

Das Verfahren der Bildung des russischen Föderationsrats: Theorie und Tendenzen

Der Föderationsrat (Sovet Federacii) der Russischen Föderation ist eine von zwei Kammern des russischen Parlaments – der Föderalen Versammlung (Federalnoe Sobranie). Der Föderationsrat besteht aus je einem Vertreter von Exekutive und Legislative der Föderationssubjekte. Diese Kammer beinhaltet somit eine Interessenvertretung der Föderationssubjekte auf föderaler Ebene. Der Föderationsrat übt Gesetzgebungs-, Repräsentations- und Kontrollfunktionen aus. Seine Zusammensetzung, die mittels demokratischer Wahl oder Ernennung bestimmt wird, ist nicht unwichtig im Hinblick auf Position und Einfluss der Kammer im politischen System Russlands. Die derzeit geführte Diskussion befasst sich sowohl mit der grundlegenden Organisation des Föderationsrats als auch mit den Modalitäten seiner Bildung.

Der vorliegende Beitrag untersucht und bewertet die Modalitäten der Bildung des Föderationsrats; er analysiert die Gesetzesregelungen seit 1993, erläutert und kommentiert die Ansichten der Rechtswissenschaftler und informiert über die Verfassungsregelung und die gegenwärtigen Tendenzen in Russland.

I. Die einfach gesetzliche Regelung

Die instabile politische Situation Russlands hat zu ständigen Gesetzesänderungen geführt. Jede neue Regierung strebt danach, neue Regelungen zu erlassen, um ihre Macht zu konsolidieren. So ist es nicht verwunderlich, dass die Gesetzesvorhaben oftmals kein System erkennen lassen, sich kaum in Einklang bringen lassen und zum Teil sogar völlig gegensätzlichen Konzepten dienen.

In den letzten 14 Jahren wurde das Verfahren der Bildung des russischen Föderationsrats mehrmals geändert:

Laut Erlass des russischen Präsidenten *El'cin* vom 11. Oktober 1993 „Über die Wahl in den Föderationsrat der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“¹ wurden die beiden Vertreter von den Föderationssubjekten nach dem Mehrheitswahlsystem unmittelbar gewählt.

Schon zwei Jahre später wurde ein neues föderales Gesetz, das Gesetz vom 5. Dezember 1995 „Über das Verfahren zur Bildung des Föderationsrats der Russischen Föderation“² verabschiedet. Dieses sah vor, dass das Oberhaupt der regionalen Exekutive und der Vorsitzende der regionalen Legislative von Amts wegen Mitglieder des Föderationsrats sind. Somit übten diese fortan ihre Funktion parallel auf föderaler und auf Subjektebene aus.

¹ SAPP RF 1993 Nr.42 Art. 3994.

² SZ RF 1995 Nr. 50 Art.4869.

Zurzeit ist das föderale Gesetz vom 5. August 2000 „Über das Verfahren zur Bildung des Föderationsrats der Russischen Föderation“³ (in der Fassung vom 21. Juli 2007) in Kraft. Auch dieses wurde bereits dreimal geändert und beinhaltet ein ganz anderes Verfahren als seine Vorgänger:

a) Der Vertreter der Exekutive des Föderationssubjekts wird vom Oberhaupt der regionalen Exekutive ernannt. Seine Amtszeit ist abhängig von der Amtszeit des Gouverneurs. Die Ernennung des Vertreters bedarf allerdings der Mitwirkung des regionalen Parlaments. Denn sie ist erst wirksam, wenn nicht zwei Drittel der Abgeordneten des regionalen Parlaments gegen diesen Kandidaten stimmen (Art.4 und Art. 5).

b) Wie der Vertreter der regionalen Legislative in den Föderationsrat entsandt und für welche Amtsperiode dieser berufen wird, hängt von der Organisationsstruktur der regionalen Legislative ab. Hat das Föderationssubjekt ein Ein-Kammer-Parlament, wird der Vertreter vom Regionalparlament für die Dauer seiner Legislaturperiode gewählt. Existiert dagegen in dem Föderationssubjekt ein Zwei-Kammer-Parlament, entsenden die beiden Kammern nacheinander einen Vertreter jeweils für die Hälfte der Legislaturperiode des Regionalparlaments. Der Kandidat wird vom Vorsitzenden des Regionalparlaments bzw. von den Vorsitzenden der wählenden Parlamentskammer vorgeschlagen. Es können mehrere Kandidaten oder auch nur ein Kandidat nominiert werden. Eine Gruppe von mindestens einem Drittel der Abgeordneten des Wahlgremiums kann eigene Kandidaten vorschlagen. Die Entscheidung ist mit absoluter Stimmenmehrheit zu treffen und wird als Parlamentsbeschluss wirksam (Art. 3 und 5). In der gegenwärtigen Diskussion wird jedoch auch die Rückkehr zur Direktwahl des Föderationsrats gefordert.

