

## Die Gesetzgebungstätigkeit der Föderalversammlung der Rußländischen Föderation 1993-1995

Ivanov, Lev Olegovic

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ivanov, L. O. (1996). *Die Gesetzgebungstätigkeit der Föderalversammlung der Rußländischen Föderation 1993-1995*. (Berichte / BIOst, 49-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42716>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183



## Inhalt

Seite

Kurzfassung	
.....	
3	
Einleitung	
.....	
5	
I. Wichtige Stadien des Gesetzgebungsverfahrens	
.....	
6	
1. Einbringung von Gesetzentwürfen in die Staatsduma und ihre einleitende Behandlung.....	6
2. Behandlung von Gesetzentwürfen und Verabschiedung von Bundesgesetzen.....	8
3. Behandlung der von der Staatsduma angenommenen Gesetze im Föderationsrat.....	12
4. Erneute Behandlung von Bundesgesetzen durch die Staatsduma, die vom Föderationsrat abgelehnt wurden.....	14
5. Verfahren der erneuten Behandlung von Bundesgesetzen, die der Präsident der Rußländischen Föderation abgelehnt hat.....	15
6. Verfahren von Verfassungsänderungen.....	16
II. Der Gesetzgebungsprozeß in seiner tatsächlichen Praxis	
.....	
17	
1. Änderungen zur Gesetzesvorlage vor der ersten Lesung.....	18
2. Konsensfindung in Schlichtungsverfahren.....	19
3. Gesetzgebungsprozeß und politische Interessenkollision.....	21
Schlußfolgerungen	
.....	
23	
Über positive und negative Aspekte der Gesetzgebungstätigkeit des rußländischen Parlaments.....	23
Summary	
.....	
26	

1. Februar 1996

Der vorliegende Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist Kandidat der juristischen Wissenschaften und Chef des Apparats des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der Rußländischen Föderation beim Föderationsrat.

Redaktion: Martin Fincke

Übersetzung: Christel Dittmann

**Lev Olegovič Ivanov**

## **Die Gesetzgebungstätigkeit der Föderalversammlung der Rußländischen Föderation 1993-1995**

**Bericht des BIOst Nr. 49/1996**

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Aufgrund der praktischen Erfahrungen der Föderalversammlung der Rußländischen Föderation 1993-1995 untersucht der vorliegende Bericht die wichtigsten Stadien des Gesetzgebungsprozesses, die von den Geschäftsordnungen ihrer beiden Kammern vorgesehen sind: Einbringung von Gesetzentwürfen in die Staatsduma und ihre Vorbehandlung; Behandlung von Gesetzentwürfen und Verabschiedung von Bundesgesetzen; Behandlung der von der Staatsduma verabschiedeten Gesetze im Föderationsrat; erneute Behandlung von Bundesgesetzen, die vom Föderationsrat abgelehnt wurden, durch die Staatsduma; Verfahren der erneuten Behandlung von Bundesgesetzen, die vom Präsidenten der Rußländischen Föderation abgelehnt wurden; Verfahren der Einbringung von Vorlagen zur Verfassungsänderung. Die teilweise referierten Geschäftsordnungen werden kommentiert und mit Beispielen aus der Gesetzgebungspraxis belegt.

Der zweite Teil des Berichts, der dem Gesetzgebungsprozeß in seiner realen Funktionsweise gewidmet ist, untersucht einige komplizierte Probleme, die im Laufe des Gesetzgebungsprozesses auftauchen und in den Geschäftsordnungen keinen hinreichenden Niederschlag gefunden haben: die Konsensfindung im Vermittlungsfahren, Annahme eines Gesetzes bei scharfen politischen Interessenkonflikten u.a. Die Schlußbemerkung ist den positiven und negativen Einschätzungen der Gesetzgebungstätigkeit des Rußländischen Parlaments gewidmet.

#### *Ergebnisse*

1. Die zweijährige Tätigkeit der Föderalversammlung hat gezeigt, daß ihre beiden Kammern, die nach der Verfassung von 1993 gewählt wurden, sich als durchaus lebensfähige gesetzgebende Strukturen erwiesen haben. Eine offensichtliche Errungenschaft dieser verkürzten ersten Legislaturperiode war die Verabschiedung einer Vielzahl von Gesetzen, die für die Sicherstellung der in Rußland durchzuführenden politischen und ökonomischen Reformen notwendig sind. Während der Oberste Sowjet der Rußländischen Föderation, der erstmals im Mai 1990 demokratisch gewählt wurde, in annähernd drei Jahren mehr als 300 Gesetze (die in Kraft getreten sind) verabschiedete, hat die Föderalversammlung in nur zwei Jahren annähernd dasselbe Ergebnis erzielt. Dabei wurden freilich etwa 200 Gesetze entweder vom Föderationsrat oder vom Präsidenten abgelehnt. Der hohe Anteil der abgelehnten Gesetze und das häufige Abweichen von den Geschäftsordnungen und sogar von der Verfassung in der parlamentarischen Tätigkeit zeugen davon, daß es noch viele ungelöste Probleme im Gesetzgebungsprozeß gibt.
2. Wiederholt wurde das Recht der Gesetzesinitiative der Initiativberechtigten verletzt. Hier gab es Vorlagen von Gesetzentwürfen zur ersten Lesung, die sich von dem in die Staatsduma ein-

gebrachten Original unterschieden, sowie in das Unterhaus eingebrachte Gesetzentwürfe, die einfach nicht behandelt wurden. Zum Beispiel ließ man etwa 20 Gesetzentwürfe, die vom Präsidenten eingebracht wurden, im Laufe einiger Monate und selbst eines Jahres aus verschiedenen Gründen liegen.

3. Weit verbreitet war ein Verstoß gegen Art. 104 Abs. 3 der Verfassung, wonach Gesetzentwürfe, die Ausgaben vorsehen, die aus Bundesmitteln gedeckt werden sollen, nur bei einem positiven Gutachten der Regierung in die Staatsduma eingebracht werden können. Obwohl die Geschäftsordnung der Duma diese Forderung wiederholt, wurde sie sehr selten erfüllt. Wenn ein Gutachten der Regierung erstellt wurde, und es in bezug auf die Haushaltsmittel zur Finanzierung eines Gesetzes negativ ausfiel, wurde die Meinung der Regierung in der Regel nicht berücksichtigt.
4. Häufige Neuabstimmungen zu ein und denselben Fragen wurden zur chronischen Krankheit in beiden Kammern der Föderalversammlung. Diese Praxis verletzt das verfassungsmäßige Gesetzgebungsverfahren, denn nach Art. 102 Abs. 2, Art. 103 Abs. 3 der Verfassung ergehen die Entscheidungen der Kammern zu Fragen, die in ihre Kompetenz fallen, in der Form von Beschlüssen. Tatsächlich kam es dahin, daß die Kammer einen entsprechenden Beschluß promulgierte, wenn die angenommenen Entscheidungen genehm waren; waren sie es nicht, wurden sie als nicht existent behandelt.  
Die Geschäftsordnungen beider Kammern der Föderalversammlung sehen vor, daß ein Abgeordneter sein Stimmrecht persönlich wahrnimmt. Ungeachtet dessen ist die Praxis der Abstimmung der Abgeordneten für nicht anwesende Kollegen, d.h. mit fremden Stimmkarten, bei der elektronischen Abstimmung weit verbreitet. Zuweilen kommt es vor, daß sichtlich weniger als die Hälfte der Abgeordneten anwesend ist, doch die Abstimmungen geben die Anwesenheit aller vor.
5. Zuweilen wird der Gesetzgebungsprozeß einfach ad absurdum geführt, wenn an einem Tag etwa 50-60 Gesetze verabschiedet werden. Dies ist im wesentlichen charakteristisch für die letzten Sitzungen einer Sitzungsperiode. Nicht selten werden Gesetze an solchen Tagen gleichzeitig in zwei oder sogar drei Lesungen verabschiedet. Durch diese Eile und dieses Durcheinander wurde ein skandalöser Fall provoziert, der im Zusammenhang stand mit dem Gesetz "über die Wissenschaft und über die staatliche Politik auf dem Gebiet von Wissenschaft und Technik", als dem Präsidenten eine andere Variante eines Gesetzes zur Unterschrift vorgelegt wurde, als jene, für die die Abgeordneten gestimmt hatten.  
Die Gesetzgebungspraxis weist viele Unzulänglichkeiten auf. Eine der realen Möglichkeiten für ihre Verbesserung bestünde darin, die Geschäftsordnungen strikt einzuhalten. Dazu könnte eine Verbesserung der rechtlichen Regelung der wichtigsten Prozeduren des Gesetzgebungsverfahrens beitragen, d.h. die Verabschiedung eines besonderen Gesetzes über die Behandlung und Verabschiedung von Gesetzen. Außerdem würde die Erhebung der Geschäftsordnungen in Gesetzesrang das Gefühl aller Subjekte des Gesetzgebungsprozesses stärken, für die Verletzung von Verfahrensnormen verantwortlich zu sein.

## Einleitung

Die Arbeit der 1. Föderalversammlung der Rußländischen Föderation (1993-1995) ist abgeschlossen. Die beiden Jahre beendeten eine Übergangsperiode des rußländischen Parlamentarismus, da gemäß Punkt 7 der Schluß- und Übergangsbestimmungen der Verfassung der Rußländischen Föderation Föderationsrat und Staatsduma der ersten Legislaturperiode auf nur zwei Jahre gewählt wurden. Jetzt tritt Rußland ein in den normalen vierjährigen Wahlzyklus der Duma-Abgeordneten und in das System des ständig arbeitenden Föderationsrats, der sich durch periodische Rotation erneuert.

Die zweijährige Tätigkeit der Föderalversammlung hat gezeigt, daß sich deren beide Kammern, die entsprechend der Verfassung von 1993 gewählt wurden, als durchaus lebensfähige gesetzgeberische Strukturen erwiesen haben. Als positive Ergebnisse ihrer Tätigkeit ist zunächst die Verabschiedung der Wahlgesetze zu nennen: über die Wahlen der Duma-Abgeordneten, über die Bildung des Föderationsrats, über die Wahlen des Präsidenten der Rußländischen Föderation, über das Referendum. Ferner wurden angenommen: zwei Teile des BGB, das Waldgesetz, das Familiengesetzbuch, das Arbitrageverfahrensgesetzbuch sowie Gesetze über den Bundeshaushalt 1995/96, das Aktiengesetz, das Gesetz über Absprachen in bezug auf die Verteilung von Produktionsgütern, das Beamtenrechtsrahmengesetz, eine Reihe wichtiger Gesetze über Polizei, Staatsanwaltschaft, Richter, Geheimdienste, Untersuchungsapparat, Vorfelddermittlungen und viele andere Gesetze. In der gesamten zweijährigen Tätigkeit hat die Staatsduma über 500 Gesetze verabschiedet, von denen der Präsident allerdings nur etwa 300 unterzeichnet hat.<sup>1</sup> Etwa 200 Gesetze wurden im Stadium ihrer Behandlung vom Föderationsrat oder vom Präsidenten abgelehnt. Der ziemlich hohe Prozentsatz abgelehnter Gesetze zeigt, daß der Gesetzgebungsprozeß in der Rußländischen Föderation noch viele ungelöste Fragen aufweist.

Das in der Rußländischen Föderation arbeitende Parlament - die Föderalversammlung - besteht aus zwei Kammern: dem Föderationsrat und der Staatsduma. Zur ersten Kammer gehören je zwei Vertreter von jedem Subjekt der Rußländischen Föderation (178 Abgeordnete), die zweite besteht aus 450 Abgeordneten, deren eine Hälfte in Direktwahlkreisen und deren andere Hälfte nach Parteilisten gewählt wurde. Zur Vorbereitung organisatorischer Entscheidungen zu Fragen der Tätigkeit der Kammer wurde in der Staatsduma der Duma-Rat geschaffen. Diesem Rat gehören der Vorsitzende der Staatsduma und die Führer der Fraktionen und Abgeordnetengruppen an. An der Arbeit des Rates nehmen die Stellvertreter des Vorsitzenden der Staatsduma und die Vorsitzenden der Ausschüsse der Staatsduma mit beratender Stimme teil.

Die Föderalversammlung verabschiedet Gesetze in ihrem Kompetenzbereich, den die Verfassung festlegt. Diese unterscheidet zwischen ausschließlicher Bundeskompetenz (Art. 71) und gemeinsamer Kompetenz des Bundes und der Subjekte (Art. 72). Außerhalb dieses Bereichs besitzen die Subjekte der Rußländischen Föderation (Republiken, Regionen, Gebiete, bundesunmittelbare Städte, das Autonome Gebiet und die Autonomen Bezirke) die Restkompetenz (Art. 73).

