

Das neue russische Dumawahlgesetz

Schneider, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, E. (1999). *Das neue russische Dumawahlgesetz*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 43/1999). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48180>

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.



Aktuelle Analysen *Wahlen in Rußland
1999/2*

Nr. 43/1999

18. Oktober 1999

Das neue russische Dumawahlgesetz

Zusammenfassung

Am 24. Juni 1999 trat ein neues Gesetz für die Wahl zur russischen Staatsduma am 19. Dezember 1999 in Kraft. Dieses umfangreiche Wahlgesetz enthält eine Reihe neuer wichtiger Regelungen: die Verdopplung der vorherigen Registrierungsfrist der Wählervereinigungen (Parteien, politische Bewegungen, Blöcke), die an der Wahl teilnehmen wollen, auf ein Jahr vor dem Wahltag, Offenlegung der Vorstrafen von Kandidaten, Einführung der Alternative, daß für die Registrierung eines Kandidaten oder einer Wählervereinigung statt einer Unterschriftenliste eine Wahlsicherheitssumme hinterlegt werden kann, ausführliche Fixierung der Rechte der ausländischer Wahlbeobachter, Offenlegung der Vermögensverhältnisse der Kandidaten, bei der Listenwahl Absenkung der Fünf-Prozent-Hürde bei bestimmten Wahlausgängen.

Am 19. Dezember 1999 findet in Rußland die Wahl zur Staatsduma statt. Zu diesem Zweck wurde ein neues Wahlgesetz verabschiedet, um das es ein intensives Tauziehen gab. Es wurde zweimal vom Föderationsrat und einmal vom Präsidenten mit der Begründung abgelehnt, Wahlen nach Parteilisten seien undemokratisch.¹ Der Hintergrund dafür ist die Tatsache, daß aufgrund des zersplitterten russischen Parteienwesens bei der Staatsdumawahl 1995 43 Parteien, politische Bewegungen bzw. Wahlblöcke antraten, von denen nur vier die Fünf-Prozent-Hürde überspringen konnten, die zusammen 50,50 Prozent der Stimmen erhielten. Das bedeutete, daß 49,50 Prozent aller Parteienvoten keine Widerspiegelung in der Staatsduma fanden.² Schließlich nahmen der Föderationsrat und der Präsident ihre Einwände zurück, so daß das neue Wahlgesetz verabschiedet wurde und am 24. Juni 1999 in Kraft³ treten konnte.

Das neue Wahlgesetz ist umfangreicher und präziser als das bisherige Wahlgesetz vom 21. Juni 1995⁴ und enthält nun 94 statt bisher 72 Paragraphen. Im folgenden wird das neue Wahlgesetz unter zwei

¹ Boris Krotkow, Die Bösen müssen draußen bleiben, in: Moskauer Deutsche Zeitung, Nr. 7, Juli 1999, S. 2.

² Vgl. zur Staatsdumawahl 1995: Eberhard Schneider, Die russische Staatsdumawahl 1995. Berichte des BIOst Nr. 20-1996.

³ Federal'nyj zakon "O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobran'ija Rossijskoj Federacii", in: Rossijskaja gazeta, 1.7.1999.

⁴ Federal'nyj zakon "O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobran'ija Rossijskoj Federacii", in: Rossijskaja gazeta, 28.6.1995.

Gesichtspunkten vorgestellt: Welche wichtigen Elemente des bisherigen Wahlgesetzes erhalten blieben und welche wesentlich neuen Bestimmungen bzw. Präzisierungen eingeführt wurden.

Unverändert gebliebene Bestimmungen

Folgende wichtige Bestimmungen blieben inhaltlich unverändert:

- allgemeines, gleiches und geheimes Wahlrecht (Art. 1),
- das aktive Wahlrecht ab dem 18. und das passive ab dem 21. Lebensjahr (Art. 4).
- Gewählt werden die 450 Abgeordneten der Staatsduma: 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 Listen (Art. 3). Nach Auskunft des von Präsident Boris Jelzin am 24. März 1999 ernannten neuen Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission, Aleksandr Weschnjakow, von Ende Juni 1999 werden sich die Wahlkreise in einigen Regionen wie z.B. in der Republik Dagestan und im Kraj Krasnodar vergrößern und in anderen Teilen des Landes verkleinern wie z.B. in den Gebieten Murmansk und Tschita.⁵ Der Grund dafür dürften Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung in diesen Landesteilen sein. Abweichungen von der durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten dürfen nach dem "Föderalen Gesetz über die grundlegenden Garantien der Rechte der Wähler und des Rechts auf Teilnahme am Referendum der Bürger der Rußländischen Föderation" (Art. 19, Abs. 3) bis zu 10 Prozent gehen, in abgelegenen Gebieten bis zu 15 Prozent.⁶
- Das Recht, Kandidaten aufzustellen, haben unmittelbar die Wähler sowie die Wählervereinigungen (Parteien, politische Bewegungen, Wahlblöcke) unter geheimer Abstimmung (Art. 6; Art. 38, Abs. 1; Art. 39, Abs. 1).
- Die Wählervereinigungen/Wahlblöcke haben das Recht, denselben Kandidaten sowohl in einem Einzelwahlkreis als auch auf einer Liste aufzustellen (Art. 39, Abs. 9).
- Die Wählervereinigungen/Wahlblöcke haben das Recht, Kandidaten, die nicht zu ihren Mitgliedern zählen, sowohl in den Einzelwahlkreisen als auch auf ihren Listen aufzustellen (Art. 38, Abs. 11, und Art. 39, Abs. 6).
- Auf der föderalen Liste einer Wählervereinigung dürfen nicht mehr als 270 Kandidaten stehen (Art. 39, Abs. 10).
- Für die Registrierung eines von den Wählern direkt aufgestellten Kandidaten müssen die Unterschriften der Wähler von einem Prozent der Gesamtzahl der Wähler des betreffenden Wahlkreises gesammelt werden (Art. 42, Abs. 2).
- Für die Registrierung eines von einer Wählervereinigung direkt aufgestellten Kandidaten müssen ebenfalls die Unterschriften der Wähler von einem Prozent der Gesamtzahl der Wähler des betreffenden Wahlkreises gesammelt werden (Art. 42, Abs. 2).
- 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. 48, Abs. 1).
- Die Kandidaten haben im staatlichen Fernsehen und Rundfunk das Recht auf kostenlose Wahlkampfsendungen zu gleichen Bedingungen (Art. 55, Abs. 1). Diejenigen Kandidaten oder Wählervereinigungen, die es nicht schaffen, in die Staatsduma einziehen zu können, müssen

⁵ Rossijskaja gazeta, 10.7.1999.

⁶ Federal'nyj zakon "Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav i prava na učastie v referendume graždan Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonatel'stva Rossijskoj Federacii, 1997, No. 38, Pos. 4339. In der geänderten Fassung vom 30.3.1999, in: Rossijskaja gazeta, 6.4.1999 (elektronische Fassung).

die nicht geringen Kosten für die ihnen während des Wahlkampfs vom Staat kostenlos zur Verfügung gestellten Sendezeiten in Fernsehen und Rundfunk nach der Wahl dem Staat erstatten. Auch aus diesem Grund sind viele von ihnen an der Bildung von Wahlbündnissen oder Wahlblöcken mit finanziell potenten Partnern interessiert.⁷

- Um eine Chancenungleichheit hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der Kandidaten möglichst zu vermeiden, schreibt das Wahlgesetz die Bildung eines Wahlkampffonds vor, definiert dessen Quellen und bestimmt die finanziellen Obergrenzen einiger seiner Zuflüsse, die jeweils in einem Mehrfachen des Mindestlohns ausgedrückt werden. Außer aus Mitteln der Wahlkommission, die alle Kandidaten in gleichem Maße erhalten, kann der Kandidat seinem Wahlkampffonds eigene Mittel bis zum 1.000fachen des Mindestlohns zuführen (Art. 62, Abs. 2a). Dem Wahlkampffonds einer Wählervereinigung dürfen eigene Mittel bis zum 100.000fachen des Mindestlohns zugeführt werden (Art. 62, Abs. 4a).
- Nach wie vor ist es verboten, bestimmte Spenden anzunehmen: aus dem Ausland, ganz gleich 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, von Einrichtungen und Organisationen der Russischen Föderation; von militärischen Einrichtungen; von Wohlfahrts- und religiösen Organisationen sowie von anonymen Spendern (Art. 62, Abs. 6).
- Die Verwendung anderer Finanzmittel als derjenigen aus dem Wahlkampffonds ist sowohl den Kandidaten als auch den Wählervereinigungen/Wahlblöcken verboten (Art. 62, Abs. 8).
- Der Kandidat darf nicht mehr als das 10.000fache, die Wählervereinigungen/Wahlblöcke nicht mehr als das 250.000fache aus dem Fonds entnehmen (Art. 62, Abs. 3 und 5).
- Auf dem Wahlzettel verbleibt die Wahlmöglichkeit "Gegen alle Kandidaten" (Art. 71, Abs. 4) zu stimmen. Damit soll verhindert werden, daß diejenigen Wähler, die gegen alle Kandidaten sind, den Wahlzettel ungültig machen. Vielleicht soll auch verhindert werden, daß diejenigen Wähler, die gegen alle Kandidaten sind, nicht zur Wahl gehen, denn es muß ja die Mindestwahlbeteiligung von 25 Prozent erreicht werden, damit die Wahl rechtlich gültig ist.
- Damit die Wahl in Direktwahlkreisen rechtlich stattgefunden hat, ist eine Mindestwahlbeteiligung von 25 Prozent der Wahlberechtigten erforderlich (Art. 79, Abs. 2a).