II. Die Auffassungen in der Rechtswissenschaft

Darüber, wie der Föderationsrat gebildet werden soll, besteht in der russischen Rechtswissenschaft keine Einigkeit. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, eine echte Legitimität der zweiten Kammer des föderalen Parlaments könne nur durch eine unmittelbare, freie und allgemeine Wahl erreicht werden. *Avakjan* führt beispielsweise an, dass ein Organ, das die Mitwirkung von Vertretern der Regionen am Gesetzgebungsverfahren auf Staatsebene grundsätzlich sinnvoll sein kann. Zweifelhaft sei aber ein solches Organ in der Funktion als Parlamentskammer, wenn seine Mitglieder nicht von den Bürgern ausgewählt, sondern von Staatsorganen ernannt würden⁴. Ein anderer Vorschlag ist, die Mitglieder des Föderationsrats mittelbar wählen zu lassen. Die Wahl soll hiernach in zwei Etappen ablaufen: Zuerst nominieren die regionalen Legislativen und Exekutiven jeweils mindestens zwei Kandidaten. Aus diesen werden dann in den Föderationssubjekten zwei Vertreter von den Bürgern gewählt, die damit eine Alternative haben⁵.

Nach der Gegenansicht ist dagegen die Legimitation des Föderationsrats auch gewährleistet, wenn das Oberhaupt der regionalen Exekutive und der Vorsitzende der regionalen Legislative von Amts wegen zugleich Mitglied des Föderationsrats sind oder wenn letz-

³ SZ RF 2000 Nr. 32 Art. 3336

⁴ *Avakjan S.*, Föderationsversammlung ist das Parlament Russlands (russ.), Moskau 1999 S.24; *Smiragin L.*, Der Föderationsrat: die Evaluation des Status und der Funktionen (russ.), Moskau 2003, S.108; *Grankin I.*, Die Verfassungsreglung des Bildungsverfahrens des Föderationsrats und die Wege zu perfektionieren (russ.), *Jurnal rossijskogo prava* (Magazin des russischen Rechts) 2005, Heft 8, S. 26, 29.

⁵ *Bylakov O.*, Das Zweikammernparlament der Russischen Föderation (russ.), Moskau 2003, S.123.

tere ihre Vertreter in den Föderationsrat entsenden⁶. Eine vermittelnde Position nehmen *Osipjan* und *Kolushin* ein. Nach ihrer Ansicht können die Mitglieder des Föderationsrats durch das regionale Parlament oder durch Wahlgremien (kollegie vuboršikov), die aus Parlamentsabgeordneten und Vertretern des Gouverneurs zusammengesetzt sind, gewählt werden⁷.

Alle Auffassungen haben die Frage nach der demokratischen Legitimation des Parlaments zum Kern, und zwar ob die Bevölkerung die Vertreter direkt wählen muss oder ob die Wahl durch regionale Organe ausreicht. Von der Antwort auf diese Frage hängt auch das Verfahren der Bildung des Föderationsrats ab.

III. Die Vorgaben der Verfassung

Das Verfahren der Bildung des Föderationsrats der Russischen Föderation ist in Art. 95 Abs. 2 Verfassung geregelt. Hiernach besteht der Föderationsrat aus je zwei Vertretern der Föderationssubjekte, d.h. aus jeweils einem Vertreter des gesetzgebenden und des vollziehenden Organs der staatlichen Gewalt⁸. Aus dem Wortlaut des Art. 95 Abs. 2 1. HS folgt, dass die Mitglieder des Föderationsrats die Vertretung der Bevölkerung der betreffenden Region darstellen sollen. Der 2. Halbsatz der Norm betrachtet die Parlamentarier hingegen als Vertreter der Regionalorgane. Wird die Bestimmung systematisch ausgelegt und insbesondere der 2. Halbsatz mit einbezogen, beinhaltet der 2. Halbsatz eine Konkretisierung des ersten. Hieraus ist zu schließen, dass es dem Gesetzgeber vor allem darauf ankam, dass die Föderationssubjekte sowohl durch die regionale Legislative als auch die Exekutive vertreten werden.

