

## Gesetzliche Hindernisse für politischen Wettbewerb bei den Wahlen zur Staatsduma 2016

Arkadij Ljubarew, Moskau

### Zusammenfassung

Eines der Wesensmerkmale von Wahlen in Russland sind gesetzliche Hindernisse, die den politischen Wettbewerb beschränken. In den letzten Jahren hat die Menge dieser Hindernisse weiter zugenommen. Dies betrifft den Einfluss der Exekutive auf die Wahlkommissionen, die Gesetzesbestimmungen bezüglich der Registrierung der Kandidatenlisten der Parteien und der Direktwahlkandidaten, die Beschränkung des passiven Wahlrechts und schließlich die ungleichen Bedingungen für den Wahlkampf – alles zugunsten der »Partei der Macht«.

### Politische Abhängigkeit der Wahlkommissionen

Eine wesentliche Beschränkung des politischen Wettbewerbs bei den Wahlen zur Staatsduma 2016 resultiert aus der politischen Abhängigkeit der Wahlkommissionen von der »Partei der Macht«. Das vom Gesetz vorgegebene Verfahren zur Bildung der Wahlverwaltung, also der Wahlkommissionen, ermöglicht keine Unabhängigkeit von der Exekutive, keine Unvoreingenommenheit oder politische Neutralität dieser Körperschaften. Die Hälfte der Mitglieder der Wahlkommissionen der Föderationssubjekte wird von den Regierungschefs der jeweiligen Region ernannt. Und auch auf die Besetzung der verbleibenden Hälfte durch das Regionalparlament hat die Exekutive erheblichen Einfluss. Die Wahlkommissionen der Föderationssubjekte wiederum bestimmen die Zusammensetzung der nachgeordneten Wahlkommissionen.

Das Gesetz schreibt vor, dass nur mindestens die Hälfte der Mitglieder einer Wahlkommission durch Vertreter politischer Parteien gestellt werden muss, und dies nur durch Vertreter der in den entsprechenden Parlamenten vertretenen Parteien. In der Realität ist es durch eine Reihe anderer gesetzlicher Beschränkungen meist so, dass Vertreter der Parteien weniger als die Hälfte der Kommissionsmitglieder ausmachen, wobei eins davon Vertreter der »Partei der Macht« ist. Die andere Hälfte der Mitglieder oder sogar die Mehrheit wird von den Behörden nach eigenem Gutdünken ernannt. Somit bestehen die Kommissionen im Allgemeinen mehrheitlich aus Mitgliedern, die der Regierung vollkommen hörig sind. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Wahlkommissionen oft Entscheidungen zugunsten der »Partei der Macht« treffen. Zu Hilfe kommen dabei die ungenauen oder schlichtweg diskriminierenden Vorschriften des Wahlrechts. Dies ist deutlich an den Gesetzesbestimmungen zu erkennen, die die Nominierung und Registrierung der Kandidaten regeln.

### Registrierung der Kandidaten: die Unterschriftenhürde

Die Wahlen zur Staatsduma werden erneut nach einem gemischten Wahlsystem durchgeführt. Daher ist ein Vergleich mit der vorherigen Gesetzeslage nicht einfach: Während die Nominierung und Registrierung der Kandidatenlisten der Parteien am besten mit der Rechtslage bei den letzten Dumawahlen 2011 zu vergleichen ist, müssen hinsichtlich der Nominierung und Registrierung der Kandidaten in den Direktwahlkreisen für einen Vergleich die Vorschriften herangezogen werden, die bei den letzten Wahlen nach dem gemischten System, also 2003 galten. Dabei ist jedoch auch die Gesetzgebung und die Praxis bei den Regionalwahlen zu berücksichtigen, bei denen all diese Jahre das gemischte System angewendet wurde.

Für die Registrierung der Kandidatenlisten sind die Gesetzesänderungen der letzten fünf Jahre eher positiv gewesen. 2011 waren nur die vier Parlamentsparteien von der Unterschriftensammlung befreit. Die übrigen Parteien mussten die Unterschriften von 150.000 Wahlberechtigten sammeln. Das waren seinerzeit übrigens nur drei Parteien, und die haben diese Hürde überwunden. Letztlich haben alle sieben Parteien an den Wahlen teilgenommen.

