

ABHANDLUNGEN

Perestrojka durch Staatsrecht

Die erste Etappe der Reform des politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft durch die Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988

*Theodor Schweisfurth**

I. Der politische Impetus zur Verfassungsrevision oder: Die Dynamik der Perestrojka

Mit der Annahme des »Gesetzes der UdSSR über Änderungen und Ergänzungen der Konstitution (des Grundgesetzes) der UdSSR« am 1. Dezember 1988 durch den Obersten Sowjet der UdSSR¹ hat die Dynamik der

* Professor Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AdW = Akademie der Wissenschaften der UdSSR; a.F. = alte Fassung; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; JfOR = Jahrbuch für Ostrecht; KPdSU = Kommunistische Partei der Sowjetunion; KVA = Komitee für Verfassungsaufsicht; KVD = Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR; n.F. = neue Fassung; OER = Osteuropa-Recht; OS = Oberster Sowjet; RIW = Recht der Internationalen Wirtschaft; RSFSR = Rossiskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika [Russische föderative Sowjetrepublik]; SGP = Sovetskoe gosudarstvo i pravo [Sowjetstaat und Recht]; SPP SSSR = Sobranie Postanovlenij Pravitel'stva SSSR [Sammlung der Verordnung der Regierung der UdSSR]; SUH = Sowjetunion Heute; Verf. = Verfassung; (ab Juni 1989) VSNDiVS SSSR = Vedomosti S-ezda Narodnych Deputatov SSSR i Verchovnogo Soveta SSSR [Nachrichten des Kongresses der Volksdeputierten der UdSSR und des Obersten Sowjet der UdSSR (Gesetzblatt der UdSSR)]; (bis Mai 1989) VVS SSSR = Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR [Nachrichten des Obersten Sowjet der UdSSR (Gesetzblatt der UdSSR)]; WahlG = Unionswahlgesetz; WGO-MfOR = Die wichtigsten Gesetzgebungsakte in den Ländern Ost-, Südosteuropas und in den ostasiatischen Volksdemokratien – Monatshefte für Osteuropäisches Recht; ZK = Zentralkomitee.

¹ Text in VVS SSSR 1988, Nr.49, Pos.727 und in Izvestija vom 3.12.1988. Eine deutsche Übersetzung der geänderten Verfassungsbestimmungen (in Gegenüberstellung zu der Fassung von 1977) siehe bei D. Frenzke, Die geänderten Bestimmungen der sowjetischen Verfassung im Wortlaut, OER 1989, S.96–136.

Perestrojka das sowjetische Verfassungsrecht erreicht. Die Revision des Verfassungsrechts wurde ergänzt durch die am selben Tag erfolgte Annahme des »Gesetzes der UdSSR über die Wahlen der Volksdeputierten der UdSSR«². Mit diesen beiden Gesetzen greift die Perestrojka über auf die Reform des politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft. Das politische System der sowjetischen Gesellschaft umfaßt die KPdSU, den Sowjetstaat, die Gewerkschaften, den Komsomol, die genossenschaftlichen und andere gesellschaftliche Organisationen³.

Daß das politische System der sowjetischen Gesellschaft insgesamt von der als »Perestrojka« (Umgestaltung) bezeichneten Reform erfaßt werden würde, war keineswegs absehbar, als mit der Wahl Michail Sergeevitsch Gorbatschows zum Generalsekretär der KPdSU am 11. März 1985 die Sowjetunion eine neue politische Führung erhielt. Der neue Generalsekretär sagte später selbst, daß damals keineswegs »plötzlich eine Gruppe von Leuten die Bühne betrat, die alles verstanden, alles wußten und auf alle Fragen klare Antworten hatten. Derartige Wunder gibt es nicht«⁴. Aber doch erschien und erscheint es inzwischen vielen Zeitgenossen – insbesondere außerhalb der Sowjetunion – wie ein Wunder, daß die Idee der Perestrojka alle Bereiche des öffentlichen Lebens der Sowjetunion in ihren Bann schlägt; wie ein Wunder, weil diese Idee bewirkt, was von vielen nicht mehr für möglich gehalten wurde: eine Erneuerung des politischen Systems des Sozialismus in der Sowjetunion. Erst einmal in die Welt gesetzt, verbreitet sich die Idee der Perestrojka in alle Bereiche des öffentlichen Lebens wie die durch einen Steinwurf ins Wasser sich ausdehnenden Wellen, doch nicht wie diese mit abfallenden, sondern mit sich immer höher auftürmenden Wellenkämmen.

Weil die »Gruppe von Leuten«, die mit Gorbatschow bzw. durch den von ihm energisch durchgeführten Personalwechsel in Spitzenpositionen die politische Bühne betrat, nicht auf alle Fragen eine klare Antwort hatte, dachte sie um so intensiver nach, um Antworten zu finden. Vom April 1985 bis zur Verfassungsrevision am 1. Dezember 1988 hat dieser stürmische Denkprozeß die Idee der Perestrojka zu einer umfassenden Konzeption entwickelt: mit der Reform des Wirtschaftssystems muß gleichrangig und gleichzeitig eine Reform des politischen Systems durchgeführt wer-

² Text in VVS SSSR 1988, Nr.49, Pos.729 und in Izvestija vom 4.12.1988.

³ Vgl. die Neufassung des Programms der KPdSU vom 1.3.1986, in: E. Schneider, Moskaus Leitlinie für das Jahr 2000 (München 1987), S.166.

⁴ M. Gorbatschow, Perestrojka. Die zweite russische Revolution (München 1987), S.26.

den. Zielrichtung der Reform des politischen Systems ist die Demokratisierung. Der Denkprozeß hat dabei zugleich zu der Erkenntnis geführt, daß das Recht das Hauptinstrument der Perestrojka ist. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer Totalrevision der sowjetischen Rechtsordnung und der Entwicklung einer hohen Rechtskultur im Rahmen des nunmehr aufzubauenden »sozialistischen Rechtsstaates«. Die Verfassungs- und Wahlrechtsreform vom 1. Dezember 1988 wird als erster entscheidender Schritt in diese Richtung verstanden.

1. Von der Reform des Wirtschaftssystems zur Reform des politischen Systems

Am Anfang stand nicht »Glasnost« (Publizität), sondern »Uskorenie« (Beschleunigung). Die »Strategie zur Beschleunigung der sozialökonomischen Entwicklung« der Sowjetunion war das innenpolitische Hauptthema des ein Jahr nach dem Amtsantritt Gorbatschows im Februar/März 1986 durchgeführten XXVII. Parteitages der KPdSU. Auf den Anfang des Prozesses der Umgestaltung zurückblickend sagte Gorbatschow im April 1988, daß »wir den unmittelbaren Anstoß von der realen Lage in der Wirtschaft, im sozialen Bereich, aber auch im moralischen, politischen und geistigen Bereich erhielten«; es war diese reale Lage, die »uns beunruhigte«⁵. Denn an der Schwelle der 70er zu den 80er Jahren

»war das Tempo des Wirtschaftswachstums auf ein Niveau zurückgefallen, das faktisch den Beginn wirtschaftlicher Stagnation bedeutete. Wir begannen deutlich, eine Position nach der anderen zu verlieren, sowohl bei der Steigerung der Effektivität der Produktion als auch bei der Qualität der Erzeugnisse, bei der wissenschaftlich-technischen Entwicklung wuchs der Abstand zu den führenden Ländern immer mehr zu unseren Ungunsten«⁶.

Die Lage der Sowjetunion wurde als »Vorkrisensituation« bezeichnet. Um aus ihr herauszukommen, sollte der »Kurs auf die Beschleunigung« eingeschlagen werden. Der »Politische Bericht« des ZK der KPdSU an den XXVII. Parteitag verstand darunter die »Temposteigerung beim Wirtschaftswachstum«, allerdings »in einer neuen Qualität«: nicht mehr extensives Wachstum, sondern »größtmögliche Intensivierung der Produktion auf der Grundlage des wissenschaftlich-technischen Fortschritts, struktu-

⁵ Vgl. Gorbatschows Ansprache im ZK der KP Usbekistans vor Leitungskadern der Republik, in SUH 1988, Nr.5, Dokumente, S.III.

⁶ Vgl. Gorbatschows Referat auf dem ZK-Plenum am 25.6.1987 »Über die Aufgaben der Partei zur grundlegenden Umgestaltung der Wirtschaftsleitung«, in SUH 1987, Nr.7, Dokumente, S.XIII.

relle Umgestaltung der Wirtschaft, Anwendung effektiver Formen der Leitung, der Arbeitsorganisation und -stimulierung«. Die Beschleunigung, so stellte der »Politische Bericht« fest, »beschränkt sich auf Umgestaltung im Wirtschaftsbereich«. Der Zusammenhang dieser Umgestaltung mit den übrigen »gesellschaftlichen Verhältnissen« wurde in dem »Politischen Bericht« durchaus gesehen, ein ganzer Abschnitt behandelte die »weitere Demokratisierung der Gesellschaft, die Vertiefung der sozialistischen Selbstverwaltung des Volkes«. Aber der XXVII. Parteitag sprach sich doch noch nicht für eine Perestrojka auch des politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft, sondern in althergebrachter Sprachmanier nur für eine »Vervollkommnung« (*sovershenstvovanie*) der »gesellschaftlichen Verhältnisse« und der »politischen und ideologischen Institutionen« aus⁷. Rückblickend kennzeichnete Gorbatschow diese Entwicklungsphase der Idee der Perestrojka: »Es gelang uns zu jener Zeit noch nicht, den vollen Umfang und den einschneidenden Charakter der in Gang gekommenen Prozesse zu begreifen«⁸.

Es bedurfte noch eines weiteren Jahres, bis sich in Politbüro und ZK die Erkenntnis durchsetzte, daß eine auf die Umgestaltung der Wirtschaft beschränkte »Strategie der Beschleunigung« wenig Aussicht auf Erfolg haben würde. Den Grund für das Scheitern früherer Versuche, das sowjetische Wirtschaftssystem zu reformieren, sah man nunmehr darin, daß »sie nicht durch die Entwicklung und Erweiterung der Demokratie untermauert« worden waren, daß alle Beschlüsse nur im engen Kreis gefaßt, das Volk aber nie eingeschaltet worden war⁹. Deshalb wurde auf dem ZK-Plenum am 27./28. Januar 1987 die »ernsthafte, tiefere Demokratisierung der sowjetischen Gesellschaft als das wichtigste Thema in den Vordergrund geschoben«¹⁰. Das Einleitungsreferat Gorbatschows am 27. Januar 1987 zeigte den Zusammenhang der Beschleunigungsstrategie mit der Demokratisierung durch den Satz auf: »Nur durch Demokratie und dank der Demokratie ist die Umgestaltung selbst möglich«. Dabei wurde zwar »die Weiterentwicklung der Demokratie in der Produktion« als »die wichtigste Richtung bei der Vertiefung und Erweiterung der sozialistischen Demokratie insgesamt« bezeichnet und dem ZK der Entwurf des Gesetzes über

⁷ Vgl. den Politischen Bericht des ZK der KPdSU an den XXVII. Parteitag, in SUH 1986, Sondernr. März, S.11 und 25 ff., sowie Neufassung des Programms der KPdSU vom 1.3.1986 (2. Teil, Ziff.IV), deutsch bei Schneider (Anm.3), S.166ff.

⁸ Gorbatschow (Anm.4), S.75 (76).

⁹ Gorbatschow (Anm.5), S.V.

¹⁰ So Gorbatschow in seinem Schlußwort am 28.1.1987, in SUH 1987, Nr.2, Dokumente, S.XXXVI.

den staatlichen Betrieb als »grundlegendes juristisches Dokument« auf diesem Sektor vorgelegt; gefordert wurde aber auch gleichzeitig die Demokratisierung der »Organe der Staatsmacht« und die »Erweiterung der innerparteilichen Demokratie«, ein neues Wahlsystem wurde angekündigt und eine Novellierung des Statuts der KPdSU verlangt.

Auf dem Januar-Plenum des ZK 1987 kündigte sich eine über das Wirtschafts- und Wahlrecht hinausgreifende Rechtsreform an: Rechtsakte, »die Publizität (Glasnost) garantieren«, mußten in Angriff genommen werden, das Straf- und Strafprozeßrecht mußten überarbeitet werden, »juristische« Garantien für die Rechte und Freiheiten der Bürger, für die Unabhängigkeit der Richter, für den Vorrang der gewählten Körperschaften (insbesondere der Sowjets) gegenüber der Exekutive mußten geschaffen werden.

In dem Schlußwort Gorbatschows auf dem Januar-Plenum des ZK 1987 fiel der schlagzeilenträchtige Satz: »Wir brauchen die Demokratie wie die Luft zum Atmen«. Obwohl von Gorbatschow nunmehr schon als »Grundidee« der Perestrojka bezeichnet, erschien die »Demokratisierung aller Bereiche des Lebens der sowjetischen Gesellschaft« auf dem Januar-Plenum des ZK 1987 doch noch eher als ein Mittel zum Zweck der Beschleunigung, denn, sie sei »vor allem deshalb wichtig, weil wir mit ihr die Weiterentwicklung des Initiativgeistes der Werktätigen und die Aufdeckung des gesamten Potentials der sozialistischen Gesellschaftsordnung verknüpfen«. Nichtsdestotrotz war die Idee der Perestrojka doch mit dem Januar-Plenum des ZK 1987 um die »Demokratisierung der sowjetischen Gesellschaft« erweitert worden. »Der Kerngedanke der Plenarsitzung im Januar (1987) war die Entwicklung der Demokratie«; zumindest Gorbatschow sieht in ihr »die wichtigste Gewähr dafür, daß die Perestrojka nicht rückgängig gemacht werden kann«¹¹.

Auf dem Januar-Plenum des ZK 1987 regte Gorbatschow eine Veranstaltung an, die zu einer bedeutsamen Etappe im Prozeß der Perestrojka werden sollte, nämlich »möglicherweise im kommenden Jahr« eine Unionsparteikonferenz durchzuführen, auf der auch Fragen der weiteren Demokratisierung des Lebens, der Partei und der Gesellschaft insgesamt« beraten werden sollten; das Politbüro, so sagte er in seinem Schlußwort, werde Vorschläge über Termin und Modalitäten der Konferenz ausarbeiten¹².

Fünf Monate später, am 25. Juni 1987, beschloß das ZK-Plenum auf

¹¹ Gorbatschow (Anm.4), S.77.

¹² Vgl. zu dem Vorstehenden das Referat und Schlußwort des Generalsekretärs des ZK der KPdSU Gorbatschow »Über die Umgestaltung und die Kaderpolitik der Partei« auf dem

Vorschlag des Politbüros die (19.) Unionsparteiokonferenz für den 28. Juni 1988 einzuberufen. In der öffentlichen Diskussion rückte bis zu diesem Zeitpunkt das Thema der Demokratisierung der sowjetischen Gesellschaft mehr und mehr in den Vordergrund, bekam neben dem ursprünglichen Alleinanliegen der Perestrojka – der »Beschleunigung« der Wirtschaft – ein eigenständiges Gewicht, erweiterte sich zu der Forderung einer generellen Reform des politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft und stimulierte eine sich auf alle Rechtszweige ausweitende Rechtsreformdiskussion. Die folgenden Zitate veranschaulichen diese Entwicklung.

In seinem Referat zum 117. Geburtstag Lenins im April 1987 hob Ministerpräsident Ryschkow die Beschlüsse des Januar-Plenums des ZK 1987 als Entscheidung für eine »radikale Demokratisierung« hervor und sprach bereits von einem »Umschwung zur Demokratie in allen Gliedern unseres politischen Systems«¹³. Auf dem Plenum des ZK am 25. Juni 1987 unterstrich Gorbatschow noch einmal den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsreform und Demokratisierung: »Den Schlüssel zur Schaffung wirksamer Stimuli zur Erhöhung der Effektivität der Produktion sehen wir darin, dem werktätigen Menschen die Stellung eines wirklichen Hausherrn sowohl an seinem Arbeitsplatz als auch im Kollektiv und in der Gesellschaft insgesamt zu sichern«¹⁴.

Einen besonderen Stellenwert in der Fortentwicklung der Idee der Perestrojka nimmt Gorbatschows Rede zum 70. Jahrestag der Oktoberrevolution ein. Die in ihr formulierte äußerst kritische Analyse der Jahrzehnte sowjetischer Geschichte nach Lenins Tod erbrachte das Resultat, daß die »Zeit des Personenkultes« (Stalins Herrschaft), die »Zeit des Subjektivismus« (Chruschtschows Herrschaft) und die »Zeit der Stagnation« (die Herrschaft Breschnews und Tschernenkos) zu einer »Deformierung« des Sozialismus geführt hätten. Das Ziel der Perestrojka sei es jetzt, »theoretisch und praktisch die Leninsche Konzeption vom Sozialismus vollständig wiederherzustellen«. Nach Gorbatschows Darstellung kommt in dieser Konzeption »dem arbeitenden Menschen mit seinen Idealen und Interessen, den humanistischen Werten in der Wirtschaft, in den sozialen und politischen Beziehungen und in der Kultur die unangefochtene Priorität zu«. »Zwei Schlüsselprobleme« würden jetzt das Schicksal der Perestrojka

Plenum des ZK der KPdSU am 27.1.1987, in Pravda vom 28.1.1987, deutsch in SUH 1987, Nr.2, Dokumente.

¹³ Vgl. Ryschkow, Der Leninismus – die Grundlage der Theorie und Politik der Perestrojka (russ.), Izvestija vom 23.4.1987.

¹⁴ Vgl. Referat Gorbatschows (Anm.6), S.XV.

bestimmen: »die Demokratisierung des gesamten gesellschaftlichen Lebens« und die »radikale Wirtschaftsreform«. Der Hauptakzent wird nunmehr auf die Demokratisierung gesetzt – die Umgestaltung habe sie »zur erstrangigen Aufgabe gemacht«, die Demokratisierung sei »das Herz der Umgestaltung«. Der stalinistischen Gesetzlosigkeit und der Gesetzesmißachtung durch das »bürokratische Kommandosystem« stellt Gorbatschow die Forderung nach Entwicklung einer wirklichen Rechtskultur entgegen. Mit der noch unsubstantiierten Bemerkung, daß auch die »Umgestaltung der staatlichen und gesellschaftlichen Leitung« eine zu lösende Aufgabe sei, deutete er an, daß die Gedanken der Reformen sich in Richtung auf eine Reform auch des Verfassungsrechts der UdSSR bewegen¹⁵.

Wie sehr die Demokratisierungsforderung vom Mittel der wirtschaftlichen Beschleunigung zum Selbstzweck geworden war, zeigte sich in Gorbatschows Ansprache vor Leitern der Massenmedien am 8. Januar 1988: Der vom Januar-Plenum des ZK 1987 eingeschlagene Kurs der Demokratisierung und die Offenheit (Glasnost) seien »nicht bloß Mittel der Umgestaltung. Sie bedeuten die Realisierung des eigentlichen Wesens unserer sozialistischen Gesellschaftsordnung«; das sei keine »vorübergehende Kampagne, sondern das Kernstück des Sozialismus«¹⁶.

Gegen diese Verselbständigung der Demokratisierungsforderung regte sich offenbar Widerstand. Gorbatschow stellte sich auf dem ZK-Plenum am 18. Februar 1988 mit dem Grundsatzreferat »Die revolutionäre Umgestaltung erfordert eine Ideologie der Erneuerung« der ideologischen Herausforderung sowohl seitens der »Klageweiber des Sozialismus«, die diesen in Gefahr sahen, wie seitens jener, die »eine totale Demontage des gesamten sozialistischen Systems« verlangten. Ihnen allen stellt er die Behauptung entgegen, die Perestrojka sei »eine objektive notwendige Etappe in der Entwicklung der sowjetischen Gesellschaft«, dazu bestimmt, den Sozialismus von seinen »Verformungen« zu befreien und sein Wesen zu realisieren – die »Macht der Werktätigen« und die »Priorität des Wohls des Menschen«. Gorbatschow verteidigt die bisherige Dynamik der Perestrojka:

»Unsere Wirtschaftsreform, die Entwicklung des Demokratisierungsprozesses und der Glasnost, die geistig-moralische Erneuerung, d. h. alles, was wir mit

¹⁵ Vgl. Gorbatschows Rede zum 70. Jahrestag der Oktoberrevolution, in Neues Deutschland vom 3.11.1987.

¹⁶ Vgl. den Bericht über das Treffen Gorbatschows mit Leitern der Massenmedien, der ideologischen Einrichtungen und der Berufsverbände der Kulturschaffenden am 8.1.1988, in Izvestija vom 13.1.1988, deutsch in SUH 1988, Nr.2, Dokumente, S.VI.

dem Begriff der revolutionären Umgestaltung verbinden – das sind Glieder einer Kette. Diese greifen eng und wechselseitig ineinander und das verlangt von uns, daß wir, wenn wir die Umgestaltung an einem begonnen haben, sie an den anderen fortsetzen«. Und er setzt sogleich zu einer weiter ausgreifenden Offensive an: »Deshalb ist es durchaus natürlich, ich würde sagen, logisch, daß wir jetzt unser politisches System umgestalten müssen«.

Die Botschaft ist: die Dynamik der Perestrojka setzt sich fort¹⁷.

Vielleicht war es dieses Grundsatzreferat vom 18. Februar 1988, das die konservativen Widersacher Gorbatschows zu einer öffentlichen Polemik gegen die gesamte bisherige Politik der Perestrojka veranlaßte. Die dogmatischen Positionen und die Abwehr der kritischen Analysen der sowjetischen Geschichte¹⁸ seitens der Widersacher der Perestrojka wurden formuliert in einem »Brief« eines imaginären »Klageweibes des Sozialismus« in der Zeitung *Sovetskaja Rossija*. Dieser »Brief« der »Leningrader Dozentin Nina Andrejewa«¹⁹ wurde in einer seine Thesen zurückweisenden Erwidern der *Pravda* als »ideologische Plattform, als Manifest der sich gegen die Umgestaltung wehrenden Kräfte« bezeichnet²⁰. Wie prekär das Schicksal der Perestrojka angesichts dieser öffentlich ausgetragenen Grundsatzdebatte zumindest im Ausland eingeschätzt wurde, ließ der Kommentator einer großen westdeutschen Zeitung erkennen, für den es »als sicher« erschien, »daß in einigen Wochen, spätestens bei der Parteikonferenz über die Umgestaltung im Juni, andere Schauspieler und neue Bühnenbilder zu sehen sein werden. Denn so kann es nicht weitergehen: die Sowjetunion befindet sich im Vorzustand des inneren Aufruhrs«²¹.

Die Prognose erwies sich als Fehleinschätzung. Es kam nicht zu einem »inneren Aufruhr«, sondern zur Annahme der »Thesen des ZK der KPdSU zur 19. Unionsparteikonferenz« am 23. Mai 1988, in denen das in der Zeit zwischen den Parteitag die gesamte Tätigkeit der Partei leitende ZK dem weiteren Gang der Perestrojka die Richtung wies: »... das Durchdenken der im Verlauf der Umgestaltung aufgetauchten Probleme führte

¹⁷ Vgl. den deutschen Text des Grundsatzreferats Gorbatschows vom 18.2.1988, in SUH 1988, Nr.3, Dokumente, S.VIIff. (Hervorhebung vom Verf.).

¹⁸ Zur Aufarbeitung der sowjetischen Geschichte siehe G. Meyer (Hrsg.), *Wir brauchen die Wahrheit. Geschichtsdiskussion in der Sowjetunion* (Köln 1988); V. S. Lel'čuk (Red.), *Istoriki sporjat [Historiker streiten]* (Moskva 1988).

¹⁹ Ich kann meine Prinzipien nicht preisgeben, in *Sovetskaja Rossija* vom 13.3.1988, deutsch in *Neues Deutschland* vom 2./3.4.1988.

²⁰ Die Prinzipien der Umgestaltung: revolutionäres Denken und Handeln, in *Pravda* vom 5.4.1988; Abdruck beider Artikel in SUH 1988, Nr.5, Dokumente, S.XVIIff.

²¹ FAZ vom 6.4.1988.

zu der Erkenntnis, daß eine Reform des politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft notwendig ist«²².

Die 19. Unionsparteikonferenz²³ begann, wie vorgesehen, am 28. Juni 1988. Aus dem Einleitungsreferat Gorbatschows ging nunmehr klar hervor, daß die grundlegende Reform des politischen Systems zur »wichtigsten Garantie für die Unumkehrbarkeit der Perestrojka« avanciert war. Ausführlich begründete er die Notwendigkeit dieser Reform: die »ernsthaften Deformationen«, die das durch die Oktoberrevolution geschaffene politische System »in einer bestimmten Etappe« erlitten habe, müßten beseitigt werden. Besonders bemerkenswert ist, daß Gorbatschow an die Spitze der Vorschläge über die zur Durchführung der Reform erforderlichen Maßnahmen den Problemkomplex Menschenrechte stellte: die »umfassende Bereicherung der Menschenrechte« sei »Endziel der Reform des politischen Systems«. Seine Ausführungen über die Reform der obersten Organe der Staatsgewalt der UdSSR lassen nun keine Zweifel mehr, daß die Reform des politischen Systems auch eine Verfassungsrevision erforderlich machen wird, ja daß diese am Anfang stehen sollte. »Schon im Herbst dieses Jahres«, schlägt er vor, sollen »entsprechende legislative Unterlagen im Obersten Sowjet der UdSSR geprüft und dann nach den turnusmäßigen Wahlen im Frühjahr nächsten Jahres die Unionsorgane der Staatsmacht reorganisiert werden«²⁴.

Der weitere Gang der Ereignisse folgte diesem Vorschlag. Am Ende der viertägigen Debatte²⁵ verabschiedete die Unionsparteikonferenz sieben Entschlüsse²⁶. In der ersten Entschlußung vertrat die Konferenz die Meinung, »daß die grundlegende Reform des politischen Systems heute in den Vordergrund rückt«. Die zweite Entschlußung behandelte die einzel-

²² Vgl. Punkt 4 der »Thesen« (Hervorhebung vom Verfasser), in Pravda und Izvestija vom 27.5.1988, deutsch in Neues Deutschland vom 28./29.5.1988 und (auszugsweise) in SUH 1988, Nr.6, Dokumente, S.X.