Zur selben Ansicht gelangte das Verfassungsgericht der Russischen Föderation. Das Gericht führte in seinem Urteil vom 12. April 1995 aus, dass die Staatsduma und der Föderationsrat der Russischen Föderation in ihrer Organisation und Tätigkeit „die verschiedenen Seiten der Volksvertretung in der Russischen Föderation nachzeichnen sollen“. In diesem Zusammenhang ist wohl die Auffassung der Rechtswissenschaftler, die einen grundlegenden Unterschied zwischen der Vertretung der Staatsorgane der Föderation und der Vertretung des Föderationssubjekts sehen und die Auffassung vertreten, dass der Föderationsrat im ersten Fall durch Ernennung, im zweiten Fall durch Direktwahl gebildet werden muss, widersprüchlich.

Art. 96 Abs. 2 Verfassung unterscheidet zwischen dem Verfahren der Bildung des Föderationsrats und dem Verfahren der Wahl der Staatsduma. Diese Verfassungsbestimmung ordnet zudem die Verabschiedung eines föderalen Gesetzes und die Regelung des Verfahrens der Bildung dieser beiden Organe an. Werden die in Art. 96 Abs. 2 gebrauchten Begriffe „Bildung“ und „Wahl“ untersucht, stellt sich die Frage, ob „Bildung“ als der allgemeine Begriff zu qualifizieren ist und in diesem Fall sowohl die „Wahl“, die „Er-

⁶ *Konuhova I.*, Zwei Kammern als das Prinzip der Organisation der staatlichen Parlamente: Die Erfahrung Russlands und die weltweite Praxis. Magazin des russischen Rechts (russ.) 2004, Heft 1, S. 116. *Viharev A.*, Der Föderationsrat der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation: Fragen der Verfassungstheorie und -praxis (russ.), Moskau 2003 S.28, 32.

⁷ *Osipjan S.*, Russische Föderation und der verfassungsrechtliche Status der Staatsanwaltschaft: Probleme des Konzepts (russ.), Moskau 2005, S.243; *Kolushin E.*, Die Wege des Verfahrens der Bildung des Föderationsrats, Žurnal konstitucionnogo i municipalnogo prava (Magazin Verfassungs- und Munizipalrecht) 2006, Heft 4, S.10.

⁸ Art. 95 Abs. 2 Verf. RF, deutsche Übersetzung von *Oertner T.*, EuGRZ 1994, S.519-533.

⁹ SZ RF 1995 Nr.16 Art.1451.

nennung“, die „Delegation“ usw. umfasst oder dieser Begriff in einer Reihe mit den aufgezählten Begriffen steht.

Wird „Bildung“ eng verstanden, handelt es sich um etwas anderes als „Wahl“ und fällt letztere nicht hierunter. Dies hätte zur Folge, dass sich das Verfahren der Bildung des Föderationsrats und das Verfahren der Wahl der Staatsduma unterscheiden müssen. Darüber hinaus wurde der Begriff „Wahl“ beim Föderationsrat nur einmal, und zwar im Hinblick auf die erste Einberufung im Kapitel „Abschluss- und Übergangsvorschriften“ der Verfassung der RF verwandt. Hinzu kommt, dass die Verfassung der Russischen Föderation die Wahl der Föderationsratmitglieder nicht für die Zukunft festgeschrieben hat. Wird dagegen der Begriff „Bildung“ weit verstanden und als jegliche Art und Weise der Organisation des Föderationsrates umschrieben, dann umfasst dieser Begriff sowohl die „Wahl“ als auch die „Ernennung“, „Delegation“ usw. Die Verfassung lässt folglich eine unterschiedliche Auslegung im Hinblick auf die Bildung der „zweiten“ Kammer des russischen Parlaments zu.

