

osteuropa

Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
57. JAHRGANG · HEFT 3 September 2011

Bernd Wieser

Die Rechtsstellung der politischen Parteien in Russland*

I. Aus der Verfassungsgeschichte

Das heutige Thema ist ein sehr traditionsbelastetes. Betrachtet man die Rechtsstellung der politischen Parteien in Russland in historischer Perspektive, so tritt unweigerlich eine der weltweit wohl bekanntesten Verfassungsbestimmungen überhaupt wieder in Erinnerung. Die am 7. Oktober 1977 – dem 60. Jahrestag der kommunistischen Oktoberrevolution – angenommene Verfassung der Sowjetunion enthielt in Art. 6 den berühmt-berüchtigten sog. Parteienartikel.¹ Wortlaut mit dieser Vorschrift war auch Art. 6 der Verfassung der Russländischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik vom 12. April 1978. Ich darf an dieser Stelle eine kurze Lesung aus dem Evangelium des realen Sozialismus veranstalten:

„Die führende und lenkende Kraft der sowjetischen Gesellschaft, der Kern ihres politischen Systems, der staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen ist die Kommunistische Partei der Sowjetunion. Die KPdSU ist für das Volk da und dient dem Volk.“

Soweit der Abs. 1 des Art. 6. Es geht aber noch weiter im Zitatenschatz der Skurrilitäten. Es gab auch noch einen Abs. 2, der gleichfalls nicht verschwiegen sei: „Mit der marxistisch-leninistischen Lehre ausgerüstet legt die Kommunistische Partei die allgemeine Perspektive der Entwicklung der Gesellschaft sowie die Linie der Innen- und Außenpolitik der UdSSR fest, leitet die große schöpferische Tätigkeit des Sowjetvolkes und verleiht seinem Kampf für den Sieg des Kommunismus planmäßigen, wissenschaftlich begründeten Charakter.“

* Schriftliche Fassung der am 22. Juni 2011 an der Karl-Franzens-Universität Graz gehaltenen Antrittsvorlesung; der Vortragsstil wurde beibehalten.

¹ Aus der umfangreichen Literatur siehe statt aller *B. Meissner*, Art. 6, in: *M. Fincke (Red)*, Handbuch der Sowjetverfassung, Bd. 1, Berlin 1983, S. 159 ff.

Auch Verfassungstexte können irren, und das betrifft schließlich auch den seinerzeitigen dritten und letzten Absatz des Art. 6, der nie einen normativen Anspruch in dem uns geläufigen Sinn erhoben hat: „Alle Parteiorganisationen handeln im Rahmen der Verfassung der UdSSR.“

Mit dem soeben zitierten Text habe ich, wie unschwer erkenntlich, eine juristische Leiche exhumiert. Das Todesdatum der fraglichen Verfassungsbestimmung(en), der (deinen) insgesamt nur eine Lebensdauer von 13 Jahren beschieden war, hat mittlerweile den 20. Jahrestag auch schon überschritten. Im Zuge der vom damaligen Generalsekretär der KPdSU *Michail Gorbačev* eingeleiteten politischen *perestrojka* – wer kennt heute noch den Begriff (er bedeutet „Umbau“, „Umgestaltung“)? – wurde auch dem Art. 6 der Gar aus gemacht. Im gleichen Jahr wie die Schleifung des im Volk verhassten Denkmals für den Geheimdienstchef *Feliks Dzeržinskij* am Platz vor dem KGB-Gebäude (heute ist das Denkmal in einem Skulpturenpark in Moskau zu bewundern) fiel(en) auch die mittlerweile ebenso verfemte(n) Verfassungsbestimmung(en). Mit Änderung der Sowjetverfassung vom 14. März 1990² erhielt Art. 6 eine neue Fassung. Danach wirkten „die Kommunistische Partei der Sowjetunion und die anderen politischen Parteien“ an der Ausarbeitung der Politik des Staates und der Leitung der staatlichen und gesellschaftlichen Angelegenheiten mit. Art. 6 der Verfassung der russischen Teilrepublik wurde erst etwas später, am 16. Juni 1990³, novelliert, dafür gleich radikaler. Bei sonst identischem Text wurden die soeben erwähnten Aufgaben unterschiedslos „(den) politischen Parteien“ zugewiesen; die KPdSU wurde nicht mehr erwähnt, alle politischen Parteien waren rechtlich gleichgestellt.⁴ Damit war verfassungsrechtlich das Machtmonopol der KPdSU aufgehoben und dem Parteienpluralismus die Tür geöffnet.⁵ Bei der skizzierten Rechtslage verblieb es dann bis zum Untergang der Sowjetunion im Dezember 1991 bzw. zum Inkrafttreten der Verfassung der Russländischen Föderation am 25. Dezember 1993.