Gegenwärtig sind 75 Parteien zur Teilnahme an den Wahlen berechtigt. Von der Unterschriftensammlung befreit sind 14 Parteien, nämlich alle Parteien, die mit einer Kandidatenliste in wenigstens ein Regionalparlament eingezogen waren. Alle anderen Parteien haben nun 200.000 Unterschriften zu sammeln; das ist zwar mehr als bei den letzten Dumawahlen, aber noch kein grundlegender Unterschied (200.000 Unterstützerunterschriften entsprechen weniger als 0,2 Prozent der Wahlberechtigten in der Russischen Föderation). Insgesamt habe ich keine Zweifel, dass die Konkurrenz der Kandidatenlisten durchaus hinreichend groß sein wird.

Anders stellt sich die Situation in den Direktwahlkreisen dar. Dort sind die Kandidaten der 14 erwähn-

ten Parteien zwar auch von einer Unterschriftensammlung befreit, doch fehlt den meisten eine ausreichende Zahl populärer Kandidaten. Zudem scheuen die meisten dieser Parteien davor zurück, in den Direktwahlkreisen echte Kandidaten aufzustellen, um den Kreml nicht zu reizen.

Doch selbst für einen populären Parteikandidaten ist es gewöhnlich schwer, gegen den Kandidaten von »Einiges Russland« anzutreten, der durch administrative Ressourcen unterstützt wird. Für einen Sieg in einem Direktwahlkreis wird die Unterstützung, wenn nicht der Hälfte, so doch von 35–40 Prozent der Wähler benötigt. Und für eine solche Unterstützung ist die Zugehörigkeit eines Kandidaten zu einer Oppositionspartei kein Vorteil, sondern ein Nachteil. Die Erfahrung bei den Regionalwahlen zeigt, dass den Kandidaten der »Partei der Macht« am erfolgreichsten Kandidaten entgegen treten können, die sich selbständig nominiert haben, nämlich Mitglieder der regionalen Eliten, die aus diesem oder jenem Grund mit der Regionalregierung in Konflikt geraten sind. Diese werden bisweilen, so zeigt es die Praxis der Gouverneurswahlen, auch von einigen kleineren Parteien nominiert, die nicht von der Unterschriftensammlung befreit sind.

Für die selbstnominierten Kandidaten und Kandidaten der meisten Parteien sind also die Bedingungen für eine Registrierung bis zum Äußersten erschwert worden. Das wird insbesondere durch einen Vergleich mit den Vorschriften im Jahr 2003 deutlich.

1. Damals konnte man sich nicht nur über eine Unterschriftensammlung registrieren, sondern auch gegen eine Bürgschaft.
2. Es waren damals Unterschriften von einem Prozent der im Wahlkreis Wahlberechtigten erforderlich, jetzt sind es 3 Prozent. Ein Direktwahlkreis umfasst im Schnitt rund 500.000 Wahlberechtigte, also müssen etwa 15.000 Unterschriften gesammelt werden.
3. Die Bedingungen für die Unterschriftensammlung wurden erschwert. Früher, als die Wahlen noch im Dezember stattfanden, wurden die Unterschriften im September und Oktober gesammelt. Jetzt fällt die Unterschriftensammlung auf die Monate Juni und Juli, also in eine Zeit, in der viele Wahlberechtigte im Urlaub oder auf der Datscha sind. Wegen der verschärften Gesetze zu öffentlichen Versammlungen ist auch die Unterschriftensammlung auf der Straße schwieriger geworden, die Sammlung an der Wohnungstür wird durch die vielen Schlösser an den Eingangstüren zu den Treppenhäusern erschwert.
4. Eine zusätzliche Bürde stellt die Vorschrift dar, dass die Angaben zu den Unterschriftensammlern und

deren Unterschriften notariell beglaubigt werden müssen.

5. Die noch im Jahr 2003 zulässige Menge von 25 Prozent fehlerhafter Unterschriften ist bei den landesweiten Wahlen auf 5 Prozent reduziert worden.

In der Praxis ist es so, dass die Aussortierung fehlerhafter Unterschriften meist von Experten aus den Polizei- und Justizbehörden vorgenommen wird, und von denen wird keine wirkliche Begründung ihrer Entscheidung verlangt. Nicht selten werden Unterschriften aufgrund der Melderegister der Innenbehörden als fehlerhaft aussortiert, die selbst Fehler enthalten. Und für die Gerichte sind selbst Aussagen von Wahlberechtigten, dass sie tatsächlich ihre Unterschrift geleistet haben, kein überzeugendes Argument.

