

# Das neue Recht der völkerrechtlichen Verträge in Rußland

*Tigran Beknazar\**

## *1. Einleitung*

Am 21. Juli 1995 ist das Bundesgesetz "Über internationale Verträge der Russischen Föderation" (Vertragsrechtsgesetz [VRG]) in Kraft getreten. Das Gesetz, das am 16. Juni 1995 von der Staatsduma beschlossen wurde, regelt das "Verfahren für das Zustandekommen, die Durchführung und die Beendigung völkerrechtlicher Verträge der Russischen Föderation"<sup>1</sup>. Es ersetzt das "Gesetz über das Verfahren des Abschlusses, der Durchführung und der Kündigung internationaler Verträge der UdSSR" vom 6. Juli 1978<sup>2</sup> und die Regierungsverordnung betreffend Ressortverträge vom 28. August 1980<sup>3</sup>.

---

\* Dr. iur.

Abkürzungen: BGBl. = Bundesgesetzblatt; BV = Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; EuGRZ = Europäische Grundrechte Zeitschrift; GG = Grundgesetz; ILM = International Legal Materials; JfOR = Jahrbuch für Ostrecht; JÖR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts; MZMP/MJIL = Moskowskij Zhurnal Mezhdunarodnogo Prava/Moscow Journal of international Law; OER = Osteuropa-Recht; RV = Verfassung der Russischen Föderation; SZRF = Sobranie Zakonodatelstva Rossijskoj Federatii (Sammlung des Bundesrechts der Russischen Föderation); VAG = Vertragsabschlußgesetz, VRG = Vertragsrechtsgesetz; WGO-MfOR = Monatshefte für osteuropäisches Recht; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention.

<sup>1</sup> Der Gesetzestext ist in SZRF 1995, Nr. 29, Pos. 2757 veröffentlicht; englische Übersetzung in: ILM 1995, 1370 ff.

<sup>2</sup> Deutsche Übersetzung in: WGO-MfOR 1978, 240 ff.

<sup>3</sup> Kommentierung der Grundlagen der Vertragsgewalt in der Sowjetunion B. Meissner, Die Auswärtige Gewalt unter der neuen Verfassung der UdSSR, JfOR XIX (1978) 2. Halbbd., 9 ff.; Th. Schweisfurth, Die Neuregelung der Vertragsgewalt (Treaty-Making Power) in der Sowjetunion, ZaöRV 41 (1981), 366 ff.

Obwohl das VRG 1995 dem Gesetz von 1978 in seiner Anlage, Terminologie und Systematik ähnlich ist, kommt ihm angesichts der inzwischen erfolgten verfassungsrechtlichen Umgestaltung der auswärtigen Gewalt eine neuartige Bedeutung zu. Unter der Geltung des sowjetsozialistischen Grundsatzes der Gewalteneinheit konnte ein Vertragsabschlußgesetz nur organkoordinierende Funktion besitzen<sup>4</sup>. Im Rahmen der auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruhenden neuen russischen Verfassung, die nur wenige Regeln zur auswärtigen Gewalt enthält, wird ein solches Gesetz darüber hinaus auch leicht die Funktion einer gewaltengrenzenden Verfassungskonkretisierung gewinnen. Insbesondere die Regelung des Verhältnisses der Exekutive zum Parlament, aber auch die des Verhältnisses der Föderation zu den Gliedstaaten ist dabei von Interesse. Da das neue Vertragsgesetz allerdings nur im einfachen Gesetzgebungsverfahren beschlossen worden ist, kann ihm kein formeller Verfassungsrang zukommen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß das russische Verfassungsgericht ihm bei Gelegenheit materiell verfassungskonkretisierende Wirkung zuschreibt<sup>5</sup>. Über diese gewaltenteiligen Aspekte hinaus ist das Gesetz auch noch aufgrund einer Reihe seiner sachlichen Regelungen von Interesse.

## 2. Allgemeine Bestimmungen

Die Präambel betont die Bedeutung völkerrechtlicher Verträge als Rechtsgrundlage der zwischenstaatlichen Beziehungen. Besonders hervorgehoben werden dabei erstmals Verträge zum Schutz der Menschenrechte. Neu ist auch, daß das Völkervertragsrecht als ein "wesentlicher Bestandteil des Funktionierens eines Rechtsstaats" bezeichnet wird (Präambel, Satz 4). Hingegen sind die Betonung der "allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts" und die Hervorhebung des Grundsatzes der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben aus der alten sowjetischen Verfassung<sup>6</sup> bzw. dem alten Gesetz<sup>7</sup> übernommen. Dieser Grundsatz wird nunmehr sogar als "das grundlegende Prinzip des Völkerrechts" bezeichnet.

---

<sup>4</sup> Dazu Schweisfurth (Anm. 3), 386.

<sup>5</sup> Das Gericht besitzt aufgrund der russischen Verfassung nicht nur die Kompetenz zur Entscheidung über Organstreitigkeiten, sondern auch zur präventiven abstrakten Vertragskontrolle (Art. 125 Abs. *lit.* 2 d RV; Art. 34 VRG).

<sup>6</sup> Deutsche Übersetzung mit einer Einleitung von M. Fincke in JfOR XVIII (1977), 223 ff.; vgl. dazu ausführlich B. Meissner, Die neue Bundesverfassung der UdSSR, JÖR NF 27 (1978), 321 ff.

<sup>7</sup> Präambel, Abs. 2 und 3 VAG (Anm. 2).

## a) Geltungsbereich des Gesetzes

Das VRG findet wie bisher Anwendung auf alle Verträge der Russischen Föderation, unabhängig von ihrer Art und Bezeichnung (Vertrag, Abkommen, Konvention, Protokoll, Brief- oder Notenwechsel) (Art. 1 Ziff. 2 VRG). Anders als das alte Gesetz gilt es ausdrücklich nur für schriftliche Verträge (Art. 2 *lit.* a VRG). Es bezieht sich sowohl auf Verträge mit anderen Staaten als auch auf solche mit internationalen Organisationen<sup>8</sup>. In den Anwendungsbereich fallen auch Verträge, bei denen die Russische Föderation als "Fortsetzerstaat der UdSSR" Partei ist (Art. 1 Abs. 3 VRG)<sup>9</sup>. Geregelt werden darüber hinaus auch einseitige völkerrechtliche Rechtsgeschäfte, die im Zusammenhang mit einem Vertrag stehen, namentlich die Kündigung und die Suspendierung von Verträgen, der Vertragsbeitritt sowie die Erklärung von Vorbehalten.

## b) Einteilung von Verträgen

Für die Zwecke der innerstaatlichen Kompetenzverteilung unterscheidet das Gesetz in Anlehnung an die alte Nomenklatur und die Praxis vieler anderer Staaten drei Kategorien von Verträgen. Gem. Art. 3 Ziff. 2 VRG werden die Verträge mit auswärtigen Staaten oder mit internationalen Organisationen entweder "im Namen der Russischen Föderation" (Staatsverträge) oder "im Namen der Regierung der Russischen Föderation" (Regierungsabkommen) oder "im Namen von föderalen Organen der Exekutive" (Ressortvereinbarungen) abgeschlossen<sup>10</sup>. Die Unterscheidung zwischen Staats-, Regierungs- und Ressortverträgen hat zwar organisations- und verfahrensrechtliche Konsequenzen (unten 3.c); 3.e)), die Erforderlichkeit der parlamentarischen Mitwirkung am Vertragsabschluß bemißt sich allerdings nach dem materiellen Inhalt eines Vertrages (unten 4.).

