

Analyse

Zu einigen rechtlichen Aspekten der Präsidentschaftswahlen in Russland

Dmitry Marenkov, Köln

Zusammenfassung

Die Grundsätze und das Verfahren der Präsidentschaftswahlen sind in der Verfassung vom 12.9.1993 sowie im Gesetz »Über die Wahlen des Präsidenten der Russischen Föderation« geregelt. Zum Präsidenten der Russischen Föderation kann jeder Bürger der Russischen Föderation im Mindestalter von 35 Jahren gewählt werden, der seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen seinen festen Wohnsitz in Russland hat.

Die Präsidentschaftskandidaten können entweder von politischen Parteien nominiert werden oder ihre Kandidatur selbstständig aufstellen. Im letzteren Falle bedarf es der Unterstützung einer aus mindestens 500 Personen bestehenden Wählergruppe. Kandidaten von Wählergruppen und von Parteien, die nicht in der Staatsduma vertreten sind, müssen mindestens zwei Millionen Unterschriften zur Unterstützung der eigenen Kandidatur vorlegen. Diese Regelungen machen es für unabhängige Kandidaten schwer, bei den Präsidentschaftswahlen ihr passives Wahlrecht wahrzunehmen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es interessant, dass man sich im Kreml entschieden hat, den Machterhalt der aus St. Petersburg stammenden Umgebung von Wladimir Putin auch ohne Verfassungsänderung zu sichern. Auf die Aufhebung des Verbots der dritten Amtszeit wurde verzichtet. Durch gezielte Änderungen und praktische Anwendung der Wahlgesetzgebung hat man Voraussetzungen für die Wahl des vom Kreml vorgegebenen »Kronprinzen« geschaffen. In Anbetracht der Relation der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Präsidenten und des Premierministers wird das politische Kräfteverhältnis des erwarteten künftigen Führungsduos Medwedjew-Putin mit Interesse zu beobachten sein.

Rechtsgrundlagen der Wahlen

Exakt drei Monate nach den Duma-Wahlen finden in Russland die Präsidentschaftswahlen statt. Zum fünften Mal nach 1991, 1996, 2000 und 2004 wird am 2.3.2008 in Russland das neue Staatsoberhaupt gewählt. In diesem Zusammenhang sind einige Aspekte wie das aktive und passive Wahlrecht, das Wahlverfahren, das Verbot der dritten Amtszeit sowie die Garantien für den Ex-Präsidenten von Interesse. Angesichts der Ankündigung, dass Putin bereit ist, unter dem Präsidenten Medwedjew Premierminister zu werden, stellt sich auch die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnis des Präsidenten zu seinem Regierungschef.

Die Grundsätze und das Verfahren der Präsidentschaftswahlen sind in der Verfassung vom 12.9.1993 (im Folgenden: Verf-RF), dem Föderalen Gesetz Nr. 19-FZ »Über die Wahlen des Präsidenten der Russischen Föderation« vom 10.1.2003 (zuletzt geändert am 24.7.2007, im Folgenden: PräsWahlG) sowie dem Föderalen Gesetz Nr. 67-FZ »Über grundlegende Garantien der Wahlrechte und des Rechts der Teilnahme an einem Referendum der Bürger der Russischen Föderation« vom 12.6.2002 (zuletzt geändert am 24.7.2007, im Folgenden: WahlrechtsgarantieG) niedergelegt.

Terminierung der Wahl

Gemäß Art. 81 in Verbindung mit [i.V.m.] Art. 102 Abs. 1 lit. e) und Art. 5 Abs. 2 und 7 PräsWahlG werden die

Präsidentschaftswahlen vom Föderationsrat frühestens 100 Tage und spätestens 90 Tage vor dem Wahltag angesetzt. Als Wahltag muss dabei der zweite Sonntag des Monats, in dem die vorhergegangenen Präsidentschaftswahlen vor vier Jahren stattgefunden hatten, bestimmt werden. Die letzten Präsidentschaftswahlen fanden am 14.3.2004 statt. Da das zweite März-Wochenende in Russland diesmal mit einem Feiertag zusammenfällt, wurde von der gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht, den Wahltag in solchen Fällen um eine Woche vorzuziehen. Mit Beschluss vom 26.11.2007 setzte der Föderationsrat den 2.3.2008 als Wahltag fest.

