

Der Streit um das russische Parlamentswahlgesetz

Schneider, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, E. (1995). *Der Streit um das russische Parlamentswahlgesetz*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 59/1995). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-45810>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Der Streit um das russische Parlamentswahlgesetz

Zusammenfassung

Der Streit um die Neuwahl der Staatsduma begann bereits 1994. Nachdem eine Verschiebung der Wahl nicht durchzusetzen war, wurde versucht, das Wahlverfahren zu erschweren. Über das Wahlgesetz wurde zwischen dem Präsidenten auf der einen Seite und der Staatsduma sowie dem Föderationsrat auf der anderen Seite - aber auch zuweilen zwischen den beiden Parlamentskammern - sieben Monate lang gestritten. Das Staatsdumawahlgesetz vom 21. Juni 1995 enthält als neue Elemente ein Kapitel über die Wählervereinigungen/Wahlblöcke sowie Bestimmungen über die Nominierung der Kandidaten in geheimer Abstimmung. Es verschärft die Artikel über die für die Registrierung der Kandidaten/Listen zu sammelnden Unterschriften und regelt die Wahlkampffinanzierung präziser.

Der Streit um die Neuwahl der Staatsduma - die erste Legislaturperiode der Staatsduma endet am 12. Dezember 1995 - begann bereits im Frühjahr 1994. So schlug der ehemalige Erste Stellvertretende Regierungschef unter Jelzin, Gennadij Burbulis, in einem Fernseh-Interview im Mai 1994 in München vor, die Amtszeit der Staatsduma und des Präsidenten jeweils um zwei Jahre zu verlängern. Er begründete seinen Vorschlag, die Parlamentswahlen erst 1997 und die Präsidentenwahlen erst 1998 stattfinden zu lassen, damit, daß die Amtszeit der ersten Staatsduma von zwei Jahren zu kurz sei und daß Rußland in der schwierigen Übergangphase eine gewisse Kontinuität benötige. Einige Wochen später äußerte sich der Jelzin nahestehende Vorsitzende des Föderationsrats, Wladimir Schumejko, in ähnlicher Weise.

Der Vorschlag auf Verschiebung der Staatsdumawahlen stieß bei denjenigen Parteien, die sich Stimmen-

gewinne erhofften, auf Widerstand, also bei der Liberal-demokratischen Partei Rußlands Wladimir Schirinowskijs, der Kommunistischen Partei der Russischen Föderation von Gennadij Sjuganow und der Agrarpartei Rußlands unter Michail Lapschin. Nachdem eine Verschiebung der Wahl nicht durchzusetzen war, wurde versucht, das Wahlverfahren zu erschweren, indem über das Wahlgesetz gestritten wurde. 1993 konnte es keinen Streit über das Wahlgesetz zwischen Präsident und Parlament geben, weil Jelzin das Parlament in Form des Volksdeputiertenkongresses am 21. September 1993 per Dekret¹ aufgelöst hatte. Die Regelung der von ihm angesetzten Wahl eines neuen Parlaments formulierte Jelzin als Verordnung (položenie).²

Der Streit um das Staatsdumawahlgesetz

Die Behandlung des neuen Staatsdumawahlgesetzes dauerte insgesamt sieben Monate: vom 23. November 1994 (1. Lesung in der Staatsduma) bis zum 21. Juni 1995 (Unterzeichnung durch den Präsidenten).³ Diese lange Behandlungszeit des neuen Gesetzes kam wegen des Pokers um den Gesetzestext zwischen Staatsduma, Föderationsrat und Präsident zustande. Ein von der Staatsduma verabschiedetes föderales Gesetz braucht die Zustimmung des Föderationsrats. Falls ein föderales Gesetz vom Föderationsrat abgelehnt wird, können beide Kammern einen Schlichtungsausschuß bilden, um die entstandenen Unstimmigkeiten zu überwinden. Dann muß das Gesetz erneut von der Staatsduma behandelt werden. Ist die Staatsduma mit dem Beschluß des Föderationsrats nicht einverstanden, gilt das föderale Gesetz als angenommen, wenn bei der erneuten Abstimmung mindestens zwei Drittel aller Abgeordneten der Staatsduma für dieses Gesetz stimmen (Art. 105, Abs. 4 u. 5 der Verfassung). Anschließend muß der Präsident das Gesetz unterschreiben. Wenn der Präsident seine Unterschrift verweigert, können Staatsduma und Föderationsrat mit mindestens zwei Dritteln der Gesamtzahl der Stimmen ihrer Abgeordneten das Veto des Präsidenten überstimmen (Art. 107, Abs. 3).

