

Analyse

Die Novellierung von Partei- und Wahlgesetz in ihren Folgen für das russische Parteiensystem

Grigorii V. Golosov, St. Petersburg

Zusammenfassung

Zwei Gesetzesnovellen, die Ende 2004 in die Duma eingebracht wurden, führen zu gravierenden Veränderungen des politischen Systems in Russland. Das neue Parteiengesetz erschwert die Bildung neuer politischer Parteien und führt zu einer Zentralisierung der vorhandenen. Der Übergang vom gemischten zu einem Verhältniswahlrecht unterstützt diese Tendenz. Kurzfristig werden die neuen Gesetze die Rolle der Parteien stärken, und sei es auch nur, weil sie stärkere Anreize schaffen, Politiker an Parteien zu binden. Langfristig, je näher die nächsten Parlamentswahlen rücken, wird die Konstellation der Interessen der regierenden Gruppe und der Wählerpräferenzen die entscheidende Rolle spielen. Die neue Gesetzgebung ist für die regierende Gruppe nur dann von Vorteil, wenn sie 1) an der Kontrolle der Duma durch eine Partei interessiert ist und 2) sicher ist, dass die Mehrheit der Wähler für eine Partei stimmen will.

Zwei Gesetzesnovellen

Ende 2004 wurden in die russische Staatsduma zwei wichtige Gesetzesvorhaben eingebracht, die die Tätigkeit politischer Parteien und die Durchführung von Wahlen regulieren sollten. Das eine, das das seit 2001 geltende Gesetz „Über die politischen Parteien“ modifizierte, wurde von Vertretern von den drei Fraktionen „Einheit Russlands“, „Mutterland“ und LDPR vorgelegt. Duma, Föderationsrat und Präsident haben dieser Novelle inzwischen zugestimmt, so daß es bereits in Kraft ist. Der Gesetzentwurf „Über die Wahl der Abgeordneten der Duma der Russischen Föderation“, der vom Präsidenten eingebracht worden ist, ist in erster Lesung verabschiedet. Es ist nicht ausgeschlossen, dass er noch verändert wird, allerdings kann man sich kaum vorstellen, dass diese Veränderungen von Bedeutung sein werden. Wie das erste Gesetz wird es von den drei vorgenannten Fraktionen mitgetragen, die zusammen in der Duma eine überwältigende Mehrheit haben. Die einzige Fraktion, die sich gegen beide Gesetzesvorhaben aussprach, war die Kommunistische Partei, der sich einige wenige unabhängige Abgeordnete anschlossen.

Die Novellierung des Parteiengesetzes

Die hauptsächlichlichen Neuerungen, die diese Gesetze in die russische Politik einbringen werden, können wie folgt zusammengefasst werden¹: Das Parteiengesetz erhöht beträchtlich die Schwelle für Organisationen, die als politische Partei anerkannt werden wollen. Wenn eine Organisation nach der Gesetzesfassung von 2001 mindestens 10.000 Mitglieder haben musste, um als Partei anerkannt zu werden, so beträgt diese Zahl

jetzt 50.000. Darüber hinaus müssen in mindestens der Hälfte der Regionen Russlands regionale Organisationen der Partei mit jeweils mindestens 500 Mitgliedern registriert sein. Wenn eine existierende Partei diese Forderungen im Laufe des Jahres 2005 nicht erfüllt, geht sie des Parteistatus verlustig, das heißt, sie hat nicht mehr das Recht, bei Wahlen auf föderaler oder auf regionaler Ebene anzutreten. Das Parteiengesetz legt fest, dass Parteien, die ihren Status bestätigen können, staatliche Finanzhilfe erhalten werden, die bedeutend höher ist als in der Gesetzesfassung von 2001 festgelegt. Wie früher wird die Höhe der Finanzhilfe durch die Stimmen, die die Partei bei Wahlen auf der föderalen Ebene erhalten hat, festgelegt.