Die wichtigsten Dokumente, die das Verfahren der Kammern der Föderalversammlung (darunter die unmittelbare Gesetzgebungstätigkeit) regeln, sind die Verfassung der Rußländischen Föderation (eine Reihe von Artikeln der Verfassung ist direkt den wichtigsten Stadien des parlamentarischen Verfahrens gewidmet), "Die Geschäftsordnung des Föderationsrats der ersten Legislaturpe-

---

<sup>1</sup> Genau: 342 Gesetze, davon 100 Transformationen von internationalen Verträgen (Red.).

riode"<sup>2</sup> und "Die Geschäftsordnung der Staatsduma der Föderalversammlung - des Parlaments der Rußländischen Föderation".

Die Hauptlast der Gesetzgebung trägt nicht die ganze Föderalversammlung, sondern vor allem die Staatsduma. Diese Kammer übt alle wichtigen Funktionen aus, die mit der Behandlung in den verschiedenen Stadien und der Verabschiedung föderaler Gesetze im Zusammenhang stehen. Der Föderationsrat billigt lediglich bereits von der Duma verabschiedete Gesetze. Als Oberhaus des Parlaments hat der Föderationsrat viele wichtige Befugnisse, die in der Verfassung verankert sind, doch die Gesetzgebung ist unbestrittene Prerogative des Unterhauses. Deshalb konzentriert sich der vorliegende Bericht auf die Arbeit der Staatsduma und auf die Analyse ihrer Geschäftsordnung. Nur soweit es von den Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens vorgegeben ist, wird auch die Tätigkeit des Föderationsrates angeschnitten.

## **I. Wichtige Stadien des Gesetzgebungsverfahrens**

Der Prozeß der Verabschiedung eines Gesetzes ist ziemlich langwierig und hat einige klar umrissene Stadien. Um diesen komplizierten und variantenreichen Prozeß anschaulicher zu umreißen, ist es zweckmäßig, ihn in der logischen Abfolge zu untersuchen. Diese Abfolge entspricht den Stadien des Gesetzgebungsverfahrens, die von den Geschäftsordnungen der Kammern und von der Verfassung festgelegt sind.

### ***1. Einbringung von Gesetzentwürfen in die Staatsduma und ihre einleitende Behandlung***

Das Recht, Gesetzentwürfe in die Staatsduma einzubringen (das Recht der Gesetzesinitiative), haben nach der Verfassung (Art. 104) der Präsident, der Föderationsrat, die Mitglieder des Föderationsrats, die Duma-Abgeordneten, die Regierung und die gesetzgebenden Organe der Subjekte der Rußländischen Föderation. *In den Jahren 1993-1995 stammten von den behandelten Gesetzentwürfen 55% aus der Mitte der Duma, 20% von der Regierung, 10% vom Präsidenten, 15% von Deputierten des Föderationsrats, den Föderationssubjekten und anderen Initiativberechtigten.*

Zu letzteren gehören das Verfassungsgericht, das Oberste Gericht und das Oberste Arbitragegericht der Rußländischen Föderation, die Vorlagen zu Materien ihres Kompetenzbereichs einbringen können. *So war z.B. eine der ersten Vorlagen der vom Verfassungsgericht eingebrachte Entwurf eines Gesetzes über das Verfassungsgericht. Das Oberste Arbitragegericht brachte Gesetze über die Arbitragegerichte und das Arbitrageverfahrensgesetz ein, und das Oberste Gericht - eine Novelle zum Richtergesetz.*

Der Text des Gesetzentwurfs mit allen nach der Geschäftsordnung der Duma notwendigen Materialien wird zunächst vom Duma-Rat geprüft. Entspricht seine Form nicht den Anforderungen der einschlägigen Bundesgesetzgebung oder liegen nicht alle erforderlichen Materialien, die den Entwurf nach Art. 96 der Duma-Geschäftsordnung begleiten müssen, vor, so kann der Duma-Rat den Entwurf dem Initiator zurückgeben, damit er diese Anforderungen erfüllt.

*Die in der Geschäftsordnung der Duma benutzte weiche Formel "kann zurückgegeben werden" führt dazu, daß der Duma-Rat dieses Recht sehr eigenwillig nutzt. Fast kein Initiativberechtigter erfüllt bei der Einbringung von Gesetzentwürfen die Bedingungen von Art. 96 völlig, aber der Duma-Rat nutzt in der Regel die Möglichkeit, den Entwurf seinem Initiator zu-*

---

<sup>2</sup> Inzwischen endgültige Geschäftsordnung des Föderationsrats vom 6.2.1996 (SZ 1996 Nr. 7 Pos. 655).

rückzugeben nur dann, wenn das vorgelegte Dokument juristisch oder vom Standpunkt des gesunden Menschenverstandes offensichtlich unhaltbar ist. Leider hat der Duma-Rat keine gesetzliche Handhabe, solche "schwachen" (und zuweilen "seltsamen") Gesetzentwürfe aufzuhalten, wenn sie allen formalen Forderungen der Geschäftsordnung entsprechen und von einem Initiativberechtigten eingebracht wurden. Er muß sie zur weiteren Behandlung weiterleiten.

Interessant ist die Äußerung des Vorsitzenden des Rechtsausschusses der Duma V.B. Isakov zu diesem Thema:

*"Die Duma hatte keinen 'Filter', der oberflächliche und nicht genügend durchgearbeitete Ideen und Vorschläge hätte aussieben können. Jedes 'Gekritzel', das in die Duma Eingang fand, wurde unverzüglich als Gesetzesinitiative angesehen. Dadurch war das Parlament buchstäblich von einer Vielzahl 'unnützer' Gesetzentwürfe überschwemmt, die mit Zähneknirschen in den Ausschüssen 'nachgebessert' wurden und dann monatelang von einer Tagesordnung in die andere in der Hoffnung wanderten, daß sie 'irgendwie angenommen werden'. Und einige wurden in den letzten Tagen angenommen, als die Abstimmungen wie am Fließband - ohne Vortrag und ohne Diskussion - erfolgten."<sup>3</sup>*

Sehr häufig wird die Forderung der Duma-Geschäftsordnung über finanziell-ökonomische Begründungen von Gesetzentwürfen verletzt. Diese Forderung folgt aus Art. 104 Abs. 3 der Verfassung, derzufolge Gesetzentwürfe über die Einführung oder Abschaffung von Steuern, über Steuerbefreiung, über die Emission von Staatsanleihen, über die Änderung finanzieller Verpflichtungen des Staates und andere Gesetzentwürfe, die Ausgaben zu Lasten des Bundeshaushalts vorsehen, nur bei Vorliegen eines Gutachtens der Regierung in die Duma eingebracht werden können.

Wie der Leiter der Abteilung für Rechtsfragen der Administration des Präsidenten R.G. Orechov bemerkt, "werden 80% der Vorlagen, die eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt erfordern, von der Staatsduma ohne die von der Verfassung geforderte Regierungsstellungnahme behandelt".<sup>4</sup>

Lag eine Stellungnahme der Regierung vor, und stellte sich heraus, daß Haushaltsmittel zur Finanzierung eines Gesetzes fehlten, wurde die Meinung der Regierung in der Regel nicht beachtet. Auch gab es keinen einzigen Fall, in dem die Duma aus solchen Gründen darauf verzichtet hätte, ein Gesetz zu verabschieden.

Der ganze Sinn von Regierungsstellungennahmen zu Gesetzentwürfen läuft auf die Beantwortung der Frage hinaus, ob Haushaltsmittel zur Finanzierung eines künftigen Gesetzes zur Verfügung stehen. Wenn es z.B. keine Mittel zur Erhöhung von Löhnen oder Renten gibt, und das Parlament dennoch - wie das mehrmals vorgekommen ist - ein Gesetz über die Erhöhung des Minimallohns oder ein Gesetz über die Indexierung von Renten verabschiedet, so bedeutet dies nur eines - es werden reale Bedingungen für eine beschleunigte Inflation und keineswegs für eine Verbesserung der materiellen Lage der Bevölkerung geschaffen. Der Sinn einer solchen "Strategie" liegt darin, daß das Parlament insgesamt oder einzelne Abgeordneten-Gruppen auf diese Weise hoffen, ihr politisches Image in den Augen der Wähler aufzubessern. Dabei gewinnt der Präsident, der gezwungen ist, solche Gesetze abzulehnen, natürlich nicht an Popularität.

<sup>3</sup> Rossijskaja gazeta, 25.07.1995, S. 2.

<sup>4</sup> Ergebnisse der Gesetzgebung in der Rußländischen Föderation und die Festlegung von Aufgaben mit einer Perspektivplanung der Gesetzgebung. Materialien einer wissenschaftlich-praktischen Konferenz. 26.10.1995. M. 1995. S. 33.

*Der Präsident war leider 15 mal gezwungen, Gesetze abzulehnen, für die keine finanziellen Mittel zur Verfügung standen. Zuweilen kam es vor, daß die Duma gleichzeitig mit der Billigung des Haushalts Gesetze verabschiedete, die diesen Haushalt faktisch zunichte machten. Als Illustration zum Dargelegten kann man die folgende Passage aus dem Stenogramm der Sitzung der Staatsduma mit unwesentlichen Kürzungen anführen. Dabei geht es um die Überstimmung des Vetos des Präsidenten zum Gesetz über die Erhöhung der Minimallöhne.*

*S.V. Kalašnikov (Duma-Abgeordneter, Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit und Soziales): "Heutzutage gibt es eine ganze Reihe objektiver Gründe für die Überstimmung des Vetos des Präsidenten, weil der Hauptgrund für sein Veto das Fehlen von Mitteln im Bundeshaushalt war. Das Inflationstempo im ersten Quartal ... erlaubt uns festzustellen, daß Mittel in Höhe von 18 Billionen Rubel zur Erhöhung der Minimallöhne auf 54,4 Tausend Rubel gegenwärtig vorhanden sind. Deshalb schlage ich Ihnen vor - und zwar ohne weitere Begründung - das Veto zu überstimmen."*

*V.G. Panskov (Finanzminister der Rußländischen Föderation, Vertreter des Präsidenten): "Sehr geehrte Deputierte, dem Deputierten Kalašnikov ist eine kleine Ungenauigkeit unterlaufen. Es handelt sich nicht nur um den Bundeshaushalt, der heute leider über keine Mittel verfügt ... Es handelt sich im wesentlichen um die regionalen Haushalte. Sie verfügen ebenfalls über keine Mittel. Heute beträgt der Zahlungsrückstand für die Gehälter der Lehrer 225 Milliarden Rubel. Die Regierung ergreift Maßnahmen, um aus dem Bundeshaushalt diesen Rückstand zu beheben. Wenn wir die Minimallöhne auf 54,4 Tausend Rubel anheben, wird das dazu führen, daß die Verschuldung größer wird. Und damit tun wir diesen Menschen nichts Gutes."<sup>5</sup>*

*Ergebnis der Abstimmung war, daß 243 Abgeordnete das Gesetz unterstützten, d.h. die Duma erreichte nicht die für die Überstimmung des "Vetos" erforderlichen 300 Stimmen - die Zweidrittelmehrheit der Gesamtzahl der Abgeordneten.*

Gesetzentwürfe, die der Duma zur Behandlung vorliegen, leitet der Duma-Rat entsprechend der Thematik einem federführenden Ausschuß und, soweit sie die gemeinsame Kompetenz von Föderation und Föderationssubjekten betreffen, auch den letzteren zur Stellungnahme zu. Der befaßte Ausschuß kann beschließen, den Entwurf auch der Regierung, den entsprechenden Behörden (z.B. Ministerien) oder gesellschaftlichen Organisationen zur Stellungnahme binnen einer bestimmten Frist vorzulegen.

## **2. Behandlung von Gesetzentwürfen und Verabschiedung von Bundesgesetzen**

Die Duma behandelt Gesetzentwürfe in drei Lesungen, kann aber im Einzelfall davon abweichen.

Ein zur Behandlung in erster Lesung vorbereiteter Gesetzentwurf wird samt Materialien, die sein Initiator oder der federführende Ausschuß vorgelegt haben, über den Duma-Rat den Duma-Abgeordneten spätestens drei Tage vor seiner Behandlung zugeleitet. In der ersten Lesung behandelt die Duma die Hauptpunkte, gibt eine allgemeine Einschätzung des Gesetzentwurfs und entscheidet die Frage nach der Notwendigkeit seiner Verabschiedung.

