

## Errata

In der gedruckten Publikation sind durch ein technisches Versehen im Beitrag von Antje Himmelreich (S. 115 ff.) sämtliche Fußnoten entfallen. Wir bitten unsere Leserinnen und Leser um Entschuldigung. Den korrigierten Beitrag (mit allen Fußnoten) finden Sie auf den nachfolgenden Seiten.



# Unmittelbare örtliche Sachdemokratie in Russland. Ein Überblick

*Antje Himmelreich\**

## I. Einführung

Auch wenn in Russland nach Inkrafttreten der Verfassung von 1993 keine Sachfrage in einer landesweiten Abstimmung entschieden wurde, so wächst die Bedeutung der direkten kommunalen Demokratie<sup>1</sup> für die Entscheidung von örtlichen Sachfragen.<sup>2</sup> In der Stadt Moskau finden sich 2013 mehrere Beispiele für Abstimmungsinitiativen, die freilich noch vor der eigentlichen Abstimmung scheiterten.<sup>3</sup> Nach einer experimentellen Phase, die mit dem 1. November 2012 begann,<sup>4</sup> weitete die Stadtregierung die Park-

---

\* Wissenschaftliche Referentin für russisches, ukrainisches und das Recht der sonstigen GUS-Staaten am Institut für Ostrecht, Regensburg.

- 1 Darunter werden im folgenden Beitrag Volksrechte verstanden, die für die kommunale Ebene vorgesehen sind und den Stimmberechtigten ein bindendes Entscheidungsrecht geben oder eine konsultative Rolle zuweisen.
- 2 Nach der kommunalen Neuordnung im Jahr 2003 stieg die Anzahl der Kommunen um fast das Zweifache: von 12.215 im Jahr 2000 auf 24.079 fünf Jahre später. Die Kommunen teilten sich auf in 19.769 ländliche Siedlungen/Dörfer, 1.773 städtische Siedlungen/Städte, 1.780 kommunale Kreise, 521 städtische Bezirke und 236 innerstädtische Territorien in Städten mit föderaler Bedeutung (Moskau und St. Petersburg), nach *Gelman*, Von der lokalen Selbstverwaltung zur „Machtvertikale“, Russland-Analysen Nr. 135 vom 18.5.2007, S. 2 (4).
- 3 Hier ist hinzuweisen, dass der prominente Fall der mehrjährigen Auseinandersetzung um den Chimki-Wald im Norden von Moskau, der für einen Autobahnbau zwischen Moskau und Sankt Petersburg geopfert werden sollte, nie auf den Pfad der direkten Demokratie einschwenkte, vgl. hierzu u.a. *Petrova/Lipman/Hale*, Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin, *Post-Soviet Affairs* 2013, Vol. 30 (1), S. 1–26 (14 ff.).
- 4 Erklärte Zielsetzung war die Eindämmung des durch den Kraftfahrzeugverkehr verursachten „Verkehrschaos“. Es gibt in zahlreichen europäischen Städten Versuche der Einführung und vor allem Ausweitung von Parkraumregimen, die das Parkieren kostenpflichtig machen. Immer wieder kommt es zu Versuchen, mit den Möglichkeiten der direkten Demokratie die Maßnahmen zu stoppen oder zu legitimieren, vgl. *Mertens/Pleschberger*, „Ändern wird sich vermutlich nicht viel.“ Initiativen für Volksbefragungen in Wien 2012 über die Parkraumbewirtschaftung – Rückblick und Ausblick, in: *Khol/Ofner/Karner/Halper* (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2012, Wien,

raumbewirtschaftung sukzessive auf immer weitere Gebiete der inneren Stadt aus,<sup>5</sup> in denen das Parken kostenpflichtig wurde. Die Partei Gerechtes Russland startete eine Initiative für eine Abstimmung. Die Moskauer Stadtwahlkommission prüfte den eingereichten Antrag auf Durchführung einer Abstimmung positiv. Auch das Stadtparlament stimmte zu. Nach dem Willen der Antragsteller sollten den Wahlberechtigten vier Themen vorgelegt werden, die nicht mehr das grundsätzliche „Ob“ des Volkswillens zum Parkraumregime erkunden wollen, sondern technisch-organisatorische Fragen der Maßnahme zur Abstimmung stellen.<sup>6</sup> Zwei Prozent der Moskauer Wahlberechtigten hätten sich folgend in vorgegebene Listen zur Unterstützung des Vorhabens eintragen müssen.<sup>7</sup> Zu diesem Zeitpunkt war die Durchführung der Abstimmung im September 2014 zusammen mit den Wahlen zur Moskauer Stadtduma vorgesehen. Die praktische Sammlung der Unterschriften verlief nicht ohne Schwierigkeiten. Zwar sammelte der Initiator rund die Mindestanzahl der erforderlichen Unterschriften, dabei kam jedoch die Vermutung auf, dass sich darunter ungültige Unterschriften befinden. Der Initiator beauftragte im Januar 2014 Experten, um herauszufinden, wie viele der gesammelten Unterschriften formal gültig gewesen wären. Man ging im Ergebnis von 20 Prozent ungültigen Unterschriften aus. Daraufhin erklärte der Initiator, dass er die Unterschriften nicht bei der Moskauer Stadtwahlkommission einreichen werde, da er befürchtete, die Mindestanzahl an gültigen Unterschriften zu verfehlen. Damit scheiterte die Abstimmungsinitiative in einem frühen Verfahrensstadium.

In einem anderen Fall lehnte das Vertretungsorgan des Moskauer Stadtbezirks Choroševskij die eingereichte Initiative zur Abstimmung von fünf

---

Köln, Weimar 2013, S. 467–479. Die Stadt Moskau ist im Vergleich mit westlichen Großstädten ein „Nachläufer“.

5 Siehe: [http://www.gazeta.ru/auto/news/2013/11/21/n\\_3341769.shtml](http://www.gazeta.ru/auto/news/2013/11/21/n_3341769.shtml) (zuletzt abgerufen am 15.11.2014).

6 Siehe näher *Krstulovic*, Premiere mit Parkplatz. Moskauer Regierung gibt grünes Licht für erstes Referendum, Moskauer Deutsche Zeitung vom 19. Dezember 2013, zugänglich unter: <http://www.mdz-moskau.eu/premiere-mit-parkplatz/> (zuletzt abgerufen am 15.11.2014).

7 Bei der Stadt Moskau handelt es sich um eine Stadt von föderaler Bedeutung, die wie Sankt Petersburg und nun auch Sewastopol den Status eines Subjekts der Russischen Föderation hat. Eine Abstimmung, die sich auf das gesamte Moskauer Stadtgebiet bezieht, findet damit nicht auf örtlicher, sondern auf regionaler Ebene statt. Aus diesem Grund mussten lediglich zwei statt der sonst auf örtlicher Ebene üblichen fünf Prozent der Wahlberechtigten die Initiative unterstützen.

Fragen zur bezirksbezogenen Stadtentwicklung ab.<sup>8</sup> Eine der Fragen betraf den Neubau des Fußballstadions von ZSKA Moskau.<sup>9</sup> Nachdem die örtliche Wahlkommission den Antrag der Initiativgruppe auf Registrierung positiv geprüft und an das zuständige Vertretungsorgan weitergeleitet hatte,<sup>10</sup> lehnte dieses die Initiative u.a. mit dem Hinweis ab, dass die ihm vorgelegten Fragen nicht korrekt formuliert seien (Mangel an Eindeutigkeit der Frageformulierungen sowie an Bestimmtheit der Rechtsfolgen der zur Abstimmung gestellten Frage) und nach geltender Rechtslage nicht „abstimmungstauglich“ seien. Die Errichtung des Stadions sei nach Ansicht der Stadtbezirksabgeordneten zudem ein gesamtstädtisches Projekt, sodass darüber nicht in einem Stadtbezirk abgestimmt werden könne.<sup>11</sup> Daraufhin lehnte die örtliche Wahlkommission die Registrierung der Initiativgruppe ab. Hiergegen reichten die Initiativgruppe und die zivilgesellschaftliche Bewegung „Za Park“ (*Für den Park*) Ende 2013 Klage bei Gericht ein. Soweit ersichtlich, hat das Gericht bisher nicht entschieden.

Die gesetzliche Regelung der direkten örtlichen Demokratie gibt den Bürgern Rechte, die teilweise einen ambitionierteren Anspruch demonstrieren als in westlichen Systemen.<sup>12</sup> Deshalb ist auch der Unterschied

- 
- 8 *Tumanov/Kozlov*, Na voprosy referendum otvetit sud (Auf die Frage der Abstimmung wird das Gericht antworten), *Kommersant*’ Nr. 322 vom 17.12.2013, S. 3, zugänglich unter: <http://www.kommersant.ru/doc/2370254> (zuletzt abgerufen am 15.11.2014).
  - 9 Die begehrte Abstimmungsfrage 1 lautete: „Möchten Sie, dass die Bauarbeiten zur Errichtung des Fußballstadions von ZSKA unter der Adresse: Moskau, 3-ja Pesčana-ja ulica, Grundstück 2, gestoppt werden und das bestehende Bauprojekt auf dem Grundstück unter der gleichen Adresse annulliert wird und unterstützen Sie eine entsprechende Anfrage bei den Behörden (Anlage 1 zu Frage 1 der Abstimmung)?“. Die Abstimmungsfragen und Erläuterungen hierzu sind auf Russisch zugänglich unter: <http://zapark.org/news> (News vom 1.10.2013, zuletzt abgerufen am 15.11.2014).
  - 10 Der Beschluss der Wahlkommission vom 11.10.2013 ist auf Russisch zugänglich unter: <http://zapark.org/news> (News vom 13.10.2013, zuletzt abgerufen am 15.11.2014).
  - 11 *Filatov*, Obžalovanie rešenij organov mestnogo samoupravlenija o zaprete provedenija mestnogo rajonnogo referendum (Anfechtung der Entscheidung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung über das Verbot der Durchführung einer örtlichen Abstimmung im Stadtbezirk), zugänglich unter: [http://zakon.ru/Discussions/obzhalovanie\\_reshenij\\_organov\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_o\\_zaprete\\_provedeniya\\_mestnogo\\_rajonnogo\\_refe/9662](http://zakon.ru/Discussions/obzhalovanie_reshenij_organov_mestnogo_samoupravleniya_o_zaprete_provedeniya_mestnogo_rajonnogo_refe/9662) (zuletzt abgerufen am: 15.11.2014).
  - 12 *Wollmann/Gritsenko*, Local self-government in Russia. Between decentralization and recentralization, in: *Ross/Campbell* (Hrsg.), *Federalism and Local Politics in Russia*, London/New York 2009, S. 227 (235).

zwischen normativen Möglichkeiten und der realen Praxis der direkten Demokratie größer als in anderen Systemen.<sup>13</sup>

Die folgende Analyse ist rechtlich-institutioneller Natur. Sie gibt eine kurze Referenz zu grundlegenden Normen der Verfassung und Einzelgesetzen, welche die direkte Demokratie regeln.<sup>14</sup> Im Anschluss werden ausgewählte Einzelfragen dargestellt.

## II. Rechtsgrundlagen

### 1. Verfassungsrechtliche Verankerung

Die russische Verfassung<sup>15</sup> (im Folgenden: „VerfRF“) gibt der direkten Demokratie und der örtlichen Selbstverwaltung einen prominenten Stellenwert unter der Überschrift der Grundlagen der Verfassungsordnung. An mehreren Stellen erwähnt die Verfassung Abstimmungen und macht hierzu längere oder kürzere Ausführungen. Im Folgenden werden einige dieser Vorschriften vorgestellt.

#### a) Demokratieprinzip

Nach Art. 1 Pkt. 1 VerfRF ist die Russische Föderation (RF) ein demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform. Art. 3 VerfRF regelt die Ausgestaltung des Demokratieprinzips. Nach Art. 3 Pkt. 1 ist das Volk Träger der Souveränität und alleinige Quelle der Staatsgewalt

---

13 Zur Kluft zwischen Normtext einerseits und Praxis andererseits siehe u.a. auch *Pavluškin/Mel'nik*, *Voprosy zaščity prava na provedenie mestnogo referenduma v sudebnoj praktiki* (Fragen betreffend den Schutz des Rechts auf Durchführung einer örtlichen Abstimmung in der Gerichtspraxis), *Kommentarij sudebnoj praktiki*. Vypusk 18 (Kommentare zur Gerichtspraxis. Ausgabe 18), Moskau 2014, S. 115 f.

14 Ausführlich u.a. *Wollmann*, *Institution building of local self-government in Russia: between the legal design and power politics*, in: *Evans/Gel'man* (Hrsg.), *The Politics of Local Government in Russia*, Lanhan u.a. 2004, S. 104–127; *Wollmann/Gritsenko*, a.a.O. (Fn. 12), S. 227–247; *Ross*, *Local Politics and Democratization in Russia*, BASEES Series on Russian and East European Studies, London 2009; *ders.*, *Local government reform in the Russian Federation: a tortuous and twisted path*, *Local Government Studies* 2006, Vol. 32 (5), S. 638–658.

15 Verfassung der Russischen Föderation vom 12.12.1993, *Rossijskaja gazeta* Nr. 237 vom 25.12.1993; deutsche Übersetzung des Lehrstuhls Prof. Dr. Martin Fincke (Passau), zugänglich unter: <http://www.constitution.ru/de/> (zuletzt abgerufen am 15.11.2014).

in der RF. Art. 3 Pkt. 2 unterscheidet zwischen unmittelbarer Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk und mittelbarer Ausübung der Staatsgewalt durch staatliche Organe und Organe der örtlichen Selbstverwaltung. Art. 3 Pkt. 3 nennt als „höchsten unmittelbaren Ausdruck der Ausübung der Staatsgewalt des Volkes“ die Abstimmung (*referendum*) und freie Wahlen (*vybory*). Art. 3 VerfRF befindet sich in Kapitel 1 der Verfassung (Art. 1–16), das die „Grundlagen der Verfassungsordnung“ festlegt. Dies ist in rechtlicher Hinsicht deshalb von Bedeutung, weil Art. 16 Pkt. 2 VerfRF den Vorschriften dieses Kapitels Geltungsvorrang vor den übrigen Teilen der Verfassung zuspricht. Zudem können die Vorschriften dieses Kapitels nur in dem nach Art. 135 VerfRF vorgesehenen Verfahren durch Verabschiedung einer neuen Verfassung geändert werden.<sup>16</sup>

#### b) Recht auf Teilnahme an Abstimmungen

Das Recht auf Teilnahme an Abstimmungen ist in Kapitel 2 VerfRF über die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers neben dem aktiven und passiven Wahlrecht näher ausgeführt. Nach Art. 32 Pkt. 1 VerfRF haben die Bürger der RF das Recht, an der Verwaltung von Angelegenheiten des Staates sowohl unmittelbar als auch durch ihre Vertreter teilzunehmen. Art. 32 Pkt. 2 VerfRF berechtigt sie darüber hinaus, die staatlichen Organe und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung zu wählen, in sie gewählt zu werden sowie an einer Abstimmung teilzunehmen.

#### c) Zuständigkeitsvorschriften

Gemäß Art. 84 lit. c) VerfRF wird durch den Präsidenten der RF in dem durch föderales Verfassungsgesetz festgelegten Verfahren eine Abstimmung anberaumt. Die Vorschrift bezieht sich nur auf föderationsweite Abstimmungen.<sup>17</sup> Auf Abstimmungen auf der Ebene der Subjekte der RF (regionale Abstimmungen) findet sie keine Anwendung.<sup>18</sup> Sie werden durch die

---

16 Zum Verfahren der Verfassungsänderung siehe *Breig*, Sachunmittelbare Demokratie in Russland, in: Neumann/Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011, Baden-Baden 2012, S. 255 (263).