<sup>8</sup> Unter "internationalen Organisationen" werden ausschließlich zwischenstaatliche Organisationen verstanden (Art. 2 *lit.* g VRG).

<sup>9</sup> Gem. Art. 37 Ziff. 7 VRG unterliegt die Suspendierung, Beendigung oder Kündigung solcher Verträge dem ordentlichen, für die anderen Vertragsarten einheitlich geltenden Verfahren und ist deswegen nur im Falle der Erfüllung aller festgelegten Voraussetzungen zulässig.

<sup>10</sup> Als eine besondere Spielart der Staatsverträge regelt das VRG die im Namen der Russischen Föderation abzuschließenden Verträge zu Gegenständen der Regierungskompetenz (Exekutivstaatsverträge). Dabei handelt es sich um Staatsverträge in Bereichen, in denen die Regierung entscheidungsbefugt ist. Sie unterliegen vereinfachten Abschluß- bzw. Kündigungserfordernissen (vgl. z. B. Art. 20 Abs. 1 *lit.* b, 21 Abs. 1 *lit.* b VRG).

## c) Die Mitwirkung der Gliedstaaten

Gem. Art. 3 Ziff. 1 VRG liegt die Zuständigkeit zum Abschluß, zur Beendigung und zur Suspendierung von internationalen Verträgen der Russischen Föderation ausschließlich beim Bund. Mit dieser Vorschrift scheint das Gesetz die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ausschließlich für den Bund zu beanspruchen. Diese Vorschrift kann aber auch so verstanden werden, daß damit die Vertragsgewalt nur für die Verträge, die die Russische Föderation verpflichten, nicht aber für diejenigen, die im Namen der Gliedstaaten abgeschlossen werden, in Anspruch genommen wird. Die Verfassung selbst enthält zur Frage der Vertragsschließungsbefugnis der Gliedstaaten nur bruchstückhafte Regelungen in Art. 71 *lit.* j, 72 *lit.* n und Art. 73<sup>11</sup>. In der Praxis haben Gliedstaaten bereits völkerrechtliche Verträge mit auswärtigen Staaten geschlossen<sup>12</sup>. Da das Problem bei der Verabschiedung des Gesetzes bekannt war und dem Gesetz kein Verfassungsrang zukommt, ist wohl davon auszugehen,

---

<sup>11</sup> Nach Art. 71 *lit.* j RV gehören zur Zuständigkeit der Russischen Föderation "die Außenpolitik und die internationalen Beziehungen der Russischen Föderation, völkerrechtliche Verträge der Russischen Föderation ...". Art. 72 *lit.* n RV legt fest, daß "die Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Verbindungen der Subjekte der Russischen Föderation und die Erfüllung der internationalen Verträge der Russischen Föderation ... zur gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation gehören". Gem. Art. 73 RV "verfügen die Subjekte der Russischen Föderation außerhalb der Kompetenzen der Russischen Föderation und der Befugnisse der Russischen Föderation im Rahmen der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte über die gesamte Staatsgewalt". Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten siehe K. West en, Zur Verfassung der Russischen Föderation, OER 1994, 809 ff., bes. 820 ff.; Th. Sch weis fur th, Die Verfassung Rußlands vom 12. Dezember 1993, EuGRZ 1994, 473, bes. 483 ff. und 490. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf Art. III Abs. 2 des Föderationsvertrags von 1992, dessen Normen gem. Ziff. 1 Abs. 4 der Schluß- und Übergangsbestimmungen der Verfassung fortgelten, soweit sie nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen. Danach sind die Föderationssubjekte (Republiken, Regionen, Gebiete, die Städte Moskau und Sankt Petersburg) "selbständige Teilnehmer der internationalen und wirtschaftlichen Beziehungen".

<sup>12</sup> In der Literatur ist, freilich ohne Quellennachweise, auf Verträge der Republik Marij El mit Ungarn, mit Estland, mit Litauen; der Republik Tatarstan mit Georgien, mit Abchasien sowie mit der Türkei (bilaterales Handels-, Wirtschafts- und Kulturabkommen vom Mai 1995); der Republik Baschkortostan mit Bulgarien, Rumänien und Abchasien; der Republik Komi mit Tschechien und der Slowakei hingewiesen worden; siehe J. Fjodorov, O pravosubjektivnosti tschlenov Federatii v mezhdunarodnom prave (Über die Rechtssubjektivität der Föderationsmitglieder im Völkerrecht), MZMP/MJIL 4 (1994), 108 ff.; G. Velj aminov, Pravovoj status subjektov Rossijskoj Federatii i problemi prisnanija (Der Rechtsstatus der Subjekte der RF und Probleme der Anerkennung, MZMP/MJIL, 2 (1995), 3 ff.

daß keine generelle Regelung des Problems der Verteilung der Vertragsgewalt im bundesstaatlichen Verhältnis getroffen werden sollte.

Allerdings enthält das Gesetz Vorschriften, welche es rechtfertigen, von einer bundesfreundlichen Ausgestaltung der Vertragsgewalt zu sprechen. So muß der Bund, bevor er einen Vertrag schließt, dessen Gegenstand innerstaatlich in die Kompetenz eines Gliedstaates fällt, diesen zwar mit dem betreffenden Gliedstaat "abstimmen" (Art. 4 Ziff. 1 VRG), hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein echtes Zustimmungserfordernis<sup>13</sup>, sondern lediglich um ein Recht des Gliedstaates zur Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist. Eine entsprechende Verpflichtung ist für die Entscheidung über die Frage einer Beteiligung von Vertretern betroffener Gliedstaaten bei der Vorbereitung oder der Aushandlung eines Vertrages vorgesehen (Art. 4 Ziff. 4). Für Verträge zu Gegenständen, die in die gemeinsame Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Gliedstaaten fallen (Art. 72 RV), legt das Gesetz nur eine Mitteilungspflicht der Bundesbehörden gegenüber den Gliedstaaten fest (Art. 4 Ziff. 2).

Bedauerlich ist, daß das Gesetz die in Art. 106 *lit. d* der Verfassung vorgeschriebene Erörterung der von der Staatsduma erlassenen Ratifikations- und Kündigungsgesetze durch den Föderationsrat lediglich erwähnt (Art. 17 Ziff. 2). Angesichts der ansonsten detaillierten Regelung des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens (hierzu näher unten 4.) hätte es nahe gelegen, auch diesen Aspekt der Vertragsgewalt näher auszugestalten. Immerhin statuiert Art. 7 Ziff. 1 eine Informationspflicht des Außenministeriums nicht nur gegenüber der Staatsduma, sondern auch gegenüber dem Föderationsrat.

Zur Frage der innerstaatlichen Durchführung bzw. Umsetzung völkerrechtlicher Verträge durch die Gliedstaaten schweigt das Gesetz.