II. Die Verfassung 1993 und die politischen Parteien

Die heutige Verfassung Russlands bietet nichts ähnlich Spektakuläres wie ihre kommunistischen Vorgänger. Sie enthält keinen ausdrücklich formulierten Parteienartikel, von einem systematisch ausgebauten Parteienverfassungsrecht kann nicht die Rede sein. Insbesondere fehlen Bestimmungen zu den Aufgaben der Parteien in Staat und Gesellschaft, zur innerparteilichen Demokratie und auch zur Parteienfinanzierung.⁶ Der Begriff „Partei“ wird überhaupt lediglich an einer einzigen Stelle verwendet und auch das nur als Kompositum. Art. 13 Abs. 3 der Verfassung der Russländischen Föderation (fortan: VfRF) statuiert die Anerkennung des Mehrparteiensystems (*mnogopartijnost'*). Im Übrigen versteckt die Verfassung an mehreren Stellen, insbesondere den Art. 13 und 30, die politischen Parteien unter dem Sammelbegriff der „Vereinigungen“ (*ob-edinenija*) bzw. der „gesellschaftlichen Vereinigungen“ (*obščestvennye ob-edinenija*).

Im frühen Schriftum zur russischen Verfassung wurde die lückenhafte Ausformung des parteienstaatlichen Elements des Demokratieprinzips wohl zutreffend damit erklärt, dass die Verfassung nicht eine – von den Parteien geprägte – parlamentarische Demokra-

² Vedomosti S-ezda Narodnych Deputatov SSSR i Verchovnogo Soveta SSSR 1990, Nr. 12, Pos. 189.

³ Vedomosti S-ezda Narodnych Deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR 1990, Nr. 3, Pos. 25.

⁴ S.A. Avak'jan, Konstitucionnoe pravo Rossii, Bd. 1, 4. Aufl., Moskau 2010, S. 269.

⁵ Th. Schweisfurth, Die Verfassung Rußlands vom 12. Dezember 1993. Entstehungsgeschichte und Grundzüge, EuGRZ 1994, S. 473 (474).

⁶ Vgl. demgegenüber etwa Art. 21 des deutschen Grundgesetzes.

tie, sondern eine Präsidialdemokratie institutionalisiert hat.⁷ Mittlerweile hat sich zwar nicht der Text der Verfassung geändert, dennoch kann man nach heutigem Stand von einem durchaus ausgebauten Parteien(verfassungs)recht in Russland sprechen. Dafür lassen sich zwei Umstände anführen. Zum einen hat das russische Verfassungsgericht aus mehreren Verfassungsbestimmungen grundlegende Aussagen über die Stellung der politischen Parteien im Verfassungssystem abgeleitet. Zum anderen hat der einfache Gesetzgeber im Jahre 2001 ein umfangreiches Gesetz „Über die politischen Parteien“ (fortan: PartG) erlassen⁸, das in jüngerer Zeit in immer kürzeren Intervallen mehrere Novellierungen erfahren hat.⁹ Die politischen Parteien sind also im heutigen Russland kein rechtlich unbekanntes Wesen mehr; ihre wesentlichsten rechtlichen Determinanten sollen Gegenstand der folgenden Ausführungen sein.

