

## Analyse

# Wahlgesetz als Steuerungsmechanismus: Zu den neuen rechtlichen Grundlagen der Duma-Wahlen im Dezember 2007

Von Angelika Nußberger, Universität Köln und Dmitry Marenkov, Bundesagentur für Außenwirtschaft, Köln

## Zusammenfassung

Am 2.12.2007 finden in der Russischen Föderation Parlamentswahlen statt. Es wird die fünfte Staatsduma der postsowjetischen Zeit gewählt. Etwa 107 Millionen Wahlberechtigte in Russland sind aufgerufen, 450 Parlamentarische Abgeordnete zu wählen. Die diesjährigen Duma-Wahlen werden nach den Vorschriften eines neuen Wahlgesetzes von 2005, das wesentliche Änderungen im Vergleich zum Gesetz von 2002 enthält, durchgeführt. Stoßrichtung der Neuregelungen ist, der Entstehung eines Zwei-Parteien-Systems Vorschub zu leisten und kleinere Parteien auszuschließen. Dieser Beitrag stellt die neuen Regelungen vor und analysiert die wichtigsten Änderungen.

## Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Grundlagen

Wahlgesetze legen nicht nur die Spielregeln für Wahlen fest, sondern bestimmen zugleich auch mit über die Verteilung der Macht unter den Parteien, bedingen die Zersplitterung oder Konzentration der Parteienlandschaft und entscheiden letztlich darüber, auf welche Weise die Stimme des Volkes zur Geltung kommt. Die in Art. 3 der Russischen Verfassung vom 12.12.1993 (im Folgenden: Verf-RF) enthaltene Aussage, dass Träger der Souveränität und einzige Quelle der Staatsgewalt in der Russischen Föderation das multinationale Volk sei, ist nur eine abstrakte Feststellung. Wie das Volk seine Macht konkret ausüben kann, d.h. welche Regeln für die Wahlen gelten, regelt die russische Verfassung – wie auch viele andere Verfassungen – nicht. Hier ist der Gesetzgeber aufgerufen, die entscheidenden Weichenstellungen *ex ante* zu treffen. Dies hat der russische Gesetzgeber auch getan, rechtzeitig, indem er am 18.5.2005 das Föderale Gesetz »Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalversammlung der Russischen Föderation« (im Folgenden: WahlG) erlassen hat; die letzte Änderung datiert vom 24.7.2007. Mit diesem Gesetz wurde das bei den letzten Duma-Wahlen noch geltende Wahlgesetz in entscheidenden Punkten geändert. Weitere wichtige Regelungen sind in dem Föderalen Gesetz »Über politische Parteien« vom 11.7.2001 in der Fassung vom 26.4.2007 (im Folgenden: ParteienG) und in dem Föderalen Gesetz »Über grundlegende Garantien der Wahlrechte und des Rechts der Teilnahme an einem Referendum der Bürger der Russischen Föderation« vom 12.6.2002 (im Folgenden: WahlrechtsgarantieG) in der Fassung vom 24.7.2007 enthalten.

## Terminierung der Wahl

Die Duma-Wahlen werden vom Präsidenten der Russischen Föderation angesetzt (Art. 84 lit. a) Verf-RF

i.V.m. Art. 6 Abs. 2 WahlG). Dies hat frühestens 110 und spätestens 90 Tage vor dem Wahltag zu erfolgen. Parlamentswahlen finden am ersten Sonntag des Monats, in dem die Legislaturperiode der letzten Duma endet, statt (Art. 6 Abs. 2 WahlG). Bis auf den Tag genau erging am 2.9.2007 das Präsidialdekret Nr. 1144 von Präsident Putin, das die diesjährigen Duma-Wahlen offiziell für den 2.12.2007 anberaumte.

