

ABHANDLUNGEN

Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS)

– Juristische Stationen eines Staatszerfalls und einer Staatenbundsentstehung –

*Theodor Schweisfurth*¹

- I. Einleitung: Ein Flaggenwechsel (S. 543)
- II. Die Entstehung und der unitarische Charakter der UdSSR (S. 545)
- III. Die Revitalisierung der nationalen Frage in der Periode der Perestrojka (S. 550)
 1. Die leninistisch-stalinistische Erblast
 2. Die Manifestationen der nationalen Individualitäten und der nationalen Interessen
 3. Die Verschleppung der Lösung der nationalen Fragen in der Politik der KPdSU
- IV. Unionsgesetzgeberische Maßnahmen zur Unterbindung der gewaltsamen Austragung innerer (zwischennationaler) Konflikte und zur Teilbefriedigung nationaler Forderungen (S. 559)
 1. Unterbindung der gewaltsamen Austragung innerer Konflikte
 - a) Versammlungs- und Demonstrationsrecht

¹ Prof. Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ASSR = Autonome Sozialistische Sowjetrepublik; BIOst = Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien; Bulletin = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung; EPIL Inst. = R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; KPdSU = Kommunistische Partei der Sowjetunion; KVA = Komitee für Verfassungsaufsicht; KVD = Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; OS = Oberster Sowjet; Osteur. = Osteuropa; Osteur.-Recht = Osteuroparecht; RF = Rossiskaja Federacija (Rußländische Föderation); RSFSR = Rossiskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika (Rußländische Föderative Sowjetrepublik); SGP = Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo (Sowjetstaat und Recht); Ved. RF = Vedomosti Rossiskoj Federacii (Gesetzblatt der Rußländischen Föderation [ab 1992]); Ved. RSFSR = Vedomosti RSFSR (Gesetzblatt der RSFSR [bis 1991]); Ved. SSSR = Vedomosti SSSR (Gesetzblatt der UdSSR); Verf. = Verfassung; VGR = Völkergewohnheitsrecht; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge); WÜD = Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen.

- b) Recht der inneren Truppen
 - c) Gesetzliche Regelung des Ausnahmezustandes (des inneren Notstandes)
 - d) "Antinationalismusgesetz". Schutz des territorialen Status quo
- 2. Teilbefriedigung nationaler Forderungen
 - a) Sprachengesetz und Minderheitenschutz
 - b) Maßnahmen hinsichtlich der deportierten Völker
 - c) Das Sezessionsgesetz
- V. Die Reform des Bund-Länder-Verhältnisses. Die Föderalisierung der UdSSR (S. 572)
 - 1. Eine verpaßte Gelegenheit
 - 2. Die schrittweise Reform
 - 3. Das Kompetenzabgrenzungsgesetz als Verfassungsrevisionsgesetz
 - 4. Die Anfänge des kooperativen Föderalismus: der Föderationsrat
 - 5. Schlußfolgerungen
- VI. Menetekel des Staatszerfalls: Souveränisierung der Unionsrepubliken und anderer Gebietseinheiten. Verfassungskonflikte. Sezessionsgesetz (S. 586)
 - 1. Die "Parade der Souveränitäten"
 - a) Die Unionsrepubliken
 - b) Autonome Republiken (ASSR)
 - c) Die Reaktion der Union
 - 2. Der "Krieg der Gesetze"
 - 3. Interrepublikanische Staatsverträge
 - 4. Nochmals: Das Sezessionsgesetz vom 3. April 1990
 - a) Entstehungshintergrund
 - b) Gesetzesinhalt und Kritik
 - c) "Lostrennung" im internationalen Vergleich
 - d) Sezessionsgesetz und Rechtsnatur der Union
 - 5. Ungelöste national-territoriale Konflikte
- VII. Die versuchte Totalrevision der Bundesverfassung: Die Entwürfe zu einem neuen Unionsvertrag (S. 607)
 - 1. Der äußere Ablauf der Unionsvertragspolitik
 - a) Die Entwicklung bis zum Unionsreferendum am 17. März 1991
 - b) Nowo-Ogarjowo I – oder 9+1
 - c) Nowo-Ogarjowo II – oder 7+1. Der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft – oder 10+1
 - d) Minsk: Das Ende der Unionsvertragspolitik – oder 3+0
 - 2. Die Entwürfe zu einem neuen Unionsvertrag im Vergleich
- VIII. Die Auflösung der UdSSR (S. 626)
 - 1. Die Sezessionen und die Unabhängigkeitserklärungen nach dem Augustputsch
 - 2. Der Abbau und die Reorganisation von Unionsorganen und -behörden
 - 3. Die Dismembration: Der Untergang der UdSSR als Völkerrechtssubjekt
 - a) Zeitpunkt und Art des Untergangs
 - b) Die Verfassungsmäßigkeit der Beendigung der UdSSR
 - c) Die "Aufhebung der Strukturen der ehemaligen UdSSR"
- IX. Die neuen Staatenverbindungen zwischen den ehemaligen Unionsrepubliken der UdSSR (S. 642)
 - 1. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten – GUS
 - a) Gründung und Entwicklung der GUS bis Mai 1992 – Gründungsdokumente und Beteiligte
 - b) Aufgaben, Organe, Kompetenzen der GUS
 - c) Rechtsnatur der GUS

2. Die bilateralen Abkommen
 3. Eine multilaterale Wirtschaftsgemeinschaft?
- X. Fragen der Staatensukzession (S. 669)
1. Staatskontinuität (der UdSSR) oder Staatennachfolge?
 2. Nachfolge in die völkerrechtlichen Verträge der UdSSR
 3. Speziell: Nachfolge in Gründungsverträge internationaler Organisationen, insbesondere die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen
 4. Nachfolge in das Unionsvermögen und Unionssschulden
 5. Fortgeltung des innerstaatlichen Rechts der UdSSR
 6. Rußland als "Fortsetzerstaat" der UdSSR
- XI. Schlußbemerkungen (S. 691)
Summary (S. 696)

I. Einleitung: Ein Flaggenwechsel

Am 25. Dezember 1991 wurde die über dem Moskauer Kreml wehende rote Flagge der UdSSR mit dem Hammer- und Sichel-Emblem eingeholt und die weiß-blau-rote Trikolore Rußlands am selben Mast gehißt. Die historische Flagge Rußlands war nach dem Putschversuch vom russischen Parlament am 22. August 1991 wieder zum Staatssymbol Rußlands bestimmt worden². Dieser von den Fernsehstationen übertragene Flaggenwechsel war der weithin sichtbare, bei vielen mit Freudentränen, aber auch mit Heulen und Zähneknirschen bei anderen wahrgenommene symbolische Akt zur Demonstration des Endes der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Am 30. Dezember 1922 in Moskau gegründet, war der Vollzug ihrer Auflösung am 8. Dezember 1991 in der weißrussischen Hauptstadt Minsk eingeleitet und am 21. Dezember 1991 in der kazachischen Hauptstadt Alma-Ata endgültig bewerkstelligt worden. Auch dieser Ortswechsel zwischen Anfang und Ende der UdSSR ist von tiefer Symbolik: jenen hatte "das Zentrum" herbeigeführt, dieses die Republiken.

Minsk und Alma-Ata sind indessen nur die Schlußpunkte des Staatszerfalls in einem Geschehensablauf, der – *post factum* ist man immer klüger – sich frühestens 1987 ankündigte, 1988 in seiner ihm innewohnenden Dynamik und Zielrichtung vom "Zentrum" noch kaum realisiert wurde, 1989 dann doch erkannt, 1990 bis weit in das Jahr 1991 hinein noch für aufhaltbar gehalten wurde, dann aber nach dem Augustputsch 1991 rasant sein Tempo steigerte und schließlich im Dezember 1991 zum Abschluß kam.

Je nach Fakultät läßt sich dieser Geschehensablauf in unterschiedlicher

² Ved. RSFSR 1991, Nr.34, Pos.1127.

Weise darstellen. Man ist versucht, in medizinischen Metaphern den Zerfall der Sowjetunion als Krankengeschichte des Staatsorganismus mit letalem Ausgang zu beschreiben. Ein Literaturwissenschaftler kann den Geschehensablauf als knisterndes Schauspiel begreifen, das das Leben schrieb, Stoff für einen Dichter, der daraus, je nach Wahl seines Helden, eine klassische Tragödie mit Peripetie und Katastrophe schreiben könnte oder ein Freiheitsschauspiel mit dem glänzenden Sieg der befreiten Völker am Ende. Der (Welt-)Historiker wird die Geschichte der Auflösung eines Imperiums als Jahrhundertereignis darstellen, sie vielleicht als letzte Dekolonisierung interpretieren und mit dem Zerfall anderer Weltreiche vergleichen. Der Politikwissenschaftler kann die politischen Parteilagen und Kräftegruppierungen analysieren, die den Staatszerfall betrieben oder zu verhindern suchten, deren Programme und Machinationen, ihre Problemlösungsfähigkeiten und ihr Krisenmanagement. Dies alles interessiert den Juristen natürlich auch. Aber sein Blick auf den Geschehensablauf ist doch ein anderer.

Dem Juristen, spezieller dem Staats- und Völkerrechtler, stellt sich das Ende der Sowjetunion dar zunächst in unionsgesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich des Notstandsrechts und einiger Grundrechte, dann in vollzogenen Teilreformen der Verfassung mit dem Ziel der Föderalisierung der Union, in schweren Verfassungskonflikten zwischen dem Bund (Union) und den Ländern (Republiken), in Versuchen zur Totalrevision der Verfassung und deren Scheitern, als Sezession einzelner Bundesländer, als Auflösung des Bundesstaates und damit verbundener Erlangung der Völkerrechtsunmittelbarkeit sämtlicher ehemaliger Gliedstaaten der Union sowie als sich daraus ergebende facettenreiche Problematik der Staatensukzession, schließlich als Neugründung eines Staatenbundes. Alle diese Vorgänge spiegeln sich in zahlreichen Rechtsdokumenten wider; auf sie konzentriert sich die Aufmerksamkeit des Staats- und Völkerrechtlers, ihrer Darstellung und Analyse sind daher die nachfolgenden Ausführungen gewidmet. Dabei ist klar, daß die im Folgenden geschilderten und analysierten Geschehensabläufe und Rechtsdokumente nur Teil eines viel umfassenderen, hochkomplexen Geschehensablaufs sind. In der Perestrojka ging es um eine Fülle von Problemen, die zunächst nacheinander angegangen werden sollten, dann aber, allesamt miteinander zu einem riesigen Problemknäuel verbunden, alle gleichzeitig eine Lösung verlangten: Es ging um die Umorganisation des Wirtschaftssystems von der Zentralverwaltungswirtschaft zunächst zur "gesteuerten", dann zur sozialen Marktwirtschaft, und als Voraussetzung dafür um Entstaatlichung und Privatisierung der Betriebe; es ging um die Reform der Staatsideologie

zunächst mit dem Ziel der "Wiederentdeckung" des "wahren" Leninismus und dann um die Abschaffung der Staatsideologie überhaupt; dies wiederum war ein Teil der Gesamtreform des politischen Systems und des Staatsaufbaus in Richtung auf Entmachtung der KPdSU als Staatspartei und Herstellung des Parteienpluralismus, in Richtung auf Demokratie, Rechtsstaat und Föderalismus; es ging um die Lösung der nationalen Fragen und es ging, nicht zuletzt, um eine gesamtgesellschaftliche "Aufarbeitung" der Geschichte der Sowjetunion, sowie, nicht zu vergessen, um eine grundsätzliche Neukonzipierung der Außen- und Sicherheitspolitik der Sowjetunion.

Der Verfasser, und sicher nicht nur er, sieht in der Virulenz der nationalen Frage den letztlich entscheidenden Grund für den schließlichen Zerfall der Sowjetunion. Dabei waren die nationale Frage und die sich aus ihrer Ungelöstheit ergebenden Postulate – zunächst gerichtet auf Neukonstruktion der Staatsorganisation der Sowjetunion und schließlich auf ihre Auflösung – als Teil des Problemknäuels sichtlich von allen anderen Problemen "infiziert"; die Revitalisierung der nationalen Frage war daher durch alle anderen Probleme mitbedingt. Das zeigte sich besonders deutlich schon in den Anfängen, als die Esten gegen die von den zentralen Wirtschaftsplanbehörden verursachten und weiter zu befürchtenden Umweltzerstörungen protestierten – die "nationale" Frage war da eine ökologische Frage. Aber das Ökologieproblem und alle anderen noch so schwerwiegenden Probleme hätten wohl nicht zum Ende der Sowjetunion geführt, wenn es die nationale Frage nicht gegeben hätte, wenn die Sowjetunion kein multinationaler Staat gewesen wäre.

Die Perestrojka und der Zerfall der Sowjetunion ist eine analytische Herausforderung für Historiker, Ökonomen, Soziologen, Politikwissenschaftler und auch für Juristen. Dabei ist es genuine Aufgabe des Rechtswissenschaftlers, im Bewußtsein der Komplexität des Geschehensablaufs, dessen staats- und völkerrechtliche Elemente herauszupräparieren. Das wird im Folgenden versucht.

Zunächst jedoch ist die Ausgangslage zu beleuchten.

II. Die Entstehung und der unitarische Charakter der UdSSR

Das Zarenreich war, obwohl einige seiner Territorien (z.B. Finnland und das Baltikum) einen (wechselnden) Sonderstatus besaßen, ein in Gouvernements gegliederter Einheitsstaat. Die Desintegration dieses Staates nach 1917 stellte sich völkerrechtlich als eine Kette von Sezessionen dar. Die Randterritorien – Finnland, das Baltikum, Polen, der Transkau-

kasus, die fernöstlichen Territorien – aber auch Weißrußland und die Ukraine lösten sich vom Kerngebiet des Reiches, von Rußland, das, nach dem Oktoberputsch 1917 unter einem neuen politischen Regime in die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik (RSFSR) umgewandelt, politisch ein Novum darstellte, aber rechtlich mit dem Zarenreich identisch war. "Sowjetrußland" und auch einige Drittstaaten erkannten die meisten der abgefallenen Territorien als unabhängige Staaten an. Rußland war dadurch "auf das Gebiet des Großfürstentums Moskau vor den Tagen Iwans des Schrecklichen" zusammengeschrumpft³.

Durch die organisatorische Einheit der bolschewistischen Partei wurde Rußland zwar mit jenen losgelösten Territorien, in denen die Bolschewiki die Macht ergreifen konnten, (politisch) wieder verknüpft, rechtlich aber blieben (zunächst) diese Territorien von Rußland getrennte (Völker-) Rechtssubjekte⁴.

Die Abtrennung der Territorien wurde von den Bolschewiki jedoch nie als Dauerzustand betrachtet. Ziel war die Reintegration. Die Verfassung der RSFSR vom 10. Juli 1918 (Ziff.8) enthielt zu diesem Zweck ein Beitrittsangebot an die übrigen Sowjetrepubliken. Zunächst sah es so aus, als schickten sich die Sowjetrepubliken an, diesen Weg zu gehen; denn durch eine Reihe von bilateralen Verträgen der RSFSR mit anderen Sowjetrepubliken wurden einige ihrer Ministerien mit den entsprechenden Ressorts der RSFSR 1920 und 1921 fusioniert⁵. Auf den Weg eines vollständigen Beitritts konnte jedoch nur die Fernöstliche Republik gebracht werden, die nach einem Beschluß ihrer Volksvertretung vom 10. November 1922 der RSFSR eingegliedert wurde⁶. Als nach Beendigung des Bürgerkrieges die RSFSR die Reintegrationspolitik voll in Angriff nahm, setzte sich Sta-

³ Vgl. G. v. Rauch, Geschichte des bolschewistischen Russland (1956), 115–126 (126).

⁴ An zwei Beispielen läßt sich dies anschaulich demonstrieren. Durch ein Protokoll (Abkommen) vom 22.2.1922 bevollmächtigten die damals neben Sowjetrußland bestehenden acht Sowjetrepubliken Rußland, sie auf der Konferenz von Genua zu vertreten, Text des Protokolls in V.I. Vasil'ev/P.P. Gureev, *Obrazovanie i razvitie SSSR kak Sojuznogo Gosudarstva* (Bildung und Entwicklung der UdSSR als Bundesstaat) (1972), 141. Diese Bevollmächtigung bezog sich jedoch nur auf eventuelle Vertragsschlüsse auf der Konferenz von Genua selbst. Als während, aber außerhalb dieser Konferenz Deutschland und Rußland am 16.4.1922 den Rapallo-Vertrag unterzeichneten, konnte Sowjetrußland nur für sich selbst handeln. Erst durch ein Zusatzabkommen vom 5.11.1922 (LNTS 26, 387) traten die anderen Sowjetrepubliken dem Rapallo-Vertrag bei, vgl. dazu Th. Schweisfurth, *Rapallo Treaty* (1922), in: EPIL Inst.4 (1982), 163.

⁵ Einzelheiten bei Th. Schweisfurth, *Sozialistisches Völkerrecht?* (1979), 79.

⁶ Rauch (Anm.3), 169.

lin, der als damaliger Volkskommissar für Nationalitätenfragen mit der Ausarbeitung der diesbezüglichen Rechtsdokumente beauftragt war, für das Konzept des Anschlusses auch der übrigen Sowjetrepubliken an die RSFSR ein. Lenin, sensibler geworden gegenüber nationalen Empfindlichkeiten und in großer Sorge um die Entwicklung der nationalen Fragen, verwarf Stalins Konzept und konnte, wiewohl durch einen Schlaganfall in seinen politischen Aktivitäten bereits stark behindert, seine Konzeption einer Vereinigung „auf der Basis der Gleichheit“ durchsetzen⁷. So kam es am 30. Dezember 1922 zur Deklaration und zum Vertrag über die Bildung der UdSSR⁸.

Parteien dieses Unionsvertrages von 1922 waren die RSFSR, die Ukrainische SSR, die Weißrussische SSR und die Transkaukasische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik (ZSFSR), wobei hinter deren Nennung die Mitglieder der ZSFSR (Grusinien, Aserbajdschan und Armenien) in einem Klammerzusatz genannt wurden. Seiner Rechtsnatur nach war dies ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem Ziel und Gegenstand nach ein Vertrag „über die Vereinigung in einen Unionsstaat“; seiner unmittelbaren rechtlichen Wirkung nach begründete er diesen Unionsstaat, die UdSSR; ein neues Völkerrechtssubjekt war dadurch entstanden, alle Gründerstaaten fusionierten in ihm und alle wurden dadurch mediatisiert, aus den bis dahin rechtlich selbständigen Sowjetrepubliken wurden „Unionsrepubliken“, d.h. Gliedstaaten des neu geschaffenen Unionsstaates. Keiner der Gründerstaaten war rechtlich identisch mit der UdSSR, auch nicht Sowjetrußland. An seiner Statt betrat jetzt die UdSSR die internationale Bühne; wenn auf ihr auch dieselben Personen agierten, die zuvor (auch und nur) Sowjetrußland regiert hatten, so vertraten diese Personen international jetzt doch einen anderen Staat.

Seinem Hauptinhalt nach stellte der Unionsvertrag von 1922 einen Verfassungstext für den neuen Staat dar, er setzte die Kompetenzen der neuen Union fest und bestimmte ihre Organe. Dieser Verfassungstext war jedoch staatenbündisch eingeklammert, und zwar durch den die Union konstituierenden Eingangssatz, wonach die Vertragsparteien „den vorliegenden Unionsvertrag über die Vereinigung in einen Unionsstaat – ‘die UdSSR’ – auf folgenden Grundlagen schließen“; und durch die berühmte Schlußbestimmung Ziff.26 über das Sezessionsrecht: „Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht auf freien Austritt aus der Union gewahrt“. Die

⁷ Näheres zu dieser Auseinandersetzung siehe bei H. Carrère d’Encausse, *Risse im Roten Imperium. Das Nationalitätenproblem in der Sowjetunion* (1979), 16ff.

⁸ Beide Texte in Vasil’ev/Gureev (Anm.4), 162–169.

Verfassung der künftigen Union beruhte also wie diese selbst auf einem Vertrag der künftigen Unionsrepubliken, die Verfassung hatte daher, was, wie wir sehen werden, in der Phase der Auflösung der UdSSR 1991 von großer Bedeutung werden sollte, "Vertragscharakter".

Durch das "Recht auf Austritt" erhielten die Unionsverfassung und der Unionsstaat selbst eine zusätzliche besondere Prägung. Jeder Mitgliedsstaat war an die Verfassung und alle ihre Änderungen gebunden, solange er dem Unionsstaat angehörte; durch Wahrnehmung des Sezessionsrechts konnte er sich aber – wenn auch nicht angesichts der politischen Machtverhältnisse faktisch, so doch rechtlich gesehen – aller ihrer Bindungen entledigen. Die Union selbst, obwohl "Staat", hatte durch das "gewährte" Sezessionsrecht Staatenbundscharakter. Das Sezessionsrecht gehörte zu den "Grundlagen" der Vereinigung in den Unionsstaat. Wie auch immer die übrigen "Grundlagen" in den späteren Jahrzehnten verändert wurden – das "Recht auf Austritt" transportierten alle späteren Verfassungen mit, die von 1924, die aus dem (revidierten) Unionsvertrag und der Deklaration über die Bildung der UdSSR von 1922 bestand, in Ziff.4, wortwörtlich sogar die "Stalinverfassung" von 1936 in Art.17 und schließlich die "Breschnew-Verfassung" von 1977 in Art.72. Der Staatenbundscharakter der Union verblaßte jedoch mit den Verfassungen von 1936 und 1977; der Unionsvertrag der Verfassung von 1924 hatte den Staatenbundscharakter dadurch verankert, daß er das Sezessionsrecht unter einen hohen Bestandsschutz stellte: nur mit Zustimmung aller Republiken konnte es geändert oder aufgehoben werden; die Verfassungen von 1936 und 1977 rezipierten den Unionsvertrag nicht mehr und sie stellten das Sezessionsrecht nur noch unter den üblichen für Verfassungsnormen geltenden Bestandsschutz: es konnte mit einer 2/3-Mehrheit des Unionssovjets, bzw. des KVD nach der Verfassungsreform vom 1. Dezember 1988, geändert oder aufgehoben werden⁹. Ob der Staatenbundscharakter dennoch "eingefroren" erhalten geblieben war, hing von der Frage der Fortgeltung des Unionsvertrages außerhalb der Verfassungen von 1936 und 1977 ab. Diese Frage sollte in der Endphase der Existenz der UdSSR eine erhebliche Rolle spielen.

Die Zahl der ursprünglich vier Unionsrepubliken blieb nicht konstant. Durch Ausgliederung aus der RSFSR und Zergliederung von "Turkestan" wurden schon in den zwanziger Jahren die Usbekische, die Turkmenische und die Tadschikische Unionsrepublik gebildet; die Zahl dieser mittel-

⁹ Vgl. H.-J. Uibopuu, Art.72, Rdnr.4 und 10, in: M. Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung, Bd.II (1983).

asiatischen Sowjetrepubliken wurde 1936 auf fünf erhöht, indem die neue "Stalinverfassung" die Kazachische und Kirgisische ASSR aus der RSFSR ausgliederte und in den Rang von Unionsrepubliken erhob. Im Frühjahr 1937 wurde die ZSFSR wieder aufgelöst und Armenien, Azerbajdschan sowie Georgien erlangten den Status von Unionsrepubliken. Qua Unionsgesetz wurden 1940 die annektierten baltischen Republiken als Unionsrepubliken in die UdSSR "aufgenommen" und aus Teilen des annektierten Bessarabien und der zur Ukraine gehörenden Moldauischen ASSR wurde die Moldauische Unionsrepublik gebildet¹⁰. So waren aus den ursprünglich vier Unionsrepubliken fünfzehn geworden. Bemerkenswert ist dabei, daß bei der Bildung neuer Unionsrepubliken vor der Verfassung von 1936 der Unionsvertrag jeweils geändert wurde und die neuen Unionsrepubliken Unionsvertragsparteien wurden. Nach 1936 wurde nur noch die Verfassung revidiert¹¹.

Der neue Unionsstaat war 1922 als Bundesstaat konzipiert, hatte allerdings von Anfang an deutlich zentralistische Züge¹². Zur Zeit der Herrschaft Stalins entwickelten sich diese Züge zum alleinigen Charakteristikum des Verhältnisses zwischen der Union (dem "Zentrum") und den Unionsrepubliken. Das Endergebnis dieser Entwicklung war, wie es rückblickend in dem grusinischen Verfassungsänderungsgesetz von 1990 über die Absicherung der Souveränität Grusiniens formuliert wurde, "daß infolge der administrativen Kommandoleitung die Sowjetunion sich faktisch in einen unitarischen Staat verwandelt hatte". Diesem Wandel setzte die "Stalinverfassung" von 1936 nur noch die Krone auf¹³. Die so geschaffene Staatsstruktur erhielt das Etikett "sozialistischer Föderalismus".

Die "Breschnewverfassung" von 1977 hatte an dem unitarischen Charakter der Sowjetunion nichts Wesentliches geändert. Unter Verzicht auf eine Detailanalyse seien nur einige wenige Elemente dieser Verfassung genannt, die als Beleg für den unitarischen Charakter der Sowjetunion zu Beginn der Perestrojka Gorbatschows ausreichend sein mögen.

Schon die Definition der UdSSR als "einheitlicher Bundesstaat"

¹⁰ Die Einzelheiten vgl. bei Уйбопуу, *ibid.*, Art.71.

¹¹ Siehe die Dokumente bei Васил'ев/Гуреев (Anm.4).

¹² Das kam u.a. in der Haushaltsbestimmung zum Ausdruck, wonach zwar jede Unionsrepublik "ihren Haushalt" hatte, er war aber Bestandteil des Unionshaushaltes und ein Unionsorgan, das Zentralexekutivkomitee, setzte die Einnahme- und Ausgabeposten der Republikhaushalte fest.

¹³ Zu dieser Verfassung siehe R. Maurach, Handbuch der Sowjetverfassung (1955).

(Art.70) deutete diesen Charakter an¹⁴. Das Wort "einheitlich" wurde von der Verfassung für eine ganze Reihe von Zuständigkeitsregelungen und Politikbereichen verwendet; hier sei nur auf den "einheitlichen Staatshaushalt" (Art.73 Ziff.6) verwiesen, dessen integrierende Bestandteile sämtliche Haushalte der Unionsrepubliken waren, so daß diese keine Finanzautonomie besaßen. Die letzte Ziffer des Kompetenzkatalogs der Union (Art.73 Ziff.12) übertrug dieser "die Entscheidung anderer Fragen von Bedeutung für die gesamte Union". Diese "Auffangkompetenz" war eine Blankovollmacht zugunsten der Union für Rechtsetzung und Verwaltung, mittels der die Union ohne Zustimmung der Republiken Kompetenzen an sich ziehen konnte; die Bestimmung bedeutete, daß die Kompetenz-Kompetenz faktisch bei der Union lag. Das in Art.3 verankerte "Prinzip des demokratischen Zentralismus" hatte zum wesentlichen Inhalt den Grundsatz der "Verbindlichkeit der Beschlüsse der übergeordneten für die untergeordneten Organe"¹⁵. Dies bedeutete, daß "Moskau" in jede Unionsrepublik und ihre Untergliederungen "hineinregieren" konnte, staatsrechtlich formuliert: Art.3 war die verfassungsrechtliche Verankerung der vertikalen Gewaltenkonzentration bei den Unionsorganen.

Allein aus diesen Bestimmungen erhellt, daß der "sozialistische Föderalismus" ein Etikettenschwindel war. Wenn unter diesem Zeichen die Sowjetunion sich selbst als Bundesstaat definierte, so war dies allenfalls mit dem Zusatz "unitarisch" akzeptabel. "Regionalisierter Einheitsstaat" wäre wohl die angemessenere Bezeichnung gewesen.

In der Perestrojka Gorbatschows wurde der Etikettenschwindel vom "sozialistischen Föderalismus" aufgedeckt; selbst die KPdSU rang sich, wenn auch spät, zu diesem Eingeständnis durch. Das wäre nicht möglich gewesen ohne die Revitalisierung der nationalen Frage, die durch Gorbatschows Perestrojka ausgelöst wurde.

III. Die Revitalisierung der nationalen Frage in der Periode der Perestrojka

Daß die Bolschewiki durch den "sozialistischen Föderalismus" die nationale Frage gelöst hätten, daß sich "die Freundschaft zwischen den Na-

¹⁴ So konnte man aus dem Wortsinn interpretatorisch doch einiges "herausholen", a.A. Uibopuu, Art.70, Rdnr.10, in: Fincke (Anm.9).

¹⁵ Zu Herkunft und Inhalt dieses Prinzips siehe K. Westen, Art.3, in: Fincke (Anm.9), Bd.I.

tionen und Völkerschaften der UdSSR festige”, daß die “tatsächliche Gleichheit aller Nationen und Völkerschaften” sowie “eine neue historische Menschengemeinschaft” entstanden seien (Präambel Verf.1977), war einer jener ständig präsentierten Leistungsnachweise des sozialistischen Systems, bei denen man Zweifel haben konnte, ob seine Propagandisten selbst daran glaubten. Denn nationale Reibungen und Konflikte hat es in der Sowjetunion immer gegeben¹⁶, sie wurden aber nur selten in der internationalen Öffentlichkeit publik, das Informationsmonopol der staatlich kontrollierten Presse und die Reisebeschränkungen für Ausländer, insbesondere ausländische Journalisten, sicherten ihre Vertuschung. Von einer “Revitalisierung” der nationalen Fragen kann man daher nur insofern sprechen, als das von Gorbatschow eingeführte Prinzip “Glasnost” die Informationssperren aufhob, so daß nationale Forderungen und Konflikte allgemein bekannt wurden; die Nationen und Nationalitäten fanden in der Perestrojka-Periode den Mut, ihre Forderungen offen und massiv anzumelden und sie mehr und mehr zu steigern, denn Gorbatschows Perestrojka hatte das bisherige “administrative Kommandosystem” aufgebrochen und das politische System der Sowjetunion in Richtung auf eine demokratische Ordnung geöffnet¹⁷. Darin erkannten die Nationen und Nationalitäten die Chance, die sie seit Jahrzehnten bedrückende leninistisch-stalinistische Erblast abzuwerfen.

1. Die leninistisch-stalinistische Erblast

Der Leser wird nicht erwarten, daß an dieser Stelle eine umfassende oder auch nur skizzenhafte Darstellung der leninistischen Nationalitätentheorie und der sowjetischen Nationalitätenpolitik erfolgen wird, beginnend mit der “Deklaration der Rechte der Völker Rußlands” vom 15. (2.) November 1917 und dem nachfolgenden Verrat der in ihr verkündeten Prinzipien: “Gleichheit und Souveränität der Völker Rußlands”, “Recht der Völker Rußlands auf freie Selbstbestimmung bis zur Losrennung und Bildung eines selbständigen Staates” sowie “freie Entwicklung der natio-

¹⁶ Vgl. dazu H. Carrère d'Encausse (Anm.7).

¹⁷ Zum “administrativen Kommandosystem” vgl. aus westlicher Sicht B. Meissner/G. Brunner/R. Löwenthal, Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion (1978). Auf folgende Gesamtdarstellungen der Perestrojka sei hingewiesen: B. Meissner, Die Sowjetunion im Umbruch (1988); R. Sakwa, Gorbachev and his Reforms 1985–1990 (1990); M.E. Urban, More Power to the Soviets (1990).

nenalen Minderheiten und ethnischen Gruppen”¹⁸, und abschließend mit der Lage der Nationalitäten in der Ära Breschnews. Es kann hier auf vorliegende Arbeiten verwiesen werden¹⁹. Im Folgenden sollen nur die Behandlungsmuster, die Methoden genannt werden, die gegen bestimmte Nationen und Nationalitäten zwecks “Lösung” der nationalen Probleme im leninistisch-stalinistischen Sinne angewandt wurden, im Effekt aber zu ihrer Verschärfung führten und, auch nach Jahrzehnten aus dem Gedächtnis der betroffenen Völker nicht verschwunden, ein explosives Gemisch erzeugten, das in der Periode der Perestrojka gewissermaßen explodierte.

Die zuerst praktizierte Methode war der mit Hilfe der Roten Armee der RSFSR bewerkstelligte “Export der Revolution”, d.h. die Sowjetisierung und die anschließend erfolgende Eingliederung der zu unabhängigen Staaten gewordenen Randterritorien in die Sowjetunion; sie wurde in den zwanziger Jahren gegenüber den transkaukasischen Republiken und 1940 gegenüber den baltischen Republiken angewandt²⁰. Wenn hernach Art.70 Verf.1977 die Bildung der UdSSR “als Ergebnis der freien Selbstbestimmung der Nationen und der freiwilligen Vereinigung gleichberechtigter sozialistischer Sowjetrepubliken” bezeichnete, so war das nicht bloße Schönfärberei, sondern schlicht eine die betroffenen Völker aufreizende, unerträgliche historische Lüge.

Die zweite Methode erfolgte im Rahmen der sozialökonomischen Umgestaltung auf dem Lande, d.h. der Kollektivierung der Landwirtschaft. Sie löste eine Hungersnot aus, die, besonders in der Ukraine, sich im Jahre 1933 zu einer nationalen Katastrophe auswuchs; die Zahl der Verhungerten wird heute mit sechs bis sieben Millionen angegeben; durch “Umsiedlungen”, d.h. Deportationen, wurden Millionen aus ihren angestammten nationalen Siedlungsgebieten vertrieben. Die Massendeportationen wiederholten sich nach der Annexion der baltischen Staaten und Ostpolens. Für die ukrainische Nationalbewegung von heute steht fest, daß Stalin die Hungersnot bewußt herbeigeführt und die Deportationen nicht nur als Mittel des Klassenkampfes, sondern auch der Nationszerstö-

¹⁸ Deutscher Text der Deklaration in: W. Uljanow-Lenin, Die ersten Dekrete der Sowjetmacht (1970), 35.

¹⁹ Siehe nochmals Carrère d’Encausse (Anm.7), sowie G. Simon, Nationalismus und Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion (1986).

²⁰ Siehe B. Meissner, Baltic States, in: EPIL Inst.12 (1990), 39–49; zum Transkaukasus siehe Schweisfurth (Anm.5), 75–80.

rung, des Genocids, eingesetzt hat, um die Selbständigkeitsbewegung der Ukraine zu brechen²¹.

Eine weitere Methode stalinistischer Nationszerstörung war die Deportation ganzer Völkerschaften und die Aufhebung ihrer nationalen Gebietseinheiten. Gleich nach Beginn des deutschen Angriffs gegen die Sowjetunion wurden die Wolgadeutschen nach Mittelasien (Kazachstan) und Sibirien umgesiedelt und einem rechtlichen Sonderregime unterworfen. Nach der Rückeroberung der von den deutschen Truppen besetzten Gebiete folgten den Wolgadeutschen die muslimischen Völkerschaften des Nord-Kaukasus, des Wolgagebietes und der Krim. Begründet mit dem Vorwurf der Kollaboration mit der deutschen Besatzungsmacht wurden die Krimtataren und Kurden, die Kalmücken, Tschetschenen, Ingu-schen und Karatschajer ebenfalls in den sowjetischen Osten und nach Mittelasien zwangsumgesiedelt²².

Schließlich sind die Neugliederungen diverser Gebietseinheiten als Erblast leninistisch-stalinistischer Nationalitätenpolitik zu nennen. Die administrativen Grenzen der "nationalen Gebietseinheiten" kongruierten in vielen Gegenden nicht mit den ethnisch-nationalen Siedlungsräumen. Dadurch entstand Konfliktstoff zwischen der "Titularnation" der jeweiligen Gebietseinheit und den in ihren Grenzen lebenden nationalen Minderheiten. Die inzwischen bekanntesten Beispiele sind das zu ca. 3/4 von Armeniern bewohnte, aber trotzdem schon 1923 dem von Aseris bewohnten Azerbajdschan eingegliederte Territorium Berg-Karabach und die Republik Moldau, in der neben zweieinhalb Millionen Moldauern (Rumänen) ca. 1,4 Millionen Angehörige anderer Nationalitäten ansässig sind, die durch Gründung einer "Gagausenrepublik" und der "Republik Transnistrien" die territoriale Integrität von Moldau bedrohen und so nationalistische Repressionsmaßnahmen der Titularnation hervorrufen.

Es wäre allerdings unzutreffend, die Spannungslagen zwischen einzelnen Völkern innerhalb der UdSSR monokausal auf die leninistisch-stalinistische Nationalitätenpolitik zurückzuführen. Die Bolschewiki hatten ihrerseits eine Erblast übernommen, denn manche der zwischennationalen

²¹ Siehe J. Grotzky, *Konflikt im Vielvölkerstaat* (1991), 36. Zahlenangaben der Hungerkatastrophe und der Deportationsopfer bei R. Medwedjew, *Über die Zahl der Stalinismus-Opfer*, Osteur. 1989, Heft 11/12, 1039–1042.

²² Die Liste der Deportationsdekrete findet sich in dem sie aufhebenden Beschluß des OS der UdSSR vom 7.3.1991, der "die repressiven Akte gegen die der Zwangsumsiedlung unterworfenen Völker" für "ungesetzlich und verbrecherisch" erklärte, *Ved. SSSR* 1991, Nr.11, Pos.302. Zur Kollaboration mit der deutschen Besatzungsmacht siehe neuerdings: J. Hoffmann, *Kaukasien 1942/43. Das deutsche Heer und die Orientvölker der Sowjetunion* (1991).

Spannungslagen haben tiefe historische Wurzeln. So hatten sich Armenier und Aseris (diese unterstützt von türkischer Soldateska) während und nach dem Ende des ersten Weltkrieges und noch vor der Etablierung des bolschewistischen Regimes im Transkaukasus gegenseitig massakriert. Auch damals schon tobten Kämpfe um Berg-Karabach²³. In historischer Sicht ist der heutige Streit um Berg-Karabach nichts anderes als die Wiederaufnahme der Feindseligkeiten nach einem sieben Jahrzehnte währenden Waffenstillstand.

2. Die Manifestationen der nationalen Individualitäten und der nationalen Interessen

Der im Gefolge der begonnenen Umgestaltung des politischen Systems der UdSSR einsetzende "Aufstand der Nationen", die im wörtlichsten Sinne mit nationalen Symbolen "Flagge zeigten", machten aller Welt deutlich, daß auch nach siebzig Jahren Sowjetmacht die nationalen Individualitäten der "Völker der Sowjetunion" nicht ausgelöscht worden waren. Sie widerlegten die in der Verf.1977 formulierte Behauptung, daß ein "Sowjetvolk" als "neue historische Menschengemeinschaft" entstanden sei. Daß "die Freundschaft zwischen den Nationen und Völkerschaften der UdSSR" sich gefestigt habe, erwies sich im Hinblick auf einige von ihnen angesichts der schlimmen blutigen Unruhen, die zwischen Angehörigen einiger Titularnationen und nationalen Minderheiten ausbrachen (Aseris gegen Armenier, Sumgait Februar 1988; Usbeken gegen Mezcheten, Juni 1989; Georgier gegen Abchasen, Juli 1989; wiederum Aseris gegen Armenier, Baku Januar 1990), leider als Illusion.

Die nationalen Manifestationen in der Zeit der Perestrojka begannen bescheiden mit der Demonstration einiger Krimtataren auf dem Roten Platz in Moskau im Juli/August 1987, die Tataren forderten ihre Rückkehr auf die Krim; sie steigerten sich zu Massendemonstrationen vor allem im Baltikum und in der Ukraine, aber auch in den transkaukasischen und mittelasiatischen Republiken. Viele Vertretungskörperschaften der Republiken und anderer Gebietseinheiten griffen in Resolutionen und Deklarationen die Forderungen der Demonstranten auf, dadurch erhielten sie eine neue, eine staatspolitische Qualität. Alle diese Ereignisse sind noch in frischer Erinnerung, die Massenkommunikationsmittel haben

²³ Siehe zu dieser Periode aus der Sicht des amerikanisch-armenischen Historikers R. Hovannisian, *The Republic of Armenia* (1971); ders., *Armenia on the Road to Independence 1918* (1967).

ausführlich über sie berichtet; inzwischen sind auch ausführliche Darstellungen über die nationalen Manifestationen erschienen, auf die hier verwiesen werden kann²⁴.

Nur ein Gesichtspunkt sei hervorgehoben, der für das erste Hauptthema der vorliegenden Arbeit, die Desintegration der UdSSR, vor allem von Bedeutung ist: die unterschiedliche Reichweite der nationalen Forderungen. Es lassen sich mehrere Stufen unterscheiden. Sofern die nationalen Interessen nur die Rückkehr deportierter Völkerschaften in angestammte Siedlungsgebiete sowie nationale Gleichberechtigung zum Inhalt hatten, insbesondere Kulturautonomie und Gleichberechtigung der Nationalsprachen, hätte es zu ihrer Befriedigung nur einiger gesetzgeberischen Maßnahmen und ihrer Implementierung (einschließlich finanzieller Förderung) in der Praxis bedurft. Soweit die ihre Rücksiedlung einfordernden deportierten Völker die Wiederherstellung ihrer territorialen Autonomien verlangten oder andere Völkerschaften die Änderung ihrer Republikzugehörigkeit (Berg-Karabach z.B.) oder die Ausgliederung aus einer bestehenden und den Status einer (neuen) Unionsrepublik (z.B. Tatarstan, die Kabardinisch-Balkarische ASSR, beide zur RSFSR gehörig, oder das Südossetische Autonome Gebiet in Grusinien), wäre eine Gebietsreform auf der Ebene unterhalb der Republiken erforderlich gewesen. Das – zunächst vorgetragene – Verlangen der Republiken, die Kompetenzstruktur zwischen ihnen und der Union zu verändern, hätte zur Verfassungsreform auf Unionsebene führen müssen. Bis zu dieser Stufe hätte die Einlösung aller dieser nationalen Forderungen die Existenz der UdSSR als Staat nicht berührt.

Die Existenzgefährdung ergab sich erst aus den Forderungen größerer Reichweite: der Souveränisierung der Republiken und schließlich der Unabhängigkeitsforderungen.

Die sich in kurzer Zeit kumulierenden und eskalierenden nationalen Bewegungen trafen die noch herrschende KPdSU mit solcher Wucht, daß sie, wie von einem Schlag gelähmt, unfähig war, konstruktive und, wenn sie rasch gekommen wären, möglicherweise staaterhaltende Problemlö-

²⁴ Nochmals Grotzky (Anm.21); U. Halbach, Der "fünfte Punkt". – Die Bedeutung ethnischer Beziehungen und nationaler Bewußtseinsprozesse für das Nationalitätenproblem unter Gorbatschow, in: M. Breitschwerdt (Hrsg.), Eine Chance für Gorbatschow. Ergebnisse und Perspektiven der sowjetischen Reformpolitik (1989), 99–134; G. Simon, Die Desintegration der Sowjetunion durch die Nationen und Republiken, Berichte BIOst 25-1991. Auch H.-J. Uibopuu, Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten 1988–1990, Berichte BIOst 61-1990; B. Meissner (Hrsg.), Die baltischen Nationen Estland Lettland Litauen (2. Aufl. 1991).

sungen zu entwickeln, geschweige denn sie auch durchzuführen. Durch die Verschleppung der Lösung der nationalen Fragen hat die KPdSU jedenfalls ihren Teil zur Beschleunigung des Zerfalls der UdSSR beigetragen.

3. Die Verschleppung der Lösung der nationalen Fragen in der Politik der KPdSU

Die Politik der KPdSU in der nationalen Frage läßt sich an den einschlägigen Parteidokumenten ablesen.

Auf dem 27. Parteitag im März 1986 gab sich die KPdSU noch ganz ihrer gewohnten schönfärberischen Selbst- und Fremdtäuschung hin: "Die Lösung der nationalen Frage ist eine hervorragende Errungenschaft des Sozialismus". Mit dem "Sieg des Oktober" gehörte "nationale Zwietracht fortan der Vergangenheit an, brüderliche Freundschaft, enge Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe aller Völker der UdSSR wurden zu einer Lebensform". Knapp zwei Jahre später, nachdem diese Sätze in das Parteiprogramm der KPdSU geschrieben worden waren²⁵, fand der erste Pogrom gegen Armenier in Sumgait statt und begannen die nationalen Massendemonstrationen im Baltikum und in Armenien.

Danach, auf der 19. Unionsparteikonferenz im Juni 1988, konnte die Partei ihre Augen vor der angestauten nationalen Problematik nicht mehr verschließen. Sie befaßte sich mit ihr in einer speziellen Resolution "Über die Beziehungen zwischen den Nationen". Zwar wurde darin noch immer das alte Wunschbild als Wirklichkeit ausgegeben ("Eine neue historische Gemeinschaft – das Sowjetvolk – ist Realität geworden."); aber die wahre Wirklichkeit schlug jetzt doch durch: es hätten sich Vorstellungen festgesetzt, die Beziehungen zwischen den Nationen und Völkerschaften seien problemlos, "viele akute Fragen" seien nicht rechtzeitig gelöst worden, das habe "zu gesellschaftlicher Unzufriedenheit geführt, die zuweilen den Charakter von Konflikten annahm". Auf der Basis der "Leninschen Normen und Prinzipien der Nationalitätenpolitik" verkündete die Parteikonferenz als sozialistisches Ideal "nicht lähmende Gleichmacherei, sondern lebendige und dynamische Einheit in der Vielfalt". Zur Heilung dieser, sanft angesprochenen, Mißstände sprach sich die Konferenz für "die weitere Entwicklung und Festigung der sowjetischen Föderation auf der Grundlage demokratischer Prinzipien" aus und meinte damit insbesondere "die Erweiterung der Rechte der Unionsrepubliken und autonomen

²⁵ Text des Parteiprogramms von 1986 in: G. Meyer (Hrsg.), *Sowjetunion zu neuen Ufern?* (1986), 167 ff. (176).

Formationen durch die Abgrenzung der Kompetenzen” zwischen diesen, einen neuen, gesetzlich geregelten “Mechanismus der Bildung der Haushalte”, Möglichkeiten “zur Verwirklichung der nationalkulturellen Ansprüche”, insbesondere den “gleichberechtigten Gebrauch der Muttersprache”²⁶.

Dieses “Programm” wurde 1988 überhaupt noch nicht gesetzgeberisch umgesetzt, einiges davon erst viel später. Eine Neuordnung der föderalen Kompetenzstruktur hätte durch Verfassungsrevision erfolgen müssen. Die durch die Unionsparteikonferenz angestoßene Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988 brachte aber nur eine Änderung der Staatsorganstruktur auf Unionsebene und des Wahlrechts. Wer eine Reform des “sozialistischen Föderalismus” erhofft hatte, wurde enttäuscht.

Erst einundeinviertel Jahr nach der Unionsparteikonferenz beschäftigte sich ein ZK-Plenum speziell mit der “nationalen Politik der Partei”. Inzwischen hatten die baltischen Staaten ihre Souveränitätserklärungen abgegeben, hatte es Massendemonstrationen auch in Moldawien gegeben und zahlreiche Tote und Verletzte bei nationalistischen Auseinandersetzungen in Berg-Karabach, Usbekistan, Georgien und Kazachstan²⁷. Jetzt endlich konnte das nationale Problem in seiner ganzen Tragweite auch von der KPdSU nicht mehr verschleiert werden. “Die nationale Frage”, so lautete der Einleitungssatz der vom ZK-Plenum verabschiedeten “Plattform” vom 20. September 1989, “hat in der Sowjetunion in der letzten Zeit eine außerordentliche Schärfe erreicht”. Ihre Lösung habe “ungeheure Bedeutung für das Schicksal der Perestrojka und die Zukunft unseres Landes”. Die Plattform erklärte die entstandene Lage mit der Verfälschung des von Lenin gewollten Föderalismus durch das stalinistische administrative Kommandosystem; ausdrücklich wurden die Deportationen der (namentlich genannten) Völkerschaften und (indirekt) auch die Russifizierung verurteilt. Die Plattform forderte dann die Schaffung einer “sowjetischen Vollblutföderation” (*polnokrovnaja federacija*), deren Grundidee in der (angeblich) “allgemein anerkannten” Formel zum Ausdruck komme: “Ohne starke Union keine starke Republiken, ohne starke Republiken keine starke Union”. Die anschließend in der Plattform formulierte nationale Politik zielte auf eine Föderalisierung der UdSSR, insbesondere auf eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Republiken, sowie auf territoriale und personale Autonomien (Schutz und

²⁶ Text der Resolution in: A.-A. Guha (Hrsg.), Die Zukunft der Sowjetunion. Die Debatte auf der Parteikonferenz der KPdSU (1988), 443 ff.

²⁷ Vgl. die Angaben bei Grotzky (Anm.21), 189.

Förderung der nationalen Kulturen und Sprachen) und die Garantie der Menschenrechte gerade auch im Verhältnis der Nationalitäten untereinander. Die Einzelheiten der sehr detailliert formulierten Plattform können hier nicht wiedergegeben werden²⁸.

Die ZK-Plattform vom 20. September 1989, so läßt sich werten, hatte durchaus ein echtes Föderalismuskonzept und ein auf zwischennationale Befriedung zielendes Nationalitätenprogramm entwickelt; wäre es schon auf dem 27. Parteitag oder auf der 19. Unionsparteiokonferenz verkündet worden, wäre es mit größter Wahrscheinlichkeit begeistert akzeptiert worden. Aber damals hatte die Partei nicht klug vorausgedacht und jetzt hinkte sie der Entwicklung hinterher. Einige wortführende Politiker der betroffenen Nationen wollten schon gar keine Föderation mehr, sie dachten bereits in der Kategorie der Konföderation oder gar der Sezession. Den noch unionstreuen Republiken war wahrscheinlich die Definitionsformel der "sowjetischen Vollblutföderation" verdächtig; sie mußte zwar nicht unbedingt als Quadratur des Kreises verstanden werden, denn "eine starke Union" und "starke Republiken" sind durchaus zugleich vorstellbar; ließe sich mit dieser Formel nicht z.B. das Bund-Länder-Verhältnis in Deutschland charakterisieren? Aber den sich zur Machtausdünnung des "Zentrums" wappenden Republiken – in wenigen Monaten würden alle ihre Souveränitätserklärungen abgegeben haben – mußte die Formel von der "starken Union" verdächtig erscheinen. Diese wollten sie ja gerade nicht mehr haben.

Zur nationalen Frage nahm die KPdSU nochmals im Februar 1990 in der für den 28. Parteitag verabschiedeten Plattform "Zu einem humanen, demokratischen Sozialismus" Stellung. Konzeptionell unterschied sie sich nicht von der Plattform vom 20. September 1989, enthielt aber einige zuvor nicht benutzte interessante, weil "enthüllende" Formulierungen. Als großes Verdienst der Sowjetmacht wurde unterstrichen, daß sie "die Staatlichkeit vielen Völkern gebracht habe, die sich in der Lage kolonialer Randgebiete des Russischen Imperiums befunden" hätten; das zaristische Rußland wurde also historisch in eine Beziehung zu anderen Kolonialimperien gebracht und die Sowjetunion, die unter Stalin die Staatlichkeit dieser Völker praktisch wieder aufgehoben hatte, so in eine historische Kontinuitätslinie mit dem zaristischen Kolonialimperium gestellt. In einer anderen Passage wird die stalinistische Konstruktion der Sowjetunion als "ihrem Wesen nach unitarisches Modell des Staatsaufbaus" bezeichnet; da

²⁸ In der großformatigen Pravda umfaßte die Plattform zwei Druckseiten, siehe Pravda vom 24.9.1989.

dieses Modell auch in der Breschnew-Verfassung weiterlebte, war damit die These vom "sozialistischen Föderalismus" parteiamtlich Lügen gestraft worden. Auf eine weitere interessante Formulierung der Februar-Plattform wird unten zurückzukommen sein.

IV. Unionsgesetzgeberische Maßnahmen zur Unterbindung der gewaltsamen Austragung innerer (zwischennationaler) Konflikte und zur Teilbefriedigung nationaler Forderungen

Angesichts der nationalen Manifestationen und teilweise gewaltsamer Austragung zwischennationaler Konflikte sah sich der Unionsgesetzgeber herausgefordert. Beginnend im Juli 1988 begegnete er dieser Herausforderung nach dem Motto "Zuckerbrot und Peitsche" in doppelter Weise: durch Rechtsetzungsmaßnahmen, die auf die Unterbindung gewaltsamer innerer Konflikte gerichtet waren, und durch Maßnahmen, die gewissen nationalen Forderungen positiv begegneten.

1. Unterbindung der gewaltsamen Austragung innerer Konflikte

Die beiden ersten hier einschlägigen Rechtsetzungsmaßnahmen erfolgten noch durch das Präsidium des alten Obersten Sowjets, das nach der noch unverändert geltenden Verfassung von 1977 das Recht zum Erlass gesetzvertretender Dekrete (russ.: *ukazy*) hatte; Vorsitzender des Präsidiums war seinerzeit noch ein prominentes Mitglied der alten Nomenklatura, der ehemalige Außenminister Gromyko.

Hervorzuheben ist, daß es sich in beiden Fällen um die erstmalige Regelung der betreffenden Materie handelte, so daß trotz ihres repressiven Zweckes doch eine gewisse Stufe der Rechtsklarheit erreicht wurde. Insoweit wurden sie, als sie im Oktober 1988 dem Obersten Sowjet zur Bestätigung vorlagen, bei punktueller Kritik doch insgesamt als Ansatz zur Herausbildung des "sozialistischen Rechtsstaates" angesehen²⁹, die im Frühsommer 1988 ja als rechtspolitisches Programm verkündet worden war.

a) Versammlungs- und Demonstrationsrecht

Das Dekret "Über das Verfahren der Organisation und Durchführung

²⁹ Vgl. einige Debattenbeiträge im Obersten Sowjet der UdSSR in: *Izvestija* vom 31.10.1988.

von Versammlungen, Kundgebungen, Straßenumzügen und Demonstrationen in der UdSSR” vom 28. Juli 1988³⁰ war die Konkretisierung der in Art.50 Verf.1977 garantierten Versammlungsfreiheit, deren Schranken (“in Übereinstimmung mit den Interessen des Volkes und zur Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung”) es wörtlich wiederholte. Es stellte, ohne Differenzierung zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel, die Wahrnehmung des Grundrechts unter den Vorbehalt einer Erlaubnis, gegen deren Versagung eine Verwaltungsbeschwerde zulässig war. Die Erlaubnis konnte versagt werden, wenn das Ziel der Versammlung der Verfassung der UdSSR widersprach; dieser generelle Versagungsgrund erfaßte nicht nur antisozialistische Versammlungen, sondern auch solche, die (aus nationalen Gründen) eine Änderung der in der Verfassung festgelegten territorialen Gliederung verlangten. Aufgelöst werden konnten spontane oder verbotene Versammlungen oder wenn die Versammlungsteilnehmer Waffen oder waffenähnliche Gegenstände mit sich führten. Das Dekret wurde für die Fälle seiner Verletzung landesrechtlich mit Bußgeld-, (kurzfristigen) Verwaltungsarrest- und strafrechtlich mit Freiheitsentzugsandrohungen und Androhung von Arbeitsbesserungsmaßnahmen bewehrt³¹.

b) Recht der inneren Truppen

Die “inneren Truppen des Innenministeriums der UdSSR” gab es schon vor Erlaß des Dekrets “Über Pflichten und Rechte der inneren Truppen des Innenministeriums der UdSSR beim Schutz der öffentlichen Ordnung” am 28. Juli 1988³². Es handelte sich dabei um eine militärisch organisierte Bundespolizeitruppe, die einen Teil der regulären Streitkräfte der UdSSR bildete und sich aus Wehrpflichtigen rekrutierte. Zu dieser Bundespolizeitruppe gehörten auch zwei Sondereinheiten der Miliz: die motorisierte Sondereinheit der Miliz und die Milizabteilung operativer Zweckbestimmung (russ.: Otdel Milicii Operativnogo Naznačeniija, abgekürzt: OMON). Sie waren schon früher zuständig für den Schutz staatlicher Objekte und Spezialtransporte, für die Arbeitsbesserungskolonien, Arbeitserziehungsanstalten und wohl auch für den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Rechtsstellung der Bundespolizeitruppe war jedoch bisher gesetzlich nicht geregelt. Das Dekret vom 28.

³⁰ Ved. SSSR 1988, Nr.31, Pos.504.

³¹ Vgl. für die RSFSR Ved. RSFSR 1988, Nr.31, Pos.1005.

³² Ved. SSSR 1988, Nr.31, Pos.505.

Juli 1988 brachte nunmehr eine (gesetzesvertretende) Regelung, und zwar speziell für den Einsatz der Truppe beim Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Als Aufgaben der Bundespolizeitruppe nannte das Dekret Patrouillendienste in Städten (auch unter Beteiligung der Sonderheiten der Miliz) und den Einsatz bei gesellschaftspolitischen, sportlichen und anderen Massenveranstaltungen sowie die Unterbindung von Verletzungen der öffentlichen Ordnung, wenn diese "Massencharakter" haben, Leben und Gesundheit der Bürger bedrohen, die Arbeit der Industriebetriebe desorganisieren oder gegen die Verletzung von Eigentum gerichtet sind (Ziff.3 *lit.c* des Dekrets). Desweiteren normierte das Dekret die Rechte der Truppe während ihres Einsatzes, einschließlich des möglichen Schußwaffengebrauchs. Diese Bestimmungen des Dekrets gaben überdeutlich zu erkennen, daß es aus akutem Anlaß erlassen wurde, der hier nicht mehr erläutert werden muß.

Mit dem Blick auf die spätere Entfaltung des Bund-Länder-Konfliktes muß besonders hervorgehoben werden, daß das Dekret den Einsatz der Truppen des Innenministeriums als ausschließliche Bundesangelegenheit behandelte; die Entscheidung über den Einsatz oblag dem Innenminister der Union, in – nicht näher bezeichneten – "besonderen Fällen" in Abstimmung mit dem Ministerrat der Union. Zusätzlich verbot das Dekret ausdrücklich eine Unterstellung von Teilen dieser Truppe unter die Befehlsgewalt der örtlichen Organe (vgl. Ziff.3 Abs.2 des Dekrets). Heute kann man es als Vorspiel der kommenden Bund-Länder-Konflikte begreifen, daß bei der Vorlage des Dekrets im Obersten Sowjet der UdSSR gerade diese Regelung kritisiert wurde, und zwar von einem estnischen Volksdeputierten; dieser meinte, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung örtliche bzw. Republikangelegenheit sei, deshalb sollten die Unionsrepubliken "als souveräne Staaten" das Recht der Letztentscheidung über den Truppeneinsatz haben³³. Diese Kritik war zunächst wirkungslos. Zwar hatte inzwischen Gorbatschow Gromyko im Vorsitz des Präsidiums des Obersten Sowjet abgelöst, aber dieser noch immer "alte" Oberste Sowjet bestätigte das Bundespolizei- wie auch das Versammlungs- bzw. Demonstrationsdekret ohne jegliche Änderung³⁴.

Das Dekret über die Pflichten und Rechte der inneren Truppen wurde im März 1990 außer Kraft gesetzt, ein gleichnamiges Gesetz vom 26. März 1990 trat an seine Stelle³⁵. Der neue, aus den Wahlen vom 26. März

³³ Vgl. den Debattenbeitrag von P.P. G o r j u n o v, in *Izvestija* vom 31.10.1988.

³⁴ Ved. SSSR 1988, Nr.44, Pos.684.

³⁵ Ved. SSSR 1990, Nr.14, Pos.233.