Aktives und passives Wahlrecht

Zum Präsidenten der Russischen Föderation kann jeder Bürger der Russischen Föderation im Mindestalter von 35 Jahren gewählt werden, der seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen seinen festen Wohnsitz in Russland hat (Art. 81 Abs. 2 Verf-RF i.V.m. Art. 3 Abs. 2 PräsWahlG). Interessant ist, dass Wladimir Putin diese Voraussetzung bei seiner Wahl zum Präsidenten am 26.3.2000 nur knapp erfüllte, da er in den Jahren 1985 bis 1990 bekanntlich in Dresden arbeitete. Das in der Vorgängerverfassung von 1978 noch enthaltene Höchstalter von 65 Jahren ist in die Verfassung von 1993 nicht übernommen worden.

Nach Art. 3 Abs. 3 PräsWahlG hat ein Bürger, der sich während der Vorbereitung und Durchführung der

Wahlen im Ausland aufhält, die gleichen Rechte wie die anderen russischen Bürger. Diese Vorschrift ist vor dem Hintergrund interessant, dass eine Parallelvorschrift im Gesetz über die Duma-Wahlen Nr. 51-FZ vom 18.5.2005 gestrichen wurde. Dagegen steht das Recht zu wählen und gewählt zu werden (aktives und passives Wahlrecht), Personen, die aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung als handlungsunfähig gelten oder eine Freiheitsstrafe verbüßen, nicht zu (Art. 3 Abs. 4 PräsWahlG). Im Falle von Mikhail Chodorkowskij hat diese Regelung beispielsweise zur Folge, dass die Verwirklichung seiner ursprünglichen Pläne einer Kandidatur bei den Präsidentschaftswahlen 2008 infolge der gegen ihn verhängten Freiheitsstrafe bereits kraft Gesetzes ausgeschlossen ist.

Eine bemerkenswerte Regelung hat das Änderungsgesetz Nr. 128-FZ vom 25.7.2006 mit sich gebracht. Danach dürfen Personen, die eine (ansonsten nach Art. 62 Verf-RF zulässige) doppelte Staatsangehörigkeit besitzen, weder ins Parlament noch zum Staatspräsidenten (Art. 3 Abs. 5.1 PräsWahlG) gewählt werden. Diese Bestimmung erstreckt sich auch auf Bürger, die eine unbefristete Aufenthaltsberechtigung auf dem Gebiet eines ausländischen Staates besitzen. Im laufenden Wahlkampf hatte diese Vorschrift bereits praktische Bedeutung erlangt, als die Zentrale Wahlkommission die Registrierung des Schriftstellers und ehemaligen sowjetischen Dissidenten Wladimir Bukowskij als Präsidentschaftskandidat mit Hinweis auf dessen zusätzlich bestehende britische Staatsangehörigkeit ablehnte. Das Oberste Gericht bestätigte am 26.12.2007 die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Zentralen Wahlkommission.

Die im Art. 4 Abs. 3.1 WahlrechtsgarantieG enthaltene generelle Versagung des passiven Wahlrechts für Personen mit einer doppelten Staatsangehörigkeit oder einem unbefristeten Aufenthaltsrecht in einem anderen Staat, auch bei der Wahl eines regionalen Parlaments, ist vor kurzem vom Russischen Verfassungsgericht für verfassungskonform erklärt worden. Im Beschluss vom 4.12.2007 berief sich das Verfassungsgericht auf die »besonders stabile politisch-rechtliche Verbindung der Staatsbürger zu ihrem Staat«. Die Tatsache, dass sich ein Bürger auch einem anderen Staat gegenüber verpflichtet fühle, sei vor diesem Hintergrund mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit eines Abgeordnetenmandats nicht zu vereinbaren und gefährde den Vorrang der Verfassung der Russischen Föderation.

Wahlgrundsätze / Wahlverfahren

Art. 81 Verf-RF schreibt die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen vor.

Bei den Präsidentschaftswahlen besteht ein einheitlicher Wahlkreis, Art. 4 PräsWahlG. Die im Ausland

lebenden russischen Bürger gelten ebenfalls als diesem Wahlkreis zugehörig.

Die Präsidentschaftskandidaten können gemäß Art. 6 PräsWahlG entweder von politischen Parteien, die nach dem Föderalen Gesetz »Über politische Parteien« Nr. 95-FZ vom 11.7.2001 zur Teilnahme an den Wahlen berechtigt sind, nominiert werden oder ihre Kandidatur selbstständig aufstellen. Im letzteren Falle bedarf es der Unterstützung einer aus mindestens 500 Personen bestehenden Wählergruppe, die bei der Zentralen Wählerkommission zu registrieren ist. Kandidaten von Wählergruppen und von Parteien, die nicht in der Staatsduma vertreten sind, müssen ferner gemäß Art. 36 PräsWahlG mindestens zwei Millionen Unterschriften zur Unterstützung der eigenen Kandidatur vorlegen. Dabei dürfen auf jedes von derzeit 84 Föderationssubjekten maximal 50.000 Unterschriften entfallen. Die Zentrale Wahlkommission führt eine Prüfung der Richtigkeit und Echtheit von mindestens 20 Prozent der eingereichten Unterschriften durch. Art. 38 Abs. 11 PräsWahlG enthält eine lange Liste von Fehlern in der Unterschriftenliste, die zur Ungültigkeit führen. Beträgt der Anteil von unechten und ungültigen Unterschriften mehr als fünf Prozent, wird der Präsidentschaftskandidat nicht registriert, Art. 38 Abs. 15 PräsWahlG.

