

**Zeitschrift:** ZeitBild  
**Herausgeber:** Schweizerisches Ost-Institut  
**Band:** 30 (1989)  
**Heft:** 2

**Artikel:** Die neue Volksvertretung  
**Autor:** Revesz, Laszlo  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1093625>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Die neue Volksvertretung

In einem neuformulierten Artikel der Sowjetverfassung wird der parlamentarischen Volksvertretung die alleinige Kompetenz für staatliche Angelegenheiten zugestanden. Das läuft ungesagt auf eine Absage an die diesbezügliche Massgeblichkeit der Partei hinaus.

## Vorbemerkung

Die Revision einiger Artikel der sowjetischen Verfassung hat im letzten Herbst zu einem verbreiteten Missverständnis geführt. Die Änderungen stiessen im Baltikum und in andern nichtrussischen Sowjetrepubliken auf so viel «nationalen» Widerstand, dass weitherum der Eindruck entstand, die fraglichen Texte hätten die Kompetenzen der Sowjetrepubliken zum Gegenstand. Das ist indessen nicht der Fall.

Mit dem Status von Union und Gliedstaaten befassen sich Artikel 70, 72 (Austrittsrecht für Sowjetrepubliken!), 75 und (bezüglich der zentralen Wirtschaftsbefugnisse) Artikel 15, insgesamt so widersprüchlich übrigens, dass eine Revision *dieser* Verfassungsteile eine Zerreißprobe für die UdSSR darstellen müsste, und tatsächlich hat man sich an diese deklarierte Thematik noch gar nicht herangemacht.

Die vorgenommene Änderung betrifft bloss die Neudefinition des gesamtsowjetischen Parlaments, und das tangiert die jeweiligen nationalen Interessen nur so weit wie jede andere Regelung der zentralen Ordnung auch. Dass sich die Kontroverse daran entzündet hat, ist ein Zeichen der Zeit. Die nationale Frage drängt in *jedem* Zusammenhang zur Oberfläche, und sie hat es in *diesem* Zusammenhang getan.

Das war eine Vorbemerkung zu dem, was die sowjetische Teilrevision im Gegensatz zum reaktionenbezogenen Anschein *nicht* ist. Mit dem, was die Neugestaltung der sowjetischen Gesetzgebung wirklich und lediglich ist, befasst sich hier Prof. Revesz. Dieser Beitrag ist den neuen Volksvertretungsgremien gewidmet, und ein späterer Beitrag wird die neue Wahlgesetzgebung würdigen.

Vom 29. November bis zum 1. Dezember 1988 tagte in Moskau der Oberste Sowjet, das gesetzgebende Organ der UdSSR. In

Hinblick auf die Reform der gesetzgeberischen Tätigkeit war das die wichtigste Session seit Oktober 1977, als die heute geltende Verfassung verabschiedet wurde.

## Wo anfangen?

Die Beschlüsse der Dezembersession wurden in Nr. 49/1988 des sowjetischen Gesetzblattes «Wjedomosti Werchownojo Sowjeta SSSR» publiziert und Ende 1988/Anfang 1989 der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Die Session verabschiedete zwei wichtige Gesetze. Das «Gesetz der UdSSR über Änderungen und Ergänzungen der Verfassung der UdSSR» betrifft (hauptsächlich) eine Revision von Kapitel 15 des geltenden Grundgesetzes: «Der Oberste Sowjet der UdSSR», Artikel 108 und folgende. Das Ergebnis ist eine neue, ausgesprochen komplizierte Struktur. Sie fördert die kanalisierte Demokratisierung der Beschlussfassung auf eine so umsichtige Weise, dass sie schwer einsichtig wird.

Der zweite wichtige Text ist das «Gesetz der Sowjetunion über die Wahlen der Volksdeputierten der UdSSR». Beide Gesetze bedingen einander. Im Dienste dieser übergeordneten Neuregelung stehen weitere, hierzu nötige oder wünschbare Beschlüsse.

Wenn man - wie es in der Sowjetunion der Fall ist - eine Verfassung etappenweise revidieren will, muss man irgendwo den Anfang machen, und dieser Anfang ist insofern nicht unplausibel, als er die Frage der Staatsführung regelt und damit die Priorität der Machthandhabung berücksichtigt. Indessen widerspricht er dem logischen Aufbau vom Fundament an aufwärts. Vorrangig in diesem Sinn *und* im Sinn der deklarierten Zielsetzung einer tiefgreifenden Demokratisierung wäre die Revision von Kapitel 7 der Verfassung gewesen: «Die Grundrechte, Grundfreiheiten und Grundpflichten der Bürger der UdSSR». Dazu hätte noch ein weiterer Anlass bestanden. Das Kapitel 7 widerspricht in seinem jetzigen Wortlaut in mehreren Punkten (und in der praktischen Verwirklichung) den internationalen Verträgen, welche die Sowjetunion 1966 eingegangen ist.