#### d) Innerstaatliche Wirkung des Vertragsrechts

Die Bestimmungen über die Stellung der internationalen Verträge in der innerstaatlichen Rechtsordnung (Art. 5 Ziff. 1 und 2 VRG) wiederholen wörtlich die Inkorporationsklausel sowie die Rang- und Derogationsregel des Art. 15 Abs. 4 der russischen Verfassung. Danach gelten die völkerrechtlichen Verträge der Russischen Föderation als Bestandteil der natio-

<sup>13</sup> Dies legt die englische Übersetzung des VRG in ILM 1995, 1375, nahe, wenn dort bei Art. 4 Ziff. 1 von "shall be concluded by agreement with the agencies of state power of the interested subject of the Russian Federation" die Rede ist.

nen Rechtsordnung und gehen den Normen des Gesetzesrechts vor<sup>14</sup>. Damit verschafft die Verfassung den Verträgen innerstaatliche Geltung, ohne daß es jeweils einer speziellen Transformation bedürfte. Von dieser Vorgabe ausgehend regelt Art. 5 VRG die innerstaatliche Geltung und Wirkung des Völkervertragsrechts sowie die Voraussetzungen der internen Vertragsdurchführung. Danach sind internationale Verträge der Russischen Föderation neben den "allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts" integraler Bestandteil der nationalen Rechtsordnung (Ziff. 1, Präambel 2. Satz) und gehen im Rang den Gesetzen vor (Ziff. 2)<sup>15</sup>. Über die Regelung in der Verfassung hinausgehend wird in Art. 5 Ziff. 3 eine Unterscheidung zwischen Bestimmungen von verkündeten Verträgen, die keiner innerstaatlichen Ausführungsakte bedürfen (sog. nicht ausführungsbedürftige Normen), und solchen, bei denen dies der Fall ist, getroffen. Danach "gelten" nicht ausführungsbedürftige Normen "unmittelbar" (Ziff. 3 Satz 1), während für die innerstaatliche Umsetzung nicht unmittelbar anwendungsfähiger völkervertraglicher Normen eine Übernahme durch entsprechende Rechtsakte erforderlich ist (Ziff. 3 Satz 2). Diese Unterscheidung mag eine Selbstverständlichkeit ausdrücken. Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß sie gelegentlich in nachträglicher Einschränkung der unbedingten Verfassungsvorschrift als "Erfüllungsvorbehalt" interpretiert wird.

### 3. Vertragsinitiative und Verhandlungsführung

In Fortentwicklung des organkoordinierenden Ansatzes von 1978 enthält das Gesetz detaillierte und je nach Vertragskategorie differierende Vorschriften zur Vertragsinitiative. Diese betreffen die Vorschlagsrechte und gegenseitigen Informationspflichten der Staatsorgane, ihre Mitwirkung bei bestimmten Akten sowie Fragen, die üblicherweise Regelungsgegenstand von ressortkoordinierenden Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften sind.

---

<sup>14</sup> Für Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze gilt diese Regel nicht. Darin liegt wohl eine Fortwirkung der sowjetischen Präferenz für die vertraglichen Rechtsquellen des Völkerrechts.

<sup>15</sup> Das russische Oberste Gericht hat die Vorrangklausel des Art. 15 Abs. 4 Satz 2 RV neuerdings restriktiv ausgelegt. In seinem Beschluß N 8 vom 31.10.1995 "Über einzelne Fragen der Anwendung der Verfassung der Russischen Föderation in der Rechtsprechung der Fachgerichte" entschied das Plenum des Obersten Gerichts, daß sich der Anwendungsvorrang lediglich auf die Verträge bezieht, bei denen die Entscheidung über die Abgabe der Vertragserklärung in der Form eines Bundesgesetzes gefaßt wurde, Rossijskaja Gaseta vom 26.12.1995, 6.

### a) Informationspflichten

Gem. Art. 7 VRG muß das Außenministerium die Bundesversammlung vom Abschluß, der Beendigung oder der Suspendierung von Verträgen unterrichten. Die Informationspflicht der Exekutive gegenüber dem Parlament wird durch die Auskunftsbefugnisse der Staatsduma im Rahmen ihrer Interpellationsrechte verstärkt. Der Regierung obliegt es, auf Anfrage einer Parlamentskammer, diese über die zum Abschluß anstehenden Verträge zu informieren (Art. 7 Ziff. 2 VRG). Für das Parlament besteht somit die Möglichkeit, seinen politischen Einfluß schon in der Anfangsphase des Zustandekommens von Verträgen geltend zu machen.

### b) Empfehlungen zum Vertragsabschluß

Zur Einleitung des Vertragsschließungsverfahrens sind zwei Formen von Vertragsinitiativen vorgesehen: Empfehlungen und Vorschläge zum Vertragsabschluß. Art. 8 VRG sieht Empfehlungen zum Abschluß eines internationalen Vertrags vor, die je nach Charakter des völkerrechtlichen Abkommens beim Präsidenten oder der Regierung eingereicht werden können. Vorlageberechtigt sind beide Kammern der Bundesversammlung, die befugten Staatsorgane der Gliedstaaten sowie – soweit der Gegenstand des Vertrages in ihre jeweilige Zuständigkeit fällt – das Oberste Gericht, das Oberste Schiedsgericht, die Generalstaatsanwaltschaft, die Zentralbank und der Menschenrechtsbeauftragte. Zu den Empfehlungen ist innerhalb eines Monats vom Präsidenten oder von der Regierung oder von einem von ihnen beauftragten Bundesminister oder Ressortleiter Stellung zu nehmen (Antwortpflicht).

### c) Vorschläge zum Vertragsabschluß

Neben den Empfehlungen sieht das Gesetz auch noch Vorschläge zum Abschluß eines internationalen Vertrages der Russischen Föderation vor. Der Unterschied zwischen diesen beiden Formen der Vertragsinitiative besteht im wesentlichen darin, daß Vorschläge von Stellen innerhalb und Empfehlungen von Stellen außerhalb der Bundesexekutive im engeren Sinn ausgehen. Ein umfassendes Vorschlagsrecht steht dabei dem Ministerium für auswärtige Angelegenheiten je nach Vertragskategorie gegenüber dem Präsidenten oder der Regierung zu. Auch "andere föderale Exekutivorgane", soweit der Vertragsgegenstand in ihre fachliche Zuständigkeit fällt, sind berechtigt, Vertragsabschlußvorschläge einzubringen, dies aller-

dings nur unter Beteiligung des Außenministeriums oder nach Abstimmung mit diesem (Art. 9 Ziff. 2 Abs. 1 und 2 VRG).