Neue Bestimmungen

Neu in das Wahlgesetz wurden folgende Bestimmungen aufgenommen:

- Wählervereinigungen, die sich an der Staatsdumawahl beteiligen wollen, müssen spätestens ein Jahr vor dem Wahltermin beim russischen Justizministerium registriert worden sein (Art. 32), nach dem alten Wahlgesetz nur sechs Monate vor der Wahl. Durch die Verdopplung der Registrierungsfrist wird es neuen Wählervereinigungen erschwert, sich an der Wahl zu beteiligen. Die Wahlblöcke, die aus mindestens zwei Wählervereinigungen bestehen, können diese neue Hürde dadurch nehmen, daß sie als Mitglied eine – notfalls kleine – Wählervereinigung aufnehmen, die sich rechtzeitig registrieren konnte. Über deren "Ticket" kann sich dann der ganze Wahlblock an der Wahl beteiligen. Rechtzeitig vor dem 19. Dezember 1998 registrierten sich beim russischen Justizministerium 139 Parteien, Bewegungen, Blöcke und Wählervereinigungen.⁸ Nach Auskunft des Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission, Aleksandr Weschnjakow, endet die Frist für die Einreichung von Unterschriftenlisten oder die Zahlung einer Wahlsicherheitssumme zur Registrierung eines Kandidaten oder einer Wählervereinigung am 26. Oktober. Die Prüfung der

⁷ Neudačniki zaplatjat za vse – den'gami, in: Nezavisimaja gazeta, 27.8.1999. (Diesen Hinweis verdanke ich Peter Hübner.)

⁸ Rossijskaja gazeta, 30.7.1999.

Unterschriftenlisten und der Zahlung der Wahlsicherheitssummen muß am 7. November abgeschlossen sein.⁹