III. Vereinigungsfreiheit und politische Parteien

Nach dem schon kurz angesprochenen Art. 30 VfRF hat jeder, d.h. jeder Mensch und nicht nur jeder Staatsbürger,¹⁰ das Recht auf Vereinigung (*pravo na ob-edinenie*). Das russische Verfassungsgericht hat – im Übrigen im Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art 11 EMRK¹¹ – politische Parteien dieser Bestimmung subsumiert. In seiner Leitentscheidung aus 2004 hat das Gericht dies dahin formuliert, dass Art 30 VfRF zwar nicht unmittelbar das Recht der Bürger auf Vereinigung in politischen Parteien verankere. Aus dem Sinn dieser Bestimmung i.V.m. den Art. 1, 13, 15 Abs. 4, 17 und 32 VfRF¹² erweist sich indes das genannte Recht – welches das Recht der Gründung einer politischen Partei sowie das Recht der Teilnahme an ihrer Betätigung beinhaltet – als untrennbarer Bestandteil des Rechtes jedes einzelnen auf Vereinigung und wird gleichermaßen die Betätigungs freiheit der politischen Parteien als gesellschaftlicher Vereinigungen garantiert. Die Möglichkeit der Bürger, sich frei in einer politischen Partei zu vereinigen, eine Partei als juristische Person zu bilden, um damit kollektiv im Bereich der Realisierung und des Schutzes seiner politischen Interessen zu handeln, ist einer der unabdingbaren und wichtigsten Bestandteile des Rechtes auf Vereinigung, ohne welchen das genannte Recht seinen Sinn verlieren würde. Daher schützt die VfRF nicht nur die Betätigungs freiheit politischer Parteien, sondern auch die Freiheit ihrer Gründung.¹³

Die Gründungs- und Betätigungs freiheit politischer Parteien wird nach Ansicht des Verfassungsgerichts durch eine Reihe weiterer Verfassungsbestimmungen gesichert. Das Gericht zählt hierzu die in Art. 13 Abs. 1 VfRF statuierte Anerkennung der ideologischen Vielfalt in der Russländischen Föderation, das in Art. 13 Abs. 2 VfRF ausgespro-

⁷ Th. Schweisfurth, EuGRZ 1994, S. 482.

⁸ Bundesgesetz vom 11.7.2001 Nr. 95-FZ „Über die politischen Parteien“, Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (fortan: SZRF) 2001, Nr. 29, Pos. 2950.

⁹ Siehe dazu auch die Kommentierung durch S.N. Baburin / A.Ju. Malumov / A.A. Spiridonov, Kommentarij k Federal'nomu zakonu „O političeskikh partijach“, Moskau 2008.

¹⁰ Z.B. S.M. Kazancev/T.Ju. Pavlienko, in: V.D. Zor'kin/L.V. Lazarev (Red), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii, Moskau 2009, S. 288.

¹¹ Vgl. z.B. Urteil EGMR 5.10.2004, Nr. 65659/01, Presidential Party of Mordovia v. Russia; weitere Nachweise bei Ch. Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl., München/Basel/Wien 2009, S. 308.

¹² Inwiefern die genannten Verfassungsbestimmungen zur Stützung der Rechtsauffassung des Gerichts beitragen können, wird freilich – nicht untypisch für den Begründungsstil des russischen Verfassungsgerichts – mit keinem Wort erläutert.

¹³ Urteil 15.12.2004 Nr. 18-P, SZRF 2004, Nr. 51, Pos. 5260; ferner Urteil 1.2.2005 Nr. 1-P, SZRF 2005, Nr. 6, Pos. 491.

chene Verbot der Festlegung einer Ideologie als staatliche oder verbindliche, die in Art. 13 Abs. 3 VfRF verankerte Anerkennung der politischen Vielfalt und des Mehrparteiensystems in der Russländischen Föderation sowie die in Art. 13 Abs. 4 VfRF postulierte Gleichheit aller gesellschaftlichen Vereinigungen, darunter der politischen Parteien, vor dem Gesetz. Als zusätzliche Garantien sieht das Verfassungsgericht den weltlichen Charakter des Staates (Art. 14 Abs. 1 VfRF) sowie die Gleichheit der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers unabhängig von seiner Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Vereinigungen, darunter politischen Parteien (Art. 19 Abs. 2 VfRF).¹⁴ Als weiteres abstützendes Element wird schließlich die sog. negative Vereinigungsfreiheit, d.h. das in Art. 30 Abs. 2 VfRF postulierte Verbot des Zwanges zum Eintritt in irgendeine Vereinigung (darunter in eine politische Partei) oder zum Verbleib in ihr, genannt.¹⁵

