

Entstehung der Verfassung der Russischen Föderation

*Nadezda B. Pastuchova**

I. Die Verfassungsentwicklung im vorrevolutionären Russland

Um sich dem Thema zu nähern, ist es zunächst angebracht, einen kurzen Überblick über einige Aspekte der Geschichte des russischen Staates zu geben:

Russland wird in Bezug auf seine „Rückständigkeit“ häufig kritisiert; und es wird behauptet, dass es in der Ära der „Leibeigenschaft“ zurückgeblieben sei. Dabei wird aber aus irgendeinem Grund nicht berücksichtigt, dass viele progressive Ideen gerade in Russland früher als in Europa entstanden sind. Als Beispiel ist die „Russkaja Pravda“ (Russische Wahrheit) zu nennen. Dieses Dokument ist ähnlich wie die englische Magna Charta aus dem Jahr 1215 zu dieser Zeit entstanden.

Die verfassungsrechtliche Entwicklung Russlands hat ihre eigene Geschichte. Im vorrevolutionären Russland wurden verschiedene Entwürfe der Verfassung ausgearbeitet, der bekannteste unter ihnen in der Periode der Zarenherrschaft Alexanders I. im ersten Viertel des 19. Jh. Man kann vier bedeutsame Richtungen hervorheben, in denen die verfassungsrechtliche Entwicklung verlief:

- die feudal-leibeigenschaftliche, die von dem Kreis um *Alexander I.* unterstützt wurde;
- die adelig-oligarchische, die durch die Begrenzung der Macht des Monarchen durch die Vertreter des Senats gekennzeichnet war;

* *Prof. Dr. Nadezda B. Pastuchova*, Lehrstuhl für Verfassungs- und Kommunalrecht der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

- die adelig-reformatorische, die die verschiedenen Formen der repräsentativen Regierung hervorgebracht hat und
- die adelig-revolutionäre, die durch die Dekabristen vertreten wurde, die Forderungen zur revolutionären Lösung der Machtfrage verlangten. Die Dekabristen wollten den Sturz der Monarchie und der Leibeigenschaft und strebten die Annahme einer Verfassung an, die eine republikanische Regierungsform im Staat verwirklichen sollte.

Allerdings wurden die Verfassungsentwürfe der damaligen Zeit nicht realisiert. Eine weitere Art der Verfassungsentwicklung Russlands kann der Periode der Zarenherrschaft von *Alexander II.* zugeschrieben werden. Im Jahr 1880 wurden Vorschläge für die Vorbereitung und Annahme einer Verfassung ausgearbeitet, aber im Jahre 1881 wurde *Zar Alexander II.* ermordet und die Vorbereitung des Verfassungsentwurfes abgebrochen. Und doch gehörte zu den ersten Akten mit verfassungsrechtlicher Bedeutung im vorrevolutionären Russland das Manifest von 1905 „Über die Verbesserung der Staatsordnung“, das von *Nikolaj II.* herausgegeben wurde. Damit entwickelte sich die legislative Staatsduma und der Zar gewährleistete der Bevölkerung „*ein unerschütterliches Fundament der bürgerlichen Freiheiten auf der Grundlage der tatsächlichen Unantastbarkeit der Persönlichkeit, der Freiheit des Gewissens, der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*“. Das Manifest enthielt auch die bürgerlichen und politischen Rechte und Freiheiten und ebenso die grundlegenden staatlichen Gesetze des Russischen Reiches vom 23. April 1906, wonach die Macht des Zaren als oberste Macht bestimmt wurde im Unterschied zur vorherigen Redaktion, die die absolute Macht des Monarchen begründet hat.

II. Die sowjetischen Verfassungen

Ein akuter Umbruch vollzog sich in Russland im Zuge der Februar- und danach der Oktoberrevolution im Jahr 1917. Zu den wichtigsten Dokumenten, die möglichst rationale Formen des politischen und staatlichen Aufbaus Russlands zu finden versuchten, gehört die Verfassung (Grundgesetz) der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik, die vom V. Allrussischen Rat am 10. Juli 1918 angenommen wurde. Ihrem Erscheinen waren mehrere Monate intensiven politischen Kampfes vorausgegangen. Nach dem 25. Oktober 1917 wurden äußerst wich-

