenschaftlichen Literatur wurde das Problem des Laufbahnwesens zwar schon erörtert[105], allerdings ohne den Begriff "Laufbahnwesen" zu definieren; gesetzlich aber ist zur Zeit hierzu nichts geregelt, es sei denn, man zählt bestimmte Artikel des russischen Arbeitsgesetzbuches hierzu, in denen allerdings nur Vorrechte hinsichtlich Laufbahn und Beförderung für solche Bediensteten vorgesehen sind, die erfolgreich und "gewissenhaft" ihre Pflichten erfüllt haben; eine rechtliche Grundlage für "Vorrechte" der Bediensteten wurde aber auch hier nicht geschaffen. Das Arbeitsrecht enthält keine konkreten Kriterien und keine einheitliche Ordnung der Laufbahnen, was bei der Entwicklung einer gesetzlichen Grundlage aber erforderlich ist. In den einzelnen Ressorts, Wirtschaftszweigen, Betrieben, Anstalten etc. gelten nur innerdienstliche Regelungen. Die Entwicklung der Gesetzgebung in diesem Bereich erfordert die Ausarbeitung konkreter Kriterien für die Verwirklichung des Rechts der Bediensteten auf Laufbahn und Beförderung und die Realisierung der Laufbahnordnung. Die Sicherung der dienstlichen Interessen der Bediensteten, die mit der Laufbahnordnung verbunden sind, kann durch die Einrichtung von Laufbahngruppen, Besoldungsgruppen, Titeln und Rängen verwirklicht werden. Man kann dieses Problem aber auch durch Lohnerhöhungen bei der Erfüllung bestimmter Bedingungen lösen, weiterhin durch die Festsetzung eine zusätzlichen Entschädigung für das Dienstalter, darüber hinaus auch durch die Zuweisung einer anderen Dienststelle mit der Folge der Höhergruppierung und der Vergrößerung der Zahl der unterstehenden Mitarbeiter.

---

105 Vgl. etwa *M. Molodzow/V. Sojifer*, Sozial-rechtliche Aspekte der Dienstlaufbahn (Sozialno-pravovyje aspekty prodvishenija po rabote), Sovetskoje gosudarstvo i pravo 1973, Nr. 6, S. 72-77; *V. Pankin*, Organisatorisch-rechtliche Fragen der Laufbahnordnung auf der Stelle der Leiter (Organisazionno-pravovyje voprosy prodvishenija po slushbe na dolshnosti rukovoditeleji), Pravovedenije 1983, Nr. 4, S. 24-29.

Es bedarf ferner einer gesetzlichen Regelung der Nachwuchsförderung. Die Nachwuchsförderung hat sich nach der dienstlichen Beurteilung zu richten.

Die Entwicklung des russischen Staatsdienstes setzt die gesetzliche Festlegung der wichtigsten Grundsätze des öffentlichen Dienstes voraus. Als Grundsätze des Staatsdienstes werden die folgenden genannt:

- das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis: Dieser Grundsatz sollte in der Verfassung verankert werden. Zur Treuepflicht der Bediensteten gehört, daß sie jederzeit für den Staat und die Verfassungsordnung eintreten;
- das Neutralitätsprinzip, wonach Staatsbedienstete dem Gemeinwohl – nicht einer politischen Partei, Interessengruppe oder anderen Gesellschaftsbewegung – dienen sollen;
- die Begründung von Dienstverhältnissen, das Laufbahnwesen, die Besoldung und die Versorgung sowie die Beendigung von Dienstverhältnissen werden nur durch Gesetz geregelt. Dieses Gesetz sollte die Voraussetzungen und Formen der Begründung und Beendigung von Dienstverhältnissen genau festsetzen;
- die lebenslange Anstellung (das Lebenszeitprinzip): Dies könnte die Etablierung eines Berufsbeamtentum in Rußland bedeuten. Die Einstellung der öffentlichen Bediensteten auf Lebenszeit sollte ebenfalls in der Verfassung verankert werden. Sehr wichtig wäre die Festlegung einer gesetzlichen Altersgrenze bzw. die gesetzliche Festlegung der Voraussetzungen einer vorzeitigen Pensionierung. Ein solcher Grundsatz wäre auch deshalb von Bedeutung, weil so die Tätigkeiten und Dienstverhältnisse von öffentlichen Bediensteten in den Rang von "Hauptberufen" gehoben würden;
- der Leistungsgrundsatz und das Gleichheitsprinzip: Jeder Bürger muß nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt haben. Die Leistung ist das entscheidende Zulassungskriterium für den öffentlichen Dienst. Zur Sicherung des Leistungsgrundsatzes muß auch ein besonderes Disziplinarrecht für Bedienstete geschaffen werden.

Die Tätigkeit, die im Rahmen des Staatsdienstes ausgeübt wird, muß auf der Grundlage einer modernen Gesetzgebung geregelt werden – nicht nur einschließlich der Fragen materiell-rechtlichen, sondern auch der Fragen prozeßrechtlichen Charakters.

Die öffentliche Bediensteten gehören unterschiedlichen Kategorien an und unterliegen daher unterschiedlichen rechtlichen Regelungen. Hier tut sich eine entscheidende Frage auf: Können überhaupt alle Verhältnisse, die in den unterschiedlichen Rechtszweigen geregelt werden, von nur einem Gesetz über den Staatsdienst erfaßt werden? Ein künftiges Gesetz zum Staatsdienst in Rußland sollte nur ganz bestimmte dienstliche Verhältnisse betreffen; die Regelungen sollten nur für Beamten gelten; für Arbeiter und andere Beschäftigungskategorien im öffentlichen Dienst sollten andere rechtliche Normen, vor allem arbeitsrechtliche, erstellt werden.

Weil die "Amtspersonen"[106] im öffentlichen Dienst eine besondere Gruppe von öffentlichen Bediensteten darstellt, ist es erforderlich, ein Gesetz über die Rechtsstellung der "Amtsperson" im öffentlichen Dienst zu verabschieden[107]. Ein solches Gesetz ist für eine klare gesetzliche Regelung dieser Kategorie der öffentlichen Bediensteten erforderlich. In diesem Gesetz muß die berufliche Tätigkeit der "Amtspersonen" geregelt werden. Nach meiner Meinung ist es sehr nützlich und an der Zeit, eine Sonderregelung der Rechtsstellung der "Amtsperson" (denen in Deutschland die Kategorie Beamte entspricht) zu treffen. In diesem Gesetz könnte z.B. folgendes geregelt werden:

a) eine einheitliche Definition der "Amtsperson";

b) Zugang zu den Ämtern in der Staatsverwaltung, rechtliche Voraussetzungen der Begründung des Dienstverhältnisses, Wesen des Dienstverhältnisses, seine Änderung und Beendigung;

c) Rechte und Pflichten der "Amtspersonen";

---

106 Zur "Amtsperson" vgl. Abschnitt III. 5.

107 Organisation und Tätigkeit der aus der Verwaltung entsandten Abgeordneten, Richter und Staatsanwälte sind schon heute Gegenstand besonderer gesetzlicher Regelungen.

d) Besoldung und Versorgung der "Amtspersonen";

e) Errichtung eines einheitlichen Systems der Motivierung der "Amtspersonen".

Es bedarf auch der Vervollkommnung und Kodifizierung der ordnungsrechtlichen, disziplinarischen und vermögensrechtlichen Verantwortung der "Amtspersonen". Insbesondere sollten die rechtlichen Grundzüge des Disziplinarrechts definiert werden: Zweck des Disziplinarrechts, Begriff des Dienstvergehens, das Disziplinarverfahren, die Disziplinarorgane. Zwingend erforderlich ist es, den Schutz der "Amtspersonen" im Disziplinarverfahren gesetzlich zu regeln. Wie sich zeigt, geht es heute um die Wiedergeburt des Berufsbeamtentums in der Rußland.

2. Die Struktur des Gesetzentwurfes über die "Grundlagen des Staatsdienstes in der Russischen Föderation"

Dem russischen Parlament, der Föderativen Versammlung, liegt derzeit der Entwurf eines Gesetzes über den Staatsdienst der Russischen Föderation vor. Die Struktur und die wesentlichen Grundsätze des vom Parlament vor zwei Jahren vorgeschlagenen Gesetzes wurden in der juristischen Literatur in Rußland ausführlich behandelt. Es geht heute nicht nur um die Reform eines Teils des russischen öffentlichen Dienstes (die Schaffung des Beamtentums), sondern auch um die Reform des ganzen Dienstrechts Rußlands. Das neue Gesetz soll stark veränderten politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnissen in Rußland Rechnung tragen. Die Struktur des künftigen Gesetzes über den Staatsdienst wurde folgendermaßen festgelegt:

a) die eigentlichen Aufgaben und die Grundsätze des Staatsdienstes;

b) die Errichtung und die Aufhebung des öffentlichen Amtes. Das Amt ist die zentrale Institution einer jeden Behörde. Das Amt definiert die dienstlichen Aufgaben der Bediensteten, die im öffenlichen Dienst tätig sind, sowie ihre Rechte, Pflichten und beruflichen Anforderungen. Jedes Amt muß eindeutig definiert sein, weil dies in der Praxis eine wichtige Bedingung für die Erfüllung der Staats-

funktionen ist. Bei der Charakterisierung des Amtes ist wichtig, einen Katalog der Arten und des Umfangs der dienstlichen Tätigkeiten auszuarbeiten;

c) die Begründung des Dienstverhältnisses: Die Art und Weise der Einstellung (Ernennung, Wahl, Vertrag und andere). Das Gesetz muß den Zugang zum russischen Staatsdienst regeln, seine Organisationsformen und die Qualifikationsverfahren festlegen. Im Gesetz müssen alle Arten der Einstellung genannt werden. Deswegen ist es sinnvoll, eindeutige und konkrete Kriterien und Anforderungen für diese festzulegen. Das Beste wäre, wenn auch die Art und Weise der Bewertung der Leistung der Bewerber für ein Amt festgesetzt würde. Diese Frage ist in der wissenschaftlichen Literatur noch nicht ausreichend diskutiert worden;

d) die Laufbahnordnung, die Beförderung und das Beurteilungswesen; die Errichtung eines Systems von Normen über die Motivierung der öffentlichen Bediensteten; die Schaffung von Kriterien und konkreten Merkmalen für die Bewertung der Leistung der Bediensteten. Im Gesetz sollte bezüglich der dienstlichen Beurteilung folgendes festgelegt werden: Ziel und Aufgaben der Beurteilung; die Grundsätze der Beurteilung; Beurteilungsverfahren: (1) die Bestimmung des Kreises der öffentlichen Bediensteten, die einer Beurteilung unterliegen; (2) das Verfahren der Errichtung der Beurteilungskomissionen und ihre Funktionen; (3) Protokoll über die Entscheidungen und Empfehlungen der jeweiligen Beurteilungskomission in Bezug auf den beurteilten Bediensteten; (4) Rechtsschutz für die Lösung von Konflikten, die mit dem Ergebnis der Beurteilung verbunden sind. Jede staatliche Behörde muß einen eigenen Beschluß über die Art und Weise der dienstlichen Beurteilung der Bediensteten dieser Behörde fassen;

e) die Rechtstellung der Bediensteten, d. h. ihre Rechte und Pflichten: Der Inhalt des rechtlichen Status der öffentlichen Bediensteten und die Festlegung ihrer dienstlichen Stellung ist gegenwärtig ein wesentliches Problem. Diese Festlegungen sind wichtige Voraussetzungen nicht nur für die Organisation der Tätigkeit der Bedienste-

ten, sondern auch für die Effektivität des Verwaltungsapparates insgesamt.

Zur Zeit gibt es in jeder Behörde ressortmäßige Dienstanweisungen und andere Dienstvorschriften, die die Rechte und Pflichten der Staatsbediensteten definieren. Es gelten darüber hinaus Rechtsakte für einzelne Bediensteten (z.B. "Einheiticher Beschluß über den Hauptrechtsberater", "Einheitlicher Beschluß über den Hauptbuchhalter"). Aber in diesen Dienstvorschriften werden nur die beruflichen Rechte und Pflichten der Staatsbedienstete bestimmt. Das ist in der Praxis auch sehr wichtig. Für jeden öffentlichen Bediensteten müssen einheitliche Rechte und Pflichten geschaffen werden, die in der Verfassung und in anderen Gesetzen zu verankern sind. Ein Beispiel: Es besteht die allgemeine Pflicht der öffentlichen Bediensteten, rechtzeitig und korrekt die dienstlichen Weisungen, die Entscheidungen, die Beschlüsse und die anderen Handlungen von vorgesetzten Stellen zu erfüllen. Dies muß gesetzlich präzisiert werden. Falls der Bedienstete eine rechtswidrige Anweisung von seinem Vorgesetzten erhält oder dieser Befehl seine Dienstbefugnisse überschreitet, ist er verpflichtet, die Ausführung dieser Weisung zu unterlassen. Aber der Bedienstete muß sich schriftlich über die Gründe dafür gegenüber der Behörde oder der Amtsperson, die die Anweisung erteilt hat, erklären. Anderes Beispiel: Theoretisch besteht die Möglichkeit, daß ein Bediensteter strafbare Befehle bekommen kann. In diesem Fall ist gesetzlich zu regeln, daß er von der Erfüllung dieses Befehls absehen und schriftlich der Aufsichtsbehörde darüber berichten muß.

Der Gesetzgeber muß auch in der russischen Verfassung sowie in den Verfassungen der russischen Republiken die Grundzüge der Rechtsstellung des öffentlichen Dienstes regeln. Wenn in Rußland ein Gesetz über die "Grundlagen des Staatsdienstes der Russischen Föderation" verabschiedet wird, dann müssen auch die Republiken Rußlands, die Kreise und die Gebiete Gesetze betreffend den Staatsdienst verabschieden[108].

---

108 Die Russische Föderation verfügt nach der russischen Verfassung über eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit für den Staatsdienst.

Der oben erwähnte Gesetzentwurf mit dem Titel "Die Grundlage des Staatsdienstes der Russischen Föderation" ist das erste komplexe rechtliche Dokument im Bereich des öffentlichen Dienstes:

KAPITEL I. Allgemeine Grundlagen

Art. 1. Ziel des Gesetzes

Art. 2. Begriff des öffentlichen Dienstes

Art. 3. Grundsätze des öffentlichen Dienstes

Art. 4. Föderative Grundlage des öffentlichen Dienstes

Art. 5. Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Dienstes

KAPITEL II. Öffentliches Amt

Art. 6. Begriff des öffentlichen Amtes

Art. 7. Klassifikation der politischen staatlichen Ämter

Art. 8. Klassifikation der administrativen staatlichen Ämter

Art. 9. Qualitative Anforderungen an die administrativen staatlichen Ämter

KAPITEL III. Der Bedienstete

Art. 10. Bediensteter

Art. 11. Vorgesetzter

Art. 12. Pflichten der Bediensteten im öffentlichen Dienst

Art. 13. Rechte der Bediensteten im öffentlichen Dienst

Art. 14. Verantwortlichkeit der Bediensteten

Art. 15. Beschränkungen, die für die Bediensteten mit dem öffentlichen Dienst verbunden sind

Art. 16. Geheimhaltung im öffentlichen Dienst

Art. 17. Gewährleistungen für die Bediensteten

Art. 18. Besoldung der Bediensteten

Art. 19. Zuschläge und Zuwendungen

Art. 20. Fürsorge gegenüber den Bediensteten

Art. 21. Motivierung der Bediensteten

KAPITEL IV. Laufbahnen

Art. 22. Zulassung zum öffentlichen Dienst

Art. 23. Diensteid

Art. 24. Erklärung über das Einkommen und über die Vermögensverhältnisse der Bediensteten

Art. 25. Voraussetzungen für die Zulassung zum öffentlichen Dienst

Art. 26. Dienstliche Beurteilung

Art. 27. Beförderung

Art. 28. Rangstufen der Bediensteten

Art. 29. Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst

Art. 30. Allgemeine Voraussetzungen der Beendigung des Dienstverhältnisses

Art. 31. Entlassung des Bediensteten, der ein politisches staatliches Amt innehat

Art. 32. Entlassung des Bediensteten, der ein administratives Amt und einen Dienstrang innehat

Art. 33. Entlassung des Bediensteten, der ein administratives Amt innehat

Art. 34. Gründe für die Beendigung des Dienstverhältnisses

KAPITEL V. Verwaltung des öffentlichen Dienstes

Art. 35. Verwaltungsbehörde des öffentlichen Dienstes

Art. 36. Verwaltungsstandard im öffentlichen Dienst

Art. 37. Register der Bediensteten

Art. 38. Finanzierung des öffentlichen Dienstes

Art. 39. Streitigkeiten im öffentlichen Dienst

Art. 40. Kontrolle im öffentlichen Dienst.

Dieser Gesetzentwurf erstreckt sich nicht auf alle Ämter des Staatsdienstes. Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Bediensteten in der Administration des russischen Präsidenten, im Apparat der Regierung, in den Apparaten der Kammern der Föderalen Versammlung, des Ver-

fassungsgerichts, des Obersten Gerichts, des Obersten Schiedsgerichts und der Zentralwahlkomission werden durch Sonderrechtsakte geregelt.

Dieser Gesetzentwurf betrifft nur Staatsbedienstete der unmittelbaren Staatsverwaltung. Die gesellschaftlichen Organisationen, Genossenschaften und anderen gesellschaftlichen Anstalten des öffentlichen Rechts könnten eigene rechtliche Vorschriften im Bereich des öffentlichen Dienstes erlassen.

VII. ZUSAMMENFASSUNG

Zum Schluß müssen noch kurze Bemerkungen über einige entscheidende Auswirkungen der Reform des russischen Dienstrechts gemacht werden. Das russische Dienstrecht stellt eine Rechtsmaterie dar, die gerade zur Zeit ständig in Bewegung ist. Die Reform des russischen Dienstrechts hat zwar vor etwa drei Jahren begonnen, die bisherigen Schritte beruhen indessen nicht auf einem schlüssigen Konzept. Die Aufzählung von Problemen des heutigen Dienstrechts macht deutlich, daß im Bereich des öffentlichen Dienstes wichtige Veränderungen durchgeführt werden müssen. Daneben stellen sich neue Rechtsfragen, die auf die Zukunft des öffentlichen Dienstes nicht ohne Einfluß bleiben werden. Die Fortentwicklung des Rechts, die Weiterentwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik und neue Einzelprobleme werden sich in der legislativen Tätigkeit, der Rechtsprechung und in der rechtswissenschaftlichen Literatur niederschlagen. Das Dienstrecht Rußlands muß unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu geordnet werden. Aufgrund des politischen Konsenses über die Notwendigkeit eines föderativ-einheitlichen Dienstrechts legt man die Rahmenkompetenz der Föderation so aus, daß den Republiken und den anderen Subjekten der Russischen Föderation für ihre Gesetzgebung kaum noch Spielraum bleibt. Verwaltungsreform und Reform des öffentlichen Dienstes sind miteinander zu verbinden. Die Laufbahnreform muß das Leistungsprinzip stärker in den Vordergrund stellen und die Personalführung flexibler gestalten.

Der Hauptsinn der Reform des öffentlichen Dienstes besteht in der Einrichtung des Berufsbeamtentums bei Verringerung der Zahl der Bediensteten, die ihre Funktionen unter Beachtung der Menschenrechte ausüben sollen. Es liegt aber auf der Hand, daß der Aufbau des Berufsbeamtentums in der Russischen Föderation nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen ist[109]. Denn es handelt sich hierbei um eine bislang in Rußland nicht existente Rechtsmaterie.

Das russische Dienstrecht wird momentan in Anlehnung in das deutsche Recht reformiert. Die Reform des Dienstrechts begann 1991. Zur Zeit wird der Organisationsaufbau des öffentlichen Dienstes durchgeführt. Der Staatsdienst muß effektiv, stabil, flexibel und offen für Veränderungen und Verbesserungen werden. Es ist heute in Rußland an der Zeit, den öffentlichen Dienst dem Wandel und der Neuordnung zu unterwerfen.

Der russische öffentliche Dienst ist lange Zeit durch spezielle sowjetische Eigenschaften und Merkmale gekennzeichnet gewesen, die eindeutig nicht mit dem legalistisch-rationalen Modell[110] einer staatlichen Bürokratie übereinstimmen. Der russische Staatsdienst basierte weitgehend auf abstrakten, politisierten und für die Praxis irrelevanten Kriterien.