So oder anders ist der neuen Gesetzgebung dort nachzugehen, wo sie eingesetzt hat,

nämlich bei der zentralen Volksvertretung, die umgestaltet worden ist.

## Die neue Volksvertretung: indirekte Absage an das Parteidiktat

Das Gesetz über Änderungen und Ergänzungen der Verfassung hat die nominellen Verhältnisse der legislativen Behörden komplizierter gemacht. Früher hätte das keine Rolle gespielt, weil der Oberste Sowjet ohnehin nur die Entscheide der Parteiführung abzusegnen hatte. Heute indessen kommt es auf die Beschaffenheit der Volksvertretung insofern an, als man ihr erstmals in der Sowjetgeschichte echte Kompetenzen einräumen will.

Das bisherige (realpolitisch belanglose) sowjetische Parlament, der Oberste Sowjet, bestand aus zwei Kammern, dem Unionsowjet (Bevölkerungsververtretung) und dem Nationalitätensowjet (Völkerververtretung).

Diese beiden Kammern bleiben erhalten, aber nunmehr in einer andern Funktion. Sie bilden sozusagen die permanenten Ausschüsse einer neuen, breiter angelegten Körperschaft. Bei diesem handelt es sich um den *Kongress der Volksdeputierten*. Das Verhältnis ist ähnlich wie das Verhältnis zwischen Delegiertenversammlung und Vorstand bei einer nationalen Vereinigung.

So hat man gleichzeitig ein neues Dreikammersystem *und* eine neue Hierarchie der Legislative, weil die neue Körperschaft den beiden bisherigen Räten nicht einfach zur Seite tritt, sondern eben auch die Rolle eines Kongresses gegenüber dessen Komitees spielt.

Diese Neugestaltung hat die entsprechenden Verfassungsänderungen bedingt. Der bisherige Artikel 108 erklärte: «Oberstes Organ der Staatsgewalt der UdSSR ist der Oberste Sowjet der UdSSR.» Nun heisst es im abgeänderten Artikel 108: «Oberstes Organ der Staatsgewalt ist der Kongress der Volksdeputierten der UdSSR.» Dem Kongress gehören auch die bisherigen Sowjetmitglieder an, die dann noch weitere Funktionen ausüben, während sich die blossen Volksdeputierten ausschliesslich zu den Kongresstagungen einfinden.

Der bisherige Artikel 108 bestimmte: «Der Oberste Sowjet der UdSSR ist berechtigt,

nehmen und selbst zu entscheiden, welche Frage zu den Kompetenzen der UdSSR gehört. Ausserdem gehören die wichtigsten Angelegenheiten der Sowjetunion zu den *ausschliesslichen* Kompetenzen des Kongresses.»

Hier ist es offensichtlich, dass es nicht nur um die Übertragung der Befugnisse von einem Gremium auf das andere geht. Die neu eingeführte Betonung des eigenen Ermessens und der ausschliesslichen Kompetenzen kann nur *einen* Sinn haben. Sie bedeutet den Volksdeputierten, dass sie nicht auf das Ermessen der vorberatenden Parteigremien angewiesen sind, um ihre Entscheidung zu treffen. Das ist - trotz der halbwegs kaschierten Form - eine gewaltige qualitative Änderung.

Formell beweiskräftig wird die Absage an die übergeordnete Parteibefugnis erst mit der Neufassung des diesbezüglich expliziten Artikels 6 werden, aber wie gesagt: anders macht die mit Vorbedacht gewählte Neuformulierung von Artikel 108 überhaupt keinen Sinn.

