

Die Grundlagen des russischen Wahlrechts

Von Angelika Nußberger, Köln

Verfassungsrechtliche Vorgaben

In der Russischen Verfassung aus dem Jahr 1993 ist das Demokratieprinzip an prominenter Stelle festgehalten. Nach Art. 1 Abs. 1 der Verfassung ist die Russische Föderation ein demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform. Das multinationale Volk wird als „Träger der Souveränität“ und „einzige Quelle der Gewalt“ bezeichnet. Dementsprechend kommt den Wahlen eine Schlüsselfunktion bei der Konstituierung der Macht zu. Sie sind, ebenso wie die Referenden „höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksgewalt“ (Art. 3 Abs. 3 der Verfassung).

Nun gibt es in der Russischen Föderation aber nicht nur Wahlen zur gesetzgebenden Körperschaft, auch das Staatsoberhaupt, der Präsident, wird unmittelbar vom Volk gewählt. Beide Wahlen stehen, zeitlich nur wenig versetzt, in Kürze bevor: die Parlamentswahlen sind auf den 7. Dezember 2003, die Präsidentenwahlen auf den 18. März 2004 anberaumt.

Einzelne der in der Verfassung niedergelegten Wahlgrundsätze betreffen beide Wahlen gleichermaßen. So wird das Recht der Bürger der auf Teilnahme und Kandidatur bei den Wahlen zu den Organen der staatlichen Gewalt im Rahmen des Grundrechtekatalogs allgemein garantiert. Kein Wahlrecht haben die gerichtlich für geschäftsunfähig Erklärten sowie die Inhaftierten. Im Übrigen sind die verfassungsrechtlichen Regelungen zu den Parlaments- und Präsidentenwahlen aber unterschiedlich. Besonders überrascht, dass die Wahlrechtsgrundsätze, die sich im Laufe der Parlamentsgeschichte durchgesetzt haben und die mittlerweile universell anerkannt sind – d.h. die Vorgabe, dass Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim zu sein haben – in der Russischen Verfassung nur im Hinblick auf die Präsidenten- (Art. 81 Abs. 1 der Verfassung), nicht aber im Hinblick auf die Parlamentswahlen explizit normiert worden sind. Eine entsprechende Regelung findet sich nur auf einfachgesetzlicher Ebene im Gesetz „Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatlichen Duma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“ aus dem Jahr 2002 (im Folgenden WahlG).

Anders als die Weimarer Reichsverfassung, aber vergleichbar mit dem Grundgesetz regelt die Russische Verfassung nicht, welches Wahlsystem zur Anwendung kommen soll. Dies wird dem Gesetzgeber überlassen (Art. 96 Abs. 2 der Verfassung). Über diese grundlegende Frage ist denn auch heftiger Streit entbrannt: das Gesetzgebungsverfahren bei der Ausarbeitung des ersten

Wahlgesetzes 1995 war äußerst kontrovers und konnte nicht zu einer dauerhaft akzeptierten Lösung führen, so dass das Verfassungsgericht mehrfach mit der Problematik befasst wurde. In den Jahren 1999 und 2002 wurden zwei weitere neue Fassungen des Gesetzes ausgearbeitet, die Regelung der hauptsächlich strittigen Punkte allerdings grundsätzlich beibehalten.

Neben dem Wahlgesetz ist die gleichermaßen aus dem Jahr 2002 stammende Neufassung des Gesetzes „Über die grundlegenden Garantien der Rechte der Wähler und des Rechts der Bürger der Russischen Föderation auf Teilnahme am Referendum“ (im Folgenden WahlrechtsgarantieG) von Bedeutung. Das gesamte Rechtsgebiet ist stark in Bewegung und erfährt fortlaufend Umgestaltungen.