Es sollte deutlich geworden sein, daß zur Organisation des öffentlichen Dienstes grundsätzlich ein gesetzlich normiertes, vom öffentlichen Recht bestimmtes Dienstverhältnis zwischen den verschiedenen öffentlichen Verwaltungen und ihrem Personal gewählt werden muß.

---

109 Auch der Aufbau des Berufsbeamtentums in der Republik Polen geht langsam voran; siehe dazu *S. Nowotny*, Der Entwurf eines Gesetzes über den Zivilstaatsdienst der Republik Polen, ZBR 1994, S. 261 ff.

110 Vgl. etwa *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., 1972, S. 124 ff., 551 ff.; *G. Schmid/H. Treiber*, Bürokratie und Politik - Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 21 ff.; *R. Zippelius*, Die Rolle der Bürokratie im pluralistischen Staat, in: *W. Leisner* (Hrsg.), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, 1975, S. 217 (219 ff.); *A. Obolonskij*, Bürokratie und Bürokatismus (Bürokratija i bürokratizm), Gosudarstvo i pravo 1993, Nr. 12, S. 89 ff.

Nach einer langen Zeit rechtlicher Unsicherheit sollte das privatrechtliche Dienstverhältnis fest etabliert werden und eine Alternative zum klassischen Beamtenverhältnis bilden. Das Dienstrecht der Angestellten und Bediensteten des technischen Personals (Arbeiter) im öffentlichen Dienst sollte durch Tarifverträge augestaltet werden.

Die Föderale Versammlung (das russische Parlament) zeigt sich unzufrieden über den derzeitigen Zustand der dienstrechtlichen Gesetzgebung Rußlands.

Vorgeschlagen wird, daß bei der Festlegung des parlamentarischen Gesetzgebungsprogramms Überlegungen zur Reform und zum Neuaufbau des Dienstrechts angestellt und auf dieser Grundlage durch die Kommission Vorschläge ausgearbeitet werden sollen. Zur besseren Information der Öffentlichkeit sei es nötig, daß neue Gesetze und Verordnungen nicht nur im Amtsblatt, sondern auch durch Presse und Rundfunk bekanntgemacht werden.

Zur Zeit besteht die Möglichkeit, Radikale in den öffentlichen Dienst einzustellen. Damit Verfassungsfeinde nicht in den Staatsdienst gelangen, um den Staat von innen bekämpfen zu können, sollten in dem künftigen Gesetz dafür Grundsätze festgelegt werden.

Heute gibt es in Rußland ein Mehrparteiensystem, das in der Verfassung verankert ist. Rußland steht nunmehr vor dem Problem des Aufbaus des Staatsdienstes im Parteienstaat. Der Gesetzgeber müßte aus diesem Grunde die wichtigsten Grundsätze des modernen öffentlichen Dienstes festlegen:

- Treuepflicht der Bediensteten;
- politische Neutralität;
- Schutz der freiheitlichen demokratischen Ordnung;
- Sicherung der Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte durch die Bediensteten.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги предыдущим рассуждениям, можно сделать главные выводы и отдельные короткие замечания относительно важнейших черт и основных направлений реформы государственной службы в Российской Федерации.

I. Современное государство характеризуется наличием множества разнообразных задач и функций, от профессионального и точного осуществления которых зависит функционирование всей общественно-политической системы. Поэтому оно должно включать в свой организм профессиональный служебный корпус, организация и деятельность которого регламентируются законодательными актами. Очевидно, что в данном случае речь идет о таком обязательном государственно-правовом институте, который называется "государственная служба"[1]; во многих странах её именуют "публичной службой"[2], а в некоторых - "гражданской службой"[3].

---

1 В Российской Федерации (как и в бывшем Советском Союзе) в сфере служебных отношений употребляется термин "государственная служба". В царской России наряду с понятием "государственная служба" использовался термин "общественная служба" (последний можно было рассматривать в качестве эквивалента понятия "публичная служба". См., например: *Кенигсон А. В.* Проступки и преступления по службе Государственной и Общественной. Ташкент, 1913). Термин "государственная служба" распространен также и в других странах (Англия, Ирландия). См.: *N. Johnson*, Das Recht des öffentlichen Dienstes in Großbritannien, in: *S. Magiera/H. Siedentopf* (Hrsg.), Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 341 (359 ff.); *J. Gallagher/S. Dooney*, Das Recht des öffentlichen Dienstes in Irland, in: *ebd.*, S. 435 (440 ff.).

2 Термин "публичная служба" используется в ФРГ, Испании, Бельгии и в других странах. См., например: *U. Battis*, Beamtenrecht, in: *Achterberg/Püttner* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. I, 1990, S. 899 ff.; *R. Maes*, Das Recht des öffentlichen Dienstes in Belgien, in: *S. Magiera/H. Siedentopf* (Hrsg.), Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 67 (88 ff.); *R. Garcia Macho*, Das Recht des öffentlichen

Бывшая советская государственная служба по своим критериям и существенным признакам противоречила концепции рациональной бюрократии[4]. Советская государственная служба базировалась во многом на абстрактных, "политизированных", а, следовательно, второстепенных и неважных для практики принципах. Изменение социально-политической и государственно-правовой ситуации в стране обусловили необходимость реформирования государственной службы.

Современная государственная служба России представляет собой с юридической точки зрения правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идет поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения. Перечисление всех противоречий и проблем государственной службы России позволяет ясно представить, что в этой области должны произойти в будущем важнейшие изменения. Думается, что грядущие законодательные новеллы в сфере государственной службы приведут к нормативному закреплению особой группы занятых на государственной службе лиц - *чиновников* ("*государственных служащих*", "*должностных лиц*", или, может быть, их назовут иначе), имеющих особый государственно-служебный статус. Современное

Dienstes in Spanien, in: *S. Magiera/H. Siedentopf* (Hrsg.), Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 731 (740 ff.).

3 В Англии употребляется также термин "гражданская государственная служба". См., например: *Ефремов Л.* Об опыте организации Британской гражданской службы. Сов. юстиция. 1991. № 19. С. 11-12.

4 См.: *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft (Grundriß der verstehenden Soziologie), 5. Aufl., 1972, S. 124 ff., 551 ff.; *G. Schmid/H. Treiber*, Bürokratie und Politik - Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 21 ff.; *R. Zippelius*, Die Rolle der Bürokratie im pluralistischen Staat, in: *W. Leisner* (Hrsg.), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, 1975, S. 217 (219 ff.); *Оболонский А. В.* Бюрократия и бюрократизм (К теории вопроса). Государство и право. 1993. № 12. С. 88-89.

развитие законодательства позволяет утверждать, как это уже отмечено в подзаголовке данной книги, что Россия находится на пути возрождения института профессионального чиновничества. Этот институт, основываясь на профессионализме, способностях, политическом нейтралитете служащих и качественном исполнении ими служебных обязанностей, обеспечивает во многих странах стабильное государственное управление и является важнейшим фактором сохранения и позитивного развития государственности.

II. Реформа государственной службы в Российской Федерации началась вместе с принятием в 1990-94 гг. новых законов и других нормативных актов[5]. Однако эти мероприятия осуществлялись до последнего времени без специального разработанного плана

---

5 На необходимость проведения реформы государственной службы ученые постоянно обращали внимание. См., например: *Манохин В. М.* Концепция Закона о государственной службе. Сов. государство и право. 1991. № 12. С. 90-98; *Атаманчук Г. В.* Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации. Вестник государственной службы. М., 1992, июнь. С. 5-16; *Он же.* Государственная служба как сфера управления. Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4. С. 15; *Розенбаум Ю. А.* Система работы с кадрами в условиях перестройки: Социально-правовой аспект. Сов. государство и право. 1986. № 12. С. 11-20; *Сергиенко Л. А.* Совершенствование законодательства о советской государственной службе. Сов. государство и право. 1984. № 5. С. 27-34.

Были опубликованы также работы, в которых рассматриваются важнейшие вопросы, тесно взаимосвязанные с теорией государственной службы. См., например: *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990; *Бельский К. С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении: Понятие, формы, факторы укрепления. М., 1988; *Он же.* Персональная ответственность в советском государственном управлении: Моральные, экономические и политические аспекты. М., 1989; *Он же.* Разделение властей и ответственность в государственном управлении: Политологические аспекты. М., 1990; *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988; *Оболонский А. В.* Человек и государственное управление. М., 1987; *Пискотин М. И.* Социализм и государственное управление. М., 1988.

реформирования государственной службы, без четких представлений об этапах и сути нововведений в сфере государственной службы. И только в конце 1993 года одновременно с утверждением Указом Президента России от 22 декабря 1993 г. "Положения о федеральной государственной службе" были опубликованы тезисы концепции о реформировании государственной службы[6] в России.

Авторы опубликованной программы (тезисов) реформы государственной службы определили несколько этапов этой реформы. Однако в этих тезисах трудно увидеть конкретную цель *правовой реформы* и *модель будущей государственной службы*: реформировать старую государственную службу (с какими конкретными целями и на каких принципах?) или создавать новую (отвечающую каким требованиям?). Каковы цели правового регулирования отношений в сфере государственной службы? Очевидно, что до сих пор с юридической точки зрения не установлена цель реформы и правовая модель государственной службы. Социально-политическая цель реформы, показывающая практический желаемый результат, предельно ясна: "Основной смысл реформы государственной службы заключается в том, чтобы, с одной стороны, образовать количественно небольшой корпус профессиональных служащих, а с другой - осуществлять порядок и управление, не нарушая прав и свобод граждан"[7]. Однако остается без ответа вопрос: какова правовая оболочка будущей государственной службы? Ведь трудно согласиться с такой, например, доминирующей в общественном сознании целью реформы как "создание количе-

---

6 См.: Рос. газета. 1994. 23 и 24 декабря. В 1992 г. в специальном издании Роскадров России были также опубликованы тезисы концепции развития государственной службы; см.: Развитие государственной службы в Российской Федерации (тезисы концепции). Вестник государственной службы. М., 1992, август. С. 2-8. В научной литературе появились уже критические заметки по поводу опубликованных тезисов концепции о реформировании государственной службы. См., например: *Бельский К. С.* О концепции реформы государственной службы в России. Государство и право. 1994. № 4. С. 24-32.

7 *Бельский К. С.* Указ. соч. С. 31.

ственно небольшого корпуса государственных служащих, которые умеют качественно осуществлять государственные функции".

Думается, что целью реформы является создание эффективной государственной службы и профессионального чиновничества, организация и деятельность которого регулируются законодательными актами традиционного для этой сферы правового содержания[8]. В зависимости от выбора модели государственной службы необходимо формировать систему законодательства о государственной службе, которое должно устанавливать признаки (обязательные черты) понятия государственного служащего, виды служащих, классификацию государственных должностей и критерии их замещения, вопросы прохождения службы и повышения по службе, привилегии чиновников и многие другие вопросы.

Существовавшая в Советском Союзе и продолжающая ныне действовать в Российской Федерации классификация государственных служащих (руководители, специалисты и технические исполнители) является, на мой взгляд, принципиально неверной, так как она направлена против организации эффективной государственной службы и порождает на практике множество проблем. Ведь кроме указанных видов государственных служащих потребовалась выработка и обоснование таких категорий служащих как "должностные лица", "представители власти", "ответственные работники" и т.д. На практике же этим создавались часто непреодолимые трудности. Несовершенство ныне действующего законодательства о государственной службе также является причиной многих проблем в законотворческой деятельности. Например, в проекте закона Российской Федерации о борьбе с коррупцией (в

---

8 Например, в Республике Польша законодатели избрали путь выделения из всех государственных служащих такой категории как чиновники. Предполагается, что другие законы будут регулировать правовой статус "простых" служащих и технического персонала, занятых работой в органах публичной власти. См.: *S. Nowotny*, Der Entwurf eines Gesetzes über den Zivilstaatsdienst der Republik Polen, ZBR 1994, S. 261 ff.

редакции от июля 1994 г.) расплывчатостью и непонятностью страдает чуть ли не каждая статья, так как основные понятия не определены должным образом в законодательстве о государственной службе.

Правовое регулирование государственно-служебных процессов в настоящее время отстает от уровня развития тенденций и закономерностей в реформировании системы государственного управления, аппарата государства, муниципальных органов. Ведь государственная служба как правовой институт или отрасль права (служебное право) должна обеспечивать стабильное управление; она может играть роль стабилизации социально-политической жизни, разрешения политических конфликтов, уравновешивания действий различных политических сил. Очевидно, что решение отдельных политических и экономических проблем во многом зависит от создания и улучшения правового механизма регулирования служебных отношений. Предстоит огромная работа по разработке и принятию множества законодательных и других нормативных актов, регламентирующих государственно-служебные отношения.

III. Государственная служба представляет собой систему правоотношений, которые регулируются не только административно-правовыми нормами, но и нормами других отраслей права: государственного, муниципального, трудового права и т. д. В связи с этим, очевидно, будет усиливаться также тенденция по выделению сходных правоотношений в одну правовую отрасль. На мой взгляд, законотворческий процесс в области государственной службы России приведет к тому, что в ближайшем будущем появится новая отрасль права - *служебное право* - со своим предметом правового регулирования, т. е. как система правовых норм, регулирующих отношения в области государственной службы. С практической государственной точки зрения итогом реформирования государственной службы станет, очевидно, возникновение на месте устаревшей и неэффективной государственной службы современной публичной службы.

Служебное право должно стать регулятором государственно-служебных отношений, возникающих не только в сфере деятельности государственных органов, внутри государственной администрации, но и в области функционирования органов местного самоуправления. Конечно, в системе государственной службы останется много места и для отношений, регулируемых частным правом. Ведь определенные государственные функции будут осуществлять служащие, имеющие отличное от правового статуса профессиональных чиновников правовое положение. Чиновники - это служащие со специальным набором прав и обязанностей. Во многих странах они являются субъектами реализации высших полномочий государственной власти, выполняют особо важные государственные функции, состоят в особенных правовых отношениях с государством (отношение верности и доверия) и назначаются на должность путем издания административно-правового акта.

IV. Устанавливая в законодательном порядке классическое государственно-правовое служебное отношение, необходимо создавать законодательство, регулирующее правовой статус других государственных служащих, состоящих в трудовых (частно-правовых) отношениях с государственными органами. Эти лица также заняты определенным трудом на государственной службе, однако они не должны выполнять специфических государственных задач и функций, которые находятся в компетенции только высшей категории служащих. Государственно-служебное отношение "простых" государственных служащих будет возникать на основе другого способа замещения должности в государственной администрации - путем заключения трудового договора, содержание которого подлежит регулированию частным правом (трудовым, например). Думается, что реформирование административного права, регулирующего отношения публично-правового характера, должны положить начало реформы всей системы государственной службы.

На мой взгляд, предстоит развитие и конституционно-правовых норм о государственной службе (в 1991 году в одном из проек-

тов Конституции России содержалась глава, посвященная государственной службе[9]). Современный уровень конституционно-пра-вового регулирования вопросов государственной службы является весьма неполным и страдает неопределенностью.

На основе политического консенсуса о необходимости единой федеральной государственной службы (и, следовательно, единого федерального служебного законодательства и служебного права), федеральным органам государственной власти нужно предпринять все возможное по реализиции установленных в Конституции Российской Федерации полномочий с целью создания так называемого "рамочного" законодательства о государственной службе (ст. 71 Конституции России). Все субъекты Российской Федерации, основываясь на разработанных и принятых на федеральном уровне законодательных актах, будут разрабатывать и принимать собственные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные вопросы.

V. Реформирование государственной службы до планируемых пределов - длящийся процесс, связанный (а во многом и зависимый от других обстоятельств) с другими реформами, со многими дополнениями и изменениями, происходящими внутри самого государства и законодательства. Серьезный государственный подход к проблемам государственной службы требует учета многих

---

9 Практически все проекты Конституции России включали в текст статью о равном доступе граждан к государственным должностям (равный доступ для поступления на государственную службу). См., например: ст. 25 проекта Конституции России, разработанного рабочей группой под руководством *С. М. Шахрая*; ст. 17 (п. 2), ст. 28 проекта Конституции России, разработанного *С. С. Алексеевым* и *А. А. Собчаком*; ст. 30 проекта Конституции, подготовленного Конституционной комиссией Российской Федерации; ст. 31 проекта Конституции России, подготовленного Конституционным Совещанием 12 июля 1993 г.

В 1994 году в Германии была опубликована книга "Проекты конституции Российской Федерации", включающая все подготовленные в 1992-1993 г. проекты российской конституции. См.: *J. C. Traut* (Hrsg.), Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation, 1994.

факторов: управление, политика, экономика, право. Все это переплетается, когда мы говорим о государственной службе. Изменения, происходящие в обществе, экономике и политике, непременно будут влиять на формирование новой системы государственной службы. Реформа государственного управления и реформа государственной службы взаимосвязаны между собой.

Необходимо учитывать весьма интересный опыт дореволюционной России[10], отдельные полезные положения советской госу-

---

10 См., например: *Евреинов В. А.* Гражданское чинопроизводство в России. Исторический очерк. СПб., 1888; *Кенигсон А. В.* Проступки и преступления по службе Государственной и Общественной. Ташкент, 1913; Российское законодательство X - XX веков. В 9-ти томах. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1986. Отсутствие должного внимания к вопросам истории государственной службы в годы существования СССР подтверждается также отсутствием научных работ по истории развития государственной службы в России как до революции 1917 г., так и после неё. В зарубежной западной литературе, напротив, можно обнаружить весьма обстоятельный анализ вопросов истории развития государственной службы в России. См., например: *A. Bilinsky*, Der sowjetische öffentliche Dienst vor dem Hintergrund des deutschen Beamtenrechts, ROW 1981, S. 41 ff.; *H. H. Kaysers*, Der öffentliche Dienst in der DDR, Historische Entwicklung und geltendes Recht, RiA 1971, S. 144; *W. Jaskiewicz*, Allgemeines Gutachten zu besonderen Fragen des öffentlichen Dienstes in den sozialistischen Staaten, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 3, Recht und System des öffentlichen Dienstes (Österreich, sozialistische Staaten, Jugoslawien, Polen, Ungarn), hrsg. von *J. H. Kaiser, F. Mayer, C. H. Ule*, 1973, S. 65 (67 ff.); *O. Luchterhandt*, Zur Klassifizierung und Rechtsstellung der sowjetischen Staatsangestellten, in: *Meissner/Brunner/Löwenthal* (Hrsg.), Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion, 1978, S. 137 (139 ff.); *H. J. Torke*, Das russische Beamtentum in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Forschungen zur osteuropäischen Geschichte, Band 13, 1967; *R. Melville/T. Steffens*, Die Bevölkerung, in: *G. Schramm* (Hrsg.), Handbuch der Geschichte Rußlands, Band 3 (1856 - 1945: Von den autokratischen Reformen zum Sowjetstaat), II. Halbband, 1992, S. 1009 (1174 - 1179); *S. Plaggenborg*, Die Organisation des Sowjetstaates, in: *ebd.*, S. 1413 (1487 - 1492); *U. D. Nienhaus*, Revolution und Bürokratie: Staatsverwaltung und Staatskontrolle in Sowjetrußland 1917 - 1924, 1980;

дарственной службы, международный опыт в данной сфере[11]. Реформирование государственной службы в других государствах - бывших социалистических странах - подтверждает, что этот процесс протекает медленно. Например, в Республике Польша в настоящее время дебатируется проект Закона о гражданской государственной службе[12]. В новых землях Германии этот процесс прохо-

---

Handbuch des öffentlichen Rechts, IV. Band, Das Staatsrecht des Russischen Reiches, Bearbeitet von *I. Engelmann*, Freiburg i. b. 1889.

11 Весьма интересным исследованием является книга, изданная в Германии в 1994 году "Публичная служба в странах - членах Европейского Сообщества" (Редакторы: *Зигфрид Магира* и *Генрих Зидентопф*). Берлин, 1994: Изд-во "Дункэр и Хумблот", 863 с. В данной книге представлены важнейшие вопросы государственной службы 12 стран - членов Европейского Сообщества. Далее см., например: *Ноздрачев А.* Государственная служба (законодательный опыт Германии). Сов. юстиция. 1993. № 16. С. 21-22; *M. Niedobitek*, Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in: *S. Magiera/H. Siedentopf* (Hrsg.), Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 11 (13 ff.); *G. Weber*, Diensrecht der USA - ein geschichtlicher Überblick, ZBR 1989, S. 65 ff., ZBR 1989, S. 97 ff.; *A. Weber*, Die Grundrechte im europäischen Beamtenrecht, ZBR 1978, S. 326 ff.; *B. Pieroth/M. Degen*, Der öffentliche Dienst in Frankreich, ZBR 1990, S. 342 ff.; *Y. Hangartner*, Neuere Entwicklung im schweizerischen Beamtenrecht, ZBR 1984, S. 197 ff.; *J. Ried*, Das System der Besoldung der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, ZBR 1984, S. 330 ff.; *H. Traumüller*, Das Dienstrecht der österreichischen Bundesbeamten, ZBR 1992, S. 6 ff.; *D. Rogalla*, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, 1992; *J. D. Busch*, Dienstrecht der Vereinten Nationen, 1981; *T. Oppermann*, Europarecht, 1991, S. 250 ff., (Personal, Grundlagen des Europäischen Diensrechts).