tige Akte angenommen, die eine verfassungsrechtliche Bedeutung hatten – die Dekrete über den Frieden, den Grund und Boden, den Achtsturentag, die Deklaration über die Rechte der Völker Russlands, die Deklaration über die Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes. In dieser ersten sowjetischen Verfassung wurde ein neues Machtssystem gefestigt, das vor allem aus den Sowjets der Arbeiter, Bauern- und Soldatendeputierten bestand, die faktisch von der bolschewistischen Partei geführt wurden. In der Verfassung von 1918 wurde die föderative Staatsstruktur gestaltet. Die Verfassung hatte ideologischen und Klassencharakter. Sie bestimmte die Diktatur des Proletariats, dabei wurden die Rechte der Ausbeuterklasse beschränkt. Aber es ist auch anzumerken, dass diese Verfassung eine Reihe von für ihre Zeit progressiven Bestimmungen enthielt, z. B. eine Norm über die Gleichstellung von Männern und Frauen. Im Jahr 1925 wurde, nachdem im Jahre 1922 die Union der Sozialistischen Sowjetrepublik gegründet und im Jahre 1924 die Verfassung der UdSSR verabschiedet worden war, die zweite Verfassung der RSFSR verabschiedet. Sie hat die Kontinuität der allgemeinen Regeln und Prinzipien des Verfassungsaufbaus sowie das System der Staatsgewalt bewahrt, die in der Verfassung von 1918 festgelegt wurden.

Die nächste Stufe der Entwicklung des russischen Konstitutionalismus ist mit der Verfassung der RSFSR nach der Verabschiedung der Verfassung von 1936 der UdSSR im Jahre 1937 verbunden. Diese Verfassungen wurden als „Verfassungen des siegreichen Sozialismus“ charakterisiert. In der Verfassung von 1937 wurden die Grundlagen des Staatsaufbaus festgelegt. Es wurde das Recht auf allgemeine, gleiche und direkte Wahlen bei geheimer Abstimmung zu den Wahlen der Sowjets auf allen Ebenen eingeführt. Die Verfassung enthielt einen umfangreichen Katalog politischer, sozialer und wirtschaftlicher Rechte. Die früheren Einschränkungen der Rechte für die Vertreter der ausbeutenden Klassen wurden beseitigt.

Am 12. April 1978 wurde eine vierte Verfassung der RF angenommen (ein Jahr davor war in der UdSSR eine neue Verfassung angenommen worden). Die Verfassung von 1978 hat das System der Staatsgewalt modernisiert, die Befugnisse und die Rolle der repräsentativen Organe der Staatsgewalt wurden bestimmt. Ihnen wurde ein neuer

Name gegeben: „die Sowjets der Volksdeputierten“. In der Verfassung wurde der Katalog von Rechten, Freiheiten und Pflichten der Bürger erweitert, so wurden z. B. neue Rechte der Bürger verkündet: auf Gesundheit, Wohnen, Inanspruchnahme kultureller Errungenschaften, Freiheit wissenschaftlicher, technischer und künstlerischer Gestaltung u. a. Die Verfassung von 1978 stärkte den Aufbau des entwickelten Sozialismus, die soziale Homogenität der Gesellschaft und die führende Rolle der Kommunistischen Partei.

III. Die Merkmale der Verfassungen in der Sowjetperiode

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass in der sowjetischen Periode insgesamt vier Verfassungen der RSFSR (in den Jahren 1918, 1925, 1937 und 1978) und drei Verfassungen der UdSSR (in den Jahren 1924, 1936 und 1977) angenommen wurden, zu deren Bestand auch die RSFSR von 1924 bis 1991 gehörte. Die sowjetischen Verfassungen wurden durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- sie wurden von den höchsten Organen der gesetzgebenden Gewalt verabschiedet;
- das Privateigentum wurde als Basis der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen nicht anerkannt;
- die Gewaltenteilung wurde abgelehnt und der Grundsatz der Machtvollkommenheit und der Hoheit des Sowjets, der allerdings einen formalen Charakter hatte, dominierte;
- die Kommunistische Partei der UdSSR wurde verfassungsrechtlich gefestigt;
- das planmäßige Prinzip der Wirtschaftsentwicklung wurde verfassungsrechtlich geregelt;
- es wurden die Rechte und Freiheiten der Bürger und die sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Freiheiten festgelegt; die Menschenrechte und politischen Rechte und Freiheiten blieben dabei unberücksichtigt und es wurde kein tatsächlicher verfassungsrechtlicher Rechtsschutz dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet. Das Verfassungsgericht wurde erst im Jahre 1991 errichtet.