²³ Nach dem Statut der KPdSU gehört die Unionsparteikonferenz zu den höchsten Parteiorganen; sie kann zwischen den Parteitagern vom ZK »zur Behandlung dringender Fragen der Politik der Partei« einberufen werden, wobei das ZK den Modus ihrer Durchführung festlegt; vgl. das Statut der KPdSU bei Schneider (Anm.3), S.211. Die 19. Unionsparteikonferenz war ein Gremium von 5000 Delegierten. Über seine Zusammensetzung vgl. im einzelnen den Bericht der Mandatsprüfungskommission vom 29.6.1988, in: M. Gorbatschow [u. a.], Die Zukunft der Sowjetunion. Die Debatte auf der Parteikonferenz der KPdSU (Köln 1988), S.480.

²⁴ Vollständiger Text des Einleitungsreferats in Pravda vom 29.6.1988, deutsch in Neues Deutschland vom 29.6.1988.

²⁵ Die Debattenbeiträge sind enthalten in: Gorbatschow [u. a.] (Anm.23).

²⁶ Deutscher Text der Entschlüsse *ibid.*, S.414ff. und in Neues Deutschland vom 6.7.1988, russisch in Pravda vom 5.7.1988.

nen zu treffenden Maßnahmen zur Demokratisierung der sowjetischen Gesellschaft und zur Reform des politischen Systems; sie schloß mit der Feststellung, daß diese Reform »eine große und angespannte Arbeit ist, die die Verabschiedung entsprechender Parteibeschlüsse und großer gesetzgeberischer Akte, einschließlich wesentlicher Änderungen der Verfassung der UdSSR und der Verfassungen der Unions- und der autonomen Republiken sowie des Statuts der KPdSU erfordert«. Den zu verabschiedenden »großen gesetzgeberischen Akten« war die siebente EntschlieÙung »über die Rechtsform« gewidmet.

Es ist gewiß nicht übertrieben, die 19. Unionsparteikonferenz als »einen Meilenstein in der ideologischen und gesellschaftlichen Entwicklung der Sowjetunion« zu bezeichnen. »Ganz offensichtlich hat die Konferenz die Position Gorbatschows bestätigt und damit gestärkt«²⁷. Die Perestrojka hat eine klare Kursbestimmung und einen mächtigen Schub erfahren. Die Umsetzung ihrer EntschlieÙungen in eine umfassende Rechtsreform wird einige Zeit, wahrscheinlich ein paar Jahre in Anspruch nehmen. Der Anfang wurde mit der ersten Revision der Verfassung der UdSSR und der Revision des Wahlrechts auf Unionsebene gemacht.

Einen Monat nach der Unionsparteikonferenz beschloß das ZK-Plenum am 29. Juli 1988 einen ersten Terminkalender für die unverzügliche Durchführung der rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Reform des politischen Systems. Die Veröffentlichung eines Gesetzentwurfs über die Änderung und Ergänzung der Verfassung der UdSSR und für ein neues Unionswahlgesetz wurde für Oktober 1988, ihre Einbringung in den Obersten Sowjet für dessen nächste Sitzung vorgesehen²⁸.

2. Das Recht als Hauptinstrument der Perestrojka. Die Umwandlung der UdSSR in einen sozialistischen Rechtsstaat

Gewiß war Glasnost das zunächst eingesetzte Mittel, um die Beschleunigung der Wirtschaft und hernach die Perestrojka insgesamt in Gang zu setzen. Denn um die Beseitigung der Mißstände in Wirtschaft, Politik und Kultur in Angriff nehmen zu können, mußten sie erst einmal beim Namen genannt und die Mittel und Wege ihrer Beseitigung in einer breiten Öffent-

²⁷ So A.-A. Guha, Reformschub. Anmerkungen zur 19. Parteikonferenz der KPdSU, in: Gorbatschow [u. a.] (Anm. 23).

²⁸ Vgl. Postanowlenie Plenuma ZK KPSS "O praktičeskoj rabote po realizacii rešenij XIX vsesojuznoj konferencii KPSS" [Über die praktische Arbeit zur Realisierung der Beschlüsse der 19. Unionskonferenz der KPdSU], in: Izvestija vom 31.7.1988.

lichkeit diskutiert werden; anders hätte die Perestrojka keine Abstützung in einer »Massenbasis« finden können, sie wäre nach dem Muster früherer »Kampagnen« schließlich im Sande verlaufen. So wurden die Massenmedien zum Herold der Perestrojka. Eine zuvor nie gekannte Meinungsfreiheit war die erste Errungenschaft der Perestrojka. Das alte Wortspiel, wonach in der Pravda (Die Wahrheit) keine Nachrichten stünden und in der Izvestija (Nachrichten) keine Wahrheit, war überholt. In einer offenen Gesellschaft wird Offenheit (Glasnost) auch weiterhin ein unentbehrliches Mittel für eine offene, demokratische Diskussion bleiben.

Die Erkenntnis, daß dem Recht bei der Durchsetzung der Perestrojka eine ganz zentrale Rolle zukommt, hat sich parallel zu dem Denkprozeß entwickelt, der bei der Beschleunigung der Wirtschaft seinen Ausgang nahm und in die Forderung nach Reform des politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft mündete.

Schon während des XXVII. Parteitages im Februar/März 1986 sagte der von Amts wegen zuständige Justizminister der UdSSR, B. V. Kravcov, in einem Interview, grundsätzlich gesehen könne keine Aufgabe der Perestrojka gelöst werden »ohne Vervollkommnung der rechtlichen Regelung des entsprechenden Gebiets der gesellschaftlichen Beziehungen«. Bezeichnend, daß Kravcov damals in gewohnter Manier nur von »Vervollkommnung« sprach²⁹.

Daß die neue Führung der UdSSR eine zumindest teilweise auch über das Wirtschaftsrecht hinausgreifende Rechtsreform beabsichtigte, ließ schon das Interview Kravcovs erkennen, machte dann aber vor allem der vom Präsidium des Obersten Sowjet und dem Ministerrat der UdSSR am 28. August 1986 verabschiedete, aus 38 Positionen bestehende Rechtsetzungsplan deutlich³⁰. Die neue Führung der UdSSR ließ auch alsbald erkennen, daß das bisherige »rechts nihilistische« Denken und Verhalten der Bürokratie und Bevölkerung überwunden werden müsse, sollte die Beschleunigung der sozial-ökonomischen Entwicklung Erfolg haben, denn diese sei »untrennbar von der Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit und Rechtsordnung sowie vom Schutz der Rechte und gesetzlichen Interessen der Bürger« – so hieß es in der auf die Effektuierung der bestehenden Rechtsordnung zielenden Verordnung des ZK der KPdSU vom 30. No-

²⁹ XXVII s-ezd KPSS i zadaci pravoochranitel'nych organov [Der XXVII. Parteitag der KPdSU und die Aufgaben der Rechtsschutzorgane], SGP 1986, Nr.6, S.10.

³⁰ VVS SSSR 1986, Nr.37, Pos.782. U. a. sah der Rechtsetzungsplan vor: ein Volksberatungs- und Referendumsgesetz, ein Presse- und Informationsgesetz, ein Gesetz über das gerichtliche Beschwerdeverfahren gegen rechtswidrige Handlungen von Amtsträgern, ein Gesetz über das Archivwesen, ein Gesetz über die Staatssicherheit.

vember 1986; sie prangerte die Rechtsverletzungen durch Staatsorgane und Betriebe an und forderte sie und vor allem die Rechtspflegeorgane »zur strikten Beachtung der Gesetze« auf³¹.

Nachdem das Januar-Plenum des ZK 1987 den »Kurs auf die Demokratisierung« gesetzt und eine über das Wirtschaftsrecht hinausgreifende Rechtsreform für erforderlich erklärt hatte, wurde die Rolle des Rechts als Instrument der Perestrojka immer deutlicher. Unter der bezeichnenden Überschrift »Das Gesetz – Instrument der Erneuerung« hieß es in der Pravda, die Perspektive sei: »Radikale Veränderungen im Rechtssystem sind herangereift. Im Rahmen der alten juristischen Bestimmungen, wie auch des alten Denkens, kann man die neuen umfangreichen Aufgaben nicht lösen«. Deshalb müsse »den revolutionären gesellschaftlichen Wandlungen, die den Kurs der Partei auf Beschleunigung und Perestrojka realisieren, eine ernsthafte Rechtsreform korrespondieren«³². Gewissermaßen als Folge des Januar-Plenums des ZK 1987 stellte der für Rechtsfragen zuständige ZK-Sekretär A. I. Luk'janov fest, daß »noch niemals das Arsenal unserer juristischen Konzeptionen, der geltenden Normen und der Rechtsakte so entschieden überprüft und erneuert wurde« wie in der Gegenwart. Nach den Kodifikationen des Sowjetrechts in den zwanziger Jahren und in den Jahren nach dem XX. Parteitag 1956 trete die Sowjetunion jetzt ein »in die dritte Etappe der Kodifizierung des gesamten Unions- und Republikrechts«; dadurch werde »die rechtliche Basis der Perestrojka, ihre rechtliche Absicherung geschaffen«³³. Beinahe überflüssig zu vermerken, daß für Gorbatschow selbstverständlich »Recht und Gesetz Werkzeuge bei der Umgestaltung sind«³⁴. Auf die Rolle des Rechts hat Gorbatschow bei vielen Gelegenheiten hingewiesen³⁵. Der diesbezügliche Höhepunkt ist

³¹ Text in Pravda vom 30.11.1986, abgedruckt in: Bjuulleten Verchovnogo Suda SSSR [Bulletin des Obersten Gerichts der UdSSR] 1987, Nr.1, S.3ff.

³² A. Vasil'ev, Zakon – instrument obnovlenija, Pravda vom 3.5.1987.

³³ A. I. Luk'janov, 70-letie sovetskoj gosudarstvennosti [70. Jahrestag der sowjetischen Staatlichkeit], SGP 1987, Nr.11, S.3ff. (11, 15). Luk'janov wurde im September 1988 Kandidat des Politbüros, im Oktober 1988 Erster Stellvertreter des Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR, über die »Liste« der KPdSU wurde er vom ZK in den Kongreß der Volksdeputierten gewählt, über die Quotenregelung vgl. unten S.735 ff. Im Mai 1989 wurde Luk'janov zum ersten Stellvertreter des Vorsitzenden des (neuen) Obersten Sowjet der UdSSR gewählt, Izvestija vom 30.5.1989.

³⁴ Gorbatschow (Anm.4), S.138.

³⁵ So z. B. auf dem ZK-Plenum am 25.6.1987: »Die organisatorische Seite der geplanten Umgestaltung muß ein umfassendes Programm der gesetzgeberischen Tätigkeit, der Gestaltung des Rechtsmechanismus für die Wirtschaftsreform einschließen«. Auf dem ZK-Plenum am 29.7.1988: »Verständlicherweise ist die Verwirklichung solcher großdimensionaler Vorhaben nur auf einer entsprechenden Rechtsgrundlage möglich. Mit der Demokratisierung

zweifelloos seine Äußerung im Herbst 1988, die aufdeckte, worum es bei der Reform des politischen Systems »eigentlich« geht: um »eine Revolution des Rechts«³⁶.

Inzwischen nämlich war die Idee der Perestrojka um eine zusätzliche Dimension erweitert worden. Im Frühsommer 1988 hatte die politische Führung der Sowjetunion die Umwandlung der UdSSR in einen »sozialistischen Rechtsstaat« zum Programm erhoben. Diese neue Zielsetzung der Perestrojka wurde parteiamtlich erstmals erwähnt in den am 27. Mai 1988 veröffentlichten »Thesen des ZK der KPdSU zur 19. Unionsparteikonferenz«³⁷. Die Konferenz selbst kam dann zu dem Schluß: Sie

»erachtet die Herausbildung eines sozialistischen Rechtsstaates als voll und ganz dem Sozialismus entsprechende Form der Organisation der politischen Macht als Sache von prinzipieller Bedeutung. Die Lösung dieser Aufgabe ist untrennbar verbunden mit der höchstmöglichen Gewährleistung der Rechte und Freiheiten des sowjetischen Menschen sowie der Verantwortung des Staates gegenüber dem Bürger und des Bürgers gegenüber dem Staat, mit der Anhebung der Autorität des Gesetzes und dessen strikter Einhaltung durch alle Partei- und Staatsorgane, gesellschaftlichen Organisationen, Kollektive und Bürger sowie mit der effektiven Arbeit der Rechtsschutzorgane. Die grundlegende Umgestaltung der Tätigkeit dieser Organe muß zum Kernstück der Justizreform werden«³⁸.

Die Entschließung der 19. Unionsparteikonferenz »Über die Rechtsreform« kündigte an, daß »dem Lande in den nächsten Jahren eine umfassende Rechtsreform« bevorstehe.

Der Kurs auf die Demokratisierung und nunmehr der Kurs auf den »sozialistischen Rechtsstaat« sind der konzentrierte Ausdruck dafür, daß das Recht im Sinne von Rechtsetzung zum Hauptinstrument der Perestrojka geworden ist. Denn kann man schon bei den »revolutionären Re-

der Tätigkeit der Sowjets hängt die Rechtsform aufs engste zusammen«. Schließlich auch wieder in seinem Schlußwort auf dem ZK-Plenum am 25.4.1989: »Es versteht sich, daß die Perestrojka, wie jede Revolution, es verstehen muß sich zu schützen, indem sie die Kraft der Überzeugung und die Kraft des Gesetzes gebraucht. In diesem Sinne wird die Herausbildung des Rechtsstaates immer sicherere Garantien schaffen einerseits für die Demokratisierungsprozesse, andererseits für den Schutz der demokratischen Umgestaltungen. Wir müssen die rechtlichen Hebel bei der Entwicklung der Perestrojka, bei der Entwicklung der Demokratie, bei der Erhöhung der Initiative jedes Menschen maximal nutzen«, Pravda vom 27.4.1989.

³⁶ So Gorbatschow in seinem Interview, in Der Spiegel 1988, Nr.43 (24.10.1988), S.26.

³⁷ Fundstellen siehe oben (Anm.22).

³⁸ So Ziff.4 der Entschließung »Über die Demokratisierung der sowjetischen Gesellschaft und die Reform des politischen Systems«, Fundstellen siehe oben (Anm.26).

formen, die auf ökonomischem Gebiet durchgeführt werden, bemerken, daß sie alle in rechtlicher Form verwirklicht werden«³⁹, so gilt dies in verstärktem Maße für die Reformen des politischen Systems der UdSSR. »Denn eines ist offensichtlich: mit dem Recht, das wir heute haben, unter Beibehaltung der bestehenden Vorstellungen und konzeptionellen Ansätze zum Verständnis des Rechts, ist es kaum möglich, den sozialistischen Rechtsstaat zu schaffen«⁴⁰. Das Recht im Sinne der Umgestaltung der sowjetischen Rechtsordnung in eine Rechtsordnung demokratischen und rechtsstaatlichen⁴¹ Charakters wird auch zum unmittelbaren Zweck der Reform des politischen Systems, dessen letztendliches Ziel die Veränderung der politisch-gesellschaftlichen Realitäten in eine gesellschaftliche Ordnung ist, die auf dem berühmten und jetzt in der Sowjetunion immer wieder zitierten Satz aus dem Manifest der Kommunistischen Partei basieren soll, wonach die freie Entwicklung eines jeden die Bedingung für die freie Entwicklung aller ist⁴². Drückt man diesen Befund in den marxistischen Kategorien der Basis-Überbau-Lehre aus, so ist in der Korrelation zwischen gesellschaftlich-ökonomischer Basis im Staat Sowjetunion und dem – juristischen – Überbau eine deutliche Akzentverschiebung zugunsten des letzteren zu konstatieren. Nicht das »Hauptprinzip«⁴³, die Abhängigkeit des Überbaus von der Basis (ihre »Widerspiegelung« im Über-

³⁹ So V. N. Kudrjavcev, *Pravo v pravovom gosudarstve* [Das Recht im Rechtsstaat], *Socialističeskaja Zakonnost'* 1989, Nr.1, S.5. Kudrjavcev, Direktor des Instituts für Staat und Recht der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, wurde im Oktober 1988 zum Vizepräsidenten der Akademie gewählt. Daß zum erstenmal ein Rechtsprofessor in dieses Amt gewählt wurde, wird als Ausdruck der erhöhten Bedeutung des Rechts und der Rechtswissenschaft in der Sowjetunion angesehen. Kudrjavcev wurde, wie Luk'janov, über die »Liste« der KPdSU vom ZK in den Kongreß der Volksdeputierten gewählt. Der Kongreß wählte ihn in die Kommission zur Vorbereitung des Gesetzes über die Verfassungsaufsicht in der UdSSR, *Izvestija* vom 11.6.1989; zur Verfassungsaufsicht siehe unten, S.747.

⁴⁰ So G. V. Mal'cev, *Pravo i vlast: k reforme politikopravovoj sfery sovetskogo obščestva* [Recht und Macht: Zur Reform der politisch-rechtlichen Sphäre der sowjetischen Gesellschaft], *Pravovedenie* 1988, Nr.6, S.6 ff. (12).

⁴¹ Zu den Inhalten des Begriffs »sozialistischer Rechtsstaat«, soweit diese aus den rechtspolitischen Dokumenten der 19. Unionsparteikonferenz deutlich werden, vgl. Th. Schweisfurth, *Die Sowjetunion im Aufbruch zum sozialistischen Rechtsstaat*, in: *Staat und Völkerrechtsordnung*, Festschrift für Karl Doehring, hrsg. von K. Hailbronner, G. Ress, T. Stein (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.98) (1989), S.903–921.

⁴² So z. B. Gorbatschow in seinem Bericht auf der 19. Unionsparteikonferenz, in *Neues Deutschland* vom 29.6.1988, S.5.

⁴³ So F. Engels in einem Brief an Bloch vom 21./22.9.1890, zitiert bei K. Westen, *Die rechtstheoretischen und rechtspolitischen Ansichten Josef Stalins* (1959), S.25; siehe dort auch die Darstellung der Basis-Überbau-Lehre.

bau), sondern die »rückwirkende Rolle des Überbaus« tritt in der Perestrojkapolitik in den Vordergrund. Mit dem Instrument des überbaukategorialen Rechts soll die gesellschaftlich-ökonomische Realität in der Sowjetunion verändert werden. An den Veränderungen der Rechtsordnung und der Wirksamkeit der neuen Rechtssetzungsakte ist daher ablesbar, ob und inwieweit die Politik der Perestrojka von programmatischen Reden und Parteibeschlüssen zur rechtlichen und gesellschaftlich-ökonomischen Realität wird; oder, wie es Luk'janov formuliert: ihre spezifische Gestalt erhält die Perestrojka »in der Entwicklung des staatlichen Überbaus«⁴⁴.

Ist Rechtsetzung für jede neu an die Macht gekommene Regierungsmehrheit in einem parlamentarischen Regierungssystem ein stets benutztes Instrument zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele, so ist das Besondere in der Sowjetunion der Perestrojka, daß die neue Regierung und ihre fachjuristischen Parteigänger die Verfassungs- und Gesetzesrecht mißachtende jahrzehntelange Praxis der Verwaltungsbehörden und Rechtspflegeorgane in noch nie dagewesener Schärfe anprangern, daß sie alle Zweige der bislang geltenden Rechtsordnung einer äußerst kritischen Prüfung unterziehen, daß sie auf der Basis dieser Prüfung eine Totalerneuerung der sowjetischen Rechtsordnung fordern und teilweise schon in die Wege geleitet haben, daß sie die Herausbildung einer »neuen«, »wirklichen«, nämlich verfassungs- und gesetzestreuen Rechtskultur für unabdingbar ansehen, wenn die Reform des politischen Systems Erfolg haben soll, und daß sie zu diesem Zweck eine gründliche Rechtserziehung sowohl der »juristischen Kader« wie der Bevölkerung insgesamt für erforderlich halten⁴⁵.

II. Die Rechtsreformen der Perestrojka bis zur Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988

Die Entschließung »Über die Rechtsreform« der 19. Unionsparteikonferenz begann mit der Feststellung, »daß seit dem Aprilplenium (1985) der KPdSU bedeutende Maßnahmen zur juristischen Fundierung der Umge-

⁴⁴ Luk'janov (Anm.33), S.8.

⁴⁵ Die juristische Diskussion findet zum großen Teil in der Tagespresse statt und natürlich in allen juristischen Fachzeitschriften, sie ist inzwischen so umfangreich, daß sie nicht im einzelnen zitiert werden kann. Viele Diskussionsgegenstände werden behandelt bei S. S. Alexejev, Perestrojka und das Recht in der Sowjetunion. Fragen, Überlegungen, Prognosen (Heidelberg 1988); siehe auch K. Westen, Perestrojka und Rechtsordnung, in Osteuropa 1988 (Heft 5), S.329–348; H. Roggemann, Rechtsreformen in der Sowjetunion, Zeitschrift für Rechtspolitik 1989, S.100–105.

staltung realisiert worden sind. Sie dürfen jedoch lediglich als Beginn einer bedeutenden, mit der Herausbildung des sozialistischen Rechtsstaates verbundenen Arbeit aufgefaßt werden«⁴⁶.

Die »juristische Fundierung der Umgestaltung« zeigt sich in einer Reihe bedeutsamer Reformgesetze und anderer Rechtsetzungsakte, die hier ausführlich nicht behandelt werden können. Auf die wichtigsten soll jedoch hingewiesen werden, um die Chronik der Perestrojka-Rechtsetzung in ihrer ersten Phase bis hin zur Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988 aufzuzeigen.

Da die Beschleunigung des sozial-ökonomischen Systems am Anfang der Perestrojka stand, bildete das Wirtschaftsrecht den Schwerpunkt der ersten Reformphase der sowjetischen Rechtsordnung.

Im Sommer 1986 wurde die staatliche Qualitätskontrolle für Industrieerzeugnisse eingeführt⁴⁷. Mit der Verabschiedung des »Gesetzes über individuelle Arbeitstätigkeit« am 19. November 1986 erfolgte eine erste Regelung für den nichtstaatlichen (privaten) Sektor der Volkswirtschaft; dabei handelt es sich um eine Handwerks- und Kleingewerbeordnung, die bestimmte Bereiche der ehemaligen »Schattenwirtschaft« legalisiert. Die prioritäre Verabschiedung dieses Gesetzes ist sicher erfolgt, um eine breite Zustimmung der Bevölkerung für die Perestrojka insgesamt zu fördern⁴⁸.

Um die Jahreswende 1986/87 erfolgte durch mehrere Rechtsakte eine Dekonzentration der Außenwirtschaftskompetenzen, wodurch zahlreiche, bisher dem Außenhandelsministerium der UdSSR unterstellte Allunions-Außenhandelsorganisationen den Wirtschaftsfachministerien unterstellt wurden und den Unionsrepubliken das Recht zur Bildung eigener Republik-Außenhandelsorganisationen sowie einer Reihe von Großbetrieben das Recht zur Bildung eigener Außenhandelsfirmen eingeräumt wurde⁴⁹. Besonders hervorzuheben sind zwei Ministerrats-Verordnungen

⁴⁶ Neues Deutschland vom 6.7.1988.

⁴⁷ Položenie po organizacii raboty gosudarstvennoj priemki [Ordnung über die Arbeitsorganisation der staatlichen Abnahme] vom 28.7.1986, in Bjuleten normativnych aktov ministerstv i vedomstv SSSR 1987, Nr.2, S.6ff. Inzwischen ist der Entwurf eines »Gesetzes der UdSSR über die Produktqualität und den Schutz der Verbraucherrechte« veröffentlicht worden, Izvestija vom 11.2.1989.

⁴⁸ Zakon SSSR ob individual'noj trudovoj dejatel'nosti [Gesetz der UdSSR über individuelle Arbeitstätigkeit], VVS SSSR 1986, Nr.47, Pos.964, deutscher Text des Gesetzes in WGO-MfOR 1986, S.369ff.; dazu ausführlich Th. Schweissfurth, Die Komplementarität persönlichen Nutzens und gesellschaftlichen Interesses, in OER 1988, S.1-18.

⁴⁹ Dazu B. Meissner, Grundlagen und Entwicklungsphasen der sowjetischen Außenwirtschaftsorganisation, in: Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Welt-

vom 13. Januar 1987, durch die die rechtliche Basis für die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen unter ausländischer Kapitalbeteiligung geschaffen wurde⁵⁰. Inzwischen hat eine Verordnung des Ministerrats der UdSSR vom 2. Dezember 1988 allen Staatsbetrieben und den Produktionsgenossenschaften zum 1. April 1989 das Recht zu unmittelbaren Außenwirtschaftsbeziehungen eingeräumt; die Verordnungen vom 13. Januar 1987 sind mehrmals ergänzt und novelliert worden⁵¹.

Der für die Masse der sowjetischen Industriebetriebe bisher bedeutsamste Rechtsakt war die Verabschiedung des »Gesetzes über den staatlichen Betrieb (Vereinigung)« am 30. Juni 1987. Er führte einschneidende Neuerungen im Wirtschaftsverwaltungs- und Betriebsverfassungsrecht ein, die auf die Entkoppelung der Betriebe von der Detailängelung durch die Industriefachministerien zielen⁵². Das vorerst letzte der großen Wirtschaftsreformgesetze ist das vom Obersten Sowjet am 26. Mai 1988 beschlossene »Gesetz über das Genossenschaftswesen«. Es gestattet die wirtschaftliche Betätigung im nichtstaatlichen (gleichwohl »sozialistischen«)

wirtschaftsrecht, Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern (Köln 1988), S.339ff., insbes. S.359ff.

⁵⁰ Beide Verordnungen sind abgedruckt in SPP SSSR 1987, Nr.8, Pos.38, deutscher Text in JfOR 1987, S.189 und SPP SSSR 1987, Nr.9, Pos.40, deutscher Text in WGO-MfOR 1987, S.22ff.; dazu ausführlich Th. Sch weis furth, Die Rechtsgrundlagen für Gemeinschaftsunternehmen in der Sowjetunion, in RIW 1987, S.489ff.; J. Karl, Die Joint-venture-Gesetzgebung in der Sowjetunion und der Volksrepublik China, in OER 1988, S.19ff.; H.-J. Rodenbach, Gemeinsame Unternehmen in der UdSSR, in WGO-MfOR 1987, S.15ff.; ders., Vorschriften über gemeinsame Unternehmen unter Beteiligung von Mitgliedsländern des RGW, in JfOR 1987, S.179ff.

⁵¹ Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR o dal'nejšem razvitii vnešneekonomičeskoj dejatel'nosti gosudarstvennyh, kooperativnyh i inych obščestvennyh predprijatij, ob-edinenij i organizacij [Verordnung des Ministerrats der UdSSR über die weitere Entwicklung der Außenwirtschaftstätigkeit der staatlichen, genossenschaftlichen und anderen gesellschaftlichen Betriebe, Vereinigungen und Organisationen], SPP SSSR 1989, Nr.2, Pos.7; dazu J. P. Waehler, Zweite Novelle zum Recht Gemeinsamer Unternehmen in der UdSSR, in RIW 1989, S.21ff., sowie Th. Sch weis furth, Novellierungen und Ergänzungen der Rechtsgrundlagen für Gemeinschaftsunternehmen in der UdSSR. Ihre völkerrechtliche Absicherung durch den deutsch-sowjetischen Investitionsschutzvertrag vom 13. Juni 1989, in RIW 1989, S.673-679.