IV. Neuerungen und Tendenzen

1. Erfüllung des Siedlungszensus als Voraussetzung der Kandidatur für den Föderationsrat

Hinsichtlich der Bildung des Föderationsrats sollte nicht nur die unmittelbare oder zumindest mittelbare Vertretung der regionalen Bevölkerung gefordert, sondern auch die wirkliche und nicht nur eine vermeintliche Vertretung des Föderationssubjekts angestrebt werden. Bis vor kurzem war ein Siedlungszensus nicht vorgesehen. Der Kandidat musste also nicht zuvor in dem betreffenden Föderationssubjekt ansässig gewesen sein. Dies hatte zur Folge, dass viele Geschäftsleute und zudem vorrangig Einwohner der beiden russischen Hauptstädte Mitglieder des Föderationsrats wurden, obwohl diese über keine Verbindung zu der Region und den Regionalorganen, die sie vertreten sollten, verfügten. Beispielsweise wurden im Jahr 2005 insgesamt 63 von 89 Subjekten mindestens von einem Bewohner Moskaus vertreten. 25 Regionen wurden sogar ausschließlich von Moskauern vertreten. Weitere neun Föderationsmitglieder hatten ihren ständigen Aufenthaltsort in der „nördlichen Hauptstadt“ Russlands, in St. Petersburg. Etwa 50 Prozent der Föderationsmitglieder sind Geschäftsleute¹⁰. Diese „Vertreter“ kennen üblicherweise die Situation in „ihrem“ Föderationssubjekt nur schlecht und zeigen häufig auch wenig Engagement, die Interessen der Region zu vertreten. Auch erleichterte das Fehlen eines Siedlungszensus die Kandidatur von Kriminellen, die nach Immunität strebten, oder von Personen, die ihre eigene oder andere Belange lobbyieren wollen.

Vor diesem Hintergrund hat der Präsident der Russischen Föderation *Putin* in seiner Rede zur Lage der Nation am 26. April 2007 einen Siedlungszensus für Bewerber um die Mitgliedschaft im Föderationsrat vorgeschlagen¹¹. Am 4. Juli 2007 hat die Staatsduma daraufhin in dritter Lesung mit 338 Stimmen und 77 Gegenstimmen einen Siedlungszensus von zehn Jahren eingeführt. Die neue Regelung gilt allerdings nur für die künftigen

¹⁰ Kozlov V., Die Kammer der Unbekannten. *Političeskij Žurnal* (Politisches Magazin) 2005, Heft 7, S. 3 f.

¹¹ Internetseite des Präsidenten (www.president.kremlin.ru).

Mitglieder. Auch Militärangehörige, Staatsanwälte und sonstige Mitarbeiter der Rechtsschutzorgane werden von diesen Beschränkungen ausgenommen. Der Grund der Ausnahmen liegt auf der Hand. Würden diese Regeln auf amtierende Mitglieder angewandt, dann müssten im nächsten Halbjahr fast vier Fünftel der Föderationsmitglieder ausgetauscht werden, worauf der Vorsitzende des Föderationsrat *Mironov* hingewiesen hat¹². Für die Ausnahme von Militärangehörigen, Staatsanwälten und sonstigen Mitarbeiter der Rechtsschutzorgane spricht, dass sie einen Befehlsdienst leisten, ständig versetzt werden und daher keinen dauerhaften Aufenthaltsort vorweisen können.

Für die neue Regelung spricht, dass die Mitglieder der "regionalen" Kammern eine sehr enge Verbindung zu "ihrem" Subjekt haben sollen. Dagegen lässt sich jedoch anführen, dass gerade deshalb die gegenwärtigen Mitglieder die beste Chance haben, weiter im "Parlamentssessel" sitzen zu bleiben. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass der Siedlungszensus für die Spitzen der regionalen Exekutive, die Gouverneure, nicht gilt. Viele Gouverneure sind daher aus anderen Regionen gekommen und werden dies auch in Zukunft können.

2. Präsident und Föderationsrat

Ein anderes Problem besteht darin, dass der Gouverneur, das Oberhaupt der regionalen Exekutive, nach dem föderalen Gesetz "Über die allgemeinen Prinzipien der gesetzgebenden (Vertretungs-) und vollziehenden Organe der Staatsmacht der Subjekte der Russischen Föderation"¹³ vom russischen Präsidenten ernannt wird. Die Partei, die die meisten Mandate in dem regionalen Parlament hat, kann zwar den Kandidaten vorschlagen, der Präsident der Russischen Föderation ist jedoch nicht verpflichtet, auf diesen Vorschlag einzugehen. Damit entscheidet faktisch der Präsident selbst, wer Gouverneur der Region wird. Folglich wird die Hälfte der Mitglieder des Föderationsrats von den zuvor vom Staatspräsidenten berufenen Gouverneuren ernannt. Diese Praxis ermöglicht dem Staatspräsidenten die Kontrolle über die "zweite" Kammer des russischen Parlaments. Ähnlichen Einfluss besitzt der Staatspräsident auch in der Staatsduma. Zur kremltreuen Partei „Einheitliches Russland“ („Edinaja Rossia“) gehören insgesamt 305 von 450 Abgeordneten, die grundsätzlich auch die Verfassung ändern können, denn hierfür reichen 300 Stimmen aus¹⁴. Mit dieser Mehrheit können Gesetzesvorlagen des Präsidenten das Parlament widerstandslos passieren.