- Vorbestrafte Kandidaten müssen bei der Unterschriftensammlung zwecks Aufstellung ihre Vorstrafen und die Paragraphen des Strafgesetzbuchs, nach denen sie bestraft wurden, angeben (Art. 37, Abs. 8; Art. 42, Abs. 3; Art. 43, Abs. 5). Die Wahlkommission ist verpflichtet, diese Information an den Wähler weiterzuleiten.
- Die Wählervereinigungen zerlegen ihre föderale Liste ganz oder teilweise in regionale Gruppen, die sich auf Föderationssubjekte oder Teile von ihnen beziehen. Auf demjenigen Teil der föderalen Listen einer Partei/Wählervereinigung, der die nicht regionalen Gruppen zugeordneten Kandidaten enthält, dürfen nicht mehr als 18 Kandidaten stehen, 1995 waren nur 12 erlaubt (Art. 39, Abs. 8). Diese Vorschrift, die ein Übergewicht des Zentrums bei den Kandidaten verhindern soll, ist etwas gelockert worden.
- Einige Obergrenzen im Wahlkampffonds (izbiratel'nyj fond) wurden erhöht: Dem Wahlkampffonds eines Direktwahlkandidaten darf die Wählervereinigung nun das 5.000fache statt des bisher zulässigen 1.500fachen des Mindestlohns zur Verfügung stellen (Art. 62, Abs. 2b). Natürliche Personen dürfen dem Wahlkampffonds eines Direktkandidaten nun das 100fache statt des bisherigen 20fachen und juristische Personen das 2.000fachen statt des bisher 200fachen des Mindestlohns als Höchstbetrag spenden. Dem Wahlkampffonds einer Wählervereinigung dürfen natürliche Personen nun das 150fache statt des bisherigen 30fachen und juristische Personen das 20.000fache statt des bisher 2.000fachen des Mindestlohns als Höchstbetrag zukommen lassen (Art. 62, Abs. 4b). Nach einer Instruktion der Zentralen Wahlkommission sehen die Obergrenzen für den Wahlkampffonds eines Direktkandidaten folgendermaßen aus: Mittel des Kandidaten: 166.980 Rubel (nach dem Kurs am 2.8.1999¹⁰ 12.631 DM), Mittel der Wählervereinigung, die den Kandidaten aufgestellt hat: 834.000 Rubel (63.086 DM), Spende einer natürlichen Person: 16.698 Rubel (1.263 DM), Spende einer juristischen Person, die vor dem 19. Dezember 1998 registriert sein muß: 333.960 Rubel (25.262 DM). Für den Wahlkampffonds einer Wählervereinigung wurden folgende konkrete Obergrenzen festgesetzt. Eigene Mittel der Wählervereinigung: 16.698.000 Rubel (1.263.086 DM), freiwillige Spende einer juristischen Personen 3.339.600 Rubel (252.617 DM). Die Entnahmen aus dem Wahlkampffonds dürfen 41.475.000 Rubel (3.137.291 DM) nicht übersteigen.¹¹
- Verboten ist nun auch die Annahme von Spenden juristischer Personen mit mehr als 30prozentiger Staats- oder kommunaler Beteiligung (Art. 62, Abs. 6).
- Neu ist die Vorschrift, daß für die Registrierung eines Kandidaten oder einer Wählervereinigung entweder eine Unterschriftenliste oder eine Wahlsicherheitssumme (izbiratel'nyj zalog) hinterlegt werden kann (Art. 45, Abs. 5), die beim Kandidaten das 1000fache des Mindestlohns (83.000 Rubel¹² = rund 6.300 DM) und bei der Wählervereinigung das 25.000fache des Mindestlohns (2 Mio. Rubel¹³ = rund 151.300 DM) beträgt. Diese Wahlsicherheitssumme darf ausschließlich von den Mitteln des Wahlkampffonds entnommen werden (Art. 64). Die Wahlsicherheitssumme kann unter Umständen verloren sein. Der Vorsitzende der Zentralen Wahlkommission, Aleksandr Weschnjakow, erklärte: "Wenn ein registrierter Kandidat nicht gewählt wurde und weniger als 5 Prozent der Gesamtwählerstimmen auf sich vereinigt hat, und die Wählervereinigung oder der Block nicht an der Mandatsverteilung teilgenommen hat und weniger als 3 Prozent der Wählerstimmen erhielt, wird die

⁹ Interview von Weschnjakow, in: Nezavisimaja gazeta, 6.8.1999.

¹⁰ Rossijskaja gazeta, 3.8.1999.

¹¹ Kommersant-Daily, 31.8.1999.

¹² Rossijskaja gazeta, 30.7.1999.

¹³ Rossijskaja gazeta, 30.7.1999.

Summe nicht zurückgezahlt, sondern an das Budget überwiesen."¹⁴ Zur Staatsdumawahl hat die Zentrale Wahlkommission bis Mitte September schon folgende sieben Parteien bzw. Wahlbündnisse zugelassen: KPRF, "Jabloko", "Unser Haus Rußland", "Vaterland – Ganz Rußland", "Union der rechten Kräfte", "Kommunisten Rußlands, Werktätige – für die Sowjetunion", "Partei des Friedens und der Einheit".¹⁵