Grundlegende Charakteristika des russischen Wahlsystems

Das russische Wahlsystem kombiniert Mehrheits- und Verhältniswahl und ist als so genanntes „duales System“ oder „Grabensystem“ ausgestaltet. Die Wahlberechtigten verfügen über zwei Stimmen. Mit der ersten Stimme können sie nach dem relativen Mehrheitswahlrecht Einzelkandidaten wählen. Über dieses System wird die eine Hälfte der 450 Parlamentssitze vergeben. Mit der zweiten Stimme wird über die Zuteilung der anderen Hälfte der Sitze entschieden. Sie werden nach einem modifizierten Verhältniswahlrecht über eine föderale Liste an Parteien und Wahlblöcke (freiwillige Zusammenschlüsse von Parteien) vergeben. Der entscheidende Unterschied zum deutschen Wahlsystem ist, dass beide Bestandteile des Gesamtwahlverfahrens unabhängig voneinander bestehen, d.h. die Sitze der direkt gewählten Kandidaten nicht auf den prozentualen Stimmanteil der Partei oder des Wahlblocks, dem sie angehören, angerechnet werden. Dieses System impliziert einen deutlich geringeren Stellenwert der Parteien bei der Entscheidung über die Zusammensetzung der Duma: 225 Sitze werden unmittelbar von Personen, nicht von Parteien errungen. Dies erklärt auch, warum Prominente sowie regional starke Gruppierungen – unabhängig von Parteizugehörigkeit und konsistenten Programmen – vergleichsweise leicht politischen Einfluss in der Duma gewinnen können.

Asymmetrien im gemischten Wahlsystem

Die Kombination zweier verschiedener Wahlsysteme in Form eines Grabenwahlsystems erscheint in

verschiedener Hinsicht als problematisch. Können Wahlbewerber unmittelbar kandidieren und zugleich auch noch von den Parteien bzw. Wahlblöcken aufgestellt werden, so bedeutet dies, dass sie eine zweifache Chance haben, einen Sitz im Parlament zu erringen. Zudem wird die „Zugpferdwirkung“ populärer Kandidaten verdoppelt, da sie sowohl Stimmen für die Partei und als auch für sich selbst erringen können. Als Verstoß gegen den Gleichheitssatz kann auch die Ungleichheit der Vertretungswerte angesehen werden, da durch die Direkt- und Listenkandidaten jeweils unterschiedlich viele Wähler durchschnittlich vertreten werden. Aufgrund dessen wurde die entsprechende Regelung bereits vor sowie unmittelbar nach der zweiten Wahl zum russischen Parlament im Jahr 1995 vor dem russischen Verfassungsgericht angegriffen. Dies verneinte aber eine Verfassungswidrigkeit. Es sah die beiden Teile des kombinierten Wahlsystems als selbständige Säulen an. Den Anforderungen des Gleichheitssatzes müsse nur innerhalb der beiden Säulen, aber nicht im Gesamtsystem entsprochen werden.

Einschränkungen des Gleichheitssatzes durch das Föderalismusprinzip

Für die Wahl der Einzelkandidaten wird das gesamte Land in 225 Wahlkreise eingeteilt. Pro Wahlkreis wird jeweils ein Abgeordneter gewählt. Ausreichend ist dabei die relative Mehrheit der Stimmen. Die Wahlkreise umfassen eine jeweils annähernd gleiche Zahl von Wählern; Abweichungen von 10% bzw. 15% in entlegenen Gebieten werden akzeptiert (Art. 19 Abs. 3 WahlgarantienG). Zugunsten der bevölkerungsarmen föderalen Subjekte der insgesamt 89 Subjekte umfassenden Russischen Föderation gibt es eine als „Kleinstaatensklausel“ bezeichnete Sonderregelung: hier können auch dann eigenständige Wahlkreise gebildet werden, wenn die Anzahl der Wähler die vorgegebene Richtzahl nicht erreicht. Im Übrigen aber ist die Bildung der Wahlkreise nicht an die Grenzen der Föderationssubjekte gebunden, sondern subjektübergreifend möglich.

Diese Regelung widerspricht dem Gleichheitsgrundsatz, versteht man ihn streng mathematisch, da Kandidaten aus den bevölkerungsarmen Subjekten weniger Stimmen für einen Sitz in der Duma benötigen als die Kandidaten aus den anderen Wahlkreisen. Das Verfassungsgericht argumentiert aber, die Garantie des gleichen Wahlrechts sei im Lichte des Prinzips des Föderalismus auszulegen. Die Notwendigkeit einer adäquaten Repräsentanz auch der dünn besiedelten Gebiete mache eine Sonderregelung erforderlich. Eine ansonsten bestehende Unterrepräsentation werde auch durch die Zusammensetzung des Föderationsrats als zweiter Kammer nicht ausgeglichen.