Die Erfahrung bei Regional- und Kommunalwahlen in der Russischen Föderation lässt den Schluss zu, dass das System der Registrierung der Kandidaten und Kandidatenlisten aufgrund von Unterstützerunterschriften auf eine Art vorangetrieben wurde, die dem deklarierten Zweck diametral zuwiderläuft. Es kann dazu dienen, unbedeutende Kandidaten zu registrieren, während ernstzunehmende Kandidaten »ausgesiebt« werden.

Bei den Wahlen zu den Regionalparlamenten 2014 zum Beispiel wurden 67 Prozent der Kandidaten, die Unterschriften zu sammeln hatten, nicht registriert; 2015 waren es 73 Prozent. Unter denen, die den Registrierungsfilter nicht überwinden konnten, waren viele bekannte Politiker, Vertreter der Zivilgesellschaft sowie ehemalige oder aktuelle Abgeordnete. Die meisten der registrierten Kandidaten erzielten hingegen bei den Wahlen schwache Ergebnisse. Bei den Wahlen zur Moskauer Stadtduma 2014 erhielten 67 Prozent der Kandidaten, die aufgrund von Unterstützerunterschriften registriert worden waren, weniger Stimmen, als sie Unterschriften beigebracht hatten. Bei den Wahlen zu den Regionalparlamenten 2015 erhielten 55 Prozent der aufgrund von Unterschriften registrierten Kandidatenlisten weniger Stimmen als zuvor Unterschriften angerechnet worden waren.

Im Gebiet Kostroma ergab sich ein paradoxes Bild: Je weniger Unterschriften für eine Partei von der Wahlkommission als fehlerhaft aussortiert wurden, desto schlechter war dann das Wahlergebnis für die Partei.

### Weitere Hürden für eine Registrierung

Auch über die als fehlerhaft aussortierten Unterschriften hinaus gibt es Hindernisse für die Registrierung; diese betreffen auch die Parteien, die keine Unterschriften sammeln müssen. Zur Registrierung muss eine riesige Menge Unterlagen eingereicht werden, deren Umfang immer größer wird. So sind seit 2013 zusätzlich vorzulegen:

- a. Angaben zu ausländischem Immobilienbesitz des Kandidaten, seiner Ehepartnerin oder ihres Ehepartners oder minderjähriger Nachkommen, sowie über ausländische Verbindlichkeiten mit Vermögenscharakter;
- b. Angaben über die Ausgaben des Kandidaten, seiner Ehepartnerin oder ihres Ehepartners oder minderjähriger Nachkommen im Zusammenhang mit dem Erwerb eines Grundstücks, eines anderen Immobilienobjektes, von Wertpapieren u.ä., die in den vergangenen drei Jahren getätigt wurden (falls die Kaufsumme das Gesamteinkommen von Kandidat und Ehepartner in den letzten drei Jahren vor dem Kauf übersteigt) und über die Herkunft der beim Kauf eingesetzten Geldmittel.

Eine Nichtvorlage dieser Unterlagen zieht eine Verweigerung der Registrierung nach sich. Darüber hinaus sieht die Praxis so aus, dass Unterlagen, die die Wahlkommission als falsch abgefasst erkennt, als nicht vorgelegte Unterlagen gelten und die Registrierung deshalb verweigert wird.

Bereits 2006 wurde den Parteien verboten, Mitglieder anderer Parteien auf der Kandidatenliste zu nominieren. In der Praxis entstehen jedoch Konflikte, wenn der Kandidat meint, er sei aus einer Partei ausgetreten, diese aber behauptet, der Austritt sei nicht formal vollzogen worden. Hier sind »doppelte Standards« feststellbar: Wegen solcher Konflikte ist mehrfach die Registrierung oppositioneller Kandidaten annulliert worden. 2015 allerdings stellte sich heraus, dass Sergej Jeroschtschenko, der Kandidat von »Einiges Russland«, formal nicht seinen Austritt aus der Partei »Rechte Sache« erklärt hatte. Diese Information hatte allerdings keine Folgen für Jeroschtschenko.

### Beschränkungen des passiven Wahlrechts

In den letzten Jahren ist zudem eine Reihe von Beschränkungen des passiven Wahlrechts eingeführt worden. 2006 betrafen diese Beschränkungen jene, die eine ausländische Staatsbürgerschaft haben oder auch nur einen Aufenthaltstitel in einem anderen Staat. Opfer dieser Regelungen wurden insbesondere Wladimir Bukowski, ein bekannter sowjetischer Dissident, und Wladimir Kara-Mursad. J., eine der Führungsfiguren der Partei »Parnas«.