Die "Front" verlief meist - aber nicht immer - zwischen der Staatsduma auf der einen und dem Präsidenten auf der anderen Seite. Es gab auch schon mal einen "Frontlinienverlauf" zwischen der Staatsduma auf der einen und dem Föderationsrat auf der anderen Seite, so daß ein Schlichtungsausschuß gebildet werden mußte. Am 23. Mai 1995 fehlten nur wenige Stimmen an der Zweidrittelmehrheit, die erforderlich ist, um das Veto des Präsidenten zu überstimmen. Daraufhin wurde ein neuer dreiseitiger Schlichtungsausschuß gebildet, dem Vertreter des Präsidenten, der Staatsduma und des Föderationsrats angehörten, in dem dann doch eine Einigung erzielt wurde.

Man kann sich angesichts dieses Gesetzepokers des Eindrucks nicht erwehren, daß der Präsident die Absicht verfolgte, die Parlamentswahl am 17. Dezember 1995 nicht zustande kommen zu lassen und sie mit der Präsidentschaftswahl am 16. Juni 1996 zusammenzulegen.

Worum ging es inhaltlich bei diesem Poker? Grundlage des Wahlgesetzes war ein Entwurf des Präsidenten, der vom federführenden Staatsdumakomitee für Gesetzgebung und Rechtsreform geändert wurde. Die Reformfraktion JABLOKO unter Grigorij Jawlinskij hatte einen zweiten Gesetzentwurf vorgelegt, der aber keinerlei Chance hatte, weil er ein Supergesetz schaffen wollte, das die Wahl zur Staatsduma, die Formierung des Föderationsrats, die Wahl des Präsidenten und die Referendumsfrage in einem Text regeln wollte.

Im Streit zwischen Präsident und Föderationsrat auf der einen und der Staatsduma auf der anderen Seite ging es *erstens* um den Anteil der Parteimandate, die der Präsident auf ein Drittel der zu vergebenden 450 Mandate, also auf 150 reduzieren möchte. Diese Position wurde damit begründet, daß die Opposition 1993 ihre großen Wahlerfolge bei der Listenwahl erreichen konnte. Ferner würden die Bundeslisten von den Bundespolitikern belegt, so daß die Regionalpolitiker keine Aussicht hätten, in das Parlament gewählt zu werden. So haben 1993 10 Mio. Moskauer 60 Prozent der Abgeordneten gewählt und die

¹ Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Russkoj Federacii, 29, 1993, Pos. 3597.

² Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Russkoj Federacii, 41, 1993, Pos. 3907.

³ Senkin, Sergej, Vybor v Gosudarstvennuju Dumu: Dolgij put' k zakonu, in: Rossijskaja Federacija, 13, 1995, S. 12-15.

übrigen 140 Mio. nur 40 Prozent.¹

Ursprünglich war Jelzin auch dagegen - und dies war der *zweite* Streitpunkt -, daß sich Direktkandidaten auf Bundeslisten absichern können. Die *dritte* Korrektur des Gesetzgebungskomitees bestand in der Ablehnung der Formulierung des Präsidenten, die die acht Parteien und Gruppierungen sowie deren Direktkandidaten vom Sammeln der entsprechenden Unterschriften befreit hätte, die bei der Staatsdumawahl 1993 mehr als fünf Prozent der Stimmen bei der Listenwahl bekommen hatten.

Der *vierte* Streitpunkt betraf die Kandidatur von Mitgliedern der Exekutive bei der Wahl. Soll die Übergangsbestimmung der neuen Verfassung (Nr. 9.) auch für die neue Legislaturperiode gelten, daß Regierungsmitglieder gleichzeitig Abgeordnete sein dürfen? Wenn es schon nicht vermieden werden kann, daß Regierungsbeamte erneut für das Parlament kandidieren, so sollen sie im Wahlkampf wenigstens ihr Regierungsamt ruhen lassen. Als sich dieses Verlangen als undurchführbar erwies, wurde vorgeschlagen, wenigstens die administrative Funktion nicht für Wahlkampfzwecke einzusetzen.

Fünftens versuchte der Präsident vergeblich, die Sperrklausel von fünf auf sieben Prozent anzuheben. *Sechstens* wollte der Präsident - immer im Sinne vom Errichten neuer Hürden - die Mindestwahlbeteiligung auf 50 Prozent verdoppeln, um sicherzugehen, daß nur diejenigen Direktkandidaten in das Parlament einziehen, die eine echte Mehrheit ihrer Wähler hinter sich haben. Und schließlich wurde *siebtens* darüber gestritten, ob auf dem Stimmzettel die Abstimmungsalternative "Gegen alle Kandidaten" gestrichen werden soll.