## Wesentliche Änderungen des neuen Wahlgesetzes

### Einführung eines reinen Verhältniswahlrechts

An Stelle des bisherigen Mischwahlsystems sieht das neue Wahlgesetz nur noch ein reines Verhältniswahlsystem vor. Nach dem alten Wahlgesetz von 2002 wurden 225 Abgeordnete nach Parteilisten und 225 Abgeordnete direkt gewählt. Die Besonderheit war, dass das System als ein »Grabensystem« ausgestaltet war, so dass die Sitze der direkt gewählten Kandidaten nicht auf den prozentualen Stimmanteil der Partei oder des Wahlblocks, dem sie angehörten, angerechnet wurden. Nach dem neuen Gesetz ist der Einzug ins Parlament nur noch über Parteilisten möglich.

Der Übergang zum reinen Verhältnismäßigkeitsystem hat zur Folge, dass bekannte Persönlichkeiten – beispielsweise Künstler oder ehemalige Sportler – nicht mehr, wie es bei den vergangenen Duma-Wahlen nicht selten der Fall war, selbständig und ohne Rückhalt in einer Partei ins Parlament einziehen können. Dies erklärt womöglich, warum in den letzten Jahren eine auffällig große Zahl von Prominenten, etwa die mehrmalige Olympiasiegerin im Eiskunstlaufen Irina Rodnina oder die Eishockeylegende Wladislaw Tretjak, der Machtpartei »Einiges Russland« beigetreten sind. Bekannte Persönlichkeiten, die nicht einer der Parteien, die den Einzug ins Parlament schaffen, angehören, aber aufgrund ihrer Popularität als Einzelperson eine Chance gehabt hätten, gewählt zu werden, werden nunmehr

von der aktiven Mitgestaltung der Politik ausgeschlossen. Dies gilt etwa für den demokratischen Kandidaten Wladimir Ryschkow, der seit 1993 Abgeordneter der Staatsduma ist.

Parteilisten dürfen jetzt maximal 600 Personen enthalten; ursprünglich waren maximal 270 Personen vorgesehen. Neu ist auch, dass Parteilisten in mindestens 80 regionale Gruppen aufgeteilt werden müssen. Damit soll erreicht werden, dass aus allen Regionen Vertreter im Parlament sitzen. Bei den letzten Duma-Wahlen 2003 waren dagegen nur sieben regionale Gruppen erforderlich. Der überregionale, landesweite Teil der Parteilisten darf insgesamt nur drei Personen umfassen. Neu ist auch, dass Parteien nur eigene Parteimitglieder und Parteilose in die Parteiwahllisten aufnehmen dürfen. 2003 war es noch theoretisch zulässig, auch Mitglieder anderer Parteien zu nominieren. Von der Möglichkeit, Parteilose auf Parteiwahllisten zu setzen, hat die Partei »Einiges Russland« bereits Gebrauch gemacht, indem sie Präsident Putin – der keiner Partei angehört, als ersten der drei landesweiten Kandidaten nominiert hat.

#### *Änderung der Teilnahmeberechtigung von Parteien*

An den Wahlen dürfen nur die gemäß Art. 36 Abs. 2 ParteienG registrierten Parteien teilnehmen. Die staatliche Registrierung von Parteien wird von dem im Jahre 2004 geschaffenen Registrierungsdienst (Rosregistracija) vorgenommen. Am 5.9.2007 waren 15 politische Parteien registriert. Nach Einschätzung des neuen Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission Wladimir Tschurow werden an den kommenden Wahlen tatsächlich 10 bis 12 Parteien aus dieser Liste teilnehmen. Die neue Wahlgesetzgebung sieht vor, dass eine Partei in mindestens der Hälfte der 84 Föderationssubjekte Russlands mit mindestens 500 Mitgliedern registriert sein muss. Die Gesamtzahl der Parteimitglieder muss mindestens 50.000 betragen (Art. 3 ParteienG). Eine entsprechende Erhöhung der Mindestmitgliederzahl ist durch das Änderungsgesetz vom 20.12.2004 vorgenommen worden, nachdem die ursprüngliche Fassung des Parteiengesetzes vom 11.7.2001 lediglich eine Mindestmitgliederzahl von 10.000 vorsah. Damit ist das klare Bestreben des Gesetzgebers zu erkennen, das Parteiensystem zu zentralisieren und keine kleinen sowie keine regionalen Parteien zu den föderalen Wahlen zuzulassen. Ferner können keine Wahlblöcke, d.h. freiwillige Zusammenschlüsse von Parteien, mehr bei den Parlamentswahlen gebildet werden. Dies erschwert die Herausbildung eines facettenreichen Parteiensystems deutlich und konterkariert insbesondere auch das Konzept eines Ethnoföderalismus, nach dem auch Minderheiten auf föderaler Ebene in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen werden sollten.

