

Demokratische Wahlrechtsgrundsätze und das russische Wahlsystem

Zum Urteil des russischen Verfassungsgerichts
vom 17. November 1998

*Tigran B. Beknazar**

	Seite
I. Einleitung	804
II. Wahlrechtliche Vorgaben der Verfassung	805
1. Demokratiegebot	805
2. Stellung der Parteien	805
3. Politische Grundrechte	806
4. Gleichheitssatz	806
5. Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit	806
6. Wahlrechtsgrundsätze	807
III. Grundzüge des Wahlgesetzes von 1995	807
1. Festlegung des Wahlsystems	807
2. Direktwahl	807
3. Wahlkreiseinteilung und Kleinstaatenklausel	808
4. Listenwahl	809
IV. Vorgeschichte und Hintergrund des Verfahrens	809
V. Das Urteil des Gerichts vom 17. November 1998	811
1. Feststellungen des Verfassungsgerichts zur Wahlsystemproblematik	812
2. Feststellungen des Verfassungsgerichts zur "Kleinstaatenklausel"	
(Art. 5 Abs.2 i.V.m. Art. 11 Punkt 2 WahlG)	812
a. Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zugunsten des Prinzips des Föderalismus	812
b. Internationaler Bezug	813
3. Feststellungen des Verfassungsgerichts zur Sperrklausel (Art. 62 Abs.2 WahlG)	814
4. Feststellungen des Verfassungsgerichts zur Unterschriftenklausel	
(Art. 39 Abs.2 und 3 WahlG)	815
VI. Anmerkung	816
1. Sperrklausel	816
a. Argumentationslinie des Gerichts	816
b. Gleichheitsprüfung der Sperrklausel	817
aa. These von "Siegern und Besiegten"	817
bb. Wahlgleichheit in der Verhältniswahlkomponente des Grabensystems	818
cc. Problematischer Kontrollmaßstab des Gerichts	819
c. Unanwendbarkeit der Fünfprozentklausel bei Vorliegen "besonderer Umstände"	820
d. Erforderlichkeit der Sperrklausel	822
e. Auswirkungen der Sperrklausel	824
f. Tatsächliche Höhe der Sperrklausel	825
2. Unterschriftenklausel	825
a. Zweck der Unterschriftenquoten	826
b. Übermäßige Unterschriftenzahl	826
c. Unterschriftenklausel und Neutralität des Gesetzgebers	827
d. Unterschriftenquoten nach Art. 41 Abs.2 WahlG	828
e. Transparenz und Kontrollierbarkeit des Wählerverhaltens	829

* Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

3. Kleinstaatenklausel	831
a. Kein absolutes Gleichheitsgebot der Gliedstaaten	831
b. Repräsentativer Charakter der Staatsduma aufgrund der Kleinstaatenklausel?	833
c. Ungleichbehandlung der Gliedstaaten	834
d. Auswirkungen der Kleinstaatenklausel	835
aa. Differenzierungen der Wählerstimmen	836
bb. Ungleichbehandlung der Bevölkerung der Gliedstaaten	836
cc. Kleinstaatenklausel und demokratische Legitimation des Bundesparlaments	837
e. Ergebnis	837
4. Schlußbemerkung: Mischung von "Fisch und Fleisch"	838

I. Einleitung

Dem im Anhang zu dieser Darstellung abgedruckten Urteil des russischen Verfassungsgerichts (im folgenden VerfG) vom 17. November 1998 kommt in dreierlei Hinsicht besondere Bedeutung zu.

Das Urteil stellt die erste wahlrechtliche Entscheidung des VerfG dar, die zu einer Reihe von komplexen Regelungen des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 17. Juni 1995 (im folgenden WahlG) Stellung nimmt. Diese Regelungen sind das Ergebnis eines schwierigen Prozesses des Wahlsystemwechsels, der von Anfang an Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen war.¹ Das VerfG hatte insbesondere über die Zulässigkeit unterschiedlich großer Einerwahlkreise für die Direktwahl eines Abgeordneten und über die Verfassungsmäßigkeit der Fünfprozentssperrklausel bei der Verteilung von Listenmandaten zu befinden. Beide Bestimmungen wirken sich ganz erheblich auf die Zusammensetzung der Staatsduma und die Mehrheitsverhältnisse in ihr aus.

Auch das Ergebnis des Urteils ist bemerkenswert. Die meisten angegriffenen Gesetzesbestimmungen erklärt das VerfG für vereinbar mit der russischen Verfassung von 1993 (im folgenden RV). So sieht es die Tatsache, daß nicht in jedem Wahlkreis gleich viele Wahlberechtigte zur Wahl eines Abgeordneten mit Direktmandat berufen sind, als durch das Verfassungsprinzip des Föderalismus gerechtfertigt an. Das Gericht erachtet die Fünfprozentklausel als grundsätzlich zulässig, stellt die Zulässigkeit aber unter den Vorbehalt, daß an der Verteilung der Listenmandate mindestens zwei Parteien beteiligt werden, deren gemeinsamer Stimmenanteil mehr als 50 % aller abgegebenen Zweitstimmen beträgt.

Da das neue russische Wahlrecht gewisse Parallelen zum deutschen Bundestagswahlrecht aufweist, kann es nicht überraschen, daß das VerfG in seinem Urteil einige in der deutschen Rechtsprechung entwickelte einschlägige Grundsätze heranzieht. Dabei läßt es des öfteren die Besonderheiten der russischen wahlgesetzlichen Rechtsgrundlagen unberücksichtigt. Da die wahlrechtsrelevanten Vorgaben der russischen Verfassung Unterschiede zu den Wahlrechtsgrundsätzen des deutschen Grundgesetzes aufweisen, ist es zum besseren Verständnis des Urteils erfor-

¹ Vgl. D. Nohlen/M. Kasapovic, Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, 1996, 75 ff.

derlich, zunächst die einschlägigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Wahlvorschriften Rußlands darzustellen.

II. Wahlrechtliche Vorgaben der Verfassung

Die russische Verfassung sichert den demokratischen Prozeß der Willensbildung des Volkes zum einen durch die im ersten Kapitel festgelegten Grundprinzipien wie etwa das Demokratiegebot, die Rechtsstaatlichkeit, den Pluralismus, die Gleichheit der gesellschaftlichen Vereinigungen usw. Zum anderen enthält die RV zahlreiche politische Grundrechte und Ausformungen des allgemeinen Gleichheitssatzes.

1. Demokratiegebot

Das Demokratiegebot findet sich in Art. 1 und 3 RV. Art. 3 RV begründet das Prinzip der Volkssouveränität und führt die Legitimationsquelle der Staatsgewalt darauf zurück, daß das multinationale Volk der Russischen Föderation "einzige Quelle der Macht in der Russischen Föderation ist". Freie Wahlen werden dabei als "unmittelbarer Ausdruck" der Volksherrschaft bezeichnet. Auf diese Weise wird das Demokratiegebot im Sinne eines Repräsentationsprinzips verwirklicht. Das Repräsentationsprinzip bedeutet zum einen, daß die Legitimation der Volksvertretung durch das gesamte Bundesvolk vermittelt wird, und zum anderen, daß die auf der Grundlage einer freien Wahl gewählten Dumaabgeordneten als Repräsentanten des multinationalen Volkes auf Bundesebene zu betrachten sind.

2. Stellung der Parteien

Der Begriff "politische Partei" ist im russischen Recht noch nicht hinreichend etabliert. Zwar ist in Art. 13 Abs.3 RV das Prinzip des Mehrparteiensystems verankert, verfassungsrechtlich wird aber weder die Freiheit der Parteienbildung noch die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes ausdrücklich geregelt. Parteien sind vielmehr dem Verfassungsbegriff der "gesellschaftlichen Vereinigungen" zuzuordnen. In Art. 30 Abs.1 RV wird das allgemeine Recht auf Bildung von Vereinigungen (Satz 1) durch die Garantie der Betätigungsfreiheit "gesellschaftlicher Vereinigungen" (Satz 2) spezifiziert. Gemäß Art. 13 Abs.4 RV sind alle gesellschaftlichen Vereinigungen vor dem Gesetz gleich. Art. 32 Abs.1 RV i.V.m. Art. 19 Abs.2 RV garantiert den Bürgern das Recht, an der Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten durch ihre Vertreter teilzunehmen. Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist zwar der Grundsatz der Mitwirkung politischer Parteien auf der Grundlage der politischen Chancengleichheit zu entnehmen, die Funktion des Wahlsystems wird aber nicht unmittelbar durch eine dem deutschen Recht vergleichbare beherrschende Stellung der Parteien bedingt. Im einfachgesetzlichen Wahlrecht werden die Parteien bis heute allgemein als Wählervereinigungen bezeichnet.

3. Politische Grundrechte

Das allgemeine Demokratiegebot wird in einer umfassenden Garantie der politischen Mitwirkung der Bürger an der Staatswillensbildung im Grundrechtskatalog der RV weiter konkretisiert. Art. 32 Abs.1 RV regelt das Bürgerrecht, an der Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten sowohl unmittelbar als auch mittelbar durch Vertreter teilzuhaben. In Art. 32 Abs.2 RV wird das aktive und passive Wahlrecht der Bürger ausdrücklich als Grundrecht anerkannt.

4. Gleichheitssatz

In Anknüpfung an die universellen völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumente enthält die Verfassung einen umfassenden Katalog der Gleichheitsrechte. Art. 19 Abs.1 RV normiert den allgemeinen Gleichheitssatz. Dieser wird durch das spezielle Gleichbehandlungsgebot des Art. 19 Abs.2 Satz 1 RV und das Diskriminierungsverbot des Art. 19 Abs.2 Satz 2 RV konkretisiert. Danach wird der gleiche Anspruch auf die Ausübung der Grundrechte gewährleistet, und zwar unabhängig von Nationalität, Herkunft, Wohnort, Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Vereinigungen usw.

Ein spezielles Gleichbehandlungsgebot enthält Art. 13 Abs.4 RV, wonach "gesellschaftliche Vereinigungen vor dem Gesetz gleich sind".

Damit werden die Wahlrechtsgleichheit und die gleichen Teilnahmerechte der Bürger, einschließlich des gleichen Rechts jeden Staatsbürgers, durch eigene Vertreter in den Staatsorganen repräsentiert zu sein und an der Staatswillensbildung mitzuwirken, verfassungsrechtlich gesichert. Der Grundsatz der gleichen Wahlrechtsausübung durch die Bürger und die an der Wahl beteiligten gesellschaftlichen Vereinigungen hat damit Verfassungsrang und ist als grundrechtlich geschützte Garantie ausgestaltet.

5. Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit

Die oben formulierten Grundsätze, mit Ausnahme des Demokratiegebots, des Prinzips der freien Wahlen und der Gleichstellung der gesellschaftlichen Vereinigungen, stehen unter dem Gesetzesvorbehalt des Art. 55 Abs.3 RV. Danach können die Grundrechte durch Bundesgesetz eingeschränkt werden. Eine solche Einschränkung ist aber nur in dem Maße zulässig, wie dies zum Schutz der Grundlagen der Verfassung, der Rechte Dritter und zur Gewährleistung der Staatssicherheit notwendig ist. Hiermit werden den grundrechtseinschränkenden Gesetzen durch das sog. Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen gesetzt. Eine mit der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs.2 GG vergleichbare Norm kann darüber hinaus mittels systematischer Interpretation aus dem unscharf formulierten Art. 55 Abs.2 RV abgeleitet werden², wonach "in der Russischen Föderation

² Vgl. K. Westen, Die Verfassung der Russischen Föderation, Osteuropa 1994, 814; Th. Schweisfurth, Entstehung und Grundzüge der russischen Verfassung von 1993, EuGRZ 1994, 487.

keine Gesetze erlassen werden dürfen, die die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers aufheben oder schmälern”.

6. Wahlrechtsgrundsätze

In der Verfassung selbst werden die Grundsätze der Parlamentswahl im Gegensatz zu denen der Wahl des Präsidenten (Art. 81 Abs.1 RV) nicht ausdrücklich formuliert. Art. 3 RV, der eine gewisse Parallele zu Art. 20 Abs.2 GG aufweist, legt nur den Grundsatz der freien Wahl als höchste unmittelbare Form der Volksherrschaft fest. Die für die modernen Verfassungsordnungen übliche Formel der allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahl der Parlamentsmitglieder ist der einfachen Gesetzgebung zu entnehmen (Art. 1 WahlG). Der Verfassungsgeber hat sich auch einer ausdrücklichen Festlegung des Wahlsystems enthalten und überläßt die Ausgestaltung zumindest des formellen Wahlrechts in Art. 96 Abs.2 RV dem “einfachen” Gesetzgeber.

III. Grundzüge des Wahlgesetzes von 1995

1. Festlegung des Wahlsystems

Bei der Reform des alten Mehrheitswahlsystems diente das Modell eines kombinierten Wahlsystems als Vorbild. Die Grundlagen des geltenden Dumawahlrechts ähneln den Regelungen des deutschen Bundeswahlgesetzes, weisen aber auch einige nicht unwesentliche Unterschiede auf.

Die Staatsduma besteht gemäß Art. 95 Abs.3 RV aus 450 Abgeordneten. Deren eine Hälfte wird mittels relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, die andere mittels Verhältniswahl über Bundeslisten der Wählervereinigungen in einem bundesweiten Wahlkreis gewählt. Beide Bestandteile des Gesamtwahlverfahrens stehen grundsätzlich getrennt und selbständig nebeneinander, insbesondere werden die von den einzelnen Wählervereinigungen gewonnenen Wahlkreismandate (Direktmandate) auf ihren an Listensitzen errungenen Anteil nicht angerechnet (sog. Grabensystem). Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine zweite für die Wahl nach Bundeslisten. Er kann beide Stimmen unabhängig voneinander abgeben.

Die verfassungsrechtlich fixierte und daher schwer abänderbare feste Abgeordnetenzahl sowie die Trennung von Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und Verhältniswahl über Bundeslisten unterscheiden das russische Parallelsystem von der deutschen personalisierten Verhältniswahl.

2. Direktwahl

Bei der Wahl in den Einerwahlkreisen wird pro Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt. Zur Einreichung von Wahlkreisvorschlägen sind Einzelbewerber sowie Wählervereinigungen berechtigt. Die Annahme der Bewerbung als Wahlkreiskand-

didat setzt den Nachweis eines Unterschriftenquorums von mindestens einem Prozent der Wahlberechtigten des entsprechenden Wahlkreises voraus. Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Erststimmen auf sich vereinigt hat. Das Wahlgesetz legt das Erfordernis einer 25%igen Mindestwahlbeteiligung (Quorum) fest.

3. Wahlkreiseinteilung und Kleinstaatenklausel

Das Wahlgebiet wird entsprechend der Zahl der Direktmandate in 225 Einerwahlkreise eingeteilt. Dabei sollen die Einerwahlkreise annähernd gleich viele Wahlberechtigte aufweisen. Die durchschnittliche Zahl der Wahlberechtigten pro Einerwahlkreis wird durch die Teilung der Gesamtzahl der Wahlberechtigten durch die Zahl der Direktmandate ermittelt (sog. durchschnittlicher Repräsentanz- bzw. Verteilerquotient – *edinaja norma predstavitelstva*). Gegenwärtig liegt sie bei etwa 470 000 Wählern. In den Subjekten der Föderation, in denen die Zahl der Wahlberechtigten niedriger als der Repräsentanzquotient ist, muß je ein Wahlkreis³ gebildet werden. Das Wahlgesetz selbst sieht weder vor, daß die Einerwahlkreise in feste Kontingente für die einzelnen Subjekte der Föderation aufgeschlüsselt werden, noch daß sich die Bildung der Einerwahlkreise an den Grenzen der Föderationssubjekte auszurichten hat, ein Einerwahlkreis also nicht subjektübergreifend gebildet werden kann.

Der eigentliche Verteilungsschlüssel für Einerwahlkreise war bis 1999 nicht im Wahlgesetz selbst, sondern in einem durch die Zentralwahlkommission⁴ im Jahre 1995 ausgearbeiteten Vorschlag zur Wahlkreiseinteilung geregelt.⁵ Aus dem Vorschlag der Zentralwahlkommission ergab sich die sog. gliedstaatenbezogene Wahlkreiseinteilung. Danach wurden bei der Erstverteilung jedem Subjekt der Föderation so viele Einerwahlkreise zugewiesen wie der Repräsentanzquotient in der durch die Zentralwahlkommission ermittelten Zahl der Wahlberechtigten in dem jeweiligen Föderationssubjekt enthalten war. Denjenigen Subjekten der Föderation, deren Wahlberechtigtenzahl niedriger als der Repräsentanzquotient war, wurde je ein Einerwahlkreis zugewiesen (sog. Kleinstaatenklausel). Die Restmandate erhielten durch eine Zweitverteilung zusätzlich diejenigen Föderationssubjekte, bei denen sich der Reihenfolge nach die größte restliche Bruchzahl ergab.

³ Das Wahlgesetz unterscheidet zwischen Einerwahlkreisen auf der einen und Wahlkreisen auf der anderen Seite. Die Bestimmung der provisorischen Wahlrechtsverordnung von 1993, wonach jedem Föderationssubjekt zumindest ein Einerwahlkreismandat zugeteilt wird (sog. Mandatsbesitzgarantie, Art. 8 Abs. 1 lit. a der Wahlrechtsverordnung), wurde in das WahlG von 1995 nicht übernommen.

⁴ Die Zentralwahlkommission (ZWK) übt die Funktionen aus, die in Deutschland vom Bundeswahl Ausschuß und von der Wahlkreiskommission wahrgenommen werden.

⁵ Die dem Vorschlag beigelegte Wahlkreiseinteilung wurde nach heftiger Diskussion im Parlament durch das Bundesgesetz Nr. 146 vom 12.8.1995, kurz vor dem Ablauf der gesetzlich vorgesehenen Verkündigungsfrist, gebilligt. (Gem. Art. 11 Punkt 3 WahlG 1995 war die Wahlkreiseinteilung durch ein Bundesgesetz zu billigen, das spätestens 110 Tage vor dem Wahltag verkündet werden mußte.) Diese im Jahre 1995 erzwungene Kompromißlösung war übrigens wegen der Nichtverabschiedung des die Wahlkreiseinteilung bestätigenden Gesetzes auch bei der Dumawahl im Jahre 1999 die Grundlage der Wahlkreiseinteilung.

4. Listenwahl

225 der 450 Abgeordneten werden nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt. Diese Wahl erfolgt anhand von Bundeslisten, auf denen die Bewerber in fester und für die Wähler unabänderlicher Reihenfolge aufgeführt sind. Die Listen dürfen insgesamt nicht mehr als 270 Personen umfassen. Zur Einreichung von Bundeslisten sind nur Wählervereinigungen berechtigt. Dabei können die Bundeslisten nur von Wählervereinigungen vorgelegt werden, die spätestens sechs Monate⁶ vor der Wahl durch das Justizministerium eingetragen worden sind. Die Listenwahlvorschläge müssen von mindestens 200.000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein, von denen jeweils höchstens 14.000 aus demselben Gliedstaat stammen dürfen.⁷ Die Listensitze werden im Verhältnis der auf die einzelnen Bundeslisten abgegebenen Zweitstimmen verteilt. Die Listenmandatsverteilung erfolgt nach der Quotenmethode mit Restausgleich nach größten Bruchteilen.⁸ Bei der Verteilung der Listenmandate werden nur Wählervereinigungen berücksichtigt, die mehr als 5 % der im gesamten Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen errungen haben. Die bereits gewonnenen Wahlkreismandate (Direktmandate) werden bei der Verteilung der Listensitze nicht berücksichtigt. Eine alternative Grundmandatsklausel sieht das Wahlgesetz nicht vor: Auch wenn eine Partei drei oder mehr Direktmandate erhalten hat, wird sie bei der Verteilung der Listenmandate nicht berücksichtigt, wenn auf die Liste keine 5 % der Zweitstimmen entfallen.

IV. Vorgeschichte und Hintergrund des Verfahrens

Die Vorgeschichte des Urteils reicht bis ins Jahr 1995 zurück.⁹ Genau fünf Monate nach Inkrafttreten des Wahlgesetzes und zwei Monate vor dem Termin für

⁶ Nach dem neuen Wahlgesetz vom 24.6.1999 werden nur diejenigen Wählervereinigungen zur Dumawahl zugelassen, die spätestens ein Jahr vor dem Wahltermin beim Justizministerium eingetragen worden sind.

⁷ Das neue Wahlgesetz sieht als Alternative vor, daß für die Zulassung des Wahlvorschlages statt einer Unterschriftenliste eine Wahlkaution hinterlegt werden kann.

⁸ Die Zahl der über die Listenwahl zu verteilenden Mandate wird mit der Stimmenzahl einer Wählervereinigung multipliziert und durch die Gesamtstimmenzahl aller an der Listenmandatsverteilung teilnehmenden Wählervereinigungen dividiert. Die sich dadurch ergebenden ganzzahligen Anteile werden als Sitze direkt zugeteilt, die dann noch freien in der Reihenfolge der größten Reste zugeordnet – das Verteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer.

⁹ Um die Wahlsystemproblematik, namentlich um das Verhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten (225:225) und um die Fünfprozentklausel, hatte es bereits während der Gesetzentwurfsdebatten im Mai 1995 harte Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten, der Staatsduma und dem Föderationsrat gegeben. Der Präsident bestand auf einer Änderung des Verhältnisses der Anzahl der Direkt- zu der der Listenmandate zugunsten der Direktmandate (300:150); der Föderationsrat schlug überdies die Wahl sämtlicher Abgeordneten in Einerwahlkreisen mit der Begründung vor, die Listenwahl bewirke eine überproportionale Vertretung der Zentren Moskau und Sankt Petersburg. Gleichzeitig wollten der Präsident und der Föderationsrat an Stelle der Fünfprozentklausel eine Siebenprozentklausel einführen. Die Staatsduma bestand auf dem bisherigen Verhältnis und argumentierte, daß die Listenwahl die Bildung eines strukturierten Parteiensystems fördere. Einzelne politische Gruppierungen, die sich durch die Sperrklausel benachteiligt fühlten, plädierten für ihre Aufhebung und machten geltend, sie führe zu einer unangemessen Begünstigung der großen Parteien.

die Wahl zur zweiten Staatsduma hatten das Oberste Gericht und eine Gruppe von Duma-Abgeordneten einen Antrag auf Prüfung einzelner Gesetzesbestimmungen gestellt. Die Antragsteller machten insbesondere geltend, daß die Regelungen betreffend die Festlegung eines gemischten Wahlsystems, die zulässigen Abweichungen von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl bei der Wahlkreiseinteilung, das Unterschriftenquorum, die Fünfprozentssperrklausel sowie die Voraussetzungen für die Eintragung von Auslandsrussen in das Wählerverzeichnis gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Wahlbewerber sowie gegen die gleichen Partizipationsrechte der Bürger aus Art. 32 RV verstießen.

Das VerfG entschied schnell und verwarf den Antrag mit Beschluß vom 20. November 1995. In der Begründung des Nichtannahmebeschlusses hieß es, daß die Gestaltung des Wahlrechts voll in die Zuständigkeit des Gesetzgebers falle und das Gericht im Rahmen der bestehenden Gewaltenteilung nicht den Gesetzgeber ersetzen könne. Es habe ausschließlich über Rechtsfragen, nicht jedoch über Fragen der politischen Opportunität zu befinden. Es liege auf der Hand, führte das Gericht abschließend aus, daß unabhängig davon, welcher Auffassung das Gericht hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten Wahlgesetznormen sei, die Durchführung des Verfahrens unmittelbar vor der Wahl negativ auf die Willensäußerung der Wähler einwirken und letztlich die Wahlergebnisse beeinflussen könne.