Entsprechend den Ergebnissen der Erörterung des Gesetzentwurfs in erster Lesung kann die Duma einen der folgenden Beschlüsse fassen:

- den Entwurf in erster Lesung anzunehmen und die Arbeit unter Berücksichtigung von Anmerkungen und Vorschlägen fortzusetzen;
- oder ihn abzulehnen;
- oder das Gesetz zu verabschieden.

<sup>5</sup>

Staatsduma. Sitzungsstenogramm. Bjuulleten' N 97, 12.04.1995. S. 20.

Wird ein Gesetzentwurf in erster Lesung angenommen, kann die Staatsduma eine Frist für die Vorlage von Änderungen zum Gesetzentwurf und für dessen Einbringung in die zweite Lesung festlegen. Ein Gesetzentwurf, der in erster Lesung von der Duma angenommen ist, muß binnen fünf Tagen an den Föderationsrat zur Kenntnisnahme weitergeleitet werden. Ein Gesetzentwurf wird in diesem Stadium auch dem Präsidenten zugeleitet, obwohl dies nicht in der Geschäftsordnung festgeschrieben ist. Das hängt damit zusammen, daß die Abteilung für Rechtsfragen der Administration des Präsidenten gerade zu solchen Entwürfen, die in erster Lesung angenommen wurden, ein umfassendes Gutachten mit Anmerkungen und Vorschlägen ausarbeitet. Dieses wird der Duma mit der Unterschrift des Präsidenten zugeleitet. Das Gutachten erwarten die Abgeordneten immer mit besonderem Interesse, da man schon nach diesem Gutachten mit ziemlicher Sicherheit sagen kann, welches zukünftige Schicksal dem Gesetzentwurf beschieden ist - wird er abgelehnt, oder gibt es keine prinzipiellen Einwände des Präsidenten? Werden zwei oder mehr (alternative) Entwürfe zu ein und derselben Frage eingebracht, so behandelt die Duma sie in erster Lesung gleichzeitig und beschließt darüber, welcher der Entwürfe der weiteren Arbeit zugrunde gelegt werden soll. Das bedeutet gleichzeitig eine Ablehnung der anderen Gesetzentwürfe. Sie können vor der Annahme des endgültigen Beschlusses zum Gesetzentwurf, der in erster Lesung angenommen wurde, nicht erneut in die Staatsduma eingebracht werden. Der Beschluß zum Gesetzentwurf, der in erster Lesung behandelt wurde, ist angenommen, wenn die Mehrheit aller Duma-Abgeordneten (50% + 1 Stimme) für ihn gestimmt hat. Diese Entscheidung wird in Form eines Duma-Beschlusses getroffen.

*Die Praxis der Abstimmungen in der Duma und im Föderationsrat bedarf eines Kommentars. Leider wurden die zahlreichen Abstimmungswiederholungen zu den gleichen Fragen (in den verschiedenen Stadien der Behandlung eines Gesetzentwurfs) zur chronischen Krankheit des rußländischen Parlaments. Am häufigsten werden Abstimmungen zu ein und derselben Frage wiederholt, wenn die Zahl der Stimmen für eine Entscheidung zunächst nicht ausreicht. Der Vorsitzende führt das Abstimmungsverfahren durch und sieht auf der elektronischen Anzeigetafel im Sitzungssaal, daß dieser Beschluß nicht angenommen wurde. In der Regel fragt er den Saal (natürlich nur dann, wenn er an der Annahme des Beschlusses interessiert ist): "Vielleicht haben die Abgeordneten etwas nicht verstanden?" Sehr häufig kommt es vor, daß jemand aus dem Sitzungssaal antwortet, "ja, die Deputierten haben nicht verstanden, man muß neu abstimmen". Das genügt, und der Vorsitzende kann die Frage erneut zur Abstimmung stellen.*

*Es kommt dahin, daß in Fällen, in denen die angenommenen negativen Entscheidungen dem Vorsitzenden genehm sind, er sie als gegeben ansieht und sich mit ihnen einverstanden erklärt, und in Fällen, wenn sie ihm nicht genehm sind, sie gleichsam als nicht existent angesehen werden. Er kann - ohne lange darüber nachzudenken - versuchen, sie zu ändern. Dazu ist anzumerken: wenn das Parlament so leicht seine Beschlüsse ändern oder überhaupt ignorieren kann, wie kann dann der einfache Bürger Achtung vor dem Gesetz haben? Außerdem stellen die Abstimmungswiederholungen die Verfassungsmäßigkeit und Stabilität nicht nur der Gesetzgebung an sich, sondern auch der sozialen und ökonomischen Sphäre, die unmittelbar auf Beschlüssen mit Gesetzgebungskraft beruhen, in Frage. Denn die Möglichkeit, durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts ein Gesetz als verfassungswidrig zu erklären, kann auch von prozeduralen Fehlern bei der Annahme des Gesetzes herrühren (Art. 86 Abs. 3 Teil 1 des Gesetzes über das Verfassungsgericht). Wegen wiederholter Verletzungen der Verfassung und der Geschäftsordnungen der Kammern der Föderalversammlung, zu denen es bei der wiederholten Behandlung von sechs Gesetzen kam, leitete sie der Präsident am 25. November 1995 ohne Prüfung an die Parlamentskammern zurück.*

*Die Geschäftsordnungen beider Kammern der Föderalversammlung sehen vor, daß ein Abgeordneter sein Stimmrecht persönlich wahrnimmt. Ungeachtet dessen ist die Praxis der Abstimmung der Abgeordneten für nicht anwesende Kollegen, d.h. mit fremden Stimmkarten bei der elektronischen Abstimmung, weit verbreitet. Zuweilen kommt es vor, daß sichtlich weniger als die Hälfte der Abgeordneten anwesend ist, doch die Abstimmungen zeigen die Anwesenheit aller an.*

Alle Initiativberechtigten können Änderungen zu Vorlagen, die in erster Lesung angenommen wurden, einbringen. Das Duma-Komitee, das für eine Vorlage verantwortlich ist, berät die Änderungen und faßt sie zusammen. Die nach Artikeln der Vorlage geordneten Änderungen, die in Form einer Auflistung erfaßt werden, werden auf den Sitzungen des Komitees behandelt. Dieses Komitee ist berechtigt, ihnen zuzustimmen und sie in den Vorlagentext einzubringen oder der Staatsduma die Ablehnung der Änderungen vorzuschlagen. Nachdem der Text der überarbeiteten Vorlage auf der Sitzung des Komitees behandelt wurde, wird er mit der Auflistung von Änderungen, die das Komitee genehmigt hat, und mit der Auflistung von Änderungen, deren Ablehnung das Komitee empfohlen hat, dem Duma-Rat vorgelegt.

Der Duma-Rat entscheidet über den Zeitpunkt der Behandlung der Vorlage in zweiter Lesung und bestimmt den Redner zur Vorlage. Die Duma muß die Vorlage zusammen mit allen erforderlichen Materialien (Auflistung der Änderungen, Gutachten u.a.) binnen 15 Tagen vor Behandlung der Vorlage den Abgeordneten zuleiten.

*Doch die Praxis zeigt, daß die Abgeordneten die Endfassung oft erst drei Tage vor der Behandlung erhalten. Sie machen sich mit dem Text meistens erst in der Sitzung vertraut. Das zeigt die Tatsache, daß gerade bei der Behandlung von Gesetzen in zweiter Lesung in der Regel diskutiert wird, warum die Änderungen der Abgeordneten nicht in die Auflistung aufgenommen wurden. Als Beispiel kann man den folgenden typischen Dialog anführen.*

*I.S. Aničkin (Duma-Abgeordneter). "Ich habe elf Anmerkungen zu dieser Vorlage gemacht. Die meisten Anmerkungen fand ich unter den angenommenen und abgelehnten wieder. Doch zu zwei Artikeln habe ich drei Anmerkungen vorgeschlagen, die ich überhaupt nicht wiedergefunden habe. Wie können Sie sich das erklären?"*

*S.A. Zenkin (Duma-Abgeordneter, Redner zum Gesetzentwurf). "Geehrter Herr Kollege! Da Sie nicht sagen, um welche Anmerkungen und zu welchen Artikeln es sich handelt ... ist es für mich schwer, Ihnen von der Tribüne aus sachlich zu antworten, doch ich wage es dennoch, sowohl Ihre Aufmerksamkeit bei all meiner Hochachtung für Sie als auch die Aufmerksamkeit aller anderen Abgeordneten darauf zu richten, daß der Duma-Rat bereits am 21. Februar einen Beschluß gefaßt hat, den Vorlagentext und die Auflistung von Änderungen allen Komitees und allen Abgeordnetengruppierungen zuzuleiten. Viel Zeit ist vergangen. Und wenn Sie Ihre Besorgnis frühzeitig zum Ausdruck gebracht hätten, dann, so möchte ich Ihnen versichern, hätten wir sicherlich dieses Problem routinemäßig bereits gelöst."<sup>6</sup>*

Die zweite Lesung einer Gesetzesvorlage in der Staatsduma beginnt mit der Rede des Vorsitzenden des federführenden Komitees, in der über die Ergebnisse der Behandlung der Vorlage im Komitee, über eingegangene Änderungen und über die Ergebnisse ihrer Behandlung berichtet wird. Danach sind an der Reihe: der bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten der Rußländischen Föderation in der Föderalversammlung<sup>7</sup>, die Vertreter der Regierung und der Subjekte mit Gesetzesinitiative, die die Vorlage eingebracht haben.

Die in zweiter Lesung angenommene Vorlage wird dem federführenden Komitee zugeleitet, um unter Beteiligung der Rechtsabteilung des Duma-Apparates mögliche innere Widersprüche auszuräumen, richtige Zusammenhänge zwischen den Artikeln festzulegen und redaktionelle Kor-

<sup>6</sup>

Staatsduma. Sitzungsstenogramm. Bjulleten' N 91, 15.03.1995, S. 32.

<sup>7</sup>

Jetzt: je ein Vertreter des Präsidenten bei der Staatsduma und beim Föderationsrat (Red.).

rekturen aufgrund des geänderten Vorlagentextes in zweiter Lesung vorzunehmen. Nach Abschluß dieser Arbeit legt das Komitee die Vorlage binnen sieben Tagen dem Duma-Rat vor, der die Zeit für die Behandlung der Vorlage in dritter Lesung festlegt.

Bei der dritten Lesung der Vorlage sind Änderungen und erneute Erörterungen der Vorlage als Ganzes oder zu einzelnen Artikeln, Paragraphen und Teilen unzulässig. In Ausnahmefällen ist der Vorsitzende auf Ansuchen der Mehrheit der Duma-Abgeordneten verpflichtet, die Frage der Rückkehr zur zweiten Lesung der Vorlage zur Abstimmung zu stellen.

Bundesgesetze werden mit Stimmenmehrheit der Gesamtabgeordnetenzahl der Duma angenommen. Ein Bundesverfassungsgesetz ist beschlossen, wenn es mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Gesamtabgeordnetenzahl der Kammer gebilligt wurde. Von der Staatsduma beschlossene Bundesgesetze werden innerhalb von fünf Tagen dem Föderationsrat zur Behandlung zugeleitet.

Wenn die von der Staatsduma verabschiedeten Bundesgesetze nicht der zwingenden Behandlung durch den Föderationsrat unterliegen<sup>8</sup>, und wenn sie innerhalb von 14 Tagen nicht vom Föderationsrat behandelt wurden, muß die Duma sie binnen fünf Tagen dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zuleiten (Art. 116 Abs. 3 der Duma-Geschäftsordnung).