Parteien können nunmehr bereits dann ausgeschlossen werden, wenn 5 Prozent der Unterschriften auf den Parteilisten ungültig sind. Früher mussten 15 Prozent der Unterschriften für ungültig erklärt werden. Auch wurde der finanzielle Einsatz für die Wahl (izbiratel'nyj zalog) von 37,5 auf 60 Millionen Rubel erhöht, was derzeit etwa 1,7 Millionen Euro entspricht.

#### *Erhöhung der Sperrklausel*

Besonders wichtig ist, dass die ursprünglich geltende Fünf-Prozent-Hürde für den Einzug ins Parlament durch eine Sieben-Prozent-Hürde ersetzt worden ist. Durch diese im internationalen Vergleich überaus hohe Hürde werden kleinere Gruppierungen von der Mitarbeit im Parlament ausgeschlossen. Dies gilt etwa für die beiden demokratischen Parteien »Jabloko« und »Union rechter Kräfte« (SPS), die sich seit Jahren nicht auf eine Fusion und eine gemeinsame Kandidatur einigen können. Sie waren allerdings bereits 2003 an der damals geltenden Fünf-Prozent-Hürde gescheitert.

Die Sperrklausel gilt jedoch gemäß Art. 82 Abs. 7 des neuen Wahlgesetzes nur, wenn mindestens zwei Parteien die Sieben-Prozent-Hürde genommen und dabei mindestens 60 % der abgegebenen Stimmen erhalten haben. Das WahlG von 2002 sah noch vor, dass die Fünf-Prozent-Hürde dann eingreift, wenn sie von mindestens drei Parteien oder Wahlblöcken erreicht worden ist und diese drei Parteien oder Wahlblöcke gemeinsam mindestens 50 % der abgegebenen Stimmen erhielten. Diese Änderung legt nahe, dass ein Zwei-Parteien-Parlament favorisiert wird.

#### *Ausgrenzung von Protestwählern*

Eine Besonderheit des bisherigen russischen Wahlgesetzes, die Option, »gegen alle Kandidaten« zu stimmen, ist nunmehr gestrichen worden. Diese Option war ein Vehikel für die Bürger, um ihren Unmut mit den politischen Parteien und dem System zu artikulieren und nicht nur positiv gestaltend, sondern auch negativ ablehnend zur Arbeit des Parlaments Stellung zu nehmen, hatte aber zudem den Sinn, die Mindestwahlbeteiligung von 25 % zu sichern. Bei den letzten Duma-Wahlen stimmten immerhin ca. 2,8 Millionen Wähler (ca. 4,7 %) »gegen alle«. Allerdings war die Option, gegen alle zu stimmen, nicht schlüssig ausgestaltet worden, da es zwar die Möglichkeit gab, so zu votieren, dagegen nicht möglich war, im Wahlkampf dafür zu werben, gegen alle zu stimmen. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation hatte daher in einer Entscheidung vom 14.11.2005 diesen Missstand moniert und eine Nachbesserung der gesetzlichen Regelung gefordert. Der Gesetzgeber hat nunmehr damit reagiert, die Option überhaupt auszuschließen. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, auch in ande-

ren europäischen Ländern gäbe es keine entsprechenden Möglichkeit.