Voraussetzungen für die Aufstellung von Direktkandidaten

Die Kandidaten für die Direktwahl können sich selbst benennen oder durch eine Partei oder einen Wahlblock aufstellen lassen. Sie müssen sich bei der Zentralen Wahlkommission registrieren lassen. Voraussetzung dafür ist ein Unterschriftenquorum von mindestens einem Prozent der Stimmen der Wähler des jeweiligen Wahlkreises (Art. 42 WahlG) – die Einzelregelungen im neuen Gesetz von 2002 zur Überprüfung der Unterschriftenlisten sind sehr detailliert, um Missbräuche zu verhindern. Alternativ sind Sicherheitsleistungen in Höhe von 15 % der maximalen Ausgaben aus dem Wahlfonds zu hinterlegen (Art. 45 Abs. 5 iVm Art. 68 WahlG).

Einschränkung der Repräsentanz des Wählerwillens durch die 5%-Klausel

Die 5%-Klausel ist ein allgemein akzeptiertes Instrument zur Verhinderung einer Zersplitterung der Parteien im Parlament, die bei einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich zu erwarten ist. Sie soll der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und damit der Stabilisierung der Legislative dienen. Nach einer intensiven Auseinandersetzung in der Gesetzesdebatte wurde sie auch in die erste Fassung des russischen Wahlgesetzes aus dem Jahr 1995 aufgenommen. In der Russischen Föderation führte diese Regelung bei den Wahlen 1995 aber dazu, dass eine große Zahl von Parteien, die insgesamt fast die Hälfte (49,5%) der Wählerstimmen auf sich vereinigten, nicht in die Duma einziehen konnten. Dies wurde durch zwei besondere Faktoren bedingt: zum einen gab es kein historisch gewachsenes und klar strukturiertes Parteiensystem, vielmehr trat eine große Zahl neu gebildeter politischer Formationen zur Wahl an. Zum anderen galt das gesamte Territorium der Russischen Föderation als ein einziger Wahlkreis (Art. 13 WahlG).

Auch diese Regelung wurde vor dem Verfassungsgericht angegriffen, gleichermaßen aber nicht für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht argumentierte zum einen rechtsvergleichend und betonte, dass eine derartige Regelung zum Fundus von gemischten Wahlsystemen gehöre. Weder werde das Prinzip der Wahlfreiheit noch das Prinzip der proportionalen Repräsentation verletzt. Allerdings leitete das Gericht aus den „allgemein anerkannten Prinzipien der Volksherrschaft“ ab, dass die Anwendung der 5%-Sperrklausel dann unzulässig wäre, würde sie dazu führen, dass die im Parlament vertretenen Parteien insgesamt weniger als 50% der Wählerstimmen repräsentierten. Eine zweite Grenze ist nach Meinung des Verfassungsgerichts insofern zu ziehen, als mehr

als eine Partei im Parlament vertreten sein muss. Der Gesetzgeber stellt mit seiner Neuregelung diese beiden Voraussetzungen sicher (Art. 84 Abs. 3 WahlG).

Die Wahl ist nur gültig, wenn mindestens 25% der Wahlberechtigten sowohl föderationsweit als auch in den Einzelwahlkreisen zu den Urnen gehen. Angesichts des allgemein zu beobachtenden Desinteresses an den Wahlen in der Russischen Föderation kann auch diese niedrige Quote Probleme bereiten. Zur Erhöhung der Wahlbeteiligung ist es möglich, „gegen alle“ zu stimmen – eine Option, für die die Wähler in der Praxis nicht selten votieren.

Regelungen zur Finanzierung der Wahlen

Der Finanzierung der Wahlen ist ein ganzes Kapitel des Wahlgesetzes gewidmet. Bemerkenswert ist, dass die Kandidaten ihre Vermögensverhältnisse (Höhe und Quellen des Einkommens, Eigentumsverhältnisse, Bankguthaben und Wertpapiere) durch Vorlage der letzten Steuererklärung offen legen müssen.