Der Streit um das Föderationsratsbildungsgesetz

Beim Föderationsrat stellt sich die Wahlfrage grundsätzlich: Der Föderationsrat besteht laut Verfassung aus je einem Vertreter von Exekutive und Legislative jedes Föderationssubjekts (Art. 95, Abs. 2). Laut der Übergangsbestimmung der neuen Verfassung wurden die Mitglieder des ersten Föderationsrats 1993 gewählt (Schluß- und Übergangsbestimmungen Nr. 7). Über die Bildung des Föderationsrats wurden in der Staatsduma sechs Gesetzentwürfe eingebracht. Die Mehrheit fand am 5. Juli 1995 derjenige Entwurf, nach dem die Kandidaten für den Föderationsrat von den exekutiven und legislativen Machtorganen eines jeden Föderationssubjekts nominiert und vom Volk gewählt werden. Ferner wurde von den Abgeordneten für den Föderationsrat eine vierjährige Amtszeit beschlossen, die die Verfassung nur für die Staatsduma vorsieht.² Jelzin legte unter Berufung auf obigen Verfassungsartikel sein Veto gegen dieses Gesetz ein.³

Das Verfassungsgericht hat noch nicht über die Anfrage der Staatsduma entschieden, ob der Gesetzesvorschlag des Präsidenten über die Bildung des Föderationsrats verfassungsgemäß ist. Inzwischen wurde eine Kommission aus Vertretern des Präsidenten und der Staatsduma gebildet, die einen Kompromiß finden soll. Fünf Kompromisse sind bereits entwickelt worden. Wenn die Duma am 4. Oktober 1995 ihre letzte Sitzungsperiode beginnt, werden diese Vorschläge diskutiert werden.⁴

Inhalt des Staatsdumawahlgesetzes

Das Gesetz über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma vom 21. Juni 1995⁵ enthält folgende Kapitel:

- Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-10),
- Kapitel 2: Wahlkreise und Wahlbezirke (Art. 11 und 12),

¹ Ogonëk, 32 (August), 1995, S. 23.

² Stimme Rußlands, 5.7.1995.

³ Brief Jelzins an den Vorsitzenden der Staatsduma, Iwan Rybkin (ITAR-TASS russ. 12.8.1995).

⁴ OMRI Daily Digest, 29.8.1995.

⁵ Federal'nyj zakon o vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja gazeta, 28.6.1995.

- Kapitel 3: Wählerverzeichnisse (Art. 13-15),
- Kapitel 4: Wahlkommissionen (Art. 16-31),
- Kapitel 5: Wählervereinigungen (Art. 32-35),
- Kapitel 6: Aufstellung und Registrierung der Kandidaten (Art. 36-42),
- Kapitel 7: Status der Kandidaten (Art. 43 und 44),
- Kapitel 8: Wahlkampf (Art. 45-50),
- Kapitel 9: Finanzierung der Wahlen (Art. 51-55),
- Kapitel 10: Abstimmung und Feststellung der Wahlergebnisse (Art. 56-66),
- Kapitel 11: Ersetzung vakanter Abgeordnetenmandate (Art. 67 und 68),
- Kapitel 12: Verantwortlichkeit bei Wahlrechtsverletzungen (Art. 69),
- Kapitel 13: Methode der proportionalen Aufteilung der Abgeordnetenmandate (Art. 70),
- Kapitel 14: Schluß- und Übergangsbestimmungen (Art. 71 und 72).

Das erste Staatsdumawahlgesetz der Russischen Föderation bestätigt eine Reihe von Regelungen der Wahlverordnung von 1993. Es enthält aber auch eine Reihe von neuen Bestimmungen. Im folgenden werden die wichtigsten Bestimmungen aufgeführt, wobei die rein technischen Vorschriften nicht erwähnt werden.