Diese Regelung erlangte praktische Relevanz, als die Zentrale Wahlkommission am 27.1.2008 die Registrierung von Michail Kasjanow, dem Premierminister der ersten Amtszeit von Putin (2000–2004), ablehnte. Der heute als Oppositionspolitiker auftretende Kasjanow soll zum Teil ungültige oder gar gefälschte Unterschriften eingereicht haben. Die Beschwerde von Kasjanow an das Oberste Gericht blieb ohne Erfolg, somit blieb es bei der Ablehnung seiner Registrierung.

Auffällig ist, dass die Zahl der registrierten Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen jedes Mal geringer wird. Wurden bei den Präsidentschaftswahlen 1996 noch 11 und 2000 noch 12 Kandidaten registriert, waren es im Jahre 2004 nur noch sieben Kandidaten. Bei den diesjährigen Präsidentschaftswahlen werden bekanntlich vier Namen auf dem Wahlzettel stehen. Neben dem vom Kreml bestimmten »Kronprinzen« Dmitri Medwedjew zählt dazu der weitgehend unbekannte Andrei Bogdanow, der bereits zum dritten Mal nach 1996 und 2000 antretende Kommunist Gennadi Sjiganow sowie der ewige »Quotenkandidat« Wladimir Schirinowski. Der zunächst ebenfalls registrierte Demokrat und Hoffnungsträger der Jelzin-Ära Boris Nemzow zog seine Kandidatur freiwillig und aus Protest zurück. Er bezeichnete die Wahl als »Farce« und beklagte ungleiche Bedingungen beim Wahlkampf, insbesondere bei der TV-Sendezeit. Er rief ferner die, seiner Meinung nach, beiden anderen vom Kreml unabhän-

gigen Kandidaten Sjuganow und Kasjanow dazu auf, seinem Beispiel zu folgen, »um den Wahlen ihre Legitimität zu entziehen«.

All diese Regelungen in ihrer konkreten Anwendung machen es für unabhängige Kandidaten extrem schwierig, bei den Präsidentschaftswahlen ihr passives Wahlrecht wahrzunehmen. Nach Einschätzung des demokratischen Politikers Wladimir Ryschkow sind die finanziellen und administrativen Hürden so hoch, dass ausschließlich vom Kreml zugelassene Parteien sowie die Präsidialadministration ungehindert ihre Kandidaten aufstellen könnten. Alle anderen seien praktisch von der Teilnahme ausgeschlossen (siehe Russlandanalysen Nr. 154/2007).

Bei der Analyse der russischen Wahlgesetzgebung ist zu beachten, dass es bei den russischen Präsidentschaftswahlen ausschließlich darum geht, den vom Kreml mit Fingerzeig bestimmten Nachfolger ins Amt zu wählen. Ein Wahlkampf nach westeuropäischem oder US-amerikanischem Modell findet nicht statt. Genauso wenig finden TV-Debatten, Meinungsaustausch oder Diskussionen über einzelne Punkte des Wahlprogramms statt.

Gemäß Art. 76 Abs. 3 PräsWahlG ist derjenige Kandidat gewählt, der mindestens die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. Im Falle, dass keiner der Kandidaten 50 Prozent der abgegebenen Stimmen erreicht, findet 21 Tage später ein zweiter Wahldurchgang statt, zu dem die zwei Kandidaten mit den meisten Stimmen zugelassen sind. Im zweiten Wahldurchgang genügt die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, Art. 77 PräsWahlG.

Der gewählte Präsident wird bei seinem Amtsantritt vereidigt. Die Eidesformel lautet: »Ich schwöre, bei der Wahrnehmung der Befugnisse des Präsidenten der Russischen Föderation die Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers zu achten und zu wahren, die Verfassung der Russischen Föderation einzuhalten und zu schützen, die Souveränität und die Unabhängigkeit, die Sicherheit und die Integrität des Staates zu schützen, treu dem Volk zu dienen«, Art. 82 Abs. 1 Verf-RF.