#### d) Koordinierung

Das Gesetz enthält eine Generalklausel, wonach sämtliche Vorschläge zum Vertragsabschluß vor ihrer Vorlage mit den betroffenen Staatsorganen des Bundes und der Gliedstaaten abgestimmt werden müssen (sog. Abstimmungsverfahren – Art. 9 Ziff. 5 Abs. 1 VRG). Handelt es sich um einen von der innerstaatlichen Gesetzgebung abweichenden Vertrag (sog. gesetzesändernde oder -ergänzende Verträge), so sind die Vorschläge erst nach Abstimmung mit dem Justizministerium vorzulegen (sog. Begutachtungsverfahren). Das Gutachten des Justizministeriums zu Fragen “der Vereinbarkeit von Vertragsbestimmungen mit dem Bundesrecht und ihrer rechtlichen Wirkung” in der Russischen Föderation ist insbesondere dann einzuholen, wenn “dies im internationalen Vertrag der RF vorgesehen ist oder wenn dies eine notwendige Voraussetzung seines Inkrafttretens darstellt” (Art. 10 VRG). Eine Neuerung liegt in der Einführung eines Beratungsverfahrens: im Stadium der Vertragsinitiative sind zuständige föderale Exekutivorgane berechtigt, bei der Erarbeitung von Vertragsentwürfen Konsultationen mit befugten Organen auswärtiger Staaten und internationaler Einrichtungen zu führen (Art. 9 Ziff. 6 VRG).

#### e) Aufnahme von Verhandlungen

Bei Staatsverträgen werden Beschlüsse über die Verhandlungsführung und die Vertragsunterzeichnung in der Regel vom Präsidenten gefaßt (Art. 11 Ziff. 1 *lit.* a VRG). Bei Exekutivstaatsverträgen und bei Regierungsverträgen ist die entsprechende Entscheidung der Regierung übertragen worden (Art. 11 Ziff. 1 *lit.* b VRG). Bei Ressortverträgen faßt die Regierung Beschlüsse über die Führung von Verhandlungen, über die Unterzeichnung entscheidet dagegen der zuständige Bundesminister oder der Ressortleiter nach Abstimmung mit dem Außenministerium. Wenn der Regelungsgegenstand eines Ressortvertrages “von großer Bedeutung für die öffentlichen Interessen” ist, entscheidet die Regierung allerdings auch über seine Unterzeichnung (Art. 11 Ziff. 4 VRG). Darüber hinaus bleiben dem Präsidenten generalklauselartig die Beschlußfassung über die Durchführung von Verhandlungen und die Unterzeichnung von internationalen Verträgen zu Gegenständen vorbehalten, die in den Kompetenzbereich der Regierung fallen, “wenn dies erforderlich ist” (Art. 11 Ziff. 2 VRG).

#### 4. *Parlamentarisches Zustimmung- bzw. Ratifikationsverfahren*

Ein Schwerpunkt des Gesetzes liegt in den Regelungen zu den Mitwirkungsbefugnissen der Staatsduma im Bereich der Ausübung der Vertragsgewalt. Mit dem Gesetz nimmt die Staatsduma Befugnisse in Anspruch, die über die aus Art. 106 RV ableitbaren Mitwirkungsrechte hinausgehen. So soll die Staatsduma nicht nur die Befugnis zur Zustimmung zum Vertragsabschluß und zur Kündigung von Verträgen besitzen, sondern darüber hinaus auch Mitwirkungsbefugnisse bei der Entscheidung über die Suspendierung von ratifikationsbedürftigen Verträgen (Art. 36 Ziff. 2, Art. 37 Ziff. 3 VRG), über die Verlängerung ihrer vorläufigen Anwendung (Art. 23 Ziff. 2 Abs. 2), die Erklärung von Vorbehalten (Art. 25 Ziff. 3 Abs. 2) sowie in Hinblick auf den Vertragsbeitritt (Art. 21 Ziff. 1 *lit.* a). Auch die genaue gesetzliche Festlegung der Kategorien ratifikationsbedürftiger Verträge (Art. 15 Abs. 1 VRG) ist angesichts der in der Verfassung nicht näher spezifizierten Ratifikationskompetenz des Parlaments (Art. 106 *lit.* d)<sup>16</sup> bedeutsam. Die Festschreibung solch materiell-verfassungsrechtlicher Regeln in einem einfachen Bundesgesetz ist nicht unproblematisch. Sie dürfte auf die unbedachte Fortführung der sowjetischen Regelungstechnik zurückzuführen sein. In der Sowjetunion waren manche Mitwirkungserfordernisse eben nicht in der Verfassung selbst, sondern nur im Vertragsabschlußgesetz normiert. In einem System der Gewalteneinheit mag diese Regelungstechnik unschädlich gewesen sein, in einem gewaltenteiligen Rechtsstaat ist es jedoch besser, solche Fragen auf formell-verfassungsrechtlicher Ebene zu regeln.

##### a) Begriff der Ratifikation

Schwierigkeiten bereitet der Umstand, daß das Gesetz den Begriff der "Ratifikation" einmal in seinem völkerrechtlichen Sinn, ein anderes Mal im innerstaatlichen Sinn verwendet. Die Legaldefinition dieses Begriffs in Art. 2 (b) VRG legt in Übernahme der Formulierung aus Art. 2 Abs. 1 *lit.* b WVRK eindeutig dessen völkerrechtliche Bedeutung zugrunde ("Ausdruck der Zustimmung der Russischen Föderation, an den Vertrag gebunden zu sein")<sup>17</sup>. Seine innerstaatliche Bedeutung ist etwa in Art. 14

<sup>16</sup> Art. 106 RV: "Der obligatorischen Erörterung im Föderationsrat unterliegen von der Staatsduma verabschiedete Gesetze über: ... d) die Ratifizierung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge der Russischen Föderation; ...".

<sup>17</sup> Für die Verwendung in der völkerrechtlichen Bedeutung spricht auch, daß der Begriff des "Abschlusses" eines Vertrages in Art. 2 d) und Art. 6 VRG wortgleich mit der Definition der parlamentarischen Ratifikation ist.

VRG enthalten, wonach die Ratifikation der internationalen Verträge der Russischen Föderation in Übereinstimmung mit der Verfassung in der Form eines Bundesgesetzes erfolgt<sup>18</sup>. Daß es sich hierbei nicht auch um den völkerrechtlichen Akt handeln kann, ergibt sich aus Art. 18 und 19 VRG, wonach dem Präsidenten die Unterzeichnung der Ratifikationsurkunde obliegt und das Außenministerium den Austausch der Ratifikationsurkunden vollzieht. Die terminologische Unklarheit dürfte auch hier auf eine unbedachte Übernahme der Vorlage des alten Vertragsabschlußgesetzes zurückzuführen sein: Dieses konnte den Begriff der "Ratifikation" deshalb im doppelten Sinn verwenden, weil das für die innerstaatliche Umsetzung zuständige Staatsorgan, das Präsidium des Obersten Sowjet als kollektives Staatsoberhaupt, gleichzeitig auch völkerrechtliches Vertretungsorgan der Sowjetunion war. Für die Staatsduma gilt dies nicht mehr. Im folgenden soll der Begriff der Ratifikation, soweit nicht anders gekennzeichnet, in seinem innerstaatlichen Sinn verwendet werden.

#### b) Zuständigkeit und Verfahren

Grundsätzlich kommt die Ratifikation von Verträgen im förmlichen Gesetzgebungsverfahren zustande. Die Beschlußfassung über die Ratifikation obliegt der Bundesversammlung<sup>19</sup>, d. h. das von der Staatsduma beschlossene Gesetz unterliegt der obligatorischen Erörterung im Föderationsrat.