IV. Beschränkungen der Parteiengründungsfreiheit

1. Allgemeines

Die Parteiengründungsfreiheit¹⁶ kann freilich keine unbegrenzte sein. Die russische Verfassung verbietet expressis verbis die Bildung und die Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen (worunter wiederum auch die politischen Parteien fallen), deren Ziele oder Handlungen auf eine gewaltsame Änderung der Grundlagen der Verfassungsordnung und auf die Verletzung der Integrität der Russländischen Föderation, auf die Untergrubung der Sicherheit des Staates, auf die Bildung von bewaffneten Formationen oder das Entfachen sozialer, rassistischer, nationaler und religiöser Zwietracht gerichtet sind (Art. 13 Abs. 5 VfRF).¹⁷

Eine nähere Ausgestaltung des Parteiverbotsverfahrens fehlt in der Verfassung allerdings, insbesondere wird nicht eine dahingehende Kompetenz des Verfassungsgerichts statuiert.¹⁸ Nach dem PartG führt ein Verstoß der Satzung gegen die VfRF zur Versagung der staatlichen Registrierung; diese kann bei Gericht bekämpft werden (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 5 leg. cit). Im Falle eines Verfassungsverstoßes kann das Oberste Gericht der Russländischen Föderation die Tätigkeit einer politischen Partei suspendieren bzw. in weiterer Folge auflösen (näher Art. 39 ff. PartG).

Vor allem aber wird die von Art. 30 VfRF inkludierte Parteiengründungsfreiheit durch den in Art. 55 Abs. 3 VfRF verankerten sog. generellen Gesetzesvorbehalt eingeschränkt. Danach können die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers – wie eben hier die spezifisch verstandene Vereinigungsfreiheit – durch Bundesgesetz nur in dem Maße eingeschränkt werden, wie dies zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und gesetzlichen Interessen anderer sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und Staatssicherheit notwendig ist.

¹⁴ Urteil 15.12.2004 Nr. 18-P, SZRF 2004, Nr. 51, Pos. 5260.

¹⁵ Urteil 1.2.2005 Nr. 1-P, SZRF 2005, Nr. 6, Pos. 491.

¹⁶ Hier und im Folgenden wird darunter die Parteiengründungs- wie auch die Parteienbetätigungsfreiheit verstanden.

¹⁷ Urteil 15.12.2004 Nr. 18-P, SZRF 2004, Nr. 51, Pos. 5260; ferner Urteil 1.2.2005 Nr. 1-P, SZRF 2005, Nr. 6, Pos. 491.

¹⁸ Zutreffend kritisch *A. Nußberger*, in: dies (Hrsg.), *Einführung in das russische Recht*, München 2010, S. 28.

Der Gesetzgeber ist derart – so das russische Verfassungsgericht – berechtigt, den rechtlichen Status der politischen Parteien zu regeln, darunter die Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Gründung, die Prinzipien ihrer Tätigkeit sowie die Rechte und Pflichten; er darf die notwendigen Beschränkungen betreffend die Verwirklichung des Rechtes auf Vereinigung in politischen Parteien sowie die Grundlagen und das Verfahren der staatlichen Registrierung einer politischen Partei als juristische Person statuieren. Die einschlägigen gesetzlichen Maßnahmen dürfen hierbei nicht das Wesen des Rechtes auf Vereinigung in politischen Parteien entstellen, und die gesetzlich eingeführten Beschränkungen dürfen nicht unbegründete Hindernisse für die Realisierung des verfassungsmäßigen Rechtes jedes Einzelnen auf Vereinigung und Freiheit der Gründung und Betätigung politischer Parteien als gesellschaftlicher Organisationen aufstellen, d.h. solche Beschränkungen müssen notwendig und den verfassungsmäßig anerkannten Zielen angemessen sein.¹⁹