Auch nach der Wahl zur Staatsduma im Jahre 1995 kam es zu einer intensiven Debatte über die Grundlagen des geltenden Wahlrechts. Die Ergebnisse der Wahl 1995¹⁰, die im deutlichen Kontrast zu den durch die rechtlichen Vorgaben intendierten Zwecken standen¹¹, hatten zur Folge, daß die Legitimität des Wahlsystems selbst in Frage gestellt wurde. Im Mittelpunkt der wahlpolitischen Auseinandersetzung standen in erster Linie die Kombination zweier Grundwahlsysteme und die daraus resultierende Ungleichbehandlung der Wähler und Wahlbewerber. Außer dem Nominierungsmonopol der Wählervereinigungen (der Wahlparteien) im Rahmen der Listenwahl wurde auch die parallele Nominierung eines Bewerbers als Wahlkreis- und Listenkandidat als besonders problematisch empfunden, da im Rahmen eines Grabensystems keine Stimmen- oder Mandatsverrechnung stattfindet. Darin sah man eine Begünstigung der Parteien gegenüber den anderen, von der Listenwahl ausgeschlossenen gesellschaftlichen Vereinigungen sowie einen Vorteil sowohl für die Bewerber der Parteien gegenüber den von den anderen Wählergruppen aufgestellten Bewerbern und den Einzelbewerbern als auch für die bündnisfähigen Parteien gegenüber den übrigen Parteien. Auch die Problematik der Ungleichheit der Vertretungswerte¹² eines Direkt- und eines Listenmandats war Gegenstand der Diskussion.

¹⁰ Zu den paradoxen, jedoch zu erwartenden gegenteiligen Auswirkungen des russischen Grabensystems vgl. Nohlen (Anm. 1), 80.

¹¹ Auf diese verhängnisvolle und anscheinend traditionelle Besonderheit der russischen Wahlpraxis hat bereits Max Weber in seiner "Analyse des Dumawahlrechts" hingewiesen, vgl. M. Weber, Russlands Übergang zum Scheinkonstitutionalismus, Gesamtausgabe, Bd. 10, 1989, 447 Anm. 133.

¹² Das ist die durchschnittliche Wählerzahl, die durch einen Mandatsträger vertreten werden.

V. Das Urteil des Gerichts vom 17. November 1998

In dem ungewöhnlich knapp gehaltenen Urteil wurden die folgenden Regelungen des WahlG auf ihre Verfassungsgemäßheit geprüft:

- das gemischte Wahlsystem (Art. 5 WahlG);
- die Handhabung der Kleinstaatenklausel bei der Wahlkreiseinteilung (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 Punkt 2 WahlG);
- die Fünfprozentssperrklausel bei der Verteilung der Listenmandate (Art. 62 Abs. 2 WahlG);
- die Regelung betreffend die Unterschriftenquoten für Listenwahlvorschläge (Art. 39 Abs. 2 und 3 WahlG);
- das Recht der Wählervereinigungen (Parteien), Nichtmitglieder als Direkt- oder Listenkandidaten aufzustellen (Art. 36 Abs. 3 WahlG);
- die parallele Bewerbung um einen Abgeordnetensitz als Direkt- und als Listenkandidat (Art. 37 Abs. 5 WahlG);
- die Regelung betreffend die Auslandsrussen (Art. 14 Abs. 6 WahlG) sowie
- die Regelung der Sitznachfolge beim vorzeitigen Ausscheiden eines Abgeordneten aus dem Parlament nach Art. 67 WahlG.

Antragsteller im Verfahren war das Parlament (Duma) des Gebiets von Saratov. Die meisten Wahlgesetzbestimmungen griff der Antragsteller wegen Verstoßes gegen die Gleichheit bei der Ausübung der politischen Grundrechte der Bürger an. Insbesondere machte er geltend, daß bei der Normierung der entsprechenden Sachverhalte je nach dem betreffenden Teilwahlsystem, der Mehrheits- bzw. der Verhältniswahl, unterschiedliche Regeln galten.

Das Gericht bediente sich bei der Überprüfung der in Frage gestellten Normen überwiegend der in der deutschen Rechtsprechung bekannten Argumentationsfiguren des Willkürverbots und der Folgerichtigkeit. Es rechtfertigte die angegriffenen Ungleichbehandlungen bei der Ausübung des Wahlrechts vor allem damit, daß die beiden Teile des kombinierten Wahlrechtssystems (Personen- und Listenwahl) als zwei selbständige Säulen zu betrachten seien. Lediglich innerhalb eines Systems (einer Säule) müßten die formellen Voraussetzungen der jeweiligen Wahlverfahrenshandlungen (namentlich der Kandidatenaufstellung, der Stimmabgabe, der Feststellung der Wahlergebnisse sowie der Sitzverteilung) für alle Wahlbeteiligten gleich sein. Eine Gleichheit zwischen den Systemen, also im Verhältnis der Systeme zueinander, sei nicht erforderlich. Nach diesem Ansatz des VerfG ist die jeweilige Komponente des Mischsystems nach den für sie geltenden Kriterien zu behandeln. Innerhalb jedes Teilverfahrens der Wahl gilt das Prinzip der Systemkonsequenz.

1. Feststellungen des Verfassungsgerichts zur Wahlsystemproblematik

Das Gericht prüft zunächst Art. 5 WahlG, der die Grundlagen des Wahlsystems umfassend regelt. Nach Auffassung des Antragstellers¹³ verstößt die entsprechende Regelung, mit der das Grabensystem eingeführt wurde, gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichheit der Ausübung des (aktiven und passiven) Wahlrechts und der Partizipationsrechte der Bürger (Art. 3, 19 und 32 RV).

Den Schwerpunkt der Prüfung des Art. 5 WahlG legt das Gericht auf die Frage, ob die Festlegung des Wahlsystems durch den Gesetzgeber verfassungsmäßig ist. Die Verfassung schreibe kein bestimmtes Wahlsystem vor, sondern lege fest, daß das Verfahren der Wahl zur Staatsduma durch Bundesgesetz bestimmt werde. Der Wahlgesetzgeber habe sich für eine Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl entschieden. Das gemischte Wahlsystem bestehe auch in anderen Rechtsordnungen und sei mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, die das Wahlrecht betreffen (Art. 3 ZP I zur EMRK und Art. 25 des IPBPR), vereinbar. Es entspreche der Zielbestimmung von Wahlen als höchstem unmittelbarem Ausdruck der Volksmacht und erlaube, dem Willen der Bürger betreffend die Zusammensetzung des Parlaments als Vertretungsorgan adäquat Geltung zu verleihen. Die gerügte Bestimmung verstoße daher nicht gegen die Verfassung, insbesondere nicht gegen das Prinzip der freien Wahlen (Art. 3 RV), die politischen Grundrechte der Bürger (Art. 32 Abs.1 und 2), die Garantie der Gleichheit der Grundrechte (Art. 19 RV) sowie die Gleichheit der gesellschaftlichen Vereinigungen vor dem Gesetz (Art. 13 Abs.4 RV).

2. Feststellungen des VerfG zur "Kleinststaatenklausel" (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 Punkt 2 WahlG)

a. Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zugunsten des Prinzips des Föderalismus

Unter Hinweis auf die Art. 1, 3, 5, 19 und 32 RV leitet das VerfG in Punkt 3 der Urteilsbegründung ohne nähere Begründung die Pflicht des Gesetzgebers ab, die Garantie des gleichen Wahlrechts an den Prinzipien des Föderalismus und der Gleichheit der Subjekte der Föderation zu orientieren. Diese stellten Strukturprinzipien der Verfassungsordnung dar. Aus diesem Grund sei der Gesetzgeber gezwungen, Abweichungen von dem durchschnittlichen Repräsentanzquotienten zuzulassen. Insbesondere gelte das für die in Art. 5 Abs.2 und Art. 11 Punkt 2 WahlG getroffene Sonderregelung, die den dünnbesiedelten Subjekten der Föderation eine Vertretung in der Staatsduma garantiere.

Das Argument des Antragstellers, die Vertretung der Subjekte der Föderation im Bundesparlament werde durch das Prinzip der gleichen Repräsentation der Subjekte der Föderation im Föderationsrat (je zwei delegierte Vertreter pro Föde-

¹³ Die Auffassung des Antragstellers ist den Ausführungen in den Urteilsgründen entnommen.

rationssubjekt) gewährleistet, so daß bei der Wahl zur Staatsduma keine Ausnahme für die dünn besiedelten Regionen gemacht werden dürfe, weist das Gericht zurück. Beide Kammern – sowohl der Föderationsrat als auch die Staatsduma – bildeten das Parlament, welches nach Art. 94 i.V.m. Art. 1 und 5 der Verfassung Vertretungsorgan der Russischen Föderation als Bundesstaat sei. Die Durchführung der Wahlen zur Staatsduma ohne Sonderregelung in Form einer Kleinstaatenklausel würde dazu führen, daß die dünn besiedelten Subjekte der Föderation¹⁴ in dieser Parlamentskammer nicht vertreten wären.

Dies würde das Prinzip der Gleichberechtigung der Subjekte der Föderation, das zu den Strukturprinzipien der Verfassungsordnung gehöre, sowie den repräsentativen Charakter der Staatsduma als Vertretungsorgan in Frage stellen. Das Gericht weist ferner auf die Haltung des Föderationsrats bei den Gesetzesentwurfsberatungen in den Parlamentskammern, die historisch bedingten Besonderheiten der bundesstaatlichen Ordnung und der territorialen Gliederung sowie auf die ungleichmäßige Bevölkerungsdichte in den Subjekten der Föderation hin. Um die Strukturprinzipien der Verfassungsordnung und deren Stabilität nicht zu gefährden, so führt das VerfG zum Schluß aus, könne der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit Art. 55 Abs.3 der Verfassung die fragliche Sonderregelung für die dünn besiedelten Regionen festlegen.

b. Internationaler Bezug

Bemerkenswert sind die intensiven rechtsvergleichenden und völkerrechtlichen Überlegungen des Gerichts. Insbesondere betont es, bestimmte Abweichungen vom jeweils geltenden Repräsentanzquotienten mit der Folge der Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zugunsten des Prinzips des Föderalismus seien nach den Erfahrungen "moderner Bundesstaaten" nicht als Folge von Willkür und Mißbrauch zu bewerten.¹⁵ Andererseits betrachtet es solche Abweichungen in der Praxis "mehrerer Staaten" auch nicht als übermäßig.¹⁶

Unter Hinweis auf Art. 25 *lit.* b und 12 Abs.3 des IPBPR¹⁷ bejaht das Gericht die Zulässigkeit der Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit zum Zwecke der Wahrung der Einheit eines Bundesstaates. Der Gesetzgeber sei dazu berechtigt, um die Vertretung der dünn besiedelten Subjekte der Föderation zu garantieren und dadurch den angemessenen repräsentativen Charakter des Bundesparlaments und seine Legitimität zu gewährleisten. Das Gericht setzt sich des weiteren mit der Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte betreffend die Wahlgleichheit auseinander. Aus der Entscheidung der Kommission vom 8. Dezember 1981 hebt es insbesondere hervor, daß der Gesetzgeber unter

¹⁴ Das VerfG spricht wohlgemerkt nicht von der Bevölkerung bzw. den Wahlberechtigten der dünn besiedelten Subjekte der Föderation.

¹⁵ Vgl. Punkt 3 Abs.2 der Urteilsbegründung.

¹⁶ Vgl. Punkt 3 Abs.4 der Urteilsbegründung.

¹⁷ Die Bezugnahme auf Art. 12 Abs.3 des Zivilpaktes scheint in diesem Kontext überflüssig zu sein, da die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit bereits aus Art. 25 *lit.* b des Zivilpaktes folgt.

Berücksichtigung des historischen Kontextes berechtigt sei, die Bestimmungen über die Wahlgleichheit "dahin gehend zu verwirklichen, daß im Parlament die Vertretung von Territorialkörperschaften mit geringerer Bevölkerungszahl gewährleistet werde".¹⁸ Direkt im Anschluß daran stellt das VerfG die Vereinbarkeit der gerügten Bestimmungen des Art. 5 Abs. 1 und Art. 11 Punkt 2 WahlG mit der Verfassung fest.

3. Feststellungen des Verfassungsgerichts zur Sperrklausel (Art. 62 Abs. 2 WahlG)

In Punkt 8 der Urteilsbegründung beschäftigt sich das Gericht mit der Fünfprozentssperrklausel-Regelung des Art. 62 WahlG, die die Teilnahme einer Wählervereinigung an der Verteilung der Listensitze an die Voraussetzung der Erringung von mindestens 5 % der im Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen durch ihre Kandidatenliste knüpft.

Das Gericht stuft die Sperrklausel als eine gewisse Einschränkung des Grundsatzes der proportionalen Repräsentation ein und beruft sich dann auf das Bestehen ähnlicher Prozentklauseln in den gemischten Wahlsystemen anderer Staaten. Die durch die Sperrklausel bewirkte Relativierung der Proportionalität diene der Vermeidung der Zersplitterung der Volksvertretung in kleinere Gruppen, die ohne Sperrklausel eintreten würde. Ihr wesentlicher Zweck bestehe in der Sicherstellung eines funktionsfähigen Parlaments sowie der Stabilität der Legislative und der Verfassungsordnung insgesamt.

Im Anschluß daran stellt das Gericht fest, daß die Sperrklausel weder das Wahlrecht der Bürger einschränke, noch gegen die Gleichheit der gesellschaftlichen Vereinigungen vor dem Gesetz verstoße. Sie verletze weder das Prinzip der Wahlfreiheit noch beeinträchtige sie den Charakter der Volksvertretung.

Das Gericht erklärt die Befugnis des Gesetzgebers zur Festlegung einer Prozentklausel für verfassungsrechtlich unbedenklich, prüft gleichwohl aber, unter welchen Bedingungen die vorgesehene Fünfprozentssperre verfassungsrechtlich zulässig ist. Diese Prüfung sei insbesondere deswegen nötig, da im Unterschied zu Staaten mit einem stabilen Mehrparteiensystem die Fünfprozentssperre in Rußland mit seinem bislang instabilen Mehrparteiensystem je nach den Gegebenheiten zulässig oder unzulässig sein könne. Seiner Prüfung lege es das Ergebnis der Dumawahl 1995 zugrunde, bei der die vier Parteien, unter denen alle Listenmandate verteilt wurden, etwa 50,5 % der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigten.

Das Gericht kommt zum Schluß, daß die Anwendung der Sperrklausel dann als unzulässig anzusehen ist, wenn auf alle Wählervereinigungen, die bei einer Listenmandatsverteilung nach der Fünfprozentregel zu berücksichtigen wären, zusammen weniger als die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen entfielen. Zur Begründung dieser These greift das Gericht auf "die allgemein anerkannten Prin-

¹⁸ Kritisch zu dieser Entscheidung J.A. Frowein, in: J.A. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, 839.

zipien der Volksherrschaft” und auf die Abbildungsfunktion der Verhältniswahl zurück. Es stellt fest, daß die demokratische Mehrheit, durch die die Volksvertretung ihre Legitimation erlangt, “nicht lediglich eine relative Mehrheit sein darf”. Außerdem hält das Gericht auch eine Situation für verfassungswidrig, in der alle Listenmandate nur auf eine Wählervereinigung entfallen, selbst wenn diese die Mehrheit der Zweitstimmen auf sich vereinigt. Dies würde dem Prinzip der Proportionalität der Wahlen in einer Demokratie widersprechen. Darüber hinaus setze die Demokratie, die auf der politischen Vielfalt und einem Mehrparteiensystem basiere, das Bestehen einer Opposition voraus und schließe ein Machtmonopol aus. Somit entspreche die Fünfprozentsperrklausel der Verfassung, sofern bei ihrer Anwendung garantiert sei, daß bei der Mandatsverteilung nicht weniger als zwei Wählervereinigungen beteiligt sind, die insgesamt mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen. Es obliege dem Gesetzgeber, eine Regelung zu treffen, die den Anforderungen des Demokratiegebots entspreche. Die konkrete Ausgestaltung dieser Regelung unterliege der Prärogative des Gesetzgebers.

4. Feststellungen des VerfG zur Unterschriftenklausel (Art. 39 Abs. 2 und 3 WahlG)

In Punkt 7 der Urteilsbegründung nimmt das VerfG zu der in Art. 39 Abs. 2 und 3 WahlG festgelegten Unterschriftenklausel für Listenwahlvorschläge Stellung. Alle Listenwahlvorschläge müssen danach jeweils von mindestens 200 000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein, von denen jeweils höchstens 14 000 aus demselben Gliedstaat stammen dürfen. Die für Kreiswahlvorschläge geleisteten Unterschriften einer Partei werden auf die für ihre Listenwahlvorschläge zu sammelnden Unterschriften angerechnet. Im Urteil wird hervorgehoben, daß der Antragsteller in diesen Bestimmungen eine Begünstigung der Bewerber von Parteien gesehen habe.

Das VerfG bejaht die Verfassungsmäßigkeit der Unterschriftenklausel wie sie im Wahlgesetz ausgestaltet ist. Der Gesetzgeber sei berechtigt, im Interesse der Wähler bestimmte formale Voraussetzungen zur Wahlzulassung festzulegen, um vom Wahlverfahren Wählervereinigungen auszuschließen, die über keine ausreichende Unterstützung der Wahlberechtigten verfügen. Zu diesen Voraussetzungen gehörten die Unterschriftenquoten für Listenwahlbewerber nach Art. 39 Abs. 2 WahlG und für parteilose Wahlkreisbewerber nach Art. 41 Abs. 2 WahlG.

Da sich das Unterschriftenerfordernis nach Art. 39 Abs. 2 WahlG in gleicher Weise auf alle Wählervereinigungen und auf alle ihre Listenbewerber erstrecke, verstoße es nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot. Auch die Gleichberechtigung der Wahlkreisbewerber werde durch die Regelung nicht beeinträchtigt. Zwischen der Listen- und Personenwahl sei zu differenzieren. Daraus folgert das Gericht, daß durch die Festlegung der unterschiedlich hohen Unterschriftenquoten für die Aufstellung einer Liste und eines Kandidaten die Garantie der Wahlrechtsgleichheit nicht verletzt wird.

Des weiteren prüft das Gericht die Anrechnungsklausel des Art. 39 Abs. 3 WahlG, die die Anrechnung der für einen Direktmandatsvorschlag geleisteten Un-

terschriften auf die für den Listenwahlvorschlag der betreffenden Wählervereinigung zu sammelnden Unterschriften vorsieht. Diese Anrechnung wird für unzulässig gehalten. Das Anrechnungsprinzip unterstelle sowohl die Wähler als auch die Bewerber ungleichen Bedingungen. Die Unterstützung eines konkreten Kandidaten in einem Einerwahlkreis bedeute nicht zwingend, daß der betreffende Wähler auch die Kandidatenliste der betreffenden Wählervereinigung unterstütze.¹⁹ Daher dürften die für diesen Kandidaten geleisteten Unterschriften nicht auf die Zahl der zur Unterstützung der Kandidatenliste erforderlichen Unterschriften angerechnet werden. Anderenfalls, so führt das Gericht abschließend aus, "wird denjenigen Wählervereinigungen, die gleichzeitig ihre Kandidaten für die Wahl in den Einerwahlkreisen aufstellen, unrechtmäßig ein Vorteil zuteil." Die beanstandete Norm verletze demzufolge das Verfassungsprinzip der Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts der Bürger nach Art. 19 Abs.1 und 2 und Art. 32 Abs.2 RV.

VI. Anmerkung

1. Sperrklausel

a. Argumentation des Gerichts

In seiner Prüfung der Sperrklausel stellt das Gericht auf den funktionalen Aspekt der Wahl ab: Die Sperrklausel wird im Urteil nicht als Abweichung vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, sondern lediglich als "eine gewisse Einschränkung der Proportionalität der Repräsentation" zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung betrachtet (Punkt 8 Abs.2 der Urteilsbegründung).

Das Gericht prüft die Sperrklausel in zwei Schritten. Zunächst macht es Ausführungen, die zu dem Schluß führen, daß die Festlegung einer Prozentsperre durch den Gesetzgeber zulässig ist (Punkt 8 Abs.3–6 der Urteilsbegründung). Als Kontrollmaßstab zieht es den Grundsatz des gleichen Wahlrechts, die Wahlfreiheit und das Repräsentationsprinzip heran. Anschließend geht das Gericht der Frage nach, unter welchen Voraussetzungen eine Prozentklausel als übermäßig erscheint (Punkt 8 Abs.7–12 der Urteilsbegründung). Hierbei orientiert es sich im wesentlichen an den bei der 1995 stattgefundenen Wahl aufgetretenen Auswirkungen der bestehenden Fünfprozentklausel. Dies führt dazu, daß die Frage nach der zulässigen Höhe der Sperrklausel offen bleibt.

Erst im zweiten Prüfungsschritt nimmt das Gericht auf die sog. Abbildungsfunktion der Verhältniswahl und das Demokratieprinzip Bezug. Eine klare Verbindung zwischen beiden Prüfungsschritten stellt das Gericht indes nicht her,

¹⁹ Diese Aussage ist insbesondere im Vergleich zur Auffassung des BVerfG interessant, der zufolge in der Wahl des Wahlkreisbewerbers einer Partei ein gewisses Maß an Befürwortung der hinter dem Kandidaten stehenden Partei liegt, vgl. BVerfGE 95, 409, 422.

woraus ein gewisser Bruch in der Argumentation resultiert. Dies äußert sich insbesondere darin, daß die Gleichheitsprüfung der Sperrklausel keinen Bezug auf Zweck und Wesen der Verhältniswahl als Teil des Grabensystems nimmt. Die Grenzen des Ermessens des Gesetzgebers bei der Regelung der Sperrklausel werden demgegenüber ohne Bezugnahme auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit geprüft. Im Ergebnis soll die gesetzgeberische Ausgestaltungsfreiheit nur durch das Gebot des Mehrparteiensystems und das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsregel beschränkt sein.

b. Gleichheitsprüfung der Sperrklausel

Die Deutung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit, auf die das Gericht seine These stützt, mit der Sperrklausel sei keine Durchbrechung des gleichen Wahlrechts verbunden, vermag nicht zu überzeugen.

aa. These von "Siegern und Besiegten"

Zur Begründung seines Verständnisses der Wahlrechtsgleichheit stellt das Gericht eine bemerkenswerte These auf.

Unter lapidarem Hinweis auf Art. 13, 19 und 32 RV, denen nach Auffassung des Gerichts Art. 14 EMRK und Art. 26 IPBPR korrespondieren, wird zunächst festgestellt, die Wahlrechtsgleichheit und die Gleichheit der Parteien seien zum einen gleichzusetzen mit der Gleichheit vor dem Gesetz und gleichem Schutz durch das Gesetz, und zum anderen beinhalteten sie ein absolutes Diskriminierungsverbot (in Worten des Gerichts "die Gleichheit vor dem Gesetz und das Recht auf gleichen und wirksamen Schutz durch das Gesetz ohne jegliche Diskriminierung aufgrund irgendeines Merkmals oder aufgrund irgendeines Umstandes"). Diese allgemeine Deutung spezifiziert das Gericht mit der prägnanten Formulierung, "in Anwendung auf das Wahlrecht kann Gleichheit aber keine Gleichheit der Ergebnisse bedeuten, denn Wahlen sind eine Möglichkeit für Wähler, ihre Präferenzen zu bestimmen und für den entsprechenden Kandidaten oder für die entsprechende Kandidatenliste abzustimmen, und [bedeuten] folglich eine Existenz von Siegern und Besiegten" (Herv. vom Verf.). Somit verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nach Auffassung des Gerichts letztlich nur, daß die Vorschriften über das Wahlverfahren für alle an der Listenwahl beteiligten Wähler und Parteien gleichermaßen gelten. Die Sperrklausel entspreche diesen Anforderungen. Einerseits werde durch sie das Recht eines Wählers, für eine beliebige Liste zu stimmen, nicht eingeschränkt. Andererseits liege eine Ungleichbehandlung der Parteien nicht vor, weil alle an der Klausel scheiternden Parteien von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden. Der Schluß auf die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit dem Gleichheitsgebot folgt hier zwar nicht direkt, ist aber der darauf folgenden Feststellung des Gerichtes, "auch die Freiheit der Wahl wird durch dieses Verfahren nicht verletzt" (Herv. vom Verf.), zu entnehmen.

bb. Wahlgleichheit in der Verhältniswahlkomponente des Grabensystems

Es liegt nahe, daß das Gericht die Wahlrechtsgleichheit als einen die beiden Teilelemente des Grabenwahlsystems übergreifenden Grundsatz betrachtet und diesem nur die Vorgabe gleicher rechtlicher Ausgangsbedingungen bei der Stimmabgabe entnimmt.²⁰ Das entspricht nicht ohne weiteres dem Sinn und Zweck des russischen Zweistimmensystems, das die strikt voneinander getrennten Teilwahlsysteme der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und der Verhältniswahl im Einheitswahlkreis lediglich nebeneinander stellt (das sog. Grabensystem). Ein solches System mit zwei getrennten Stimmen läßt kaum Raum für einen einheitlichen, wahlsystemunabhängigen Gleichheitsmaßstab, der einer Negation des Gebotes einer verhältniswahlrechtlichen Erfolgswertgleichheit gleichkommt.²¹

Es ist zwar zutreffend, daß für die Erststimme (Mehrheitswahl) eine Erfolgswertgleichheit naturgemäß kaum verlangt werden kann: Hier dominiert das Prinzip von "Sieger und Besiegten". Im Teilsystem der Verhältniswahl ist das Wahlverfahren aber nicht bereits mit dem Auszählen der Stimmen beendet, sondern es kommt zu einer proportionalen Umrechnung der Stimmen in Mandate. Die systemspezifischen Gleichheitsanforderungen setzen bei der Listenwahl folgerichtig nicht nur die Gleichheit der Wähler bei der Stimmabgabe, sondern auch den grundsätzlich gleichen Einfluß jeder Wählerstimme auf die Sitzverteilung voraus. Der Grundsatz der Wahlgleichheit beinhaltet in diesem Bereich das Erfordernis von Erfolgswertgleichheit.²² Diese wird allerdings durch die Sperrklauselregelung durchbrochen.