#### c) Kategorien der Ratifikationsbedürftigkeit

Nur bestimmte Arten von völkerrechtlichen Verträgen bedürfen der parlamentarischen Ratifikation in der Form eines Bundesgesetzes. Hierbei nennt Art. 15 VRG sechs Gruppen von Verträgen, die im Sinne des Gesetzes ratifikationsbedürftig sind:

- Verträge, zu deren Durchführung eine Änderung von geltenden Bundesgesetzen oder eine Verabschiedung neuer Bundesgesetze erforderlich ist, sowie Verträge, welche von bestehendem Gesetzesrecht abwei-

---

<sup>18</sup> Nach Art. 10 des VAG von 1978 (Anm. 2) wurden internationale Verträge durch das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR, also durch das kollegiale Staatsoberhaupt ratifiziert. Vgl. auch das schweizerische Modell der Vertragsgenehmigung (Art. 85 Ziff. 5, Art. 102 Ziff. 8 BV).

<sup>19</sup> Dies bestätigt die übliche Formel bei der Bekanntmachung in Kraft getretener Verträge im Gesetzblatt des Bundesrechts der Russischen Föderation: "Der Vertrag ist durch die Bundesversammlung ratifiziert worden".

- chende Regelungen enthalten (Gesetzgebungsverträge bzw. Verträge mit gesetzesänderndem Inhalt – Art. 15 Ziff. 1 *lit.* a VRG);
- Verträge, deren Gegenstand Grundrechte und Freiheiten der Menschen und Bürger sind (Verträge grundrechtlichen Inhalts – Art. 15 Ziff. 1 *lit.* b);
  - Verträge über die “territoriale Abgrenzung” der Russischen Föderation mit anderen Staaten einschließlich Grenzverträge sowie Verträge über die Abgrenzung der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels (Gebietsgrenzverträge – Art. 15 Ziff. 1 *lit.* c);
  - Verträge über die Grundlagen zwischenstaatlicher Beziehungen, Abrüstungs- und Friedensverträge, Verträge zu Fragen der Landesverteidigung, der internationalen und kollektiven Sicherheit und ähnliche Vertragswerke (politische Verträge – Art. 15 Ziff. 1 *lit.* d);
  - Verträge über die Mitgliedschaft in zwischenstaatlichen Bündnissen, internationalen Organisationen und anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen, sofern solche Verträge eine Übertragung von Hoheitsrechten an zwischenstaatliche Einrichtungen vorsehen oder die Verbindlichkeit von Entscheidungen ihrer Organe festsetzen (Verträge mit supranationaler Kompetenzzuweisung – Art. 15 Ziff. 1 *lit.* e).
  - Der Ratifizierung unterliegen gem. Art. 15 Ziff. 2 auch sonstige Verträge, bei deren Abschluß die Vertragsparteien eine nachfolgende Ratifizierung vereinbart haben.

Gegenüber dem alten Recht weist dieser Katalog Neuerungen auf. Erstens erweitert das neue VRG die Liste der ratifikationsbedürftigen Verträge um drei neue Tatbestände: die Verträge, deren Erfüllung Gesetzgebungsakte erfordert, die Verträge grundrechtlichen Inhalts sowie die Kompetenzzuweisungsverträge. Zweitens werden einige der alten Merkmale der Ratifikationsbedürftigkeit konkretisiert. Dies betrifft insbesondere die Kategorie der Grenzverträge. Drittens aktualisiert das Gesetz die rechtliche Terminologie in bezug auf die politischen Verträge<sup>20</sup>. Schließlich ist das Institut der fakultativen Ratifikation, das wohl nur innerhalb des alten sowjetischen Systems sinnvoll gewesen ist, weggefallen<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Ausdrücklich genannt werden Abkommen über politische Zusammenarbeit, Abrüstungs- und Rüstungskontroll-, Sicherheits- und Friedensverträge.

<sup>21</sup> Das VAG von 1978 (Anm. 2) zählte zwar auch bestimmte Kategorien von ratifikationsbedürftigen Verträgen auf. Es enthielt in Art. 12 Abs. 3 aber auch eine Generalklausel, wodurch das zur Abgabe der Zustimmungserklärung befugte Staatsorgan ermächtigt wurde, außer den ausdrücklich ratifikationsbedürftigen Verträgen auch sonstige Verträge zu ratifizieren: “Das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR kann ebenso andere internationale Verträge der UdSSR ratifizieren”.

## d) Ratifikationsvorlage

Art. 16 VRG regelt ausführlich das Verfahren der Einbringung von Ratifikationsvorlagen in die Staatsduma. Die Vorlageberechtigung und der Verfahrensweg bestimmen sich dabei grundsätzlich nach der Organkompetenz zur Vertragsunterzeichnung<sup>22</sup>. Eine wichtige Ausnahme hiervon ergibt sich aus der kompliziert formulierten Bestimmung des Art. 16 Ziff. 5 VRG. Danach ist für den Fall, daß ein anderer Inhaber des Gesetzesinitiativrechtes als der Präsident oder die Regierung einen Entwurf zur Ratifikation eines noch nicht in Kraft getretenen ratifikationsbedürftigen Vertrags in die Staatsduma einbringt, dieser Entwurf dem Präsidenten zur Stellungnahme zuzuleiten. Diese Vorschrift setzt offenbar voraus, daß es nicht allein in der Hand der Exekutive liegt, ob ein Ratifikationsgesetz erlassen wird, sondern daß die Initiative zur Vertragsratifikation auch aus der Mitte der Bundesversammlung kommen kann. Unklar bleibt, ob sich eine solche Ratifikationsinitiative nur auf Verträge beziehen kann, die von der Russischen Föderation bereits unterzeichnet worden sind, und der Exekutive damit ein entscheidendes Initiativrecht im Vorfeld verbleibt.

## e) Vertragsgesetzgebung

Die parlamentarische Behandlung einer Ratifikationsvorlage richtet sich nach den Regeln des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 104–106 der russischen Verfassung. Die von der Staatsduma verabschiedeten Gesetze über die Ratifikation bedürfen der obligatorischen Erörterung im Föderationsrat. Ratifikationsgesetze unterliegen damit lediglich dem – durch die Staatsduma überstimmbaren – Einspruchsrecht des Föderationsrates.

Das Verfahren der Vertragsratifikation ist der formellen Gesetzgebung grundsätzlich gleichgestellt, allerdings mit dem Unterschied, daß die Legislative keine Möglichkeit hat, die vorgelegte Fassung eines Vertrages zu modifizieren. Sofern im konkreten Fall keine Initiative zur Abgabe einer

---

<sup>22</sup> Vorschläge über die Einbringung von Verträgen zur Ratifikation werden vom Außenministerium – selbständig oder zusammen mit den betroffenen föderalen Exekutivorganen – jeweils dem Präsidenten oder der Regierung unterbreitet (Art. 16 Ziff. 2 Abs. 1). Dann gelangen Völkerrechtsverträge als Präsidenten- oder Regierungsvorlage in die Staatsduma (Art. 16 Ziff. 1 Abs. 1–3 VRG).

Vorbehaltserklärung aus der Mitte der Bundesversammlung vorliegt<sup>23</sup>, haben die Kammern grundsätzlich nur die Alternative einer unveränderten Annahme oder Ablehnung einer Ratifikationsvorlage *en bloc*.

