

Änderungen der Verfassung der Russischen Föderation

*Egor N. Doroshenko**

Während der Geltung der Russischen Verfassung von 1993 wurden dem Russischen Parlament 25 Gesetzesvorlagen zur Verfassungsänderung vorgelegt. Der Inhalt der Gesetzesvorlagen wurde durch die aktuellen politischen Debatten bestimmt, wie z. B. die Bildung der Regierung, die parlamentarische Kontrolle oder das Verhältnis zwischen den beiden Parlamentskammern. Jedoch sind fast alle Gesetzesvorlagen an der notwendigen Mehrheit der Stimmen der Staatsduma gescheitert bzw. wurden von ihren Initiatoren zurückgenommen.

Die Gesetzesvorlagen zur Verfassungsänderung stammten in der Zeit zwischen 1998 und 2008 von verschiedenen Gruppen von Abgeordneten, Mitgliedern des Föderationsrates, regionalen Gesetzgebungsorganen, vom Föderationsrat selbst und dem Präsidenten der RF. Sie beinhalteten folgende Änderungsvorschläge:

- die Regelung in der Verfassung, dass Leiter einiger ausdrücklich benannter Behörden der Föderation nur mit Zustimmung der Staatsduma ernannt und entlassen werden dürfen;
- die Entlassung des Regierungschefs der RF soll nur mit der Zustimmung der Staatsduma erfolgen;
- die Einräumung des Rechts der Gesetzesinitiative und der Antragsbefugnis beim Verfassungsgericht der RF für den Generalstaatsanwalt;
- der Föderationsrat soll über den Einsatz der Streitkräfte auf dem Gebiet der RF entscheiden dürfen, wenn die Souveränität oder das Bundesgebiet der RF bzw. Grundrechte der Bürger gefährdet sind (die Verfassung sieht ein Entscheidungsrecht des Föderationsrates nur

* Dozent Dr. Egor N. Doroshenko, Lehrstuhl Verfassungs- und Kommunalrecht an der Moskauer Staatlichen Juristischen Kutafin-Universität.

- für Einsätze außerhalb des russischen Bundesgebietes vor);
- die Änderung des Wahlverfahrens zum Föderationsrat (es soll eine unmittelbare geheime Wahl durch die Bürger eingeführt werden);
 - die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten von vier auf sechs Jahre bzw. der Legislaturperiode der Staatsduma von vier auf fünf Jahre (diese Gesetzesvorlage wurde angenommen und ist in Kraft getreten).¹

Die einzige Gesetzesvorlage, die der Staatsduma zurzeit vorliegt (es findet die zweite Lesung statt) wurde von einer Gruppe von Abgeordneten im Jahr 1999 initiiert. Sie sieht eine Kompetenz der Staatsduma vor, wonach diese durch Bildung von Ausschüssen parlamentarische Untersuchungen durchführen darf.

Einige Initiativen beachteten die Vorgaben der Verfassung an die Formalien einer Gesetzesvorlage oder das vorgeschriebene Verfahren nicht, weswegen sie bei der Staatsduma gescheitert sind. So wurde z. B. die Annahme einer Gesetzesvorlage wegen des Verstoßes gegen Art. 134 der Verfassung und gegen das Gesetz über das Verfassungsänderungsverfahren abgelehnt. Gem. Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes sind zur Vorlage einer Gesetzesänderung bei der Staatsduma nur der Präsident der RF, der Föderationsrat, die Staatsduma, die Regierung der RF, die Organe der Gesetzgebung und der Exekutive der Föderationssubjekte und 1/5 der Mitglieder des Föderationsrates oder der Staatsduma berechtigt. In dem vorbezeichneten Fall wurde die Gesetzesinitiative lediglich von einem einzelnen Abgeordneten vorgelegt. In einem anderen Fall betraf die Gesetzesvorlage die Änderung des Art. 5 der Verfassung, was ausdrücklich gegen den Wortlaut der Verfassung selbst verstieß, wonach nur die Kap. 3 bis 8 geändert werden dürfen und Art. 5 gehört zum Kap. 1.

Der Mangel an Verfassungsänderungen wird häufig mit der Tatsache begründet, dass es kaum Verfassungsänderungsvorschläge gab, die

¹ Das automatisierte System der Gesetzgebungstätigkeit, Staatsduma (Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности, Государственная Дума), URL: <http://asozd.duma.gov.ru> (Abruf: 28.08.2013).

die Zustimmung der Mehrheit der Stimmen bekommen haben. Im Vordergrund stand die Befürchtung der Verschlechterung des Verfassungstextes durch voreilige und nicht gründlich durchdachte Änderungen, während die bestehenden Unvollkommenheiten als „bekanntes Übel“ hingenommen wurden. Nach einer Bemerkung von Prof. T. G. Mortschakova „ist der beste Weg die Verfassung zu verschlechtern, das ständige Bemühen, sie zu verbessern“².