12 *S. Nowotny*, Der Entwurf eines Gesetzes über den Zivilstaatsdienst der Republik Polen, ZBR 1994, S. 261 ff.; следует отметить, что в России также предлагается назвать будущий закон, регулирующий служебно-должностные отношения, Законом о гражданской службе ("Кодекс гражданской службы") с целью исключения из числа федеральных гражданских служащих сотрудников МВД, Вооруженных Сил, Службы контрразведки и других категорий так называемых милитаризованных государственных служащих. См.: *Бельский К. С.* Указ. соч. С. 28; См. также: *Ефремов Л.* Об опыте организации Британской гражданской службы. Сов. юстиция. 1991. № 19. С. 11-12.

дит достаточно быстро, и там уже приняты соответствующие законы о чиновниках[13].

VI. Особенно важным является вопрос о понятии и сущности должностного лица. Несмотря на многообразие научных суждений о правовой природе, понятии и специфических признаках должностного лица[14], единое его понятие (понимание), выработанное юридической наукой, равным образом действующее для всех отраслей права и установленное законодателем в каком-либо государственно-служебном нормативном акте, отсутствует до настоящего времени. Это приводит также к различному толкованию данного термина и на практике.

Понятие "должностное лицо" официально определяется в уголовном праве: в соответствии со ст. 170 УК РСФСР к должностным лицам относятся: 1) представители власти; 2) лица, выполняющие организационно-распорядительные обязанности; 3) лица, выполняющие административно-хозяйственные обязанности в государственных или общественных организациях, учреждениях или на предприятиях. Проблема заключается в том, что законодатель, во-первых, не устанавливает понятия "организационно-распорядительные" и "административно-хозяйственные" обязанности, а, во-вторых, не спешит реагировать на многочисленные изменения в различных отраслях права, нормы которых непосредственно взаимосвязанны с теорией должностного лица; например, до сих пор не внесены изменения в уголовный закон, несмотря на появление в последние годы многочисленных негосударственных предприятий и учреждений.

Особенностью исследуемой проблемы в административно-правовом аспекте является то, что должностное лицо может быть

---

13 *K. Pohl*, Grundlagen des Beamtenrechts im Beitrittsgebiet, RiA 1992, S. 159 ff.; *F. Niehörster,* Beamtenrecht in Brandenburg: Vorschriftensammlung, 1993.

14 См., например, анализ теоретических вопросов, проведенный в монографии: *Розенфельд В. Г.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности должностных лиц предприятий. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1973. С. 8-30.

одновременно индивидуальным и коллективным субъектом административного права и поэтому участвует в различных административно-правовых отношениях. Сегодня можно выделить следующие признаки должностного лица.

Во-первых, должностное лицо - это гражданин Российской Федерации, занимающий должность в различных государственных и негосударственных[15] органах, общественных объединениях (в т.ч. в органах исполнительной власти как федеральной, так и местной) и выполняющий соответствующие полномочия различного характера согласно нормативным актам.

Во-вторых, должностное лицо реализует властные полномочия, выполняя волю государства и общества, удовлетворяя государственные и общественные интересы. Осуществляя свой личный потенциал, должностное лицо призвано решать возложенные на него задачи, поскольку является в служебном правоотношении стороной, обязанной служить как публичной власти, так и субъектам частного права.

В-третьих, оно может представлять вовне (в отношениях с неподчиненными субъектами) государство (государственные органы), которому оно служит.

В-четвертых, имеет права, обязанности, ограничения и запреты по службе.

В-пятых, может применять меры принуждения.

В-шестых, реализует полномочия по наложению дисциплинарных взысканий.

В-седьмых, может издавать административные акты (разрабатывать и принимать управленческие решения).

В-восьмых, осуществляет контрольно-надзорные полномочия.

---

15 В соответствии с действующим законодательством руководитель негосударственного предприятия не является должностным лицом, так как не подпадает под признаки определения, содержащегося в примечании к ст. 170 УК РСФСР.

В-девятых, может быть субъектом юридической ответственности (административной, дисциплинарной, уголовной, гражданско-правовой).

В будущем, вероятно, будут установлены в российском законодательстве два понятия (соответственно два вида) должностного лица: 1. *публичное должностное лицо* (должностное лицо, совершающее внешние властные полномочия и функции публичного характера и значения, работающее в органах государственной власти и управления); 2. *должностное лицо* (*обычное* должностное лицо) - служащий, осуществляющий внутренние функции и полномочия в государственных органах, учреждениях и организациях, общественных объединениях, а также тот, который работает на предприятиях, в учреждениях и организациях, основанных на частной форме собственности. Такой подход к определению понятия и видов должностного лица соответствует западной модели публичной службы, где выделяется группа особых "чиновников" и группа "простых" государственных служащих[16]. В литературе уже имеется аналогичная точка зрения, в соответствии с которой все должностные лица делятся по правовому положению на "публичных должностных лиц" (занимающие должности в органах государственного управления и в органах местного самоуправления) и "частных должностных лиц"[17] (занимающие должности

---

16 Термин "должностное лицо" в системе советской и современной российской государственной службы рассматривается многими зарубежными исследователями в качестве синонима существующего в системе публичной службы стран Запада термина "чиновник". См., например: *A. Bilinsky*, Указ. соч., (сноска 9), С. 44.

17 *Кононов П. И.* Административная ответственность должностных лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994, С. 16-17. Выделение категории "*частного должностного лица*" позволит, на взгляд *Кононова П. И.*, "отделить эту категорию лиц от публичных должностных лиц и отграничить руководящих и иных ответственных работников государственных и негосударственных предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений от других работников этих предприятий и организаций. Последнее обстоятель-

на предприятиях, в учреждениях, организациях и общественных объединениях). Понятие "должностное лицо" определяется в данном случае как "лицо, работающее по выборам, назначению или на контрактной основе в любой государственной или негосударственной организации, которое выполняет функции управления людьми, имуществом и финансовыми ресурсами как внутри, так и вне этой организации, совершает юридически значимые действия от имени и в интересах этой организации и под свою личную ответственность"[18].

VII. Можно прогнозировать, что реформа государственной службы и развитие служебного права актуализируют вопрос и инициируют разработку и принятие законодательных актов, развивающих конституционное положение об административном судопроизводстве в Российской Федерации, и, следовательно, устанавливающих систему административных судов. Ежедневная практическая деятельность государственных служащих имеет и негативный оттенок: принимаются противоречащие законодательству административные акты, нарушаются права и свободы гражданина. Создание эффективной системы правовой защиты против незаконных действий и решений государственных служащих - одно из обязательных направлений реформирования государственной службы. Вместе с этим, деятельность административных судов будет способствовать развитию законодательства в области государственной службы (это подтверждает также история развития публичной службы в ФРГ[19]).

VIII. Центральное значение для развития российского служебного права будет иметь специальный орган, создаваемый для

ство имеет важное значение при решении на практике вопросов юридической ответственности должностных лиц". См.: *Там же.*

18 *Кононов П. И.* Указ. соч. С. 16.

19 *C. H. Ule*, Die Entwicklung des Beamtenrechts durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, in: *H. R. Külz/R. Naumann* (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt: Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, 1963, S. 113 (116 ff.).

проведения реформы и управления государственной службой. Важную роль должна играть формирующаяся система социально-правового контроля за деятельностью государственных служащих. Она призвана предотвращать правонарушения и злоупотребления государственных служащих, нарушения ими прав и свобод гражданина, а также обеспечивать практическую реализацию установленной судебной защиты от неправомерных действий и решений должностных лиц государства.

IX. Важнейшей предпосылкой нормального функционирования демократии (демократической системы) и построения правового государства является, с одной стороны, осуществление государственными служащими своих функций на основе принципа политического нейтралитета, и, следовательно, отсутствие в рамках должностной деятельности указаний от каких бы то ни было политических партий. С другой стороны, государственные решения в условиях многопартийности программируются и разрабатываются внутри конкретных политических партий. Дело государственных служащих - реализация государственных решений, принятых в результате обсуждения проектов этих решений различными партиями.

В Конституции Российской Федерации установлена многопартийная система. Следовательно, формирование новой государственной службы будет происходить в условиях так называемого "партийного государства" (государства с многопартийной системой). Законодателю следовало бы подумать о вопросе установления следующих принципов государственной службы:

- полное доверие государства своим чиновникам в осуществле-нии ими публичных функций;
- обязанность верности служащих государству;
- в случае непосредственной опасности для государства обязан-ность немедленной защиты служащими конституционного строя страны, используя при этом лишь установленные законом право-вые средства и методы;

- обеспечение политической деятельности государственных служащих для реализации их конституционных прав и свобод;
- политический нейтралитет государственных служащих.

В будущем может возникнуть и такая проблема как экстремизм на государственной службе. Необходимо предусмотреть в законе преграды, предотвращающие замещение государственных должностей и должностей в органах местного самоуправления (поступление на службу) членами лево- или правоэкстремистских движений и образований. Нельзя допускать, чтобы они имели возможность действовать против самого государства, находясь внутри его структуры.

X. В настоящее время переосмысливается структура административного права[20]. Есть все основания полагать, что в будущем государственная служба станет звеном, входящим в Особенную часть административного права. Сама же Особенная часть, думается, будет построена в отличие от современного состояния по другому принципу - по принципу выделения сходных правоотношений и их единому административно-правовому регулированию. Ведь политика, управление, экономика, социальная жизнь и культура, охрана правопорядка, безопасность и оборона, иностранные дела и внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело, наука и народное образование, строительство и коммунальное хозяйство - все это в конечном счете определяется качеством управленческого персонала, профессионализмом и компетентностью служащих, эффективной системой управления государственной службой, осуществляемой кадровой политикой. Таким обра-

---

20 См., например: *Бахрах Д. Н.* Важные вопросы науки административного права. Государство и право. 1993. № 2. С. 37-45; *Бахрах Д. Н., Осинцев Д. В.* Программу по административному праву можно улучшить. Государство и право. 1994. № 1. С. 23-25; *Манохин В. М., Конин Н. М.* Концепция программы курса административного права. Государство и право. 1993. № 5. С. 52-68; *Юсупов В. А.* Актуальные проблемы административного права. Сов. государство и право. 1991. № 11. С. 35-41.

зом, все традиционные, а также новые институты административного права (субъекты административного права, система и структура государственного управления, принципы государственного управления, административные акты, административные договоры, административное принуждение, административный процесс и т.д.) находят свое реальное практическое применение только посредством функционирования института государственной службы и самих чиновников.

XI. Служебное право станет одним из важнейших учебных курсов административно-правового цикла (направления). Каждый учебный курс может успешно преподаваться и совершенствоваться, если для него существует уже определенный научно-теоретический задел, нормативная база, если разрабатываются и принимаются новые законодательные и другие нормативные акты. Опубликованные Тезисы концепции по реформированию государственной службы ставят задачу образования новой службы посредством проведения комплекса одновременных действий с раскладкой их на этапы. Поэтому и законодательство о государственной службе также, видимо, будет развиваться поэтапно. Следовательно, учебный курс будет проходить соответствующие этапы в своем развитии. Однако вводить в учебные планы вузов данный курс целесообразно уже сегодня. Если посмотреть с таких учебно-теоретических позиций на государственную службу как на специальный учебный курс, то можно попытаться выделить следующее:

а) глубокая теоретическая разработанность государственно-служебных вопросов в специальной литературе позволяет обеспечивать учебный процесс различными теоретическими материалами;

б) выделение государственной службы в качестве самостоятельного специального учебного курса (*служебное право*) отвечает наметившимся тенденциям по разделению российского права на *право частное* и *публичное*. Правовые установления о государственной службе и создают систему публичного права России. Государственная служба - это публичная служба, в рамках которой служащими осуществляются публичные функции, задачи госуда-

рства, его исполнительно-распорядительных органов, (т. е. функции не только государства, но и органов местного самоуправления). В структуре публичной службы находятся также и коммунальные служащие, работающие в органах местного самоуправления, которые являются субъектами публичного права.

Государственная служба как правовой институт является составной частью административного права России (к примеру, в странах Западной Европы институт профессионального чиновничества [публичная служба, чиновное право] также является частью административного права). Анализ различных вопросов теории государственной службы подтверждает, что основные из них являются предметом изучения административно-правовой науки. Однако времени на изучение этих вопросов в юридических учебных заведениях в рамках курса административного права в полном объеме недостаточно;

в) служебное право имеет важнейшее практическое значение для всесторонней подготовки специалистов-юристов; оно позволит более качественно организовывать управленческий труд, совершенствовать деятельность персонала.

XII. Попытка анализа современной системы развивающегося законодательства о государственной службе в России и содержащихся в научных трудах предложений ученых приводит к однозначному выводу, что реформирование государственной службы проводится сегодня в большей мере по опыту ФРГ. Однако вместе с использованием в России всего полезного из законодательства о государственной службе Германии (или какой-то другой страны) не нужно повторять чужих ошибок. В Германии, например, на протяжении нескольких лет идет дискуссия о ликвидации чиновников, т.е. специального вида государственных служащих, имеющих особый статус (Beamte)[21]. Важно учитывать специфические условия нашей современной российской государственно-правовой, политической и общественной ситуации.

---

21 См., например: *F. Ronneberger/U. Rödel/J. Walchshöfer,* Der "häßliche" Beamte: Kritik und Gegenkritik des Berufsbeamtentums, 1975, S. 9 ff.

VERFASSUNG DER RUSSISCHEN FÖDERATION

angenommen durch Volksentscheid
vom 12. Dezember 1993

in Kraft getreten mit der Veröffentlichung
am 24. Dezember 1993

Die Übersetzung der Verfassung der Russischen Föderation ist der Zeitschrift "Osteuroparecht", Bd. 3 (1994), S. 296-325, entnommen.

Der Verfasser dankt dem Übersetzer des Textes und Schriftleiter der Zeitschrift "Osteuroparecht", Dr. *Dietrich Frenzke*, für die freundliche Genehmigung des Abdrucks im vorliegenden Forschungsbericht.

Dietrich Frenzke

Der Wortlaut der russischen Verfassung vom 12. 12. 1993

Übersetzen heißt allenthalben Kompromisse eingehen. Im Falle der russischen Verfassung zeigt sich dieses Problem gleich beim ersten Wort. „Konstitucija Rossijskoj Federacii" lautet deren Titel. Das Wort „konstitucija" bedeutet nach Auskunft eines russischen Fremdwörterbuchs (Slovar' inostrannych slov, Moskva 1955, S. 353) „Grundgesetz eines Staates, welches dessen gesellschaftlichen und staatlichen Aufbau, Wahlsystem, Organisations- und Tätigkeitsprinzipien der Organe der Staatsgewalt und Verwaltung sowie die Grundrechte und -pflichten der Bürger beschreibt". Das ist genau das, was wir unter „Verfassung" verstehen.

Das russische Wort „konstitucija" ist also mit dem deutschen Wort „Verfassung" zu übersetzen, nach dem Grundsatz, daß einem gebräuchlichen Ausdruck der Sprache des Originals der entsprechend gebräuchliche Ausdruck der Übersetzungssprache zuzuordnen ist. Indem dieser Grundsatz befolgt wird, wird jedoch ein anderes Übersetzungsprinzip gebrochen, nach welchem dann, wenn das Original ein *Fremdwort* benutzt, auch in der Übersetzung tunlichst ein Fremdwort verwendet werden sollte. Wir müßten den Titel also gemäß diesem Prinzip mit „Konstitution der Russischen Föderation" übersetzen. Dem steht aber entgegen, daß „Konstitution" im Deutschen nicht der allgemein gebräuchliche Ausdruck zur Bezeichnung des Begriffs „Verfassung" ist, sondern als ein Fremdwort verstanden wird, das, fast nur im Fachschrifttum, aus stilistischen Gründen Berücksichtigung findet, nämlich um die stereotype Verwendung des Wortes „Verfassung" zu vermeiden.

Der Problemkomplex der Übersetzung von russisch „konstitucija" ergibt sich also daraus, daß in der Originalsprache ein *Fremdwort* den Begriff definiert, in der Übersetzungssprache dagegen ein einheimisches Wort und ein Fremdwort zur Verfügung stehen, wobei letzteres nur in Ausnahmefällen berücksichtigt wird. Im Russischen wird übrigens zu gleichem Zwecke der Ausdruck „osnovnoj zakon" („Grundgesetz") benutzt (ebenso wie auch bei uns), doch ist dies eine andere Frage.

Während die Übersetzung von russisch „konstitucija" ein seit langem bestehendes Problem darstellt (möglicherweise seit dem Zeitpunkt, da dieses Wort 1704 unter *Peter dem Großen* in den russischen Wortschatz aufgenommen wurde; siehe *Max Vasmer,* Russisches etymologisches Wörterbuch, Erster Band, Heidelberg 1953, S. 616), ist die Übersetzung des zweiten Wortes des Titels, „Rossijskoj", erst in letzter Zeit problematisiert worden. In der russischen Sprache gab es seit Jahrhunderten neben den eigenständigen Formen „Rus'" oder „Rusija" („Rußland") und „russkij" („russisch") auch die Lautung mit einem O („Rossija" und „rossijskij"). Letztere stammt aus der Kanzlei der Patriarchen von Konstantinopel und wurde als einer unter zahllosen Kirchenslawismen in die russische Sprache übernommen, zuerst nachgewiesen in einer Moskauer Urkunde des Jahres 1517 (*Vasmer,* a. a. O., Zweiter Band, S. 538, 550 und 551–552). Die (der Herkunft nach kirchenslawische) Form „rossijskij" wurde später in der russischen Schriftsprache allenthalben verwendet, unter anderem auch in der Sowjetzeit. Die amtliche Bezeichnung der russischen Teilrepublik der Sowjetunion etwa lautete „Rossijskaja Sovetskaja Federa-

tivnaja Socialističeskaja Respublika", was bei uns allgemein mit „Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik" übersetzt wurde.

Neuerdings aber sprechen (und schreiben) einige Fachleute bei uns nicht mehr von der „*Russischen* Föderation", sondern von der „*Rußländischen* Föderation". Der Grund für diese Neuerung ist nicht ganz überzeugend – er soll darin liegen, daß in diesem Staatsgebilde nicht nur Russen, sondern auch andere Nationen und Nationalitäten leben, und die adjektivische Ableitung sei daher nicht von den „Russen", sondern von „Rußland" zu deduzieren. Da stellen sich einige Fragen, die jedoch hier nur angedeutet werden können. Reflektiert die Verfassung wirklich die Interessen der verschiedenen Völker und Völkerschaften dieses Staates? Ist sie nicht vielmehr eine Konstitution, in welcher die *russische* Sicht der Geschichte des Staates und die *russische* Dominanz im Staate niedergelegt ist? Oder soll die Verwendung des Attributs „Rußländisch" nicht die *Tatsache,* sondern den *Anspruch* ausdrücken, die Verfassung als eine Gesamtheit von Rechtsregeln zu begreifen, in welchen die Interessen der anderen Völker ebenso niedergelegt sein sollten wie die der Russen? Manche dieser Fragen werden erst nach intensiver Diskussion zwischen den Fachleuten zu beantworten sein, und auch die reale verfassungsrechtliche Entwicklung in Rußland wird zum Urteil beitragen. Erst gefestigte (politische und rechtliche) Werturteile sollten in der Übersetzung einen spezifischen Ausdruck finden, denn die übersetzerische Variante ist, für sich genommen, noch nicht geeignet, einen bestimmten politischen oder rechtlichen Inhalt zu transportieren. Eine allgemeine Übereinstimmung besteht in diesem Punkte zwischen den Fachautoren noch längst nicht.