#### f) Der Staatspräsident im Ratifikationsverfahren

Die Vertragsgesetzgebung erfolgt unter der für das Gesetzgebungsverfahren üblichen Beteiligung des Staatsoberhauptes: die von der Bundesversammlung verabschiedeten Bundesgesetze über die Ratifikation werden dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zugeleitet (Art. 17 VRG). Es ist nicht ganz klar, ob ein gültig zustandegekommenes Ratifikationsgesetz den Präsidenten nicht nur ermächtigt, sondern sogar zwingt, die völkerrechtliche Ratifikation vorzunehmen. Wenn Art. 18 VRG entsprechend der Vorgabe des Art. 86 *lit. b* der russischen Verfassung festlegt, daß die Ratifikationsurkunde auf der Grundlage des Ratifikationsgesetzes vom Staatspräsidenten "unterzeichnet wird" (*podpisywajetsja*), ist damit eine verpflichtende Wirkung zwar nahegelegt, aber nicht zweifelsfrei begründet. Für eine verpflichtende Wirkung spricht aber, daß nicht nur das Gesetz, sondern auch die Verfassung von einer Primärzuständigkeit der Staatsduma in Hinblick auf ratifikationsbedürftige Verträge ausgeht. Die Verfassung räumt der Staatsduma neben der Ratifikationsbefugnis auch eine Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge ein (Art. 106 *lit. d*). Daß diese Befugnis als Korrelat zur Ratifikationsbefugnis verstanden wird, geht etwa aus Art. 37 Ziff. 1 VRG hervor, wonach die Beendigung bzw. Kündigung eines Vertrages von dem Organ durchzuführen ist, welches "die Entscheidung über die Bindung der Russischen Föderation" getroffen hat (dazu näher unten 5. a)). Mit der "Entscheidung über die Bindung der Russischen Föderation" ist zweifellos die Zuständigkeit zur Ratifikation bzw. Genehmigung eines Vertrages gemeint. Wenn aber die Entscheidung über die Kündigung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages in den Händen des Parlaments liegt, ohne daß die Exekutive dies verhindern könnte, und die Kündigung als Korrelat der Ratifikationsbefugnis aufzufassen ist, müßte auch die Entscheidung über die Ratifikation die Exekutive verpflichten.

<sup>23</sup> Da ein Ratifikationsgesetz auch unter der Bedingung ergehen kann, daß ein bestimmter Vorbehalt erklärt wird (vgl. Art. 25 Ziff. 1 und Ziff. 3 Abs. 2 VRG), kann die Bundesversammlung eine gewisse Modifikation des Vertragsinhaltes durch Vorbehalte bewirken.

## g) Genehmigung, Annahme und Beitritt zu Verträgen

Die Genehmigung (Annahme) von Staatsverträgen zu Gegenständen, die in Art. 15 Ziff. 1 VRG genannt sind, erfolgt in der Form eines Bundesgesetzes im Verfahren des Art. 17 VRG. Dieselben Regeln gelten auch für den Beitritt zu solchen Verträgen (Art. 20 Ziff. 1 *lit.* a, Art. 21 Ziff. 1 *lit.* a VRG). Bei Regierungs- und Exekutivstaatsverträgen wird die Bestätigungsfunktion von der Regierung (Art. 20 und 21 Ziffer. 1 *lit.* b, c VRG) oder – wenn es erforderlich ist – vom Präsidenten (Art. 20 und 21 Ziff. 2 VRG) wahrgenommen. Bei den Ressortverträgen, deren Inkrafttreten der Genehmigung bedarf, liegen die entsprechenden Befugnisse beim föderalen Exekutivorgan, in dessen Namen sie unterzeichnet wurden (Art. 20 Ziff. 3 VRG). Beschlüsse über den Beitritt zu einem Ressortvertrag werden vom zuständigen Bundesminister nach Abstimmung mit dem Außenministerium oder – beim Vorliegen eines besonderen „öffentlichen Interesses“ – von der Regierung getroffen (Art. 21 Ziff. 3 VRG).

## h) „Verfassungsändernde“ Verträge

Abweichend vom ordentlichen Genehmigungsverfahren legt das VRG ein besonderes Zustimmungsverfahren bei „verfassungsändernden“ bzw. „verfassungsergänzenden“ Verträgen fest. Soweit ein internationaler Vertrag Regeln enthält, die die Änderung von Verfassungsbestimmungen notwendig machen, ist die Entscheidung über die Abgabe der Bindungserklärung in der Form eines Bundesgesetzes nur nach vorheriger Revision der Verfassung im festgelegten Verfahren zulässig (Art. 22 VRG)<sup>24</sup>. Die Regel der Bestandsgarantie (Art. 135 Abs. 1 und 2 RV) sowie die Verfahrensregeln über eine Gesamt- oder Teiländerung der Verfassung sind je nach dem materiellen Inhalt des Vertrages entsprechend anzuwenden (Art. 134, 135 Abs. 2 und 3 RV). Für die Genehmigung von verfassungsändernden Verträgen gelten grundsätzlich die gleichen Beschlußfassungserfordernisse wie für die föderalen Verfassungsgesetze (Art. 136 RV).

### 5. Beendigung und Suspendierung von Verträgen

Die detaillierten Kompetenz- und Verfahrensvorschriften zur Frage der Beendigung weichen insofern von denen der meisten europäischen

---

<sup>24</sup> Ähnliche Vorschriften enthalten z. B. Art. 54 der französischen Verfassung, Art. 95 Abs. 1 der spanischen Verfassung, Art. 93 Abs. 3 der niederländischen Verfassung und Art. 85 III der bulgarischen Verfassung.

Rechtsordnungen ab, als sie der Legislative umfassende Zuständigkeiten bei der Kündigung und Suspendierung internationaler Verträge zuweisen. Hierin liegt eine Ausgestaltung der allgemeinen Vorschrift des Art. 106 *lit.* d RV, wonach die Staatsduma nicht nur für die Ratifikation, sondern auch für die Entscheidung über die Kündigung völkerrechtlicher Verträge zuständig ist.

#### a) Rechtscharakter der Beendigung

Die Beendigungsbefugnis ist Korrelat zur Entscheidung über die Abgabe der Bindungserklärung: gem. Art. 37 Ziff. 1 VRG obliegen die Beendigung (einschl. der Kündigung) und die Suspendierung eines Vertrags dem Organ, das die Entscheidung über die Abgabe der Bindungserklärung getroffen hat. Die verfassungsrechtlich begründete Beendigungs- bzw. Kündigungsbefugnis der Legislative wird damit in ihrem Umfang der Ratifikationsbefugnis angepaßt. Die parlamentarische Entscheidung über die Beendigung eines Vertrags kann unter Umständen aus der Mitte der Bundesversammlung initiiert werden (vgl. Art. 36 Abs. 5 VRG). Anders als im Fall der Ratifikation (vgl. Art. 18 und oben 4. f)) regelt das Gesetz nicht ausdrücklich, welches Staatsorgan zuständig sein soll, die vom Parlament verpflichtend beschlossene Beendigung eines Vertrages im völkerrechtlichen Verkehr zu bewirken. Dies wird in Anwendung von Art. 80 RV der Präsident sein, der als Staatsoberhaupt die Russische Föderation in den internationalen Beziehungen vertritt. Manche Formulierungen im Gesetz legen bei unbefangener Betrachtung allerdings die Annahme nahe, daß sich das Parlament auch diese Befugnis selbst vorbehalten wollte<sup>25</sup>. Richtigerweise schafft das Parlament insofern aber nur die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Handeln der Exekutive auf völkerrechtlicher Ebene.