Die Änderung des Wahlgesetzes

Das Wahlgesetz ändert das Wahlsystem in Russland grundlegend. Bisher galt ein gemischtes Wahlsystem, das vorsah, dass die Hälfte der Dumaabgeordneten durch Verhältniswahl nach Parteilisten, die andere Hälfte in Einzelwahlkreisen mit einfacher Mehrheit bestimmt wurde. An die Stelle dieses Mischsystems tritt jetzt ein reines Verhältniswahlrecht. Das heißt, dass alle 450 Mandate unter den Parteien aufgeteilt werden, deren Listen die Sperrhürde überwinden. Diese Hürde wurde von 5% auf 7% erhöht. Parteien, die die 7%-Hürde nicht überwinden, werden zur Vergabe der Sitze nur in zwei Fällen zugelassen: wenn alle Parteien, die die 7%-Hürde überwunden haben, zusammen weniger als 60% der Stimmen erhalten haben und wenn nur eine Partei die 7%-Hürde überwindet, selbst wenn sie mehr als 60% der Stimmen erhalten hat. Im ersten Fall

¹ Wenn nicht anders vermerkt, handelt es sich im Text bei dem Parteiengesetz um die Fassung von 2004 und bei dem Wahlgesetz um die Fassung, wie sie im Dezember 2004 in erster Lesung angenommen wurde.

erhalten die Parteien Mandate in absteigender Reihenfolge bis die Summe 60% übertrifft; im zweiten Fall wird von den Parteien, die die 7%-Hürde nicht erreicht haben, nur die erfolgreichste zugelassen.

Personen, die nicht Mitglieder einer Partei sind, können in Parteilisten aufgenommen werden, allerdings darf der Anteil solcher Personen auf jeder einzelnen Liste 50% nicht übersteigen. Die Entscheidung, Parteilose auf die Liste aufzunehmen, fällen die Parteien. Wie vorher sind die Parteilisten geschlossen, das heißt, der Wähler kann nur für die Partei als Ganzes stimmen. Eine wichtige Neuerung ist, dass, im Unterschied zur früher gültigen Regelung, das Gesetz keine Wahlbündnisse (Parteiblöcke) zur Wahl zulässt. Die einzigen Organisationen, die das Recht haben, ihre Listen zur Wahl aufzustellen, sind politische Parteien, die den Kriterien des Parteiengesetzes entsprechen.

Das Ziel: Politische Zentralisierung ...

Offensichtlich verfolgen die oben beschriebenen Änderungen bestimmte politische Ziele. Das erste ist Stärkung der Stellung der Parteien auf Kosten parteiloser Politiker, die aus der politischen Arena entfernt werden sollen. Bekanntermaßen ist die Rolle der Parteien in der russischen Politik ziemlich bescheiden. Der Hauptgrund hierfür ist das präsidentiale System, in dem die Verbindung zwischen Politiker und Partei ein zweitrangiger Kanal für seinen Einfluss auf den Entscheidungsprozess ist. Natürlich wird das Wahlgesetz dies nicht beseitigen. Allerdings ist auch klar, dass die Möglichkeit, als unabhängiger Kandidat in die Duma gewählt zu werden, die Rolle der Parteien sogar dort begrenzte, wo sie per Definition ziemlich groß ist, nämlich auf Parlamentsebene. In den Jahren nach dem Zerfall der Sowjetunion ist in Russland eine Politikerklasse entstanden, die dank ihrer persönlichen Ressourcen ohne Verbindung zu Parteien Wahlerfolge erreichen konnten. Sobald sie dann in der Duma waren, traten diese Politiker oft in eine Parteifraktion ein; ihr Status in der Fraktion war aber anders als der derjenigen Abgeordneten, die ihr Mandat durch eine Parteiliste erhalten hatten. Durch ihre eigenen Ressourcen konnten sie sich bedeutende Autonomie von den Parteiführungen bewahren, was die Kontrolle der Parteien über die Gesetzgebung begrenzte. Das neue Gesetz ändert diese Lage, indem es die Möglichkeiten, die Parteidisziplin im Parlament aufrechtzuerhalten, wesentlich erweitert.