1989 hervorgegangene Oberste Sowjet der UdSSR zeigte sich aufgeschlossener gegenüber föderalistischem und rechtsstaatlichem Gedanken- gut. So fand der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel Eingang in das Gesetz³⁶ und hinsichtlich des Einsatzes der Truppen des Unionsinnenministeriums wurde die Rechtsposition der Republiken verbessert. Zwar behielt der Unionsinnenminister grundsätzlich das Entscheidungsrecht über den Truppeneinsatz; in Fällen der Unterbindung von Verletzungen der öffentlichen Ordnung mit "Massencharakter" und in den übrigen Fällen der oben zitierten Ziff.3 *lit.c* des Dekrets (nunmehr Art.3 Abs.2 des Gesetzes) traf der Unionsinnenminister die Einsatzentscheidung nur auf Bitten des Ministerrats der entsprechenden Unions- oder Autonomen Republik oder zumindest nach vorgeschalteter obligatorischer Erörterung der Einsatzfrage mit diesen und in Abstimmung mit dem Ministerrat der UdSSR. Was der Unionsgesetzgeber mit dieser Regelung den Republiken gegeben hatte, entwertete er aber gleichzeitig mit einem schlichten Zusatz: der Truppeneinsatz konnte auch "in Vollzug eines Dekretes des Präsidenten der UdSSR" erfolgen. So behielt die Bundesexekutive in Gestalt des Präsidenten der Union das Recht, ohne Beteiligung der Republiken über den Truppeneinsatz zu entscheiden.

c) Gesetzliche Regelung des Ausnahmezustandes (des inneren Notstandes)

Steigert sich das Ausmaß der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Zunahme der Beteiligten, Aufstockung ihrer politischen Forderungen, Gewalteskalation zwischennationaler Konflikte und überörtliche Ausdehnung der Unruhen, so kann man ihrer mit den bisher vorgesehenen Mitteln des Versammlungs- und Demonstrationsverbots und des Einsatzes der Bundespolizeitruppen allein nicht mehr Herr werden. Die Union mußte sich daher die Möglichkeit des Einsatzes wirksamerer Mittel verschaffen. Diese Möglichkeit bietet die Verhängung des Ausnahmezustandes. Hatte aber die Sowjetunion sich den Aufbau eines

³⁶ Das Dekret vom 28.7.1988 hatte nur bestimmt, daß die Truppen des Innenministeriums "spezielle Mittel" und "Kampftechnik" einsetzen dürften. Das Gesetz vom 26.3.1990 zählte nunmehr diese "speziellen Mittel" abschließend auf und bestimmte: "Die Art eines speziellen Mittels und die Intensität seiner Anwendung bestimmen sich unter Berücksichtigung der entstandenen Umstände, des Charakters der Rechtsverletzung und der Persönlichkeit des Rechtsverletzers. Bei ihrer Anwendung soll die Möglichkeit, dem Rechtsverletzer gesundheitlichen Schaden zuzufügen, auf ein Minimum beschränkt werden" (Art.6 Abs.2).

Rechtsstaates zum Ziel gesetzt, so konnte die Unionsexekutive den Ausnahmezustand nicht einfach anordnen, sie bedurfte dazu erst einer gesetzlichen Grundlage, die es bisher nicht gab. So hatte die gesetzliche Regelung des Ausnahmezustandes wiederum ein Doppelgesicht: einerseits war sie Ausdruck einer sich entwickelnden rechtsstaatlichen Kultur sowie des Willens, den Gewalttätigkeiten der zwischennationalen Konflikte ein Ende zu machen, andererseits konnte sie auch zur generellen Unterdrückung nationaler Manifestationen benutzt werden.

Als Rechtsinstitut in die Verfassung eingeführt wurde der Ausnahmezustand erstmals durch das erste Verfassungsänderungs- und Ergänzungsgesetz vom 1. Dezember 1988³⁷. Es war eine rudimentäre verfassungsrechtliche Regelung. Danach konnte "im Interesse des Schutzes der UdSSR und der Sicherheit seiner Bürger im ganzen Land wie auch in einzelnen Gegenden" der Ausnahmezustand verhängt werden; die Kompetenz zur Verhängung des Ausnahmezustandes wurde ausschließlich einem Unionsorgan, dem Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR, übertragen, das bei beabsichtigter Verhängung eines lokalen Ausnahmezustandes lediglich vor seiner Entscheidung zur "obligatorischen Erörterung" der Frage mit dem Präsidium des Obersten Sowjets der entsprechenden Unionsrepublik verpflichtet war (Art.119 Ziff.14 Verf. UdSSR i.d.F. vom 1.12.1988). Akuter Anlaß für die verfassungsrechtliche Verankerung des Ausnahmezustandes war ganz offensichtlich die zum gewaltsamen Konflikt eskalierte Situation in und um das Autonome Gebiet Berg-Karabach³⁸.

Mit dem zweiten großen Verfassungsänderungs- und Ergänzungsgesetz vom 14. März 1990³⁹, das das Präsidialsystem in die Unionsverfassung einführte, wurde dem Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR im Zuge seiner Umwandlung in ein nur noch für die Organisation der Parlamentsarbeit zuständiges Organ die Kompetenz zur Verhängung des Ausnahmezustandes entzogen; die Kompetenzregeln zur Verhängung des Ausnahmezustandes wurden differenziert, das Institut der "temporären Präsidentenverwaltung" im Rahmen des inneren Notstandes eingeführt und bestimmt, daß das Regime beider durch ein Gesetz näher zu regeln sei. Dieses "Gesetz der UdSSR über das Rechtsregime des Ausnahmezu-

³⁷ Ved. SSSR 1988, Nr.49, Pos.727.

³⁸ Vgl. dazu näher Th. Schweisfurth, Perestrojka durch Staatsrecht. Die erste Etappe der Reform des politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft durch die Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988, in ZaöRV 49 (1989), 760 Anm.156.

³⁹ Ved. SSSR 1990, Nr.12, Pos.189.

standes" nahm der Oberste Sowjet der UdSSR am 3. April 1990 an und setzte es sofort in Kraft⁴⁰.

Das Notstandsgesetz erfaßte verschiedene Arten des inneren Notstandes; als Notstandstatbestände nannte es sowohl Fälle des Katastrophennotstandes (Naturkatastrophen, Unglücksfälle [Havarien], Epidemien, Tierseuchen) wie auch "Massenunruhen". Daß der Gesetzgeber seinen Blick aber vornehmlich auf die Bewältigung dieser in Art.1 erst an letzter Stelle genannten Massenunruhen gerichtet hatte, zeigte sich an der Palette der den "Organen der Staatsgewalt und Verwaltung" nach Art.4 zur Verfügung gestellten Instrumente ("Maßnahmen") zur Bewältigung des Notstandes⁴¹. Die dort genannten Instrumente ("Maßnahmen") sind zur Bewältigung von Katastrophennotständen nicht oder doch nur sehr bedingt erforderlich, wohl aber zur Unterbindung von (politischen) Massenunruhen. Anlaß und Zweckbestimmung des Gesetzes erhellen auch aus Art.9 des Gesetzes, der "die Verbreitung provokatorischer Gerüchte" sowie Handlungen, "die Verletzungen der Rechtsordnung oder die Entfachung nationalen Haders provozieren", mit Bußgeld bis zu 1.000 Rubel oder mit Verwaltungsarrest bis zu 30 Tagen bedrohte.

Die Zuständigkeiten der Bundesorgane und die zwischen Union und Republiken waren nunmehr folgendermaßen geregelt: Für die Verhängung des landesweiten Ausnahmezustandes war ausschließlich der Oberste Sowjet der Union zuständig (Art.113 Ziff.13 Unionsverfassung i.d.F. vom 14.3.1990, Art.2 Abs.3 NotstandsG). Für die Verhängung eines regionalen Ausnahmezustandes (auf dem [Gesamt-]Territorium einer Unions- oder Autonomen Republik) oder eines lokalen Ausnahmezustandes ("in einzelnen Gegenden") waren die Obersten Sowjets der entsprechenden Unions- oder Autonomen Republiken zuständig, die über diesen Schritt das Unionsparlament und den Unionspräsidenten nur zu unterrichten hatten (Art.2 Abs.1 NotstandsG). Die Bundesexekutive in Gestalt des Präsidenten der UdSSR war nur zur Verhängung von lokalen Ausnahmezuständen befugt, allerdings auch dies nur unter gewissen Kaute-

⁴⁰ Ved. SSSR 1990, Nr.15, Pos.250 und 251.

⁴¹ Das Gesetz nennt: Ortsverweisungen und Verbringung von Störern der öffentlichen Ordnung an ihren ständigen Wohnsitz, Beschlagnahme von blanken und Feuerwaffen, Waffenhandelsverbote, Verbote von Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Massenveranstaltungen, Streikverbote, Verbote von Vervielfältigungsapparaten und Lautsprechern, Kontrolle der Masseninformationsmittel, Betätigungsverbote für politische Parteien, gesellschaftlichen Organisationen, Massen- und Bürgerbewegungen, die die Normalisierung der Lage behindern, Verbote des Aufbaus und der Tätigkeit ungesetzlicher bewaffneter Bürgerformationen und persönliche Durchsuchungen von Bürgern nach Waffen bei Massenansammlungen.

len; der Präsident mußte zunächst eine Vorwarnung abgeben und konnte danach "notwendigenfalls" (d.h. wenn die Vorwarnung nicht fruchtete) auf Bitten oder im Einverständnis mit dem Präsidium des Obersten Sowjets oder mit dem Präsidenten der betroffenen Unionsrepublik den Ausnahmezustand anordnen. Auch ohne ein solches Einverständnis konnte der Präsident den Ausnahmezustand verhängen, der dann aber einer unverzüglichen Bestätigung durch eine 2/3-Mehrheit des Unionssovjets bedurfte (Art.2 Abs.2 NotstandsG).

Die Durchführung der Maßnahmen im Ausnahmezustand lag grundsätzlich bei den ordinären Staatsorganen. Wenn diese Organe in einzelnen Gegenden ihren Notstandsaufgaben jedoch nicht gehörig nachkamen, konnte der Unionspräsident "unter Beachtung der Souveränität und territorialen Integrität der Unionsrepublik" die temporäre Präsidentenverwaltung anordnen, d.h. Notstandssonderorgane einsetzen und die Tätigkeit der (unfähigen oder unwilligen) örtlichen Organe suspendieren (Art.16 NotstandsG). Die Union (der Unionssovjete oder der Präsident) war auch befugt, während des Ausnahmezustandes neben den Truppen des Unionsinnenministeriums Teile der regulären Streitkräfte oder des KGB der UdSSR einzusetzen, ohne daß die entsprechende Ermächtigungsnorm (Art.11 NotstandsG) zwischen landesweitem, regionalem oder lokalem Ausnahmezustand differenzierte.

Was die Analyse der Kompetenzverteilung zwischen Union und Republiken betrifft, so hat die – staatsrechtlich, vom Notstandsgesetz, wenn auch nicht von der Verfassung selbst vorgenommene – Ausdifferenzierung des regionalen Ausnahmezustandes (neben dem landesweiten und dem lokalen) die Rechtsposition der Republiken gegenüber der Union gestärkt, denn nur den Republiken war die Kompetenz zur Verhängung eines regionalen Ausnahmezustandes verliehen worden. Abgeschwächt läßt sich das auch hinsichtlich der Verhängung eines lokalen Ausnahmezustandes sagen, weil dafür nunmehr grundsätzlich das Einverständnis der Republiken und nicht mehr nur eine bloße Erörterung mit ihnen erforderlich war, dieses Einverständnis aber durch Entscheidung des Unionspräsidenten doch wieder überspielt werden konnte, die ihrerseits aber erst noch über die Hürde der 2/3-Mehrheitsbestätigung durch den Unionssovjete gebracht werden mußte.

War aber der regionale oder lokale Ausnahmezustand erst einmal verhängt, so konnte er durch Einsatz der Truppen des Innenministeriums und der Streitkräfte sowie durch Anordnung der temporären Präsidentenverwaltung weitgehend zur Unionsangelegenheit gemacht werden. Beim landesweiten Ausnahmezustand wäre das ohnehin der Fall gewesen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der Unionsgesetzgeber mit der Notstandsregelung ein zwar nicht so leicht einsetzbares, im Einsatzfall aber potentiell sehr wirksames Instrumentarium zur Unterbindung von (nationalen und anderen) "Massenunruhen" geschaffen hatte; er hatte ein deutliches Warnsignal für alle "Unruhestifter" gesetzt. Gleichzeitig war es den Republiken in ihrem Kompetenzgerangel mit der Union gelungen, einen bedeutsamen Schritt voranzukommen.

d) "Antinationalismusgesetz". Schutz des territorialen Status quo

Nach vergeblichen Bemühungen, "die internationale Freundschaft der Bürger azerbajdschanischer und armenischer Nationalität" wiederherzustellen⁴², sowie angesichts armenischer Forderungen auf Rückgliederung Berg-Karabachs glaubte der Unionsgesetzgeber, der Lage nunmehr mit Mitteln des Strafrechts begegnen zu müssen. Mehr als ein Jahr nach Ausbruch der blutigen armenisch/azerbajdschanischen Auseinandersetzungen im Februar 1988 änderte ein Dekret des Präsidiums des Unionssovjets vom 8. April 1989⁴³ das aus dem Jahre 1958 stammende Gesetz über die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Staatsverbrechen. Vorsätzlich auf die Aufreizung nationaler und rassischer Feindschaft und Haders gerichtete Handlungen wurden nun ebenso unter Strafe gestellt wie öffentliche Aufrufe zur Beseitigung oder Änderung der sowjetischen Staats- und Gesellschaftsordnung. Der zuletzt genannte Straftatbestand wurde im Bestätigungsgesetz des Obersten Sowjets vom 31. Juli 1989 allerdings um das einschränkende Merkmal der "gewaltsamen" Beseitigung ergänzt⁴⁴.

In der Folgezeit 1989/90 wurde der Konflikt um Berg-Karabach nicht nur nicht beendet (ein Kulminationspunkt: der Pogrom gegen Armenier in Baku, Januar 1990), zu zwischennationalen Gewalttätigkeiten war es vielmehr auch in anderen kaukasischen und mittelasiatischen Republiken gekommen; nicht nur blieb es bei armenischen Forderungen auf territoriale Neugliederung (und entsprechenden azerbajdschanischen Weigerungen), vielmehr hatten sich nationale Ansprüche in einigen Randrepubliken bis zur Forderung auf staatliche Unabhängigkeit verstärkt. Auf diese Entwicklung reagierte auch der Unionsgesetzgeber "verstärkt" – durch Verabschiedung des Notstandsgesetzes und, einen Tag davor, durch An-

⁴² So der Auftrag des Unionssovjets an eine von ihm gebildete armenisch/azerbajdschanische Deputiertengruppe, vgl. Ved. SSSR 1988, Nr.49, Pos.733.

⁴³ Ved. SSSR 1989, Nr.15, Pos.106.

⁴⁴ Ved. SSSR 1989, Nr.9, Pos.203.

nahme des "Gesetzes der UdSSR über die Verstärkung der Verantwortlichkeit für Anschläge auf die nationale Gleichberechtigung der Bürger und die gewaltsame Verletzung der Einheit des Territoriums der UdSSR" vom 2. April 1990⁴⁵. Unumwunden wurde schon in der Präambel des Gesetzes sein Zweck bezeichnet: ihm lag "die Notwendigkeit" zugrunde, "die Rechte und Freiheiten der Bürger zu schützen" und bestimmte Tätigkeiten "der verschiedensten nationalistischen und separatistischen Vereinigungen entschieden zu unterbinden". Das Gesetz erklärte Tätigkeiten, "die auf die Aufreizung zu nationaler und rassistischer Feindschaft, Hader und Mißachtung, auf Gewaltanwendung auf nationaler, rassistischer oder religiöser Grundlage, sowie unmittelbar auf eine gewaltsame Verletzung der verfassungsrechtlich verankerten Einheit des Territoriums der UdSSR, der Unions- und Autonomen Republiken, der autonomen Gebiete und Kreise gerichtet sind", für gesetzeswidrig und sah die Möglichkeit vor, solche Tätigkeiten auf Antrag zu verbieten und anschließend die betreffenden Vereinigungen, einschließlich politischer Parteien und Massenbewegungen, aufzulösen. Antragsberechtigt waren nur die Parlamentsvorsitzenden bzw. Präsidenten sowie die Chefs der Exekutive der jeweiligen Gebietseinheit, Organe der Union (Präsident, Vorsitzender des Ministerrats oder Generalstaatsanwalt der UdSSR) nur, wenn die Tätigkeit dieser nationalistischen und separatistischen Vereinigungen republikübergreifend war oder die interrepublikanischen Beziehungen berührte. Das Gesetz erhöhte auch die Strafandrohungen für Aufrufe zur gewaltsamen Beseitigung oder Änderung der sowjetischen Staats- und Gesellschaftsordnung nach dem oben genannten Gesetz über Staatsverbrechen von 2.000 auf 10.000 Rubel bzw. von 5.000 auf 20.000 Rubel bei organisierten Gemeinschaftstätern und Wiederholungstätern.

2. Teilbefriedigung nationaler Forderungen

a) Sprachengesetz und Minderheitenschutz

Auf nationalen Manifestationen in einer Reihe von Republiken wurde gegen die Dominanz der russischen Sprache im öffentlichen Leben und die Verdrängung der Sprache der jeweiligen Titularnation Protest erhoben und gefordert, die Sprache der Titularnation zur Amtssprache zu erheben. Dieses aktive Eintreten für die nichtrussischen Muttersprachen richtete sich gegen die bisherige auf die weitgehende Durchsetzung des Russi-

⁴⁵ Ved. SSSR 1990, Nr.15, Pos.247.

schen zielende Sprachenpolitik der Union und war eine der stärksten Ausdrucksformen des sich artikulierenden nationalen Selbstbewußtseins. Da in der Sprachenfrage zwischen den politischen Gruppierungen in den Republiken ein recht breiter Konsens bestand, kam es 1989 in fast allen Unionsrepubliken zur Verabschiedung von Sprachengesetzen, die sämtlich die Titularsprache der Republik zur Staatssprache erklärten, im übrigen aber ein weites Regelungsspektrum von einer weitreichenden Verdrängung nun des Russischen aus dem öffentlichen Leben (Litauen) bis zur Gleichberechtigung der russischen Sprache mit der Landessprache aufwiesen (Lettland, Kazachstan)⁴⁶.

Auf diese Entwicklung reagierte die Union mit dem "Gesetz der UdSSR über die Sprachen der Völker der UdSSR" vom 24. April 1990⁴⁷. Es sollte (Präambel) "die freie Entwicklung und den Gebrauch der Sprachen der Völker der UdSSR garantieren", wollte also einerseits den sprachpolitischen Forderungen in den Republiken entgegenkommen, sowie auch "das Rechtsregime der Sprache der offiziellen gegenseitigen Beziehungen im Rahmen der sowjetischen Föderation", d.h. der russischen Sprache, bestimmen, versuchte also andererseits der Verdrängung des Russischen durch die Republikgesetzgebung entgegenzuwirken. Als Unionskompetenz bestimmte das Gesetz nur die Festlegung der allgemeinen Bestimmungen über Entwicklung und Gebrauch der Sprachen der Völker der UdSSR sowie die Regelung des Rechtsregimes "der auf dem Territorium der UdSSR gemeinsamen Sprache", d.h. des Russischen; alles weitere, insbesondere die Bestimmung "des Rechtsstatus der Sprachen der Republik", einschließlich der Festsetzung einer Staatssprache, fiel in die Kompetenz der Republiken.

Das Gesetz regelte nur den offiziellen, nicht den privaten Sprachgebrauch. Es enthielt eine Reihe von Individualrechtsgarantien (freie Wahl der Sprache in Unterricht und Ausbildung und damit verbunden das Elternrecht auf Wahl der Ausbildungsstätte, Sprachenwahlrecht des Bürgers im Behördenverkehr, Gebrauch der Sprache der jeweiligen Gebietseinheit im Gerichtsverfahren und im Notariatswesen mit Recht auf einen Dolmetscher für Sprachunkundige) sowie, an die Adresse des (Republik-) Gesetzgebers, ein allgemeines Muttersprachen-Diskriminierungsverbot

⁴⁶ Vgl. Simon (Anm.24), 16f.; H.-J. Uibopuu, *Zakony o jazyke v pribaltijskich sojuznych respublikach : pravovoj analiz* (Die Sprachengesetze der baltischen Unionsrepubliken: eine rechtliche Analyse), in *Sovetskoe Pravo*, Ministerstvo Justicii Estonskoj SSR 1989, Nr.6.

⁴⁷ Ved. SSSR 1990, Nr.19, Pos.327.

(Art.4 Abs.3) und spezielle Diskriminierungsverbote in bezug auf Arbeitsverhältnisse und den Dienstleistungsverkehr.

“Unter Berücksichtigung der historisch entstandenen Bedingungen sowie zur Gewährleistung der Allunionsaufgaben” wurde das Russische zur “offiziellen Sprache der UdSSR” erklärt, Art.4 Abs.2. Für einige Kommunikationsbereiche schrieb das Gesetz den ausschließlichen und obligatorischen Gebrauch des Russischen vor (in den Staatsorganen der UdSSR [im KVD und im Obersten Sowjet der Union konnte ein des Russischen Unkundiger auch eine andere in der UdSSR gesprochene Sprache benutzen, wobei die Übersetzung gewährleistet wurde], im offiziellen Schriftverkehr der Gebietskörperschaften mit den Organen der UdSSR, in den Energie- und Transportsystemen unionsweiter Bedeutung, in den Streitkräften, im zentralen Fernsehen und Radio, in den Außenbeziehungen der UdSSR), für andere Kommunikationsbereiche den obligatorischen Gebrauch des Russischen und zugleich der Amtssprache der jeweiligen Republik (in den Unions- und Republikgesetzblättern, im Formularwesen und in offiziellen Urkunden, Ortsnamen und Verkehrswegebeseildung) und schließlich konnte wahlweise das Russische oder eine andere Sprache benutzt werden (im Behördenverkehr der Gebietskörperschaften untereinander, in den Massenkommunikationsmitteln der Republiken).

Wie entgegenkommend der Unionsgesetzgeber sich auch den Sprachforderungen der nichtrussischen Völkern gezeigt hatte – das Unions Sprachengesetz machte kaum noch Eindruck, denn die Republiken hatten durch ihre eigenen Sprachengesetze bereits die “Sprachensouveränität” erstritten⁴⁸.

Als flankierende Regelung zum Sprachengesetz trat noch das Unionsgesetz “Über die freie nationale Entwicklung der Bürger der UdSSR, die jenseits der Grenzen ihrer national-staatlichen Einheiten leben oder solche auf dem Territorium der UdSSR nicht besitzen” vom 26. April 1990⁴⁹. In seiner Zielsetzung, “die nationalen Beziehungen zu harmonisieren und die spezifischen Interessen jeder Nationalität und nationalen Gruppe zu befriedigen” (Präambel), war es auf die innerrepublikanischen Konflikte zwischen Angehörigen der Titularnation und anderen Nationalitäten sowie zwischen diesen gerichtet. Obwohl es den Terminus nicht gebrauchte, stellte es ein Minderheitenschutz- und -förderungsgesetz dar.

⁴⁸ Die Russische Föderation erließ erst am 25.10.1991 ein “Gesetz über die Sprachen der Völker der RSFSR” (Ross.Gaz. vom 11.12.1991 und Ved. RSFSR 1991, Nr.50, Pos.1740). Es folgte ganz unverkennbar dem Muster des Unions Sprachengesetzes vom 24.4.1990.

⁴⁹ Ved. SSSR 1990, Nr.19, Pos.331.

Es enthielt wiederum ein allgemeines Verbot der Diskriminierung aus nationalen, sprachlichen, rassischen und religiösen Gründen und schaffte die gesetzliche Grundlage für die Bildung von "nationalen Verwaltungsgebietseinheiten" und von Fonds der sozialökonomischen und kulturellen Entwicklung kleiner Völker und nationaler Gruppen. Die nationalen Verwaltungsgebietseinheiten konnten in Gegenden, die mehrheitlich von geschlossen wohnenden nationalen Gruppen besiedelt sind, auf der Basis einer Mehrheitsentscheidung der Bewohner dieser Gegenden durch Beschluß des Obersten Sowjets der Unions- oder Autonomen Republik gebildet werden. Das Gesetz sah weiter die Schaffung von nationalen Kulturzentren, nationalen Gesellschaften und Landsmannschaften vor, die der Förderung der nationalen Kultur und Sprache sowie der Unterstützung kultureller Beziehungen mit den national-staatlichen Einheiten innerhalb der UdSSR und mit nationsverwandten ausländischen Staaten dienen sollten.

b) Maßnahmen hinsichtlich der deportierten Völker

Als erste von den deportierten Völkern und am hartnäckigsten forderten die Krimtataren und die Wolgadeutschen die Rückkehr in ihre alten Siedlungsgebiete. Deshalb sah sich der Nationalitätensowjet der Union im Juli 1989 veranlaßt, zwei Kommissionen einzusetzen, die sich mit den Problemen dieser beiden Völker befassen sollten⁵⁰. Den Beratungen dieser Kommissionen war es zu verdanken, daß der Unionsowjet die Weichen für eine generelle Lösung des Problems der deportierten Völker stellte. Am 14. November 1989 verabschiedete er eine Deklaration⁵¹, in der er "die Praxis der gewaltsamen Umsiedlung ganzer Völker als schwerstes, den Grundlagen des Völkerrechts widersprechendes Verbrechen bedingungslos" verurteilte und die Annahme gesetzgeberischer Maßnahmen "zur unbedingten Wiederherstellung der Rechte aller Sowjetvölker, die Repressionen ausgesetzt waren", als notwendig erachtete. Die Balkarier, Inguschen, Kalmyken, Karatschajer, die Krimtataren, Deutschen, Turk-Mescheten und Tschetschenen, die "durch barbarische Aktionen des stalinistischen Regimes" während des zweiten Weltkrieges umgesiedelt worden waren, wurden in der Deklaration ebenso ausdrücklich genannt wie Koreaner, Griechen und Kurden.

Der Unionsowjet benötigte danach aber mehr als ein Jahr, bis er

⁵⁰ Ved. SSSR 1989, Nr.6, Pos.152, und Nr.9, Pos.229.

⁵¹ Ved. SSSR 1989, Nr.23, Pos.449.

durch einen Beschluß vom 7. März 1991⁵² sämtliche Dekrete aufhob, die als Grundlage der Zwangsumsiedlungen, der Entrechtung der Angehörigen der deportierten Völker sowie der Liquidierung ihrer national-staatlichen Gebilde gedient hatten. Angewiesen durch diesen Beschluß hob auch das Ministerkabinett der UdSSR am 6. Juni 1991 die diesbezüglichen Beschlüsse der Regierung und des ehemaligen Staatskomitees für Verteidigung der UdSSR auf⁵³.

Der Parlamentsbeschluß vom 7. März 1991 stellte aber fest, daß die Aufhebung der Zwangsumsiedlungsdekrete nicht die automatische Wiederherstellung des national-staatlichen und administrativ-territorialen *status quo ante* bedeute und empfahl den Obersten Sowjets der Republiken, "die notwendigen Entscheidungen" zu treffen, dabei aber eine Beeinträchtigung der Rechte der jetzt in den betreffenden Territorien lebenden Bürger zu vermeiden. Damit hatte das Unionsparlament nun keineswegs in der komplizierten Rücksiedlungsproblematik den Republiken den Schwarzen Peter zugeschoben, es hatte sich vielmehr in dem ihm gezogenen Kompetenzrahmen gehalten, denn sowohl nach Art.73 Ziff.1, Art.79 Unionsverf.1977 wie nach Art.6 Ziff.2 des im nächsten Teil dieses Beitrages noch zu behandelnden Kompetenzabgrenzungsgesetzes vom 26. April 1990 waren die Republiken für die Errichtung von autonomen Gebiets-einheiten zuständig, die Unionszuständigkeit beschränkte sich auf eine Bestätigung der von den Republiken vorgenommenen Neugliederungen.

Das Unionsparlament förderte in seinem Beschluß vom 7. März 1991 die Rücksiedlung nur noch durch einen Auftrag an das Ministerkabinett der UdSSR, bis Ende 1991 "die praktische Wiederherstellung der gesetzlichen Rechte der unterdrückten Völker" zusammen mit den Republiken zu organisieren.

Hinsichtlich der Rücksiedlung der Krimtataren in ihre wiedererrichtete Autonome Republik faßte das Ministerkabinett am 24. Juli 1991 einen entsprechenden Organisationsbeschluß⁵⁴. Das Kabinett handelte dabei unter dem Druck der Ereignisse, denn Krimtataren waren in Massen und ohne behördliche Erlaubnisse schon seit Monaten in ihr angestammtes Siedlungsgebiet auf der Krim zurückgekehrt⁵⁵.

⁵² Ved. SSSR 1991, Nr.11, Pos.302.

⁵³ SPP SSSR 1991, Nr. 16-17, Pos.69.

⁵⁴ SPP SSSR 1991, Nr.23, Pos.89.

⁵⁵ Vgl. dazu u.a. den Beschluß des Nationalitätensowjets der Union vom 1.11.1990, Ved. SSSR 1990, Nr.46, Pos.979.

c) *Das Sezessionsgesetz*

Konzessionen in der Sprachenfrage und gegenüber den Rücksiedlungsforderungen deportierter Völker konnten gemacht werden ohne Schaden für die territoriale Integrität der Union als Ganzer. Nationale Forderungen, die auf die Herauslösung ganzer Republiken aus der Union gerichtet waren, rührten zwar, sofern diese Forderungen nur in wenigen Randrepubliken erhoben wurden, noch nicht an den Bestand des Staates, waren aber von ganz anderer politischer Qualität als die vergleichsweise bescheidenen Forderungen nach Sprachensouveränität und Rücksiedlungen. Angesichts sezessionistischer Massendemonstrationen konnten diese Forderungen politisch nicht mehr einfach ignoriert werden, auch aus Rechtsgründen konnten sezessionistische Forderungen nicht mehr länger mit einem Anathema belegt werden. Denn das Sezessionsrecht war schließlich in Art.72 der Unionsverfassung verbürgt und diese Verfassungsbestimmung konnte im Zeichen des Aufbaus eines Rechtsstaates nicht länger mehr als *ius nudum* gehandhabt werden. So wurde der Unionsgesetzgeber auch in dieser Frage zum Handeln gedrängt. Ergebnis war das am selben Tag wie das Gesetz über das Rechtsregime des Ausnahmezustandes verabschiedete "Gesetz der UdSSR über das Verfahren der Entscheidung von Fragen, die mit dem Austritt einer Unionsrepublik aus der UdSSR verbunden sind" (Sezessionsgesetz) vom 3. April 1990⁵⁶. So war auch das Sezessionsgesetz eine jener gesetzgeberischen Maßnahmen, die im Frühjahr 1990 als Reaktion auf nationale Forderungen getroffen worden waren. Es war deshalb schon hier zu erwähnen, seine Problematik soll aber erst in dem Abschnitt über die Souveränisierung der Republiken näher behandelt werden.

V. *Die Reform des Bund-Länder-Verhältnisses. Die Föderalisierung der UdSSR*

1. Eine verpaßte Gelegenheit

Nachdem durch die 19. Unionsparteikonferenz im Juni 1988 die Entscheidung für die "weitere Entwicklung und Festigung der sowjetischen Föderation" auf der politischen Ebene gefallen und im Zusammenhang damit auch "entsprechende Änderungen in der Verfassung der UdSSR"

⁵⁶ Ved. SSSR 1990, Nr.15, Pos.252.

ins Auge gefaßt worden waren⁵⁷, war bei den Parteigängern einer Föderalisierung der UdSSR die Erwartung erzeugt worden, daß bei der anstehenden Verfassungsreform die entsprechenden Konsequenzen gezogen werden würden. Das war jedoch nicht der Fall, denn Gegenstand des ersten großen Verfassungsrevisions- und -ergänzungsgesetzes vom 1. Dezember 1988⁵⁸ war nur eine Neustrukturierung des Systems der obersten Staatsorgane der UdSSR, die Änderung des Wahlsystems und der die Unabhängigkeit der Justiz betreffenden Verfassungsartikel. Obwohl bzw. gerade weil eine grundsätzliche Neugestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses in die Verfassungsreform nicht einbezogen worden war, gestaltete sich die öffentliche Debatte im Vorfeld der Verfassungsänderung teilweise zu einer heißen Föderalismusdebatte. Sie entzündete sich an jenen Revisionsartikeln, die die personelle Zusammensetzung (Personalbeschickung durch die Republiken!) und die Kompetenzen der obersten Bundesorgane betrafen. Ein Vergleich zwischen den Entwurfs- und den schließlich angenommenen Artikeln der Verfassungsrevision zeigte, daß die Föderalismusdebatte die Berücksichtigung von wenigstens einigen gliedstaatlichen Interessen in der Endfassung bewirkt hatte⁵⁹. Seinerzeit schloß daraus der Verfasser, daß sich in dieser Berücksichtigung gliedstaatlicher Interessen eine Tendenz anzeige: der unitarische Bundesstaat Sowjetunion würde sich in Richtung auf einen echten Bundesstaat bewegen, eine grundsätzliche Reform des Bund-Länder-Verhältnisses würde in einem zweiten Verfassungsänderungsgesetz Gestalt annehmen⁶⁰. Die Tendenzvermutung sollte sich als zutreffend, die Prognose der gesetzestechnischen Durchführung der Föderalisierung aber nur teilweise als richtig erweisen.

Bei der Verfassungsreform vom 1. Dezember 1988 ist die erste Gelegenheit zur Föderalisierung der UdSSR verpaßt worden. Aber die Föderalismusdebatte im Zusammenhang mit der Verfassungsreform vom 1. Dezember 1988 hatte jedenfalls die Dringlichkeit einer Neugestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses für jedermann deutlich offengelegt, auch für die Mehrheit im Obersten Sowjet der Union. Dies kam in dem zugleich mit der Verfassungsrevision angenommenen Beschluß des OS der UdSSR vom 1. Dezember 1988 zum Ausdruck, in dem es hieß, die Lösung der Fragen des national-staatlichen Aufbaus der UdSSR im Sinne der Erwei-

⁵⁷ Vgl. die Resolution der 19. Unionsparteikonferenz "Über die Beziehungen zwischen den Nationen", Fundstelle oben Anm.26.

⁵⁸ Ved. SSSR 1988, Nr.49, Pos.727.

⁵⁹ Zur Verfassungsreform vom 1.12.1988 vgl. Schweisfurth (Anm.38), 711-774; zur damaligen Föderalismusdebatte, *ibid.*, 770-773.

⁶⁰ Siehe *ibid.*, 772f.

terung der Kompetenzen der Republiken und des Abbaus "überflüssiger Zentralisierung in den gegenseitigen Beziehungen der UdSSR und der Unionsrepubliken" sei herangereift; in dem Beschluß wurden das Präsidium und der Rechtsausschuß des OS der UdSSR angewiesen, eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einzusetzen, Vorschläge über die Kompetenzabgrenzungen zwischen Union und Unionsrepubliken zu erarbeiten⁶¹. Diese "Föderalismus-Arbeitsgruppe" wurde am 28. Dezember 1988 gebildet⁶², die von ihr erarbeiteten Vorschläge überließ der (alte) OS dem neuen, aus den Märzahlen 1989 hervorgegangenen, Unionsparlament zur weiteren Verwendung⁶³.

2. Die schrittweise Reform

Das neue Unionsparlament leitete die gesetzgeberischen Arbeiten zur Reform des Bund-Länder-Verhältnisses im September 1989 ein. Exakt einen Tag nach Verabschiedung der Plattform der KPdSU über die nationale Politik der Partei beauftragte das Präsidium des OS der Union unter dem Vorsitz von Gorbatschow am 21. September 1989 eine aus acht Personen bestehende Abgeordnetengruppe mit der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen zu "radikalen Umgestaltungen in der sowjetischen Föderation" (Erhöhung der Rolle und des Rechtsstatus der Unionsrepubliken und nationalen Autonomien, Entwicklung der nationalen Kulturen und Sprachen, Sicherung der Gleichberechtigung der Bürger unabhängig von rassischer und nationaler Zugehörigkeit)⁶⁴. Vor der generellen Neuregelung wurde jedoch eine Teilregelung für die baltischen Staaten vorgezogen.

Die baltischen Republiken hatten Gesetze über ihre wirtschaftliche Selbständigkeit erlassen und erstrebten nun deren bundesgesetzliche Absicherung, zu welchem Zweck sie eine Gesetzesinitiative ergriffen, die im Unionssoviet auf positive Resonanz stieß⁶⁵. Ergebnis war das "Gesetz der UdSSR über die wirtschaftliche Selbständigkeit der Litauischen SSR, der Lettischen SSR und der Estnischen SSR" vom 27. November 1989⁶⁶. Durch dieses Gesetz erhielten die baltischen Unionsrepubliken u.a. die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Umgestaltung des sozial-

⁶¹ Ved. SSSR 1988, Nr.49, Pos.730.

⁶² Ved. SSSR 1989, Nr.1, Pos.5.

⁶³ Ved. SSSR 1989, Nr.16, Pos.120.

⁶⁴ Ved. SSSR 1989, Nr.16, Pos.323.

⁶⁵ Ved. SSSR 1989, Nr.8, Pos.188.

⁶⁶ Ved. SSSR 1989, Nr.25, Pos.490.

ökonomischen Systems, das Recht zur Aufstellung eigener, nicht mehr in den Unionshaushalt integrierter Republikhaushalte und der Bestimmung der Finanzquellen dieser Haushalte, die Verfügungsbefugnis über den Boden und die Naturreichtümer ihrer Republiken und die Leitung der Außenwirtschaftsbeziehungen. Der Warenaustausch mit den übrigen Unionsrepubliken sollte sich von nun an über nichtdiskriminierende Verträge abwickeln, von den zentralen Wirtschaftsplanungsorganen GOSPLAN und GOSSNAB sollten den baltischen Republiken Ressourcen nur noch global zugewiesen werden und die Feinverteilung ihnen überlassen bleiben. Durch dieses Gesetz hatten die baltischen Republiken also einen Sonderstatus erreicht, blieben aber im übrigen in die Unionsstrukturen eingebunden.

Das von der am 21. September 1989 gebildeten Abgeordnetengruppe aufzubereitende Paket von Gesetzesentwürfen zu "radikalen Umgestaltungen in der sowjetischen Föderation" war noch nicht bis zur Parlamentsvorlage gediehen, als der KVD am 12. Dezember 1989 zu seiner zweiten Sitzungsperiode zusammentrat. Der KVD beauftragte nun mit Beschluß vom 19. Dezember 1989 den OS, die Annahme einer Reihe von Gesetzen zu beschleunigen; neben einigen Gesetzen zur Reform der Wirtschaftsordnung (Boden, Eigentum, Betriebe, Steuern) war auch ein Gesetz über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der UdSSR und den Unionsrepubliken ausdrücklich genannt worden⁶⁷. Dies führte schließlich zu der Gesetzgebungswoge vom Frühjahr 1990, zu der neben den Wirtschaftsreformgesetzen die oben behandelten Gesetze zur Unterbindung zwischennationaler Konflikte und zur Teilbefriedigung nationaler Forderungen gehörten; dieser zweiten Gruppe von Gesetzen sind auch die beiden nunmehr zu behandelnden Gesetze zuzurechnen: das "Gesetz der UdSSR über die Grundlagen der Wirtschaftsbeziehungen der UdSSR, der Unions- und Autonomen Republiken" vom 10. April 1990⁶⁸ sowie das "Gesetz der UdSSR über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der UdSSR und den Subjekten der Föderation" vom 26. April 1990 (Kompetenzabgrenzungsgesetz)⁶⁹.

Das Gesetz über die Grundlagen der wirtschaftlichen Beziehungen vom 10. April 1990 kann man als Fortentwicklung des Gesetzes über die wirtschaftliche Selbständigkeit der baltischen Republiken vom 27. November 1989 verstehen, nunmehr bezogen auf alle Unionsrepubliken.

⁶⁷ Ved. SSSR 1989, Nr.28, Pos.537.

⁶⁸ Ved. SSSR 1990, Nr.16, Pos.270.

⁶⁹ Ved. SSSR 1990, Nr.19, Pos.329.

Ihm lag bereits die Weichenstellung einer umfassenden Wirtschaftspereostrojka zugrunde, die sich in Richtung auf die vollständige Ablösung der Planwirtschaft und die Einführung der Marktwirtschaft bewegte⁷⁰. Wenn das Gesetz "die Kompetenzabgrenzung der UdSSR und der Republiken auf wirtschaftlichem Gebiet" regeln wollte (Präambel), so ging es dabei nicht mehr um Wirtschaftsplanungskompetenzen, sondern um Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten bei der Regelung und dem Schutz des gesamtstaatlichen (Allunions-)Marktes (Art.4 Ziff.2). Um diesen herzustellen bzw. zu erhalten, wurde im Gesetz das Prinzip der "Offenheit der republikanischen Märkte" und das Prinzip der Zollfreiheit verankert (mit Ausnahme der "Zonen freien Unternehmertums"); Beschränkungen des Waren- und Kapitalverkehrs sowie des Transits sollten nur im gegenseitigen Einverständnis der Republiken erlaubt sein (Art.4 Ziff.3).

Die Kompetenzabgrenzung regelte das Gesetz wie folgt: Grundsätzlich sollten die Unions- und Autonomen Republiken für die Entscheidung wirtschaftlicher und sozialer Fragen zuständig sein, soweit diese nicht durch die Unionsverfassung und -gesetze in die Zuständigkeit der Union übergeben wurden (Art.2 Ziff.1); Art.1 des Gesetzes enthielt den Katalog der Unionskompetenzen⁷¹ und Art.2 Ziff.2, zusätzlich der generellen Kompetenzvermutung zugunsten der Republiken in Art.2 Ziff.1, auch einen Kompetenzkatalog der Republiken⁷². Gesetzlich nicht geregelte

⁷⁰ Vgl. dazu dann die vom OS der UdSSR am 19.10.1990 gebilligten "Grundrichtungen der Stabilisierung der Volkswirtschaft und des Übergangs zur Marktwirtschaft", in denen es hieß: "Die Wahl ist getroffen. Eine Alternative zum Übergang zum Markt gibt es nicht. Die gesamte weltweite Erfahrung hat die Lebensfähigkeit und Effektivität der Marktwirtschaft bewiesen", Ved. SSSR 1990, Nr.44, Pos.906.

⁷¹ Danach hatte die Union die Gesetzgebungskompetenz für: die Grundlagen der wirtschaftlichen Tätigkeit und des Funktionierens des Allunionsmarktes, Festsetzung der Unionssteuern nach Art und Höhe, Festsetzung des Unionshaushaltes, die allgemeine Politik der Preisbildung, die allgemeinen Umweltschutznormen, Koordinierung der Investitionstätigkeit der Republiken, Grundlagen und Durchführung der Allunionsaußenwirtschaftspolitik, Zollwesen, Festsetzung der Grenzen der Wirtschaftszone und des Festlandssockels der UdSSR, Anleihen, Kredite, Wirtschaftshilfe an auswärtige Staaten, diplomatischer Schutz, Unionsstatistik, einheitliches Patentwesen; der Bundesgesetzgebung sollten unterliegen und in Bundesverwaltung geführt werden: die Eisenbahn-, Luft-, See- und Pipeline-transporte, das einheitliche Energiesystem der UdSSR, Verteidigung und Weltraumaktivitäten, die Unionstelekkommunikation und -information, das Unionsstaatseigentum.

⁷² Unions- und Autonome Republiken sollten zuständig sein für: Nutzung des Bodens und anderer Naturreichtümer, Wirtschaftsgesetzgebung, Republiksteuern, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Investitionen, Preisregulierung im Rahmen der Unionspreispolitik, Republikbankwesen, Außenwirtschaftstätigkeit im Rahmen der internationalen Verträge der UdSSR, Grenz- und Küstenhandel, Gemeinschaftsbetriebe, Förderung der Au-

Materien im Bereich der Wirtschaft sollten durch Bund-Länder-Verträge oder interrepublikanische Staatsverträge geregelt werden können (Art.5). Für föderale Kompetenzkonflikte sah das Gesetz Streitbeilegungsmechanismen vor⁷³, Streitigkeiten aus den Wirtschaftsstaatsverträgen sollten durch die Staatsarbitrage der UdSSR, zivilrechtliche Streitigkeiten in einem Schlichtungsverfahren oder durch das Oberste Gericht der UdSSR beigelegt werden (Art.8).

Die für die Republiken unbefriedigendste Regelung betraf das Finanzwesen. Zwar machte das Gesetz dem bisherigen "einheitlichen Staatshaushalt der UdSSR" ein Ende, indem es, wie zuvor bei den baltischen Republiken, die Trennung der Republik- und örtlichen Haushalte vom Unionshaushalt einführte; die Festsetzung der Bundessteuern ("gesamtstaatliche Steuern") und -abgaben, der Bundessteuersätze und der an die Republik- und örtlichen Haushalte abzuführenden Quoten der Bundessteuern verblieb in der Zuständigkeit der Union, nur die Einziehung der Bundessteuern wurde den Ländern übertragen (Art.3). Obwohl die Republiken auch eigene Steuern festsetzen durften, blieben sie durch die steuerrechtliche Kompetenzkompetenz der Union an deren Gängelband.

Das Gesetz wurde nicht sofort, sondern erst zum 1. Januar 1991 in Kraft gesetzt⁷⁴; dies mag jedoch weniger im mangelnden Reformschwung des Unionsgesetzgebers seinen Grund gehabt haben als in dem Beginn des neuen Haushaltsjahrs und in der zwischenzeitlich erforderlichen Bereinigung des Unionsrechts entsprechend der neuen Kompetenzregelung⁷⁵.

Das nachfolgende (generelle) Kompetenzabgrenzungsgesetz vom 26.

ßenwirtschaftstätigkeit, Bildung und Verwertung des republikanischen Devisenfonds, Beschäftigungspolitik, soziale Sicherung, Festsetzung der Normen für die ökologische Sicherheit, Durchsetzung des Umweltschutzrechts.

⁷³ Bei Streitigkeiten über die Vereinbarkeit von Parlaments- und Regierungsakten der Union mit Unionsverfassung und -gesetzen sollten die Republiken das KVA anrufen können; die Republiken sollten den Präsidenten der UdSSR ersuchen können, Verordnungen und Verfügungen des Ministerrats der UdSSR, die den Wirtschaftsinteressen der Republiken widersprechen, auszusetzen; gegen Ressortakte diesen Charakters konnten die Regierungen der Republiken beim Ministerrat der UdSSR Protest erheben und diese Akte bis zur Entscheidung des Ministerrates aussetzen; Meinungsverschiedenheiten zwischen der Unionsregierung und den Republiken oder zwischen diesen über die Ausführung des Bundesrechts sollten vom Unionsowjet unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Föderationsrates erörtert werden.

⁷⁴ Ved. SSSR 1990, Nr.16, Pos.271.

⁷⁵ Vgl. dazu z.B. die Aufhebung von 136(!) dem Gesetz widersprechenden Regierungsverordnungen durch Ministerratsbeschluß vom 29.12.1990, SPP SSSR 1991, Nr.4, Pos.14.

April 1990 wurde hingegen sofort in Kraft gesetzt⁷⁶. Außer den im Mittelpunkt stehenden Kompetenzabgrenzungsregeln enthielt das Gesetz grundlegende Bestimmungen über den Staatsaufbau und die Rechtsstellung der "Subjekte der Föderation", über das Verhältnis von Unions- und Republikrecht und über die Beilegung von Bund-Länder-Streitigkeiten.

Im Vergleich zu den Bestimmungen des Teils III der Unionsverfassung 1977 über den "national-staatlichen Aufbau der UdSSR" sind folgende wesentliche Abweichungen hervorzuheben. Die UdSSR wurde im Kompetenzabgrenzungsgesetz jetzt definiert als "souveräner sozialistischer Bundesstaat" – entfallen waren also die Adjektive "einheitlicher multinationaler" Bundesstaat. War nach Art.70 Verf.1977 die UdSSR "als Ergebnis" der freien Selbstbestimmung "der Nationen" und der freiwilligen Vereinigung gleichberechtigter sozialistischer Sowjetrepubliken "gebildet worden", so definierte das Gesetz die Unionsrepubliken wie bisher (Art.76 Verf.1977) als souveräne sozialistische Sowjetstaaten, fuhr aber fort, daß sie sich freiwillig "auf der Grundlage" der freien Selbstbestimmung "der Völker" und der Gleichberechtigung in der UdSSR vereinigt hätten. War hier ein Unterschied erkennbar? Wohl ja: in Art. 70 Verf.1977 wurde die Union als etwas Definitives dargestellt, in der Neuformulierung des Gesetzes war die Zukunft offen, denn die Grundlage der Existenz der Union konnte ihr durch die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker mit einem anderen "Ergebnis" auch wieder entzogen werden – allerdings auch nur durch diese, nicht durch bloße Entscheidung der obersten Staatsorgane der Republiken. Denn das Gesetz ergänzte das nach Art.72 Verf.1977 jeder Republik vorbehaltene Sezessionsrecht durch die Bestimmung, daß die Entscheidung darüber durch ein Republikreferendum zu erfolgen habe und verwies des weiteren auf ein diesbezügliches Unionsgesetz, das ja am 3. April 1990 soeben angenommen worden war. Auffallend war auch, daß das Gesetz – anders als die Verfassung von 1977 – keine Liste der die Union konstituierenden Republiken enthielt; zumindest ein Mitgliederschwund war schon einkalkuliert.

Die Unionsrepubliken verfügten jetzt "über die ganze Fülle der Staatsgewalt" auf ihren Territorien "außerhalb der Grenzen der Kompetenzen, die durch sie in die Zuständigkeit der UdSSR übergeben wurden"; dementsprechend verfügt die Union auch nur über die Kompetenzen, "die die Subjekte der Föderation gemeinsam in die Zuständigkeit der UdSSR gege-

⁷⁶ Siehe den Beschluß des OS der Union vom 26.4.1990, Ved. SSSR 1990, Nr.19, Pos.330.

ben haben". Die vom Gesetz vorgenommene Kompetenzaufteilung konnte flexibilisiert werden, denn durch Staatsvertrag zwischen Union und Republik konnten einzelne Kompetenzen an die Union bzw. an die Republik abgegeben werden (Art.9). In diesen Vorschriften kam erstmalig in einem Unionsgesetz der "Vertragscharakter" (d.h. der staatenbündische Grundcharakter) der UdSSR zum Ausdruck als Gegensatz zum reinen "Verfassungscharakter" (d.h. bundesstaatlichen Charakter), den die Union nach ihrer Gründung angenommen hatte. Das Gesetz machte deutlich, daß die Republiken die originären Einheiten waren, auf denen sich die Union aufbaut. Der Kulminationspunkt der "Rückentwicklung" zum "Vertragscharakter" der Union sollte im Dezember 1991 erreicht werden, als die Union ohne Mitwirkung von Unionsorganen allein durch die Republiken aufgelöst wurde.

Der "Vertragscharakter" der Union setzte sich nach unten fort, denn die Autonomen Republiken (wie bisher als Staaten bezeichnet, wenn auch nicht als souveräne, da sie kein Sezessionsrecht hatten) waren ebenfalls "Subjekte der Föderation – der UdSSR"; sie und die übrigen autonomen Einheiten (Gebiete und Kreise) verfügten nach dem Gesetz auf ihrem Territorium ebenfalls über die ganze Fülle der Staatsgewalt außerhalb der in die Zuständigkeit der Unionsrepubliken oder der Union übertragenen Kompetenzen. Die territoriale Integrität der autonomen Gebiete und Kreise wurde gefestigt, denn wie schon bisher die Grenzen der Unions- und Autonomen Republiken konnten auch deren Grenzen jetzt nur mehr mit ihrem Einverständnis, nicht aber mehr durch bloßes Republikgesetz, verändert werden. Angesichts der aufgebrochenen Territorialstreitigkeiten sah das Gesetz die Möglichkeit vor, daß diese im Einverständnis der Streitbeteiligten dem Nationalitätenrat des Unionssovjets zur Entscheidung übergeben werden konnten.

Die Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Unionsrepubliken nahm das Gesetz nach der Methode der Unterscheidung zwischen ausschließlicher Zuständigkeit der Union und "gemeinsamer" (konkurrierender) Zuständigkeit der Union und der Unionsrepubliken vor; definitionsgemäß hatten bei letzterer die Unionsrepubliken das Gesetzgebungsrecht, solange die Union auf dem betreffenden Gebiet gesetzgeberisch noch nicht tätig geworden war, Art.10⁷⁷. Die hervorstechendste Neuerung

⁷⁷ Im Katalog der ausschließlichen Bundeskompetenzen (Art.6) ergaben sich einige Überschneidungen mit dem Katalog der Bundeszuständigkeiten im Gesetz vom 10.4.1990; das Kompetenzabgrenzungsgesetz umfaßte dreizehn Ziffern: 1. Annahme und Änderung der Unionsverfassung, 2. Aufnahme neuer Republiken in die Union und Bestätigung der

fand sich in Art.7, wonach die Kompetenzen der Union nicht ohne Zustimmung "der Subjekte der Föderation" erweitert werden durften. Die Kompetenzkompetenz lag danach also bei den Republiken. Dies war eine klare Absage an die bisherige "Blankovollmacht" zugunsten der Union in Art.73 Ziff.12 Verf. 1977.

Schließlich präzierte das Kompetenzabgrenzungsgesetz den Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" (Art.11) und führte Streitbeilegungsmechanismen für diesbezügliche Bund-Länder-Konflikte ein: Art.12 verwies bei Meinungsverschiedenheiten über die Gesetzmäßigkeit von "Akten" der Republiken auf die Zuständigkeit des KVA; Art.13 gab den Republiken das Recht, gegen Verordnungen und Verfügungen des Unionsministerrats, die ihrer Ansicht nach Rechte der Republiken verletzten, Protest einzulegen, wonach der Unionssojwet "die strittige Frage" zu entscheiden hatte; Akte anderer Unionsbehörden, die nach Ansicht der Republiken rechtswidrig waren, konnten diese suspendieren, die Letztentscheidung hatte der Unionssojwet oder der Unionsministerrat, je

Bildung neuer und von Statusänderungen bestehender Autonomer Republiken, Gebiete und Kreise, 3. Streiterledigung zwischen den Subjekten der Union, sofern sich diese an die Union wenden (nicht enthalten in Verf.1977), 4. Außengrenzen und Grenzregime der UdSSR, 5. Organisationsgewalt hinsichtlich der Bundesorgane (nach der Verf.1977 war die Union auch befugt zur Festsetzung der Grundlagen der Organisation der republikanischen und örtlichen Organe der Staatsgewalt), 6. Unionshaushaltsplan, Staatsbanken der UdSSR, Währungssystem, Unionssteuern und -abgaben, 7. Ausarbeitung von "Perspektiven" (nicht mehr "Plänen") der sozial-ökonomischen Entwicklung und von allunionistischen "Programmen", 8. Staatsanleihen von und Kreditvergabe an ausländische(n) Staaten, 9. allunionistische Transport- und Energiesysteme (wie nach dem Gesetz vom 10.4.1990), 10. Außenpolitik und internationale Verträge der UdSSR, 11. Krieg und Frieden, Grenzschutz, einheitliches Zollsystem, 12. Verteidigung, Grenz-, innere und Eisenbahntruppen, Staatssicherheit, 13. Unionsgerichte und einheitliches System für die staatsanwaltschaftliche Aufsicht. Konkurrierende Zuständigkeiten (Art.8): 1. Grundlagen der Rechtsstellung der Bürger und ihrer gesellschaftlichen Vereinigungen, 2. allgemeine Grundlagen des Rechtsstatus der autonomen Gebietseinheiten und der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften sowie der Kompetenzabgrenzungen zwischen Unions- und Autonomen Republiken, 3. Grundlagengesetzgebung im Zivil-, Boden-, Forst-, Wasser-, Berg-, Straf-, Strafvollzugs-, Finanz- und Arbeitsrecht, Sozialrecht, Volksbildung, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Ordnungswidrigkeiten, Gerichtsverfassung und -verfahrensrecht, 4. Rechtsgrundlagen zur Gewährleistung eines unionsweiten Marktes, 5. Finanz-, Kredit- und Preisbildungspolitik, 6. allgemeine Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitsschutzes, 7. Koordinierung und Stimulierung der Entwicklung von Kultur, Bildung, Forschung und technischem Fortschritt, 8. allgemeine Leitung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und der Verbrechensbekämpfung, 9. Festlegung der allgemeinen Ordnung für die auswärtigen Beziehungen der Unionsrepubliken und allgemeine Leitung der Außenwirtschaftstätigkeit, 10. Rechtsstellung von Ausländern und Staatenlosen, 11. Gewährleistung der Beachtung der Verfassung der UdSSR auf ihrem gesamten Territorium.

nachdem ob der Republiksovjat oder der Republikministerrat den Unionsakt suspendiert hatte.

3. Das Kompetenzabgrenzungsgesetz als Verfassungsrevisionsgesetz

Das Kompetenzabgrenzungsgesetz war ein vom OS der UdSSR angenommenes und damit *prima vista* einfaches Gesetz. Zahlreiche seiner Bestimmungen wichen aber von denen über den national-staatlichen Aufbau im Kapitel III Verf.1977 ab. Für Verfassungsänderungen aber war seit der Verfassungsreform vom 1. Dezember 1988 der KVD zuständig (Art.108 Verf. 1977 i.d.F. vom 1.12.1988). Für den Verfassungsjuristen liegt deshalb die Frage auf der Hand, ob es nicht eigentlich ein verfassungswidriges Gesetz war, das gar nicht in der Lage war, das Bund-Länder-Verhältnis neu zu ordnen. Oder ist der Unionsgesetzgeber noch einmal in die Vor-Perestrojka-Praxis zurückgefallen, in der die Verfassung der Rechtsentwicklung "angepaßt" wurde⁷⁸, der Vorrang der Verfassung also praktisch nicht galt? Die Frage ist anhand des Zustandekommens des Gesetzes wie folgt zu beantworten.

Bei der Annahme des oben zitierten Beschlusses des KVD vom 19. Dezember 1989⁷⁹, mit dem er den OS beauftragt hatte, die Annahme einer Reihe von Gesetzen zu beschleunigen, war sich der KVD durchaus im klaren darüber, daß diese Gesetze von dem noch geltenden Text der Verfassung abweichen würden. Er beauftragte daher zusätzlich den OS, "Vorschläge über damit verbundene Änderungen und Ergänzungen der Verfassung der UdSSR der nächsten ordentlichen Sitzung des KVD zur Prüfung zu unterbreiten" und gleichzeitig hielt er "die Inkraftsetzung der betreffenden Gesetze vor der Prüfung der entsprechenden, vom OS der UdSSR gebilligten Änderungen und Ergänzungen der Verfassung der UdSSR durch den ordentlichen Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR für möglich".

In Erfüllung des KVD-Auftrags verabschiedete der OS am 28. Februar 1990 die Grundlagen der Bodengesetzgebung und am 6. März 1990 das Eigentumsgesetz, jeweils verbunden mit Vorschlägen zu Verfassungsänderungen. Diese wurden vom KVD im Zuge der zweiten großen Verfas-

⁷⁸ Vgl. dazu Fincke, in: Fincke (Anm.9), 1275.

⁷⁹ Ved. SSSR 1989, Nr.28, Pos.537.

sungsänderung vom 14. März 1990, die das Präsidialsystem einführte, vorgenommen⁸⁰.

Mit Beschluß vom 26. April 1990 setzte der OS das Kompetenzabgrenzungsgesetz sofort in Kraft, betrachtete es als "Grundlage für die Erneuerung der Vertragsbeziehungen zwischen der UdSSR und den Subjekten der Föderation" und unterbreitete dem KVD Verfassungsänderungsvorschläge, die dieser auf seiner vierten ordentlichen Tagung annehmen sollte⁸¹. Auf diesem vierten KVD erfolgte zwar mit dem Gesetz vom 26. Dezember 1990 die dritte große Verfassungsänderung, sie ließ aber das Kapitel III Verf. 1977 unberührt⁸². Dies erklärt sich daraus, daß sich inzwischen die Frage des Abschlusses eines neuen Unionsvertrages in den Vordergrund geschoben hatte – im November 1990 war dazu ein erster Vertragsentwurf veröffentlicht worden⁸³. Der KVD wollte in dieser Situation die Frage der Kompetenzabgrenzung den beginnenden Verhandlungen zwischen Union und Republiken überlassen. Der KVD nahm daher am 25. Dezember 1990 nur eine EntschlieÙung "Über die allgemeine Konzeption eines neuen Unionsvertrages" an, in der er die Vereinbarung zwischen der Union und den Subjekten der Föderation über die Abgrenzung ihrer Kompetenzen als vorrangig bezeichnete. Dies zeigte, daß der KVD das Kompetenzabgrenzungsgesetz nur als Zwischenlösung betrachtete, das Gesetz selbst hob er weder auf noch bestätigte er es.