Die Versuche, den Verfassungstext zu ändern, werden sehr vorsichtig behandelt: Sogar diejenigen Vorschläge, die bereits eine Zustimmung der Mehrheit gefunden haben, werden bei der Besprechung des Wortlautes der Änderung stark kritisiert. So wurde 1998 ein Vorschlag gemacht, dem Generalstaatsanwalt das Recht der Gesetzesinitiative in Fragen seines Amtswesens und die Antragsbefugnis zum Verfassungsgericht einzuräumen. Der Vorschlag wurde von der Regierung der RF und von weiteren 27 Subjekten der Gesetzesinitiative unterstützt. Bei der Sitzung der Staatsduma wurde auch darauf hingewiesen, dass diese Frage bei der Besprechung der Verfassungsänderungsvorlage von 1977 diskutiert und damals auch positiv entschieden wurde. Dennoch wurde dieser Vorschlag strukturell kritisiert. *Erstens* ruft die Formulierung „in Fragen seines Amtswesens“ Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Reichweite dieses Rechts hervor. *Zweitens* kann der Generalstaatsanwalt als eine Aufsichtsbehörde nicht am Gesetzgebungsverfahren teilnehmen. *Drittens* wurde bemängelt, dass die neue Befugnis die Effektivität der Wahrnehmung der eigentlichen Aufgaben der Staatsanwaltschaft beeinträchtigen würde. Im Ergebnis wurde dieser Vorschlag abgelehnt, obwohl viele Abgeordnete nicht dagegen, sondern mit einer Enthaltung abgestimmt haben.

Bemerkenswert ist, dass bis 2008 die h. M. die Auffassung vertrat, dass Verfassungsänderungen nicht zweckmäßig sind. Bevorzugt wurde die Idee der notwendigen Stabilität und „Unantastbarkeit“ der Verfassung; ihr Schutz vor Veränderungen. *Sorkin* meinte, dass Verfassungsänderungen wie ein Umstieg aus einem Fahrzeug in ein anderes an ei-

² *Mortschakova*, Die beste Art zur Verschlechterung der Verfassung, in: Neue Zeit, 2003, Nr. 5 (*Морщакова Т. Г., Лучший способ ухудшить Конституцию, Новое время* № 5, 2003).

ner scharfen Kurve mitten auf einer gefährlichen Straße in den Bergen sind und erklärte, dass ernsthafte Änderungen der Verfassung die Legitimität des staatlichen Systems in Frage stellen.³

Das bedeutet nicht, dass die Verfassung als vollkommen betrachtet wurde. Die Rechtsprechung und die Wissenschaft haben oft auf ein Nachbesserungsbedürfnis einzelner Regelungen, auf Lücken und die Besonderheiten der gesellschaftlichen und der politischen Entwicklung im Jahr 1993 – dem Erlassjahr der Verfassung – hingewiesen. *Kutaфин* z. B. bezeichnete sie als unterschiedlich groß, aber ausreichend, um sich bemerkbar zu machen.⁴

Besonders heftige Kritik erntete die Ausgestaltung des Bundesstaates in der Verfassung, deren Lückenhaftigkeit und Widersprüchlichkeit ein Hindernis für das ausgewogene Verhältnis zwischen der Föderation und deren Subjekten darstellt.⁵ Kontroverse Meinungen wurden auch in Bezug auf das Verhältnis der Verfassungsorgane geäußert, u. a. z. B. dass das Parlament zu einem Beratungsorgan des Präsidenten geschrumpft ist.⁶ Gleichzeitig machte man darauf aufmerksam, dass die Ablehnung von Verfassungsänderungen zur Schließung der Lücken durch die auslegende Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und die

³ Vgl. *Sorkin*, Rede auf der Konferenz zum 10. Jahrestag der Verfassung der RF, Die Verfassung der RF: Stabilität und Entwicklung der Gesellschaft, 2004, S. 24 (Зорькин В. Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации, Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества, М., Юрист, 2004).

⁴ Vgl. *Kutaфин*, Rede auf der Konferenz zum 10. Jahrestag der Verfassung der RF, Die Verfassung der RF: Stabilität und Entwicklung der Gesellschaft, 2004, S. 54 (Кутафин О. Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации, Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества, М., Юрист, 2004, С. 54).

⁵ Vgl. z. B. *Chabrieva*, Die russische Verfassung und die Evolution der föderativen Verhältnisse, in: Staat und Recht, 2004, Nr. 8 (см. напр., Хабриева Т. Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений, Государство и право, 2004, № 8).