- Erstmals enthält ein Staatsdumawahlgesetz eine ausführliche Darlegung der Rechte ausländischer Wahlbeobachter (Art. 30).
- Jeder Kandidat ist verpflichtet, Auskunft über seine Vermögensverhältnisse zu geben (Grundstücke, Häuser, Wohnungen, Datschen, Garagen, Pkws) (Art. 66, Abs. 2a und Anlage 4). Die Wahlkommission hat das Recht, die Angaben über das Einkommen und den Besitz zu überprüfen. Diese Informationen sollen ebenfalls an die Wähler weitergegeben werden.
- Es ist verboten, Wähler zu kaufen durch Geldzahlungen, Geschenke oder sonstige materielle Leistungen (Art. 60, Abs. 2).
- Die rechtliche Gültigkeit der Abstimmung über föderale Listen wurde neu gefaßt und dabei inhaltlich so modifiziert, daß die Sperrklausel von 5 Prozent für den Einzug einer Wählervereinigung in die Staatsduma etwas aufgeweicht wurde: Wenn nicht weniger als zwei föderale Kandidatenlisten 5 und mehr Prozent der Wählerstimmen und insgesamt mehr als 50 Prozent der abgegebenen Stimmen erhielten, nehmen nur diese beiden föderalen Listen an der Verteilung der Mandate teil. Föderale Kandidatenlisten, die weniger als 5 Prozent der Wählerstimmen erhielten, nehmen in diesem Fall nicht an der Mandatsverteilung teil. Wenn dagegen föderale Kandidatenlisten 5 und mehr Prozent der Wählerstimmen erhielten, aber zusammen nur 50 oder weniger Prozent der abgegebenen Stimmen erreichen, nehmen an der Verteilung der Mandate zusätzlich in der Reihenfolge der abgegebenen Stimmen auch diejenigen Listen teil, die weniger als 5 Prozent, aber mehr als 3 Prozent der Stimmen erhielten, und zwar bis 50 Prozent der abgegebenen Stimmen erreicht sind. Wenn eine föderale Kandidatenliste mehr als 50 Prozent der Wählerstimmen erhielt, die übrigen föderalen Kandidatenlisten aber weniger als 5 Prozent der Wählerstimmen, nimmt zusätzlich an der Mandatsverteilung die stärkste der unter 5 Prozent liegenden föderalen Kandidatenlisten teil. Die übrigen Listen, die weniger als 5 Prozent der Stimmen erhielten, werden nicht berücksichtigt (Art 80, Abs. 3-5). Durch diese Regelung ist sichergestellt, daß erstens mindestens 50 Prozent der für Listen abgegebenen Stimmen bei der Mandatsverteilung in der Staatsduma berücksichtigt werden. Zweitens wird durch diese neue Bestimmung gewährleistet, daß im dem wohl kaum zu erwartenden Fall, daß nur eine einzige Liste mehr als 5 Prozent der Stimmen erhalten sollte, nicht nur eine Wählervereinigung durch Abgeordnete in der Staatsduma vertreten ist, sondern auch eine zweite.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Neuerungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Verdopplung der vorherigen Registrierungsfrist der Wählervereinigungen, die an der Wahl teilnehmen wollen, auf ein Jahr vor dem Wahltag,
- Vorbestrafte Kandidaten müssen ihre Vorstrafen offenlegen,
- Erhöhung der Anzahl der Kandidaten auf der zentralen föderalen Liste um ein Drittel,
- Erhöhung einiger Obergrenzen im Wahlkampffonds,

¹⁴ Boris Krotkow, Die Bösen müssen draußen bleiben, in: Moskauer Deutsche Zeitung, Nr. 7, Juli 1999, S. 2.

¹⁵ Kommersant, 11.9.1999.

- Verbot der Annahme von Spenden juristischer Personen mit mehr als 30 Prozent staatlicher oder kommunaler Beteiligung,
- Einführung der Alternative, daß für die Registrierung eines Kandidaten oder einer Wählervereinigung statt einer Unterschriftenliste eine Wahlsicherheitssumme hinterlegt werden kann,
- Fixierung der Rechte ausländischer Wahlbeobachter,

- Offenlegung der Vermögensverhältnisse der Kandidaten,
- Verbot des Kaufs der Wähler,
- Absenkung der Fünf-Prozent-Hürde bei der Listenwahl unter bestimmten Voraussetzungen.

Das neue Wahlgesetz hat in wichtigen Fragen neue Regelungen und Präzisierungen eingeführt. Das schließt allerdings nicht aus, daß manche versuchen werden, Bestimmungen zu unterlaufen, z.B. im Bereich der Wahlkampffinanzierung. Wenn davon ausgegangen wird, daß der Wahlkampf um ein Mandat in der Staatsduma 200.000 US-Dollar kostet,¹⁶ die Entnahmen aus dem Wahlkampffonds eines Direktkandidaten aber das 10.000fache des Mindestlohns (830.000 Rubel oder 63.000 DM) nicht übersteigen dürfen, dann ist klar, daß das Wahlgesetz in diesem Punkt wohl nicht eingehalten wird und daß der endgültige Finanzbericht der Wahlkampagne, der bei der Zentralen Wahlkommission spätestens bis zum 1. Februar 2000 vorgelegt sein muß,¹⁷ geschönt sein dürfte.

Eberhard Schneider

¹⁶ Eberhard Schneider/Heinrich Vogel, Strukturschwächen der russischen Innenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament", Nr. B 42 vom 17.10.1999, S. 7.

¹⁷ Viktor Chamraev, S točnost'ju do sekundy, in Vremja MN, 11.8.1999, S. 2.