⁵² Zakon SSSR o gosudarstvennom predprijatii (obedinenii), VVS SSSR 1987, Nr.26, Pos.385; deutscher Text des Gesetzes in: J. Huffs chmid (Hrsg.), Glasnost/Perestrojka. Die Wirtschaftsreform in der Sowjetunion, Bd.3 (Köln 1987), S.80ff.; W. Sch rettl, Das sowjetische Betriebsgesetz, Ein Vergleich von Entwurf und Endfassung. Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr.121 (1987). Inzwischen ist der Entwurf eines »Gesetzes der UdSSR über die Erfindertätigkeit« veröffentlicht worden, von dessen Inkrafttreten man sich eine wesentliche Beschleunigung der »Einführung neuer Techniken in der industriellen Produktion« verspricht, Pravda vom 27.12.1988.

Sektor der Volkswirtschaft in weitaus größerem Umfang als das Gesetz über die individuelle Arbeitstätigkeit vom 19. November 1986⁵³.

Von den Rechtsetzungsakten der Perestrojka außerhalb des Wirtschaftsrechts sind die folgenden hervorzuheben: In Ergänzung einer Verordnung aus dem Jahre 1970⁵⁴ wurden am 28. August 1986 Bestimmungen über die Ein- und Ausreise in persönlichen Angelegenheiten erlassen, die den Sowjetbürgern zwar keineswegs eine völlig freie Ein- und Ausreise gewähren, die aber doch eine Abkehr von der bisher praktizierten Geheimhaltung von den Bürger unmittelbar betreffenden Rechtsnormen zum Ausdruck bringen und insofern zumindest als ein Sieg des »Prinzips Glasnost« zu werten sind⁵⁵.

Am 30. Juni 1987 wurde das »Gesetz über das gerichtliche Beschwerdeverfahren gegen rechtswidrige Handlungen von Amtsträgern, die die Rechte der Bürger beeinträchtigen« verabschiedet⁵⁶. Dieses in der »Zeit der Stagnation« lange verzögerte »Gesetz nach Art.58 Abs.2« der Verfassung der UdSSR von 1977 führt zwar nicht die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Sowjetunion ein, eröffnet aber den Rechtsweg zu ordentlichen Gerichten für Anfechtungsklagen gegen rechtswidrige Verwaltungsakte, dies allerdings nur gegen Akte einzelner Amtsträger. Da die Mehrzahl der Verwaltungsakte jedoch in Form von Kollegialentscheidungen ergeht, wird es von Befürwortern einer generellen gerichtlichen Kontrolle der Ver-

⁵³ Zakon SSSR o kooperacii v SSSR, VVS SSSR 1988, Nr.22, Pos.355; dazu Th. Schweisfurth, Das neue Genossenschaftsgesetz der UdSSR. Ein Schritt auf dem Weg zur sozialistischen Marktwirtschaft?, in Neue Zürcher Zeitung vom 20./21.8.1988; ders., Steiniger Boden für die sowjetischen Genossenschaften. Anfangsschwierigkeiten und ideologische Widerstände, *ibid.*, vom 2./3.4.1989; V. F. Jakovlev, Zakon o kooperacii – fundamental'nyj akt ekonomičeskoj reformy [Das Gesetz über die Genossenschaften – ein fundamentaler Akt der Wirtschaftsreform], Pravovedenie 1989, Nr.1, S.50ff.

⁵⁴ SPP SSSR 1970, Nr.18, Pos.139.

⁵⁵ SPP SSSR 1986, Nr.31, Pos.163, deutscher Wortlaut der neuen Bestimmungen in WGO-MfOR 1987, S.129ff.; dazu E. Paetzold, Die Novelle von 1986: Liberalisierung der sowjetischen Ein- und Ausreisebestimmungen? WGO-MfOR 1987, S.125ff.; K.-J. Kuss, Das Recht auf Ausreise und Auswanderung in der Gesetzgebung sozialistischer Staaten, in Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1987, S.305ff.

⁵⁶ VVS SSSR 1987, Nr.26, Pos.388; Novellierung dieses Gesetzes am 20.10.1987 in VVS SSSR 1987, Nr.42, Pos.692; deutscher Wortlaut in: JfOR 1987, S.425ff.; dazu K.-J. Kuss, Gerichtliche Verwaltungskontrolle in der Sowjetunion: Eine überfällige Reform, in: JfOR 1987, S.271ff.; W. Lassalle, Zur Einführung des gerichtlichen Verwaltungsschutzes in der Sowjetunion durch Gesetz vom 30. Juni 1987, in WGO-MfOR 1987, S.221ff. (237ff.) auch deutscher Wortlaut in der geänderten Fassung des Gesetzes vom 20.10.1987. A. Blankenagel, Die Neuregelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der UdSSR, in Die Verwaltung 1989, S.93ff.

waltung heftig kritisiert und als »eine Totgeburt« bezeichnet⁵⁷. Kandidaten für die Wahl zum Kongreß der Volksdeputierten versprachen, sich im neuen Obersten Sowjet für die Novellierung dieses »undemokratischen« Gesetzes einzusetzen⁵⁸. Die 19. Unionsparteikonferenz forderte zumindest, daß »die Anwendungspraxis des Gesetzes vervollkommnet werden« müsse⁵⁹.

Gleichfalls am 30. Juni 1987 beschloß der Oberste Sowjet das »Gesetz über die Volksberatung wichtiger Fragen des staatlichen Lebens«. Es regelt das Verfahren der öffentlichen Diskussion wichtiger Gesetzgebungsprojekte, wie es auch früher schon praktiziert worden ist⁶⁰. Die Ankündigung des Rechtsetzungsplans vom 28. August 1986 über den Erlaß eines »Volksberatungs- und Referendumsgesetzes«⁶¹ ist damit nur halb eingelöst worden. Die am 1. Dezember revidierte Verfassung der UdSSR bestimmt jetzt in Art.108 Abs.3 Ziff.13, daß Beschlüsse zur Durchführung von Referenden zur ausschließlichen Zuständigkeit des Kongresses der Volksdeputierten gehören.

Durch ein Dekret (*ukaz*) des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR vom 5. Januar 1988 wurde eine »Ordnung über die Bedingungen und das Verfahren der psychiatrischen Hilfeleistung« bestätigt⁶². Eine von Otto Luchterhandt durchgeführte Analyse dieser Ordnung kommt zu der Einschätzung, daß sie »durchaus von dem politischen Willen geprägt ist, den Rechtsschutz des angeblich Kranken und die Kontrolle über die Fachmediziner durchgreifend zu verbessern«. Insbesondere bemüht sie

⁵⁷ So A. M. Jakovlev, Abteilungsleiter im Institut für Staat und Recht der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, in *Literaturnaja Gazeta* vom 8.6.1987. Aus der sowjetischen Literatur vgl. D. N. Bachrach, *Obščaja i special'naja Zaloby* [Allgemeine und besondere Beschwerde], *Pravovedenie* 1987, Nr.6, S.35ff.; B. T. Bezlepkin, *Zakonodatel'nye problemy sudebnoj zaščity prav graždan* [Gesetzgebungsprobleme des gerichtlichen Schutzes der Bürgerrechte], *Pravovedenie* 1987, Nr.1, S.19ff.; ders., *Novye garantii konstitucionnyh prav graždan* [Neue Garantien der Verfassungsrechte der Bürger], *Pravovedenie* 1988, Nr.4, S.39ff.; V. I. Šiškin, *Sudebnaja zaščita ot nepravomernych dejstvij dolžnostnyh lic* [Gerichtlicher Schutz vor rechtswidrigen Handlungen von Amtsträgern], *SGP* 1989, Nr.3, S.23ff.

⁵⁸ So V. M. Savickij, Leiter der Abteilung Sozialistische Gesetzlichkeit im Institut für Staat und Recht der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, in *Sovetskaja Justicija* 1989, Nr.5, S.6.

⁵⁹ Vgl. Ziff.5 der Entschließung »Über den Kampf gegen den Bürokratismus«, in *Neues Deutschland* vom 6.7.1988.

⁶⁰ VVS SSSR 1987, Nr.26, Pos.387, deutscher Wortlaut des Gesetzes in: *JfOR* 1987, S.433ff.; vgl. dazu weiter E. Paetzold, *Gesetz über die Volkssprache*, *ibid.*, S.429ff.

⁶¹ Vgl. dazu oben (Anm.30).

⁶² VVS SSSR 1988, Nr.2, Pos.19.

sich »um eine genauere Umschreibung der materiellen Voraussetzungen für die Ergreifung psychiatrischer Zwangsmaßnahmen« und führt auch den gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz zugunsten des betroffenen Bürgers ein⁶³.

Schließlich sind noch anzuführen das den Art.50 Verf. UdSSR ausführende Dekret des Präsidiums des Obersten Sowjet »Über das Verfahren der Organisation und Durchführung von Versammlungen, Kundgebungen, Straßenumzügen und Demonstrationen in der UdSSR«⁶⁴ und das Dekret »Über Pflichten und Rechte der inneren Truppen des Innenministeriums der UdSSR beim Schutz der gesellschaftlichen Ordnung«⁶⁵, beide vom 28. Juli 1988. In beiden Fällen handelt es sich um erstmalige Regelungen der betreffenden Materie. In der Debatte über die Bestätigung dieser Dekrete durch den Obersten Sowjet sind beide wegen der teilweisen Unbestimmtheit ihrer Bestimmungen kritisiert, von ihren Befürwortern aber als Schritte zum Aufbau des sozialistischen Rechtsstaates eingestuft worden⁶⁶.

⁶³ O. Luchterhandt, Die psychiatrische Zwangsbehandlung in der UdSSR nach altem und neuem Recht, in WGO-MfOR 1988, S.151 ff. (164, 166, 167).

⁶⁴ VVS SSSR 1988, Nr.31, Pos.504. In Ergänzung dazu wurden landesrechtliche Bestimmungen über die ordnungswidrigkeits- und strafrechtliche Verantwortlichkeit bei Verletzungen des Demonstrationsrechts erlassen, so von der RSFSR in: VVS RSFSR 1988, Nr.31, Pos.1005.

⁶⁵ VVS SSSR 1988, Nr.31, Pos.505.

⁶⁶ Vgl. Izvestija vom 31.10.1988. Unter wie großen Widerständen seitens der konservativen Gegner der Perestrojka einerseits und nationalistischer Radikaler andererseits indessen der Aufbau des sozialistischen Rechtsstaates Sowjetunion vonstatten geht, zeigen die Vorgänge in Tiflis vom 9.4.1989. Dort war es aus Anlaß von Forderungen auf Loslösung der Abchasischen Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik aus dem Staatsverband der Georgischen SSR in den Tagen vor dem 9.4.1989 zu spontanen, nach dem Demonstrations-Dekret vom 28.7.1988 nicht genehmigten Versammlungen unter freiem Himmel, Kundgebungen und Demonstrationen gekommen. Im Laufe dieser Zusammenkünfte trat jedoch »die abchasische Frage« zurück und Forderungen auf Austritt der Georgischen SSR aus dem Staatsverband der UdSSR in den Vordergrund. Daraufhin wurden Truppen des Innenministeriums der UdSSR eingesetzt, um die Demonstrationen aufzulösen, nach Presseberichten mit der ausdrücklichen Weisung versehen, keine Waffen einzusetzen. Dennoch kam es zum Einsatz von Gas und Spaten als Schlagwaffen. 16 Personen wurden dabei getötet und über 250 verletzt, darunter auch 90 Angehörige des Militärs und der (georgischen) Miliz. Oberster Sowjet und Ministerrat der Georgischen SSR erklärten den 11. April 1989 zum nationalen Trauertag für die Opfer. Zur Aufklärung der Vorgänge, insbesondere der Verantwortlichkeit für den Truppeneinsatz, wurde eine georgische Untersuchungskommission eingesetzt, Tbilissi: predstoit rassledovanie [Tiflis: eine Untersuchung steht bevor], Moskovskie Novosti vom 16.4.1989. Vgl. auch das Interview mit georgischen Wissenschaftlern über die Ermittlungen des Giftgaseinsatzes in Tiflis, Der Tagesspiegel vom 3.6.1989. In den Debatten des neu konstituierten Kongresses der Volksdeputierten der UdSSR verlangten mehrere Abgeordnete Aufklärung über den Truppeneinsatz in Tiflis, der Kongreß setzte ebenfalls eine Untersuchungskommission ein, Izvestija vom 1.6.1989.

Verglichen mit dem früheren, der Willkür der Verwaltung keinerlei Schranken setzenden, »rechtsfreien« Raum wird man beide Dekrete als bemerkenswerte Schritte zur Rechtssicherheit ansehen dürfen. Allerdings gewähren beide Dekrete keinen gerichtlichen Rechtsschutz.

III. Das Prozedere der Verfassungsversion von 1988

Nach Art.174 Verf. UdSSR 1977 erfolgen Änderungen der Verfassung durch Zweidrittelmehrheitsbeschluß des Obersten Sowjet der UdSSR. Das Verfahren der Verfassungsänderung bis zu diesem Beschluß am 1. Dezember 1988 verlief in folgender Weise: Auf dem ZK-Plenum am 29. Juli 1988 wurde eine ZK-Kommission mit der Ausarbeitung der Entwürfe eines Verfassungsänderungs- und eines Unionswahlgesetzes entsprechend den Resolutionen der 19. Unionsparteikonferenz beauftragt⁶⁷. Mitte Oktober wurden beide Entwürfe im Namen des ZK der KPdSU dem Obersten Sowjet zugeleitet; dessen Präsidium beschloß am 21. Oktober 1988, die Entwürfe zum Zwecke »allgemeiner Volksberatung« zu veröffentlichen, beauftragte die (aus 66 Mitgliedern bestehenden) Gesetzgebungskommissionen seiner beiden Kammern, die im Zuge der Volksberatung eingehenden Stellungnahmen zu prüfen, »entsprechende Vorschläge« zu machen und diese jeweils in einem Fünf-Tage-Rhythmus bis zum 25. November 1988 dem Präsidium des Obersten Sowjet zuzuleiten⁶⁸. Die Gesetzgebungskommissionen bildeten aus ihrer Mitte eine aus zehn Personen bestehende Unterkommission (die »Deputiertenvorbereitungskommission«), die ihrerseits zwei aus Experten bestehende Arbeitsgruppen berief, jeweils zuständig für das Verfassungsänderungs- bzw. das Wahlgesetz⁶⁹.

Die ZK-Entwürfe beider Gesetze wurden am 22. Oktober 1988 veröffentlicht⁷⁰. Die danach einsetzende und bis zum 25. November 1988 andauernde »allgemeine Volksberatung« steht in scharfem Kontrast zu der viermonatigen »allgemeinen Volksdiskussion«, die der Verabschiedung der Verfassung der UdSSR 1977 vorangegangen war⁷¹. Wurde damals unver-

⁶⁷ Vgl. den entsprechenden ZK-Beschluß oben (Anm.28).

⁶⁸ Vgl. die Verordnung des Präsidiums des Obersten Sowjet vom 21.10.1988 in VVS SSSR 1988, Nr.43, Pos.662 und Pravda vom 22.10.1988.

⁶⁹ Izvestija vom 11.11.1988 und vom 25.11.1988 (Kto prinimaet popravki? [Wer nimmt die Abänderungen an?]); VVS SSSR 1988, Nr.44, S.769.

⁷⁰ Pravda vom 22.10.1988.

⁷¹ Vgl. dazu Th. Schweisfurth, Verfassungsgebung und Verfassung in einem Staat des »realen Sozialismus«. Anmerkungen zur Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977, in ZaöRV 39 (1979), S.740 (747f.).

kennbar eine »allgemeine Zustimmung« manipuliert, die den Zweck hatte, die ideologische Einheit der »neuen historischen Menschengemeinschaft« zu demonstrieren, so gab es zwar auch diesmal zahlreiche Zustimmungserklärungen, kennzeichnend für die Volksberatung waren aber die vielfältigen, teils heftigen Widersprüche zu einzelnen Bestimmungen der Entwürfe, und die damit verbundenen Änderungsvorschläge. Die Diskussion spielte sich in den Massenmedien ab, vor allem in der Tagespresse, in der sich auffallend viele Fachjuristen zu Wort meldeten, die wegen der Kürze der Volksberatung keine Gelegenheit hatten, die Gesetzesentwürfe in ihren Fachzeitschriften unter die Lupe zu nehmen. Diese Stellungnahmen wären gewiß einer eigenen gründlichen Analyse wert⁷².

Ein Strang der Volksberatung lief in Form von Zuschriften direkt zum Obersten Sowjet und gelangte durch Presseberichte über die Arbeit der »Deputiertenvorbereitungskommission« zumindest teilweise an die breite Öffentlichkeit. Daß in der Kommission – diesen Berichten zufolge – »stürmische Debatten« stattfanden⁷³, ist kaum zu bezweifeln, wohl aber, daß die Gesetzgebungskommissionen beider Kammern »alle« beim Obersten Sowjet eingegangenen Vorschläge aus der Volksberatung »aufmerksam geprüft haben«⁷⁴, bedenkt man die in die Tausende gehende Zahl der Vorschläge⁷⁵ und die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit.

Der Effekt der »allgemeinen Volksberatung« auf die Ausformulierung der Gesetzesentwürfe besteht darin, daß 32 von 62 Artikeln des Wahlgesetzentwurfs und 26 von 55 Artikeln des Gesetzesentwurfs über die Verfassungsänderung in abgeänderter Fassung dem Obersten Sowjet zur endgültigen Beschlußfassung vorgelegt wurden⁷⁶. Dabei handelt es sich durchaus um eine Reihe substantieller Änderungen, die auch in den schließlich verabschiedeten Gesetzen beibehalten wurden.

Den politischen Effekt »dieses nach Inhalt und Anspannung ungewöhn-

⁷² Ein erstes Unternehmen in dieser Richtung ist E. Paetzold, Die Diskussion zum Entwurf der neuen sowjetischen Verfassung, in *Recht in Ost und West* 1989, S.38 ff.

⁷³ So M. Kustapin, *Važnye popravki* [Wichtige Abänderungen], *Izvestija* vom 16.11.1988; weitere Berichte, *ibid.*, vom 11.11.1988 und 20.11.1988. Siehe auch das Interview des Vorsitzenden der »Deputiertenvorbereitungskommission« V.G. Lomonosov in *Pravda* vom 18.11.1988.

⁷⁴ So Gorbatschow vor dem Obersten Sowjet am 29.11.1988, *Izvestija* vom 30.11.1988.

⁷⁵ Die Angaben schwanken: Gorbatschow sprach von mehr als 300000 Vorschlägen, in *Izvestija* vom 30.11.1988; in einem Bericht über die Sitzung des Präsidiums des Obersten Sowjet am 26.11.1988 werden »mehr als 250000« genannt, in *VVS SSSR* 1988, Nr.48, S.799.

⁷⁶ Den Vorlagebeschluß faßte das Präsidium des Obersten Sowjet am 26.10.1988, in *VVS SSSR* 1988, Nr.48, S.799; die Zahlenangaben bei Gorbatschow, in *Izvestija* vom 30.11.1988.

lichen Monats der allgemeinen Volksberatung« sah die *Izvestija* in der »deutlich wahrgenommenen Überwindung der politischen Trägheit der Gesellschaft«, im »Anwachsen der (staats-)bürgerlichen Aktivität der Sowjetmenschen, ihrer lebendigen und offenen Interessiertheit an der Verwirklichung der Reform des politischen Systems«⁷⁷. Das Engagement weiter Kreise der Bevölkerung bei den Vorwahl-, den Wahlversammlungen und bei der Wahl zum Kongreß der Volksdeputierten selbst am 26. März 1989 zeigt, daß dies wohl kein voreiliges Urteil war.

Kritisiert worden ist die Kürze der »allgemeinen Volksberatung«. Gorbatschow wies diese Kritik mit drei Argumenten zurück: erstens gäben Maßstab und Charakter, Offenheit und völlige Meinungsfreiheit der Volksberatung Grund zu der Annahme, daß die Gesetzesprojekte einer »sorgfältigen Expertise« unterzogen worden wären; zweitens seien die Reformprojekte ja schon lange vor und nach der 19. Unionsparteiokonferenz breit diskutiert worden; drittens hätte eine Verschiebung der Gesetzesprojekte die Umgestaltung insgesamt gebremst und die weiter vorgesehenen Etappen der Reform des politischen Systems verzögert⁷⁸. Dieses dritte Argument war für Gorbatschow sicher das ausschlaggebende: den »Bremsern« keine Chance geben, sondern »durchstarten zur politischen Reform«⁷⁹ gemäß der Maxime »Weiter, weiter, weiter!«⁸⁰.

Die Debatte in der Sitzung des Obersten Sowjet am 29. November bis 1. Dezember 1988 führte zu weiteren Änderungen an den Gesetzesentwürfen⁸¹. Wenn sich an ihr auch nur 37 Deputierte beteiligen konnten – auch hier spielte der Termindruck sicher eine Rolle – so bot der Oberste Sowjet – nach der kontrovers verlaufenen Maisitzung 1988, auf der das Gesetz über das Genossenschaftswesen beraten worden war – zum zweiten Mal nicht mehr das jahrzehntelang gewohnte Bild »einmütiger Zustimmung«⁸². Auch bei der Endabstimmung über das Verfassungsänderungsgesetz am 1. Dezember 1988 trat dies, in sehr bescheidenem Ausmaß, zutage: bei 686 abgegebenen Stimmen im Nationalitätensowjet gab es 657 Ja-Stimmen, 3 Nein-Stimmen und 26 Enthaltungen; im Unionsowjet war das Verhältnis der 690 abgegebenen Stimmen 687 zu 2 zu 1. »Das fällt quanti-

⁷⁷ *Izvestija* vom 26.11.1988.

⁷⁸ Siehe Anm.74.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ So der Titel eines antistalinistischen Theaterstücks von Michail Schatrow, siehe A. H. Law, *Theater in der Sowjetunion*, in *Osteuropa* 1989 (Heft 2–3), S.101 ff., 116.

⁸¹ Sie wurden zusammenfassend aufgezählt vom Vorsitzenden der Gesetzgebungskommission des Unionsowjets G. P. Razumovskij, *Izvestija* vom 2.12.1988.

⁸² Die Debattenbeiträge sind abgedruckt in *Izvestija* vom 30.11.1988, 1. und 2.12.1988.

tativ nicht ins Gewicht, qualitativ ist es ein wichtiges Signal⁸³. Die Annahme des neuen Wahlgesetzes erfolgte einstimmig.

IV. Der Gegenstand der Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988

Bei der Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988 handelt es sich um eine Teilrevision der sowjetischen Verfassung vom 7. Oktober 1977. Sie betrifft das Staatsorganisationsrecht. Den Schwerpunkt der Reform bildet die Neustrukturierung des Systems der Obersten Staatsorgane der UdSSR und Änderungen der Vorschriften über das Wahlsystem (einschließlich der Verabschiedung des neuen Unions-Wahlgesetzes) und über das Sowjetsystem. Gesetzgebungstechnisch wird diese Reform vollzogen durch eine Neuformulierung und Neuverkündung der Kapitel 12, 13 und 15 der Verfassung von 1977. Diese Neuformulierung macht auch Änderungen einiger außerhalb dieser Kapitel stehenden Verfassungsartikel erforderlich; sie betreffen vor allem die Rechtsstellung des Sowjetdeputierten, den Ministerrat der UdSSR und die höchsten Organe der Staatsgewalt in den Unions- und Autonomen Republiken. Geändert wurden schließlich auch drei die Justiz betreffende Artikel des Kapitels 20 der Verfassung von 1977. Nicht einbezogen in die Verfassungsreform war eine grundsätzliche Neugestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses. Dennoch bildete der sowjetische Föderalismus einen der heißesten Diskussionspunkte in der »allgemeinen Volksberatung«, weil nämlich das Bund-Länder-Verhältnis indirekt berührt wird durch die Verfassungsartikel über die personelle Zusammensetzung und die Kompetenzen der obersten Bundesorgane. Darauf wird zurückzukommen sein.

In der »allgemeinen Volksberatung« und in der rechtswissenschaftlichen Reformdiskussion der Fachjuristen wurden viel weiterreichende, die Präambel, das Kapitel 2 (Das Wirtschaftssystem) und das Kapitel 7 (Grundrechte und -pflichten) betreffende Reformvorschläge zur Sprache gebracht. Am radikalsten waren Vorschläge zur Verabschiedung einer völlig neuen Verfassung⁸⁴. Von der politischen Führung wurde die Reformbedürftigkeit auch anderer Teile der Verfassung durchaus anerkannt, aber

⁸³ So die Moskau-Korrespondentin der Frankfurter Rundschau (FR), Elfie Siegl, FR vom 9.12.1988.

⁸⁴ Sie kamen auch in der Deputiertenvorbereitungskommission zur Sprache, vgl. das Interview mit dessen Vorsitzenden V. G. Lomonossov, Pravda vom 18.11.1988. Angeregt wurde auch, daß der neue Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR sogleich eine Kommission zur Ausarbeitung einer völlig neuen Verfassung bilden solle, G. Antonova, Čoby zakon dejstvoval [Damit das Gesetz wirkt], Pravda vom 5.11.1988; auch A. Move, *ibid.*

dies sei »eine Sache der weiteren Arbeit«, für die die weitergehenden Reformvorschläge eine gute Diskussionsbasis böten. Die Sowjetunion habe den Weg radikaler Reformen des wirtschaftlichen und politischen Systems gerade eben betreten⁸⁵. In seinem Schlußwort nach Annahme des Verfassungsänderungsgesetzes stimmte Gorbatschow jenen Debattenrednern zu, die in dem Verfassungsänderungsgesetz keineswegs »ein in jeder Hinsicht absolut vollkommenes Dokument« sehen. Wenn die Erfahrung zeigen werde, daß Korrektive nötig seien, werde man sie vornehmen. Jetzt jedenfalls sei den radikalen Veränderungen des politischen Systems erst einmal grünes Licht gegeben⁸⁶.