Damit hat das Gericht für die Zulässigkeit von Einschränkungen der Parteiengründungsfreiheit sowohl eine Art Wesensgehaltssperre als auch – was noch weit entscheidender ist – das Verhältnismäßigkeitsprinzip statuiert. Insofern hat das russische Verfassungsgericht (verbal) grosso modo den europäischen Standardmaßstab für Grundrechteinschränkungen angelegt. Entscheidend ist freilich, ob dieser Prüfungsmaßstab auch in der praktischen Anwendung konkret durchgehalten wird. Diesbezüglich macht sich – dies sei gleich vorweggenommen – nach Lektüre der einschlägigen Entscheidungen zur Parteiengründungsfreiheit Enttäuschung breit. Das Gericht hat in keinem einzigen der im Folgenden darzustellenden Urteile eine wirklich saubere und ordnungsgemäße Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt. Die Begründungen bleiben oberflächlich und pauschalierend; dem Gesetzgeber wird ein äußerst weiter Spielraum für Einschränkungen der Parteiengründungsfreiheit eingeräumt.

Die ziemlich lasche Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts kontrastiert zudem in auffälliger Weise – auch dies sei bereits an dieser Stelle festgestellt – mit der weit höheren Kontrolldichte des EGMR in Bezug auf allfällige Verletzungen des Art. 11 EMRK. Die einschlägige Judikatur des EGMR zu Verboten bzw. zur Nichtregistrierung politischer Parteien²⁰ kann überblicksartig dahin zusammengefasst werden, dass in einer derartigen staatlichen Maßnahme ein besonders gravierender Eingriff in die durch Art. 11 EMRK gewährleistete Vereinigungsfreiheit erblickt wird.²¹ Sie ist gemäß Art. 11 Abs. 2 EMRK nur dann zulässig, wenn sie durch Gesetz vorgesehen ist, einem der dort genannten Eingriffsziele dient und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. In den Worten des EGMR muss ein „dringendes gesellschaftliches Bedürfnis“ (*pressing social need*) vorliegen und muss die Maßnahme „verhältnismäßig zum verfolgten legitimen Ziel“ (*proportionate to the legitimate aim pursued*) sein.²² Die Intensität des geforderten Prüfmaßstabes kleidete der Gerichtshof in folgende, eindrückliche Formel:

„Angesichts der wichtigen Rolle von politischen Parteien für das ordentliche Funktionieren von Demokratie [...] sind die in Art. 11 festgelegten Ausnahmen, sofern politische Parteien betroffen sind,

¹⁹ Urteil 15.12.2004 Nr. 18-P, SZRF 2004, Nr. 51, Pos. 5260; das Gericht hat hierbei – neben Art. 55 Abs. 3 – auch auf Art. 17 Abs. 1 VfRF (Anerkennung und Garantie der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers entsprechend den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und in Übereinstimmung mit der VfRF) rekurriert; ferner Urteil 1.2.2005 Nr. 1-P, SZRF 2005, Nr. 6, Pos. 491; Urteil 16.7.2007 Nr. 11-P, SZRF 2007, Nr. 30, Pos. 3988.

²⁰ Dazu bündig *Ch. Grabenwarter*, EMRK, S. 313f.

²¹ So auch *Ch. Grabenwarter*, EMRK, S. 310.

²² EGMR Urteil 8.12.1999, Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP), RJD 1999-VIII, Z 43.

streng auszulegen; nur überzeugende und zwingende Gründe können Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit solcher Parteien rechtfertigen. Bei der Entscheidung, ob eine Notwendigkeit in der Bedeutung von Art. 11 Abs. 2 besteht, haben die Vertragsstaaten nur einen begrenzten Beurteilungsspielraum, welcher Hand in Hand geht mit einer rigorosen Europäischen Überwachung, die sowohl das Gesetz umfasst als auch die dieses anwendenden Entscheidungen, einschließlich jener, die von unabhängigen Gerichten gefällt werden [...].²³

Dass im Lichte dieses Prüfmaßstabes auch nur eines der nunmehr darzustellenden Urteile des russischen Verfassungsgerichts vor dem strengen Auge des EGMR bestehen könnte, muss füglich bezweifelt werden. Mehr noch: Durch ein jüngst ergangenes Urteil des EGMR²⁴ – welcher formal freilich nicht gegen diese Entscheidungen angerufen wurde – sind in der Sache die Urteile des russischen Verfassungsgerichts zum Parteienrecht in allen wesentlichen Punkten verworfen worden.