Verbot der dritten Amtszeit

Gemäß Art. 81 Abs. 3 Verf-RF kann keine Person das Amt des Präsidenten der Russischen Föderation länger als zwei aufeinander folgende Amtszeiten innehaben. Diese Regelung soll dazu dienen, personellen Wechsel an der Staatsspitze zu gewährleisten und dem Machtmissbrauch bzw. der Bildung eines autoritären Regimes entgegenzuwirken. Die ausgeübte Möglichkeit der praktischen Machtübergabe an den ausgewählten Nachfolger (»Prejemnik«) relativiert jedoch diesen Gedanken. Da die Verfassung lediglich mehr als zwei Amtszeiten *nacheinander* verbietet, ist es aus verfas-

sungsrechtlicher Sicht nicht ausgeschlossen, dass Wladimir Putin bei den nächsten Präsidentschaftswahlen wieder antritt.

Garantien für Ex-Präsidenten

Einem aus dem Amt ausscheidenden Präsidenten steht eine Reihe von rechtlichen und sozialen Garantien zu, die im Föderalen Gesetz Nr. 12-FZ »Über Garantien für den ausgeschiedenen Präsidenten der Russischen Föderation und seine Familienmitglieder« vom 12.2.2001 (geändert am 24.7.2007) niedergelegt sind. Das Gesetz ersetzte einen entsprechenden Präsidialerlass über Garantien für den Ex-Präsidenten vom 31.12.1999, dem Tag des vorzeitigen Rücktritts von Boris Jelzin. Nach diesem Gesetz kann ein Ex-Präsident auch nach dem Ende seiner Amtszeit lebenslang auf Personenschutz, medizinische Versorgung, Transportservice, staatliches Ferienhaus (Datscha) sowie ein Team von Assistenten zurückgreifen. Ein Ex-Präsident hat ferner lebenslang, unabhängig vom Alter, einen Anspruch auf eine monatliche Zuwendung in Höhe von 75 Prozent seiner Bezüge als Staatspräsident. Diese monatliche Rente wird jedoch für die Zeit, in der ein Ex-Präsident ein anderes Staatsamt ausübt, nicht gezahlt. Die Finanzierung der oben genannten Ausgaben erfolgt aus dem Föderalen Haushalt.

Die wichtigste Regelung findet sich jedoch in Art. 3 des Gesetzes. Danach genießt ein Ex-Präsident Immunität und kann für die Handlungen, die er während seiner Amtszeit begangen hat, nicht strafrechtlich verfolgt werden. Er kann ferner nicht verhaftet, durchsucht oder vernommen werden, wenn die betreffenden Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung seiner Befugnisse als Präsident der Russischen Föderation standen. Der Immunitätsschutz des Ex-Präsidenten kann nur in Fällen von schwerwiegenden Straftaten und bei einem gleichzeitigen entsprechenden Beschluss der beiden Kammern des Parlaments, der Staatsduma und des Föderationsrats, entzogen werden.

Voraussichtliches »Tandem« Medwedjew-Putin

Einiges deutet darauf hin, dass Wladimir Putin nach dem Ausscheiden aus dem Präsidentenamt die Position des Regierungschefs einnehmen wird. Für das zukünftige politische Kräfteverhältnis ist daher das verfassungsrechtliche Verhältnis der beiden Positionen von Interesse.

Die russische Verfassung regelt in Art. 83 lit. a) und Art. 111 Abs. 1 Verf-RF, dass der Premierminister vom Präsidenten nach Abstimmung mit der Staatsduma ernannt wird. Dabei steht es nur dem Präsidenten zu, konkrete Kandidatenvorschläge hinsichtlich des Postens des Premierministers zu unterbreiten. Der neu

gewählte Präsident muss nach Art. 111 Abs. 2 Verf-RF innerhalb von zwei Wochen nach seinem Amtsantritt einen Kandidaten für die Position des Premierministers vorschlagen. Die Staatsduma hat die Gelegenheit, eine Woche lang über die vom Präsidenten unterbreitete Kandidatur zu beraten, ist jedoch nicht befugt, eigene Vorschläge zu machen. Lehnt die Staatsduma den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten für den Regierungsvorsitz dreimal ab, löst der Präsident die Staatsduma auf und ordnet Parlamentsneuwahlen an, Art. 111 Abs. 4 Verf-RF.