V. Die neue Struktur der obersten Bundesorgane der UdSSR. Organbestellung

Vorweg hervorzuheben ist, daß die Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988 eines der von der 19. Unionsparteikonferenz beschlossenen Reformziele mit »Schlüsselbedeutung« für die Reform des politischen Systems noch nicht angesteuert hat: »die Abgrenzung der Funktionen der Partei- und Staatsorgane«⁸⁷. Mit dieser Abgrenzung wird eine Gewaltenteilung zwischen Parteigewalt und Staatsgewalt angestrebt⁸⁸. Der Art.6 Verf. UdSSR 1977, die die obersten Parteiorgane als staatsorganschaftliche Entscheidungsträger ausweist⁸⁹, blieb (noch) unverändert. Man darf darauf gespannt sein, ob dieser Artikel in einer der folgenden Reformetappen aufgehoben oder umformuliert wird. Die neue Organstruktur betrifft also nur die »reinen« Staatsorgane.

1. Der Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR. Neuerungen des Unionswahlrechts

Der Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR (künftig: KVD) und nicht mehr der Oberste Sowjet der UdSSR wird nunmehr als das »höchste Organ der Staatsgewalt« bezeichnet, Art.108 n. F.⁹⁰. Er ist ein Mammut-

⁸⁵ Gorbatschow am 29.11.1988 im Obersten Sowjet, Izvestija vom 30.11.1988.

⁸⁶ Izvestija vom 2.12.1988. Zu den nachfolgenden Ausführungen sei vergleichsweise hingewiesen auf G. Brunner/C. Schmidt, Die sowjetische Verfassungsreform vom Dezember 1988, OER 1989, S.77-95.

⁸⁷ Vgl. Ziff.4 der zweiten Entschließung, Neues Deutschland vom 6.7.1988.

⁸⁸ Dazu näher Schweisfurth (Anm.41), S.915-917.

⁸⁹ Dazu näher Schweisfurth (Anm.71), S.769ff.

⁹⁰ Artikel ohne Zusatz sind die der Verfassung der UdSSR.

gremium bestehend aus 2250 Deputierten. Seine Bestellung erfolgt nach dem zusammen mit der Verfassungsrevision am 1. Dezember 1988 verabschiedeten Gesetz der UdSSR über die Wahlen der Volksdeputierten der UdSSR. Dieses neue Unionswahlgesetz (künftig: WahlG) tritt an die Stelle des Gesetzes der UdSSR über die Wahlen zum Obersten Sowjet der UdSSR vom 6. Juli 1978⁹¹; sich an dessen Struktur orientierend enthält es unter der Zielsetzung der Demokratisierung des sowjetischen Wahlrechts eine Reihe von Neuerungen.

Zwei Drittel der Volksdeputierten der UdSSR werden entsprechend den bisherigen Regeln über die Gliederung des Wahlgebietes in Wahlkreise (*izbiratel'nye okrugi*) und ihrer für die Zwecke der Stimmabgabe erfolgenden Untergliederung in Wahlbezirke (*izbiratel'nye učastki*) in allgemeiner, gleicher und direkter Wahl gewählt: 750 Deputierte aus den territorialen Wahlkreisen mit (wohl nur annähernd) »gleicher Zahl« von Stimmberechtigten, deren Höhe vom Obersten Sowjet für jede Wahl festgesetzt wird, Art.16 WahlG; sowie 750 Deputierte aus den national-territorialen Wahlkreisen, Art.109 n. F. und Art.15 WahlG⁹². Aus jedem (territorialen und national-territorialen) Wahlkreis ist ein Kandidat zu wählen, Art.15 Abs.3 WahlG, so daß jeder Wahlberechtigte mindestens zwei Stimmen hat⁹³.

Eine Neuerung im sowjetischen Wahlrecht stellt die Beschickung des

⁹¹ VVS SSSR 1978, Nr.28, Pos.441 und Svod Zakonov SSSR Tom I, S.57ff. Seltsamerweise hat der Oberste Sowjet bei der Annahme des neuen WahlG am 1.12.1988 das alte WahlG nicht formell aufgehoben; seine weitere Nichtanwendung erfolgt bis zur formellen Aufhebung aus der *lex-posterior-derogat-legi-priori*-Regel.

⁹² Nach dem alten WahlG war die Einwohnerzahl für die Einteilung der territorialen Wahlkreise maßgebend. Da die Alterspyramide in den Republiken jedoch sehr unterschiedlich ist (z. B. ca. 72% über Achtzehnjährige in der Ukraine gegenüber weniger als 50% in Usbekistan), wurde die Zahl der Stimmberechtigten zum Maßstab genommen. Für die erste KVD-Wahl am 26.3.1989 wurde die für jeden territorialen Wahlkreis maßgebliche Zahl der Stimmberechtigten auf 257300 festgesetzt, siehe Postanovlenie Verchovnogo Soveta SSSR vom 1.12.1988, VVS SSSR 1988, Nr.49, Pos.731. Die national-territorialen Wahlkreise werden nach dem bisher für die Zusammensetzung des Nationalitätensowjets, der zweiten Kammer des Obersten Sowjet, geltenden Schlüssel – Art.110 a. F. – verteilt: 32 für jede der 15 Unionsrepubliken, 11 für jede der 20 Autonomen Republiken, 5 für jedes der 8 autonomen Gebiete und einer für jeden der 10 Autonomen Kreise, Art.17 WahlG.

⁹³ Jeder Wähler erhält einen weißen Stimmzettel für die Wahl im territorialen Wahlkreis und einen blauen Stimmzettel für den national-territorialen Wahlkreis seiner Unionsrepublik. Die Wähler in den weiteren territorial-nationalen Wahlkreisen (Autonome Republik, autonome Gebiete und Kreise) erhalten noch einen dritten, rosafarbenen Stimmzettel, Tajnoe golosovanie bez sekretov [Geheime Abstimmung ohne Geheimnisse], Izvestija vom 20.3.1989, Ešče raz o bjulletenjach i kabinach [Nochmals über Stimmzettel und Wahlkabinen], Izvestija vom 23.3.1989.

KVD mit den restlichen 750 Deputierten dar. Sie werden von den unionsweiten (*obščesojsnyje*) »gesellschaftlichen Organisationen« gewählt, Art.109 Abs.4 n.F., die in Art.95 n.F. ausdrücklich genannt werden und für die Art.18 WahlG folgende Quotenregelung trifft: je 100 Sitze entfallen auf die KPdSU, die Gewerkschaften und die Genossenschaften, je 75 auf den Jugendverband (Komsomol), den Frauenrat, den Veteranenverband, Vertreter der Wissenschaften, Vertreter der Kulturschaffenden und ebenfalls 75 Sitze auf »sonstige« gesellschaftliche Organisationen, die Allunionsorgane haben.

Diese Neuregelung ist die von den Reformern – bisher – gezogene staatsrechtliche Konsequenz ihres neuen Verständnisses der Gesellschaft in der Sowjetunion. Das bisherige Verständnis kommt im (noch nicht revidierten) Art.19 zum Ausdruck, wonach der Staat zur Verstärkung »der sozialen Homogenität der Gesellschaft« und zur »Beseitigung der Klassenunterschiede« beiträgt. Dieser (kommunistischen) Zielsetzung einer Gleichmacherei zuwider hat sich die sowjetische Gesellschaft in Richtung einer unverkennbaren Differenzierung in soziale Schichten mit sehr unterschiedlichen konkreten Interessen entwickelt. Es ist ein »sozialistischer Interessen- und Meinungspluralismus« entstanden. Dies führt die Reformer zu einer Neueinschätzung der Rolle der »Massenorganisationen«: waren sie im stalinistischen System nichts anderes als »Transmissionsriemen« zur Übertragung des Parteiwillens in die breiten Schichten der Gesellschaft⁹⁴, so sollen sie jetzt zu Interessenvertretern ihrer Mitglieder werden. Ihnen muß deshalb auch Einfluß verschafft werden bei der Bildung des Gesamtwillens. Diese Überlegungen liegen der Forderung der 19. Unionsparteiokonferenz zugrunde, daß im KVD auch Deputierte vertreten sein müssen, »die die Grundeinheiten des politischen Systems repräsentieren«⁹⁵.

In der »allgemeinen Volksberatung« war die beabsichtigte Neuerung einer der Hauptstreitpunkte. Natürlich sahen (und sehen) die orthodoxen Anhänger des kommunistischen Ideals der »sozialen Homogenität« damit den Weg eröffnet zu einer Zersplitterung der sowjetischen Gesellschaft in Interessengruppen. Verfassungsrechtlich bedeutsam ist das Argument, daß die wahlrechtliche Sonderstellung der gesellschaftlichen Organisationen eine Verletzung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sei, denn Nichtmitglieder der gesellschaftlichen Organisationen seien

⁹⁴ Vgl. dazu R. Maurach, Handbuch der Sowjetverfassung (München 1955), S.29ff. und die Kommentierung des Art.126 Verf. SU, 1936 auf S.366ff., sowie O. Luchterhandt, in: M. Fincke, Handbuch der Sowjetverfassung, Bd.I (Berlin 1983), S.178ff.

⁹⁵ Vgl. Ziff.2 der dritten Entschließung, Neues Deutschland vom 6.7.1988.

von der Wahl ihrer Kandidaten völlig ausgeschlossen und die Ungleichheit der Wahl sei evident, wenn man sich vor Augen halte, daß in den territorialen Wahlkreisen ca. 300 000 Wahlberechtigte nur einen Kandidaten, dagegen beispielsweise die 5000 Mitglieder des Parteitag der KPdSU 100 Mandatsträger wählen können – eine 6000-fache Stimmengewichtung⁹⁶. In der Diskussion wurde daher – vergeblich – eine Ergänzung gefordert, die diese Ungleichheit wenigstens halbswegs korrigieren sollte: Bürger, die an der Wahl in gesellschaftlichen Organisationen teilnehmen, sollten in den Wahlkreisen kein Stimmrecht haben⁹⁷. Daß die wahlrechtliche Sonderstellung in der Tat eine Abweichung von den Wahlgrundsätzen bedeutet, bringt die Neuformulierung der Verfassung selbst zum Ausdruck, indem sie die Art. 96, 97 und 98 n. F., wonach die Wahlen der Volksdeputierten allgemein, gleich und direkt sind, durch den Zusatz ergänzt »aus den Wahlkreisen« und dann jeweils die Sonderregelungen für die Wahl der Deputierten gesellschaftlicher Organisationen anschließt.

Die durch die »ungewöhnliche Sache« der beabsichtigten wahlrechtlichen Sonderstellung der gesellschaftlichen Organisationen verursachte »größte Meinungsverwirrung« war für Gorbatschow Anlaß, in seiner Rede vor dem Obersten Sowjet am 29. November 1988 sich sehr ausführlich mit den gegnerischen Argumenten zu beschäftigen. Dabei setzte er dem Vorwurf der Verletzung der Prinzipien der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl ein Rechtstatsachenargument entgegen: die gesellschaftlichen Organisationen »umfassen praktisch die ganze Bevölkerung des Landes«. Durch die Neuregelung erhielten die Werktätigen »noch einen Kanal der direkten Einwirkung auf die Tätigkeit der Staatsgewalt«. Es werde »einen Zufluß frischer Kräfte« in den KVD und die Sowjets geben und die Möglichkeit geschaffen, »vollständiger die konkreten Interessen, Sehnsüchte und Interpellationen aller Klassen und sozialen Schichten unserer Gesellschaft zu

⁹⁶ So der Schriftsteller L. Čulaki, in Izvestija vom 5.11.1988. In Wirklichkeit war die Stimmengewichtung in dem genannten Beispiel noch stärker, denn die Kandidaten der KPdSU sind nicht vom Parteitag, sondern von dem zahlenmäßig kleineren ZK gewählt worden, und zwar von 641 Teilnehmern des ZK-Plenums am 15.3.1989, Izvestija vom 19.3.1989.

⁹⁷ So der Ingenieur Ju. Žitnjak, in Izvestija vom 2.11.1988. Einige, an der Wahl der Deputierten aus den gesellschaftlichen Organisationen Beteiligten haben deshalb von ihrem Wahlrecht in den Wahlkreisen keinen Gebrauch gemacht. Einige Kandidaten in den gesellschaftlichen Organisationen haben es abgelehnt, zusätzlich auch noch in den Wahlkreisen zu kandidieren, vgl. Vybor, dostojnyj akademii [Eine der Akademie würdige Wahl], Moskovskie Novosti vom 3.4.1989.

berücksichtigen. Wenn Sie so wollen – das ist sozialistischer Meinungsp pluralismus in Aktion«⁹⁸.

Die zweite Neuerung, die nach Gorbatschow »die wichtigste Besonderheit« des neuen Wahlrechts ist, weil sie »die Möglichkeit einer wirklichen Wahl eröffnet«⁹⁹, ist die Regel, daß in den Wahlkreisen für ein Mandat mehrere Kandidaten aufgestellt werden können. Art.100 a.F. sah eine solche Möglichkeit nicht vor; so wurde pro Wahlkreis bisher nur ein Kandidat aufgestellt, ohne daß allerdings dies das WahlG vom 6.Juli 1978 ausdrücklich vorgeschrieben hätte¹⁰⁰.

Der Entwurf des Verfassungsrevisionsgesetzes sah in Art.100 Abs.2 vor: »Die Zahl der Volksdeputiertenkandidaten wird nicht begrenzt«; und in Art.100 Abs.3 die Neuregelung: »In den Stimmzetteln wird, in der Regel, eine größere Zahl von Kandidaten eingetragen, als Mandate zur Verfügung stehen«¹⁰¹. Natürlich haben die Kritiker in der allgemeinen Volksberatung den Pferdefuß der »harmlosen« Worte »in der Regel« erkannt, die den »eifrigen Verwaltern« durch Beibehaltung der alten Praxis der Ein-Personen-Kandidatur die Möglichkeit gebe, »die notwendigen Leute« in die Sowjets zu schleusen; vom Grundsatz der Mehr-Personen-Kandidaturen sollte es keine Ausnahme geben dürfen¹⁰². Die Befürworter des Entwurfs hielten dagegen, man solle doch nicht »die Rechte der Wähler, selbst die Anzahl der Kandidaturen zu bestimmen, begrenzen«¹⁰³. Die schließlich angenommene neue Norm ist ein Kompromiß; Art.100 Abs.2 des Entwurfs wurde beibehalten; Art.100 Abs.3 erhielt die Fassung: »In die Stimmzettel kann jede beliebige Zahl von Kandidaten eingetragen werden«. Diese Kann-Bestimmung eröffnet also die Möglichkeit zur Aufstellung mehrerer Kandidaten für ein Wahlkreismandat, läßt aber auch die Aufstellung nur eines Kandidaten zu. Dementsprechend bestimmt Art.38 Abs.5 WahlG, daß »jede beliebige Zahl von Deputiertenkandidaten« registriert werden kann, und Art.43 WahlG unterstreicht mit der Anordnung, daß die registrierten Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge in den Stimmzettel einzutragen sind, nochmals die Möglichkeit der Mehr-Personen-Kandidaturen.

⁹⁸ Izvestija vom 30.11.1988.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Vgl. die bisherige Regelung und Praxis bei L. Révész, in: M. Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung, Bd.II (Berlin 1983), S.854, Art.100 Rdnr.4.

¹⁰¹ Pravda vom 22.10.1988.

¹⁰² R. D'jačenko, in Pravda vom 26.10.1988.

¹⁰³ So Gorbatschows Bericht in Izvestija vom 30.11.1988.

Das Recht zur Kandidatennominierung in den Wahlkreisen haben wie bisher die – jetzt allerdings nur noch pauschal genannten¹⁰⁴ – gesellschaftlichen Organisationen, die Arbeitskollektive und die Militärdienstleistenden in den Truppenteilen; neu eingeführt wurde das Kandidatennominierungsrecht für die Wählerversammlungen am Wohnort, Art.100. Diese werden von den Sowjets oder ihren Präsidien und den Kreiswahlkommissionen einberufen, sie sind beschlußfähig bei Anwesenheit von mindestens 500 in dem jeweiligen Wahlkreis lebenden Wahlberechtigten, Art.37 Abs.4 WahlG. Die Volksdeputiertenkandidaten der UdSSR aus den Reihen der gesellschaftlichen Organisationen werden von ihren Unionsorganen nominiert. Diese Regelung wurde in der »allgemeinen Volksberatung« als undemokratisch kritisiert, weil sie die Nominierung nur der Funktionäre der gesellschaftlichen Organisationen begünstigt¹⁰⁵. Die Kritik hat immerhin dazu geführt, daß die Regelung im Entwurf des Verfassungsänderungsgesetzes, wonach die zentralen Organe der gesellschaftlichen Organisationen nur »die Meinungen der unteren Kollektive und der Mitglieder dieser Organisationen zu berücksichtigen« haben, dahin präzisiert wurde, daß sie »die Kandidatenvorschläge, die von den örtlichen Organen, den unteren Kollektiven und den Mitgliedern dieser Organisationen eingehen«, zu berücksichtigen haben, Art.100 Abs.1 n. F.

Die Kandidatenaufstellung (*vydvizenie kandidatov*) in den Wahlkreisen erfolgt auf Versammlungen der Nominierungsberechtigten, in den gesellschaftlichen Organisationen auf Plena ihrer Unionsorgane. Neu im WahlG sind Bestimmungen über die Durchführung dieser Versammlungen: es sollen auf ihnen Bedingungen geschaffen werden für eine »unbegrenzte Zahl« von Kandidatennominierungen, jeder Versammlungsteilnehmer kann Kandidatenvorschläge machen, auch sich selbst kann er vorschlagen, den Vorschlägen kann er widersprechen oder sie unterstützen, Art.37 Abs.6, Art.39 Abs.2 WahlG; auf den Nominierungsplena der gesellschaftlichen Organisationen kann »jedes Mitglied dieser Organisation, einschließlich religiöser Persönlichkeiten« vorgeschlagen werden, Art.39 Abs.3 WahlG.

Die Nominierungsversammlungen bestimmen selbst, ob offen oder geheim abgestimmt wird; wer mehr als die Hälfte der Stimmen der Versamm-

¹⁰⁴ In Art.100 a.F. wurden die gesellschaftlichen Organisationen einzeln aufgeführt, voran die KPdSU; diese wird in Art.100 n.F. überhaupt nicht mehr genannt, sie ist eine gesellschaftliche Organisation unter anderen.

¹⁰⁵ Vgl. die Ausführungen Gorbatschows in *Izvestija* vom 30.11.1988.

lungsteilnehmer erhält, ist als Kandidat aufgestellt, Art.37 Abs.7, Art.39 Abs.4 WahlG.

Die aufgestellten Kandidaten werden von den Nominierungsversammlungen den zuständigen Wahlkommissionen zur Registrierung vorgeschlagen, Art.40 WahlG. Hat die Nominierungsversammlung eines Wahlkreises mehr als zwei Kandidaten aufgestellt, so ist vorher eine Kreis-Vorwahlversammlung durchzuführen; sie setzt sich aus Delegierten der Nominierungsberechtigten zusammen, die nach nochmaliger Diskussion über Person und Programm der aufgestellten Kandidaten über den Registrierungsvorschlag in offener oder geheimer Abstimmung mit Stimmenmehrheit entscheidet, Art.38. Bei den Bestimmungen über die »Vorwahlagitation« (Wahlkampf) ist neu, daß der Volksdeputiertenkandidat bis zu zehn Vertrauensleute zu seiner Unterstützung bei der Wahlagitation bestimmen kann (Wahlkampfteam), Art.46 WahlG¹⁰⁶. War nach Art.100 Abs.2 a.F. den Wahlberechtigten nur das Recht gegeben, (Wahl-)»Agitation zu betreiben«, heißt es jetzt, daß ihnen »das Recht der Agitation für oder gegen die Kandidaten« garantiert sei, Art.101 Abs.3 n.F., Art.47 Abs.3 WahlG.

Neu sind die organisatorischen Bestimmungen, die auf die Gewährleistung einer geheimen Wahl gerichtet sind: Art.52 WahlG sieht vor, daß Wahlkabinen »in ausreichender Zahl« aufgestellt werden müssen, und zwar so, daß die Wähler den Gang zur Wahlurne nur durch die Wahlkabinen finden.

Gewählt wird, indem der Wähler Kandidaten, gegen die er stimmt, vom Stimmzettel streicht, Art.53 WahlG. In den Wahlkreisen ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereint, Art.55 Abs.2 WahlG. In den gesellschaftlichen Organisationen müssen die Kandidaten ebenfalls mindestens die Hälfte der abgegebenen Stimmen erreichen; bis zur Höchstzahl der auf die jeweilige gesellschaftliche Organisation entfallenden Mandate sind diejenigen Kandidaten gewählt, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten, Art.56 WahlG.

Das WahlG sieht eine wiederholte Stimmabgabe vor. Wenn in Wahlkreisen mit mehr als zwei Kandidaten keiner gewählt worden ist, findet innerhalb von vierzehn Tagen eine Stichwahl zwischen den zwei

¹⁰⁶ Auf Bitte des Kandidaten können die Vertrauensleute während der Wahlkampagne von ihrer Arbeits- und Dienstpflicht unter Fortzahlung ihres Durchschnittsverdienstes befreit werden; auf Antrag des Arbeitgebers können die Lohnfortzahlungskosten aus der Staatskasse ersetzt werden; dies bestimmt die Verordnung des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR über die Auslegung des Art.46 WahlG, VVS SSSR 1989, Nr.11, Pos.80.

Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl statt, wobei die einfache Mehrheit entscheidet. Gleiches gilt für die in der Mandatsquote gesellschaftlicher Organisationen letztplazierten Bewerber mit gleicher Stimmenzahl bei der ersten Stimmabgabe, Art.60 WahlG. Eine Wiederholungswahl, d.h. auch ein wiederholtes Verfahren der Kandidatenaufstellung, findet innerhalb von zwei Monaten statt, wenn in Wahlkreisen mit nicht mehr als zwei Kandidaten keiner gewählt worden ist oder wenn in gesellschaftlichen Organisationen weniger Kandidaten gewählt worden sind, als ihnen gemäß der Quotierung Mandate zur Verfügung stehen, Art.61 WahlG.

Die Einberufung des KVD erfolgt durch den Obersten Sowjet der UdSSR; zur konstituierenden Sitzung ist er spätestens zwei Monate nach seiner Wahl einzuberufen, Art.110 Abs.1 und 3 n. F. Zur Einberufung zur konstituierenden Sitzung des nach der Verfassungsänderung erstmals gewählten KVD ermächtigte der (alte) Oberste Sowjet sein Präsidium¹⁰⁷. Die Wahl des ersten KVD erfolgte am 26. März 1989. Am 14. April 1989 wurde er zum 25. Mai 1989 einberufen¹⁰⁸; an diesem Tag trat der KVD – nach Durchführung der erforderlich gewordenen Stich- und Wiederholungswahlen – erstmals zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen.

2. Der Oberste Sowjet der UdSSR

Der Oberste Sowjet der UdSSR (künftig: OS) wird nunmehr als »das ständig handelnde, gesetzgebende, verfügende und kontrollierende Organ der Staatsgewalt der UdSSR« bezeichnet, Art.111 Abs.1 n. F. Wie bisher setzt er sich aus zwei Kammern gleicher Mitgliederzahl zusammen – dem Unionsowjet und dem Nationalitätenowjet – und wie bisher bestimmt sich diese Mitgliederzahl nach einem für den Nationalitätenowjet aufgestellten Schlüssel. Dieser ist jedoch erheblich verkleinert worden: 11 Mitglieder (früher 32) je Unionsrepublik, 4 (früher 11) je Autonomer Republik, 2 (früher 5) je autonomem Gebiet und 1 (früher ebenfalls 1) Mitglied aus jedem autonomen Kreis, Art.110 a. F., Art.111 Abs.4 n. F. Der Verfassungsrevisionsentwurf hatte nur 7 Mitglieder je Unionsrepublik vorgesehen. Da zur RSFSR 16 von 20 Autonomen Republiken, 5 von 8 autonomen Gebieten und alle 10 autonomen Kreise gehören, sahen Kritiker des

¹⁰⁷ Siehe die Verordnung des Obersten Sowjet der UdSSR zur Einführung des Verfassungsänderungsgesetzes vom 1.12.1988, VVS SSSR 1988, Nr.49, Pos.728.

¹⁰⁸ *Ukaz* des Präsidiums des Obersten Sowjet vom 14.4.1989, Izvestija vom 16.4.1989, VVS SSSR 1989, Nr.16, Pos.124.

Entwurfs in diesem Schlüssel eine Überpräsentation der RSFSR. Die Erhöhung von 7 auf 11 Mitglieder je Unionsrepublik führte so zu einer Verstärkung der Repräsentanz der übrigen Republiken gegenüber der RSFSR im Nationalitätensowjet. Nach dem alten Schlüssel hatten beide Kammern des OS je 750 Mitglieder, nach dem neuen Schlüssel nur noch je 271; statt bisher 1500 Mitglieder hat der neue OS also nur noch 542 Mitglieder.

Der neue OS wird jetzt nicht mehr direkt vom Volk gewählt, sondern in geheimer Abstimmung durch den KVD aus der Zahl der Volksdeputierten der UdSSR, d. h. aus seiner Mitte. Die beiden Kammern werden getrennt, aber durch »allgemeine Stimmabgabe«, d. h. durch alle 2250 Volksdeputierten der UdSSR, gewählt, wobei passiv wahlberechtigt zum Unionsowjet die Deputierten aus den territorialen Wahlkreisen sind, zum Nationalitätensowjet die Deputierten aus den national-territorialen Wahlkreisen; die Deputierten der gesellschaftlichen Organisationen können in beide Kammern gewählt werden, Art.111 Abs.4 n. F.

Bemerkenswert ist, daß der KVD jährlich ein Fünftel der Mitglieder beider Kammern »erneuert«, Art.111 Abs.5 n. F. Damit ist für den OS das Rotationsprinzip in das sowjetische Staatsrecht eingeführt worden. Dahinter steht die Absicht, im Laufe der Legislaturperiode möglichst viele Mitglieder des KVD an der Arbeit des OS teilnehmen zu lassen und »Verkrustungen« der Macht zu verhindern; in der »allgemeinen Volksberatung« vorgetragene Gegenpositionen, daß das Rotationsprinzip die Stellung des einzelnen Deputierten im OS schwächen und diesem die für die gesetzgeberische Tätigkeit erforderlichen Fachkundigen wieder entziehen würde¹⁰⁹, konnte sich nicht durchsetzen.