2. Verbot der Gründung politischer Parteien nach den Merkmalen der nationalen oder religiösen Zugehörigkeit

In der Leitentscheidung aus 2004²⁵ stand die Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 PartG auf dem Prüfstand, wonach die Bildung politischer Parteien nach den Merkmalen unter anderem der nationalen oder der religiösen Zugehörigkeit unzulässig ist. Diese Merkmale liegen nach der weiten Legaldefinition des Art. 9 Abs. 3 PartG schon dann vor, wenn in der Satzung und dem Programm der politischen Partei die Verteidigung nationaler oder religiöser Interessen genannt wird, und ebenso, wenn sich diese Ziele im Namen der politischen Partei widerspiegeln. Einer der dem verfassungsgerichtlichen Verfahren zugrundeliegenden Ausgangsfälle war übrigens die Zurückweisung der Registrierung der „Russländischen Christdemokratischen Partei“, ein anderer die Zurückweisung der Registrierung der „Russischen Gesamtnationalen Union“.

Hat das Verfassungsgericht zunächst den Prüfmaßstab für Einschränkungen der Parteigründungsfreiheit – siehe vorhin – in schöne allgemeine Formeln gekleidet, so setzt wenige Absätze später bei der konkreten Anwendung dieses Prüfschemas bei den Richtern schlagartig ein Prozess des kollektiven Vergessens ein. Es ist keine Rede mehr vom materiellen Gesetzesvorbehalt des Art. 55 Abs. 3 VfRF; alles, was kurz zuvor zum Verhältnismäßigkeitsprinzip ausgeführt wurde, ist wie von Zauberhand verschwunden. Das Gericht macht sich weder die Mühe, die doch sehr gravierende Einschränkung der Parteigründungsfreiheit einem der Rechtfertigungsgründe des Art. 55 Abs. 3 VfRF zuzuordnen, noch stellt es irgendeine Überlegung zur Angemessenheit der Maßnahme an. Vielmehr lässt das Verfassungsgericht nach weitwändigen Ausführungen zum Unterschied von politischen Parteien und religiösen Vereinigungen – schon das eine Themataverfehlung – unvermittelt und brutal die Maske fallen:

Die verfassungsmäßigen Prinzipien der pluralistischen Demokratie, der Parteienvielfalt und des weltlichen Staates dürften – so das Gericht – in Bezug auf die Parteigründungsfreiheit nicht ohne Berücksichtigung der Besonderheiten der historischen Entwicklung Russlands und außerhalb des Kontextes der nationalen und konfessionellen Zusammensetzung der russländischen Gesellschaft sowie der Besonderheiten des

²³ EGMR Urteil 8.12.1999, Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP), RJD 1999-VIII, Z 44. Vgl. auch jüngst EGMR Urteil 12.4.2011, Nr. 12976/07, Republican Party of Russia v. Russia, Z 76 und 102.

²⁴ EGMR 12.4.2011, Nr. 12976/07, Republican Party of Russia v. Russia; auszugsweise wiedergegeben in OER 2011, S. 224.

²⁵ Urteil 15.12.2004 Nr. 18-P, SZRF 2004, Nr. 51, Pos. 5260.

Zusammenwirkens von Staat, politischer Macht, ethnischen Gruppen und religiösen Konfessionen verstanden werden.