Unverändert gebliebene Bestimmungen

Zu den nicht geänderten Bestimmungen - wenn nicht dem Wortlaut, dann dem Inhalt nach - gehören:

- allgemeines, gleiches und geheimes Wahlrecht (Art. 1),
- das aktive Wahlrecht ab dem 18. und das passive ab dem 21. Lebensjahr (Art. 3).
- Gewählt werden nach dem Mehrheitsprinzip 225 Abgeordnete in Ein-Mann-Wahlkreisen (wobei sich die Größe eines Wahlkreises aus der Bevölkerungszahl ergibt, dividiert durch 225) und 225 Abgeordnete nach dem Proportionalprinzip durch Bundeslisten (Art. 5).
- Die Mindestwahlbeteiligung beträgt 25 Prozent der Wahlberechtigten (Art. 61 und 62).
- Die Sperrklausel liegt bei fünf Prozent (Art. 62).
- Auf dem Wahlzettel verbleibt die Wahlmöglichkeit "Gegen alle Kandidaten" (Art. 57), um zu verhindern, daß diejenigen Wähler, die gegen alle Kandidaten sind, den Wahlzettel ungültig machen.
- Das Recht, Kandidaten aufzustellen, haben unmittelbar die Wähler sowie die Wählervereinigungen/ Wahlblöcke (Art. 6).
- Die Wählervereinigungen/Wahlblöcke haben das Recht, Kandidaten sowohl in den Einzelwahlkreisen als auch auf ihren Bundeslisten aufzustellen, die nicht zu ihren Mitgliedern zählen (Art. 36 und 37).
- Die Bundeslisten sowie die Kandidaturen in den Einzelwahlkreisen müssen bis zum 55. Tag vor der Wahl, also bis zum 23. Oktober 1995, unter Vorlage der erforderlichen Unterschriften (siehe unten) registriert sein (Art. 42).
- Vom Tag der Registrierung bis zur Bekanntgabe der Wahlergebnisse kann sich der Kandidat von seiner Berufstätigkeit freistellen lassen. Er erhält dann von der Wahlkommission eine finanzielle Kompensation bis zum 10fachen des Mindestlohns (Art. 44).
- Die Kandidaten haben im staatlichen Fernsehen und Rundfunk das Recht auf kostenlose Wahlkampfsendungen zu gleichen Bedingungen (Art. 47).

Neue Bestimmungen

Zum *ersten* Mal enthält ein russisches Wahlgesetz ein Kapitel über Wählervereinigungen. Wählerverei-

nigungen sind allrussische gesellschaftliche Organisationen, die entsprechend den föderalen Gesetzen ordnungsgemäß gebildet wurden und deren Statut die Teilnahme an Wahlen vorsieht. Sie dürfen nicht später als sechs Monate vor Bekanntgabe des offiziellen Wahltermins vom Justizministerium registriert werden (Art. 32). Da die offizielle Bekanntgabe des Wahltermins 17. Dezember 1995 (das Wahlgesetz setzt in Artikel 4 den Wahltermin auf den ersten Sonntag nach dem Ende der Legislaturperiode fest) durch Jelzin am 14. Juli 1995 erfolgte¹ (das Wahlgesetz verlangt in Artikel 4 diese Bekanntgabe spätestens vier Monate vor dem Wahltermin), würde die Anwendung dieser Vorschrift bedeuten, daß nur diejenigen Wählervereinigungen/Wahlblöcke an der Wahl teilnehmen können, die vor dem 14. Januar 1995 registriert wurden. Davon wären vor allem die beiden neuen Wahlblöcke von Regierungschef Wiktor Tschernomyrdin und vom Staatsdumavorsitzenden Iwan Rybkin betroffen. Deshalb wurde in Artikel 71 eine Übergangsbestimmung eingebaut, die besagt, daß an der Wahl der zweiten Staatsduma auch diejenigen Wählervereinigungen/Wahlblöcke teilnehmen können, die nicht später als sechs Monate vor dem Wahltermin registriert worden sind, also bis zum 17. Juni 1995. Um einen Wählerblock bilden zu können, müssen sich mindestens zwei Wählervereinigungen zusammenschließen.

Zweitens darf die Kandidatenaufstellung auf den Verammlungen der Wählervereinigungen/Wahlblöcke nicht mehr durch Handaufheben durchgeführt werden, sondern sie muß durch geheime Abstimmung erfolgen (Art. 36). Ein Kandidat kann gleichzeitig sowohl auf der Bundesliste einer Wählervereinigung als auch in einem Einzelwahlkreis kandidieren (Art. 37). Auf der Bundesliste einer Wählervereinigung dürfen allerdings nicht mehr als 12 Kandidaten aus Moskau an der Spitze stehen, um ein Übergewicht des Zentrums zu vermeiden. Außerdem können nicht mehr als 270 Kandidaten pro Liste aufgestellt werden (Art. 37).