Der Premierminister bestimmt nach Art. 113 Verf-RF in Übereinstimmung mit der Verfassung, den föderalen Gesetzen und den Präsidialerlassen die grundlegenden Ausrichtungen der Tätigkeit der Regierung und organisiert ihre Arbeit. Der Premierminister vertritt außerdem den Präsidenten in Fällen, in denen dieser aus gesundheitlichen oder sonstigen Gründen nicht in der Lage ist, seinen Pflichten nachzukommen, vorübergehend (Art. 92 Abs. 3 Verf-RF). Während dieser Zeit ist der den Präsidenten vertretende Premierminister jedoch nicht berechtigt, die Präsidialbefugnisse der Auflösung der Staatsduma, der Anordnung eines Referendums und einer Initiative zur Änderung der Verfassung auszuüben. Gemäß Art. 31 des Föderalen Verfassungsgesetzes Nr. 2-FKZ »Über die Regierung der Russischen Föderation« vom 17.12.1997 (geändert am 1.6.2005, im Folgenden: RegierungG) ist der Präsident berechtigt, den Vorsitz bei den Sitzungen der Regierung zu übernehmen. Gemäß Art. 33 RegierungG können Verordnungen und Verfügungen der Regierung vom Präsidenten aufgehoben werden, wenn diese gegen die Verfassung, föderale Verfassungsgesetze, föderale Gesetze oder Präsidialerlässe verstoßen.

Gemäß Art. 117 Abs. 1 Verf-RF kann die Regierung ihren Rücktritt einreichen, über dessen Annahme oder Ablehnung der Präsident zu entscheiden hat.

Von besonderem Interesse für die künftige neue Subordination ist aber die Regelung des Art. 117 Abs. 2

und Art. 83 lit. c) Verf-RF. Danach ist der Präsident befugt, eine Entscheidung über den Rücktritt der Regierung zu treffen. Es handelt sich um eine Ermessensentscheidung des Präsidenten, die er auf eigene Initiative ergreifen kann und die nicht an das Vorliegen bestimmter Gründe gebunden ist. Die Entlassung des Regierungschefs ist zudem ausdrücklich im Art. 7 RegierungG geregelt. Danach kann der Premierminister auf eigenes Rücktrittsgesuch hin oder »im Falle der Unmöglichkeit der Ausübung seiner Befugnisse« entlassen werden. Die Entlassung des Regierungschefs zieht automatisch die Entlassung der gesamten Regierung nach sich. Der Präsident hat den Föderationsrat und die Staatsduma über die Entlassung des Premierministers zu benachrichtigen. Einer Zustimmung der beiden Parlamentskammern bedarf es jedoch nicht.

Eine Neuordnung von Verfassungsbefugnissen zwischen Präsident und Premierminister, insbesondere eine Aufwertung der Stellung des Premierministers, ist nach Aussage von Wladimir Putin derzeit nicht beabsichtigt.

Fazit

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es interessant, dass man sich im Kreml entschieden hat, den Machterhalt der aus St. Petersburg stammenden Umgebung von Wladimir Putin auch ohne eine Verfassungsänderung zu sichern. Auf die vielfach diskutierte Aufhebung des Verbots der dritten Amtszeit wurde verzichtet. Durch gezielte Änderungen und praktische Anwendung der Wahlgesetzgebung hat man dafür beste Voraussetzungen für die Wahl des vom Kreml vorgegebenen »Kronprinzen« geschaffen. In Anbetracht der geschilderten Relation der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Präsidenten und des Premierministers wird das politische Kräfteverhältnis des erwarteten künftigen Führungsduos Medwedjew-Putin mit Interesse zu beobachten sein.

Über den Autor:

Dmitry Marenkov ist im Referat Ausländisches Wirtschafts- und Steuerrecht der Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfa) in Köln für die Staaten Mittel- und Osteuropas zuständig.

Lesetipps:

Deutsche Übersetzung der Verfassung der Russischen Föderation von Dietrich Frenzke in: Georg Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas (VSO), Bd. IV, Berlin 1995; Herwig Roggemann (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, Berlin, 1999; sowie in Osteuropa-Recht 1994, S. 292 ff

Internet-Links:

- <http://www.kremlin.ru> (Offizielle Webseite des Präsidenten, Russisch und Englisch)
- <http://www.constitution.garant.ru> (Verfassung der RF, Russisch und Englisch)
- <http://www.cikrf.ru/cikrf/> (Zentrale Wahlkommission der RF, Russisch und Englisch)
- http://www.cikrf.ru/law/2/zakon_19.jsp (Föderales Gesetz Nr. 19-FZ »Über die Wahlen des Präsidenten der Russischen Föderation« vom 10.1.2003 in russischer Originalfassung)
- <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=70280> (Föderales Gesetz Nr. 12-FZ »Über Garantien für den verschiedenen Präsidenten der Russischen Föderation und seine Familienmitglieder« vom 12.2.2001)