Da ist es, das immer wieder beschworene Killerargument vom russischen Sonderweg, wonach unter anderem Demokratie mit Russland wesensmäßig unvereinbar sein soll und welches in Wirklichkeit nur allzu häufig dem Protagonisten einer solchen Weltsicht eine nüchterne und wirklichkeitsgetreue Analyse ersparen soll. So auch hier. Es dauert nur einige Absätze, bis das Verfassungsgericht wieder die Keule aus dem Sack holt und „nachdoppelt“:

Das Gericht stellt die These in den Raum, dass in der gegenwärtigen Etappe der Entwicklung die russländische Gesellschaft, darunter auch die politischen Parteien, noch keine verfestigte (*pročnyj*) Erfahrung einer demokratischen Existenz erlangt habe. Daraus wird gefolgt, dass unter diesen Umständen Parteien, die nach nationalem oder religiösem Merkmal gebildet würden, sich unausweichlich (*neizbežno*) hauptsächlich auf die Verteidigung der Rechte der entsprechenden nationalen oder religiösen Gruppen orientieren würden. Die Konkurrenz von Parteien, die nach nationalem oder religiösem Merkmal gebildet werden, welche sich besonders scharf im Vorwahlkampf um die Stimmen der Wähler zeige, sei „geeignet“ (*sposobna*), anstelle einer Konsolidierung der Gesellschaft zur Spaltung des multinationalen Volkes Russlands, zur Gegenüberstellung ethnischer und religiöser Werte, zur Erhöhung der einen und zur Erniedrigung der anderen Werte und im Endeffekt dazu zu führen, dass die dominierende Bedeutung nicht gesamtnationalen Werten, sondern irgendeiner ethnischen Ideologie oder Religion beigemessen werde. Dies würde – so das Verfassungsgericht kurzerhand – den Art. 13 und 14 VfRF widersprechen.

Die Pauschalität und Apodiktik dieser – ohne jeglichen Faktennachweis aufgestellten – Behauptungen erschreckt. Auf eine Einzelanalyse von Satzung und Programm der betreffenden Partei bzw. der Handlungen ihrer maßgeblichen Protagonisten soll es offensichtlich gerade nicht ankommen. Freilich könnte man jetzt in eine subtile Einzelkritik einsteigen. Führt die Konkurrenz von Parteien, die nach nationalem oder religiösem Merkmal gebildet werden (wobei offensichtlich etwa schon das simple Bekenntnis einer Partei zu christlichen Werten ohne weitere Entwicklung einer dahingehenden Programmatik zur Erfüllung des Tatbestandes ausreicht), nun denklogisch und unausweichlich zu den perhorreszieren Konsequenzen oder ist sie – so der Wortlaut der Begründung – bloß „geeignet“, diese Folgen herbeizuführen? Wird in letzterem Fall nicht eigentlich eine simple allgemeine Konsequenz angesprochen, nämlich die Durchsetzung bzw. Prävalenz von Partikularinteressen im Zuge des Konkurrenzkampfes von politischen Parteien, welche sich – konsequent weitergedacht – letzten Endes gegen das Konzept einer Vielfalt politischer Parteien überhaupt richten würde? Wahrscheinlich ist es müßig, derartige semantische Haarspaltereien zu betreiben. Man kann – und dies möge nicht als Arroganz des westlichen Kritikers ausgelegt werden – nicht mit jemandem Degen fechten, der den Holzprügel schwingt.

In diesem Begründungsstil geht es – auf die Einzelargumente kann und soll hier nicht mehr eingegangen werden – in dem vorliegenden Urteil weiter. Das Gericht schafft es sogar den Spieß derart umzudrehen, dass das Verbot der Bildung politischer Parteien nach nationalem oder religiösem Merkmal dem „authentischen Sinn“ der Art. 13 und 14 VfRF entsprechen soll. Das soll wohl heißen, dass ein solches Verbot verfassungsrechtlich für zwingend erforderlich erachtet wird bzw. seine Aufhebung eine verfassungswidrige Rechtslage herbeiführen würde. Bizarreweise zaubert das russische Verfassungsge-

richt am Ende sogar Art. 55 Abs. 3 VfRF – welche Norm es zuvor beharrlich ignoriert hat – wieder aus dem Hut und bestätigt, dass die in Prüfung gezogene Bestimmung des PartG den dort gezogenen Grenzen für Grundrechtseinschränkungen nicht widerspricht.²⁶