Zwar kann auch im Rahmen der Listenwahl die Erfolgswertgleichheit naturgemäß kein absolutes Differenzierungsverbot begründen, da grundsätzlich die für die Parteien abgegebenen Zweitstimmen, die hinter dem sog. Wahlquotienten zurückbleiben, unverwertbar bzw. erfolglos bleiben. Dies kann jedoch nicht als Begründung dafür herangezogen werden, daß im verhältniswahlrechtlichen Teil des Gesamtsystems die normative Gleichheit des Erfolgswertes nicht erforderlich oder sogar unmöglich ist. Im Gegenteil: Es ist sachwidrig, aus der Existenz einer systemimmanenten Differenzierung des Erfolgswertes infolge der Unvermeidbarkeit von Stimmenverlusten auf die Zulässigkeit der durch die Sperrklausel bewirkten Differenzierung zu schließen.

Ein gleicher Erfolgswert ist in der mehrheitswahlrechtlichen Komponente des Zweistimmensystems nicht zu erzielen, so daß die Relativierung des Gebots der

²⁰ Zum einheitlichen Verständnis der Wahlgleichheit als Erfolgschancengleichheit vgl. C. Lenz, Die Wahlgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, AöR 121 (1996), 337 ff.

²¹ Der Ansatz des Gerichts zur Bestimmung des Inhalts der Wahlrechtsgleichheit erinnert teilweise an die Interpretation der Wahlrechtsgrundsätze in manchen höchstrichterlichen Wahlentscheidungen in der Weimarer Republik, vgl. dazu V. Nenstiel, Die Auswirkungen der Weimarer Wahlrechtsentwicklung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1992, 134 ff., sowie die restriktive Praxis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (vgl. VfSlg. 1381/31, 3653/59, 6207/70).

²² Zur Geltung des Gebots der Erfolgswertgleichheit im verhältniswahlrechtlichen Teil des Grabensystems vgl. BVerfGE 95, 335, 354, 385 f., sowie W. Bausback, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 1998, 189 ff.; W. Pauly, Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, AöR, 1998, 266; vgl. auch schon BVerfGE 1, 208, 246 f.; 6, 84, 90; 11, 351, 362.

Erfolgswertgleichheit im Rahmen des Systems der hälftigen Zusammensetzung des Parlaments nach Wahlkreis- und Listenmandaten als wahlsystemimmanent gelten kann. Dies darf aber nicht dazu führen, mit dem Argument, im Rahmen des Teilsystems der Mehrheitswahl werde der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen in weit geringerem Maße Rechnung getragen, dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Listenwahl einen größeren Entscheidungsspielraum zuzugestehen.²³ In der Verhältniswahlkomponente des Grabensystems gilt die strikte Bindung des Wahlgesetzgebers an das Gebot der Erfolgswertgleichheit. Nichtsdestoweniger könnten die mit der Sperrklausel verbundenen Abweichungen vom Erfolgswert der Zweitstimmen unter restriktiven Voraussetzungen, insbesondere in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit, zulässig sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Überprüfung der Sperrklausel am Maßstab der Wahlgleichheit nur differenzierend vorgenommen werden kann. Das Grabensystem stellt eine Systemkombination von zwei Wahlordnungen dar, die vollkommen isoliert zur Anwendung gelangen. Bei der Bewertung der Sperrklausel ist daher vom Gebot des gleichen Erfolgswerts jeder Zweitstimme als der verhältniswahlrechtlichen Ausprägung der Wahlrechtsgleichheit auszugehen.²⁴ Die gesetzlich festgelegte Sperrklausel verschiebt die Stimmgewichte und stellt wegen ihrer proporzverzerrenden Wirkung eine dem Grunde nach systemfremde Ungleichbehandlung der Wähler und Parteien bei der Listenwahl dar. Entgegen der Auffassung des Gerichts liegt insofern ein rechtfertigungsbedürftiger Gleichheitseingriff durch den Wahlgesetzgeber vor.

cc. Problematischer Kontrollmaßstab des Gerichts

Als besonders problematisch stellt sich die Wahl des Kontrollmaßstabes dar. Das Gericht greift letztlich auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 19 Abs. 1 RV zurück, wonach Abweichungen vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aus jedem sachlichen Differenzierungsgrund zulässig sind. Dem steht aber die Systematik der Art. 19 Abs. 1 und 2 und Art. 32 Abs. 2 RV klar entgegen. Ihr zufolge ist die Wahlrechtsgleichheit als *lex specialis* gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz zu betrachten, mit der Folge, daß die reduzierte Willkürkontrolle nur akzessorischen Charakter haben kann.

Bei der Normierung einer erfolgswertdifferenzierenden Sperrklausel hat der Gesetzgeber daher nur einen eng bemessenen Spielraum. Beschränkungen können gemäß Art. 55 Abs. 3 RV insoweit nur zugelassen werden, wenn sie im Hinblick

²³ So hat auch das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß das Gebot der Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit es verbietet, Einschränkungen des Verhältniswahlrechts insbesondere mit dem Hinweis auf das Mehrheitswahlrecht und die dort zwangsläufig bestehenden Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen; vgl. BverfGE, 1, 246 ff.; 4, 44; 6, 84, 90 f., ebenso Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig, Art. 38, Rn. 62; E. Becht, Die 5 %-Klausel im Wahlrecht, 1990, 72 f.

²⁴ Die systematische Auslegung des Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 32 Abs. 1 RV läßt erkennen, daß mit dem gleichen Wahlrecht i.V.m. dem Recht der Bürger, "an der Ausübung der öffentlichen Gewalt durch ihre Vertreter teilzunehmen", grundsätzlich ein gleicher Erfolgswert verknüpft ist.

auf ein konkretes Ziel erforderlich sind. So liegt insbesondere kein Gleichheitsverstoß vor, wenn sich die sperrklauselbedingte Ungleichbehandlung an durch die Verfassung legitimierten Zielen orientiert, zur Erreichung dieser Ziele geeignet ist und das Maß des zur Zielerreichung Notwendigen nicht überschreitet.

Da das Gericht davon ausgeht, daß die Wahlgleichheit von der Sperrklausel überhaupt nicht tangiert wird, ist der Gesetzgeber bei der Einführung einer Prozentklausel und Festlegung ihrer Höhe nicht durch den Grundsatz des gleichen Wahlrechts gebunden. In bezug auf die bestehende Fünfprozentklausel leitet das Gericht die Grenzen des Ermessens des Gesetzgebers aus dem Grundsatz des Mehrparteiensystems und dem Erfordernis der Berücksichtigung der Mehrheit der abgegebenen Wählerstimmen (sog. Mehrheitsprinzip) her.²⁵ Dabei prüft das Gericht, unter welchen Bedingungen die Fünfprozentsperrklausel als übermäßig erscheint.

c. Unanwendbarkeit der Fünfprozentklausel bei Vorliegen "besonderer Umstände"

Bei der Prüfung der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Anwendung der Fünfprozentssperre unzulässig ist, nimmt das Gericht auf das Ergebnis der Duma-Wahl von 1995 Bezug.

Bei der Duma-Wahl im Jahre 1995 entfielen insgesamt 49,9 % der abgegebenen Zweitstimmen (rund 33 Mio. Stimmen)²⁶ auf Parteien, die das Fünfprozentquorum nicht erreicht haben. Mangels einer Grundmandatsklausel kamen alle von dem Fünfprozentquorum betroffenen Stimmen bei der Sitzverteilung den erfolgreichen Parteien zugute. Diese haben ihren jeweiligen Listenmandatsanteil gegenüber ihrem nach Listenwahl errungenen Stimmenanteil auf diese Weise fast verdoppelt: Die zwei stärksten Parteien – Kommunisten und Nationalisten –, deren Zweitstimmenanteil bei ca. 33,48 % lag, erreichten dadurch 66,2 % der Listensitze.²⁷

Zwar spricht das Gericht an anderer Stelle von der Pflicht des Gesetzgebers, "die maximal mögliche Verwirklichung des Prinzips der proportionalen Vertretung zu gewährleisten", betrachtet die sperrklauselbedingten Stimmenverluste und Verzerrungen des Wählerswillens bei der Wahl im Jahre 1995 aber als verfassungsrechtlich unbedenklich. Das Gericht kommt zu dem Ergebnis, daß, "da im Jahre 1995 die Wählervereinigungen, die die Fünfprozentssperre überwunden haben, mehr als die Hälfte der Stimmen der Wähler, die an der Wahl teilgenommen haben, erhielten, das Mehrheitsprinzip nicht verletzt worden ist. Folglich kann die Fünfprozentssperre (...) mit Rücksicht auf ihre Anwendung im Wahlverfahren im

²⁵ Nach den vom Gericht formulierten Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens wäre selbst eine Sperrklausel von 20–30 % als verfassungsrechtlich unproblematisch zu beurteilen.

²⁶ Bei den in den Jahren 1993 und 1999 stattgefundenen Wahlen lag die Quote der erfolglosen Stimmen bei ca. 20 %.

²⁷ Anzumerken ist, daß die Relation zwischen dem Stimmenanteil beider Mehrheitsparteien und ihrem Mandatsanteil nach dem Direktwahlergebnis bei 20,38 % zu 26,2 % lag. Das Direktwahlergebnis entsprach somit eher der Proporzregel als das erzielte Listenwahlergebnis.

Jahre 1995 nicht als übermäßig betrachtet werden.“ Diese Folgerung ist eher von verfassungspolitischen Überlegungen als von überzeugenden Rechtsargumenten getragen.

Allerdings stellt das Gericht fest, daß die Anwendung der Fünfprozentssperre in den Fällen unzulässig ist, in denen sie nur durch eine Partei überwunden wird oder in denen die Parteien, die diese Hürde übersprungen haben, weniger als die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten haben. Dem Gesetzgeber obliege es, die Sperrwirkung der Fünfprozentklausel für Fälle dieser Art zu relativieren.²⁸

Dem Ergebnis der Übermaßkontrolle ist insoweit nicht zuzustimmen, als die Ausführungen des Gerichts letztlich darauf hinauslaufen, daß die Vergabe von Listenmandaten, die zu erheblichen Abweichungen der Mandatsanteile von den durch die Parteien errungenen Stimmanteilen führt, mit dem Wesen und Ziel der Verhältniswahl grundsätzlich vereinbar ist. Nicht überzeugen können die Überlegungen des Gerichts, die Auswirkungen der Sperrklausel seien solange nicht übermäßig, als die durch sie verursachten Stimmenverluste unterhalb der Schwelle von 50 % der Zweitstimmen blieben.

Dem kann entgegnet werden, daß der Charakter des Gesamtwahlsystems ausgehöhlt wird, wenn es zulässig sein soll, daß das Verhältniswahlelement inhaltlich dem Mehrheitswahlelement derart angenähert und dadurch nivelliert wird. Die Abweichungen vom Proportionalitätsprinzip im Rahmen der Verhältniswahl dürfen die systemimmanent geforderte proportionale Übertragung der Wählerstimmen in Mandate nicht außer Kraft setzen. Ziel der verhältniswahlrechtlichen Komponente des hälftigen Grabensystems ist die möglichst proportionale Widerspiegelung der Wahlstimmenverhältnisse in der Volksvertretung bei der Vergabe von Listenmandaten. Die Sperrklausel vermag zwar das Repräsentationsmodell des Grabensystems ebensowenig in Frage zu stellen, wie die Tatsache, daß eine Hälfte der Abgeordneten mittels relativer Mehrheitswahl bestimmt wird. Das gilt aber, soweit die sperrklauselbedingten Stimmenverluste im Rahmen der Verhält-

²⁸ Gemäß Art. 80 Abs. 3–5 des neuen Wahlgesetzes wird die Sperrklausel auf drei verschiedene Fallkonstellationen differenziert angewendet. Haben mindestens zwei Parteien mehr als 50 % der abgegebenen Zweitstimmen erhalten, werden die Parteien, die die Fünfprozentssperre nicht überwunden haben, von der Listensitzverteilung ausgeschlossen. Haben die Parteien, die die Fünfprozentssperre überwunden haben, insgesamt weniger als die absolute Mehrheit der Zweitstimmen der Wähler erhalten, so werden neben diesen auch diejenigen Parteien bei der Listensitzverteilung berücksichtigt, die weniger als 5 %, aber mehr als 3 % der Zweitstimmen erhalten haben. Die Listensitzverteilung unter diesen Bundeslisten erfolgt nur bis zur Überschreitung der 50%igen Grenze der abgegebenen Zweitstimmen, wobei die Parteien in der Reihenfolge von der höchsten errungenen Zweitstimmenzahl an abwärts beteiligt werden. Wenn infolge der Berücksichtigung der Parteien, die mehr als 3 %, aber weniger als 5 % der Zweitstimmen erhalten haben, die absolute Mehrheit nicht erreicht werden kann, erklärt die Zentralwahlkommission die Listenwahl für ungültig und beraumt eine Wiederholungswahl an. Hat nur eine Partei die Fünfprozentssperre überwunden, dabei aber mehr als 50 % der abgegebenen Zweitstimmen erhalten, wird zur Listensitzverteilung auch die stärkste der unter 5 % liegenden Partei zugelassen. Vgl. dazu auch E. Schneider, Das neue russische Dumawahlgesetz, in: Aktuelle Analyse des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999, Nr. 43, 5.

niswahlkomponente und die Differenz zwischen Stimmen und Listenmandatsanteil der Parteien gering sind.

Die Problematik der Stimmenverluste bei der Listenwahl (sog. "entlegitimierender Effekt" der erfolglosen Stimmen)²⁹ handelt das Gericht im Rahmen seiner Zulässigkeitsprüfung unter Rückgriff auf den Repräsentationsstatus eines Abgeordneten ab. Die Nichtwähler oder die Wähler, die ihre Stimmen für die unterlegenen Wahlkreis- oder Listenkandidaten abgegeben haben, können – so führt das Gericht, Zusammenhänge ignorierend, aus –, "nicht als ihrer Vertretung im Parlament entzogen betrachtet werden. (...) Alle gewählten Abgeordneten sind Vertreter des gesamten Volkes und folglich Vertreter all derjenigen Bürger, die berechtigt sind, die öffentlichen Angelegenheiten durch ihre Vertreter wahrzunehmen." (Punkt 8 Abs.5 der Urteilsbegründung; Herv. vom Verf.). Offensichtlich nimmt hier das Gericht Bezug auf Art. 32 Abs.1 RV, wonach den Bürgern das Recht garantiert ist, an der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten durch ihre Vertreter teilzunehmen. Zur mangelnden demokratischen Legitimation der zusätzlich erlangten Listenmandate der erfolgreichen Parteien³⁰ nimmt das Gericht dagegen nicht Stellung.

d. Erforderlichkeit der Sperrklausel

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß Abweichungen vom Prinzip der proportionalen Repräsentation unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung der Fragmentierung der Volksvertretung gerechtfertigt sind.³¹ Da es sich dabei um die Abweichungen von der Wahlrechtsgleichheit handelt, ist nicht nur danach zu fragen, ob sich Differenzierungsgründe anführen lassen, sondern es ist vielmehr substantiiert zu prüfen, ob sie den strengen Anforderungen der in der Verfassung enthaltenen Vorgaben zur Wahlrechtsgleichheit genügen. Um das zulässige Ausmaß dieser Ausnahmen zu bestimmen, bedarf es auch einer Auseinandersetzung mit den tatsächlichen und politischen Gegebenheiten.³² Nicht unproblematisch ist die Entscheidung daher insoweit, als bei der Bewertung der Sperrklausel und ihrer Höhe das Merkmal der Erforderlichkeit (Punkt 8 Abs.2 und 7 der Urteilsbegründung) mit dem allgemeinen Hinweis auf das Bestehen angeblich vergleichbarer Normierungen im ausländischen Wahlrecht übergangen wird. Bei dieser Prüfung sind jedoch die konkreten Rahmenbedingungen des russischen Wahlrechtssystems zu beachten.

²⁹ Zum "entlegitimierenden Effekt" der erfolglosen Stimmen vgl. K. von Beyme, Politisches System der Bundesrepublik, 1999, 96; U. Wenner, Sperrklausel im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, 298f.

³⁰ Zu dieser Problematik vgl. E. Jesse, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, 1985, 254: "Für die Bürger, deren Stimmzettel nicht im intendierten Sinne zur Geltung kommen, ist der Wahlakt keine wirksame Form der politischen Partizipation gewesen".

³¹ Vgl. BVerfGE 1, 208, 247f., 4, 31, 40; 6, 84, 92f.; 51, 222, 236; 82, 322, 338; stRspr, insbesondere BVerfGE 95, 335, 366; 95, 408, 418f.

³² Dazu BVerfGE 1, 208, 259; 5, 222, 238; 82, 322, 338; 95, 335, 392.

Bei der Bewertung der prinzipiellen Notwendigkeit eines Mindeststimmenquorums für die Teilnahme an der Listensitzverteilung macht insbesondere die Geltung von Elementen der Mehrheitswahl in einem Grabenwahlsystem eine derartige Überprüfung nötig. Geht man davon aus, daß das Aufkommen von Splitterparteien üblicherweise eine Nebenwirkung des Verhältniswahlprinzips ist³³, so ist diese Gefahr bei einer Systemkombination der parallelen Mehrheits- und Verhältniswahl regelmäßig geringer, als in einem reinen oder modifizierten Verhältniswahlsystem.³⁴ Deswegen bedarf die Erforderlichkeit einer Sperrklausel in einer mit einer Mehrheitswahl im Rahmen eines hälftigen Grabenwahlsystems verbundenen Verhältniswahl besonderer Rechtfertigung. In einem Grabensystem zielt bereits die hälftige Mehrheitswahl darauf ab, den Einzug der Splitterparteien ins Parlament zu verhindern. Dieser Zielsetzung kann daher im Rahmen der Verhältniswahl nur begrenzte Bedeutung zukommen. Das Gesamtsystem impliziert eine Begrenzung des Ermessens des Wahlgesetzgebers bei der Festlegung proporzstörender Elemente im Rahmen der Listenwahl. Zur Begründung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel kann bei einem Grabensystem die Bekämpfung von Splitterparteien daher nur in begrenztem Umfang als Argument gebraucht werden: Auch ohne Sperrklausel tendiert ein solches System seiner Natur nach zur Begünstigung der großen Parteien.

Dem mit der Sperrklausel bezweckten Ausschluß der Zersplitterung des Parlaments kann auch im Hinblick auf die Besonderheiten des russischen Präsidialsystems nicht dieselbe Bedeutung zugemessen werden wie in den parlamentarischen Demokratien. Da die Regierung nicht aus der Duma hervorgeht und daher nicht unbedingt eine parlamentarische Mehrheit benötigt, nimmt die Existenz mehrerer, auch kleinster politischer Gruppierungen im Parlament weder Einfluß auf die Regierungsbildung noch auf deren Stabilität. Die Funktion der Sicherung regierungsfähiger Mehrheiten kommt der Sperrklausel unter diesem System nicht zu.³⁵

Auch vor dem Hintergrund des sich in der Russischen Föderation erst noch herausbildenden Parteiwesens kann sich die Normierung einer Fünfprozentssperre nachteilig auswirken, da sie die Teilnahme kleinerer, erst nach der Verfassungswende gegründeter Parteien am politischen Leben auf Bundesebene außerordentlich erschwert. Derzeit können – abgesehen von den althergebrachten politischen Kräften – nahezu alle politischen Gruppierungen ihrer Stärke nach noch als Splitterparteien angesehen werden (die für die Überwindung der Sperre erforderliche Stimmenzahl liegt bei ca. 5,4 Mio. Wählerstimmen; die sog. "natürliche Sperre"

³³ So zuletzt unter Zusammenfassung seiner Rechtsprechung BVerfGE 95, 408, 419; vgl. insbesondere BVerfGE 51, 222, 236.

³⁴ Je größer der Direktmandatsanteil in der Gesamtmandatszahl ist, desto höher ist für die Parteien die faktische Sperre durch den Wahlquotienten, die den Einzug der Splitterparteien ins Parlament verhindert. In einem hälftigen Grabensystem ist diese faktische Sperre doppelt so hoch wie in einem reinen Verhältniswahlsystem.

³⁵ Anzumerken ist noch, daß die Bildung von Mehrheiten in der Duma nicht von den verbindlichen Personalentscheidungen der Parteien und der Fraktionsdisziplin geprägt wird, so daß die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien nicht allein ausschlaggebend für die Entscheidungsfähigkeit des Parlaments ist.

beträgt ca. 480 000 Stimmen). Durch die Einführung der Sperrklausel wird ihnen die Möglichkeit genommen, sich auf Bundesebene in der parlamentarischen Arbeit zu bewähren und dadurch an Format und Bekanntheit in verschiedenen Gebietsteilen der Föderation zu gewinnen. Im Ergebnis werden die Herausbildung eines demokratisch strukturierten Parteiensystems und die Konturierung einer demokratischen politischen Kultur auf Bundesebene erschwert. Gerade dies war aber ein besonderes Anliegen des Verfassungsgesetzgebers (Art. 13 Abs. 3 und 4 RV).

e. Auswirkungen der Sperrklausel

Die Eignung des Quorums als Mittel zur Sicherung stabiler politischer Verhältnisse in der Duma und zur Abwendung der aus der Stimmenzersplitterung möglicherweise resultierenden Gefahren für die Verfassungsordnung wird im Urteil keineswegs schlüssig dargelegt.

Schon ein Blick auf die Verhältnisse in der Duma nach der Wahl im Jahre 1995 zeigt, daß angesichts des noch nicht genügend strukturierten Parteiensystems die Sperrklausel im geltenden Grabensystem keinen effektiven Schutz vor Stimmenzersplitterung zu gewähren vermag.³⁶ Nach der Wahl im Jahre 1995 waren in der Duma – trotz der Sperrklausel – 23 Parteien vertreten, von denen 19 Parteien weniger als 5 % der Stimmen und acht Parteien nicht einmal 1 % erhalten hatten. Über die relative Mehrheitswahl gelangten darüber hinaus viele parteiunabhängige Mandatsträger in die Staatsduma. In der zweiten Duma wurden etwa 40 % der Direktmandate von parteilosen Wahlbewerbern besetzt (in der ersten und dritten Duma waren es etwa 68 % bzw. 48 %). Anzumerken ist auch, daß trotz Geltung der Sperrklausel die Anzahl der Parteien in der Duma 1995 bei genauerer Betrachtung nicht entscheidend reduziert wurde. Ohne gesetzliche Sperrklauselregelung hätten der Duma statt 23 etwa 29 Parteien angehört: Von den 20 Parteien, die keine Dumamandate errungen hatten, waren 14 Parteien an der "natürlichen Sperre" gescheitert.³⁷

Hier zeigen sich die Besonderheiten der Ausschlußwirkung der Sperrklausel im russischen Grabensystem. Die durch Erststimmen erreichte Vertretung im Parlament kann zur Zersplitterung des Parlaments führen. Grundsätzlich können die

³⁶ Ähnliche Auswirkungen der Sperrklausel in einem Grabensystem zeigen sich in Litauen. Trotz der Anhebung der Sperrklausel von 4 % (Parlamentswahl 1992) auf 5 % bei der Seima-Wahl 1996, erhöhte sich die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien von 4 auf 5, wobei der Anteil der nicht repräsentierten Stimmen von 16,2 % auf 36 % stieg. Vgl. T. Beichelt, Die Wirkung der Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa, in: ZParl, 4, 1998, 615, Tabelle 4.