Zweitens verringert das Wahlgesetz regionale Einflüsse auf Wahlen auf der föderalen Ebene. Abgeordnete, die in Einzelwahlkreisen gewählt wurden, waren ausgesprochen abhängig sowohl von regional regierenden Gruppen als auch von den Wählern der Region mit ihren spezifischen Interessen, die nicht

immer der Parteilinie entsprachen. Lobbyarbeit für die lokalen Interessen war eine der wichtigsten Tätigkeiten dieser Abgeordneten. Das neue Gesetz erhöht die Zentralisierung des russischen politischen Lebens in bedeutendem Umfang, indem es den russischen Parteien auf föderaler Ebene praktisch ein Monopol in der politischen Arena zuweist. Die Parteien ihrerseits werden zentralisierter, da sie nicht mehr mit den lokalen regierenden Gruppen und den sie vertretenden Abgeordneten aus Einzelwahlkreisen handeln müssen.

Die Initiatoren des neuen Wahlgesetzes wollen die Rolle der Parteien im Parlament erhöhen und die Parteidisziplin und -zentralisation verstärken. Im Grunde zeigt die Praxis in der ganzen Welt, dass der Übergang zu einem Verhältniswahlrecht solche Folgen haben kann; das in Russland vorgeschlagene System mit gesamtrussischen Listen erhöht noch die Wahrscheinlichkeit, dass die neuen Gesetze diese Konsequenzen haben. Wiederum nach weltweiter Erfahrung zu urteilen, kann aber eine andere bedeutende Auswirkung des Verhältniswahlrechts sein, dass sich die Zahl der Parteien erhöht (größere politische Fragmentierung).

... und Verringerung der Zahl der Parteien

Freilich hat in Russland auch das System der einfachen Mehrheit in den Einzelwahlkreisen diese Tendenz kaum unterdrücken können, da Unabhängige in diesen Wahlkreisen die führende Rolle spielten. Es stimmt aber auch, dass sich die Unabhängigen in der Duma in der Regel den größten Fraktionen anschlossen; diese Tendenz verstärkte sich im Laufe der Geschichte des russischen Parlamentarismus immer mehr. Bei den Dumawahlen erhielt die führende Partei, „Einiges Russland (Edinaja Rossija)“, 37,6% der Stimmen und etwa die Hälfte der Mandate. Dadurch, dass sich unabhängige Abgeordnete ihrer Fraktion anschlossen, wuchs diese auf zwei Drittel aller Dumaabgeordneten an. Dies ist natürlich ein wichtiger Vorteil, die jede führende Partei bei einer Beibehaltung des gemischten Systems haben würde. Obwohl eine erhöhte Parteidisziplin und -zentralisierung allem Anschein nach hohe Priorität für die in Russland regierende Gruppe besitzt, ist der Einsatz in diesem Fall höher: Eine hohe Fragmentierung kann die politische Kontrolle über das Parlament als Ganzes in Frage stellen.

Daraus ergibt sich die dritte Priorität, die sich eindeutig aus dem Inhalt der Reform ergibt: die Verringerung der Anzahl politischer Parteien in der politischen Arena. Es ist offenbar, dass gerade dies das Ziel des Parteiengesetzes ist, da 50.000 Mitglieder für Russland mit seiner atomisierten Gesellschaft und fast völligem Fehlen von Bürgeraktivität eine hohe Messlatte

ist. Aber auch das Wahlgesetz enthält Bestimmungen, die auf die Elimination der kleinen Parteien zielen. Dies sind vor allem die Erhöhung des Mindestanteils der Stimmen, die nötig sind, um im Parlament vertreten zu sein, auf 7% und das Verbot, Wahlbündnisse zu bilden. Es ist offensichtlich, dass viele kleine Parteien Erfolg in föderalen Wahlen nur als Teil von Wahlbündnissen hatten.

Wird die Fragmentierung wirklich beseitigt?