Weitere Regelungen für die Wahl des OS durch den KVD sind in der revidierten Verfassung nicht enthalten; sie werden vermutlich in der Geschäftsordnung (*reglament*) des KVD formuliert werden. In einer parteienpluralistischen Demokratie wäre die Zusammensetzung des OS – gewissermaßen des »Großen Ausschusses« des KVD – im Verhältnis der Stärke der Fraktionen im KVD vorzunehmen¹¹⁰. Da es Parteienfraktionen im KVD nicht gibt, müssen andere Besetzungsregeln gefunden werden. Wie immer auch diese ausfallen werden, sie werden die grundsätzlichen Gegner der indirekten Wahl des OS nicht zufriedenstellen. Diese sehen in der ungleichen Stellung der Volksdeputierten der UdSSR (Nichtmitglieder und Mitglieder des OS) eine indirekte Verletzung des Grundsatzes der gleichen Wahl, vor allem aber in der indirekten Wahl des OS die Gefahr, daß der in

¹⁰⁹ Izvestija vom 10. und 11.11.1988.

¹¹⁰ Vgl. § 12 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

den KVD gewählte »örtliche Volkstribun« bei der Wahl zum OS leicht beiseitegeschoben werden kann und im OS »Passendere und Gehorsamere Platz nehmen«¹¹¹.

3. Das Präsidium des Obersten Sowjet der UdSSR

Nach Art.120 a.F. wurde das Präsidium des OS aus den Reihen seiner Deputierten gewählt. Nach der Verfassungsrevision setzt es sich jetzt ausschließlich aus Mitgliedern von Amts wegen zusammen: dem Vorsitzenden des OS, der auch Vorsitzender des Präsidiums ist, seinem Ersten Stellvertreter, den fünfzehn Vorsitzenden der OS der Unionsrepubliken als weitere Stellvertreter, den Vorsitzenden des Unions- und Nationalitätensovjets, dem Vorsitzenden des Komitees für Volkskontrolle sowie den Vorsitzenden der ständigen Kommissionen und Komitees des OS der UdSSR, Art.118 Abs.2 n.F. Da die Zahl der letzteren von der Verfassung nicht bestimmt wird, kann die Anzahl der Mitglieder des Präsidiums des OS nicht exakt angegeben werden.

4. Der Vorsitzende des Obersten Sowjet (das Staatsoberhaupt) der UdSSR

Das Amt des Vorsitzenden des OS der UdSSR ist durch die Verfassungsrevision neu geschaffen worden. Sein Inhaber ist zwar auch Inhaber des nach altem Verfassungsrecht fortbestehenden Amtes des Vorsitzenden des Präsidiums des OS der UdSSR. Der Vorsitzende des OS ist aber von Verfassungs wegen mit eigenen Rechten ausgestattet. Art.120 n.F. bezeichnet ihn als »höchsten Amtsträger« (*vyššim dolžnostnym licom*) des Sowjetstaates.

Der Vorsitzende des OS wird aus der Zahl der Volksdeputierten vom KVD in geheimer Wahl für fünf Jahre bestellt. Die Verfassung schweigt darüber, wer Kandidatenvorschläge für die Wahl des Vorsitzenden des OS unterbreiten kann. Schon vor der konstituierenden Sitzung des ersten KVD am 25. Mai 1989 hatte das ZK der KPdSU den Generalsekretär der

¹¹¹ Čulakin in Izvestija vom 5.11.1988. Die nicht in den OS gewählten Volksdeputierten der UdSSR sollen aber von dessen Arbeit nicht völlig ausgeschlossen werden; an den Sitzungen des OS, seiner Kommission und Komitees können die nicht in den OS gewählten Volksdeputierten mit beratender Stimme teilnehmen. Dies bestimmt jedenfalls die Vorläufige Geschäftsordnung des KVD, Text in Pravda vom 26.5.1989 und in VSNDiVS SSSR 1989, Nr.1, Pos.3.

KPdSU, M. S. Gorbatschow, für dieses Amt vorgeschlagen¹¹². Eine Wiederwahl des Vorsitzenden des OS ist nur einmal zulässig¹¹³. Der Vorsitzende des OS ist diesem und dem KVD rechenschaftspflichtig. Er kann vom KVD jederzeit in geheimer Abstimmung abberufen werden, Art.120 n. F. Die Wahl des Ersten Stellvertretenden des Vorsitzenden des OS erfolgt ebenfalls durch den KVD; hier regelt die Verfassung auch das Kandidatenvorschlagsrecht – es liegt beim Vorsitzenden des OS, Art.121 Ziff.3, Art.108 Ziff.8 n. F.

Die Abhängigkeit des Vorsitzenden des OS vom KVD allein macht schon deutlich, daß mit der Schaffung dieses neuen Staatsorgans kein Präsidialsystem in der UdSSR eingeführt worden ist. Er übt zwar präsidiale Funktionen aus, aber nur einen Teil davon; auch das Präsidium des OS nimmt als Kollektivorgan präsidiale Aufgaben wahr¹¹⁴. Den Vorsitzenden des OS künftig als »Präsidenten der Sowjetunion« zu bezeichnen, ist daher nicht ganz korrekt, läßt sich aber im Sprachgebrauch westlicher Massenmedien schon nicht mehr verhindern. Als »höchster Amtsträger« des Sowjetstaates verdient er aber die Bezeichnung Staatsoberhaupt. Bisher war das Präsidium des OS kollektives Staatsoberhaupt der Sowjetunion, damit ist es nun vorbei¹¹⁵.

Verständlich, daß die Anhänger eines echten Präsidialsystems in der UdSSR es lieber gesehen hätten, wenn der »Präsident der UdSSR« in direkter Volkswahl oder wenigstens – mit rechtsvergleichendem Blick auf die Präsidentenwahl in den USA – durch mandatsgebundene Wahlmänner für eine feste Wahlperiode zu wählen wäre. Das völlig freie Mandat der »Deputierten-Wahlmänner« und die durch nichts begrenzte Möglichkeit der jederzeitigen Abwahl des Vorsitzenden des OS läßt die Kritiker des

¹¹² Offiziell, auf der Sitzung des KVD, erfolgte der Vorschlag, Gorbatschow zum Vorsitzenden des OS zu wählen, durch einen prominenten Volksdeputierten, den Schriftsteller Tschingis Ajtmатов, und zwar »im Auftrag und im Namen der Deputiertengruppenvertreterversammlung sowie unter Berücksichtigung der einhelligen Meinung der Parteiversammlung der Volksdeputierten«, vgl. Ajtmatovs Rede in Izvestija vom 26.5.1989.

¹¹³ Damit gilt auch für den Vorsitzenden des OS der UdSSR die von der Verfassungsrevision neu eingeführte generelle Regel der Beschränkung auf zwei Amtsperioden für alle von den Sowjets gewählten oder ernannten Amtsträger, Art.91 Abs.4 n. F. Mit dieser Rotationsregel sollen personelle Verkrustungen und insbesondere das aus der Zeit bis 1985 bekannte Phänomen der Gerontokratie verhindert werden.

¹¹⁴ Siehe dazu unten Anm.151.

¹¹⁵ Zum kollektiven Staatsoberhaupt in den sozialistischen Ländern vgl. zuletzt D. Schröder, Die Bestimmung des Staatsoberhauptes der sozialistischen Staaten im Völkerrechtsverkehr, Archiv des Völkerrechts, Bd.26 (1988), S.169ff.

jetzt eingeführten Wahlmodus böse Überraschungen befürchten, an denen »unsere jüngste Geschichte so reich ist«¹¹⁶.

5. Der Ministerrat (die Regierung) der UdSSR

Der – unverändert gebliebene – Art.129 bestimmte und bestimmt lediglich, daß der Ministerrat der UdSSR auf einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern des OS »gebildet« (*obrazovaetsja*) wird. Die Verfassungsrevision hat jetzt aber einigermaßen Klarheit über das Verfahren der Ministerratsbestellung geschaffen. Der Vorsitzende des Ministerrats (Regierungschef) wird vom Vorsitzenden des OS diesem zur Ernennung (*naznačenie*) vorgeschlagen, Art.121 Ziff.4 n. F.; der OS »ernennt« den Regierungschef, Art.113 Ziff.2 n. F.; eine anschließende »Bestätigung« (*utverždenie*) des Vorsitzenden des Ministerrates erfolgt durch den KVD, Art.108 Ziff.9. Diese Bestätigung scheint nicht Voraussetzung für den Amtsantritt des vom OS ernannten Regierungschefs zu sein. Die weiteren Mitglieder des Ministerrates schlägt sein Vorsitzender vor, sie werden vom OS »bestätigt«, Art.113 Ziff.2. Die Vorsitzenden der Ministerräte der Unionsrepubliken gehören wie zuvor dem Ministerrat der UdSSR von Amts wegen an, Art.129 Abs.2. Der Ministerrat bleibt »das höchste vollziehende und verfügende Organ der Staatsgewalt der UdSSR«, Art.128. Er ist aber nicht mehr dem Präsidium des OS, sondern nur noch diesem selbst und dem KVD gegenüber rechenschaftspflichtig, Art.130 a. F. und n. F.

¹¹⁶ So Čulakin (Anm.111). Andere Kritiker des neu geschaffenen Amtes des Vorsitzenden des OS argumentieren von genau entgegengesetzter Position. Seine Stellung als Einzelorgan gegenüber dem Kollegialorgan Präsidium des OS und seine umfassende Kompetenzausstattung (vgl. dazu unten S.760f.) verschafften ihm eine so starke Machtposition, daß sich seine Verantwortlichkeit gegenüber KVD und OS »in eine bloße Formalität verwandeln« könnte entsprechend den »in unserer nicht so fernen Geschichte« bekannten Beispielen »stürmischen, lang anhaltenden, lange nicht abebbenden, in Ovationen übergehenden usw. Beifalls« nach Erstattung des Rechenschaftsberichts. Die starke Stellung des Vorsitzenden des OS sei nur gerechtfertigt unter den Bedingungen eines sozialistischen Mehrparteiensystems, so B. Kurašvili vom Institut für Staat und Recht der AdW, *Izvestija* vom 15.11.1988. Eine ähnliche Einschätzung hat auch der Physiker und Friedensnobelpreisträger A. D. Sacharow mehrfach geäußert. Brunner/Schmidt (Anm.86), S.91 sehen in der »fast unbegrenzte(n) Machtfülle« des »monokratischen Staatsoberhauptes« (in Personalunion mit dem Amt des Generalsekretärs der KPdSU) die Möglichkeit »einer schleichenden Präsidialdiktatur«. Nach den Erfahrungen der ersten Sitzungsperiode des KVD vom 25.5.–9.6.1989, für den neben »stürmischen Beifalls« eher die »stürmische Kritik« kennzeichnend war, darf man die Prognose wagen, daß KVD und OS die Verantwortlichkeit des Vorsitzenden des OS ihnen gegenüber keineswegs als »bloße Formalität« behandeln werden.

6. Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR

Eine der für die Entwicklung der Sowjetunion zum »sozialistischen Rechtsstaat« wohl bedeutendsten Neuerungen im sowjetischen Verfassungsrecht ist die Einführung des Komitees für Verfassungsaufsicht (künftig KVA). Dabei handelt es sich um ein Organ zur abstrakten Normenkontrolle.

Nach dem Verfassungsrevisionsentwurf sollte sich dieses Gremium aus dem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter und weiteren dreizehn Mitgliedern zusammensetzen, die allesamt »Spezialisten auf dem Gebiet der Politik und des Rechts« sein sollten. Von föderalistisch gesinnten Kritikern des Entwurfs – beispielsweise aus Estland¹¹⁷ – wurde verlangt, daß im KVA alle Republiken vertreten sein müßten. Dem trägt Art.125 Abs.1 n.F. Rechnung; die Zahl der weiteren Mitglieder wurde auf 21 erhöht und der Passus »einschließlich der Vertreter aus jeder Unionsrepublik« hinzugefügt.

Die nunmehr 23 »Spezialisten auf dem Gebiet der Politik und des Rechts« werden auf Vorschlag des Vorsitzenden des OS vom KVD auf zehn Jahre gewählt, Art.108 Ziff.11, Art.121 Ziff.3, Art.125 n.F. Inkompatibel mit der Mitgliedschaft im KVA ist die gleichzeitige Mitgliedschaft in Organen, deren Akte das KVA kontrolliert, Art.125 Abs.2 n.F. Bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten sind die Mitglieder des KVA »unabhängig und nur der Verfassung der UdSSR unterworfen«, also keinem anderen Gremium untergeordnet oder rechenschaftspflichtig, Art.125 Abs.3 n.F. Organisation und Verfahren des KVA werden in einem besonderen »Gesetz über die Verfassungsaufsicht in der UdSSR« geregelt werden, Art.125 Abs.7 n.F.

¹¹⁷ Siehe Pravda vom 30.10.1988.

*VI. Die Bedeutung der Verfassungs- und Wahlrechtsreform vom
1. Dezember 1988 für die Reform des politischen Systems der sowjetischen
Gesellschaft*

1. Entwicklung der sozialistischen repräsentativen
Demokratie (Demokratisierung)

a. Die demokratische Legitimation der Staatsgewalt

Die vom Parteiprogramm der KPdSU 1961 verkündete Beendigung der Diktatur des Proletariats¹¹⁸ hatte in der Verf. UdSSR von 1977 ihre staatsrechtliche Ausformulierung erhalten. Der Verfassungsurkunde nach war die UdSSR zu einem »sozialistischen Staat des gesamten Volkes« (zum allgemeinen Volksstaat) geworden, Art.1, in ihm gehöre »die ganze Macht dem Volk«, Art.2 Abs.1, das diese jedoch nicht unmittelbar, sondern »durch die Sowjets der Volksdeputierten« ausübe, Art.2 Abs.2. Somit stellte sich die UdSSR seit 1977 als repräsentative Demokratie dar, in der das Prinzip der Volkssouveränität durch die Wahl »aller Organe der Staatsmacht von unten nach oben«, Art.3 (Prinzip des demokratischen Zentralismus) garantiert ist. In der »Zeit der Stagnation« war die Verfassungsurkunde jedoch nur eine demokratische Fassade, hinter der die parteiolygarchischen Herrschaftsstrukturen fortbestanden. Die heutige politische Führung der Sowjetunion will die bisherige Nominalexistenz des »Staates des gesamten Volkes« in eine Realexistenz überführen¹¹⁹. Die Wahlrechtsreform ist ihr prozedurales Mittel zur Realisierung der Volksstaatskonzeption. Die Sowjets und über sie alle Staatsgewalt sollen durch das neue Wahlrecht endlich demokratisch legitimiert werden. So ist es Ziel des neuen Wahlrechts, die bisherige schon durch die Nominierung eines Einzelkandidaten erfolgende Investitur der Volksdeputierten seitens der Parteikomitees einschließlich nachfolgendem Zustimmungsritual seitens der Sowjetbürger durch Wahl der Volksdeputierten durch das Volk abzulösen.

¹¹⁸ B. Meissner, Das Parteiprogramm der KPdSU 1903–1961 (Köln 1965), dort auf S.213 f. die diesbezüglichen Passagen des Parteiprogramms.

¹¹⁹ Dies wird klar zum Ausdruck gebracht in Ziff.1 der Entschließung »Über die Demokratisierung der sowjetischen Gesellschaft und die Reform des politischen Systems« der 19. Unionspartei konferenz: »Jetzt besteht die Aufgabe darin, daß das sowjetische Staatswesen in vollem Umfang diesem Verständnis« des allgemeinen Volksstaates »entspricht, damit alle Angelegenheiten im Lande vom Volk und seinen bevollmächtigten Vertretern entschieden und von ihm vollständig und wirksam kontrolliert werden«, Pravda vom 5.7.1988; Neues Deutschland vom 6.7.1988.

Wahlmöglichkeit heißt, zwischen Alternativen entscheiden zu können. Alternativangebote haben die Existenz einer Vielheit von Meinungen und Interessen zur Voraussetzung. Deren organisatorischer Ausdruck ist in den freiheitlichen Demokratien eine Vielheit von politischen Parteien. Die Ablösung der bislang (auch von der Präambel der Verfassung) behaupteten »gesellschaftspolitischen und ideellen Einheit der Sowjetgesellschaft« durch einen sozialistischen, d. h. sich im Rahmen der von der Verfassung beschriebenen sozialistischen Grundordnung bewegenden, Meinungs- und Interessenpluralismus und dessen Anerkennung durch die Reformer in der Sowjetunion der Perestrojka haben (noch) nicht zur Anerkennung eines Parteienpluralismus im neuen Wahlrecht geführt, wohl aber zur wahlrechtlichen Sonderstellung der gesellschaftlichen Organisationen¹²⁰. Diese Verbände indessen können nicht als verkappter Parteienpluralismus angesehen werden, denn ihre Kandidaten können nicht allgemein vom Sowjetvolk gewählt werden, bieten daher keine Entscheidungsalternative.

Die Beibehaltung des Einparteiensystems ist der eigentliche Grund dafür, daß das revidierte Kapitel 13 der Verfassung über das Wahlsystem und das neue Wahlgesetz die Wahlen der Volksdeputierten wie bisher zwar als allgemein, gleich, direkt und geheim, noch immer aber nicht als frei bezeichnen¹²¹. Ob das Einparteiensystem bei der weiteren »Entfaltung der sozialistischen Demokratie« (Art.9) in der Sowjetunion beibehalten wird, ist derzeit eine offene Frage. Gorbatschow selbst hat sich mehrfach für die Beibehaltung ausgesprochen¹²². Dieser Standpunkt dürfte die derzeitige Mehrheitsmeinung innerhalb der KPdSU wiedergeben. Ausgeschlossen ist

¹²⁰ Siehe dazu oben S.737f.

¹²¹ Dessen ungeachtet ist die tatsächliche Situation bei der Wahl zum KVD 1989 in einem mit humoristischem Anflug geschriebenen Zeitungskommentar treffend beschrieben: »... in der Sowjetunion zeigt sich, daß es nicht nur freie oder unfreie Wahlen gibt – so nahmen es die meisten Deutschen lange Zeit an – sondern auch Prozeduren dazwischen. Die Freiheit einer Wahl, die Freiheit überhaupt ist eine quantitative Sache. Bekanntermaßen kann man nicht »ein bißchen schwanger« sein, aber man kann gut und gern zunächst einmal nur ein bißchen frei wählen, wenn man vorher jahrzehntelang unfrei dabei war«, FAZ vom 6.6.1989.

¹²² So sagte er zuletzt am Wahltag des 26.3.1989, von ausländischen Journalisten auf den »politischen Pluralismus« angesprochen: »Ich habe mich dazu schon geäußert. Ich denke, daß das Vorhandensein dieser oder jener Anzahl von Parteien noch nicht die Lösung des Problems ist. Und davon können Sie sich überzeugen, wenn Sie sich die weltweite Erfahrung ansehen. Der Schlüssel zur Erschließung des Potentials unserer sozialistischen Gesellschaft, zur Entfaltung der vielfältigen Interessen der Menschen und ihrer Harmonisierung – das ist die Demokratie und die Offenheit«, Pravda vom 27.3.1989. Auch auf der 19. Unionspartei-konferenz wurden Vorschläge für zumindest ein Zweiparteiensystem am Rande berührt, vgl. den Debattenbeitrag B. Jelzins, in: Gorbatschow [u. a.] (Anm.23), S.347.

jedoch nicht, daß aus der schon erfolgten Anerkennung des vorhandenen (sozialistischen) Meinungs- und Interessenpluralismus auch einmal die Anerkennung der parteiorganisatorischen Untergliederung des in seinen Grundwerten doch »einheitlichen Sowjetvolkes« erfolgt¹²³.

Aber im fortbestehenden sowjetischen Einparteiensystem stellt das neue Wahlrecht jetzt doch prinzipiell eine Entscheidungsalternative zur Verfügung durch die Möglichkeit der »Aufstellung einer unbegrenzten Zahl von Kandidaturen« für ein Wahlkreismandat bzw. für die Liste der Mandatsquoten gesellschaftlicher Organisationen, Art.37 und 39 WahlG. Nur prinzipiell, denn Mehr-Personen-Kandidaturen sind nicht obligatorisch, Art.100 Abs.3. Diese Regelung und ihre praktische Handhabung bei der ersten Wahl zum KVD zeigen, wie die Anhänger des alten Zustimmungsrituals und die Parteigänger einer Wahlentscheidung miteinander ringen.

Daß trotz Fortbestand des Einparteiensystems das neue sowjetische Wahlrecht eine personelle und auch sachliche Entscheidungsalternative gewährt, wird an folgenden weiteren Bestimmungen deutlich: Parteizugehörigkeit ist keine Voraussetzung für eine Kandidatur¹²⁴. Der Angelpunkt ist jedoch, daß es von Rechts wegen kein Kandidatennominierungs- und Aufstellungsmonopol der Partei gibt. Das Kandidatennominierungsrecht für die Wählerversammlungen am Wohnort wird durchaus zutreffend als »eine der demokratischsten Neuerungen« des WahlG vom 1. Dezember 1988 gepriesen¹²⁵. Daß auch sachliche Entscheidungsalternativen möglich sein

¹²³ Der Ausgang der ersten Wahlen zum KVD hatte einen in diesem Zusammenhang höchst bemerkenswerten Effekt: Der Erste Sekretär des Leningrader Stadtparteikomitees A. Gerasimov war seinem Mitbewerber um ein KVD-Mandat unterlegen. Aus seinen Wahlkampf Erfahrungen und seiner Wahlniederlage zog er den Schluß, daß »die Idee des Parteienpluralismus« für die Wähler »anziehend« sei, deshalb »verlangt das Thema des Parteienpluralismus eine tiefe und ernsthafte Prüfung und eine Parteiberatung«. Sein eigener Standpunkt war jedoch (noch) ablehnend: »Bei uns gibt es keine Bedingungen für ein Mehrparteiensystem, Parteienpluralismus würde zur Spaltung der Gesellschaft führen, wo wir doch die Konsolidierung der Kräfte brauchen«, vgl. das Interview »Verstehen, was passiert ist«, in Izvestija vom 23.4.1989. Bemerkenswert ist auch die Äußerung Kurašwilis vom Institut für Staat und Recht der AdW, daß ein sozialistisches Mehrparteiensystem »eines der Schlüsselemente der künftigen entfalteten sozialistischen Demokratie« sei, Izvestija vom 15.11.1988. Westlichen Presseberichten zufolge soll am 17.12.1988 in der UdSSR eine neue Partei, die »Christlich-Patriotische Union« (CPU), gegründet worden sein. Noch nicht offiziell zugelassen und noch nicht hinreichend organisiert habe sie an den Wahlen zum KVD noch nicht teilnehmen können, wolle bei künftigen Wahlen aber mit eigenen Kandidaten antreten, Süddeutsche Zeitung vom 6.6.1989.

¹²⁴ Parteizugehörigkeit war allerdings auch nach dem alten Wahlrecht keine Bedingung für eine Kandidatur.

¹²⁵ So I. Karpenko in Izvestija vom 21.3.1989.

sollen, will der neue Art.45 WahlG gewährleisten, wonach jeder Kandidat »mit dem Programm seiner künftigen Tätigkeit« auftreten soll, dieses Wahlprogramm muß nicht das von der Partei beschlossene sein, es findet seine Grenze nur an der Verfassung und den Gesetzen der UdSSR. Daß auch ein freier Meinungs- und Willensbildungsprozeß stattfinden soll, zeigen die Bestimmungen über die »Vor-Wahlagitation«, den Wahlkampf, in dem nun nicht mehr nur für einen Kandidaten geworben, sondern auch gegen seine persönliche Qualifikation und sein Sachprogramm »agitiert« werden kann, Art.101 und Art.47 WahlG. Schließlich sollen die neuen Bestimmungen über die Wahlkabinenaufstellung, Art.52 WahlG, gewährleisten, daß der Wähler den Wahlakt selbst unbeeinflußt und unbeobachtet vollziehen kann.

Eine gründliche Analyse der ersten Anwendungspraxis des neuen sowjetischen Unionswahlrechts kann hier nicht geboten werden. Einige generelle Feststellungen lassen sich jedoch treffen. Das neue Wahlrecht hat den Sowjetbürgern die Gelegenheit gegeben, »Demokratie zu lernen«. Die Wahlkampagne demonstrierte die Übergangssituation von einem autoritären zu einem demokratischen System. Die Vertreter des autoritären Systems waren bestrebt, »die Wahlen in den früheren ritualen Abstimmungskanal zu lenken«¹²⁶. Zahlreiche örtliche Exekutiv- und Parteikomitees steuerten die Zusammensetzung der Kandidatennominierungsversammlungen bzw. der Kreisvorwahlenversammlungen. Die Präsidien dieser Versammlungen versuchten häufig, nur einen Kandidaten zur Registrierung vorzuschlagen¹²⁷. Dies gelang jedoch in der weitaus überwiegenden Zahl der Wahlkreise nicht: Nur je ein Kandidat wurde in 196 der 750 territorialen Wahlkreise aufgestellt, zwei Kandidaten wurden in 473 und drei und mehr Kandidaten in 81 Wahlkreisen aufgestellt; für die 750 national-territorialen Wahlkreise lauten die entsprechenden Zahlen 203/479/68¹²⁸. D. h. in insgesamt 399 von 1500 bzw. in exakt 26,6 % der Wahlkreise gab es nur einen Kandidaten, mithin gab es in 1101 Wahlkreisen eine personelle Alternative.

Bei dem Versuch der Einschränkung personeller Alternativen in den gesellschaftlichen Organisationen hat die Wahlkampagne in der Akademie

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Vgl. beispielhaft: Vydviženec so storony [Ein Aufgestellter von der Seite], *Izvestija* vom 30.1.1989; Kommissija obretaet lico [Die Kommission findet eine Person], *Izvestija* vom 3.2.1989; "Nadežnye" ljudi v sale [»Zuverlässige« Leute im Saal], *Izvestija* vom 6.2.1989.

¹²⁸ Vgl. die Mitteilung der Zentralen Wahlkommission über das Ergebnis der Wahlen vom 26.3.1989, *Izvestija* vom 5.4.1989.

der Wissenschaften der UdSSR (AdW) für die größte Furore gesorgt. 121 Kandidatenvorschläge wurden von den Instituten gemacht, aber das erweiterte Plenum der Akademie setzte nur 23 Namen auf die Kandidatenliste; dabei hatte das Plenum noch dazu auf 10 der der AdW zugeteilten 30 Mandate zugunsten anderer gesellschaftlicher Organisationen verzichtet¹²⁹. Ob es bei der Abstimmung über die von der KPdSU in den KVD zu entsendenden 100 Volksdeputierten personelle Alternativen gegeben hat, geht aus der Mitteilung über die vom ZK der KPdSU am 15. März 1989 durchgeführten Wahlen nicht hervor¹³⁰.