³⁷ Eine genauere Auseinandersetzung mit dem Duma-Wahlergebnis 1995 zeigt, daß auch bei einer Sperrklausel von 3 % die Zahl der in der Duma vertretenen Parteien gleich geblieben wäre. Der Prozentsatz der Wähler mit erfolgloser Stimme wäre aber auf 23 % gesunken. Das bedeutet eine Senkung um mehr als die Hälfte im Verhältnis zur Anwendung der Fünfprozentklausel. Auch bei einer Einprozentklausel wäre die Parteienzahl in der Duma gleich geblieben, ca. 82 % der "verlorenen Wählerstimmen" wären aber bei der Ermittlung des Wahlergebnisses berücksichtigt worden. Dies kann für die Absenkung des Mindestquorums für die Teilnahme an der Sitzverteilung auf 3 % der gültigen Stimmen sprechen.

unter der Fünfprozentsschranke liegenden Parteien mit einem relativ niedrigen Anteil an Erststimmen ins Parlament zwar einziehen und Parlamentssitze erhalten, sie sind aber – am Gesamtwahlergebnis gemessen – nicht im Verhältnis der von ihnen errungenen Zweitstimmen vertreten.

Da im Grabensystem keine Mandatsverrechnung stattfindet, führt eine nicht durch eine Grundmandatsklausel abgemilderte Sperrklausel zu einer erheblichen Überrepräsentierung der Parteien, die aus der Direktwahl als stärkste Kräfte hervorgehen und auch die Fünfprozentssperre überwinden. Das geht auf Kosten der (Schwerpunkt)Parteien, die nach ihrer Zweitstimmenzahl unter dem Fünfprozentquorum liegen.³⁸ Das Listenwahlergebnis bleibt in aller Regel von einer stimmproportionalen Mandatsverteilung weit entfernt.

f. Tatsächliche Höhe der Sperrklausel

Anzumerken ist noch, daß das Gericht auf einen rechtlich bedeutsamen Punkt der gesetzlichen Sperrklauselregelung nicht eingegangen ist. Bei der Berechnung des dem Fünfprozentquorum zugrundeliegenden Zweitstimmenergebnisses werden nämlich alle "Stimmen der Wähler, die an der Stimmabgabe teilgenommen haben", darunter auch die ungültigen Stimmen sowie die sog. Negativstimmen ("gegen alle Listen"), zusammengezählt. Legt man die Zahl der für die Parteien abgegebenen gültigen Stimmen zugrunde, so liegt die Schwelle des Quorums höher, nämlich bei ca. 5,3 %. Diese Regelung hat zur Folge, daß bei der Ermittlung des Wahlergebnisses für die an der Sperre gescheiterten Parteien auch der Wille derjenigen Wähler mitberücksichtigt wird, deren Stimmen bei der Mandatsverteilung nicht zählen.

2. Unterschriftenklausel

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Unterschriftenklausel bei der Listenwahl nach Art. 39 Abs.2 WahlG ist vor allem insofern problematisch, als das Gericht in seiner Begründung nicht eine einzige Verfassungsvorschrift als Bezugsnorm nennt.

Die Verfassungsmäßigkeit des für die Listenwahlvorschläge erforderlichen Unterschriftenquorums untersucht das Gericht lediglich unter dem Aspekt des gleichen Wahlrechts ("Gleichberechtigung der Wahlbewerber"). Im Urteil wird insbesondere hervorgehoben, daß das Quorum nach Art. 39 Abs.2 WahlG gleichermaßen für alle Parteien und Listenkandidaten gilt. Das Gericht stellt darüber hinaus fest, daß durch die Festlegung unterschiedlich hoher Unterschriftenquoren für die Listenwahl- und Direktwahlvorschläge nach Art. 41 Abs.2 WahlG die Garantie des gleichen Wahlrechts der Listen- und Wahlkreisbewerber nicht verletzt wird.

³⁸ So wurden 7 Parteien, die bei der 1995 stattgefundenen Wahl zwischen 3 und 20 Direktmandate gewannen, bei der Listsitzzuteilung nicht berücksichtigt. Andererseits scheiterten sechs Parteien, die jeweils zwischen 2,6 Mio. und 3,19 Mio. Zweitstimmen der Wähler auf sich vereinigt hatten, an der Fünfprozentklausel.

Als Ergebnis seiner Prüfung hält das Verfassungsgericht fest, daß die in Art. 39 Abs.2 WahlG enthaltene Regelung verfassungskonform ist (Punkt 6 des Urteilsteilers). In diesem Punkt kann dem Gericht aus den nachfolgenden Gründen nicht gefolgt werden.

a. Zweck der Unterschriftenquoren

Der vom Gericht angeführte Zweck, Unterschriftenquoren dienen dazu, Wahlvorschläge auszuschalten, die keine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft haben, kann grundsätzlich als legitimes Ziel der Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts betrachtet werden. Da die Quoren des russischen WahlG für alle Wahlvorschläge gleichermaßen gelten, kann jedoch die präventive Ernsthaftigkeitskontrolle kein überzeugendes Argument sein. Es wäre grotesk, von den im Parlament bereits vertretenen Mehrheitsparteien mit einer derartigen Begründung zu verlangen, Listen mit Unterstützungsunterschriften für ihre Wahlvorschläge zu erstellen. Ein legitimer Grund zur Einführung von Zulassungserfordernissen, die alle Bewerber zu erfüllen haben, könnte hingegen die Sicherung eines ordnungsgemäßen Wahlverfahrens und die Vermeidung einer unnötigen Stimmenzersplitterung sein.

Selbst wenn man die Ausgangsthese des Gerichts in diesem Sinne versteht, ist dem Ergebnis der Prüfung jedoch nicht beizupflichten.

b. Übermäßige Unterschriftenzahl

Geht man davon aus, daß die Wahlzulassung vom Vorliegen einer bestimmten Zahl von Unterstützungsunterschriften abhängig gemacht werden darf, so müssen die betreffenden Quoren in einer angemessenen Relation zur Anzahl der Stimmen, die durchschnittlich für den Gewinn eines Mandates nötig sind, stehen. Prüft man das Unterschriftenquorum nach Art. 39 Abs.2 WahlG anhand dieses Maßstabs, so ergibt sich folgendes:

Bei einer Wahlbeteiligung von 65 % sind für die Erringung eines Listenmandates in der Regel ca. 306.000 Zweitstimmen notwendig (ohne Berücksichtigung der Fünfprozentsperrklausel), so daß die Relation zwischen Unterschriftenquorum und Zweitstimmenzahl pro Listenmandat bei 1:1,5 liegt. Bei den in den Jahren 1993, 1995 und 1999 stattgefundenen Duma-Wahlen entfielen jeweils ca. 226.000 bzw. 293.000 bzw. 280.000 Zweitstimmen auf ein Listenmandat. Das Verhältnis von Unterschriftenquorum und Zweitstimmenzahl pro Listenmandat war dementsprechend 1:1,1, 1:1,5, und 1:1,4.³⁹

³⁹ Berücksichtigt man die sperrklauselbedingten Stimmenverzerrungen, so lag bei den erfolgreichen Parteien die reelle Stimmenzahl pro Mandat sogar noch niedriger: 1993 lag sie bei 208.000, im Jahre 1995 und 1999 entfielen 155.000 bzw. 241.000 Stimmen auf ein Listenmandat. Bei der Wahl im Jahre 1995 betrug die reelle Stimmenanzahl pro Mandat somit ca. 77 % des für die Zulassung zur Listenwahl erforderlichen Unterschriftenquorums.

Das Beispiel verdeutlicht, daß sich das im Wahlgesetz vorgesehene Unterschriftenquorum schwerlich mit der Zielsetzung, diejenigen Parteien von der Wahlteilnahme auszuschließen, die keine ausreichende Unterstützung bei der Wählerschaft nachweisen können, begründen läßt. Ein derartiges Quorum erfüllt vielmehr eine über die Ernsthaftigkeitskontrolle deutlich hinausgehende Funktion, die einer Art Vorwahl gleichkommt. Es greift daher in einem sachlich nicht zu rechtfertigenden Maße in das Wahlvorschlagsrecht und die Wahlrechtsgleichheit ein.

c. Unterschriftenklausel und Neutralität des Gesetzgebers

Der Grundsatz der Wahl- und Chancengleichheit – angewandt auf die Phase der Wahlvorbereitung – bedeutet, daß das Unterschriftenquorum die Teilnahme der Wahlbewerber an einer Wahl weder unmöglich machen noch übermäßig erschweren darf. Als besonders problematisch erweist sich die Unterschriftenklausel des Art. 39 Abs.2 WahlG insofern, als das Mindestzahlerfordernis der von einer Partei beizubringenden Unterschriften mit einer weiteren Bedingung verknüpft wird. Danach dürfen von den 200.000 für einen Listenwahlvorschlag beizubringenden Unterstützungsunterschriften jeweils höchstens 7 % auf ein und denselben Gliedstaat entfallen. Diese Regelung hat zur Folge, daß die Unterschriften der Wähler für eine Partei aus mindestens 15 von 89 Gliedstaaten stammen müssen. Bei der Wahlzulassung wird damit an regionale und – in Rußland nahezu unvermeidlich – auch an ethnische Gegebenheiten angeknüpft.

Durch dieses zusätzliche Erfordernis werden nicht nur die neuen kleinen Parteien, sondern selbst die größeren “Schwerpunktparteien”, die in mehreren Regionen ihre Hochburgen haben und daher in der Lage wären, aufgrund der erhaltenen Wählerstimmen Mandate zu gewinnen, in unbilliger Weise benachteiligt.⁴⁰ Auch die zahlenmäßig möglicherweise “repräsentationsfähigen” Parteien der nationalen Minderheiten und die politisch bedeutsamen Nationalparteien der autonomen Republiken werden nicht zur Wahl zugelassen, wenn sie zwar die insgesamt geforderte Anzahl von Unterschriften aufbringen, diese sich aber nicht anteilig auf 15 Gliedstaaten verteilen. Die Regelung schließt demnach nicht nur Parteien aus, die von vornherein fast keine Aussicht auf Erlangung eines Mandates haben, sondern auch Parteien, die sich ohne dieses zusätzliche Erfordernis durchaus mit Erfolgsaussichten an der Wahl beteiligen könnten. Sie unterbindet somit auch ernsthafte Wahlvorschläge.

Es darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß ein derartig ausgestaltetes Unterschriftenquorum eine höhere Ausschlusswirkung als die Fünfprozentklausel entfalten und damit dazu führen kann, daß selbst eine Schwerpunktpartei von bundespolitischer Bedeutung u. U. von der Wahl ausgeschlossen wird, obwohl sie in mehreren, wenngleich weniger als 15 bevölkerungsreichen Gliedstaaten von einer

⁴⁰ Da sich die Zulassungsklausel nicht auf die Wahlkreise, sondern auf die Gliedstaaten bezieht, benachteiligt sie insbesondere diejenigen Parteien, die nicht auf eine in den verschiedenen Gliedstaaten homogen verteilte Wählerschaft zurückgreifen können, sowie diejenigen Parteien, die ihre Hochburgen in den großen Gliedstaaten haben.

Mehrheit der Wahlberechtigten unterstützt wird. Es ist schwer einzusehen, weshalb die Normierung eines solchen Unterschriftenquorums erforderlich sein soll, wenn der Gesetzgeber eine Partei, die bei weit mehr als 5 % der Wähler Unterstützung finden würde, aber die erforderlichen Unterstützungsunterschriften nicht aus mindestens 15 verschiedenen Gliedstaaten erhält, gegenüber einer Partei benachteiligt, die zwar das Unterschriftenquorum überwindet und deshalb zur Wahl zugelassen wird, dann aber als Splitterpartei an der Fünfprozentklausel scheitert.

Die an das Merkmal der geographischen Verteilung der Wählerschaft einer Partei anknüpfende Differenzierung beruht auf einem nur scheinbar neutralen Kriterium, so daß sie besonderer Rechtfertigung bedarf. Bei der Vornahme qualitativer Differenzierungen der vorliegenden Art gelten für den Wahlgesetzgeber strikte Anforderungen hinsichtlich der mit der Maßnahme verfolgten Ziele. Die Verhinderung der parlamentarischen Einflußnahme der "Schwerpunktparteien", die bedeutende Kräfte in der Wählerschaft auf sich vereinen, deren Wählerschaft jedoch in einem räumlich eng umgrenzten Gebiet lebt, ist kein legitimes Ziel, das Abweichungen vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen könnte.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die in Art. 39 Abs.2 WahlG normierte Unterschriftenklausel in zweierlei Hinsicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt. Zum einen führt sie zu einer ungerechtfertigten Behinderung neu gegründeter kleinerer Parteien sowie der Schwerpunktparteien bei der Beteiligung an der Wahl zur Staatsduma. Zum anderen führt sie zu einer unsachgemäßen Differenzierung zwischen an sich gleich starken Parteien je nach dem wie sich Wähler verteilen. Die regionalen Schwerpunktparteien werden im Vergleich zu den möglicherweise politisch weniger bedeutsamen Parteien, deren Wähler sich gleichmäßig auf die Gliedstaaten verteilen, in einem Maße benachteiligt, das mit dem Willkürverbot schlechthin nicht zu vereinbaren ist.

d. Unterschriftenquoren nach Art. 41 Abs.2 WahlG

Soweit das Gericht Art. 41 Abs.2 WahlG zur Begründung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 39 Abs.2 WahlG heranzieht und zweimal hervorhebt, daß die darin enthaltene Unterschriftenklausel nicht gegen die Garantie der Wahlrechtsgleichheit verstoße (Punkt 7 Abs.3 der Urteilsbegründung), hätte es auf die Regelung des Unterschriftenquorums nach Art. 41 Abs.2 WahlG näher eingehen müssen.

Auch die Regelung, die von einem Wahlkreisbewerber verlangt, Unterstützungsunterschriften von 1 % der Wahlberechtigten des Wahlkreises nachzuweisen, erscheint als unverhältnismäßig. Durchschnittlich hat ein Bewerber Unterschriften von rund 4.700 Wahlberechtigten vorzulegen.⁴¹ Berücksichtigt man, daß der

⁴¹ Indem das WahlG die Unterschriftenquoren für die Kreiswahlvorschläge an die Größe der Einerwahlkreise knüpft, hat es eine Staffelung der Quoren – je nach Wahlkreisgröße – von etwa 128 bis zu über 7.600 Unterstützungsunterschriften herbeigeführt.

durchschnittliche Stimmenanteil, mit dem ein Wahlkreismandat erworben wird, bei ca. 20 % der Wahlberechtigten pro Wahlkreis liegt, dann kann auch die Erforderlichkeit des Quorums nach Art. 41 Abs.2 WahlG als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen werden.⁴²

Versteht man die Grundsätze der gleichen und allgemeinen Wahl bezogen auf das Wahlvorschlagsrecht streng formal, beschränken die unangemessen hohen Unterschriftenquoren des russischen Wahlgesetzes bereits den Zugang zur Wahl in einem sachlich nicht zu rechtfertigenden Maße.

e. Transparenz und Kontrollierbarkeit des Wählerverhaltens

Geht man davon aus, daß der Grundsatz der geheimen Wahl der wichtigste institutionelle Schutz der Wahlfreiheit⁴³ und ein fundamentales demokratisches Grundrecht ist, so erweisen sich die mit den Unterschriftenquoren des russischen Wahlgesetzes verbundenen Einschränkungen der Geheimheit der Wahl als besonders bedenklich. Das zulässige Maß der Offenbarung des Wählerverhaltens, das zum Zwecke der Wahlvorbereitungen erforderlich ist, wird durch die geforderten Quoren weit überschritten. Der Charakter der russischen Wahlen, einschließlich der Präsidentschaftswahlen, als freie, demokratische Wahlen erscheint unter dem Aspekt des Wahlgeheimnisses mehr als fragwürdig.

Die Problematik der möglichen Identifizierung von Wählern anhand der auf den Wahlvorschlägen geleisteten Unterschriften zeigt sich bei den folgenden, auf statistischen Angaben beruhenden Berechnungen.

Bei der Dumawahl des Jahres 1995 waren von der Zentralwahlkommission (ZWK) 43 Parteien zur Listenwahl zugelassen. Insgesamt wurden somit für die Listenwahlvorschläge mindestens 8,6 Mio. Unterstützungsunterschriften bei der ZWK eingereicht. Bezieht man diese Zahl auf die Anzahl der später für die Parteien abgegebenen gültigen Zweitstimmen (ca. 65,9 Mio.), so haben insgesamt mehr als 13 % der Wähler vor der Wahl offengelegt, welche Partei sie favorisieren.

Bei der durchschnittlichen Zahl von rund 470 000 der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis mußte jeder Wahlkreisbewerber seinerseits durchschnittlich 4.700 Unterschriften für die Zulassung des Wahlvorschlages beibringen. Von insgesamt 5.700 für die Direktwahl aufgestellten Wahlbewerbern wurden als zugelassene Kandidaten von der ZWK 2.729 registriert⁴⁴. Die Anzahl der der ZKW vorgelegten Unterstützungsunterschriften betrug somit bundesweit mindestens ca.

⁴² Bei der Duma-Wahl 1999 lag die Relation zwischen dem Unterschriftenquorum und der für die Erringung eines Direktmandates notwendigen Stimmenanzahl in manchen Wahlkreisen bei 1:6 bzw. 1:10 (so in den Einerwahlkreisen Nr.50, 82, 86, 87, 99, 208, 210 und 211). In den meisten Ländern liegt die Relation selbst im ungünstigsten Falle bei über 1:50, vgl. E. Hegels, Die Chancengleichheit der Parteien im deutschen und ausländischen Recht, 1967, 89.

⁴³ So J.A. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 99 (1974), 105.

⁴⁴ Nach: <http://www.fci.ru/archive/duma95-2.htm>.

13 Mio. und entsprach damit ca. 21 % der später für die Kreiswahlvorschläge gültig abgegebenen Erststimmen (ca. 63 Mio. Stimmen).

Das bedeutet, daß im Verfahren der Wahlzulassung die vorläufige Verteilung von ca. 13 % der Zweitstimmen der Wähler unter den eingereichten Listenwahlvorschlägen und von ca. 21 % der Erststimmen der Wähler unter den eingereichten Kreiswahlvorschlägen – wenn auch nur annäherungsweise⁴⁵ – identifizierbar waren. Bei der Dumawahl von 1999 war der Grad der Identifizierbarkeit des Verhaltens der Wählerschaft im Zulassungsverfahren sogar noch größer: In manchen Einerwahlkreisen entsprach die Anzahl der durch die Kandidaten beigebrachten Unterstützungsunterschriften ca. 30 bis 39,5 %⁴⁶ der für die Wahlkreisbewerber bei der Wahl abgegebenen Stimmen.⁴⁷

Berücksichtigt man die gesetzlich vorgeschriebene Verteilung der beizubringenden Unterschriften für Listenvorschläge auf die Gliedstaaten sowie die Tatsache, daß in ca. 43 % der Gliedstaaten jeweils nur ein Wahlkreis gebildet wird, so wird es den Behörden durch die Unterstützungsunterschriften für Wahlkreis- und Listenwahlvorschläge ermöglicht, ungewöhnlich genau und umfassend das Wählerverhalten in den einzelnen Regionen zu ermitteln. Die solchermaßen erzielte Transparenz des Wählerverhaltens wird durch das Erfordernis der Unterstützungsunterschriften für die Wahlvorschläge bei den Präsidentenwahlen⁴⁸ sowie bei Landtags- und Kommunalwahlen noch verstärkt.

Der Verstoß gegen das demokratische Gebot der geheimen Wahl liegt nicht nur darin, daß die übermäßig hohen Unterschriftenquoten es ermöglichen, vor der Wahl genaue und umfassende Einblicke in das mutmaßliche Wahlverhalten zu gewinnen. Vielmehr führen die mit den Unterschriftenquoten solcher Größenordnung verbundenen Einschränkungen des Wahlheimnisses auch dazu, daß ein großer Teil der Wähler mehrerer Parteien "bestimmt" werden kann.⁴⁹

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die Unterschriftenquoten des russischen Wahlgesetzes den Grundsatz der gleichen, allgemeinen und geheimen Wahl in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verletzen. Unterschriftenquoten solcher Wirkung können mit dem Erfordernis einer ordnungsgemäßen Wahlvorbereitung nicht gerechtfertigt werden. Sie stellen eine Willkürmaßnahme dar.

⁴⁵ Vgl. Art. 39 Abs. 9 WahlG: "Die Wähler sind berechtigt, ihre Unterschrift zur Unterstützung der Kandidaten (Kandidatenlisten) verschiedener Wählervereinigungen zu geben, jedoch nur einmal zugunsten ein und desselben (derselben) Kandidaten (Kandidatenliste)."

⁴⁶ So etwa im Einerwahlkreis Nr. 100.

⁴⁷ Dies lag daran, daß die Zahl der Wahlkreisbewerber gestiegen und die Zahl der für die zugelassenen Wahlvorschläge gültig abgegebenen Stimmen als Folge der niedrigen Wahlbeteiligung und des hohen Anteils der Negativstimmen dagegen gesunken war.

⁴⁸ Gemäß Art. 36 Abs. 1 des Präsidentenwahlgesetz vom 31.12.1999 sind zur Registrierung eines Kandidaten eine Million Unterschriften nötig, wobei nicht mehr als 7 % aus einem Föderationssubjekt kommen dürfen. In der Regel werden von den Kandidaten insgesamt bis zu 13 Millionen Unterschriften der Zentralwahlkommission vorgelegt. Das bedeutet, daß im Rahmen der Präsidentenwahlen die potentielle Stimmabgabe von ca. 17 % der Wähler erkennbar ist.

⁴⁹ Vgl. W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl. 1998, 135.

3. Kleinstaatenklausel

Nach den Ausführungen des Gerichts zur sog. Kleinstaatenklausel sind Abweichungen von der bevölkerungsproportionalen Verteilung der Einerwahlkreise auf die Gliedstaaten zulässig, um die Vertretung der dünn besiedelten Gliedstaaten (Kleinstaaten) in der Duma zu gewährleisten. Durch die Sonderregelung, wonach jedem Kleinstaat unabhängig von seiner Wahlberechtigtenzahl ein Wahlkreis⁵⁰ zugeweiht wird (Kleinstaatenklausel), wird das gleiche Wahlrecht nach Auffassung des Gerichts zwar eingeschränkt, der Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit soll aber gerechtfertigt sein.

Das Gericht stellt die Prämisse auf, daß der Wahlgesetzgeber "verpflichtet ist, die Bestimmung über die Garantien der Gleichheit des Wahlrechts der Bürger mit den Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und der Gleichberechtigung der Subjekte der Russischen Föderation, die zu den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation gehören, in Einklang zu bringen."⁵¹ Zur Begründung der Erforderlichkeit der Kleinstaatenklausel führt das Gericht des weiteren aus, daß die Durchführung von Wahlen ohne Berücksichtigung der Kleinstaatenklausel "dazu führen würde, daß die Subjekte der Russischen Föderation mit geringerer Bevölkerungszahl in dieser Parlamentskammer nicht vertreten würden. Im Ergebnis würde das Prinzip der Gleichberechtigung der Subjekte der Russischen Föderation (...) sowie der repräsentative Charakter der Staatsduma in Frage gestellt."⁵² Der Gesetzgeber – so stellt das Gericht im Ergebnis fest – sei ermächtigt, die Wahlrechtsgleichheit einzuschränken, um die Vertretung der Kleinstaaten "und dadurch den angemessenen repräsentativen Charakter und die Legitimation des Bundesparlaments zu garantieren".⁵³

Ob sich die mit der Kleinstaatenklausel verbundenen Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit mit den vom Gericht angeführten Argumenten rechtfertigen lassen, ist jedoch fraglich.

a. Kein absolutes Gleichheitsgebot der Gliedstaaten

Die russische Verfassung sieht weder die besondere Vertretung der Subjekte der Föderation in der Staatsduma⁵⁴ vor, noch intendiert sie die Einführung bundesstaatlicher Elemente in das die Dumawahlen regelnde Wahlrecht.