17 *Avak'jan*, Konstitucionnoe pravo Rossii. Učebnyj kurs: učeb. posobie: v 2 t. (Verfassungsrecht Russlands. Lehrbuch: in 2 Bänden), Band 1, 4. Auflage, Moskau 2010, S. 413.

18 *Breig*, a.a.O. (Fn. 16), S. 264.

VerfRF nicht ausdrücklich geregelt, sind aber selbstverständlich zulässig. Regionale – und ebenso auch örtliche – Abstimmungen werden durch die föderalen Gesetze über Wahlen und Abstimmungen und durch die Gesetzgebung der jeweiligen Subjekte der RF geregelt.

Art. 84 lit. c) VerfRF enthält zwei Zuständigkeitsvorschriften. Die Vorschrift regelt zum einen eine Gesetzgebungskompetenz. Das Verfahren der Anberaumung einer föderationsweiten Abstimmung ist durch ein föderales Verfassungsgesetz zu regeln. Föderale Verfassungsgesetze werden durch die beiden Kammern des Parlaments in einem besonderen Verfahren mit qualifizierter (verfassungsändernder) Mehrheit beschlossen (Art. 108 Pkt. 2 VerfRF). Einfache föderale Gesetze dürfen ihnen nicht widersprechen (Art. 76 Pkt. 3 VerfRF). Zum anderen regelt Art. 84 lit. c) VerfRF die Beteiligung des Präsidenten der RF am Zustandekommen einer Abstimmung. Ausschließlich er ist für die Anberaumung von föderationsweiten Abstimmungen zuständig.

Das Verfassungsgericht der RF (im Folgenden: „VerfG RF“) hat in einem Urteil aus dem Jahr 2007<sup>19</sup> dazu Stellung genommen, in welchem Umfang das Verfahren der Abstimmung durch ein föderales Verfassungsgesetz zu regeln ist. Es hat dazu ausgeführt, dass dieses die Anforderungen an Form und Inhalt der Abstimmungsfrage sowie an Organisation und Durchführung der Abstimmung festzulegen hat. Das VerfG RF geht damit davon aus, dass das Institut der Abstimmung gemäß Art. 84 lit. c) VerfRF insgesamt durch föderales Verfassungsgesetz zu regeln ist. Die Verfassung lässt dem Gesetzgeber dabei jedoch einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Fälle, in denen eine Abstimmung durchgeführt werden muss oder darf, sowie bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Abstimmung.<sup>20</sup>

#### d) Direktdemokratische Formen auf örtlicher Ebene

Art. 12 S. 3 VerfRF sieht vor, dass die Organe der örtlichen Selbstverwaltung nicht zum „System der staatlichen Organe“ gehören. Auch Art. 18 VerfRF zählt die örtliche Selbstverwaltung außerhalb des Systems von Legislative,

---

19 Urteil des VerfG RF Nr. 3-P vom 21.3.2007, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* (Sammlung der Gesetzgebung der Russischen Föderation, im Folgenden: „SZ RF“) 2007, Nr. 14, Pos. 1741, unter Ziffer 3 Abs. 2 der Gründe; deutsche Übersetzung *Schmidt*, in: Nußberger/Schmidt/Morščakova (Hrsg.), *Verfassungsrechtsprechung in der Russischen Föderation*, Kehl am Rhein 2009, S. 222–236.

20 *Breig*, a.a.O. (Fn. 16), S. 263 f.



Exekutive und Judikative auf. Die örtliche Selbstverwaltung ist somit – anders als die Subjekte der RF – kein Teil der Staatsgewalt, sondern ein Sui-generis-Bestandteil der öffentlichen Gewalt, außerhalb der traditionellen Gewalten und unterhalb der Ebene der Staatsgewalt.<sup>21</sup> Dass die örtliche Selbstverwaltung ausdrücklich nicht zum System der staatlichen Organe gehört, ist ein deutlicher Bruch mit der sowjetischen Vergangenheit, wo die lokale Ebene „die örtlichen Organe der Staatsgewalt und der Verwaltung“ (Kapitel 19 der Verfassung der UdSSR von 1977<sup>22</sup>) bildete.<sup>23</sup> Diese Vorstellung eines nicht-staatlichen Status der örtlichen Selbstverwaltung verursachte eine intensive politische und akademische Debatte, weil sie auf den ersten Blick das frühere Dogma der Einheit des Staates in Frage stellte und „separatistischer“ Natur scheint.<sup>24</sup> Nach einer moderaten Sicht ist Art. 12 S. 3 VerFRF im Zusammenhang mit Art. 132 Pkt. 2 VerFRF zu sehen, der vorsieht, dass den Organen der örtlichen Selbstverwaltung durch Gesetz einzelne staatliche Aufgaben (wörtlich: „staatliche Befugnisse/Zuständigkeiten“, *gosudarstvennye polnomočija*) übertragen werden können (sog. übertragener Wirkungsbereich).<sup>25</sup> Damit bildet sich das traditionelle „Zwei-Aufgaben-Modell“ der kommunalen Selbstverwaltung ab, das in westlichen Kommunalsystemen seit langer Zeit verbreitet ist.

Detailliertere Vorgaben an die örtliche Selbstverwaltung enthält Kapitel 8 VerFRF (Art. 130–133). Art. 130 Pkt. 1 VerFRF gewährleistet, dass die Bevölkerung Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung selbständig entscheidet. Gemäß Art. 130 Pkt. 2 VerFRF wird die örtliche Selbstverwaltung von den Bürgern durch Abstimmung, Wahlen und andere Formen der unmittelbaren Willensäußerung sowie durch gewählte und andere Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausgeübt. In Übereinstimmung mit der Grundsatznorm in Art. 3 Pkt. 2 VerFRF, von der Art. 130 Pkt. 2 VerFRF wegen Art. 16 Pkt. 2 VerFRF nicht abweichen darf, sieht Art. 130 Pkt. 2 VerFRF

---

21 *Küpper/Himmelreich*, in: Wieser (Hrsg.), *Handbuch der russischen Verfassung*, Wien 2014, Art. 12, Rn. 2; *Küpper*, *The Concept of Multi-Layered Statehood in the System of Russian Federation*, *Review of Central and East European Law* 2013, Vol. 38 (3–4), S. 239–266 (263 ff.); *Nußberger*, in: dies. (Hrsg.), *Einführung in das russische Recht*, München 2010, S. 26; *Čirkin*, *Konstitucionnoe pravo Rossii (Verfassungsrecht Russlands)*, 6. Auflage, Moskau 2009, S. 474 f.

22 *Konstitucija (Osnovnoj Zakon) SSSR (Verfassung [Grundgesetz] der UdSSR) vom 7.10.1977*, *Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR (Bekanntmachungen des Obersten Sowjet der UdSSR)* 1977, Nr. 41, Pos. 617.

23 *Küpper/Himmelreich*, a.a.O. (Fn. 21), Art. 12, Rn. 16.

24 *Wollmann/Gritsenko*, a.a.O. (Fn. 12), S. 229.

25 *Wollmann/Gritsenko*, a.a.O. (Fn. 12), S. 229 f.; *Avak'jan*, a.a.O. (Fn. 17), S. 380.

sowohl die direkte Demokratie als auch die repräsentative Demokratie vor. Das genaue Verhältnis beider Formen der Demokratie zueinander lässt die Vorschrift offen, sodass der Gesetzgeber Spielraum für verschiedene Gestaltungen hat.<sup>26</sup> Für die Organstruktur der örtlichen Selbstverwaltung sowie für Gebietsfragen sieht Art. 131 Pkt. 1 S. 2, Pkt. 2 VerFRF direktdemokratische Entscheidungen teils verbindlich vor.

Die direkte Demokratie wird in zwei Formen erwähnt: die Abstimmung und andere Formen der unmittelbaren Willensäußerung. Die Abstimmung wird in Art. 130 Pkt. 2 VerFRF nur als Institut garantiert. Die genaue Ausgestaltung – z.B. Initiativrechte, zulässige und unzulässige Gegenstände, Quoren, Fristen, Verfahren – bleibt dem Gesetzgeber überlassen. Die Institutsgarantie des Art. 130 Pkt. 2 VerFRF verlangt nur, dass es eine funktionstüchtige Möglichkeit von Abstimmungen gibt, dass die Möglichkeit in Fragen von substanziellem Gewicht eröffnet ist, d.h. keine reine Fassade darstellt, und wohl auch, dass die Staatsbürger selbst eine Abstimmung erzwingen können, auch wenn die Vertretungsorgane dagegen sind.<sup>27</sup> Durch die zentrale rechtliche „Positionierung“ von Abstimmungen im Repertoire der örtlichen Volksrechte unterscheidet sich die Regelung von einer Reihe von westlichen Kommunalsystemen, die dieses Recht nicht kennen oder sehr restriktiv regeln.<sup>28</sup>

Zu den anderen Formen der unmittelbaren Willensäußerung zählt die Dorfversammlung (*schod graždan*), die in Kleinstgemeinden die Befugnisse des örtlichen Vertretungsorgans wahrnimmt.<sup>29</sup> Die offene Formulierung

---

26 Küpper/Himmelreich, a.a.O. (Fn. 21), Art. 130, Rn. 13.

27 Küpper/Himmelreich, a.a.O. (Fn. 21), Art. 130, Rn. 14.

28 Wollmann/Gritsenko, a.a.O. (Fn. 12), S. 235; Pleschberger/Mertens, Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie. Am Beispiel der Großstadt Wien, MIP – Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 2012 (18), S. 24–35.

29 Zum Stand vom 1.7.2008 betraf dies nach den Angaben der Subjekte der RF insgesamt 127 Kommunen in 22 verschiedenen Subjekten der RF, vgl. hierzu Postatejnij spravotnik s komentarijami k Federal'nomu zakonu ot 6 oktjabrja 2003 goda N 131-FZ „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravljenija v Rossijskoj Federacii“ (Nach Artikeln geordnetes Nachschlagewerk mit Kommentaren zum Föderalen Gesetz vom 6.10.2003 Nr. 131-FZ „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung“), Moskau 2008, S. 166. Abweichende Angaben bei Šugrina, in: Babičev/Šugrina (Hrsg.), Kommentarij k Federal'nomu zakonu „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravljenija v Rossijskoj Federacii“ (Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“), Moskau 2010, Art. 35, Anm. 2-3, S. 307: 82 Kommunen in 21 verschiedenen Subjekten

der „anderen Formen der unmittelbaren Willensäußerung“ ist flexibel genug, um weitere direktdemokratische Formen zu erfassen, z.B. traditionelle Mitbestimmungsformen bei den indigenen Völkern, sofern diese dem demokratischen Grunderfordernis, dass jeder Wahlbürger teilnehmen darf (Art. 32 Pkt. 2 VerfRF), gerecht werden.<sup>30</sup> Anders als die konkret genannte Abstimmung ist der Begriff der „anderen Formen der unmittelbaren Willensäußerung“ so vage, dass ihnen keine Institutsgarantie zugesprochen werden kann, sondern lediglich eine verfassungsrechtliche Gestattung ohne Zwang zur Umsetzung.<sup>31</sup> Der Gesetzgeber und die örtlichen Selbstverwaltungen können mithin weitere Formen der unmittelbaren Demokratie einführen, müssen dies aber nicht und können sich demnach auf die Abstimmung beschränken.

## 2. Überblick über sonstige Rechtsquellen

Neben der Verfassung ist die direkte Demokratie in Russland durch Rechtsvorschriften auf drei verschiedenen Ebenen geregelt.

### a) Föderale Gesetze

Auf föderaler Ebene ist – ausgehend von der Normenhierarchie – zunächst das Föderale Verfassungsgesetz Nr. 6-FKZ vom 28. Juni 2004 „Über die Abstimmung der RF“<sup>32</sup> (im Folgenden: „AbstimmungsG“) zu nennen, das der föderale Gesetzgeber gemäß seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 84 lit. c) VerfRF erlassen hat (Vorgängergesetze vom Oktober 1990<sup>33</sup> und Ok-

---

der RF. Die Autorin bezieht sich bei ihren Angaben auf einen Aufsatz von *Chromov*, Realizacija reforma mestnogo samoupravljenija (Umsetzung der Reform der örtlichen Selbstverwaltung), Praktika municipal'nogo upravljenija 2008, Nr. 3, S. 7.

30 *Küpper/Himmelreich*, a.a.O. (Fn. 21), Art. 130, Rn. 15.

31 *Küpper/Himmelreich*, a.a.O. (Fn. 21), Art. 130, Rn. 15.

32 Föderales Verfassungsgesetz Nr. 6-FKZ vom 26.6.2004 „O referendum Rossijskoj Federacii“ (Über die Abstimmung der Russischen Föderation), SZ RF 2004, Nr. 27, Pos. 2710 (in der geltenden Fassung).

33 Gesetz der RSFSR Nr. 241-1 vom 16.10.1990 „O referendum RSFSR“ (Über die Abstimmung der RSFSR), Vedomosti S<sup>3</sup>ezda narodnych deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR (Bekanntmachungen des Kongresses der Volksdeputierten der RSFSR und des Obersten Sowjet der RSFSR) 1990, Nr. 21, Pos. 230 (mit späteren Änderungen).

tober 1995<sup>34</sup>). Das Gesetz regelt zum einen das Verfahren der Anberaumung einer Abstimmung durch den Präsidenten der RF, zum anderen aber auch zahlreiche Anforderungen an Form und Inhalt der Abstimmungsfragen sowie an Organisation und Durchführung der Abstimmung. Es regelt nur föderationsweite Abstimmungen über Angelegenheiten von staatlicher Bedeutung (vgl. Art. 1 AbstimmungsG).

Das zweite föderale Verfassungsgesetz, das Abstimmungen regelt, ist das Föderale Verfassungsgesetz Nr. 6-FKZ vom 17. Dezember 2001 „Über das Verfahren der Aufnahme eines neuen Subjekts in die RF und der Bildung eines neuen Subjekts innerhalb der RF“<sup>35</sup>. Gemäß Art. 65 Pkt. 2 i.V.m. Art. 137 Pkt. 2 VerfRF wird die Aufnahme eines neuen Subjekts in die RF oder die Bildung eines neuen Subjekts innerhalb der RF durch ein föderales Verfassungsgesetz geregelt. Das in Erfüllung dieses Auftrags ergangene Gesetz von 2001 legt fest, dass in den beteiligten Gebieten eine Abstimmung durchzuführen ist. In Ausführung dieses Gesetzes sind in den Jahren 2004 bis 2007 jeweils im Zusammenhang mit einer Zusammenlegung von Subjekten der RF fünf weitere föderale Verfassungsgesetze ergangen. Die Abstimmungen wurden in den beteiligten Subjekten jeweils mit großer Mehrheit angenommen.<sup>36</sup> Im März 2014 wurden die Republik Krim und die Stadt Sewastopol nach Abhaltung eines völkerrechtlich umstrittenen Referendums auf der Krim am 16. März 2014 als neue Subjekte in die RF aufgenommen.<sup>37</sup> In dem Referendum konnte die Bevölkerung zwischen

---

34 Föderales Verfassungsgesetz Nr. 2-FKZ vom 10.10.1995 „O referendum Rossijskoj Federacii“ (Über die Abstimmung der Russischen Föderation), SZ RF 1995, Nr. 42, Pos. 3921 (mit späteren Änderungen).

35 Föderales Verfassungsgesetz Nr. 6-FKZ vom 17.12.2001 „O porjadke prinjatija v Rossijskiju Federaciju i obrazovanija v ee sostave novogo sub<sup>3</sup>ekta Rossijskoj Federacii“ (Über das Verfahren der Aufnahme eines neuen Subjekts in die Russische Föderation und der Bildung eines neuen Subjekts innerhalb der Russischen Föderation), SZ RF 2001, Nr. 52 (Teilband 1), Pos. 4916 (in der geltenden Fassung).