Nach der Kandidatenaufstellung hat es dann auch einen ersten Wahlkampf in der Sowjetunion gegeben, währenddessen die Kandidaten ihre »Plattformen« mit durchaus unterschiedlichen und keineswegs immer regierungsfrommen Schwerpunktsetzungen¹³¹ vorgestellt haben in den Massenmedien, auf Wahlversammlungen, in spontan entstandenen »Vor-Wahl-Clubs«. Daß die »Vor-Wahlagitation« nunmehr zum Wahlkampf wurde, war eine weitere Lektion in Demokratie¹³². Dabei sei die Begegnung mit den Wählern »den Parteiarbeitern am schwersten gefallen«¹³³.

Bei der Wahl am 26. März 1989 wurden bei 89,8 %iger Wahlbeteiligung in den Wahlkreisen 1226 Volksdeputierte, darunter 242 oder 12,4 % Parteilose, gewählt. In 76 Wahlkreisen mit mehr als zwei Kandidaten erreichte keiner die absolute Stimmenmehrheit, die Stichwahlen in diesen Wahlkreisen fanden am 2. bzw. 9. April 1989 statt¹³⁴. Das erstaunlichste Ergebnis war jedoch, daß in 113 territorialen und in 82 national-territorialen Wahl-

¹²⁹ Vgl. Strasti po-akademičeski [Leidenschaften akademisch], Pravda vom 1.2.1989; Doverije objazyvaet [Vertrauen verpflichtet], Izvestija vom 22.3.1989.

¹³⁰ Vgl. Izvestija vom 19.3.1989. Bemerkenswert aber ist, daß diese Mitteilung die Stimmenverhältnisse für jeden gewählten Volksdeputierten ausweist; danach erhielt Gorbatschow 629 Ja- und 12 Gegenstimmen.

¹³¹ So gehörte zur »Plattform« A. D. Sacharows die Freilassung aller noch einsitzenden politischen Gefangenen, einschließlich der Mitglieder des armenischen Karabach-Komitees, der Verzicht der UdSSR auf Atomwaffen, die Abschaffung der Todesstrafe und der Funktionärsprivilegien und der Einsatz für ein echtes bundesstaatliches System der UdSSR, vgl. Der Tagesspiegel vom 24.1.1989.

¹³² Vgl. beispielhaft die Artikel: Kandidaty nazvany – bor-ba vperedi [Die Kandidaten sind ernannt – der Kampf steht bevor], Izvestija vom 25.1.1989; Ćem zanjat'sja doverennomu licu [Womit soll sich die Vertrauensperson – Wahlkampfhelfer – befassen], Izvestija vom 31.1.1989; Pri dvuch izvestnych, Dialog Kandidatov [Bei zwei Bekannten, Kandidatendialog], Pravda vom 13.2.1989; Upor – na bolevye točki [Nachdruck – auf die Schmerzpunkte], Pravda vom 17.2.1989; Agitacija bez agitpunktov [Agitation ohne Agitpunkte], Izvestija vom 4.2.1989.

¹³³ Voschozdenie k demokratii [Aufstieg zur Demokratie], Pravda vom 4.4.1989.

¹³⁴ Pravda vom 15.4.1989.

kreisen mit nur einem oder zwei Kandidaten keiner die absolute Stimmenmehrheit erreichte. Aufsehen erregte insbesondere, daß zu den in den »sicheren«, d. h. Ein- oder Zweikandidatenwahlkreisen, nicht gewählten Kandidaten viele (Gebiets- und Stadt-)Parteisekretäre gehörten¹³⁵. Für die auf den 14. Mai 1989 angesetzten Wiederholungswahlen wurden dann 1157 Kandidaten für 198 Wahlkreise¹³⁶ aufgestellt, im Durchschnitt also konnten sich sechs Kandidaten um ein Mandat bewerben. Die Zahl der Ein-Personen-Kandidaturen war auf 16, die der Zwei-Personen-Kandidaturen auf 13 Wahlkreise gesunken. Die *Izvestija* kommentierte, daß in den Wahlkreisen mit nur einem Kandidaten »bedauerlicherweise anstelle von Wahlen wiederum die frühere ›Abstimmung‹ stattfinden werde«¹³⁷.

Wiederholungswahlen mußten auch in der AdW durchgeführt werden, nachdem am 21. März 1989 von den vorgeschlagenen 23 Kandidaten nur acht gewählt worden waren. Für die noch offenen zwölf Mandate wurden diesmal 25 Kandidaten aufgestellt, darunter so prominente Parteigänger der Perestrojka und der Demokratisierung wie der Physiker und Friedensnobelpreisträger A. D. Sacharow und der Ökonom N. P. Schmeljev; beide wurden in der Wahl am 19. April 1989 zu Volksdeputierten der UdSSR gewählt¹³⁸.

Resümierend dürfte festzustellen sein: Am 26. März 1989 und am 14. Mai 1989 (Wiederholungswahlen) haben in der Sowjetunion Wahlen stattgefunden. Das neue Wahlrecht und weitgehend auch seine erste Anwendungspraxis haben von dem bisher geübten, als Wahl bezeichneten Zustimmungsritual Abschied genommen. Die Mandatsträger des neuen

¹³⁵ Vgl. dazu *Vyvody bez dejstvija* [Rückzüge ohne Handlung], *Pravda* vom 30.4.1989.

¹³⁶ Die Differenz zwischen diesen 198 und den im Text genannten 113 territorialen und 82 national-territorialen Wahlkreisen (= 195) ergibt sich daraus, daß in drei Wahlkreisen wegen zu geringer Wahlbeteiligung (weniger als 50% der Wahlberechtigten) ebenfalls Wiederholungswahlen stattfinden mußten.

¹³⁷ *Izvestija* vom 5.5.1989. Die Kandidatenzahl differierte erheblich. Den Rekord stellten Wahlkreise in Kischinow (25 Kandidaten), Kiev (33) und Leningrad (34) auf. Bei der Wiederholungswahl am 14.5.1989 wurden 71 Deputierte gewählt. In 126 Wahlkreisen mußten am 18., 19., 20., 21. und 23.5.1989 Stichwahlen und in einem Wahlkreis eine zweite Wiederholungswahl stattfinden. Die Wahlbeteiligung blieb erstaunlich hoch: 78,4% bei der Wiederholungswahl am 14.5.1989 und 77,6% bei den Stichwahlen, *Izvestija* vom 20., 24. und 26.5.1989. Diese Erfahrungen mit dem Mehrheitswahlrecht, gekoppelt mit dem Prinzip einer unbegrenzten Kandidatenzahl, wird wahrscheinlich zu Novellierungen des WahlG führen, um die zeitliche Streckung der Bestellung des KVD abzukürzen.

¹³⁸ *Izvestija* vom 22.3., 14.4. und 21.4.1989. Wiederholungswahlen mußten auch in der Akademie für Pädagogische Wissenschaften, im Künstlerverband, im Sowjetischen Friedensfond und in der Gesellschaft der Filmfreunde durchgeführt werden, *Izvestija* vom 20.5.1989.

KVD wurden nicht mehr durch parteiologarchische Investitur, sondern durch Entscheidung des Volkes bestimmt. Die Wahlen hatten unverkennbar den Charakter von **Persönlichkeitswahlen**, und zwar sowohl in den Wahlkreisen wie in den gesellschaftlichen Organisationen¹³⁹. Neben dem Mehrheitswahlsystem begünstigt das Einparteiensystem geradezu die Persönlichkeitswahl, sofern das Wahlrecht, wie jetzt in der Sowjetunion, überhaupt personelle Alternativen zuläßt. Hinter der Persönlichkeitswahl steckt aber, genau besehen, eine Parteiwahl, sofern der Partei-begriff nicht strikt an eine einheitliche Parteiorganisation geknüpft wird. Denn die KPdSU besteht derzeit aus mindestens zwei Gruppierungen, die in einem weiteren Sinne als »Parteien« verstanden werden könnten: die »Partei« der Anhänger der Perestrojka und die »Partei« ihrer Gegner. So gesehen spricht auch die Tatsache, daß die bis zum ersten Wahlgang am 26. März 1989 gewählten 1958 KVD-Deputierten zu 87,6 % (nämlich 1716 Deputierte) der KPdSU als Mitglieder oder Kandidaten angehören¹⁴⁰, nicht gegen die Charakterisierung des Urnenganges am 26. März 1989 als Wahl, denn diese 87,6 % umfassen beide »Parteien«; vor allem aber spricht nichts gegen diese Charakterisierung, weil die KVD-Deputierten – abzüglich der 100 direkt vom ZK der KPdSU gewählten – schließlich direkt vom Volk bzw. den gesellschaftlichen Organisationen bestimmt worden sind.

Mithin läßt sich der Schluß ziehen: der am 25. Mai 1989 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetretene Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR ist trotz der vielerorts angestellten Versuche, wieder das alte Zustimmungsritual zu inszenieren, gewiß zu zwei Dritteln durch das Volk bestellt worden, und wenn man die gesellschaftlichen Organisationen als in Verbände gegliederte Volksteile einstuft, ist er es in seiner Gesamtheit. Die Staatsgewalt, die der KVD ausübt, ist daher demokratisch legitimiert. Als mittelbar demokratisch legitimiert muß daher auch alle Staatsgewalt in der UdSSR angesehen werden, die von Organen ausgeübt wird, die direkt oder indirekt vom KVD bestellt werden, insofern von diesen Organen eine ununterbrochene Legitimationskette zum Volk geknüpft ist. Ist »die Bestellung der Herrschenden durch das Volk und die Rückkoppelung der Ausübung ihrer Herrschaftsmacht mit dem Volk«

¹³⁹ Das zeigte sich nicht nur bei den Wahlen in der AdW, sondern beispielsweise auch beim Verband der Filmschaffenden, vgl. dazu: Andrej Sacharows schwieriger Weg in den neuen Volkskongreß, *Der Tagesspiegel* vom 24.1.1989.

¹⁴⁰ *Izvestija* vom 5.4.1989.

der »wichtigste Ausdruck des demokratischen Prinzips¹⁴¹, so ist diesem Prinzip in der UdSSR im Frühling 1989 ein Durchbruch gelungen.

b. Die repräsentative Demokratie

Das schon in der Verfassung von 1977 angelegte Prinzip der Repräsentation des Volkes wird durch die Verfassungsrevision dadurch betont, daß der revidierte Art.89 die Sowjets aller Stufen jetzt ausdrücklich als das einheitliche System »der Repräsentativorgane« der Staatsgewalt bezeichnet. Die Wahlperiode beträgt für alle Sowjets jetzt einheitlich fünf Jahre, Art.90 n. F.¹⁴².

Das Repräsentativsystem weist, wie aus dem oben Dargestellten ersichtlich, zwei Neuerungen auf. Zum einen bekommt durch die feste Mandatsquote ($\frac{1}{3}$ der Sitze) der gesellschaftlichen Organisationen sowohl auf der Ebene der Union, wie auch auf der der Unions- und Autonomen Republiken (Art.95 n. F.) das Sowjetsystem den Charakterzug einer berufsständischen und Verbandsdemokratie¹⁴³. Zum anderen ist das Repräsentativsystem nunmehr ein doppelstufiges – und zwar ebenfalls auf allen drei genannten Ebenen – durch die Einführung der durch unmittelbare Volkswahl bestellten Kongresse der Volksdeputierten und der indirekten Wahl der Obersten Sowjets durch die Kongresse, Art.89, 91 Abs.2, 109 Abs.2 Ziff.6, 137, 138, 143, 144 sämtlich n. F. Die Einführung des doppelstufigen Repräsentativsystems scheint – entgegen den Befürchtungen seiner Kritiker¹⁴⁴ – nicht auf eine Deputiertensiebfunktion gerichtet zu sein; die Verfassungsrevisoren haben sich wohl eher von der organisationssoziologischen Erkenntnis leiten lassen, daß die Arbeitseffektivität eines Gremiums proportional zur Verringerung seiner Größe steigt. Diese Annahme legt der Blick auf die jedenfalls dem OS der UdSSR nunmehr zugeordneten Aufgaben nahe. Dazu sogleich.

Einer der Repräsentation des Volkes im KDV wenigstens annähernd proportionalen Repräsentation im indirekt gewählten OS der UdSSR sollen offensichtlich die Bestimmungen über das passive Wahlrecht zu seinen

¹⁴¹ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II (München 1977), S.452; R. Herzog, Allgemeine Staatslehre (Frankfurt a. M. 1971), S.208 ff.

¹⁴² Nach Art.90 a. F. betrug die Wahlperiode der örtlichen Sowjets nur zweieinhalb Jahre.

¹⁴³ Zu der grundsätzlichen Frage, ob es für eine demokratische Staatsorganisation sinnvoll ist, bestimmte Massenverbände als Bestandteile der Staatsorganisation anzuerkennen, vgl. Herzog (Anm.141), S.220 ff.

¹⁴⁴ Vgl. oben S.743 f.

beiden Kammern dienen¹⁴⁵. Dies ist sicher auch einer der Zwecke des Rotationsprinzips. Beides aber kann nicht verhindern, daß das doppelstufige Repräsentativsystem zwei verschiedene Volksdeputiertengruppen produziert: unter Einschluß der Rotation können maximal nur 974 Volksdeputierte in einer Wahlperiode Mitglieder des OS der UdSSR werden. Die benachteiligte Position der übrigen 1276 Volksdeputierten wird aber dadurch gemildert, daß die nicht in den OS gewählten Volksdeputierten der UdSSR an dessen Plenar-, Kommissions- und Komiteesitzungen mit beratender Stimme teilnehmen können, sowie auch dadurch, daß der KVD jeden vom OS angenommenen Akt aufheben und jede von ihm behandelte Angelegenheit an sich ziehen kann, Art.108 Abs.2 und Abs.3 Ziff.12 n. F. Dies kann auch auf einer außerordentlichen Sitzung des KVD geschehen, die auch auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Volksdeputierten einzuberufen ist, Art.110 Abs.3 n. F. Auf diese Weise kann, jedenfalls den Verfassungsbestimmungen nach, jederzeit das doppelstufige Repräsentativsystem wieder auf die erste Stufe zurückgeführt werden¹⁴⁶.

Von einer Ausübung der Staatsgewalt durch die Sowjets (Art.2) kann aber nur dann die Rede sein, wenn die Volksvertretungsorgane substantielle Aufgaben der Staatslenkung wahrnehmen können. Bisher waren die Sowjets »vornehmlich eine dekorative Struktur« und der OS der UdSSR war »kein arbeitendes Parlament, das im Lande die oberste Staatsgewalt

¹⁴⁵ Vgl. oben S.742f.

¹⁴⁶ Zum Teilnahmerecht mit beratender Stimme an den Arbeiten des OS, siehe oben Anm.111 sowie Ziff.5 der Verordnung des KVD O podgotovke proekta zakona SSSR o statuse narodnych deputatov v SSSR [Über die Vorbereitung des Gesetzesentwurfs über den Status der Volksdeputierten in der UdSSR], Izvestija vom 16.6.1989 und VSNDiVS SSSR 1989, Nr.1, Pos.25.

Die Verfassung von 1977 sieht auch als Form der unmittelbaren Demokratie die Möglichkeit von Volksabstimmungen über »die wichtigsten Fragen des staatlichen Lebens« vor, Art.5. Diese Bestimmung blieb bisher toter Buchstabe. Nach der Verfassungsrevision beschließt der KVD über Volksabstimmungen, Art.108 Abs.3 Ziff.13 n. F., das Präsidium des OS ist für die Organisation ihrer Durchführung zuständig, Art.119 Abs.1 Ziff.6 n. F. Ob nunmehr das oben (S.729) erwähnte »Gesetz über die Volksberatung wichtiger Fragen des staatlichen Lebens« vom 30.6.1987 zu einem wie im Rechtsetzungsplan vom 28.8.1986 vorgesehenen »Volksberatungs- und Referendumsgesetz« fortentwickelt werden wird, bleibt abzuwarten. Auch ohne gesetzliche Regelung fand am 2.4.1989 erstmalig in der Sowjetunion ein Referendum statt, wenn auch nur über ein lokales Problem: die industrielle Erschließung einer 60 ha großen Brache im Moskauer Mikrorayon Bratejewo. Dieses »für uns ungewöhnliche Ereignis« zeigt, wie die Bevölkerung auf die Einführung von Formen unmittelbarer Demokratie drängt. Mangels eines Referendumsgesetzes hatte das Bratejewo-Referendum nur konsultative Bedeutung, vgl. Posle referendum [Nach dem Referendum], Izvestija vom 10.5.1989.

ausübt«¹⁴⁷. Dies soll sich nunmehr ändern durch die Parlamentarisierung des Obersten Sowjet der UdSSR.

2. Parlamentarisierung des Obersten Sowjet der UdSSR

a. Der Kongreß der Volksdeputierten und der Oberste Sowjet

Obwohl als »höchstes Organ der Staatsgewalt« bezeichnet, dem auch der OS rechenschaftspflichtig ist (Art.111 Abs.2 n. F.), obwohl mit einer Reihe ausschließlicher Kompetenzen ausgestattet, obwohl (auch) Gesetzgebungsorgan, und obwohl berechtigt, darüber hinaus »jede beliebige, zur Kompetenz der UdSSR gehörende Frage« an sich zu ziehen (Art.108 n. F.), ist nicht dem KVD, sondern dem OS die Übernahme der parlamentarischen Hauptrolle im Regierungssystem der UdSSR zugedacht. Das ergibt sich aus der schlichten Regelung der Sitzungsperioden beider Körperschaften: Wurde der alte OS nur zweimal im Jahr einberufen, Art.112 a. F., so tagt der neue KVD nur noch einmal im Jahr, Art.110 Abs.4 n. F., während der OS jährlich zu jeweils drei- bis viermonatigen ordentlichen Frühjahrs- und Herbstsitzungen einzuberufen ist, Art.112 Abs.1 n. F. Die dem KVD zugedachte Hauptaufgabe scheint zu sein, als Bindeglied in der demokratischen Legitimationskette zu wirken, die das Volk mit den vom KVD bzw. unter seiner Mitwirkung zu bestellenden OS und obersten Amtsträgern der UdSSR verknüpft. Ob der KVD im übrigen unter der Wirkung des Prinzips Glasnost, eines wachsenden demokratischen Verantwortungsbewußtseins und Selbstbewußtseins seiner Deputierten und unter Ausnutzung der Möglichkeit außerordentlicher Sitzungen eine tragende Rolle im politischen System der UdSSR übernehmen werde, war angesichts des Bildes, das der alte OS jahrzehntelang abgegeben hatte, nach der Verabschiedung des Verfassungsänderungsgesetzes am 1. Dezember 1988 eine offene Frage. Die erste Sitzungsperiode des KVD vom 25. Mai bis 9. Juni 1989 beantwortete sie schnell in aller Deutlichkeit dahin, daß der KVD das »dekorative« Rollenspiel des alten OS nicht übernehmen wird. Die offene, sich häufig in heftige Auseinandersetzungen hineinsteigernde Debatte, die wechselnden Mehrheiten bei den Abstimmungen, die teilweise harsche Kritik an der Regierung der UdSSR, von der auch der Generalsekretär der KPdSU nicht verschont blieb, demonstrierten unüberseh-

¹⁴⁷ Was man vor 1985 nur im nichtsozialistischen Ausland über das Sowjetsystem lesen konnte, steht heute in der *Izvestija* (vom 6.5.1989).

und unüberhörbar¹⁴⁸, daß die oberste Volksvertretung der UdSSR sich nicht mehr nur aus *barany* (Hammeln) zusammensetzt, die ihre Funktionen dahin verstehen, der politischen Führung des Landes nur eine einstimmige Akklamationskulisse für die von ihr getroffenen Entscheidungen zu bieten. Unter der Wirkung des Prinzips Glasnost hat sich der KVD als ein Forum demokratischer Konfliktaustragung erwiesen. Er hat mit seinen Beschlüssen über die Ausarbeitung einer Reihe von Gesetzesentwürfen¹⁴⁹ auch ein Markzeichen dafür gesetzt, daß er das Feld der Legislative nicht allein dem OS überlassen will.

b. Kompetenzverluste des Präsidiums des Obersten Sowjet

Nachdem nunmehr der OS selbst als das »ständig handelnde« Organ der Staatsgewalt der UdSSR bezeichnet wird, ist die Kennzeichnung seines Präsidiums als »ständig handelndes Organ« des OS ebenso gestrichen worden wie die Bestimmung, daß das Präsidium des OS »in der Zeit zwischen dessen Tagungen die Funktionen des höchsten Organs der Staatsgewalt der UdSSR ausübt«, vgl. Art.119 a. F. Das Präsidium des OS ist nur noch das »Organ, das die Organisation der Arbeit« des KVD und des OS gewährleistet, das wie bisher dem OS rechenschaftspflichtig ist und sonstige ihm von Verfassung und Gesetz übertragene Aufgaben wahrnimmt, Art.118 n. F.

Aus dem alten, 23 Positionen umfassenden Kompetenzkatalog (Art.121–123 a. F.) des Präsidiums des OS sind neun Positionen vollständig und drei teilweise gestrichen und auf den OS bzw. in einem Fall (Bestätigung von Grenzänderungen zwischen den Unionsrepubliken, Art.122 Ziff.2 a. F. und Art.108 Abs.3 Ziff.2 n. F.) auf den KVD übertragen worden.

Die wohl wichtigste Streichung betrifft das bisherige Recht des Präsidiums des OS, in der sitzungsfreien Zeit des OS »Änderungen an den geltenden Gesetzgebungsakten der UdSSR« vorzunehmen, Art.122 Ziff.1 a. F. Mit der darauf gestützten Praxis der gesetzesvertretenden Dekrete (*ukazy*), deren spätere Bestätigung durch den OS nach der Verfassung zwar erforderlich, aber in der Praxis »bloß ein Ritual« war¹⁵⁰, hatte das Präsidium die (formellen) Legislativfunktionen des OS praktisch übernommen. Im Wortlaut unverändert besteht aber die generelle Befugnis des

¹⁴⁸ Die Debatten des KVD wurden landesweit im Fernsehen live übertragen. Die Wortprotokolle der Sitzungen des KVD siehe in *Izvestija* vom 26.5. bis 11.6.1989.

¹⁴⁹ Siehe dazu unten S.773f.

¹⁵⁰ *Ot proekta do zakona* [Vom Entwurf zum Gesetz], *Izvestija* vom 9.12.1988.

Präsidiums des OS fort, Dekrete zu erlassen, Art.123 a.F., Art.119 Abs.2 n.F. Derartige Dekrete betrafen bisher zuvor gesetzlich nicht geregelte Materien, waren gleichfalls Quellen objektiven Rechts und bedurften als nicht gesetzesändernde Dekrete nicht einmal der nachträglichen Bestätigung durch den OS¹⁵¹. Trotz unveränderten Wortlauts wird diese Befugnis aber jetzt restriktiv verstanden: »normative Dekrete« darf das Präsidium des OS jetzt nicht mehr erlassen¹⁵². Somit hat das Präsidium des OS jetzt keinerlei Rechtsetzungskompetenzen mehr. Es hat jedoch das Recht zur Gesetzesinitiative behalten, Art.113 a.F., Art.114 n.F., im übrigen obliegt ihm auf dem Gebiet der Rechtsetzung jetzt nur noch die Publikation der Rechtsakte des OS und des KVD sowie die organisatorische Durchführung von Referenden und Volksberatungen über Gesetzesprojekte, Art.119 Abs.1 Ziff.6 und 15 n.F.

Von den parlamentarischen Funktionen nimmt das Präsidium des OS jetzt nur noch parlamentspräsidiale Aufgaben wahr¹⁵³. Daneben sind ihm staatspräsidentiale Aufgaben belassen worden, die Hoheitsakte zur Regelung von Einzelfällen betreffen¹⁵⁴.

Belassen worden ist ihm auch das Recht zur Verkündung der Mobilmachung und zur Erklärung des Kriegszustandes (*sostojanie vojny*), aber

¹⁵¹ Beispiele derartiger Dekrete aus jüngster Zeit sind die oben in Anm.64 und 65 genannten.

¹⁵² So jedenfalls L. V. Lazarev /A. Ja. Sliva, Konstitucionnaja reforma – pervyj etap [Die Verfassungsreform – erste Etappe], SGP 1989, Nr.3, S.3 ff. (13); ebenso N. A. Syrodov, Krupnyj šag na puti reformy političeskoj sistemy [Ein bedeutender Schritt auf dem Weg zur Reform des politischen Systems], Pravovedenie 1989, Nr.2, S.5 und S.7: das Präsidium des OS sei »von Gesetzgebungsfunktionen befreit« worden.

¹⁵³ Dazu gehören die Einberufung der Sitzungen des OS, die Vorbereitung der Sitzungen des OS und des KVD, die Koordinierung der Tätigkeit der ständigen Kommissionen der beiden Kammern und der Komitees des OS, die Unterstützung der Arbeit der Volksdeputierten und ihre Versorgung mit den »notwendigen Informationen«.

¹⁵⁴ Dazu gehören die Verleihung der höchsten militärischen und diplomatischen Ränge, von Orden, Medaillen und Ehrenzeichen, Verleihung, Entlassung und Entzug der Staatsangehörigkeit der UdSSR, Asylrechtsgewährung, Begnadigungsrecht, sowie auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt Ernennung und Abberufung der diplomatischen Vertreter der UdSSR, Entgegennahme von Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben.

Behalten hat das Präsidium des OS auch das Recht, die Einhaltung der Verfassung der UdSSR zu kontrollieren und die Übereinstimmung der Verfassungen und Gesetze der Unionsrepubliken mit der Verfassung und den Gesetzen der UdSSR zu sichern, Art.121 Ziff.4 a.F., Art.119 Abs.1 Ziff.5 n.F. Auf dieser Kompetenz beruht die Aufhebung des estnischen Verfassungsänderungsgesetzes vom 16.11.1988 durch ukaz vom 26.11.1988, VVS SSSR 1988, Nr.48, Pos.720.

jetzt in beiden Fällen¹⁵⁵ nur während der sitzungsfreien Periode des OS, der prinzipiell die Entscheidungsbefugnis für beide genannten Sonderzustände innehat, Art.119 Abs.1 Ziff.13, Art.113 Abs.1 Ziff.13 n. F.