Als Höchstsumme für die im Wahlkampffonds eines Kandidaten zusammengefassten Gelder wird der Betrag von 6 Millionen Rubel festgelegt. Parteien wird ein Betrag von 250 Millionen Rubeln zugestanden. Höchstbeträge von Spenden werden im prozentualen Verhältnis zu diesen Obergrenzen festgelegt. Inwieweit diese Regelungen die Geldflüsse im Zusammenhang mit den Wahlen beeinflussen können, ist allerdings fraglich.

Regelungen zum Einfluss der Medien auf die Wahlen

Die staatlichen und kommunalen Medien haben den registrierten Einzelkandidaten sowie den Listen der politischen Parteien und Wahlblöcke Sendezeit in Rundfunk und Fernsehen sowie in der Druckpresse kostenlos zur Verfügung zu stellen, wobei der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten ist (Art. 59 Abs. 3 WahlG). In nicht-staatlichen Medien, die mindestens ein Jahr bestehen, kann Sendezeit käuflich erworben werden. Auch hier sind allen Kandidaten die gleichen Konditionen zu gewähren. Die entsprechenden Daten sind vor den Wahlen zu veröffentlichen.

Diejenigen Parteien, die nicht gewählt werden, müssen die Kosten für die ihnen während des Wahlkampfs vom Staat kostenlos zur Verfügung gestellten Sendezeiten in Rundfunk und Fernsehen erstatten (Art. 71 Abs. 2 WahlG); die Teilnahme an der Wahl wird damit zu einem finanziellen Risiko.

Strenge Regeln wurden getroffen, um einen missbräuchlichen Einsatz der Massenmedien vor den Wahlen zu verhindern – Friktionen mit der Garantie der Mei-

nungs- und Pressefreiheit sind hier unverkennbar. Allgemein wird gefordert, dass die Informationen, die über die Massenmedien verbreitet werden, objektiv und verlässlich sein müssen und die Gleichheit der Kandidaten und Parteien nicht verletzen dürfen. Äußerst problematisch sind aber die Regelungen zur „Agitation“ im Wahlkampf im WahlG sowie auch im WahlrechtsgarantieG, mit denen versucht wird, zwischen objektiver Information und Beteiligung am Wahlkampf zu unterscheiden. Letzteres wird für eine Vielzahl gesellschaftlicher Organisationen wie etwa religiöse Vereinigungen und Wohltätigkeitsorganisationen überhaupt untersagt.

In den Massenmedien dürfen Informationen über den Wahlkampf der einzelnen Kandidaten nur zusammenhängend und „ohne Kommentare“ gegeben werden. Es erscheint schon als sehr schwierig, objektive Berichte über Wahlkampfauftritte klar von Kommentaren abzugrenzen. In der Sache aber handelt es sich um eine gravierende Einschränkung der in Art. 29 der Verfassung garantierten „Freiheit der Masseninformation“. Einschränkungen sind nach Art. 55 Abs. 3 der Verfassung durch Bundesgesetz nur in dem Maß zulässig, in dem „dies für den Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und der rechtmäßigen Interessen anderer Personen sowie für die Sicherung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit notwendig ist“.

Nun ist bei der hier vorzunehmenden Rechtsgüterabwägung in Rechnung zu stellen, dass die objektive Information der Wähler einen hohen Stellenwert hat. Allerdings ist es als grundlegende Aufgabe der Massenmedien zu erachten, Informationsvermittlung mit Kommentaren zu verbinden. Der Einzelne kann selbst entscheiden, ob er die Kommentare für sachgerecht hält oder nicht. Hier das Wort zu verbieten kommt einer unsachgemäßen Bevormundung der Wähler gleich und verhindert die Entstehung eines kritisch-offenen Dialogs über die Kandidaten und ihre Programme. Dieser aber ist essentielle Voraussetzung für Wahlen, die ihrer Funktion, der Legitimation der Ausübung staatlicher Macht im demokratischen Staat, gerecht werden.