36 Siehe die Seite der Zentralen Wahlkommission unter: <http://www.izbirkom.ru/> (zuletzt abgerufen am 15.11.2014).

37 Siehe das Föderale Verfassungsgesetz Nr. 6-FKZ vom 21.3.2014 „O prinjatii v Rossijskiju Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novych sub<sup>3</sup>ektov – Respubliki Krym i goroda federal'nogo značenija Sevastopolja“ (Über die Aufnahme der Republik Krim in die Russische Föderation und die Bildung neuer Subjekte innerhalb der Russischen Föderation – der Republik Krim und der Stadt von föderaler Bedeutung Sewastopol), SZ RF 2014, Nr. 12, Pos. 1201 (in der geltenden Fassung). Siehe hierzu ausführlich: *Geistlinger*, Der Beitritt der Republik Krim zur Russländischen Föderation, Archiv des öffentlichen Rechts 2014 (52), Nr. 2, S. 175–204. Zur Völkerrechtswidrigkeit des Krim-Referendums siehe u.a. *Luchterhandt*, Die

der Errichtung der „Verfassung von 1992“ oder dem Anschluss an die RF wählen. Eine Eigenstaatlichkeit der Krim oder die Beibehaltung des status quo standen nicht zur Auswahl.

Grundsätzliche Fragen der Abstimmungen auf allen territorialen Ebenen regelt das Föderale Gesetz Nr. 67-FZ vom 12. Juni 2002 „Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme an einer Abstimmung der Bürger der RF“<sup>38</sup> (im Folgenden: „WahlrechtsG“). Abstimmungen unterhalb der föderalen Ebene sind zwar grundsätzlich Angelegenheiten der Subjekte der RF. Allerdings wird die Kompetenz des föderalen Gesetzgebers zur Schaffung einer Rahmenregelung für regionale und örtliche Wahlen und Abstimmungen auf Art. 72 Pkt. 1 lit. b) und lit. m) VerFRF gestützt.<sup>39</sup> Art. 72 Pkt. 1 lit. b) VerFRF sieht eine gemeinsame Zuständigkeit der RF und der Subjekte der RF u.a. für den Schutz der Rechte des Menschen und Bürgers und die Aufrechterhaltung der Gesetzlichkeit, der Rechtsordnung und der öffentlichen Sicherheit vor. Nach Art. 72 Pkt. 1 lit. m) VerFRF steht die Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Organisation des Systems der Organe der staatlichen Gewalt und der örtlichen Selbstverwaltung in der gemeinsamen Zuständigkeit der RF und der Subjekte der RF. Diese Vorschrift gibt dem föderalen Gesetzgeber allerdings nicht die Befugnis, alle Aspekte der regionalen Staatsorganisation zu regeln. Den Subjekten der RF muss vielmehr ein Spielraum verbleiben, innerhalb dessen sie ihre Staatsorganisation regeln können.<sup>40</sup> Der föderale Gesetzgeber hat erstmals im Jahr 1997 im Zusammenhang mit der Reform des Wahlrechts in das Vorgängergesetz<sup>41</sup> des heute geltenden WahlrechtsG

---

Krim-Krise von 2014. Staats- und völkerrechtliche Aspekte, Osteuropa 2014 (64), Nr. 5–6, S. 61–86; Peters, Das Völkerrecht der Gebietsreferenden – am Beispiel der Ukraine 1991–2014, Osteuropa 2014 (64), Nr. 5–6, S. 101–133.

38 Föderales Gesetz Nr. 67-FZ vom 12.6.2002 „Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav i prava na učastie v referendumе graždан Rossijskoj Federacii“ (Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme an einer Abstimmung der Bürger der Russischen Föderation), SZ RF 2002, Nr. 24, Pos. 2253 (in der geltenden Fassung).

39 Vgl. u.a. Komarova, Formy neposredstvennoj demokratii v Rossii (Formen der unmittelbaren Demokratie in Russland), 2. Auflage, Moskau 2010, S. 35.

40 Breig, a.a.O. (Fn. 16), S. 264.

41 Föderales Gesetz Nr. 124-FZ vom 19.9.1997 „Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav i prava na učastie v referendumе graždан Rossijskoj Federacii“ (Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme an einer Abstimmung der Bürger der Russischen Föderation), SZ RF 1997, Nr. 38, Pos. 4339 (mit späteren Änderungen).

von 2002 eine Rahmenregelung für regionale und örtliche Abstimmungen aufgenommen. Bis dahin war die Regelung der jeweiligen Subjektsgesetzgebung überlassen.<sup>42</sup> Auch das WahlrechtsG von 2002 enthält eine eingehende Rahmenregelung für regionale und örtliche Abstimmungen, womit im Ergebnis der regionale Gesetzgeber zugunsten einer einheitlichen föderalen Regelung zurückgedrängt wurde.

Für Abstimmungen auf örtlicher Ebene ist zudem das Föderale Gesetz Nr. 131-FZ vom 6. Oktober 2003 „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der RF“<sup>43</sup> (im Folgenden: „ÖrtlSelbstVwG“) zu beachten. Das Gesetz zählt für die Ebene der örtlichen Selbstverwaltung neben Wahlen (Art. 23 ÖrtlSelbstVwG) und Abstimmungen (Art. 22 ÖrtlSelbstVwG) eine Reihe unmittelbarer Beteiligungsformen für die Bürger auf, u.a. Rechtssetzungsinitiativen von Bürgern, öffentliche Anhörungen, Bürgerversammlungen, Bürgerkonferenzen, Bürgerbefragungen und die territoriale gemeinschaftliche Selbstverwaltung, die in kleinen Einheiten wie Haus-, Straßen- oder Wohngebietskomitees stattfindet, sowie Eingaben von Bürgern bei Organen der örtlichen Selbstverwaltung (Art. 26 ff. ÖrtlSelbstVwG), mithin auch sog. „weiche Volksrechte“.

Im Gegensatz zu diesen konsultativen Volksrechten gehört die Dorfversammlung (Art. 25 und Art. 25.1 ÖrtlSelbstVwG) wie die Abstimmung zu den verbindlichen Formen der unmittelbaren Willensäußerung.<sup>44</sup> Sie nimmt in Kleinstgemeinden mit nicht mehr als 100 Wahlberechtigten die Befugnisse des kommunalen Vertretungsorgans zur Entscheidung von Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung wahr und ersetzt damit die örtlichen Abstimmungen.<sup>45</sup> Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2014<sup>46</sup> kann auch in Gemeinden mit mehr als 100 und weniger als 300 Wahlberechtig-

---

42 *Ljubarev*, Referendum v Rossijskoj Federacii: istorija i problemy zakonodatel'nogo regulirovanija (Die Abstimmung in der Russischen Föderation: Geschichte und Probleme der gesetzlichen Regelung), *Politika i obščestvo* 2005, Nr. 2, S. 70–82, zugänglich unter: <http://lyubarev.narod.ru/elect/referend.htm> (zuletzt abgerufen am 15.11.2014).

43 Föderales Gesetz Nr. 131-FZ vom 6.10.2003 „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravljenija v Rossijskoj Federacii“ (Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation), *SZ RF* 2003, Nr. 40, Pos. 3822 (in der geltenden Fassung).

44 *Šugrina*, *Municipal'noe pravo: učebnik* (Kommunalrecht: Lehrbuch), 3. Auflage, Moskau 2010, S. 119.

45 *Sergeev*, in: *Babičev/Šugrina* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 25, Anm. 1, S. 246.

46 Föderales Gesetz Nr. 165-FZ vom 23.6.2014, *SZ RF* 2014, Nr. 26 (Teilband 1), Pos. 3371.

ten zur Entscheidung von Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung eine Dorfversammlung einberufen werden, sofern die Satzung der Gemeinde vorsieht, dass kein Vertretungsorgan gebildet wird und dessen Befugnisse durch die Dorfversammlung wahrgenommen werden (Art. 25 Pkt. 1, Art. 35 Pkt. 3 ÖrtlSelbstVwG). Eine Dorfversammlung gilt als beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran teilnimmt. Der Beschluss einer Dorfversammlung gilt bei Zustimmung von mehr als der Hälfte der Anwesenden als angenommen. Er ist für das gesamte Gemeindegebiet verbindlich. Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung sowie deren Amtsträger haben seine Umsetzung sicherzustellen. Er ist offiziell bekannt zu machen (Art. 25 Pkt. 6–9 ÖrtlSelbstVwG). Andere kommunale Rechtsakte dürfen ihm nicht widersprechen (Art. 43 Pkt. 2 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG).

Auch das Föderale Gesetz Nr.184-FZ vom 6. Oktober 1999 „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der gesetzgebenden (Vertretungs-) und ausführenden Organe der staatlichen Gewalt der Subjekte der RF“<sup>47</sup> enthält einige Vorschriften über regionale und örtliche Abstimmungen. Weitere vereinzelte Vorschriften finden sich neben anderen im russischen Parteiengesetz<sup>48</sup>, dem Ordnungswidrigkeitengesetzbuch<sup>49</sup>, dem Zivilprozessgesetzbuch<sup>50</sup> und dem Föderalen Verfassungsgesetz „Über den Ausnahmezustand“<sup>51</sup> (hinsichtlich der Beschränkung des Wahlrechts und des Rechts zur Teilnahme an Abstimmungen).

---

47 Föderales Gesetz Nr.184-FZ vom 6.10.1999 „Ob obščich principach organizacii zakonodatel’nych (predstavitel’nych) i ispolnitel’nych organov gosudarstvennoj vlasti sub’ektov Rossijskoj Federacii“ (Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der gesetzgebenden (Vertretungs-) und ausführenden Organe der staatlichen Gewalt der Subjekte der RF), SZ RF 1999, Nr. 42, Pos. 5005 (in der geltenden Fassung).

48 Föderales Gesetz Nr. 95-FZ vom 11.7.2001 „O političeskich partijach“ (Über die politischen Parteien), SZ RF 2001, Nr. 29, Pos. 2950 (in der geltenden Fassung).

49 Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnych pravonarušenijach (Gesetzbuch der Russischen Föderation über Ordnungswidrigkeiten) Nr. 195-FZ vom 30.12.2001, SZ RF 2002, Nr. 1 (Teilband 1), Pos. 1 (in der geltenden Fassung).

50 Graždanskij kodeks Rossijskoj Federacii (Zivilprozessgesetzbuch der Russischen Föderation) Nr. 195-FZ vom 14.11.2002, SZ RF 2002, Nr. 46, Pos. 4532 (in der geltenden Fassung).

51 Föderales Verfassungsgesetz Nr. 3-FKZ vom 30.5.2001 „O črezvyščajnom položienii“ (Über den Ausnahmezustand), SZ RF 2001, Nr. 23, Pos. 2277 (in der geltenden Fassung).



## b) Regionale und örtliche Rechtsvorschriften

In Ergänzung der föderalen Rechtsvorschriften können die Subjekte der RF eigene Vorschriften über regionale und örtliche Abstimmungen erlassen. Grundlegende Vorschriften befinden sich zum Teil in den Verfassungen der Republiken bzw. den Statuten (*ustavy*) der sonstigen Subjekte der RF. Viele Subjekte der RF haben Gesetze über regionale und / oder örtliche Abstimmungen erlassen.<sup>52</sup> Einige Subjekte der RF haben in den letzten Jahren frühere Gesetze über regionale oder örtliche Abstimmungen aufgehoben und ein Wahlgesetzbuch erlassen, das Regelungen über regionale und / oder örtliche Abstimmungen enthält.<sup>53</sup>

Zur Regelung der örtlichen Abstimmung wurde zudem auf der Ebene der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ein Modellgesetzbuch<sup>54</sup> ausgearbeitet, das am 16. Oktober 1999 in St. Petersburg auf der Plenarsitzung der Interparlamentarischen Versammlung der GUS-Mitgliedstaaten angenommen wurde. Das Modellgesetzbuch hat für die GUS-Mitgliedstaaten keine verbindliche Wirkung, sondern dient der freiwilligen Harmonisierung und Koordinierung der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten.

Auf der untersten territorialen Ebene finden sich ausführende Rechtsvorschriften (z.B. in den kommunalen Satzungen, den Verordnungen des

---

52 Siehe z.B. Gesetz der Stadt Moskau Nr.11 vom 18.4.2007 „O referendumach v gorode Moskve“ (Über Abstimmungen in der Stadt Moskau); Gesetze des Moskauer Gebiets Nr. 93/2003-OZ vom 22.7.2003 „O referendume Moskovskoj oblasti“ (Über die Abstimmung des Moskauer Gebiets) und Nr.149/2003-OZ vom 19.11.2003 „O mestnom referendume v Moskovskoj oblasti“ (Über die örtliche Abstimmung im Moskauer Gebiet); Gesetze von St. Petersburg Nr.136-21 vom 19.3.2004 „O referendume Sankt-Peterburga“ (Über die örtliche Abstimmung von St. Petersburg) und Nr.138-22 vom 19.3.2004 „O mestnom referendume v Sankt-Peterburge“ (Über die örtliche Abstimmung in St. Petersburg); Gesetze des Leningrader Gebiets Nr. 44-OZ vom 8.5.2009 „O referendume Leningradskoj oblasti“ (Über die Abstimmung des Leningrader Gebiets) und Nr. 93-OZ vom 9.6.2007 „O mestnom referendume v Leningradskoj oblasti“ (Über die örtliche Abstimmung im Leningrader Gebiet); jeweils in der geltenden Fassung zugänglich auf der Rechtsdatenbank Konsul'tantPljus unter: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (zuletzt abgerufen am 14.11.2014).

53 Siehe z.B. die Wahlgesetzbücher der Gebiete Belgograd, Kursk, Kostroma, Pskov, Sverdlovsk, Vladimir und Voronež, zu dieser Aufzählung vgl. *Šugrina*, a.a.O. (Fn. 44), S. 121.

54 Model'nyj zakon o mestnom referendume (Modellgesetz über die örtliche Abstimmung) vom 16.10.1999, Informacionnyj bjulleten'. Mežparlamentskaja Assambleja gosudarstv-učastnikov Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv (Informationsbulletin. Interparlamentarische Versammlung der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten) 2000, Nr. 23, Pos. 193.



Leiters der Kommune und den Beschlüssen des Vertretungsorgans der örtlichen Selbstverwaltung).

### *III. Ausgewählte Einzelaspekte*

#### 1. Ausnahmetatbestände für die Initiierung oder Durchführung einer Abstimmung

Der Initiierung oder Durchführung einer Abstimmung steht eine Reihe von Ausnahmetatbeständen entgegen.

##### a) Kriegs- und Ausnahmezustand

Gemäß Art. 13 Pkt. 1 WahlrechtsG darf eine Abstimmung weder anberaumt noch durchgeführt werden, während auf dem Gebiet der RF oder dem Gebiet, in dem die Abstimmung durchgeführt werden soll, der Kriegs- oder Ausnahmezustand verkündet ist, und innerhalb der ersten drei Monate nach Aufhebung des Kriegs- oder Ausnahmezustands. Das Gleiche gilt, wenn der Kriegs- oder Ausnahmezustand nur auf einem Teil des Gebiets, in dem die Abstimmung durchgeführt werden soll, verkündet ist. Die Regelung gilt für sämtliche Abstimmungen, mithin auch für örtliche Abstimmungen.