⁵⁰ Die Ausnahmeregelung des Art. 5 Abs.2 i.V.m. Art. 11 Punkt 2 WahlG stellt der Wahlpraxis verschiedene Optionen hinsichtlich ihrer Anwendung zur Verfügung, indem sie die in den Kleinstaaten zu bildenden Wahlkörper nicht als Einerwahlkreise, sondern als Wahlkreise bezeichnet. Bei der Auslegung des Wortlautes des Art. 5 Abs.2 WahlG geht das Gericht aber davon aus, daß in den Kleinstaaten Einerwahlkreise zu bilden sind (Punkt 3 Abs.1 der Urteilsbegründung).

⁵¹ Punkt 3 Abs.3 der Urteilsbegründung.

⁵² Punkt 3 Abs.7 der Urteilsbegründung.

⁵³ Punkt 3 Abs.10 der Urteilsbegründung.

⁵⁴ Dies folgt auch aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung. Die entsprechende Regelung des Art. 70 Abs.21 der alten Verfassung der RSFSR von 1978 i.d.F. von 1993 und des Föderationsvertrags von 1992, wonach sowohl den Republiken als auch den anderen Gebietseinheiten der Föderation die Vertretung in den Bundesorganen bzw. Vertretungsorganen des Bundes garantiert wurde (sog. Ver-

Das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 5 Abs. 4 RV ("In den Beziehungen zu den Bundesorganen der Staatsgewalt sind alle Subjekte der Russischen Föderation untereinander gleichberechtigt"), in dem das allgemeine Prinzip nach Art. 5 Abs. 1 RV konkretisiert wird, kann jedenfalls nicht als Rechtfertigungsgrund für den Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit herangezogen werden. Es bezieht sich ausdrücklich auf das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten. Die Wahl zur Staatsduma betrifft dagegen das Verhältnis zwischen Bund und (Bundes-)Volk bzw. Bund und Bürger. Die Wahl stellt einen Akt der "unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk" (Art. 3 Abs. 3 RV) dar. Dieses Prinzip wird durch Art. 32 Abs. 1 und 2 RV bekräftigt, wonach die sich an Wahlen beteiligenden Bürger ihr Teilnahmerecht an der Staatswillensbildung als Bürger der Russischen Föderation, also als Bundesvolk, ausüben und nicht als Volk der Subjekte der Föderation. Für die Bestellung "eines unitarischen Teils der Legislative" gilt das spezielle föderative Gleichbehandlungsgebot demnach nicht.

Der allgemeine Grundsatz der Gliedstaatengleichheit (Art. 5 Abs. 1 RV: "Die Russische Föderation besteht aus Republiken, Regionen, Gebieten, Städten föderativer Bedeutung, [einem] autonomen Gebiet und autonomen Kreisen – den gleichberechtigten Subjekten der Russischen Föderation") enthält kein absolutes Verbot der Differenzierung zwischen den Gliedstaaten. Die Verfassung geht sogar ausdrücklich von einem unterschiedlichen Verfassungsstatus der verschiedenen Gruppen der Föderationssubjekte aus (Art. 66 Abs. 1 und 2, Art. 68 RV).⁵⁵ Manche Subjekte, namentlich einige der autonomen Bezirke, sind Gliederungen von Föderationssubjekten höherer Stufe (Art. 66 Abs. 4 RV) und werden bei den "Landtagswahlen" in diesen Föderationssubjekten als Gebietsteile in Wahlkörper eingeteilt.⁵⁶ Diese Praxis wurde in der Rechtsprechung des VerfG für verfassungsmäßig erklärt.⁵⁷

Die Wahl zur Duma ist in der russischen Verfassung keineswegs bundesstaatlich ausgerichtet. Das föderale Moment, insbesondere das Gebot der Einhaltung der Ländergrenzen bei der Wahlkreiseinteilung, das auch im einfachgesetzlichen Recht nach dem Wahlgesetz von 1995 keine feste Stütze findet (vgl. oben, Teil III. 3), muß gegenüber der grundrechtlich geschützten Garantie des gleichen Wahlrechts im Konfliktfalle zurücktreten. Dem Bundesstaatsprinzip wird bereits durch die gleichberechtigte Beteiligung der Gliedstaaten an der Bestellung und Repräsentation in der Ländervertretung des Bundesparlaments, dem Föderationsrat, hinreichend Rechnung getragen.

tretungsgarantie), wurde in die neue Verfassung von 1993 nicht übernommen. Hier unterscheidet sich das Verfassungskonzept des föderativen Staatsaufbaus, das an das deutsche Bundesstaatsmodell anknüpft, von den bundesstaatlichen Verfassungsordnungen in den USA, der Schweiz, Australien und Kanada.

⁵⁵ Gegen die absolute Gleichheit der Gliedstaaten spricht auch das Prinzip, wonach bei einer Entscheidungsfindung in der Ländervertretung, dem Föderationsrat, das Mehrheitserfordernis gilt, nicht dagegen die Regel der Einstimmigkeit der Vertreter der Gliedstaaten (Art. 102 Abs. 3 RV).

⁵⁶ Diese Kleinstaaten werden durch die Kleinstaatenklausel jedoch überwiegend begünstigt.

⁵⁷ Vgl. das Urteil des Verfassungsgerichts der RF vom 14.7.1997.

b. Repräsentativer Charakter der Staatsduma aufgrund der Kleinstaatenklausel?

Nicht überzeugender ist die Anknüpfung der Begründung an den "repräsentativen Charakter der Staatsduma". Das Erfordernis einer Territorialrepräsentation, das für die Länderkammer eines Bundesparlaments gelten könnte, wird hier vom Gericht auf ein vom Staatsvolk zu wählendes Organ übertragen, dessen Funktion es ist, die wahlberechtigte Bevölkerung des Gesamtstaates zu repräsentieren. Da die Abgeordneten der Staatsduma Vertreter des ganzen Staatsvolkes sind, können Abweichungen vom Prinzip der Wahlrechtsgleichheit nur sehr schwer mit dem Zweck der Garantie einer besonderen Vertretung für die Kleinstaaten legitimiert werden.⁵⁸ Auch dem Verfassungsgericht ist bewußt, daß die Staatsduma Organ der Vertretung des Bundesvolkes und die Abgeordneten Vertreter aller Bundesbürger sind. Dies ergibt sich aus der an anderer Stelle vorgenommenen Begründung der Anforderungen an die demokratische Legitimation der Staatsduma.⁵⁹

Das vom Gericht aufgestellte Erfordernis einer spezifischen Repräsentation aller Staatsteilgebiete als das vorrangige Wahlrechtsprinzip für die Dumawahlen entspricht nicht dem Prinzip des Zweikammersystems, für das sich der Verfassungsgeber entschieden hat. Das verfassungsgrechtliche Modell des gewaltenteilig organisierten Zweikammersystems, in dessen Rahmen der Föderationsrat das bundesstaatliche Prinzip verkörpert, läßt kaum Raum für die Territorialrepräsentation in der Staatsduma. Diese würde die demokratische Legitimation der letzteren als Vertretung gleichberechtigter Bürger in Frage stellen. Die Verfassung gebietet eine solche übermäßige Föderalisierung des Parlaments nicht. Das gilt um so mehr, als im Föderationsrat jeder Gliedstaat unabhängig von seinem Bevölkerungsanteil mit der gleichen Anzahl nicht unmittelbar vom Volk gewählten Vertretern repräsentiert ist⁶⁰.

Aus diesen Besonderheiten der Zusammensetzung des Föderationsrats ergibt sich für die andere Kammer, die Staatsduma, sogar ein höherer Legitimationsbedarf, damit dem Gesamtparlament die Qualität einer demokratisch legitimierten Volksvertretung zukommen kann. Dies erfordert es, strenge Anforderungen an die Einhaltung der Garantie der Wahlrechtsgleichheit, insbesondere an die bevölkerungsproportionale Verteilung der Einerwahlkreise auf die Gliedstaaten und die Bildung gleich großer Wahlkreise, zu stellen.

⁵⁸ Der Wohnsitz im Wahlkreis zum Zeitpunkt der Wahl ist für die Nominierung als Wahlkreisbewerber nach dem Wahlgesetz nicht erforderlich.

⁵⁹ Vgl. Punkt 8 Abs. 5 der Urteilsbegründung: "Ein Kandidat ..., und zwar unabhängig davon, in welchem Wahlkreis – einem Einerwahlkreis oder einem föderalen Wahlkreis – er gewählt worden ist, wird Abgeordneter der Staatsduma als Vertretungsorgan der Russischen Föderation, d.h. Vertreter des Volkes im Sinne des Art. 3 der Verfassung der Russischen Föderation". Das Argument, welches das Gericht selbst bei der Rechtfertigung der sperrklauselbedingten Stimmenverluste im System der Listenwahl verwendet, läßt es also gegen die Kleinstaatenklausel nicht gelten.

⁶⁰ So sind im Föderationsrat das kleinste und das größte Subjekt der Föderation ungeachtet des Größenverhältnisses der Wahlberechtigtenzahlen (1:550) mit der gleichen Anzahl an Abgeordneten vertreten. Zum Vergleich sei nur das Größenverhältnis zwischen dem kleinsten und größten Gliedstaat in den USA genannt, das ca. 1:65 beträgt, sowie dasjenige in der Schweiz von 1:50.

Eine möglichst gleiche Wahlkreisgröße ist im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit im Rahmen der mehrheitswahlrechtlichen Komponente des Grabensystems von ausschlaggebender Bedeutung.⁶¹ Wenn das Verfassungsgericht nur auf die Notwendigkeit der Vertretung der dünn besiedelten Landesteile in der unteren Parlamentskammer abstellt, erscheint das als zu eng. Der Wahlgesetzgeber ist zwar berechtigt, föderale Elemente in die Wahlordnung einzuführen, um die integrative Wirkung der Wahl dadurch zu stärken, daß die Abgeordneten des Parlaments aus allen Teilen des Wahlgebietes kommen. Die Garantie der Wahlrechtsgleichheit ist aber vorrangig und schränkt den Ermessensspielraum des Wahlgesetzgebers ein: Er darf nur solche Maßnahmen ergreifen, die nicht zu unverhältnismäßigen Eingriffen in die Wahlrechtsgleichheit führen.

Bedenkt man, daß die fragliche Klausel im Ergebnis zu einer Unterrepräsentation der Bürger der Subjekte der Föderation mit unvergleichbar größeren Bevölkerungszahlen führt, wird deutlich, daß das Wesen der Staatsduma als Repräsentationsorgan durch die Klausel gerade beeinträchtigt wird. Der Kleinstaatenklausel geht es letztlich um die Privilegierung von Wählergruppen aufgrund ihres Wohnsitzes, da dieser für die Wahlkreiszugehörigkeit allein ausschlaggebend ist. Dies kann verfassungsrechtlich nicht als ein legitimer Grund für Abweichungen vom Prinzip der Wahlrechtsgleichheit betrachtet werden.

c. Ungleichbehandlung der Gliedstaaten

Auch das Prinzip der Gleichbehandlung der Gliedstaaten verlangt nicht die Gewährleistung der Vertretung der Gliedstaaten in der Duma, sondern lediglich, daß bei der Unterteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise das Stimmgewicht der Wähler nicht regionalen Differenzierungen unterliegt. Einer Wahlkreiseinteilung muß deshalb eine möglichst proportionale Verteilung der Wahlkreise auf die Subjekte vorausgehen, damit jedes Subjekt die ihm nach seinem Wahlberechtigtenanteil zustehende Zahl von Wahlkreisen erhält.⁶² Dieses Gebot der bevölkerungsproportionalen Verteilung der Parlamentssitze auf die Subjekte der Föderation stellt in diesem Sinne auch eine der Grundlagen des Bundesstaatsprinzips dar.

Wegen der verfassungsrechtlich fixierten Zahl der Abgeordnetenmandate kann die geltende Kleinstaatenklausel dem föderalistischen Prinzip bereits aus Gründen der Natur der Sache nicht in angemessener Weise Rechnung tragen. Die begünstigten Gliedstaaten erhalten ihre Mandate auf Kosten von Gliedstaaten mit überdurchschnittlich großen Wahlberechtigtenzahlen, die als Folge der Begünstigung

⁶¹ Zur Bedeutung der gleichen Wahlkreiseinteilung bei der Mehrheitswahl vgl. BVerfGE 13, 127; 16, 130; 95, 335; J.A. Frowein, Gleichheit der Wahl und Größe der Wahlkreise, DÖV 1963, 861 ff.; J.A. Frowein/R. Herzog, Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreier-Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, 1968, 50; W. Ridder, Die Einteilung der Parlamentswahlkreise und ihre Bedeutung für das Wahlrecht in rechtsvergleichender Sicht, 1976, 97 ff.

⁶² Zu den Anforderungen an die Größe der Wahlkreise und ihre föderale Verteilung vgl. BVerfGE 16, 130, 140; 95, 335, 363.

selbst unterrepräsentiert sind. Bereits wegen der im Verhältnis zur Gesamtbevölkerungszahl geringen Zahl der zu bildenden Wahlkreise (225) und der großen Zahl der als feststehende Wahlkreise bei der Wahlkreiseinteilung zu berücksichtigenden Gliedstaaten (89)⁶³ entstehen in diesen Gliedstaaten ohnehin viele Rest- bzw. Überschußstimmen. Die Kleinstaatenklausel trägt dazu bei, daß der Verteilungsschlüssel vollends aus dem Gleichgewicht gerät, und verstärkt im Ergebnis den Effekt der fehlenden Zweitverteilung der Einerwahlkreise (der Mandate) auf die Gliedstaaten. Das führt dazu, daß viele Gliedstaaten weniger Mandate erhalten, als es ihrem Anteil am Wahlvolk entspricht. Die mit der Kleinstaatenklausel verfolgte Vertretung der dünnbesiedelten Regionen im Parlament bedeutet letztlich eine Diskriminierung weiter Teile des Wahlgebiets, die aus der Wertordnung der Verfassung nicht herleitbar ist.

d. Auswirkungen der Kleinstaatenklausel

Die auf der geltenden Rechtsgrundlage entwickelte Praxis der Wahlkreiseinteilung erinnert an diejenige für die Wahl zum Reichstag im Norddeutschen Bund.⁶⁴

aa. Differenzierungen der Wählerstimmen

21 der 89 Gliedstaaten weisen eine Wahlberechtigtenzahl auf, die niedriger ist als der Repräsentanzquotient (Bundesdurchschnitt). Auf diese Kleinstaaten entfielen bei einer Verteilung der Einerwahlkreise nach der durchschnittlichen Wahlberechtigtenzahl pro Wahlkreis überhaupt kein eigener Parlamentssitz. Nach der Kleinstaatenklausel wird hingegen jedem Kleinstaat ein Einerwahlkreis (und damit ein Direktmandat) zugeteilt. Fast 10 % aller Direktmandate werden also unabhängig von der bevölkerungsproportionalen Verteilung der Einerwahlkreise besetzt.

Bei der Wahl 1995 wichen ca. 30 (rund 13,5 %) der Wahlkreise um mehr als 30 % vom Bundesdurchschnitt ab, ca. 59 Wahlkreise um 15–30 %. Der kleinste Einerwahlkreis (Nr.224) hatte 12368 Wahlberechtigte aufzuweisen, der größte Einerwahlkreis (Nr.17) dagegen 768404. Das Verhältnis des Stimmgewichtes der Wähler in dem am meisten überrepräsentierten Wahlkreis zu jenem in dem am meisten unterrepräsentierten Wahlkreis betrug somit 1:62⁶⁵. In den 20 größten

⁶³ In den USA werden 435 Wahlkreise auf 50 Gliedstaaten, in der Schweiz 200 auf 26, in Österreich 183 auf 9 sowie in Deutschland 328 auf 16 verteilt, mit der Folge, daß bei der Zweitverteilung der Wahlkreise auf die Gliedstaaten eine genauere proportionale Wahlkreisverteilung unter den Gliedstaaten gewährleistet wird.

⁶⁴ Sie stellt sich insofern als noch gravierender dar, als die Zahl der zu verteilenden Direktmandate geringer ist (225 gegenüber 397 Mandate), die Gesamtzahl der Wahlberechtigten sowie die Zahl der bei der Wahlkreiseinteilung zu berücksichtigenden politischen Untergliederungen dagegen größer sind (ca. 107 Millionen gegenüber 13 Millionen Wahlberechtigte und 89 gegenüber 26 Gebietseinheiten). Das Zahlenmaterial für Deutschland wurde entnommen aus: B. Vogel/D. Nohlen/R.-O. Schultze, *Wahlen in Deutschland*, 1971, 289.

⁶⁵ In dem von der Europäischen Menschenrechtskommission geprüften *Island-Fall*, auf den das Gericht bei der Begründung der Verfassungsmäßigkeit der Klausel Bezug nimmt, ohne allerdings den

Wahlkreisen betrug die durchschnittliche Wahlberechtigtenzahl, auf die ein Mandat entfiel, rund 646 000; sie lag somit um mehr als 38 % über dem Bundesdurchschnitt. In den 20 kleinsten Wahlkreisen lag diese Zahl dagegen ungefähr bei 155.000 Stimmen pro Mandat und somit um mehr als 67 % unter dem Bundesdurchschnitt. Das Verhältnis des Stimmgewichtes der Wähler, die in den 20 kleinsten Wahlkreisen abstimmten, zu dem Stimmgewicht der Wähler, die in den 20 größten Wahlkreisen ihre Stimme abgaben, betrug 1:4.

bb. Ungleichbehandlung der Bevölkerung der Gliedstaaten

Eine erhebliche Zahl der Gliedstaaten wird, trotz ihrer unterschiedlichen Wahlberechtigtenzahl aufgrund der geltenden Regeln der Wahlkreiseinteilung jeweils nur durch einen Abgeordneten in der Staatsduma vertreten. In diesen Gliedstaaten – 1995 waren das 38 der 89 Föderationssubjekte⁶⁶ – ist der Einerwahlkreis mit dem Staatsgebiet des jeweiligen Gliedstaates identisch. Die oben dargestellten Differenzen in der Wahlkreisgröße und die damit verbundene unterschiedliche Gewichtung der Wählerstimmen entfalten hier unmittelbar eine bundesstaatliche Dimension und laufen letztlich auf eine Ungleichbehandlung des in den jeweiligen Föderationssubjekten ansässigen Wahlvolkes hinaus.

Durch die Umverteilung der Mandate aufgrund der Kleinstaatenklausel waren unmittelbar 15 Gliedstaaten benachteiligt, denen lediglich je ein Wahlkreis zugeteilt wurde. In den 15 größten Wahlkreisen mit einer Wahlberechtigtenzahl von ca. 10 Mio. (darunter befanden sich 6 autonome Republiken) waren infolgedessen etwa 3 Mio. Stimmen der Wähler (ca. 30 % der Wählerstimmen) Überschussstimmen.

Die durch die Kleinstaatenklausel bewirkten Größenunterschiede der Wahlkreise hatten zur Folge, daß beispielweise die Stimme eines Evenkis gleich viel wog wie diejenige von 62 Komis, 55 Mordoven, 53 Burjaten oder 48 Jakuten. Die negativen Auswirkungen der Kleinstaatenklausel auf das Bundesstaatsprinzip werden besonders klar, wenn man sich vor Augen führt, daß 612 397 Wahlberechtigte aus den 10 best repräsentierten Gliedstaaten durch die gleiche Zahl der Abgeordneten in der Staatsduma vertreten wurden wie 6 929 049 Wahlberechtigte aus den 10 größten Gliedstaaten, denen aufgrund der Klausel jeweils nur ein Wahlkreis zugeteilt wurde. Das Verhältnis des Stimmgewichtes der Wähler in den 10 kleinsten Gliedstaaten zu jenem in den 10 größten Gliedstaaten betrug somit 1:11,3.

Die benachteiligten Gliedstaaten werden sowohl gegenüber Kleinstaaten als auch gegenüber den Gliedstaaten diskriminiert, die von der Kleinstaatenklausel nicht betroffen sind und die ihre Restmandate proportional der Stimmenzahl wei-

Gleichheitsgehalt der Konventionsgarantie nach Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK sowie die Besonderheiten des Wahlsystems und Repräsentationsmodells in Island zu berücksichtigen, betrug die entsprechende Relation 1:4,8.

⁶⁶ Das entspricht ca. 43 % der Föderationssubjekte.

terhin erhalten.⁶⁷ Dies bewirkt eine zusätzliche Verschiebung der Repräsentanz der Wähler der Gliedstaaten: Während in Murmansk, Moskau und Sankt Petersburg bei der Wahl im Jahre 1995 auf einen Wahlkreis zwischen 393 000 und 500 000 Wahlberechtigte entfielen, waren es in Kurgan, Astrachan und Komi zwischen 700 000 und 796 000 Wahlberechtigte, was einer Differenz von über 100 % entsprach.

cc. Kleinstaatenklausel und demokratische Legitimation des Bundesparlaments

Die Problematik der Kleinstaatenklausel besteht nach allem darin, daß sie zu unverhältnismäßigen Abweichungen von der Wahlrechtsgleichheit führt, die verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen sind. Sie verletzt zudem das Prinzip der Bundesstaatlichkeit und der Gliedstaatengleichheit, da sie die angemessene föderale Verteilung der Mandate auf die Gliedstaaten dem Grunde nach ausschließt. Die Bildung von ungleich großen Wahlkreisen in den Gliedstaaten hat zur Folge, daß die Wähler aus verschiedenen Subjekten der Föderation in der Volksvertretung ungleich repräsentiert werden. Auch die "Repräsentation" der Gliedstaaten wird durch die Klausel verschoben.

Im Ergebnis wird damit die demokratische Legitimation der Volkskammer in Frage gestellt. Addiert man z.B. die Anzahl der Direktmandate in den am meisten überrepräsentierten Gliedstaaten in der Reihe ihrer Übergewichtigkeit, bis sie zu einer Mehrheit aller Direktmandate der Duma angewachsen ist, so stellt man fest, daß diese Wahlkreisabgeordneten nur etwa 41 % der Gesamtbevölkerung repräsentieren. Das sich daraus ergebende Defizit demokratischer Legitimation erweist sich als besonders problematisch, wenn man bedenkt, daß die Bevölkerung der kleinsten 45 Gliedstaaten, die mit ihren 90 Mandaten über die absolute Mehrheit in der zweiten Parlamentskammer, im Föderationsrat, verfügen, nur rund 18 % der Gesamtbevölkerung der Russischen Föderation ausmacht.

e. Ergebnis

Im Rahmen der unabdingbaren Überprüfung der Kleinstaatenklausel auf ihre Verhältnismäßigkeit hin nimmt das Gericht in seiner Begründung eine – in ihrer Allgemeinheit inakzeptable – Güterabwägung vor und gewichtet das Recht der dünn besiedelten Föderationssubjekte, durch ihre Vertreter in der Staatsduma repräsentiert zu werden, bedeutend stärker als die Garantie der gleichen Wahl, der demokratischen Repräsentation und der demokratischen Legitimation der Volksvertretung. Die Erforderlichkeit der Kleinstaatenklausel wird im Urteil aus dem

⁶⁷ Die Wahlkreise in solchen Föderationssubjekten wie in Moskau-Stadt, Moskau-Land, Sankt Petersburg, Leningrader Gebiet, Nizhnij Novgorod und in den meisten zentral liegenden Regionen weisen eine optimale Verhältniszahl (sog. "mathematisches Optimum") auf und waren durch die Begünstigung der dünn besiedelten Regionen nicht betroffen.

Gebot der Gleichberechtigung der Gliedstaaten hergeleitet. Das Prinzip der Gliedstaatengleichheit gilt für die Wahl zur Duma als Organ der Volksvertretung allerdings nicht. Die Geeignetheit der Kleinstaatenklausel zur Erreichung des an sich legitimen Zwecks, durch die Vertretung aller Gliedstaaten in der Staatsduma die Integrationswirkung der Wahl zu gewährleisten, sowie die Verhältnismäßigkeit der aus der Kleinstaatenklausel resultierenden Abweichungen von der Wahlrechtsgleichheit werden vom Gericht dagegen nicht geprüft.