⁶ Vgl. *Bebrova*, Der Verfassungsaufbau und der Konstitutionalismus in Russland, 2003, S. 207 (Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003, С. 207).

dementsprechenden Gesetze erfolgen würde;⁷ und jeder Versuch, die Verfassung zu ändern, wurde als Untermauerung der Verfassungsstabilität betrachtet.

Von 2001 bis 2003 äußerte sich Präsident *Putin* öffentlich gegen die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen. Bei einer Pressekonferenz im Kreml vom 20. Juni 2003 betonte er, dass das Verfahren der Verfassungsänderung per se ein Verfahren der Destabilisierung sei und bei einem Studententreffen am 5. Juni 2003 erklärte er: *„Wir müssen mit unserer Verfassung sehr sorgfältig umgehen. Wir dürfen es nicht zulassen, dass die jeweilige Regierung des Staates sie nach Lust und Laune verändern kann. Sie muss geachtet werden. Ich bin strikt gegen ihre Änderung.“* Bei dem Parteitreffen „Einiges Russland“ im Oktober 2007 war *Putins* Aussage folgende: *„Eine Anpassung der Verfassung an eine konkrete Person, selbst wenn ich ihr hundert Prozent vertraue, finde ich nicht korrekt.“*

Daher verwundert es nicht, dass die Veröffentlichung der Vorschläge des Präsidenten *Medvedev* vom 5. November 2011 bzgl. der Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten und der Legislaturperiode der Staatsduma sowie der Einführung der jährlichen Berichterstattung der Regierung an die Staatsduma in der Öffentlichkeit als eine Sensation behandelt wurde. Dabei wurde in der Veröffentlichung nicht von einer Verfassungsreform, sondern von einigen Deutungsänderungen gesprochen, die das politische und das rechtliche System und die Verfassungsprinzipien auch in der Zukunft unverändert lassen sollen. In der Ausgabe der „Kommersant Vlast“ wurde diese Aussage wie folgt kommentiert: *„Verfassungsänderungen sind zulässig, wenn die Änderungsvorschläge vom Präsidenten stammen.“*

Das wesentliche Argument für die einhellige Unterstützung dieser Veränderung war die Autorität des Präsidenten. Rein formell wurde die Verlängerung mit der Notwendigkeit erklärt, dem Präsidenten und der Staatsduma eine Möglichkeit zu gewähren, die Entwicklungssituation des Landes zu beurteilen und nach den festgesetzten Zielen zu handeln,

⁷ Interview mit *W. W. Baglaj*, dem Vorsitzenden des *Verfassungsgerichts der RF*, in: Gesetzgebung, Nr. 3, März 2003 (Интервью с М. В. Баглаем, председателем Конституционного Суда РФ, „Законодательство“, № 3, март 2003 г).

um deren Verwirklichung noch während der Amtszeit bzw. der Legislaturperiode erzielen zu können. Der Umfang dieser Erklärung betrug gerade eine knappe Seite, so dass von einer argumentativen Auseinandersetzung mit dieser Frage keine Rede sein kann. Im Gegenteil, einige Passagen dieser Erklärung waren ziemlich umstritten: Ihre Verfasser hielten es für unzulässig, dass alle vier Jahre sich die föderative Staatsgewalt komplett erneuert. Entscheidend war mithin das politische Gewicht des Präsidenten und nicht die Attraktivität des Änderungsvorschlags.

Von der Abgabe der Erklärung bis zur Veröffentlichung des Verfassungsänderungsgesetzes vergingen nur zwei Monate. Die Erörterung des Gesetzesentwurfes bei der Staatsduma dauerte zehn Tage (seit der Einbringung des Gesetzesentwurfes bis zur dritten Lesung), vom 11. bis zum 21. November. Das Gutachten des Verfassungskomitees der Staatsduma umfasste eine Seite. Der Änderungsvorschlag wurde wie folgt begründet: *„Dies schließe die Konstellation aus, bei der alle Staatsorgane innerhalb einer kurzen Zeit wechseln, wodurch eine kontinuierliche und stabile Entwicklung des Staates nicht gewährleistet werden kann.“*

Die Besprechung der Gesetzesentwürfe in den Ausschüssen und bei der Sitzung des Föderationsrates dauerte sechs Tage und die Bestätigung durch die gesetzgebenden Organe aller 83 Föderationssubjekte erfolgte in weniger als einem Monat.

Dass die Motive politisch und nicht juristisch waren, zeigt folgendes Beispiel: Im Oktober 2003 lehnte die Staatsduma einen ähnlichen Vorschlag der Abgeordneten der Gesetzgebenden Versammlung des Ivanovgebiets ab, die die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten auf sieben Jahre vorschlugen. Die Abgeordneten haben ihren damaligen Vorschlag ebenfalls mit einer höheren Stabilität und einer besserer Durchführung der gesetzten Ziele begründet. Die Staatsduma lehnte ihn bereits bei der ersten Lesung ab und der Vorsitzende des Verfassungskomitees der Staatsduma kritisierte ihn als nicht einheitlich und an inhaltlichem Konzept mangelnd. Er gefährde die rechtliche und gesellschaftliche Ordnung und garantiere keine höhere Effektivität.