##### b) Kombination von Abstimmungen und Wahlen

Anders als auf föderaler Ebene<sup>55</sup> sieht der föderale Gesetzgeber auf örtlicher Ebene keine Sperrzeiten vor der Durchführung von Wahlen vor. Vielmehr können Abstimmungen und Wahlen gleichzeitig stattfinden; auch verschiedene Abstimmungen können gleichzeitig stattfinden.<sup>56</sup> Durch Gesetz eines Subjekts der RF oder durch kommunale Satzung kann vorgesehen werden, dass die Durchführung einer örtlichen Abstimmung bis 25 Tage vor der anberaumten Abstimmung um maximal 90 Tage nach hinten verschoben werden kann, damit sie mit dem Tag, an dem Wahlen zu den Organen der örtlichen Selbstverwaltung stattfinden oder an dem eine andere an-

---

55 Siehe hierzu ausführlich *Breig*, a.a.O. (Fn. 16), S. 278 ff.

56 *Avak'jan*, a.a.O. (Fn. 17), S. 449.

beraumte Abstimmung durchgeführt wird, zusammenfällt (Art. 15 Pkt. 7 WahlrechtsG).

c) Sperrfrist nach durchgeführter Abstimmung oder gescheiterter Initiative

Gemäß Art. 13 Pkt. 3 WahlrechtsG kann durch Gesetz eines Subjekts der RF oder durch kommunale Satzung eine Sperrfrist für die Durchführung einer erneuten örtlichen Abstimmung über dieselbe Sachfrage festgelegt werden. Die Sperrfrist darf sich jedoch auf maximal zwei Jahre nach der offiziellen Bekanntmachung des Ergebnisses der Abstimmung erstrecken. Hat die Wahlkommission die Durchführung einer örtlichen Abstimmung zu einer Sachfrage abgelehnt, womit eine Initiative vorerst gescheitert ist, so ist eine erneute Initiative dieser Initiativgruppe zu derselben Sachfrage erst frühestens nach zwei Jahren zulässig (Art. 38 Pkt. 28 WahlrechtsG). Die Sperrfrist von zwei Jahren gilt auch dann, wenn die durch eine Abstimmung angenommene Entscheidung im gerichtlichen Verfahren für unwirksam bzw. ungültig erklärt wurde (Art. 73 Pkt. 6 WahlrechtsG).<sup>57</sup>

2. Mögliche Gegenstände einer Abstimmung

Ein fundamentales Kriterium für die Qualität der direkten örtlichen Demokratie sind die Gegenstände, die für eine Abstimmung zugelassen oder ausgeschlossen sind. In juristischer Sicht spricht man von sog. Positiv- und Negativkatalogen.<sup>58</sup>

a) Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung

Gegenstand einer örtlichen Abstimmung können nach Art. 12 Pkt. 3 WahlrechtsG und Art. 22 Pkt. 1 ÖrtlSelbstVwG nur Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung sein, deren Rahmen die Verfassung vorgibt. Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung im Sinne des Art. 130 Pkt. 1 VerfRF sind Angelegenheiten, deren Auswirkungen nicht oder jedenfalls nicht wesent-

---

57 Avak'jan, a.a.O. (Fn. 17), S. 447.

58 Vgl. u.a. Müller, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen. Mittelbare und unmittelbare Bürgerbeteiligung im kommunalen Haushaltswesen de lege lata und de lege ferenda, Baden-Baden 2008, S. 79 ff.

lich über die betroffene Siedlung hinausgehen. Über diese siedlungsgeografische Anknüpfung ist der Begriff offen und lässt einen weiten Raum für Konkretisierungen durch den Gesetzgeber und die Praxis dahin gehend, welche Fragen allgemein als ortsbezogen eingestuft werden.<sup>59</sup>

Eine Legaldefinition der Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung befindet sich in Art. 2 Pkt. 1 ÖrtlSelbstVwG. Sie stellt auf die örtliche Daseinsvorsorge und – tautologisch – die Erledigung durch die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ab. Diese Begriffsbestimmung wird auch im russischen Schrifttum offenbar verwendet, das keine wissenschaftlich-abstrakte Definition der Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung formuliert hat. Auch das russische Verfassungsgericht geht in seiner Judikative – soweit ersichtlich – nicht über die gesetzliche Begriffsbestimmung hinaus. Zur örtlichen Abstimmung können daher nur solche Angelegenheiten gebracht werden, die zur Zuständigkeit des entsprechenden kommunalen Gebildes<sup>60</sup> (im Folgenden: „Kommune“) gehören.<sup>61</sup>

Einige Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung werden in Art. 132 Pkt. 1 VerFRF genannt: Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung verwalten selbständig das kommunale Eigentum, stellen den örtlichen Haushalt auf, bestätigen und vollziehen ihn, legen örtliche Steuern und sonstige Abgaben fest, sorgen für den Schutz der öffentlichen Ordnung und entscheiden sonstige Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung. Allerdings erschöpft diese Aufzählung die Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung nicht. Sie enthält vielmehr nur einige wichtige Aspekte der örtlichen Selbstverwaltung. Bereits die Formulierung „sonstige Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung“ zeigt, dass die Aufzählung offen ist. Ausdrücklich genannt werden nur die Fragenkreise, die nach Ansicht des Verfassungsgebers zentral für das Funktionieren der örtlichen Selbstverwaltung sind.<sup>62</sup> Die nähere Konkretisierung der Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung erfolgt durch die Gesetzgebung.

Das ÖrtlSelbstVwG enthält lange und ständig modifizierte Kataloge, die in Konkretisierung von Art. 130 Pkt. 1 und Art. 132 Pkt. 1 VerFRF regeln, welche Gegenstände zu den Angelegenheiten von örtlicher Bedeu-

---

59 Küpper/Himmelreich, a.a.O. (Fn. 21), Art. 130, Rn. 11.

60 Ein kommunales Gebilde (*municipal'noe obrazovanie*) ist nach deutschem Verständnis eine Kommune als Oberbegriff für alle kommunalen Einheiten.

61 Sergeev, in: Babičev/Šugrina (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 22, Anm. 3, S. 222; Kokotov, in: Kokotov/Kukuškin (Hrsg.), *Konstitucionnoe pravo Rossii* (Verfassungsrecht Russlands), 4. Auflage, Moskau 2010, S. 516.

62 Küpper/Himmelreich, a.a.O. (Fn. 21), Art. 132, Rn. 3.

tung gehören, und über die damit eine örtliche Abstimmung abgehalten werden kann.<sup>63</sup> Dabei wird nach der Ebene der Selbstverwaltung (städtische und ländliche Siedlungen, kommunale Kreise<sup>64</sup> und städtische Bezirke<sup>65</sup>, vgl. Art. 2 Pkt. 1 ÖrtlSelbstVwG) differenziert und jeweils zwischen Pflicht- und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Seit 2007 sind die Kataloge der Pflichtaufgaben abschließend (Art. 14, 15 und 16 ÖrtlSelbstVwG). Sie können weder durch Gesetze der Subjekte der RF noch durch Satzungen der Selbstverwaltungen ergänzt werden.<sup>66</sup> Im russischen Schrifttum werden unter Berufung auf die offene Formulierung in Art. 132 Pkt. 1 VerFRF daher Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der genannten Vorschriften des ÖrtlSelbstVwG geäußert.<sup>67</sup> Freiwillige Aufgaben können weiterhin frei übernommen werden, sofern die Finanzierung aus eigenen Einnahmen möglich ist (vgl. Art. 14<sup>1</sup>, 15<sup>1</sup> und 16<sup>1</sup> ÖrtlSelbstVwG), was den geschlossenen Katalog der Pflichtaufgaben wieder etwas abschwächt.<sup>68</sup>

Im Wege einer örtlichen Abstimmung kann auch über die Annahme einer kommunalen Rechtsvorschrift abgestimmt werden (vgl. Art. 43 Pkt. 1 Nr. 1 ÖrtlSelbstVwG). Nicht mehr Gegenstand einer örtlichen Abstimmung kann dagegen die Satzung einer Kommune sein. Art. 44 Pkt. 3 ÖrtlSelbstVwG sieht vor, dass die Satzung durch das Vertretungsorgan der Kommune anzunehmen ist. Lediglich in Kleinstgemeinden ohne eigenes Vertretungsorgan wird die Satzung unmittelbar durch die Bevölkerung auf einer Dorfversammlung angenommen. Dadurch wurde die Möglichkeit

---

63 Šugrina, a.a.O. (Fn. 44), S. 124; Sergeev, in: Babičev/Šugrina (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 22, Anm. 3, S. 222; Ignatov, Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 12 junija 2002 g. N 67-FZ „Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav i prava na učastie v referendum graždan Rossijskoj Federacii“ (Kommentar zum Föderalen Gesetz vom 12. Juni 2002 Nr. 67-FZ „Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme an einer Abstimmung der Bürger der Russischen Föderation), Moskau 2011, Art. 12, Anm. 3 (zugänglich auf der Rechtsdatenbank Konsul'tantPljus, ohne Seitenangaben).

64 Der kommunale Kreis (*municipal'nyj rajon*) ist nach deutschem Verständnis dem Landkreis bzw. Kreis ähnlich.

65 Der städtische Bezirk (*gorodskoj okrug*) ist nach deutschem Verständnis der kreisfreien Stadt nah.

66 Küpper/Himmelreich, a.a.O. (Fn. 21), Art. 132, Rn. 3.

67 Bondar', in: Zor'kin (Hrsg.), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), 3. Auflage, Moskau 2013, Art. 132, S. 1009.

68 Küpper/Himmelreich, a.a.O. (Fn. 21), Art. 130, Rn. 11.

der Anwendung des Instituts der örtlichen Abstimmung im Vergleich zur früher geltenden Regelung<sup>69</sup> um einiges eingengt.<sup>70</sup>

## b) Ausschlusstatbestände

Der damit eröffnete Kreis möglicher Abstimmungsgegenstände wird durch mehrere Ausschlusstatbestände wieder eingeschränkt. Art. 12 Pkt. 5 WahlrechtsG legt fest, dass die zur Abstimmung gestellten Fragen allgemein anerkannte Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers sowie verfassungsmäßige Garantien der Wahrnehmung solcher Rechte und Freiheiten weder beschränken noch aufheben dürfen. Die Fragen dürfen ferner nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen, wie Art. 12 Pkt. 6 WahlrechtsG klarstellt. Ändert sich später die Rechtslage, ist die durch eine Abstimmung angenommene Entscheidung nur noch insoweit gültig, wie sie nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.<sup>71</sup> Nicht vom Verbot des Art. 12 Pkt. 6 WahlrechtsG erfasst sind die Satzung der Kommune sowie sonstige kommunale Rechtsvorschriften, da diese in der Normenhierarchie nicht über der durch eine Abstimmung angenommenen Entscheidung stehen (vgl. Art. 43 Pkt. 2 ÖrtlSelbstVwG).<sup>72</sup>

Art. 12 Pkt. 8 WahlrechtsG enthält schließlich einen abgeschlossenen Katalog an Angelegenheiten, die nicht Gegenstand einer örtlichen Abstimmung sein können. Hier sind zu nennen:

- Fragen über die vorzeitige Beendigung oder Verlängerung der Amtszeit von Organen der örtlichen Selbstverwaltung, über die vorübergehende Suspendierung ihrer Amtsbefugnisse oder über die Durchführung vorzeitiger Wahlen zu den Organen der örtlichen Selbstverwaltung oder über den Aufschub solcher Wahlen;<sup>73</sup>

---

69 Vgl. Art. 8 Pkt. 2 des Föderalen Gesetzes 154-FZ vom 28.8.1995 „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“ (Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation), SZ RF 1995, Nr. 35, Pos. 3506 (mit späteren Änderungen).

70 *Avak'jan*, in: ders. (Hrsg.), *Municipal'noe pravo Rossii* (Kommunalrecht Russlands), Moskau 2011, S. 264.

71 *Sergeev*, in: *Babičev/Šugrina* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 45, Anm. I, S. 395.

72 *Sergeev*, in: *Babičev/Šugrina* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 22, Anm. 4, S. 224, und Art. 43, Anm. 2, S. 379.

73 Näher hierzu Urteil des VerfG RF Nr.17-P vom 10.6.1998, SZ RF 1998, Nr. 25, Pos. 3002.

- Fragen über die persönliche Zusammensetzung von Organen der örtlichen Selbstverwaltung;
- Fragen über die Wahl von Abgeordneten oder von Amtsträgern, über die Bestätigung im Amt, über die Entbindung von einem Amt oder über die Zustimmung zur Ernennung zu einem Amt oder ihrer Entbindung von einem Amt;
- Fragen über die Verabschiedung oder Änderung des örtlichen Haushalts und über die Erfüllung und Änderung von Finanzverbindlichkeiten einer Kommune;
- Fragen über außerordentliche und eilbedürftige Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung.

Die in Art. 12 WahlrechtsG vorgesehenen Ausschlussstatbestände sind abschließend und können nicht durch föderales Gesetz, die Gesetze der Subjekte der RF oder die Satzung der betreffenden Kommune ergänzt werden (vgl. Art. 12 Pkt. 9 WahlrechtsG).

### c) Obligatorische Abstimmungen

Nach Art. 12 Pkt. 4 WahlrechtsG können durch föderales Gesetz, Verfassung bzw. Statut der Subjekte der RF und durch Einzelgesetze der Subjekte der RF sowie die Satzung der betreffenden Kommune Gegenstände bestimmt werden, über die eine örtliche Abstimmung obligatorisch abzuhalten ist. Von dieser Vorschrift wurde bisher in der Praxis jedoch kaum Gebrauch gemacht, weder vom Gesetzgeber noch von den Kommunen. Angelegenheiten, die ausschließlich durch eine Abstimmung zu entscheiden sind, sind äußerst selten. Die Durchführung einer örtlichen Abstimmung ist daher zumeist fakultativ.<sup>74</sup>

Eine Ausnahme stellt insoweit der in der Praxis verschiedentlich angewendete Art. 56 Pkt. 2 ÖrtlSelbstVwG dar, der die Möglichkeit der einmaligen Selbstbesteuerung (*samoobloženie*) der Bürger im Wege von obligatorischen örtlichen Abstimmungen bzw. durch Dorfversammlungen in Kleinstgemeinden vorsieht, um konkrete örtliche Vorhaben zu finanzieren.<sup>75</sup> Diese Regelung dient der Ermittlung lokaler fiskalischer Präferenzen der Bürger.

---

74 Sergeev, in: Babičev/Šugrina (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 22, Anm. 5, S. 224.

75 Zu einzelnen Beispielen siehe Sharapova, The Interconnection of the Local Democracy and the Finances of Local Self-Government, Innovative Issues and Approaches in Social Sciences 2014, Vol. 6 (1), S. 20 (28).

In kritischer Sicht ist die Regelung eine Lösung für die den Kommunen vorenthaltenen staatlichen Steuermittel.

#### d) Organstruktur der örtlichen Selbstverwaltung

Nach Art. 131 Pkt. 1 S. 2 VerfRF bestimmt die Bevölkerung die Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung selbständig. Diese Vorschrift wird im russischen Schrifttum dahin interpretiert, dass die Bevölkerung die Organstruktur („Kommunalverfassung“) in dem Rahmen eigenständig – u.a. durch eine Abstimmung – ausgestalten kann, den der Gesetzgeber im Sinne von Art. 72 Pkt. 1 lit. m) VerfRF, der für die Festlegung der Kommunalverfassung eine gemeinsame Zuständigkeit von Föderation und Subjekten vorsieht, offenlässt.<sup>76</sup> Diese Auslegung wurde durch das VerfG RF in mehreren Entscheidungen bestätigt.<sup>77</sup>

Auch das ÖrtSelbstVwG legt in Art. 34 Pkt. 1 die Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung nur allgemein fest und überlässt diese im Detail der Festlegung durch die Satzung der Kommune. Insbesondere Fragen zur inneren Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung sind an vielen Stellen direkt an die Bevölkerung adressiert. Art. 34 Pkt. 5 ÖrtSelbstVwG sieht zudem vor, dass die Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung einer neu gebildeten Kommune durch Abstimmung bzw. in Kleinstgemeinden durch Dorfversammlung bestimmt wird. Erst wenn eine entsprechende Abstimmungsinitiative nicht in der gesetzlich vorgesehenen Frist zustande kommt, wird die örtliche Organstruktur durch das gewählte Vertretungsorgan bestimmt. Gleichzeitig wird klar festgelegt, welche Fragen durch Abstimmung bzw. Dorfsammlung zu entscheiden sind. Dazu gehören die Struktur (das Verzeichnis) und die Bezeichnung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung sowie das Verfahren der Wahl und die Befugnisse des Oberhauptes der Kommune<sup>78</sup> (Art. 34 Pkt. 6 ÖrtSelbstVwG). Die örtliche Abstimmung ist damit zwar nicht das einzige Mittel zur Entscheidung der Organstruktur einer neu gebildeten Kommune, wird sie aber

---

76 Siehe u.a. *Bondar*, in: Zor'kin (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 67), Art. 131, S. 995.

77 Urteile des VerfG RF Nr. 3-P vom 1.2.1996, SZ RF 1996, Nr. 7, Pos. 700; Nr. 3-P vom 15.1.1998, SZ RF 1998, Nr. 4, Pos. 532; Nr. 15-P vom 30.11.2000, SZ RF 2000, Nr. 50, Pos. 4943; Beschluss des VerfG RF Nr. 92-O vom 10.4.2002, SZ RF 2002, Nr. 25, Pos. 2514.