#### b) Mitwirkungsrechte des Parlaments

Hervorzuheben sind die Vorschriften über die Verabschiedung von Bundesgesetzen über die Beendigung und die Suspendierung völkerrechtlicher Verträge durch die Bundesversammlung (sog. Kündigungsgesetze). Art. 37 Ziff. 3 VRG regelt das Verfahren der "Kündigungsgesetzgebung", ohne ausdrücklich festzulegen, daß sich dieser Beendigungsmodus ledig-

---

<sup>25</sup> So spricht Art. 37 Ziff. 1 etwa davon, daß die Beendigung von dem Organ "bewirkt" wird, welches die Entscheidung über die Ratifikation bzw. Genehmigung getroffen hat.

lich auf die in Gesetzesform gebilligten Verträge erstreckt. Die restriktive Auslegung der Beendigungskompetenz der Legislative und die Beschränkung der Gegenstände der Kündigungsgesetzgebung ausschließlich auf die in Gesetzesform genehmigten Verträge dürften sich allerdings aus der Systematik der Art. 36 und Art. 37 VRG ergeben.

#### c) Folgen der Vertragsbeendigung

Die Folgen der Beendigung bzw. Suspendierung eines Vertrages regelt das VRG nach Maßgabe der Art. 70, 72 WVRK. Die Beendigung eines Vertrages befreit die Russische Föderation von der Verpflichtung, ihn weiterhin zu erfüllen. Sie berührt aber nicht die vor der Beendigung des Vertrages durch dessen Erfüllung geschaffene Rechtslage. Während der Suspendierung eines Vertrages gilt dasselbe für die Beziehungen der Russischen Föderation zu Vertragsparteien, denen gegenüber der Vertrag suspendiert wird. Dabei haben sich die Staatsorgane des Bundes und der Gliedstaaten aller Handlungen zu enthalten, die der Wiederanwendung des Vertrages entgegenstehen könnten (Art. 38 und 39 VRG).

#### d) Suspendierung durch den Präsidenten

Nach Art. 37 Ziff. 4 VRG kann der Präsident in Fällen, welche "die Ergreifung von unaufschiebbaren Maßnahmen erfordern", die Geltung eines Vertrages, dem in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt wurde, aussetzen. Er hat den Föderationsrat und die Staatsduma darüber unverzüglich zu informieren und eine entsprechende Gesetzesvorlage in die Staatsduma einzubringen. Lehnt die Staatsduma den Gesetzesentwurf ab, so "unterliegt die Geltung des Vertrages der unverzüglichen Wiederaufnahme". Diese Formulierung kann so verstanden werden, daß der Vertrag nach dem Beschluß der Staatsduma unmittelbar wieder in Kraft tritt, es ist aber auch möglich, daß es hierzu noch eines zusätzlichen Aktes der Exekutive bedarf.

### 6. Vorbehalte

Das Verfahren zur Anbringung und zur Rücknahme von Vorbehalten folgt grundsätzlich dem Vorbehaltsregime der WVRK. Vorbehalte können unter Berücksichtigung der Vertragsbestimmungen und der entsprechenden Normen des Völkerrechts bei der Unterzeichnung, Ratifikation und Genehmigung eines Vertrages oder beim Vertragsbeitritt angebracht wer-

den (Art. 25 Ziff. 1 VRG). Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht, können Vorbehalte jederzeit im gleichen Verfahren, das zu ihrer Anbringung angewandt wurde, zurückgenommen werden (Ziff. 2).

Interessant ist die Regelung über die Annahme von Vorbehalten und Einsprüche gegen Vorbehalte, die von anderen Vertragsparteien angebracht worden sind. Über diese Annahme bzw. die Einlegung von Einsprüchen entscheidet das zur Abgabe der bindenden Vertragserklärung befugte Organ (Art. 25 Ziff. 3). Dies bedeutet im Fall von Verträgen, die von der Staatsduma ratifiziert werden müssen, daß das Parlament auch über die Annahme von Vorbehalten oder die Einsprüche gegen Vorbehalte anderer Staaten in der Form eines Bundesgesetzes entscheidet (siehe auch oben 5. a)).

### *7. Vorläufige Anwendung von Verträgen*

Ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrages kann vor seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet werden, wenn dies im Vertrag vorgesehen oder wenn dies von den unterzeichnenden Parteien so vereinbart worden ist. Über die vorläufige Anwendung eines Vertrages entscheidet das Organ, welches den Beschluß über die Unterzeichnung dieses Vertrages im Verfahren nach Art. 11 VRG getroffen hat. Wenn es dabei um einen Vertrag geht, welcher der Entscheidung über die Abgabe der Bindungserklärung in der Form eines Bundesgesetzes bedarf, ist der Vertrag innerhalb von 6 Monaten nach Beginn seiner vorläufigen Anwendung der Staatsduma vorzulegen (Art. 23 Ziff. 2 Abs. 2 VRG). Durch deren Beschluß kann die Frist der vorläufigen Anwendung verlängert werden.

### *8. Inkrafttreten*

Gem. Art. 24 Abs. 1 VRG "tritt ein Vertrag in Übereinstimmung mit dem vorliegenden Bundesgesetz sowie in der Weise und zu dem Zeitpunkt für die Russische Föderation in Kraft, die im Vertrag vorgesehen oder durch die Verhandlungsparteien vereinbart worden ist". Die offizielle Mitteilung über das Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Vertrages ist vom Außenministerium im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen (Art. 24, 30 VRG).

### 9. Registrierung und Veröffentlichung von Verträgen

Für das einheitliche öffentliche Eintragungs- und Registrierungssystem von Verträgen der Russischen Föderation ist das Außenministerium zuständig. Diesem obliegen auch die Registrierung von Verträgen beim Generalsekretär der Vereinten Nationen und bei Organen anderer internationaler Organisationen sowie die Verwahrung von Vertragsurschriften. Es nimmt ferner die Funktionen eines Depositars wahr, wenn dies in einem Vertrag vorgesehen ist (Art. 28 – 29 VRG).

Gem. Art. 30 Ziff. 1 VRG sind die für die Russische Föderation in Kraft getretenen Verträge, sofern die Entscheidung über die Abgabe der Bindungserklärung in der Form eines Bundesgesetzes gefaßt wurde, in der "Sammlung des russischen Bundesrechts" (Gesetzblatt der Russischen Föderation) auf Veranlassung des Außenministeriums bekanntzugeben<sup>26</sup>.