Zugleich wird nunmehr aber auch keine Mindestwahlbeteiligung mehr verlangt, so dass es kein Problem darstellt, wenn die Protestwähler zuhause bleiben. Das Problem einer nur geringen Wahlbeteiligung aufgrund von Politikverdrossenheit, das auch in anderen ehemals kommunistischen Staaten zu beobachten ist, kann man aufgrund dieser Änderung des Wahlgesetzes in Russland nunmehr mit Gelassenheit sehen.

#### *Änderungen des passiven und aktiven Wahlrechts*

Von Interesse ist die erst im Jahre 2006 eingeführte Regelung, wonach Parlamentsabgeordnete keine doppelte Staatsbürgerschaft besitzen dürfen, obwohl dies eigentlich nach der russischen Gesetzgebung zulässig ist. Außerdem dürfen nach dieser Vorschrift keine Personen kandidieren, die im Besitz einer permanenten Aufenthaltsberechtigung auf dem Territorium eines ausländischen Staates sind. Das WahlG von 2002 sah noch ausdrücklich vor, dass auch Personen, die sich während des Wahlkampfes und der Durchführung der Wahlen im Ausland aufhielten oder im Ausland lebten, in die Staatsduma gewählt werden konnten.

Beibehalten wurde die Regelung, wonach diejenigen, die aufgrund einer Gerichtsentscheidung eine Freiheitsstrafe verbüßen, nicht passiv wahlberechtigt sind. Erst im Frühjahr 2007 wurden über eine Neuregelung noch weitere Personengruppen ausgeschlossen. Dies gilt für die wegen einer schweren oder besonders schweren Straftat sowie für die wegen »Extremismus« Vorbestraften, soweit die Strafe noch nicht aus dem Strafregister getilgt worden ist. Dieselbe Regelung betrifft auch diejenigen, die sich Ordnungswidrigkeiten haben zuschulden kommen lassen, und zwar bei der »Propaganda und der öffentlichen Zurschaustellung von nazistischen Symbolen« und der massenhaften Verbreitung von in einer bestimmten Liste enthaltenen extremistischen Materialien. Das Problem an dieser Regelung ist, dass der Begriff »Extremismus« in der neuen russischen Gesetzgebung sehr weit ausgelegt wird und auch auf Wahlveranstaltungen und Demonstrationen oppositioneller Politiker angewendet werden kann.

#### *Pflichten der Abgeordneten*

Ferner haben die Duma-Abgeordneten und die Kandidaten nunmehr ihre Einkünfte zu offenbaren. Grundsätzlich dürfen sie neben ihrem Mandat nur einer lehrenden, wissenschaftlichen oder anderen künstlerischen Tätigkeit nachgehen.

Strittig ist, ob ein Mandat in der Duma mit dem Amt des Ministerpräsidenten vereinbar ist – eine Konstellation, die sich nach den jüngsten Aussagen Putins

zu einer Kandidatur für die Partei »Einiges Russland« ergeben könnte. Die Verfassung enthält dazu keine explizite Regelung. Unvereinbar sind nach Art. 97 Abs. 2 Verf-RF ein Mandat in der Duma mit einem Sitz im Föderationsrat, einem Sitz in einem anderen repräsentativen Staatsorgan und in einem Organ der kommunalen Selbstverwaltung. Außerdem dürfen die Abgeordneten nicht im Staatsdienst beschäftigt werden. Nun ist die Tätigkeit des Ministerpräsidenten keine Tätigkeit im Staatsdienst (gosudarstvennaja slushba), sondern ein staatliches Amt (gosudarstvennaja dolzhnost), so dass diese Bestimmung nicht einschlägig ist. Dagegen handelt es sich zweifelsfrei um eine bezahlte Tätigkeit, und auch dies ist nach Art. 97 Abs. 3 Verf-RF verboten. Für die Abgeordneten der Duma der Ersten Legislaturperiode fand sich zu diesem Problem eine Übergangsbestimmung in der Verfassung. Nur für sie war festgelegt, dass sie Dumamandat und Regierungstätigkeit miteinander verbinden können (Teil 2 Ziffer 9 Verf-RF). Daraus lässt sich im Gegenschluss folgern, dass diese Ausnahme für die Abgeordneten der Duma, die gegenwärtig gewählt wird, nicht mehr gilt. Dies bestätigt auch das Föderale Verfassungsgesetz »Über die Regierung« Nr. 2-FKZ vom 17.12.1997 ausdrücklich in Art. 11. Allerdings ist, da die Inkompatibilitätsregelung auf verfassungsrechtlicher Ebene nur durch Interpretation zu ermitteln ist und nicht schwarz auf weiß im Text der Verfassung selbst steht, davon auszugehen, dass sie im politischen Prozess leicht übergangen wird.