78 Das Oberhaupt der Kommune (*glava municipal'nogo obrazovanija*) ist nach deutschem Verständnis der Bürgermeister.

durchgeführt, so sind deren Entscheidungen verbindlich.<sup>79</sup> Häufig wird dadurch in der Praxis angestrebt, dass der Bürgermeister bzw. der Leiter der örtlichen Administration direkt vom Volk gewählt wird, wie dies z.B. in Kazan, Novgorod, Tver' oder Pskov der Fall war.<sup>80</sup>

e) Gebietsänderungen

Nach Art. 131 Pkt. 2 VerfRF ist im Fall einer Änderung der Grenzen von Gebieten, in denen die örtliche Selbstverwaltung ausgeübt wird, die Meinung der Bevölkerung der betreffenden Gebiete zu „berücksichtigen“. Der Begriff der Gebietsänderung umfasst nicht nur Grenzkorrekturen, sondern reicht bis zur Eingemeindung einer Selbstverwaltung in eine andere. Dies ergibt die teleologische Auslegung: Die Beteiligung der Bevölkerung ist bei einer Aufgabe der Selbständigkeit einer Selbstverwaltung von noch größerem Gewicht als bei einer bloßen Veränderung der Grenzen.<sup>81</sup> Die Meinung der Bevölkerung ist nur zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass sie nur gehört und in die Entscheidung mit einbezogen werden muss, nicht aber sachentscheidend und zu befolgen ist.<sup>82</sup> Eine Entscheidung gegen die Meinung der Bevölkerung ist daher möglich; aus Art. 131 Pkt. 2 VerfRF folgen höchstens Begründungspflichten und die Notwendigkeit von Gründen von einem Gewicht, das den Willen der Bevölkerung überwiegt. Neben rechtsförmigen Formen wie einer Abstimmung kommen daher auch andere, nichtförmliche Verfahren zur Feststellung der Meinung der Bevölkerung in Betracht, etwa Volksbefragungen, Bürgerversammlungen o.ä.

Das VerfG RF leitet demgegenüber aus dem Grundprinzip des Art. 131 VerfRF in einer Art Wesentlichkeitstheorie ab, dass die Bevölkerung bei essenziellen Gebietsänderungen wie der Auflösung einer Selbstverwaltung nicht bloß auf konsultative Mitwirkungsformen angewiesen ist. In solchen Fällen müsse vielmehr eine Abstimmung stattfinden, die als solche auf Art. 130 Pkt. 2 VerfRF beruht und deren Ergebnis verbindlich ist. In ande-

---

79 *Avak'jan*, in: ders. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 70), S. 264.

80 Zu mehreren Beispielen vgl. *Breig*, a.a.O. (Fn. 16), S. 306.

81 *Küpper/Himmelreich*, a.a.O. (Fn. 21), Art. 131, Rn. 10.

82 *Küpper/Himmelreich*, a.a.O. (Fn. 21), Art. 131, Rn. 13; *Sergeev*, in: *Babičev/Šugrina* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 24, Anm. 3, S. 241.



ren, weniger essenziellen Fragen reiche auch eine Entscheidung des Vertretungsorgans der Selbstverwaltung aus.<sup>83</sup>

Eine Gebietsänderung oder Neubildung einer Kommune erfolgt nach Art.12 Pkt. 1, Art.13 Pkt. 2 ÖrtlSelbstVwG durch Gesetz der Subjekte der RF aufgrund einer entsprechenden Initiative der Bevölkerung gemäß dem für örtliche Abstimmungen vorgesehenen Verfahren, der Organe der örtlichen Selbstverwaltung bzw. der föderalen oder regionalen Organe der Staatsgewalt. In Konkretisierung von Art.131 Pkt. 2 VerFRF sieht das ÖrtlSelbstVwG vor, dass die Gebietsänderung oder Neubildung einer Kommune in einigen näher bestimmten Fällen das Einvernehmen der Bevölkerung erfordert, während in anderen Fällen lediglich die Meinung der Bevölkerung zu berücksichtigen ist (vgl. Art.12 und 13 ÖrtlSelbstVwG). Das Einvernehmen der Bevölkerung wird entweder in Form einer Abstimmung (*golosovanie*) zu Fragen einer Gebietsänderung oder Neubildung einer Kommune gemäß Art.24 Pkt. 3 ÖrtlSelbstVwG oder durch eine Dorfversammlung gemäß Art.25<sup>1</sup> ÖrtlSelbstVwG unter Berücksichtigung der Meinung des Vertretungsorgans des betreffenden kommunalen Kreises eingeholt. Eine Abstimmung zu Fragen einer Gebietsänderung oder Neubildung einer Kommune wird durch das Vertretungsorgan der Kommune anberaumt. Sie erfolgt gemäß dem für örtliche Abstimmungen festgelegten Verfahren unter Berücksichtigung der durch Art.24 Pkt. 4–7 ÖrtlSelbstVwG vorgesehenen Besonderheiten. Im Unterschied zu den örtlichen Abstimmungen kann sie auch auf einem Teil des Gebiets einer Kommune stattfinden. Die Vorschriften, die ein Agitationsverbot für staatliche und kommunale Organe sowie deren Amtspersonen vorsehen, finden keine Anwendung. Dies gilt auch für die Vorschriften betreffend die Rechtskraft einer örtlichen Abstimmung. Ein Einvernehmen der Bevölkerung liegt vor, wenn mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen hat und davon wiederum die Hälfte für die Gebietsänderung oder Neubildung der Kommune gestimmt hat.

---

83 Siehe u.a. Urteile des VerfG RF Nr.1-P vom 24.1.1997, SZ RF 1997, Nr.5, Pos. 708; Nr.15-P vom 3.11.1997, SZ RF 1997, Nr.45, Pos. 5241; Nr.15-P vom 30.11.2000 (Fundstelle s.o. Fn.77); Beschlüsse des VerfG RF Nr.171-O-P vom 3.4.2007, SZ RF 2007, Nr.21, Pos. 2561; Nr.214-O-P vom 6.3.2008, SZ RF 2008, Nr.18, Pos. 2092. Dem zustimmend u.a. *Bondar*, in: Zor'kin (Hrsg.), a.a.O. (Fn.67), Art.131, S.997; *Lazarev/Černogor*, in: Lazarev (Hrsg.), *Naučno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* (Wissenschaftlich-praktischer Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), 4. Auflage, Moskau 2009, Art.131, S.825 ff.

### 3. Qualitätskriterien der Abstimmungsfrage

Die Textur der den Stimmberechtigten im Entscheidungsakt vorliegenden Abstimmungsfrage beeinflusst die Entscheidung der Stimmberechtigten in maßgeblicher Weise, was rechtliche Anforderungen ins Zentrum rückt. Die Abstimmungsfrage soll einen Beitrag zur unverfälschten Ermittlung des Volkswillens leisten. Sie ist auch das letzte Stück an Information, mit der ein Stimmberechtigter in Kontakt kommt, wenn er in der Urne über eine Sachfrage abstimmt.

Gemäß Art. 12 Pkt. 7 WahlrechtsG muss die Abstimmungsfrage, die zur Abstimmung gebracht werden soll, so formuliert sein, dass

- unterschiedliche Auslegungen ausgeschlossen sind, d.h. nur eine eindeutige Antwort auf die Frage möglich ist („Ja“ oder „Nein“), und
- eine Unbestimmtheit der Rechtsfolgen der durch die Abstimmung angenommenen Entscheidung ausgeschlossen ist.

Die Vorschrift bezweckt eine bestimmte und umsetzbare Äußerung des Volkes sicherzustellen.<sup>84</sup> Zugleich gibt sie jedoch einen großen Spielraum, um Abstimmungsfragen für unzulässig zu erklären, denn es ist kaum eine Abstimmungsfrage vorstellbar, bei der sich keinerlei Zweifel über die Rechtsfolgen ihrer Bejahung oder Verneinung ergeben können.<sup>85</sup> Art. 12 Pkt. 7 WahlrechtsG dürfte daher im Lichte seines Zwecks und unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Stellung und Bedeutung der Abstimmung verfassungskonform tendenziell eng auszulegen sein. Das VerfG RF hat die nahezu identische Vorschrift des Art. 6 Pkt. 7 AbstimmungsG<sup>86</sup>

---

84 Breig, a.a.O. (Fn. 16), S. 276; Starostina, in: Vešnjakov/Lysenko (Hrsg.), *Naučno-praktičeskij kommentarij k Federal'nomu zakonu „Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav i prava na učastie v referendumе graždan Rossijskoj Federacii“* (postatejnij) (Nach Artikeln geordneter wissenschaftlich-praktischer Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme an einer Abstimmung der Bürger der Russischen Föderation), Moskau 2003, Art. 12, Anm. 7 (zugänglich auf der Rechtsdatenbank Konsul'tantPljus, ohne Seitenangaben).

85 Breig, a.a.O. (Fn. 16), S. 276.

86 Nach Art. 6 Pkt. 7 AbstimmungsG muss die Abstimmungsfrage so klar formuliert sein, dass unterschiedliche Auslegungen ausgeschlossen sind, nur eine eindeutige Antwort auf die Frage möglich ist und eine Unbestimmtheit der Rechtsfolgen der in der Abstimmung angenommenen Entscheidung ausgeschlossen ist.

zu föderationsweiten Abstimmungen in seinem Urteil vom 21. März 2007<sup>87</sup> für verfassungsmäßig erklärt und sie in den Urteilsgründen in den Zusammenhang mit anderen Anforderungen an die Abstimmungsfrage gestellt, die in früheren Entscheidungen hervorgehoben wurden:

- mehrere sachlich nicht miteinander verbundene Aussagen dürfen nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage zusammengefasst werden;
- eine Abstimmungsfrage darf nicht gleichzeitig Fragen unterschiedlicher Kompetenzebenen betreffen.<sup>88</sup>

Schwierigkeiten entstehen in der Praxis zumeist dann, wenn die Textur der Abstimmungsfrage zwei Fragen enthält, die jeweils Gegenstand einer individuellen Abstimmung sein könnten. In diesem Fall kann nach häufig vertretener Ansicht der Vertretungsorgane und der Gerichte der Volkswille nicht eindeutig ermittelt werden.<sup>89</sup> Auch die Unzulässigkeit der Abstimmungsfragen im eingangs erwähnten Beispiel einer Initiative, die sich u.a. gegen den Neubau des Fußballstadions von ZSKA Moskau richtete, wurde vom zuständigen kommunalen Vertretungsorgan vor allem auf Art. 12 Pkt. 7 WahlrechtsG gestützt und auf die Möglichkeit ihrer unterschiedlichen Auslegung seitens der Stimmberechtigten sowie die Unbestimmtheit der Rechtsfolgen der zur Abstimmung gestellten Frage verwiesen.<sup>90</sup>

#### 4. Verfahren nach einer Volksinitiative (Überblick)

Das Verfahren einer örtlichen Abstimmung kann in vier Etappen unterteilt werden: die Initiative, das Anberaumen, die Durchführung und die

---

87 Urteil des VerfG RF Nr. 3-P vom 21.3.2007 (Fundstelle s.o. Fn. 19), unter Ziffer 4 Abs. 2 der Gründe.

88 Urteil des VerfG RF Nr. 3-P-RZ-I vom 13.3.1992, *Vedomosti S"ezda narodnych deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii* (Bekanntmachungen des Kongresses der Volksdeputierten der Russischen Föderation und des Obersten Sowjet der Russischen Föderation, im Folgenden: „VSND RF i VS RF“) 1992, Nr. 13, Pos. 671, unter Ziffer 3 der Gründe (deutsche Übersetzung *Marenkov*, in: Nußberger/Schmidt/Morščakova [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 19), S. 90–98); Urteil des VerfG RF Nr. 8-P vom 21.4.1993, SZ RF 1993, Nr. 18, Pos. 653, unter Ziffer 2 der Gründe.

89 Vgl. u.a. den Beschluss des Obersten Gerichts der RF vom 27.10.2003 in der Rechtsache Nr. 76-G03-2, zugänglich auf der Rechtsdatenbank Konsul'tantPljus unter: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (zuletzt abgerufen am 15.11.2014); *Kokotov*, in: *Kokotov/Kukuškin* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 61), S. 517. Kritisch zu dieser Praxis: *Pavluškin/Mel'nik*, a.a.O. (Fn. 13), S. 119.

90 *Tumanov/Kozlov*, a.a.O. (Fn. 8).

Feststellung des Ergebnisses der Abstimmung. Vorliegend soll vor allem die Volksinitiative dargestellt werden. Das WahlrechtsG enthält eine eingehende Rahmenregelung (vor allem Art. 14, 15, 36–38) und überlässt nur bestimmte Teilfragen der Regelung durch die Subjekte der RF.

a) Initiative

Folgende Akteure können eine örtliche Abstimmung initiieren:

- die abstimmungsberechtigten Bürger (Art. 14 Pkt. 1 WahlrechtsG, Art. 22 Pkt. 3 Nr. 1 ÖrtlSelbstVwG). Abstimmungsberechtigt sind alle Staatsangehörigen der RF, die 18 Jahre alt sind und ihren Wohnsitz in der betreffenden Kommune haben (Art. 4 Pkt. 1 WahlrechtsG, Art. 22 Pkt. 6 ÖrtlSelbstVwG). Nicht abstimmungsberechtigt ist, wer gerichtlich für geschäftsunfähig erklärt wurde oder aufgrund eines Gerichtsurteils eine Freiheitsstrafe verbüßt (Art. 4 Pkt. 3 WahlrechtsG). Ausländer mit einem ständigen Aufenthaltsrecht in der betreffenden Kommune sind in dem durch Gesetz der Subjekte der RF bestimmten Verfahren abstimmungsberechtigt, sofern dies durch einen völkerrechtlichen Vertrag der RF vorgesehen ist (Art. 4 Pkt. 10, Art. 17 Pkt. 3 WahlrechtsG, Art. 3 Pkt. 2 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG);<sup>91</sup>
- Wählervereinigungen<sup>92</sup> sowie sonstige gesellschaftliche Vereinigungen<sup>93</sup>, deren Satzung die Teilnahme an Wahlen oder Abstimmungen vorsieht,

---

91 Kokotov, in: Kokotov/Kukuškin (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 61), S. 513; Čirkin, a.a.O. (Fn. 21), S. 299.

92 Nach der Legaldefinition des Art. 2 Nr. 25 WahlrechtsG sind Wählervereinigungen politische Parteien, die gemäß föderalem Gesetz berechtigt sind, an Wahlen teilzunehmen, sowie deren regionale Abteilungen und sonstigen Struktureinheiten, die gemäß föderalem Gesetz berechtigt sind, an Wahlen der entsprechenden Ebene teilzunehmen. Das Recht politischer Parteien zur Teilnahme an Abstimmungen ergibt sich aus Art. 26 Pkt. 1 lit. c) Parteiengesetz (Fundstelle s.o. Fn. 48). Nach Art. 36 Pkt. 2 Parteiengesetz können solche politischen Parteien sowie – in den durch die Satzung der politischen Parteien vorgesehenen Fällen – ihre regionalen Abteilungen oder sonstigen Struktureinheiten an Abstimmungen nach dem durch die Gesetzgebung der RF vorgesehenen Verfahren teilnehmen, deren regionale Abteilungen in mehr als der Hälfte der Subjekte der RF registriert sind.