Neu in die Verfassung eingefügt worden sind zwei weitere Sonderzustände, die die innere Sicherheit betreffen: die Erklärung des Militärzustandes (*voennoe položenie*) und des Ausnahmezustandes (*črezvycajnoe položenie*) wodurch »besondere Formen der Verwaltung« unionsweit oder in einzelnen Landesteilen eingeführt werden können. Für beide Entscheidungen ist ausschließlich das Präsidium des OS zuständig, Art.119 Abs.1 Ziff.14 n. F. In diesem exekutiven Bereich hat das Präsidium den einzigen, aber bedeutsamen Kompetenzzuwachs bekommen, von dem es im Falle des Autonomen Gebietes Berg-Karabach auch sogleich Gebrauch gemacht hat¹⁵⁶.

c. Der Vorsitzende des Obersten Sowjet

Das neu geschaffene Amt des Vorsitzenden des OS vereinigt in sich parlamentarische und exekutive Funktionen der Staatslenkung. Im parlamentarischen Bereich übt der Vorsitzende des OS »die allgemeine Leitung« aus bei der Vorbereitung von Fragen, die der Behandlung durch den KVD und den OS unterliegen, beiden Vertretungskörperschaften erstattet er Berichte über die Lage des Landes und über wichtige Fragen der Innen- und Außenpolitik, Art.121, Ziff.1 und 2 n. F. Diese Kompetenzen ermöglichen dem Vorsitzenden des OS, weitgehend die Verhandlungsgegenstände beider Vertretungskörperschaften in der Tagesordnung zu bestimm-

¹⁵⁵ Nach Art.121 Ziff.16 a. F. oblag die Verkündung der Mobilmachung auch während der Sitzungsperiode des OS allein seinem Präsidium.

¹⁵⁶ Es war sicher die gespannte, durch gewaltsame Konfliktaustragung gekennzeichnete Situation in und um Berg-Karabach und die Aktivitäten der baltischen Volksfronten, die die verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Institute Militär- und Ausnahmezustand veranlaßt hatten. Dieser Zusammenhang kam in der allgemeinen Volksdiskussion auch offen zur Sprache; vgl. Razmyšljaja nad garantijami [Über die Garantien nachdenkend], Pravda vom 30.10.1988. Und sicher war die Dringlichkeit einer zumindest vorläufigen Befriedung dieses Gebietes der Anlaß dafür, daß die Verordnung des OS zur Einführung des Verfassungsänderungsgesetzes vom 1.12.1988 das (alte) Präsidium des (alten) OS ermächtigte, »im Falle der Notwendigkeit« von dem dem (neuen) Präsidium des OS nach Art.119 n. F. übertragenen Kompetenzen Gebrauch zu machen, vgl. Art.1 der Verordnung des OS vom 1.12.1988 (VVS SSSR 1988, Nr.49, Pos.728). Dies war die rechtliche Basis für den ukaz vom 12.1.1989 (VVS SSSR 1989, Nr.3, Pos.14). O vvedenii osoboj formy upravlenija v Nagorno-Karabachskoj avtonomnoj oblasti Azerbajdzanskoj SSR [Über die Einführung besonderer Formen der Verwaltung im berg-karabachischen autonomen Gebiet der Azerbajdschanischen SSR].

men. Im legislativen Prozeß hat der Vorsitzende des OS das Recht zur Gesetzesinitiative, Art.114 und staatsnotarielle Funktionen (Unterzeichnung der Gesetze der UdSSR).

Im exekutiven Bereich vertritt der Vorsitzende des OS als »höchster Amtsträger« der UdSSR diese nach innen und außen. Seine völkerrechtliche Repräsentationsbefugnis umfaßt das Recht zur Führung internationaler Verhandlungen und zur Unterzeichnung der Verträge der UdSSR. Außerdem ist er Vorsitzender des Verteidigungsrates, Art.121 Ziff.5 und 6.

Diese Kompetenzausstattung des als parlamentarisch/exekutivisches Doppelorgan konzipierten »höchsten Amtsträgers« der UdSSR geben ihm – zusammen mit seinen personellen Vorschlagsrechten – eine starke Stellung im Gesamtsystem der staatsleitenden Organe der UdSSR. Dabei darf freilich nicht außer Acht gelassen werden, daß der Amtsinhaber vom jederzeitigen Vertrauen des KVD abhängig ist.

d. Der Oberste Sowjet der UdSSR als »arbeitende« Körperschaft

Erste Voraussetzung für die tatsächliche Wahrnehmungsmöglichkeit von Aufgaben der Staatslenkung durch den OS ist die prosaische Verfügung über Zeit. In den nunmehr verfassungsrechtlich festgesetzten zweimal jährlichen drei–viermonatigen Sitzungsperioden kann der OS sich auf den Gebieten, die in dem erstmalig formulierten Kompetenzkatalog des OS (Art.113 n. F.) erfaßt sind, zu einer »arbeitenden« Körperschaft entwickeln.

Der OS ist zum einen »ständig wirkendes Gesetzgebungsorgan«, Art.111 n. F. Im doppelstufigen Repräsentativsystem sind beide Vertretungskörperschaften – OS und KVD – zum Erlaß von Gesetzen befugt. Dabei kommt den vom KVD erlassenen Gesetzen jedoch insofern ein höherer Rang zu, als ihnen die vom OS erlassenen Gesetze nicht widersprechen dürfen und der KVD alle vom OS angenommenen »Akte«, wozu auch seine Gesetze gehören, aufheben kann, Art.108 Abs.3 Ziff.12 n. F., Art.113 Abs.3 n. F. Daß aber der OS die Hauptrolle als Gesetzgeber übernehmen soll, zeigt sich an seinen längeren Sitzungsperioden. Der Kompetenzverlust des Präsidiums des OS auf dem Gebiet der gesetzvertretenden Dekrete stärkt automatisch die nunmehr allein zum Erlaß von Gesetzen zuständigen Repräsentativkörperschaften, insbesondere den OS. Hinzu tritt eine zweckgleiche Entmachtung des Ministerrates durch die Neuregelung, wonach einige ausdrücklich genannten Materien, die bisher üblicherweise Regelungsgegenstand von Ministerrats- bzw. Ressortverordnungen waren, jetzt der »gesetzlichen Regelung« durch den OS vorbe-

halten sind (Parlamentsvorbehalt)¹⁵⁷. Der Kompetenzverlust des Ministerrates auf dem Gebiet der Rechtsetzung zugunsten des OS kommt auch in einer organisatorischen Maßnahme zum Ausdruck: Das bisher beim Justizministerium der UdSSR ressortierende »Allunions-wissenschaftliche Forschungsinstitut für sowjetische Gesetzgebung« wurde als »Institut für sowjetischen Staatsaufbau und Gesetzgebung« dem OS unterstellt¹⁵⁸.

Was das Gesetzesinitiativrecht betrifft, fällt auf, daß jetzt die Volksdeputierten der UdSSR an erster Stelle genannt werden, und zwar wie bisher ohne Festsetzung eines Quorums; das Recht zur Gesetzesinitiative ist jetzt auch den neu gebildeten obersten Bundesorganen (dem Vorsitzenden des OS, dem Komitee für Verfassungsaufsicht) und – besonders bemerkenswert – der Akademie der Wissenschaften der UdSSR eingeräumt, Art.114 n. F.; mit letzterem soll offensichtlich Fachverstand mobilisiert und der Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaften eine Pforte geöffnet werden. Vorschläge zur Einführung einer Volks-Gesetzesinitiative¹⁵⁹ wurden hingegen nicht aufgegriffen.

Zum Bereich der Gesetzgebung in einem weiteren Sinne gehört auch die Kompetenz des OS zur Auslegung der Gesetze der UdSSR und zur Ratifizierung (d. h. innerstaatliche Zustimmung) und Kündigung internationaler Verträge, Art.113 Abs.1 Ziff.8 und 11 n. F.; diese Kompetenzen lagen bisher beim Präsidium des OS, Art.121 Ziff.5 und 6 a. F. Wie bisher »bestätigt« der OS die staatlichen Wirtschaftspläne und den Staatshaushalt, während die staatlichen Perspektivpläne und die wichtigsten Allunionsprogramme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung vom KVD »bestätigt« werden, Art.108 a. F., Art.113 Abs.1 Ziff.108, Abs.3 Ziff.5 n. F.

Als »negative« Rechtsetzungsbefugnis kann die ebenfalls vom Präsidium des OS auf diesen übergegangene Kompetenz angesehen werden, Verordnungen und Verfügungen des Ministerrates der UdSSR und auch die der Ministerräte der Unionsrepubliken aufzuheben, letztere allerdings nur, sofern sie der Verfassung und den Gesetzen der UdSSR widersprechen,

¹⁵⁷ Zu diesen Materien gehören nach Art.113 Ziff.7 n. F.: Eigentumsverhältnisse, die Organisierung der Verwaltung der Volkswirtschaft und des sozialkulturellen Aufbaus, das Budget- und Finanzsystem, Arbeitslöhne und Preisbildung, Besteuerung, Umweltschutz und Nutzung der Naturressourcen, das Verfahren der Realisierung von Verfassungsrechten, -freiheiten und -verpflichtungen der Bürger.

¹⁵⁸ Vgl. die Verordnung des Präsidiums des OS vom 16.12.1988, VVS SSSR 1988, Nr.51, Pos.752. Siehe hierzu auch das Interview des Institutsdirektors V. F. Jakovlev, Sojuz nauki i pravotvorčestva [Die Union von Wissenschaft und Rechtsschöpfung], in Sozialističeskaja Zakonnost' 1989, Nr.5, S.3–6.

¹⁵⁹ Inicijative nužny garantii [Die Initiative braucht Garantien], Izvestija vom 10.11.1988.

Art.113 Abs.1 Ziff.18 und 19 n. F. Desgleichen kann der OS die (nunmehr nicht normativen) Dekrete und »Verordnungen« (*postanovlenie*) des Präsidiums des OS und die Verfügungen des Vorsitzenden des OS aufheben.

Als »ständig wirkendes verfügendes Organ« hat der OS Kompetenzen im Bereich der Organisationsgewalt bei der Ausgestaltung der Regierungsorganisation. Von seinem Präsidium sind auf ihn übertragen worden die »Bildung« des Verteidigungsrates der UdSSR und die Bildung und Aufhebung von Ministerien und Staatskomitees der UdSSR auf Vorschlag des Ministerrates der UdSSR, Art.121 Ziff.14, Art.122 Ziff.3 a. F., Art.113 Abs.1 Ziff.3 und 2 n. F. Neu ausgestattet worden ist der OS mit der Kompetenz, »die allgemeinen Grundlagen der Organisation und Tätigkeit der republikanischen und örtlichen Organe der Staatsgewalt und -verwaltung« festzusetzen, Art.113 Abs.1 Ziff.9 n. F. Wohl auch seiner Tätigkeit als »verfügendes Organ« zuzurechnen ist eine weitere wichtige neue Kompetenz des OS: er trifft die Entscheidung über den Truppeneinsatz im Ausland, Art.113 Abs.1 Ziff.14 n. F. Diese Neuregelung ist eine Perestrojka-Frucht der innersowjetischen Diskussion des Afghanistan-Konfliktes. Es wurde nämlich kritisiert, daß über den Truppeneinsatz in Afghanistan der enge Personenkreis des Politbüros unter Ausschluß der Öffentlichkeit die Entscheidung getroffen hatte. In der Neuregelung hat sich die Forderung durchgesetzt, daß über eine so wichtige Frage wie den Truppeneinsatz im Ausland nur die Volksvertretung zu entscheiden habe.

Als »ständig wirkendes kontrollierendes Organ« war der alte OS so ineffektiv wie als Gesetzgeber. Die Verfassungsrevision will die Kontrollfunktion des OS jetzt durch die Bestimmungen realisieren, wonach die von ihm bestellten Organe und Amtsträger ihm »regelmäßig« Bericht zu erstatten haben, Art.113 Abs.1 Ziff.5 n. F.; für den Ministerrat der UdSSR wird dies dadurch präzisiert, daß er dem OS »nicht weniger als einmal im Jahr« Rechenschaft abzulegen hat, Art.130 Abs.3 n. F.¹⁶⁰ Der bisherigen Regel, wonach der OS Plan- und Staatshaushaltserfüllung »bestätigt«, wurde jetzt die Bestimmung vorangestellt, daß der OS über den Gang dieser Erfüllung »die Kontrolle ausübt«, Art.113 Abs.1 Ziff.10 n. F., Art.108 Abs.2 a. F. Der OS übt auch die Kontrolle aus über die Vergabe von Staatsanleihen und über ökonomische und andere Hilfeleistungen an fremde Staaten so-

¹⁶⁰ Diese Präzisierung ist erst infolge der Kritik in der allgemeinen Volksdiskussion eingefügt worden; nach dem Entwurf sollte die Berichterstattungspflicht des Ministerrates nur »regelmäßig« sein, das könne aber auch heißen »alle zehn Jahre«, kritisierte die juristische Fakultät der Lomonosow-Universität [Garantien des Rechtsstaates], *Izvestija* vom 25.11.1988; siehe auch *Pravda* vom 23.11.1988.

wie über den Abschluß von Vereinbarungen über Anleihen und Kredite von fremden Staaten, Art.113 Abs.1 Ziff.12 n.F. Auch diese Kontrollkompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt ist neu und zurückzuführen auf die innersowjetische Kritik an den vielfach als Überengagement betrachteten sowjetischen Hilfeleistungen an Drittstaaten zu Lasten des Lebensstandards der eigenen Bevölkerung.

Der verstärkten Kompetenzstruktur des OS korrespondiert eine Verstärkung des rechtlichen Status (zumindest eines Teils) der Deputierten. Bisher übten die Volksdeputierten aller Sowjets ihr Amt aus, ohne ihre Produktions- oder dienstliche Tätigkeit zu unterbrechen; jetzt gilt dies nur »in der Regel«, Art.104 a.F. und n.F. Wie bisher sind die Deputierten »für die Tagungen« des jeweiligen Sowjets von den Dienst- und Produktionspflichten befreit, für die Volksdeputierten der UdSSR gilt diese Befreiung aber »für eine bestimmte Frist, die für die Ausübung der Deputierten-Tätigkeit erforderlich ist«, Art.124 Abs.2 n.F., die Befreiung kann also länger sein als die Sitzungsperiode des KVD bzw. des OS. Die zweite Ausnahme von der Regel gilt für die in den OS gewählten Volksdeputierten der UdSSR, sie »können für die ganze Periode« ihrer Mitgliedschaft im OS von den Dienst- und Produktionspflichten befreit werden, Art.124 Abs.2 Satz 2 n.F. Nach dem Art.124-Entwurf sollten alle Mitglieder des OS in den Genuß dieser Befreiung kommen, in der Endfassung ist daraus eine Kann-Bestimmung geworden. Eine nähere Regelung, welche Mitglieder des OS befreit werden können und wer über die Befreiung entscheidet, ist in der Verfassung nicht getroffen worden; »das wird die Praxis zeigen«, lautet ein erster lakonischer Kommentar¹⁶¹. Es ist aber doch durch diese Kann-Bestimmung die Möglichkeit von (zeitweiligen) Vollberufs-Parlamentariern geschaffen worden; ohne diese Möglichkeit würde aus den umfangreichen Kompetenzen des OS doch wieder nur ein schöner Schein.

Die Zusammenschau aller dem OS übertragenen Kompetenzen zeigt, daß er von Verfassungs wegen substantielle Aufgaben der Staatslenkung wahrzunehmen bestimmt ist. Durch ihn (und den KVD) repräsentiert kann das Sowjetvolk Staatsgewalt ausüben und nicht mehr nur anderen Staats- und Parteigewalten akklamieren. Wird der OS auch in der Praxis ein »arbeitendes Parlament«, schöpfen er und der KVD ihre Kompetenzen voll aus, dann ist die Parlamentarisierung des OS und mit ihr die

¹⁶¹ Lazarev/Sliva (Anm.152), S.11. Die Frage wird wohl nicht schlicht durch die Praxis, sondern durch das kommende Gesetz über den Status der Volksdeputierten der UdSSR entschieden werden, vgl. zur Ankündigung dieses Gesetzes unten S.774.

Entwicklung der repräsentativen Demokratie in der Sowjetunion ein erhebliches Stück vorangekommen.

3. Die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit

Der Grundsatz des Vorranges der Verfassung und des Vorranges des Gesetzes sind in der Verf. UdSSR 1977 schon formuliert¹⁶², insofern bedurfte es keiner Textrevisionen. Worauf es bei der Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in der Sowjetunion aber ankommt, ist, daß dieses »wichtigste Charakteristikum des Rechtsstaates« jetzt auch in der Praxis gewährleistet wird¹⁶³. Über den verfassungstextuell schon bestehenden Grundsatz der Normenhierarchie (Verfassung – Gesetz – Verordnung – Instruktionen) hinaus ist aber die Einführung des Parlamentsvorbehalts für bestimmte Regelungsgegenstände¹⁶⁴ auch unter dem rechtsstaatlichen Blickwinkel besonders hervorzuheben.

Der Gewährleistung der Normenhierarchie soll insbesondere das neu geschaffene Komitee für Verfassungsaufsicht (KVA) dienen. Es wird als »konkrete Verkörperung der Idee der Errichtung des Rechtsstaates« angesehen¹⁶⁵. Es kann prophylaktisch die dem KVD vorliegenden Gesetzesentwürfe auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung der UdSSR überprüfen, und zwar auf eigene Initiative oder im Auftrag des KVD; ebenfalls prophylaktisch kann es die »Entwürfe von Akten« des OS und seiner Kammern auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung der UdSSR und den vom KVD angenommenen Gesetzen überprüfen, hier auch »auf Vorschlag« des OS der UdSSR und der obersten Organe der Staatsgewalt der Unionsrepubliken, d. h. ihrer KVDs. Die verabschiedeten »Akte« des OS und seiner Kammern können am selben Prüfungsmaßstab ebenfalls auf Initiative des KVA, des OS und des KVD der UdSSR sowie der KVDs der Unionsrepubliken gemessen werden; des weiteren kann das KVA die »Akte anderer Staatsorgane und gesellschaftlichen Organisationen« auf

¹⁶² Art.173 »Die Verfassung der UdSSR besitzt höchste Rechtskraft. Alle Gesetze und anderen Akte der Staatsorgane werden auf der Grundlage und in Übereinstimmung mit der Verfassung der UdSSR erlassen«. Art.133 »Der Ministerrat der UdSSR erläßt auf der Grundlage und in Durchführung von Gesetzen der UdSSR und anderer Beschlüsse des Obersten Sowjets der UdSSR und dessen Präsidiums Verordnungen und Verfügungen ...«.

Art.133 ist jetzt nur im Hinblick auf die neue Kompetenzstruktur der Legislativorgane neu gefaßt worden: das Präsidium des OS ist gestrichen, der KVD hinzugefügt worden.

¹⁶³ So Gorbatschow auf der 19. Unionsparteikonferenz, Pravda vom 29.6.1988.

¹⁶⁴ Vgl. oben Anm.157.

¹⁶⁵ Lazarev/Sliva (Anm.152), S.13.

ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen der UdSSR überprüfen, und zwar sind hier zusätzlich initiativberechtigt auch die Kammern, das Präsidium, der Vorsitzende, die ständigen Kommissionen der Kammern und die Komitees des OS der UdSSR sowie der Ministerrat der UdSSR, Art.125 Abs.4 Ziff.1, 2 und 4 n.F.

Das KVA hat nicht die Kompetenz, einen verfassungs- oder gesetzeswidrigen Akt selbst aufzuheben. Es kann nur Gutachten verfassen. Bei festgestellter Verfassungs- bzw. Gesetzeswidrigkeit leitet das KVA sein Gutachten »zur Beseitigung der festgestellten Verletzung« dem Organ zu, das den Akt erlassen hat. Die Feststellung einer Verfassungs- bzw. Gesetzeswidrigkeit im Gutachten hat allerdings Suspensivwirkung, Art.125 Abs.5 n. F.

Das KVA hat noch zwei weitere Kompetenzen. Es kann dem KVD, dem OS oder dem Ministerrat der UdSSR die Aufhebung verfassungs- oder gesetzeswidriger Akte der ihnen unterstellten Organe oder Amtsträger vorschlagen, Art.125 Abs.6 n. F. Und es »beobachtet« die Übereinstimmung der Verfassung und Gesetze der Unionsrepubliken, sowie der Verordnungen und Verfügungen der Ministerräte der Union und der Unionsrepubliken, Art.125 Abs.4 Ziff.3 n. F. Das künftige Gesetz über Verfassungsaufsicht wird wahrscheinlich bestimmen, daß das KVA bei hier festgestellter Verfassungs- bzw. Gesetzeswidrigkeit dem OS oder seinem Präsidium Mitteilung macht¹⁶⁶.

Mit der Institutionalisierung des KVA ist die Sowjetunion dem ungarischen Vorbild des Verfassungsrechtsrats¹⁶⁷ gefolgt. Die in der sowjetischen Rechtsreformdiskussion diskutierten anderen institutionellen Lösungsmöglichkeiten von Normenkontrollverfahren (Verfassungsgerichtshof oder Spezialkammer des Obersten Gerichts)¹⁶⁸ sind nicht aufgegriffen worden. In der sowjetischen juristischen Fachöffentlichkeit wird die jetzt

¹⁶⁶ Denn das Präsidium des OS »gewährleistet die Übereinstimmung der Verfassungen und Gesetze der Unionsrepubliken mit der Verfassung und den Gesetzen der UdSSR«, Art.119 Abs.1 Ziff.5 n. F.; der OS hat das Recht, Verordnungen und Verfügungen des Ministerrats der UdSSR überhaupt, sowie Verordnungen und Verfügungen der Ministerräte der Unionsrepubliken im Falle ihres Widerspruchs zu Verfassung und Gesetz der UdSSR aufzuheben, Art.113 Abs.1 Ziff.18 und 19 n. F.

¹⁶⁷ Siehe dazu A. Adám, Die Entwicklungstendenzen der Verfassung und der Verfassungsmäßigkeit in Ungarn, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd.34 (1985), S.567 ff. (586 ff.); der deutsche Text des Gesetzes I/1984 über den Verfassungsrechtsrat. Ungarn plant jetzt, einen Schritt weiter zu gehen: mit der für 1990 geplanten neuen ungarischen Verfassung soll ein Verfassungsgerichtshof institutionalisiert werden.

¹⁶⁸ Siehe z. B. M. F. Orzik/M. E. Čerkes/A. S. Vasil'ev, Pravovaja ochrana konstitucii v socialistsceskom gosudarstve [Der rechtliche Schutz der Verfassung im soziali-

erfolgte Einführung des abstrakten Normenkontrollverfahrens als nicht ausreichend angesehen, um die Durchsetzung des Vorranges der Verfassung und des Gesetzes zu gewährleisten. Es ist nicht auszuschließen, daß im Zuge der weiteren Reformen nach dem Vorbild von Art.100 Bonner Grundgesetz auch das konkrete Normenkontrollverfahren eingeführt wird, konzentriert beim Obersten Gericht der UdSSR¹⁶⁹.

Für die Grundrechtsgewährleistung zur Realisierung der Rechtsstaatsidee im materiellen Sinne hat die Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988 keine Neuerungen gebracht. Es läßt sich hier nur auf Art.113 Abs.1 Ziff.7 n.F. verweisen, wonach (auch) die Regelung »des Verfahrens der Realisierung der Verfassungsrechte, -freiheiten und -pflichten der Bürger« dem Parlamentsvorbehalt unterstellt worden ist. Der Passus läßt wohl darauf schließen, daß an eine verfahrensrechtliche Absicherung der Grundrechte und -freiheiten gedacht ist. Diese, und zwar in Form des gerichtlichen Rechtsschutzes ausnahmslos aller verfassungsrechtlicher Rechte und Freiheiten der Bürger, wird jetzt von namhaften sowjetischen Juristen gefordert, denn »der Schutz der Rechte der Persönlichkeit ist der Eckstein des Rechtsstaates«¹⁷⁰.

Was die Gewaltenteilung betrifft, so ist der das gegenteilige Prinzip – die Gewaltenkonzentration – formulierende Art.93 nicht geändert worden¹⁷¹. Das Ziel vor Augen, die Sowjets als die demokratischen Repräsentativkörperschaften gegenüber der Exekutive zu stärken, heißt es sogar, daß »die Verfassungsänderungen den Weg dazu öffnen, daß die Sowjets nicht nur juristisch, sondern auch faktisch mit niemandem die Ausübung der Staatsgewalt teilen«¹⁷².

Dessen ungeachtet weist die revidierte Verfassung Bestimmungen auf, hinter denen der Gedanke der Gewaltenteilung steht. So zielt auf die Auflösung der bisherigen personellen Verflechtungen zwischen den drei Gewalten, insbesondere zwischen Legislative und Exekutive, die für das So-

stischen Staat], SGP 1988, Nr.6, S.3ff. P. Lebedev, Nužen sud [Ein Gericht ist nötig], Izvestija vom 13.11.1988.

¹⁶⁹ Dies schlug z. B. V. Savickij schon während der allgemeinen Volksberatung vor, Izvestija vom 13.11.1988.

¹⁷⁰ So V. Savickij und G. Mal'cev in einem Gespräch am runden Tisch, Prava čeloveka v pravom gosudarstve [Die Menschenrechte im Rechtsstaat], Izvestija vom 5.1.1989.

¹⁷¹ Art.93 lautet: »Die Sowjets der Volksdeputierten leiten unmittelbar und durch von ihnen zu bildende Organe alle Zweige des staatlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufbaus, sie fassen Beschlüsse, sichern deren Durchführung und kontrollieren die Verwirklichung der Beschlüsse«.

¹⁷² Lazarev/Sliva (Anm.152), S.4.

wjetsystem völlig neue Regel in Art.96 Abs.4 n. F. Danach können Personen, die zum Bestand des Ministerrates der UdSSR, der Ministerräte der Unionsrepubliken und der Exekutivkomitees der örtlichen Sowjets gehören – mit Ausnahme der Vorsitzenden dieser Exekutivorgane – sowie die Leiter der Behörden, Abteilungen und Verwaltungen der Exekutivkomitees der örtlichen Sowjets und schließlich die Richter und staatlichen Schiedsrichter nicht Deputierte im Sowjet sein, durch den sie ernannt oder gewählt worden sind. Wie bei der Bestellung des KVA schon erwähnt, dürfen dessen Mitglieder nicht zum Bestand jener Organe gehören, deren Akte das KVA einer Normenkontrolle unterziehen kann, Art.125 Abs.2 n. F. Entsprechend diesen Verfassungsnormen stipuliert das neue WahlG vom 1. Dezember 1988 die Inkompatibilität bestimmter Unionsämter mit dem Mandat als Volksdeputierter der UdSSR¹⁷³. Der Grundsatz der personellen Gewaltenteilung ist damit Bestandteil des sowjetischen Verfassungsrechts geworden.