Des Weiteren wird in der russischen Öffentlichkeit das Problem diskutiert, ob der Präsident Wahlkampf für ein Mandat in der Duma führen darf, ohne sein Amt als Präsident niederzulegen. Auch zu diesem Problem findet sich keine explizite Regelung in der Verfassung. Nach Art. 46 Abs. 2 WahlG müssen sich diejenigen, die im Staatsdienst sind, beurlauben lassen, wenn sie als Kandidaten für die Duma registriert sind. Diejenigen, die ein »staatliches Amt« innehaben, werden in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich genannt. Ob sich aufgrund der Regelung zur Wahlkampf-führung für Beamte und Amtsträger (Art. 40 Abs. 6 WahlrechtsgarantieG), wie die Zentrale Wahlkommission meint, ableiten lässt, dass der Präsident auch während des Wahlkampfes für den Einzug in die Duma Präsident bleiben dürfe, ist fraglich, da sich diese Vorschrift auf Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gleichermaßen bezieht und damit für die Duma-Wahlen nicht aussagekräftig ist. Im Übrigen ist es aber auch möglich, das Dumamandat abzulehnen und den Status eines Kandidaten im landesweiten Teil der Parteiliste beizubehalten. In diesem Fall kann das vakante Mandat, wie eine 2007 eingefügte Änderung des WahlG besagt, einem anderen auf der Liste registrierten Kandidaten übertragen werden.

### Internationale Wahlbeobachter

Auch zu den internationalen Wahlbeobachtern findet sich eine neue Regelung. Früher konnten sie nach der Registrierung von jedem Kandidaten, jeder Partei, jedem Wahlblock und auch jeder gesellschaftlichen Vereinigung benannt werden. Nunmehr haben dieses Recht nur noch die registrierten politischen Parteien und die in der landesweiten Liste nominierten Kandidaten. Die Einladung der internationalen Wahlbeobachter erfolgt über die Zentrale Wahlkommission, nicht mehr über die Parteien und Fraktionen in der Duma.

### Zielrichtung der Reformen

Für einige der Gesetzesänderungen lassen sich gute Gründe anführen. So ist ein rein destruktives Votum »gegen alle« keine Option in einer demokratischen Gesellschaft. Würde, was theoretisch möglich wäre, eine Mehrheit der Bevölkerung dafür votieren, so wäre dies eine Rückkehr zu dem Hobbes'schen Urzustand, bevor der »Leviathan« geschaffen wurde. Für ein transparentes Parteiensystem ist es nicht förderlich, wenn eine Partei Mitglieder einer anderen Partei als Kandidaten aufstellen kann. Auch das Mischwahlsystem führte zu Verwerfungen, die mit Blick auf den Gleichheitssatz problematisch waren, da keine Anrechnung der für die Einzelkandidaten abgegebenen Stimmen auf die Parteienlisten erfolgte.

Dennoch ist die Stoßrichtung der Reformen nicht, einzelne Unzulänglichkeiten des Wahlgesetzes von 2002 zu korrigieren, sondern vielmehr, das unter Jelzin einstmals aufmüpfige Parlament in die »Vertikale der Macht« einzubauen und Überraschungen durch Außenseiter vorzubeugen. Allerdings ist die politische Not-

wendigkeit für diese Maßnahme nicht wirklich einsichtig, ist das Parlament, wie die Abstimmungsergebnisse auch bei kontroversen Gesetzen zeigen, doch schon längst still und gefügig geworden. Kritik ist allenfalls von der Straße zu gewärtigen, wie die von dem ehemaligen Schachweltmeister Garri Kasparov als »Märsche der Nichteinverstandenen« organisierten Demonstrationen vor Augen geführt haben. Die neuen Regelungen des Wahlgesetzes schieben auch hier einen Riegel vor, so dass diese Auseinandersetzungen nicht ins Parlament übergreifen können.