IV. Die Verfassungsreformen während der Perestrojka

Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre begann in unserem Land die globale Wende, die sog. Perestrojka, die mit dem Umbruch des früheren kommando-administrativen Systems, mit den großen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen und mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion verbunden war. Auf den „Ruinen“ der früheren UdSSR wurden souveräne Staaten gebildet.

In dieser Zeit wurden bedeutende Verfassungsreformen durchgeführt (in den Jahren 1988, 1989, 1990, 1991 und 1992). Am 12. Juni 1990 wurde die „Erklärung über die staatliche Souveränität der RSFSR“ angenommen, in der die neuen Prinzipien der Organisation der Staatsgewalt verkündet wurden, darunter auch die Grundsätze der Interaktion mit den Organen der Staatsmacht der UdSSR. Aus dem Text der Erklärung geht hervor, dass er die Grundlage für die Erarbeitung einer neuen russischen Verfassung ist.

Die Verfassung der RF wurde durch eine Volksabstimmung am 12. Dezember 1993 verabschiedet und ist am 25. Dezember 1993 in Kraft getreten. Es ist anzumerken, dass der Prozess der Vorbereitung dieses Verfassungsentwurfes in einem heftigen politischen Kampf verlief. Letztendlich hat die Position des Verfassungsausschusses gesiegt. Verschiedene Bürgerbewegungen, politische Parteien, Gruppen von Spezialisten haben einen eigenen Entwurf der Verfassung ausgearbeitet und veröffentlicht. Auf dem ersten Kongress der Volksdeputierten der RSFSR wurde ein Verfassungsausschuss gebildet. Er hatte die Aufgabe, nicht nur einen Entwurf der Verfassung auszuarbeiten und die Verfassungsreform durchzuführen, sondern auch die geltende Verfassung zu ändern und zu ergänzen.

Die politische Krise spitzte sich im Staat weiter zu. Sie wurde dadurch hervorgerufen, dass im Zuge der Annahme zahlreicher nicht abgestimmter und widersprüchlicher Gesetze der Präsident der Russischen Föderation seine Befugnisse zur Einflussnahme auf die Gesetzgebung aufgrund der damaligen Verfassung verloren hatte. Dies führte dazu, dass dringend erforderliche Rechtsvorschriften nicht angenommen, der Haushalt nicht bestätigt und die staatlichen Organe nicht gebildet werden konnten. Erst die Annahme einer neuen progressiven Verfassung konnte die eskalierte Situation stabilisieren. Am 25. April

1993 wurde die allrussische Volksabstimmung durchgeführt, die ein hohes Maß an Unterstützung und Vertrauen gegenüber dem Präsidenten zeigte. Als Folge schlug der Präsident den Entwurf einer Verfassung (Entwurf des Präsidenten) vor, die die Position des Präsidenten als Staatsoberhaupt stärkte.

Fast gleichzeitig mit dem Projekt des Präsidenten wurde auch der Verfassungsentwurf der Verfassungskommission veröffentlicht, der vom Obersten Sowjet genehmigt wurde. In diesem Entwurf wurden viele Postulate der alten Verfassung wesentlich geändert und die Bestimmungen über die demokratischen Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers erweitert. Gleichzeitig wurde das Prinzip der Gewaltenteilung in Richtung Verringerung der Befugnisse des Präsidenten interpretiert. Die Autoren dieses Entwurfes legitimierten die führende Rolle des Parlaments im System der obersten Organe der Staatsgewalt und stellten den Präsidenten unter die Kontrolle des Obersten Sowjets.

Es ist darauf hinzuweisen, dass nach den Bestimmungen der Verfassung der RSFSR in der Tat nur der Kongress der Volksdeputierten der RSFSR eigenständig eine neue Verfassung verabschieden bzw. die Verfassung durch die Volksabstimmung angenommen werden konnte. Präsident *Jelzin* hatte keine Möglichkeit, seine Version der neuen Verfassung durchzusetzen. Um die politische Krise zu entschärfen, wurde eine Entscheidung über die Annahme von Erlassen des Präsidenten, den Beginn der Verfassungsreform und den Übergang zu einer neuen verfassungsmäßigen Ordnung getroffen.