93 Gesellschaftliche Vereinigungen sind freiwillige, sich selbstverwaltende, nichtkommerzielle Gebilde, die aufgrund einer Initiative von Bürgern gegründet wurden, die auf der Grundlage gemeinsamer Interessen zur Verwirklichung gemeinsamer in der Satzung der gesellschaftlichen Vereinigung genannter Ziele eine Vereinigung gebildet haben, vgl. Art. 5 des Föderalen Gesetzes Nr. 82-FZ vom 19.5.1995 „Ob obščestven-

- und die mindestens ein Jahr vor der Initiative registriert worden sind (Art. 14 Pkt. 3 S. 4 WahlrechtsG, Art. 22 Pkt. 3 Nr. 2 ÖrtlSelbstVwG);
- das gewählte Vertretungsorgan der Kommune gemeinsam mit dem Leiter der örtlichen Verwaltung (Art. 22 Pkt. 3 Nr. 3 ÖrtlSelbstVwG); der Beschluss des Vertretungsorgans bedarf der einfachen Stimmenmehrheit der gesetzlich festgelegten Anzahl der Abgeordneten des Vertretungsorgans der entsprechenden Kommune (Art. 43 Pkt. 3 ÖrtlSelbstVwG).

Die Volksinitiative zur Durchführung einer örtlichen Abstimmung besteht aus drei Stufen: der Bildung der Initiativgruppe, der Sammlung und Einreichung der Unterschriften sowie der Prüfung der Unterschriftenblätter und Feststellung des Ergebnisses.

#### aa) Bildung der Initiativgruppe

Gemäß Art. 36 Pkt. 1 WahlrechtsG haben die abstimmungsberechtigten Bürger eine Initiativgruppe zu bilden, die sich bei der örtlichen Wahlkommission, die als Abstimmungskommission agiert, registrieren lassen muss (Art. 36 Pkt. 2 WahlrechtsG). Die Mindestgröße der Initiativgruppe wird durch die Subjekte der RF bestimmt. Sie muss jedoch mindestens zehn Personen ausmachen (Art. 14 Pkt. 3 S. 3, Art. 36 Pkt. 1 WahlrechtsG). Eine Obergrenze ist nicht vorgesehen.<sup>94</sup> Dem bei der örtlichen Wahlkommission eingereichten Antrag auf Registrierung der Initiativgruppe ist eine Liste aller Mitglieder sowie der vertretungsberechtigten Personen der Gruppe und ein Protokoll der Sitzung der Gruppe, auf der die Initiative beschlossen wurde, beizufügen.<sup>95</sup> Der Antrag ist von allen Mitgliedern der Initiativgrup-

---

nuch ob'edinenijach“ (Über gesellschaftliche Vereinigungen), SZ RF 1995, Nr. 21, Pos. 1930 (in der geltenden Fassung). Nach Art. 27 des Gesetzes können gesellschaftliche Vereinigungen, die juristische Personen sind, an Abstimmungen nach dem durch die Gesetzgebung der RF vorgesehenen Verfahren teilnehmen.

94 Eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Regelung der Stadt Moskau, nach der strengere Anforderungen an die Mindestgröße der Initiativgruppe gestellt werden (vgl. Art. 9 Pkt. 2 des Gesetzes der Stadt Moskau Nr. 11 vom 18.4.2007 „Über Abstimmungen in der Stadt Moskau“ [Fundstelle s.o. Fn. 52]), wurde als unzulässig verworfen, Beschluss des VerfG RF Nr. 520-O vom 1.12.2005, zugänglich auf der Rechtsdatenbank Konsul'tantPljus unter: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (zuletzt abgerufen am 15.11.2014).

95 In der Liste sind für jedes Mitglied der Initiativgruppe Familien-, Vor- und Vatersname, Geburtsdatum und -ort, die Ausweisdaten (Serie, Nummer und Datum der Ausstellung sowie Bezeichnung oder Code der Ausstellungsbehörde) sowie die registrierte Wohnadresse anzugeben.

pe zu unterzeichnen (Art. 36 Pkt. 3 und 4 WahlrechtsG). Eine notarielle Beglaubigung der Unterschriften wird vom WahlrechtsG nicht vorausgesetzt. Einige Gesetze der Subjekte der RF sehen dagegen eine notarielle Beglaubigung der Unterschriften vor.<sup>96</sup>

Bei einer Volksinitiative von Seiten einer Wählervereinigung oder einer sonstigen gesellschaftlichen Vereinigung gilt das Leitungsorgan dieser Vereinigung oder ihrer regionalen Abteilung bzw. sonstigen Struktureinheit auf örtlicher Ebene unabhängig von seiner Mitgliederzahl als Initiativgruppe (Art. 14 Pkt. 3 S. 5 WahlrechtsG). Art. 36 Pkt. 1 WahlrechtsG über die Mindestgröße der Initiativgruppe findet insoweit keine Anwendung.

Im Antrag auf Registrierung der Initiativgruppe sind die zur Abstimmung begehrten Fragen anzugeben (Art. 36 Pkt. 3 WahlrechtsG). Soll über eine kommunale Rechtsvorschrift abgestimmt werden, ist dem Antrag der Text der Rechtsvorschrift beizufügen.<sup>97</sup> Die Wahlkommission hat innerhalb von 15 Tagen nach Eingang der Unterlagen den Antrag und die eingereichten Dokumente auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen zu prüfen und entweder den Antrag an das für die Anberaumung der Abstimmung zuständige Vertretungsorgan der Kommune weiterzuleiten oder die Registrierung der Initiativgruppe zu verweigern (Art. 36 Pkt. 5 WahlrechtsG). Die Wahlkommission ist berechtigt, die Formulierung der Abstimmungsfrage mit der Initiativgruppe abzustimmen, wenn diese nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht und sofern dadurch nicht der grundlegende Inhalt der Frage geändert wird.<sup>98</sup> Nach der Registrierung der Initiativgruppe ist eine Änderung der Formulierung der Abstimmungsfrage nicht mehr zulässig.<sup>99</sup>

Die Prüfung der Abstimmungsfrage (insbesondere anhand von Art. 12 WahlrechtsG) obliegt dem Vertretungsorgan der Kommune (anders als bei föderationsweiten Abstimmungen, bei denen die Zentrale Wahlkommission der RF die Abstimmungsfrage prüft).<sup>100</sup> Das Verfahren und die

---

96 Vgl. u.a. Art. 9 Pkt. 5 des Gesetzes der Stadt Moskau Nr.11 vom 18.4.2007 „Über Abstimmungen in der Stadt Moskau“ (Fundstelle s.o. Fn. 52).

97 Vgl. u.a. Art. 9 Pkt. 6 Nr.1 des Gesetzes der Stadt Moskau Nr.11 vom 18.4.2007 „Über Abstimmungen in der Stadt Moskau“ (Fundstelle s.o. Fn. 52); Šugrina, a.a.O. (Fn. 44), S. 126.

98 Šugrina, a.a.O. (Fn. 44), S. 126.

99 Šugrina, a.a.O. (Fn. 44), S. 126.

100 Kritisch hierzu, insbesondere im Hinblick auf den zumeist fehlenden juristischen Sachverstand in den Vertretungsorganen der Kommunen, Ljubarev, a.a.O. (Fn. 42), S. 80 f.

Frist werden durch Gesetz des Subjekts der RF sowie die Satzung der betreffenden Kommune festgelegt, wobei die Frist maximal 20 Tage nach Eingang der Unterlagen betragen darf (Art. 36 Pkt. 6 WahlrechtsG). Hält das Vertretungsorgan die Abstimmungsfrage für zulässig, muss die Wahlkommission die Initiativegruppe innerhalb von 15 Tagen registrieren, ihr eine Registrierungsbescheinigung für die durch Gesetz des Subjekts der RF bzw. die Satzung der Kommune vorgesehene Dauer erteilen und die Massenmedien<sup>101</sup> hierüber entsprechend informieren (Art. 36 Pkt. 8 und Pkt. 9 WahlrechtsG). Werden die Abstimmungsfragen vom Vertretungsorgan als unzulässig zurückgewiesen, verweigert die Wahlkommission die Registrierung der Initiativegruppe. Hierüber hat sie einen begründeten Beschluss zu fassen, der im gerichtlichen Verfahren angefochten werden kann (Art. 36 Pkt. 11–13 WahlrechtsG). Von diesem Recht wird in der Praxis auch Gebrauch gemacht, wie das Beispiel der Moskauer Initiative gegen den Neubau des Fußballstadiums von ZSKA Moskau zeigt.<sup>102</sup>

#### bb) Sammlung und Einreichung der Unterschriften

Nach der Zulassung der Initiative beginnt die Sammlung der Unterschriften von Unterstützern in der Wählerschaft. Die Mindestanzahl der erforderlichen Unterschriften ist durch Gesetz der Subjekte der RF festzulegen, wobei der föderale Gesetzgeber vorgibt, dass diese nicht mehr als fünf Prozent der registrierten Abstimmungsberechtigten betragen und nicht niedriger als 25 Unterschriften sein darf (Art. 37 Pkt. 1 WahlrechtsG, Art. 22 Pkt. 4

---

101 Unter Massenmedien sind u.a. gedruckte Periodika (Zeitungen, Zeitschriften, Bulletins etc.), Fernseh- und Rundfunksender sowie andere Formen der Verbreitung von Masseninformationen unter einem ständigen Titel zu verstehen, vgl. Art. 2 des Gesetzes der RF Nr. 2124-1 vom 27.12.1991 „O sredstvach massovoj informacii“ (Über Massenmedien), VSND RF i VS RF 1992, Nr. 7, Pos. 300 (in der geltenden Fassung).

102 Zu zwei weiteren Beispielen im Zusammenhang mit städtebaulichen Themen im Moskauer Gebiet siehe *Pavluškin/Mel'nik*, a.a.O. (Fn. 13), S. 115 ff.; zu umweltrechtlichen Themen siehe die Beispiele bei *Vorob'ev*, *Ėkologičeskie referendumy v Rossii* (Ökologische Abstimmungen in Russland), *Otečestvennye zapiski* 2005, Nr. 6 (27), zugänglich unter: <http://www.strana-oz.ru/2005/6/ekologičeskie-referendумы-v-rossii> (ohne Seitenangaben, zuletzt abgerufen am 14.11.2014).



ÖrtlSelbstVwG).<sup>103</sup> Anders als bei den föderationsweiten Abstimmungen dürfen keine Mindestzahlen für bestimmte Teile des Gebiets verlangt werden, in dem die Abstimmung durchgeführt werden soll.<sup>104</sup>

Im Rahmen einer Gesetzesänderung vom 23. Juli 2011<sup>105</sup> wurden detaillierte Anforderungen an die Form der Unterschriftenblätter eingeführt (Art. 37 Pkt. 8–16 WahlrechtsG). Die Blätter zur Unterschriftensammlung müssen dem durch das WahlrechtsG vorgeschriebenen Muster für örtliche Abstimmungen entsprechen (Art. 37 Pkt. 8 WahlrechtsG i.V.m. Anlage 9 zum WahlrechtsG). Auf abweichenden Formularen gesammelte Unterschriften werden nicht anerkannt (vgl. Art. 38 Pkt. 6.4. lit. i) WahlrechtsG).<sup>106</sup>

Die Unterschriftensammlung muss durch die Initiativgruppe selbst finanziert werden (Art. 37 Pkt. 5 S. 1 WahlrechtsG).<sup>107</sup> Sie kann ab dem der Registrierung der Initiativgruppe folgenden Tag beginnen. Der Zeitraum für die Sammlung der Unterschriften wird durch Gesetz der Subjekte der RF festgelegt, muss jedoch mindestens 20 Tage betragen (Art. 37 Pkt. 5 S. 4 WahlrechtsG). Unterschriften dürfen weder am Arbeitsplatz oder Studienort noch an Orten gesammelt werden, an denen Gehälter, Renten, Stipendien oder sonstige staatliche Sozialleistungen ausgezahlt werden (Art. 37 Pkt. 6 WahlrechtsG). Im Unterschied zu den föderationsweiten Abstimmungen dürfen auch Personen, die nicht registrierte Mitglieder der Initiativgruppe sind, Unterschriften zur Unterstützung der Initiative sammeln. Dies ist auch auf vertraglicher Basis zulässig, wobei die Bezahlung

---

103 Für Abstimmungen auf regionaler Ebene darf die Mindestanzahl der erforderlichen Unterschriften nicht mehr als zwei Prozent der Abstimmungsberechtigten betragen (Art. 37 Pkt. 1 WahlrechtsG).

104 Breig, a.a.O. (Fn. 16), S. 301; Avak'jan, in: ders. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 70), S. 268.

105 Föderales Gesetz Nr. 259-FZ vom 23.7.2011, SZ RF 2011, Nr. 30 (Teilband 1), Pos. 4607.

106 Auf föderaler Ebene wurden z.B. im Jahr 1999 über 700.000 der insgesamt mehr als 2,5 Mio. gesammelten Unterschriften zur Unterstützung der Initiative zur Vereinigung von Russland und Belarus von der Zentralen Wahlkommission der RF für ungültig erklärt, da zur Unterschriftensammlung die falschen Formulare verwendet worden waren. Das WahlrechtsG sieht ein gegenüber dem Föderalen Verfassungsgesetz Nr. 2-FKZ vom 10.10.1995 „Über die Abstimmung der RF“ (Fundstelle s.o. Fn. 34) abweichendes Formular vor, in dem die Unterzeichnenden nicht das vollständige Geburtsdatum, sondern nur das Geburtsjahr anzugeben haben; siehe hierzu sowie zu weiteren Beispielen auf föderaler Ebene u.a. zu Themen des Umweltschutzes Breig, a.a.O. (Fn. 16), S. 294.

107 Avak'jan, in: ders. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 70), S. 268.



ausschließlich aus einem von der Initiativgruppe zu gründenden Abstimmungs fonds erfolgen darf (Art. 37 Pkt. 7 WahlrechtsG).

Personen, welche die Initiative unterstützen, müssen sich mit Familien-, Vor- und Vatersnamen, dem Geburtsjahr (bei 18-jährigen dem vollständigen Geburtsdatum), der registrierten Wohnadresse sowie Serie und Nummer des Ausweises in das Unterschriftenblatt eintragen und den Eintrag unter Angabe des Datums unterzeichnen. Alle Einträge müssen vollständig handschriftlich geschrieben werden. Eintragungen mit Bleistift sind unzulässig. Die persönlichen Angaben (mit Ausnahme des Datums des Eintrags und der Unterschrift) können auf Bitte der unterzeichnenden Person durch die Person geschrieben werden, welche die Unterschriften zur Unterstützung der Initiativgruppe sammelt (Art. 37 Pkt. 11 WahlrechtsG). Jedes Unterschriftenblatt muss jeweils von demjenigen, der die Unterschriften gesammelt hat, und einem Bevollmächtigten der Initiativgruppe unter Angabe ihrer vollständigen persönlichen Angaben<sup>108</sup> unterzeichnet werden (Art. 37 Pkt. 12 und 13 WahlrechtsG). Über das Ergebnis der Unterschriftensammlung müssen die Bevollmächtigten der Initiativgruppe ein Protokoll anfertigen (Art. 37 Pkt. 15 WahlrechtsG).

Die Unterschriftenblätter mit den zur Unterstützung der Initiative gesammelten Unterschriften sind broschiert und nummeriert zusammen mit zwei von den Bevollmächtigten der Initiativgruppe unterzeichneten Exemplaren des Protokolls über das Ergebnis der Unterschriftensammlung bei der örtlichen Wahlkommission einzureichen (Art. 37 Pkt. 16 WahlrechtsG).