Welches sind nun die «wichtigsten Angelegenheiten» der Sowjetunion, die in die aus-

schliessliche Kompetenz der Volksdeputierten gehören? Artikel 108 zählt sie in 13 Punkten auf. Wir geben die Stichworte:

1. Verfassung und Verfassungsänderungen;
2. Fragen des nationalstaatlichen Aufbaus;
3. Bestimmung der Staatsgrenzen der UdSSR und allfälliger Grenzänderungen zwischen den Unionsrepubliken;
4. Grundlinien der Innen- und Aussenpolitik der UdSSR;
5. Ratifizierung der langfristigen Staatsplanung sowie der wichtigsten gesamtsowjetischen Programme für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung;
6. Wahl des Obersten Sowjets der UdSSR;
7. und 8. Wahl des Präsidenten des Obersten Sowjets (Staatspräsident) und des Ersten Vizepräsidenten des Obersten Sowjets;
9. Bestätigung des Ministerpräsidenten;
10. Bestätigung des Präsidenten des Komitees für Volkskontrolle und anderer führender Funktionäre;
11. Wahl des Verfassungsrates (dieses Gremium wird neu geschaffen!);
12. allfällige Ausserkraftsetzung von Rechtsakten des Obersten Sowjets;
13. Entscheide über die Abhaltung von gesamtsowjetischen Volksabstimmungen.

### Ein Gesamtkongress und zwei permanente Räte

Der umgeschriebene Artikel 109 der Sowjetverfassung regelt die Zusammensetzung der Legislative. Sie besteht aus nunmehr 2250 Volksdeputierten. 1500 von ihnen setzen die Tradition der je 750 Abgeordneten der bisherigen Kammern fort: 750 Delegierte von den territorialen Wahlkreisen mit gleicher Einwohnerzahl, und 750 Delegierte von den nationalen Wahlkreisen (nach gleichbleibendem Schlüssel von Artikel 110: 32 pro Unionsrepublik, 11 pro Autonome Republik, 5 pro Autonomes Gebiet und je 1 pro Autonomer Kreis).

Das restliche Drittel stellen die 750 Delegierten, die nicht aus allgemeinen Wahlen hervorgehen. Sie vertreten weder Wähler noch nationale Gebiete, sondern gesamtsowjetische Gesellschaftsorganisationen (wie zum Beispiel Gewerkschaft oder Komsomol), die sie entsprechend bestimmter gesetzlicher Normen zu bestimmen haben. Das ergibt eine seltsame parlamentarische Mischform: Zwei Drittel der Abgeordneten gehen aus allgemeinen (und geheimen) Wahlen hervor, die andern nicht.

Eine andere Mischform ergibt sich daraus, dass zwar 1500 Abgeordnete entsprechend der Gesamtmitgliedzahl der beiden Traditionskammern direkt von den Wahlberechtigten gewählt werden, aber dass gleichzeitig die Zusammensetzung von Unionsowjet und Nationalitätensowjet endgültig erst durch die Plenarversammlung des Volksdeputiertenkongresses entschieden wird.

Spätestens zwei Monate nach den Wahlen soll der Kongress erstmals zusammentreten

über alle Fragen zu entscheiden, die nach dieser Verfassung zu den Kompetenzen der UdSSR gehören.» Das war irrelevant, weil der Oberste Sowjet das zu entscheiden hatte, was ihm die Partei befahl, die laut Parteistatut den Staat «leitet und kontrolliert», was auch die Staatsverfassung (in Artikel 6) anerkennt, aber nunmehr geht die Tendenz dahin, die Parteiführung in Richtung auf einen moralischen Anspruch umzudeuten.

Auch in dieser Hinsicht ist die Neufassung des Artikels 108 von Bedeutung: «Der Kongress der Volksdeputierten der UdSSR hat das Recht, sich *nach eigenem Ermessen* (Hervorhebung von uns) jeglicher Frage anzu-



und alle Mandate (nach Antrag einer Mandatprüfungskommission) entweder bestätigen oder für ungültig erklären. Danach tagt der Kongress mindestens einmal pro Jahr; ausserordentliche Sessionen können darüber hinaus auf Verlangen einer der Kammern, des Sowjetpräsidiums oder eines Fünftels aller Abgeordneten nach Bedarf einberufen werden. Der Kongress tritt auf jeden Fall selten zusammen, und das jeweils nur für einige Tage.

Anders verhält es sich laut Artikel 111 mit dem Obersten Sowjet. Er wird (ein Präzedenzfall) zu einem *ständigen* gesetzgebenden Organ. Seine Mitglieder werden vom Kongressplenum mit geheimer Stimmabgabe gewählt. Ebenso wird er dem Kongress gegenüber rechenschaftspflichtig. Die Abgeordneten des Obersten Sowjets sind zu einem Fünftel jährlich zu erneuern.