Die Frage ist, ob die gesetzlichen Neuerungen ein effektives Mittel im Kampf gegen die Fragmentierung sind. Gegenwärtig sind in Russland 42 politische Parteien registriert. Wahrscheinlich werden die meisten von ihnen tatsächlich 2006 von der Bühne verschwinden. Allerdings lassen mich meine Beobachtungen bei Regionalwahlen vermuten, dass mit ziemlich hoher Wahrscheinlichkeit trotzdem 15 übrig bleiben werden. In anderen Worten bleiben alle nur irgendwie relevanten Parteien, die an den Wahlen 2003 teilgenommen haben, in der politischen Arena, und es kommen wahrscheinlich einige dazu. Dies bedeutet, dass, bei gleich bleibenden Wählerpräferenzen, die tatsächliche Fragmentierung der Parteien nicht weniger wird, sind doch die Träger dieser Fragmentierung nicht die Mikroparteien, die weniger als ein Prozent der Stimmen erhalten (und die wahrscheinlich verschwinden werden), sondern diejenigen kleinen Parteien, die einige Prozent erreichen, wie z.B. die Agrarpartei Russlands, die Partei der Pensionäre oder die Partei des Lebens. Es kann angenommen werden, dass solche Organisationen die Anforderungen des Parteiengesetzes erfüllen können.

Es gibt also keinen Grund zu der Annahme, dass das Problem der Fragmentierung durch eine mechanische Anwendung des Parteiengesetzes gelöst werden kann. Letzten Endes geben die Präferenzen der Wähler den Ausschlag. Diese zeigten aber im Jahre 2004, sowohl nach Meinungsumfragen als nach regionalen Wahlergebnissen zu schließen, keine Tendenz zu einem

weniger fragmentierten Abstimmverhalten. „Einiges Russland (Edinaja Rossija)“, wie auch die mittleren Parteien KPRF, LDPR und „Mutterland (Rodina)“, zogen bestenfalls mit den Ergebnissen, die sie bei den Wahlen 2003 erhalten hatten, gleich. Bei einigen Regionalwahlen waren die Agrarpartei, die Partei der Rentner und die Union der Rechten Kräfte erfolgreich. Die Fragmentierung nimmt also zu.

Konsequenzen des neuen Wahlsystems

Im Lichte dieser Tendenzen sollten die potentiellen Auswirkungen der neuen Gesetzgebung in kurz- und langfristige unterteilt werden. Kurzfristig werden die neuen Gesetze die Rolle der Parteien stärken, und sei es auch nur, weil sie stärkere Anreize schaffen, Politiker an Parteien zu binden. Die Eliminierung der Mikroparteien wird indirekt auch hierzu beitragen. Langfristig, je näher die nächsten Parlamentswahlen rücken, wird die Konstellation der Interessen der regierenden Gruppe und der Wählerpräferenzen die entscheidende Rolle spielen. Die neue Gesetzgebung ist für die regierende Gruppe nur dann von Vorteil, wenn sie 1) an der Kontrolle der Duma durch eine Partei interessiert ist und 2) sicher ist, dass die Mehrheit der Wähler für eine Partei stimmen will. Wenn die zweite Bedingung nicht erfüllt wird, werden die neuen Gesetze nur dann einen Vorteil bieten, wenn die regierende Gruppe bewusst danach strebt, einer führenden Partei die Kontrolle über die Duma im Ganzen zu verweigern. Dies wäre nur im Falle einer für die heutige russische Regierung äußerst negativen Wendung der Ereignisse im Lande möglich. Wenn es nicht dazu kommt, aber „Einiges Russland“ (oder eine andere von der Regierung kontrollierte Partei) keine Mehrheit erringen kann, würde ich vermuten, dass das Wahlgesetz für die restliche Zeit bis 2007 unter dem einen oder anderen Vorwand geändert wird. Dafür reicht eine einfache Mehrheit in der Duma aus.

*Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann
Redaktion: Hans-Henning Schröder*

Über den Autor

Grigorij V. Golosov ist Politologe und Professor an der „European University“ in St. Petersburg.

Lesetipps

Die im Text erwähnten Gesetze finden sich auf Russisch unter folgenden Webadressen:

Federal'nyj Zakon: O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Proekt (Proekt Nr. 118923-4) <http://asozd.duma.gov.ru/intranet/kom03.nsf/1/CDDF827302C230EBC3256F8C0035FB29?OpenDocument>

Federal'nyj Zakon ot 20.12.2004 N 168-FZ: „O vnesenii izmenenij v Federal'nyj Zakon „O polititscheskich partijach““ (prinjat GD FS RF 03.12.2004) <http://www.rg.ru/printable/2004/12/24/partii.html>