2012 verloren Bürger, die zu irgendeinem Zeitpunkt wegen einer schweren Straftat zu Freiheitsentzug verurteilt wurden, lebenslang ihr passives Wahlrecht. Allerdings befand das Verfassungsgericht einen lebenslangen Entzug des passiven Wahlrechts bald für unzulässig. In der neuen Fassung gilt der Entzug für 10 Jahre ab Tilgung oder Erlöschen der Vorstrafe. Zu denen, für die dieses Verbot gilt, gehören Michail Chodorkowski und

Alexej Nawalnyj. Dabei wird nach dem russischen Strafrecht eine Straftat allein aufgrund der dafür im Strafgesetzbuch vorgesehenen Höchststrafe als schwer eingestuft. Dadurch gilt Alexej Nawalnyj als wegen einer schweren Straftat zu Freiheitsentzug verurteilt, obwohl die Schwere seiner Tat offiziell nur zu einer Bewährungsstrafe reichte. Wie rechtmäßig das Urteil gegen ihn ist, hat bereits das Straßburger Gericht festgestellt.

### Ungleicher Wahlkampf

Für den Wahlkampf enthält das russische Wahlrecht viele Bestimmungen, die gewährleisten sollen, dass die Beteiligten ihre Programme an den Wähler bringen können. Hierzu gehört kostenlose Sendezeit und kostenlose Zeitungsspalten für Wahlwerbung, Bereitstellung von Orten zur Platzierung von Wahlkampfmaterialien und die Vorgabe, dass bei der Bereitstellung von Räumlichkeiten in staatlichem oder kommunalen Besitz für Wahlkampfveranstaltungen gleiche Bedingungen herrschen sollen. Der Umstand allerdings, dass viele Vorschriften unausgereift sind und eine Reihe von Lücken bestehen, ermöglicht es der Exekutive (mit Hilfe gehorsamer Wahlkommissionen), für die »Partei der Macht« und deren Favoriten beträchtliche Vorteile zu schaffen.

So reichen zum Beispiel die Sendezeit, die Zeitungsspalten und die Orte für Wahlwerbung gewöhnlich nicht aus, wenn es viele Wahlbeteiligte gibt, und besonders, wenn Wahlen mehrerer Ebenen zusammenfallen. Außerdem wird die kostenlose Sendezeit längst nicht immer zur *Prime-Time* bereitgestellt. Angemerkt sei auch, dass es im Fernsehwahlkampf (bei kostenloser wie bei gekaufter Sendezeit) verboten ist, einen Opponenten zu kritisieren.

Gleichzeitig dominiert in den Medien die indirekte Wahlwerbung für die »Partei der Macht«, für gewöhnlich in Form einer Berichterstattung über die Tätigkeit von Kandidaten, die Ämter bekleiden oder Abgeordnete sind. Die Wahlkommissionen, die von der Exekutive abhängig sind, betrachten eine solche Wahlwerbung nicht als Gesetzesverstoß. Im Gegenteil: Versuche einer ähnlichen Werbung durch die Opposition werden gewöhnlich unterbunden. Hierdurch werden in erheblichem Maße ungleiche Bedingungen für den Wahlkampf geschaffen.

Verstärkt wird dies durch die Methode, »Zugpferde« einzusetzen, wenn nämlich auf die Liste von »Einiges Russland« in großer Zahl Gouverneure, Bürgermeister und Minister gesetzt werden, die von Anfang an keine Abgeordneten werden wollen und nach den Wahlen das Mandat ablehnen. Ihre Präsenz auf der Kandidatenliste ermöglicht aber Wahlwerbung in Form einer Berichterstattung über ihre Tätigkeit. Bereits im Jahr 2005 sind alle Hindernisse für den Einsatz dieser Methode

aus dem Gesetz gestrichen worden, unter anderem die Auflage, dass die betreffenden Personen einen »Urlaub für den Wahlkampf« zu nehmen haben.