Aus der Sicht der Bürger dürften die Änderungen des Wahlrechts kaum von großer Bedeutung sein. Umfragen zeigen ein tiefes Misstrauen gegenüber den Abgeordneten. Bei einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts FOM im Juli 2007 äußerten sich 44 % der Befragten dahingehend, dass Abgeordnete lediglich eigene Interessen verfolgten, und nur für den eigenen Wohlstand sorgten. Weitere 19 % gingen davon aus, dass die Kandidaten nur eine Machtstellung erreichen und sichern wollten. 14 % der Befragten nannten die Parlamentsangeordneten »Nichtstuer« (»bezdelniki«) und assoziierten sie mit »leeren Versprechen«. 8 % der Befragten bezeichneten die Abgeordneten sogar als »Diebe«, »Korruptierte« oder »Gauner«. 45 % der Befragten erklärten, dass die Duma-Abgeordneten ihre Aufgaben »schlecht oder sehr schlecht« erfüllten. Nur 36 % schätzten ihre Arbeit als »befriedigend« ein.

Die eigentlich relevante Frage ist und bleibt daher, wer tatsächlich die Macht in den Händen hält. Gegenwärtig ist dies der Präsident, in der Zukunft könnte es der Ministerpräsident sein.

### Über die Autoren:

Angelika Nußberger ist Professorin für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht. Dmitry Marenkov ist im Referat Ausländisches Wirtschafts- und Steuerrecht der Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai) in Köln für die Staaten Mittel- und Osteuropas zuständig.

### Lesetipps:

Angelika Nußberger, Die Grundlagen des russischen Wahlrechts, Russlandanalysen Nr. 5, November 2003, S. 2–5

<http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen5.pdf>

Grigorij V. Golosov, Die Novellierung von Partei- und Wahlgesetz in ihren Folgen für das russische Parteiensystem, Russlandanalysen Nr. 53, Januar 2005, S. 2–4

<http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen53.pdf>

### Internet-Links:

<http://www.duma.gov.ru> (Staatsduma)

<http://www.constitution.garant.ru> (Verfassung der RF, auf Russisch und Englisch)

<http://www.cikrf.ru/cikrf/> (Zentrale Wahlkommission der RF)

<http://www.rosregistr.ru/> (Föderaler Registrierungsdienst Rosregistracija)

[http://www.cikrf.ru/cikrf/law/2/zakon\\_51.jsp](http://www.cikrf.ru/cikrf/law/2/zakon_51.jsp)

(Föderales Gesetz 51-FZ »Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalversammlung der Russischen Föderation« vom 18.5.2005)

[http://www.cikrf.ru/cikrf/law/2/2001\\_95fz.jsp](http://www.cikrf.ru/cikrf/law/2/2001_95fz.jsp)

(Föderales Gesetz 95-FZ »Über politische Parteien« vom 11.7.2001)

[http://www.cikrf.ru/cikrf/law/2/zakon\\_02\\_67fz\\_n.jsp](http://www.cikrf.ru/cikrf/law/2/zakon_02_67fz_n.jsp) (idF v 24.07.2007)

(Föderales Gesetz »Über grundlegende Garantien der Wahlrechte und des Rechts der Teilnahme an einem Referendum der Bürger der Russischen Föderation« vom 12.6.2002)

[http://www.cikrf.ru/cikrf/law/doc\\_3\\_1.jsp](http://www.cikrf.ru/cikrf/law/doc_3_1.jsp) (Kommentierung der neuen Wahlgesetzgebung)