Des weiteren stellt sich die Frage, wie es um die Ad-hoc-Schöpfung „rußländisch" steht. Nach brieflicher Auskunft der Sprachberatungsstelle der Dudenredaktion ist diese Bildung zwar durchaus möglich, doch in keiner Weise üblich; mit einer solchen unüblichen Bildung sei darüber hinaus die Gefahr verbunden, von den anderen Sprachteilnehmern nicht (richtig) verstanden zu werden, da der eigentliche Wortinhalt nicht als „Allgemeingut" angesehen werde.

Unter dem Gesichtspunkt allgemeiner Übersetzungsprinzipien ist der Ausdruck „rußländisch" daher zumindest solange mit Skepsis aufzunehmen, als der von den heutigen Anhängern dieses Ausdrucks verstandene Inhalt nicht zum „Allgemeingut" jedenfalls der ostrechtlichen Fachterminologie geworden ist.

Wie lange es dauern kann, bis sich die Fachwelt auf eine bestimmte Übersetzung für einen russischen Fachausdruck einigt, läßt sich an dem kleinen russischen Wort „kraj" demonstrieren. Auch in der neuen Verfassung kommt es wieder vor, nämlich bei der Aufzählung der Bestandteile der Russischen Föderation in den Artikeln 5 und 65. Es wird hier mit dem (keineswegs in jeder Hinsicht befriedigenden) Wort „Region" übersetzt. Während einige Autoren seit Jahrzehnten auf der deutschen Übersetzung „Gau" bestehen, überwiegt doch seit längerem der Ausdruck „Region", und dieser wurde auch hier verwendet, gemäß dem übersetzerischen Grundsatz, möglichst denjenigen Wortbestand zu verwenden, der sich allgemein oder in Fachkreisen der größeren Akzeptanz erfreut. Für diese vorherrschende Akzeptanz der „Region" spricht etwa die Verwendung im großen Kommentar zur sowjetischen Verfassung des Jahres 1977 von *Martin Fincke* (Handbuch der Sowjetverfassung, Berlin 1983; siehe beispielsweise die Artikel 88, 89, 141, 145, 151 und 166), an dem die Creme der deutschen Ostrechtsforschung mitgearbeitet hat und dessen Terminologie in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung beizumessen ist, aber auch die Verwendung in den Moskauer Verfassungsausgaben in deutscher Über-

setzung (siehe etwa: Verfassung (Grundgesetz) der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, herausgegeben vom Verlag Progress, Moskau 1977).

In diesem Falle entscheidet den Kompromiß also der Gesichtspunkt der größeren Akzeptanz eines Fachausdrucks. Würde man den russischen Ausdruck „kraj" übrigens, unabhängig von dem geschilderten überwiegenden Usus, nach dem Bedeutungsinhalt des Wortes übersetzen, so würde sich das Wort „Mark" in der Bedeutung „Grenzland" anbieten, wie es in der „Mark Brandenburg" oder der „Ostmark" verwendet wurde oder wird. Auch das russische Wort „kraj" bedeutet „Rand, Saum, Land, Gegend, Ende" (*Vasmer*, a.a.O., Erster Band, S.654), und ebenso wie die „Mark Brandenburg" befanden beziehungsweise befinden sich die „Marken" Krasnodar, Stawropol, Altai, Krasnojarsk, Chabarowsk und Primorje in einer Randlage (des deutschen beziehungsweise des russischen Staates). Nur: Wem ist mit der Verwendung des „richtigen" Wortes „Mark" an dieser Stelle gedient? Den Ausschlag gibt hier die größere Akzeptanz, zugunsten der „falschen" Übersetzung „Region".

Ein gleichbleibend akutes Thema der Übersetzung russischer Verfassungen bringt der Terminus „polnomočie" mit sich. Ursprünglich als Lehnübersetzung des deutschen Wortes „Vollmacht" entstanden (*Vasmer*, a.a.O., Zweiter Band, S.394), hat es seither einen ungeheuren Bedeutungsumfang angenommen, und in den meisten Anwendungsfällen bedeutet es im Sprachgebrauch des russischen Juristen etwas ganz anderes als das deutsche Ausgangswort, das ja im allgemeinen wie im fachlichen Kontext den Inhalt hat, „die durch Rechtsgeschäft erteilte Ermächtigung, den Vollmachtgeber zu vertreten", zu bezeichnen (Der neue Brockhaus, Bd.5, Wiesbaden 1975, S.449).

Der neue russische Verfassunggeber ist in dieser Hinsicht nicht von der Praxis der Sowjetzeit abgewichen. Gemäß der sowjetischen Verfassung von 1977 besaßen auch schon alle nur erdenklichen Amtsträger und Staatsorgane „Vollmachten", so der Oberste Sowjet (Artikel 90 und 124), das Präsidium des Obersten Sowjets (Artikel 121 Ziffer 18 und Artikel 138 Satz 2), der Ministerrat (Artikel 129 Absatz 4 und Artikel 131 Absatz 2), die örtlichen Sowjets (Artikel 147 und Artikel 148 Satz 1), die Deputierten (Artikel 104 Absatz 1 und 2 sowie Artikel 110 Absatz 4), die Organe der Staatsanwaltschaft (Artikel 168 Absatz 1) sowie die Staatsanwälte (Artikel 167), die Amtsträger allgemein (Artikel 58 Absatz 2) und schließlich die ganze UdSSR selbst (Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 83 Absatz 2).

Nicht minder umfassend ist dieser Kreis nach der neuen russischen Verfassung. „Vollmachten" besitzen beispielsweise die Organe der Staatsgewalt (Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 11 Absatz 3), die örtliche Selbstverwaltung (Artikel 12 Satz 2 und Artikel 132 Absatz 2), die Bundesorgane der vollziehenden Gewalt (Artikel 78 Absatz 1–4), der Präsident (Artikel 82 Absatz 1; Artikel 92 Absatz 1 und 2 sowie Artikel 109 Absatz 5), die Staatsduma (Artikel 99 Absatz 4), die Regierung (Artikel 114 Absatz 1 Buchstabe g; Artikel 116 und Artikel 117 Absatz 5), die Richter (Artikel 121 Absatz 2), das Verfassungsgericht (Artikel 128 Absatz 3), die Staatsanwaltschaft (Artikel 129 Absatz 5), die Deputierten (Artikel 98 Absatz 1) und sogar die Russische Föderation selbst (Artikel 73; Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 79).

Dieses ungemein breite Spektrum zwingt den Übersetzer allenthalben zur Aufgabe des idealen Grundsatzes, jedem Terminus technicus der russischen Rechtssprache einen (einzigen) bestimmten Ausdruck der deutschen Rechtssprache gegenüberzustellen. Die Übersetzung in *Finckes* Kommentar zur Sowjetverfassung von 1977 verwendet, je nach

Kontext, die Wörter „Mandat" (im Zusammenhang mit der Rechtsstellung der Deputierten), „Befugnisse", „Amtsbefugnisse", „Amtsperiode", aber auch „Vollmachten" (Artikel 124 bezüglich des Obersten Sowjets und seines Präsidiums und Artikel 129 Absatz 4 und Artikel 131 Absatz 2 bezüglich des Ministerrates). In der hier folgenden Übersetzung der neuen russischen Verfassung wird nach Möglichkeit der Terminus „Befugnisse" verwendet.

Eine Quelle terminologischer Differenzen dürften künftig schließlich alle jene Stellen bieten, an denen in der Verfassung die „föderativen" beziehungsweise „föderalen" Institutionen behandelt werden.

Das Adjektiv „federativnyj" verwendet der Verfassunggeber dort, wo er von der *Eigenschaft* spricht. Hier ist stets das Wort „föderativ" benutzt worden, so in Artikel 1 Absatz 1 („Die Russische Föderation ... ist ein demokratischer föderativer Rechtsstaat ..."), Artikel 5 Absatz 3 („Die föderative Ordnung der Russischen Föderation ..."; desgleichen Artikel 71 Buchstabe b) und Artikel 11 Absatz 3 („... durch föderativen Vertrag ...").

Dagegen bezeichnet das Adjektiv „federal'nyj" in der Sprache des Verfassunggebers die konkrete *Zugehörigkeit* zur (Russischen) Föderation. Hier bieten sich im Deutschen mehrere Möglichkeiten an („föderal", „Föderations-", „der Föderation", aber auch „Bundes-" oder „des Bundes"). In der folgenden Übersetzung wurden nach Möglichkeit die Varianten „Bundes-" und „des Bundes" verwendet, zum Beispiel in Artikel 5 Absatz 4 („Bundesorgane"), Artikel 3 Absatz 4 („Bundesgesetz") oder Artikel 41 Absatz 2 („Bundesprogramme"). Gewiß könnte man hier auch die Bildungen „föderal", „Föderations-" oder „der Föderation" verwenden, aber in anderen Zusammensetzungen erscheinen diese nicht so gut geeignet, so in den Artikeln 83, 110 und 112, wo von den „Bundesministern" („föderalen Ministern", „Föderationsministern"?) die Rede ist, oder in Kapitel 5 (Artikel 94–109), wo es um die „Bundesversammlung" („Föderale Versammlung", „Föderationsversammlung"?) geht. Nur bei der „Stadt von föderaler Bedeutung" (Artikel 5 usw.) wurde das Wort „föderal" verwendet, wegen der gestelzten Ausdrucksweise auch schon im Russischen.

Vieles ist hier Geschmackssache, es geht meistens nicht um falsch oder richtig. Wie bei den meisten Dingen sprachlicher Entwicklung wird der schlichte Usus entscheiden.

Der Wortlaut der Verfassung:

Wir, das multinationale Volk der Russischen Föderation, vereint durch das gemeinsame Schicksal auf unserer Erde,

verabschieden,
- indem wir die Rechte und Freiheiten der Menschen, inneren Frieden und Eintracht bekräftigen,
- die historisch entstandene staatliche Einheit wahren,
- von den allgemein anerkannten Prinzipien der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker ausgehen,
- das Andenken der Vorfahren in Ehren halten, die uns die Liebe und Achtung für das Vaterland und den Glauben an das Gute und die Gerechtigkeit überliefert haben,
- das souveräne Staatswesen Rußlands erneuern und die Unerschütterlichkeit seiner demokratischen Grundlage bestätigen,
- die Sicherung des Wohlergehens und Gedeihens Rußlands anstreben,
- von der Verantwortung für unsere Heimat vor der heutigen Generation und den kommenden Generationen ausgehen und
- uns dessen bewußt sind, ein Teil der Weltgemeinschaft zu sein,

die

VERFASSUNG DER RUSSISCHEN FÖDERATION.

Erster Abschnitt

Kapitel 1. Die Grundlagen der Verfassungsordnung

Artikel 1. 1. Die Russische Föderation (Rußland) ist ein demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform.

2. Die Bezeichnungen „Russische Föderation" und „Rußland" sind gleichbedeutend.

Artikel 2. Der Mensch, seine Rechte und Freiheiten sind die höchsten Werte. Die Anerkennung, die Einhaltung und der Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers sind Pflicht des Staates.

Artikel 3. 1. Träger der Souveränität und einzige Quelle der Gewalt in der Russischen Föderation ist ihr multinationales Volk.

2. Das Volk übt seine Gewalt unmittelbar wie auch durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung aus.

3. Höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksgewalt sind das Referendum und die freien Wahlen.

4. Niemand darf Gewalt in der Russischen Föderation an sich ziehen. Die Ergreifung der Gewalt und das Ansichziehen von hoheitlichen Befugnissen werden gemäß dem Bundesgesetz verfolgt.

Artikel 4. 1. Die Souveränität der Russischen Föderation erstreckt sich auf ihr gesamtes Territorium.

2. Die Verfassung der Russischen Föderation und die Bundesgesetze haben auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation Vorrang.

3. Die Russische Föderation gewährleistet die Integrität und Unantastbarkeit ihres Territoriums.

Artikel 5. 1. Die Russische Föderation besteht aus Republiken, Regionen, Gebieten, Städten von föderaler Bedeutung, einem autonomen Gebiet und autonomen Bezirken – aus gleichberechtigten Subjekten der Russischen Föderation.

2. Die Republik (der Staat) hat ihre (seine) eigene Verfassung und Gesetzgebung. Die Region, das Gebiet, die Stadt von föderaler Bedeutung, das autonome Gebiet und der autonome Bezirk haben ihre eigene Satzung und Gesetzgebung.

3. Die föderative Ordnung der Russischen Föderation beruht auf ihrer staatlichen Integrität, dem einheitlichen System der Staatsgewalt, der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und der Befugnisse zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation sowie der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker in der Russischen Föderation.

4. In den Beziehungen zu den Bundesorganen der Staatsgewalt sind alle Subjekte der Russischen Föderation untereinander gleichberechtigt.

Artikel 6. 1. Die Staatsangehörigkeit der Russischen Föderation wird erworben und beendigt gemäß dem Bundesgesetz, sie ist einheitlich und gleich, unabhängig von der Grundlage des Erwerbs.

2. Jeder Bürger der Russischen Föderation hat auf deren Territorium alle Rechte und Freiheiten sowie die gleichen Pflichten, wie sie durch die Verfassung der Russischen Föderation vorgesehen sind.

3. Einem Bürger der Russischen Föderation darf seine Staatsangehörigkeit oder das Recht, diese zu wechseln, nicht aberkannt werden.

Artikel 7. 1. Die Russische Föderation ist ein Sozialstaat, dessen Politik auf die Schaffung von Voraussetzungen gerichtet ist, welche ein Leben in Würde und eine freie Entfaltung des Menschen gewährleisten.

2. In der Russischen Föderation werden die Arbeit und die Gesundheit der Menschen geschützt, wird ein garantierter Mindestlohn festgelegt, wird die staatliche Unterstützung für die Familie, für Mutter, Vater und Kind, für Invaliden und ältere Bürger gewährleistet, wird ein System von Sozialdiensten entwickelt und werden staatliche Renten, Unterstützungen und andere Garantien der sozialen Sicherung festgelegt.

Artikel 8. 1. In der Russischen Föderation werden die Einheit des Wirtschaftsraums, die freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen und Finanzmitteln, die Förderung des Wettbewerbs und die Freiheit der Wirtschaftstätigkeit garantiert.

2. In der Russischen Föderation werden die private, staatliche, munizipale und andere Eigentumsformen in gleicher Weise anerkannt und geschützt.

Artikel 9. 1. Der Boden und die anderen natürlichen Ressourcen werden in der Russischen Föderation als Grundlage des Lebens und der Tätigkeit der Völker, die auf dem betreffenden Territorium leben, genutzt und geschützt.

2. Der Boden und die anderen natürlichen Ressourcen können sich in der privaten, staatlichen oder munizipalen Form oder in anderen Formen des Eigentums befinden.

Artikel 10. Die Staatsgewalt in der Russischen Föderation wird auf der Grundlage der Teilung in die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt ausgeübt. Die Organe der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt sind selbständig.

Artikel 11. 1. Die Staatsgewalt in der Russischen Föderation üben der Präsident der Russischen Föderation, die Bundesversammlung (der Föderationsrat und die Staatsduma), die Regierung der Russischen Föderation und die Gerichte der Russischen Föderation aus.

2. Die Staatsgewalt in den Subjekten der Russischen Föderation üben die von diesen zu bildenden Organe der Staatsgewalt aus.

3. Die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation erfolgt durch diese Verfassung, durch föderativen Vertrag und andere Verträge über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse.

Artikel 12. In der Russischen Föderation wird die örtliche Selbstverwaltung anerkannt und garantiert. Die örtliche Selbstverwaltung ist im Rahmen ihrer Befugnisse selbständig. Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung gehören nicht zum System der Organe der Staatsgewalt.

Artikel 13. 1. In der Russischen Föderation wird die Vielfalt der Ideologien anerkannt.

2. Keine Ideologie darf sich zur Staatsideologie oder zur verbindlichen Ideologie herausbilden.

3. In der Russischen Föderation werden die politische Vielfalt und die Parteienvielfalt anerkannt.

4. Die gesellschaftlichen Vereinigungen sind vor dem Gesetz gleich.

5. Die Gründung und die Tätigkeit von gesellschaftlichen Vereinigungen, deren Ziele oder Handlungen auf die gewaltsame Änderung der Grundlagen der Verfassungsordnung und die Verletzung der Integrität der Russischen Föderation, die Untergrabung der Staatssicherheit, die Schaffung von bewaffneten Formationen und die Entfesselung sozialen, rassischen, nationalen und religiösen Haders gerichtet sind, sind verboten.

Artikel 14. 1. Die Russische Föderation ist ein weltlicher Staat. Keine Religion darf sich zur Staatsreligion oder verbindlichen Religion herausbilden.

2. Die religiösen Vereinigungen sind vom Staat getrennt und vor dem Gesetz gleich.

Artikel 15. 1. Die Verfassung der Russischen Föderation hat höchste Rechtskraft und unmittelbare Geltung und wird auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation angewendet. Die Gesetze und anderen Rechtsakte, die in der Russischen Föderation angenommen werden, dürfen nicht in Widerspruch zur Verfassung stehen.

2. Die Organe der Staatsgewalt, die Organe der örtlichen Selbstverwaltung, die Amtspersonen, die Bürger und ihre Vereinigungen sind verpflichtet, die Verfassung der Russischen Föderation und die Gesetze einzuhalten.

3. Gesetze müssen offiziell veröffentlicht werden. Unveröffentlichte Gesetze werden nicht angewandt. Jegliche normativen Rechtsakte, welche die Rechte, Freiheiten und Pflichten des Menschen und Bürgers berühren, dürfen nicht angewandt werden, wenn sie nicht zur allgemeinen Kenntnisnahme offiziell veröffentlicht worden sind.

4. Die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die internationalen Verträge der Russischen Föderation sind Bestandteil ihres Rechtssystems. Wenn durch einen internationalen Vertrag der Russischen Föderation andere Regeln fest-

gelegt worden sind als die im Gesetz vorgesehenen Regeln, so werden die Regeln des internationalen Vertrages angewandt.

Artikel 16. 1. Die Bestimmungen dieses Kapitels der Verfassung bilden die Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation und dürfen nicht anders als gemäß dem Verfahren geändert werden, das in dieser Verfassung festgelegt worden ist.

2. Keinerlei andere Bestimmungen dieser Verfassung dürfen im Widerspruch zu den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation stehen.

Kapitel 2. Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers

Artikel 17. 1. In der Russischen Föderation werden die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers gemäß den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und in Übereinstimmung mit dieser Verfassung anerkannt und garantiert.

2. Die Grundrechte und -freiheiten des Menschen sind unveräußerlich, und er hat sie von Geburt an.

3. Die Wahrnehmung der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers darf nicht gegen die Rechte und Freiheiten anderer Personen verstoßen.

Artikel 18. Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers gelten unmittelbar. Sie bestimmen den Sinn, den Inhalt und die Anwendung der Gesetze, die Tätigkeit der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt und der örtlichen Selbstverwaltung und werden durch die Rechtsprechung gewährleistet.

Artikel 19. 1. Vor dem Gesetz und dem Gericht sind alle gleich.

2. Der Staat garantiert die Gleichheit der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers unabhängig von dem Geschlecht, der Rasse, Nationalität, Sprache, Herkunft, Vermögenslage, dem Amt, Wohnsitz, der Einstellung zur Religion, den Überzeugungen, der Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Vereinigungen wie auch von anderen Umständen. Jegliche Formen der Beschränkung der Bürgerrechte je nach sozialer, rassischer, nationaler, sprachlicher oder religiöser Zugehörigkeit sind verboten.

3. Mann und Frau haben die gleichen Rechte und Freiheiten und die gleichen Möglichkeiten zu deren Realisierung.

Artikel 20. 1. Jeder hat das Recht auf Leben.

2. Die Todesstrafe darf bis zu ihrer Aufhebung durch ein Bundesgesetz als außerordentliche Strafmaßnahme für besonders schwere Verbrechen gegen das Leben festgelegt werden, wobei der Beschuldigte Anspruch darauf hat, daß seine Sache vor Gericht mit Beteiligung von Geschworenen verhandelt wird.

Artikel 21. 1. Die Würde der Persönlichkeit wird durch den Staat geschützt. Nichts kann Grundlage für ihre Herabsetzung sein.

2. Niemand darf der Folter, der Gewalt oder einer anderen grausamen oder die menschliche Würde herabsetzenden Behandlung oder Bestrafung unterworfen werden. Niemand darf ohne freiwillige Zustimmung medizinischen, wissenschaftlichen oder anderen Versuchen ausgesetzt werden.