Der durch den Föderalismus gerechtfertigte Grad der Ungleichbehandlung der Wähler und der Föderationssubjekte wird durch die Kleinstaatenklausel in verfassungswidriger Weise überschritten. Die mit der Kleinstaatenklausel verbundenen Größenunterschiede der Wahlkreise haben zu unverhältnismäßigen Abweichungen von der Wahlrechtsgleichheit geführt. Im übrigen hat gerade die bisherige Praxis der aufgrund der Kleinstaatenklausel erfolgten Wahlkreiseinteilung zu Verzerrungen des Stimmgewichtes der Wähler in den einzelnen Gliedstaaten und ihrer bevölkerungsproportionalen Repräsentation in der Duma und damit letztlich zur Ungleichbehandlung der Gliedstaaten geführt. Der mit der Kleinstaatenklausel verfolgte positive Zweck steht offenkundig außer Verhältnis zu den damit verbundenen Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit.

Ausnahmen von der Regel der Wahlrechtsgleichheit der Bürger und der bevölkerungsproportionalen Repräsentation der Gebietsteile in den unteren Parlamentskammern müssen in der Regel⁶⁸ unmittelbar verfassungsrechtlich vorgesehen sein. Die russische Kleinstaatenklausel entbehrt jedoch einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Nach der bis 1999 geltenden Rechtslage beruhte die Kleinstaatenklausel, die ihren Auswirkungen nach Verfassungscharakter hat, letztlich auf einem untergesetzlichen Rechtsakt, nämlich einem Beschluß der Zentralwahlkommission⁶⁹.

Angemerkt sei schließlich noch, daß das Gericht – allerdings nur in der Urteilsbegründung – seine Prüfung der Kleinstaatenklausel mit der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit der falschen Norm beendet, nämlich Art. 5 Abs. 1 anstatt Art. 5 Abs. 2 WahlG.

4. Schlußbemerkung: Mischung von "Fisch und Fleisch"⁷⁰

Die oben beschriebenen Abweichungen von den fundamentalen Grundsätzen eines demokratischen Wahlverfahrens auf verschiedenen Ebenen lassen sich nicht rechtfertigen. Insbesondere können sie nicht mit den Zwecken begründet werden, die der Gesetzgeber offenbar mit der gewählten Ausgestaltung des Wahlsystems

⁶⁸ So in den USA, Kanada und der Schweiz.

⁶⁹ Zum Zeitpunkt des Verfahrens beim Verfassungsgericht war die Bildung der Einerwahlkreise in den Kleinstaaten im Beschluß der Zentralwahlkommission Nr. 7/44-II vom 28.6.1995 geregelt. Erst das neue Wahlgesetz von 1999 legte die Kleinstaatenklausel ausdrücklich fest (Art. 12 Punkt 3d des neuen Wahlgesetzes).

⁷⁰ Diese Formulierung prägte D. Sternberger zur Umschreibung des Grabensystems; vgl. D. Sternberger, Die große Reform, 1964, 94.

als Grabensystem mit vollkommener Trennung der Mehrheits- und Verhältniswahl verfolgte, nämlich die Vorzüge der zusammengeführten Grundwahlsysteme zu kumulieren und deren Nachteile zu vermeiden.

Da sich die beiden Wahltypen jeweils an unterschiedlichen Zwecken ausrichten, stellt die Kombination unterschiedlicher Systemrationalitäten besonders hohe Anforderungen an die folgerichtige Ausgestaltung der Teilelemente des Wahlsystems, damit die parallelen Wahlverfahren sich nicht gegenseitig schwächen und so die Sachgerechtigkeit des Gesamtsystems in Frage stellen. Die Systemgebundenheit des Wahlgesetzgebers und die Sachgerechtigkeit der Systemkombination fordern daher, daß die Grundkomponenten der beiden Wahlsysteme konsequent ausgebaut werden.⁷¹

Die obigen Überlegungen legen es nahe, daß durch das derzeitige russische Grabensystem die Repräsentationsziele der jeweiligen Teilsysteme nicht systemgerecht abgewogen und zusammengefügt sind.⁷² Die gleichzeitige Verwirklichung der direkt- und proporzwahlrechtlichen Repräsentationsziele – die Erleichterung parteilicher Mehrheitsbildung und die Proportionalität von Stimmen und Mandaten – ist nicht gewährleistet. Im Gegenteil: Bei der derzeitigen Wahlausgestaltung werden die wahlsystemspezifischen Repräsentationsziele beider Teilelemente in einem Maße aufgeweicht, das die Sachgerechtigkeit des Gesamtsystems in Frage stellt. Die mit der Direktwahl angestrebten Personalisierungseffekte und die unmittelbare Bindung des Gewählten an den Wähler werden durch die zusätzliche Einführung von Bundeslisten der Parteien in der Verhältniswahl abgeschwächt. Die sog. "spiegelbildliche Gerechtigkeit" der Verhältniswahlkomponente wird ihrerseits durch die verzerrende Wirkung der Mehrheitswahl und durch die Einführung einer wegen des Fehlens einer Ausgleichsregelung extrem disproportional wirkenden Sperrklausel relativiert. Das mit der Sperrklausel verfolgte Anliegen, Splittergruppen von der Volksvertretung auszuschließen und damit die lokalen Interessen zurücktreten zu lassen, wird durch die Regionalisierung des Wahlvorganges, die mit der im Rahmen der Mehrheitswahl geltenden Kleinstaatensklausel einhergeht, in erheblichem Maße modifiziert.

Schließlich hat die vollständige Trennung der Teilwahlsysteme bemerkenswerte Auswirkungen auf die Proportionalität des Stimmen-Mandate-Verhältnisses der Parteien. Die fehlende Verrechnung zwischen Direkt- und Listenmandaten führt

⁷¹ Zur Bedeutung der Folgerichtigkeit von Wahlgesetzen vgl. BVerfGE 1, 208, 246 ff.; 6, 84, 96; 11, 351, 362 f.

⁷² Wegen der besonderen Hervorhebung des Grundsatzes der Volkssouveränität, der Idee der repräsentativen Volksvertretung und der Beteiligung der Bürger an der Ausübung der Staatsgewalt in Art. 3 Abs. 1–3 RV sowie der Prinzipien des gesellschaftlichen Pluralismus und des Mehrparteiensystems in Art. 13 Abs. 3 RV impliziert das in Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 RV normierte gleiche Wahlrecht das Recht des einzelnen auf Erfolgswertgleichheit seiner Stimme, so daß den entsprechenden Regelungen der russischen Verfassung eine Vermutung zugunsten des Verhältniswahlsystems bei der Bestellung der Volksvertretung zu entnehmen ist. Für diese Ansicht spricht insbesondere der systematische Zusammenhang der Wahlrechtsgleichheit mit dem Gebot des Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 RV, wonach jedem Bürger grundsätzlich das gleiche Recht garantiert wird, "an der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten durch seine Vertreter teilzunehmen".

– am Gesamtergebnis gemessen – zu einer Überrepräsentation der in beiden “Sektoren” des Grabensystems erfolgreichen Parteien. Die Parlamentsparteien, die ihre Mandate ausschließlich bzw. überwiegend in einem der Sektoren erhalten haben, sind hingegen in der Gesamtvertretung unterrepräsentiert.⁷³

Obwohl sich in der russischen Verfassung keine ausdrückliche Festlegung eines konkreten Wahlsystems findet, begrenzt das Zusammenspiel der wahlrechtsrelevanten Vorschriften der Verfassung die Freiheit des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlrechts. Auch die verfassungsrechtliche Festlegung der Abgeordnetenzahl schränkt den Ausgestaltungsspielraum des Wahlgesetzgebers, der zugleich die verfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich des gleichen Wahlrechts zu beachten hat, ein. Die in Anbetracht der hohen Gesamtbevölkerungszahl und der Zahl der Gliedstaaten äußerst geringe Zahl der Abgeordneten ist dabei besonders problematisch.⁷⁴

Wegen der ohnehin relativ niedrigen Abgeordnetenzahl kann das hälftige Grabensystem sein Ziel, die pluralistische Widerspiegelung aller im Wahlvolk vertretenen Meinungen mit der Personalisierung des Wahlverfahrens sachgerecht zu verbinden, nicht erreichen. Aus der geringen Zahl der zu vergebenden Mandate (450 bei 107 Mio. Wahlberechtigten) resultieren zwangsläufig Verzerrungen der Wahlgleichheit sowohl im System der Mehrheitswahl als auch im System der Verhältniswahl. Durch die zusätzliche Halbierung der im Rahmen des jeweiligen Wahlverfahrens zu vergebenden Mandate (225) werden die systemspezifischen Verzerrungseffekte der Mehrheits- und der Verhältniswahl noch verstärkt. Einerseits wird die durch die Direktwahl bezweckte Personalisierung der Wahl wegen der Verdoppelung der Größe der Einerwahlkreise relativiert.⁷⁵ Andererseits wird durch die Verdoppelung des Wahlquotienten die Quote der erfolglosen Zweitstimmen erhöht mit der Folge, daß die Relation zwischen prozentualem Stimmenanteil und Mandatsanteil einer im Parlament vertretenen Partei verwischt wird. In Anbetracht der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Abgeordnetenzahl und des fehlenden Verhältnisausgleichs sind die Mittel, die dem Gesetzgeber für die Bekämpfung dieser Effekte zur Verfügung stehen, beschränkt. Die legitimie-

⁷³ Eine Partei mit einem Zweitstimmenquorum von 5 %, die in den Wahlkreisen unterlegen ist, erhält einen Mandatsanteil von nur 2,5 %. Neben der Verzerrung sowohl des Wählerwillens als auch der Vertretung der Parteien im Parlament birgt das Grabensystem das sich mittelbar auswirkende Risiko in sich, daß sogar die mittleren Parteien, die mit den Mehrheitsparteien nicht koalieren, mangels einer angemessenen Einflußmöglichkeit im Parlament zu Splittergruppen degradieren.

⁷⁴ Im Zusammenspiel mit dem “ungünstigen” Verhältnis der Zahl der Gliedstaaten (89) und der festen Abgeordnetenzahl (450) begründet der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlgleichheit die Ablehnung der reinen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen aufgrund einer gliedstaatsbezogenen Wahlkreiseinteilung durch den russischen Verfassungsgeber. Das gilt erst recht für die Einführung eines hälftigen Grabensystems, in dem die Zahl der auf die Gliedstaaten zu verteilenden Sitze halbiert wird (225) mit der Folge, daß die Gleichheit der Wahlkreisgrößen wegen der unterschiedlichen regionalen Streuung der Wählerschaft schlechthin nicht verwirklicht werden kann.

⁷⁵ Persönliche Beziehungen zwischen Wählern und Gewählten werden durch die Größe der Einerwahlkreise erschwert (in 73 der 225 Einerwahlkreise – also in 32 % der Wahlkreise – beträgt die Anzahl der Wahlberechtigten zwischen 500 000 und 800 000 Personen).

rende Wirkung der Wahl wird in einem derartigem System vermindert.⁷⁶ Die Einführung eines getrennten Zweistimmensystems hat zwangsläufig weitreichende Abweichungen vom Prinzip der Wahlrechtsgleichheit im Rahmen jedes Teilsystems zur Folge, ohne daß dabei das mit ihrer Zusammenführung beabsichtigte Ziel erreicht wird.

Die Verwirklichung des hälftigen Grabensystems in seiner bestehenden Ausgestaltung führt zwingend dazu, daß in das demokratische Gebot der Wahlgleichheit sowie das Prinzip der Sachgerechtigkeit des Wahlverfahrens in einem verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Maße eingegriffen wird. Als besonders bedenklich erscheint das die überproportionale Vertretung der stärksten Parteien fördernde Grabensystem insofern, als es derzeit noch kein demokratisch strukturiertes Parteiensystem gibt. Die Prinzipien eines demokratischen Mehrparteiensystems und der politischen Vielfalt gehören jedoch gerade zu den tragenden Strukturprinzipien der Verfassungsordnung (Art. 13 Abs. 3 iVm Art. 16 Abs. 1 RV).

Die Vereinbarkeit der kontroversen Elemente der Wahlrechtsgestaltung im Rahmen eines Systems mit getrennten Wählerstimmen ist nicht nur rein theoretisch zweifelhaft. Die Unterschiede im Verhältnis von Stimmen und Mandaten der einzelnen im Parlament vertretenen Parteien sowie der unterschiedliche "Vertretungswert" der Mandate der einzelnen Abgeordneten, die durch den zwischen den beiden Teilelementen des Wahlsystems bestehenden Graben ausgelöst werden, führen vielmehr auch in der Praxis zu Spannungen und desintegrierenden Tendenzen im Parlament und können daher die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung in nicht unerheblichem Umfang beeinträchtigen.

Da das demokratische Bewußtsein (die sog. staatserzieherische Wirkung der Wahl) eine subjektive Voraussetzung jeder demokratischen Wahl ist, kommt es zudem darauf an, daß der Wähler den Wirkungsgrad seiner Stimme bestimmen kann. Beim geltenden russischen Grabenwahlsystem ist nicht die Wahl, sondern das System bzw. die Systemkombination der entscheidende Faktor für die Umsetzung der Wählerstimmen in Parlamentsmandate. Wenn durch Bedingungen, die der Wähler nicht unmittelbar beeinflussen kann, die Wirkung seiner Stimmabgabe minimализiert bzw. verfälscht wird, so führt dies über kurz oder lang zur Verringerung der Wahlbeteiligung und letztlich zum Abklingen des politischen Interesses⁷⁷ und demokratischen Bewußtseins des Wahlvolkes. Politisches Engagement und Verantwortung des Wahlvolkes bei der Staatswillensbildung sind nur durch eine konsequente gleichberechtigte Teilhabe der Bürger an der Volkssouveränität und der Demokratie erreichbar. Das vermag das geltende Grabenwahlsystem nicht zu gewährleisten.

⁷⁶ Wegen der Vielzahl der weggefallenen Stimmen verdankten nach der 1995 stattgefundenen Wahl die Listenabgeordneten ihr Mandat nur noch 32 % der Stimmen der Wahlberechtigten, die Wahlkreisabgeordneten sogar nur ca. 20 %. Der in der Duma gebildete politische Wille wurde also nicht einmal von einem Drittel des Wahlvolkes getragen.

⁷⁷ Aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die aufgrund vergangener Wahlen erstellten Wahlstatistiken betreffend die Wahlbeteiligung, den Anteil der parteilosen Abgeordneten und den Anteil der sog. negativen Stimmen.

Wenn das Gericht mit Blick auf die Wahlpraxis in den von ihm leider nicht namentlich genannten Staaten meint, dieses System erlaube es, "die von den Bürgern vertretenen Überzeugungen widerzuspiegeln und ihren Willen betreffend die Zusammensetzung des Parlaments als Vertretungsorgan des Staates adäquat auszudrücken", und es in seinen Ausführungen zur Kleinstaaten-, Unterschriften- und Sperrklausel im geltenden Wahlrecht den Wahlgesetzgeber von der Einhaltung der Wahlrechtsgleichheit letztlich freistellt, so werden damit nicht nur die Mängel des russischen Wahlrechtssystems, sondern auch die Defizite der Argumentation des Gerichts offenbart.

Summary⁷⁸

Democratic Principles of Electoral Law and the Electoral System in Russia (on the Judgement of the Russian Constitutional Court of November 17, 1998)

This article deals with a judgement of the Russian Constitutional Court of November 17, 1998 concerning the constitutionality of certain provisions of the Federal Law of June 21, 1995 "On the election of deputies to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" (hereinafter Election Law). With its first judgement on equality in electoral law, the Court rendered one of its most important and at the same time most controversial decisions in recent times. The judgement may have considerable consequences on the future development of the Russian electoral law.

According to the Constitution, the State Duma shall consist of 450 deputies elected for a term of four years. Rules governing the election process are not laid down in the Constitution but shall be established by federal law. The Constitution determines, however, some basic requirements of a democratic electoral law. The principle of equal treatment of all citizens in the exercise of their right to vote and their right to stand for election is guaranteed in Art. 32.2 in combination with Art. 19.2. The principle of equality as applied to the parties follows from the equality of public associations before the law (Art. 13.4) and the right to form associations and the freedom of public associations (Art. 30.1 and 30.2) and the multi-party principle, guaranteed in Art. 13.3 of the Constitution. The rights guaranteed in the Constitution are not absolute but may be limited by the federal law. It follows from Art. 55.3 that restrictions or differentiations in the regulation of voting rights can be constitutional if they pursue a legitimate aim and if the means employed are not disproportionate.

The development of Russia's post-socialist electoral system is characterised by compromises among parliamentarians, the Russian president and the legacy of past practice. The Election Law established a mixed system for elections to the State Duma. Half of the Duma deputies is elected on a First-Past-the-Post basis (FPTP) from single-mandate districts (SMDs). The other half is elected on federal party-list proportional representation

⁷⁸ Summary by the author.

(PR). The electoral system is a classic example of a parallel mixed system: there is no adjustment of the party-list representatives to reflect disparities in the overall seat-vote share, as there is in Germany. Since in a parallel mixed system party seats are not used as a corrective measure and disproportionate results are possible, the process of delimiting districts is of particular importance. SMD boundaries should be drawn in such a way that districts are relatively equal in population; an equal ballot presupposes an identical size of SMDs.

The case was brought before the Constitutional Court by the regional Duma of Saratov. The applicant submitted that the existence of two separate voting systems and two different types of mandates violate the principle of equality of electoral rights stipulated by Arts. 3, 19 and 32 of the Constitution.

The Court stated that mixed electoral systems exist in a number of democratic countries and are compatible with the universally recognised principles and rules of international law regarding electoral law enshrined in the European Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. According to the Court: "Such a system enables the citizens' shared opinions to be reflected through free elections on the basis of universal, equal suffrage by direct and secret ballot, and gives appropriate expression to their will with regard to the formation of the representative."

The following provisions of the disputed Election Law the Court found to be in accordance with the Constitution:

- Art. 5 establishing the parallel mixed electoral system;
- Art. 5 (2) and Art. 11 (2) on the formation of an electoral constituency on the territory of a region where the number of voters is less than the standard constituency size (the so-called *apportionment clause*);
- Art. 36 (3) on the right of political groups to put forward as candidates persons who are not members of the societies that make up those groups;
- Art. 37 (5), under which a PR list may include candidates standing for the same political group in SMDs;
- Art. 39 (2), under which a political group that puts forward a federal list of candidates must collect at least 200.000 voters' signatures in support of that list, no more than 7% of them within one subject of the Russian Federation (the so-called *signature requirement*) and
- the provision in Art. 67, under which a vacant PR seat may be allocated to a deputy from a federal list.

The examination of the constitutionality of Art. 62 (2) of the Election Law, under which only political groups whose lists attract at least 5% of the votes cast have a share of the federal constituency seats (the so-called *barrier clause*) was of particular importance to the Court. The 5% clause has been a hotly debated question for many years. In the 1995 Duma elections, political parties crossed the 5% threshold, receiving no more than 50,5% of the popular vote, received double the number of PR seats which would have been distributed had it been a strictly proportional system. An astonishing 49,5% of the vote was not represented in the PR-system.

The Court, examining the 5% threshold, held that the clause is not a deviation from the principle of the electoral equality because it applies to all parties and groups in the same way. The Court said: "Equality of citizens as applied to the elections does not mean equality of the election results because elections mean (...) the existence of winners and losers".

The Court ruled that the barrier clause is constitutional provided that the application of the 5 % threshold allows the seats to be shared between at least two political groups representing more than 50 % of the poll. If only one political group clears the 5 % threshold it cannot claim all the PR seats even if it has an absolute majority of the votes cast, because that would violate the principle of democratic electoral proportionality. The Court concluded that the legislator has to include additional provisions in the Election Law.

Another main problem was the constitutionality of rules of the delimitation of electoral districts based on preservation of existing political subdivisions.

According to the apportionment scheme established in 1995 the 89 Subjects of the Russian Federation (regions) are subdivided into 225 SMDs. Because of the requirement that each of the 89 units was to have at least one SMD, there were very wide variations in the numbers of voters in constituencies. The average number of voters per district (the electoral quota) was set at 477.000, but in fact the electorates of districts ranged between 12.368 and 768.404 voters. The difference between the smallest and the largest constituency was of the order of 1:62. Because of the fixed number of parliamentary seats, the allocation of seats to small regions caused reverse discrimination of other regions: 612.397 voters from the 10 smallest regions were represented by the same number of deputies as 6.929.049 voters from the 10 largest regions, which got only one district due to the apportionment clause. The range of size among these was of the order of 1:11. There were often large differences between electorates of districts in the same region. 40 % of the SMDs deviated from the electoral quota by more than 15 %, 30 districts deviated from the average by more than 30 %. The result of the application of the apportionment clause was that the districts containing 41 percent of the population elected the majority of the 225 constituency deputies of the Duma.

The Court considered the apportionment clause as deviating from the principle of equal population of SMDs, but it held it to be nevertheless constitutional, since the goal to guarantee the representation of smaller territories was of such importance that it overrode the requirement that all votes should have equal value.

The third main issue in the case was the signature requirement, under which parties, in order to qualify for balloting, must collect a minimum of 200.000 signatures of registered voters. To the numerical percentage requirement are added the deadline requirement and the geographical distribution requirement. Not only must candidates show that they have a significant amount of community support, but they must also demonstrate that this support is reasonably distributed. As a result of these various provisions the Election Law requires candidates within a 2-months period to obtain petitions containing 200.000 signatures including the signatures of 14.000 registered voters from each of at least 15 regions. According to the Election Law, the signature requirement applies to all parties, including major and established parties represented in parliament. In this connection the excessive provisions regarding the mechanism and standards for collecting and verifying signatures in support of candidates involve a problem of the guarantees of secrecy of elections. In 1995 at least 8,6 million signatures for PR candidates were submitted for verification by the Federal Electoral Commission (FEC). This formed 13 % of the valid votes for parties lists. The number of the signatures for the SMD candidates registered by FEC was as a minimum around 13 million and corresponded thereby to 21 % of the valid votes for the constituency candidates.

The Court held the signature requirement to be constitutional. It found no deviation from the principle of electoral equality because the ballot access restrictions apply to all parties and groups in the same way. The signature requirement is seen as pursuing the aim of preventing the electorate from being confused by groups which were unable to demonstrate an adequate political support.

In a comment on the decision of the Court the author questions the reasoning of the Court concerning the equality test of the barrier clause and he also criticises the effect of the test of the constitutionality of the apportionment clause and the signature requirement. The author analyses the political consequences of the Russian parallel electoral system. Because of the fixed and rather low number of the Members of the Duma, the mixture of two separate electoral systems makes the value of a vote variable. It produces a large number of wasted votes both in the PR sector and FPTP sector of the electoral system and introduces another form of distortion, in particular a large discrepancy between constituencies. The author concludes that the existing system, taken as a whole, constitutes a differential treatment of both electors and candidates in the practical enjoyment of their equal electoral rights and is incompatible with the democratic principle of the free and fair expression of the opinion of the people. Particularly when taken in combination, the discrepancies created by this system could be considered unjustified and disproportionate, and thus abusive. The adoption of such an electoral system in the time of transition to democratic structures and to a multi-party system appears even more problematic, since it gives the established and governing parties a decisive advantage over new parties and thus places substantially unequal restrictions on the freedoms of political association and their exercise.

The author concludes that the reasons given for the findings of the Court are based primarily on political and not on legal considerations.