Im September 1993 hat der Präsident der RF Erlass Nr. 1400 über eine schrittweise Verfassungsreform verkündet. Dieser stoppte die Kongresstätigkeit der Volksdeputierten und des Obersten Sowjets der RF und setzte die Tätigkeit des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation aus. Es wurde vorgesehen, dass Wahlen der Abgeordneten zur Staatsduma und der Mitglieder des Föderalen Rates durchgeführt werden. Für eine bestimmte Zeit wurde die Herrschaft des Präsidenten eingeführt. Es wurde dabei darauf hingewiesen, dass *„die Sicherheit Russlands und seiner Völker höheren Wert habe als die formale Einhaltung entgegenstehender Normen, die durch die Legislative geschaffen wurden“*. Der Präsident hat eine Reihe anderer Maßnahmen angenommen, um die Staatlichkeit zu reformieren. Mit seinen Erlassen hat der Präsident

die kommunale Selbstverwaltung reformiert, die Befugnisse des Sowjets der Volksdeputierten wurden aufgehoben und grundlegende Bestimmungen zu den Wahlen in die Vertretungsorgane der Staatsgewalt in den Regionen bestätigt.

Für die Lösung der Verfassungsreform im Land wurde am 12. Dezember 1993 eine Volksabstimmung (Referendum) zum Projekt der Annahme einer neuen Verfassung der RF geplant, die im Falle der Zustimmung mit dem Zeitpunkt der Publikation der Ergebnisse der Volksabstimmung in Kraft treten sollte. Der Entwurf wurde am 10. November 1993 veröffentlicht. An der Volksabstimmung über den Entwurf der neuen Verfassung nahmen ca. 58 Mio. der registrierten Wähler teil (54,8 %). Für die Annahme der Verfassung stimmten 33 Mio. der Wähler, die an der Abstimmung teilgenommen haben (58,4 %). Dies bedeutete, dass die Verfassung angenommen wurde. Es sollte angemerkt werden, dass der Prozess des heftigen politischen Kampfes mit einem Sieg der Position des Präsidenten der RF und seiner Anhänger beendet wurde.

V. Die Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993

Die Verfassung der RF hat eine Reihe von wichtigen gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Realitäten des modernen Russlands festgelegt und erklärte Russland zu einem demokratischen, rechtlichen und sozialen Staat. Zu ihren besonderen Merkmalen, die sie von all den vorherigen Verfassungen unterscheiden, gehört, dass sie die Priorität der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers betont. Der Mensch, seine Rechte und Freiheiten werden durch die Verfassung als höchste Werte anerkannt. Es ist entscheidend, dass in diesem Kapitel auch Pflichten der Bürger vor der Gesellschaft und dem Staat verankert sind. Eine Reihe von neuen revolutionären Bestimmungen enthält der Abschnitt, der dem föderalen Aufbau des Staates gewidmet ist. Die Verfassung der RF hat auf die zentrale Idee der früheren Verfassungen, auf das Prinzip des demokratischen Zentralismus, verzichtet. Die Zuständigkeit der Staatsorgane ist gegliedert in:

- die Zuständigkeit der föderalen Staatsorgane der RF;

- die Zuständigkeit der Subjekte der RF (Republiken, Regionen, Gebiete) und
- die gemeinsamen Kompetenzen.

Die führende Stellung im System der staatlichen Macht gehört dem Präsidenten der RF. Es wurden große Fortschritte zur Entwicklung des modernen Parlamentarismus erreicht. Der grundlegende neue Aspekt der Verfassung der RF ist die Rückkehr Russlands zur Idee der örtlichen Selbstverwaltung. Die Verfassung der RF hat die Garantie der Beständigkeit von zahlreichen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen festgelegt, so Kap. 1, 2 und 9. Diese Bestimmungen können von der Bundesversammlung nicht revidiert werden und können nur durch die Annahme einer neuen Verfassung geändert werden. Die neue Verfassung kann durch die verfassungsgebende Versammlung oder durch Volksabstimmung angenommen werden (ein föderales Verfassungsgesetz darüber liegt noch nicht vor).

Die Entwicklungsjahre des Landes auf der Grundlage der geltenden Verfassung haben gezeigt, dass sie – trotz einiger Defizite – als Quelle politischer und rechtlicher Entwicklung noch nicht voll ausgeschöpft sind.

(übersetzt von *Oxana Syuzyukina*)