Verfassungsrechtlich dürften diese Vorgänge wie folgt zu beurteilen sein. Mit dem Beschluß des KVD vom 19. Dezember 1989 wurde der OS vom KVD ermächtigt, verfassungsändernde Gesetze, deren Regelungsgegenstand der KVD bestimmt hatte, anzunehmen und in Kraft zu setzen; hinsichtlich dieser Regelungsgegenstände war also eine *Delegation* der verfassungsändernden Gewalt des KVD an den OS erfolgt, der sich ausdrücklich nur die anschließende Änderung des Verfassungswortlauts vorbehalten hatte. War eine solche Delegation verfassungsrechtlich erlaubt? Dazu gab es einen Präzedenzfall.

Der OS hatte mit einem Gesetz vom 24. September 1990 dem Präsidenten der UdSSR das auf bestimmte Materien und zeitlich begrenzte Recht zum Erlaß normativer Dekrete eingeräumt, wodurch dieser auch

⁸⁰ Ved. SSSR 1990, Nr.12, Pos.189. Dabei handelte es sich um die Neufassung der Art.10–13 Verf.1977 über das Wirtschaftssystem.

⁸¹ Ved. SSSR 1990, Nr.19, Pos.330.

⁸² Ved. SSSR 1991, Nr.1, Pos.3.

⁸³ Pravda vom 24.11.1990.

befugt war, Gesetze des OS zu ändern und zu ergänzen⁸⁴. Die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes war unter den Volksdeputierten der UdSSR umstritten. Das Komitee für Verfassungsaufsicht bestätigte aber in einem Gutachten vom 27. Juni 1991 die Verfassungsmäßigkeit, und zwar mit der Begründung, die Verfassung enthalte keine Bestimmungen, die "die Delegation von Teilen der Kompetenzen eines Staatsorgans auf ein anderes erlauben oder verbieten", wohingegen die Verfassungspraxis der Union und der Republiken zeige, daß eine solche Delegation zulässig sei⁸⁵. Nach diesem Diktum des KVA wird man auch die mit dem Beschluß des KVD vom 19. Dezember 1989 erfolgte Ermächtigung des OS als verfassungsrechtlich zulässig anzusehen haben, mit der Folge der Qualifizierung des Kompetenzabgrenzungsgesetzes als Verfassungsrevisionsgesetz. Dagegen spricht auch nicht, daß das Gesetz den Wortlaut der Verf.1977 nicht geändert hat, denn die Verf.1977 enthielt keine dem Art.79 Abs.1 Satz 1 GG entsprechende, Verfassungsdurchbrechungen verbietende Bestimmung. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Kompetenzabgrenzungsgesetzes war bezeichnenderweise auch nicht Gegenstand von juristischen Auseinandersetzungen; dazu mag beigetragen haben, daß es sowieso nur als Interimsregelung bis zum Abschluß des neuen Unionsvertrages angesehen worden war.

Eine politisch-sedative Wirkung blieb dem Kompetenzabgrenzungsgesetz aber versagt, denn es blieb hinter den Kompetenzansprüchen der Republiken erheblich zurück⁸⁶.

4. Die Anfänge des kooperativen Föderalismus: der Föderationsrat

Teil der Reform des Bund-Länder-Verhältnisses war die Schaffung des

⁸⁴ Ved. SSSR 1990, Nr.40, Pos.802. Dieses "Ermächtigungsgesetz" hob der OS nach dem Augustputsch am 29.8.1991 wieder auf, siehe Ved. SSSR 1991, Nr.36, Pos.1038.

⁸⁵ Ved. SSSR 1991, Nr.29, Pos.856. Das KVA regte aber in seinem Gutachten an, daß die Frage der Kompetenzdelegation in der künftigen Verfassung der UdSSR geregelt werden solle; dazu ist es freilich nicht mehr gekommen.

⁸⁶ So enthielt beispielsweise schon das Verfassungsgesetz der Aserbajdschanischen SSR vom 23.9.1989 (Souveränitätsgesetz) einen 18 Ziffern umfassenden Katalog ausschließlicher Republikkompetenzen (dem Verfasser liegt eine Ablichtung dieses Gesetzes ohne Quellenangabe vor). Rußland beanspruchte Mitwirkungsrechte bei der Bundesverwaltung und die ausschließliche Zuständigkeit des russischen Innenministeriums und eines zu schaffenden russischen KGB auf seinem Territorium, siehe den Beschluß des KVD der RSFSR "Über die Abgrenzung der Verwaltungsfunktionen auf dem Territorium der RSFSR" vom 22.6.1990, Ved. RSFSR 1990, Nr.4, Pos.63.

Föderationsrates zugleich mit der Einführung des Präsidialsystems durch das Verfassungsänderungsgesetz vom 14. März 1990 (Art.127-4). Der schnell wachsenden Bedeutung dieses neuen Staatsorgans trug die Verfassungsreform vom 26. Dezember 1990 durch Einfügung eines gesonderten Kapitels "15-2 Der Föderationsrat" (Art.127-8, 127-9, 127-10) Rechnung. Mit der Schaffung des Föderationsrates wurde die Kooperation im Bundesländer-Verhältnis institutionalisiert. Unter der Leitung des Präsidenten der UdSSR setzte er sich zunächst (Märzverfassungsrevision) aus den "höchsten Amtspersonen" (Präsidenten bzw. Vorsitzende der Obersten Sowjets) der Unionsrepubliken zusammen, die entsprechenden Vertreter der autonomen Gebietseinheiten hatten das Recht der Sitzungsteilnahme. Mit der Dezembervfassungsrevision wurden auch die Vertreter der Autonomen Republiken Vollmitglieder des Föderationsrates, die Vertreter der übrigen autonomen Gebietseinheiten erhielten das Recht der beschließenden Stimme in ihre Interessen berührenden Fragen, und Vertreter von Völkerschaften ohne eigene Gebietseinheit erhielten das Recht der Sitzungsteilnahme, wenn ihre Interessen berührende Fragen beraten wurden. Das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Föderationsrates hatte auch der Vorsitzende des OS der Union.

Aufgaben des Föderationsrates waren, auf der Grundlage der vom KVD bestimmten Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik die Tätigkeiten der Unionsregierung und der Landesregierungen zu koordinieren, Maßnahmen zur Verwirklichung der Nationalitätenpolitik der UdSSR zu ergreifen, die Beteiligung der Republiken bei der Entscheidung von Fragen mit Allunionsbedeutung zu gewährleisten, Empfehlungen zur Beilegung zwischennationaler Konflikte abzugeben und für die Beachtung des (künftigen) Unionsvertrages zu sorgen (Art.127-8 Abs.2). Der Föderationsrat sollte auch einen gewissen Einfluß haben auf die Zusammensetzung des Ministerkabinetts der UdSSR, denn bei dessen Bildung sollte der Präsident der UdSSR die Meinung des Föderationsrates berücksichtigen (Art.127-3 Ziff.6 Verf.1977 i.d.F. vom 26.12.1990). Den Mitgliedern des Föderationsrates war eine Doppelrolle zugeordnet: einerseits sollten sie die Souveränität und die Interessen ihrer Gebietseinheit vertreten und andererseits sollten sie für die Ausführung der Beschlüsse des Föderationsrates in ihrer Gebietseinheit sorgen (Art.127-9). Die mit Zweidrittelmehrheit zu fassenden Beschlüsse des Föderationsrates waren verbindlich⁸⁷.

⁸⁷ In der Märzversion 1990 schwieg die Verfassung noch über die Rechtsqualität der Entscheidungen des Föderationsrates, erst in der Dezemberversion 1990 taucht der Begriff "Beschluß" auf. Der bindende Charakter der Beschlüsse des Föderationsrates ergab sich

Voraussetzungen zur Entwicklung des kooperativen Föderalismus, insbesondere auch auf der Ebene der Länder und autonomen Einheiten, waren auch durch die Kompetenzabgrenzungsgesetze geschaffen worden, und zwar durch das von diesen eingeräumte Recht, untereinander Staatsverträge über wirtschaftliche und sozial-kulturelle Fragen abzuschließen (Art.1 Abs.4, Art.4 Abs.3 Kompetenzabgrenzungsgesetz); die Republiken hatten auch das Recht erhalten, untereinander und bei der Union Ländervertretungen einzurichten (Art.5 Abs.3 Gesetz vom 10.4.1990).

5. Schlußfolgerungen

Der Einheitsstaat Sowjetunion ist im Jahre 1990 in einen Bundesstaat umgewandelt worden, wobei die Föderalisierung zugleich als Kompetenzföderalismus und in Formen des Beteiligungsföderalismus in Erscheinung trat. Die neue staatsrechtliche Situation hatte jedoch – aus der Republikperspektive – ihre Schwachstellen. Trotz nunmehr getrennter Haushalte blieben die Republiken wegen der ausschließlichen Bundessteuerkompetenz der Union von dieser finanziell abhängig. Und ganz abgesehen von dem die Ansprüche der Republiken nicht befriedigenden Kompetenzkatalog als solchem lag zwar nach Art.7 Kompetenzabgrenzungsgesetz die Kompetenzkompetenz jetzt bei den Republiken und der Union, aber dieses (Verfassungs-)Gesetz selbst hätte ohne Mitwirkung der Republiken wieder geändert werden können, denn das Recht zur Änderung der Unionsverfassung war im ausschließlichen Kompetenzbereich der Union verblieben (Art.6 Ziff.1 Kompetenzabgrenzungsgesetz). So stand die Föderalisierung staatsrechtlich noch auf schwachem Fundament. Erst der neue Unionsvertrag und mit ihm die neue Bundesverfassung hätten Sicherungen für die neue Bundesstaatlichkeit schaffen können.

Unabdingbare Voraussetzung für die Verfestigung der Bundesstaatlichkeit aber wäre gewesen, daß sich bei allen Beteiligten, dem Gesamtstaat und den "Subjekten der Föderation", eine echte bundesstaatliche Gesinnung als politisches Fundament der zu entwickelnden föderalistischen Institutionen herausgebildet hätte. Es zeigte sich alsbald, daß es an dieser Voraussetzung mangelte. Zwischen zentristischem Bewahrenwollen und

dann daraus, daß sie "durch Dekrete des Präsidenten der UdSSR" zu formulieren waren (Art.127-10 Verf.1977 i.d.F. vom 26.12.1990), und diese Dekrete "verbindliche Kraft auf dem ganzen Territorium des Landes" besaßen (Art.127-5 Verf.1977 i.d.F. vom 26.12.1990). Davon ausgenommen waren Beschlüsse zur Beilegung zwischennationaler Konflikte, denn diese wurden ausdrücklich als Empfehlungen bezeichnet.

zentrifugaler Emanzipation von den Zwängen des alten Einheitsstaates hatte die Bundesstaatstreue keine Chance, sich als neuer staatsordnungspolitischer Grundkonsens zu entfalten. Die staatsordnungspolitische Zielsetzung, wie sie in einer Entschließung des KVD vom 24. Dezember 1990 formuliert worden war, nämlich "die UdSSR als erneuerte Föderation gleichberechtigter, souveräner Republiken zu erhalten"⁸⁸, sollte sich ein Jahr danach als unrealistisch erweisen. Die Anzeichen dafür waren schon vorhanden, als diese Entschließung verabschiedet wurde: Bis zum Herbst 1990 hatten sämtliche Unionsrepubliken Souveränitätserklärungen abgegeben, die baltischen Republiken waren mit Unabhängigkeitserklärungen im ersten Quartal 1990 noch weiter von der Union abgerückt und Armenien war diesen im August 1990 gefolgt. Dies waren deutliche Menetekel für das künftige Schicksal der Union.

VI. Menetekel des Staatszerfalls: Die Souveränisierung der Unionsrepubliken und anderer Gebietseinheiten. Verfassungskonflikte. Sezessionsgesetz

1. Die "Parade der Souveränitäten"⁸⁹

Die Abgabe der Souveränitätserklärungen war ein sichtbares Zeichen für den Übergang der Initiative zur (zunächst noch staats-)rechtlichen Neuordnung der UdSSR vom "Zentrum" auf die Republiken. Als sich 1990 die Souveränitätserklärungen häuften, kam dafür im Zentrum die süffisante Bezeichnung "Parade der Souveränitäten" auf. Dabei hatten jedoch die Republiken im Prinzip den Wortlaut der Verfassung, freilich nicht dessen bisherige Interpretation, auf ihrer Seite, denn die Verfassung bezeichnete die Republiken als souveräne Staaten (Art.76 Verf.1977). Der Spott fiel aber auf die Spötter zurück, denn sie gaben damit die (zutreffende) Ansicht zu erkennen, daß die Unionsrepubliken bislang keine souveränen Staaten waren. Der oder die (unionstreuen) Urheber der Bezeichnung "Parade der Souveränitäten" ahnten beim Studium des Inhalts der Souveränitätserklärungen sehr wohl und sollten es bald erfahren, daß die Souveränitätserklärungen den von Protagonisten des "einheitlichen Bundesstaates" gewebten und über die Souveränitätsblöße der Republiken ge-

⁸⁸ Ved. SSSR 1990, Nr.52, Pos.1158.

⁸⁹ Sofern in diesem Abschnitt keine Quellen angegeben sind, liegen dem Verfasser nur ihm von einem Moskauer Kollegen beschaffte Ablichtungen der einschlägigen Dokumente vor, auf denen leider die Quellenangaben fehlen.

breiteten Schleier von der "organischen, dialektischen Verbindung der Souveränität der UdSSR und derjenigen der Unionsrepubliken" wegziehen würden und es sich herausstellen würde, daß "zwei souveräne Gewalten nicht gleichzeitig in einem Staate existieren können"⁹⁰. Nach den Souveränitätserklärungen der Republiken verteidigte der Gesamtstaat zunächst seine souveräne Gewalt gegenüber den souveränen Gewalten der Republiken; in diesen Verfassungskonflikten gaben die Verteidiger des Gesamtstaates letztendlich auf, am Ende existieren fünfzehn souveräne Gewalten in ebenso vielen Staaten.

a) Die Unionsrepubliken

Estland machte mit seiner Souveränitätserklärung vom 16. November 1988 den Anfang⁹¹. Anlaß dazu war die erste Reform der Unionsverfassung am 1. Dezember 1988. Estland wollte mit der Souveränitätserklärung auf diese Verfassungsreform Einfluß nehmen, weil dem Entwurf des Reformgesetzes zufolge "das verfassungsmäßige Recht der Estnischen SSR auf Selbstbestimmung ausgeschlossen" sei. Auf die freie Selbstbestimmung ihrer Völker beriefen sich auch Litauen und Lettland in ihren von ihren Obersten Sowjets abgegebenen Deklarationen über "die staatliche Souveränität" vom 26. Mai 1989 (Litauen)⁹² bzw. 28. Juli 1989 (Lettland). Einen rechtstechnisch anderen Weg beschritt Azerbajdschan mit der Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes über die Souveränität der Azerbajdschanischen SSR vom 23. September 1989. Die Präambel des Gesetzes berief sich auf "das unveräußerliche Recht des Volkes der Azerbajdschanischen SSR auf freie und selbständige Bestimmung seines Schicksals" und ausdrücklich auch auf die im Gründungsvertrag der UdSSR von 1922 und in der geltenden Unionsverfassung verankerte Souveränität der Unionsrepubliken.

Im Jahre 1990 folgten alle übrigen Unionsrepubliken nach. Am 9. März 1990 faßte der Oberste Sowjet der Grusinischen (Georgischen) SSR einen Beschluß "Über die Garantien des Schutzes der staatlichen Souveränität Grusiniens"⁹³ und revidierte die grusinische Verfassung zwecks "Bestätigung der souveränen Rechte der Republik". Wie Estland hatte

⁹⁰ Vgl. U i b o p u u, in: Fincke (Anm.9), Bd.II, 776.

⁹¹ Ved. Verchovnogo Soveta i Pravitel'stva Estonskoj SSSR 1988, Nr.48, Pos.685; deutsche Übersetzung in Osteuropa-Archiv 1989, Heft 8, A 430 (dort ist allerdings fälschlich die Nr.52/1988 des estnischen Gesetzblattes angegeben).

⁹² Ved. Verchovnogo Soveta i Pravitel'stva Litovskoj SSR 1989, Nr.15, Pos.167.

⁹³ Ved. Verchovnogo Soveta Grusinskoj SSR 1990, Nr.3, Pos.52.

nun auch Grusinien eine bevorstehende Revision der Bundesverfassung zum Anlaß – besser wohl zum Vorwand – für seine Souveränitätserklärung genommen, indem Grusinien behauptete, daß die Einführung des Präsidialsystems in der UdSSR eine Mißachtung der Existenz Grusiniens als souveräner Staat sei, Grusinien, in der Verfassung der UdSSR als souveräner Staat ausgewiesen, müsse daher ebenfalls das Präsidialsystem einführen.

Waren bisher nur fünf Randrepubliken aktiv geworden, so ergriff die Souveränitätsbewegung mit der russischen Souveränitätsdeklaration vom 12. Juni 1990⁹⁴ das Kerngebiet der UdSSR und mit ihm die größte Unionsrepublik. In folgender zeitlichen Reihenfolge schlossen sich die restlichen neun Republiken an: Usbekische SSR am 20. Juni 1990, Moldauische SSR am 23. Juni 1990⁹⁵, Ukrainische SSR am 16. Juli 1990⁹⁶, Weißrussische SSR am 27. Juli 1990⁹⁷, Turkmenische SSR am 22. August 1990⁹⁸, Tadschikische SSR am 24. August 1990, die Kazachische SSR am 25. Oktober 1990⁹⁹.

Der Oberste Sowjet der Republik Armenien nahm nicht erst eine Souveränitätserklärung, sondern am 23. August 1990 sogleich eine Unabhängigkeitserklärung an¹⁰⁰. Armenien war damit dem Beispiel der baltischen Republiken gefolgt, die nach ihren Souveränitätserklärungen zwischenzeitlich in einem zweiten Schritt entweder eine Unabhängigkeitserklärung (Litauen am 11. März 1990) oder Erklärungen zur Wiederherstellung der Unabhängigkeit in einer Übergangsperiode (Estland am 30. März 1990, Lettland am 15. Februar 1990 und am 4. Mai 1990) abgegeben hatten.

Anders als die Souveränitätserklärungen der baltischen Republiken und Grusiniens sind die der übrigen Republiken sehr viel ausführlichere Dokumente, in denen diese nicht nur ihr Verhältnis zur Union definierten, sondern auch Grundsätze über die Gestaltung der eigenen Republikstaatsordnung verkündeten (z.B. Rechtsstaatsprinzip, Gewaltenteilungsprinzip, Trennung von Partei und Staat, Verpflichtung auf Menschenrechte und Demokratie etc.). Die Erklärungen bezeichneten die je-

⁹⁴ Ved. RSFSR 1990, Nr.2, Pos.22.

⁹⁵ Ved. Verchovnogo Soveta i Pravitel'stva SSR Moldowa 1990, Nr.8, Pos.192.

⁹⁶ Ved. Verchovnogo Soveta Ukrainskoj SSR 1990, Nr.31, Pos.429.

⁹⁷ Sobranie Zakonov Belorusskoj SSR 1990, Nr.22, Pos.432.

⁹⁸ Ved. Verchovnogo Soveta Turkmenskoj SSR 1990, Nr.15–16, Pos.152.

⁹⁹ Ved. Verchovnogo Soveta Kazachskoj SSR 1990, Nr.44, Pos.408.

¹⁰⁰ Ved. Verchovnogo Soveta Respubliki Armenija 1990, Nr.16, Pos.256. In dieser Liste fehlt die Kirgisische SSR, weil dem Verfasser die Souveränitätserklärung dieser Unionsrepublik nicht zur Verfügung stand.

weilige Republik als souveränen Staat, zielten also auf die Souveränität des Staates ab, versäumten aber auch nicht, das jeweilige Republikvolk als Träger der Souveränität und Quelle aller Staatsgewalt zu bezeichnen, heben also auch die Souveränität im Staat hervor.

Die Definition des Verhältnisses der Republiken zur Union kann in dieser Phase des Zerfalls der UdSSR anhand folgender Punkte festgemacht werden, die in allen Souveränitätserklärungen behandelt wurden:

Verbleib im Staatsverband der UdSSR

Mit den Souveränitätserklärungen trat noch keine der Unionsrepubliken – auch nicht die baltischen – aus dem Staatsverband der UdSSR aus, wohl aber verlangten sie, daß dieser Staatsverband auf eine neue vertragliche Grundlage gestellt werde, sei es durch Abschluß eines neuen Unionsvertrages, einschließlich Verabschiedung einer neuen Unionsverfassung (so die meisten Republiken), sei es durch “zwischenstaatliche Verträge” (so Litauen und ähnlich Azerbajdschan). Grusinien jedoch begann schon, sich vom Gesamtstaat zu distanzieren; es erklärte den Einmarsch der Roten Armee im Februar 1921 als Verletzung des sowjetrussisch-grusinischen Vertrages vom 7. Mai 1920 und den danach abgeschlossenen sowjetrussisch-grusinischen Vertrag vom 21. Mai 1921 sowie den Vertrag über die Bildung der Transkaukasischen Sowjetrepublik vom 12. März 1922 für nichtig, der Unionsvertrag vom 30. Dezember 1922 sei in bezug auf Grusinien “ungesetzlich”. Grusinien verlangte deshalb, Verhandlungen “über die Wiederherstellung der Unabhängigkeit Grusiniens”. Grusinien betrachtete sich dennoch weiter als Gliedstaat der UdSSR, wie sich aus dem zusammen mit dem Souveränitätsbeschluß angenommenen Verfassungsänderungsgesetz ergab, in dem sich Grusinien für eine “radikale Erneuerung der sowjetischen Föderation” einsetzte.

Vorbehalt des Sezessionsrechts

Die Souveränitätserklärungen der baltischen Staaten (möglicherweise aus politisch-taktischer Vorsicht) und Usbekistans schwiegen über das Sezessionsrecht. Andere Unionsrepubliken bekräftigten es, jedoch in unterschiedlicher Weise – unspezifiziert (so Moldawa, Turkmenistan), mit dem Zusatz, daß es (nur) durch Volksabstimmung im Republikrahmen (so Azerbajdschan) oder in dem vom Unionsvertrag und von den auf seiner Grundlage erlassenen Gesetzen bestimmten Verfahren (so Rußland, Tadschikistan) ausgeübt werden könne. Grusinien hingegen stellte sich auf

die Position, daß das "heilige und unveräußerliche Recht auf freien Austritt" durch keinen Akt der UdSSR oder auf andere Weise eingeschränkt werden dürfe; sollte das Austrittsrecht aufgehoben werden, würde sich Grusinien im selben Moment als ausgetreten betrachten (Art.69 der revidierten Verfassung).

In den Souveränitätserklärungen der Ukraine und Weißrußlands wurde das Sezessionsrecht nicht direkt erwähnt.

Verhältnis des Republikrechts zum Unionsrecht

Dieser Punkt war der für das Funktionieren und letztlich für den Fortbestand der UdSSR als Bundesstaat gravierendste. Die Souveränitätserklärungen proklamierten den Vorrang der Republikverfassung und der Republikgesetze vor dem Bundesrecht. Sie behielten sich gegenüber dem Unionsrecht, das im Widerspruch zu den "souveränen Rechten" (Azerbajdschan, Rußland, Turkmenistan, Tadschikistan, Kazachstan) oder auch nur "zu den Interessen der Republik" (Grusinien) stand, ein Suspensionsrecht vor. Andere definierten die Souveränität der Republik noch weitergehend, indem sie dem Unionsrecht – und insbesondere Änderungen der Unionsverfassung – Geltung auf dem Republikterritorium nur nach "Ratifikation" durch das Republikparlament zuerkannten (Estland, Litauen, Moldawa). Diese Bestimmungen der Souveränitätserklärungen standen natürlich in direktem Widerspruch zu Art.74 Verf.1977 (Bundesrecht bricht Landesrecht). Sie lösten schwerste Verfassungskonflikte aus, denn die Union versuchte, den Vorrang ihres Rechts zu erhalten.

b) Autonome Republiken (ASSR)

Von der Souveränisierungsbewegung wurden auch Gebietseinheiten unterhalb der Ebene der Unionsrepubliken, die Autonomen Sozialistischen Sowjetrepubliken (ASSR), ergriffen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien die folgenden Beispiele genannt.

Von den innerhalb der RSFSR bestehenden Autonomen SSR gab als erste die Nordossetische ASSR am 20. Juli 1990 eine "Deklaration über die staatliche Souveränität" ab. Es folgten die Karelische ASSR am 9. August 1990, die Komi ASSR am 20. August 1990, die Tatarische ASSR am

30. August 1990¹⁰¹ und Ende Januar 1991 die Kabardinisch-Balkarische ASSR¹⁰². Die zu Usbekistan gehörende Karakalpakische ASSR hatte im Dezember 1990 ihre Souveränitätsdeklaration abgegeben. Nordossetien, Karelien, Komi und Karakalpakistan wollten danach zwar Gliedstaat ihrer jeweiligen Unionsrepublik bleiben, ihre Beziehungen zu dieser und zur Union aber vertraglich regeln; Karelien behielt sich die Änderung seines staatsrechtlichen Status und Komi den Austritt aus der RSFSR und der UdSSR (mittels Referendum) ausdrücklich vor. Tatarstan und die Kabardinisch-Balkarische ASSR erklärten sich hingegen zu Unionsrepubliken, wollten also aus dem Staatsverband Rußlands ausscheiden und damit eine Statuserhöhung erreichen.

Von der Kabardinisch-Balkarischen Republik trennte sich mit einer Souveränitätserklärung vom November 1991 die "Republik Balkaria" ab, die als "neues Staatsgebilde" eines der "Subjekte der RSFSR" bilden wollte¹⁰³.

Gemeinsam ist den Souveränitätserklärungen der (ehemaligen) ASSR die Proklamation des Vorrangs ihrer Verfassung und ihrer Gesetze gegenüber denen der Union und der jeweiligen Unionsrepublik, Nordossetien und Karelien behielten sich die Suspendierung von Rechtssetzungsakten der Union und der RSFSR vor.

c) Die Reaktion der Union

Nach Art.73 Ziff.11 Verf.1977 gehörte zur Unionskompetenz die Kontrolle über die Einhaltung der Verfassung der UdSSR und die Sicherung der Übereinstimmung des Rechts der Republiken mit der Unionsverfassung. Bis zur Einführung des Präsidialsystems am 14. März 1990 oblag dem Präsidium des OS der Union die diesbezügliche Organkompetenz (Art.121 Ziff.4 Verf.1977, Art.119 Ziff.5 Verf.1977 i.d.F. vom 1.12.1988); sie ging mit der zweiten großen Verfassungsrevision auf den Präsidenten über, ihn bezeichnete jetzt die Verfassung als "Garanten" der Beachtung der Verfassung und der Gesetze der UdSSR, er hatte auch "die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Souveränität der UdSSR und der Unionsrepubliken" zu treffen (Art.127-3 Ziff.1 und 2 Verf.1977 i.d.F. vom 14.3.1990). Daß der Präsident bei dieser Doppelaufgabe in ein

¹⁰¹ Russ. Text der tatarischen Souveränitätserklärung in: Narodnyj Deputat 1990, Nr.16, 16.

¹⁰² Izvestija vom 1.2.1991.

¹⁰³ Izvestija vom 18.11.1991.

Dilemma geraten mußte, wenn die Souveränität der UdSSR mit den Souveränitäten der Republiken in Konflikt geriet, war absehbar.

Auf die estnische Souveränitätserklärung und die damit verbundene Änderung der estnischen Verfassung reagierte die Union umgehend, nämlich zehn Tage später, mit einem Dekret des Präsidiums des OS vom 26. November 1988, das die estnischen Rechtsakte wegen Unvereinbarkeit mit (im einzelnen aufgeführten) Bestimmungen der Unionsverfassung für nichtig erklärte¹⁰⁴. Estland nahm dieses Unionsdekret lediglich zur Kenntnis.

Auf die litauische (26.5.1989) und lettische (28.7.1989) Souveränitätserklärung und die damit verbundenen Verfassungs- und Gesetzesänderungen sowie auf das azerbajdschanische Verfassungsänderungsgesetz vom 23. September 1989 reagierte die Union schon sehr viel zögerlicher und zurückhaltender. Ein Dekret des Präsidiums des OS vom 10. November 1989 stellte lediglich pauschal fest, daß einige (vom Justizministerium der UdSSR genannten) Normativakte der drei baltischen und der azerbajdschanischen Unionsrepublik entsprechend Art.74 Verf.1977 (Bundesrecht bricht Landesrecht) auf den Territorien dieser Republiken "nicht gelten können" und schlug diesen Republiken vor (!), diese Normativakte mit der Verfassung der UdSSR in Übereinstimmung zu bringen¹⁰⁵. Die Republiken aber änderten diese Normativakte nicht.

Angesichts der Flut der Souveränitätserklärungen im Jahre 1990 resignierte dann das Zentrum in seiner Funktion als Protektor der Unions-souveränität vollends. Gorbatschow hatte erkannt, daß der Souveränitätenkonflikt mit den von der Verfassung zur Verfügung gestellten rechtlichen Mitteln nicht zu lösen war. Weitere Nichtigkeitserklärungen oder "Vorschläge" zur Abänderung von Souveränitätserklärungen unterblieben daher. Die Souveränitätserklärung Rußlands – und so auch die der anderen Republiken – wurde jetzt als "wichtiges politisches Dokument" bezeichnet¹⁰⁶ und der Konflikt der Souveränitäten so von der verfassungsrechtlichen auf die verfassungspolitische Ebene in den Prozeß der Ausarbeitung eines neuen Unionsvertrages verschoben.

Mußte das Zentrum sich mit der politischen Realität der Souveränitätserklärungen der Republiken auch abfinden, so schloß dies doch nicht auch den Verzicht auf die Durchsetzung der Geltung der Unionsverfassung und der Unionsgesetze im übrigen ein. Daraus entwickelte sich eine

¹⁰⁴ Ved. SSSR 1988, Nr.48, Pos.720.

¹⁰⁵ Ved. SSSR 1989, Nr.23, Pos.456.

¹⁰⁶ So in einem Präsidentendekret vom 23.8.1990, Ved. SSSR 1990, Nr.35, Pos.682.

Vielzahl von föderalen Verfassungskonflikten, für die in der sowjetischen Tagespresse die martialische, aber eben dadurch die Härte des Bund-Länder-Konfliktes treffend kennzeichnende Formel vom "Krieg der Gesetze" zum geflügelten Wort wurde¹⁰⁷.

2. Der "Krieg der Gesetze"

Der "Krieg der Gesetze" brach dadurch aus, daß die Unionsrepubliken nach Abgabe ihrer Souveränitätserklärungen bundesrechtswidriges Landesrecht erließen, die unmittelbare Geltung des Unionsrechts (zumindest teilweise) nicht mehr anerkannten¹⁰⁸ oder Unionsrecht suspendierten oder einfach seinen Vollzug verweigerten. Die Unionsorgane versuchten demgegenüber, die unmittelbare Geltung des Unionsrechts und den Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" durchzusetzen, indem sie bundesrechtswidriges Landesrecht für nichtig erklärten oder zumindest die Republiken aufforderten, ihr Landesrecht mit dem Unionsrecht wieder in Übereinstimmung zu bringen. Diese Konflikte waren so zahlreich, daß sie hier nicht alle aufgelistet werden können. Nur einige Beispiele sollen den "Krieg der Gesetze" illustrieren.

Die Unionsorgane stützten ihre Gegenmaßnahmen auf die einschlägigen Bestimmungen der Verf.1977, auf das Kompetenzabgrenzungsgesetz vom 26. April 1990 und auf das "Gesetz der UdSSR über die Gewährleistung der Geltung der Gesetze und anderer Rechtssetzungsakte der UdSSR" vom 24. Oktober 1990 (Gesetzgewährleistungsg)¹⁰⁹. Dieses Gesetz war, auf dem Höhepunkt des "Krieges der Gesetze" in der Erkenntnis erlassen, daß das unionsfeindliche Verhalten der Republiken "der Souveränität der UdSSR Schaden zufügt" (Präambel), ein legislativer Verzweiflungsakt des Zentrums. In einem funktionierenden Bundesstaat wäre es ein Kuriosum gewesen, denn es bekräftigte im wesentlichen nur Bestimmungen der Unionsverfassung (die unmittelbare Geltung des Unionsrechts, die Verpflichtung aller Staatsorgane, das Unionsrecht zu vollziehen, den Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht"); im Falle der UdSSR widerspiegelte es das Nichtfunktionieren des Bundestaates. Das

¹⁰⁷ Vgl. z.B. *Vojna zakonov – Počemu ona priobretaet vse bol'sij razmach* (Krieg der Gesetze – Warum er ein immer größeres Ausmaß annimmt), *Izvestija* vom 24.11.1990.

¹⁰⁸ Manche Republiken erließen dazu in Ausführung ihrer Souveränitätserklärungen spezielle Gesetze, so z.B. die RSFSR das "Gesetz über die Geltung von Akten der Organe der UdSSR auf dem Territorium der RSFSR" vom 24.10.1990, *Ved. RSFSR* 1990, Nr.21, Pos.237.

¹⁰⁹ *Ved. SSSR* 1990, Nr.44, Pos.918.

Gesetz versuchte, den in den Souveränitätserklärungen formulierten Vorranganspruch des Republikrechts (wenigstens) "bis zum Abschluß des neuen Unionsvertrages" (Präambel) zu konterkarieren; es räumte den Republiken nur das Recht ein, den KVD um Änderung der Unionsgesetze zu ersuchen, oder gegenüber Akten der Unionsregierung Protest zu erheben, worüber der OS der Union entscheiden sollte.

Als Beispiele des "Krieges der Gesetze" seien genannt:

Das Präsidium des OS der UdSSR stellte in zwei Beschlüssen vom 10. Januar 1990 fest, daß einige im Zusammenhang mit dem Konflikt um Berg-Karabach von Azerbajdschan bzw. Armenien erlassene Normen der Unionsverfassung widersprachen und ersuchte beide Republiken, diese Legislativakte mit der Unionsverfassung in Übereinstimmung zu bringen¹¹⁰. In gleicher Weise verfuhr das Präsidium des OS der Union gegenüber Litauen und Estland, die einige unionsrechtswidrige haushalts- und wirtschaftsrechtliche Bestimmungen erlassen hatten¹¹¹.

Im "Krieg der Gesetze" bemühte sich insbesondere der Präsident der UdSSR, seine Funktion als "Garant der Verfassung der UdSSR" wahrzunehmen. So schränkte er mit Dekret vom 8. Juni 1990 die Geltung des litauischen Amnestiegesetzes vom 8. Mai 1990 ein, weil er darin eine teilweise Kompetenzüberschreitung Litauens sah¹¹²; unionsrechtswidrige Bestimmungen des litauischen Parteiengesetzes vom 25. September 1990 erklärte Gorbatschow für nichtig¹¹³. Den Beschluß des Präsidiums des OS der RSFSR "Über den Schutz der wirtschaftlichen Grundlagen der Souveränität der RSFSR" vom 8. August 1990 erklärte der Präsident der Union insgesamt für nichtig¹¹⁴. Nachdem einige Republiken Gesetze erlassen hatten, denen zufolge die Bürger der Republik ihren Wehrdienst nur noch auf dem Territorium ihrer Heimatrepublik abzuleisten hatten, erklärte der Präsident diese Gesetze generell für nichtig¹¹⁵.

Um die Durchsetzung des Unionsrechts war auch das (Unions-)Komitee für Verfassungsaufsicht bemüht. Ihm waren allerdings weitgehend die Hände gebunden. Denn nach dem Gesetz über die Verfassungsaufsicht in der UdSSR vom 23. Dezember 1989¹¹⁶ war es zwar zuständig, die Über-

¹¹⁰ Ved. SSSR 1990, Nr.3, Pos.35 und 36.

¹¹¹ Ved. SSSR 1990, Nr.3, Pos.42.

¹¹² Ved. SSSR 1990, Nr.24, Pos.459.

¹¹³ Ved. SSSR 1990, Nr.49, Pos.1059.

¹¹⁴ Ved. SSSR 1990, Nr.35, Pos.682.

¹¹⁵ Ved. SSSR 1990, Nr.49, Pos.1074.

¹¹⁶ Ved. SSSR 1989, Nr.29, Pos.572, deutsche Übersetzung in EuGRZ 1991, 44ff.

einstimmung des Republikrechts mit dem Unionsrecht zu überprüfen¹¹⁷, diese Kompetenz des KVA war jedoch bis zur Revision des Abschnitts der Verf. der UdSSR über den national-staatlichen Aufbau suspendiert¹¹⁸. Von dieser Suspendierung wiederum waren jedoch (Republik-)Normativakte ausgenommen, die Grundrechte und -freiheiten des Menschen betrafen. Auf diesem Gebiet konnte das KVA auch Republikrecht überprüfen, was es in einigen Gutachten auch getan hat, in denen es einige Republiknormen wegen Widerspruchs zu den (unionsweit geltenden) Grundrechten und -freiheiten für nichtig erklärt hat¹¹⁹.

Welchen Effekt die Unionsmaßnahmen dieser Art zeitigten, wurde in dem Beschluß des OS der UdSSR vom 23. November 1990 deutlich, mit dem sich dieser nochmals in den "Krieg der Gesetze" einschaltete: "Die verabschiedeten (Unions-)Gesetze und die Dekrete des Präsidenten bleiben in vielen Fällen unausgeführt oder erreichen nicht die gewünschten Ergebnisse". Lapidar gesagt: die Republiken kümmerten sich nicht um die Aufforderungen und Nichtigkeitserklärungen des KVA und des Unionspräsidenten. Der OS der Union schlug in dieser Lage den Abschluß von Vereinbarungen über Kompetenzabgrenzungen zwischen der Union und ihren Subjekten vor; deutlich genug brachte damit der OS das Eingeständnis der Wirkungslosigkeit des eigenen Kompetenzabgrenzungsgesetzes zum Ausdruck, der Vorschlag freilich war vergeblich. Zusätzlich

¹¹⁷ Vgl. zum KVA M. Hartwig, Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR, EuGRZ 1991, 1ff.

¹¹⁸ So nach dem Beschluß des KVD zur Einführung des Gesetzes über das KVA, Ved. SSSR 1989, Nr.29, Pos.573. Das Kompetenzabgrenzungsgesetz vom 26.4.1990 wurde offensichtlich nicht als Eintritt dieser Voraussetzung angesehen, es hatte den Wortlaut der Verfassung ja nicht revidiert (vgl. oben S.581 ff.). Das Gesetzgewährleistungsg vom 24.10.1990 hatte in Art.2 Abs.2 die Möglichkeit eingeräumt, daß Streitigkeiten über den Verstoß von Bundesnormativ- und anderen Bundesakten gegen "souveräne Rechte" einer Republik dem KVA zur Entscheidung vorgelegt werden können; davon ist aber kein Gebrauch gemacht worden. Dem Verfasser ist nur der eine Fall bekannt geworden, in dem Moldawien vom KVA eine rechtliche Würdigung des (von Moldawien nicht "ratifizierten") Präsidialdekrets "Über das Zusammenwirken von Miliz und Einheiten der Streitkräfte der UdSSR bei der Gewährleistung der Rechtsordnung und beim Kampf gegen die Kriminalität" verlangt hatte (Izvestija vom 1.2.1991), ein diesbezügliches Gutachten des KVA wurde aber nicht erstattet.

¹¹⁹ Vgl. Ved. SSSR 1991, Nr.4, Pos.89; Nr.9, Pos.206; Nr.26, Pos.741 – dieses letztverwiesene Gutachten des KVA war vom 24.5.1991 und betraf das litauische Staatsangehörigkeitsgesetz vom 3.11.1989; erwähnenswert ist, daß diesem Gutachten ein Sondervotum des KVA-Mitglieds G.Z. Inckirveli beigefügt war; er hielt die Abgabe des Gutachtens für unzweckmäßig, denn nach der litauischen Unabhängigkeitserklärung sei die (staatsrechtliche) Situation so unbestimmt, daß man das litauische Staatsangehörigkeitsgesetz nicht kategorisch für verfassungswidrig halten könne.

rechte der OS Konsultationen zwischen seinem Vorsitzenden und denen der Republik Sowjets an, um "die Widersprüche in der Gesetzgebung der UdSSR und der Republiken zu überwinden"¹²⁰. Auf diese Anregung dürfte dann der entsprechende Passus in der "Gemeinsamen Erklärung" von neun Republikpräsidenten und Vorsitzenden der OS der Republiken sowie des Präsidenten der UdSSR (9+1) vom 23. April 1991 zurückzuführen sein, mit dem "bis zur Annahme des neuen Unionsvertrages und der neuen Verfassung der UdSSR" die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung sowie die unbedingte Einhaltung der geltenden Gesetze gefordert wurde¹²¹. Diese Erklärung bedeutete – wenigstens unter den Beteiligten – einen Waffenstillstand im "Krieg der Gesetze".

3. Interrepublikanische Staatsverträge

Ihre Souveränisierung trieben die Republiken auch noch mit einer weiteren Methode voran: dem Abschluß interrepublikanischer Staatsverträge.

Dabei ging es zunächst – Mitte 1990 – nur um den Abschluß von Abkommen über zwischenrepublikanische Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, wissenschaftlich-technischem und kulturellem Gebiet¹²². Abkommen dieser Art konnten noch als Ausdruck eines sich entwickelnden kooperativen Föderalismus angesehen werden, ihre staatsrechtliche Grundlage hatten sie im Kompetenzabgrenzungsgesetz vom 26. April 1990 erhalten. Im Rahmen dieses Gesetzes hielten sich auch noch Abkommen, die jetzt Unionsrepubliken mit nicht zur Union gehörenden Staaten abzuschließen begannen¹²³.

Keine staatsrechtliche Grundlage mehr hatten hingegen die Verträge politischen Charakters, die ab November 1990 zwischen einigen Unionsrepubliken abgeschlossen wurden. Dabei war offensichtlich die RSFSR Initiator und treibende Kraft. Rußland unterzeichnete derartige Verträge

¹²⁰ Ved. SSSR 1990, Nr.48, Pos.1050.

¹²¹ Die "Gemeinsame Erklärung" war veröffentlicht in Izvestija vom 24.4.1991. Die zentrumsrenitentesten Republiken – die baltischen Staaten, Moldawien, Grusinien und Armenien – freilich hatten sie nicht unterzeichnet.

¹²² Ein derartiges multilaterales Abkommen schlossen beispielsweise die fünf mittelasiatischen Republiken, Izvestija vom 24.6.1990, ein bilaterales Abkommen Weißrußland und Moldawien, Izvestija vom 2.7.1990.

¹²³ So wurde beispielsweise der Abschluß eines Handelsabkommens zwischen Moldawien und Burundi (!) gemeldet, wonach u.a. "für uns so exotische Früchte wie Avocados, Ananas, Maracujas und Papajas" von Afrika nach Moldawien von einer eigens (mit Hilfe der Air France) gegründeten Luftfahrtgesellschaft "Moldawien-Burundi" eingeflogen werden sollten, Izvestija vom 7.7.1990.

am 19. November 1990 mit der Ukraine¹²⁴, am 21. November 1990 mit Kazachstan¹²⁵, am 18. Dezember 1990 mit Weißrußland¹²⁶, mit Estland am 12. Januar 1991¹²⁷, mit Lettland am 13. Januar 1991¹²⁸, mit Kyrgystan am 21. Juli 1991, mit Litauen am 29. Juli 1991¹²⁹. Sowohl ihrem Inhalt wie ihrem Abschlußverfahren nach waren diese Verträge völkerrechtlicher Natur. Unter Berufung auf ihre Souveränitäts- bzw., in den russisch-baltischen Verträgen, auf ihre Unabhängigkeitserklärungen erkannten sich die Parteien dieser Verträge gegenseitig als "souveräne Staaten", in den Verträgen mit den baltischen Staaten auch ausdrücklich als Völkerrechtssubjekte, an. Jegliche Bezugnahme auf die (noch geltende) Unionsverfassung vermeidend, versprachen sich die Vertragsparteien, ihre "zwischenstaatlichen" (nicht zwischenrepublikanischen) bzw. gegenseitigen Beziehungen auf der Grundlage der allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts zu entwickeln, dementsprechend bekundeten sie ihre Treue zu den Prinzipien der Satzung der Vereinten Nationen, der KSZE-Schlußakte und deren Nachfolgedokumenten¹³⁰. Darüber hinaus räumten sie sich die Meistbegünstigung und Transitrechte ein, erklärten es für notwendig, auf dem (unionsrechtlich zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse noch nicht zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehörenden) Gebiet der Verteidigung und Sicherheit zusammenzuarbeiten und hielten es für zweckmäßig, "bevollmächtigte Vertretungen" auszutauschen¹³¹. Die UdSSR tauchte in diesen Verträgen entweder überhaupt nicht mehr oder nur noch als Erinnerungsposten¹³² auf. Lediglich im russisch-kazachischen Vertrag (Präambel) erfolgte noch ein positiver Bezug auf sie: die

¹²⁴ Ved. RSFSR 1990, Nr.27, Pos.353, auch Ross.Gaz. vom 25.1.1991.

¹²⁵ Ved. RSFSR 1991, Nr.7, Pos.107, auch Ross.Gaz. vom 24.1.1991.

¹²⁶ Ved. RSFSR 1991, Nr.7, Pos.105.

¹²⁷ Ratifikation durch den OS der Russischen Föderation am 26.12.1991, Ved. RSFSR 1992, Nr.3, Pos.87, und Ross.Gaz. vom 11.1.1992.

¹²⁸ Ross.Gaz. vom 16.1.1991.

¹²⁹ Der russisch-litauische Vertrag liegt dem Verfasser nur in einer inoffiziellen englischen Übersetzung vor.

¹³⁰ Dabei gab es jedoch feine Unterschiede. Die Treuebekennnisse finden sich nur in den russisch-baltischen Verträgen im operativen Teil, in den übrigen nur in den Präambeln.

¹³¹ Deren Status aber sollte erst später durch besondere Vereinbarung geregelt werden; es konnten daraus also diplomatische Vertretungen werden oder nur Landesvertretungen zwischen Mitgliedstaaten der Union.

¹³² Die territoriale Integrität wurde gegenseitig garantiert "in den im Rahmen der UdSSR entstandenen Grenzen" (Rußland/Kazachstan) bzw. "in den heute im Rahmen der UdSSR bestehenden Grenzen" (Rußland/Ukraine). Nach dem russisch-lettischen Vertrag wollten die Parteien die Fragen der "als Eigentum der UdSSR qualifizierten Gegenstände" untereinander und mit "bevollmächtigten Vertretern der UdSSR" regeln.

Parteien ließen sich von der Absicht leiten, „den Staatsaufbau der UdSSR auf der Grundlage einer Union (russ.: *sojuz*) souveräner Staaten zu erneuern“. Demgegenüber wurde im russisch-ukrainischen Vertrag bereits ein anderes Ziel gewiesen: die Parteien ließen sich von ihrem Bestreben leiten, „eine Gemeinschaft (russ.: *sodružestvo*) souveräner Staaten zu entwickeln“. Dieses Ziel sollte im Dezember 1991 erreicht werden, das Fremdwort „souverän“ wurde nur durch das russische Wort *nezavisimyj* (unabhängig) ersetzt und heraus kam die „Gemeinschaft unabhängiger Staaten“ – die GUS.

Die Verträge sahen sämtlich ein innerstaatliches Zustimmungsverfahren („Ratifikation“) und den Austausch der Ratifikationsurkunden vor. Der russisch-weißrussische Vertrag bestimmte sogar, daß der Vertrag nach seinem Inkrafttreten beim Sekretariat der Vereinten Nationen zu registrieren sei.

Der politische Zweck der Verträge war unverkennbar: sie dienten der Umqualifizierung der bisherigen staatsrechtlichen Beziehungen zwischen den Unionsrepubliken in völkerrechtliche. Mit Ausnahme des russisch-kazachischen Vertrages konterkarierten sie damit zugleich die in Gestalt der Ausarbeitung eines neuen Unionsvertrages (und einer neuen Unionsverfassung) soeben angelaufenen Bemühungen um die Neukonstruktion des Bundesstaates. Die Verträge Rußlands mit Lettland und Litauen, die sich ausdrücklich auf die Unabhängigkeitserklärungen dieser beiden Staaten beriefen, konnten zudem als konkludente *de facto* Anerkennung Lettlands und Litauens durch Rußland gewertet werden, wiewohl Rußland als Gliedstaat der UdSSR unionsrechtlich dazu gar nicht befugt war. Rußland hatte sich damit auch in direkten Gegensatz zur Union gestellt, die die baltischen Unabhängigkeitserklärungen allesamt für unwirksam erklärt hatte¹³³. Wie nach Ansicht der Union mit Sezessionswilligen Republiken zu verfahren sei, ging aus dem Sezessionsgesetz vom 3. April 1990 hervor.

4. Nochmals: Das Sezessionsgesetz vom 3. April 1990

a) Entstehungshintergrund

Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Staatsteile sind zwar, da sie auf den Austritt aus dem Staatsverband zielen, radikaler als Bestrebungen nur zur Reorganisation des Staates, in dem man im übrigen verbleiben will.

¹³³ Siehe dazu unten S. 626 ff.

Sie gefährden aber nicht notwendigerweise die Existenz eines Staates, denn Abspaltungen von Staatsgebietsteilen bewirken bekanntlich noch nicht den Untergang eines Staates als Völkerrechtssubjekt. Dies hätte auch für die Sowjetunion gelten können, wenn sich von ihr nur die peripheren, relativ kleinen Republiken im Baltikum oder im Transkaukasus für unabhängig erklärt und sich von der Union getrennt hätten. Die Unabhängigkeitserklärungen der baltischen Staaten waren jedoch der zweite Schritt nach ihren Souveränitätserklärungen, das Beispiel konnte bei den anderen souveränen Republiken Schule machen. Insofern dürften die Unabhängigkeitserklärungen der Randrepubliken von den Moskauer Zentristen als Existenzgefährdung des Gesamtstaates perzipiert worden sein. Aber schon bevor die Unabhängigkeitserklärungen überhaupt abgegeben worden waren, sah sich das Zentrum gedrängt, auf die Massenbewegungen für die Unabhängigkeit und auf die den Wunsch nach Unabhängigkeit kaum verschleiernenden Souveränitätserklärungen der baltischen Republiken auch mit einer gesetzgeberischen Maßnahme zu reagieren.

Obwohl das "Gesetz der UdSSR über das Verfahren der Entscheidung von Fragen, die mit dem Austritt einer Unionsrepublik aus der UdSSR verbunden sind" am 3. April 1990, also nach der litauischen Unabhängigkeitserklärung vom 11. März 1990 und der estnischen vom 30. März 1990, verabschiedet worden war, läßt sich aus dieser Zeitfolge nicht schließen, daß diese Erklärungen der direkte Auslöser für den Erlaß des Gesetzes gewesen wären. Es war wohl eher umgekehrt. Denn in den baltischen Republiken war das "Austrittsgesetz" seit langem befürchtet worden¹³⁴. Mitte Februar 1990 hatte nun die KPdSU in der "Plattform" ihres ZK "Zu einem humanen, demokratischen Sozialismus"¹³⁵ ihre Treue "zu dem leninschen Prinzip des Rechts der Nationen auf Selbstbestimmung bis hin zur Lostrennung" erneut bekannt und sich dabei für "die Annahme eines Gesetzes über den Mechanismus der Realisierung dieses Rechts" ausgesprochen, zugleich aber hinzugefügt, daß "wir entschieden gegen separatistische Losungen und Bewegungen sind, die zur Zerstörung des großen, multinationalen, demokratischen Staates führen". Diese Februar-Plattform des ZK war unverkennbar ein Kompromiß zwischen ZK-Gegnern der "Lostrennung" und ZK-Befürwortern des Selbstbestimmungsrechts. So sahen sich jetzt Litauen und Estland zum Handeln gedrängt, sie kamen mit ihren Unabhängigkeitserklärungen dem angekün-

¹³⁴ H.-J. Uibopuu, Hürden auf dem Weg zum Austritt aus der Sowjetunion, FAZ vom 24.4.1990.

¹³⁵ Pravda vom 13.2.1990.

digten Gesetz, von dem sie eine Förderung der "Lostrennung" nicht erwarteten, zuvor, um sich seiner Anwendung zu entziehen.

Das Sezessionsgesetz reproduzierte dann den Kompromiß der ZK-Plattform, indem es einerseits das Austrittsrecht bestätigte und ein Prozedere für seine Ausübung aufzeigte, andererseits aber dieses so komplizierte, daß der Austritt äußerst erschwert wurde oder zumindest zeitlich sehr gestreckt werden konnte.

b) Gesetzesinhalt und Kritik

Das Gesetz ist in herber Kritik als "Gesetz über den Nichtaustritt" bezeichnet worden¹³⁶. Es sah – in Stichworten – folgendes Verfahren vor:

– ein Referendum, angeordnet vom OS der sezessionswilligen Unionsrepublik oder auf Initiative eines Zehntels der wahlberechtigten Bürger dieser Republik; gegen eine Volksabstimmung können vom Gesichtspunkt des Selbstbestimmungsrechts ernsthafte Gründe nicht ins Feld geführt werden, zumal diese zur Gewährleistung der Freiheit der Abstimmung, allerdings nur fakultativ und auf Beschluß des OS der Union, von Vertretern der Vereinten Nationen hätte beobachtet werden können; der Referendumsbeschluß sollte als angenommen gelten, wenn eine Zweidrittelmehrheit nicht etwa nur der Abstimmungsteilnehmer, sondern der Teilnahmeberechtigten (und das sollten alle im Zeitpunkt der Stellung der Austrittsfrage ständig auf dem Gebiet der Unionsrepublik wohnenden wahlberechtigten Personen sein) sich für die Sezession ausgesprochen haben würde; im internationalen Plebiszitvergleich, wo einfache Mehrheiten der Abstimmungsteilnehmer genügen¹³⁷, konnte diese Bestimmung nur als bewußt aufgebaute Sezessionshürde verstanden werden, die allenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht hätte gerechtfertigt werden können, weil die Sezession eine politische Grundentscheidung ist, die, ähnlich einer Verfassungsänderung durch eine Repräsentativkörperschaft, von einer qualifizierten Mehrheit des Volkes beschlossen werden müsse; scheitert das Referendum, sollte ein erneutes Referendum erst in zehn Jahren durchgeführt werden können;

– Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Durchführung des Referendums durch den OS der Union und Anordnung eines wiederholten Referendums im Falle von Gesetzesverletzungen;

¹³⁶ Uibopuu (Anm.134) zitierte mit diesen Worten den abchasischen Deputierten des OS der UdSSR Buaschidze.

¹³⁷ H.-J. Uibopuu, Plebiscite, in: EPIL Inst.8 (1985), 434–438.

– Übergangsperiode: ein positives Referendum sollte noch nicht eine sofortige konstitutive Wirkung haben, die Republik sollte noch vorläufig, bis zum Ende eines nun beginnenden Abwicklungsverfahrens im Staatsverband der UdSSR verbleiben; Einholung von Stellungnahmen der übrigen Unionsrepubliken und autonomen Gebietseinheiten zu den Konsequenzen eines möglichen Austritts für diese durch den Unionssowjet; Weiterleitung dieser Stellungnahmen an den KVD der Union, der eine Übergangsperiode von höchstens fünf Jahren festsetzen sollte, die dem Zweck galt, alle sich aus dem Austritt ergebenden Sachprobleme, die das Gesetz im einzelnen nannte (Eigentumsauseinandersetzungen, Finanz- und Kreditfragen, Staatsangehörigkeitsfragen einschließlich Optionsrechte, Nachfolge in internationale Verträge etc.) u.a. mittels einer Schlichtungskommission einvernehmlich zu regeln, sollte man sich schneller einigen, sollte die Übergangsperiode abgekürzt werden können;

– wiederholtes Referendum: dieses hatte das Gesetz noch als eine weitere Bremse in den Sezessionsprozeß eingebaut; im letzten Jahr der Übergangsperiode konnte ein wiederholtes Referendum durchgeführt werden, das bei negativem Ausgang das erste Referendum obsolet gemacht hätte, dieses zweite Referendum sollte fakultativ auf Beschluß des OS der betreffenden Republik oder obligatorisch sein, wenn ein Zehntel der teilnahmeberechtigten Bewohner der Republik es verlangten;

– der letzte Akt sollte ein Beschluß des KVD der Union sein, “der bestätigt, daß der Prozeß der Interessenabstimmung und Anspruchsbefriedigung” zwischen der austrittswilligen Republik einerseits und der Union, den Unionsrepubliken und den übrigen autonomen Gebietseinheiten andererseits abgeschlossen ist – diese Bestimmung wurde als “größte Hürde” angesehen, weil danach der KVD der Union “die letzte Entscheidung” über den Austritt treffe, “die endgültige Beschlußfassung”¹³⁸; diese Einschätzung wird dem Gesetz jedoch nicht gerecht, denn der KVD sollte nur das Ende des Abwicklungsverfahrens feststellen, d.h. das Vorliegen der Bedingung für den Eintritt der konstitutiven Wirkung des Referendums; der Beschluß hätte zwar hinausgezögert werden können, aber maximal nur auf fünf Jahre, denn diese Frist war die vom Gesetz absolut festgelegte Grenze der Übergangsperiode.

¹³⁸ Uibopuu (Anm.134); V. Vadapalas, Litauens Recht auf Unabhängigkeit, NZZ vom 6./7.5.1990.

c) "Lostrennung" im internationalen Vergleich

Bei aller (politischen) Sympathie für das Unabhängigkeitsstreben der Völker der (nun ehemaligen) Sowjetunion, insbesondere der gewaltsam in sie eingegliederten transkaukasischen und baltischen Nationen und der Moldawier, muß der rechtsvergleichende Jurist doch auf zwei staats- bzw. völkerrechtliche Lagen hinweisen. Das Austrittsrecht der Gliedstaaten in der sowjetischen Verfassung, wiewohl es jahrzehntelang – und am Ende vergeblich – nur als propagandistische Kaschierung des staatlichen Zwangsverbandes gehandhabt wurde, war doch eine ganz außergewöhnliche Bestimmung. Dem Autor ist keine Verfassung bekannt, die eine ähnliche Bestimmung enthielte¹³⁹, denn jeder Staat hütet seine territoriale Integrität wie einen Augapfel und der Gedanke, eine verfassungsrechtliche Bestimmung als Sprengsatz gegen diese Integrität zu akzeptieren, liegt wohl den meisten Verfassungsgebern fern. Sezessionistische Bewegungen in anderen Ländern (Baskenland, Quebec, Kaschmir, Kurdistan etc.) würden ein Sezessionsgesetz ihres "Zentrums" nach dem Muster des sowjetischen möglicherweise begrüßen.