Anhang

Urteil des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom
17. November 1998 im Verfahren der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Bundesgesetzes über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation vom 21. Juni 1995¹

Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation in der Zusammensetzung von J. M. Danilov als vorsitzendem Richter und den Richtern M. V. Baglaj, N. T. Wedernikov, L. M. Zharkova, W. D. Zorkin, W. I. Olejnik, W. G. Strekosov und O. S. Chochrjakova, unter Beteiligung der Vertreter der Gebietsduma von Saratov – des Abgeordneten M. J. Semenetz sowie Dr. V. T. Kabyshev –, der Vertreter der Staatsduma, der Abgeordneten E. B. Misulina und V. L. Scheynis sowie Dr. V. B. Isakov, der Vertreter des Föderationsrates Dr. I. B. Vlasenko und I. N. Schumskoj und des bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der Russischen Föderation beim Verfassungsgericht der Russischen Föderation A. M. Mitjukov, hat gemäß Art. 125 Abs. 2 *lit. a* der Verfassung der Russischen Föderation sowie der Art. 3 Abs. 1 Punkt 1 *lit. a*, Art. 22 Abs. 2 Punkt 1 *lit. a*, Art. 36, 74, 84, 85, 86 und 87 des föderalen Verfassungsgesetzes “Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation” in einer öffentlichen Verhandlung die Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Vorschriften des Bundesgesetzes “Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation” überprüft. Das Verfahren wurde durch den Antrag der Duma des Saratovsker Gebiets auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Art. 5, 11 Punkt 2, 14 Abs. 6, 17 und 18, 36 Abs. 3, 37 und 38, 39 Abs. 2 und 3, 44, 47, 48, 50, 52, 57, 58, 59, 61, 62 Abs. 2, 63, 64, 65 und 67 des genannten Bundesgesetzes eingeleitet.

Dem Verfahren lag die Frage zugrunde, ob diese Vorschriften der Verfassung der Russischen Föderation entsprechen.

Die Vorschriften des Bundesgesetzes “Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation”, darunter auch die im Antrag der Gebietsduma von Saratov angefochtenen, waren bereits früher Gegenstand einer Anrufung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation. Am 20. November 1995 hatte das Verfassungsgericht der Russischen Föderation die Annahme der entsprechenden Anträge des Obersten Gerichts der Russischen Föderation und einer Gruppe der Abgeordneten der Staatsduma zur Entscheidung durch Beschluß abgelehnt. Die Anträge waren mehr als 2 Monate nach Beginn des Wahlkampfes für die Wahl in die Staatsduma beim Verfassungsgericht der Russischen Föderation eingegangen, also in einem wichtigen Stadium des Wahlverfahrens, in welchem Nominierung und Registrierung der Bewerber abgeschlossen waren. Die Durchführung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens in dieser Situation hätte eine unzulässige Einmischung in das Wahlverfahren dargestellt und der Zweckbestimmung und den Tätigkeitsprinzipien des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation entgegengestanden. Da gegenwärtig solche Bedingungen nicht vorhanden sind, hat das Verfassungsgericht der Russischen Föderation den Antrag der Gebietsduma von Saratov für zulässig erklärt und diesen zur Entscheidung angenommen.

¹ Rossijskaja Gaseta, N. 233, 8.12.1998. Übersetzung des Verf.

Nach Anhörung des Votums des berichterstattenden Richters V. G. Strekosov und der Stellungnahmen der Vertreter der Parteien und der Auffassungen der Sachverständigen, Dr. A. I. Kovler², Dr. E. I. Koljuschin und Dr. V. A. Nikonov sowie der Stellungnahmen der zur Sitzung geladenen Vertreter des Justizministeriums der Russischen Föderation A. J. Schipitzin, der Generalstaatsanwaltschaft der Russischen Föderation A. A. Belkin, sowie der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation M. V. Grischin und nach Prüfung der vorgelegten Urkunden und der anderen Unterlagen hat das Verfassungsgericht der Russischen Föderation festgestellt:

1. Die Gebietsduma von Saratov ficht die Bestimmungen des Art. 5, Art. 5 Abs.2 und Art. 11 Punkt 2, Art. 14 Abs.6, Art. 36 Abs.3, Art. 37 Abs.5, Art. 39 Abs.2, Art. 39 Abs.3, Art. 62 Abs.2 und Art. 67 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995 (im folgenden WahlG, Anm. des Verf.) an. Nach Auffassung des Antragstellers widersprechen diese Bestimmungen den Art. 3, 13, 19, 32 und 55 der Verfassung der Russischen Föderation.

Zwar sind unter den Bestimmungen, die der Verfassung der Russischen Föderation nicht entsprechen, im Antrag auch Art. 17 und 18, Art. 37 Abs.1, 2, 3, 4 und 6, Art. 38, 44, 47, 48, 50, 52, 57, 58, 59, 61, 63, 64 und 65 des gegebenen Bundesgesetzes genannt, jedoch hat der Antragsteller keine Erwägungen zur Begründung ihrer Verfassungswidrigkeit angeführt. Im Laufe der gerichtlichen Verhandlung haben die Vertreter der Gebietsduma von Saratov näher ausgeführt, daß diese Artikel als solche nicht Gegenstand des Antrags seien. Folglich sind sie nicht Gegenstand der Prüfung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation in dieser Sache.

2. Art. 5 des zu prüfenden Bundesgesetzes sieht vor, daß 225 Abgeordnete der Staatsduma in Einerwahlkreisen (ein Kreis – ein Abgeordneter) auf der Grundlage eines Repräsentanzquotienten (der durchschnittlichen Wahlberechtigtenzahl pro Einerwahlkreis – Anm. des Übers.) gewählt werden (Abs.2), während die anderen 225 Abgeordneten über den föderalen Wahlkreis proportional zur Anzahl der für die von den Wählervereinigungen und Wahlblöcken aufgestellten föderalen Kandidatenlisten abgegebenen Stimmen gewählt werden (Abs.3). Nach Auffassung des Antragstellers verstößt diese Bestimmung gegen die Gleichheit des Wahlrechts der Bürger und widerspricht daher Art. 3, 19 sowie 32 der Verfassung.

Die Verfassung der Russischen Föderation legt eine bestimmte Art des Wahlsystems der Wahl zur Staatsduma nicht unmittelbar fest. Sie regelt die Zweikammerstruktur der Bundesversammlung als eines repräsentativen und gesetzgebenden Organes der Russischen Föderation, die Abgeordnetenzahl sowie die Dauer der Wahlperiode der Staatsduma und bestimmt in Art. 96 Abs.2, daß das Verfahren der Wahl der Abgeordneten der Staatsduma durch Bundesgesetz geregelt wird. Ein solches ist das zu prüfende Wahlgesetz, das – wie dies aus seinem Art. 5 folgt – ein sog. gemischtes (Mehrheits- und Proporz-)Wahlsystem eingeführt hat.

Das gemischte Wahlsystem besteht in einer Reihe von demokratischen Staaten und ist dem Grundsatz nach – wie die entsprechende Staatenpraxis zeigt – mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, die das Wahlrecht betreffen und die in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (Art. 3 des

² A.I. Kovler – seit 21.9.1999 russischer Richter beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

Ersten Zusatzprotokolls vom 20. März 1952) sowie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 25) verankert worden sind, vereinbar. Dieses System entspricht der Zielbestimmung von Wahlen als höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksmacht. Mittels freier Wahlen auf der Grundlage eines allgemeinen gleichen und direkten Wahlrechts mit geheimer Stimmabgabe erlaubt dieses (das System – Anm. des Verf.), die von den Bürgern vertretenen Überzeugungen widerzuspiegeln und ihren Willen betreffend die Zusammensetzung des Parlaments als Vertretungsorgan des Staates adäquat auszudrücken.

Die gerügte Bestimmung des Art. 5 WahlG verstößt daher nicht gegen die Verfassung, namentlich gegen das in der Verfassung verankerte Prinzip der freien Wahlen (Art. 3) sowie das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der Verwaltung von Angelegenheiten des Staates sowohl unmittelbar als auch durch ihre Vertreter (Art. 32 Abs. 1 und 2), die Garantie der Gleichheit der Rechte (Art. 19 der Verfassung der Russischen Föderation) und gegen die Gleichheit der gesellschaftlichen Vereinigungen vor dem Gesetz (Art. 13 Abs. 4 der Verfassung der Russischen Föderation).

3. Art. 5 Abs. 2 des zu prüfenden Bundesgesetzes sieht vor, daß die Einerwahlkreise auf der Grundlage des Repräsentanzquotienten gebildet werden, ausgenommen der in denjenigen Subjekten der Russischen Föderation zu bildenden Wahlkreise, in denen die Anzahl der Wähler geringer ist als der Repräsentanzquotient; gemäß Art. 11 Punkt 2 WahlG wird auf dem Territorium eines Subjektes der Russischen Föderation mit einer unter dem Repräsentanzquotienten liegenden Anzahl von Wählern je ein Wahlkreis gebildet. Der Antragsteller ist der Meinung, daß die durch die genannten Bestimmungen vorgesehenen Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Bildung der Einerwahlkreise gegen das Prinzip der Gleichheit des Wahlrechts verstoßen und daher Art. 19 und 32 der Verfassung der Russischen Föderation nicht entsprechen.

Das demokratische Prinzip der gleichen Wahlen und die Pflicht des Staates, die Gleichheit des Wahlrechts der Bürger zu garantieren, können gewissermaßen in einem rechtlichen Widerspruch zu den Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und der Gleichberechtigung der Föderationssubjekte treten. Wie die Praxis moderner föderaler Staaten zeigt, läßt der Gesetzgeber unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Territoriaaufbaus und der Verteilung der Bevölkerung sowie zu Zwecken der Bewahrung der staatlichen Einheit und der Stabilität der Verfassungsordnung, ohne die eine normale Verwirklichung der Grundrechte und Freiheiten unmöglich ist, bestimmte Abweichungen vom Repräsentanzquotienten als eine unabdingbare Maßnahme zu, d.h. er (der Gesetzgeber – Anm. des Verf.) greift zur Einschränkung des gleichen Wahlrechts zugunsten des Prinzips der Bundesstaatlichkeit. Wahlsystemdisproportionen dieser Art sind nicht als Folge von Willkür und Mißbrauch zu bewerten.

Aus dem Zusammenspiel von Art. 1, 3, 5, 19 und 32 der Verfassung der Russischen Föderation folgt, daß der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Bestimmung über die Garantien der Gleichheit des Wahlrechts der Bürger mit den Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und der Gleichberechtigung der Subjekte der Russischen Föderation, die zu den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation gehören, in Einklang zu bringen.

Aus den oben genannten Gründen ist der Gesetzgeber gezwungen, bestimmte Abweichungen vom Repräsentanzquotienten zuzulassen. So haben die Einerwahlkreise gemäß Art. 11 Punkt 1 des zu prüfenden Bundesgesetzes den folgenden Anforderungen zu entsprechen: Innerhalb eines Subjektes der Föderation muß es eine gleiche Anzahl von Wählern in den Wahlkreisen mit einer zulässigen reziproken Abweichung von nicht mehr

als 10 %, in schwer zugänglichen und abgelegenen Gebieten von maximal 15 % geben; der Wahlkreis muß ein zusammenhängendes Territorium bilden; die Bildung eines Wahlkreises aus nicht aneinander angrenzenden Territorien ist nicht zulässig. Derartige Abweichungen, wie die Praxis mehrerer Staaten zeigt, werden nicht als übermäßig betrachtet.

Bei der Anwendung der in Art. 5 Abs.2 und Art. 11 Punkt 2 des zu prüfenden Bundesgesetzes enthaltenen Bestimmung liegt jedoch eine noch wesentlichere Abweichung vom Repräsentanzquotienten vor, denn die Anzahl der Wähler in einer Reihe von Subjekten der Föderation (im folgenden Föderationssubjekte – Anm. des Verf.) ist geringer als dieser Repräsentanzquotient. Die genannte Bestimmung dient dazu, den Föderationssubjekten mit geringer Bevölkerungszahl die Vertretung in der Staatsduma zu garantieren.

Nach Auffassung des Antragstellers wird die gleiche Vertretung der Föderationssubjekte durch das verfassungsrechtlich festgelegte Verfahren der Bildung des Föderationsrats (zusammengesetzt aus je zwei Vertretern eines Föderationssubjektes) gewährleistet; daher dürfen seiner Ansicht nach bei den Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma keine Ausnahmen für Subjekte der Russischen Föderation mit einer unter dem Repräsentanzquotienten liegenden Anzahl von Wählern gemacht werden.

Wie aus Art. 94 i.V.m. Art. 1 und 5 der Verfassung der Russischen Föderation folgt, bildet jedoch das Parlament insgesamt, d.h. der Föderationsrat und die Staatsduma, deren Befugnisse in entsprechender Weise ausbalanciert sind, das repräsentative und gesetzgebende Organ der Russischen Föderation gerade als Bundesstaat. Die Durchführung der Wahlen in die Staatsduma auf der Grundlage des Repräsentanzquotienten ohne die durch die gerügte Bestimmung vorgesehene Ausnahme würde aber dazu führen, daß die Subjekte der Russischen Föderation mit geringerer Bevölkerungszahl in dieser Parlamentskammer nicht vertreten würden. Im Ergebnis würde das Prinzip der Gleichberechtigung der Subjekte der Russischen Föderation, das eine der Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation bildet, sowie der repräsentative Charakter der Staatsduma in Frage gestellt.

Unter Berücksichtigung der sich im Verfahren der Verabschiedung des zu prüfenden Bundesgesetzes herausgebildeten Gegebenheiten, namentlich der Auffassung des Föderationsrates, sowie ausgehend von den historisch bedingten Besonderheiten Rußlands als ein Bundesstaat, der Eigenart seines Territorialaufbaus und der äußerst ungleichmäßigen Verteilung der Bevölkerung in den verschiedenen Subjekten der Russischen Föderation, konnte der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit Art. 55 Abs.3 der Verfassung der Russischen Föderation im vorliegenden Bundesgesetz eine Norm vorsehen, die Abweichungen vom Repräsentanzquotienten festlegt, um die Grundlagen der Verfassungsordnung und ihre Stabilität nicht in Gefahr zu setzen.

Den Bestimmungen der Art. 1, 5, 19, 32 und 55 Abs.3 der Verfassung der Russischen Föderation, die in ihrem systematischen Zusammenhang dem Gesetzgeber erlauben, die genannten Abweichungen vorzusehen, korrespondieren die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, die den Aufbau eines Wahlsystems und die Wahlen auf der Grundlage eines gleichen Wahlrechts betreffen. So kann nach dem Sinn des Art. 25 lit. b und Art. 12 Abs.3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte das gleiche Wahlrecht nicht Gegenstand irgendwelcher Einschränkungen sein, mit Ausnahme derjenigen, die durch Gesetz vorgesehen sind und zum Schutz der staatlichen Sicherheit, der Volksgesundheit und der öffentlichen Sittlichkeit, zur Gewährleistung der gebührenden Anerkennung und Beachtung von Rechten und Pflichten anderer sowie zur Erfüllung von gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen

Wohlstandes in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind und die mit den übrigen in diesen Akten anerkannten Rechten vereinbar sind.

Aus diesen Bestimmungen folgt, daß das gleiche Wahlrecht zu Zwecken der Bewahrung der Einheit eines föderalen Staates durch Gesetz dahin gehend eingeschränkt werden darf, daß die Vertretung der Subjekte der Föderation mit geringerer Bevölkerungszahl garantiert und dadurch der angemessene repräsentative Charakter und die Legitimität des Bundesparlaments gewährleistet wird.

Bei der Prüfung der Frage betreffend das gleiche Wahlrecht und die zulässigen Abweichungen hiervon unter dem Gesichtspunkt der Anforderungen des Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wonach sich die Mitgliedsstaaten, die diese unterzeichnet haben (und Rußland gehört nun zu diesen) verpflichten, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgeberischen Körperschaften gewährleisten, ist die Europäische Kommission für Menschenrechte in ihrer Entscheidung vom 8. Dezember 1981 zu folgendem Schluß gekommen: Das Wahlsystem kann aus diesem Grund, daß es den Einwohnern in den gering besiedelten Regionen durch die Senkung des Stimmgewichts in den dichter besiedelten Regionen eine bestimmte Vertretung im Parlament gewährleistet, nicht als zu Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls im Widerspruch stehend angesehen werden, der kein Erfordernis des gleichen Gewichts der Stimmen, die für jeden Bewerber abgegeben werden, festlegt. Dementsprechend darf der Gesetzgeber unter Berücksichtigung des historischen Kontextes die Bestimmungen über die gleichen Wahlen und das gleiche Wahlrecht dahin gehend verwirklichen, daß im Parlament die Vertretung von Territorialkörperschaften mit geringerer Bevölkerungszahl gewährleistet werde.

Somit steht die gerügte Bestimmung, die in Art. 5 Abs. 1³ und Art. 11 Punkt 2 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" enthalten ist, nicht im Widerspruch zur Verfassung der Russischen Föderation.

4. Gemäß Art. 14 Abs. 6 des zu prüfenden Bundesgesetzes werden die außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation lebenden oder sich in einem längeren Auslandseinsatz befindenden Bürger der Russischen Föderation in das Wählerverzeichnis für einen außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation gebildeten Wahlbezirk eingetragen, wenn sie im Besitz eines Reisepasses des Bürgers der Russischen Föderation sind. Nach Auffassung des Antragstellers schränkt diese Norm das Wahlrecht der genannten Gruppe von Bürgern der Russischen Föderation unrechtmäßig ein und widerspricht Art. 32 Abs. 2 und Art. 55 Abs. 3 der Verfassung der Russischen Föderation. Dabei beruft sich der Antragsteller auf Art. 10 des Gesetzes der Russischen Föderation "Über die Staatsbürgerschaft der Russischen Föderation" vom 28. November 1991. Demgemäß gelten sowohl ein Personalausweis eines Staatsbürgers der Russischen Föderation als auch ein Paß eines Staatsbürgers der Russischen Föderation sowie – vor deren Erwerb – eine Geburtsurkunde und ein sonstiges Dokument, das Feststellungen zur Staatsangehörigkeit der Person enthält, als Urkunden, die den Besitz der russischen Staatsangehörigkeit bestätigen.

Im Verfahren der Wahlvorbereitung zur Staatsduma im Jahre 1995 ist die angefochtene Norm in Übereinstimmung mit den Erläuterungen der Zentralen Wahlkommission der

³ Es handelt sich offensichtlich um Art. 5 Abs. 2 WahlG – Anm. des Verf.

Russischen Föderation gerade in Verbindung mit Art. 10 des Gesetzes der Russischen Föderation "Über die Staatsbürgerschaft der Russischen Föderation" angewendet worden und daher ist das Wahlrecht der außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation lebenden oder sich in einem längeren Auslandseinsatz befindenden Bürger der Russischen Föderation durch diese nicht verletzt worden.

Am 19. September 1997 ist das Bundesgesetz "Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts der Staatsbürger der Russischen Föderation auf Teilnahme am Referendum" verabschiedet worden, worin festgelegt worden ist, daß Grundlage für die Registrierung eines außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation lebenden oder sich in einem längeren Auslandseinsatz befindenden Wählers die Tatsache ist, daß er im Territorium eines ausländischen Staates ständig wohnhaft ist oder sich in einem längeren Auslandseinsatz befindet; ihr Vorliegen wird durch die diplomatischen Vertretungen und Konsulareinrichtungen der Russischen Föderation festgestellt (Art. 17 Abs. 3).

Angesichts der Annahme des Bundesgesetzes "Über die grundlegenden Garantien der Wahlrechte und des Rechts der Staatsbürger der Russischen Föderation auf Teilnahme am Referendum", wie aus seinem Art. 1 Abs. 7 folgt, kann die Bestimmung des Art. 14 Abs. 6 des zu prüfenden Bundesgesetzes nicht angewendet werden; somit hat sie zum Zeitpunkt der Antragstellung durch die Gebietsduma von Saratov beim Verfassungsgericht der Russischen Föderation faktisch ihre Rechtskraft verloren. Unter Berücksichtigung des genannten Umstandes sowie davon ausgehend, daß durch die Wirkung der in Frage gestellten Bestimmung das Wahlrecht der Bürger nicht verletzt worden ist, ist das Verfahren in diesem Punkt gemäß Art. 68 des föderalen Verfassungsgesetzes "Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation" einzustellen.

5. Die Gebietsduma von Saratov macht geltend, daß Art. 36 Abs. 3 des zu prüfenden Bundesgesetzes, wonach eine Wählervereinigung bzw. ein Wahlblock berechtigt ist, Personen als Kandidaten aufzustellen, die nicht Mitglied der ihnen angehörenden gesellschaftlichen Vereinigungen sind, gegen die Verfassung der Russischen Föderation verstoße.

Aus Art. 19 Abs. 2 und 32 Abs. 2 der Verfassung der Russischen Föderation folgt, daß der Staat die Gleichheit des Wahlrechts der Bürger unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Vereinigungen garantiert. Nach dem Sinn des Art. 96 Abs. 2 der Verfassung der Russischen Föderation bestimmt der Gesetzgeber bei der Festlegung des Verfahrens der Wahl zur Staatsduma auch das Verfahren der Kandidatenaufstellung. Die Zuteilung des Rechts an die Wählervereinigungen bzw. Wahlblöcke, Personen als Kandidaten aufzustellen, die nicht Mitglied der ihnen angehörenden gesellschaftlichen Vereinigungen sind, trägt zur Verwirklichung des Rechts der Bürger bei, die Organe der staatlichen Gewalt zu wählen und in diese gewählt zu werden, und verletzt die Verfassung der Russischen Föderation nicht.

6. Gemäß Art. 37 Abs. 5 des zu prüfenden Bundesgesetzes dürfen auf die föderale Liste Kandidaten für einen Abgeordnetensitz in der Staatsduma gesetzt werden, die von derselben Wählervereinigung bzw. demselben Wahlblock in den Einerwahlkreisen aufgestellt worden sind. Nach Auffassung des Antragstellers schafft diese Norm einen doppelten Vorteil für die Kandidaten, die von Wählervereinigungen bzw. Wahlblöcken aufgestellt werden, gegenüber den von den Wählern direkt aufgestellten Kandidaten; sie entspreche daher nicht dem Verfassungsprinzip der Gleichheit des Wahlrechts.

Aus der angegriffenen Bestimmung in Verbindung mit Art. 37 Abs. 3, Art. 36 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 8, 9 und 10 des zu prüfenden Bundesgesetzes folgt, daß ein und dieselbe Per-

son (unabhängig davon, ob sie Mitglied einer gesellschaftlichen Vereinigung, einschließlich einer Wählervereinigung, die diese Person als Bewerber aufstellt, ist) als Kandidat auf der föderalen Kandidatenliste und gleichzeitig als Kandidat in einem der Einerwahlkreise registriert werden und somit sowohl auf der föderalen Liste als auch in einem Einerwahlkreis kandidieren kann; dabei darf keine Person auf mehr als einer föderalen Kandidatenliste sowie in mehr als einem Einerwahlkreis registriert werden; eine Wählervereinigung bzw. ein Wahlblock ist nicht berechtigt, in einem Wahlkreis mehr als einen Kandidaten aufzustellen.

Die Verwirklichung des Rechts, als Kandidat auf der föderalen Liste und gleichzeitig als Kandidat in einem Einerwahlkreis registriert zu werden, die als eine mit den Besonderheiten eines gemischten Wahlsystems verbundene Möglichkeit für alle Bürger besteht, setzt jedoch die Notwendigkeit der Erfüllung besonderer Verfahren der Aufstellung (wie beispielsweise die der Sammlung von Unterschriften) und der Registrierung voraus. Die Regeln dieser Verfahren werden gleichermaßen auf alle Personen angewandt, die die Eintragung in die eine oder andere Liste der Kandidaten für einen Abgeordnetensitz beanspruchen.

Aus dem Prinzip der Gleichheit folgt nicht die Erforderlichkeit eines einheitlichen Verfahrens zur Aufstellung von Kandidaten für einen Abgeordnetensitz in einem Einerwahlkreis und im föderalen Wahlkreis. Es ist wichtig, daß die entsprechenden Verfahren unter gleichen Voraussetzungen auf alle Bürger angewendet werden. Die Bürger können bei Einhaltung der entsprechenden Verfahren der Aufstellung unter gleichen Voraussetzungen in einem Einerwahlkreis registriert werden. Auch kann jeder Bürger bei der Einhaltung des entsprechenden Verfahrens für den föderalen Wahlkreis registriert werden: Er kann durch eine Wählervereinigung bzw. einen Wahlblock unabhängig von der Zugehörigkeit zu den diesen angehörenden gesellschaftlichen Vereinigungen aufgestellt werden oder er kann auf dem Wege der Gründung einer Wählervereinigung zusammen mit anderen Bürgern sein Recht auf Aufstellung auf der föderalen Liste dieser Vereinigung verwirklichen.