Das neue Wahlgesetz schreibt *drittens* vor, daß die Wählervereinigungen/Wahlblöcke, die einen Kandidaten in einem Einzelwahlkreis aufstellen, für dessen Registrierung ebenfalls Unterschriften sammeln müssen, und zwar von mindestens einem Prozent der Wähler des Wahlkreises. Die Verordnung von 1993 verlangte dies nicht von den Wählervereinigungen/Wahlblöcken, sondern nur von den Einzelkandidaten, die nicht von einer Wählervereinigung aufgestellt worden waren und die es ohnehin schwerer hatten (Art 39). Verschärft wurden auch die Bedingungen für die Registrierung der Bundeslisten einer Wählervereinigung. 100.000 Unterschriften - davon nicht mehr als 15 Prozent in einem Föderationssubjekt - reichen nun nicht mehr aus. Erforderlich sind jetzt 200.000 Unterschriften, wobei nicht mehr als nur noch sieben Prozent aus einem Föderationssubjekt stammen dürfen. Allerdings werden diejenigen Unterschriften auf die 200.000 angerechnet, die die Wählervereinigung/Wahlblöcke zur Registrierung ihrer Kandidaten in den Einzelwahlkreisen gesammelt hat (Art. 39).

Um eine Chancenungleichheit hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der Kandidaten möglichst zu vermeiden, schreibt das Wahlgesetz *viertens* die Bildung eines Wahlkampffonds vor, definiert dessen Quellen und bestimmt dessen finanzielle Obergrenze. Der Wahlkampffonds wird gebildet aus:

- Mitteln der Wahlkommissionen,
- privaten Mitteln des Kandidaten (nicht mehr als das 1.000fache des Mindestlohns),
- Mitteln, die die Wählervereinigung dem Kandidaten zur Verfügung stellt (nicht mehr als das 1.500fache des Mindestlohns),
- eigenen Mitteln der Wählervereinigung (nicht mehr als das 100.000fache des Mindestlohns) sowie
- Spenden von Einzelpersonen (nicht mehr als das 20fache des Mindestlohns für den Fonds eines Kandidaten und nicht mehr als das 30fache für den Fonds einer Wählervereinigung) und von juristischen Personen (die entsprechenden Obergrenzen liegen bei dem 200fache bzw. 2.000fachen des Mindestlohns) (Art. 52).

Verboten sind Spenden:

¹ Rossijskaja gazeta, 18.7.1995.

- aus dem Ausland, unabhängig davon, ob von juristischen oder physischen Personen,
- von Joint Ventures mit mehr als 30 Prozent Auslandskapitalbeteiligung,
- von internationalen Organisationen und Bewegungen,

- von Organen der örtlichen Selbstverwaltung, von Staats- und Kommunalbetrieben sowie von Einrichtungen und Organisationen der Russischen Föderation,
- von militärischen Einrichtungen sowie
- von Wohlfahrts- und religiösen Organisationen (Art. 52).

Anonyme Spenden gehen an den Staat. Auch wenn die Verwendung anderer Finanzmittel dem Kandidaten verboten ist, können die Vorschriften durch die Annahme von Sachspenden und im Falle ausländischer Unterstützung durch das "Zwischenschalten" von russischen Stroh Männern unterlaufen werden.

Die Entnahmen des Kandidaten aus dem Fonds dürfen nicht das 10.000fache und die Entnahmen der Wählervereinigungen/Wahlblöcke aus dem Fonds nicht das 250.000fache des Mindestlohns übersteigen (Art. 52). Der Mindestlohn wurde am 1. Mai 1995 auf 43.700 Rubel erhöht.¹ Wenn ein Kurs von ca. 3.000 Rubel für 1 DM zugrundegelegt wird, beträgt der Mindestlohn 14,57 DM, also rund 15,-- DM. Ein Kandidat darf demnach für seinen Wahlkampf nicht mehr als 150.000,-- DM und eine Wählervereinigung nicht mehr als 3,75 Mio. DM aus dem Wahlkampffonds entnehmen. Die Verwendung anderer Finanzmittel als derjenigen aus dem Wahlkampffonds ist sowohl den Kandidaten als auch den Wählervereinigungen/Wahlblöcken verboten (Art. 52).

*

Die Bestimmungen des neues Wahlgesetzes sind umfassender und präziser als die der Wahlverordnung von 1993. Jetzt bleibt nur noch zu hoffen, daß sie auch eingehalten werden. Wer allerdings nach Wegen sucht, sie zu unterlaufen oder vorhandene Lücken zu seinem Vorteil auszunutzen, wird dafür Möglichkeiten finden.

Eberhard Schneider

¹ Rinck, Sabine, Lebensstandard, Existenzminimum, Einkommensentwicklung. Zur Statistik der sozialen Entwicklung in Rußland. Aktuelle Analysen des BIOst, 44, 1995, S. 4.