Unter völkerrechtlichem Gesichtspunkt läßt sich derzeit auch kaum die Aussage halten, daß die Bestimmungen des Sezessionsgesetzes vom 3. April 1990 "in einem eindeutigen Widerspruch zu dem in der Unionsverfassung der UdSSR verankerten Gedanken eines auf dem Selbstbestimmungsrecht der Völker beruhenden Sezessionsrechts standen"¹⁴⁰. Wenn das Sezessionsrecht (nur) "in der Verfassung verankert" war – was freilich, wie unten sogleich geschehen wird, noch zu hinterfragen ist – dann dürften ja wohl, die Zuständigkeit des legerierenden OS unterstellt, die Modalitäten der Ausübung dieses Rechts auch staatsrechtlich zu regeln gewesen sein. Der "Gedanke des Sezessionsrechts" beruht nur auf einer rechtspolitischen Forderung nach Ausgestaltung des Selbstbestimmungs-

¹³⁹ Freilich ist auf die Verfassung Jugoslawiens von 1974 hinzuweisen, in der es hieß: "Die Nationen Jugoslawiens haben sich, ausgehend von dem Recht eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung, das Recht auf Loslösung eingeschlossen, aufgrund des ... frei geäußerten Willens, im Einklang mit ihrem historischen Streben, im Bewußtsein, daß die weitere Festigung ihrer Brüderlichkeit und Einheit im gemeinsamen Interesse liegt, zu einer ... Bundesrepublik vereinigt...". Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß die Nationen Jugoslawiens sich in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts für die Einheit, nicht für die Lostrennung entschieden hätten; dieser Passus stand nur im "Einführungsteil" der Verfassung; einen besonderen Artikel über ein Recht auf Lostrennung enthielt die Verfassung nicht.

¹⁴⁰ So B. Meissner, Die staatliche Kontinuität, völkerrechtliche Stellung und außenpolitische Lage der baltischen Länder, in: Meissner (Anm.24), 294.

rechts, nicht aber auf dessen derzeitigen Inhalt, denn derzeit scheint es noch "to be premature to recognize secession as an integral element of the right of self-determination"¹⁴¹. So bleibt festzuhalten, daß eine staatsrechtlich gewährte, wenn auch hürdenreiche "Lostrennung" den betroffenen Völkern mehr gibt, als sie aufgrund allgemeinen Völkerrechts derzeit beanspruchen können¹⁴².

Die eigentliche rechtsdogmatische Frage des Sezessionsgesetzes war jedoch die, ob Unionsstaatsrecht (so die Moskauer Zentristen) oder das allgemeine Völkerrecht (so die baltischen Staaten) als alleiniger Maßstab für das Problem der "Lostrennung" heranzuziehen waren. Ihre Beantwortung hing von der Beurteilung der Rechtsnatur der Union im Jahre 1990–1991 ab.

d) Sezessionsgesetz und Rechtsnatur der Union

Von der Rechtsnatur der Union hing es ab, ob das Verfahren der "Lostrennung" überhaupt in rechtlich zulässiger Weise von der Union geregelt werden konnte. Dies wäre (auf der Basis der Blankovollmacht in Art.73 Ziff.12 Verf.1977) zu bejahen gewesen, wenn die Union (reinen) "Verfassungscharakter" gehabt hätte, d.h. wenn die Verfassung allein das grundlegende Rechtsdokument für die Beziehungen der Unionsmitglieder zueinander und zur Union gewesen wäre. Auf der Basis der reinen "Verfas-

¹⁴¹ So D. Thüner, Self-Determination, in: EPIL Inst.8 (1985), 474. Siehe auch K.J. Partsch, Von der Souveränität zur Solidarität: Wandelt sich das Völkerrecht?, in EuGRZ 1991, Heft 21–22, 469ff., 473: "Nach Völkerrecht ist ein Staat nicht gehindert, Sezessionsbestrebungen eines Staatsteils entgegenzutreten".

¹⁴² Für die baltischen Staaten hätte dies selbst dann gegolten, wenn man ein Sezessionsrecht aufgrund des Selbstbestimmungsrechts zumindest in Fällen massiver Verletzung von Menschenrechten oder gar des Völkermordes für gegeben ansieht (so z.B. K. Doehring zu Art.1 Rdnr.37, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar [1991]), denn nach 1985 lagen derartige Voraussetzungen der Zuerkennung eines Sezessionsrechts im Falle der baltischen Nationen ganz gewiß nicht mehr vor. Für zukünftige Fälle ist freilich darauf aufmerksam zu machen, daß das Selbstbestimmungsrecht sich möglicherweise auf ein Sezessionsrecht erstrecken wird; denn, ausgelöst durch den Zerfall Jugoslawiens aufgrund der Sezessionen Sloweniens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas zeigen sich, zumindest im europäischen Kontext der KSZE, neuerdings Tendenzen einer Abkehr von der bisherigen restriktiven, ein Sezessionsrecht ausschließenden Interpretation des Selbstbestimmungsrechts ab; siehe dazu: T. Maruhn, Der aktuelle Fall: Die Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeitsbestrebungen der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien – Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Wandel, in: Humanitäres Völkerrecht 1991, Nr.3, 107–112, sowie S. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und "vorzeitige" Anerkennung, S. 741, in diesem Heft.

sungsrechtsnatur" der Union konnte dann "formaljuristisch" nur noch so argumentiert werden, daß ein Ausführungsgesetz zu dem das Austrittsrecht betreffenden Art.72 Verf.1977 "eigentlich nicht notwendig gewesen" wäre, weil dieser Artikel das Austrittsrecht "klar genug beschreibt"¹⁴³. Wenn die Union jedoch "Vertragscharakter" gehabt hätte, d.h. wenn die UdSSR nicht einfach ein (Einheits- oder Bundes-)Staat gewesen wäre, sondern Züge eines Staatenbundes gehabt hätte, dann griffe diese Argumentation zu kurz, weil dann die Union möglicherweise überhaupt keine Regelungskompetenz besessen hätte, d.h. das Sezessionsgesetz überhaupt nicht zulässig gewesen wäre.

Der "Vertragscharakter" der Union leitete sich aus ihrer Entstehung durch den Gründungsvertrag von 1922 ab, der auch Bestandteil der ersten Unionserfassung war¹⁴⁴. Mit der Herausbildung des unitarischen Charakters der Union in der Zeit des "bürokratischen Kommandosystems" des Stalinismus "verschwand" der "Vertragscharakter" der Union gewissermaßen, die Unionsverfassung von 1936 hatte ja den Unionsgründungsvertrag nicht mehr in ihren Text rezipiert. So kam Uibopuu als Interpret der Sowjetverfassung von 1977 zu dem Schluß, daß schon seit der Verfassung von 1936 "nichts (mehr) auf ein Weiterbestehen des Gründungsvertrages" hinwies¹⁴⁵. Wieviele Gründe seinerzeit auch für diese These gesprochen haben mögen – von zentristisch gesinnten sowjetischen Autoren wurde sie noch zu Beginn der Föderalismusdebatte vertreten¹⁴⁶ – sie sollte sich in der Perestrojka als unzutreffend erweisen.

Schon in der Plattform der KPdSU zur "nationalen Politik der Partei" vom 20. September 1989 hatte es im Zusammenhang mit der Frage eines neuen Unionsvertrages geheißen, daß "der Vertrag von 1922 seine Rechtskraft bis auf den heutigen Tag erhalten" habe; die Plattform bezeichnete sogar die geltende Bundesverfassung als "ein Vertragsdokument"¹⁴⁷; war das Letztere zu diesem Zeitpunkt auch sicher unzutreffend – denn die Verf.1977 war nicht durch Vertragsschluß zustande gekommen – so hatte die Plattform doch den "Vertragscharakter" der Union hervorgehoben; diese Vertragscharakter-These blieb in den folgenden gut zwei Jahren, die der Union noch vergönnt waren, zwar nicht unbestritten, sie

¹⁴³ So Uibopuu (Anm.134).

¹⁴⁴ Siehe dazu oben S.545 ff.

¹⁴⁵ So Uibopuu, in: Fincke (Anm.9), Bd.II, 732.

¹⁴⁶ Vgl. z.B. N. Michaleva/S. Papidze, *Federativnyj Sojus* (Eine föderative Union), Pravda vom 12.7.1989.

¹⁴⁷ Pravda vom 24.9.1989.

setzte sich aber, wie der Schlußakt der Auflösung der UdSSR zeigte¹⁴⁸, letztlich durch. Wie der gleichfalls aus den zwanziger Jahren stammende sympathische "Held" in Majakowskijs Komödie "Die Wanze" war die Vertragsbasis der Union jahrzehntelang gewissermaßen eingefroren und taute – nicht wie jener Held im Vollkommunismus, sondern im Armagedon des "realen Sozialismus" – in der Hitze des Ringens der Republiken um ihre Souveränität wieder auf.

Die rechtsdogmatische Konsequenz besteht darin, daß die Union, obwohl ein Staat mit eigener Verfassung, ein staatenbündisches Element, im Grunde noch weit mehr, nämlich ihre staatenbündische Grundlage bewahrt hatte. Diese Grundlage kam am konsequentesten in Ziff.26 des Unionsvertrages von 1922 (bzw. Ziff.4 seiner revidierten Fassung in der Verfassung von 1924) zum Ausdruck, dem Sezessionsrecht: "Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht auf freien Austritt aus der UdSSR gewahrt". Angesichts der Fortgeltung des Unionsvertrages von 1922 konnte die wörtliche Rezeption dieses Satzes in Art.17 Verf.1936 und hernach in Art.72 Verf.1977 nur eine deklaratorisch-bekräftigende Bedeutung haben. Die Rechtsgrundlage des Austrittsrechts war nicht die Verfassung, sondern Ziff.26 (bzw. Ziff.4) des Unionsgründungsvertrages, so daß der Austritt aus der Union sich als Rücktritt einer Vertragspartei nach Maßgabe eines (völkerrechtlichen) Vertrages darstellte. Dieser Vertrag hatte das Austrittsrecht an keinerlei Bedingungen geknüpft und auch dem Unionsgesetzgeber keine Kompetenz verliehen, das Austrittsverfahren zu regeln. Nur die Republiken, jede für sich, waren dazu berechtigt gewesen¹⁴⁹.

Gestützt auf den Unionsgründungsvertrag hätten daher die sezeptionswilligen Republiken den übrigen Unionsrepubliken ihren Austritt schlicht notifizieren können. Berufungen auf ein zweifelhaftes Sezessionsrecht aufgrund allgemeinen Völkerrechts oder Detailkritik am Sezessionsgesetz selbst wären überflüssig gewesen. Jedoch befand sich der "Vertragscharakter" der Union 1990 erst im Stadium seiner Wiederentdeckung und die

¹⁴⁸ Siehe dazu unten S.636 ff.

¹⁴⁹ Die Unionsrepubliken hatten sich in ihren Verfassungen allesamt das Recht auf Austritt aus der Union vorbehalten. In der Souveränisierungsphase hatten sie z.T. darüber nähere Regelungen getroffen; so machte z.B. Azerbajdschan in dem Verfassungsgesetz vom 23.9.1989 die Wahrnehmung des Austrittsrechts von einem vorherigen Referendum, angeordnet vom OS Azerbajdschans, abhängig. Nach einer Änderung vom 9.3.1990 des Art.69 der grusinischen Verfassung wurde (deklaratorisch) festgestellt, daß die Union das Recht auf freien Austritt weder einschränken noch aufheben könne; würde sie letzteres tun, hätte das das automatische Ausscheiden Grusiniens aus der UdSSR zur Folge gehabt.

baltischen Republiken sahen sich gar nicht als Bestandteile der Union und (beigetretene) Partner des Unionsgründungsvertrages. Erst im Zuge der Ausarbeitung eines neuen Unionsvertrages unter Beteiligung der Republiken sollte der "Vertragscharakter" der Union wieder ins allgemeine Bewußtsein treten¹⁵⁰.

Das Sezessionsgesetz wurde nie angewendet. Seine politische Wirkung war nach allen Richtungen negativ. Die Zentristen hatten es nur widerwillig mitbeschlossen, die Sezessionswilligen hatte es nicht befriedigt. So trug es nicht zur Entspannung der Lage bei, sondern verschärfte die Konflikte.

5. Ungelöste national-territoriale Konflikte

Auf sie sei hier nur noch zur Vervollständigung des sich darbietenden territorial-organisatorischen Zerrüttungsszenariums und nur noch an wenigen Beispielen hingewiesen.

Natürlich ist Berg-Karabach an erster Stelle zu nennen, das wechselweise den Anschluß an Armenien und den Status einer selbständigen Republik begehrte, woraufhin der OS Azerbajdschans durch verfassungsänderndes Gesetz vom 26. November 1991 den Status von Berg-Karabach als Autonomes Gebiet aufhob¹⁵¹.

Ein ähnliches Szenarium bot das nach der Verf.1977 (Art.87) zu Grusinien gehörende Südossetische Autonome Gebiet. Dessen Gebiets Sowjet beschloß am 10. November 1989 die Umwandlung in eine Autonome Republik im Staatsverband Grusiniens. Daraufhin brach ein Bürgerkrieg zwischen Osseten und Georgiern aus, wodurch Südossetien zu einem weiterreichenden Schritt veranlaßt wurde: Am 20. September 1990 beschloß der südossetische Gebiets Sowjet die Umwandlung in die "Südossetische Demokratische Sowjetrepublik im Verband der UdSSR" und damit die Sezession von Grusinien. Grusinien reagierte darauf wie Azerbajdschan gegenüber Berg-Karabach: mit Gesetz vom 11. Dezember 1990 hob Grusinien das Südossetische Autonome Gebiet auf¹⁵².

Statusänderungen erstrebten auch zur RSFSR gehörende Autonome Gebiete. So beschloß beispielsweise im Oktober 1990 der Sowjet des

¹⁵⁰ Vgl. dazu M. Šafir/K. Kozlov, *Konstitucija i sojunnyj dogovor* (Die Verfassung und der Unionsvertrag), in *Narodnyj Deputat* 1990, Nr.14, 63–69.

¹⁵¹ *Izvestija* vom 27.11.1991.

¹⁵² *Izvestija* vom 8.1.1991.

Berg-Altaschen Autonomen Gebietes dessen Umwandlung in eine Autonome Republik im Verband der RSFSR¹⁵³.

Die beiden ersten Beispiele zeigen, daß die betroffenen Republiken ihre territoriale Integrität genau so bewahren wollten wie die Union die ihre; in der Wahl ihrer Mittel aber waren sie skrupelloser als die Union. Die Union ging unter, die Territorialkonflikte in den Republiken, kausal letztlich zurückzuführen auf die von der Union bestimmte Gliederung des Staatsgebietes, haben sie – vorerst – überlebt.

VII. Die versuchte Totalrevision der Bundesverfassung: Die Entwürfe zu einem neuen Unionsvertrag

Die Unionsvertragspolitik stand im Zentrum der staatspolitischen Auseinandersetzungen vom November 1990 bis November 1991, dem letzten Jahr der Existenz der UdSSR. Sie war – aus der Sicht des Zentrums – der Versuch, das Staatsgebilde von Grund auf zu erneuern, um die Union unter Berücksichtigung der Souveränitätsansprüche der Republiken doch noch zu erhalten. Die Unionsvertragspolitik wäre gewiß einer eigenen gründlichen Analyse wert. Hier soll sie jedoch nur als eine aus mehreren Stationen bestehende Phase des Staatszerfalls skizziert und ihre hauptsächlichlichen Verhandlungsgegenstände sollen anhand der insgesamt sechs offiziellen in der Tagespresse veröffentlichten Entwürfe des Unionsvertrages knapp dargestellt werden.

1. Der äußere Ablauf der Unionsvertragspolitik

a) Die Entwicklung bis zum Unionsreferendum am 17. März 1991

Für die Verfechter der Union dürfte es angesichts des Abtritts der UdSSR aus der Weltgeschichte als bittere Ironie in Erinnerung bleiben, daß die Idee eines neuen Unionsvertrages im Baltikum ihren Ursprung hatte, und zwar in Estland. Gleichzeitig mit der Souveränitätserklärung am 16. November 1988 hatte der OS der Estnischen Sowjetrepublik an das Präsidium des OS der Union eine Resolution adressiert, die den Vorschlag zur Ausarbeitung eines (neuen) Unionsvertrages enthielt¹⁵⁴. Trotz Souveränitätserklärung wollte also Estland zu dieser Zeit gar nicht aus der Union ausscheiden. Auf der Sitzung des Präsidiums des OS der

¹⁵³ Izvestija vom 26.10.1990.

¹⁵⁴ Ved. Verchovnogo Soveta i Pravitel'stva Estonskoj SSR 1988, Nr.48, Pos.686.

Union am 26. November 1988 – Vorsitzender war damals Gorbatschow – wurde der estnische Vorschlag brüsk zurückgewiesen, zugleich mit der Nichtigkeitserklärung der estnischen Souveränitätsdeklaration¹⁵⁵. Vom Ende der Geschichte her läßt sich leicht beurteilen, daß diese Zurückweisung eine strategische Fehlleistung par excellence gewesen ist. Es brauchte danach geschlagene zwei Jahre bis zur Vorlage des ersten Entwurfs eines neuen Unionsvertrages. Wäre der estnische Vorschlag sofort und nicht erst im Sommer 1990 aufgegriffen worden, wäre die Union möglicherweise zu retten gewesen. Aber im November 1988 hatten sich Gorbatschow und die KPdSU noch nicht auf den “Vertragscharakter” der Union umgestellt. Zwar hatte sich, wie oben schon erwähnt, die 19. Unionspartei-konferenz im Juni 1988 für “die weitere Entwicklung und Festigung der sowjetischen Föderation” ausgesprochen, aber dies sollte durch Revision der Unionsverfassung geschehen, ein neuer Unionsvertrag hätte wohl eher zur Lockerung als zur “Festigung” geführt, von ihm war daher in der einschlägigen Resolution nicht die Rede¹⁵⁶. Immerhin aber hatte der estnische Vorstoß dazu geführt, daß Gorbatschow auf der erwähnten Sitzung des Präsidiums des OS ein Sonderplenum des ZK der KPdSU zur nationalen Frage ankündigte, das angesichts des teils “krankhaften Charakters” der zwischennationalen Beziehungen notwendig geworden sei.

Dieses ZK-Plenum fand erst zehn Monate später, im September 1989, statt. Es sprach sich, wie oben bereits berichtet, für die Schaffung einer “sowjetischen Vollblutföderation” aus, entsprechend der (angeblich) “allgemein anerkannten Formel: ohne starke Union keine starken Republiken, ohne starke Republiken keine starke Union”. In der Frage eines neuen Unionsvertrages bewegte sich dieses Plenum nur einen kleinen, für die Weichenstellung zu einer Unionsvertragspolitik aber dennoch bedeutsamen Schritt voran, indem es die Fortgeltung des Unionsvertrages von 1922 konstatierte und damit den “Vertragscharakter” der Union in Erinnerung brachte; es sprach sich aber für dessen Fortgeltung in die Zukunft und damit gegen einen neuen Unionsvertrag aus; nur eine “neue Deklaration”¹⁵⁷

¹⁵⁵ Vgl. den Sitzungsbericht in Ved. SSSR 1988, Nr.48, 799–801.

¹⁵⁶ Vgl. die Resolution “Über die Beziehungen zwischen den Nationen”, in A.-A. Guha, Die Zukunft der Sowjetunion. Die Debatte auf der Parteikonferenz der KPdSU (1988), 443–449.

¹⁵⁷ Gemeint war eine neue Deklaration über die Bildung der UdSSR; die alte Deklaration vom 30.12.1922 war in einer anderen historischen Situation verfaßt worden und ideologisch total veraltet, vgl. den (russ.) Text der alten Deklaration in Vasil’ev/Gureev (Anm.4), 162–164.

sollte als "organischer Bestandteil" in die Verfassung aufgenommen werden¹⁵⁸.

Wenige Monate später, im Februar 1990, war die KPdSU dann endlich zu der Einsicht gelangt, daß "das Schicksal der Perestrojka und die Zukunft des Landes in hohem Maße davon abhängen, wie die zwischennationalen Beziehungen gestaltet werden". Die Partei hielt nunmehr auch "die Entwicklung des Vertragsprinzips beim Bau der Union für notwendig"; dabei war jedoch nur an einzelne interrepublikanische und unionsrepublikanische Verträge gedacht, von einem neuen Unionsvertrag war immer noch nicht die Rede. Die Neuregelung des Bund-Länder-Verhältnisses sollte durch Unionsgesetz erfolgen¹⁵⁹.

Dieses Unionsgesetz – das spätere Kompetenzabgrenzungsgesetz vom 26. April 1990¹⁶⁰ – erhielt im Entwurf zunächst den kuriosen Titel "Gesetz über die Erneuerung des Unionsvertrages und die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der UdSSR und den Unionsrepubliken". Er wurde aber alsbald in "Gesetz über die Abgrenzung der Kompetenzen der Union und der Unionsrepubliken" abgeändert, wohl zufolge der Einsicht, daß der Unionsvertrag von 1922 nicht durch Unionsgesetz abgeändert werden könne¹⁶¹.

Der estnische Vorschlag fand hingegen bei Teilen der durch das Prinzip Glasnost von den Zwängen der alten "Parteilichkeit" befreiten sowjetischen Staatsrechtswissenschaft inzwischen Unterstützung. So meinte z.B. M u k s i n o v, daß das durch das jahrzehntelange "Diktat der Unionsorgane" zerstörte Vertrauen der Republiken zum Unionszentrum nur durch einen gemeinsam erarbeiteten neuen Unionsvertrag wiederhergestellt werden könne; dementsprechend forderte er – Ende 1989 – "im Zentrum mit der Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs zu beginnen"¹⁶².

Bis das Zentrum dieser Aufforderung nachkam, bedurfte es freilich eines politischen Schockerlebnisses. Dieses kam nach der am 29. Mai 1990 erfolgten Wahl Boris Jelzins zum Vorsitzenden des OS der RSFSR¹⁶³ in

¹⁵⁸ Vgl. die ZK-Plattform vom 20.9.1989, in Pravda vom 24.9.1989.

¹⁵⁹ Vgl. die Februar-Plattform 1990 des ZK der KPdSU, Pravda vom 13.2.1990.

¹⁶⁰ Siehe dazu oben S.575 ff.

¹⁶¹ Vgl. den entsprechenden Beschluß in Ved. SSSR 1990, Nr.13, Pos.202 und 203.

¹⁶² Vgl. I.S. M u k s i n o v, Sovetskij federalizm i kompleksnoe ekonomičeskoe i socialnoe razvitie sojuznoj respubliky (Sowjetföderalismus und umfassende wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Unionsrepublik), SGP 1989, Nr.10, 3–13 (6f.). Orthodox zentristisch gesinnte Juristen unterstützten zur gleichen Zeit die damals noch geltende Parteilinie, indem sie den Abschluß eines neuen Unionsvertrages für "juristisch unbegründet" erklärten, vgl. Michaleva/Papidze (Anm.146).

¹⁶³ Archiv der Gegenwart 1990, 34667.

Gestalt der Souveränitätserklärungen Rußlands und der Ukraine vom 12. Juni bzw. 16. Juli 1990. Beide Republiken bezeichneten ihre Souveränitätserklärungen als Grundlage für die Ausarbeitung eines neuen Unionsvertrages, machten sich also die estnische Forderung vom November 1988 zu eigen. Über Rußland und die Ukraine konnte sich das Zentrum nicht so hinwegsetzen wie über periphere baltische Kleinrepubliken. So begann die Unionsvertragspolitik des Zentrums am 20. Juli 1990 mit einer gemeinsamen Sitzung des Föderationsrates und des Präsidialrates der UdSSR, auf der Nišanov, der Vorsitzende des Nationalitätenrates des OS, die "Konzeption einer Union souveräner Staaten" als gute Grundlage für die "Demokratisierung der Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Republiken" bezeichnete und Gorbatschow den (zu jener Zeit angestrebten) Übergang zu einem "regulierten Markt" und die Ausarbeitung eines neuen Unionsvertrages nunmehr als zwei Seiten einer Medaille ansah¹⁶⁴. Am 24. Juli 1990 erfolgte durch den Unionssovjat die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Unionsvertragsentwurfs¹⁶⁵.

Zwischen Juli und September 1990 konsultierte diese Arbeitsgruppe Vertreter der Unions- und Autonomen Republiken und der politischen Parteien und Bewegungen. Auf Vorschlag Gorbatschows setzte der OS der Union am 1. Oktober 1990 ein Vorbereitungskomitee ein, bestehend aus bevollmächtigten Vertretern der Unionsrepubliken, dem Präsidenten der UdSSR, dem Vorsitzenden des Unionssovjats und dem Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR¹⁶⁶. Ergebnis der Arbeit dieses Vorbereitungskomitees war der erste Entwurf des "Unionsvertrages", er wurde Ende November 1990 veröffentlicht¹⁶⁷.

Diesen ersten Entwurf übergab Gorbatschow dem Unionssovjat, der "die allgemeine Konzeption des neuen Unionsvertrages" billigte¹⁶⁸, und den Entwurf an den Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR weiterleitete. Der KVD sprach sich dafür aus, die UdSSR "als erneuerte Föderation gleichberechtigter souveräner Republiken" zu erhalten¹⁶⁹ und empfahl dem Vorbereitungskomitee, den Entwurf zu überarbeiten und damit sofort im Januar 1991 zu beginnen; dem Komitee sollten jetzt aber neben dem Präsidenten der UdSSR, den Vorsitzenden des OS der Union und

¹⁶⁴ Vgl. den Sitzungsbericht in Ved. SSSR 1990, Nr.30, 791f.

¹⁶⁵ Siehe den Präsidiumsbeschluß vom 24.7.1990, in Ved. SSSR 1990, Nr.30, Pos.556.

¹⁶⁶ Ved. SSSR 1990, Nr.37, Pos.703, und Nr.41, Pos.815.

¹⁶⁷ Russ. Text des ersten Entwurfs in Pravda vom 24.11.1990, deutsche Übersetzung in SUH 1990, Nr.12.

¹⁶⁸ Ved. SSSR 1990, Nr.50, Pos.1077.

¹⁶⁹ Ved. SSSR 1990, Nr.52, Pos.1158.

des Nationalitätensowjets nicht einfache Vertreter, sondern "die obersten Amtspersonen der Subjekte der Föderation – der Republiken und autonomen Gebilde", d.h. die Republikpräsidenten bzw. die Vorsitzenden der Obersten Sowjets der Republiken und autonomen Gebietseinheiten, angehören¹⁷⁰.

Wohl um die Bevölkerung gegen den drohenden Zerfall der Union zu mobilisieren und mit der offiziellen Begründung, daß "der Erhalt des einheitlichen (!) Unionsstaates die wichtigste Frage des staatlichen Lebens" sei, beschloß der KVD am 24. Dezember 1990 ein unionsweites Referendum "zur Entscheidung der Frage über den Erhalt der erneuerten Union als Föderation gleichberechtigter souveräner Sozialistischer Sowjetrepubliken" abzuhalten¹⁷¹. Am 27. Dezember 1990 nahm der KVD das für die Durchführung des Referendums erforderliche Referendumsgesetz an¹⁷². Der OS bestimmte den 17. März 1991 als Termin für das Referendum, bei dem über folgende Frage mit Ja oder Nein abgestimmt werden sollte: "Halten Sie den Erhalt der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken als erneuerte Föderation gleichberechtigter souveräner Republiken, in der die Rechte und Freiheiten des Menschen jeglicher Nationalität in vollem Umfang garantiert werden, für notwendig"¹⁷³?

Die weiteren im Januar 1991 begonnenen Arbeiten am Entwurf des neuen Unionsvertrages dauerten bis Anfang März 1991. Daran beteiligten sich acht Unionsrepubliken sowie neunzehn (ehemals autonome) und – in der Terminologie des Kompetenzabgrenzungsgesetzes – nunmehr zu "Subjekten der Föderation" aufgestiegene Republiken; dabei handelte es sich, von Abchasien abgesehen, um die Gliedrepubliken der RSFSR¹⁷⁴. Sie unterzeichneten am 3. März 1991 den zweiten, nunmehr "Vertrag

¹⁷⁰ Ved. SSSR 1991, Nr.1, Pos.2.

¹⁷¹ Ved. SSSR 1990, Nr.52, Pos.1161. Nach Art.108 Abs.3 Ziff.11 Verf.1977 i.d.F. vom 14.3.1990 (Art.108 Abs.3 Ziff.10 i.d.F. vom 26.12.1990) war der KVD zuständig für die Beschlußfassung über die Durchführung eines unionsweiten Referendums.

¹⁷² Ved. SSSR 1991, Nr.1, Pos.10. Die Möglichkeit von Volksabstimmungen über "die wichtigsten Fragen des staatlichen Lebens" hatte schon die Verf.1977 (Art.5) vorgesehen. In der "Zeit der Stagnation" vor der Perestrojka war aber ein Gesetz über die Durchführung von Referenden nicht erlassen worden. Der Erlaß des Gesetzes war dann in Ziff.1 des Rechtsetzungsplans vom 28.8.1986 (Ved. SSSR 1986, Nr.37, Pos.782) für das Jahr 1987 vorgesehen worden, aber erst die Unionsvertragsdebatte hatte dann am Jahresende 1990 zur Annahme des Gesetzes geführt.

¹⁷³ Ved. SSSR.1991, Nr.4, Pos.87.

¹⁷⁴ Vgl. B. Meissner, Gorbatschow, Jelzin und der revolutionäre Umbruch in der Sowjetunion, Teil I, in Osteur. 1991, Heft 12, 1187ff. (1197).

über die Union Souveräner Republiken" genannten Unionsvertragsentwurf, der anschließend den Republikparlamenten zur Prüfung zugeleitet und am 9. März 1991, also rechtzeitig vor dem Unionsreferendum, veröffentlicht wurde¹⁷⁵. Nicht teilgenommen hatten die baltischen Republiken, Moldau, Grusinien und Armenien; Azerbajdschan war nur als Beobachter vertreten¹⁷⁶.

Bei dem Referendum am 17. März 1991 bejahten 76% der Wähler die vorgelegte Frage. Allerdings war dies kein unionsweites Ergebnis, denn sechs Unionsrepubliken, und zwar jene, die nicht an der Ausarbeitung des zweiten Unionsvertragsentwurfs teilgenommen hatten, hatten – mit Ausnahme Azerbajdschans – die Durchführung des Referendums auf ihrem Territorium verweigert¹⁷⁷. War auch die Referendumsfrage über den Erhalt der Union als "erneuerte Föderation" ziemlich unkonturiert, so konnten die Wähler nach der Veröffentlichung des zweiten Unionsvertragsentwurfs sich doch einigermaßen eine Vorstellung davon machen, worüber abzustimmen war. Das Ergebnis war daher ein Votum für den Erhalt der Union. Politisch konnte es in diesem Sinne verwertet werden. Aber hatte es auch eine juristische Bedeutung?

Wie seitens des Zentrums, hier repräsentiert durch den Unionssowjet unter dem Vorsitz Lukjanovs, das Referendumsergebnis mit juristisch unlauteren Mitteln bei der weiteren Unionsvertragspolitik verwertet werden sollte, zeigte sich am Beschluß des Unionssowjets vom 21. März 1991. Darin hieß es, daß "die Entscheidung (des Volkes) endgültig ist und verbindliche Kraft auf dem ganzen Territorium der UdSSR hat"¹⁷⁸. Dies war das Wortlautzitat aus Art.29 Abs.1 ReferendumsG. Diese Bestimmung bezog sich jedoch nur auf Gesetzesreferenden¹⁷⁹, nur diese hatten obligatorische Wirkung. Neben Gesetzen konnte nach Art.4 Abs.2 Ziff.4 ReferendumsG Gegenstand eines Referendums aber auch nur "die Klarstellung der öffentlichen Meinung zu anderen wichtigsten Fragen" sein; für ein Referendum dieser Art bestimmte jedoch Art.29 Abs.2 Referen-

¹⁷⁵ Russ. Text in *Izvestija* vom 9.3.1991; deutsche Übersetzung dieses Entwurfs in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, NF Bd.40 (1991/92), 284–289.

¹⁷⁶ *Izvestija* vom 4.3.1991.

¹⁷⁷ Vgl. die weitere Aufschlüsselung des Referendumsergebnisses bei Meissner (Anm.174).

¹⁷⁸ *Ved. SSSR* 1991, Nr.13, Pos.350, *Pravda* vom 22.3.1991.

¹⁷⁹ Nach Art.4 Abs.2 Ziff.1–3 ReferendumsG konnten die Annahme eines neuen Gesetzes der UdSSR, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder einzelner seiner Bestimmungen sowie die Annahme von Entscheidungen in bezug auf den "Grundinhalt" eines Gesetzes Referendumsgegenstand sein.

dumsG ausdrücklich, daß seine Ergebnisse "bei der Annahme von Entscheidungen der entsprechenden Staatsorgane" nur "berücksichtigt werden sollen", das Referendum hatte in diesem Fall also nur konsultative Bedeutung. Das Referendum vom 17. März 1991 war eindeutig kein Gesetzesreferendum. Seine Qualifizierung als obligatorisches Referendum durch den Unionssovjat hatte im Referendumsgesetz keine Grundlage. Der Beschluß des Unionssovjats vom 21. März 1991 war daher ein Täuschungsmanöver zu dem Zweck, die mit der Ausarbeitung des Unionsvertrages Befassten unter Druck zu setzen, der "Entscheidung des Volkes", die rechtlich nur eine Befragung war, zu folgen.

b) Nowo-Ogarjowo I – oder 9+1

In einer politisch äußerst angespannten Atmosphäre¹⁸⁰ erfolgte der nächste bedeutsame Schritt der Unionsvertragspolitik am 23. April 1991. An diesem Tag fand in Nowo-Ogarjowo, dem Landhaus (Staatsdatscha) des Präsidenten der UdSSR, ein Treffen Gorbatschows mit Jelzin und acht weiteren Republikchefs statt. Dies war der Beginn des "9+1"-Verhandlungsprozesses. Die Teilnahme verweigert hatten wiederum die drei baltischen Republiken, Moldau, Grusinien und Armenien. Ergebnis dieses Treffens war die – im Zusammenhang mit dem "Krieg der Gesetze" schon erwähnte – "Gemeinsame Erklärung über dringende Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage im Lande und zur Überwindung der Krise". Darin wurde der Abschluß eines "neuen Vertrages der souveränen Staaten" unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Unionsreferendums als "erstrangige Aufgabe zur Überwindung der Krise" bezeichnet; die Arbeiten am Entwurf des neuen Unionsvertrages sollten "in allernächster Zeit" abgeschlossen werden, spätestens sechs Monate nach Unterzeichnung des Vertrages durch Vertreter der Unionsrepubliken sollte vom KVD eine neue Unionsverfassung angenommen werden, der die Bestimmungen des Vertrages der "Union Souveräner Staaten" zugrundegelegt werden sollten, danach sollten Wahlen zu den neuen Unionsorganen durchgeführt werden. Anerkannt wurde, daß die in Nowo-Ogarjowo nicht vertretenen

¹⁸⁰ Kennzeichnend dafür: Die Verfassungskonflikte zwischen Union und Republiken, die Gegnerschaft Jelzins zu Gorbatschow, die Verschärfung der Wirtschaftskrise, Bergarbeiterstreiks, die verstärkten Aktivitäten der orthodox-kommunistischen Gegner der Demokraten: die überregionale Deputiertenvereinigung "Sojuz" unter der Führung von Blochin und Oberst Alksnis verlangten die Verhängung des Ausnahmezustandes für sechs Monate und die Abwahl Gorbatschows etc.

sechs Republiken das Recht hätten, über ihren Beitritt zum neuen Unionsvertrag selbst zu entscheiden¹⁸¹.

Wie die *Izvestija* im November 1991 rückblickend schrieb, hatte die 9+1-Erklärung vom 23. April 1991 "der Periode des Gegeneinanders und des politischen Durcheinanders" ein Ende gemacht; der "glückliche Ort" Nowo-Ogarjowo, zwölf Kilometer außerhalb Moskaus, sei für das Land zum Symbol dafür geworden, daß Politiker Kompromisse finden und gemeinsam handeln könnten; trotz härtesten Streits und trotz des Widerstandes der orthodoxen Kräfte habe sich das Land damals auf den Abschluß des neuen Unionsvertrages zubewegt¹⁸².

In Nowo-Ogarjowo erhielt das Projekt den Titel "Vertrag über die Union Souveräner Staaten". Das erste Arbeitsergebnis, also der dritte offizielle Vertragsentwurf, wurde Ende Juni 1991 veröffentlicht¹⁸³, den Parlamenten der Republiken und dem Unionssovjat zur Stellungnahme zugeleitet und danach erneut beraten. Am 23. Juli 1991 wurde der Vertragstext in Nowo-Ogarjowo endgültig abgestimmt und als (vierter) offizieller Vertragsentwurf am 15. August 1991 in der zentralen Presse veröffentlicht¹⁸⁴. Die Unterzeichnung dieses Vertrages durch die Republiken sollte am 20. August 1991 beginnen¹⁸⁵.

Dazwischen aber kam am 18. August 1991 die Verhängung des Ausnahmezustandes durch eine dazu nach Verfassung und dem Gesetz über den Ausnahmezustand vom 3. April 1990 nicht berechnete und mithin einen *coup d'Etat* versuchende, sich als "sowjetische Führung" bezeichnende Dreiergruppe, bestehend aus dem Vizepräsidenten der UdSSR, G.I. Janaev, dem Premierminister der UdSSR, V.S. Pavlov, und dem ersten Stellvertreter des Vorsitzenden des Verteidigungsrates der UdSSR, O.D. Baklanov.

Ein zentrales, wenn nicht gar das ausschlaggebende Motiv für den versuchten Staatsstreich war die Unionsvertragspolitik. In ihrem "Aufruf an das Sowjetvolk" erklärten die Putschisten, "extremistische Kräfte" hätten "den Kurs auf die Liquidierung der UdSSR und die Zerrüttung des Staates eingeschlagen", die Ergebnisse des "Referendums über die Einheit des Vaterlandes" seien "zertrampelt" worden, es müsse "eine breite Volksbe-

¹⁸¹ Russ. Text in *Izvestija* vom 24.4.1991; zum weiteren Inhalt der Erklärung siehe Meissner (Anm.174), Teil II, in *Osteur.* 1992, Heft 1, 24f.

¹⁸² *Izvestija* vom 14.11.1991.

¹⁸³ Russ. Text in *Izvestija* vom 27.6.1991.

¹⁸⁴ *Izvestija* vom 15.8.1991, *Moskovskie Novosti* vom 18.8.1991.

¹⁸⁵ Vgl. Gorbatschows Fernsehansprache vom 2.8.1991, in *Izvestija* vom 3.8.1991, deutsche Übersetzung, in *SUH* 1991, Nr.8, III.

ratung des Entwurfs des neuen Unionsvertrages” stattfinden¹⁸⁶. Die Festsetzung des Beginns der Unterzeichnung des neuen, in Nowo-Ogarjowo ausgehandelten Unionsvertrages auf den 20. August wurde so zum Auslöser des – schon Wochen vorher geplanten¹⁸⁷ – Putsches vom 18. August; die Putschisten wollten dieser Unterzeichnung zuvorkommen und die (alte) Union “retten”. Sie erreichten das Gegenteil. Zwar verhinderte der Putsch den Beginn der Unterzeichnung des neuen Unionsvertrages, er rettete aber damit nicht die alte Union, ja nicht einmal mehr die erneuerte. Der Putsch aus dem Zentrum erwies sich als Todesstoß für das Zentrum. Der Putsch markierte den Beginn der Agonie des Staatswesens UdSSR.

Der Putsch bewirkte jedoch nicht das abrupte Ende der Unionsvertragsidee. Nach seiner Niederschlagung begann ein neuer, nunmehr letzter Versuch, sie zu realisieren.

c) Nowo-Ogarjowo II – oder 7+1. Der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft – oder 10+1

Unmittelbar nach dem Scheitern des Staatsstreichs empfahl der Unionsowjet in einer EntschlieÙung vom 29. August 1991 den Republiken, “unter Berücksichtigung neuer Vorschläge und auf der Grundlage der abgestimmten Konzeption des Unionsvertrages dessen Unterzeichnung zu beschleunigen”; zugleich empfahl er den Republiken und dem Präsidenten der UdSSR, die Ausarbeitung von “Prinzipien des Zusammenwirkens der souveränen Republiken im gemeinsamen Wirtschaftsraum” unverzüglich zu vollenden¹⁸⁸.

Wie sehr jedoch das Zentrum insgesamt – mit Ausnahme nur noch des von den Putschisten gefangengehaltenen und von ihnen für amtsunfähig erklärten Präsidenten Gorbatschow – durch den Putsch diskreditiert worden und sein politischer und rechtsgestaltender Einfluß auf das weitere

¹⁸⁶ Russ. Text des Aufrufs und weitere Dokumente des “Staatskomitees für den Ausnahmezustand in der UdSSR”, in Pravda vom 20.8.1991. Über den Putsch und seinen Zusammenbruch siehe R. Damman/F. Strickstrock (Red.), Revolution in Moskau (1991).

¹⁸⁷ So das dem russischen Parlament vorgetragene Ermittlungsergebnis der russischen Generalstaatsanwaltschaft, vgl. FAZ vom 5.2.1992 (Führende Rolle des KGB beim Putsch).

¹⁸⁸ Ved. SSSR 1991, Nr.36, Pos.1038. Daß der Unionsowjet zu dieser Zeit noch von seiner Weiterexistenz, und damit der der Union, ausging, zeigte sich an der langen Liste der Gesetzesvorhaben, die er zur selben Zeit beschloß, vgl. Ved. SSSR 1991, Nr.36, Pos.1041.

Schicksal der UdSSR im Schwinden begriffen war, zeigte sich daran, daß nunmehr die Republiken vollends das Heft in die Hand nahmen und dem Unionsparlament nur noch übrigblieb, der politischen Weichenstellung der Republiken zu folgen. Demonstriert wurde dies an der "Erklärung des Präsidenten der UdSSR und der obersten Führer der Unionsrepubliken" vom 1. September 1991¹⁸⁹, die durch den kazachischen Präsidenten N.A. Nazarbajev dem KVD der Union vorgelesen wurde, welchem nichts anderes übrig blieb, als die Erklärung zu billigen und die in ihr geforderten Änderungen in der Organstruktur der UdSSR durch Verabschiedung des (Verfassungs-)Gesetzes vom 5. September 1991 vorzunehmen¹⁹⁰.

Die Erklärung war eine 10+1-Erklärung, nicht beteiligt waren die baltischen Staaten, Grusinien und Moldau. Es hieß in ihr, durch den Putsch sei der Prozeß der Bildung neuer Unionsbeziehungen zwischen den souveränen Staaten zerrissen worden. Durch den Sieg der demokratischen Kräfte sei aber jetzt die historische Chance gegeben, die gründliche Umgestaltung und Erneuerung des Landes zu beschleunigen. Man habe sich über die Notwendigkeit verständigt, einen Vertrag über die Union souveräner Staaten vorzubereiten und zu unterzeichnen, und zwar "durch alle willigen Republiken", wobei jede von ihnen die Formen ihrer Vertragsteilnahme selbst bestimme. Unabhängig von der Teilnahme am (politischen) Unionsvertrag wurde für alle Republiken der Abschluß einer Wirtschaftsunion vorgeschlagen sowie einer Vereinbarung über Grundsätze der kollektiven Sicherheit mit dem Ziel der Erhaltung einheitlicher Streitkräfte, besonders der strategischen. Vorgeschlagen wurde auch eine neue Unionsverfassung, die von den Republikparlamenten zu bestätigen sei und auf einem Kongreß bevollmächtigter Vertreter der Unionsrepubliken endgültig angenommen werden sollte; damit war klar zum Ausdruck gebracht worden, daß die verfassungsgebende Gewalt der Union zu entziehen und auf die Republiken zu übertragen sei.

Am zügigsten gedieh die Ausarbeitung des in der Erklärung vom 1. September 1991 vorgeschlagenen Vertrages über eine Wirtschaftsunion¹⁹¹. In Alma-Ata zunächst von zwölf Republiken paraphiert, wurde er mit

¹⁸⁹ Russ. Text in *Izvestija* vom 2.9.1991.

¹⁹⁰ Ved. SSSR 1991, Nr.37, Pos.1081 und 1082. Das Gesetz betraf den Abbau bzw. die Umstrukturierung oberster Staatsorgane der UdSSR, darauf wird unten in Abschnitt VIII zurückzukommen sein.

¹⁹¹ Der Vertragstext konnte so schnell fertiggestellt werden, weil die damit befaßte Expertengruppe sich auf Vorarbeiten stützen konnte, die ein Jahr zuvor im Rahmen des "500-Tage"-Programms Schatalins zur Umwandlung der Plan- in die Marktwirtschaft geleistet

dem Titel "Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft"¹⁹² am 18. Oktober 1991 zunächst von acht Republiken, am 6. November 1991 auch von Moldau und Ukraine unterzeichnet, der Präsident der UdSSR war nur durch "Gegenzeichnung" (*on skrepil*) an der Zeremonie am 18. Oktober 1991 beteiligt; Grusinien, Azerbajdschan und die – inzwischen sezessionierten – baltischen Staaten gehörten zu den Nichtunterzeichnern¹⁹³. Der Vertrag hätte eine der EWG ähnliche Organisation geschaffen, wenn er in Kraft getreten wäre. Er sah jedoch eine Ratifikation vor, die von keinem der Unterzeichnerstaaten vorgenommen wurde. Wenn auch nicht rechtlich, so doch politisch war der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft mit dem Unionsvertrag verknüpft¹⁹⁴ und teilte so dessen Schicksal.

Obwohl allen klar war, daß der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft allein "nicht alle prinzipiellen Fragen lösen kann", blieben in den Wochen nach der 10+1-Erklärung vom 5. September 1991 die Informationen über das weitere Schicksal des Unionsvertragsprojektes "ziemlich nebelhaft und widersprüchlich"; in den Republikparlamenten wurde darüber zwar debattiert, aber die Präsidenten der Republiken hüllten sich in "synchronisiertes Schweigen". Dann aber griff der Staatsrat der UdSSR¹⁹⁵ am 11. Oktober 1991 die Angelegenheit auf und beschloß, nach Einholung von Ergänzungs- und Änderungsvorschlägen wieder in die "kollektive Arbeit" am Unionsvertrag einzutreten. Auf dieser Sitzung des Staatsrates an seinem gewöhnlichen Tagungsort im Moskauer Kreml waren noch zehn Republiken vertreten, Grusinien und Moldau fehlten wiederum. Gut einen Monat später, am 14. November 1991, tagte der Staatsrat auf Einladung Gorbatschows im symbolträchtigen Nowo-Ogarjowo, wo nun "noch ein Versuch (gemacht wurde), den Zerfall aufzuhalten". Diesmal handelte es sich nur noch um eine 7+1-Gruppe: an der Rumpfstaastratssitzung nahmen nur die Präsidenten Rußlands, Weißrußlands und der fünf mittelasiatischen Republiken teil¹⁹⁶. Als besonders problematisch wurde die Abwesenheit der Ukraine empfunden. Deren "höchste Amtsperson" L. Krawtschuk, damals Vorsitzender des ukrainischen

worden waren, damals aber noch als "exotische Überflüssigkeit" (Izvestija vom 5.9.1991) abgelehnt worden waren.

¹⁹² Russ. Wortlaut in: Pravitel'stvennyj Vestnik 1991, Nr.42, Izvestija vom 4.10.1991.

¹⁹³ Izvestija und Pravda vom 19.10.1991, Pravitel'stvennyj Vestnik 1991, Nr.46.

¹⁹⁴ Vgl. dazu das Interview des russischen Justizministers, in Izvestija vom 11.10.1991.

¹⁹⁵ Der Staatsrat der UdSSR war durch das (Verfassungs-)Gesetz vom 5.9.1991 geschaffen worden und hatte den Föderationsrat abgelöst. Der Staatsrat hatte nur Mitglieder von Amts wegen: den Präsidenten der UdSSR als "Leiter" und die Präsidenten der Republiken.

¹⁹⁶ Alle hier berichteten Fakten und Zitate in Izvestija vom 15.10. und 14.11.1991.

Obersten Sowjets, hatte inzwischen erklärt, die Ukraine werde vor dem für den 1. Dezember 1991 angesetzten Republikreferendum über die Unabhängigkeit der Ukraine nicht mehr an Beratungen über politische Vereinbarungen teilnehmen. Die 7+1-Gruppe hatte daraufhin an den ukrainischen OS appelliert, die Ukraine möge an den Arbeiten am Unionsvertrag aktiv teilnehmen: "Wir sagen es direkt: Wir können uns eine Union ohne die Ukraine nicht vorstellen"¹⁹⁷.

Das Ergebnis der Verhandlungen in Nowo-Ogarjowo II wurde als "eine Art Sensation" gewertet: die 7+1-Gruppe hatte sich auf "die Schaffung einer neuen politischen Union" verständigt¹⁹⁸. Ein neuer, der fünfte offizielle Entwurf eines "Vertrages über die Union Souveräner Staaten" wurde von den sieben Republikpräsidenten "gebilligt"¹⁹⁹.

Wie brüchig aber die Einigung war, zeigten die folgenden Tage. Einige Punkte waren am 14. November noch offen geblieben, über sie mußte weiter beraten werden. So fand am 25. November noch eine Sitzung des Staatsrates in Nowo-Ogarjowo statt, die letzte. Auf ihr sollte der Entwurf paraphiert werden. Der Entwurf wurde noch einmal umgeschrieben²⁰⁰, in der abgeänderten Fassung veröffentlicht und auf Beschluß des Staatsrates – unparaphiert – den Parlamenten der Republiken und dem Unionsowjet zugeleitet²⁰¹. Die Verweigerung der Paraphierung und "die ewigen Zweifel einiger Teilnehmer der Diskussion" wurden in der Presse als Entscheidungsscheu der Republikpräsidenten bzw. als Verzögerungsmanöver interpretiert²⁰². Der Grund des Manövers erscheint einfach: Da die Präsidenten der sieben Republiken sich ja eine Union ohne die Ukraine nicht vorstellen konnten, wartete man auf das ukrainische Unabhängigkeitsreferendum.

d) Minsk: Das Ende der Unionsvertragspolitik – oder 3+0

Bei dem ukrainischen Referendum am 1. Dezember 1991 wurde die vom ukrainischen Parlament am 24. August 1991 proklamierte "Unabhängigkeit der Ukraine und Gründung eines selbständigen ukrainischen

¹⁹⁷ Der Appell wurde veröffentlicht in Ross.Gaz. vom 23.10.1991.

¹⁹⁸ Izvestija vom 15.11.1991.

¹⁹⁹ Dieser Entwurf wurde erst ein paar Tage später veröffentlicht, siehe Izvestija vom 25.11.1991.

²⁰⁰ Vgl. die Änderungen in Izvestija vom 26.11.1991.

²⁰¹ Bereinigter Text des abgeänderten sechsten offiziellen Entwurfs in Pravda vom 27.11.1991. Beschluß des Staatsrates vom 25.11.1991 in Ved. SSSR 1991, Nr.48, Pos.1371.

²⁰² Izvestija vom 26.11.1991.

Staates" mit einer überwältigenden Mehrheit von fast 90 % bestätigt, gleichzeitig wurde Krawtschuk zum Präsidenten der Ukraine gewählt²⁰³. Auch jetzt gab das Zentrum noch nicht auf; beide Kammern des Unions-sowjets billigten das Ergebnis von Nowo-Ogarjowo am 3. bzw. 4. Dezember und riefen die Republikparlamente zu einem gleichen Schritt auf, um den Weg für die Unterzeichnung des Unionsvertrages frei zu machen²⁰⁴, Präsident Gorbatschow appellierte in einer Erklärung vom 2. Dezember ebenfalls an die Parlamentarier der Republiken und zeichnete dabei ein düsteres Zukunftsbild für den Fall, daß der Unionsvertrag nicht abgeschlossen werden würde und die Union zerfiele²⁰⁵. Für Boris Jelzin, den Präsidenten Rußlands, hingegen war mit dem ukrainischen Votum das Ergebnis von Nowo-Ogarjowo II hinfällig geworden; er anerkannte unverzüglich die Unabhängigkeit der Ukraine, bezeichnete den russisch/ukrainischen Vertrag vom 19. November 1990 als Grundlage der partnerschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern und sprach sich für "die Bildung einer wahrhaft gleichberechtigten Gemeinschaft (russ.: *sodružestvo*) souveräner Staaten" aus²⁰⁶. Krawtschuk hatte sich im ukrainischen Präsidentenwahlkampf für "horizontale Verbindungen zwischen den Republiken" eingesetzt, für die Gründung "einer Art von Commonwealth ohne jegliche supranationale Behörden und nur mit einer Art Arbeitsverwaltung oder Kommissionen, ohne Präsidenten, ohne Parlament, ohne Ministerien"²⁰⁷. Dieses "Commonwealth" wurde am 8. Dezember 1991 aus der Taufe gehoben.

In Beloveschkaja Puschtscha, einer Staatsdatscha in der Nähe der weißrussischen Hauptstadt Minsk, trafen sich an diesem Tag die Präsidenten der drei slawischen Republiken Jelzin, Krawtschuk und Schuschekewitsch und unterzeichneten das "Abkommen über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten". In einer "Erklärung der Staatsoberhäupter der Republiken Weißrußland, RSFSR und Ukraine" führten sie zur Begründung ihres Schrittes u.a. an, "daß die Verhandlungen über die Vorbereitung eines neuen Unionsvertrages in eine Sackgasse geraten" seien und "der objektive Prozeß des Austritts der Republiken aus dem

²⁰³ FAZ vom 3.12.1991.

²⁰⁴ Ved. SSSR 1991, Nr.50, Pos.1413, 1414 und 1418, dazu die Berichte in Izvestija vom 3. und 4.12.1991.

²⁰⁵ Text in Izvestija vom 3.12.1991.

²⁰⁶ Izvestija vom 4.12.1991.

²⁰⁷ Ćem Kravčuk ubedil Ukrainu (Wodurch Krawtschuk die Ukraine überzeugte), Izvestija vom 3.12.1991, und das Interview Krawtschuks in Der Tagesspiegel vom 16.12.1991.

Verband der UdSSR und die Bildung unabhängiger Staaten ein realer Faktor" geworden sei²⁰⁸. Diese Erklärung bedeutete das Ende der Unionsvertragspolitik; der Forderung Gorbatschows, den Unionsvertragsentwurf und das Minsker Abkommen in den Republikparlamenten zusammen zur Debatte zu stellen oder darüber gar ein Referendum abzuhalten²⁰⁹, wurde nicht mehr entsprochen. War das Landhaus Nowo-Ogarjowo das Symbol für den Erhalt der UdSSR gewesen, so wurde das Landhaus Beloveschkaja Puschtscha nun zum Symbol für ihren Untergang und für den Beginn der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten – der GUS bzw. in der russischen Abkürzung der SNG.

2. Die Entwürfe zu einem neuen Unionsvertrag im Vergleich

Die Grundstruktur der Unionsvertragsentwürfe blieb in allen Entwürfen dieselbe: Nach einer Präambel folgte Teil "I. Grundprinzipien"; er enthielt im wesentlichen Vertragszielbestimmungen und Verpflichtungen auf bestimmte Grundsätze (Priorität der Menschenrechte, Aufbau einer zivilen Gesellschaft, des Rechtsstaates, der Demokratie; freie Wahl aller Eigentumsformen, Entwicklung nationaler Traditionen; außenpolitische Zielsetzungen wie Abrüstung und Lösung globaler Probleme); dieser Teil blieb vom ersten Entwurf an während des gesamten Verhandlungsprozesses relativ stabil. Es folgten Teil "II. Aufbau der Union", Teil "III. Organe der Union" und ab dem März-1991-Entwurf ein Teil "IV. Schlußbestimmungen". Inhaltlich liefen die Entwürfe z.T. mit der Verfassungsentwicklung auf Unionsebene parallel, d.h. sie rezipierten z.T. das Unionsverfassungsrecht in dessen jeweiligen Entwicklungsstand nach den Verfassungsreformen vom 14. März 1990, 26. Dezember 1990 und, besonders auffällig, nach der Verfassungsreform durch das Gesetz vom 5. September 1991.

Als Vertragspartner kam nie die Union in Betracht, sondern immer nur die Republiken. Sie wurden in allen Entwürfen durchgängig als "souveräne Staaten" bezeichnet.

Alle Entwürfe sahen für die Vertragspartner das Außerkrafttreten des Unionsgründungsvertrages von 1922 bei Inkrafttreten des neuen Unionsvertrages vor. Sie nahmen also die Fortgeltung des alten Unionsvertrages

²⁰⁸ Russ. Text beider Dokumente in Ross.Gaz. vom 10.12.1991, gekürzte deutsche Übersetzung des GUS-Gründungsabkommens in FAZ vom 10.12.1991.

²⁰⁹ Vgl. Gorbatschows Erklärung zum Minsker Abkommen in Izvestija vom 10.12.1991, deutsch in FAZ vom 11.12.1991.

an und bestätigten damit den "Vertragscharakter" der (alten) Union. Unterschiedliches ergab sich aus den Vertragsentwürfen für die perspektivischen Rechtsbeziehungen zu den dem neuen Unionsvertrag nicht beitretenden Unionsrepubliken. Der erste Entwurf vom November 1990 schwieg über diese Frage. Die Entwürfe bis zum August 1991 sahen vor, daß diese Beziehungen "der Regelung auf der Grundlage der Gesetzgebung der UdSSR, der gegenseitigen Verpflichtungen und Abkommen unterliegen". Eine klare Aussage über Unionszugehörigkeit oder -nichtzugehörigkeit war das nicht, das war sicher beabsichtigt, um beide Möglichkeiten offenzuhalten. Eindeutig im Sinne der Nichtzugehörigkeit war erst der letzte Entwurf von Nowo-Ogarjowo II: die Rechtsbeziehungen zu den dem neuen Unionsvertrag nicht beitretenden alten Unionsrepubliken sollten sich auf der Grundlage "der allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts" gestalten.

Die Frage der Rechtsnatur der Union war die wohl am heißesten umstrittene, und ihre Beantwortung zeigt, wie die Republiken im Laufe des Jahres 1991 auseinanderdrifteten. Es ging dabei um die Alternative Bundesstaat oder Staatenbund (Konföderation) oder um die Kombination beider Grundkonzeptionen durch alternative Anwendung auf die verschiedenen unionszugehörigen Republiken. Zur Unterstützung einer bundesstaatlichen Lösung wurden vor allem außenpolitische und völkerrechtliche Argumente ins Feld geführt. Es galt, die Union als Staat zu erhalten, um in den internationalen Beziehungen die Kontinuität zu wahren. Z.B. hätte die Union nur als Staat Mitglied der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen, die nur Staaten als Mitglieder kennen, bleiben können. Mit zunehmender Stärke des Unabhängigkeitsstrebens der Republiken ließen sich diese von derartigen Argumenten nicht mehr beeindrucken und die Entscheidung neigte sich zur konföderativen Lösung, ohne sie jedoch im Rahmen der Unionsvertragspolitik schon vollständig zu erreichen.

In allen Entwürfen bis zum August 1991 wurde die Union als "souveräner Bundesstaat" bezeichnet, ab dem Märzentwurf 1991 auch mit dem Zusatz "demokratisch". Die katalysatorische Wirkung des Augustputsches erzeugte dann einen Meinungsumschwung zur Konföderation, allerdings nicht bei allen Republiken. So kam es in Nowo-Ogarjowo II zum heißen Streit zwischen Föderalisten und Konföderalisten. Ergebnis war ein Formelkompromiß: der letzte Entwurf bezeichnete die Union als "konföderativen Staat", sie trete in den internationalen Beziehungen "als souveräner Staat, als Völkerrechtssubjekt" auf. Der damalige Staatsrat für Rechtspolitik und Leiter des juristischen Dienstes des Präsi-

dentem der UdSSR, V.F. Jakovlev, kommentierte diese Formel mit der Bemerkung, einige Juristen würden wohl behaupten, ein "konföderativer Staat" sei nicht möglich; es zeuge jedoch von der "großen Weisheit" der Unterhändler in Nowo-Ogarjowo, daß sie nicht "den formalen Weg" gegangen, sondern "vom Leben ausgegangen" seien und das sei "erheblich reicher als akademische Schemata"²¹⁰. Jakovlev wäre zu antworten gewesen: es mag stimmen, daß "einige Juristen" nicht immer vom Leben ausgehen, aber sie gehen doch dem Leben nach und sie hätten gewiß in ihr akademisches Schema der Staatenverbindungen und Völkerrechtssubjekte die neue Kategorie des "konföderativen Staates" integriert. Weil dieser nicht verwirklicht wurde, braucht an dem alten Schema nichts geändert zu werden; die neue, für juristische Analytiker aufregende Kategorie bleibt nur als Idee erhalten. In der konkreten Situation war sie wohl doch nicht lebensnah. Sie war eben ein typischer Formelkompromiß zur Verdeckung und Vertagung unvereinbarer Positionen. Nur wenige Tage und Wochen später gingen die Akteure von Nowo-Ogarjowo, indem sie die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten gründeten, wieder den "formalen Weg", und zwar den konföderativen²¹¹.