3. Staatsduma und Föderationsrat

Zu berücksichtigen ist aber gegenwärtig, dass zwischen den beiden Kammern des russischen Parlaments – Staatsduma und Föderationsrat – eher die Konfrontation als eine konstruktive Zusammenarbeit herrscht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die beiden Vorsitzenden der Kammern zugleich auch Parteichef der beiden führenden Parteien Russlands sind: *Gryslow* führt „Einheitliches Russland“, *Mironov* die Partei „Gerechtes Russland“.

¹² Rossijskaja Gazeta vom 5.07.2007.

¹³ SZ RF 18.10.99 Nr.4 Art.5005.

¹⁴ Internetseite des Parlaments (www.duma.gov.ru.).

Beide Parteien gewinnen mit rasanter Geschwindigkeit in der politischen Arena an Bedeutung und werden höchstwahrscheinlich in der Wahl zur Staatsduma am 2. Dezember 2008 eine sichere Mehrheit erringen. Nach der Angabe des WCIOM¹⁵ wird „Einheitliches Russland“ etwa 46,1, die Kommunistische Partei 15,7 und „Gerechtes Russland“ 12,6 Prozent der Stimmen erreichen. Die meisten übrigen Parteien werden dagegen nach den Wahlprognosen die durch das neue Wahlgesetz eingeführte 7-Prozent-Hürde kaum überschreiten: Die Liberal-demokratische Partei (LDPR) soll 7,5, das Bündnis der rechten Macht (SPS) 4,8, die Agrarpartei 3,5, „Jabloko“ 2,8, die Partei der Russlands patriotischen 2% und alle sonstigen Parteien zusammen sollen 5 Prozent der Stimmen erhalten¹⁶.

Die Spannungen zwischen „Gerechtes Russland“ und „Einheitliches Russland“ wurden deutlich, als *Mironov* zum vierten Mal als Vertreter des Petersburger Parlaments in den Föderationsrat entsandt werden sollte. Die Partei „Einheitliches Russland“ war zu jener Zeit mit 23 Stimmen, die Partei „Gerechtes Russland“ mit 13 Stimmen im Parlament von St. Petersburg vertreten. Nach harten Verhandlungen einigte man sich schließlich darauf, dass die Partei „Gerechtes Russland“ den Kandidaten der Partei „Einheitliches Russland“ als Vorsitzenden der Legislative unter der Voraussetzung unterstützen wird, dass letztere mit der Entsendung *Mironovs* in dem Föderationsrat einverstanden ist.

V. Fazit

Das Thema der Bildung des Föderationsrats ist höchst aktuell. Da der Wortlaut der Verfassung eine unterschiedliche Auslegung zulässt, sind mehrere Verfahren der Bildung der „zweiten“ Kammer des russischen Parlaments möglich. Um ein Ergebnis zu erzielen, das für den ganzen Staat von Vorteil ist, muss die wirkliche und nicht nur eine vermeintliche Vertretung der Föderationssubjekte im Föderationsrat gewährleistet werden.

Die faktische Abhängigkeit des Parlaments vom russischen Präsidenten stellt ein Risiko für die weitere Entwicklung der Russischen Föderation dar, da die Effizienz des Parlaments wesentlich vom Präsident abhängt. Im Idealfall ist der Präsident qualifiziert, reich an politischen Erfahrungen und umgibt sich mit einem professionellen Team. Nicht ausgeschlossen werden kann aber die Situation, in der ein ungeeigneter Kandidat die Macht erlangt und damit die weitere Entwicklung des Staates bremst.

¹⁵ Russisches Zentrum zur Erforschung der öffentlichen Meinung.

¹⁶ *Rossijskaja Gazeta* vom 1.06.2007.