Darüber hinaus enthält die Gesetzgebung eine Reihe von Bestimmungen, die es den Wahlkommissionen und den Polizei- und Justizbehörden ermöglichen, den Wahlkampf der Opposition zu behindern. So nimmt die Polizei oder der FSB auf Hinweis der Wahlkommissionen oder sogar ohne derlei Hinweise des Öfteren bei Parteien oder Kandidaten Wahlkampfmaterialien in Beschlag –

wegen Überprüfung auf extremistische Inhalte oder anderer Vorwände. Als Extremismus kann dabei bereits eine Kritik an der Regierung eingestuft werden. Besondere Erwähnung verdient das repressive Versammlungsrecht, dass öffentliche Wahlkampfveranstaltungen der Opposition erheblich erschwert.

Somit erfüllen Wahlen in Russland, selbst wenn sie als frei und nicht gefälscht bewertet werden sollten, gewöhnlich nicht die Kriterien fairer Wahlen.

*Übersetzung aus dem Russischen: Hartmut Schröder*

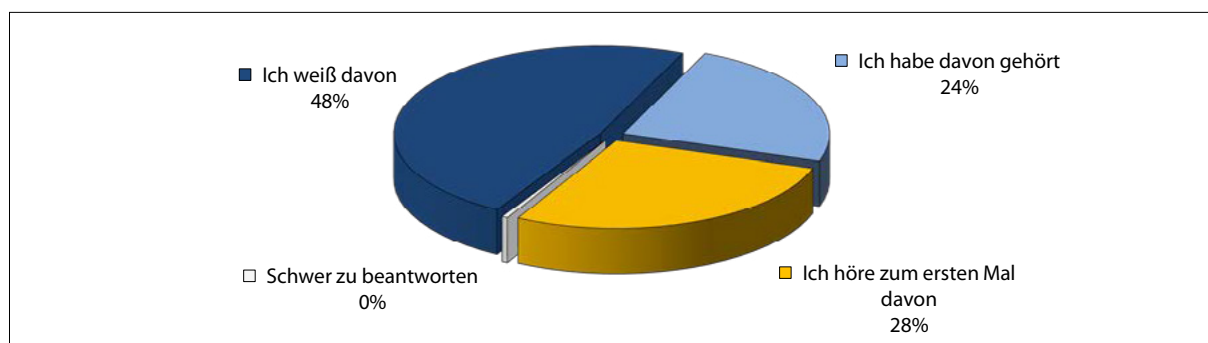
*Über den Autor:*

Arkadij Ljubarew ist Doktor der Rechtswissenschaften sowie Experte der Europäischen Plattform für Demokratische Wahlen und Mitglied des Rates der Bewegung für Wählerrechte »Golos«.

## UMFRAGE

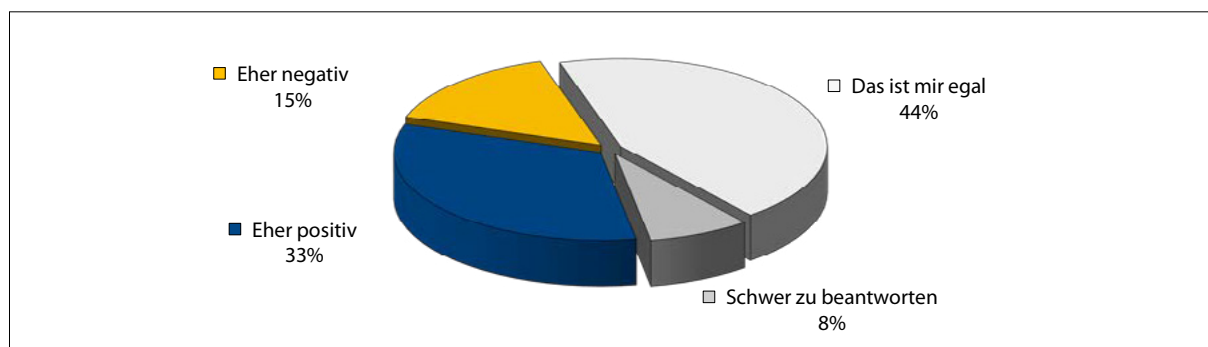
### Die Dumawahlen in Umfragen

**Grafik 1:** Wissen Sie oder haben Sie davon gehört, dass im September die Wahlen zur Staatsduma stattfinden oder hören Sie zum ersten Mal davon?



Quelle: Umfragen des FOM vom 14.–15. Mai 2016, <<http://fom.ru/Politika/12666>>, 23. Mai 2016

**Grafik 2:** Wie stehen Sie zu der Idee Vorwahlen durchzuführen?



Quelle: Umfragen des WZIAM vom 14.–15. Mai 2016, <<http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115692>>, 23. Mai 2016