Von der Rechtsnatur der Union hing die Verfassungsfrage und das Verhältnis der Unionsverfassung zum neuen Unionsvertrag ab. Bis auf den letzten Entwurf sahen alle Entwürfe eine Unionsverfassung vor; nach allen Entwürfen sollte der Unionsvertrag nur mit Zustimmung aller Parteien geändert werden können. Nach dem ersten Entwurf sollte die An-

²¹⁰ Jakovlev berief sich interessanterweise auch auf "qualifizierteste Juristen" im EuGH, die ihm gesagt hätten, die EG sei "eine konföderative Vereinigung souveräner Staaten mit vielen Zügen einer Föderation"; seine Schlußfolgerung daraus: "Ähnliches ist auch bei uns möglich". Etwas den EG Ähnliches wäre bei Verwirklichung des nicht ratifizierten Vertrages über die Wirtschaftsgemeinschaft herausgekommen, nicht aber bei Verwirklichung des letzten Unionsvertragsentwurfs, denn der "konföderative Staat" wäre "eine staatliche Vereinigung mit Zügen einer Konföderation" gewesen. Zu Jakovlev siehe *Izvestija* vom 16.11.1991 und *Pravitel'stvennyj Vestnik* 1991, Nr.48.

²¹¹ Widerspiegelungen des Streits zwischen Föderalisten und Konföderalisten und des staatsideologischen Richtungsstreits waren die verschiedenen für die Union vorgesehenen Staatsnamen. Im ersten Entwurf war "Union der S o u v e r ä n e n S o w j e t r e p u b l i k e n" vorgeschlagen worden, die Abkürzung – UdSSR – hätte dieselbe bleiben können. Dagegen sprach sich die den "sozialistischen Weg" vertretende Mehrheit des KVD für die Beibehaltung des Namens "Union der S o z i a l i s t i s c h e n S o w j e t r e p u b l i k e n" aus, siehe *Ved. SSSR* 1990, Nr.52, Pos.1159. Der März-Entwurf 1991 vertagte den Namensstreit, indem er immer nur den Staatsnamen halb ausschrieb: "Sojus SSR" (Union dSSR). Die Entwürfe vom Juni und Juli/August kehrten wieder zum Staatsnamen des ersten Entwurfs zurück. Im letzten Entwurf hatte dann der "konföderative Staat" den Namen "Union Souveräner Staaten", in russischer Abkürzung "SSG".

nahme und Änderung der Verfassung zur Unionszuständigkeit gehören, über ihr Verhältnis zum Unionsvertrag schwieg der Entwurf. Der republikfreundliche März-Entwurf 1991 erklärte den Unionsvertrag zur "Grundlage" der Verfassung der UdSSR und höherrangig, die Verfassung dürfe ihm nicht widersprechen; ein "Kongreß von Vertretern der Teilnehmerstaaten des Vertrages" sollte für die Verfassungsannahme (und wohl auch für Änderungen) zuständig sein. Der März-Entwurf warf auch schon das Thema "Völkerrecht im Bundesstaat" auf, indem er die Vertragsstaaten auf bestimmte Völkerrechtsgrundsätze (Gewaltverbot und territoriale Integrität) verpflichtete. Der Entwurf vom Juni 1991 erklärte den Unionsvertrag ebenfalls zur "Grundlage" der Verfassung, enthielt aber keinen ausdrücklichen Rangvorrang zu dessen Gunsten, für die Annahme und Änderung der Verfassung sollten beide Kammern des Obersten Sowjets, d.h. wieder die Union, zuständig sein. Der Entwurf vom Juli/August führte wieder einen ausdrücklichen Rangvorrang für den Unionsvertrag ein.

Der konföderative Charakter der Union kam im letzten Entwurf des Unionsvertrages vom November 1991 darin zum Ausdruck, daß er keine Unionsverfassung mehr vorsah und nur noch den Unionsvertrag und die (am 5. September 1991 vom KVD verabschiedete) Deklaration der Rechte und Freiheiten des Menschen²¹² (aber immerhin) als "Verfassungsgrundlage" der Union Souveräner Staaten bezeichnete. Im übrigen sollten die Rechtsbeziehungen zwischen den Unionsmitgliedern von den allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts, die der Entwurf nun sämtlich aufzählte, bestimmt werden.

Das Sezessionsrecht war, außer im ersten, in allen Vertragsentwürfen enthalten, jedoch immer mit der Einschränkung, daß es "in dem von den Vertragsteilnehmern festgesetzten Verfahren" auszuüben sei. Gegenüber dem Sezessionsrecht im Unionsgründungsvertrag sollte es also mit einer prozeduralen Schranke versehen werden.

Der "größte Brocken" auf dem Verhandlungstisch der Unionsvertragspolitiker war ganz ohne Zweifel das Problem der Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Republiken. Wie hart hier gerungen worden ist, läßt sich am Vergleich der zwischen den einzelnen Entwürfen stark variierenden Längen und der sie bedingenden unterschiedlichen Regelungsdichte der Kompetenzkataloge nur erahnen. Diesen Vergleich hier auszubreiten

²¹² Siehe dazu Th. Schweisfurth, Moskau nach dem Putsch-Debakel: Die Deklaration der Rechte und Freiheiten des Menschen vom 5. September 1991, in EuGRZ 1991, 409-414, dort auch 433 f. der Text der Deklaration.

würde die vorliegende Untersuchung an dieser Stelle in Details zerfließen lassen und den Leser ermüden (wenn er es nicht ohnehin schon ist oder bald wird). Er möge daher des Autors Pauschalfeststellung Glauben schenken, daß der März-Entwurf 1991 zu "starken Republiken", alle anderen Entwürfe bis zum August 1991 zu einer "starken Union" und der letzte Entwurf vom November 1991 zu "sehr starken Republiken" und zu einer schwachen Union geführt hätte. Nur die Prinzipien der Kompetenzaufteilung seien kurz beleuchtet.

In den Unionsvertragsentwürfen bis zum August 1991 sind diese Prinzipien diejenigen, von denen bereits das Kompetenzabgrenzungsgesetz vom 26. April 1990 bestimmt war. Grundsätzlich wurden die Republiken als Träger der ganzen Fülle der Staatsgewalt angesehen, während die Union nur über jene Zuständigkeiten verfügen sollte, die ihr von den Republiken ausdrücklich übertragen wurden. Im ersten Vertragsentwurf waren nur die der Union "übertragenen" Zuständigkeiten in einem besonderen Kompetenzkatalog aufgelistet und des weiteren bestimmt, daß "die Teilnahme" der Republiken an der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Union durch (nicht näher bezeichnete) "Mechanismen und Prozeduren" erfolgen sollte.

In den nachfolgenden Entwürfen folgte dem Katalog der Unionszuständigkeiten ein Katalog konkurrierender Republik- und Unionszuständigkeiten ("gemeinsame" Zuständigkeiten); die Wahrnehmung der letzteren sollte "mittels Abstimmung" (zwischen Union und Republiken), Sonderabkommen, Grundlagengesetzgebung der Union und der Republiken und mittels Republikgesetze erfolgen. Die Zuständigkeitskataloge wurden flexibilisiert durch die Möglichkeit, mittels Vertrag einzelne Zuständigkeiten von einer Republik auf die Union und umgekehrt zu verlagern.

Von diesem Schema wich der letzte Unionsvertragsentwurf völlig ab. Er enthielt nicht mehr die eben genannten Zuständigkeitskataloge. Es sollte jetzt keine "Gebiete gemeinsamer Zuständigkeit der Union und der Republiken" mehr geben, sondern nur noch "Gebiete gemeinsamer Zuständigkeit der Teilnehmerstaaten des Vertrages", die pauschal genannt wurden: Wirtschaftsgemeinschaft, kollektive Sicherheit, Koordinierung der Außenpolitik und gemeinsamer wissenschaftlich-technischer und ökologischer Programme, Schutz der Menschenrechte, Energie, Transport, Weltraumaktivitäten, Bildung und Kultur, Verbrechensbekämpfung; auf diesen Gebieten sollten aber erst noch multilaterale Verträge und Abkommen geschlossen werden. Vorgreifend auf die später zu behandelnde GUS sei hier angemerkt, daß es diese im letzten Unions-

vertragsentwurf vorgesehene "Vertragsmethode" der Zusammenarbeit ist, die für die Zusammenarbeit der GUS-Staaten kennzeichnend wurde.

Die Union sollte nach dem Entwurf vom November 1991 nur noch für die "gemeinsamen Streitkräfte" zuständig sein, wobei aber schon vereinbart worden war, daß die Republiken auch eigene Streitkräfte stellen dürfen. Im übrigen war nicht mehr von "Zuständigkeit" (russ.: *vedenie*) der Union, sondern nur noch von "Kompetenzen" (russ.: *polnomočija*) "der Unions- (zwischenstaatlichen) organe" die Rede, die diesen durch die (abzuschließenden) multilateralen Verträge über Gegenstände der gemeinsamen Zuständigkeit der Teilnehmerstaaten übertragen werden würden.

Die "Übernahme" der Union durch die Republiken zeigte sich auch an den vorgesehenen Unionsorganen und deren Kompetenzen. Nach allen Entwürfen sollte es den KVD nicht mehr geben, der Oberste Sowjet sollte mit zwei Kammern fortbestehen. Dabei sah aber schon der erste Entwurf vor, daß die "zweite Kammer", noch unter der alten Bezeichnung "Nationalitäten Sowjet", sich aus Delegierten der Republikparlamente zusammensetzen und nicht mehr in national-territorialen Wahlkreisen gewählt werden sollte. Aus dem Nationalitäten Sowjet wurde dann der Republik Sowjet, der im Entwurf vom März 1991 sogar als "Obere Kammer" (= Oberhaus) bezeichnet wurde; jede Republik sollte darin nur eine Stimme haben.

Einen Föderationsrat mit Koordinierungsaufgaben, bestehend aus den Republikstaatschefs, hatten die beiden ersten Entwürfe vorgesehen. Im Entwurf vom Juni wurde er wieder gestrichen und tauchte – entsprechend der Regelung im Verfassungsgesetz vom 5. September 1991²¹³ – im letzten Entwurf als Staatsrat mit der Kompetenz, verbindliche Beschlüsse zu fassen, wieder auf.

Konstant blieb in den Entwürfen die Institution des Unionspräsidenten und des Unionsvizepräsidenten. Bis zum August sollte es auch noch ein dem Unionspräsidenten unterstelltes "Ministerkabinet" geben. Im letzten Entwurf wurde daraus die "Unionsregierung", deren Mitglieder von Amts wegen die Regierungschefs der Republiken sein sollten, die nach den früheren Entwürfen allerdings auch schon mit Stimmrecht an den Sitzungen des Ministerkabinetts sollten teilnehmen können. Außer dem Premierminister sollten der Unionsregierung des "konföderativen Staates" nur noch der Vorsitzende des "Zwischenstaatlichen Wirtschaftskomitees" und die

²¹³ Siehe dazu unten S.639 ff.

“Behördenleiter” der durch Verträge der Unionsteilnehmerstaaten vorgesehenen (Unions-)Behörden angehören.

Das in den früheren Entwürfen vorgesehene Verfassungsgericht der Union wurde im letzten Entwurf gestrichen. An seiner Stelle sollte ein Oberstes Gericht der Union lediglich für eine einzige verfassungsgerichtliche Verfahrensform zur Verfügung stehen: die Überprüfung von Unions- und Republikgesetzen am Maßstab des Unionsvertrages und der Deklaration der Rechte und Freiheiten des Menschen.

Sind alle diese Entwürfe auch Makulatur geblieben, so bleiben sie doch als Material für den föderalismuspolitischen Modellvergleich interessant. Einige ihrer Konstrukte mögen sogar im Rahmen der GUS, so sie denn eine Zukunft hat, ein rechtspolitisches Recycling erfahren. Daß die Entwürfe allesamt den Qualitätssprung von der Föderalismuspolitik zum Recht einer Föderation nicht schafften, lag schlicht und einfach daran, daß die maßgeblichen Unionsvertragspolitiker die Union nicht mehr wollten, sondern deren Auflösung.

VIII. Die Auflösung der UdSSR

“Auflösung” der UdSSR wird hier als Oberbegriff benutzt für die territoriale Schrumpfung der UdSSR durch Sezessionen, für den Abbau ihrer Organe und schließlich für ihren Untergang als Völkerrechtssubjekt.

1. Die Sezessionen und die Unabhängigkeitserklärungen nach dem Augustputsch

Bei ihrem Streben nach Unabhängigkeit hatten die baltischen Republiken, wie oben dargestellt, weder vom Sezessionsgesetz vom 3. April 1990 Gebrauch gemacht, noch je daran gedacht, einfach den Unionsgründungsvertrag von 1922 zu kündigen. Dabei war weder der Charakter des Gesetzes als “Austrittsverhinderungsgesetz” noch der Umstand, daß die baltischen Staaten 1940 dem (von Stalin der Vergessenheit anheimgegebenen) Unionsgründungsvertrag nicht förmlich beigetreten waren und sich deshalb nicht als Parteien dieses Vertrages betrachteten, der eigentliche Grund für die Ablehnung dieser Wege in die Unabhängigkeit, sondern ihre Beurteilung des Rechtsverhältnisses zwischen ihnen und der Sowjetunion. Diese Beurteilung kam in den in der ersten Jahreshälfte 1990 verkündeten Unabhängigkeitserklärungen der baltischen Staaten zum Vor-

schein²¹⁴. Darin wurden die Ereignisse des Jahres 1940 als völkerrechtswidriger Aggressionsakt mit dem Ergebnis der vollständigen Besetzung der baltischen Staaten durch die UdSSR bezeichnet mit der Folge, daß die Eingliederung in die UdSSR völkerrechtlich nichtig war; *de iure* hätten die baltischen Staaten als Völkerrechtssubjekte fortbestanden, sie seien aber ihrer Souveränität vollständig beraubt worden und “bis heute okkupiert” (estnischer Beschluß). In den Unabhängigkeitserklärungen wurde das Rechtsproblem der Effektivität²¹⁵ der Eingliederung – verständlicherweise – nicht thematisiert, nicht einmal in Form einer Zurückweisung.

Die baltischen Unabhängigkeitserklärungen waren daher keine Sezessions- oder Austrittserklärungen, sondern Erklärungen über “die Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit”; in dem estnischen Beschluß wurde die *restitutio ad integrum* “verkündet”, nach der lettischen Deklaration sollten die Beziehungen der Republik Lettland zur UdSSR fortan wieder “auf der Grundlage des weiterhin geltenden Friedensvertrages zwischen Lettland und Rußland vom 11. August 1920” gestaltet werden.

Was nun die Reaktion des Moskauer Zentrums betrifft, ist zunächst ein kurzer Rückblick erforderlich. Der KVD der UdSSR hatte in einem Beschluß vom 24. Dezember 1989 eine politisch-rechtliche Wertung des Hitler-Stalin-Paktes vom 23. August 1939 vorgenommen, in dem er auch die sowjetischerseits bis dahin stets geleugnete Existenz des Geheimen Zusatzprotokolls über die Aufteilung der Interessensphären in Osteuropa zwischen dem Deutschen Reich und der UdSSR bestätigte. Das Protokoll hatte bekanntlich der Sowjetunion politisch freie Hand gegeben in ihrem Vorgehen im Baltikum. Der KVD bezeichnete das Zusatzprotokoll als *ex tunc* nichtig, es habe keine neue Rechtsbasis geschaffen für die Beziehungen der Sowjetunion zu Drittstaaten, aber es sei von Stalin für Ultimaten und gewaltsame Druckausübung auf andere Staaten “in Verletzung der diesen gegenüber übernommenen Rechtspflichten” genutzt worden. Das war alles. Der KVD hatte sich nicht zu der konsequenten Schlußfolgerung durchgerungen, daß die durch die gewaltsame Druckausübung erzielten territorialen Veränderungen, konkret: die Eingliederung der baltischen Staaten in die UdSSR, ebenfalls der Rechtsbasis entbehrten. Es folgte nur noch der Zusatz, “daß das Bewußtwerden der komplizierten

²¹⁴ Litauischer Parlaments-“Akt” vom 11.3., estnischer Parlaments-Beschluß vom 30.3. und lettische Parlaments-Deklaration vom 4.5.1990, deutsche Texte in: Meissner (Anm.24), 387–392.

²¹⁵ Siehe dazu K. Doehring, Effectiveness, in: EPIL Inst.7 (1984), 70–74.

und widersprüchlichen Vergangenheit Teil des Prozesses der Perestrojka" sei²¹⁶.

Im politisch entscheidenden Moskauer Zentrum hatte sich bis zur Abgabe der baltischen Unabhängigkeitserklärungen dieses "Bewußtwerden" noch kaum weiter entfaltet. So kam es nun zur Eskalation des Konflikts zwischen Zentrum und Baltikum, der, inzwischen auch schon andernorts in seinem Ablauf beschrieben²¹⁷, hier nur mit einigen "Highlights" beleuchtet werden kann.

Die baltischen Unabhängigkeitserklärungen wurden vom KVD bzw. Präsidenten der UdSSR als vom Moment ihrer Annahme an jeder Rechtskraft bar erklärt²¹⁸. Gegen Litauen, das sich "ab sofort wieder" für unabhängig erklärt und nicht wie Estland und Lettland eine (für Abwicklungsverhandlungen zu nutzende) "Übergangsperiode" bis zur Erlangung der *de facto*-Unabhängigkeit bestimmt oder wie Grusinien in seiner Souveränitätserklärung vom 9. März 1990 nur Gespräche über "die Wiederherstellung des unabhängigen Grusinischen Staates" gefordert hatte, verhängte die Union am 18. April 1990 eine Wirtschaftsblockade. Von Gorbatschow vorgeschlagene Verhandlungen über einen Sonderstatus der baltischen Republiken innerhalb der UdSSR kamen im Sommer 1990 über das Stadium von Vorgesprächen nicht hinaus. Danach rührten sich die Anhänger einer Problemlösung im Stile altmoskowitischer Brachialgewalt. Angeregt vom Ersten Sekretär der russischen KP I. Poloskow und lanciert vom ZK-Sekretariat der KPdSU und vom Unionsinnenministerium, an dessen Spitze Anfang Dezember 1990 der liberal orientierte V. Bakatin von dem späteren Putschisten B. Pugo abgelöst worden war, bildeten sich in den baltischen Republiken "Rettungskomitees zur Verteidigung des Sozialismus" und erklärten Anfang 1991 die "Übernahme der Verantwortung". Unterstützt wurden sie von Sondereinheiten des Unionsinnenministeriums, der OMON ("Schwarze Barette" genannt), und von regulären Fallschirmjägereinheiten, die öffentliche Gebäude im Baltikum besetzten, wobei es zu Schießereien kam, bei denen es in Wilna am 13. Januar 1991 vierzehn Tote und Hunderte von Verletzten gab. Die "Rettungskomitees" scheiterten am massenhaften Widerstand der Bevölkerung in den baltischen Staaten; sie wurde durch Solidaritätskundgebungen in anderen Teilen der Sowjetunion (allein in Moskau beteiligten sich

²¹⁶ Ved. SSSR 1989, Nr.29, Pos.579.

²¹⁷ Siehe dazu die Beiträge von Meissner, Uibopuu, Levits und Vardys, in: Meissner (Anm.24).

²¹⁸ Ved. SSSR 1990, Nr.12, Pos.194; Nr.21, Pos.369 und 370.

ca. 400.000 Menschen) unterstützt. Den Verdacht seiner Mitwisserschaft und Billigung des im Baltikum versuchten Staatsstreichs hat Gorbatschow entschieden zurückgewiesen.

Nach der Niederlage der "Rettungskomitees" und nachdem bei Volksbefragungen im Februar (Litauen) bzw. im März (Estland, Lettland) sich überwältigende Mehrheiten für die Unabhängigkeit ausgesprochen hatten²¹⁹, begann das Zentrum, jedenfalls soweit es vom Präsidenten der UdSSR repräsentiert wurde, sich in das Unabhängigwerden der baltischen Republiken zu schicken. Dies kam in der oben im Zusammenhang mit dem "Kampf der Gesetze" und der Unionsvertragspolitik schon behandelten "9+1-Erklärung" vom 23. April 1991 zum Ausdruck, in der "das Recht Lettlands, Litauens, Estlands, Moldawiens, Grusiniens und Armeniens, selbständig die Frage des Beitritts zum (neuen) Unionsvertrag zu entscheiden", von Gorbatschow und den anderen neun Unionsrepubliken ausdrücklich anerkannt wurde²²⁰.

Endgültig wurde die Unabhängigkeit der baltischen Staaten nach dem Augustputsch 1991 erreicht. Nach dessen Scheitern verhielt sich Rußland, obwohl selbst noch Unionsrepublik, wie ein unabhängiger Staat, indem es schon am 24. August 1991 Estland und Lettland ausdrücklich anerkannte²²¹. Die UdSSR anerkannte am 6. September 1991 die Unabhängigkeit aller drei baltischen Republiken durch drei gleichlautende Beschlüsse des soeben mit der Verfassungsrevision vom Vortage gebildeten Staatsrates der UdSSR²²². Den baltischen Staaten wurde mit diesen Anerkennungsbeschlüssen auch ausdrücklich die historische Genugtuung zuteil, denn die Anerkennungen wurden ausgesprochen "unter Berücksichtigung der konkreten historischen und politischen Situation, die dem Eintritt der Estnischen" (bzw. Litauischen und Lettländischen) "Republik in die UdSSR vorangegangen war"; die baltische Ansicht von der "permanenten

²¹⁹ 9.2. Litauen: Abstimmungsbeteiligung 84,7 %, davon 90,5 % für Unabhängigkeit; 3.3. Lettland: 87,5%, davon 73,7% für Unabhängigkeit, Estland: 82,9%, davon 77,8% für Unabhängigkeit. Die Zahlen zeigen, daß auch viele nicht der Titularnation angehörende Abstimmungsteilnehmer (Russen insbesondere) für die Unabhängigkeit gestimmt hatten. Zahlenangaben bei Meissner (Anm.24), 405, Bevölkerungsstruktur Tabellen ebenda, 370.

²²⁰ Izvestija vom 24.4.1991.

²²¹ Ved. RSFSR 1991, Nr.35, Pos.1155 und 1158. Eine ausdrückliche Anerkennungserklärung für Litauen wurde nicht abgegeben; wahrscheinlich betrachtete Rußland Litauen schon durch Unterzeichnung des russisch-litauischen Vertrages über die Grundlagen der zwischenstaatlichen Beziehungen vom 29.7.1991 als konkludent anerkannt, die gegenseitige Anerkennung als vollberechtigte Völkerrechtssubjekte war in Art.1 des Vertrages ausgesprochen worden.

²²² Ved. SSSR 1991, Nr.37, Pos.1091, 1092 und 1093.

Okkupation" wurde damit zwar nicht übernommen, aber es wurden nun doch jene rechtlich-politischen Konsequenzen gezogen, die der KVD bei seiner Beurteilung des Hitler-Stalin-Paktes am 24. Dezember 1989 schon hätte ziehen sollen.

Noch eine Bemerkung sei hinzugefügt: rechtlich sind die Anerkennungsbeschlüsse des Staatsrats der UdSSR dieser zuzurechnen, aber politisch waren sie ein Kollektivakt der Unionsrepubliken, denn der Staatsrat der UdSSR bestand aus ihren Präsidenten²²³.

Nach dem Augustputsch 1991 und vor dem Untergang der UdSSR als Völkerrechtssubjekt Ende Dezember 1991 erklärten noch weitere Unionsrepubliken ihre Unabhängigkeit. Unionsakte zur Anerkennung dieser Sezessionen sind nicht mehr ergangen. Wohl aber haben andere Unionsrepubliken noch vor dem Untergang der UdSSR förmliche Anerkennungserklärungen abgegeben²²⁴.

2. Der Abbau und die Reorganisation von Unionsorganen und -behörden

Da im sowjetischen Einparteiestaat die KPdSU, wie dies seit der Verf.1977 (Art.6) auch verfassungstextuell zum Ausdruck kam, die Stellung einer Staatspartei hatte und infolgedessen die obersten Parteiorgane (Parteitag, Zentralkomitee, dessen Sekretariat, das Politbüro und der Generalsekretär) (Unions-)Staatsorgane im weiteren Sinne waren²²⁵, begann der Abbau der Unionsorgane bereits mit der Revision des Art.6 Verf.-

²²³ Dem für die Zentristen tragischen Schauspiel der Loslösung der baltischen Staaten folgte Anfang November 1991 noch ein Satyrspiel nach, als bekannt wurde, daß der Justizstaatsrat Zweiter Klasse V. Pljuchin, Abteilungsleiter beim Generalstaatsanwalt der UdSSR, wegen der Anerkennung der Unabhängigkeit der baltischen Staaten durch den Staatsrat der UdSSR eigenmächtig gegen Gorbatschow eine Untersuchung wegen des Deliktes "Vaterlandsverrat" eingeleitet hatte, obwohl die Anerkennungen ja Akte des Staatsrates, nicht des Präsidenten waren. Der "Held dieses juristischen Skandals" (Izvestija) wurde alsbald entlassen und das Verfahren verlief im Sande, siehe Izvestija vom 6. und 13.11.1991, Pravda vom 6.11.1991.

²²⁴ So verabschiedete im Dezember der OS Kazachstans ein Gesetz über die "staatliche Unabhängigkeit", Ross.Gaz. vom 17.12.1991. Rußland anerkannte durch eine Erklärung seines Präsidenten die Unabhängigkeit der Republik Armenien, Ross.Gaz. vom 18.12.1991. Die Unabhängigkeitserklärung der Ukraine nach der Volksabstimmung am 1.12.1991 spielte bei der Auflösung der UdSSR eine besondere Rolle, siehe dazu weiter unten Ziff.3 dieses Abschnitts.

²²⁵ Zur früheren Rechtsstellung der KPdSU vgl. zuletzt O. Luchterhandt, Die Rechtsnatur des Parteistats der KPdSU, in: Sowjetsystem und Ostrecht, Festschrift für Boris Meissner (1985), 359ff.; Meissner, Art.6, in: Fincke (Anm.9), Bd.I, 159-178.

UdSSR durch die Verfassungsrevision vom 14. März 1990. Mit der durch diese Revision erfolgten Einführung des parteienpluralistischen Systems verlor die KPdSU ihre (Rechts-)Stellung als Staatspartei; die in der Diskussion über den "sozialistischen Rechtsstaat" geforderte Gewaltentrennung zwischen Partei und Staat²²⁶ war damit vollzogen und das bisherige duale System der "Partei- und Staatsorgane" durch einen verfassungschirurgischen Trennungsschnitt aufgelöst worden. Die obersten Parteiorgane verloren ihre staatsorganschaftliche Qualität und sanken auf die Ebene einer "gesellschaftlichen Organisation" ab.

Diese verfassungschirurgische Operation beseitigte freilich nicht *eo ipso* die faktische Macht der KPdSU, die sie über die in allen Staatsbehörden bestehenden Grundorganisationen der Partei weiter ausübte²²⁷. Auf die Beseitigung dieser faktischen Macht der KPdSU zielte das Dekret des russischen Präsidenten Jelzin vom 20. Juli 1991, das die Grundorganisationen aller politischer Parteien in den Organen der Staatsverwaltung der RSFSR und aller ihrer Untergliederungen verbot und bestimmte, daß kein Staatsbediensteter bei der Ausübung seines Dienstes an Parteibeschlüsse gebunden sei²²⁸. Gerade dieses Dekret mag auf die ihre Machtpositionen dahinschwinden sehenden Staatsstreichplaner als zusätzlicher Antrieb, in Aktion zu treten, gewirkt haben.

Der vom "Zentrum" ausgehende Staatsstreichversuch im August 1991 hatte dann dieses Zentrum in fast totalen Mißkredit gebracht und die Front der republikanischen Zentrumsgegner so entscheidend verstärkt, daß sie nunmehr zur Demontage der Institutionen des Zentrums schreiten konnten.

Die sofort nach dem Putsch ergriffenen antizentristischen Maßnahmen richteten sich gegen die Kommunistische Partei. Sie hatte zwar schon ihre verfassungsrechtliche Privilegierung verloren, war aber historisch der politische Hauptverfechter zentristischer Orientierung und viele ihrer Mitglieder im Zentrum und in der Provinz hatten durch Unterstützung der Putschisten sich verfassungswidrig verhalten und ihre antidemokratische Grundhaltung offengelegt. Schon nicht mehr Staatspartei war jetzt ihr

²²⁶ Siehe dazu Th. Schweisfurth, Die Sowjetunion im Aufbruch zum sozialistischen Rechtsstaat, in: Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doebling (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.98) (1989), 903ff. (916-917); O. Luchterhandt, Die Sowjetunion auf dem Weg zum Rechtsstaat?, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, NF Bd.39 (1990), 157ff. (163, 188ff.).

²²⁷ Ähnlich A. Blankenagel, Rechtsstaat UdSSR, in: Jahrbuch für Ostrecht, XXXI/1 (1990), 11 ff. (13).

²²⁸ Ved. RSFSR 1991, Nr.31, Pos.1035, Ross.Gaz. vom 23.7.1991.

Ende auch als "gesellschaftliche Organisation" gekommen: Am 23. August 1992 wurde die Tätigkeit der Kommunistischen Partei der RSFSR suspendiert²²⁹; am 24. August nachvollzog der Präsident der UdSSR das russische Dekret vom 20. Juli über das Verbot von Organisationsstrukturen politischer Parteien in den staatlichen Behörden Rußlands für den gesamten Staatsapparat auf Unionsebene und ordnete die Beschlagnahme des Vermögens der KPdSU durch die Sowjets der Volksdeputierten an²³⁰; der russische Präsident dekretierte die Übernahme der Archive der KPdSU und des KGB der UdSSR durch die russische Archivverwaltung²³¹ und erklärte durch ein weiteres Dekret vom 25. August das gesamte auf dem Territorium der RSFSR "und jenseits der Grenze" gelegene bewegliche und unbewegliche Vermögen der KPdSU und der KP der RSFSR zum russischen Staatseigentum²³².

Das Ende der KPdSU kam dann am 6. November 1991 mit dem Dekret des Präsidenten Rußlands, das die Tätigkeit der KPdSU und der KP der RSFSR verbot und die Auflösung ihrer Organisationsstrukturen anordnete²³³. Das Dekret bezog sich zwar nur auf das Gebiet Rußlands, da die KP aber hier ihren Schwerpunkt hatte und andere Republiken dem russischen Beispiel folgten bzw. die KPdSU schon vorher verboten hatten, war mit dem russischen Dekret der Schlußstrich gezogen unter die "berühmt-berüchtigte" Geschichte der KPdSU – um ein von der KPdSU in ihren politisch-polemischen Verlautbarungen immer gern benutztes Negativ-Epitheton zu verwenden. Für ihre jahrzehntelange staatsorganisationschaftliche Stellung bekam die KPdSU in dem russischen Auflösungsdekret gleichsam ihre juristisch-historische Quittung. Das Dekret bezeichnete es nämlich als "Faktum, daß die KPdSU niemals eine Partei gewesen ist. Sie war ein besonderer Mechanismus zur Bildung und Realisierung politischer Macht mittels Fusion mit den staatlichen Strukturen oder mittels deren direkter Unterordnung unter die KPdSU"; die leitenden Or-

²²⁹ Durch ein Dekret des russ. Präsidenten, Ved. RSFSR 1991, Nr.35, Pos.1149.

²³⁰ Ved. SSSR 1991, Nr.35, Pos.1026. In dem Dekret wurden die Streitkräfte, das Innenministerium und das KGB der UdSSR namentlich genannt. Vermögensbeschlagnahme: Ved. SSSR 1991, Nr.35, Pos.1024.

²³¹ Ved. RSFSR 1991, Nr.35, Pos.1156 und 1157.

²³² Ved. RSFSR 1991, Nr.35, Pos.1164. Mit dem Passus "jenseits der Grenze" sollte nicht das Auslandsvermögen der KP, sondern das in anderen Unionsrepubliken befindliche Vermögen erfaßt werden, Jelzins Dekret beanspruchte also eine extraterritoriale Wirkung im Rahmen der Union; es sah allerdings vor, daß das "jenseits der (russischen) Grenze" befindliche KPdSU-Vermögen durch Abkommen zwischen den Republiken "nach Unterzeichnung des Unionsvertrages" verteilt werden solle.

²³³ Ved. RSFSR 1991, Nr.45, Pos.1537.

gane der KPdSU hätten “den Staat faktisch aufgesaugt und über ihn als eigenes Instrument verfügt”²³⁴, deswegen trage die KPdSU “die Verantwortung für die historische Sackgasse, in die die Völker der Sowjetunion getrieben worden sind”. Politisch hat damit das Auflösungsdekret das Endurteil über “die Partei Lenins” gefällt.

Ob es auch ein juristisches Endurteil ist, ist derzeit (März 1992) aber noch offen. Denn so zutreffend das Dekret auch das Verhältnis von KPdSU und Sowjetstaat charakterisiert hatte, so war doch die Feststellung, die KPdSU sei gar keine Partei gewesen, ein schlaues juristisches Husarenstück, denn auf die Auflösung einer Nicht-Partei waren die einschlägigen Bestimmungen über das Verbot von Parteien gar nicht anwendbar²³⁵. Dennoch beugte das Dekret möglichen Einwendungen vor, indem es “berücksichtigte”, daß die KP der RSFSR überhaupt nicht als Partei registriert worden sei und die Registrierung der KPdSU “unter grober Verletzung des Gesetzes” erfolgt sei, so daß diese für die RSFSR “keine präjudizielle Wirkung” habe. Die Rechtmäßigkeit des Verbotsdekrets ist vom KVA, das als Unionsorgan im November 1991 schon in Agonie lag, nicht mehr überprüft worden. Ein rechtliches Überprüfungsverfahren des Verbotsdekrets ist dann aber vor dem russischen Verfassungsgericht anhängig gemacht worden. Nach Angabe seines Vorsitzenden V. Zorkin will das Gericht in der ersten Jahreshälfte 1992 seine Entscheidung fällen²³⁶. Man darf gespannt sein, wie das Verfassungsgericht die Rechtsstellung der KPdSU beurteilen wird; das Gericht wird mit seiner Entscheidung nicht nur den Osteuroparechtlern, die sich wiederholt mit diesem intrikaten Problem befaßt haben, beim Abschlußsymposion der Sowjetologen ein sicher besonders delikates Dessert servieren.

Die Demontage der zentralen Staatsorgane der UdSSR begann mit dem Ministerkabinet. Einige seiner Mitglieder, der Premierminister Pawlow voran, hatten den Staatsstreichversuch in Szene gesetzt, andere hatten ihm keinen Widerstand geleistet. Die Quittung dafür war die sofortige Entlassung der hauptbeteiligten Kabinettsmitglieder (Pawlows, des KGB-Vor-

²³⁴ Es sei erlaubt, darauf hinzuweisen, daß der Verfasser am chinesischen Beispiel des Verhältnisses von Kommunistischer Partei und Staat ebenfalls das “Aufsaugen” des Staates durch die Partei diagnostiziert und deshalb die These aufgestellt hat, die Volksrepublik China sei “als eine Einrichtung der KPCh ein Parteistaat”, siehe Th. Schweisfurth, Der Standort der chinesischen Verfassung vom 17. Januar 1975 in der Entwicklung sozialistischer Verfassungsordnungen, in ZaöRV 35 (1975), 534 ff. (556–559).

²³⁵ Die einschlägigen Bestimmungen waren im Unionsgesetz “Über gesellschaftliche Vereinigungen” vom 9.10.1990 enthalten, Ved. SSSR 1990, Nr.42, Pos.839.

²³⁶ Vgl. Zorkins Interview in Pravda vom 21.2.1992.

sitzenden Krjutschkows, des Verteidigungsministers Jazow) und das Mißtrauensvotum gegen das gesamte Kabinett am 28. August 1991. Neugebildet wurde das "Komitee zur operativen Verwaltung der Volkswirtschaft der UdSSR", dem die bisher dem Ministerkabinett obliegenden "Funktionen der laufenden Verwaltung der Volkswirtschaft" übertragen, d.h. die Wirtschaftszweigministerien unterstellt wurden und zu dessen Vorsitzendem I.S. Silaev ernannt wurde²³⁷. Ein Rumpfkabinett blieb aber in neuer Besetzung zunächst noch bestehen.

Eine durchgreifende Reorganisation der obersten Staatsorgane der UdSSR erfolgte dann durch das oben bereits erwähnte (Verfassungs-)Gesetz "Über die Organe der Staatsgewalt und -verwaltung der UdSSR in der Übergangsperiode" vom 5. September 1991²³⁸. Wie sich aus der Erklärung der Republikpräsidenten, die dieses Gesetz initiierten, ergibt, wurde unter "Übergangsperiode" die Zeit "bis zur Annahme einer neuen Verfassung" und der auf ihrer Grundlage erfolgten Wahl der neuen obersten Staatsorgane der UdSSR verstanden²³⁹. Dazu sollte es aber dann nicht mehr kommen. So war das Gesetz vom 5. September 1991 die allerletzte Strukturierung der Verfassungsordnung der UdSSR vor deren Untergang.

Nach Art.8 des Gesetzes sollte die Unionsverfassung nur noch insoweit gelten, als sie mit dem Gesetz vom 5. September nicht in Widerspruch trat. Das Gesetz löste den KVD auf, indem es den Obersten Sowjet der UdSSR als "höchstes Repräsentativorgan der Staatsgewalt der UdSSR" bezeichnete, das bisher der KVD gewesen war. Das 1988 eingeführte doppelstufige Repräsentationssystem²⁴⁰ war damit abgeschafft. Das Zweikammersystem des OS wurde beibehalten, aber an die Stelle des Nationalitätensowjets, der sich aus in den national-territorialen Wahlkreisen direkt gewählten Deputierten zusammengesetzt hatte, trat der Rat der Republiken (Republikssowjet), der aus Delegierten der Republikparlamente bestand. Gesetze des Unionsowjets bedurften der Zustimmung

²³⁷ Ved. SSSR 1991, Nr.35, Pos.1025; Nr.36, Pos.1033; Nr.37, Pos.1090.

²³⁸ Ved. SSSR 1991, Nr.37, Pos.1082. Als Verfassungsgesetz muß es bezeichnet werden, weil es vom KVD der UdSSR mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen 2/3-Mehrheit angenommen wurde und die Verf.1977 – diesmal ohne Änderung ihres Wortlauts – revidierte. Über die Entwicklung, die das Unionsverfassungsrecht bis zu diesem Zeitpunkt, insbesondere durch die Verfassungsrevisionen vom 1.12.1988, 14.3.1990 und 26.12.1990, genommen hatte, berichtet B. Meissner, Die sowjetische Unionsverfassung unter Gorbachev, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, NF Bd.40 (1991/92), 191–283.

²³⁹ Izvestija vom 2.9.1991.

²⁴⁰ Vgl. dazu Schweisfurth (Anm.38), 711 ff.

des Republiksovjets und konnten von den Republikparlamenten bei Widerspruch zur Republikverfassung suspendiert werden. Vom OS der UdSSR beschlossene Änderungen der Unionsverfassung bedurften für ihr Inkrafttreten der "Ratifikation" durch alle Republikparlamente. Der Republiksoviet allein war zuständig für die Zustimmung (Ratifikation) zu internationalen Verträgen der UdSSR. An die Stelle des Föderationsrates trat jetzt "auf interrepublikanischer Grundlage" der Staatsrat der UdSSR zwecks "abgestimmter Entscheidungen" von Fragen der Innen- und Außenpolitik; der Staatsrat setzte sich aus den Republikpräsidenten zusammen, der Präsident der UdSSR "leitet" nur seine Arbeit, seine Beschlüsse haben "verbindlichen Charakter". An die Stelle des "Komitees zur operativen Verwaltung der Volkswirtschaft der UdSSR" trat jetzt das "Interrepublikanische Wirtschaftskomitee", dem die "Koordinierung der Verwaltung der Volkswirtschaft" und die "Abstimmung" der Durchführung der Wirtschaftsreform obliegen sollten; er war ebenso wie die "Leiter der Allunionsorgane" gleichzeitig dem Präsidenten, dem Staatsrat und dem OS der UdSSR verantwortlich. Der Präsident der UdSSR und der Staatsrat leiteten die klassischen Ressorts der Union (Verteidigung, Außenministerium, Sicherheit und Rechtsordnung). Es gab danach also kein Ministerkabinett mehr, die Institution des Vizepräsidenten wurde aufgehoben.

Der hier wiedergegebene wesentliche Inhalt der Verfassungsrevision vom 5. September demonstriert überdeutlich, wie sich in der Staatsleitung der UdSSR das Gewicht ganz erheblich zugunsten der Republiken verschoben hatte.

Der weitere Abbau bzw. die Reorganisation betraf die Unionsverwaltung und hier vorrangig die Sicherheitsbehörden. Am 22. Oktober 1991 löste der Staatsrat das KGB der UdSSR auf²⁴¹. Am 27. November beschloß er die Reorganisation des Unions-Innenministeriums, das fortan nur noch die Tätigkeit der Republikinnenministerien bei der Verbrechensbekämpfung koordinieren sollte²⁴². Die Inneren Truppen dieses Ministeriums wurden in Interrepublikanische Innere Truppen umgewandelt und dem Staatsrat und Präsidenten der UdSSR unterstellt²⁴³. Diese Un-

²⁴¹ Ved. SSSR 1991, Nr.44, Pos.1239, und Nr.50, Pos.1411. Die Organisationsstrukturen des KGB in den Republiken wurden ihrer Jurisdiktion unterstellt. Als zentrale Unionsorgane wurden (aus Personal- und Sachmitteln des Unions-KGB) neu geschaffen ein Zentraler Nachrichtendienst, ein Interrepublikanischer Sicherheitsdienst für Koordinierungsaufgaben zwischen den Republik-KGBs und ein Komitee zum Schutz der Staatsgrenze der UdSSR.

²⁴² Ved. SSSR 1991, Nr.49, Pos.1388.

²⁴³ Ved. SSSR 1991, Nr.48, Pos.1368.

terstellung dürfte freilich schon weitgehend ins Leere gegangen sein, denn einige Republiken hatten eigenmächtig die auf ihren Territorien befindlichen Truppen und deren Einrichtungen ihrer Jurisdiktion unterstellt²⁴⁴.

Ein umfassender Abbau der Unionsbehörden erfolgte dann durch den Beschluß des Staatsrates der UdSSR vom 14. November 1991. Bis auf einige wenige, als "zwischenstaatliche Verwaltungsorgane" fortbestehende Ministerien wurden durch diesen Beschluß alle Unionsministerien und Unionsstaatskomitees aufgelöst²⁴⁵. Damit waren die Bastionen des "bürokratischen Kommandosystems", dem Gorbatschow in der Perestrojka den Kampf angesagt hatte, von den Republiken – denn deren Präsidenten bildeten ja den Staatsrat der UdSSR – geschleift worden. Die Übernahme der den Unionswirtschaftszweigministerien unterstellten und auf dem Gebiet Rußlands gelegenen Betriebe in die Staatsverwaltung der RSFSR zum 1. Januar 1992 hatte Präsident Jelzin schon während des Putsches am 20. August 1991 verfügt. Die Ukraine hatte die Übernahme der auf ihrem Territorium belegenen Unionsbetriebe noch früher, im Juni 1991, angeordnet²⁴⁶. Nach Auflösung der Unionsministerien konnten diese Betriebsübernahmen nun widerstandslos erfolgen.

Nach diesem "Rückbau" der Staatsorgane und -behörden der UdSSR war die ehemals so überdimensionierte ("aufgeblähte") Organisationsstruktur der UdSSR bloß noch ein tödlich geschwächter Torso. Nur noch wenige Wochen verblieben ihm bis zu seinem Exitus.

3. Die Dismembration: Der Untergang der UdSSR als Völkerrechtssubjekt

a) Zeitpunkt und Art des Untergangs

Beim Bekanntwerden des trilateralen Minsker "Abkommens über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" vom 8. Dezember 1991 (künftig: GUS-GründungsAbk) war der Eindruck entstanden, daß in diesem Zeitpunkt die UdSSR aufgehört habe zu bestehen²⁴⁷. Auch Gorbatschow meinte, das Minsker Abkommen erkläre "direkt das Ende

²⁴⁴ Für Rußland siehe Ved. RSFSR 1991, Nr.43, Pos.1405.

²⁴⁵ Ved. SSSR 1991, Nr.50, Pos.1421. Bestehen blieben u.a. noch das Außen-, Innen-, Verteidigungs-, Kultur-, Verkehrs- und Atomenergieministerium und für eine Übergangsperiode u.a. auch das Finanzministerium.

²⁴⁶ Ved. RSFSR 1991, Nr.34, Pos.1140, SPP USSR 1991, Nr.7, Pos.55.

²⁴⁷ So schrieb z.B. die FAZ vom 10.12.1991: "Die Präsidenten der drei slawischen Republiken ... hatten in einer gemeinsamen Erklärung die Sowjetunion für tot erklärt". "Seit

der Existenz der UdSSR”²⁴⁸. Dieser Eindruck dürfte dadurch entstanden sein, daß in mehreren Artikeln des Abkommens von der “ehemaligen (russ.: *byvsij*) UdSSR” die Rede war; auch hatten sich die Unterzeichnerstaaten in der Präambel einleitend als Gründerstaaten der UdSSR bezeichnet, woraus geschlossen werden konnte, daß sie das Recht in Anspruch nahmen, allein über das Schicksal der UdSSR entscheiden zu können. Trotz der klar erkennbaren politischen Absicht der Minsker Trojka, das Ende der UdSSR herbeizuführen, ergibt sich aus dem Abkommen selbst und ihrem nachfolgenden Verhalten jedoch, daß mit dem 8. Dezember 1991 von den GUS-Gründerstaaten dieses Ende noch nicht als rechtlich bereits vollendet angesehen worden und auch tatsächlich noch nicht eingetreten war: denn in dem Abkommen “konstatieren” die drei slawischen Gründerstaaten der UdSSR, “daß die UdSSR als Völkerrechtssubjekt und als geopolitische Realität ihre Existenz beendet”; es heißt nicht “beendet hat” oder “wird beendet”, der Gebrauch des Präsens sollte anzeigen, daß die UdSSR sich noch im Status eines *moriturus* befindet²⁴⁹. Bemerkenswert ist zusätzlich, daß sich die Feststellung der Existenzbeendigung der UdSSR nur in der Präambel, nicht im operativen Teil des Abkommens befindet, mithin gar nicht als trilaterale Vereinbarung über das Ende der UdSSR verstanden werden konnte. Nach Art.14 Abs.2 GUS-Gründungs-Abk “wird die Tätigkeit der Organe der ehemaligen UdSSR auf den Territorien der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beendet”; d.h. die bloß territoriale Begrenzung der Tätigkeit der Staatsorgane der UdSSR implizierte (noch) ihren Fortbestand. Nach Unterzeichnung des GUS-Gründungs-Abk verloren zwar die Abgeordneten des Unionssowjets aus den GUS-Gründungsstaaten ihren Abgeordnetenstatus, sie nahmen aber noch als Beobachter an der Arbeit des Unionssowjets teil, d.h. dieses Unionsorgan wird als noch existent angesehen²⁵⁰. Daß Rußland mit dem Minsker Abkommen die Union noch nicht für beendet ansah, ging insbesondere dar-

dem Spätsommer lebt die Sowjetunion nicht mehr; aber nun haben Rußland, die Ukraine und Weißrußland sie gemeinsam begraben”.

²⁴⁸ Izvestija vom 10.12.1991, und FAZ vom 11.12.1991.

²⁴⁹ Die englische Übersetzung in ILM 31 (1992), Nr.1, 143 (die GUS-Gründerstaaten “hereby declare that the Union of Soviet Socialist Republics as a subject of international law and a geopolitical reality no longer exists”) verfälscht und sinnenstellt den russischen Originaltext vollkommen. Auch in der FAZ vom 10.12.1991, 1, wurde dieser Präambelpassus falsch ins deutsche Perfekt übersetzt; die dpa-Übersetzung auf S.3 gibt entsprechend dem Original den Passus im Präsens wieder.

²⁵⁰ So jedenfalls die weißrussischen Abgeordneten, siehe Ved. SSSR 1991, Nr.51, 1968. Die ukrainischen Deputierten hatten seit der Neukonstituierung des Unionssowjets nach dem Gesetz vom 5.9.1991 von Anfang an nur als Beobachter teilgenommen.

aus hervor, daß der OS der RSFSR am 12. Dezember 1991 gleichzeitig mit der Zustimmung (“Ratifikation”) zum GUS-GründungsAbk den Unionsgründungsvertrag von 1922 durch einen besonderen Beschluß kündigte²⁵¹. Mit dieser Kündigung trat Rußland aus der UdSSR aus, das wäre nicht erforderlich gewesen, wenn die Union mit Inkrafttreten des GUS-GründungsAbk als beendet angesehen worden wäre.

Das Minsker Abkommen ist ein offenes Abkommen, insbesondere “offen für den Beitritt aller Mitgliedstaaten der ehemaligen UdSSR” (Art.13 Abs.2). Der Vorwurf, in Minsk habe nur ein “slawischer Bund” gegründet werden sollen, war daher von Anfang an unbegründet. Nichtsdestotrotz waren die nach Minsk nicht eingeladenen nichtslawischen Republikführer über den trilateralen Alleingang schwer verstimmt, nur mit den übrigen Republiken zusammen könne über das Ende der UdSSR entschieden werden²⁵². Diese Entscheidung fiel in der kazachischen Hauptstadt Alma-Ata. Dort wurde die Existenz der UdSSR am 21. Dezember 1991 juristisch beendet. In der von elf Republikpräsidenten – die schon sezessionierten baltischen Staaten und Grusinien waren nicht zugegen – am 21. Dezember 1991 unterzeichneten Deklaration hieß es: “Mit der Bildung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten beendet die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken ihre Existenz”²⁵³. Anders als im GUS-Gründungsabkommen befindet sich dieser Passus im operativen Teil der Deklaration und stellt damit eine Vereinbarung ihrer Unterzeichnerstaaten über die Auflösung der UdSSR dar. Der Vertragscharakter der Deklaration ist von niemandem in Frage gestellt worden. Was den Zeitpunkt des juristischen Endes der UdSSR betrifft, wäre auch die Frage müßig, wann denn im Sinne der Deklaration von Alma-Ata die “Bildung” der GUS erfolgt sei – am 8. Dezember in Minsk oder am 21. Dezember in Alma-Ata, denn fest steht, daß die rechtliche Vereinbarung über das Ende der UdSSR erst in Alma-Ata getroffen wurde, und zwar ohne Rückdatierung auf den 8. Dezember 1991. Mithin ist als Untergangsdatum der UdSSR der 21. Dezember 1991 anzusehen.

Die Deklaration von Alma-Ata vom 21. Dezember 1991 stellt den *contrarius actus* dar, mit dem die Deklaration und der Vertrag über die Gründung der UdSSR vom 30. Dezember 1922 aufgehoben worden sind.

²⁵¹ Ved. RSFSR 1991, Nr.51, Pos.1798 und 1799.

²⁵² Vgl. das Interview des kazachischen Präsidenten N. Nazarbaev in Izvestija vom 10.12.1991.

²⁵³ Texte in Ross.Gaz. vom 24.12.1991, und in Izvestija vom 23.12.1991, deutsche Übersetzung der Dokumente von Alma-Ata in FAZ vom 23.12.1991.

Infolge dieses Aktes ist die UdSSR durch Dismembration ihrer bis dahin noch vorhandenen Gliedrepubliken als Völkerrechtssubjekt untergegangen, während die Gliedrepubliken selbst gleichzeitig und endgültig den Status völkerrechtsunmittelbarer Staaten erreichten.

b) Die Verfassungsmäßigkeit der Beendigung der UdSSR

Nach dem Abkommen von Minsk ist von Gorbatschow erklärt worden, über die Beendigung der UdSSR könnten nicht drei Republikchefs allein, sondern nur alle Republiken gemeinsam entscheiden, einzelne Republiken hätten nur das Recht auf Austritt aus der Union, der KVD müsse zu dieser Frage einberufen werden²⁵⁴. Ein Korrespondent westlicher Zeitungen in Moskau schrieb sogar, in Minsk sei im "ungebrochenen Nomenklatura-Geist der Breschnjew-Ära", in der "politisches Faustrecht und Willkür der jeweils stärksten Machthaber" gegolten habe, ein Staatsstreich, "ein kalter Putsch inszeniert" worden²⁵⁵.

Daß nicht drei Republiken allein das Ende der UdSSR beschließen könnten, war sicher zutreffend. Gorbatschows Stellungnahme verkannte jedoch die rechtliche Tragweite des Minsker Abkommens, das ja keinen Rechtsakt zur Auflösung der UdSSR darstellte, obgleich es politisch darauf abzielte. Der KVD war zur Zeit des Minsker Abkommens kein Verfassungsorgan der UdSSR mehr, er war durch das (Verfassungs-)Gesetz vom 5. September 1991 aufgelöst worden; seine Einberufung, nicht umgekehrt seine Nichteinberufung, wäre nach der seit dem 5. September 1991 bestehenden rechtlichen Verfaßtheit der Union verfassungswidrig gewesen.

Allerdings hatten in Minsk die drei slawischen Republiken als Gründerstaaten der Union sich "berechtigt" gesehen, "die Frage ihrer Kündigung zu stellen"²⁵⁶. So siegte in Minsk und endgültig in Alma-Ata der "Vertragscharakter" der UdSSR über den "Verfassungscharakter" – ein "Paradigma-Wechsel", den die Anhänger der Unionsstaatlichkeit bis zum Schluß nicht wahrhaben wollten²⁵⁷. So erwies sich die UdSSR im Zeit-

²⁵⁴ Izvestija vom 10.12.1991. Der Vorsitzende des Republikowjets, Alimschanow, bezeichnete das Minsker Abkommen schlicht als verfassungswidrig, FAZ vom 11.12.1991.

²⁵⁵ U. Engelbrecht, "Ich habe gerade erst angefangen zu kämpfen". Nach dem Staatsstreich der drei Republikfürsten demonstriert Präsident Gorbatschow Entschlossenheit, in Der Tagesspiegel vom 10.12.1991.

²⁵⁶ So der weißrussische Staatschef St. Schuschkekewitsch, Izvestija vom 10.12.1991.

²⁵⁷ So wertete, auf dem Boden des Verfassungscharakters der Union stehend, der altkommunistische Deputierte Samarin in der vorletzten Sitzung des Unionsowjets "mit of-

punkt ihres Ablebens als das, was sie im Zeitpunkt ihrer Geburt gewesen war: ein Staatenbund. Der Staatenbundscharakter der Union hatte sich schon mit dem Verfassungsänderungsgesetz vom 5. September 1991 voll wiederhergestellt; der geradezu unschlagbare Beweis dafür ist die damals getroffene Regelung, wonach künftige Änderungen der Unionsverfassung der "Ratifikation" durch alle Unionsrepubliken bedürften. Damit hatte der Text der Unionsverfassung seine rechtliche Qualität verändert: Er war zum Text eines Staatenbundsvertrages mutiert. Durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß eines Bundesorgans konnte er nicht mehr verändert werden, sondern nur noch durch Konsens der Bundesmitglieder²⁵⁸. Die Republiken waren wieder rechtlich zu Herren der Union geworden und deshalb praktizierten sie nicht "politisches Faustrecht und Willkür", sondern übten ihre Kompetenz aus, über Sein oder Nichtsein der Union zu entscheiden; sie entschieden sich für das Nichtsein, indem die OS der GUS-Staaten mit ihrer Zustimmung zu den Vereinbarungen von Minsk und Alma-Ata ausdrücklich auch "den Vertrag über die Bildung der UdSSR vom 30. Dezember 1922 kündigten"²⁵⁹. Die Unionsorgane, weder in Minsk noch in Alma-Ata präsent, standen nicht nur politisch, sondern auch rechtlich machtlos vis-à-vis²⁶⁰.

c) Die "Aufhebung der Strukturen der ehemaligen UdSSR"

Zwischen Minsk und Alma-Ata, am 17. Dezember 1991, erklärten einige Volksdeputierte der UdSSR, die im GUS-GründungsAbk beschlossene "Liquidierung der gesamtstaatlichen Organe" sei rechtswid-

fen beleidigenden Ausfällen an die Adresse der drei Staatschefs" das Minsker Abkommen als einen Staatsstreich, Ross.Gaz. vom 27.12.1991.

²⁵⁸ Die qualitative Änderung der Unionsverfassung in einen Staatenbundsvertrag ist selbst von den verfassungsrechtlich (aber wohl nicht völkerrechtlich) qualifizierten Mitgliedern des KVA nicht erkannt worden, vgl. dazu deren "Erklärung" zu dem Gesetz vom 5.9.1991, durch das der "gefährliche Zustand eines Verfassungs- und Rechtsvakuumms" eingetreten sei, Ved. SSSR 1991, Nr.46, Pos.1308.

²⁵⁹ So die von den Vorsitzenden aller GUS-Parlamente anlässlich des Versuchs einiger ehemaliger Volksdeputierten der UdSSR, den KVD der UdSSR am 17.3.1992 wieder zu rekonstituieren, abgegebene Erklärung, Ross.Gaz.vom 14.3.1992.

²⁶⁰ Ohne den Begriff zu benutzen, berief sich der Sache nach Jelzin exakt auf den "Vertragscharakter" der Union, als er vor dem russischen Parlament zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des GUS-GründungsAbk Stellung nahm. Die Sowjetrepubliken hätten durch die Gründung der UdSSR 1922 "ihre staatliche Souveränität nicht verloren", das sei in allen Unionsverfassungen, einschließlich der letzten von 1977, bestätigt worden, deshalb sei der Schritt von Minsk "strikt gesagt im Rahmen der Verfassung von 1977 erfolgt", Ross.Gaz. vom 13.12.1991.

rig²⁶¹. Die Volksdeputierten hatten verkannt, daß nach dem Minsker Abkommen nur die Tätigkeit der Unionsorgane territorial eingeschränkt werden sollte. Erst in Alma-Ata wurde beschlossen, bevollmächtigte Vertreter der GUS-Staaten zu beauftragen, "Vorschläge über die Aufhebung der Strukturen der ehemaligen UdSSR" den Staatschefs zu unterbreiten²⁶². Viele der Unionsstrukturen waren ja schon vor dem Treffen von Minsk durch den Staatsrat der UdSSR aufgehoben worden. Nach Alma-Ata hob nun das Präsidium des OS der RSFSR das Oberste Gericht, das Oberste Arbitragegericht und die Staatsanwaltschaft der UdSSR auf²⁶³. Das Staatsoberhaupt der UdSSR, der Präsident Gorbatschow, erklärte seinen Rücktritt²⁶⁴. Das oberste Repräsentativorgan der UdSSR, der Unionsowjet, löste sich selbst auf. Das Gesetzblatt der UdSSR pflegte regelmäßig, Kurzberichte über die Sitzungen des Unionsparlamentes abzu drucken; der letzte Kurzbericht vom 26. Dezember 1991 schließt mit dem lakonischen Satz: "Der Oberste Sowjet der UdSSR beendete seine Tätigkeit"²⁶⁵.