*Mit dieser Norm der Duma-Geschäftsordnung ist ein sehr interessanter und heftiger Streit verbunden, der im Frühjahr 1995 ausbrach. Folgende Frage tauchte auf: Was geschieht, wenn der Föderationsrat die Gesetze binnen 14 Tagen nicht behandelt (d.h. die Gesetze wurden "schweigend" gebilligt), und er sie nicht dem Präsidenten zuleitet? Gerade das war mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch der Rußländischen Föderation geschehen. Genauer gesagt, der Föderationsrat behandelte diesen äußerst wichtigen Rechtsakt, lehnte ihn ab und leitete ihn zur erneuten Behandlung an die Staatsduma zurück. Aber das tat der Föderationsrat bereits nach Ablauf der 14tägigen Frist, die von der Verfassung vorgesehen ist. Unter Berufung auf unrechtmäßiges Handeln des Oberhauses nutzte die Staatsduma erstmals die Gelegenheit, das von ihr verabschiedete Gesetz unmittelbar dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zuzuleiten.*

*Die Reaktion des Präsidenten auf einen solchen Schritt der Staatsduma war positiv. Er betrachtete das Bürgerliche Gesetzbuch als einen Rechtsakt von erstrangiger Bedeutung. Trotz der Einwände des Föderationsrates unterzeichnete er das Gesetz. Dazu ist zu sagen, daß das Bürgerliche Gesetzbuch im Präsidialapparat erarbeitet wurde und der Präsident dieses Gesetz der Duma zugeleitet hatte.*

*Doch die Haltung des Präsidenten gegenüber der Verfahrensweise, die von dieser Norm festgelegt ist (Art. 116 Abs. 3 der Duma-Geschäftsordnung), änderte sich einige Zeit später wesentlich. Unter Berufung auf die juristische Analyse der entstandenen Situation war die Rechtsabteilung des Präsidenten der Meinung, daß diese Praxis (mit Ausnahme der Fälle, in denen das "Veto" des Föderationsrates entsprechend der Verfassung überstimmt wird) nicht verfassungskonform sei.*

*Danach wurden einige Gesetze, die die Staatsduma dem Präsidenten unmittelbar zur Unterzeichnung zugeleitet hatte, ohne Behandlung zurückgeleitet (das Gesetz "Über die allgemeinen Prinzipien der Staatsorgane der Föderationssubjekte", das Gesetz "Über staatliche Unterstützung der Massenmedien und Buchverlage der Rußländischen Föderation" und noch drei weitere Gesetze). Dabei hat der Präsident in einem Brief an den Vorsitzenden der Staats-*

<sup>8</sup>

Welche Gesetze der zwingenden Behandlung durch den Föderationsrat unterliegen, wird im folgenden Abschnitt behandelt.

*duma zum Ausdruck gebracht, daß es notwendig sei, "die Praxis der Zuleitung von Bundesgesetzen an den Präsidenten zur Unterzeichnung in Übereinstimmung mit der Verfassung der Rußländischen Föderation zu bringen".<sup>9</sup>*

*Nach Meinung des Präsidenten, die in diesem Brief zum Ausdruck kommt, "widerspricht die Praxis, daß Bundesgesetze zur Unterzeichnung dem Präsidenten der Rußländischen Föderation unmittelbar vom Duma-Vorsitzenden oder seinen Stellvertretern zugeleitet werden, nicht nur den Art.n 105, 106 und 107 der Rußländischen Verfassung, sondern sie übergeht auch den Föderationsrat im Gesetzgebungsprozeß, darunter zu Fragen, die der zwingenden Behandlung im Föderationsrat unterliegen."<sup>10</sup>*

*Den folgenden Schachzug in dieser prinzipiellen Diskussion über die Behandlung der Verfassung der RF machte Duma-Speaker I.P. Rybkin.<sup>11</sup> Am 18. Mai 1995 schickte er erneut das Gesetz "Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Staatsorgane der Föderationssubjekte" an den Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung, im Glauben, daß er in Übereinstimmung mit der Verfassung handele, die "nicht festlegt, wer konkret die angenommenen Bundesgesetze dem Präsidenten der Rußländischen Föderation zur Unterzeichnung und Verkündung zuleitet, und Teil 3 von Art. 116 der Duma-Geschäftsordnung (die ein gültiger Normativakt ist) verpflichtet die Staatsduma, das angenommene Bundesgesetz dem Präsidenten zuzuleiten, wenn es binnen 14 Tagen vom Föderationsrat nicht behandelt worden ist."<sup>12</sup>*

*Danach richtete der Präsident eine Anfrage zur Auslegung der Art. 105 und 107 der Verfassung sowie eine Anfrage zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 116 Abs. 3 der Duma-Geschäftsordnung an das Verfassungsgericht. Mit Beschluß vom 22. April 1996 unterstützte das Verfassungsgericht den Standpunkt des Präsidenten und stellte fest, daß Art. 116 Abs. 3 der Duma-Geschäftsordnung der Verfassung der RF widerspricht.*

### **3. Behandlung der von der Staatsduma angenommenen Gesetze im Föderationsrat**

Nachdem ein von der Staatsduma angenommenes Bundesgesetz eingegangen ist, bestimmt der Vorsitzende des Föderationsrates (unter Berücksichtigung der Materie des Gesetzes) das Komitee der Kammer für die Erstellung des Gutachtens zum Gesetz. Binnen zwei Tagen leitet er das Gesetz diesem Komitee zu. Der Vorsitzende des Föderationsrates hat das Recht, das Gesetz zur Vorbereitung des Gutachtens mehreren Komitees zuzuleiten, wobei er ein Hauptkomitee bestimmen muß.

Gemäß der Verfassung ist der Föderationsrat nicht verpflichtet, alle Gesetze zu behandeln, die von der Staatsduma angenommen werden. Der notwendigen Behandlung unterliegen nur Bundesverfassungsgesetze (Art. 108 der Verfassung) und Bundesgesetze zu folgenden Fragen: des Bundeshaushalts; der Bundessteuern und -abgaben; der Regelung von Finanz-, Währungs-, Kredit- und Zollangelegenheiten sowie der Geldemission; der Ratifizierung und Kündigung völker-

<sup>9</sup> Brief des Präsidenten an den Duma-Vorsitzenden vom 10. Mai 1995. Briefe des Präsidenten an die Kammern der Föderalversammlung müssen nicht unbedingt publiziert werden, weil sie nicht zu den Normativakten gehören. Sie sind jedoch keine geheime Information und werden unter den Abgeordneten verbreitet.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Ehemaliger Speaker der Duma. Heute ist es Seleznev.

<sup>12</sup> Brief des Duma-Vorsitzenden an den Präsidenten vom 18. Mai 1995. Briefe des Duma-Vorsitzenden brauchen ebenfalls nicht publiziert zu werden.

rechtlicher Verträge der Rußländischen Föderation; des Status und Schutzes der Staatsgrenze der Rußländischen Föderation; von Krieg und Frieden (Art. 106 der Verfassung).<sup>13</sup>

Das Komitee (die Komitees) müssen innerhalb von drei Tagen ein Gutachten erstellen und annehmen. Eine solch kurze Zeit ist ausreichend, weil die Vorarbeiten dazu in der Regel direkt nach Erhalt der entsprechenden Gesetzesvorlage aus der Staatsduma beginnen, nachdem diese dort in erster Lesung angenommen worden ist. Das Gutachten wird in offener Abstimmung durch Stimmenmehrheit der auf der Sitzung anwesenden Komiteemitglieder gebilligt (das Komitee ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Gesamtzahl seiner Mitglieder anwesend ist).

Unterliegt ein Bundesgesetz nicht der notwendigen Behandlung durch den Föderationsrat, kann im Gutachten einer der folgenden Beschlüsse vorgeschlagen werden:

- a) das Gesetz wird gebilligt, ohne es zur Behandlung der Kammer vorzulegen - falls das Komitee es für möglich hält, wird das Gesetz ohne Änderungen und Ergänzungen gebilligt;
- b) dem Föderationsrat wird empfohlen, auf seiner Sitzung das Gesetz zu behandeln - wenn das Komitee es für notwendig hält, das Gesetz als Ganzes abzulehnen oder Änderungen und Ergänzungen einzubringen.

Bei Bundesgesetzen, die der notwendigen Behandlung durch den Föderationsrat unterliegen, ist das Beschlußverfahren analog, nur mit dem Unterschied, daß auch ein positiver Beschluß von der Kammer gebilligt werden muß.

Nachdem ein aus der Duma kommendes Gesetz im Föderationsrat registriert wurde, behandelt der Vorsitzende des Föderationsrates binnen sechs Tagen das Gutachten des Komitees. Der Vorsitzende des Föderationsrates hat das Recht, entgegen dem Beschluß des Komitees das von der Duma angenommene Gesetz auf die Tagesordnung der Sitzung der Kammer zu bringen. Er muß ein Gesetz, das zur Behandlung empfohlen wurde, in die Tagesordnung einbringen. Der Vorsitzende des Föderationsrates ist auch verpflichtet, ein Gesetz in die Tagesordnung einzubringen, obwohl das Komitee dieses Gesetz nicht zur Diskussion in der Kammer empfohlen hat, wenn der Präsident, die Regierung der Rußländischen Föderation oder mindestens zwei Abgeordnete des Föderationsrates, die ein Föderationssubjekt repräsentieren, darauf bestehen, daß der Föderationsrat das Gesetz behandelt.

Der Beschluß des Föderationsrates über die Billigung eines Bundesgesetzes wird mit einfacher Mehrheit und eines Bundesverfassungsgesetzes mit der Mehrheit von mindestens drei Vierteln der Stimmen der Gesamtabgeordnetenzahl angenommen. Bei Billigung eines Bundesgesetzes, bei dem die Duma das "Veto" des Präsidenten überstimmt hat, ist mindestens eine Zweidrittelmehrheit der Gesamtabgeordnetenzahl erforderlich.

Bei Ablehnung eines von der Duma angenommenen Bundesgesetzes faßt der Bundesrat einen der folgenden Beschlüsse:

- a) das Gesetz wird insgesamt abgelehnt;
- b) das Gesetz wird wegen der Unannehmbarkeit einzelner Artikel abgelehnt. In diesem Fall muß der Beschluß des Föderationsrates konkrete Vorschläge für die Gesetzesänderung enthalten.

Der Beschluß des Föderationsrates über die Ablehnung oder Billigung eines von der Duma angenommenen Bundesgesetzes wird binnen fünf Tagen an die Staatsduma weitergeleitet. Bei Billi-

<sup>13</sup>

Der Föderationsrat hat in seiner Geschäftsordnung im Widerspruch zur Verfassung die Liste der Gesetze, die seiner Behandlung zwingend unterliegen, erweitert, indem er auch alle Gesetze darin aufgenommen hat, die Gegenstände der gemeinsamen Kompetenz der Rußländischen Föderation und der Föderationssubjekte betreffen.

gung des Gesetzes wird der Gesetzestext zusammen mit dem Beschluß des Föderationsrates an den Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung weitergeleitet.

#### **4. Erneute Behandlung von Bundesgesetzen durch die Staatsduma, die vom Föderationsrat abgelehnt wurden**

*Wie schon erwähnt, ist die Gesamtzahl der Ablehnungen der von der Staatsduma angenommenen Gesetze ziemlich hoch. Nach Angaben für Herbst 1995 wurden von 136 von der Duma angenommenen Gesetzen 27 vom Föderationsrat abgelehnt. Bei 18 Gesetzen wurde das "Veto" überstimmt, und in 9 Fällen wurden Gesetze erneut angenommen, nachdem Absprachen mit dem Oberhaus getroffen wurden. Dabei lagen in den meisten Fällen juristische Überlegungen für die Ablehnung zugrunde, wenn der Föderationsrat auf die Nichtübereinstimmung der von der Duma angenommenen Gesetze mit der Verfassung oder mit der geltenden Gesetzgebung hinwies.*

Lehnt der Föderationsrat ein Bundesgesetz ab, dann wird dieses Gesetz vom Duma-Rat an das entsprechende Duma-Komitee weitergeleitet, das die Einwände des Föderationsrates prüft, zu diesen Einwänden Stellung nimmt und seine Vorschläge zur Überwindung entstandener Meinungsverschiedenheiten zur Behandlung des Hauses einbringt.

Um entstandene Meinungsverschiedenheiten zu einem Gesetz, das vom Föderationsrat abgelehnt wurde, zu überwinden, kann die Duma an der Einsetzung eines Vermittlungsausschusses, bestehend aus Abgeordneten beider Kammern, teilnehmen.

Aufgrund der Arbeitsergebnisse erstellt der Vermittlungsausschuß ein Protokoll, das Vorschläge zur Überwindung der Meinungsverschiedenheiten enthält. Das Protokoll wird dem Duma-Rat zur Behandlung vorgelegt, der das Gesetz auf die Tagesordnung bringt, damit die Staatsduma es erneut behandelt. Bei der erneuten Behandlung eines Bundesgesetzes werden nur Vorschläge erörtert, die im Protokoll des Vermittlungsausschusses enthalten sind. Andere Korrekturen und Vorschläge, die über die Grenzen dieser Vorschläge hinausgehen, werden von der Staatsduma nicht behandelt.

Wird nur ein einziger Vorschlag des Vermittlungsausschusses abgelehnt, kann die Staatsduma ihm empfehlen, neue Vorschläge auszuarbeiten. Für die Erstellung neuer Vorschläge sieht die Duma-Geschäftsordnung zehn Tage vor.