Artikel 22. 1. Jeder hat das Recht auf Freiheit und persönliche Unverletzlichkeit.

2. Verhaftung, Untersuchungshaft und Haft sind nur gemäß einer gerichtlichen Ent-

scheidung zulässig. Bis zur gerichtlichen Entscheidung darf eine Person nicht länger als 48 Stunden festgenommen werden.

Artikel 23. 1. Jeder hat das Recht auf Unverletzlichkeit seines Privatlebens, seiner Privatsphäre und seines Familienlebens sowie auf den Schutz seiner Ehre und seines guten Rufs.

2. Jeder hat das Recht auf das Brief-, Telephon-, Post- und Telegrammgeheimnis und das Geheimnis seiner sonstigen Kommunikation. Eine Einschränkung dieses Rechts ist nur aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung zulässig.

Artikel 24. 1. Die Sammlung, Aufbewahrung und Verbreitung einer Information über das Privatleben einer Person ist ohne deren Zustimmung nicht zulässig.

2. Die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung sowie ihre Amtspersonen sind verpflichtet, einem jeden die Möglichkeit zu sichern, sich mit denjenigen Dokumenten und Materialien vertraut zu machen, die seine Rechte und Freiheiten unmittelbar berühren, soweit das Gesetz nicht anderes vorsieht.

Artikel 25. Die Wohnung ist unverletzlich. Niemand ist berechtigt, in eine Wohnung gegen den Willen der in ihr wohnenden Personen einzudringen, es sei denn in den durch Bundesgesetz festgelegten Fällen oder aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung.

Artikel 26. 1. Jeder ist berechtigt, seine nationale Zugehörigkeit festzulegen und anzugeben. Niemand darf zur Festlegung und Angabe seiner nationalen Zugehörigkeit gezwungen werden.

2. Jeder hat das Recht auf den Gebrauch seiner Muttersprache und auf die freie Wahl seiner Umgangs- und Unterrichtssprache und der Sprache der Erziehung und des Schaffens.

Artikel 27. 1. Jeder, der sich legal auf dem Territorium der Russischen Föderation aufhält, hat das Recht, sich frei zu bewegen und den Aufenthalts- und Wohnort frei zu wählen.

2. Jeder kann aus der Russischen Föderation frei ausreisen. Ein Bürger der Russischen Föderation hat das Recht, ungehindert in die Russische Föderation zurückzukehren.

Artikel 28. Jedem wird Gewissensfreiheit garantiert, die Freiheit des Glaubensbekenntnisses, einschließlich des Rechts, sich individuell oder gemeinsam mit anderen zu einer beliebigen Religion zu bekennen oder sich zu keiner Religion zu bekennen, religiöse und andere Überzeugungen frei zu wählen, zu haben und zu verbreiten und diesen gemäß zu handeln.

Artikel 29. 1. Jedem wird die Freiheit des Gedankens und des Wortes garantiert.

2. Eine Propaganda oder Agitation, die aus sozialen, rassischen, nationalen oder religiösen Gründen Haß und Feindschaft schürt, ist unzulässig. Die Propaganda einer sozialen, rassischen, nationalen, religiösen oder sprachlichen Überlegenheit ist verboten.

3. Niemand darf gezwungen werden, seine Meinungen und Überzeugungen zu äußern oder diese aufzugeben.

4. Jeder hat das Recht, auf rechtmäßige Weise frei Information zu suchen, zu erhalten, weiterzugeben, zu erzeugen und zu verbreiten. Das Verzeichnis der Nachrichten, die Staatsgeheimnis sind, wird durch Bundesgesetz festgelegt.

5. Die Freiheit der Masseninformation wird garantiert. Zensur ist verboten.

Artikel 30. 1. Jeder hat das Recht auf Vereinigung, einschließlich des Rechts, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen. Die Freiheit der Tätigkeit von gesellschaftlichen Vereinigungen ist garantiert.

2. Niemand darf zum Eintritt in eine Vereinigung oder zum Verbleiben in ihr gezwungen werden.

Artikel 31. Die Bürger der Russischen Föderation haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln und Versammlungen, Meetings und Demonstrationen, Umzüge und Streikwachen zu veranstalten.

Artikel 32. 1. Die Bürger der Russischen Föderation haben das Recht, an der Verwaltung der Angelegenheiten des Staates sowohl unmittelbar als auch durch ihre Vertreter teilzunehmen.

2. Die Bürger der Russischen Föderation haben das Recht, in die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung zu wählen und gewählt zu werden sowie am Referendum teilzunehmen.

3. Das Recht zu wählen und gewählt zu werden haben nicht diejenigen Bürger, die vom Gericht für geschäftsunfähig erklärt worden sind oder sich aufgrund eines Gerichtsurteils in Freiheitsentziehungsanstalten befinden.

4. Die Bürger der Russischen Föderation haben gleichen Zugang zum Staatsdienst.

5. Die Bürger der Russischen Föderation haben das Recht, sich an der Ausübung der Rechtsprechung zu beteiligen.

Artikel 33. Die Bürger der Russischen Föderation haben das Recht, sich persönlich an die Staatsorgane und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung zu wenden sowie individuelle und kollektive Eingaben an diese zu richten.

Artikel 34. 1. Jeder hat das Recht auf freie Nutzung seiner Fähigkeiten und seines Vermögens für eine unternehmerische Tätigkeit und andere gesetzlich nicht verbotene Wirtschaftstätigkeit.

2. Eine Wirtschaftstätigkeit, welche auf Monopolisierung und unlauteren Wettbewerb ausgerichtet ist, ist unzulässig.

Artikel 35. 1. Das Recht des Privateigentums ist durch das Gesetz geschützt.

2. Jeder ist berechtigt, Eigentümer von Vermögen zu sein, es zu besitzen, zu nutzen und über es zu verfügen, und zwar sowohl als Einzelperson als auch gemeinsam mit anderen Personen.

3. Niemandem darf sein Vermögen entzogen werden, es sei denn aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung. Eine Zwangsenteignung von Vermögen für staatlichen Bedarf kann nur unter der Voraussetzung der vorherigen und gleichwertigen Entschädigung vorgenommen werden.

4. Das Recht der Vererbung wird garantiert.

Artikel 36. 1. Die Bürger und ihre Vereinigungen sind berechtigt, Privateigentümer von Boden zu sein.

2. Der Besitz und die Nutzung des Bodens und der anderen natürlichen Ressourcen sowie die Verfügung über diese werden von deren Eigentümern frei gestaltet, soweit dies die Umwelt nicht schädigt und die Rechte und rechtmäßigen Interessen anderer Personen nicht verletzt.

3. Die Bedingungen und die Ordnung der Bodennutzung werden aufgrund eines Bundesgesetzes festgelegt.

Artikel 37. 1. Die Arbeit ist frei. Jeder hat das Recht, frei über seine Fähigkeiten zur Arbeit zu verfügen und die Art seiner Tätigkeit und seinen Beruf zu wählen.

2. Zwangsarbeit ist verboten.

3. Jeder hat das Recht auf Arbeit unter Bedingungen, die den Anforderungen der Sicherheit und Hygiene entsprechen, auf Arbeitslohn ohne jegliche Diskriminierung und nicht unterhalb des durch Bundesgesetz festgelegten Mindestlohns wie auch das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.

4. Das Recht auf individuelle und kollektive Arbeitsstreitigkeiten unter Inanspruchnahme der durch Bundesgesetz festgelegten Mittel ihrer Beilegung, einschließlich des Rechts auf Streik, ist anerkannt.

5. Jeder hat das Recht auf Erholung. Dem aufgrund Arbeitsvertrages Arbeitenden werden eine durch Bundesgesetz festgelegte Dauer der Arbeitszeit, freie Tage und Feiertage sowie bezahlter Jahresurlaub garantiert.

Artikel 38. 1. Mutter und Kind sowie die Familie stehen unter dem Schutz des Staates.

2. Die Sorge für die Kinder und ihre Erziehung sind gleichermaßen Recht und Pflicht der Eltern.

3. Arbeitsfähige Kinder, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, müssen für die arbeitsunfähigen Eltern sorgen.

Artikel 39. 1. Jedem wird die soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit, Invalidität und Verlust des Ernährers, für die Kindererziehung und in anderen gesetzlich festgelegten Fällen garantiert.

2. Staatliche Renten und Sozialunterstützungen werden durch Gesetz festgelegt.

3. Die freiwillige Sozialversicherung und die Schaffung zusätzlicher Formen der sozialen Sicherung und die Wohltätigkeit werden gefördert.

Artikel 40. 1. Jeder hat das Recht auf Wohnung. Niemandem darf willkürlich die Wohnung genommen werden.

2. Die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung fördern den Wohnungsbau und schaffen die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Rechts auf Wohnung.

3. An minderbemittelte und andere im Gesetz genannte wohnungssuchende Bürger wird die Wohnung unentgeltlich oder gegen ein erschwingliches Entgelt aus dem staatlichen, munizipalen oder einem anderen Wohnungsfonds gemäß den gesetzlich festgelegten Normen vergeben.

Artikel 41. 1. Jeder hat das Recht auf Schutz der Gesundheit und medizinische Versorgung. Die medizinische Versorgung in den staatlichen und munizipalen Einrichtungen des Gesundheitswesens wird den Bürgern unentgeltlich aus den Mitteln des entsprechenden Haushalts, den Versicherungsbeiträgen und anderen Einnahmen gewährt.

2. In der Russischen Föderation werden Bundesprogramme zum Schutz und zur Stärkung der Gesundheit der Bevölkerung finanziert, Maßnahmen zur Entwicklung der staatlichen, munizipalen und privaten Systeme des Gesundheitswesens ergriffen und wird die Tätigkeit zur Stärkung der Gesundheit des Menschen, zur Entwicklung der Körperkultur und des Sports sowie zur Förderung der ökologischen und sanitär-epidemiologischen Wohlfahrt unterstützt.

3. Die Verheimlichung von Tatsachen und Umständen, welche eine Bedrohung des Lebens und der Gesundheit der Menschen darstellen, durch Amtsträger zieht die Verantwortlichkeit gemäß einem Bundesgesetz nach sich.

Artikel 42. Jeder hat das Recht auf eine gesunde Umwelt, auf zuverlässige Informierung über ihren Zustand und auf Ersatz des Schadens, der seiner Gesundheit oder seinem Vermögen durch ökologische Rechtsverletzung zugefügt worden ist.

Artikel 43. 1. Jeder hat das Recht auf Bildung.

2. Die allgemeine Zugänglichkeit und Unentgeltlichkeit der Vorschul-, allgemeinen Hauptschul- und mittleren Berufsausbildung in den staatlichen oder munizipalen Bildungsanstalten und in den Betrieben wird garantiert.

3. Jeder ist berechtigt, auf der Grundlage des Wettbewerbs in einer staatlichen oder munizipalen Bildungsanstalt oder in einem Betrieb unentgeltlich eine höhere Bildung zu erhalten.

4. Die allgemeine Hauptschulbildung ist verbindlich. Die Eltern oder die ihre Stelle einnehmenden Personen stellen sicher, daß die Kinder die allgemeine Hauptschulbildung erhalten.

5. Die Russische Föderation legt bundesstaatliche Bildungsstandards fest und unterstützt die verschiedenen Formen der Ausbildung und Selbstbildung.

Artikel 44. 1. Jedem wird die Freiheit des literarischen, künstlerischen, wissenschaftlichen und technischen Schaffens sowie der anderen Arten des Schaffens und der Lehre garantiert. Geistiges Eigentum ist gesetzlich geschützt.

2. Jeder hat das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und auf Benutzung der Kultureinrichtungen sowie auf Zugang zu den kulturellen Werten.

3. Jeder ist verpflichtet, für die Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes zu sorgen und die Denkmäler der Geschichte und der Kultur zu bewahren.

Artikel 45. 1. Der staatliche Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers ist in der Russischen Föderation garantiert.

2. Jeder ist berechtigt, seine Rechte und Freiheiten mit allen Mitteln zu schützen, die gesetzlich nicht verboten sind.

Artikel 46. 1. Jedem wird der gerichtliche Schutz seiner Rechte und Freiheiten garantiert.

2. Die Entscheidungen und Handlungen (oder die Untätigkeit) von Organen der Staatsgewalt, Organen der örtlichen Selbstverwaltung, gesellschaftlichen Vereinigungen und Amtspersonen können vor Gericht angefochten werden.

3. Jeder ist berechtigt, in Übereinstimmung mit den internationalen Verträgen der Russischen Föderation zwischenstaatliche Organe zum Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen anzurufen, wenn alle vorhandenen innerstaatlichen Mittel des Rechtsschutzes ausgeschöpft sind.

Artikel 47. 1. Niemandem darf das Recht auf Verhandlung seiner Sache vor dem Gericht und dem Richter entzogen werden, für welche diese nach dem Gesetz zuständig sind.

2. Jeder der Begehung einer Straftat Beschuldigte hat das Recht auf Verhandlung seiner Sache vor Gericht unter Teilnahme von Geschworenen in den durch Bundesgesetz vorgesehenen Fällen.

Artikel 48. 1. Jedem wird das Recht auf den Erhalt qualifizierten juristischen Beistandes garantiert. In den durch Gesetz vorgesehenen Fällen wird der juristische Beistand unentgeltlich geleistet.

2. Jeder Festgenommene, Untersuchungsgefangene und der Begehung einer Straftat Beschuldigte hat das Recht, den Beistand eines Anwalts (Verteidigers) jeweils vom Zeitpunkt der Festnahme, Verhaftung oder Anklageerhebung an in Anspruch zu nehmen.

Artikel 49. 1. Jeder der Begehung einer Straftat Beschuldigte gilt als unschuldig, solan-

ge seine Schuld nicht in einem durch Bundesgesetz vorgesehenen Verfahren bewiesen und durch ein rechtskräftiges Urteil eines Gerichts festgestellt worden ist.

2. Der Beschuldigte ist nicht verpflichtet, seine Unschuld zu beweisen.

3. Unausräumbare Zweifel an der Schuld des Beschuldigten werden zugunsten des Beschuldigten ausgelegt.

Artikel 50. 1. Niemand darf für ein und dieselbe Straftat erneut verurteilt werden.

2. Bei der Ausübung der Rechtsprechung ist die Verwendung von Beweisen, die unter Verletzung eines Bundesgesetzes erhoben worden sind, unzulässig.

3. Jeder wegen einer Straftat Verurteilte hat das Recht auf Überprüfung des Urteils durch das übergeordnete Gericht in dem durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Verfahren, wie auch das Recht, um Begnadigung oder Strafmilderung zu bitten.

Artikel 51. 1. Niemand ist verpflichtet, gegen sich selbst, seinen Ehegatten und nahe Verwandte, deren Kreis durch ein Bundesgesetz festgelegt ist, Zeugnis abzugeben.

2. Durch Bundesgesetz können auch andere Fälle der Befreiung von der Zeugnispflicht festgelegt werden.

Artikel 52. Die Rechte der durch Straftaten und Mißbrauch im Amt Geschädigten werden durch das Gesetz geschützt. Der Staat gewährleistet den Geschädigten den Zugang zur Rechtsprechung und Kompensation des zugefügten Schadens.

Artikel 53. Jeder hat das Recht auf Ersatz des Schadens durch den Staat, der durch widerrechtliche Handlungen (oder durch Unterlassung) der Organe der Staatsgewalt oder ihrer Amtsträger zugefügt worden ist.

Artikel 54. 1. Das Gesetz, das eine Verantwortlichkeit festlegt oder erschwert, hat keine rückwirkende Kraft.

2. Niemand ist verantwortlich für eine Handlung, die im Zeitpunkt ihrer Begehung nicht als Rechtsverletzung galt. Wurde nach Begehung der Rechtsverletzung die Verantwortlichkeit für sie aufgehoben oder gemildert, so wird das neue Gesetz angewendet.

Artikel 55. 1. Die Aufzählung der Grundrechte und -freiheiten in der Verfassung der Russischen Föderation darf nicht ausgelegt werden als Ablehnung oder Schmälerung anderer allgemein anerkannter Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers.

2. In der Russischen Föderation dürfen keine Gesetze erlassen werden, welche die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers aufheben oder schmälern.

3. Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers können durch Bundesgesetz nur in dem Maße eingeschränkt werden, wie dies für den Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und der rechtmäßigen Interessen anderer Personen sowie für die Sicherung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit notwendig ist.

Artikel 56. 1. Unter den Bedingungen des Ausnahmezustandes zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger und zum Schutz der Verfassungsordnung in Übereinstimmung mit einem Bundesverfassungsgesetz können einzelne Beschränkungen der Rechte und Freiheiten unter Angabe des Rahmens und der Dauer ihrer Geltung festgelegt werden.

2. Der Ausnahmezustand auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation und in deren einzelnen Landesteilen kann bei Vorliegen der Umstände und gemäß dem Verfahren verhängt werden, die in einem Bundesverfassungsgesetz festgelegt sind.

3. Nicht eingeschränkt werden dürfen die Rechte und Freiheiten, die in den Arti-

keln 20, 21, 23 (Absatz 1), 24, 28, 34 (Absatz 1), 40 (Absatz 1) und 46–54 der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehen sind.

Artikel 57. Jeder ist verpflichtet, die gesetzlich festgelegten Steuern und Abgaben zu zahlen. Die Gesetze, die neue Steuern festlegen oder die Stellung des Steuerzahlers verschlechtern, haben keine rückwirkende Kraft.

Artikel 58. Jeder ist verpflichtet, die Natur und die Umwelt zu erhalten und sorgsam mit den natürlichen Reichtümern umzugehen.

Artikel 59. 1. Die Verteidigung des Vaterlandes ist Pflicht und Schuldigkeit eines Bürgers der Russischen Föderation.

2. Ein Bürger der Russischen Föderation leistet den Wehrdienst in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz.

3. Ein Bürger der Russischen Föderation hat, falls die Leistung des Wehrdienstes seinen Überzeugungen oder seinem Glaubensbekenntnis widerspricht, wie auch in anderen durch Bundesgesetz festgelegten Fällen das Recht, als Ersatz für diesen einen alternativen Zivildienst zu leisten.

Artikel 60. Ein Bürger der Russischen Föderation kann seine Rechte und Pflichten in vollem Umfang vom 18. Lebensjahr an selbständig wahrnehmen.

Artikel 61. 1. Ein Bürger der Russischen Föderation darf nicht aus der Russischen Föderation ausgewiesen oder an einen anderen Staat ausgeliefert werden.

2. Die Russische Föderation garantiert ihren Bürgern Schutz und Fürsorge jenseits ihrer Grenzen.

Artikel 62. 1. Ein Bürger der Russischen Föderation kann in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz oder einem internationalen Vertrag der Russischen Föderation auch die Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staates (die doppelte Staatsangehörigkeit) besitzen.

2. Besitzt ein Bürger der Russischen Föderation die Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staates, so schmälert dies nicht seine Rechte und Freiheiten und befreit ihn nicht von seinen Pflichten aus der russischen Staatsangehörigkeit, soweit durch Bundesgesetz oder internatinalen Vertrag der Russischen Föderation nicht anderes vorgesehen ist.

3. Ausländer und Staatenlose genießen in der Russischen Föderation dieselben Rechte und haben dieselben Pflichten wie die Bürger der Russischen Föderation, mit Ausnahme der im Bundesgestz oder internationalen Vertrag der Russischen Föderation festgelegten Fälle.

Artikel 63. 1. Die Russische Föderation gewährt Ausländern und Staatenlosen in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts politisches Asyl.

2. In der Russischen Föderation ist die Auslieferung von Personen, die wegen ihrer politischen Überzeugungen oder wegen Handlungen (oder wegen einer Unterlassung), die in der Russischen Föderation nicht als Straftat gelten, verfolgt werden, an andere Staaten unzulässig. Die Auslieferung von Personen, die der Begehung einer Straftat beschuldigt werden, wie auch die Überstellung von Verurteilten zur Verbüßung ihrer Strafe in anderen Staaten erfolgt auf der Grundlage eines Bundesgesetzes oder eines internationalen Vertrages der Russischen Föderation.

Artikel 64. Die Bestimmungen dieses Kapitels bilden die Grundlagen des Rechtsstatus der Person in der Russischen Föderation und können nur gemäß dem in dieser Verfassung festgelegten Verfahren geändert werden.