Die Zahl der eingereichten Unterschriften darf die für die Anberaumung der Abstimmung erforderliche Mindestanzahl von Unterschriften nicht um mehr als zehn Prozent bzw. – sofern in Kleinstgemeinden die Mindestanzahl kleiner als 40 ist – nicht um mehr als vier Unterschriften übersteigen (Art. 38 Pkt. 2 WahlrechtsG).

### cc) Prüfung der Unterschriftenblätter und Feststellung des Ergebnisses

Die örtliche Wahlkommission prüft – gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Experten – die eingereichten Unterschriften auf ihre Echtheit und Gültigkeit. Überprüft werden müssen mindestens 20 Prozent der für die Anberaumung der Abstimmung erforderlichen Anzahl von Unterschriften, die im Wege von zufälligen Stichproben auszuwählen sind (Art. 38 Pkt. 3

---

<sup>108</sup> Zu den erforderlichen Angaben s.o. Fn. 95.

WahlrechtsG). Die Bevollmächtigten der Initiativgruppe dürfen sowohl bei der Auswahl als auch bei der Überprüfung der Unterschriften anwesend sein (Art. 38 Pkt. 6 WahlrechtsG).

Das Gesetz nennt zahlreichen Gründe, aus denen Unterschriften für ungültig zu erklären sind (Art. 38 Pkt. 6.4 WahlrechtsG). Dazu gehören u.a.:

- Unterschriften, die außerhalb des für die Sammlung der Unterschriften vorgesehenen Zeitraums gesammelt wurden;
- Unterschriften von nicht abstimmungsberechtigten Personen;
- Unterschriften von Personen mit unechten oder fehlenden Angaben in den Unterschriftenblättern;
- nicht handschriftliche oder mit Bleistift geschriebene Unterschriften;
- Unterschriften mit berichtigten Eintragungen in den Unterschriftenblättern, sofern dies nicht mit der betreffenden Person vereinbart wurde, sowie Unterschriften mit einem nicht von der Person selbst eingetragenen Datum;
- alle Unterschriften auf Unterschriftenblättern, die nicht von der Person, welche die Unterschriften gesammelt hat, unterzeichnet wurden;
- alle Unterschriften auf Unterschriftenblättern, die nicht den Anforderungen an die Form der Unterschriftenblätter entsprechen.

Sind mindestens zehn Prozent der zur Prüfung ausgewählten Unterschriften ungültig oder unecht, wird die Prüfung abgebrochen und die Initiative gilt als gescheitert. Dies gilt dann nicht, wenn die Mindestanzahl der erforderlichen Unterschriften zur Unterstützung der Abstimmung weniger als 200 beträgt und die Anzahl der gültigen Unterschriften für die Anberaumung der Abstimmung ausreicht (Art. 38 Pkt. 25 lit. d) WahlrechtsG).

Wurde von der Initiative eine ausreichende Anzahl an gültigen Unterschriften gesammelt, stellt die örtliche Wahlkommission dies in einem entsprechenden Beschluss fest, den sie innerhalb von 15 Tagen nach Einreichung der Unterschriftenblätter und des Protokolls über das Ergebnis der Unterschriftensammlung durch die Initiativgruppe an das Vertretungsorgan der Kommune zur Anberaumung der Abstimmung weiterleitet (Art. 38 Pkt. 21 WahlrechtsG).

## b) Anberaumen der Abstimmung

Wurde die notwendige Anzahl an gültigen Unterschriften gesammelt, be-  
raumt das Vertretungsorgan der Kommune die Abstimmung innerhalb von  
30 Tagen nach Eingang der hierfür erforderlichen Unterlagen an (Art. 15  
Pkt. 5, Art. 38 Pkt. 1 WahlrechtsG, Art. 22 Pkt. 5 Abs. 1 ÖrtlSelbstVwG).  
Eine örtliche Volksinitiative kann gegebenenfalls die Durchführung einer  
örtlichen Abstimmung gerichtlich erzwingen, wenn das Vertretungsorgan  
der Kommune die Abstimmung nicht innerhalb der angegebenen Frist an-  
beraumt (Art. 15 Pkt. 5 WahlrechtsG, Art. 22 Pkt. 5 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG).  
Dies ist anders als bei föderalen und regionalen Abstimmungen, wo diese  
Möglichkeit für die Volksinitiativen nicht vorgesehen ist.<sup>109</sup>

Der Tag der Stimmabgabe muss ein Sonntag sein. Sie darf nicht auf einen  
Feiertag, auf den Tag vor oder nach einem Feiertag oder auf einen Sonn-  
tag fallen, der zum Arbeitstag erklärt wurde. Die Entscheidung über die  
Anberaumung einer örtlichen Abstimmung ist mindestens 45 Tage vor der  
Stimmabgabe und spätestens innerhalb von fünf Tagen seit ihrem Erlass in  
den Massenmedien offiziell bekannt zu machen (Art. 15 Pkt. 6 und Pkt. 8  
WahlrechtsG). Die Bekanntmachung erfolgt in dem jeweils durch die Sat-  
zung der Kommune für kommunale Rechtsvorschriften vorgesehenen Ver-  
fahren, das die Möglichkeit der Einsichtnahme und des Zugangs für sämt-  
liche Bürger sicherstellen muss (vgl. Art. 47 Pkt. 3 ÖrtlSelbstVwG).<sup>110</sup> In  
der Regel werden kommunale Rechtsvorschriften in gedruckten Periodika  
(örtliche Zeitungen, sonstige kommunale Mitteilungsblätter etc.) bekannt  
gemacht. Die Bekanntmachung auf andere Art und Weise wie etwa durch  
Aushänge in Schaukästen oder an öffentlichen Plätzen ist nur in kleineren  
Kommunen zulässig, in denen es keine gedruckten Periodika gibt.<sup>111</sup>

## c) Durchführung der Abstimmung

Die Durchführung der Abstimmung obliegt hierarchisch strukturierten  
Wahlkommissionen, die in Form von sog. Abstimmungskommissionen  
handeln, deren Bildung und Befugnisse in Kapitel IV, Art. 20–31 Wahl-

---

109 *Avak'jan*, a.a.O. (Fn. 17), S. 446.

110 *Ignatov*, a.a.O. (Fn. 63), Art. 15, Anm. 6.

111 *Sergeev*, in: *Babičev/Šugrina* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 47, Anm. 3, S. 400.

rechtsG eingehend geregelt werden.<sup>112</sup> Die Abstimmung findet in Abstimmungsbezirken statt, in denen jeweils eine Liste der Abstimmungsberechtigten vorliegt.

Das WahlrechtsG enthält in Kapitel VII (Art. 44–56) umfangreiche Vorschriften über die Verwendung von Massenmedien zur Information über die Initiative. Neben den Mitgliedern der Initiativgruppe sind auch gesellschaftliche Vereinigungen zur Agitation für oder gegen die Initiative berechtigt (Art. 48 Pkt. 1 WahlrechtsG). Nicht an der Abstimmungskampagne teilnehmen dürfen staatliche und kommunale Organe. Staatliche und kommunale Amtsträger können dagegen Agitation betreiben, soweit sie dabei keinen Vorteil aus ihrer Amts- oder Dienststellung ziehen (Art. 48 Pkt. 1 WahlrechtsG). Ausländern (mit Ausnahme der in Art. 4 Pkt. 10 WahlrechtsG genannten Personen), internationalen Organisationen sowie internationalen gesellschaftlichen Bewegungen ist die Teilnahme an der Agitationskampagne verboten (Art. 48 Pkt. 7 WahlrechtsG). Agitation kann über Fernseh- und Rundfunksender, gedruckte Periodika, öffentliche Veranstaltungen (Versammlungen, öffentliche Debatten und Diskussionen, Meetings etc.), die Ausgabe und Verbreitung von gedruckten, audiovisuellen oder anderen gesetzlich zugelassenen Informationsmaterialien betrieben werden (Art. 48 Pkt. 3 WahlrechtsG). Die Agitationsperiode beginnt mit der Registrierung der Initiativgruppe und endet mit dem zweiten Tag vor der Abstimmung (Art. 49 Pkt. 1 WahlrechtsG). Am Tag der Abstimmung und kurz zuvor gelten bestimmte Restriktionen, z.B. darf am Tag der Stimmabgabe und am Tag davor keine Agitation zu Fragen der Abstimmung mehr stattfinden (Art. 49 Pkt. 3 WahlrechtsG).

Zur Finanzierung der Abstimmungskampagne muss die Initiativgruppe grundsätzlich einen eigenen Abstimmungsfonds gründen. Gründet die Initiativgruppe keinen Abstimmungsfonds, gilt die Initiative als gescheitert (Art. 38 Pkt. 25 lit. e) WahlrechtsG). Von dieser Verpflichtung kann der regionale Gesetzgeber bei einer bestimmten Anzahl von Abstimmungsberechtigten in der entsprechenden Kommune, die jedoch nicht mehr als 5.000 betragen darf, unter der Voraussetzung absehen, dass die Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung nicht durch die Initiativgruppe finanziert wird. Die Einzelheiten, insbesondere der Umfang und die Finanzierung dieser Fonds, sind durch die Gesetze der Subjekte der RF zu

---

112 Zur Struktur der Wahlkommissionen vgl. *Baglaj*, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: učebnik* (Verfassungsrecht der Russischen Föderation: Lehrbuch), 9. Auflage, Moskau 2011, S. 443.

bestimmen. Diese haben u.a. vorzusehen, dass auch andere Agitationsgruppen, darunter zur Agitation gegen die Initiative, entsprechende Abstimmungsfonds gründen können (Art. 58 Pkt. 2 WahlrechtsG). Art. 58 Pkt. 6 WahlrechtsG enthält ein detailliertes Verzeichnis der Personen, die keine Beiträge zu den Abstimmungsfonds leisten dürfen.<sup>113</sup>

Die Durchführung einer örtlichen Abstimmung, einschließlich der Prüfung der Unterschriften zur Unterstützung der Initiative, ist aus dem örtlichen Haushalt zu finanzieren (Art. 57 Pkt. 2 WahlrechtsG).

#### d) Feststellung des Ergebnisses der Abstimmung

Eine Abstimmung gilt dann als zustande gekommen, wenn mehr als die Hälfte der in den Wählerlisten eingetragenen Abstimmungsberechtigten teilgenommen haben. Angenommen gilt eine Abstimmungsfrage, auf die mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen entfallen. Die Subjekte der RF können keine hiervon abweichende Regelung treffen (Art. 70 Pkt. 8 WahlrechtsG).

Die gesamte Abstimmung wird durch die örtliche Wahlkommission oder durch Gericht für ungültig erklärt, wenn bei deren Durchführung oder der Feststellung ihres Ergebnisses erhebliche Fehler aufgetreten sind oder in den Abstimmungsbezirken, in denen zusammen mindestens ein Viertel der Abstimmungsberechtigten registriert sind, die Abstimmungsergebnisse für ungültig erklärt werden (Art. 70 Pkt. 9 WahlrechtsG). In diesem Fall beauftragt die örtliche Wahlkommission eine erneute Stimmabgabe an (Art. 73 Pkt. 8 WahlrechtsG).

Das Ergebnis der Stimmabgabe und die durch die Abstimmung angenommene Entscheidung sind spätestens einen Monat nach dem Tag der Stimmabgabe offiziell bekannt zu machen (Art. 72 Pkt. 3 WahlrechtsG). Sie tritt – wie kommunale Rechtsvorschriften (vgl. Art. 47 Pkt. 2

---

113 Dazu gehören u.a. staatliche und kommunale Organe und bestimmte andere staats- und kommunalnahe Stellen, staatliche und kommunale Unternehmen, ausländische Staaten und ausländische Organisationen, internationale Organisationen und internationale gesellschaftliche Bewegungen, Ausländer (mit Ausnahme der in Art. 4 Pkt. 10 WahlrechtsG genannten Personen), Staatenlose, juristische Personen, deren Kapital sich zu mindestens 30 Prozent in ausländischer Hand befindet, anonyme Spender, juristische Personen, die später als ein Jahr vor dem Beginn der Abstimmungskampagne gegründet worden sind, sowie nichtkommerzielle Organisationen, die innerhalb des letzten Jahres u.a. Gelder von ausländischen Staaten oder juristischen Personen mit ausländischem Kapital erhalten haben.

ÖrtlSelbstVwG)<sup>114</sup> – mit der offiziellen Bekanntmachung in Kraft, sofern nichts anderes durch föderales Gesetz vorgesehen ist.<sup>115</sup> Die durch die Abstimmung angenommene Entscheidung ist verbindlich und bedarf keiner weiteren Ausfertigung durch die staatlichen Organe, deren Amtspersonen oder die Organe der örtlichen Selbstverwaltung (Art. 73 Pkt. 1 WahlrechtsG, Art. 22 Pkt. 7, Art. 43 Pkt. 2 Abs. 1 ÖrtlSelbstVwG).<sup>116</sup> Sie gilt für das gesamte Gebiet der entsprechenden Kommune (Art. 73 Pkt. 4 WahlrechtsG, Art. 43 Pkt. 2 Abs. 1 ÖrtlSelbstVwG). Andere kommunale Rechtsvorschriften dürfen ihr nicht widersprechen (Art. 43 Pkt. 2 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG). Die Entscheidung ist in dem für kommunale Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahren zu registrieren (Art. 73 Pkt. 5 WahlrechtsG).<sup>117</sup>

Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung haben die Umsetzung der durch die Abstimmung angenommenen Entscheidung sicherzustellen (Art. 22 Pkt. 8 ÖrtlSelbstVwG). Ist hierfür der Erlass einer weiteren kommunalen Rechtsvorschrift erforderlich, hat das zuständige Organ bzw. die zuständige Amtsperson der örtlichen Selbstverwaltung innerhalb von 15 Tagen nach Inkrafttreten der Entscheidung eine Frist für die Ausarbeitung der entsprechenden kommunalen Rechtsvorschrift zu bestimmen. Die Rechtsvorschrift ist spätestens innerhalb von drei Monaten vorzulegen (Art. 73 Pkt. 9 WahlrechtsG, Art. 45 Pkt. 2 ÖrtlSelbstVwG). Wird diese Frist nicht eingehalten, stellt dies einen Grund für die Abberufung der gewählten Amtsperson der örtlichen Selbstverwaltung bzw. die vorzeitige Beendigung

---

114 Siehe hierzu *Sergeev*, in: Babičev/Šugrina (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 45, Anm. 2, S. 395.

115 Babičev/Naumov (Hrsg.), *Postatejnyj komentarij k Federal'nomu zakonu ot 6 oktjabrja 2003 g. N 131-FZ „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“* (Nach Artikeln geordneter Kommentar zum Föderalen Gesetz Nr. 131-FZ vom 6. Oktober 2003 „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung“), Moskau 2010, Art. 22, Anm. 6 (zugänglich auf der Rechtsdatenbank Konsul'tantPljus, ohne Seitenangaben).

116 *Kokotov*, in: Kokotov/Kukuškin (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 61), S. 514.

117 Gemäß Art. 43<sup>1</sup> Pkt. 1 ÖrtlSelbstVwG unterliegen kommunale Rechtsvorschriften, darunter auch durch eine Abstimmung oder eine Dorfversammlung in Form von Rechtsakten angenommene Entscheidungen, der Registrierung im Register der kommunalen Rechtsvorschriften eines Subjekts der RF, das durch die staatlichen Organe des entsprechenden Subjekts der RF geführt wird. Diese Registrierung dient lediglich der Erfassung der kommunalen Rechtsvorschriften und hat keine Bedeutung für das Inkrafttreten der durch die Abstimmung angenommenen Entscheidung, vgl. *Sergeev*, in: Babičev/Šugrina (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 29), Art. 45, Anm. 2, S. 396.

der Befugnisse des Leiters der örtlichen Administration oder des gewählten Organs der örtlichen Selbstverwaltung dar (Art. 45 Pkt. 3 ÖrtlSelbstVwG).