Das gemischte Wahlsystem sieht *de facto* zwei selbständige Systeme des Erwerbs und der Verteilung von Abgeordnetenmandaten – Mehrheits- und Verhältniswahlsystem – mit vorgegebener Anzahl der Abgeordnetenmandate nach dem einen und nach dem anderen vor. Da die Möglichkeit, im föderalen Wahlkreis und gleichzeitig in einem Einerwahlkreis (d.h. gleichzeitig nach dem Mehrheits- und nach dem Verhältniswahlsystem) zu kandidieren, unter der Bedingung der Einhaltung der entsprechenden Verfahren zur Aufstellung und Registrierung für alle Bürger unter gleichen Voraussetzungen gewährleistet wird und da eine Vereinigung der Abgeordnetenmandate (im Text: Verbindung – Anm. des Verf.) dabei ausgeschlossen ist, ist insoweit der Gesetzgeber in einem gemischten Wahlsystem berechtigt, solch eine Möglichkeit zuzulassen.

Art. 37 Abs.5 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" steht folglich nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen der freien und gleichen Wahlen und verletzt die Verfassung der Russischen Föderation nicht.

7. Gemäß Art. 39 des zu prüfenden Bundesgesetzes sind die Wählervereinigungen und die Wahlblöcke, die eine föderale Kandidatenliste aufgestellt haben, verpflichtet, zu ihrer Unterstützung mindestens 200.000 Unterschriften von Wählern zu sammeln, wobei auf ein Subjekt der Russischen Föderation nicht mehr als 7 % der erforderlichen Anzahl der Unterschriften entfallen dürfen (Abs.2); die zur Unterstützung des von einer Wählervereinigung bzw. einem Wahlblock in einem Einerwahlkreis aufgestellten und von der Kreis-

wahlkommission registrierten Kandidaten gesammelten Unterschriften werden von der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation auf die Zahl der Unterschriften zur Unterstützung der von dieser Vereinigung bzw. diesem Wahlblock aufgestellten föderalen Kandidatenliste angerechnet (Abs.3). Der Antragsteller ist der Meinung, daß diese Bestimmungen gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahlrechte der Bürger verstoßen, indem sie den Kandidaten von Wählervereinigungen bzw. Wahlblöcken Vorteile verschaffen.

Bei der Festlegung des Verfahrens der Aufstellung und der Registrierung der Kandidaten für einen Abgeordnetensitz ist der Gesetzgeber berechtigt, im Interesse der Wähler besondere Vorbedingungen vorzusehen, die es ermöglichen, vom Wahlverfahren diejenigen Beteiligten auszuschließen, die über keine ausreichende Unterstützung der Wähler verfügen. Zu diesen Vorbedingungen gehören das Erfordernis, zur Unterstützung einer föderalen Kandidatenliste mindestens 200.000 Unterschriften zu sammeln (Art. 39 Abs.2) sowie das Erfordernis, zur Unterstützung eines von den Wählern direkt aufgestellten Kandidaten die Unterschriften von mindestens 1 % der Gesamtzahl der Wähler eines Einerwahlkreises zu sammeln (Art. 41 Abs.2).

Die in Art. 39 Abs.2 des zu prüfenden Bundesgesetzes verankerte Bedingung erstreckt sich in gleichem Maße auf alle Wählervereinigungen und Wahlblöcke, auf alle Kandidaten für einen Abgeordnetensitz, die in den föderalen Listen eingetragen sind. Auch die Gleichberechtigung der Kandidaten in den Einerwahlkreisen wird durch diese nicht beeinträchtigt. Da die Wahlen (Aufstellung, Registrierung, Stimmabgabe, Feststellung der Wahlergebnisse und Verteilung von Mandaten) in dem föderalen Wahlkreis und in Einerwahlkreisen unabhängig voneinander und außerdem in unterschiedlicher Weise durchgeführt werden (im ersten Fall konkurrieren die Kandidatenlisten, im zweiten Fall die Kandidaten in ihrer persönlichen Eigenschaft), werden die Garantien der Gleichheit der Wahlrechte (darunter auch der gleichen Rechte der Kandidaten in Einerwahlkreisen) dadurch, daß für die Aufstellung einer Liste und für die Aufstellung eines Kandidaten eine unterschiedliche Anzahl der Unterschriften gefordert wird, nicht verletzt. Art. 39 Abs.2 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" entspricht folglich der Verfassung der Russischen Föderation.

Dagegen unterstellt die Bestimmung des Art. 39 Abs.3 sowohl die Wähler als auch die Kandidaten für einen Abgeordnetensitz jeweils ungleichen Voraussetzungen. Die Unterschrift eines Wählers zur Unterstützung eines konkreten Kandidaten in einem Einerwahlkreis bedeutet nicht zwingend, daß dieser Wähler die föderale Liste unterstützt, in die der betreffende Kandidat eingetragen ist, und darf daher nicht automatisch, ohne eine entsprechend dokumentierte Formulierung, die seine diesbezügliche Willensäußerung enthält, auf die Zahl der Unterschriften zur Unterstützung der föderalen Liste angerechnet werden. Anderenfalls wird denjenigen Wählervereinigungen, die gleichzeitig ihre Kandidaten auch für die Wahl in den Einerwahlkreisen aufstellen, unrechtmäßig ein Vorteil zuteil. Die beanstandete Norm verletzt, soweit sie diese Umstände nicht berücksichtigt, das aktive und passive Wahlrecht der Bürger und widerspricht folglich Art. 19 Abs.1 und 2 sowie Art. 32 Abs.2 der Verfassung der Russischen Föderation.

8. Gemäß Art. 62 Abs.2 des zu prüfenden Bundesgesetzes werden die Wählervereinigungen und Wahlblöcke, deren Kandidatenlisten weniger als 5 % der Stimmen der Wähler, die an der Stimmabgabe teilgenommen haben, erhalten haben, von der Verteilung der Abgeordnetenmandate über den föderalen Wahlkreis ausgeschlossen. Nach Auffassung des

Antragstellers widerspricht diese Norm den Art. 3, 19 und 32 sowie dem Art. 13 Abs. 4 der Verfassung der Russischen Föderation.

Die sog. Sperrklausel (die Fünfprozentssperre), die eine gewisse Einschränkung der Proportionalität der Repräsentation bedeutet, ist in der Gesetzgebung einer Reihe von Ländern mit einem gemischten Wahlsystem vorgesehen. Eine solche Einschränkung ermöglicht es zwecks der Sicherung eines normalen Funktionierens des Parlaments sowie der Stabilität der gesetzgebenden Gewalt und der Verfassungsordnung insgesamt, eine Aufspaltung des Abgeordnetencorps in eine Vielzahl kleiner Gruppen zu vermeiden, zu deren Bildung ein Verhältniswahlsystem beim Fehlen einer Prozentsperre führen kann.

Durch die Bestimmung des Art. 62 Abs. 2 des zu prüfenden Bundesgesetzes, die eine Prozentsperre festlegt, wird das Wahlrecht der Bürger nicht eingeschränkt, und die Gleichheit der gesellschaftlichen Vereinigungen vor dem Gesetz, die in Art. 13 Abs. 4 der Verfassung der Russischen Föderation festgeschrieben wird, nicht verletzt.

Aus Art. 13, 19 und 32 der Verfassung der Russischen Föderation, denen Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Art. 14 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten korrespondieren, folgt, daß Gleichheit des Wahlrechts der Bürger sowie Gleichheit der Wählervereinigung und der Wahlblöcke Gleichheit vor dem Gesetz und das Recht auf gleichen und wirksamen Schutz durch das Gesetz ohne jegliche Diskriminierung aufgrund irgendeines Merkmals oder aufgrund irgendeines Umstandes bedeutet. In Anwendung auf das Wahlrecht kann jedoch die Gleichheit keine Gleichheit der Ergebnisse bedeuten, denn die Wahlen stellen eine Möglichkeit für die Wähler dar, ihre Bevorzugungen zu bestimmen und für den entsprechenden Kandidaten oder für die entsprechende Kandidatenliste ihre Stimmen abzugeben, und bedeuten folglich ein Vorhandensein von Siegern und Besiegten. Die Regeln, nach denen die Wahlen durchgeführt werden, sind für alle Wählervereinigungen, Wahlblöcke und für alle Bürger, die an der Wahl auf den föderalen Listen teilnehmen, gleich: Die Bedingungen für das Gewähltwerden sind für alle föderalen Listen gleich, und jeder Wähler ist berechtigt, für jede föderale Liste abzustimmen; keine der Wählervereinigungen, die weniger als 5 % der Stimmen erhalten haben, nimmt an der Verteilung der Abgeordnetenmandate teil.

Diese Ordnung verletzt auch Art. 3 der Verfassung der Russischen Föderation nicht, da sie die Durchführung freier Wahlen, d. h. die Gewährleistung einer freien Willenserklärung des Volkes bei der Wahl in das Organ der gesetzgebenden Gewalt, nicht verhindert. Auch das Wesen der Volksvertretung wird durch sie nicht entstellt. Die Bürger, die überhaupt nicht gewählt oder nicht für die Kandidaten abgestimmt haben, die Abgeordnete geworden sind, können nicht als ihrer Vertretung im Parlament entzogen betrachtet werden. Aus dem Zusammenhang der Art. 3, 32, 94, 95 und 96 der Verfassung der Russischen Föderation folgt, daß alle gesetzmäßig gewählten Abgeordneten der Staatsduma Vertreter des Volkes sind und folglich Vertreter all derjenigen Bürger, die berechtigt sind, die öffentlichen Angelegenheiten durch ihre Vertreter wahrzunehmen. Ein Kandidat, der unter den gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen bei der Wahl gesiegt hat, und zwar unabhängig davon, in welchem Wahlkreis – einem Einerwahlkreis oder dem föderalen Wahlkreis – er gewählt worden ist, wird Abgeordneter der Staatsduma als Vertretungsorgan der Russischen Föderation, d. h. Vertreter des Volkes im Sinne des Art. 3 der Verfassung der Russischen Föderation.

Somit schließt die Verfassung der Russischen Föderation für den Gesetzgeber die Möglichkeit nicht aus, einen bestimmten Prozentsatz der Wählerstimmen festzulegen, der bei den Wahlen zur Unterstützung einer von einer Wählervereinigung bzw. einem Wahlblock

aufgestellten föderalen Kandidatenliste erreicht werden muß, damit die Wählervereinigung bzw. der Wahlblock das Recht haben, an der Verteilung der Abgeordnetenmandate teilzunehmen. Indes darf das Verfassungsgericht der Russischen Föderation im Rahmen seiner Kompetenz, in welchem es ausschließlich über Fragen des Rechts entscheidet, und zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Grundrechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers sowie der Gewährleistung des Vorranges und der direkten Geltung der Verfassung der Russischen Föderation auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation prüfen, unter welchen verfassungsrelevanten rechtlichen Bedingungen die eine oder andere Sperre, die vom Gesetzgeber festgelegt worden ist, zulässig ist und unter welchen dagegen übermäßig wird.

In den Ländern mit einem stabilen Mehrparteiensystem ist die Fünfprozentssperre ein durchschnittlicher Indikator, der es erlaubt, ohne Entstellung des Prinzips der Proportionalität diejenigen Aufgaben zu erfüllen, zu deren Verwirklichung sie (die Sperre – Anm. des Verf.) in einem Verhältnis- sowie in einem gemischten Wahlsystem eingeführt wird. In der Russischen Föderation mit ihrem sich erst noch gestaltenden und instabilen Mehrparteiensystem kann indessen die Fünfprozentssperre je nach den unterschiedlichen Bedingungen sowohl als zulässig als auch als übermäßig erscheinen.

Nach Angaben der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation haben die Wählervereinigungen, die die Fünfprozentssperre überwunden haben, bei der Wahl zur Staatsduma 1993 zusammen 87,06 % der Stimmen der an der Wahl beteiligten Wähler⁴, bei der Wahl zur Staatsduma 1995 50,5 % erhalten. So eine erhebliche Senkung der Zahl der Stimmen, die für die Wählervereinigungen bzw. Wahlblöcke abgegeben worden sind, die die Fünfprozentssperre überwunden haben, hängt vor allem mit der stark angestiegenen Zahl der Vereinigungen zusammen, die an der Wahl beteiligt gewesen sind: gegenüber 13 im Jahre 1993 waren es 43 im Jahre 1995.

Wie aus der beanstandeten Norm i.V.m. Art. 70 des zu prüfenden Bundesgesetzes folgt, erhalten die Wählervereinigungen bzw. Wahlblöcke, die die Fünfprozentssperre überwunden haben (durch die Verteilung unter ihnen), nicht nur die Mandate, die sie neben allen an der Wahl beteiligten Vereinigungen proportional der für sie abgegebenen Stimmen beim Nichtvorhandensein dieser Sperre erhalten hätten, sondern auch die restlichen Mandate, die auf die anderen Vereinigungen im Falle der proportionalen Verteilung beim Nichtvorhandensein dieser Prozentsperre entfallen wären, d. h. sie erhalten letztlich alle über den föderalen Wahlkreis zu verteilenden Mandate. Kraft dieses Umstandes und ausgehend von den allgemein anerkannten Prinzipien der Volksherrschaft, darf die demokratische Mehrheit, auf deren Grundlage nach dem Sinn der Art. 1 und 3 der Verfassung der Russischen Föderation der Wille des Volkes, der von ihm bei der Wahl zum Ausdruck gebracht worden ist, determiniert werden soll und deren Vorhandensein für die Anerkennung der Legitimität eines Organs der Volksvertretung, und ein solches stellt die Staatsduma dar, erforderlich ist, in diesem Zusammenhang nicht lediglich eine relative Mehrheit sein.

Da im Jahre 1995 die Wählervereinigungen, die die Fünfprozentssperre überwunden haben, mehr als die Hälfte der Stimmen der Wähler, die an der Wahl teilgenommen haben, er-

⁴ Die Angabe des Verfassungsgerichts ist ungenau. Berechnet man den Zweitstimmenanteil der erfolgreichen Parteien in bezug auf "die Stimmen der an der Wahl beteiligten Wähler", so erhielten sie bei der Dumawahl 1993 ca. 81 % der abgegebenen Zweitstimmen. Die vom Gericht genannte Zahl bezieht sich auf die abgegebenen gültigen Zweitstimmen – Anm. des Verf.

hielten, ist das Mehrheitsprinzip nicht verletzt worden. Folglich kann die Fünfprozent-sperre, die in Art. 62 Abs. 2 des zu prüfenden Bundesgesetzes vorgesehen ist, mit Rücksicht auf ihre Anwendung im Wahlverfahren im Jahre 1995 nicht als übermäßig betrachtet werden.

Allerdings ist es unzulässig, die Fünfprozentssperre der Zweckbestimmung der Verhältniswahl zuwider anzuwenden. Daher soll der Gesetzgeber danach streben, bei ihrer Anwendung die maximal mögliche Verwirklichung des Prinzips der proportionalen Vertretung zu gewährleisten. Jedenfalls ist die Anwendung der Fünfprozentssperre unzulässig, soweit die Wählervereinigungen, die die Fünfprozentssperre überwunden haben, alle zusammen mindestens die absolute Mehrheit der Stimmen der Wähler, die an der Wahl teilgenommen haben (d. h. 50 % plus eine Stimme), nicht erhalten haben.

Es ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß nach dem Sinn der Art. 1 und 3 der Verfassung der Russischen Föderation die Demokratie, die die politische Vielfalt und die Mehrparteilichkeit als Grundlage hat, von der Notwendigkeit des Bestehens einer Opposition ausgeht und ein Machtmonopol ausschließt. In dem Fall, in dem die Fünfprozentssperre nur durch eine Wählervereinigung (bzw. einen Wahlblock) überwunden wird, selbst wenn für sie die Mehrheit der Stimmen abgegeben worden ist, können dieser (bzw. diesem) daher nicht alle über den föderalen Wahlkreis zu verteilenden Abgeordnetenmandate überlassen werden, da dies dem Prinzip der Proportionalität der Wahlen in einer Demokratie widersprechen würde; dies macht folglich die Anwendung der Fünfprozentklausel unzulässig.

Für solche Fälle obliegt es der Bundesversammlung, einen Mechanismus der rechtlichen Regelung festzulegen, der es ermöglicht, die aus dem demokratischen Charakter der Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation folgenden Anforderungen einzuhalten. Die Festlegung konkreter Bestimmungen, die diesen Mechanismus verankern (etwa die Einführung einer "beweglichen" Sperre, eine annoncierte Verbindung der Vereinigungen usw.), bildet die Prärogative des Gesetzgebers.

Somit entspricht Art. 62 Abs. 2 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" in dem Umfang der Verfassung der Russischen Föderation, in dem die Anwendung der darin festgelegten Fünfprozentklausel es ermöglicht, eine Beteiligung an der Verteilung der Abgeordnetenmandate für nicht weniger als zwei Wählervereinigungen, die dabei insgesamt mehr als 50 % der Stimmen der Wähler erhalten, die an der Stimmabgabe teilgenommen haben, zu gewährleisten.

9. Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Abgeordneten, der im Ergebnis der Verteilung der Abgeordnetenmandate unter den Wählervereinigungen und Wahlblöcken über eine föderale Kandidatenliste gewählt wurde, wird gemäß Art. 67 Abs. 1 des zu prüfenden Bundesgesetzes sein Mandat auf Beschluß der Staatsduma dem ihm nachfolgenden Kandidaten aus derselben föderalen Liste übergeben. Der Antragsteller ist der Meinung, daß diese Norm gegen die Gleichheit des Wahlrechts verstoße sowie die Kandidaten in Einerwahlkreisen gegenüber den Kandidaten im föderalen Wahlkreis in eine ungleiche Position bringe, da im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Abgeordneten, der in einem Einerwahlkreis gewählt wurde, das Abgeordnetenmandat für vakant erklärt und die Neuwahl anberaumt werde.

Der Unterschied im Verfahren der Besetzung des vakanten Mandats eines über den föderalen Wahlkreis und eines in einem Einerwahlkreis gewählten Abgeordneten wird durch den Unterschied der dabei anzuwendenden Wahlsysteme – Verhältnis- und Mehrheitswahlsystem – bedingt. Bei der Wahl über den föderalen Wahlkreis gibt der Wähler seine Stimme nicht für einen Einzelkandidaten ab, sondern für die gesamte Liste. Die Anwen-

derung des Verfahrens der Besetzung des vakanten, über den föderalen Wahlkreis errungenen Mandats in einem Einerwahlkreis würde gerade zur Entstellung des Willens der Wähler, der in der Wahl nach dem Mehrheitssystem zum Ausdruck gebracht worden ist, und zum Verstoß gegen das gleiche Wahlrecht führen. Deswegen verletzt die beanstandete Vorschrift die Verfassung der Russischen Föderation, einschließlich das durch sie garantierte gleiche Wahlrecht, nicht.

Auf der Grundlage der obigen Ausführungen und in Befolgung von Art. 68, 71 Abs. 1 und 2, 72, 74, 75, 79, 86 und 87 des föderalen Verfassungsgesetzes "Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation" hat das Verfassungsgericht der Russischen Föderation beschlossen:

1. Die Bestimmung des das Verfahren der Wahl der Staatsduma festlegenden Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995, wonach ein Teil der Abgeordneten der Staatsduma in Einerwahlkreisen und ein Teil über den föderalen Wahlkreis proportional zur Anzahl der für die von den Wählervereinigungen und Wahlblöcken aufgestellten föderalen Kandidatenlisten abgegebenen Stimmen gewählt werden, wird für vereinbar mit der Verfassung der Russischen Föderation erklärt.

2. Die in Art. 5 Abs. 2 und Art. 11 Punkt 2 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995 enthaltene Bestimmung über die Bildung eines Wahlkreises auf dem Territorium eines Subjektes der Russischen Föderation mit einer unter dem Repräsentanzquotienten liegenden Anzahl von Wählern wird als der Verfassung der Russischen Föderation nicht widersprechend erklärt.

3. Das Verfahren betreffend die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 14 Abs. 6 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995, wonach die außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation lebenden oder sich in einem längeren Auslandseinsatz befindenden Bürger der Russischen Föderation in das Wählerverzeichnis für einen außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation gebildeten Wahlbezirk eingetragen werden, wenn sie im Besitz eines Reisepasses für Bürger der Russischen Föderation sind, wird eingestellt.

4. Die Bestimmung des Art. 36 Abs. 3 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995 über das Recht einer Wählervereinigung bzw. eines Wahlblocks, Personen als Kandidaten für ein Abgeordnetenmandat aufzustellen, die nicht Mitglieder der ihnen angehörenden gesellschaftlichen Vereinigungen sind, wird für vereinbar mit der Verfassung der Russischen Föderation erklärt.

5. Die Bestimmung des Art. 37 Abs. 5 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995, wonach in die föderale Liste Kandidaten für einen Abgeordnetensitz in der Staatsduma aufgenommen werden dürfen, die von derselben Wählervereinigung bzw. demselben Wahlblock in den Einerwahlkreisen aufgestellt worden sind, wird als der Verfassung der Russischen Föderation nicht widersprechend erklärt.

6. Die Bestimmung des Art. 39 Abs. 2 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995, wonach die Wählervereinigungen und die Wahlblöcke, die die föderale Kan-

didatenliste aufgestellt haben, verpflichtet sind, zu ihrer Unterstützung mindestens 200.000 Unterschriften von Wählern zu sammeln, wobei auf ein Subjekt der Russischen Föderation nicht mehr als 7 % der geforderten Anzahl der Unterschriften entfallen dürfen, wird für vereinbar mit der Verfassung der Russischen Föderation erklärt.

7. Die Bestimmung des Art. 39 Abs.3 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995, wonach die zur Unterstützung des von einer Wählervereinigung bzw. einem Wahlblock in einem Einerwahlkreis aufgestellten und von der Kreiswahlkommission registrierten Kandidaten gesammelten Unterschriften von der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation auf die Zahl der zur Unterstützung der von dieser Vereinigung bzw. diesem Wahlblock aufgestellten föderalen Kandidatenliste gesammelten Unterschriften angerechnet werden, werden für unvereinbar mit der Verfassung der Russischen Föderation, namentlich ihren Art. 19 Abs.1 und 2 sowie Art. 32 Abs.2 erklärt.

8. Die Bestimmung des Art. 62 Abs.2 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995, wonach die Wählervereinigungen und Wahlblöcke, deren Kandidatenlisten weniger als 5 % der Stimmen der Wähler, die an der Stimmabgabe teilgenommen haben, erhalten haben, von der Verteilung der Abgeordnetenmandate über den föderalen Wahlkreis ausgeschlossen werden, wird für vereinbar mit der Verfassung der Russischen Föderation erklärt, soweit die Anwendung der Fünfprozentssperre die Teilnahme an der Verteilung der Abgeordnetenmandate für mindestens zwei Wählervereinigungen ermöglicht, die dabei insgesamt mehr als 50 % der Stimmen der Wähler erhalten haben, die an der Stimmabgabe teilgenommen haben.

Die Bundesversammlung hat das Bundesgesetz "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" nach Maßgabe der Verfassung der Russischen Föderation und unter Berücksichtigung der Feststellungen, die im ersten Absatz dieses Punktes und in Punkt 8 der Begründung dieses Beschlusses enthalten sind, zu ergänzen und die angemessene Realisierung des Prinzips der Proportionalität bei der Feststellung der Wahlergebnisse im föderalen Wahlkreis zu gewährleisten.

9. Die in Art. 67 des Bundesgesetzes "Über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Bundesversammlung der Russischen Föderation" vom 21. Juni 1995 enthaltene Bestimmung über die Besetzung des vakanten Mandats eines über den föderalen Wahlkreis gewählten Abgeordneten wird für vereinbar mit der Verfassung der Russischen Föderation erklärt.

10. Gemäß Art. 79 Abs.1 und 2 des föderalen Verfassungsgesetzes "Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation" ist der vorliegende Beschluß rechtskräftig und nicht anfechtbar; er tritt unverzüglich nach seiner Verkündung in Kraft und entfaltet unmittelbare Wirkung.

11. Gemäß Art. 78 des föderalen Verfassungsgesetzes "Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation" ist der vorliegende Beschluß unverzüglich in der "Sammlung der Gesetzgebung der Russischen Föderation" und in der "Rossijskaja Gaseta" zu veröffentlichen. Der Beschluß soll auch im "Amtsblatt des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation" veröffentlicht werden.

Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation Nr.26-P