Kapitel 3. Der föderative Aufbau

Artikel 65. 1. Bestandteile der Russischen Föderation sind die folgenden Subjekte der Russischen Föderation:

die Republik Adygeja (Adygeja), die Republik Altaj, die Republik Baschkortostan, die Republik Burjätien, die Republik Dagestan, die Inguschische Republik, die Kabardino-Balkarische Republik, die Republik Kalmückien – Chal'mg Tangtsch, die Karatschaio-Tscherkessische Republik, die Republik Karelien, die Republik der Komi, die Republik Marij El, die Republik Mordowien, die Republik Sacha (Jakutien), die Republik Nordossetien, die Republik Tatarstan (Tatarstan), die Republik Tuwa, die Udmurtische Republik, die Republik Chakassien, die Tschetschenische Republik und die Tschuwaschische Republik – Tschawasch Republik;

die Regionen Altaj, Krasnodar, Krasnojarsk, Primorje, Stawropol und Chabarowsk;

die Gebiete Amur, Archangelsk, Astrachan, Belgorod, Brjansk, Wladimir, Wolgograd, Wologda, Woronesch, Iwanowo, Irkutsk, Kaliningrad, Kaluga, Kamtschatka, Kemerowo, Kirow, Kostroma, Kurgan, Kursk, Leningrad, Lipezk, Magadan, Moskau, Murmansk, Nishnij Nowgorod, Nowgorod, Nowosibirsk, Omsk, Orenburg, Orel, Pensa, Perm, Pskow, Rostow, Rjasan, Samara, Saratow, Sachalin, Swerdlowsk, Smolensk, Tambow, Twer, Tomsk, Tula, Tjumen, Uljanowsk, Tscheljabinsk, Tschita und Jaroslawl;

die Städte von föderaler Bedeutung Moskau und Sankt Petersburg;

das Jüdische Autonome Gebiet und

der Burjätische Autonome Bezirk Aginskoje, der Autonome Bezirk der Komi-Permjaken, der Autonome Bezirk der Korjaken, der Autonome Bezirk der Nenzen, der Autonome Bezirk Taimyr der Dolganen und Nenzen, der Burjätische Autonome Bezirk Ust-Ordynskij, der Autonome Bezirk der Chanten und Mansen, der Autonome Bezirk der Tschuktschen, der Autonome Bezirk der Ewenken und der Autonome Bezirk der Jamal-Nenzen.

2. Die Aufnahme eines neuen Subjekts in die Russische Föderation und die Bildung eines neuen Subjekts in ihr erfolgen gemäß dem durch ein Bundesverfassungsgesetz festgelegten Verfahren.

Artikel 66. 1. Der Status einer Republik wird durch die Verfassung der Russischen Föderation und durch die Verfassung der Republik festgelegt.

2. Der Status einer Region, eines Gebiets, einer Stadt von föderaler Bedeutung, eines autonomen Gebiets oder eines autonomen Bezirks wird durch die Verfassung der Russischen Föderation und die Satzung der Region, des Gebiets, der Stadt von föderaler Bedeutung, des autonomen Gebiets oder des autonomen Bezirks festgelegt, die von dem gesetzgebenden Organ (dem Vertretungsorgan) des entsprechenden Subjekts der Russischen Föderation angenommen worden ist.

3. Auf Vorschlag der gesetzgebenden und vollziehenden Organe des autonomen Gebietes oder autonomen Bezirks kann ein Bundesgesetz über das autonome Gebiet oder den autonomen Bezirk angenommen werden.

4. Die Beziehungen der autonomen Bezirke, die Bestandteil einer Region oder eines Gebietes sind, können durch Bundesgesetz und durch Vertrag zwischen den Organen der Staatsgewalt des autonomen Bezirks und – je nachdem – den Organen der Staatsgewalt der Region oder des Gebietes geregelt werden.

5. Der Status eines Subjekts der Russischen Föderation kann im gegenseitigen Einvernehmen der Russischen Föderation und des Subjekts der Russischen Föderation in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgesetz geändert werden.

Artikel 67. 1. Das Territorium der Russischen Föderation umfaßt die Territorien ihrer Subjekte, die Binnengewässer und die Hoheitsgewässer sowie den Luftraum über ihnen.

2. Die Russische Föderation besitzt die souveränen Rechte und übt die Jurisdiktion auf dem Kontinentalschelf und in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Russischen Föderation in der Weise aus, wie diese durch Bundesgesetz und Völkerrechtsnormen festgelegt ist.

3. Die Grenzen zwischen den Subjekten der Russischen Föderation können im gegenseitigen Einvernehmen geändert werden.

Artikel 68. 1. Staatssprache der Russischen Föderation ist auf ihrem gesamten Territorium die russische Sprache.

2. Die Republiken sind berechtigt, ihre eigenen Staatssprachen festzulegen. In den Organen der Staatsgewalt, den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und den staatlichen Einrichtungen der Republiken werden sie neben der Staatssprache der Russischen Föderation angewendet.

3. Die Russische Föderation garantiert allen ihren Völkern das Recht auf Bewahrung der Muttersprache und auf die Schaffung von Voraussetzungen für deren Erlernung und Entwicklung.

Artikel 69. Die Russische Föderation garantiert die Rechte der kleinen autochthonen Völker in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und den internationalen Verträgen der Russischen Föderation.

Artikel 70. 1. Die Staatsflagge, das Staatswappen und die Staatshymne der Russischen Föderation, ihre Beschreibung und die Regeln für ihre offizielle Anwendung werden durch Bundesverfassungsgesetz festgelegt.

2. Hauptstadt der Russischen Föderation ist die Stadt Moskau. Der Status der Hauptstadt wird durch Bundesgesetz festgelegt.

Artikel 71. Zur Zuständigkeit der Russischen Föderation gehören:

a) die Annahme und Änderung der Verfassung der Russischen Föderation und der Bundesgesetze sowie die Kontrolle über ihre Einhaltung;
b) die föderative Ordnung und das Territorium der Russischen Föderation;
c) die Regelung und der Schutz der Rechte und Pflichten des Menschen und Bürgers; die Staatsangehörigkeit in der Russischen Föderation; die Regelung und der Schutz der Rechte der nationalen Minderheiten;
d) die Festlegung des Systems der Bundesorgane der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt, des Verfahrens ihrer Organisation und Tätigkeit; die Errichtung von Bundesorganen der Staatsgewalt;
e) das Staatseigentum des Bundes und seine Verwaltung;
f) die Festlegung der Grundlagen der Bundespolitik und die Bundesprogramme auf dem Gebiet der staatlichen, ökonomischen, ökologischen, sozialen, kulturellen und nationalen Entwicklung der Russischen Föderation;
g) die Festlegung der Rechtsgrundlagen für den einheitlichen Markt; die Regelung der Finanz-, Währungs-, Kredit- und Zollfragen, die Geldemission und die Grundlagen der Preispolitik; die Wirtschaftsdienste des Bundes, einschließlich der Bundesbanken;
h) der Bundeshaushalt; die Bundessteuern und -abgaben; die Bundesfonds für die regionale Entwicklung;
i) die Bundessysteme für Energie, Kernenergie und Spaltmaterial; das Transportwesen, die Verkehrswege, das Informations- sowie das Post- und Fernmeldewesen des Bundes; die Aktivitäten im Weltraum;

j) die Außenpolitik und die internationalen Beziehungen der Russischen Föderation, die internationalen Verträge der Russischen Föderation; die Fragen von Krieg und Frieden;
k) die außenwirtschaftlichen Beziehungen der Russischen Föderation;
l) Verteidigung und Sicherheit; die Verteidigungsindustrie; die Festlegung des Verfahrens beim An- und Verkauf von Waffen, Munition, Militärtechnik und anderem Militärvermögen; die Herstellung von Giftstoffen und Betäubungsmitteln und die Art ihrer Nutzung;
m) die Bestimmung des Status und der Schutz der Staatsgrenze, der Hoheitsgewässer, des Luftraums, der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Kontinentalschelfs der Russischen Föderation;
n) die Gerichtsverfassung; die Staatsanwaltschaft; die Straf-, Strafprozeß- und Strafvollzugsgesetzgebung; die Amnestie und Begnadigung; die Gesetzgebung über das Zivilrecht, den Zivilprozeß und das Arbitrageverfahren; die rechtliche Regelung betreffend das geistige Eigentum;
o) das Kollisionsrecht des Bundes;
p) der meteorologische Dienst, die Standards, das Eichwesen, das metrische System und die Zeitmessung; die Geodäsie und die Kartographie; die Bezeichnung geographischer Objekte; die amtliche Statistik und Buchführung;
q) die staatlichen Auszeichnungen und Ehrentitel der Russischen Föderation;
r) der Staatsdienst des Bundes.

Artikel 72. 1. Zur gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation gehören:
a) die Gewährleistung der Übereinstimmung der Verfassungen und Gesetze der Republiken sowie der Satzungen, Gesetze und anderen normativen Rechtsakte der Regionen, Gebiete, Städte von föderaler Bedeutung, des autonomen Gebietes und der autonomen Bezirke mit der Verfassung der Russischen Föderation und den Bundesgesetzen;
b) Der Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers; der Schutz der Rechte der nationalen Minderheiten; die Gewährleistung der Gesetzlichkeit, Rechtsordnung und öffentlichen Sicherheit; das Regime der Grenzzonen;
c) Fragen des Besitzes und der Nutzung des Bodens, der Bodenschätze, der Wasser- und anderen natürlichen Ressourcen sowie die Verfügung über diese;
d) die Abgrenzung des Staatseigentums;
e) die Naturnutzung, der Umweltschutz und die Sicherung des ökologischen Gleichgewichts; die besonders schützenswerten Naturgebiete; der Schutz der historischen Denkmäler und der Kulturdenkmäler;
f) die allgemeinen Fragen der Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Körperkultur und des Sports;
g) die Koordination der Fragen des Gesundheitswesens; der Schutz von Familie, Mutter, Vater und Kind; die soziale Sicherung, einschließlich der Sozialfürsorge;
h) die Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Katastrophen, elementaren Unglücksfällen und Epidemien sowie die Beseitigung ihrer Folgen;
i) die Festlegung allgemeiner Prinzipien der Besteuerung und der Abgaben in der Russischen Föderation;
j) die Verwaltungs-, Verwaltungsprozeß-, Arbeits-, Familien-, Wohnungs-, Boden-, Wasser- und Forstgesetzgebung sowie die Gesetzgebung betreffend die Bodenschätze und den Umweltschutz;

k) das Personal der Gerichts- und Rechtsschutzorgane; die Rechtsanwaltschaft und das Notariat;
l) der Schutz des angestammten Lebensraums und der traditionellen Lebensweise der kleinen ethnischen Gemeinschaften;
m) die Festlegung allgemeiner Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung;
n) die Koordination der internationalen und außenwirtschaftlichen Verbindungen der Subjekte der Russischen Föderation und die Erfüllung der internationalen Verträge der Russischen Föderation.

2. Die Bestimmungen dieses Artikels gelten in gleichem Maße für die Republiken, Regionen, Gebiete, Städte von föderaler Bedeutung, das autonome Gebiet und die autonomen Bezirke.

Artikel 73. Außerhalb des Rahmens der Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Befugnisse der Russischen Föderation bezüglich der Gegenstände gemeinsamer Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation besitzen die Subjekte der Russischen Föderation die gesamte Fülle der Staatsgewalt.

Artikel 74. 1. Auf dem Territorium der Russischen Föderation ist die Festlegung von Zollgrenzen, Zöllen und Abgaben sowie jeglicher anderer Hindernisse für die freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen und Finanzmitteln unzulässig.

2. Beschränkungen der Bewegung von Waren und Dienstleistungen können in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz eingeführt werden, wenn dies für die Gewährleistung der Sicherheit, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Menschen und zur Erhaltung der Natur und der kulturellen Werte notwendig ist.

Artikel 75. 1. Die Geldeinheit in der Russischen Föderation ist der Rubel. Die Geldemission erfolgt ausschließlich durch die Zentralbank der Russischen Föderation. Die Einführung und Emission von anderem Geld ist in der Russischen Föderation unzulässig.

2. Der Schutz und die Gewährleistung der Stabilität des Rubels ist die Hauptfunktion der Zentralbank der Russischen Föderation, die sie unabhängig von anderen Organen der Staatsgewalt ausübt.

3. Das System der Steuern, die für den Bundeshaushalt erhoben werden, und die allgemeinen Prinzipien der Besteuerung und Abgaben in der Russischen Föderation werden durch Bundesgesetz festgelegt.

4. Staatsanleihen werden in der durch Bundesgesetz festgelegten Art und Weise aufgelegt und auf der Grundlage der Freiwilligkeit untergebracht.

Artikel 76. 1. Zu Gegenständen der Zuständigkeit der Russischen Föderation werden Bundesverfassungsgesetze und Bundesgesetze angenommen, die auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation unmittelbar gültig sind.

2. Zu Gegenständen der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation werden Bundesgesetze und in Übereinstimmung mit diesen anzunehmende Gesetze und andere normative Rechtsakte der Subjekte der Russischen Föderation erlassen.

3. Die Bundesgesetze dürfen den Bundesverfassungsgesetzen nicht widersprechen.

4. Außerhalb des Rahmens der Zuständigkeit der Russischen Föderation und der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation treffen die Republiken, Regionen, Gebiete, Städte von föderaler Bedeutung,

das autonome Gebiet und die autonomen Bezirke eigene rechtliche Regelungen, einschließlich der Annahme von Gesetzen und anderen normativen Rechtsakten.

5. Die Gesetze und anderen normativen Rechtsakte der Subjekte der Russischen Föderation dürfen nicht den Bundesgesetzen, die in Übereinstimmung mit den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels angenommen worden sind, widersprechen. Im Falle des Widerspruchs zwischen einem Bundesgesetz und einem anderen in der Russischen Föderation erlassenen Akt gilt das Bundesgesetz.

6. Im Falle des Widerspruchs zwischen einem Bundesgesetz und einem normativen Rechtsakt eines Subjekts der Russischen Föderation, der in Übereinstimmung mit Absatz 4 dieses Artikels erlassen worden ist, gilt der normative Rechtsakt des Subjekts der Russischen Föderation.

Artikel 77. 1. Das System der Organe der Staatsgewalt der Republiken, Regionen, Gebiete, Städte von föderaler Bedeutung, des autonomen Gebietes und der autonomen Bezirke wird von den Subjekten der Russischen Föderation in Übereinstimmung mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation und den allgemeinen Prinzipien für die Organisation der Vertretungsorgane und der vollziehenden Organe der Staatsgewalt, die durch Bundesgesetz bestimmt worden sind, selbständig festgelegt.

2. Im Rahmen der Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Befugnisse der Russischen Föderation bezüglich der Gegenstände der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation bilden die Bundesorgane der vollziehenden Gewalt und die Organe der vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation ein einheitliches System der vollziehenden Gewalt in der Russischen Föderation.

Artikel 78. 1. Die Bundesorgane der vollziehenden Gewalt können zur Ausübung ihrer Befugnisse eigene Territorialorgane bilden und entsprechende Amtspersonen ernennen.

2. Die Bundesorgane der vollziehenden Gewalt können in Vereinbarung mit den Organen der vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation diesen die Ausübung eines Teils ihrer eigenen Befugnisse übertragen, soweit dies nicht der Verfassung der Russischen Föderation und den Bundesgesetzen widerspricht.

3. Die Organe der vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation können in Vereinbarung mit den Bundesorganen der vollziehenden Gewalt diesen die Ausübung eines Teils ihrer eigenen Befugnisse übertragen.

4. Der Präsident der Russischen Föderation und die Regierung der Russischen Föderation gewährleisten in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation die Ausübung der Befugnisse der Staatsgewalt des Bundes auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation.

Artikel 79. Die Russische Föderation kann sich in Übereinstimmung mit internationalen Verträgen an zwischenstaatlichen Vereinigungen beteiligen und diesen einen Teil ihrer eigenen Befugnisse übertragen, soweit dies keine Beschränkung der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers nach sich zieht und nicht den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation widerspricht.

Kapitel 4. Der Präsident der Russischen Föderation

Artikel 80. 1. Der Präsident der Russischen Föderation ist das Staatsoberhaupt.

2. Der Präsident der Russischen Föderation ist der Garant der Verfassung der Russi-

schen Föderation sowie der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers. Gemäß dem von der Verfassung der Russischen Föderation festgelegten Verfahren trifft er Maßnahmen zum Schutz der Souveränität der Russischen Föderation, ihrer Unabhängigkeit und staatlichen Integrität und gewährleistet das koordinierte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt.

3. Der Präsident der Russischen Föderation bestimmt in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation und den Bundesgesetzen die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates.

4. Der Präsident der Russischen Föderation vertritt als Staatsoberhaupt die Russische Föderation innerhalb des Landes und in den internationalen Beziehungen.

Artikel 81. 1. Der Präsident der Russischen Föderation wird von den Bürgern der Russischen Föderation auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Wahlrechts in geheimer Abstimmung für vier Jahre gewählt.

2. Zum Präsidenten der Russischen Föderation kann ein Bürger der Russischen Föderation gewählt werden, der mindestens 35 Jahre alt ist und mindestens 10 Jahre ständig in der Russischen Föderation lebt.

3. Ein und dieselbe Person darf das Amt des Präsidenten der Russischen Föderation nicht mehr als zwei Amtsperioden nacheinander innehaben.

4. Das Verfahren der Wahl des Präsidenten der Russischen Föderation wird durch Bundesgesetz bestimmt.

Artikel 82. 1. Bei seinem Amtsantritt leistet der Präsident der Russischen Föderation dem Volk folgenden Eid:

„Ich schwöre, bei der Ausübung der Befugnisse des Präsidenten der Russischen Föderation die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers zu achten und zu wahren, die Verfassung der Russischen Föderation einzuhalten und zu verteidigen, die Souveränität und Unabhängigkeit, die Sicherheit und Integrität des Staates zu verteidigen und dem Volk treu zu dienen.

2. Der Eid wird in feierlichem Rahmen in Anwesenheit der Mitglieder des Föderationsrates, der Deputierten der Staatsduma und der Richter des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation geleistet.

Artikel 83. Der Präsident der Russischen Föderation

a) ernennt mit Zustimmung der Staatsduma den Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation;
b) hat das Recht, auf Sitzungen der Regierung der Russischen Föderation den Vorsitz zu führen;
c) entscheidet über den Rücktritt der Regierung der Russischen Föderation;
d) schlägt der Staatsduma die Kandidatur für die Ernennung zum Vorsitzenden der Zentralbank der Russischen Föderation vor; legt der Staatsduma die Frage der Entlassung des Vorsitzenden der Zentralbank der Russischen Föderation aus seinem Amt vor;
e) ernennt und entläßt auf Vorschlag des Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation die Stellvertreter des Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation und die Bundesminister;
f) schlägt dem Föderationsrat die Kandidaturen für die Ernennung zu Richtern des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation, des Obersten Gerichts der Russischen Föderation und des Obersten Arbitragegerichts der Russischen Föderation sowie die Kandidatur für den Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation vor; er schlägt dem

Föderationsrat die Entlassung des Generalstaatsanwalts der Russischen Föderation aus seinem Amt vor; er ernennt die Richter der anderen Bundesgerichte;

g) bildet und leitet den Sicherheitsrat der Russischen Föderation, dessen Status durch Bundesgesetz festgelegt wird;

h) bestätigt die Militärdoktrin der Russischen Föderation;

i) bildet die Administration des Präsidenten der Russischen Föderation;

j) ernennt und entläßt die bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der Russischen Föderation;

k) ernennt und entläßt das Oberkommando der Streitkräfte der Russischen Föderation;

l) ernennt nach Konsultationen mit den entsprechenden Komitees oder Kommissionen der Kammern der Bundesversammlung die diplomatischen Vertreter der Russischen Föderation in ausländischen Staaten und bei internationalen Organisationen und beruft sie gemäß demselben Verfahren ab.

Artikel 84. Der Präsident der Russischen Föderation

a) beraumt in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation und dem Bundesgesetz die Wahlen zur Staatsduma an;

b) löst die Staatsduma in den Fällen und gemäß dem Verfahren auf, die in der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehen sind;

c) beraumt ein Referendum gemäß dem Verfahren an, das durch Bundesverfassungsgesetz festgelegt worden ist;

d) bringt in die Staatsduma Gesetzentwürfe ein;

e) unterzeichnet und verkündet die Bundesgesetze;

f) richtet Jahresbotschaften über die Lage im Lande und über die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates an die Bundesversammlung.