Der Gedanke der Gewaltenteilung stand auch Pate bei den auf die Unabhängigkeit der Richter zielenden Verfassungsrevisionen. Die Amtszeit aller (Berufs-)Richter wurde von bisher fünf auf zehn Jahre erhöht. Die Wahl der Volksrichter auf der untersten Instanz, den Bezirks-, (Stadt-)Volksgerichten, durch die Bürger des Gerichtssprengels wurde abgeschafft. Sie sowie die Volksrichter der Gau-, Gebiets- und Stadtgerichte werden jetzt von den Sowjets der jeweils übergeordneten Gebietseinheit gewählt, um die Beeinflussung der Richterwahl durch Partei- und Exekutivbehörden der gleichgeordneten Gebietseinheit zurückzudrängen¹⁷⁴. Hingegen wer-

¹⁷³ Art.11 WahlG nennt Personen, die zum Bestand des Ministerrates der UdSSR gehören, mit Ausnahme des Vorsitzenden des Ministerrates, die Leiter der Behörden (*vedomstva*) der UdSSR, die Mitglieder des Obersten Gerichts der UdSSR, die staatlichen Schiedsrichter der UdSSR, die Mitglieder des KVA. Nach Art.40 Abs.4 WahlG müssen diese Personen, wenn sie sich als Kandidaten für die Wahl zum KVD aufstellen lassen, der entsprechenden Wahlkommission gegenüber die Erklärung abgeben, daß sie im Falle ihrer Wahl auf ihr Amt verzichten.

Ob aufgrund von Art.11 WahlG das Amt des Vorsitzenden des Ministerrates einer Unionsrepublik mit einem Mandat im KVD vereinbar sei, war zweifelhaft, weil die Vorsitzenden der Ministerräte der Unionsrepubliken zum Bestand des Ministerrates der UdSSR gehören (Art.129 Abs.2). Da sie dem Ministerrat der UdSSR aber von Amts wegen angehören, also nicht vom OS der UdSSR ernannt werden, findet auf sie Art.96 Abs.4 n. F. keine Anwendung, d. h. die Vorsitzenden der Ministerräte der Unionsrepubliken können Mandatsträger im KVD sein. Dies wurde in einer interpretativen Verordnung des Präsidiums des OS der UdSSR zu Art.11 WahlG vom 12.1.1989 klargestellt, VVS SSSR 1989, Nr.3, Pos.17.

¹⁷⁴ Auch hier ist eine Änderung gegenüber dem Entwurf vorgenommen worden. Art.152 E sah die Wahl aller Richter durch die Sowjets der gleichgeordneten Gebietseinheit vor. Dies wurde als Schritt zurück im Vergleich zu den Empfehlungen der 19. Unionspartei-

den wie bisher die Richter des Obersten Gerichts der UdSSR, der Obersten Gerichte der Unions- und Autonomen Republiken und die Richter an den Gerichten der autonomen Gebiete und Kreise von den Sowjets derselben Gebietseinheit gewählt, Art.152 a. F. und Art.152 n. F.

Der Art.155, wonach die Richter und Volksbeisitzer unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, wurde durch einen zweiten Absatz ergänzt, wonach »den Richtern und Volksbeisitzern Bedingungen für die ungehinderte und effektive Ausübung ihrer Rechte und Pflichten« zu gewährleisten sind und »jedwede Einmischung in die Tätigkeit der Richter und Volksbeisitzer bei der Ausübung der Rechtspflege unzulässig ist und gesetzliche Verantwortlichkeit nach sich zieht«. Diese verstärkte Betonung der richterlichen Unabhängigkeit zielt gegen das inzwischen berühmte »Telefonrecht«, d. h. gegen üblicherweise telefonisch an die Richter gegebene »Empfehlungen« der Parteiinstanzen oder Exekutivbehörden, wie in einem konkreten Fall entschieden werden sollte. Die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit sollen in einem »Gesetz über den Status der Richter der UdSSR«, das Art.155 Abs.3 n. F. als Verfassungsauftrag ankündigt, weiter gefestigt werden¹⁷⁵.

Im sowjetischen »administrativen Kommandosystem« war (und ist) »die stärkste der drei Gewalten die Exekutive«, sie, nicht die Legislative oder Judikative, »führt den Tanz«¹⁷⁶. Künftig soll die Legislative in Gestalt der Sowjets diesen Tanz anführen. Hinsichtlich des OS (bzw. des KVD) der UdSSR hat die jetzt erfolgte Verfassungsrevision – um im Bilde zu bleiben – die Notenblätter aufgelegt. Die Verfassungsrevision hat auch deutlich gemacht, daß jetzt der Kurs eingeschlagen ist in Richtung einer strikten Gewaltenteilung jedenfalls zwischen Judikative einerseits und Exekutive, Legislative und »Parteigewalt« andererseits. Bei prinzipieller Aufrechterhaltung des theoretisch schon immer bestehenden und nun auch in die Praxis umzusetzenden Prinzips der Gewaltenkonzentration bei den Sowjets wird es zwischen ihnen und der Exekutive vielerlei Durchbrechungen des Prinzips der Gewaltenkonzentration geben, die das sich entwickelnde repräsentativ-sowjetparlamentarische Regierungssystem, auf Unionsebene nach der Verfassungsreform vom 1. Dezember 1988 schon erkennbar, durch eine Struktur der Gewaltenverschränkungen und -balan-

konferenz angesehen; vgl. die Kritik am Entwurf z. B. K a r p e n k o, Zakony, po kotorym žit'i rabotat' [Gesetze, nach denen zu leben und zu arbeiten ist], Izvestija vom 26.11.1988.

¹⁷⁵ Das Richtergesetz hat der OS der UdSSR inzwischen am 4.8.1989 verabschiedet, es tritt am 1.12.1989 in Kraft, VSNDiVS SSSR 1989, Nr.9, Pos.223 und Pos.224.

¹⁷⁶ So V. G r a v s k i j vom Institut für Staat und Recht der AdW in dem oben angeführten Gespräch am runden Tisch über »Die Menschenrechte im Rechtsstaat« (Anm.170).

cierungen auszeichnen könnten. Ob die von der 19. Unionsparteikonferenz geforderte Abgrenzung der Funktionen der Partei- und Staatsorgane¹⁷⁷ in einer der folgenden Etappen zur Reform des politischen Systems auch einen verfassungsrechtlichen Niederschlag finden wird, bleibt abzuwarten.

4. Die Entwicklung des sowjetischen Föderalismus

Wie oben ausgeführt war eine grundsätzliche Neugestaltung des Bundesländer-Verhältnisses nicht Gegenstand der Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988; es wurde aber doch berührt durch die die personelle Zusammensetzung und die Kompetenzen der obersten Bundesorgane betreffenden Verfassungsartikel.

Die personelle Zusammensetzung folgender oberster Bundesorgane wurde in der Endfassung der Verfassungsrevision im Vergleich zum Entwurf geändert: Wie oben schon erwähnt, wurde die Zahl der Mitglieder (Sitze) im Nationalitätensowjet je Unionsrepublik von 7 im Entwurf auf 11 erhöht, Art.111 E und Art.111 Abs.4 n.F.¹⁷⁸. Das KVA sollte sich nach Art.125 E neben seinem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter aus 13 weiteren Mitgliedern zusammensetzen. In Art.125 n.F. ist diese Zahl auf 21 erhöht und mit dem Zusatz »einschließlich der Vertreter aus jeder Unionsrepublik« versehen worden. In diesen beiden Bundesorganen ist somit die Präsenz der Unionsrepubliken verstärkt worden. Im Präsidium des OS ist diese Präsenz zwar personell, aber nicht zahlenmäßig verändert worden¹⁷⁹.

Von den Kompetenzregeln hatte Art.108 Abs.3 Ziff.2 E die schärfsten Proteste insbesondere aus den baltischen Republiken hervorgerufen; danach sollten zu den ausschließlichen Kompetenzen des KVD auch Entscheidungen »über Fragen des Bestandes der UdSSR« (*sostav SSSR*) gehören. Dies wurde als eine Unterhöhlung des nominell souveränen Status der Unionsrepubliken (Art.76), des nominell freien Charakters des Zusammenschlusses der Republiken zur Union (Art.70) und des ebenfalls nominell bestehenden Rechts auf freien Austritt aus der Union (Art.72) angese-

¹⁷⁷ Vgl. dazu Schweissfurth (Anm.41), S.903ff.

¹⁷⁸ Siehe oben S.742f.

¹⁷⁹ Nach Art.120 a. F. waren 15 – »je einer von jeder Unionsrepublik« – aus den Reihen der Deputierten des OS gewählte Stellvertreter des Vorsitzenden des Präsidiums des OS dessen Mitglieder; nach Art.118 n.F. sind diese 15 Mitglieder jetzt von Amts wegen die Vorsitzenden der OS der Unionsrepubliken.

hen¹⁸⁰. Diese Einwände führten zu einer wesentlichen Abschwächung; nach der Endfassung des Art.108 Abs.3 Ziff.2 beschließt der KVD nur »über Fragen des national-staatlichen Aufbaus, die zur Kompetenz der UdSSR gehören«. Das bezieht sich auf Veränderungen der nationalen Gebietseinheiten, die in der Unionsverfassung festgelegt sind. Der KVD sollte nach Art.108 Abs.3 Ziff.12 E auch der Unionsfassung widersprechende Gesetze der Unions- und Autonomen Republiken aufheben können; in der Endfassung bezieht sich diese Kompetenz nur noch auf Akte des OS der UdSSR, Art.108 Abs.3 Ziff.12 n. F. Diese Streichung bedeutet jedoch nur eine Kompetenzverschiebung zwischen den Bundesorganen, denn nach Art.119 Abs.1 Ziff.5 n. F. gewährleistet das Präsidium des OS »die Übereinstimmung der Verfassungen und Gesetze der Unionsrepubliken mit der Verfassung und den Gesetzen der UdSSR«¹⁸¹.

Bezüglich der Kompetenzen des OS der UdSSR wurde in Art.113 Abs.1 Ziff.7 E (Parlamentsvorbehalt) eine Gefahr überflüssiger Zentralisierung gesehen, weil er keine generelle Kautele zugunsten der Republikkompetenzen in der Gesetzgebung enthielt¹⁸². Diese Kautele wurde in die Endfassung des Art.113 Abs.1 Ziff.7 eingefügt: der OS der UdSSR übt sein Gesetzgebungsrecht nur »in den Grenzen der Kompetenzen der UdSSR« aus.

Ersatzlos gestrichen wurde die Ziff.10 des Art.113 Abs.1 E, wonach der OS der UdSSR »die wichtigsten Fragen der nationalen und zwischennationalen Beziehungen betrachtet«, weil man auch darin die Möglichkeit »der Einmischung des Zentrums in die Rechte der Republiken« befürchtete¹⁸³.

Das zentralistische Element in Art.113 Abs.1 Ziff.9 E, wonach der OS der UdSSR »die allgemeinen Grundlagen der Organisation und Tätigkeit der republikanischen und örtlichen Organe der Staatsgewalt und -verwaltung festsetzt«, fand jedoch Aufnahme in die Endfassung. Nur eine kleine

¹⁸⁰ Vgl. hierzu z. B. das Interview mit V. E. Guliev vom Institut für Staat und Recht der AdW, Neobchodim pervyj šag [Der erste Schritt ist nötig], Izvestija vom 19.11.1988; siehe auch Paetzold (Anm.72), S.38.

¹⁸¹ D. h. das Präsidium des OS der UdSSR hebt gegebenenfalls unionsverfassungs- und gesetzeswidrige Bestimmungen in den Republikverfassungen und -gesetzen durch *ukaz* auf; als Beispiel sei nochmals auf den *ukaz* vom 26.11.1988 verwiesen, der das estnische Verfassungsänderungsgesetz vom 16.11.1988 aufhob, VVS SSSR 1988, Nr.48, Pos.720.

¹⁸² Vgl. dazu u. a. das Interview des Vorsitzenden der Deputiertenvorbereitungskommission V. G. Lomonossow, in Pravda vom 18.11.1988.

¹⁸³ Vgl. Lomonossow, *ibid.*; die Deputiertenvorbereitungskommission hatte als Kompromiß vorgeschlagen: Der OS betrachtet »Fragen der nationalen und zwischennationalen Beziehungen, die Allunionsbedeutung haben«, nicht einmal diese Formel ist in die Endfassung aufgenommen worden.

republikfreundliche Korrektur konnte hier erzielt werden: der OS der UdSSR bestimmt nur »die Grundlagen des Rechtsstatus der gesellschaftlichen Organisationen«, nicht aber generell ihren »Rechtsstatus«, wie es im Entwurf geheißt hatte. Auf diese Weise bleibt Regelungsspielraum für die Republiken, was für die Aktivitäten etwa der Volksfronten in den baltischen Staaten oder sonstiger Vereinigungen von großer Bedeutung werden kann.

Für die Erklärung des Militärzustandes und des Ausnahmezustandes sollte nach Art.119 Abs.1 Ziff.13 E das Präsidium des OS der UdSSR ohne Beteiligung anderer Organe zuständig sein. Die dem Zentralismus abholde Kritik hat dazu geführt, daß vor Verhängung dieser Sonderzustände das Präsidium des OS der UdSSR nach der Endfassung dieser Materie in Art.119 Abs.1 Ziff.14 n. F. verpflichtet ist, diese Frage mit dem Präsidium des OS der entsprechenden Unionsrepublik zu erörtern (*rassmotrenie*). Die »besonderen Formen der Verwaltung« während dieser Sonderzustände können von Unions- aber auch von Republikorganen durchgeführt werden.

Entsprechend dem Homogenitätsprinzip hat die Verfassungsrevision das doppelstufige Repräsentationssystem auch auf der Ebene der Unions- und der Autonomen Republiken eingeführt, Art.137 und 143 n. F. Die Entwürfe dieser beiden Artikel enthielten auch Regelungen über die ausschließlichen Zuständigkeiten der KVDs dieser Gebietseinheiten. Diese Regelungen sind ersatzlos gestrichen worden, so daß die Kompetenzverteilung zwischen KVDs und Obersten Sowjets der Unions- und Autonomen Republiken diesen überlassen ist.

Diese Vergleiche zwischen den Entwurfs- und den angenommenen Artikeln der Verfassungsrevisionen zeigen, daß einige der in der allgemeinen Volksdiskussion artikulierten gliedstaatlichen Interessen in der Endfassung berücksichtigt wurden. Diese Änderungen zeigen eine Tendenz an: der unitarische Bundesstaat Sowjetunion bewegt sich in Richtung auf einen echten Bundesstaat. Die Dringlichkeit einer »Lösung der herangereiften Fragen des national-staatlichen Aufbaus der UdSSR« hat den OS der UdSSR veranlaßt, noch am Tage der Annahme der Verfassungsrevision die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu verfügen, die Vorschläge für eine neue Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Unionsrepubliken vorbereiten soll »im Interesse einer vollständigen Gewährleistung (der) politischen und sozial-ökonomischen Interessen« der Unionsrepubliken¹⁸⁴. Ende

¹⁸⁴ Verordnung des OS der UdSSR, O dal'nejšich šagach po osuščestvleniju političeskoj reformy v oblasti gosudarstvennogo storitel'stva [Über die weiteren Schritte zur Verwirkli-

April 1989 befaßte sich das Politbüro der KPdSU mit den bis dahin erarbeiteten Materialien für das bevorstehende ZK-Plenum über »die Vervollkommnung der zwischennationalen Beziehungen«¹⁸⁵. Auf dem ZK-Plenum werden die politischen Weichen gestellt für die grundsätzliche Reform des Bund-Länder-Verhältnisses. Sie wird Gestalt annehmen in einem zweiten Verfassungsänderungsgesetz, mit dem die zweite Etappe der Reform des politischen Systems der UdSSR erreicht wird.

VII. Nachtrag

Am 9. Juni 1989, dem letzten Sitzungstag seines ersten Zusammentritts, beschloß der Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR die Einsetzung einer Verfassungskommission unter dem Vorsitz Gorbatschows¹⁸⁶. In den vom KVD auf der Basis von Art.108 Abs.3 Ziff.4 n. F. erstmals beschlossenen »Grundrichtungen der Innen- und Außenpolitik der UdSSR« hat sich der KVD dann »einmütig« dafür ausgesprochen, die Arbeiten an der Vorbereitung einer »neuen Verfassung« unverzüglich zu beginnen; diese Arbeiten sind Aufgabe der Verfassungskommission. Die »Grundrichtungen« formulieren auch die Charakterzüge der neuen Verfassung¹⁸⁷.

Für die Ausarbeitung der neuen Verfassung ist offensichtlich ein längerer Zeitraum vorgesehen, denn der KVD beauftragte gleichzeitig den OS, bis zur nächsten ordentlichen Sitzung des KVD »notwendige Ergänzungen zur geltenden Verfassung der UdSSR« vorzubereiten¹⁸⁸. Gleichzeitig erhielt der OS den Auftrag, für den KVD eine Reihe von Rechtsakten, die das Parlaments- und Deputiertenrecht betreffen, auszuarbeiten: Entwürfe der Geschäftsordnung (*reglament*) des KVD und des OS, eines Gesetzes

chung der politischen Reform auf dem Gebiet des Staatsaufbaus], VVS SSSR 1988, Nr.49, Pos.730.

¹⁸⁵ Bericht über die Politbüro-Sitzung am 27.4.1989, Pravda vom 29.4.1989.

¹⁸⁶ Izvestija vom 10.6.1989, dort auch die Zusammensetzung der Verfassungskommission.

¹⁸⁷ In der neuen Verfassung sollen »die Prinzipien des humanitären, demokratischen Sozialismus« verankert werden, der »Lenin'sche förderative Aufbau« der UdSSR, »die vertrags-konstitutionelle Natur der gegenseitigen Beziehungen zwischen der UdSSR und den Unionsrepubliken, die Entwicklung aller Arten der Autonomie, der hohe Status der Sowjets, die unveräußerlichen Rechte des Menschen, die Sicherheit und der rechtliche Schutz der Persönlichkeit« sollen gefestigt werden. Die neue Verfassung soll »eine solche sozial-ökonomische und staatliche Struktur verkörpern, die die Entstehung eines Personenkultes, eines autoritären (Regimes) und die Erhaltung administrativer Kommandomethoden der Verwaltung der Gesellschaft« unmöglich machen soll, vgl. Ziff.IV der »Grundrichtungen der Innen- und Außenpolitik der UdSSR«, Pravda vom 25.6.1989.

¹⁸⁸ Pravda vom 25.6.1989.

über die Erstattung von Ausgaben, die mit der Deputiertentätigkeit verbunden sind, eines Gesetzes über die Abberufung des Volksdeputierten der UdSSR¹⁸⁹; im September 1989 soll der OS den Volksdeputierten der UdSSR einen Gesetzesentwurf über den Status der Volksdeputierten der UdSSR zuleiten¹⁹⁰.

Der KVD hat auf seiner Frühjahrssitzung 1989 alle von Verfassungen wegen vorgesehenen Ämter besetzt und Organe gebildet – bis auf eines: das Komitee für Verfassungsaufsicht. Über einen entsprechenden Personalvorschlag Gorbatschows entbrannte im KVD ein heftiger Streit, bei dem es darum ging, ob das KVA, dem bei der Entwicklung des sozialistischen Rechtsstaates eine zentrale Rolle zukommt, gebildet werden könne, noch bevor das in Art.125 Abs.3 n.F. vorgesehene »Gesetz über die Verfassungsaufsicht in der UdSSR« verabschiedet sei. Das Ergebnis dieser Debatte war die Einsetzung einer KVD-Kommission, die den Entwurf dieses Gesetzes erarbeiten soll¹⁹¹. Die Bildung des KVA wurde auf die Herbstsession 1989 des KVD vertagt.

(Abgeschlossen am 26. Juni 1989)

Summary*

Perestrojka through Constitutional Law

The Constitutional Revision of December 1, 1988 – First Stage in the Reform of the Political System of the Soviet Society

The political impetus for the reform of the 1977 constitution of the USSR which took place on December 1, 1988 came from the dynamics of perestrojka. On March 11, 1985 Michail S. Gorbatschew was elected General Secretary of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU) and very quickly started to change the personnel in top positions of the political leadership. It was then not at all clear, at the very beginnings of the reforms, called perestrojka, that these reforms were to extend also to the political system of Soviet society as a whole.

The reformers being aware of and openly admitting the "pre-crisis situation" of

¹⁸⁹ Izvestija vom 11.6.1989 und VSNDiVS SSSR 1989, Nr.1, Pos.26.

¹⁹⁰ Izvestija vom 16.6.1989.

¹⁹¹ Izvestija vom 10.6.1989, dort (S.6–9) auch das Wortprotokoll der Debatte über die Einsetzung des KVA; Zusammensetzung der Kommission in Izvestija vom 11.6.1989.

* Summary by the author.

the Soviet economy, started by thinking in terms of *uskorenje* (acceleration) of the economy. This was the central topic of the XXVIIth Congress of the CPSU in February/March 1986. But the new leadership, within less than one year of the Congress, realized that an acceleration of the economy would be impossible without a "serious democratization" of Soviet society.

At the plenary session of the CPSU's Central Committee in January 1987, Gorbachev uttered the words which have since become famous: "We need democracy like air for breathing." At that time the need for democracy was still understood more as a tool for accelerating the economy than as an end in itself. This changed within the following year in the course of which the dynamic thinkers on perestrojka perceived that not only was democracy needed but also an all-embracing reform of the political system of the Soviet Union. The discussions on the future course of perestrojka culminated at the 19th Union Party Conference at the end of June 1988, where in the form of seven resolutions the decisions to reform the political system of the Soviet Union were formulated. The Union Party Conference announced that significant revisions of the USSR constitution would be necessary.

In the course of all these discussions since 1985 the importance of law as one of the main instruments of perestrojka became more and more evident. In order to achieve the aims of perestrojka a radical law reform is regarded as necessary. Law is part of the superstructure. Thus a retroactivity of the superstructure is stressed in order to change the economic and societal basis of the Soviet state.

The law reform had started already before the constitutional revision of December 1988. In order to change the economic system, several new statutes were enacted: the Code on individual labour activity of November 19, 1986; regulations of January 13, 1987 concerning the establishment of joint ventures in the Soviet Union; the Code on state enterprises of June 30, 1987; and the Code on Cooperatives of May 26, 1988.

In addition to the field of economics, several new regulations concerning the field of public administration were issued: On August 28, 1986 entry and exit regulations were published; on June 30, 1987 a Code according to Art.58, para.2 of the 1977 constitution was promulgated, concerning judicial procedure in complaints against illegal acts of civil servants; a decree of January 5, 1988 sanctioned the "Regulation on the conditions and procedure of psychiatric assistance". On July 28, 1988 two further decrees were issued, the one "On the procedure of organizing and performance of meetings, manifestations, processions and demonstrations in the USSR", and the other "On duties and rights of the interior troops of the Ministry of Internal Affairs of the USSR in the protection of public order".

After the publication in the daily newspapers of the drafts of a law on the revision of the constitution and of a new election law, an open and very contro-

versial debate started which was in sharp contrast to the "general people's discussions" prior to the enactment of the 1977 constitution.

The subject matter of the constitutional revision of December 1, 1988 concerns mainly the structure and competences of the supreme organs of state power in the Soviet Union and the articles dealing with the judiciary.

The Congress of People's Deputies is now the "supreme organ of state power". Its 2250 deputies are elected according to the new election law of December 1, 1988. As a novelty, 750, i. e. one third of the deputies, are elected by the so-called "societal organizations". A second novelty is that the number of candidates in one election district is not limited; there is no CPSU monopoly for the nomination of candidates. The new election law provides for provisions to guarantee the secrecy of the vote. Regular sessions of the Congress of People's Deputies take place once a year, but extraordinary sessions are possible.

The Supreme Soviet of the USSR is now "the continuously acting, legislating, disposing and controlling organ of state power". It consists of 542 members elected by the Congress of People's Deputies from amongst themselves. One fifth of the members have to be "renewed" every year (principle of rotation). The Supreme Soviet is in session twice a year in spring and autumn for three to four months.

The Presidium of the Supreme Soviet of the USSR consists now only of members *ex officio*. The office of the Chairman of the Supreme Soviet of the USSR has been newly introduced. The Chairman is the "supreme official" of the Soviet Union, i. e. the Head of State. He is elected by the Congress of People's Deputies in secret ballot for a five year period, and can be re-elected only once.

The procedure for the appointment of the members of the Council of Ministers (Government) of the USSR has been clarified. The Head of State suggests the Chairman of the Council of Ministers who is "appointed" by the Supreme Soviet and "sanctioned" by the Congress of People's Deputies. The Chairman of the Council of Ministers suggests the members of his government who are "sanctioned" by the Supreme Soviet.

A completely new institution is the Committee on Constitutional Supervision, an organ with norm controlling procedures.

The significance of the December 1988 revision of the Soviet constitution and electoral system is in respect to the reform of the political system of Soviet society as follows. One important aspect is the development of socialist representative democracy (democratization). The reform of the electoral system set the legal framework for true elections in the Soviet Union. Although the partisans of the old "administrative command system" tried to continue the old practices in the new framework, in the overwhelming majority of electoral districts real elections took place. The one party system does not contradict this observation, because there

were personal alternatives as well as alternatives between various “platforms” of candidates. The new representative body of the Soviet people, the Congress of People’s Deputies, must now be regarded as democratically legitimized, and this is true also in respect of all state organs which derive their power – directly or indirectly – from the Congress.

The Soviet representative democracy is constructed in two stages – by the directly elected Congress of People’s Deputies and by the indirectly elected Supreme Soviet. The latter will certainly be the main legislative body but it is subordinated to the Congress. The Supreme Soviet is now the real parliament of the Soviet Union; its former role as a mere body for acclamation to decisions which were taken elsewhere has come to an end. The Presidium of the Supreme Soviet has lost its former legislative functions; it is now mainly responsible for the organization of the work of both representative bodies.

The constitutional revision has also introduced some elements of a *Rechtsstaat*. This is demonstrated by the introduction of the Committee on Constitutional Supervision, the task of which is to support constitutionality and legality in law-making. The revised constitution upholds the principle of concentration of powers with the representative bodies but it also provides for the principle of personal separation of powers. The idea of separation of powers is also reflected in the provisions aiming at supporting the independence of the judiciary.

Finally, the constitutional revision has also made an impact on the development of Soviet federalism. Although a fundamental revision of the relationship between the Union and the Republics was left to the second stage of the constitutional reform, the provisions concerning the composition and competences of state organs of the Union touched questions of federal structure. A comparison between the draft and the final outcome of the constitutional reform shows that demands to respect the interests of the republics have largely been taken into account.

The Congress of People’s Deputies at its session on June 9, 1989 established a constitutional commission to draft a complete new constitution of the Soviet Union. But this drafting work will require some time. The next step will be a second revision of the still valid 1977 constitution.