Die Staatsduma führt die Abstimmung zu jedem Vorschlag des Vermittlungsausschusses einzeln durch. Ein Bundesgesetz in der Fassung, die die Vorschläge des Vermittlungsausschusses berücksichtigt, wird nach deren Billigung durch die Duma dem Föderationsrat zugeleitet.

Wenn bei der erneuten Behandlung eines Gesetzes, das der Föderationsrat abgelehnt hat, die Staatsduma die Vorschläge des Vermittlungsausschusses nicht billigt und ihr Nichteinverständnis mit dem Beschluß des Föderationsrates über die Ablehnung des Gesetzes zum Ausdruck bringt, wird das Gesetz in seiner früheren Fassung zur Abstimmung gebracht. In diesem Fall gilt ein Bundesgesetz als angenommen, wenn mindestens zwei Drittel der Gesamtzahl der Duma-Abgeordneten für dieses Gesetz gestimmt haben. Der Duma-Vorsitzende leitet das beschlossene Bundesgesetz innerhalb von fünf Tagen dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zu.

## **5. Verfahren der erneuten Behandlung von Bundesgesetzen, die der Präsident der Rußländischen Föderation abgelehnt hat**

*Noch häufiger als der Föderationsrat hat der Präsident von der Duma angenommene Gesetze abgelehnt. Wenn das Oberhaus im Durchschnitt jedes fünfte Gesetz ablehnte, dann lehnte der Präsident jedes vierte ab. Dabei berücksichtigte die Duma die Meinung des Präsidenten öfter als die ihrer "höhergestellten" Kollegen. Wenn die Duma nur bei 30% aller abgelehnten Gesetze in ein Schlichtungsverfahren mit dem Föderationsrat eintrat, dann belief sich die Zahl beim "Veto" des Präsidenten auf etwa 60%.*

Wenn der Präsident binnen 14 Tagen ein Bundesgesetz ablehnt, das die Staatsduma angenommen und der Föderationsrat gebilligt hat, behandelt die Staatsduma dieses Gesetz erneut. Lehnt der Präsident das Gesetz ab, schlägt er seine Version des Gesetzes insgesamt oder zu einzelnen Teilen, Artikeln und Abschnitten vor, oder er teilt in einem Schreiben mit, daß die Annahme des betreffenden Gesetzes nicht angemessen ist.

Ein Gesetz, das der Präsident zur erneuten Behandlung zurückgibt, leitet der Duma-Rat dem zuständigen Komitee zu, das das Gesetz binnen zehn Tagen behandeln muß. Entsprechend den Ergebnissen der Behandlung können das Komitee oder die Kommission der Staatsduma empfehlen:

- das Gesetz in der Fassung anzunehmen, die der Präsident vorgeschlagen hat;
- sich mit dem Vorschlag des Präsidenten einverstanden zu erklären, daß es nicht angemessen ist, dieses Gesetz anzunehmen;
- das Gesetz in der früheren Fassung zu billigen.

Die Duma-Geschäftsordnung sieht - so seltsam das auch ist - den ziemlich oft in der Praxis vorkommenden Fall nicht vor, daß sich die Duma mit einzelnen vom Präsidenten vorgeschlagenen Änderungen einverstanden erklärt. Nichts wird über die Anwendung von Schlichtungsverfahren mit Vertretern des Präsidenten in der Geschäftsordnung gesagt. Solche Verfahren werden in der Praxis der Staatsduma sehr aktiv in den Fällen angewendet, wenn sich die Kammer entweder mit den Anmerkungen des Präsidenten teilweise einverstanden erklärt, oder, wenn das "Veto" des Präsidenten nicht überstimmt werden konnte und sie gezwungen war, mit ihm einen Kompromiß zu finden.

Nach Vorlage des Gutachtens des Komitees oder der Kommission bringt der Duma-Rat die Frage der erneuten Behandlung des Gesetzes auf die Tagesordnung. Dabei müssen der Präsident und sein bevollmächtigter Stellvertreter über Zeit und Ort der Sitzung mindestens drei Tage vor der Sitzung benachrichtigt werden. Leider verletzt der Duma-Rat diese Regelung der Geschäftsordnung häufig, indem er die Frist auf einen Tag verkürzt. Das bringt die Vertreter des Präsidenten, die am Abend erfahren, daß ihnen am Morgen des nächsten Tages die Verteidigung des Präsidentenvetos bevorsteht, in eine ziemlich schwierige Lage.

Die erneute Behandlung des Gesetzes beginnt mit der Rede des bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten oder eines speziell durch eine Verfügung des Präsidenten ernannten Vertreters zu diesem Gesetz. Danach wird das Gutachten des Komitees oder der Kommission behandelt.

Ist die Behandlung abgeschlossen, wird der Vorschlag, das Gesetz in der Fassung des Präsidenten anzunehmen, als erstes zur Abstimmung gebracht. Wird der erste Vorschlag nicht angenommen, dann wird die Frage nach der erneuten Annahme des Gesetzes in der vorherigen Fassung in der Staatsduma zur Abstimmung gestellt. Der Beschluß über die erneute Verabschiedung des Gesetzes gilt als angenommen, wenn mehr als zwei Drittel der Gesamtzahl der Duma-Abgeordneten

dafür gestimmt haben. Wird dieser Beschluß angenommen, wird das Gesetz am selben Tag dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zugeleitet.

*Die Abteilung für Rechtsfragen der Staatsduma analysierte die Gründe für die Ablehnung der von der Duma angenommenen Gesetze seitens des Präsidenten. Dabei wurde festgestellt, daß die Gründe für die Ablehnung in vielem mit den Bemerkungen zusammenfallen, die die Initiatoren der Gesetzentwürfe bereits kannten. Der Leiter der Abteilung für Rechtsfragen A.S. Abasov konstatiert diese Tatsache und illustriert sie mit folgendem Beispiel.<sup>14</sup> Durch das Bundesgesetz "Über Änderungen und Ergänzungen zum Gesetz der Rußländischen Föderation "Über die Bildung", das von der Staatsduma am 12. Juli 1995 verabschiedet wurde und das der Präsident im August 1995 abgelehnt hat, wurde das Recht auf unentgeltliche mittlere Fachschulausbildung verankert. Doch Art. 43 der Verfassung der Rußländischen Föderation garantiert jedem Bürger den Zugang zu und die Unentgeltlichkeit der mittleren und höheren Berufsbildung. Auf diese Nichtübereinstimmung des Gesetzentwurfs mit der Verfassung der Rußländischen Föderation wurden die Initiatoren bei der Vorbereitung der Behandlung des Gesetzes in zweiter und dritter Lesung hingewiesen. Dessenungeachtet berücksichtigten die Abgeordneten diese Anmerkung nicht, was dann auch zur Ablehnung des Gesetzes führte. Erst danach wurde bei der erneuten Behandlung des Gesetzes der klare Widerspruch zur Verfassung beseitigt.*

*Grund für die Ablehnung ist oft, daß einzelne Bestimmungen eines Gesetzes Art. 10 (Gewaltenteilung) oder Art. 72-73 (Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern) der RF-Verfassung verletzen, wenn ein Eingriff in die Kompetenz anderer Organe der Staatsgewalt oder in die Kompetenz der Subjekte zu Fragen, die zu deren Zuständigkeitsbereich gehören, festgestellt wird. Das läßt sich größtenteils dadurch erklären, daß in der Regel Entwürfe in den Komitees der Staatsduma von Fachleuten ausgearbeitet werden (Finanzexperten, Wirtschaftler, Ingenieure, Ärzte usw.), während Rechtswissenschaftler erst in den Endstadien zur Arbeit herangezogen werden. Von den Mitarbeitern der Apparate der Komitees sind nur 20% Juristen, und nur ein Teil von ihnen hat Erfahrung in der Arbeit mit Gesetzentwürfen.<sup>15</sup>*

## **6. Verfahren von Verfassungsänderungen**

Vorlagen zur Überarbeitung von Bestimmungen der Verfassung der Rußländischen Föderation und zu Verfassungsänderungen können der Präsident der Rußländischen Föderation, der Föderationsrat, die Staatsduma, die Regierung der Rußländischen Föderation, Gesetzgebungs- (Vertretungs-) Organe der Subjekte der Rußländischen Föderation sowie eine Gruppe von mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Föderationsrates oder der Abgeordneten der Staatsduma einbringen.

In Übereinstimmung mit Art. 135 der Verfassung der Rußländischen Föderation können Bestimmungen der Kapitel 1, 2 und 9 der Verfassung nur von einer speziell einberufenen Verfassungsversammlung überarbeitet werden, wenn die Vorlage zur Überarbeitung von Bestimmungen dieser Kapitel von drei Fünfteln der Stimmen der Gesamtzahl der Mitglieder des Bundesrates und der Abgeordneten der Staatsduma unterstützt wird.

Eingegangene Vorlagen zu Verfassungsänderungen leitet der Duma-Rat zur Begutachtung an das Komitee für Gesetzgebung und Rechtsreform weiter, das die Verfassungsänderungen unter

<sup>14</sup> Ergebnisse der Gesetzgebungstätigkeit in der Rußländischen Föderation und Definition von Aufgaben mit Perspektivplanung der Gesetzgebungstätigkeit. S. 89.

<sup>15</sup> Ebenda.

Beteiligung des Initiators der Vorlage, des bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten in der Föderalversammlung, des Vertreters der Regierung sowie von Vertretern anderer Komitees der Kammer, Experten und Spezialisten prüft.

Änderungen an den Kapiteln 3-8 der Verfassung der Rußländischen Föderation werden einzeln erörtert, und es wird einzeln über sie abgestimmt. Dabei ist das Verfahren der Behandlung von Änderungen an den Kapiteln 3-8 der Verfassung dem Gesetzgebungsverfahren analog, das für Bundesverfassungsgesetze vorgesehen ist, das heißt Änderungen werden bei jeder Lesung verabschiedet, wenn mindestens zwei Drittel der Gesamtzahl der Duma-Abgeordneten dafür gestimmt haben. Zur Billigung durch den Föderationsrat ist eine Mehrheit von mindestens drei Vierteln der Stimmen der Gesamtzahl der Kammermitglieder erforderlich. Außerdem treten Änderungen an den Kapiteln 3-8 der Verfassung nach Billigung durch die Gesetzgebungsorgane von mindestens zwei Dritteln der Subjekte der Rußländischen Föderation in Kraft.

*Das äußerst komplizierte Verfahren für die Verabschiedung von Verfassungsänderungen hinderte die Duma-Abgeordneten nicht, und sie setzten zweimal während der Sitzungsperiode im Frühjahr 1995 dieses Verfahren in Gang. Im Zusammenhang mit der Verschlechterung der Situation in der tschetschenischen Republik wurde im Januar eine ganze Reihe von Verfassungsänderungen vorbereitet, doch bei der Abstimmung fand keine Änderung die nötige Stimmenmehrheit.*

*Im Juni 1995 wandte man sich erneut dieser Frage zu. Jetzt konnte die Duma bereits drei wesentliche Verfassungsänderungen verabschieden. Sie alle hatten das Ziel, die vollziehende Gewalt etwas einzudämmen und die Kontrollfunktionen der Föderalversammlung zu stärken. Bei der Abstimmung im Föderationsrat erhielten diese Änderungen eine sehr schwache Unterstützung und wurden nicht gebilligt. Außerdem stimmten nicht alle Abgeordneten darin überein, daß Verfassungsänderungen in Form eines Bundesverfassungsgesetzes verabschiedet werden, weil Art. 136 der Verfassung bestimmt, daß Änderungen nach dem "Verfahren verabschiedet werden, das für die Verabschiedung eines Bundesverfassungsgesetzes vorgesehen ist."*

*Das Verfassungsgericht teilte in seinem Urteil in der Sache der Interpretation von Art. 136 der Verfassung der Rußländischen Föderation nicht den Standpunkt der Mehrheit der Abgeordneten. In seinem Beschluß in dieser Angelegenheit vom 31. Oktober 1995 heißt es: "Änderungen im Sinne des Art. 136 der Verfassung der Rußländischen Föderation werden in Form eines besonderen Rechtsaktes verabschiedet, nämlich durch ein Gesetz der Rußländischen Föderation über Änderungen der Verfassung der Rußländischen Föderation."*

## **II. Der Gesetzgebungsprozeß in seiner tatsächlichen Praxis**

Die Verfassung der Rußländischen Föderation und die Geschäftsordnungen der Kammern der Föderalversammlung vermitteln ein gewisses ideales Modell für das Gesetzgebungsverfahren, das natürlich nicht in allem mit dem tatsächlichen Gesetzgebungsprozeß übereinstimmt. Darauf wurde bereits hingewiesen, doch gibt es eine Reihe von Fragen, die in der Geschäftsordnung aus verschiedenen Gründen keine ausreichende Erklärung finden (oder nicht finden können), doch die dessenungeachtet ständig im tatsächlichen Gesetzgebungsprozeß auftauchen. Die Hinwendung zu diesen Fragen ist von praktischem Interesse und erlaubt es, umfassender die Besonderheiten der Verabschiedung von Gesetzen durch die Föderalversammlung zu untersuchen.