### 10. Erfüllung von Verträgen

Nach dem Vorbild des alten Gesetzes enthält das neue VRG auch einen Abschnitt zu den Zuständigkeiten und Verfahren bei der Überwachung der Erfüllung von völkerrechtlichen Verträgen. Völkerrechtliche Verträge sind gem. Art. 31 Ziff. 1 VRG nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Vertrags, den Normen des Völkerrechts, der Verfassung, des VRG und der anderen Bundesgesetze zu erfüllen. Unter Berücksichtigung entsprechender Normen des Völkerrechts (vgl. Art. 18 WVRK) enthält sich die Russische Föderation auch vor dem Inkrafttreten eines Vertrages aller Handlungen, die seinen Gegenstand und Zweck vereiteln würden. Der Präsident und die Regierung ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Erfüllung von internationalen Verträgen der Russischen Föderation zu gewährleisten (Art. 32 Ziff. 1 VRG). Die "generelle Überwachung" der Erfüllung der Verträge obliegt dem Außenministerium (Ziff. 4). Bei Vertragsverletzungen durch die anderen Vertragsparteien reicht das Außenministerium selbständig oder zusammen mit den anderen föderalen Exekutivorganen beim Präsidenten oder der Regierung Anträge "auf Ergreifen notwendiger, im Einklang mit

---

<sup>26</sup> Mit Ausnahme von Ressortverträgen werden die internationalen Verträge der Russischen Föderation auch in der amtlichen Vertragssammlung "Bulletin mezdunarodnich dogovorow" veröffentlicht. Die Veröffentlichung von Ressortverträgen erfolgt in den von den betroffenen föderalen Exekutivorganen herausgegebenen amtlichen Vertragssammlungen.

den Normen des Völkerrechts und den Vertragsbedingungen stehender Maßnahmen" ein (Art. 33 VRG)<sup>27</sup>.

### 11. Verfassungsgerichtliches Kontrollverfahren

Art. 34 Ziff. 1 VRG zeichnet die möglichen direkten Kontrollverfahren vor dem russischen Verfassungsgericht nach. Zum einen besteht die Möglichkeit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Vertrages oder seiner Teile im Rahmen einer präventiven Normenkontrolle. Die Feststellung der förmlichen oder sachlichen Verfassungswidrigkeit eines für die Russische Föderation nicht in Kraft getretenen internationalen Vertrages (Unvereinbarkeitserklärung) schließt seine Inkraftsetzung und Anwendung aus<sup>28</sup>. Die zweite Möglichkeit ist das Organstreitverfahren, bei dem das Verfassungsgericht über die im Zusammenhang mit einem Vertragsabschluß stehenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesorganen und Staatsorganen der Gliedstaaten sowie zwischen Bundesorganen untereinander zu entscheiden hat.

Die Möglichkeit einer nachträglichen indirekten Vertragskontrolle wird durch das VRG nicht ausgeschlossen. Die grundsätzliche Überprüfbarkeit von Gesetzen und Normativakten ist nach dem geltenden Recht nur durch die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der in Betracht kommenden Kontrollverfahren eingeschränkt. Daher bietet das Ratifikationsgesetz bzw. der andere Zustimmungs- bzw. Umsetzungsakt auch einen geeigneten Prüfungsgegenstand für die abstrakte Normenkontrolle (Art. 125 Abs. 2 *lit.* a RV). Dies gilt auch für die Zulässigkeit der inzidenten Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von bereits in Kraft getretenen Verträgen im Verfahren der konkreten Normenkontrolle. Dabei muß der durch ein Bundesgesetz transformierte bzw. unmittelbar anwendbare Vertrag allerdings entscheidungserheblich (Richtervorlage nach Art. 125 Abs. 4, 2. Alt. RV) und grundrechtsrelevant (Beschwerde nach Art. 125 Abs. 4, 1. Alt. RV) sein.

<sup>27</sup> Hierin liegt ein deutlicher Unterschied zu der Erklärung, die die UdSSR anlässlich ihres Beitritts zur WVRK abgegeben und in der sie sich das Recht vorbehalten hat, im Fall der Nichteinhaltung der Konvention durch andere Staaten "jegliche Maßnahmen zur Wahrung ihrer Interessen zu treffen" (BGBl. 1987 II, 764).

<sup>28</sup> Da die präventive Vertragskontrolle durch das Verfassungsgericht nur auf Anforderung von Antragsberechtigten (also nicht *ex officio*) in Gang gesetzt werden kann und ausdrücklich fakultativer Natur ist, ist die Möglichkeit des völkerrechtlichen Inkrafttretens eines verfassungswidrigen Vertrages nicht ausgeschlossen.

### 12. *Schlußbemerkung*

Trotz der Klarheit, mit der das neue Vertragsgesetz viele Einzelheiten der Ausübung der Vertragsgewalt der Russischen Föderation regelt, wirft es doch einige grundsätzliche Fragen auf. Unklar bleibt, ob das Gesetz die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der einzelnen Gewalten beachtet bzw. zutreffend konkretisiert hat. Problematisch erscheinen in dieser Hinsicht besonders die Vorschriften zum Verhältnis der Föderation zu den Gliedstaaten. Auch ob der Staatsduma tatsächlich eine so starke Stellung zukommen kann, wie sie das Gesetz vorsieht, ist nicht sicher. Man kann sogar die Frage stellen, ob das Gesetz in manchen Bereichen nicht in einem dem Kernbereich der Exekutive zuzuordnende Geschäftsordnungsautonomie der Regierung eingegriffen hat. Was die Regelungstechnik betrifft, so ist der Einfluß des sowjetischen Vorgängergesetzes deutlich zu spüren, so insbesondere bei der mehrdeutigen Verwendung des Begriffs der Ratifikation und bei Formulierungen, die auch die Staatsduma als Inhaberin der völkerrechtlichen Vertragsschlußkompetenz erscheinen lassen. Insgesamt gesehen ist es jedoch zu begrüßen, daß der Versuch unternommen wurde, die mit dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Russischen Föderation auftretenden Kompetenzfragen zu klären. Es ist freilich nicht gewagt anzunehmen, daß dieser Klärungsprozess erst nach einigen Judikaten des russischen Verfassungsgerichts abgeschlossen sein wird.

#### Summary<sup>29</sup>

### The New Law of International Treaties in Russia

The Russian Federation belongs to the small group of States which have enacted special legislation on the domestic procedures with respect to international treaties. The new Federal Law on International Treaties, which was adopted by the Russian State Duma on 16 June 1995, regulates the procedure for the conclusion, fulfilment, and termination of treaties of the Russian Federation. The 1995 Law replaces the Law on the Procedure for the Conclusion, Execution, and Denunciation of International Treaties of the U.S.S.R. of 6 July 1978.

The present introduction to the new law draws attention in particular to the fact that, although many rules of the new law are patterned along the model of the

---

<sup>29</sup> Summary by the author.

old law, the new law has a different significance within the new Russian constitutional framework. This is at least true for those rules which determine the respective powers of the State Duma and the President. Rules which, under a system of unity of state power, could be considered as having a mere technical character, acquire political significance under a system of separation of powers. Noteworthy are, therefore, in particular those rules which give the State Duma powers which surpass those of the legislatures in most Western countries (power of initiative and of compulsion to conclude and to terminate a treaty). Since, however, the new law does not possess constitutional rank, it is probable that the Russian Constitutional Court will have to decide upcoming disputes as to whether the law has correctly specified the general rules which are laid down in the constitution.