Die durch die Abstimmung angenommene Entscheidung kann nur durch eine erneute Abstimmung aufgehoben oder geändert werden. Eine erneute Abstimmung darf jedoch – wie oben dargelegt – nicht früher stattfinden als zwei Jahre nach der ursprünglichen Abstimmung oder der Erklärung der durch die Abstimmung angenommenen Entscheidung im gerichtlichen Verfahren für unwirksam bzw. ungültig. Wurde durch die Abstimmung eine örtliche Rechtsvorschrift verabschiedet, so richtet sich das Änderungsverfahren nach dieser Rechtsvorschrift. Enthält diese keine Regelung, so kann die Rechtsvorschrift nach Ablauf von fünf Jahren nach der Abstimmung in dem allgemein für solche Rechtsvorschriften geltenden Verfahren geändert werden (Art. 73 Pkt. 6 Wahlrechts).

Gemäß Art. 73 Pkt. 7 WahlrechtsG kann die durch die Abstimmung angenommene Entscheidung zusätzlich durch ein Gericht aufgehoben werden, wenn:

- gegen das für die Durchführung einer örtlichen Abstimmung gesetzlich vorgesehene Verfahren verstoßen wurde;
- das Gesetz des Subjekts der RF bzw. die Satzung der Kommune, auf deren Grundlage die örtliche Abstimmung durchgeführt wurde, zum Zeitpunkt der Abstimmung gegen geltendes höherrangiges Recht verstieß;
- die durch die Abstimmung angenommene Entscheidung gegen höherrangiges Recht verstößt.

Anfechtungsberechtigt sind Bürger, die Organe der örtlichen Selbstverwaltung, der Staatsanwalt sowie durch föderales Gesetz bevollmächtigte staatliche Organe (Art. 22 Pkt. 9 ÖrtlSelbstVwG).

#### *IV. Schlussüberlegungen*

Die rechtlich-institutionelle Analyse der direkten sachunmittelbaren Demokratie in Russland zeigt ein gemischtes Bild. Die rechtlichen Regelungen eröffnen zum einen Möglichkeiten für die direkte Demokratie, die ambitionierter Natur sind und sie fördern. Zum anderen werden Restriktionen deutlich.

Örtliche Abstimmungen werden in der russischen Verfassung erwähnt, was der föderale Gesetzgeber mit zahlreichen Regelungen konkretisiert mit der Folge, dass deren Normativität sowohl nach Umfang wie Tiefe

„ausgehärtet“ scheint. Dem unterliegt offenbar die Vermutung der hohen Steuerungseffizienz des Rechts für praktische Abläufe, was allerdings fließend in eine negative Verrechtlichung übergehen kann, die qua detaillierter Normierung den Rechtsverwirklichungsprozess präformiert oder behindert, anstatt ihm einen ausgewogenen Rahmen abzugeben, in dem sich praktische Prozesse der direkten Demokratie entfalten können.

Das russische Kommunalrecht gibt eine Legaldefinition der Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung, vergleichbar vielen anderen Kommunal-systemen. Konkretisierend werden im Sinne des „Aufzählungsprinzips“ die Angelegenheiten in einem umfangreichen Katalog näher benannt. Dem Positivkatalog steht ein materiell weit gefasster Negativkatalog an Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung gegenüber, über den nicht abgestimmt werden kann. Davon hervorzuheben wäre einerseits, dass weder die Verabschiedung noch die Änderung des örtlichen Haushalts oder Finanzverbindlichkeiten einer Abstimmung zugänglich sind, sondern den Vertretungsorganen vorbehalten bleiben. Damit sind wichtige fiskalische Entscheidungen ausgenommen. Andererseits muss im Fall einer Gebietsänderung, zu der neben Korrekturen auch eine Eingemeindung zählt, zwingend abgestimmt werden, womit die Meinung der Bevölkerung in den Entscheidungsprozess einfließt. Rechtlich ist eine Gebietsänderung nur dann gegen den Willen der Bevölkerung zulässig und möglich, wenn diese nicht von essenzieller Bedeutung ist. Aus der Verfassung folgen jedoch auch hier für das eine Gebietsänderung betreibende Subjekt der RF hohe Begründungspflichten, was der in einer Abstimmung bekundeten Meinung der Bevölkerung ein Gewicht zumisst, die rechtlich nicht einfach ignoriert werden kann. Bei essenziellen Gebietsänderungen ist dagegen das Einvernehmen der Bevölkerung im Wege einer verbindlichen Abstimmung bzw. Dorfversammlung einzuholen.

Neben territorialen Fragen hat der Bürger pflichtig abzustimmen, wenn zur Finanzierung einer örtlichen Maßnahme der Bürger eine zweckgebundene Abgabe leisten soll. Damit fließen seine fiskalischen Präferenzen verbindlich in die Tätigkeit der örtlichen Selbstverwaltung ein.

Von Interesse ist, dass eine zu stellende Abstimmungsfrage Qualitätskriterien zu erfüllen hat, wenngleich Regelungen zur Vermeidung einer suggestiven Textur der Abstimmungsfrage fehlen.

Spezifisch herauszuheben ist das Teilnahmequorum von mindestens 50 Prozent der Abstimmungsberechtigten, was zu einem Zustimmungsquorum von mindestens 25 Prozent bei örtlichen Abstimmungen führt.



Eine politisch relevante Regelung statuiert ein Einmischungsverbot für staatliche und kommunale Amtsträger in die Abstimmungskampagne, sofern sie einen Vorteil aus ihrer Amts- oder Dienststellung zögen.

Wie eine grundsätzliche Frage wie diese – zumindest auf föderaler Ebene – erstaunlicherweise nicht näher geregelt wird und so eher als ein Gebot für die Rechtsadressaten zu qualifizieren ist, so finden sich auch auf technischer Ebene Fragen, auf deren Regelung verzichtet wurde. Ein Beispiel wäre der Vorgang der Prüfung der von einer Initiative eingereichten Unterschriften auf ihre Gültigkeit, in dem im Sinne des effizienten Verwaltungshandelns die Methode der Stichprobe anzuwenden ist, aber der genaue methodische Vorgang in der Wahlbehörde unklar bleibt, obwohl das Ergebnis für die Zulassung oder Nichtzulassung einer Initiative zu einer Abstimmung entscheidend sein wird. Hingegen ist geregelt, dass die Anzahl der zur Prüfung eingereichten Unterschriften die Mindestzahl der geforderten Unterschriften um höchstens zehn Prozent übertreffen darf, mithin wenn eine Unterschrift mehr eingereicht würde, die gesamte Unterschriftensammlung ungültig wäre.

Rechtlich betrachtet hat die Regelung der örtlichen direkten Demokratie in Russland einen Punkt der Normalisierung erreicht, mit im Detail Unterschieden und Ähnlichkeiten zu westlichen Kommunalsystemen, einschließlich ihrer Probleme. Sie inkorporiert verschiedene Formen, Abstimmungen und andere Formen der Artikulation lokaler Präferenzen, um Entscheidungen der repräsentativen Demokratie zu beeinflussen. Diese tendenziell positive Kommentierung der direkten örtlichen Sachdemokratie wird auch durch die Direktwahl kommunaler Vertreter oder der Verwaltungsspitze durch die stimmberechtigten Bürger gestärkt.

Es soll hier betont werden, dass die rechtliche Qualität der direkten kommunalen Demokratie mit einer genauen Analyse des Stellenwerts der örtlichen Selbstverwaltung im russischen Föderalismus zu erschließen wäre, was jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse war.

*Literaturverzeichnis*

- Avak'jan (Hrsg.), *Municipal'noe pravo Rossii* (Kommunalrecht Russlands), Moskau 2011.
- Avak'jan, *Konstitucionnoe pravo Rossii*. Učebnyj kurs: učeb. posobie: v 2 t. (Verfassungsrecht Russlands. Lehrbuch: in 2 Bänden), Band 1, 4. Auflage, Moskau 2010.
- Babičev/Naumov (Hrsg.), *Postatejnyj kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 6 oktjabrja 2003 g. N 131-FZ „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“* (Nach Artikeln geordneter Kommentar zum Föderalen Gesetz Nr. 131-FZ vom 6. Oktober 2003 „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung“), Moskau 2010.
- Babičev/Šugrina (Hrsg.), *Kommentarij k Federal'nomu zakonu „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii* (Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“), Moskau 2010.
- Baglaj, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: učebnik* (Verfassungsrecht der Russischen Föderation: Lehrbuch), 9. Auflage, Moskau 2011.
- Breig, *Sachunmittelbare Demokratie in Russland*, in: Neumann/Renger (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011*, Baden-Baden 2012, S. 255–308.
- Čirkin, *Konstitucionnoe pravo Rossii* (Verfassungsrecht Russlands), 6. Auflage, Moskau 2009.
- Filatov, *Obžalovanie rešenij organov mestnogo samoupravlenija o zaprete provedenija mestnogo rajonnogo referendumu* (Anfechtung der Entscheidung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung über das Verbot der Durchführung einer örtlichen Abstimmung im Stadtbezirk), zugänglich unter: [http://zakon.ru/Discussions/obzhalovanie\\_reshenij\\_organov\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_o\\_zaprete\\_provedeniya\\_mestnogo\\_rajonnogo\\_refe/9662](http://zakon.ru/Discussions/obzhalovanie_reshenij_organov_mestnogo_samoupravleniya_o_zaprete_provedeniya_mestnogo_rajonnogo_refe/9662).
- Geistlinger, *Der Beitritt der Republik Krim zur Russländischen Föderation*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 2014 (52), Nr. 2, S. 175–204.
- Gelman, *Von der lokalen Selbstverwaltung zur „Machtvertikale“*, *Russland-Analysen* Nr. 135 vom 18.5.2007, S. 2–7.
- Ignatov, *Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 12 ijunija 2002 g. N 67-FZ „Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav i prava na učastie v referendumu graždan Rossijskoj Federacii“* (Kommentar zum Föderalen Gesetz vom 12. Juni 2002 Nr. 67-FZ „Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme an einer Abstimmung der Bürger der Russischen Föderation), Moskau 2011 (zugänglich auf der Rechtsdatenbank Konsul'tantPljus, ohne Seitenangaben).
- Kokotov/Kukuškin (Hrsg.), *Konstitucionnoe pravo Rossii* (Verfassungsrecht Russlands), 4. Auflage, Moskau 2010.
- Komarova, *Formy neposredstvennoj demokratii v Rossii* (Formen der unmittelbaren Demokratie in Russland), 2. Auflage, Moskau 2010.
- Krstulovic, *Premiere mit Parkplatz*. Moskauer Regierung gibt grünes Licht für erstes Referendum, *Moskauer Deutsche Zeitung* vom 19. Dezember 2013, zugänglich unter: <http://www.mdz-moskau.eu/premiere-mit-parkplatz/>.

- Küpper*, The Concept of Multi-Layered Statehood in the System of Russian Federation, Review of Central and East European Law 2013, Vol. 38 (3–4), S. 239–266.
- Lazarev* (Hrsg.), Naučno-praktičeskij komentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Wissenschaftlich-praktischer Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), 4. Auflage, Moskau 2009.
- Ljubarev*, Referendum v Rossijskoj Federacii: istorija i problemy zakonodatel'nogo regulirovanija (Die Abstimmung in der Russischen Föderation: Geschichte und Probleme der gesetzlichen Regelung), Politika i obščestvo 2005, Nr. 2, S. 70–82, zugänglich unter: <http://lyubarev.narod.ru/elect/referend.htm>.
- Lucherhandt*, Die Krim-Krise von 2014. Staats- und völkerrechtliche Aspekte, Osteuropa 2014 (64), Nr. 5–6, S. 61–86.
- Mertens/Pleschberger*, „Ändern wird sich vermutlich nicht viel.“ Initiativen für Volksbefragungen in Wien 2012 über die Parkraumbewirtschaftung – Rückblick und Ausblick, in: Khol/Ofner/Karner/Halper (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2012, Wien, Köln, Weimar 2013, S. 467–479.
- Müller*, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen. Mittelbare und unmittelbare Bürgerbeteiligung im kommunalen Haushaltswesen de lege lata und de lege ferenda, Baden-Baden 2008.
- Nußberger*, Einführung in das russische Recht, München 2010.
- Nußberger/Schmidt/Morščakova* (Hrsg.), Verfassungsrechtsprechung in der Russischen Föderation, Kehl am Rhein 2009.
- Pavluškin/Mel'nik*, Voprosy zaščity prava na provedenie mestnogo referenduma v sudebnoj praktiki (Fragen betreffend den Schutz des Rechts auf Durchführung einer örtlichen Abstimmung in der Gerichtspraxis), Kommentarij sudebnoj praktiki. Vypusk 18 (Kommentare zur Gerichtspraxis. Ausgabe 18), Moskau 2014, S. 115–128.
- Peters*, Das Völkerrecht der Gebietsreferenden – am Beispiel der Ukraine 1991–2014, Osteuropa 2014 (64), Nr. 5–6, S. 101–133.
- Petrova/Lipman/Hale*, Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin, Post-Soviet Affairs 2013, Vol. 30 (1), S. 1–26.
- Pleschberger/Mertens*, Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie. Am Beispiel der Großstadt Wien, MIP – Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 2012 (18), S. 24–35.
- Postatejnij spravočnik s komentarijami k Federal'nomu zakonu ot 6 oktjabrja 2003 goda N 131-FZ „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“ (Nach Artikeln geordnetes Nachschlagewerk mit Kommentaren zum Föderalen Gesetz vom 6.10.2003 Nr. 131-FZ „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung“), Moskau 2008.
- Ross*, Local government reform in the Russian Federation: a tortuous and twisted path, Local Government Studies 2006, Vol. 32 (5), S. 638–658.
- Ross*, Local Politics and Democratization in Russia, BASEES Series on Russian and East European Studies, London 2009.
- Sharapova*, The Interconnection of the Local Democracy and the Finances of Local Self-Government, Innovative Issues and Approaches in Social Sciences 2014, Vol. 6 (1), S. 20–34.

- Šugrina, *Municipal'noe pravo: učebnik (Kommunalrecht: Lehrbuch)*, 3. Auflage, Moskau 2010.
- Tumanov/Kozlov, *Na voprosy referendum otvetit sud (Auf die Frage der Abstimmung wird das Gericht antworten)*, *Kommersant'* Nr. 322 vom 17.12.2013, S. 3, zugänglich unter: <http://www.kommersant.ru/doc/2370254>.
- Vešnjakov/Lysenko (Hrsg.), *Naučno-praktičeskij kommentarij k Federal'nomu zakonu „Ob osnovnyh garantijach izbiratel'nyh prav i prava na učastie v referendume graždan Rossijskoj Federacii“ (postatejnyj) (Nach Artikeln geordneter wissenschaftlich-praktischer Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf Teilnahme an einer Abstimmung der Bürger der Russischen Föderation)*, Moskau 2003.
- Vorobëv, *Èkologičeskie referendumy v Rossii (Ökologische Abstimmungen in Russland)*, *Otečestvennye zapiski* 2005, Nr. 6 (27), zugänglich unter: <http://www.strana-o-z.ru/2005/6/ekologičeskie-referendумы-v-rossii>.
- Wieser (Hrsg.), *Handbuch der russischen Verfassung*, Wien 2014.
- Wollmann, *Institution building of local self-government in Russia: between the legal design and power politics*, in: Evans/Gel'man (Hrsg.), *The Politics of Local Government in Russia*, Lanhan u.a. 2004, S. 104–127.
- Wollmann/Gritsenko, *Local self-government in Russia. Between decentralization and recentralization*, in: Ross/Campbell (Hrsg.), *Federalism and Local Politics in Russia*, London/New York 2009, S. 227–247.
- Zor'kin (Hrsg.), *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation)*, 3. Auflage, Moskau 2013.