## ***1. Änderungen zur Gesetzesvorlage vor der ersten Lesung***

Nachdem die Gesetzesvorlage in die Staatsduma eingebracht wurde, beginnt das Komitee, das für diese Gesetzesvorlage verantwortlich ist, mit deren Behandlung. Ziemlich oft kommt es vor, daß das Komitee prinzipiell Einwände gegen einige Bestimmungen der Gesetzesvorlage hat. Folgendes Dilemma taucht auf: Entweder muß der Duma in einem vom verantwortlichen Komitee erstellten Gutachten empfohlen werden, die Vorlage abzulehnen oder eine Reihe von Änderungen vorzunehmen, die vom Standpunkt des Komitees aus erforderlich sind. In diesem Fall ist die Gesetzesvorlage zu unterstützen.

Bezüglich der praktischen Zweckmäßigkeit ist der zweite Weg vorzuziehen, doch gerechtfertigt ist folgende Frage: Wird nicht in diesem Fall das Recht des Initiativberechtigten verletzt?<sup>16</sup> Was ist der Inhalt dieses Rechts: Liegt der Inhalt im Recht, in die Duma eine Gesetzesvorlage einzubringen (1) oder in der Verpflichtung der Duma, die Gesetzesvorlage in der Form zu behandeln, in der das Subjekt mit Gesetzesinitiative sie ins Parlament eingebracht hat (2)? Die Duma-Geschäftsordnung gibt auf diese Frage keine eindeutige Antwort, doch ist die zweite Variante der Antwort gemeint. Eine Zeitlang war diese Frage offen. Es kam zu einer Diskussion um diese Frage bezüglich einiger Gesetzesvorlagen zwischen einigen Komitees und dem bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten in der Föderalversammlung, der gerade den zweiten Standpunkt verteidigte.

Der Streit wurde auf folgende Weise beigelegt. Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Wahlen der Duma-Abgeordneten, den der Präsident eingebracht hat, wurde in erster Lesung in bereits veränderter Form verabschiedet: Das vom Präsidenten vorgeschlagene Verhältnis zwischen Abgeordneten, die in Direktwahlkreisen gewählt werden, und Abgeordneten, die nach Parteilisten gewählt werden, nämlich 300:150, änderte das Komitee für Gesetzgebung und Rechtsreform auf 225:225. Der Präsident, der diesem Verhältnis prinzipielle Bedeutung beimaß, mußte die Duma zweimal in seinen Briefen darauf aufmerksam machen, daß sie eine Verletzung des Rechts zugelassen hat. Schließlich erkannte die Duma den Fehler an, kehrte zur ersten Lesung zurück und stellte die ursprüngliche Variante des Präsidenten zur Abstimmung. Dadurch wurde ein wichtiger Präzedenzfall geschaffen.

Auch eine andere Variante ist möglich. Sie trat z.B. bei der Vorbereitung der ersten Lesung des vom Präsidenten eingebrachten Strafgesetzbuches ein. Nachdem der Entwurf des Präsidenten vorlag, wurde ein weiterer Entwurf des Strafgesetzbuches von den Abgeordneten der Fraktion der kommunistischen Partei eingebracht. Das Komitee für Gesetzgebung und Rechtsreform bildete eine Kommission zur Erarbeitung eines Kompromißentwurfs auf der Grundlage von zwei Entwürfen. Als die Arbeit beendet war, tauchte die Frage auf, ob man eine Kompromißvariante ohne offizielle Zustimmung des Präsidenten zur ersten Lesung einbringen könne. Offensichtlich war dies nicht möglich. Dann leitete die Duma den Text des überarbeiteten Entwurfs dem Präsidenten zu und bat ihn, diesen Entwurf zu unterstützen. Erst nach einer positiven Antwort des Präsidenten, der die Arbeitsergebnisse der Kommission unterstützte, war es möglich, den Entwurf in die erste Lesung einzubringen, ohne zu befürchten, daß die Duma-Geschäftsordnung verletzt wird. So geschah es, und der Entwurf wurde ohne Schwierigkeiten von der Duma angenommen.

Wird ein Kompromiß nicht erreicht, wird der Gesetzentwurf, der vom verantwortlichen Komitee negativ beurteilt wurde, zur ersten Lesung gebracht. Die Duma lehnt ihn in der Regel ab (das

<sup>16</sup>

Abgesehen davon, daß zur ersten Lesung Gesetzentwürfe vorgelegt wurden, die von dem der Duma vorgelegten Original abwichen, ist zu bemerken, daß es auch Fälle gab, in denen in das Unterhaus eingebrachte Gesetzentwürfe lange Zeit nicht behandelt wurden. So wurden z.B. etwa 20 vom Präsidenten der RF eingebrachte Gesetzentwürfe von der Duma über mehrere Monate oder gar ein Jahr nicht behandelt.

war mit dem Gesetz über die Regierung der Rußländischen Föderation und mit dem Gesetz über den Status von Ausländern der Fall). Danach wird der Gesetzentwurf in das Komitee zurückgeleitet. Hier können die Abgeordneten bereits während der Überarbeitung des Entwurfs mit Zustimmung des Initianten die verschiedensten Änderungen in den Entwurf einbringen.

## 2. *Konsensfindung in Schlichtungsverfahren*

Es wurde bereits über die äußere, prozedurale Seite von Schlichtungsverfahren gesprochen, die sowohl auf zweiseitiger Grundlage (zwischen den Kammern oder zwischen einer der Kammern und dem Präsidenten) als auch auf dreiseitiger Grundlage (beide Kammern und der Präsident) ablaufen können. Doch um sich besser vorstellen zu können, welche inhaltlichen Fragen die heftigsten Diskussionen auslösen und welche Kompromisse in diesen Fällen zu suchen sind, ist es angebracht, einige Beispiele anzuführen.

1. Wie bereits erwähnt, kam es in bezug auf das Gesetz über die Wahlen der Abgeordneten zu einem Hauptstreit über das Verhältnis zwischen Abgeordneten, die in Direktwahlkreisen gewählt werden, und Abgeordneten, die nach Parteilisten gewählt werden. Der Präsident, der zum zweiten Mal das von der Duma angenommene Gesetz abgelehnt hatte (davor nahm die Duma es mit qualifizierter Stimmenmehrheit an und überstimmte so das "Veto" des Oberhauses), äußerte seine Meinung zu der Schlüsselfrage folgendermaßen: "Ich glaube, daß das von diesem Bundesgesetz festgelegte gleiche Verhältnis der Duma-Abgeordneten der Föderalversammlung, die in Direktwahlkreisen und nach Parteilisten gewählt werden (entsprechend 225:225), nicht in vollem Umfang die Bedeutung der politischen Parteien und anderer Vereinigungen, die politische Ziele verfolgen, im gesellschaftlich-politischen Leben der Rußländischen Föderation widerspiegelt. In diesem Zusammenhang schlage ich vor, dieses Verhältnis zu ändern und vorzusehen, daß 300 Abgeordnete in Direktwahlkreisen gewählt werden und 150 nach Parteilisten". Der Präsident schloß mit dem Vorschlag, zur Überwindung von Widersprüchen einen Vermittlungsausschuß aus Vertretern der Kammern der Föderalversammlung und des Präsidenten einzuberufen<sup>17</sup>. An der Spitze der Gruppe der Vertreter des Präsidenten stand sein Berater G.A. Satarov.

Um die Haltung des Präsidenten besser zu verstehen, muß man darauf hinweisen, daß die vorangegangenen Wahlen und die Arbeit der Staatsduma nach Meinung des Präsidenten eine so hohe Vertretung von Abgeordneten, die nach Parteilisten gewählt werden (nämlich 50 Prozent), nicht völlig rechtfertigten. Unter ihnen gab es viele, die deplaziert und nicht zur Gesetzgebungstätigkeit geeignet waren. Außerdem waren in den Parteifraktionen vornehmlich Bewohner von Moskau und St. Petersburg vertreten, was eindeutig die Interessen anderer Regionen beeinträchtigte.

Einen Tag später, also bereits am 25. Mai, fand die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses statt. Sie zeigte, daß die Duma-Abgeordneten auf keinen Fall den Vorschlag sowohl des Präsidenten als auch des Föderationsrates zum Gesetz über die Wahlen annehmen wollten. Doch zur gleichen Zeit machte ein Mitglied des Vermittlungsausschusses (der Abgeordnete G.V. Kulik von der Agrarpartei), der den Grund für die Befürchtung des Präsidenten verstand, folgenden Vorschlag: "Für die Parteilisten muß eine bestimmte Quote von Abgeordneten, die aus den Regionen kommen müssen, festgelegt werden. Ich denke, daß dies 70 Prozent sein sollten. Ich bin bereit, diese Zahl zu diskutieren. Ich denke, daß alle Wähler, alle Menschen wissen müssen, daß das hier keine Kremlpartei in den Grenzen des Sadovoe kol'co ist (eine Straße in Moskau, die das Stadtzentrum umgibt - Anmerkung L. I.), es sind die Abgeordneten der Regionen"<sup>18</sup>. Einige Abgeordnete, Mitglieder des Vermittlungsausschusses, unterstützten die Idee der Quote, und einige

<sup>17</sup>

Brief des Präsidenten an den Duma-Vorsitzenden vom 23. Mai 1995.

entwickelten sie sogar weiter. Zum Beispiel schlug die Abgeordnete des Föderationsrates E.B. Mizulina vor, in die Wahlzettel in jedem Subjekt der Föderation Kandidaten dieser Region aufzunehmen. Diese Vorschläge waren bereits ein bestimmter Schritt zur Konsensfindung in der Schlüsselfrage.

Auf der Grundlage der Kompromißvorschläge der Abgeordneten bereitete der Präsident eine Reihe konkreter Änderungen zum Gesetzestext vor. Die Annahme dieser Änderungen konnte sogar bei Beibehaltung des Verhältnisses 225:225 im bestimmten Maß Mängel des Gesetzes über die Wahlen kompensieren, das die Duma bereits verabschiedet hatte.

Auf der folgenden Sitzung des Vermittlungsausschusses, die am 6. Juni 1995 stattfand, überzeugte sich die Abordnung der Duma davon, daß der Präsident bereit war, auf den Kompromiß im Sinne der auf der vorangegangenen Sitzung vorgeschlagenen Präzisierungen des Gesetzes einzugehen. Die Arbeit ging wesentlich konstruktiver vonstatten, und die Parteien konnten eine Übereinkunft erzielen. So heißt es in Art. 37 des Gesetzes über die Wahlen der Duma-Abgeordneten: **"Bei der Plazierung der Kandidaten auf der Wahlliste gliedert sie die Wählervereinigung, der Wahlblock ganz oder teilweise nach regionalen Gruppen der Kandidaten (nach Föderationssubjekten oder Gruppen von Föderationssubjekten). Dabei darf der Teil der Liste, der die Kandidaten umfaßt, die nicht zu den regionalen Gruppen gehören, maximal 12 Kandidaten enthalten"**<sup>19</sup>. Im Grunde genommen ist der hervorgehobene Text das Ergebnis mehrstündiger Sitzungen des Vermittlungsausschusses. Stimmt das Verhältnis zwischen Aufwand und Ergebnis? Ich glaube, daß man diese wichtige Frage bejahen muß, da sich mit der Schaffung dieser schwierigen Norm eine klare und reale Perspektive für die Durchführung von Wahlen in Rußland auf gesetzlicher demokratischer Grundlage eröffnete.

2. Das folgende Beispiel für eine erfolgreiche Konsensfindung zwischen der Duma und dem Präsidenten, das man zum Schluß noch anführen sollte, ist mit der Ablehnung des Bundesgesetzes "Über den staatlichen Schutz von Opfern, Zeugen und anderen Personen, die zum Strafverfahren beitragen" durch den Präsidenten verbunden. Der Präsident machte wesentliche Anmerkungen zu Art. 6 des Gesetzes. Nach diesem Artikel wurden mit dem Ziel der Geheimhaltung von Angaben über die Persönlichkeit der geschützten Person während der Voruntersuchung und in der Gerichtsverhandlung zugelassen: verdeckte Gegenüberstellung des Verdächtigen oder Beschuldigten, die den Identifizierenden nicht erkennen können; Vernehmung des Zeugen, des Opfers oder Sachverständigen in Abwesenheit des Angeklagten; Gerichtsverhandlung in Abwesenheit von Personen, die vom Gesetz geschützt werden sollen (Opfer oder Zeugen).