Dennoch hat das russische Verfassungsgericht die fraglichen Regelungen in einer Entscheidung vom 30.10.2003 im Wesentlichen für verfassungsmäßig erklärt und hält es für gerechtfertigt, in den Massenmedien Kommentare nicht allgemein, aber Kommentare, die darauf abzielen, die Wähler in ihrer Entscheidung zu beeinflussen, zu verbieten und Zuwiderhandlungen zu ahnden. Diese Auslegung des Gesetzes durch das Verfassungsgericht zwingt die Medien zu einer Gratwanderung, bei der der Absturz vorprogrammiert ist: Meinungen sind erlaubt, aber nicht, wenn sie mit der

Intention geäußert werden, andere von etwas zu überzeugen. De facto reduziert das Verfassungsgericht damit die Meinungsfreiheit der Massenmedien im Wahlkampf auf „objektive“ Stellungnahmen und opfert sie einer illusionären „Informationssicherheit von Wahlen“. Dass eine derartige Grundrechtseinschränkung notwendig und verhältnismäßig ist, wird in der Entscheidung vorausgesetzt, nicht aber im Einzelnen geprüft.

Die Akribie, mit der in den umfangreichen neuen russischen Wahlgesetzen die Durchführung der Wahlen und die Rechte der Beteiligten in allen kleinsten Details geregelt werden, kann so nicht darüber hinwegtäuschen, dass mehr denn je ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Konstituierung von Macht auf der Grundlage eines freien Meinungsbildungsprozesses besteht.

Redaktion: Heiko Pleines / Hans-Henning Schröder

Über die Autorin

Angelika Nußberger ist Professorin für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Entwicklung des Verfassungsrechts der Staaten Mittel- und Osteuropas, insbesondere der Russischen Föderation.

Lesetipps

Tigran B. Beknazar, Demokratische Wahlgrundsätze und das russische Wahlsystem. Zum Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 17. November 1998, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2000, S. 803–858.

Robert G. Moser, The Impact of Parliamentary Electoral Systems in Russia, in: Archie Brown (Hg.), Contemporary Russian Politics 2001, S. 195–207.

Ist das etwa illegal?! Wahr oder falsch:

1. Der Präsident darf für Kandidaten, die er mag, keinen Wahlkampf führen.
2. Die Parteien dürfen Wähler am Wahltag nicht zur Wahlurne bringen.
3. Am Vorabend des Wahltags und am Wahltag selbst ist der Wahlkampf verboten.
4. Rechtlich gesehen ist fast jede Information über einen Kandidaten „Wahlkampf“.
5. Medien können nach zwei Fällen von „Wahlkampf“ geschlossen werden.
6. Parteien und Kandidaten dürfen zwischen dem 2. September und dem 7. November 2003 im Fernsehen keinen Wahlkampf für die Dumawahlen führen.
7. Der Präsident darf nicht Mitglied einer politischen Partei sein.

Die Antworten? Alles ist wahr. Angeblich, um die schmutzigen Wahlkampfaktiken und den Missbrauch der Staatsmacht zu eliminieren, die für die vorherigen Wahlen charakteristisch waren, verbietet ein revidiertes Gesetz über die „Rechte des Wählers“ den Medien Ansichten über die Position oder den Wahlkampf eines Kandidaten zu äußern, verlangt, dass alle Kandidaten gleichermaßen von den Medien behandelt werden, schließt viele hohe Staatsbeamte vom Wahlkampf aus (es sei denn, sie nehmen offiziell Urlaub) und beschränkt den „Vorwahlkampf“ auf einen vorgeschriebenen Zeitraum.

Eine subjektive Auslegung von „Berichterstattung“ und „Wahlkampf“ schränkt die Möglichkeiten von Journalisten für grundlegende politische Berichterstattung ein. Einige Abgeordnete, angeführt von der SPS (Union der Rechten Kräfte), haben dieses Gesetz angefochten, mit der Begründung, dass es das Recht auf freie Meinungsäußerung verletzt. Das Verfassungsgericht soll eine Entscheidung hierzu in diesem Monat [Anmerkung der Redaktion: am 30. Oktober] fällen.

Aus: Russian Election Watch, vol. 3, no.1, October 2003, Harvard University – Indiana University Bloomington, S. 2. Übersetzung aus dem Amerikanischen: Matthias Neumann.

(Anmerkung der Redaktion: das Verfassungsgericht hat am 30. Oktober sein Urteil gesprochen und – wie im Beitrag von Angelika Nußberger dargestellt – die unter 4. aufgeführte Regelung in ihrer Gültigkeit nicht wesentlich eingeschränkt.)