Artikel 85. 1. Der Präsident der Russischen Föderation kann Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation sowie zwischen den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation anwenden. Falls eine einvernehmliche Lösung nicht erreicht wird, kann er die Beilegung der Streitigkeit dem entsprechenden Gericht zur Prüfung übergeben.

2. Der Präsident der Russischen Föderation ist berechtigt, die Geltung von Akten der Organe der vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation im Falle des Verstoßes dieser Akte gegen die Verfassung der Russischen Föderation und Bundesgesetze und gegen internationale Verpflichtungen der Russischen Föderation oder im Falle der Verletzung von Rechten und Freiheiten des Menschen und Bürgers bis zur Entscheidung dieser Frage durch das entsprechende Gericht auszusetzen.

Artikel 86. Der Präsident der Russischen Föderation

a) besorgt die Leitung der Außenpolitik der Russischen Föderation;

b) führt Verhandlungen und unterzeichnet die internationalen Verträge der Russischen Föderation;

c) unterzeichnet die Ratifikationsurkunden;

d) nimmt die Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben der bei ihm akkreditierten diplomatischen Vertreter entgegen.

Artikel 87. 1. Der Präsident der Russischen Föderation ist der Oberste Befehlshaber der Streitkräfte der Russischen Föderation.

2. Im Falle einer Aggression gegen die Russische Föderation oder der unmittelbaren

Gefahr einer Aggression verhängt der Präsident der Russischen Föderation auf dem Territorium der Russischen Föderation oder in einzelnen ihrer Landesteile das Kriegsrecht und benachrichtigt davon unverzüglich den Föderationsrat und die Staatsduma.

3. Das Regime des Kriegsrechts wird durch Bundesverfassungsgesetz festgelegt.

Artikel 88. Der Präsident der Russischen Föderation verhängt unter den Umständen und gemäß dem Verfahren, die in einem Bundesverfassungsgesetz vorgesehen sind, auf dem Territorium der Russischen Föderation oder in einzelnen ihrer Landesteile den Ausnahmezustand und benachrichtigt davon unverzüglich den Föderationsrat und die Staatsduma.

Artikel 89. Der Präsident der Russischen Föderation

a) entscheidet Fragen der Staatsangehörigkeit der Russischen Föderation und der Gewährung von politischem Asyl;
b) zeichnet mit staatlichen Auszeichnungen der Russischen Föderation aus, verleiht Ehrentitel der Russischen Föderation sowie höchste militärische Dienstgrade und höchste besondere Titel;
c) übt das Begnadigungsrecht aus.

Artikel 90. 1. Der Präsident der Russischen Föderation erläßt Dekrete und Verfügungen.

2. Die Dekrete und Verfügungen des Präsidenten der Russischen Föderation sind auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation verbindlich zu vollziehen.

3. Die Dekrete und Verfügungen des Präsidenten der Russischen Föderation dürfen der Verfassung der Russischen Föderation und den Bundesgesetzen nicht widersprechen.

Artikel 91. Der Präsident der Russischen Föderation genießt Immunität.

Artikel 92. 1. Der Präsident der Russischen Föderation nimmt seine Amtsgeschäfte im Zeitpunkt der Eidesleistung auf, und er beendet sie mit dem Ablauf seiner Amtszeit im Zeitpunkt der Eidesleistung durch den neugewählten Präsidenten der Russischen Föderation.

2. Der Präsident der Russischen Föderation beendet seine Amtsgeschäfte vorzeitig, falls er zurücktritt, falls er aus Gesundheitsgründen fortdauernd außerstande ist, sein Amt auszuüben, oder falls er seines Amtes enthoben wird. Dabei müssen die Wahlen des Präsidenten der Russischen Föderation spätestens drei Monate nach dem Zeitpunkt der vorzeitigen Beendigung der Amtsgeschäfte stattfinden.

3. In allen Fällen, in denen der Präsident der Russischen Föderation außerstande ist, seine Pflichten zu erfüllen, nimmt diese vorübergehend der Vorsitzende der Regierung der Russischen Föderation wahr. Der amtierende Präsident der Russischen Föderation hat nicht das Recht, die Staatsduma aufzulösen, ein Referendum anzuberaumen und Vorschläge über die Korrektur und Revision von Bestimmungen der Verfassung der Russischen Föderation zu unterbreiten.

Artikel 93. 1. Der Präsident der Russischen Föderation kann nur dann durch den Föderationsrat seines Amtes enthoben werden, wenn die Staatsduma gegen ihn Anklage wegen Hochverrats oder Begehung einer anderen schweren Straftat erhebt, die gestützt ist auf ein Gutachten des Obersten Gerichts der Russischen Föderation darüber, daß die Handlungen des Präsidenten der Russischen Föderation die Merkmale der Straftat aufweisen, sowie auf ein Gutachten des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation darüber, daß das festgelegte Verfahren der Anklageerhebung eingehalten worden ist.

2. Der Beschluß der Staatsduma über die Anklageerhebung und der Beschluß des Föderationsrates über die Amtsenthebung des Präsidenten müssen mit zwei Dritteln der Gesamtstimmenzahl in jeder der Kammern auf Initiative von mindestens einem Drittel der Deputierten der Staatsduma und nach Vorlage eines Gutachtens einer von der Staatsduma gebildeten Sonderkommission gefaßt werden.

3. Der Beschluß des Föderationsrates über die Amtsenthebung des Präsidenten der Russischen Föderation muß spätestens drei Monate nach der Erhebung der Anklage gegen den Präsidenten durch die Staatsduma gefaßt werden. Wird innerhalb dieser Frist ein Beschluß des Föderationsrates nicht gefaßt, so gilt die Anklage gegen den Präsidenten als abgewiesen.

Kapitel 5. Die Bundesversammlung

Artikel 94. Die Bundesversammlung – das Parlament der Russischen Föderation – ist das Vertretungs- und Gesetzgebungsorgan der Russischen Föderation.

Artikel 95. 1. Die Bundesversammlung besteht aus zwei Kammern – dem Föderationsrat und der Staatsduma.

2. Dem Föderationsrat gehören je zwei Vertreter von jedem Subjekt der Russischen Föderation an, nämlich je einer aus dem Vertretungsorgan und dem vollziehenden Organ der Staatsgewalt.

3. Die Staatsduma besteht aus 450 Deputierten.

Artikel 96. 1. Die Staatsduma wird für vier Jahre gewählt.

2. Das Verfahren der Bildung des Föderationsrates und das Verfahren der Wahl der Deputierten der Staatsduma wird durch Bundesgesetze festgelegt.

Artikel 97. 1. Zum Deputierten der Staatsduma kann ein Bürger der Russischen Föderation gewählt werden, der das 21. Lebensjahr vollendet hat und das Recht besitzt, an Wahlen teilzunehmen.

2. Ein und dieselbe Person kann nicht gleichzeitig Mitglied des Föderationsrates und Deputierter der Staatsduma sein. Ein Deputierter der Staatsduma kann nicht Deputierter anderer Vertretungsorgane der Staatsgewalt und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung sein.

3. Die Deputierten der Staatsduma üben ihre Tätigkeit ständig und hauptberuflich aus. Die Deputierten der Staatsduma dürfen nicht im Staatsdienst stehen oder einer anderen bezahlten Tätigkeit nachgehen, abgesehen von der Tätigkeit in Lehre und Wissenschaft und anderer schöpferischer Tätigkeit.

Artikel 98. 1. Die Mitglieder des Föderationsrates und die Deputierten der Staatsduma genießen während ihrer gesamten Amtsperiode Immunität. Sie dürfen nicht festgenommen, verhaftet oder einer Durchsuchung, abgesehen von den Fällen der Festnahme am Tatort, wie auch einer Personenkontrolle unterzogen werden, mit Ausnahme der Fälle, in denen dies durch Bundesgesetz zur Gewährleistung der Sicherheit anderer Menschen vorgesehen ist.

2. Die Frage der Aufhebung der Immunität wird auf Vorschlag des Generalstaatsanwalts der Russischen Föderation von der entsprechenden Kammer der Bundesversammlung entschieden.

Artikel 99. 1. Die Bundesversammlung ist ein ständig tätiges Organ.

2. Die Staatsduma tritt zur ersten Sitzung am dreißigsten Tag nach der Wahl zusammen.

Der Präsident der Russischen Föderation kann eine Sitzung der Staatsduma vor diesem Zeitpunkt einberufen.

3. Die erste Sitzung der Staatsduma eröffnet der älteste Deputierte.

4. Im Zeitpunkt des Beginns der Arbeit der Staatsduma der neuen Legislaturperiode erlöschen die Befugnisse der Staatsduma der vorherigen Legislaturperiode.

Artikel 100. 1. Der Föderationsrat und die Staatsduma treten zu getrennten Sitzungen zusammen.

2. Die Sitzungen des Föderationsrats und der Staatsduma sind öffentlich. In den von der Geschäftsordnung einer Kammer vorgesehenen Fälle ist diese berechtigt, geschlossene Sitzungen abzuhalten.

3. Die Kammern können gemeinsam zusammentreten, um Botschaften des Präsidenten der Russischen Föderation, Botschaften des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation und Reden von Führern ausländischer Staaten zu hören.

Artikel 101. 1. Der Föderationsrat wählt aus seiner Mitte den Vorsitzenden des Föderationsrates und seine Stellvertreter. Die Staatsduma wählt aus ihrer Mitte den Vorsitzenden der Staatsduma und seine Stellvertreter.

2. Der Vorsitzende des Föderationsrates und seine Stellvertreter sowie der Vorsitzende der Staatsduma und seine Stellvertreter leiten die Sitzungen und sorgen für die Einhaltung der Geschäftsordnung der Kammer.

3. Der Föderationsrat und die Staatsduma bilden Komitees und Kommissionen und veranstalten zu Fragen ihrer Zuständigkeit parlamentarische Anhörungen.

4. Jede Kammer verabschiedet ihre eigene Geschäftsordnung und entscheidet Fragen der internen Ordnung ihrer Tätigkeit.

5. Zur Ausübung der Kontrolle über den Vollzug des Bundeshaushalts bilden der Föderationsrat und die Staatsduma einen Rechnungshof, dessen Zusammensetzung und Verfassungsordnung durch Bundesgesetz bestimmt wird.

Artikel 102. 1. Zur Zuständigkeit des Föderationsrates gehören:

a) die Bestätigung einer Änderung der Grenzen zwischen den Subjekten der Russischen Föderation;
b) die Bestätigung eines Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation über die Verhängung des Kriegsrechts;
c) die Bestätigung eines Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation über die Verhängung des Ausnahmezustands;
d) die Entscheidung über die Möglichkeit des Einsatzes der Streitkräfte der Russischen Föderation außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation;
e) die Anberaumung der Wahl des Präsidenten der Russischen Föderation;
f) die Amtsenthebung des Präsidenten der Russischen Föderation;
g) die Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation, des Obersten Gerichts der Russischen Föderation und des Obersten Arbitragegerichts der Russischen Föderation;
h) die Ernennung und die Amtsenthebung des Generalstaatsanwalts der Russischen Föderation;
i) die Ernennung und die Amtsenthebung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Rechnungshofs und der Hälfte seiner Prüfer.

2. Der Föderationsrat faßt Beschlüsse zu Fragen, die von der Verfassung der Russischen Föderation in seine Zuständigkeit gestellt worden sind.

3. Die Beschlüsse des Föderationsrates werden mit der Mehrheit der Stimmen der Gesamtzahl der Mitglieder des Föderationsrates gefaßt, soweit durch die Verfassung der Russischen Föderation nicht ein anderes Verfahren der Beschlußfassung vorgesehen ist.

Artikel 103. 1. Zur Zuständigkeit der Staatsduma gehören:

a) die Erteilung der Zustimmung zur Ernennung des Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation durch den Präsidenten der Russischen Föderation;
b) die Entscheidung über die Vertrauensfrage der Regierung der Russischen Föderation;
c) die Ernennung und die Amtsenthebung des Vorsitzenden der Zentralbank der Russischen Föderation;
d) die Ernennung und die Amtsenthebung des Vorsitzenden des Rechnungshofs und der Hälfte seiner Prüfer;
e) die Ernennung und die Amtsenthebung des Menschenrechtsbeauftragten, der in Übereinstimmung mit einem Bundesverfassungsgesetz tätig ist;
f) die Verkündung der Amnestie;
g) die Erhebung der Anklage gegen den Präsidenten der Russischen Föderation zum Zwecke seiner Amtsenthebung.

2. Die Staatsduma faßt Beschlüsse zu Fragen, die von der Verfassung der Russischen Föderation in ihre Zuständigkeit gestellt worden sind.

3. Die Beschlüsse der Staatsduma werden mit der Mehrheit der Stimmen der Gesamtzahl der Deputierten der Staatsduma gefaßt, soweit durch die Verfassung der Russischen Föderation nicht ein anderes Verfahren der Beschlußfassung vorgesehen ist.

Artikel 104. 1. Das Recht der Gesetzesinitiative haben der Präsident der Russischen Föderation, der Föderationsrat, die Mitglieder des Föderationsrates, die Deputierten der Staatsduma, die Regierung der Russischen Föderation und die Gesetzgebungs- (Vertretungs-)organe der Subjekte der Russischen Föderation. Das Recht der Gesetzesinitiative haben ferner das Verfassungsgericht der Russischen Föderation, das Oberste Gericht der Russischen Föderation und das Oberste Arbitragegericht der Russischen Föderation zu Fragen ihrer Zuständigkeit.

2. Gesetzentwürfe werden in die Staatsduma eingebracht.

3. Gesetzentwürfe über die Einführung oder Abschaffung von Steuern und die Befreiung von der Steuerzahlung, über die Auflage von Staatsanleihen und über die Änderung der finanziellen Verpflichtungen des Staates sowie andere Gesetzentwürfe, die Ausgaben zu Lasten des Bundeshaushalts vorsehen, können nur dann eingebracht werden, wenn ein Gutachten der Regierung der Russischen Föderation vorliegt.

Artikel 105. 1. Bundesgesetze werden von der Staatsduma angenommen.

2. Bundesgesetze werden mit der Mehrheit der Stimmen der Gesamtzahl der Deputierten der Staatsduma angenommen, soweit durch die Verfassung der Russischen Föderation nichts anderes vorgesehen ist.

3. Die von der Staatsduma angenommenen Bundesgesetze werden innerhalb von fünf Tagen dem Föderationsrat zur weiteren Erörterung zugeleitet.

4. Ein Bundesgesetz gilt als vom Föderationsrat gebilligt, wenn mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Mitglieder dieser Kammer dafür gestimmt hat oder wenn es innerhalb von vierzehn Tagen vom Föderationsrat nicht erörtert worden ist. Falls das Bundesgesetz vom Föderationsrat abgelehnt wird, können die Kammern zur Beseitigung der Meinungsverschiedenheiten eine Schlichtungskommission bilden, woraufhin das Bundesgesetz erneut von der Staatsduma zu erörtern ist.

5. Ist die Staatsduma mit dem Beschluß des Föderationsrates nicht einverstanden, so gilt das Bundesgesetz als angenommen, wenn bei der erneuten Abstimmung mindestens zwei Drittel der Gesamtzahl der Deputierten der Staatsduma dafür gestimmt haben.

Artikel 106. Der obligatorischen Erörterung im Föderationsrat unterliegen die von der Staatsduma angenommenen Bundesgesetze zu Fragen

a) des Bundeshaushalts;
b) der Bundessteuern und -abgaben;
c) der Regelung von Finanz-, Währungs-, Kredit- und Zollangelegenheiten sowie der Geldemission;
d) der Ratifikation und Kündigung von internationalen Verträgen der Russischen Föderation;
e) des Status und des Schutzes der Staatsgrenze der Russischen Föderation;
f) von Krieg und Frieden.

Artikel 107. 1. Das angenommene Bundesgesetz wird innerhalb von fünf Tagen dem Präsidenten der Russischen Föderation zwecks Unterzeichnung und Verkündung zugeleitet.

2. Der Präsident der Russischen Föderation unterzeichnet und verkündet das Bundesgesetz innerhalb von vierzehn Tagen.

3. Lehnt der Präsident der Russischen Föderation das Bundesgesetz während der vierzehn Tage nach dessen Eingang ab, so erörtern die Staatsduma und der Föderationsrat das betreffende Gesetz gemäß dem von der Verfassung der Russischen Föderation festgelegten Verfahren erneut. Wird das Bundesgesetz bei der erneuten Erörterung in der zuvor angenommenen Fassung von einer Mehrzahl von mindestens zwei Dritteln der Stimmen der Gesamtzahl der Mitglieder des Föderationsrates und der Deputierten der Staatsduma gebilligt, so muß es vom Präsidenten der Russischen Föderation innerhalb von sieben Tagen unterzeichnet und verkündet werden.

Artikel 108. 1. Bundesverfassungsgesetze werden zu den Fragen angenommen, die in der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehen sind.

2. Ein Bundesverfassungsgesetz gilt als angenommen, wenn es mit der Mehrheit von mindestens drei Vierteln der Stimmen der Gesamtzahl der Mitglieder des Föderationsrates und mindestens zwei Dritteln der Stimmen der Gesamtzahl der Deputierten der Staatsduma gebilligt worden ist. Das angenommene Bundesverfassungsgesetz muß vom Präsidenten der Russischen Föderation innerhalb von vierzehn Tagen unterzeichnet und verkündet werden.

Artikel 109. 1. Die Staatsduma kann in den durch die Artikel 111 und 117 der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehenen Fällen vom Präsidenten der Russischen Föderation aufgelöst werden.

2. Im Falle der Auflösung der Staatsduma wird der Wahltermin vom Präsidenten der Russischen Föderation so anberaumt, daß die neugewählte Staatsduma spätestens vier Monate nach dem Zeitpunkt der Auflösung zusammentritt.

3. Die Staatsduma darf aus den in Artikel 117 der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehenen Gründen nicht innerhalb eines Jahres nach ihrer Wahl aufgelöst werden.

4. Die Staatsduma darf in der Zeit zwischen ihrer Erhebung der Anklage gegen den Präsidenten der Russischen Föderation und der entsprechenden Beschlußfassung durch den Föderationsrat nicht aufgelöst werden.

5. Die Staatsduma darf während der Geltung des Kriegsrechts oder des Ausnahmezu-

standes auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation sowie sechs Monate vor Beendigung der Amtsperiode des Präsidenten der Russischen Föderation nicht aufgelöst werden.

Kapitel 6. Die Regierung der Russischen Föderation

Artikel 110. 1. Die vollziehende Gewalt der Russischen Föderation wird von der Regierung der Russischen Föderation ausgeübt.

2. Die Regierung der Russischen Föderation besteht aus dem Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation, den Stellvertretern des Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation und den Bundesministern.

Artikel 111. 1. Der Vorsitzende der Regierung der Russischen Föderation wird vom Präsidenten der Russischen Föderation mit Zustimmung der Staatsduma ernannt.

2. Der Vorschlag für die Kandidatur zum Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation wird spätestens zwei Wochen nach dem Amtsantritt des neugewählten Präsidenten der Russischen Föderation oder nach dem Rücktritt der Regierung der Russischen Föderation oder innerhalb einer Woche nach dem Tage der Ablehnung der Kandidatur durch die Staatsduma eingebracht.

3. Die Staatsduma erörtert die vom Präsidenten der Russischen Föderation vorgeschlagene Kandidatur zum Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation innerhalb einer Woche nach dem Tage der Unterbreitung des Kandidatenvorschlags.

4. Nach dreimaliger Ablehnung der vorgeschlagenen Kandidaturen zum Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation durch die Staatsduma ernennt der Präsident der Russischen Föderation den Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation, löst er die Staatsduma auf und beraumt Neuwahlen an.

Artikel 112. 1. Der Vorsitzende der Regierung der Russischen Föderation legt dem Präsidenten der Russischen Föderation spätestens eine Woche nach seiner Ernennung Vorschläge über die Struktur der Bundesorgane der vollziehenden Gewalt vor.

2. Der Vorsitzende der Regierung der Russischen Föderation schlägt dem Präsidenten der Russischen Föderation die Kandidaturen für die Ämter der Stellvertreter des Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation und der Bundesminister vor.

Artikel 113. Der Vorsitzende der Regierung der Russischen Föderation bestimmt in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation, den Bundesgesetzen und den Dekreten des Präsidenten der Russischen Föderation die Hauptrichtungen der Tätigkeit der Regierung der Russischen Föderation und organisiert ihre Arbeit.