In seinem Brief an die Duma hob der Präsident hervor, daß alle diese Normen "unmittelbar das Grundprinzip des Strafrechtsverfahrens verletzen - nämlich die Gleichberechtigung der Parteien. Dieses Grundprinzip ist in Art. 123 Abs. 3 der Verfassung der Rußländischen Föderation festgeschrieben. Außerdem widersprechen diese Normen Art. 10 der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte ... sowie Art. 14 Abs. 2 lit. d, e des Internationalen Pakts über Bürger- und politische Rechte, der von der Generalversammlung der UNO am 16.12.1966 verabschiedet wurde (bei der Gerichtsverhandlung muß der Angeklagte anwesend sein. Der Angeklagte hat das Recht, den Zeugen, die gegen ihn aussagen, Fragen zu stellen. Der Angeklagte hat auch das Recht, die Zeugen auf Aufforderung zu befragen, die für ihn aussagen, und letztere sollen ebenso behandelt werden wie Zeugen, die gegen ihn aussagen)"<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Stenogramm der Sitzung des Vermittlungsausschusses zur Überarbeitung des Gesetzes über die Wahlen der Duma-Abgeordneten, die am 25. Mai 1995 stattfand (nicht veröffentlicht).

<sup>19</sup> Vedomosti Federal'nogo Sobranija RF, N 18, 1995, Art. 742.

<sup>20</sup> Brief des Präsidenten an den Duma-Vorsitzenden vom 19. Januar 1995.

Die Besonderheit dieser Situation bestand darin, daß die Duma im Laufe der Arbeit des Vermittlungsausschusses, den das Duma-Komitee für Sicherheit (das für dieses Gesetz zuständig war) bildete, die im Brief des Präsidenten geäußerten Argumente nicht bestritt und sogar mit ihnen übereinstimmte. Doch die Abgeordneten und Experten des Komitees sahen keine Möglichkeit, zuverlässige Garantien für den Schutz der Opfer und Zeugen bei gleichzeitiger Wahrung der völligen Gleichheit der Parteien im Strafprozeß zu gewährleisten. Tatsächlich ist dieser Widerspruch sehr schwer lösbar, was auch die Diskussionen auf den Sitzungen der Kommission zeigten.

Nach langwieriger und schwieriger Arbeit mit vielen Unterbrechungen stimmten die Vertreter des Präsidenten zu, Art. 6 des Gesetzes nicht grundlegend zu ändern, sondern nur zwei Präzisierungen vorzunehmen. Erstens ist die Vernehmung des Opfers, des Zeugen und anderer Personen außerhalb der Gerichtsverhandlung bei Gewährleistung ihrer Anonymität nur dann zulässig, **wenn das Gericht den visuellen Kontakt zu diesen Personen hat**. Zweitens braucht die zu schützende Person nicht bei der Gerichtsverhandlung zu erscheinen, wenn ihre Sicherheit mit anderen Mitteln nicht gewährleistet werden kann und **ihre Abwesenheit nicht die Vollständigkeit, Allseitigkeit und Objektivität der Beweisaufnahme beeinflusst**. Diese Änderungen wurden in den endgültigen Gesetzestext eingebracht, den der Präsident unterzeichnete.

Obwohl der bereits erwähnte Widerspruch nicht völlig überwunden werden konnte, wurde eine wichtige Bedingung im Gesetz festgeschrieben, unter der die Gleichberechtigung der Prozeßparteien verletzt werden darf: Das Gericht muß darüber jedesmal einen Beschluß fassen.

### ***3. Gesetzgebungsprozeß und politische Interessenkollision***

Das Schicksal einer Vielzahl von Gesetzen, die in der Staatsduma behandelt wurden, gestaltete sich im Zusammenhang damit schwierig, daß die von ihnen zu regelnden Beziehungen mit einer scharfen politischen Interessenkollision der verschiedenen Duma-Fraktionen verbunden waren. Und obwohl diese Gesetze in der Regel zu den wichtigsten Gesetzen gehörten, fanden sie dessenungeachtet nicht die erforderliche Mehrheit der Abgeordneten bei der Abstimmung.

Das Bodengesetzbuch ist ein eindeutiges Beispiel dafür. Im Juli 1994 wurde auf Beschluß der Staatsduma eine Arbeitsgruppe gegründet, bestehend aus den Initiatoren von drei Alternativentwürfen, die in die Duma eingebracht worden waren. Diese Arbeitsgruppe sollte versuchen, einen Kompromißvorschlag zum Gesetzentwurf auszuarbeiten, wie das im Fall des Strafgesetzbuches geschehen war. Diese Arbeit war sehr zeitintensiv und konnte erst nach einigen Monaten beendet werden. Doch am 22.3.1995 erhielt der neue Entwurf des Bodengesetzbuches anstatt 226 (einfache Mehrheit) lediglich 142 Stimmen und wurde in erster Lesung nicht angenommen. Dieses Ergebnis war eine Folge des negativen Verhaltens der zwei größten Duma-Fraktionen gegenüber dem Gesetzentwurf - nämlich der Kommunisten (sie sind gegen das Privateigentum an Grund und Boden und sogar gegen das Eigentum an privaten Gemüsegärten und Datschen, was der Entwurf des Gesetzbuches zuläßt) und von "Wahl Rußlands" (sie sind gegen Einschränkungen und Verbote von freiem Kauf und Verkauf von Grund und Boden, die im Gesetzentwurf vorgesehen sind). Dagegen stimmten auch die Fraktionen "Jabloko", "PRES" und "Stabilität", die für gewisse Einschränkungen eintreten, doch nicht gegen das Verbot von Eigentum an Grund und Boden in den Städten. Die Fraktion der LDPR enthielt sich der Stimme.

Danach wurde das Bodengesetzbuch ins Duma-Komitee für Agrarfragen zurückgeleitet. Nach einigen Änderungen (nicht prinzipiellen Charakters) wurde es am 7.6.1995 erneut zur Abstimmung gestellt. Es erhielt jedoch erneut weniger als die Hälfte der Gesamtzahl der Stimmen.

Diesmal fehlten lediglich 16 Stimmen für die Annahme. Die Fraktionen der Kommunisten und "Wahl Rußlands" stimmten aus diametral entgegengesetzten Überlegungen erneut dagegen: Ersterere waren gegen das Privateigentum, letztere für den freien Kauf und Verkauf.

Am 14. Juli 1995 wurde das Bodengesetzbuch dennoch in erster Lesung angenommen. Die Abgeordneten der Agrarfraktion konnten die Kommunisten davon überzeugen, für die Annahme dieses Gesetzentwurfs in erster Lesung zu stimmen, indem sie versprachen, daß in zweiter Lesung alle ihre Anmerkungen berücksichtigt würden. Außerdem darf man nicht vergessen, daß am 14. Juli eine der letzten Sitzungen der Sitzungsperiode stattfand und die Verabschiedung von Gesetzentwürfen wie am Fließband, praktisch ohne jegliche Diskussion, erfolgte.

Danach verschärfte das demokratische Lager die Kritik am Bodengesetzbuch, und Premierminister V. Tschernomyrdin machte sogar den Vorschlag, ein Referendum über das Recht auf Eigentum an Grund und Boden durchzuführen (bis jetzt hat dieses Referendum nicht stattgefunden). Präsident Jelzin schlug hingegen in einem an die Duma gerichteten negativen Gutachten zum in erster Lesung angenommenen Bodengesetzbuch vor, die Arbeit daran fortzusetzen und den Entwurf vom Komitee für Agrarfragen (das sich als unfähig erwiesen hatte, einen Entwurf vorzuschlagen, der der Verfassung entspricht<sup>21</sup>) ins Komitee für Naturschätze und deren Nutzung weiterzuleiten. Die Vorschläge des Präsidenten hat die Duma jedoch nicht berücksichtigt, und die Vorbereitung des Gesetzbuches zur zweiten Lesung wurde von den gleichen Abgeordneten vorgenommen.

Während der Sitzungsperiode im Herbst 1995 wurde die Frage nach der Verabschiedung des Bodengesetzbuches in zweiter Lesung wiederholt in der Staatsduma gestellt, doch jedesmal fand es nicht die erforderliche Stimmenmehrheit. Die Fraktionen "Wahl Rußlands", "Jabloko", "PRES", "Stabilität" und einige unabhängige Abgeordnete weigerten sich, für das Gesetzbuch zu stimmen. Für die Annahme des Bodengesetzbuches stimmten die Fraktionen der Agrarier, Kommunisten, der LDPR und der "Frauen Rußlands".

Die Spaltung der Staatsduma nach politischen Interessen ist in bezug auf das Bodengesetzbuch gut sichtbar. Das zeigt auch eine Gesamtanalyse der Abstimmungen der Abgeordneten auf den Plenarsitzungen der Duma. Angaben dieser Untersuchungen zufolge erwies sich die interfraktionelle Zusammenarbeit als ziemlich stabil. Insgesamt gab es zu allen analysierten Fragekomplexen (Wirtschafts- und Außenpolitik, soziale Fragen, Staatsaufbau, bürgerliche Gesellschaft) eine "dreigliedrige" Konfiguration, die durch den Gegensatz zwischen LDPR, KPRF, APR, "Frauen Rußlands" einerseits und "Wahl Rußlands", "Jabloko", PRES andererseits charakterisiert ist, wobei die Fraktionen der Demokratischen Partei Rußlands (DPR), der Deputiertengruppen Neue regionale Politik (NRP), "Rußland" und "Stabilität" dazwischenliegen<sup>22</sup>. Wegen heftiger politischer Meinungsverschiedenheiten konnte die Staatsduma auch folgende Gesetze nicht verabschieden: Gesetz "Über den Menschenrechtsbeauftragten" (sie war nicht in der Lage, sich auf einen Kandidaten für den Posten des Menschenrechtsbeauftragten zu einigen), Gesetz "Über den alternativen Zivildienst" (wegen des heftigen Einwands des Verteidigungsministeriums, dessen Interessen die Fraktion der LDPR durchsetzte) und Gesetz "Über die Hypothek" (in Zusammenhang mit dem Einwand der linken Fraktionen gegen das Recht auf Verpachtung von Grund und Boden).

<sup>21</sup> In Art. 36 der Verfassung der Rußländischen Föderation ist das Recht auf Privateigentum an Grund und Boden verankert.

<sup>22</sup> Gosudarstvennaja Duma. Informacionno-analititičeskij bjulleten' N 9, Moskau 1996. S. 59.

## Schlußfolgerungen

### *Über positive und negative Aspekte der Gesetzgebungstätigkeit des rußländischen Parlaments*

Eine offensichtliche Errungenschaft der zweijährigen Tätigkeit der Föderalversammlung war die Verabschiedung einer Vielzahl von Gesetzen, die für die Sicherstellung der in Rußland durchzuführenden politischen und ökonomischen Reformen notwendig sind. Während der Oberste Sowjet der Rußländischen Föderation, der erstmals im Mai 1990 demokratisch gewählt wurde, in annähernd drei Jahren mehr als 300 Gesetze (die in Kraft getreten sind) verabschiedete, hat die Föderalversammlung in nur zwei Jahren annähernd dasselbe Ergebnis erzielt. Obwohl es nicht korrekt ist, die Qualität der parlamentarischen Tätigkeit an der Quantität der angenommenen Gesetze zu messen, ist dennoch für Rußland mit seinen ungeheuren Defiziten in der Gesetzgebung für viele wichtige Lebenssphären die Zunahme der Zahl der angenommenen Gesetze zweifellos ein positives Phänomen.