Ein Versuch einer "Initiativgruppe" ehemaliger Volksdeputierter, den KVD der UdSSR am 17. März 1992 wieder zu rekonstituieren, scheiterte kläglich. Von den 2.250 ehemaligen Volksdeputierten hatten sich nur wenig mehr als 200 in Woronowo, einem Dorf in der Nähe von Moskau, im Kultursaal der örtlichen Kolchose eingefunden. An einer zur Unterstützung dieses Treffens organisierten Demonstration auf dem Manegeplatz in Moskau beteiligten sich "einige zehntausend" Personen. In einer Erklärung der Parlamentsvorsitzenden der GUS-Staaten wurde dieser Versuch einer "Reanimation der natürlich abgestorbenen Organe der ehemaligen UdSSR" zutreffend als rechtswidrig charakterisiert; das Präsidium des russischen OS sah darin "einen Anschlag auf die Souveränität Rußlands" und forderte den russischen Generalstaatsanwalt auf, "die gesetzeswidrige Tätigkeit zur Wiederbegründung der Strukturen der ehemaligen UdSSR" zu unterbinden²⁶⁶.

²⁶¹ Ved. SSSR 1991, Nr.52, Pos.1490. Es waren nur einige Volksdeputierte, nicht der Unionsowjet als solcher, er war durch Auszug der Deputierten aus den GUS-Gründerstaaten bereits beschlußunfähig geworden.

²⁶² Vgl. Ziff.2 des "Abkommens über die Koordinierungsinstitute der GUS" in Izwestija vom 23.12.1991.

²⁶³ Ved. RSFSR 1992, Nr.2, Pos.74 und 67.

²⁶⁴ Rücktrittserklärung Gorbatschows in Ross.Gaz. vom 26.12.1991, deutsch in FAZ vom 27.12.1991.

²⁶⁵ Ved. SSSR 1991, Nr.52, 2015.

²⁶⁶ Siehe Ross.Gaz. vom 14.3.1992 und 6.3.1992. Die Versammlung in Woronowo erklärte "alle sich auf die Gründung der GUS beziehenden Beschlüsse für nichtig" und Gor-

*IX. Die neuen Staatenverbindungen zwischen den ehemaligen
Unionsrepubliken der UdSSR*

Mit dem Untergang der UdSSR als Völkerrechtssubjekt war das staatsrechtliche Band zwischen ihren Unionsrepubliken aufgelöst; diese waren zu unabhängigen Staaten geworden, deren Beziehungen untereinander nunmehr grundsätzlich vom allgemeinen Völkerrecht bestimmt werden. Schon in den bilateralen interrepublikanischen Staatsverträgen²⁶⁷, dann im GUS-GründungsAbk sowie nochmals in einer besonderen Minsker Deklaration vom 14. Februar 1992²⁶⁸ haben die ehemaligen Unionsrepubliken zum Ausdruck gebracht, daß ihre Beziehungen zueinander von den allgemein anerkannten Grundsätzen und Normen des Völkerrechts, der Satzung der Vereinten Nationen und der KSZE-Schlußakte bestimmt würden. Die mit den interrepublikanischen Staatsverträgen seit dem Herbst 1990 angestrebte Umqualifizierung der staatsrechtlichen Beziehungen in völkerrechtliche hat sich nunmehr vollendet²⁶⁹.

Uno actu mit der Auflösung des staatsrechtlichen Bandes begannen die unabhängigen Staaten, spezielle völkerrechtliche Vertragsbeziehungen untereinander herzustellen. Sie hatten damit aber bereits zur Zeit des Bestehens der UdSSR begonnen, wofür die interrepublikanischen Staatsverträge seit Herbst 1990 Zeugnis ablegen.

1. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten – GUS

a) Gründung und Entwicklung der GUS bis Mai 1992 – Gründungsdokumente und Beteiligte

Das Dreiertreffen in Beloveschkaja Puschtscha am 8. Dezember 1991 war wegen seiner Exklusivität und Geheimhaltung für viele ein überra-

batschow für alle Folgen seines Rücktritts als Präsident der UdSSR für verantwortlich, Ross.Gaz. vom 18.3.1992, Ved. RF 1992, Nr.12, Pos.655.

²⁶⁷ Vgl. dazu oben S.596 ff.

²⁶⁸ Text in Ross.Gaz. vom 19.2.1992.

²⁶⁹ Am 4.4.1992 wies der Präsident der RF das Außenministerium an, mit GUS-Staaten Gespräche über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu beginnen (Ved. RF 1992, Nr.17, Pos.928). Bis Ende April 1992 hatte Rußland mit allen übrigen vierzehn Nachfolgestaaten der UdSSR diplomatische Beziehungen aufgenommen, Botschafter waren aber bis dahin nur für die Ukraine, Weißrußland, Armenien und die baltischen Staaten ernannt, Botschaften selbst aber noch in keiner Hauptstadt dieser Staaten eröffnet worden, vgl. das Interview mit V. Savel'ev, Abteilungsleiter im russischen Außenministerium, Ross.Gaz. vom 20.4.1992.

sches Ereignis. Indessen wurden die ersten "Ziegel" für das Fundament der GUS schon ein Jahr zuvor in Gestalt des russisch-ukrainischen Vertrages vom 19. November 1990 gelegt, laut dessen Präambel sich die Parteien von dem Bestreben hatten leiten lassen, "eine Gemeinschaft souveräner Staaten zu entwickeln"²⁷⁰. Insofern war die Idee einer GUS im Dezember 1991 in der Tat nicht mehr brandneu²⁷¹. Daraus mag man schließen, daß die Unionsvertragsverhandlungen in Nowo-Ogarjowo russischerseits den Charakter von Scheinverhandlungen hatten²⁷², deren Ergebnisse Rußland nach dem ukrainischen Unabhängigkeitsreferendum am 1. Dezember 1991 politisch gerechtfertigt beiseite schieben konnte, hatten doch die an Nowo-Ogarjowo II Beteiligten gemeinsam erklärt, sie könnten sich eine Union ohne die Ukraine nicht vorstellen. Wollte man überhaupt, und zwar auch unter Beteiligung der Ukraine, noch einen gewissen Zusammenhalt zwischen den unabhängig gewordenen Staaten aufrechterhalten, kann man dem Minsker Exklusivtreffen die politische Konsequenz aus der entstandenen Unionsvertragsmisere nicht absprechen; hätte man die noch unionsvertragswilligen mittelasiatischen Republiken sofort hinzugezogen, hätte man sich in Minsk wahrscheinlich ergebnislos und zerstritten getrennt. So aber konnten "Nägel mit Köpfen gemacht" werden.

Die Gründung der GUS vollzog sich in mehreren Stufen.

Die Dokumente von Minsk vom 8. Dezember 1991 (Minsk I)

In Minsk wurden drei Dokumente unterzeichnet²⁷³. In einer Deklaration der drei Staatschefs Weißrußlands, Rußlands und der Ukraine wurde

²⁷⁰ Ved. RSFSR 1990, Nr.27, Pos.353, und in Ross.Gaz. vom 25.1.1991.

²⁷¹ Vgl. dazu das Interview des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des russ. OS, E. Koschokin, "Das Fundament der GUS wurde schon im Jahre 1990 gelegt", in Ross.Gaz. vom 28.1.1992. Vor der "Ratifizierung" des GUS-GründungsAbk im russischen Parlament sagte Jelzin, daß dessen Grundsätze schon ein Jahr zuvor bei Verhandlungen über ein Viererabkommen zwischen den drei slawischen Republiken und Kazachstan abgestimmt gewesen wären, man habe aber damals noch davon Abstand genommen, das Viererabkommen abzuschließen, Ross.Gaz. vom 13.12.1992.

²⁷² Dieser Schluß wurde gewissermaßen von Jelzin selbst in seiner Fernsehansprache am 30.12.1991 bestätigt, in der er u.a. sagte: "Noch am 20. August bestand die reale Möglichkeit, den Unionsvertrag zu unterzeichnen. Der Putsch versetzte ihm einen Todesstoß", Ross.Gaz. vom 31.12.1991.

²⁷³ Russ. Texte in Ross.Gaz. vom 10.12.1991, Text des GUS-GründungsAbk auch in Narodnyj Deputat 1992, Nr.1, 12-14; deutsche Übersetzung bzw. Inhaltsangaben in FAZ vom 10.12.1991; englische Übersetzung in ILM 31 (1992), Nr.1, 142-146.

die "Bildung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" verkündet und dieser Schritt begründet. In Art.1 des vierzehn Artikel umfassenden "Abkommens über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" heißt es: Die Vertragsparteien "bilden die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten". Art.7 zählt die Politikfelder auf, die "zur Sphäre ihrer gemeinsamen Tätigkeit gehören", die "auf gleichberechtigter Grundlage über allgemeine Koordinierungsinstitute der Gemeinschaft" realisiert werden soll. Nach Art.10 behält sich jede Vertragspartei das Recht vor, durch einfache Unterrichtung der übrigen die Geltung des Abkommens oder einzelne seiner Artikel zu suspendieren. Nach Art.13 ist der Beitritt anderer Staaten, insbesondere "aller Mitgliedstaaten der ehemaligen UdSSR" offen. Bei dem dritten Dokument handelt es sich um eine die wirtschaftliche Zusammenarbeit betreffende Erklärung der Regierungschefs der drei Staaten.

Die Dokumente von Alma-Ata vom 21. Dezember 1991 (Alma-Ata I)

Bei einem Treffen in der turkmenischen Hauptstadt Aschchabad am 13. Dezember 1991 zogen die Präsidenten der fünf mittelasiatischen Republiken aus dem für sie – diplomatisch formuliert – "unerwarteten" *fait accompli* von Minsk eine positive Konsequenz: sie beschlossen, sich der GUS als gleichberechtigte Gründungsmitglieder anzuschließen²⁷⁴. Armenien, Azerbajdschan und Moldau nahmen dieselbe Position ein. So kam es zu dem Treffen der elf Staatschefs in Alma-Ata. Dort wurden sechs Dokumente veröffentlicht²⁷⁵.

Für den Kreis der Beteiligten an der GUS grundlegend ist das Protokoll zum Minsker Abkommen vom 8. Dezember 1991. Danach "bilden" die eingangs des Protokolls genannten elf Republiken "auf gleichberechtigter Grundlage und als Hohe Vertragschließende Seiten die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten"; das Protokoll bestimmt weiter, daß das Minsker GUS-GründungsAbk für jede vertragschließende Partei mit dessen Ratifizierung in Kraft tritt, daß weitere, die Zusammenarbeit regelnde Dokumente ausgearbeitet werden würden und daß das Protokoll integrierender Bestandteil des Gründungsabkommens sei. Vom seinerzeitigen

²⁷⁴ Konferenzbericht in Der Tagesspiegel vom 14.12.1991, Text der Fünfer-Erklärung von Aschchabad vom 13.12.1991 in Ross.Gaz. vom 17.12.1991.

²⁷⁵ Russ. Texte in Ross.Gaz. vom 24.12.1991, in Izvestija vom 23.12.1991, und z.T. in Narodnyj Deputat 1992, Nr.1, 16–17; deutsche Übersetzungen bzw. Inhaltsangaben in FAZ vom 23.12.1991; deutscher Text der Alma-Atinsker Deklaration in Wostok (früher SUH) 1992, Heft 1 Beilage S.I; englische Übersetzung in ILM 31 (1992), Nr.1, 147–154.

stellvertretenden russischen Regierungschef G. Burbulis wurde dazu gesagt, das Protokoll sei "die annehmbarste Form des Beitritts der acht unabhängigen Staaten" zur GUS gewesen²⁷⁶. Juristisch gesehen sind die acht Staaten jedoch nicht entsprechend der Beitrittsklausel des GUS-Gründungsabkommens "beigetreten". Dadurch daß das Protokoll zum integrierenden Bestandteil des Minsker Gründungsabkommens erklärt wurde, sind die acht Staaten, der Forderung von Aschchabad gemäß, (Mit-)Gründerstaaten der GUS geworden. Diese Form des "Beitritts" zur GUS war ein Entgegenkommen der slawischen Republiken und diente der Beseitigung der Verstimmung der nach Minsk nicht Eingeladenen.

Die Alma-Atinsker Deklaration enthält neben der Vereinbarung über das Ende der UdSSR im wesentlichen Grundsatzabsprachen, die dann in weiteren Dokumenten von Alma-Ata oder auch später spezifiziert wurden. So wurde in dem Abkommen über Koordinierungsinstitute der GUS die Einsetzung eines Rats der Staatschefs und eines Rates der Regierungschefs vereinbart. Vereinbarungen über die gemeinsame Kernwaffenpolitik und die Verfügung über die Kernwaffen der ehemaligen Sowjetunion wurden in einem besonderen Viererabkommen zwischen den drei slawischen Staaten und Kazachstan getroffen. Ein weiteres Protokoll "beauftragt(e)" Marschall Schaposchnikow mit dem Kommando über die (noch einheitlichen) Streitkräfte und ein Beschluß des Rats der Staatschefs betraf Rechtsnachfolgefragen der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen.

Die Dokumente von Minsk vom 30. Dezember 1991 (Minsk II)

In Minsk schlossen die nunmehr elf GUS-Staaten ein Abkommen über die strategischen Nuklearstreitkräfte, in dem sie "die Notwendigkeit eines vereinten Kommandos über die strategischen Streitkräfte und der Aufrechterhaltung einer einheitlichen Kontrolle über die Kernwaffen und über andere Arten von Massenvernichtungswaffen anerkennen" (Art.3). In einem Abkommen "über Streitkräfte und Grenztruppen" bestätigten sich die GUS-Staaten gegenseitig das Recht auf eigene Streitkräfte, vereinbarten, die Frage der Verwaltung von "Streitkräften allgemeiner Zweckbestimmung" zu prüfen und zu entscheiden und ernannten einen Oberkommandierenden der Grenztruppen. Dabei war man übereingekommen, daß jeder Staat selbst entscheide, ob er konventionelle Streitkräfte unter eigenem Kommando führen oder sie einem vereinten Kommando unter-

²⁷⁶ Izvestija vom 23.12.1991.

stellen wolle; die Ukraine, Azerbajdschan und Moldau haben sich in Minsk für ein eigenes Kommando ausgesprochen, die übrigen GUS-Staaten entschieden sich (zunächst einmal) für ein vereintes Kommando²⁷⁷.

In einem weiteren Abkommen vereinbarten die GUS-Staaten – mit Ausnahme der Ukraine – ihre “gemeinsame Tätigkeit bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums” (GUS-WeltraumAbk). Schließlich wurde in Minsk auch ein Interimsabkommen über die in Alma-Ata beschlossenen GUS-Koordinierungsinstitute, den Rat der Staatschefs und den Rat der Regierungschefs, unterzeichnet; auf Beschluß dieser (Haupt-)Koordinierungsinstitute der GUS können nach Art.7 des Interimsabkommens auch ständige oder zeitweilige Arbeits- und Hilfsorgane gebildet werden. In einem Protokoll wurden die Außenminister der GUS-Staaten beauftragt, Vorschläge für Struktur und Finanzierung einer für die organisatorisch-technische Vorbereitung und Durchführung des Rats der Staatschefs und des Rats der Regierungschefs verantwortlichen Arbeitsgruppe zu unterbreiten²⁷⁸.

Dokumente von Moskau vom 16. Januar 1992

Die diesmal von den Staatschefs der GUS unterzeichneten Dokumente betreffen im wesentlichen eine grundsätzliche Einigung über die Aufteilung der Seestreitkräfte und andere Detailfragen der Streitkräfte. Außerdem wurde ein *pactum de contrahendo* darüber erzielt, in allernächster Zeit ein Abkommen über den Status der Streitkräfte auf den Territorien der GUS-Mitgliedstaaten zu schließen und es wurde ein Interimsstatut

²⁷⁷ So jedenfalls Jelzin zunächst auf einer Pressekonferenz nach den Minsker Beratungen, Ross.Gaz. vom 31.12.1991. Unter Berufung auf die Minsker Vereinbarungen hat sich Mitte März 1992 dann auch Rußland zu eigenen Streitkräften und zur Einrichtung eines russischen Verteidigungsministeriums entschlossen, seine eigenen Streitkräfte dabei aber zunächst dem Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte “operativ unterstellt”, siehe das entsprechende Präsidialdekret in Ross.Gaz. vom 17.3.1992. Mit Präsidialdekret “Über die Schaffung der Streitkräfte der Rußländischen Föderation” vom 7.5.1992 (Ved. RF 1992, Nr.19, Pos.1077) wurden die Streitkräfte dem Präsidenten Rußlands unterstellt.

²⁷⁸ Russ. Texte aller hier vorgestellten GUS-Vereinbarungen vom 30.12.1991 in Ross. Gaz. vom 1.1.1992. Deutscher Text des Abkommens über die strategischen Nuklearstreitkräfte in Wostok (früher SUH) 1992, Heft 1 Beilage S.III. In Ross.Gaz. vom 31.12.1991 wird in einer Liste der in Minsk unterzeichneten Dokumente auch ein “Abkommen der Staatschefs der GUS über das Eigentum der ehemaligen UdSSR im Ausland” genannt, der Text dieses Abkommens ist aber nicht zusammen mit den übrigen Dokumenten von Minsk veröffentlicht worden.

für die soeben genannte Arbeitsgruppe angenommen und ein Koordinator der Arbeitsgruppe ernannt²⁷⁹.

Dokumente von Minsk vom 14. Februar 1992 (Minsk III)

Auf diesem Treffen der Staatshäupter wurde ein Abkommen über den Status der strategischen Streitkräfte von zehn GUS-Staaten (außer Moldau) unterzeichnet. Es verankert in Art.2 Ziff.3 das *ius ad praesentiam* dieser Streitkräfte an ihren gegenwärtigen Dislozierungsorten und regelt im übrigen ihr *ius in praesentia*. Durch einen Beschluß der Staatshäupter wurde Marschall Schaposchnikow nunmehr zum "Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte der Gemeinschaft" "ernannt". Acht Staaten unterzeichneten ein Abkommen "über die Bildung eines einheitlichen Verteidigungshaushaltes und das Finanzierungsverfahren der Streitkräfte der Staaten der Gemeinschaft"; einige der Unterzeichnerstaaten gaben dazu (nicht veröffentlichte) Vorbehalte ab, Moldau unterzeichnete nicht, Aserbaidschan und die Ukraine gaben "Sondermeinungen" ab, wonach sie sich an der Finanzierung nur partiell beteiligen²⁸⁰. Sieben Staaten (außer Rußland, Armenien, Kasachstan, Tadschikistan) unterzeichneten ein Abkommen "über die Grundsätze der Versorgung der Streitkräfte der Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft" mit technischer Ausrüstung und alle elf GUS-Staaten ein Abkommen über soziale und rechtliche Garantien der Wehrdienstleistenden und der aus dem Wehrdienst Entlassenen. Wiederum acht GUS-Staaten (außer Ukraine, Aserbaidschan und Moldau) vereinbarten in einem weiteren Abkommen die Schaffung von "vereinigten Streitkräften allgemeiner Zweckbestimmung", die nach diesem Abkommen als (GUS-)Einheiten definiert werden, "die nicht zu den Strategischen Streitkräften der GUS gehören sowie eigene Streitkräfte der Teilnehmerstaaten, die mit deren Zustimmung dem Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte operativ unterstellt sind".

²⁷⁹ Texte der Vereinbarungen (eine Erklärung, zwei Abkommen und mehrere Protokolle) in Ross.Gaz. vom 18.1.1992. Vereinbart wurde, daß die Seekriegsflotte der ehemaligen UdSSR den strategischen Streitkräften der GUS eingegliedert wird bis auf einen "Teil der Streitkräfte der Schwarzmeerflotte", die den ukrainischen Streitkräften eingegliedert wird. Die Aufteilung der Schwarzmeerflotte und der Kaspischen Flottille soll in bilateralen Abkommen zwischen Rußland, der Ukraine und Aserbaidschan vereinbart werden. Die Seekriegsflotte führt die historische russische Andreasflagge (ein weißes Tuch mit zwei parallelen blauen Streifen). Vereinbart wurden in Moskau auch die Verteidigungsformeln für die strategischen und die Streitkräfte allgemeiner Zweckbestimmung.

²⁸⁰ Beide finanzieren nur einen Anteil zum Unterhalt der auf ihren Territorien stationierten Strategischen Streitkräfte.

Weitere in Minsk am 14. Februar 1992 von allen elf GUS-Staaten unterzeichnete Abkommen betreffen die wirtschaftliche Zusammenarbeit, so ein Abkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Jahre 1992, ein (sehr ausführliches) "Abkommen über die Koordination der zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Gebiet der Elektroenergetik der GUS" und ein "Abkommen über die Koordinierungsorgane des Eisenbahntransports der GUS". Schließlich wurden noch die oben erwähnte Deklaration über Völkerrechtsprinzipien, ein die Staatsbank der UdSSR betreffendes Protokoll, ein "Abkommen über die Rückführung kultureller und geschichtlicher Güter in ihre Ursprungsstaaten" sowie zwei weitere Erklärungen unterzeichnet²⁸¹.

Dokumente von Kiew vom 20. März 1992

Am 20. März 1992 trat der Rat der Staatschefs in Kiew zusammen; dort wurden einundzwanzig Dokumente, die meisten davon militärische und Sicherheitsfragen betreffend, mit unterschiedlichen Teilnehmerkreisen unterzeichnet²⁸².

Sieben GUS-Staaten (Armenien, Rußland, Weißrußland, Kazachstan, Kyrgystan, Tadschikistan, Usbekistan) schaffen nun die Rechtsgrundlagen für die Vereinigten Streitkräfte; nicht zum Teilnehmerkreis gehören jene GUS-Staaten, die sich schon auf dem Minsker Treffen am 30. Dezember 1991 für ein eigenes Kommando ausgesprochen hatten: die Ukraine, Azerbajdschan und Moldau; aber auch Turkmenistan beteiligt sich nicht. Unterzeichnet wurde ein "Abkommen über die Vereinigten Streitkräfte in der Übergangsperiode", die damit "geschaffen werden"; nach dem Abkommen gehören zu den Vereinigten Streitkräften die strategischen Streitkräfte nach dem Minsker Abkommen vom 30. Dezember 1991 sowie die "Streitkräfte allgemeiner Zweckbestimmung" nach dem Minsker Abkommen vom 14. Februar 1992. Nach einem weiteren Abkommen sollen die Organisation und Tätigkeit der Vereinigten Streitkräfte durch Abkommen zwischen den GUS-Staaten, durch Beschlüsse ihrer bevollmächtigten Organe, durch Normativakte der GUS-Staaten und auch durch Normativakte der ehemaligen UdSSR, die den vorgenannten Vereinbarungen und Beschlüssen nicht widersprechen, geregelt werden. Ein diesbezügliches Abkommen ist zwischen den sieben genann-

²⁸¹ Texte der Minsker Dokumente vom 14.2.1992 in Ross.Gaz vom 19.2.1992, vom 21.2.1992 und vom 24.2.1992.

²⁸² Texte der Kiewer Dokumente in Ross.Gaz. vom 25.3.1992.

ten GUS-Staaten in Kiew bereits unterzeichnet worden – das “Abkommen über die Grundsätze der Komplettierung der Vereinigten Streitkräfte der GUS und der Ableistung des Wehrdienstes in ihnen”. An dem “Abkommen über die Grundsätze der Versorgung der Streitkräfte der Teilnehmerstaaten der GUS mit Ausrüstung, Militärtechnik und anderen materiellen Mitteln und über die Organisation der wissenschaftlichen Forschungs- und Konstruktionsarbeiten” beteiligte sich außer den eben genannten sieben GUS-Staaten auch die Ukraine.

Von nur vier GUS-Staaten (Armenien, Kazachstan, Kyrgystan und Rußland) wurde in Kiew auch ein “Abkommen über den Status der Streitkräfte allgemeiner Zweckbestimmung der Vereinigten Streitkräfte in der Übergangsperiode” unterzeichnet, das, entsprechend dem schon in Minsk am 14. Februar 1992 unterzeichneten Statusabkommen über die strategischen Streitkräfte das *ius ad praesentiam* in den gegenwärtigen Dislozierungsorten verankert sowie Bestimmungen über das *ius in praesentia* enthält und hinsichtlich der Kommandostruktur festsetzt, daß die Führung dieser Streitkräfte vom “Kommandierenden der Streitkräfte allgemeiner Zweckbestimmung” ausgeübt wird, der seinerseits dem Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte der GUS unterstellt ist.

Geleitet von dem Minsker Interimsabkommen über die GUS-Koordinierungsinstitute vom 30. Dezember 1991 (Präambel) unterzeichneten die sieben genannten GUS-Staaten in Kiew ein “Abkommen über die Befugnisse der höchsten Organe der GUS in Verteidigungsfragen” (Kiewer OrganAbk); danach ist der Rat der Staatschefs das oberste Organ der Gemeinschaft in Verteidigungsfragen, während der Rat der Regierungschefs die Koordination der militär-wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinschaft wahrnimmt. Das Abkommen (Art.4) schafft auch zwei weitere Organe: den Rat der Verteidigungsminister der Teilnehmerstaaten und das Oberkommando der Vereinigten Streitkräfte der Gemeinschaft.

Derselbe Teilnehmerkreis der Abkommen über die Vereinigten Streitkräfte unterzeichnete auch Vereinbarungen, den Grenzschutz betreffend: Nach dem “Abkommen über den Schutz der Staatsgrenzen und der Meereszonen der Teilnehmerstaaten der GUS” (GUS-GrenzschutzAbk) wird der Schutz der Außengrenzen der GUS, d.h. der Grenzen zwischen GUS-Staaten und Nicht-GUS-Staaten, von den Grenztruppen der Gemeinschaft oder von eigenen Grenztruppen der Mitgliedstaaten ausgeübt. Die sieben Unterzeichnerstaaten dieses Abkommens unterzeichneten auch einen Beschluß (der GUS-Staatschefs) über die Schaffung eines “vereinten Kommandos der Grenztruppen”, einschließlich eines Statuts (*položenie*) für dieses “ständig wirkende Kollegialorgan der Grenztruppen der

Gemeinschaft und der eigenen Grenztruppen". Ein Abkommen über den Status der Grenztruppen wurde indessen nur von fünf Staaten (Armenien, Kazachstan, Kyrgystan, Rußland, Tadschikistan) unterzeichnet.

In Kiew nahmen die Staatschefs auch das Problem der Friedenserhaltung innerhalb der GUS in Angriff. Die Hinwendung zu diesem Problem ging auf eine Initiative Armeniens zurück, dessen Präsident Ter-Petrosjan am 19. Februar 1992 die Schaffung "zwischenstaatlicher Friedensstreitkräfte der GUS" vorgeschlagen hatte "als wirksamstes Mittel zur Gewährleistung der Sicherheit in der Region" (Berg-Karabach)²⁸³. An den diesbezüglichen Vereinbarungen beteiligten sich außer Turkmenistan alle GUS-Staaten.

In einer "Deklaration über die Unterlassung der Anwendung und der Androhung von Gewalt in den gegenseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten der GUS" bekennen sich diese zu Art.2 Ziff.4 SVN und zu den Normen über die friedliche Streitbeilegung im Rahmen der VN und der KSZE, sprechen sich gegen Waffenlieferungen in Konfliktgebiete, gegen den Waffendiebstahl durch Überfälle auf Militärobjecte aus und versprechen, sich der Organisation und Unterstützung irregulärer Streitkräfte, bewaffneter Banden und Söldner zu enthalten. Gewissermaßen einen ersten (Teil-)Anwendungsfall dieser Deklaration stellt die in Kiew verabschiedete Erklärung der zehn GUS-Staaten zur Lage in den linksseitigen Dnjestr-Regionen der Republik Moldau (Transnistrien) dar; darin wird die territoriale Integrität des "VN-Mitgliedstaates Moldau" zum "Eckstein" der Politik der (übrigen) GUS-Staaten gegenüber Moldau erklärt und es sollen Maßnahmen ergriffen werden, die die Einbeziehung von Bürgern der GUS-Staaten in den Transnistrien-Konflikt, Waffendiebstähle und den Transit von Konterbande und bewaffneten Verbänden verhindern.

Mit dem "Abkommen über Gruppen von Militärbeobachtern und Kollektivstreitkräften zur Friedenserhaltung in der GUS" (GUS-FriedenserhaltungsAbk) wurde der armenischen Initiative entsprechend die Rechtsgrundlage für einen Mechanismus zur Konfliktverhütung und -beilegung innerhalb der GUS geschaffen. Es sieht, mit Zustimmung der Konfliktparteien, den Einsatz von Militärbeobachtern und Kollektivstreitkräften unter einem interimistischen vereinten Kommando aus Vertretern der Teilnehmerstaaten vor. Das Abkommen ist ganz offensichtlich am Instrumentarium der Vereinten Nationen über friedenserhaltende Maßnahmen

²⁸³ In einer Fernsehansprache nach einem Bericht der Izvestija vom 20.2.1992.

orientiert²⁸⁴; es setzt die Grundzüge dieses Instrumentariums in regionales Völkerrecht um, wobei der Rat der GUS-Staatschefs funktionell die Rolle des VN-Sicherheitsrates spielt. Das Abkommen dürfte, zusammen mit der Deklaration, als "regionale Abmachung" im Sinne des achten Kapitels der SVN anzusehen sein. Ein erster Anwendungsfall des Abkommens wurde durch den in Kiew gefaßten Beschluß der Staatschefs vorbereitet, eine Beobachtergruppe und Friedensstreitkräfte nach Berg-Karabach zu entsenden, sofern Azerbajdschan und Armenien sich darüber einig werden; die GUS-Regierungschefs wurden bereits beauftragt, Vorschläge über die Zusammensetzung der Gruppe, ihre Finanzierung, materielle Ausstattung und ihren Rechtsstatus auszuarbeiten.

Schließlich wurden in Kiew am 20. März 1992 auch noch Rechtsnachfolgefragen betreffende Dokumente unterzeichnet; auf deren Inhalt wird in dem entsprechenden Abschnitt X unten einzugehen sein.

Die Dokumente von Alma-Ata vom 27. März 1992 (Alma-Ata II)

Diesmal trafen sich in Alma-Ata nicht die Staats- oder Regierungschefs, sondern die Parlamentsvorsitzenden der GUS-Staaten; entsprechend wurden Fragen der parlamentarischen Zusammenarbeit beraten. Diese hatten auch schon bei vorausgegangenen Treffen von Parlamentariern der GUS-Staaten auf der Tagesordnung gestanden. So wurde bereits bei einem Treffen in Minsk am 24. Januar 1992 eine Reihe von Vertragsentwürfen erörtert und z.T. abgestimmt: über die interparlamentarische Zusammenarbeit im Rechtswesen, über einen Rat der Parlamentsvorsitzenden der GUS-Staaten, über interparlamentarische Kommissionen, über einen interparlamentarischen Informationsdienst, über eine interparlamentarische Versammlung der GUS-Staaten, über die Angleichung der Wirtschaftsrechtsgesetzgebung, über die Schaffung eines Wirtschaftsgerichts der GUS-Staaten, über die Garantie der Bürgerrechte in den GUS-Staaten sowie über ein Rechtshilfeabkommen²⁸⁵. Die sofortige Verwirklichung aller dieser Vorschläge scheiterte bei einem Folgetreffen am 27. Februar 1992 im Moskau zunächst am Widerstand der Ukraine, Armeniens und Azerbajdschans; sie lehnten insbesondere die Schaffung einer interparlamentarischen Versammlung der GUS-Staaten als "etwas ver-

²⁸⁴ Vgl. dazu M. Bothe, nach Art.38, Friedenserhaltende Maßnahmen, in: Simma (Anm.142), 535 ff.

²⁸⁵ Vgl. dazu den Beschluß des Präsidiums des OS der RF vom 3.2.1992, Ved. RF 1992, Nr.7, Pos.321.

früht" ab. Unterzeichnet wurden in Moskau aber (außer von Moldau und Usbekistan) ein Abkommen über eine "Konsultativ-Konferenz" der Parlamentsvorsitzenden, ein "Abkommen über die interparlamentarische Zusammenarbeit im Rechtswesen", ein Protokoll über einen interparlamentarischen Informationsdienst, sowie ein Protokoll "über die Ausarbeitung multilateraler Akte". Vom stellvertretenden russischen Regierungschef S. Filatov wurden diese Vereinbarungen als erster, wenn auch noch schüchterner Schritt zu den Grundsätzen der Zusammenarbeit, "wie sie schon vom Europaparlament ausgearbeitet worden sind", bezeichnet; auch in bezug auf die interparlamentarische Zusammenarbeit brauche "das Fahrrad nicht nochmals erfunden zu werden"²⁸⁶.

Bei dem Treffen der Parlamentsvorsitzenden der GUS-Staaten in Alma-Ata am 27. März 1992 kam man wieder ein Stück weiter voran. Die Parlamentspräsidenten jener sieben GUS-Staaten (Rußland, Weißrußland, Armenien, Kazachstan, Kyrgystan, Usbekistan, Tadschikistan), die in Kiew sieben Tage zuvor die Vereinbarungen über die Vereinten Streitkräfte der GUS unterzeichnet hatten, unterzeichneten in Alma-Ata das "Abkommen über die Interparlamentarische Versammlung der Teilnehmerstaaten der GUS" und zugleich auch ein Protokoll der Konsultativ-Konferenz der Parlamentsvorsitzenden zur Vorbereitung der ersten Plenarsitzung der Interparlamentarischen Versammlung. Die Ukraine und Azerbajdschan (nicht aber Turkmenistan und Moldau) unterzeichneten zusammen mit den sieben anderen GUS-Staaten das "Abkommen über die Zusammenarbeit der Kommissionen und Komitees der Obersten Sowjets (der Parlamente) der Teilnehmerstaaten der GUS". Über das Statut des Interparlamentarischen Informationsdienstes konnte man sich am 27. März 1992 in Alma-Ata noch nicht einig werden; so wurde nur in einem Protokoll vereinbart, innerhalb des nächsten Monats eine Expertentagung nach Alma-Ata einzuberufen²⁸⁷.

²⁸⁶ Izvestija vom 28.2.1992, siehe auch Der Tagesspiegel vom 28.2.1992. Die Abkommen und Protokolle des Parlamentartreffens in Moskau am 27.2.1992 liegen dem Verfasser leider nicht im Wortlaut vor; vgl. dazu aber den Beschluß des Präsidiums des OS der Rußländischen Föderation vom 16.3.1992 (Ved. RF 1992, Nr.19, Pos.1036), wo die unterzeichneten bzw. verhandelten Abkommen aufgeführt sind.

²⁸⁷ Texte der Alma-Atinsker Abkommen und Protokolle vom 27.3.1992 in Ross.Gaz. vom 31.3. und 1.4.1992; vgl. dazu auch die Verfügung des Vorsitzenden des OS der RF vom 25.5.1992 über organisatorische Maßnahmen zur Durchführung der interparlamentarischen Zusammenarbeit in Ved. RF 1992, Nr.22, Pos.1213.

Die Dokumente von Taschkent vom 15. Mai 1992

In Taschkent wurden vier Dokumente unterzeichnet²⁸⁸. Das für den organisatorischen Ausbau der GUS wichtigste Dokument ist der "Vertrag über kollektive Sicherheit", der allerdings nur von sechs GUS-Staaten (Armenien, Kazachstan, Kyrgystan, Tadschikistan, Usbekistan und Rußland) unterzeichnet wurde. Dabei ist der Titel des Vertrages irreführend, denn ein System kollektiver Sicherheit wird nur in Art.1 des Vertrages angesprochen, wonach die Vertragsstaaten in unverzügliche Konsultationen eintreten werden, falls in Europa oder Asien ein solches System geschaffen werden sollte. Im übrigen ist der Vertrag seinen materiellen Bestimmungen nach ein solcher über kollektive Selbstverteidigung. Er enthält in Art.4 eine, offenbar in Anlehnung an die Beistandsklausel in Art.5 des Nordatlantikvertrages formulierte Beistandsklausel, wonach (Abs.1) "eine Aggression seitens eines Staates oder einer Staatengruppe" gegen einen der Teilnehmerstaaten des Vertrages "als Aggression gegen alle Teilnehmerstaaten des vorliegenden Vertrages angesehen wird", für welchen Fall "alle übrigen Teilnehmerstaaten ihm die erforderliche Hilfe, einschließlich militärischer, leisten werden"; die Beistandsklausel beruft sich ausdrücklich auf Art.51 der Satzung der Vereinten Nationen. Nach Art.8 Abs.2 des Vertrages soll aber das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen von dem Vertrag "nicht berührt" werden. Nach Art.3 des Vertrages wird auch ein Organ geschaffen: der "Rat für kollektive Sicherheit"; er setzt sich aus den Staatsoberhäuptern der Teilnehmerstaaten des Vertrages und dem Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte der GUS zusammen. Der Rat kann auch weitere Organe schaffen.

Von zehn GUS-Staaten (außer Moldawien) wurde des weiteren ein "Abkommen über die Benutzung des Luftraums" unterzeichnet, das die gemeinsame Nutzung des Luftraums der GUS-Staaten unter der Koordination des bestehenden Luftraumverwaltungszentrums regelt.

Zwei weitere Dokumente beziehen sich auf Rechtsverhältnisse zu Drittstaaten. Am "Abkommen in bezug auf Chemiewaffen" (Chemiewaffenabkommen) beteiligten sich neun GUS-Staaten (außer Ukraine und Weißrußland); danach "bestätigen" die Unterzeichnerstaaten die Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion aus dem Genfer Protokoll von 1925, die Rußland "auf sich nimmt", während die übrigen (chemiewaffenfreien) Nachfolgestaaten "die Möglichkeit eines Beitritts zum Genfer Protokoll prüfen werden". In einer von allen elf GUS-Staaten unterzeich-

²⁸⁸ Texte in Ross.Gaz. vom 23.5.1992.

neten "Erklärung über die Reduzierung der Streitkräfte der ehemaligen UdSSR" bestätigen sie ihre Absicht, diese Streitkräfte "in zwischen ihnen abgestimmten und den internationalen Vertragsverpflichtungen nicht widersprechenden Fristen zu reduzieren" und verpflichten sich, keine einseitigen Handlungen vorzunehmen, die die Erfüllung dieser Verpflichtungen vereiteln würden.

Sonstige Vorschläge zur Zusammenarbeit

Im Februar 1992 beschloß ein Treffen der Generalstaatsanwälte von vierzehn Nachfolgestaaten der UdSSR – auch die Generalstaatsanwälte der baltischen Staaten nahmen teil, nur Turkmenistan war nicht vertreten – ihren Staatspräsidenten und Parlamenten die Gründung eines "Rates der Generalstaatsanwälte der GUS" vorzuschlagen; auch der Abschluß eines Auslieferungsabkommens wurde von den meisten Teilnehmern des Treffens als unbedingt notwendig angesehen²⁸⁹. Mitte März 1992 behandelte der Rat der Regierungschefs eine Reihe von Vertragsentwürfen, u.a. über eine Zollunion und über ein Wirtschaftsgericht der GUS; Ende April 1992 berieten die Fachminister ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Bildungswesen, an dem sich Presseberichten zufolge alle elf GUS-Staaten beteiligen wollen²⁹⁰.

b) Aufgaben, Organe, Kompetenzen der GUS

Neben gegenseitigen Garantien der Menschenrechte und Achtung der Unverletzlichkeit bestehender Grenzen führt das GUS-GründungsAbk (Art.4, 6 und 7) eine breite Palette von Feldern der Zusammenarbeit an, die praktisch kein Gebiet staatlicher Tätigkeit ausläßt. Dabei wird aber nur für wenige Gebiete die Richtung der Zusammenarbeit angegeben (z.B. Abrüstung, Kürzung der Militärhaushalte, einheitliches Kommando über die strategischen Streitkräfte, Bildung und Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes, Bekämpfung des organisierten Verbrechens). Alles wird künftigen Verträgen überlassen, deren Abschluß die Gründerstaaten "für notwendig ansehen". Eine ganze Reihe derartiger

²⁸⁹ Izvestija vom 20.2.1992. Vgl. auch den Bericht über dieses Treffen in Ross.Gaz. vom 21.2.1992.

²⁹⁰ Izvestija vom 12.3. und 24.4.1992. Der russische Außenminister Kozyrev kündigte in seiner Rede vor dem russischen KVD am 18.4.1992 an, daß der Rat der Regierungschefs auf seiner nächsten Sitzung am 24.4.1992 in Kischinew weitere zwanzig Dokumente über die GUS-Zusammenarbeit beraten wolle, Ross.Gaz. vom 21.4.1992.

Verträge über die Zusammenarbeit der GUS-Staaten ist im ersten Vierteljahr der GUS-Existenz abgeschlossen worden, wie aus der obigen Liste der GUS-Dokumente ersichtlich ist.

Das GUS-GründungsAbk vermeidet den Begriff "Organe" und spricht nur, wie oben erwähnt, von "allgemeinen Koordinierungsinstituten der Gemeinschaft", über die die "gemeinsame Tätigkeit realisiert" werden soll, wobei es diese Institute nicht näher bezeichnet und auch nicht einrichtet. Dazu kommt es aber in der Folgezeit, wobei auch die Scheu vor dem Begriff "Organe" allmählich schwindet. Bis Ende Mai 1992 waren folgende "Institute" bzw. Organe der GUS geschaffen bzw. ihre Schaffung vereinbart worden:

– Die Hauptinstitute (oder -organe): Der Rat der Staatschefs und der Rat der Regierungschefs, beide in Alma-Ata konstituiert, wobei ersterer als "höchstes Organ der Gemeinschaft" bezeichnet wird. Nach dem Minsk-II-Interimsabkommen über diese Organe, in dessen Präambel die elf GUS-Staaten die Einrichtung von "zwischenstaatlichen und intergouvernementalen Instituten" generell als notwendig anerkennen, sind in den Hauptorganen die Staats- bzw. Regierungschefs aller GUS-Staaten vertreten. Nach Art.1 ist der Rat der Regierungschefs "für die Beratung prinzipieller Fragen, die mit der Koordinierung der Tätigkeit der Staaten der Gemeinschaft verbunden sind", zuständig; der Rat kann alle im GUS-GründungsAbk und in den zu dessen Fortentwicklung geschlossenen weiteren GUS-Abkommen vorgesehenen Fragen beraten, einschließlich der Probleme der Rechtsnachfolge. Nach Art.3 beraten beide Gremien "die wichtigsten inneren und äußeren Fragen". Beide Räte können "notwendigenfalls Beschlüsse fassen", wobei diese "im allgemeinen Einverständnis – durch Konsens" angenommen werden und jeder Staat in jeder Frage seine "Nichtinteressiertheit" erklären kann; diese Erklärung kommt, wie die bisherige Praxis zeigt, durch Nichtunterzeichnung des jeweiligen Ratsbeschlusses zum Ausdruck. Zur Frage der Verbindlichkeit dieser Beschlüsse schweigt das Interimsabkommen. Der Rat der Staatschefs soll mindestens zweimal jährlich, der Rat der Regierungschefs mindestens vierteljährlich zusammentreten, außerordentliche Sitzungen können aufgrund einer Mehrheitsinitiative einberufen werden, der Sitzungsvorsitz wechselt in der Reihenfolge des russischen Alphabets. Das Interimsabkommen sieht schließlich – in Minsk II noch nicht beschlossene – Verfahrensregeln vor.

Das Kiewer OrganAbk spezifiziert die Zuständigkeiten und Kompetenzen der GUS-Hauptorgane in Verteidigungsfragen. Danach ist der Rat der Staatschefs als "höchstes Gemeinschaftsorgan" u.a. zuständig für die Ausarbeitung der Militärpolitik, die Annahme der Militärdoktrin und

Nuklearstrategie, die Festsetzung des Bestandes und der Struktur der Vereinigten Streitkräfte; er faßt auch Beschlüsse über die Einführung und Aufhebung des Kriegszustandes in der ganzen Gemeinschaft und die Zurverfügungstellung von Kontingenten der Vereinigten Streitkräfte zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen. Der Rat der Regierungschefs ist u.a. zuständig für die Ausarbeitung von Rüstungsprogrammen (gemeinsam mit dem Oberkommando der Vereinigten Streitkräfte), die materialtechnische Versorgung der Vereinigten Streitkräfte, die Festsetzung der Wehrpflichtigenkontingente für die Vereinigten Streitkräfte.

Nach dem Kiewer GUS-GrenzschutzAbk (Art.4) ist der Rat der Staatschefs "oberstes Koordinierungsorgan der GUS" auf dem Gebiet des Grenzschutzes; der Rat der Regierungschefs koordiniert die "Maßnahmen" des Grenzschutzes.

Die Rolle des Rats der Staatschefs als "Sicherheitsrat" der GUS kommt darin zum Ausdruck, daß er nach dem GUS-FriedenserhaltungsAbk (Art.2) "die Funktionen und Aufgaben" bestimmt, die der GUS-"Gruppe zur Friedenserhaltung" gegebenenfalls übertragen werden.

– Der "Rat für kollektive Sicherheit" nach dem Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit ist mit dem Rat der GUS-Staatschefs solange nicht identisch, als dem Taschkenter Vertrag nicht alle GUS-Staaten beigetreten sind. Der "Rat für kollektive Sicherheit" ist zuständig für die Koordinierung der Tätigkeit der Teilnehmerstaaten im Rahmen des Vertrages, vor allem aber trifft er die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte im Falle der Aktualisierung der Beistandsklausel (Art.5 und 6 des Taschkenter Vertrages).

– Arbeits- und Hilfsorgane. Für deren Einsetzung sind nach Art.7 des Minsk-II-Interimsabkommens die Hauptorgane zuständig. Auf dem Moskauer GUS-Treffen am 16. Januar 1992 wurde eine vorläufige Geschäftsordnung der "Arbeitsgruppe zur organisatorisch-technischen Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen des Rats der Staatschefs und des Rats der Regierungschefs der GUS" beschlossen und die Arbeitsgruppe unter Leitung eines "Koordinators" eingesetzt.

– Der Rat der Verteidigungsminister der Teilnehmerstaaten. Dieser vom Kiewer OrganAbk (Art.4) geschaffene Rat ist zuständig für "die Wahrnehmung der Koordinierung des Militärwesens"; sein Statut soll erst noch vom Rat der Staatschefs bestätigt werden, so daß über die Kompetenzen des Rates noch keine näheren Angaben gemacht werden können. Im Kiewer OrganAbk (Art.2) ist aber schon bestimmt worden, daß der Rat der Verteidigungsminister das Vorschlagsrecht zur Ernennung des Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte der GUS, seines

Stellvertreter und des Generalstabschefs sowie des Kommandierenden der strategischen Streitkräfte hat²⁹¹.

– Die Organe der Vereinigten Streitkräfte der Gemeinschaft. Als höchstes Organ der Gemeinschaft in Verteidigungsfragen ernannt der Rat der Staatschefs den Oberkommandierenden, seinen Stellvertreter und den Generalstabschef der Vereinigten Streitkräfte, sowie den Kommandierenden der strategischen Streitkräfte und den Kommandierenden der Streitkräfte “allgemeiner Zweckbestimmung” (Art.2 Kiewer OganAbk); die Kommandierenden dieser Teilstreitkräfte sind dem Rat der Staatschefs und dem Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte der GUS unterstellt (Art.4 Ziff.2 des Minsk-III-Abkommens über den Status der strategischen Streitkräfte, Art.4 Ziff.1 des Kiewer Abkommens über den Status der Streitkräfte allgemeiner Zweckbestimmung).

Nach dem Minsk-II-Abkommen über die strategischen Streitkräfte wurde der Befehl zum Einsatz (generell) von Nuklearwaffen dem Präsidenten Rußlands übertragen, und zwar “in Abstimmung” mit den Staatschefs Weißrußlands, der Ukraine und Kazachstans sowie “in Konsultationen” mit den Staatschefs der übrigen GUS-Staaten²⁹². In dieser Funktion dürfte der Präsident Rußlands als “Organ” der GUS anzusehen sein²⁹³.

– Die Organe der Grenztruppen. Nach Art.4 GUS-GrenzschutzAbk wird ein “vereintes Kommando der Grenztruppen” gebildet, das die Beschlüsse der GUS-Hauptorgane zu realisieren und die Tätigkeit der Grenztruppen zu koordinieren hat. Dieses Koordinierungsorgan ist not-

²⁹¹ In seiner Rede vor dem russischen KVD am 18.4.1992 sagte der russische Außenminister Kozyrev, daß auch ein Rat der Wirtschaftsminister geschaffen worden sei, *Russ. Gaz.* vom 21.4.1992; ein diesbezügliches Dokument liegt dem Verfasser nicht vor.

²⁹² Das Alma-Atinsker Viererabkommen “über gemeinsame Maßnahmen in bezug auf Kernwaffen” hatte in Art.4 nur die Abstimmung der Einsatzentscheidung mit den Staatschefs der Kernwaffendislozierungsstaaten Ukraine, Weißrußland und Kazachstan vorgesehen. Diese Bestimmung wird nun als durch Art.4 des Minsker Abkommens über die strategischen Streitkräfte ersetzt anzusehen sein (Art.30 Abs.3 WVRK). Ergänzend bestimmte dann das Kiewer OrganAbk (Art.2), daß der Rat der Staatschefs “das Verfahren der Annahme eines Beschlusses über den Einsatz von Kernwaffen festsetzt”; an der grundsätzlichen Entscheidungszuständigkeit des Präsidenten Rußlands ist dadurch nichts geändert worden.

²⁹³ Es ist hier auf eine interessante Parallele hinzuweisen, bei der ebenfalls der Präsident eines Staates als Organ einer internationalen Organisation angesehen wurde: Im *Pershing-Urteil* des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 18.12.1984 wurde der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, weil er hinsichtlich der Freigabeentscheidung über den Einsatz der Mittelstreckenraketen mit einer besonderen Bündnisfunktion betraut war, “als besonderes Organ des Bündnisses betrachtet”, siehe BVerfGE 68, 92.

wendig, weil die Grenztruppen aus "Grenztruppen der Gemeinschaft" und aus "eigenen Grenztruppen" der GUS-Mitgliedstaaten bestehen. Die Führung der Grenztruppen der Gemeinschaft obliegt dem vom Rat der Staatschefs ernannten Oberkommandierenden der Grenztruppen. Seinem Statut zufolge ist das vereinte Kommando der Grenztruppen "das ständig wirkende Kollegialorgan der Grenztruppen der Gemeinschaft und der eigenen Grenztruppen". Das Statut listet die Aufgaben des vereinten Kommandos auf und bestimmt, daß seine Beschlüsse auf Konsensbasis zu fassen sind, falls kein Konsens erreicht wird, ist die Frage den GUS-Hauptorganen vorzulegen. Die Beschlüsse werden durch Befehle des Oberkommandierenden der Grenztruppen und der Kommandierenden der eigenen Grenztruppen verkündet.

– Der Elektroenergetische Rat der GUS und das Exekutivkomitee dieses Rates. Beide sind durch das GUS-Elektroenergie-Abkommen (Art.1 und Art.5) geschaffen worden. Im Rat sind alle Mitgliedstaaten vertreten; in dreizehn Ziffern bestimmt das Abkommen seine Aufgaben und Kompetenzen. Das Exekutivkomitee wird als "Arbeitsorgan" des Rates bezeichnet, m.a.W. es ist sein Sekretariat.

– Der Eisenbahntransportrat. Er ist durch das GUS-Eisenbahntransportabkommen (Ziff.1) geschaffen worden, setzt sich ebenfalls aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammen, ist zuständig für die Koordinierung des zwischenstaatlichen Eisenbahntransportes und befugt, ein Exekutivkomitee zu bilden. Das Statut des Eisenbahntransportrates ist auf dem Kiewer Treffen am 20. März 1992 durch ein Protokoll angenommen, aber nicht veröffentlicht worden.

– Der Zwischenstaatliche Weltraumrat, vereinbart im GUS-Weltraum-Abk von Minsk-II. Sein Statut soll noch durch Beschluß der Regierungschefs vereinbart werden. Nach Art.2 GUS-WeltraumAbk ist der GUS-Weltraumrat zuständig für die Realisierung "zwischenstaatlicher Programme" zur Erforschung und Nutzung des Weltraums, die von Bevollmächtigten der Teilnehmerstaaten des Abkommens aufgestellt werden. Soweit diese Programme militärischen Zwecken dienen, gewährleisten die Vereinigten Strategischen Streitkräfte ihre Durchführung (Art.3).

– Die "Koordinierungsinstitute" der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Über das zuerst geschaffene Institut, die Konsultativ-Konferenz der Parlamentsvorsitzenden, können nähere Angaben nicht gemacht werden, da die entsprechende Vereinbarung dem Verfasser nicht vorliegt. Die durch das Alma-Atinsker Abkommen vom 27. März 1992 geschaffene "Interparlamentarische Versammlung der GUS-Teilnehmerstaaten" setzt sich aus Parlamentsdelegationen zusammen, die von den Parlamen-

ten der GUS-Mitgliedstaaten aus ihren Reihen gebildet werden. Die Leiter der Parlamentsdelegationen bilden den "Rat der Versammlung", der für die Organisation ihrer Tätigkeit zuständig ist; die Versammlung kann weitere "Arbeitsorgane" schaffen. Ordentliche Plenarsitzungen der Versammlung sollen mindestens zweimal jährlich stattfinden, außerordentliche Sitzungen können vom Rat der Versammlung oder auf Vorschlag der Konsultativ-Konferenz der Parlamentsvorsitzenden einberufen werden. Die Versammlung ist ein "Konsultativinstitut zur Beratung von Fragen und zur Prüfung von Dokumentenentwürfen allgemeinen Interesses" (Art.1). Die Beratung bezieht sich auf Fragen, "die eine Abstimmung zwischen den (Abkommens-)Parteien verlangen". Die Versammlung hat das Recht, den Parlamenten der Abkommens-Staaten und den GUS-Hauptorganen Vorschläge zu unterbreiten. Die im Konsensverfahren zu fassenden Beschlüsse der Versammlung können in Form von Erklärungen, Ersuchen, Empfehlungen und Vorschlägen angenommen werden. Die Versammlung kann (den Parlamenten der GUS-Mitgliedstaaten "zur Nutzung in ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit" zuzuleitende) "empfehlende (Modell-)Gesetzgebungsakte" ausarbeiten – das ist die für die Herstellung eines einheitlichen GUS-Rechts- und Wirtschaftsraumes potentiell wohl bedeutsamste Kompetenz der Versammlung. Daß dies die Hauptaufgabe der Versammlung sein soll, geht aus dem Protokoll der Konsultativ-Tagung zur Vorbereitung der ersten Plenarsitzung der Interparlamentarischen Versammlung deutlich hervor; darin wird den Parlamenten der GUS-Vertragsstaaten des Abkommens über die Interparlamentarische Versammlung vorgeschlagen, Listen von "empfehlenden (Modell-)Gesetzgebungsakten" anzufertigen, und der Interparlamentarischen Versammlung selbst, anhand eines beigefügten, wirtschaftsrechtliche Materien betreffenden Katalogs möglicher Modell-Gesetzgebungsakte ein (erstes) Programm zur Vorbereitung solcher Akte aufzustellen. In diesem Katalog werden auch die möglichen Arten von "empfehlenden (Modell-)Gesetzgebungsakten" genannt: allgemeine Prinzipien, Hauptgrundlagen, Mustergesetz, Modellkodex, Grundbedingungen und Grundbestimmungen.

Die interparlamentarische Zusammenarbeit in der gesetzgeberischen Tätigkeit soll nach dem anderen Alma-Atinsker "Abkommen über die Zusammenarbeit der Kommissionen und Komitees der Obersten Sowjets (der Parlamente) der GUS-Teilnehmerstaaten" auch über diese erfolgen. Das Abkommen schafft jedoch keine besonderen Organe, sondern sieht nur "gemeinsame Sitzungen" von Mitgliedern der entsprechenden Parlamentsausschüsse vor, die auf Initiative dieser Parlamentsausschüsse oder

der Konsultativ-Konferenz der Parlamentsvorsitzenden einberufen werden. Die Parlamentsausschüsse können aber "zeitweilige gemeinsame Arbeits- und Expertengruppen" bilden. Die auf den gemeinsamen Sitzungen gefaßten Beschlüsse haben empfehlenden Charakter.

In Alma-Ata hat die Konsultativ-Konferenz der Parlamentsvorsitzenden die zuständigen Parlamentsausschüsse beauftragt, eine erste solche Arbeitsgruppe zu schaffen – die "interparlamentarische Kommission" zur Ausarbeitung von Empfehlungen über die abzustimmende Geld- und Kreditpolitik.

Was den "Interparlamentarischen Informationsdienst" anbelangt, wird man die Veröffentlichung seines in Ausarbeitung befindlichen Statuts abwarten müssen.

c) Rechtsnatur der GUS

Die an der GUS beteiligten Staaten sind aufgrund ihrer gemeinsamen Vergangenheit im "einheitlichen Bundesstaat" UdSSR alle miteinander subordinationsgeschädigt und unabhängigkeitsversessen. Andererseits sind sie aufgrund eben dieser gemeinsamen Vergangenheit und trotz Verschwindens des sie ehemals vereinigenden staatsrechtlichen Bandes auf vielfältige Weise faktisch (demographisch, sicherheitspolitisch, wirtschaftlich etc.) miteinander verknüpft. Daß sie eine rechtliche multilaterale Verknüpfung auch in der Zukunft zumindest versuchen wollen, zeigt die Gründung der GUS. Daß sie im Interesse ihrer Zusammenarbeit aber nicht die frisch gewonnene Souveränität gleich wieder auf den Opfertisch legen wollen, zeigt die GUS ebenfalls.

Was die GUS rechtlich nicht sein soll, haben die Beteiligten in der Alma-Atinsker Deklaration deshalb klar gesagt: sie "ist weder ein Staat noch ein überstaatliches Gebilde", das Letztere heißt: keine "supranationale" Organisation. Was sie aber sein soll, wurde in den bisherigen Dokumenten nicht definiert. Die Rechtsnatur der GUS erschließt sich daher nur aus dem Inhalt dieser Dokumente und der bisherigen Praxis.

Zunächst ist die Ansicht zurückzuweisen, daß es sich bei den GUS-Vereinbarungen um bloße Gentlemen's Agreements handle²⁹⁴. Das mag für einige Absprachen zutreffen, aber das GründungsAbk wie auch das Alma-Atinsker Viererabkommen wurden dem für zwischenstaatliche Ver-

²⁹⁴ Dies äußerte auf einer Pressekonferenz die russische Staatsrätin, G. Starowojtowa, die, wohl auch wegen dieser Bewertung der Vereinbarungen, der GUS keine große Zukunft gibt, Izvestija vom 24.2.1992.

träge geltenden Ratifikationsverfahren unterworfen²⁹⁵, sie haben ohne jeden Zweifel völkerrechtliche Vertragsqualität und sind für die beteiligten Staaten verbindlich. Das ist auch für die nachfolgenden Abkommen anzunehmen, die ihr Inkrafttreten bei Unterzeichnung vorsehen. Verbindlich sind, sofern die beteiligten Staatenvertreter nicht ihre "Nichtinteressiertheit" erklärt haben, wohl auch die Beschlüsse des Rats der Staatschefs und des Rats der Regierungschefs.

Durch das Minsker GUS-GründungsAbk wurde zunächst nicht mehr geschaffen als eine trilaterale Vertragsgemeinschaft. Aus der Taufe gehoben wurde nur ein nichtorganisierter Staatenbund, der aber durch die Bestimmung, daß die "gemeinsame Tätigkeit" über "allgemeine Koordinierungsinstitute der Gemeinschaft" realisiert werden solle, doch schon den Keim für einen künftigen organisatorischen Aufbau der Gemeinschaft in sich trug. Mit dem Alma-Atinsker Abkommen über die Schaffung eines Rats der Staatschefs als "höchstes Organ der Gemeinschaft" und eines Rats der Regierungschefs begann dieser Keim bereits zu sprießen. Mit der Ermächtigung dieser Hauptorgane durch das sie betreffende Minsk-II-Interimsabkommen, Arbeits- und Hilfsorgane einzurichten, wurde die Möglichkeit zum Ausbau der organisatorischen Substruktur der Gemeinschaft geschaffen, womit auf dem Moskauer GUS-Treffen am 16. Februar 1992 durch Einsetzung der Arbeitsgruppe für die organisatorisch-technische Durchführung der Sitzungen der Hauptorgane ein Anfang gemacht wurde. Diese Arbeitsgruppe könnte der Nukleus sein für ein künftiges Sekretariat der GUS.