Artikel 114. 1. Die Regierung der Russischen Föderation

a) arbeitet den Bundeshaushalt aus, legt ihn der Staatsduma vor und gewährleistet seinen Vollzug; sie erstattet der Staatsduma Bericht über den Vollzug des Bundeshaushalts;
b) gewährleistet in der Russischen Föderation eine einheitliche Finanz-, Kredit- und Geldpolitik;
c) gewährleistet in der Russischen Föderation eine einheitliche Staatspolitik auf dem Gebiet der Kultur, der Wissenschaft, der Bildung, des Gesundheitswesens, der sozialen Sicherung und der Ökologie;

d) besorgt die Verwaltung des Bundeseigentums;
e) trifft Maßnahmen zur Gewährleistung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit sowie zur Realisierung der Außenpolitik der Russischen Föderation;
f) trifft Maßnahmen zur Gewährleistung der Gesetzlichkeit und der Rechte und Freiheiten der Bürger, zum Schutz des Eigentums und der öffentlichen Ordnung und zur Bekämpfung der Kriminalität;
g) übt andere Befugnisse aus, die ihr durch die Verfassung der Russischen Föderation, durch Bundesgesetze und durch Dekrete des Präsidenten der Russischen Föderation zugewiesen worden sind.

2. Die Verfahrensordnung der Regierung der Russischen Föderation wird durch Bundesverfassungsgesetz bestimmt.

Artikel 115. 1. Auf der Grundlage und in Vollzug der Verfassung der Russischen Föderation, der Bundesgesetze und der normativen Dekrete des Präsidenten der Russischen Föderation erläßt die Regierung der Russischen Föderation Verordnungen und Verfügungen und sichert deren Vollzug.

2. Die Verordnungen und Verfügungen der Regierung der Russischen Föderation sind in der Russischen Föderation verbindlich.

3. Die Verordnungen und Verfügungen der Regierung der Russischen Föderation können im Falle des Widerspruchs zur Verfassung der Russischen Föderation, zu Bundesgesetzen und Dekreten des Präsidenten der Russischen Föderation vom Präsidenten der Russischen Föderation aufgehoben werden.

Artikel 116. Vor dem neugewählten Präsidenten der Russischen Föderation legt die Regierung der Russischen Föderation ihr Amt nieder.

Artikel 117. 1. Die Regierung der Russischen Föderation kann ihren Rücktritt einreichen, der vom Präsidenten der Russischen Föderation angenommen oder abgelehnt wird.

2. Der Präsident der Russischen Föderation kann eine Entscheidung über den Rücktritt der Regierung der Russischen Föderation treffen.

3. Die Staatsduma kann der Regierung der Russischen Föderation das Mißtrauen aussprechen. Der Beschluß über das Mißtrauen gegen die Regierung der Russischen Föderation wird mit der Mehrheit der Stimmen der Gesamtzahl der Deputierten der Staatsduma gefaßt. Hat die Staatsduma der Regierung der Russischen Föderation das Mißtrauen ausgesprochen, so ist der Präsident der Russischen Föderation berechtigt, den Rücktritt der Regierung der Russischen Föderation zu erklären oder dem Beschluß der Staatsduma nicht zuzustimmen. Spricht die Staatsduma der Regierung der Russischen Föderation innerhalb von drei Monaten erneut das Mißtrauen aus, so erklärt der Präsident der Russischen Föderation den Rücktritt der Regierung oder er löst die Staatsduma auf.

4. Der Vorsitzende der Regierung der Russischen Föderation kann vor der Staatsduma die Vertrauensfrage für die Regierung der Russischen Föderation stellen. Verweigert die Staatsduma das Vertrauen, so entscheidet der Präsident innerhalb von sieben Tagen über den Rücktritt der Regierung der Russischen Föderation oder über die Auflösung der Staatsduma und die Anberaumung von Neuwahlen.

5. Im Falle des Rücktritts oder der Amtsniederlegung führt die Regierung der Russischen Föderation im Auftrag des Präsidenten der Russischen Föderation die Geschäfte bis zur Bildung einer neuen Regierung der Russischen Föderation weiter.

Kapitel 7. Die rechtsprechende Gewalt

Artikel 118. 1. Die Rechtsprechung wird in der Russischen Föderation nur durch das Gericht ausgeübt.

2. Die rechtsprechende Gewalt wird vermittels des Verfassungs-, Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichtsverfahrens ausgeübt.

3. Das Gerichtssystem der Russischen Föderation wird durch die Verfassung der Russischen Föderation und durch ein Bundesverfassungsgesetz festgelegt. Die Errichtung von Sondergerichten ist unzulässig.

Artikel 119. Richter können Bürger der Russischen Föderation sein, die das 25. Lebensjahr vollendet haben und über eine juristische Hochschulausbildung sowie eine juristische Berufspraxis von mindestens fünf Jahren verfügen. Durch Bundesgesetz können zusätzliche Anforderungen an die Richter der Gerichte der Russischen Föderation festgelegt werden.

Artikel 120. 1. Die Richter sind unabhängig und nur an die Verfassung der Russischen Föderation und das Bundesgesetz gebunden.

2. Hat ein Gericht bei der Verhandlung einer Sache die Nichtübereinstimmung des Aktes eines Staatsorgans oder eines anderen Organs mit dem Gesetz festgestellt, so entscheidet es in Übereinstimmung mit dem Gesetz.

Artikel 121. 1. Die Richter sind unabsetzbar.

2. Die Befugnisse eines Richters können nur gemäß dem Verfahren und aus den Gründen beendet oder ausgesetzt werden, die durch Bundesgesetz festgelegt worden sind.

Artikel 122. 1. Die Richter sind unverletzlich.

2. Ein Richter kann nur gemäß dem durch Bundesgesetz festgelegten Verfahren strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Artikel 123. 1. Die Verhandlung ist vor allen Gerichten öffentlich. Eine Verhandlung in geschlossener Gerichtssitzung ist nur in den durch Bundesgesetz vorgesehenen Fällen zulässig.

2. Die Verhandlung von Strafsachen in Abwesenheit ist vor den Gerichten nicht zulässig, abgesehen von den durch Bundesgesetz vorgesehenen Fällen.

3. Das Gerichtsverfahren erfolgt auf der Grundlage des kontradiktorischen Verfahrens und der Gleichberechtigung der Parteien.

4. In den durch Bundesgesetz vorgesehenen Fällen erfolgt das Gerichtsverfahren unter Beteiligung von Geschworenen.

Artikel 124. Die Finanzierung der Gerichte erfolgt nur aus dem Bundeshaushalt und muß die Möglichkeit einer vollständigen und unabhängigen Ausübung der Rechtsprechung in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz gewährleisten.

Artikel 125. 1. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation besteht aus 19 Richtern.

2. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation entscheidet auf Anfragen des Präsidenten der Russischen Föderation des Föderationsrates, der Staatsduma, eines Fünftels der Mitglieder des Föderationsrates oder der Deputierten der Staatsduma, der Regierung der Russischen Föderation, des Obersten Gerichts der Russischen Föderation und des Obersten Arbitragegerichts der Russischen Föderation sowie der Organe der gesetz-

gebenden und der vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation Rechtsstreitigkeiten über die Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation von

a) Bundesgesetzen sowie Normativakten des Präsidenten der Russischen Föderation, des Föderationsrates, der Staatsduma und der Regierung der Russischen Föderation;
b) Verfassungen der Republiken, von Satzungen sowie Gesetzen und anderen Normativakten der Subjekte der Russischen Föderation, die zu Fragen erlassen wurden, die zur Zuständigkeit der Organe der Staatsgewalt der Russischen Föderation und zur gemeinsamen Zuständigkeit der Organe der Staatsgewalt der Russischen Föderation und der Organe der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation gehören;
c) Verträgen zwischen Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation sowie Verträgen zwischen Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation;
d) nicht in Kraft getretenen internationalen Verträgen der Russischen Föderation.

3. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation entscheidet Kompetenzstreitigkeiten

a) zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt;
b) zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation;
c) zwischen den höchsten Staatsorganen der Subjekte der Russischen Föderation.

4. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation überprüft auf Beschwerden wegen Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten der Bürger sowie auf Anfragen der Gerichte die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das in einer konkreten Sache angewendet worden oder anzuwenden ist, gemäß dem durch Bundesgesetz festgelegten Verfahren.

5. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation legt auf Anfragen des Präsidenten der Russischen Föderation, des Föderationsrates, der Staatsduma, der Regierung der Russischen Föderation und der Organe der gesetzgebenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation die Verfassung der Russischen Föderation aus.

6. Die Akte oder ihre Einzelbestimmungen, die für verfassungswidrig erklärt worden sind, verlieren ihre Geltung; die mit der Verfassung der Russischen Föderation nicht übereinstimmenden internationalen Verträge der Russischen Föderation dürfen nicht in Kraft gesetzt und angewendet werden.

7. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation erstattet auf Anfrage des Föderationsrates ein Gutachten über die Einhaltung des festgelegten Verfahrens bei der Erhebung der Anklage gegen den Präsidenten der Russischen Föderation wegen Hochverrats oder Begehung einer anderen schweren Straftat.

Artikel 126. Das Oberste Gericht der Russischen Föderation ist das höchste Gerichtsorgan für Zivil-, Straf-, Verwaltungs- und andere Sachen, für welche die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuständig sind, führt in den durch Bundesgesetz vorgesehenen prozessualen Formen die gerichtliche Aufsicht über deren Tätigkeit und gibt Erläuterungen zu Fragen der Rechtsprechung.

Artikel 127. Das Oberste Arbitragegericht der Russischen Föderation ist das höchste Gerichtsorgan zur Entscheidung von Wirtschaftsstreitigkeiten und anderen Sachen, die von Arbitragegerichten verhandelt werden, führt in den durch Bundesgesetz vorgesehenen prozessualen Formen die gerichtliche Aufsicht über deren Tätigkeit und gibt Erläuterungen zu Fragen der Rechtsprechung.

Artikel 128. 1. Die Richter des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation, des Obersten Gerichts der Russischen Föderation und des Obersten Arbitragegerichts der Russischen Föderation werden auf Vorschlag des Präsidenten der Russischen Föderation durch den Föderationsrat ernannt.

2. Die Richter der anderen Bundesgerichte werden vom Präsidenten der Russischen Föderation gemäß dem durch Bundesgesetz festgelegten Verfahren ernannt.

3. Befugnisse, Errichtung und Tätigkeit des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation, des Obersten Gerichts der Russischen Föderation, des Obersten Arbitragegerichts der Russischen Föderation und der anderen Bundesgerichte werden durch Bundesverfassungsgesetz festgelegt.

Artikel 129. 1. Die Staatsanwaltschaft der Russischen Föderation bildet ein einheitliches zentralisiertes System, in dem die untergeordneten Staatsanwälte den übergeordneten Staatsanwälten und dem Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation unterstellt sind.

2. Der Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation wird auf Vorschlag des Präsidenten der Russischen Föderation durch den Föderationsrat in sein Amt eingesetzt und seines Amtes enthoben.

3. Die Staatsanwälte der Subjekte der Russischen Föderation werden in Abstimmung mit ihren Subjekten durch den Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation ernannt.

4. Die anderen Staatsanwälte werden durch den Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation ernannt.

5. Befugnisse, Organisation und Tätigkeit der Staatsanwaltschaft der Russischen Föderation werden durch Bundesgesetz bestimmt.

Kapitel 8. Die örtliche Selbstverwaltung

Artikel 130. 1. Die örtliche Selbstverwaltung in der Russischen Föderation gewährleistet die selbständige Entscheidung der Bevölkerung über die Fragen von örtlicher Bedeutung sowie den Besitz und die Nutzung von munizipalem Eigentum und die Verfügung über dieses.

2. Die örtliche Selbstverwaltung wird von den Bürgern durch Referendum, Wahlen und andere Formen der unmittelbaren Willensbekundung sowie durch gewählte und andere Organe der örtlichen Selbstverwaltung verwirklicht.

Artikel 131. 1. Die örtliche Selbstverwaltung wird in den städtischen und ländlichen Siedlungen sowie in den anderen Territorien unter Berücksichtigung der historischen und sonstigen örtlichen Traditionen verwirklicht. Die Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung wird von der Bevölkerung selbständig bestimmt.

2. Eine Änderung der Grenzen der Territorien, in denen die örtliche Selbstverwaltung verwirklicht wird, ist unter Berücksichtigung der Meinung der Bevölkerung der betreffenden Territorien zulässig.

Artikel 132. 1. Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung verwalten selbständig das munizipale Eigentum, stellen den örtlichen Haushalt auf, bestätigen und vollziehen ihn, legen örtliche Steuern und Abgaben fest, sorgen für den Schutz der öffentlichen Ordnung und entscheiden sonstige Fragen von örtlicher Bedeutung.

2. Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung können durch Gesetz mit einzelnen staatlichen Befugnissen ausgestattet werden, zu deren Vollzug ihnen die erforderlichen mate-

riellen und finanziellen Mittel übergeben werden. Die Realisierung der übertragenen Befugnisse unterliegt der Kontrolle des Staates.

Artikel 133. Die örtliche Selbstverwaltung wird in der Russischen Föderation garantiert durch das Recht auf gerichtlichen Schutz und auf Erstattung der zusätzlichen Ausgaben, die aufgrund der von den Organen der Staatsgewalt gefaßten Beschlüsse entstanden sind, und durch das Verbot einer Einschränkung derjenigen Rechte der örtlichen Selbstverwaltung, die durch die Verfassung der Russischen Föderation und durch Bundesgesetze festgelegt worden sind.

Kapitel 9. Verfassungskorrekturen und Verfassungsrevision

Artikel 134. Vorschläge über Korrekturen und Revision von Bestimmungen der Verfassung der Russischen Föderation können der Präsident der Russischen Föderation, der Föderationsrat, die Staatsduma, die Regierung der Russischen Föderation, die Gesetzgebungs- (Vertretungs-)organe der Subjekte der Russischen Föderation sowie eine Gruppe von mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Föderationsrates oder der Deputierten der Staatsduma unterbreiten.

Artikel 135. 1. Die Bestimmungen der Kapitel 1, 2 und 9 der Verfassung der Russischen Föderation können von der Bundesversammlung nicht revidiert werden.

2. Wird ein Vorschlag über die Revision von Bestimmungen der Kapitel 1, 2 und 9 der Verfassung der Russischen Föderation von drei Fünfteln der Stimmen der Gesamtzahl der Mitglieder des Föderationsrates und der Deputierten der Staatsduma unterstützt, so wird in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgesetz die Verfassungsversammlung einberufen.

3. Entweder bekräftigt die Verfassungsversammlung die Unveränderlichkeit der Verfassung der Russischen Föderation oder sie arbeitet den Entwurf einer neuen Verfassung der Russischen Föderation aus, der von der Verfassungsversammlung mit zwei Dritteln der Stimmen der Gesamtzahl ihrer Mitglieder angenommen oder zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht wird. Bei Durchführung der Volksabstimmung gilt die Verfassung der Russischen Föderation als angenommen, wenn mehr als die Hälfte derjenigen Wähler für sie gestimmt hat, die an der Abstimmung teilgenommen haben, unter der Voraussetzung, daß an ihr mehr als die Hälfte der Wähler teilgenommen hat.

Artikel 136. Korrekturen an den Kapiteln 3–8 der Verfassung der Russischen Föderation werden gemäß dem Verfahren angenommen, das für die Annahme eines Bundesverfassungsgesetzes vorgesehen ist, und treten nach ihrer Billigung durch die Organe der gesetzgebenden Gewalt von mindestens zwei Dritteln der Subjekte der Russischen Föderation in Kraft.

Artikel 137. 1. Änderungen in Artikel 65 der Verfassung der Russischen Föderation, der die Zusammensetzung der Russischen Föderation bestimmt, erfolgen auf der Grundlage des Bundesverfassungsgesetzes über die Aufnahme in die Russische Föderation und die Bildung eines neuen Subjekts der Russischen Föderation innerhalb derselben sowie über die Änderung des verfassungsrechtlichen Status eines Subjekts der Russischen Föderation.

2. Im Falle der Änderung der Bezeichnung einer Republik, einer Region, eines Gebiets, einer Stadt von föderaler Bedeutung, des autonomen Gebiets oder eines autono-

men Bezirks ist die neue Bezeichnung des Subjekts der Russischen Föderation in Artikel 65 der Verfassung der Russischen Föderation aufzunehmen.

Zweiter Abschnitt

Schluß- und Übergangsbestimmungen

1. Die Verfassung der Russischen Föderation tritt am Tage ihrer offiziellen Veröffentlichung entsprechend den Resultaten der Volksabstimmung in Kraft.

Der Tag der Volksabstimmung, der 12. Dezember 1993, gilt als der Tag der Annahme der Verfassung der Russischen Föderation.

Gleichzeitig endet die Geltung der am 12. April 1978 angenommenen Verfassung (des Grundgesetzes) der Russischen Föderation (Rußlands) mit den späteren Änderungen und Ergänzungen.

Falls Bestimmungen des Föderationsvertrages – des Vertrages über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der souveränen Republiken in der Russischen Föderation, des Vertrages über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Regionen, Gebiete und der Städte Moskau und Sankt Petersburg der Russischen Föderation, des Vertrages über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt des autonomen Gebietes und der autonomen Bezirke in der Russischen Föderation sowie der anderen Verträge zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation und der Verträge zwischen den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation – mit den Bestimmungen der Verfassung der Russischen Föderation nicht übereinstimmen, gelten die Bestimmungen der Verfassung der Russischen Föderation.

2. Gesetze und andere Rechtsakte, die auf dem Territorium der Russischen Föderation vor dem Inkrafttreten dieser Verfassung gegolten haben, werden in dem Teil angewendet, der der Verfassung der Russischen Föderation nicht widerspricht.

3. Der Präsident der Russischen Föderation, der in Übereinstimmung mit der Verfassung (dem Grundgesetz) der Russischen Föderation (Rußlands) gewählt worden ist, übt von dem Tage des Inkrafttretens dieser Verfassung an die durch diese festgelegten Befugnisse bis zum Ablauf des Zeitraums aus, für den er gewählt wurde.

4. Der Ministerrat (die Regierung) der Russischen Föderation übernimmt vom Tage des Inkrafttretens dieser Verfassung an die Rechte, die Pflichten und die Verantwortung der Regierung der Russischen Föderation, die durch die Verfassung der Russischen Föderation festgelegt worden sind, und wird fortan „Regierung der Russischen Föderation" genannt.

5. Die Gerichte in der Russischen Föderation üben die Rechtsprechung in Übereinstimmung mit ihren Befugnissen aus, die durch diese Verfassung festgelegt worden sind.

Nach Inkrafttreten der Verfassung behalten die Richter aller Gerichte der Russischen Föderation ihre Befugnisse bis zum Ablauf des Zeitraums, für den sie gewählt worden sind. Vakante Stellen werden gemäß dem durch diese Verfassung festgelegten Verfahren besetzt.

6. Bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes, welches das Verfahren der Verhandlung von Sachen vor Gericht unter Teilnahme von Geschworenen festlegt, wird das bisherige Verfahren der gerichtlichen Verhandlung der entsprechenden Sachen beibehalten.

Solange die Strafprozeßgesetzgebung der Russischen Föderation nicht mit den Bestimmungen dieser Verfassung in Übereinstimmung gebracht worden ist, wird das bisherige Verfahren der Verhaftung, der Haft und der Festnahme von Personen, die der Begehung einer Straftat verdächtig sind, beibehalten.

7. Der Föderationsrat der ersten Legislaturperiode und die Staatsduma der ersten Legislaturperiode werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt.

8. Der Föderationsrat tritt zu seiner ersten Sitzung am dreißigsten Tag nach seiner Wahl zusammen. Die erste Sitzung des Föderationsrates eröffnet der Präsident der Russischen Föderation.

9. Ein Deputierter der Staatsduma der ersten Legislaturperiode kann gleichzeitig Mitglied der Regierung der Russischen Föderation sein. Für die Deputierten der Staatsduma, die Mitglieder der Regierung der Russischen Föderation sind, gelten nicht die Bestimmungen dieser Verfassung über die Unverletzlichkeit der Deputierten, soweit es die Verantwortlichkeit für Handlungen (oder Unterlassungen) im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Dienstpflichten betrifft.

Die Deputierten des Föderationsrates der ersten Legislaturperiode üben ihre Befugnisse nicht ständig aus.

Quelle: Rossijskaja gazeta, Nr. 237 vom 25. Dezember 1993