Bekanntlich waren in der Zeit, als die kommunistische Partei in der UdSSR an der Macht war, Ukaze des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR, Beschlüsse der Regierung und zahlreiche Normativakte der Ministerien, die häufig nicht einmal veröffentlicht wurden, die wichtigsten normativen Regulatoren des Lebens. Der Oberste Sowjet der UdSSR hatte von 1938 bis 1988 nur 90 Gesetze verabschiedet. Deshalb ist es nicht erstaunlich, daß das Tätigkeitsfeld des rußländischen Gesetzgebers tatsächlich sehr groß ist. Zum Vergleich sei angeführt, daß der Bundestag der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1990 4.400 Gesetze verabschiedet hat<sup>23</sup>. Nach Schätzungen von Experten ist für die Sicherstellung einer positiven Entwicklung der Wirtschaftsreform, für den Aufbau einer zivilen Gesellschaft und des Rechtsstaates die Verabschiedung von 2.000-3.000 neuen Gesetzen erforderlich.<sup>24</sup>

In bezug auf die Qualität der vom rußländischen Parlament angenommenen Gesetze glaubt z.B. der renommierte Experte, Direktor des Instituts für Gesetzgebung und vergleichende Rechtswissenschaft bei der Regierung der Rußländischen Föderation, L.A. Okun'kov, daß die "geltende Gesetzgebung sich bislang systemlos und chaotisch entwickelt. Es gibt keinen harmonischen Zusammenhang zwischen den Rechtsakten verschiedener Ebenen: zwischen Gesetzen, Ukazen, Beschlüssen, Normativakten usw. Dies alles führt zur Verletzung der inneren Logik, zu einer Vielzahl von Widersprüchen und deklarativen Normen und mindert damit die Effektivität und Autorität der Gesetzgebung insgesamt"<sup>25</sup>.

Leider ist diese Einschätzung der gegenwärtigen rußländischen Gesetzgebung völlig richtig. Sie wird von vielen anderen Experten bestätigt.<sup>26</sup> Ist das insgesamt niedrige Niveau der in letzter Zeit in Kraft getretenen rußländischen Gesetze unmittelbar mit den Unzulänglichkeiten der Normen der Geschäftsordnungen verbunden?

<sup>23</sup> Konstitucija, zakon, podzakonnyj akt. Verantwortlicher Redakteur Ju.A. Tichomirov. Moskau. Juridičeskaja literatura, 1994. S. 11.

<sup>24</sup> Siehe V. Čekalkin. Federal'noje Sobranie Rossii: dva goda raboty. Vlast', N 12, 1995.

<sup>25</sup> Zakonodatel'stvo Rossii: novye vremena. Rossijskaja justicija, N 9, 1995. S. 29.

<sup>26</sup> An dieser Meinung hält z.B. der Erste Stellvertretende Duma-Vorsitzende M.A. Mitjukov fest: "Man muß die Vielzahl von Widersprüchen und die Mängel im System der rußländischen Gesetzgebung selbst bei der Regelung gleichartiger Fragen hervorheben". Itogi zakonodatel'noj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii i opredelenie zadač perspektivnogo planirovanija zakonoproektnoj raboty. S. 17.

Ich glaube, nein. Die Duma-Geschäftsordnung sah alles Notwendige vor, damit ein neuer Gesetzgebungsakt sofort von einem durchdachten Anwendungsmechanismus begleitet wird: notwendige Änderungen angrenzender Gesetze und anderer normativer Rechtsakte müssen diesen Rechtsakt begleiten, und das Gesetz muß innerlich einheitlich und finanziell abgesichert sein. Und dennoch bleibt dieses äußerst wichtige Moment, nämlich der Anwendungsmechanismus des Gesetzes, d.h. die Möglichkeit, es zu verwirklichen, eine echte "Achillesferse" der rußländischen Gesetzgebung. Die praktische Anwendung eines Gesetzes ist im wesentlichen auch sein wichtigstes Qualitätskriterium.

Es sei angemerkt, daß die Frage der Anwendung von Gesetzen und anderen Rechtsakten für Rußland immer ein akutes und schwer lösbares Problem war. Sowohl früher als auch jetzt begegnet man Situationen, in denen das Gesetz verschiedene Arten von Verantwortung für seine Nichtanwendung vorsieht, doch fehlen entsprechende Normen in anderen Gesetzen, die sowohl konkrete Tatbestände einer Rechtsverletzung oder gar einer Straftat als auch entsprechende Sanktionen festlegen. Ein Gesetz kann die Gewährung bestimmter sozialer Privilegien für bestimmte Bevölkerungsgruppen vorsehen, doch fehlen Dienste, die sich mit der unmittelbaren Gewährung dieser Privilegien beschäftigen, und es gibt keine konkreten Finanzquellen, die für diese neuen Privilegien erforderlich sind (das war beim Gesetz "Über die Veteranen" der Fall).

Oft wird die Regierung in einem Gesetz beauftragt, neue Regierungsdokumente zu erarbeiten und anzunehmen oder Änderungen in alte Dokumente einzubringen, um so den Anforderungen eines neuen Gesetzes Rechnung zu tragen. Dabei werden ihr konkrete Fristen gesetzt. So wird ein bestimmtes Datum für das Inkrafttreten eines Gesetzes festgelegt, obwohl niemand weiß, ob alle notwendigen Regierungsdokumente zu dem Zeitpunkt vorhanden sind, an dem das Gesetz in Kraft tritt. Sehr oft tritt ein Gesetz formell in Kraft, doch tatsächlich wird es nicht angewandt.

Nach Art. 10 des Gesetzes "Über Maßnahmen, die die Verbreitung von Aids (HIV-Infektion) in der Rußländischen Föderation verhindern sollen", erteilen die Konsulate der Rußländischen Föderation Ausländern, die für mehr als drei Monate nach Rußland kommen wollen, ein Einreisevisum. Daran wird die Bedingung geknüpft, daß sie ein Attest darüber vorlegen, daß sie nicht an Aids erkrankt sind. In Abs. 2 dieses Artikels wird darauf hingewiesen, daß die Regierung bestimmte Anforderungen an dieses Attest stellt. Der Regierung wird dabei eine Frist bis zum 1. Juli 1995 gesetzt, aber das Gesetz tritt am 1. August 1995 in Kraft.<sup>27</sup> Doch die Regierung hat weder zum 1. Juli noch zum 1. August 1995 diesen Auftrag erfüllt.

Zuweilen wird der Gesetzgebungsprozeß einfach ad absurdum geführt, wenn nämlich an einem Tag etwa 50-60 Gesetze verabschiedet werden. Dies ist im wesentlichen charakteristisch für die letzten Sitzungen einer Sitzungsperiode. Doch diese Eile hat nichts mit dem normalen parlamentarischen Verfahren zu tun, das vorsieht, daß alle Etappen der Behandlung eines Gesetzes wohl durchdacht und geprüft werden.

Nicht selten werden Gesetze an solchen Tagen ohne Erörterung gleichzeitig in zwei oder sogar drei Lesungen verabschiedet. Durch eine solche Situation wurde ein skandalöser Fall provoziert, der im Zusammenhang stand mit dem Gesetz "Über die Wissenschaft und die staatliche Politik auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technik". Der Präsident war gezwungen, dieses Gesetz an den Föderationsrat zurückzuleiten, weil bei einem Vergleich des Textes des Gesetzes, das dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung zugeleitet wurde, mit dem Text, der dem Föderationsrat aus der Staatsduma zugeing, sieben Unterschiede festgestellt wurden<sup>28</sup>, d.h. zur Unter-

---

<sup>27</sup> Vedomosti Federal'nogo Sobranija RF, N 10, 1995. Art. 348.

<sup>28</sup> Brief des Präsidenten an den Vorsitzenden des Föderationsrates vom 22. Dezember 1995.

zeichnung wurde eine andere Variante des Gesetzes vorgelegt als jene, für die die Duma gestimmt hatte.

Somit weist die Gesetzgebungspraxis viele Unzulänglichkeiten auf. Eine reale Möglichkeit für ihre Verbesserung bestünde schon darin, die Geschäftsordnungen strikt einzuhalten. Dazu könnte eine Verbesserung der rechtlichen Regelung der Prozeduren des Gesetzgebungsverfahrens beitragen. Mit anderen Worten wäre es zweckmäßig, ein Gesetz über das Verfahren der Behandlung und Verabschiedung von Gesetzen anzunehmen. Gegenwärtig werden die Geschäftsordnungen der Duma und des Föderationsrates durch Beschlüsse der Kammern angenommen. Das führt dazu, daß die Geschäftsordnungen leicht geändert werden können, zuweilen zugunsten augenblicklicher Interessen. Die Annahme von Geschäftsordnungen in Gesetzesform würde das Gefühl aller am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten stärken, für die Verletzung von Verfahrensnormen verantwortlich zu sein. Die festgelegten Verfahren sind bei weitem nicht nur ein Tribut an Form und Tradition, sondern eine notwendige Voraussetzung dafür, daß ein Gesetz letzten Endes ein vollkommenes, logisches und wirksames Instrument ist, um gesellschaftliche Verhältnisse zu ändern oder zu festigen.

**Lev Olegovič Ivanov**

## **The legislative activity of the Federal Assembly of the Russian Federation**

**Bericht des BIOst Nr. 49/1996**

### **Summary**

#### *Introductory Observations*

On the basis of the practical record of the Federal Assembly of the Russian Federation in the period 1993-1995, the present report studies the most important stages in the legislative process as provided for in the procedural rules of the two chambers: the introduction of bills into the State Duma and their preliminary discussion; discussion of bills and passing of federal laws; discussion in the Federation Council of laws passed by the State Duma; re-discussion in the State Duma of federal laws rejected by the Federation Council; procedures for re-discussion of federal laws rejected by the President of the Russian Federation; procedures for introduction of proposed amendments to the Constitution. The report quotes and comments on excerpts from the procedural rules and gives examples of how they are applied in legislative practice.

A second part of the report, dedicated to studying how the legislative process actually functions, examines a number of complex problems that have become apparent in the course of the legislative process and for which no adequate provision has yet been made in the rules of procedure: consensus-finding in mediation procedures; adoption of laws in the face of pronounced conflicts of political interests, etc. The conclusion of the report assesses the positive and negative features of the legislative activity of the Russian Parliament to date.

#### *Findings*

1. Two years of activity by the Federal Assembly have shown that its two chambers, elected according to the 1993 Constitution, have proved to be by all means viable legislative structures. One immediately apparent achievement of this short first legislative period has been the passing of a large number of laws that were necessary to back up the political and economic reforms that had to be implemented in Russia. While the Supreme Soviet of the Russian Federation, which had been democratically elected for the first time in May 1990, had passed more than 300 laws (that actually came into effect) in roughly three years, the Federal Assembly has in only two years produced almost the legislative output, of which, however, over 200 laws were rejected by the Federation Council or by the President. The high proportion of laws rejected and the frequent departures from the rules of procedure and even from the Constitution in the course of parliamentary activity indicate that many problems still remain unsolved in the legislative process.
2. The rights of various entities to introduce bills for deliberation were violated in several instances. For example some bills presented for first reading were found to differ from the originals introduced before the State Duma, and some other bills introduced before the lower house were simply not discussed. This was the case with some 20 proposals entered by the President which, for various reasons, took several months and even up to a year to find their way onto the parliamentary agenda.

3. There were frequent cases of non-compliance with Art. 104, para. 3 of the Constitution, which states that bills providing for expenditure to be met from federal funds can be introduced before the State Duma only with the consenting opinion of the Government. Although the State Duma's own rules of procedure repeat this requirement, it was very rarely complied with. If a Government opinion was formulated but was negative in terms of the budget funding available for the proposed law, the Government's opinion was generally ignored.
4. Frequent repeating of voting on one and the same subject has become a chronic malaise in both chambers of the Federal Assembly. This practice violates the constitutional rules on legislative procedure, since Art. 102, para. 2 and Art. 103, para. 3 of the Constitution require that the decisions of the chambers on issues falling within their fields of competence must be taken in the form of resolutions. What actually happened was that a chamber passed a resolution only if the decision it contained suited it; decisions that did not suit that particular chamber were treated as non-existent.

The rules of procedure of both chambers of the Federal Assembly specify that each Deputy must exercise his right to vote in person. Despite this requirement, it is common practice for Deputies to vote on behalf of absent colleagues, i.e. with other members' voting cards, in electronic polls. On occasion, the vote count showed that the whole house had been in attendance even though the chamber was visibly less than half full.
5. Sometimes the legislative process is carried ad absurdum, for instance when 50 to 60 laws are enacted on one day. This is essentially characteristic of the final sessions of each period. It is not uncommon for laws to be passed simultaneously in two or even three readings on such days. It was the resulting haste and confusion that provoked one scandal in connection with the Act "on Science and on State Policy in the Field of Science and Technology", when the version presented to the President for signature was not the same as the version for which the Deputies had voted. Legislative practice reveals a number of inadequacies. One of the most effective remedies would be to adhere strictly to the rules of procedure. This could be better enforced by improving the legal terms of reference for the most important procedures of the legislative process, i.e. by passing a special law on the deliberation and adoption of statutes. Raising the rules of procedure to the status of laws in themselves would also make all participants in the legislative process feel more responsible for violations of rules of procedure.