Die Vorgehensweise des Jahres 2008 rief eine Reihe von mehr oder weniger bedeutsamen Problemen des verfassungsgebenden Verfahrens

hervor. Zurzeit wird an der Lösung der festgestellten gesetzlichen Lücken gearbeitet.

Das Bundesgesetz über das Verfassungsänderungsverfahren sieht drei Lesungen der Gesetzesvorlage vor. Der Inhalt dieser Regelung ist nicht ganz klar, denn das Verfahren in der jeweiligen Lesung wird nicht erläutert, ebenso wenig wird das Verfahren der Lesungen in der Geschäftsordnung der Staatsduma dargestellt. Daher hat sich die Staatsduma geweigert, das Verfahren, das für die Beratung sonstiger Bundesgesetze in der Geschäftsordnung vorgesehen ist, auch in diesem Fall anzuwenden. Das führte zu kuriosen rechtlichen Konsequenzen. So hielten die Abgeordneten der Staatsduma die Einbringung von Änderungsvorschlägen zum Gesetzesentwurf bei der zweiten Lesung für unzulässig und beschlossen, über den Entwurf bei der Sitzung ohne Beratung abzustimmen. Die Abstimmung über den Gesetzesentwurf bei der dritten Lesung wurde nach einer spontanen Beratung durchgeführt. Also haben die Abgeordneten dreimal eine Entscheidung über denselben Text getroffen (ohne die Möglichkeit, über die Änderungen zu diskutieren).

Die Schlussfolgerung der Unzulässigkeit von Änderungen von Gesetzesentwürfen im Parlamentsverfahren folgt nicht unmittelbar aus der Verfassung und ist nicht unumstritten. Da das Verfassungsänderungsverfahren und das Gesetzesänderungsverfahren sich nicht unterscheiden, sollte dies auch für das Abstimmungsverfahren bei der Staatsduma gelten, zumal die dreimalige Abstimmung über ein und denselben Text absurd erscheint. Allerdings werfen die Vorschriften der Geschäftsordnung der Staatsduma zur Beratung über die Verfassungsänderungsvorschläge mehr Fragen auf als sie Antworten geben. So unterscheidet die Geschäftsordnung eine Abstimmung bzgl. jeder einzelnen Änderung und die Abstimmung über den Gesetzesentwurf im Ganzen; sie sieht die Beratung über jeden Artikel des verfassungsändernden Gesetzesentwurfes vor. Die Geschäftsordnung besagt, dass der Gesetzesentwurf dann als angenommen gilt, wenn er von den Abgeordneten der Staatsduma angenommen wurde, aber laut dem Bundesgesetz über das Verfassungsänderungsverfahren gilt das Verfassungsänderungsgesetz dann als angenommen, wenn es nicht nur von den Abgeordneten der

Staatsduma, sondern auch von den Mitgliedern des Föderationsrates angenommen wurde.

Angesichts dieser und mancher anderer Unzulänglichkeiten und Widersprüche müssen die aktuellen Vorschriften über das Verfassungsänderungsverfahren so schnell wie möglich verbessert werden, denn die Änderungen der Verfassung von 2008 sind vermutlich nicht die letzten. Zurzeit werden neue Änderungsvorschläge diskutiert. Erwähnenswert ist der Vorschlag des Präsidenten *Putin*, den er bei einem Internationalen Wirtschaftsforum im Juni 2013 in St. Petersburg unterbreitet hat, wonach der *Oberste Gerichtshof der RF* und das *Oberste Wirtschaftsgericht der RF* zusammengelegt werden sollen. Dieser Änderungsvorschlag wird demnächst der Staatsduma zur Beratung vorgelegt.

Vermutlich wird in absehbarer Zukunft auch die Frage einer strukturellen Reform der Verfassung gestellt. Bedingt durch die in der Zeit der Geltung der Verfassung eingetretenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Änderungen, die ihren Einfluss auf die Verwirklichung der Rechtsnormen haben, und unter Berücksichtigung der neu hinzugekommenen internationalen Maßstäbe, muss man mit einer komplexen strukturellen Verfassungsreform rechnen und sich darauf vorbereiten, damit der künftige Text nicht den Konjunkturbedürfnissen einzelner Personen zum Opfer fällt, der von der Mehrheit der Bevölkerung nicht angenommen wird, sondern lediglich als Wiedergabe bestehender zeitgenössischer Wirklichkeit gilt.

(übersetzt von *Dr. Ekaterina Yustus*)