Auf dem militärischen Sektor der Zusammenarbeit und den damit verknüpften Weltraumaktivitäten der GUS, auf dem Gebiet des Grenzschutzes, des Eisenbahntransportwesens und der Elektroenergie sowie auf dem Sektor der interparlamentarischen Zusammenarbeit sind in der oben geschilderten Form weitere "Koordinierungsinstitute" (Organe) geschaffen worden.

Schon knapp vier Monate nach Minsk I hat sich somit die GUS von einer ursprünglich bloßen Vertragsgemeinschaft zu einem organisierten Staatenbund oder – "moderner" gesagt – zu einer internationalen Organisation entwickelt. Die GUS ist ein Staatenbund auf der Basis strikter "souveräner Gleichheit"; bindende Mehrheitsentscheidungen oder Stimmengewichtung kennt sie nicht, bei der Beschlußfassung ist das Konsensprinzip die Regel. In der GUS manifestiert sich der Sieg der Konföderalisten über die Föderalisten und Supranationalisten.

²⁹⁵ Ratifikationsbeschlüsse des OS in Ved. RSFSR 1991, Nr.51, Pos.1798 und Ved. RF 1992, Nr.10, Pos.460; 1992, Nr.27, Pos.1563 (GUS-Friedenserhaltungsabk).

Die GUS hat, als internationale Organisation betrachtet, freilich ihre Besonderheiten. Sie besitzt kein ihre Aufgabengebiete, Organisationsstruktur und Finanzierung abschließend regelndes Gründungsstatut. Ihre "Verfassung" wird, wie die ersten Monate ihrer Existenz zeigten, durch "Vergemeinschaftung" als regelungsbedürftig selektionierter Aufgabengebiete sukzessive aufgebaut. Als Folge davon ist ihr Organisationsgrad noch gering. Abgesehen von den (politischen) Hauptorganen hat sie nur wenige, ausschließlich für ein Wirken auf einzelnen Aufgabengebieten zuständige Spezialorgane.

Ihr Recht erzeugt die GUS durch Beschlüsse der Hauptorgane und Vertragsschlüsse zwischen ihren Mitgliedstaaten. Da für jene das Interessiertheitsprinzip und für diese der Grundsatz der Vertragsfreiheit gilt, entsteht kein *corpus communis iuris gentium* der GUS-Staaten, in das sie alle immer gleichermaßen eingebunden wären, sondern ein multiples Geflecht von "Beschluss- und Vertragsgemeinschaften" mit prinzipiell variablen Teilnehmerschaften. Dieses Geflecht wird noch dadurch komplizierter und unübersichtlicher, daß einzelnen Abkommensteilnehmern "Individualartikel" gestattet werden, d.h. bestimmte Artikel werden doppelt formuliert und gelten in der Zweitfassung nur für den "Dissidenten"; so werden gewissermaßen Vertragsvorbehalte in die Vertragstexte selbst eingebaut²⁹⁶. Ein "Geflecht" stellt dieses Konglomerat von Rechtsnormen trotzdem dar, weil es auf der Basis der gemeinsamen Partnerschaft im GUS-GründungsAbk erzeugt wird. Es mag wohl diese Form der Rechts-erzeugung und ihr Ergebnis variabler rechtlicher Bindungen zwischen den GUS-Staaten sein, die den KVD der Russischen Föderation veranlaßt haben, die GUS als "eine neue rechtliche und politische Form einer freiwilligen Vereinigung souveräner Staaten" zu bezeichnen²⁹⁷. Der russische Außenminister Kosyrev sprach in seiner diesem Beschluß des KVD vorausgehenden Rede vor dem KVD am 18. April 1992 von einem "Prozeß der Bildung der GUS über viele Etappen"; dabei sei der strategische Plan

²⁹⁶ Ein Beispiel sei zur Verdeutlichung genannt: Nach Art.4 des Kiewer GUS-GrenzschutzAbk vom 20.3.1992 werden die Beschlüsse des Rats der Staatschefs und des Rats der Regierungschefs "vom vereinten Kommando der Grenztruppen ausgeführt"; nach dem für Azerbajdschan und die Ukraine gültigen "Individual"-Art.4 werden diese Beschlüsse "von den kompetenten Organen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgeführt".

²⁹⁷ So in einem Beschluß vom April 1992 "Über die politische Lage der Russischen Föderation in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten", wonach die Politik Rußlands auf "die Verbreiterung der vertragsrechtlichen Basis der Gemeinschaft" gerichtet sein und ein "System interparlamentarischer Zusammenarbeit" gebildet werden sollte, Ross.Gaz. vom 23.4.1992.

Rußlands nicht, nach dem Geleitzugprinzip vorzugehen, in dem das langsamste Schiff das Tempo bestimme, vielmehr solle "im Rahmen der GUS ein politischer und wirtschaftlicher Kern" gebildet werden, der gleichsam als "Integrations- und Reformlokomotive" wirken solle; die Grundlage dafür sei bereits auf einer gemeinsamen Sitzung der Regierungen Rußlands und Kazachstans am 23. März 1992 in Uralsk gelegt worden, analoge Verhandlungen würden demnächst mit Weißrußland und Kyrgystan geführt werden²⁹⁸. In Übernahme eines seinerzeit in der westeuropäischen Integrationsdiskussion gebräuchlichen Topos könnte man hier von Vorstellungen einer "GUS der zwei Geschwindigkeiten" sprechen.

Von ihren materiellen Aufgaben her gesehen ist die GUS ihrem GründungsAbk nach potentiell eine politische und wirtschaftliche Organisation, ihrer tatsächlichen Entwicklung nach hat sie zunächst eher Züge einer Organisation militärischer Sicherheit angenommen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit reicht über das Eisenbahntransport- und das Energiewesen noch nicht hinaus. Mit den interparlamentarischen Institutionen und dem GUS-FriedenserhaltungsAbk bekommt die GUS auch politische Züge. Aber die GUS-Gründerstaaten beabsichtigten wohl noch mehr als zweckrationale zwischenstaatliche Verbindungen. Sie haben ihrer Verbindung den Namen "Gemeinschaft" (russ.: *sodružestvo*) gegeben. Eine dem russischen Wort angemessenere Übersetzung ins Deutsche müßte "Freundschaftsbund" lauten²⁹⁹. Daß dieser Name mehr sein soll als ein wohlklingender Titel, läßt sich vielleicht aus Art.5 Abs.2 GUS-GründungsAbk schließen, wonach die GUS-Staaten im Rahmen ihres Staatenbundes die Offenheit ihrer Grenzen und den Bürgern aller GUS-Staaten Bewegungsfreiheit garantieren. In der Ratifizierungsdebatte vor dem OS der RSFSR hatte Jelzin diese Bestimmung als besonders charakteristisch für die neue Gemeinschaft hervorgehoben. Die GUS will also auch eine "Gemeinschaft der Bürger" sein; in ihr mögen diese Bürger vielleicht aus eigenem Willen und Empfinden zu jenem Freundschaftsbund finden, der ihnen zu Zeiten der Sowjetunion nur verordnet worden war³⁰⁰.

²⁹⁸ Ross.Gaz. vom 21.4.1992.

²⁹⁹ In *sodružestvo* steckt das Wort *drug* = Freund. Für "Gemeinschaft" hat das Russische ein anderes Wort – *soobščestvo*; das wurde für die "Wirtschaftsgemeinschaft" im Rahmen der Unionsvertragsverhandlungen benutzt und damit wird auch "Europäische Gemeinschaft" übersetzt. Ins Englische wird *sodružestvo* mit *commonwealth* übersetzt.

³⁰⁰ Manches Begriffliche und Rechtsverfahrenstechnische dieses Staatenbundes erinnert an den ehemaligen Ostblock. Schon die Bezeichnung des Staatenbundes im Russischen als *sodružestvo* ist dieselbe, die für die verflossene "sozialistische Staatengemeinschaft" verwendet wurde. Das Interessiertheitsprinzip und die Vertragsmethode für die Rechtssetzung

Alle diese Besonderheiten sind kein Hinderungsgrund, die GUS als internationale Organisation zu qualifizieren. Ein für internationale Organisationen konstitutives Element ist bei der GUS jedoch problematisch: das Element der Dauerhaftigkeit.

Die GUS von vornherein nur als Liquidierungsgemeinschaft auf Zeit anzusehen, mag politisch sich als berechtigt aber ebenso auch als voreilig erweisen. "Liquidierungs"-Probleme standen für die Nachfolgestaaten der UdSSR ganz zwangsläufig am Anfang der in ihrem Rahmen zu erledigenden Aufgaben. Aber rechtlich betrachtet darf die breite Palette der Felder möglicher Zusammenarbeit im GUS-GründungsAbk nicht übersehen werden; sie ist über die Liquidierungsphase hinaus in die Zukunft und damit auf Dauerhaftigkeit der GUS gerichtet.

Richtig ist aber, daß die GUS-Gründerstaaten im Dezember 1991 in Minsk und Alma-Ata und auch später sich selbst über diese – gemeinsame – Zukunft noch nicht sicher waren. Das wird in den von ihnen unterzeichneten Dokumenten sichtbar. So ist nach Art.10 GUS-Gründungs-Abk jeder Vertragspartei die jederzeitige Suspendierung des Abkommens möglich; aus allen Abkommen über den Status der Streitkräfte (dem Minsk-III-Abkommen über den Status der strategischen Streitkräfte [Art.10], dem Kiewer Abkommen über den Status der Streitkräfte allgemeiner Zweckbestimmung [Art.10], dem Kiewer Abkommen über den Status der Grenztruppen [Art.13]) kann jede Vertragspartei "in Ausübung ihrer Souveränität austreten", erforderlich dafür ist nur eine ein Jahr (beim GrenztruppenAbk sogar nur sechs Monate) zuvor dem Depositar und den übrigen Abkommenspartnern gegebene Mitteilung; die ausdrücklich "auf unbestimmte Frist" geschlossenen Abkommen über die interparlamentarische Zusammenarbeit und das Kiewer Abkommen über die Vereinigten Streitkräfte können mit einer Sechsmonatsfrist gekündigt werden, ebenso der auf fünf Jahre (mit "anschließender Verlängerung") geschlossene Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit, mit einjähriger Frist das GUS-Elektroenergie-Abkommen. Keine Vertragsbeendigungsklausel enthalten hingegen das GUS-Weltraumabkommen, das GUS-Grenzschutzabkommen und das GUS-Friedenserhaltungsabkommen.

gab es im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe und ein Vereintes Kommando in der Warschauer Vertragsorganisation ebenfalls. Das GUS-Elektroenergie-Abkommen vom 12. Februar 1992 erinnert an das RGW-Abkommen über die Zentrale Dispatcherverwaltung der Vereinigten Energiesysteme vom 25.7.1962. Politische Parallelen aber sind gänzlich unangebracht; insbesondere ist der "sozialistische Internationalismus" auch in allen GUS-Staaten nur noch ein Prinzip unseligen Angedenkens.

Wie instabil die GUS infolge ihrer Erbstreitigkeiten und offener oder latenter ethnischer und territorialer Konflikte zwischen einzelnen ihrer Mitglieder im ersten Vierteljahr nach ihrer Gründung noch war (Berg-Karabach zwischen Armenien und Azerbajdschan, die Krimfrage zwischen Rußland und der Ukraine³⁰¹, Transnistrien zwischen Moldau und Ukraine, Streitigkeiten zwischen allen über die Nachfolge in das Vermögen der UdSSR [das Stichwort "Schwarzmeerflotte" kennzeichnet den heftigsten Streit] etc., etc.), das fand anschaulich seinen Niederschlag in zwei besonderen Dokumenten des Minsker Treffens am 14. Februar 1992. In einer Erklärung der Staatschefs hielten es diese – "unter Berücksichtigung der Beunruhigung der internationalen öffentlichen Meinung durch die Entwicklung der Zustände in einigen Ländern der GUS" – für erforderlich, nochmals ihre "unverbrüchliche Treue" zu den in Minsk, Alma-Ata und Moskau angenommenen Dokumenten der GUS zu bestätigen und sich die Beachtung der völkerrechtlichen Grundsätze des Ge-

³⁰¹ Die Krim gehörte auch nach 1917 zur russischen Republik, sie wurde erst durch einen Beschluß des Präsidiums des OS der UdSSR vom 5.2.1954, bestätigt durch den OS der UdSSR am 26.4.1954, der Ukraine eingegliedert. Am 23.1.1992 beschloß der OS der Russischen Föderation, die Verfassungsmäßigkeit der Beschlüsse von 1954 durch zwei Parlamentsausschüsse und das russische Außenministerium überprüfen zu lassen, und ersuchte den OS der Ukraine, ein gleiches zu tun, *Izvestija* vom 1.2.1992. Dieser antwortete mit einer Erklärung, in der er den Beschluß des russischen OS als eine zur Destabilisierung der gesellschaftlich-politischen Situation geeignete Handlung bezeichnete; der Beschluß verstoße gegen Art.6 des ukrainisch-russischen Vertrages vom 19.11.1990 (Achtung der territorialen Integrität) und Art.5 des GUS-GründungsAbk (Achtung der territorialen Integrität und Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen) sowie der KSZE-Schlußakte, *Izvestija* vom 11.2.1992. Vom russischen Außenminister Kozyrev, der sich dabei ausdrücklich auf die Stellungnahme des russischen Präsidenten Jelzin bezog, wurde der Krim-Beschluß des russischen OS deutlich mißbilligt; in seiner Rede vor dem KVD am 18.4.1992 bezeichnete Kozyrev das Aufwerfen der Krimfrage als "unzeitgemäß und potentiell destabilisierend", sie würde nur ein Anwachsen der "pseudopatriotischen Kräfte in der Krim und in den anderen Republiken" auslösen, die sich gegen die russischsprachige Bevölkerung richten würden, *Ross.Gaz.* vom 21.4.1992. In einem offenen Brief an den ukrainischen Präsidenten forderten Admiräle der Schwarzmeerflotte, die Krimbevölkerung solle in einem Referendum über die staatliche Zugehörigkeit entscheiden; sie meinten, die Krim sei 1954 durch die Böswilligkeit Chruschtschows "von ihrer Alma mater" Rußland getrennt und (sie verwenden das inkriminierende deutsche Wort) durch einen administrativen "Anschluß" an die Ukraine gekommen, *Ross.Gaz.* vom 14.1.1992. Ungeachtet der Mißbilligung durch Außenminister Kozyrev erklärte der OS Rußlands in einem Beschluß vom 21.5.1992 den Krim-Beschluß des Präsidiums des OS der RSFSR vom 5.2.1954 für *ex tunc* nichtig. Angesichts des gegenseitigen Verzichts auf territoriale Ansprüche im russisch-ukrainischen Vertrag vom 19.11.1990 sollte die Krimfrage "auf dem Wege zwischenstaatlicher Verhandlungen Rußlands und der Ukraine unter Teilnahme der Krim und auf der Grundlage einer Willensäußerung ihrer Bevölkerung geregelt werden", *Ved. RF* 1992, Nr.22, Pos.1178.

waltverbots und der friedlichen Streitbeilegung in ihren gegenseitigen Beziehungen nochmals zu versprechen. Und in einer besonderen Deklaration versichern sie sich erneut ihrer Treue zu den allgemein anerkannten Grundsätzen und Normen des Völkerrechts³⁰². Ein schon gefestigter und von allen seinen Mitgliedern mit Überzeugung getragener Staatenbund hätte derartige Erklärungen nicht mehr nötig.

Doch das Verhalten bestimmter GUS-Staaten bei der Implementierung getroffener Vereinbarungen macht derartige Erklärungen erforderlich, so wenn die Ukraine den Abtransport der taktischen Nuklear-Waffen nach Rußland, zu dem sie nach dem Viererabkommen von Alma-Ata verpflichtet ist, mit der die unilaterale Suspendierung eines mehrseitigen Vertrages wohl kaum rechtfertigenden Begründung stoppt, sie sei nicht sicher, ob die Waffen in Rußland auch vereinbarungsgemäß vernichtet würden³⁰³. Auch war der russischen Presse zu entnehmen, daß GUS-Beschlüsse überhaupt nicht ausgeführt würden, weil die GUS-Staaten "mit ihrer absoluten Unabhängigkeit auftrumpfen"³⁰⁴.

Kein Wunder, daß angesichts solcher Verhaltensweisen selbst Protagonisten der GUS wie der russische Außenminister A. Kozyrev über die Zukunft der GUS im Zweifel sind³⁰⁵ oder daß die russische Staatsrätin G. Starovojtova Ende Februar 1992 sogar den baldigen Zerfall der GUS voraussagte, was aber vom russischen Parlamentspräsidenten Chasbulatow als "unseriös und leichtsinnig" zurückgewiesen wurde. Der OS Rußlands sprach sich jedenfalls in einem die politische Lage Rußlands in der GUS betreffenden Beschluß vom 20. April 1992 für den Ausbau der vertragsrechtlichen Grundlagen der GUS aus³⁰⁶.

Schlußfolgerung: Die in den diversen Kündigungsklauseln zum Aus-

³⁰² Beide Texte in Ross. Gaz. vom 19.2.1992. Nach Presseberichten hatte noch das Treffen Minsk III, auf dem diese Texte angenommen wurden, in einer psychologisch kampfbereiten Atmosphäre begonnen, Ross.Gaz. ebenfalls vom 19.2.1992.

³⁰³ Der Tagesspiegel vom 15.3.1992. Der Abtransport der taktischen Nuklearwaffen ist von der Ukraine dann doch wieder aufgenommen worden, nachdem zwischen der Ukraine und Rußland eine Vereinbarung über das Verfahren des Abtransportes und der Vernichtung der Waffen erzielt worden war, vgl. Ross.Gaz. vom 17.4.1992.

³⁰⁴ Izvestija vom 23.3.1992.

³⁰⁵ Kozyrev meinte, er habe noch vor dem Moskauer GUS-Treffen am 16.1.1992 geglaubt, das Pendel würde in Richtung völliger Unabhängigkeit der Staaten, in Richtung der Ablehnung der Zusammenarbeit ausschlagen; erst nach dem Moskauer Treffen glaube er, daß das Pendel in Richtung Konsolidierung ausschlage, Ross.Gaz. vom 21.1.1992. Der armenische Präsident Ter-Petrosjan sagte Ende Januar 1992, "die Periode der Separierung" der GUS-Staaten werde in drei bis sechs Monaten abgeschlossen sein, danach werde der Integrationsprozeß beginnen, Izvestija vom 1.2.1992.

³⁰⁶ Izvestija vom 24.2.1992; Ved. RF 1992, Nr.18, Pos.981.

druck kommende rechtliche Instabilität der GUS ist das getreue Spiegelbild der instabilen und von Konflikten gekennzeichneten Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten. Trotzdem sahen die GUS-Gründerstaaten die Chance dauerhafter Zusammenarbeit und sie haben deshalb ihren Bund rechtlich nicht als temporären konzipiert; noch so großzügige Kündigungsklauseln sind etwas anderes als Fristen. Der GUS eignet daher rechtlich das Element der Dauerhaftigkeit.

Sollte sich jedoch die GUS wieder auflösen, so werden an ihre Stelle höchstwahrscheinlich diverse regionale Staatenverbindungen der Nachfolgestaaten der Sowjetunion mit Drittstaaten treten. Regionale Orientierungen zeichnen sich bereits heute ab. So hat der Staatspräsident Kazachstans bei seinem Staatsbesuch in Indien fünf Abkommen über wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit unterzeichnet; in Pakistan aber hat Nazarbaew islamisch-fundamentalistische Avancen zurückgewiesen³⁰⁷.

Der Präsident Usbekistans, Karimow, erinnerte während seines Staatsbesuchs in China daran, daß die alte Seidenstraße immer die Völker Chinas und Usbekistans verbunden habe und unterzeichnete ein Memorandum über die Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen und ein "Paket" von Abkommen über wirtschaftliche, kulturelle, sportliche und touristische Zusammenarbeit³⁰⁸. Doch die eigentliche regionale Orientierung Usbekistans geht wohl in eine andere Richtung: Beim Besuch des türkischen Außenministers in Taschkent bat der usbekische Präsident die Türkei, "die Interessen der Republik in ausländischen Staaten und internationalen Organisationen zu vertreten"; der Grund für diese Bitte war nicht allein die geringe Finanzkraft Usbekistans, sondern auch die Sorge vor dem "großen Bruder" Rußland, wenn dieser Usbekistan international vertreten würde³⁰⁹.

Die Beispiele derartiger sichtbar werdender regionaler Orientierungen ließen sich vermehren.

Sollte sich die GUS wieder auflösen, so dürften aber vor allem die bilateralen Vertragsbeziehungen zwischen den Nachfolgestaaten der UdSSR entwickelt werden.

2. Die bilateralen Abkommen

Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, daß neben den multilatera-

³⁰⁷ Izvestija vom 24.2.1992.

³⁰⁸ Izvestija vom 14.3.1992.

³⁰⁹ Izvestija vom 5.3.1992.

len Beziehungen im Rahmen der GUS auch bilaterale völkerrechtliche Verflechtungen entstanden sind und weiter entstehen. Zu erinnern ist an die interrepublikanischen Staatsverträge, die schon zur Zeit der Existenz der Sowjetunion zwischen einigen Unionsrepubliken abgeschlossen wurden. Nach dem Zerfall der UdSSR wird dieses bilaterale Vertragsnetz weitergeknüpft³¹⁰. Dabei handelt es sich zunächst um Verträge über "die Grundlagen" der zwischenstaatlichen Beziehungen, die jedoch vielfältige, als *pacta de contrahendo* oder *pacta de negotiando* zu qualifizierende Bestimmungen enthalten und auch permanente Institutionen (z.B. gemischte Kommissionen) vorsehen. Sollte die GUS wieder auseinanderbrechen, würden die Rechtsbeziehungen zwischen den Nachfolgestaaten nicht allein vom allgemeinen Völkerrecht, sondern auch von diesen bilateralen Verträgen bestimmt bleiben.

3. Eine multilaterale Wirtschaftsgemeinschaft?

Wie oben ausgeführt, war der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft im Oktober/November 1991 von zehn Republiken unterzeichnet, aber von keiner ratifiziert worden. Er liegt seitdem auf Eis. Die fünf mittelasiatischen Republiken haben dann in ihrer Erklärung von Aschabad vom 13. Dezember 1991 verlangt, "die Arbeit an" diesem Vertrag "zu vollenden" und ihn "zu bestätigen"³¹¹. Dies dürfte als Vorschlag zur Überarbeitung des Vertragstextes und als Aufforderung zur nachfolgenden Ratifikation zu verstehen gewesen sein. Dieser Vorschlag ist im ersten Vierteljahr der GUS-Existenz nicht aufgegriffen worden. Der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft liegt, so läßt sich sagen, in Reserve. Sollte die GUS sich als dauerhaft erweisen, ist nicht ausgeschlossen, daß die GUS-Staaten, wenn vielleicht auch nicht alle, nach Abschluß ihrer "Erbaueinandersetzungen" sich dazu entschließen, die GUS zu einer or-

³¹⁰ Z.B. wurde der am 21.7.1991 in Bischkek unterzeichnete "Vertrag über die Grundlagen der zwischenstaatlichen Beziehungen" zwischen der RSFSR und der Republik Kyrghistan, von Rußland am 23.1.1992 ratifiziert, Ross.Gaz. vom 11.2.92. Am 30.12.1991 unterzeichneten die Präsidenten Jelzin und Ter-Petrosjan einen "Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Sicherheit zwischen der Russischen Föderation und der Republik Armenien", Ross.Gaz. vom 31.12.91. Zum bilateralen Vertragsnetz Rußlands und zu den Schwierigkeiten der Vertragsimplementierungen besonders im Menschenrechtsbereich vgl. das Interview mit dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des OS Rußlands in Ross.Gaz. vom 28.1.1992. Rußland hat spezielle Verhandlungsdelegationen für den Ausbau der "zweiseitigen vertragsrechtlichen Basis" zur Ukraine, zu Litauen, Aserbajdschan und Tadschikistan geschaffen, Ved. RF 1992, Nr.13, Pos.703-706.

³¹¹ Text der Erklärung in: Ross.Gaz. vom 17.12.1991.

ganisatorisch ausgebauten, dauerhaften Wirtschaftsgemeinschaft zu entwickeln; dann wird dieser Vertragstext wieder auf den Verhandlungstisch kommen.

Die Idee einer multilateralen Wirtschaftsgemeinschaft zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist jedenfalls noch keineswegs gestorben. Sie wird insbesondere von Wirtschaftskreisen favorisiert. So hat sich auf nichtstaatlicher Ebene ein "Interimistisches Sekretariat zur Schaffung einer Internationalen Wirtschaftsgemeinschaft" gebildet. Es hat einen diesbezüglichen Vertragsentwurf erarbeitet und diesen als Vorschlag den Präsidenten und Parlamenten der GUS-Staaten zugeleitet. Das Neue und rechtlich besonders Interessante an diesem Entwurf ist, daß er die "Internationale Wirtschaftsgemeinschaft" als "gemischte" internationale Organisation konzipiert: Mitglieder sollen neben den Staaten auch ihre Untergliederungen (Regionen und Republiken) sowie "Organisationen der Geschäftskreise", d.h. Wirtschaftsverbände, werden können³¹². Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit diese oder ähnliche Projekte realisiert werden.

X. Fragen der Staatensukzession

1. Staatskontinuität (der UdSSR) oder Staatennachfolge?

Daß, nach den obigen Ausführungen über die Auflösung der UdSSR, diese Frage hier überhaupt noch gestellt wird, mag verwundern. Aber das "Einrücken" Rußlands in Rechte und Pflichten der Sowjetunion, insbesondere die komplikationslos verlaufene Übernahme des ständigen Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch Rußland, sowie die "Übernahme" der Auslandsvertretungen der UdSSR durch Rußland und das ihr Ausdruck verleihende Hissen der russischen Flagge an den Botschafts- und Konsulargebäuden³¹³ hat mancherorts den Eindruck aufkommen lassen, daß "politisch" zwar "die Sowjetunion tot" sei, aber

³¹² Der Entwurf eines "Vertrages über die Schaffung der Internationalen Wirtschaftsgemeinschaft" ist veröffentlicht in Pravda vom 24.2.1992. Für "Gemeinschaft" wird darin dasselbe russische Wort wie für die GUS verwendet – *sodružestvo* – und nicht der Begriff *soobščestvo*, den der im Oktober/November 1991 unterzeichnete "Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft" verwendet.

³¹³ Zur rechtlichen Tragweite des russischen "Übernahme"-Dekrets vom 18.12.1991 siehe unten S.684.

“völkerrechtlich besteht sie fort”; es wurde behauptet, Rußland habe sich “von Anfang an zur Staatskontinuität” bekannt³¹⁴.

Könnte man die Staatskontinuität annehmen, wäre das natürlich für Drittstaaten die unproblematischste, eleganteste Lösung, denn bestünde die Sowjetunion – in Gestalt Rußlands (identisch mit Rußland) – fort, würden auch deren Verträge und sonstigen Rechtsbeziehungen ohne weiteres fortbestehen und hätten die Drittstaaten ihren Vertragspartner nicht erst einmal verloren. Dieser verständliche Wunsch der Drittstaaten findet jedoch völkerrechtlich keine Grundlage.

Wenn auch die Bildung der UdSSR im Jahre 1922 politisch von Sowjetrußland aus betrieben worden war, so bestand rechtlich doch nie eine Subjektidentität zwischen Rußland und der Sowjetunion, denn die übrigen Sowjetrepubliken waren ja 1922 nicht Sowjetrußland beigetreten, sondern sie hatten sich in einem neuen Bundesstaat vereinigt, sie hatten ein neues Völkerrechtssubjekt, die UdSSR, geschaffen.

Rußland hat allerdings seit Existenz der UdSSR, wenngleich völkerrechtlich mediatisiert, seine Rechtssubjektivität als Staat nie verloren. Mit dem Ende dieser Mediatisierung hat dann Rußland 1991 seine vollständige Völkerrechtssubjektivität, d.h. jenen Status in der internationalen Staatengemeinschaft wiedererlangt, den es mit Gründung der UdSSR aufgegeben hatte. Rußland kann sich daher zur Staatskontinuität bekennen, aber es ist die Kontinuität Rußlands. Rußland ist mit sich selbst subjektidentisch, kann aber nicht identisch sein mit der UdSSR, weil diese immer ein anderer Staat war und dieser Staat ist, wie oben geschildert, unter Mitwirkung Rußlands im Dezember 1991 aufgelöst worden. An der Diskontinuität der UdSSR kann es seit der Alma-Atinsker Deklaration vom 21. Dezember 1991 keinen Zweifel geben. Mit einem untergegangenen Völkerrechtssubjekt kann ein fortbestehendes nicht identisch sein.

Die angebliche Identität Rußlands mit der Sowjetunion (und damit deren Kontinuität) will man nun dadurch verifiziert sehen, daß Drittstaaten, insbesondere die Staaten der Europäischen Gemeinschaften, Rußland nicht förmlich anerkannt hätten; eine Anerkennung sei “angesichts der Staatskontinuität Sowjetunion-Rußland gar nicht möglich, weil die Anerkennung der Sowjetunion nun Rußland” gelte³¹⁵.

In der Tat bezieht sich die Erklärung der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten “zur Anerkennung der ehemaligen sowjetischen Republiken” vom 31. Dezember 1991 nur auf die zehn übrigen GUS-Staaten. In bezug

³¹⁴ Vgl. K. Feldmeyer, Alle Verträge werden fortgesetzt, FAZ vom 3.2.1992.

³¹⁵ Feldmeyer, *ibid.*, in bezug auf das Verhalten Deutschlands.

auf Rußland haben die Europäischen Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten eine besondere Erklärung am 23. Dezember 1991 abgegeben, in der in bezug auf Rußland das Wort "Anerkennung" nicht auftaucht, in der es aber u.a. heißt: "Sie nehmen mit Befriedigung zur Kenntnis, daß sich die russische Regierung zur Übernahme der internationalen Rechte und Pflichten der ehemaligen UdSSR "bereit erklärt hat, und sie werden mit Rußland unter Berücksichtigung seines geänderten Verfassungsstatus auf dieser Grundlage weiterverkehren"³¹⁶. Wie ist diese Erklärung im Hinblick auf das Problem der Kontinuität der UdSSR, der Staatensukzession und der Anerkennung Rußlands zu verstehen?

Die Erklärung geht von der Diskontinuität der UdSSR aus, denn die Erklärung spricht von der "ehemaligen UdSSR" und von der "Übernahme" ihrer Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten durch die russische Regierung; wenn die UdSSR als Völkerrechtssubjekt fortbestünde und Rußland mit ihr identisch wäre, wäre Rußland *eo ipso* Inhaber der Rechte und Pflichten der UdSSR und bräuchte die russische Regierung diese Rechte und Pflichten nicht ausdrücklich zu "übernehmen"³¹⁷.

Hinsichtlich der Frage der Anerkennung Rußlands ergibt sich aus der Erklärung Folgendes: Wenn Rußland sich ganz generell zur "Übernahme" der "internationalen Rechte und Pflichten der ehemaligen UdSSR" bereit erklärt hat, bezieht sich diese Übernahme auch auf die Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der diplomatischen Beziehungen. Wenn nun die EG-Mitgliedstaaten die russische Erklärung "mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen" und ihrerseits zusagen, sie würden "mit Rußland unter Berücksichtigung seines geänderten Verfassungsstatus" – und dieser "Verfassungsstatus" kann nur die wiedererlangte volle Völkerrechtssubjektivität meinen – "weiterverkehren", wird damit das Einverständnis der EG-Staaten mit der russischen Übernahmeerklärung zum Ausdruck gebracht, und zwar auch in bezug auf die diplomatischen Beziehungen. Die so miteinander korrespondierenden Erklärungen stellen mit Bezug auf die diplomatischen Beziehungen nichts anderes dar als das

³¹⁶ Texte in Bulletin vom 9.1.1992 (Hervorh. vom Autor).

³¹⁷ Die Formulierung in der Erklärung vom 23.12.1991, die EG-Mitgliedstaaten würden auf dieser Grundlage mit Rußland "weiterverkehren", impliziert einen Rekurs auf einen früheren zwischenstaatlichen Verkehr. Die mögliche Annahme, damit sei der frühere Verkehr mit der UdSSR gemeint und deshalb führe man diesen nun mit demselben Subjekt weiter, würde jedoch verkennen, daß es auch mit Rußland schon vor der Erklärung vom 23.12.1991 zwischenstaatlichen Verkehr gegeben hat (vgl. z.B. die Gemeinsame deutsch-russische Erklärung vom 21.11.1991, Bulletin vom 25.11.1991), auf eben diesen bezieht sich das "weiterverkehren".

“gegenseitige Einvernehmen”, das nach Art.2 WÜD für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Staaten erforderlich ist. Die Besonderheit dieses Einvernehmens besteht jedoch darin, daß es sich nicht, wie normalerweise, auf eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen durch Neubegründung dieses Rechtsverhältnisses bezieht, sondern auf eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen durch Rechtssubjektwechsel, d.h. durch Eintritt eines neuen Völkerrechtssubjektes anstelle eines anderen in dessen schon früher begründete diplomatische Rechtsverhältnisse, m.a.W. durch “Übernahme”.

Durch diese – gewiß atypische – Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rußland haben die EG-Staaten Rußland inzident als unabhängigen Staat (“geänderter Verfassungsstatus”!) anerkannt; denn eine Anerkennung ist ja nicht nur durch eine förmliche Erklärung, sondern auch durch konkludente Handlungen möglich³¹⁸, und die “konkludenteste” Handlung ist die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

Daß die EG-Staaten-Erklärung vom 23. Dezember 1991 sehr wohl die Anerkennung Rußlands betrifft, ergibt sich indirekt sogar aus ihrem (weiteren) Wortlaut: “Sie sind bereit, die übrigen zur Gemeinschaft gehörenden Republiken anzuerkennen”, wenn diese die Anforderungen der Anerkennungsrichtlinien der EG-Außenminister vom 16. Dezember 1991 erfüllen³¹⁹; dieser Satz hat ja auch einen Bezug auf Rußland; er kann nur so verstanden werden, daß Rußlands Anerkennung mit eben dieser Erklärung bereits erfolgt ist, während die anderen Republiken, unter den genannten Voraussetzungen, dann “auch” anerkannt werden würden.

Bleibt noch anzumerken, daß der Präsident Rußlands nach der GUS-Gründung selbst die Feststellung getroffen hat, daß jetzt “der Prozeß der offiziellen Anerkennung der Unabhängigkeit Rußlands begonnen” habe, und daß andere Staaten Rußland durchaus mittels förmlicher Erklärung anerkannt haben³²⁰.

Konklusion: Aus dem (teilweisen) Fehlen einer förmlichen Anerkennung Rußlands läßt sich nicht auf die Staatskontinuität der UdSSR und auf die Identität Rußlands mit dieser schließen.

Russische Stellungnahmen bewegten sich im übrigen schon vor dem Untergang der UdSSR nicht im Rahmen von Kontinuitäts- und Identitätskonzeptionen, sondern in denen der Staatensukzession. So hatte der

³¹⁸ Vgl. statt vieler A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* (3. Aufl. 1984), 604.

³¹⁹ Text der Anerkennungsrichtlinien in Bulletin vom 19.12.1991.

³²⁰ Schweden und Norwegen.

Staatssekretär der RSFSR G. Burbulis in Vorausschau des Untergangs der UdSSR erklärt, "Rechtsnachfolger der UdSSR in allen ihren Strukturen" könne und solle Rußland sein. Das wurde dann schnell vom russischen Staatsrat S. Stankevitsch zu einer bloßen Bereitschaftserklärung Rußlands abgeschwächt, "Rechtsnachfolger und, versteht sich, bei weitem nicht aller Vollmachten und Funktionen der Union" zu werden; Rußland könne "Rechtsnachfolger für die Mehrzahl der internationalen Verpflichtungen der früheren UdSSR" werden. Wenn mit den anderen Republiken in dieser Frage in allernächster Zeit kein Beschluß ausgearbeitet werde, sei Rußland jedenfalls hinsichtlich der Nuklearwaffen "der einzige natürliche Rechtsnachfolger", erforderlich sei daher "ein intensiver Dialog mit den Republiken"³²¹. Der damalige russische Anspruch hatte sofort einen Protest des kazachischen Präsidenten Nazarbaev ausgelöst, der die Rechtsnachfolge für alle Republiken verlangte³²². Die Ukraine hatte bereits am 22. September 1991 ein spezielles "Gesetz über die Nachfolge der Ukraine" verabschiedet und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zugeleitet, in der sie sich als Nachfolger in die Verträge der UdSSR bezeichnete³²³.

Der "intensive Dialog" über Fragen der Rechtsnachfolge zeitigte im Gründungsprozeß der GUS einige Ergebnisse und beschäftigte die GUS-Staaten noch Monate danach. Über die zuständigen Gremien wurde man sich einig. Der Rat der Staatsechefs wurde schon im Minsker "Organabkommen" vom 30. Dezember 1991 (Art.1) als zuständig für die Beratung von "Fragen der Rechtsnachfolge" erklärt. Am 20. März 1992 beschloß der Rat der Staatsechefs in Kiew die Schaffung einer "Kommission aus bevollmächtigten Vertretern zur Durchführung von Verhandlungen und zur Vorbereitung von Vorschlägen zur Entscheidung" von Fragen der Rechtsnachfolge (Rechtsnachfolge-Kommission). Abgesehen von dieser Gremiumseinsetzung ist der Kiewer Beschluß vom 20. März 1992 aber vor allem deshalb von Bedeutung, weil in ihm zehn Staatsechefs (nur die

³²¹ Kto pravopreemnik byvshego Sojuza? (Wer ist Rechtsnachfolger der früheren Union?), Izvestija vom 3.10.1991 (Hervorh. vom Autor). Der russische Parlamentsvorsitzende Chazbulatov unterstützte Burbulis, ausdrücklich allerdings nur in bezug auf die Nuklearwaffen, siehe den Bericht über seine Pressekonferenz Pravopriemnicej Sojuza mozet byt' tol'ko Rossija (Rechtsnachfolgerin der Union kann nur Rußland sein), Ross. Gaz. vom 8.10.1991.

³²² Izvestija vom 7.10.1991.

³²³ UNGA A/46/587. Art.7 des Gesetzes lautet: "Ukraine shall be the successor to the rights and obligations under international treaties concluded by the Union of Socialist Republics, in so far as those rights and obligations do not conflict with the Constitution of Ukraine and the interests of the Republic".

turkmenische Unterschrift fehlte) “anerkennen, daß alle Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten Rechtsnachfolger in die Rechte und Pflichten der ehemaligen UdSSR sind”³²⁴. Zurückgewiesen wurde damit der von einigen russischen Politikern erhobene, aber von anderen GUS-Staaten bestrittene Anspruch auf alleinige “natürliche” Rechtsnachfolge Rußlands. Zumindest dieser, in der Rechtsnachfolge weichenstellende Streit hat sich seit Kiew erledigt.

Was die (materiellen) völkerrechtlichen Grundlagen für die “Erbausein-
andersetzungen” zwischen den Nachfolgestaaten der UdSSR betrifft, so gelten für sie keine Besonderheiten. Mangels Inkrafttretens der einschlägigen Wiener Konventionen über die Staatennachfolge³²⁵ gelten auch für die Nachfolgestaaten der UdSSR nur die dispositiven Normen des allgemeinen Völkerrechts. Die Auseinandersetzungen der Nachfolgestaaten der UdSSR bestätigen erneut, daß “von Fall zu Fall vorgenommene konkrete vertragliche Regelungen” die Anwendung der dispositiven VGR-Normen des Rechts der Staatennachfolge überragen³²⁶. So bereichern die “Erbauseinandersetzungen” in der Folge der Dismembration der UdSSR die bisherige Staatenpraxis. Im Folgenden werden die bisher vereinbarten konkreten Regelungen dargestellt.

2. Nachfolge in die völkerrechtlichen Verträge der UdSSR

Nach Art.12 Minsker GUS-GründungsAbk “garantieren die Hohen Vertragschließenden Seiten die Erfüllung internationaler Verpflichtungen, die sich für sie aus Verträgen und Abkommen der ehemaligen UdSSR ergeben”. Die “Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft” haben diesen Artikel wörtlich in die Alma-Atinsker Deklaration übernommen, jedoch durch den Passus “in Übereinstimmung mit ihren Verfassungsprozeduren” ergänzt.

Obwohl “garantieren” und eine Garantenstellung nicht dasselbe sind wie “übernehmen” und Vertragsparteistellung, sollte mit “garantieren” den Vertragspartnern der früheren Sowjetunion jedenfalls die Bereitschaft zur Wahrung der Stabilität des Vertragsnetzes der Sowjetunion signalisiert

³²⁴ Text des Beschlusses in Ross.Gaz. vom 25.3.1992.

³²⁵ Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties vom 22.8.1978, ZaöRV 39 (1979), 278–300, AJIL 72 (1978), 971–988. Dazu H.D. Treviranus, Die Konvention der Vereinten Nationen über Staatensukzession bei Verträgen, ZaöRV 39 (1979), 259–277. Vienna Convention on the Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts vom 7./8.4.1983, ILM 22 (1983), 306 ff.

³²⁶ Verdross/Simma (Anm.318), 608.

siert werden, so daß diese Garantieerklärungen als Bekenntnis zum Prinzip der Kontinuität der Vertragspflichten zu verstehen sind, wie es sich im alten *ius publicum europaeum* herausgebildet hatte³²⁷. Diese Grundposition der GUS-Staaten verdient es, positiv gewürdigt zu werden.

Dennoch ist mit den Garantieformeln von Minsk und Alma-Ata die Frage der Vertragskontinuität noch nicht zufriedenstellend beantwortet³²⁸. Es blieb offen, auf welche Weise die Erfüllung der Vertragspflichten garantiert werden soll. Eine automatische Vertragsnachfolge läßt sich in Art.12 GUS-GründungsAbk nicht ohne weiteres erkennen³²⁹. Im Gegenteil läßt sich aus der Alma-Atinsker Ergänzung schließen, daß wohl an eine Nachfolge im Wege einer speziellen "Annahme" der Verträge (Art.14 Abs.2 WVRK) oder eines Beitritts (Art.15 WVRK) nach Durchführung der "Verfassungsprozeduren", also der innerstaatlichen Zustimmungen, gedacht ist. Nur Rußland scheint, wie unten zu erläutern sein wird, zu einer automatischen Vertragsnachfolge bereit zu sein.

Ein spezielles Beitrittsverfahren wurde im Alma-Atinsker Viererabkommen über die Nuklearwaffen vereinbart. Nach dessen Art.5 verpflichteten sich Weißrußland und die Ukraine als künftige kernwaffenfreie Staaten nicht nur dazu, mit der IAEA die in Art.III des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 vorgesehenen Abkommen über Sicherungsmaßnahmen abzuschließen, sondern auch, dem NV-Vertrag förmlich "beizutreten".

Hinsichtlich der politisch hochsensitiven Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge der UdSSR verpflichteten sich alle GUS-Staaten im Minsker Abkommen über die strategischen Streitkräfte (Art.2) untereinander, diese Verträge "zu beachten"; damit dürfte eine automatische

³²⁷ Vgl. Verdross/Simma, *ibid.*, 611.

³²⁸ Das ist offenbar so auch von den EG-Mitgliedstaaten eingeschätzt worden, denn in ihrer als Reaktion auf das Treffen von Alma-Ata verabschiedeten Erklärung vom 23.12.1991 (Bulletin vom 9.1.1992) heißt es: "Sie erwarten von diesen Republiken insbesondere die Zusicherung, daß sie ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den von der Sowjetunion geschlossenen Verträgen und sonstigen Übereinkünften erfüllen werden". Die EG-Mitgliedstaaten stehen offenbar auf der Rechtsposition einer automatischen Vertragsnachfolge aller GUS-Staaten und wollen diese Position durch die erwartete "Zusicherung" bestätigt erhalten.

³²⁹ Art.34 der Wiener Konvention über Staatensukzession bei Verträgen sieht mit der Bestimmung, daß "any treaty" eines durch Dismemberation untergegangenen Staates "continues in force in respect of each successor State so formed", eine automatische Nachfolge vor.

Nachfolgeregelung für alle GUS-Staaten getroffen worden sein³³⁰. Von einer automatischen Nachfolge auch in die von der UdSSR abgeschlossenen Verträge zur Erforschung und Nutzung des Weltraums sind die GUS-Staaten beim Minsker GUS-WeltraumAbk ausgegangen, denn in dessen Präambel bestätigen sie "die Notwendigkeit der strengen Beachtung" dieser Verträge.

Wenn die GUS-Staaten die völkerrechtlichen Verträge der UdSSR auch prinzipiell "garantieren", so darf doch vermutet werden, daß nicht alle GUS-Staaten in alle Verträge der UdSSR, insbesondere nicht in alle bilateralen Verträge, eintreten. Wie erste Beispiele zeigen, werden sie von Fall zu Fall entscheiden und dabei erforderlichenfalls auch Vertragsanpassungen vornehmen³³¹. Im Bewußtsein ihrer neu gewonnenen Souveränität dürften die Nachfolgestaaten der UdSSR sehr stark dazu neigen, neue bilaterale Vertragsbeziehungen aufzubauen.

3. Speziell: Nachfolge in Gründungsverträge internationaler Organisationen, insbesondere die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen

Wie sich die GUS-Staaten die Einlösung der in Art.12 GUS-GründungsAbk signalisierten Garantie der Erfüllung der UdSSR-Verträge vorstellen, haben sie in Alma-Ata in bezug auf eine besondere Gruppe von Verträgen, die Gründungsverträge internationaler Organisationen, klargestellt.

Im Falle von Sezessionen bleibt der Altstaat und dessen Mitgliedschaft in internationalen Organisationen bestehen, die sezessionierten Neustaa-

³³⁰ In Art.6 des Viererabkommens von Alma-Ata versprachen sich die Vertragsstaaten auch, an der Beseitigung der Nuklearwaffen "in Übereinstimmung mit dem Vertrag mitzuwirken"; damit ist der von den Präsidenten Gorbatschow und Bush am 30.7.1991 unterzeichnete "Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms" gemeint. Dieser Vertrag war 1991 aber noch nicht ratifiziert worden, so daß Art.6 des Viererabkommens wohl als gegenseitiges Ratifizierungsversprechen zu verstehen ist.

³³¹ Beispielsweise hat Kazachstan zugesagt, die Bestimmungen des deutsch-sowjetischen Investitionsschutzabkommens vom 13.6.1989 "zu übernehmen", FAZ vom 6.2.1992. Nach der Gemeinsamen deutsch-russischen Erklärung vom 7.1.1992 "übernimmt" die Russische Föderation die Verpflichtungen aus dem deutsch-sowjetischen Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialwesens vom 9.11.1990 "in dem Teil, welcher die Zuständigkeit der Russischen Föderation betrifft", Bulletin vom 9.1.1992.

ten bedürfen in der Regel eines förmlichen Aufnahmeverfahrens³³². So wurden die baltischen Staaten nach ihrer Sezession von der Sowjetunion durch förmlichen Beitritt Mitglieder der VN. Bei der Dismembration eines Staates beendet dessen Untergang auch seine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, sein Platz wird gewissermaßen vakant. Soll für dessen Nachfolgestaaten die Vertrags- (und damit Mitgliedschafts-) Kontinuität gewahrt werden, wäre dies auf zweierlei Weise möglich: entweder gilt der Gründungsvertrag im Hinblick auf jeden Nachfolgestaat automatisch fort oder alle Nachfolgestaaten treten (wie sezessionierte Staaten) dem Gründungsvertrag förmlich bei. Die GUS-Gründungsstaaten haben sich auf eine Kombination beider Möglichkeiten verständigt und diese GUS-interne Einigung ist von den anderen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft akzeptiert worden.

Unter Hinweis auf Art.12 GUS-GründungsAbk hat der Rat der Staatsschefs der GUS in Alma-Ata folgenden "Beschluss" gefaßt: "1. Die Staaten der Gemeinschaft unterstützen Rußland darin, daß es die Mitgliedschaft der UdSSR in der OVN, die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat eingeschlossen, und (in) anderen internationalen Organisationen fortsetzen möge (russ.: *čoby ona prodolžila*). 2. Die Republik Weißrußland, die RSFSR und die Ukraine werden den anderen Staaten der Gemeinschaft bei der Entscheidung der Fragen ihrer vollberechtigten Mitgliedschaft in den OVN und anderen internationalen Organisationen Unterstützung leisten"³³³. Aus diesem Beschluß ist die Position zur Nachfolgefrage wie folgt ablesbar: Die GUS-Staaten setzten sich für die alleinige Rechtsnachfolge Rußlands in allen internationalen Organisationen ein, deren Mitglied die UdSSR war; dabei nahmen sie jedoch nicht an, daß diese Rechtsnachfolge automatisch erfolge, denn dann wäre eine besondere Unterstützungszusage der übrigen GUS-Staaten zugunsten der Mitgliedschaft Rußlands nicht erforderlich gewesen und dann hätten sie in dem Beschluß auch *indikativ* formuliert, daß Rußland die Mitgliedschaft "fortsetzt" und nicht *konjunktiv* "fortsetzen möge"³³⁴; sie

³³² Die bekannten Fälle im Rahmen der VN sind die Sezession Pakistans von Indien und hernach Bangladeschs von Pakistan, siehe Günther zu Art.4 Rdnr.38, in: Simma (Anm.142).

³³³ Russ. Wortlaut des Beschlusses in Izvestija vom 23.12.1991.

³³⁴ Die englische Übersetzung in ILM 31 (1992), Nr.1, 151, des Beschlusses des Rats der Staatsschefs der GUS lautet: "The States of the Commonwealth support Russia's continuance of the membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including permanent membership of the Security Council, and other international organizations".

haben damit zu erkennen gegeben, daß für die Realisierung der Rechtsnachfolge Rußlands auch das Einverständnis der anderen Mitgliedstaaten der jeweiligen Organisation erforderlich sei. Vorhandene Mitgliedschaften anderer GUS-Staaten (Ukraine und Weißrußland in den VN) bestünden fort, die Mitgliedschaft der übrigen müsse durch förmlichen Beitritt erworben werden.

Der Beschluß von Alma-Ata ist dem Generalsekretär der VN in einem Schreiben des Präsidenten der Russischen Föderation vom 24. Dezember 1991 mitgeteilt worden, in dem dieser jenen "informierte", "that the membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including the Security Council and all other organs and organizations of the United Nations system, is being continued by the Russian Federation (RSFSR) with the support of the countries of the Commonwealth of Independent States"³³⁵. Der Inhalt dieses Schreibens (und damit der Beschluß von Alma-Ata) ist von allen Mitgliedstaaten der VN ausdrücklich oder stillschweigend akzeptiert worden. Rußland erwarb so (ohne förmliche Aufnahme) die Mitgliedschaft in den VN, einschließlich der ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, im Wege der Staatennachfolge, während die übrigen bisherigen Nicht-VN-Mitglieder der GUS die VN-Mitgliedschaft entsprechend Art.4 SVN erwarben³³⁶.

Warum gegen dieses Verfahren kein Widerspruch auch nur einiger VN-Mitgliedstaaten laut wurde, liegt auf der Hand. Rußland, das Kerngebiet der untergegangenen UdSSR, wurde als flächenmäßig größter und volkreichster Nachfolgestaat als "natürlicher (Haupt-)Erbe" und Funktionsnachfolger der UdSSR in den VN angesehen³³⁷. Widerstand gegen die in Alma-Ata abgesprochene Nachfolgeregelung hätte Spannungen erzeugt, die in die auf Zusammenarbeit und Freundschaft gestimmte zwischenstaatliche Atmosphäre nach Beendigung des Kalten Krieges nicht er-

³³⁵ UN Database, issued 8 January 1992. Das Schreiben ist abgedruckt in *Human Rights Law Journal* 13 (1992), No.1-2, 70.

³³⁶ Zur Zeit der Niederschrift dieses Beitrags war das Aufnahmeverfahren bis zu den Sicherheitsratsempfehlungen an die Generalversammlung gediehen, vgl. die folgenden Resolutionen des Sicherheitsrates: S/RES/732 (1992) vom 23.1.1992 (Kazachstan); vom 29.1.1992: S/RES/735 (1992) (Armenien), S/RES/736 (Kirgistan), S/RES/737 (1992) (Usbekistan), S/RES/738 (1992) (Tadschikistan); S/RES/739 (1992) vom 5.2.1992 (Moldau); S/RES/741 (1992) vom 7.2.1992 (Turkmenistan); S/RES/742 (1992) vom 14.2.1992 (Azerbajdschan).

³³⁷ So erklärte am 25.12.1991 ein offizieller Vertreter der Niederlande im Namen der EG, Rußland habe "natürlicherweise" die Rechte der ehemaligen UdSSR in der internationalen Arena "ererb"; der japanische Premierminister erklärte, Rußland sei "faktisch die Erbin der UdSSR, die ihre Existenz beendet hat", *Izvestija* vom 26.12.1991.

wünscht waren. Unerwünscht waren auch Debatten über die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrates, die bei einer längeren Vakanz des Sitzes eines ständigen Mitglieds wohl unvermeidlich gewesen wären³³⁸. Diese längere Vakanz wäre eingetreten, wenn Rußland wie die übrigen Nachfolgestaaten als einfaches Mitglied aufgenommen worden wäre, dann hätte anschließend noch die Frage der Besetzung des vakanten Sicherheitsratsstitzes beantwortet werden müssen und dies hätte vermutlich eine – gewiß von den übrigen ständigen Sicherheitsratsmitgliedern – unerwünschte Satzungsrevisionsdebatte³³⁹ ausgelöst. Alle diese Imponderabilien wurden umgangen durch die politisch “elegante” oben geschilderte Lösung der Nachfolgefrage. War diese Lösung aber auch rechtlich “elegante”, m.a.W. findet sie eine Rechtfertigung im geltenden Völkerrecht oder ist sie ein neuerliches Beispiel vom Vorrang politischer Opportunität gegenüber völkerrechtlichen Normen? Die Rechtsfrage lautet hier: Ist im Falle einer Dismembration der Erwerb der Mitgliedschaft in den VN (oder allgemeiner in einer internationalen Organisation) durch einen der Nachfolgestaaten qua Rechtsnachfolge rechtlich möglich?

Vom allgemeinen Völkerrecht her ließe sich die Frage mangels eines gültigen *law-making-treaty* nur am Maßstab des Völkergewohnheitsrechts beurteilen. Aber: “The regulation of succession in general international law is inadequate”³⁴⁰. Das gilt auch für das uns interessierende Spezialproblem, für dessen Lösung eine gefestigte VGR-Norm nicht ausfindig gemacht werden kann. Es sollen deshalb, wie bei der Behandlung dieser Materie anscheinend üblich geworden³⁴¹, die in der Wiener Konvention über Staatensukzession bei Verträgen von 1978 vereinbarten, wenn auch noch nicht in Kraft getretenen Regeln als Diskussionsmaßstab zugrundegelegt werden.

Da nach Art.4 der Konvention diese auch grundsätzlich auf Gründungsverträge internationaler Organisationen Anwendung findet, würden nach dem Vertragkontinuitätsprinzip in Art.34 die Gründungsverträge

³³⁸ Zum Problem der unvollständigen Besetzung des Sicherheitsrates vgl. Schweisfurth zu Art.28 Rdnr.7, in: Simma (Anm.142).

³³⁹ Vgl. dazu B. Mützelburg/W. Karl zu Art.109, insbes. Rdnr.23–25, in: Simma (Anm.142).

³⁴⁰ W. Levi, *Contemporary International Law* (2. Aufl. 1991), 117. Ebenda S.114: Der “approach of states to succession has led to so many contradictory practices and legal theories that almost any position a state wants to take in a given case for political reasons can be supported by a legal argument”.

³⁴¹ Vgl. z.B. die Darstellungen bei Verdross/Simma (Anm.318), 607ff., und W. Fiedler, *State Succession*, in: *EPIL Inst.10* (1987), 446ff.

“in respect of each successor State”, der durch Dismembration entstanden ist, fortgelten, es sei denn, “the States concerned otherwise agree” (Art.34 Ziff.2 *lit. a*). Als “betroffene Staaten” sind die Nachfolgestaaten und die Mitglieder der jeweiligen Organisation anzusehen. In Alma-Ata haben die Nachfolgestaaten der Sowjetunion eine abweichende Vereinbarung getroffen. Erklären sich die Mitgliedstaaten der VN mit dieser Vereinbarung einverstanden, ist von Art.34 der Wiener Konvention her nichts dagegen einzuwenden, möglicherweise aber doch von Art.4 der Konvention und von der Charta der VN.

Art.4 der Wiener Konvention enthält die Einschränkung, daß sie auf Gründungsverträge internationaler Organisationen nur “without prejudice to the rules concerning acquisition of membership and without prejudice to any other relevant rules of the organization” Anwendung findet. Diese Einschränkung kann nun nicht als generelle Vorrangregel zugunsten der “gewöhnlichen” Beitrittsbestimmungen der Organisation verstanden werden, denn wäre das der Fall, würde die Vertragskontinuitätsregel des Art.34 und die Konvention insgesamt im Hinblick auf Gründungsverträge internationaler Organisationen leerlaufen, weil immer nur die “gewöhnlichen” Beitrittsregeln der Organisation, nie aber die Regeln der Konvention zur Anwendung kommen könnten, d.h. Art.4 würde sich selbst aufheben. Es können daher in Art.4 nur solche Beitrittsregeln gemeint sein, die speziell Fälle der Staatennachfolge betreffen.

Die Satzung der Vereinten Nationen enthält in Kap.II nur “gewöhnliche” Beitrittsregeln. Spezielle Mitgliedschaftsregeln für den Fall der Staatensukzession sind in der Satzung nicht enthalten. Insbesondere enthält die Satzung keine Nachfolgeregelungen für den Fall des Untergangs eines ihrer privilegierten Mitglieder im Sicherheitsrat. Bei der Gründung der VN war der mögliche Untergang der Sowjetunion als Völkerrechtssubjekt oder eines anderen ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates außerhalb jeglichen Vorstellungshorizontes der Gründerstaaten. Die Nachfolgefrage wurde daher in der Satzung nicht geregelt. Die Satzung enthält daher eine Regelungslücke. Würde die – nicht geltendes Völkerrecht darstellende – Regel des Art.34 der Wiener Konvention zur Anwendung kommen, würden in Staatensukzessionsfällen alle Neustaaten automatisch VN-Mitglieder; die VN haben diese Regel nie praktiziert. Im Sukzessionsfall Sowjetunion hätte ihre Anwendung die Zahl der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates um zehn, wenn nicht um vierzehn, erhöht – ein absurdes, von niemandem gewolltes Ergebnis.

Die Regelungslücke der Charta in Fragen der Mitgliedschaftssukzession wurde schon frühzeitig erkannt und durch “spätere Übung” (Art.31

Abs.3 *lit.b* WVRK)³⁴² teilweise geschlossen. Die Teilung Indiens wurde von Pakistan den VN als Dismembration dargestellt, Pakistan beanspruchte als “co-successor to a Member State” die VN-Mitgliedschaft ohne förmliche Aufnahme; die VN betrachteten die Teilung Indiens als Sezession Pakistans, das deshalb als Neustaat förmlich aufgenommen wurde, während dem Altstaat Indien die Mitgliedschaft erhalten blieb. Die Auflösung der Vereinigten Arabischen Republik (VAR) wurde zwar als Sezession Syriens behandelt (die VAR [bestehend nur noch aus Ägypten] “retained all its memberships in organs”), das Alt-VN-Mitglied Syrien wurde aber nicht förmlich aufgenommen, sondern “resumed membership”; der Vorgang stellte daher keinen echten Sukzessionsfall dar. Bei einem Zusammenschluß von VN-Mitgliedern durch Beitritt oder Fusion setzt der durch Beitritt erweiterte Staat seine Mitgliedschaft fort, bzw. nimmt der durch Fusion entstandene Neustaat seine Mitarbeit in den VN ohne förmliches Aufnahmeverfahren auf; das vereinigte Deutschland und die Vereinigung Tanganjikas und Sansibars zu Tansania sind die Beispielfälle dieser “späteren Übung”³⁴³.