Artikel 115 regelt die Kompetenzen des Obersten Sowjets in zwanzig Punkten. Dazu gehört die Ernennung des Ministerpräsidenten und die Bestätigung der übrigen Regierung, die Aufstellung des Obersten Gerichts und des Komitees für Volkskontrolle. Das alles gilt aber unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Volkskongress.

Dieser hat überhaupt eine Art Vetorecht, wie schon aus Artikel 113, Punkt 10, hervorgeht, wo es heisst: Die vom Obersten Sowjet angenommenen Gesetze und Beschlüsse dürfen den vom Volksdeputiertenkongress angenommenen Gesetzen und Rechtsakten nicht widersprechen.» Tun sie es dennoch, werden sie vom Kongress ausser Kraft gesetzt.

### Die Person des Staatsoberhauptes

Die Institution des Präsidiums des Obersten Sowjets bleibt bestehen (Artikel 118 und 119), aber nicht länger als kollektives Staatsoberhaupt, da nunmehr der Präsident des Obersten Sowjets als Einzelperson (und nicht mehr bloss als Vorsitzender des Kollektivs) zum Staatsoberhaupt wird.

Das wird in Artikel 120 fixiert: «Der Präsident des Obersten Sowjets ist der höchste Würdenträger des Sowjetstaates und vertritt die Sowjetunion im Land und in den internationalen Beziehungen.» Er wird vom Kongress der Volksdeputierten für maximal zwei Amtsperioden à fünf Jahre in geheimer Wahl gewählt und kann jederzeit auch abge-

wählt werden. Der jetzige Präsident des Präsidiums des Obersten Sowjets (noch nach altem Modus) ist Michail Gorbatschow; er wird vom ersten Volksdeputiertenkongress nach neuem Modus (voraussichtlich) bestätigt werden.

Artikel 121 zählt in sechs Punkten die Aufgaben des Staatsoberhauptes auf. Er leitet die Parlamentssessionen und die Vorbereitungen der Geschäfte, die dem Parlament unterbreitet werden. Er unterzeichnet alle Gesetze und Rechtsakte, die vom Kongress, vom Obersten Sowjet oder dessen Präsidium angenommen werden. Er stellt die Anträge zur Besetzung der höchsten Staatsposten. Er leitet den Verteidigungsrat der UdSSR (höchste Militärbehörde), führt Verhandlungen nach aussen und unterzeichnet internationale Verträge.

### Verfassungskontrolle

Von erheblicher Wichtigkeit ist die Bildung eines Komitees für Verfassungsaufsicht laut Artikel 125 der Staatsverfassung. Es übernimmt die vorbereitende Funktion eines Verfassungsgerichtes, auf dessen Einführung man verzichtet hat. Bisher gab es keinerlei Institution zur Verfassungskontrolle.

Das Komitee, vom Kongress für 10 Jahre gewählt, besteht aus einem Vorsitzenden, einem Vizevorsitzenden und 21 Mitgliedern. Jede Sowjetrepublik muss vertreten sein. Die Mitglieder dürfen keiner Behörde angehören, deren Rechte vom Komitee zu prüfen sind.

Das Komitee übt eine Gutachtertätigkeit aus. Auf Verfassungsmässigkeit untersucht es Gesetzentwürfe oder Gesetze, jegliche legislative Normensetzung, Regierungsbeschlüsse und Erlasse, jegliche Entscheidungen staatlicher Stellen oder gesellschaftlicher Organisationen. Seine diesbezüglichen Gutachten erstellt es entweder aus eigener Initiative oder auf Antrag. Wenn das Komitee eine Gesetzesverletzung feststellt, gibt es auch ein Gutachten darüber ab, wie sie behoben werden könnte. Um verbindliche Weisungen handelt es sich da nicht, aber ein Schritt zur Rechtsstaatlichkeit ist getan.

Im Zusammenhang mit den besprochenen Verfassungsänderungen steht die neue Wahlgesetzgebung. Wir werden darauf in einem separaten Beitrag zurückkommen. ■

STEIGER  
DRUCK AG  
BERN



Moserstrasse 31  
3014 Bern  
Telefon 031 41 27 75

... Steiger druckt's

## Bestellschein für Zeitbild

Ich bestelle ein Jahresabonnement **Zeitbild** zu Fr. 52.—  
(Ausland sFr. 57.—/DM 68.—). Erscheinungsweise alle zwei Wochen.

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Strasse: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Datum, Unterschrift: \_\_\_\_\_

Bitte einsenden an **Zeitbild**, Postfach, CH-3000 Bern 6