Diese Praxis bringt einen “gefundenen Konsens der Vertragsanwender”³⁴⁴ zum Ausdruck. Durch ihn sind die im Charta-Text nicht geregelten Fragen der Mitgliedschaftsnachfolge für die Fälle von Sezessionen und Zusammenschlüssen geklärt. Der Fall einer Dismembration hätte die VN-Praxis beinahe bereichert, wenn die Federation of Mali, deren Aufnahme der Sicherheitsrat bereits empfohlen hatte, nicht schon vor dem Aufnahmebeschluß der Generalversammlung wieder zerfallen wäre, so wurde ein erneutes förmliches Aufnahmeverfahren getrennt für Mali und Senegal durchgeführt³⁴⁵.

Im Lichte dieser früheren Sukzessionsfälle stellt nunmehr das “Einrücken” Rußlands in die VN-Mitgliedschaftsposition der Sowjetunion eine neue “spätere Übung” dar, die das von der SVN nicht geregelte und von der bisherigen “späteren Übung” noch nicht erfaßte sehr spezifische Problem der Mitgliedschaftssukzession bei Dismembration eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates betrifft. Diese “Übung” läßt sich dahingehend kennzeichnen, daß einer der Nachfolgestaaten eines durch Dismembration untergegangenen ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates im Wege der Rechtsnachfolge ohne formelles Aufnahmeverfahren in die Mit-

³⁴² Vgl. dazu G. Re s s, Auslegung Rdnr.27, in: Simma (Anm.142).

³⁴³ Siehe die Fälle in Yearbook ILC 1961 II, 101–105.

³⁴⁴ Re s s (Anm.342), Rdnr.27.

³⁴⁵ Vgl. Yearbook ILC 1962 II, 105.

gliedschaftsposition des untergegangenen ständigen Mitglieds eintreten kann, sofern dessen übrige Nachfolgestaaten damit einverstanden sind und die Mitgliedstaaten der VN dieses Einverständnis teilen, sei es auch nur durch *acquiescence*. Auch hier wieder haben wir es mit einem "gefundenen Konsens der Vertragsanwender" zu tun. Vor dem Hintergrund der bisherigen Fortentwicklung der Charta durch "spätere Übung" in Fragen der Mitgliedschaftssukzession dürfte dieser durch allgemeinen Konsens gefundenen Lösung des Sukzessionsproblems die rechtliche Billigung nicht versagt werden.

Hervorzuheben ist aber nochmals, daß es sich um einen sehr spezifischen Konsens handelt, der auf Dismembrationsfälle "gewöhnlicher" VN-Mitgliedstaaten nicht übertragen werden kann; da wird wohl wie bei Sezessionen ein förmliches Aufnahmeverfahren für alle Nachfolgestaaten zur Anwendung kommen.

Die entschiedene These aber, daß "membership of international organizations cannot be obtained by State succession"³⁴⁶, wird sich nach dem "Einrücken" Rußlands in die Vereinten Nationen so nicht aufrechterhalten lassen.

4. Nachfolge in das Unionsvermögen und Unionsschulden

Da sich hinsichtlich der Nachfolge in Vermögen und Schulden eines Gebietsvorgängers aus der Staatenpraxis nur einige allgemeine VGR-Grundsätze ableiten lassen, wird die Nachfolge "durch Verträge von Fall zu Fall geregelt"³⁴⁷. So ist es auch im Fall des Gebietsvorgängers Sowjetunion. Kommen erbitterte Erbstreitigkeiten bisweilen "selbst in den besten (natürlichen) Familien vor", so sind solche Streitigkeiten zwischen Staatennachfolgern gewissermaßen die Regel; als Staatsorgane agieren schließlich natürliche Personen, die wissen, daß Vermögen Macht bedeutet und Schulden unangenehm sind, und die wie andere Menschen auch manchmal Zeit brauchen, um einzusehen, daß man jenes nicht bekommt, wenn man diese nicht übernimmt. Die GUS-"Familie" macht hier keine Ausnahme.

Die Auseinandersetzung um Vermögen und Schulden der Sowjetunion ist eine der Hauptursachen für die Spannungen innerhalb der GUS; erst wenn dieses Problem gelöst ist, wird die GUS ihre klippenreichste Exi-

³⁴⁶ Vgl. H.G. Schermers, *International Organizations, Membership*, in: *EPIL Inst.5* (1983), 148.

³⁴⁷ Verdross/Simma (Anm.318), 620.

stanzgefährdungszone durchschiffen haben. Gelingt die Lösung nicht, wird die GUS an einer dieser Klippen Schiffbruch erleiden. Nicht zufällig wird diese Seefahrtsmetapher verwendet, denn der aus der Tagespresse hinlänglich bekannte ukrainisch-russische Streit um das hoheitliche Vermögen "Schwarzmeerflotte" legt sie nahe.

Die bisherigen Auseinandersetzungen ergeben das folgende Bild:

Ist für die Beratung von "Fragen der Rechtsnachfolge" nach Art.1 des Minsker "Organabkommens" vom 30. Dezember 1991 auch der Rat der Staatsschefs formell zuständig, so wurden Fragen der Rechtsnachfolge in Vermögen und Schulden der UdSSR in der Praxis auch vom Rat der Regierungschefs und auf Ministerebene verhandelt. Was die Rechtsnachfolge in die staatlichen Auslandsschulden und die Aktiva der UdSSR betrifft, ist für deren Bedienung die ehemalige Außenwirtschaftsbank der UdSSR als "bevollmächtigte Bank" der Nachfolgestaaten eingesetzt worden; die Außenwirtschaftsbank ist durch ein von neun GUS-Staaten unterzeichnetes Abkommen vom 13. März 1992 in eine "internationale Bank" umgewandelt worden, als deren höchstes Organ ein "Zwischenstaatlicher Rat" fungiert, in dem Rußland und die Ukraine Kovorsitzende sind und der auch "für die Ausarbeitung von Kriterien und Prinzipien für die Verteilung des gesamten Eigentums der ehemaligen UdSSR im Ausland" zuständig ist³⁴⁸. Aus diesen Zuständigkeitsregelungen des Abkommens vom 13. März 1992 dürfte geschlossen werden, daß die mit dem Kiewer Beschluß vom 20. März 1992 geschaffene Rechtsnachfolge-Kommission das zuständige Verhandlungsgremium nur für das Inlandsvermögen und die Inlandsschulden der UdSSR ist.

Die Nachfolge in das unbewegliche hoheitliche Inlandsvermögen der UdSSR erfolgt nach dem völkergewohnheitsrechtlichen Belegenheitsgrundsatz, es wird also von demjenigen Nachfolgestaat übernommen, auf dessen Gebiet es sich befindet³⁴⁹. Wieweit das auch für Vermögen gilt,

³⁴⁸ Text des Abkommens vom 13.3.1992, in Wostok (früher SUH) 1992, Heft 2 Beilage S.IV; Azerbajdschan, Turkmenistan und Usbekistan haben dieses Abkommen nicht unterzeichnet. Das Abkommen verweist in der Präambel auf einen "Vertrag über die Rechtsnachfolge in bezug auf die staatlichen Auslandsschulden und die Aktiva der UdSSR" vom 4.12.1991, den es "bekräftigt"; der Wortlaut dieses Vertrages liegt dem Verfasser nicht vor.

³⁴⁹ Beispiele: Rußlands Atomenergieministerium wurde als Rechtsnachfolger des Unions-Atomenergie- und Industrieministeriums eingesetzt, Ved. RF 1992, Nr.6, Pos.287. Rußland übernahm das Allunions NII (= wissenschaftliches Forschungsinstitut) für Experimentalphysik Arzamas-16 (das Kernwaffenzentrum der UdSSR) in russisches Bundesesigentum, Ross.Gaz. 29.2.1992; Usbekistan unterstellte alle auf seinem Gebiet dislozierten Truppenteile und deren unbewegliches Vermögen seiner Jurisdiktion, Izvestija vom 28.1.1992.

das von Gemeinschaftseinrichtungen der GUS-Staaten genutzt wird, ist unklar; so enthält das GUS-Weltraumabkommen vom 30. Dezember 1991 zwar Artikel über Anteilsfinanzierung und -gewinnverteilung, schweigt sich aber über Eigentumsfragen der Objekte der Weltraumaktivitäten aus³⁵⁰.

Die Nachfolge in das hoheitlichen Zwecken dienende unbewegliche Auslandsvermögen der UdSSR ist noch ungeklärt. Rußland hatte schon mit Präsidialdekret vom 18. Dezember 1991 nicht nur das vom Außenministerium der UdSSR verwaltete Inlandsvermögen "übernommen", sondern auch die sowjetischen Botschafts- und Konsulatsgebäude – aber nur "in Besitz und operative Verwaltung", d.h. die Eigentumsfrage blieb offen. Das russische Finanzministerium wurde beauftragt, mit den anderen Nachfolgestaaten Fragen der Anteilsfinanzierung der Auslandsvertretungen zu klären³⁵¹.

Was das bewegliche hoheitliche Vermögen der UdSSR betrifft, so haben die GUS-Staaten hinsichtlich der Seekriegsflotte am 16. Januar 1992 in Moskau zunächst nur eine Grundsatzvereinbarung getroffen: sie soll dem Verband der strategischen Streitkräfte der GUS eingegliedert werden, ausgenommen ein Teil der Schwarzmeerflotte, den die Ukraine, und ein Teil der Kaspischen Flottille, die Azerbajdschan übernimmt; über die konkrete Aufteilung sollen zwischen diesen beiden Staaten und Rußland bilaterale Abkommen geschlossen werden. Aus der weiteren Vereinbarung, daß die (noch nicht aufgeteilte) Seekriegsflotte die Andreasflagge führt und nach der Aufteilung die von der Ukraine und Azerbajdschan übernommenen Flottenteile die Andreasflagge gegen die Staatsflaggen dieser Staaten austauschen sollen, läßt sich auf die (vorläufige) Nachfolge Rußlands in die gesamte Seekriegsflotte schließen; denn die Andreasflagge ist nicht die Flagge der GUS, sondern die historische russische Seekriegs-

Das Belegenheitsprinzip wenden auch die nicht der GUS angehörenden Nachfolgestaaten der UdSSR an; so beschloß das lettische Parlament die Übernahme des sowjetischen Armeevermögens in lettisches Staatseigentum, *Izvestija* vom 30.1.92. Darin liegt natürlich eine Inkonsequenz zu der von den baltischen Staaten vertretenen "Okkupations-Theorie". Im Lichte dieser Theorie gerät die "Übernahme" des sowjetischen Armeevermögens in den Bannkreis des Kriegsbeuterechts oder stellt sich als Enteignung eines fremden Staates dar. Rußland will über diese Vermögensfragen verhandeln und ist bereit, Teile des Armeevermögens den baltischen Staaten zu überlassen, *Izvestija* vom 3.2.92. Rußland will mit den baltischen Staaten auch über das bewegliche Vermögen der UdSSR verhandeln. Es wird dabei daran gedacht, das in den baltischen Staaten befindliche Vermögen der UdSSR in gemeinsame Aktiengesellschaften einzubringen, *Izvestija* vom 5.2.92.

³⁵⁰ Russ. Wortlaut des GUS-Weltraumabkommens in *Ross.Gaz.* vom 1.1.1992.

³⁵¹ *Ved. RSFSR* 1991, Nr.52, Pos.1889.

flagge. Daß Rußland Flaggenstaat ist, wird auch dadurch bestätigt, daß der russische Präsident per Dekret die Bestimmungen über die Seekriegssymbole festlegen soll³⁵².

Inzwischen hat sich noch ein weiterer Prätendent gemeldet. Grusinien möchte kleinere Einheiten der Schwarzmeerflotte für Küstenschutz-zwecke übernehmen und darüber mit Rußland und der Ukraine "einen zivilisierten Dialog" führen³⁵³.

Hinter dem Streit über die Aufteilung der Seekriegsflotte lauert bereits eine weitere Auseinandersetzung: die über die Aufteilung der Fischfangflotte der UdSSR. Über dieses Problem wurden in den ersten vier Monaten der GUS noch keine Verhandlungen geführt, ganz zu schweigen von Vereinbarungen³⁵⁴.

Eine Nachfolgeregelung betreffend das bewegliche Kulturgut, Staatsarchive inbegriffen, ist in einem besonderen Abkommen vom 14. Februar 1992 angebahnt worden³⁵⁵. Danach sollen zunächst zwischenstaatliche und nationale Kommissionen Erfassungen vornehmen, aufgrund derer später eine (vertragliche) Aufteilung erfolgen soll³⁵⁶.

³⁵² Mit Präsidial-Dekret vom 19.3.1992 hat Rußland angesichts des azerbajdschanisch-armenischen Konfliktes den Transkaukasischen Militärbezirk und die Kaspische Flottille "zeitweilig" in seine Jurisdiktion übernommen, sie aber dem Oberkommandierenden der Vereinigten Streitkräfte der GUS unterstellt und gleichzeitig Azerbajdschan, Armenien und Grusinien Verhandlungen über den Rechtsstatus der Streitkräfte und der Flottille "auf dem Territorium der genannten Staaten" vorgeschlagen, Ved. RF 1992, Nr.13, Pos.708. Zumindest die Übernahme des Transkaukasischen Militärbezirks in die russische Jurisdiktion dürfte mit dem Grundsatz der Achtung der staatlichen Souveränität wohl kaum in Einklang zu bringen sein. Proteste seitens der transkaukasischen Staaten sind dem Verfasser allerdings nicht bekannt geworden.

Mit einem weiteren Dekret vom 7.4.1992 (Text in Ross.Gaz. vom 9.4.1992) unterstellte Präsident Jelzin dann auch die Schwarzmeerflotte der Jurisdiktion der Russischen Föderation, beauftragte aber auch *uno actu* das russische Außenministerium, mit der Ukraine Verhandlungen über die Aufteilung der Flotte aufzunehmen. Der ukrainische Präsident reagierte unverzüglich, indem auch er die Schwarzmeerflotte der Jurisdiktion der Ukraine unterstellte, Izvestija vom 8.4.1992. Man könnte sagen, dem "Krieg der Gesetze" folgte nun der "Krieg der Dekrete". Er war aber nach zwei Telefongesprächen zwischen beiden Präsidenten schnell beendet; sie suspendierten ihre Dekrete und vereinbarten die Bildung einer Abgeordnetenkommission beider Staaten, die die strittigen Fragen der Zugehörigkeit der Flotte regeln soll, Ross.Gaz. vom 10.4.1992.

³⁵³ Vgl. den Artikel: Bermudskij treugol'nik černomorskogo flota (Das Bermudadreieck der Schwarzmeerflotte) in Ross.Gaz. vom 29.2.1992.

³⁵⁴ Vgl. dazu A. Deragatschow, Kak razdelit' ryboloveckij flot (Wie soll man die Fischfangflotte teilen), Izvestija vom 16.4.1992.

³⁵⁵ Ross.Gaz. vom 24.2.1992.

³⁵⁶ Der OS Rußlands hatte dann die Geltung dieses Abkommens auf dem Gebiet Rußlands zunächst ausgesetzt, um die Übereinstimmung des Abkommens mit dem russischen

Bis zum Kiewer Treffen der Staatschefs der GUS am 20. März 1992 war eine allumfassende Vereinbarung über die Aufteilung des Vermögens der UdSSR noch nicht erzielt worden³⁵⁷. Neben dem oben erwähnten Kiewer Grundsatzbeschuß über die Rechtsnachfolge unterzeichneten zehn GUS-Staaten (es fehlte wiederum Turkmenistan) in Kiew nur ein Protokoll, aus dem sich ergibt, daß immerhin die Aufteilung des Eisenbahn-Güterwagen- und Container-Parks bis Ende 1992 erfolgen soll³⁵⁸.

Was die Unionsschulden gegenüber Drittstaaten und privaten ausländischen Gläubigern (Banken) betrifft, so ist auch hier zunächst Art.12 GUS-GründungsAbk von Bedeutung. Danach "garantieren" die GUS-Staaten "die Erfüllung internationaler Verpflichtungen, die sich für sie aus Verträgen und Vereinbarungen der ehemaligen UdSSR ergeben". Da hier allgemein von "internationalen" und nicht eingeschränkt nur von "völkerrechtlichen" Verpflichtungen die Rede ist, sind von dieser Garantie auch die Verpflichtungen gegenüber privaten (ausländischen) Gläubigern erfaßt.

Völkerrechtlich dürfte diese "Garantieerklärung" nicht nur als inter se-Vereinbarung der GUS-Staaten zu interpretieren sein. Beabsichtigt war erkennbar eine Außenwirkung; die Sorgen und Befürchtungen der Staatengemeinschaft über mögliche unabsehbare turbulente Folgen des sich abzeichnenden Zusammenbruchs der Sowjetunion, einschließlich der Sorgen um die Stabilität bestehender Vertragsnetze, sollten ausgeräumt werden. Die Garantieerklärung war daher an die Adresse der Drittstaaten gerichtet und ist insoweit als Bündel unilateraler Erklärungen der GUS-Staaten zu verstehen mit dem Inhalt eines Versprechens, die Verpflichtungen der Sowjetunion zu übernehmen und zu erfüllen. Dieses Versprechen ist völkerrechtlich bindend³⁵⁹. Es ist allerdings nur ein Globalverspre-

Landesrecht und dem Völkerrecht von seinen Parlamentskommissionen überprüfen lassen, die auch einen "Mechanismus der rechtlichen Regelung dieses Problems" vorschlagen sollten, vgl. den OS-Beschluß vom 19.2.1992 in Ved. RF 1992, Nr.11, Pos.535. Mit Beschluß vom 20.5.1992 (Ved. RF 1992, Nr.23, Pos.1228) hob der OS der RF die Geltung dieses Abkommens für das Gebiet Rußlands auf, weil es mit dem russischen Landesrecht und Völkerrecht nicht übereinstimme; nähere Ausführungen dazu sind in dem Beschluß nicht enthalten. Der Beschluß empfiehlt der Verfassungskommission in den Entwurf der neuen Verfassung Rußlands eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Verträge über die Bewahrung des kulturellen und Naturerbes der Völker Rußlands künftig "ratifizierungsbedürftig" sein sollen, d.h. der parlamentarischen Zustimmung bedürfen.

³⁵⁷ FAZ vom 23.3.1992, Der Tagesspiegel vom 21.3.1992.

³⁵⁸ Text des Protokolls in Ross.Gaz. vom 25.3.1992.

³⁵⁹ Zur Bindungswirkung von Versprechen siehe Verdross/Simma (Anm.318), 429; A. Berg, Nuclear Tests Cases, in: EPIL Inst.2 (1981), 216-219.

chen, die Aufteilung der auf 65 bis 70 Mrd. US\$ geschätzten Staatsschulden der UdSSR auf die einzelnen Nachfolgerepubliken mußte erst anschließend erfolgen. Dies ist in Kiew am 20. März 1992 in Gestalt der Billigung einer von den GUS-Regierungschefs erarbeiteten Vereinbarung über die Schuldenaufteilung durch die Staatschefs der GUS geschehen³⁶⁰. Acht Nachfolgestaaten hatten mit den G-7-Staaten schon zuvor eine Übereinkunft über die Regelung der Auslandsschulden unterzeichnet.

Über die Schuldenregelung mit den rund 600 (privaten westlichen) Gläubigerbanken verhandelt deren Gläubigerausschuß mit der durch das Abkommen vom 13. März 1992 in eine "internationale Bank" umgewandelten ehemaligen Außenhandelsbank der UdSSR, die als Vertreter der GUS-Staaten agiert; dabei geht es vorerst um Bedienung der Zinsschulden und um den Aufschub von Tilgungsleistungen³⁶¹.

5. Fortgeltung des innerstaatlichen Rechts der UdSSR

Obwohl dies nicht mehr eine Frage der Staatensukzession ist, sei doch kurz berichtet, wie dieses Problem behandelt wurde. Nach Art.11 GUS-GründungsAbk sollte "die Anwendung der Normen dritter Staaten, einschließlich der ehemaligen UdSSR, auf dem Territorium der Unterzeichnerstaaten nicht mehr zugelassen" werden. Dies hätte zur Folge gehabt,

³⁶⁰ Nach der Vereinbarung übernimmt Rußland 61,34 %, Ukraine 16,37 %. Die Ukraine hatte zunächst eine Schuldenübernahme verweigert, lenkte aber ein, weil der Streit um die Auslandsschulden zu einer Kreditblockade der siebzehn Gläubigerstaaten geführt hatte, Izvestija vom 27.2.1992, Der Tagesspiegel vom 14. und 20.3.1992, Ross.Gaz. vom 14.3.1992, FAZ vom 2.4.1992. Schon im Februar hatte der russische Präsident in Paris erklärt, Rußland werde die Verantwortung für die Auslandsschulden der UdSSR übernehmen, sofern diese von anderen GUS-Staaten nicht bedient würden, Der Tagesspiegel vom 9.2.1992. Die Schuldenfrage ist aber noch keineswegs mit allen Drittstaaten geklärt, so blieb sie z.B. noch ungerregelt bei der Unterzeichnung des Vertrages über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Rußland und der ČSFR, Ross.Gaz. 25.2.92. In rechtlicher Kontinuität mit dem Zarenreich stehend, hat Rußland gegenüber Frankreich sogar hinsichtlich der "Zarenschulden" das "Prinzip der Nachfolge" anerkannt; dabei geht es um vor 1914 aufgenommene Anleihen in Höhe von 7 Mrd. Goldfranken, die inzwischen auf die phantastische Summe von 140 Mrd. angelaufen sind. Frankreich ist aber klar, daß Rußland diese Summe nicht bezahlen kann, es geht "ums Prinzip"; über diesen Vorgang berichtete V. Sirotkin, Carskie dolgi nado platit – ves' vopros v tom – kogda (Die Zarenschulden müssen bezahlt werden – die ganze Frage ist nur – wann), Izvestija vom 14.3.1992. Damit ist ein Uraltproblem "im Prinzip" gelöst, der Rat der Volkskommissare hatte per Dekret vom 10.2. (28.1.) 1918 sämtliche ausländischen Anleihen der zaristischen Regierung annulliert.

³⁶¹ Der Tagesspiegel vom 28.3.1992.

daß auf vielen Gebieten ein Rechtsvakuum entstanden wäre, weil nicht alle unionsrechtlich geregelten Materien auch landesrechtlich geregelt waren. Um dieses Rechtsvakuum zu verhindern, hat der OS der RSFSR bei der Zustimmung zum GUS-Gründungsabkommen die Staatspräsidenten korrigiert; das Unionsrecht soll doch insoweit weiter zur Anwendung kommen, als es dem russischen Landesrecht nicht widerspricht³⁶². Die Fortgeltung und subsidiäre Anwendbarkeit des innerstaatlichen Rechts der ehemaligen UdSSR zeigt sich jetzt auch in der Vertragspraxis der GUS-Staaten; so bestimmt Art.5 GUS-GrenzschutzAbk vom 20. März 1992, daß für Organisation und Tätigkeit der Grenztruppen auch "die Normativakte der ehemaligen UdSSR", soweit sie den GUS-Abkommen und -Beschlüssen sowie dem Recht der GUS-Mitgliedstaaten nicht widersprechen, maßgebend sind. Eine inhaltsgleiche Bestimmung enthält auch das gleichfalls am 20. März 1992 unterzeichnete GUS-Abkommen über die Rechtsgrundlagen der Tätigkeit der Vereinigten Streitkräfte.

6. Rußland als "Fortsetzerstaat" der UdSSR

Nach der Übernahme der VN-Mitgliedschaftsposition der UdSSR durch Rußland tauchte ein neuer, die Sukzessionsproblematik betreffender Begriff auf: Rußland wurde als "Fortsetzerstaat der ehemaligen UdSSR" (russ.: *gosudarstvo-prodolžatel'*) bezeichnet, und zwar nur Rußland, nicht aber die anderen ehemaligen Unionsrepubliken. So benutzte der Präsident Rußlands diesen Begriff mehrfach in einem Schreiben an den Generalsekretär der VN³⁶³; auch in dem "Vertrag zwischen Rußland und Frankreich" vom 7. Februar 1992 wird in der Präambel "konstatiert, daß die Russische Föderation der Fortsetzerstaat der UdSSR" sei³⁶⁴. Wirft diese Formel ein neues Licht auf die Kontinuitäts- und Identitätsfrage? Werden die diesbezüglichen obigen Ausführungen durch sie widerlegt?

Das russische Wort *prodolžatel'* ist kein juristischer terminus techni-

³⁶² Vgl. den OS-Beschluß vom 12.12.1991, Ved. RSFSR 1991, Nr.51, Pos.1798. Die Zustimmungsbeschlüsse der anderen Republikparlamente liegen dem Verfasser nicht vor.

³⁶³ Text des Briefes in Ross.Gaz. vom 31.1.1992.

³⁶⁴ Russ. Wortlaut des Vertrages in Ross.Gaz. vom 10.2.1992, französischer Wortlaut in Documents d'Actualité Internationale 1992, Nr.9, 155; im Französischen lautet der oben zitierte Passus: "Prenant acte de ce que la Fédération de Russie est l'Etat continuateur de l'Union des Républiques socialistes soviétiques".

cus, wie etwa das Wort *pravopreemnik* = Rechtsnachfolger³⁶⁵. *Prodolžatel'* kann, wie hier, mit "Fortsetzer" oder mit "Fortführer", allerdings auch mit "Nachfolger" übersetzt werden. Das Wort knüpft jedenfalls an einen früheren Sachverhalt oder an einen "Vorgänger" an, der nicht derselbe ist wie der "Fortsetzer". Der Begriff "Fortsetzerstaat" ist, wie sich aus einem Interview des russischen Außenministers A.Kozyrev ergibt, eigens für Rußland erfunden worden. Kozyrev versuchte in dem Interview, diesen Begriff zu erklären; die entsprechende Passage sei hier vollständig zitiert:

"Die Aufgabe des Eintritts (Rußlands) in die Weltgemeinschaft nahm in dieser Etappe eine gewisse spezifische Form an: Es entstand die Frage, wird Rußland in die OVN eintreten, wird es von neuem diplomatische Beziehungen mit anderen Staaten aufnehmen. Das heißt, fangen wir mit einem reinen Blatt an oder setzen wir etwas Begonnenes fort.

Und so wurde von uns die Konzeption des Fortsetzerstaates ausgearbeitet. Nein, das ist kein Nachfolgestaat. Strikt gesagt, Nachfolger sind alle Staaten, die sich anstelle der früheren Union gebildet haben. Sie nehmen die Verpflichtungen auf sich, die früher einmal die Union auf sich genommen hatte – über die Menschenrechte, die Abrüstung usw. Aber Fortsetzerstaat bedeutet, daß auf Rußland der Verbindungsfaden mit der Außenwelt übergegangen ist. So haben wir den Sitz der Sowjetunion im Sicherheitsrat ererbt – das ist eine Demonstration der Rolle einer Großmacht"³⁶⁶.

"Fortsetzerstaat" hat offensichtlich zuerst einen politischen Inhalt. Er kommt in dem letzten Satz des Zitats zum Ausdruck: Rußland allein, aber keiner der anderen "unabhängigen Staaten", kann und will in der Weltgemeinschaft die "Rolle einer Großmacht" übernehmen, will das von der Sowjetunion und sogar das vom zaristischen Rußland "Begonnene" fortsetzen, natürlich nur insoweit als Rußland das "Begonnene" als fortzuführendes positives Erbe einschätzt. Bezeichnend dafür ist, daß in dem angeführten Schreiben Jelzins an den VN-Generalsekretär der russische Präsident, an die Initiative Rußlands zu den Haager Friedenskonferenzen erinnernd, die Abrüstung als "traditionelle russische Priorität" bezeichnet, weshalb Rußland "als Fortsetzerstaat der ehemaligen UdSSR" alle von ihr unterzeichneten Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen bestätigt. "Fortsetzerstaat" bedeutet unverkennbar die historische Kontinuität der Großmacht, die bis vor kurzem die UdSSR und davor

³⁶⁵ Zu *pravopreemnik* vgl. M.M. Avakov, in: N.A. Ušakov (otv.red.), Kurs Meždunarodnogo prava (Völkerrechtskurs) (1990), Bd.3, Kap.4.

³⁶⁶ Das Interview ist abgedruckt in Ross.Gaz. vom 21.1.1992.

das Zartum Rußland dargestellt hatten. Um es bildlich zu verdeutlichen: Als "Fortsetzerstaat" übernimmt Rußland von der Sowjetunion die Stafette, um auf der ihr zugewiesenen Aschenbahn am (friedlichen) Wettkampf der Staaten weiter teilzunehmen.

Der Anspruch Rußlands, "Fortsetzerstaat der ehemaligen UdSSR" zu sein, hat aber doch auch völkerrechtliche Implikationen und Konsequenzen. Das wird z.T. ohne weiteres deutlich auch in dem Interview Kozyrevs. Wenn "Fortsetzerstaat" nicht mit Rechtsnachfolgestaat gleichgesetzt werden soll, vielmehr alle ehemaligen Unionsrepubliken von Kozyrev als Rechtsnachfolger der UdSSR bezeichnet werden, unterstreicht dies abermals die Diskontinuität der UdSSR als Völkerrechtssubjekt.

Kozyrevs "Definition" des Begriffs "Fortsetzerstaat" aber muß erst dechiffriert werden: "Verbindungsfaden mit der Außenwelt" heißt in der Sprache des Völkerrechts "Vertragsverhältnisse", "Mitgliedschaft in internationalen Organisationen" sowie "diplomatische, konsularische und sonstige Beziehungen". Wenn alle diese Verbindungsfäden auf Rußland "übergehen" sollen, heißt dies, daß Rußland als Fortsetzerstaat in alle diese Rechtsverhältnisse der früheren Sowjetunion eintreten will. In der russisch/britischen Gemeinsamen Deklaration von Ende Januar 1992 kommt dies klar zum Ausdruck: beide Staaten anerkennen darin, "daß mit dem Zerfall der UdSSR eine Gruppe unabhängiger und souveräner Staaten in die Weltfamilie eingetreten ist. Dabei setzt die Russische Föderation die internationalen Rechte und Pflichten, über die früher die Sowjetunion verfügte, in vollem Umfang fort"³⁶⁷. Als Fortsetzerstaat bekennt sich mithin Rußland als Kontinuitätsgarant bezüglich aller völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der untergegangenen Sowjetunion³⁶⁸. Rußland will als Fortsetzerstaat "Universalsukzessor" sein, ohne allerdings die alleinige Rechtsnachfolge in Anspruch zu nehmen, denn neben Rußland gibt es ja auch noch die anderen Nachfolgestaaten.

Die Idee des "Fortsetzerstaates" dient auch gewissermaßen als theoretisch-konzeptionelle Grundlage für die politisch-praktische Bereitschaft Rußlands, noch von der UdSSR unterzeichnete, aber noch nicht ratifi-

³⁶⁷ Text in Ross.Gaz. vom 1.2.1992 (Hervorh. vom Autor).

³⁶⁸ Unter Berufung auf die Position Rußlands als "Fortsetzer der UdSSR" sagte der russische Außenminister Kozyrev vor dem russischen KVD am 18.4.1992, Rußland sei Vertragspartei "von 16.000 internationalen Verträgen und Abkommen, darunter von etwa 600 multilateralen"; damit ist gesagt, daß Rußland in alle völkerrechtlichen Verträge der UdSSR eingetreten ist; diese Abkommen müßten aber, so Kozyrev weiter, "mit den neuen Erfordernissen und Realitäten in Übereinstimmung gebracht werden", Ross.Gaz. vom 21.4.1992.

zierte wichtige politische Abkommen seinerseits zu ratifizieren, so z.B. das Abkommen mit den USA über die Verringerung und Begrenzung strategischer Offensivwaffen, den (KSZE-)Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa und das Abkommen mit China über den Ostteil der (nun wieder) russisch-chinesischen Grenze³⁶⁹.

Auf der Konzeption des "Fortsetzerstaates" beruht offensichtlich auch die von Rußland übernommene Verantwortung für die im Ausland stationierten Teile der Sowjetarmee, die Rußland deshalb unter seine Jurisdiktion nahm, aber, loyal der GUS gegenüber, sogleich dem Oberkommandierenden der GUS-Streitkräfte unterstellte³⁷⁰.

Wenn also der Begriff "Fortsetzerstaat" in den allgemeinen politisch-diplomatischen und journalistischen Sprachgebrauch Eingang finden sollte, sind gedankliche Assoziationen oder gar Identifikationen mit den Begriffen "Staatskontinuität" der Sowjetunion und "Identität" Rußlands mit dieser zu vermeiden.

XI. Schlußbemerkungen

Nicht durch Krieg oder andere gewaltsame Einwirkungen von außen ist die Sowjetunion zugrundegegangen, sondern an sich selbst.

³⁶⁹ Ved. RF 1992, Nr.9, Pos.399 (USA-UdSSR-START-Vertrag) und Pos.400 (KSZE-Abrüstungsvertrag); die Ratifikation des KSZE-Abrüstungsvertrages soll mit den anderen "interessierten GUS-Mitgliedstaaten koordiniert" werden, Ved. RF 1992, Nr.8, Pos.374, Nr.10, Pos.468 (Grenzabkommen mit China – ein typisch "lokalisierter" oder "radizierter" Vertrag); zum sowjetisch-chinesischen Grenzstreit vgl. Th. Sch weis f ur th, Boundary Disputes between China and USSR, in: EPIL Inst.6 (1983), 49–56.

³⁷⁰ Vgl. für die in den baltischen Staaten dislozierte Nordwest-Gruppe der Streitkräfte und die Baltische Flotte das Dekret vom 27.2.1992, Ved. RF 1992, Nr.6, Pos.279, für die in Deutschland, Polen, der Mongolei und Kuba stationierten Streitkräfte das Dekret vom 4.3.1992, Ved. RF 1992, Nr.11, Pos.574. Das letzte Dekret unterstellte die Auslandsstreitkräfte dem Oberkommandierenden der GUS-Streitkräfte nur "bis zur Bildung des Verteidigungsministeriums der Russischen Föderation"; dieses wurde mit Dekret vom 16.3.1992 geschaffen, welches "die Streitkräfte der Russischen Föderation" den Vereinigten Streitkräften allgemeiner Zweckbestimmung der GUS übergibt, die Auslandsstreitkräfte aber nicht weiter erwähnt, vgl. Ved. RF 1992, Nr.13, Pos.678. Dagegen geht es bei russischen Bemühungen um die "Stabilisierung der Finanzlage" von Banken mit sowjetischer Kapitalbeteiligung im Ausland wohl eher um ein Problem der (gemeinsamen) Rechtsnachfolge in Aktiva und Passiva der Sowjetunion, denn diese Stabilisierung soll nach russischen Vorstellungen auch mit Hilfe der übrigen Nachfolgestaaten der UdSSR bewerkstelligt werden. Vgl. den Beschluß des Präsidiums des OS der RF vom 10.2.1992, Ved. RF 1992, Nr.8, Pos.377.

Während der mehr als sieben Jahrzehnte währenden Alleinherrschaft der "Partei Lenins" hatte sich in dem von ihr konstruierten und verwalteten staatsideologischen und staatsorganisatorischen Kanalsystem zur Regulierung gesellschaftlicher und politischer Prozesse eine gewaltige Flut von Problemen aufgestaut. Als durch die endlich von ihr selbst, in Gestalt ihres Generalsekretärs Gorbatschow, eingeleitete Politik der Glasnost und Perestrojka die Schleusen erst spaltbreit geöffnet und dann vollends hochgezogen wurden, schwemmte die sich über das Land ergießende Flut nicht nur die Konstrukteure und Verwalter des Kanalsystems, die KPdSU, sondern auch deren Staat, die UdSSR, hinweg. Die organisierte Staatsgewalt verschwand, aber die Hauptelemente jeder Staatlichkeit, das Land und seine Völker, überlebten und, so hoffen wir, "neues Leben blüht aus den Ruinen", nunmehr vielfältig staatlich organisiert.

Die Politik der Perestrojka hatte bei der "Beschleunigung" (russ.: *uskorenje*) der sowjetischen Wirtschaft angesetzt. Bescheiden waren die Anfänge und schon diese ließen erahnen, welche Widerstände bei weiterreichenden Reformen zu erwarten waren³⁷¹. Von der "Beschleunigung" kamen Gorbatschow und seine Mitstreiter schnell zur Einsicht in die Notwendigkeit einer Reform des Wirtschaftssystems und von dort zur Reform des politischen Systems, weil die Interdependenz der Ordnungen die Wirtschaftsreform verhinderte, wenn das politische System unverändert bleiben würde. Reform des politischen Systems aber hieß Demokratisierung und Aufbau des Rechtsstaates. Wirtschaftliche und politische Reform zusammen verlangten die Reform des "sozialistischen Föderalismus". Eine Totalreform der Rechtsordnung war damit fällig. Alle ungelösten Probleme lagen so gleichzeitig auf dem Tisch und alle verlangten mit gleicher Dringlichkeit nach einer Lösung. Es war eine Herkules-Aufgabe.

Streit der Reformier um die besten Konzepte ist natürlicher Bestandteil eines jeden Reformprozesses. Aber die Reformier in der Sowjetunion mußten nicht nur miteinander streiten, sondern auch gegen die Trägheit und den Widerstand jener Parteigänger des alten Systems, die gar keine Reformen wollten. Vieles, gerade im Bereich der Reform des politischen Systems, ist dennoch auf den Weg gebracht worden. Die reformgesetzgeberische Tätigkeit des im Frühjahr 1989 neu gewählten Kongresses der Volksdeputierten und des Obersten Sowjet der UdSSR ist, trotz Kritik-

³⁷¹ Gemeint ist und erinnert sei an die geringfügige Öffnung eines privaten Sektors der Volkswirtschaft im November 1986, vgl. dazu Th. Schweisfurth, Die Komplementarität persönlichen Nutzens und gesellschaftlichen Interesses – Das Gesetz der UdSSR über individuelle Arbeitstätigkeit vom 19. November 1986, in: *Osteur.-Recht* 1988, 1–18.

würdigkeit im Einzelnen, eine respektable Leistung gewesen, die, verglichen mit der vorangegangenen "Zeit der Stagnation", geradezu atemberaubend war.

Warum haben die tatsächlich durchgeführten Reformen die Sowjetunion nicht vor dem Untergang bewahrt? Einer, der in nächster Nähe dabei war, zog die Bilanz wie folgt:

"Die Tragödie des Obersten Sowjet der UdSSR bestand darin, daß er häufiger den Ereignissen hinterherlief, anstatt ihnen voranzueilen. Ihm, wie allen Unionsorganen, fehlte die Weitsichtigkeit im strategischen Handeln. Sie konnten eine effektive Reformpolitik auf zwei Feldern nicht ausarbeiten, die die entscheidenden wurden – auf dem Feld der Wirtschaft und auf dem des national-staatlichen Aufbaus"³⁷².

Eine Antwort auf die Frage, ob die Union zu erhalten gewesen wäre, wenn auf diesen beiden Feldern die Reformpolitik effektiv gewesen wäre, könnte nicht anders als spekulativ sein. Die Geschichte wird nicht in Konjunktiven gemacht. Aber im Sinne einer Vermutung für einen vielleicht anderen Ausgang der Geschichte sei zum Schluß doch noch mal daran erinnert, daß der Vorschlag zu einem neuen Unionsvertrag von Estland kam.

Für den tatsächlichen Ausgang der Geschichte ist rühmenswert – und die Mitwelt dankt es mit Erleichterung Gott und den irdischen Beteiligten – daß die UdSSR in einer Schlacht der Worte und nicht in einer Schlacht der Armeen untergegangen ist. Die zu beklagenden Opfer an Menschenleben gehen fast ausschließlich auf das Konto von nichtrussischen Chauvinisten. Denkt man an den Zerfall anderer (Kolonial-)Imperien, z.B. an den Indochina- und Algerienkrieg oder an Angola, so ist Rußland wohl doch nicht mit ihnen auf denselben historischen Nenner zu bringen. Oder es haben sich die Zeiten und mit ihnen Rußland seit den fünfziger Jahren unseres Jahrhunderts verändert. Die verantwortlichen Staatsmänner in der "Metropole" Rußland haben am Ausgang des zwanzigsten Jahrhunderts das russische Imperium jedenfalls nicht mit Klauen und Zähnen verteidigt; Gorbatschow weigerte sich standhaft, den landesweiten Ausnahmezustand zu verhängen, weil dieser möglicherweise einen Bürgerkrieg ausgelöst hätte, und es war der russische Präsident Jelzin, der mit friedlichen, mit politischen Mitteln, den zähen Prozeß der Souveräni-

³⁷² M. Piskotin, *Sojuz i ego parlament otošli v istoriju* (Die Union und ihr Parlament sind in die Geschichte abgetreten), in *Narodnyj Deputat* 1992, Nr.1, 6. Piskotin war Volksdeputierter der UdSSR und später Mitglied des Komitees für Verfassungsaufsicht.

sierung der Teilrepubliken entscheidend gefördert hat. Die eigene Geschichte stand warnend im Hintergrund: ein Bürgerkrieg zwischen "Weißen und Roten" war genug; und am Schluß bot die Gegenwart – der jugoslawische Staatszerfall – ein abschreckendes Beispiel.

Das aber unterschied den russischen Präsidenten vom Unionspräsidenten: Gorbatschow wollte die Union erhalten. Man fragt sich, warum er an ihr festgehalten hat bis zum bitteren Ende.

Dem Verfasser drängt sich ein historischer Personenvergleich auf. Gorbatschow war ein großer Reformator. Martin Luther war es auch. Luther war angetreten, den Glauben und die Kirche zu reformieren, nicht, sie zu spalten; Gorbatschow war angetreten, die Ideologie und den Staat zu reformieren, nicht, beide abzuschaffen. Als die Ideen der Reformatoren "die Massen ergriffen", rissen "die Ereignisse" beide Reformatoren mit sich fort, bis die sich revolutionierenden Massen umstürzlerische Reformen verlangten, an die die Reformatoren nie gedacht hatten und die sie nicht mehr mittrugen. Luther stellte sich "wider die aufrührerischen Bauern", als sie gegen die Fürsten zu Felde zogen. Luther war staatsreu, Gorbatschow war es auch. Staatsreformer, nicht Staatszerstörer wollte er sein, so stellte er sich "wider die aufrührerischen Separatisten". Die "Los-trennung", wenn sie denn von sich selbst bestimmenden Völkern gewollt war, sollte auf rechtlich geordnetem, auf dem Verhandlungswege erfolgen. Doch Undank ist manchmal der Reformers Lohn. So hat Gorbatschow es nicht verdient, daß er, "der für den Streit über die Formen einer neuen Staatengemeinschaft inklusive des Rechts auf Verlassen der Union überhaupt erst Raum geschaffen hatte und ihn gegen erbitterten Druck imperial denkender Widersacher offenzuhalten suchte, sich gleichwohl aus Wilna Beschimpfungen anhören mußte, in denen er als eine Widergeburt Stalins figurierte"³⁷³.

Andere sind gerechter in ihrem Urteil über den großen Reformator. Der Friedensnobelpreis legt Zeugnis dafür ab. Der Platz als positiver Held in der Weltgeschichte ist dem ersten und letzten Präsidenten der Sowjetunion sicher, auch wenn diese selbst aus der Geschichte abgetreten ist.

(Abgeschlossen Anfang Juli 1992)

³⁷³ So sehr zutreffend U. Engelbrecht, Der ungestüme Weg in die Unabhängigkeit, Der Tagesspiegel vom 29.4.1990.

Nachtrag

Am 6. Juli 1992 fand eine weitere Sitzung des Rats der Staatschefs der Mitgliedstaaten der GUS in Moskau statt. Die dabei unterzeichneten Dokumente wurden bislang nicht veröffentlicht. Nach Presseberichten sollen drei Abkommen über die Rechtsnachfolge in Vermögen, Schulden und Archive der UdSSR unterzeichnet und das Statut über das zwischenstaatliche Komitee zum Schutz der Staatsgrenzen bestätigt worden sein. Behandelt wurde auch die Frage der Schaffung eines Wirtschaftsgerichtshofs der GUS; die Gründung eines GUS-Wirtschaftsrats mit beratenden und koordinierenden Funktionen wurde für zweckmäßig angesehen. Die GUS-Staatschefs beschlossen auf dieser Moskauer Sitzung auch die Ausarbeitung eines GUS-Statuts³⁷⁴. Die Arbeiten an diesem "Hauptdokument der GUS" begannen Ende Juli 1992 in Minsk unter Teilnahme von neun GUS-Mitgliedstaaten (Rußland, Weißrußland, Ukraine, Armenien, Kazachstan, Kyrgystan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, es fehlten also Azerbajdschan und Moldau)³⁷⁵.

Am 3. August 1992 unterzeichneten die Präsidenten Rußlands und der Ukraine in Jalta ein Interimsabkommen über die Schwarzmeerflotte³⁷⁶. Darin wird nochmals die Absicht bestätigt, die Flotte zwischen beiden Ländern aufzuteilen. Im übrigen wurde eine Übergangsperiode bis 1995 vereinbart, während welcher die Flotte unter dem Kommando des russischen und ukrainischen Präsidenten stehen sollte; zu diesem Zweck wurde vereinbart, die Flotte aus den strategischen Streitkräften der GUS auszugliedern. Diese bilaterale Einigung Rußlands und der Ukraine wurde vom Präsidium des OS Weißrußlands – in mäßigen Worten – kritisiert; das russisch/ukrainische Abkommen widerspreche den zuvor im Rahmen der GUS getroffenen Vereinbarungen über die Eingliederung der Schwarzmeerflotte in die strategischen Streitkräfte der GUS, Rußland und die Ukraine hätten sich daher zuvor mit den übrigen GUS-Staaten verständigen sollen³⁷⁷.

"Die Abwicklungs- und Auffanggesellschaft GUS ist am Zerbrechen", schrieb im Juni 1992 ein deutscher Journalist³⁷⁸. Ebenso skeptisch äußerte sich in bezug auf die Dauerhaftigkeit der GUS auch Seiffert: Die GUS

³⁷⁴ Ross.Gaz. vom 7.7.1992.

³⁷⁵ Ross.Gaz. vom 29.7.1992.

³⁷⁶ Text in Ross.Gaz. vom 8.8.1992.

³⁷⁷ Izvestija vom 11.8.1992.

³⁷⁸ J. Riedmüller, Rußland zeigt die Faust, Süddeutsche Zeitung vom 23.6.1992.

dürfte “nach Erfüllung der ihr jetzt noch obliegenden Funktionen (Regelung der Rechtsnachfolgeprobleme sowie der Transformation in Nationalstaaten mit Marktwirtschaft) wieder verschwinden“³⁷⁹. Zuversichtlicher ist dagegen der kyrgysische Präsident Akajew, der nach der Moskauer Sitzung des Rats der Staatsschefs der GUS am 6. Juli 1992 als dessen Vorsitzender erklärte: “Die GUS lebt nicht nur, sondern hat begonnen, aktiv zu arbeiten”³⁸⁰.

Summary³⁸¹

From Unitarian State (USSR) to Confederation (CIS)

– Juridicial Stages of a State’s Decay and of a Confederation’s Establishment –

I. Introduction

On December 25, 1991, the red flag of the USSR was lowered from the Moscow Kremlin and the historic white-blue-red flag of Russia was hoisted at the same flagstaff. This was the impressive act symbolizing the extinction of the USSR. The decay of the USSR was a process the beginnings of which can be traced back as far as 1987; it was finalized in December 1991. Starting from the supposition that the intrinsic reason for the final dissolution of the USSR has to be seen in the inability of the Moscow “centre” to solve the “national question” in terms of a renewed state structure, the author undertakes to analyse the various juridicial stages, first of the decay of the USSR and subsequently of the emergence of a new confederation of most of the USSR’s successor states – the Commonwealth of Independent States (CIS).

³⁷⁹ W. Seiffert, Von der Sowjetunion (UdSSR) zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), *Osteur.-Recht*, Heft 2-3 (1992), 79-95 (95). Der Aufsatz von Seiffert konnte an den einschlägigen Stellen dieses Beitrags nicht mehr eingearbeitet werden. Hinsichtlich des Untergangs der UdSSR kommt Seiffert zu demselben Ergebnis wie der Verfasser (Dismembration); zur Rechtsnatur der GUS meint er jedoch, sie sei keine internationale Organisation.

Aufmerksam gemacht sei auf den Abdruck deutscher Übersetzungen von zwölf Dokumenten zur Gründung der GUS im selben Heft von *Osteur.-Recht* auf S.125-138.

³⁸⁰ Der Tagesspiegel vom 7.7.1992.

³⁸¹ Summary by the author.

II. Emergence and the Unitarian Character of the USSR

The analysis begins with a short review of the constitutional history of the USSR. Without awareness of the origins and the subsequent constitutional development of the USSR until the start of Gorbachev's perestroika, the process of termination of the USSR as a state can hardly be adequately appreciated.

The union treaty of 1922 established the USSR as a new subject of international law, which was not identical with either of its constituent parts, the union republics, Soviet Russia (RSFSR) included. But the Union, being itself a state, had the character of a confederation (Staatenbundscharakter) and that because of the "right of free exit" from the Union. This right was "reserved" for every union republic, and the subsequent constitutions of the USSR (1936 and 1977) transported this right through to the very end of the USSR.

The USSR of 1922/1924 was conceived as a federal state, but it had from its beginning strong centralistic elements. Under the "administrative command system" during the Stalinist period these centralistic elements gained overwhelming dominance, resulting in a complete transformation of the USSR into a unitarian state. This state structure was not changed by the constitution of 1977. The label "socialist federalism" could not hide the unitarian character of the USSR.

III. Revitalization of the National Question in the Period of Perestroika

Since national demands, frictions and conflicts were not a really new phenomenon in the Soviet Union after 1985, a "revitalization" of the national question in the perestroika period means only that the demands, frictions and conflicts escalated and cumulated and – due to the glasnost principle – became known also outside the Soviet Union.

Tensions between certain nationalities in the Soviet Union are in part deeply rooted in history (e.g. Armenia/Azerbaijan). But the Bolsheviks, claiming to solve the national question, in fact contributed considerably to its aggravation. The main Leninist-Stalinist methods to "solve" the national question are briefly listed in this chapter: the "export of the revolution" and the incorporation of sovietized states at the periphery of the RSFSR/USSR; the genocide-like deportation of millions of people during the collectivization of agriculture; the deportation of whole nations during the second world war and the dissolution of their autonomous status; and the grouping of territorial entities in contradiction to ethnic-national boundaries.

The demonstrations and manifestations on the part of various nationalities since 1987 aimed at overcoming the Leninist-Stalinist heritage in the national question. The demands of the national manifestations, however, had different aims: some of them could have been satisfied by reforms within the framework of the USSR, while others endangered the existence of the USSR.

The ruling Communist Party of the USSR (CPSU), confronted with the escalating and cumulating demands of the nationalities, failed to adopt in time promising decisions which could have been understood as a positive reaction to the national demands and which might have prevented the decay of the USSR. When finally such decisions were adopted, especially in the Central Committee's "platform" of September 20, 1989, they came too late to be convincing and to have a positive effect on the preservation of the USSR as a state.

IV. Union Legislative Measures to Prevent Violent Internal Conflicts and to Partially Satisfy National Demands

To counter the national revolts the central (Union) legislative authorities at first applied both the stick and the carrot. The relevant legislative acts are discussed: the law on assemblies and demonstrations; the law on interior troops of the USSR Ministry of Internal Affairs, the regulations concerning the state of emergency; the law against national, racial and religious intolerance and on the preservation of the territorial status quo; the law on languages and on the protection of minorities; measures to improve the legal and factual situation of deported nations; and the law on secession.

V. The Reform of the Relationship between the Union and the Republics. The Federalization of the USSR

The 19th Union party conference in June 1988 gave rise to expectations that the unitarian USSR would be transformed into a federation. But the first great reform of the 1977 constitution of the USSR on December 1, 1988, was disappointing in this respect, because it only restructured the system of the supreme state organs of the Union and changed the election law.

The reform of the relationship between the "centre" and the republics did not commence until the end of 1989. This was a step-by-step reform, the first step of which was the USSR law on economic autonomy of the Baltic republics of November 27, 1989, followed by the law on the basic aspects of economic relations between the Union and the autonomous republics of April 10, 1990, the law on the definition of competences between the USSR and the subjects of the federation of April 26, 1990, and finally the introduction of the Council of the Federation by the constitutional reforms of March 14 and December 26, 1990. The author scrutinizes all these acts and comes to the conclusion that by them the USSR had been transformed into a federal state.

But the newly constructed federation could not develop because the union republics meanwhile envisaged more far-reaching aims which found their expression in declarations of sovereignty and independence.

VI. The Decay of the USSR – The Writing on the Wall: The Declarations of Sovereignty by the Union Republics and other Territorial Entities. Constitutional Conflicts. The Law on Secession

This chapter first deals with the “parade of sovereignties”. The main content of the declarations of sovereignty and independence of the union and autonomous republics is presented as well as the reaction of the “centre” to these declarations.

The follow-up of the declarations of sovereignty and independence was the “war of laws”. On the one hand, the union republics refused to recognize one of the basic principles of a federation – the precedence of federal law; on the other hand, the Union tried to maintain the principle. This political/constitutional configuration was the cause of serious constitutional conflicts. A kind of “cease-fire” in that conflict was agreed upon in the Common Declaration of April 23, 1991, at least between the presidents of nine union republics and the president of the USSR.

To (re)gain sovereign status the union republics additionally made use of a second method: the conclusion of inter-republican political treaties. From their content and from the intention of the parties these treaties were already international in character.

Finally in this chapter the author discusses in detail the content and the general problems of the USSR law on secession of April 3, 1990, in the light of general international law and especially with respect to the original “Staatenbundscharakter” of the USSR. In view of the latest political/constitutional developments in the USSR the author comes to the conclusion that the character of the USSR as a confederation experienced a revival with the consequence that the exit of a union republic from the Soviet Union had to be regarded legally as a withdrawal from a treaty, the union treaty of 1922.

VII. The Undertaking to Revise Totally the Federal Constitution: The Projects of a New Union Treaty

The policy around a new union treaty (November 1990 until November 1991) was – seen from the “centre” – to reconcile the striving of the republics for sovereignty with the aim on the part of the “centre” to preserve the USSR. The stages of the negotiating process are traced, beginning with the initial Estonian suggestion of November 1988 to draft a new union treaty and continuing with the Nowo Ogarjowo rounds of the negotiations until their final break-down in November 1991, the alleged justification of which was the positive result of the Ukrainian referendum for independence. When, in Minsk on December 8, 1991, the presidents of Russia, the Ukraine and Belorussia declared that the negotiating process for the preparation of a new union treaty had led to a blind alley, the policy around a new union treaty became a matter of the past.

In the second part of this chapter the principal provisions of all six officially published drafts of the union treaty are compared with each other.

VIII. The Dissolution of the USSR

Secessions, the cut-back of USSR state organs and finally the extinction of the USSR itself were the landmarks of the dissolution process of the USSR which accelerated after the August 1991 coup d'Etat.

The Baltic conceptions of the legal relationship between the Baltic states and the Soviet Union (occupied territories) are discussed here and the Baltic measures to (re)gain independence are described. These measures were finally successful when, after the August 1991 coup d'Etat, the independence of the Baltic republics was recognized first by Russia and a few days later also by the then still-existing USSR.

The cut-back of USSR state organs began already with the revision of art. 6 of the USSR 1977 constitution on March 14, 1990, when the CPSU lost its former special constitutional status. The Russian and also the USSR decrees directed against the CPSU shortly before and after the coup d'Etat are treated subsequently; they led to the juridical demise of the CPSU.

The cut-back and partly the reorganization of "ordinary" USSR state organs were carried out especially by the (constitutional) law on organs of state power and administration of September 5, 1991, and further also by additional decrees directed especially against the bodies of state security.

The extinction of the USSR took place in the form of a dismemberment. This dismemberment was not yet complete at Minsk on December 8, 1991, but it was completed by the Declaration of Alma-Ata of December 21, 1991; this is the date of the final termination of the USSR. The Declaration of Alma-Ata has to be regarded as the *contrarius actus* by which the 1922 Declaration and the Treaty on the establishment of the USSR were invalidated.

The dismemberment of the USSR was not, as has been alleged, an unconstitutional act; because of the revival of the "Staatenbundscharakter" of the USSR and the "treaty character" of its constitution the republics had the right, based on international law, to dissolve the Union.

IX. The New Legal Relationships between the Former Union Republics of the USSR

This chapter concentrates on the establishment of the Commonwealth of Independent States (CIS). It was initiated by the three presidents of Russia, Ukraine and Belorussia at their meeting at Beloveshskaja Pushtsha near Minsk on December 8, 1991; in Alma-Ata, on December 21, 1991, eight additional successor

states of the USSR acceded to the Minsk documents. In the sequel at various summit meetings of the presidents of the CIS states, further CIS documents were agreed upon. This development of the CIS is reported up to the Tashkent summit meeting of May 15, 1992.

On the basis of these CIS documents the author analyses the functions, the system of organs and the competences of the CIS. Turning to the question of the legal nature of the CIS the author comes to the conclusion that the CIS, having started at Minsk as a simple "treaty community", in the following four months developed into an organized community of states, into a confederation, or, to put it in more "modern" terms, into an international organization. This organization, however, has its peculiarities compared with international organizations established on the basis of a comprehensive constituent instrument. The CIS is not simply a "transitional community": it is directed towards permanent future cooperation; but the stability of the CIS is very uncertain.

At the end of this chapter bilateral legal connections between the successor states of the USSR and the possibility of a future multilateral economic community between them are briefly considered.

X. Questions of State Succession

The last chapter opens with a discussion of the question of the continuity of the USSR as a subject of international law and the question whether Russia is legally identical with the USSR. Although it was already stated in the chapter on the dissolution of the USSR that the USSR has been extinguished as a subject of international law, the question is discussed here again because it has been alleged that the USSR continued and Russia as a subject of international law may be identical with the USSR. With respect to this question of continuity and recognition the author analyses the declarations of the EC concerning the recognition of former Soviet republics and the relations with Russia of December 23 and December 31, 1991. He comes to the conclusion that these declarations supply no evidence for the continuity of the USSR and the identity of Russia, although Russia was not formally recognized by EC member states. Further the author cites CIS documents which clearly deny the continuity of the USSR and which regard all former union republics as successor states of the USSR.

On the basis of the hitherto signed CIS documents the article reports the attitudes of the CIS states concerning succession in international treaties of the USSR and in the USSR's property and debts.

A special section deals with succession in respect of constituent instruments of international organizations; this section concentrates on the "assuming" by Russia of the legal position of the USSR in the United Nations. On the surface this fact seems to provide evidence of the identity of Russia with the USSR. Such a

position, however, would be contrary to the position taken by all the now independent former union republics, Russia included. Russia obtained membership in the United Nations, and the permanent seat in the Security Council, by state succession. In the light of earlier cases of state succession in the practice of the United Nations the case of Russia is a new "subsequent practice" in the application of the UN Charter. This subsequent practice relates to a very specific problem, not regulated by the Charter and not touched upon by the earlier practice in cases of membership succession: the membership succession in case of dismemberment of a permanent member of the Security Council. The content of this new practice can be defined as follows: in a case of dismemberment of one of the permanent member states of the Security Council one of its successor states can obtain its membership without formal procedure, just by state succession, if all the other successor states agree to that succession and the members of the United Nations share such agreement, be it only by acquiescence.

The last section deals with a new notion: Russia calls itself a "state continuing the former USSR" ("l'Etat continuateur"/"Fortsetzerstaat"). This notion does not mean legal identity of Russia with the USSR; it has primarily a political content, namely the historic position of old Tsarist Russia, of the USSR and now of present Russia as a great power in world affairs.