Und noch ein letztes Aperçu: Aus prozesstechnischen Gründen konnte das Verfassungsgericht nur einen Teil des Art. 9 Abs. 3 PartG auf seine Verfassungskonformität untersuchen. Ungeprüft blieb jener Teil, wonach die Bildung politischer Parteien auch nach dem Merkmal der beruflichen oder der „rassischen“ (so der Originalwortlaut) Zugehörigkeit untersagt ist. Im Lichte des Dargelegten wird man wohl in der Prognose nicht fehlgehen, dass das Verfassungsgericht auch diese Einschränkung verfassungsrechtlich nicht beanstanden würde.

3. Verbot der Gründung regionaler politischer Parteien

Nicht einmal zwei Monate nach der referierten Leitentscheidung war das russische Verfassungsgericht wieder mit der Kontrolle der Verfassungskonformität von Bestimmungen des PartG konfrontiert.²⁷ Diesmal stand unter anderem Art. 3 Abs. 2 PartG (in der damaligen Fassung) auf dem Prüfstand, wonach eine politische Partei regionale Gliederungen in mindestens der Hälfte der Subjekte der Russländischen Föderation aufweisen musste, womit in anderen Worten ein Verbot der Bildung bloß regionaler politischer Parteien statuiert wurde.

Das Verfassungsgericht spult zunächst die in der Leitentscheidung aus 2004 entwickelten Judikaturformeln herunter. Dann setzt wieder der Prozess der gemeinschaftlichen Amnesie ein; Art. 55 Abs. 3 VfRF und Verhältnismäßigkeitsprinzip, kaum erwähnt, spielen in den Erwägungen zur Verfassungskonformität der geprüften Gesetzesbestimmungen keine Rolle mehr. Das Gericht leitet vielmehr zur in Art. 3 Abs. 1 PartG festgelegten Funktionsbeschreibung politischer Parteien über. Nach der genannten Vorschrift wird eine politische Partei zum Zweck der Beteiligung der Bürger der Russländischen Föderation am politischen Leben der Gesellschaft im Wege der Bildung und des Ausdrucks ihres politischen Willens, der Beteiligung an gesellschaftlichen und politischen Aktionen, an Wahlen und Abstimmungen sowie zum Zweck der Vertretung der Interessen der Bürger in den Organen der Staatsgewalt und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung gegründet.

Vollkommen unvermittelt setzt das Gericht dann in der Weise fort, dass „nach dem Geist des genannten Bundesgesetzes“ politische Parteien zur Sicherstellung der Beteiligung der Bürger am politischen Leben der gesamten Russländischen Föderation und nicht nur eines einzelnen ihrer Teile gebildet werden; sie sind berufen den politischen Willen des multinationalen russländischen Volkes als Ganzes zu bilden und in erster Linie allgemeinnationale Interessen auszudrücken; ihre Ziele und Tätigkeiten dürfen nicht ausschließlich mit den Interessen einzelner Regionen assoziiert werden.

Dazu ist zunächst anzumerken, dass mindestens nach meiner methodischen Position man Geister besser in ihren alten Schlössern belassen und mit ihnen nicht allzu vordergründig juristisch argumentieren soll. Sollte im konkreten Fall der „Geist“ aus dem zuvor

²⁶ Im Kommentar von *S.N. Baburin / A.Ju. Malumov / A.A. Spiridonov*, Kommentarij 60, wird die geiständliche Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts auf lediglich fünf Zeilen zusammengefasst erwähnt, Art. 9 Abs. 3 PartG wird als Ausfluss des Art. 13 Abs. 5 VfRF gedeutet. Dass dies nicht stimmen kann, zeigt schon ein simpler Wortlautvergleich.

²⁷ Urteil 1.2.2005 Nr. 1-P, SZRF 2005, Nr. 6, Pos. 491.

zitierten Art. 3 Abs. 1 PartG bezogen worden sein, so gibt jedenfalls der Text dieser Bestimmung für die vom Verfassungsgericht gezogenen Schlussfolgerungen überhaupt nichts her. Im Gegenteil, die Erwähnung der Vertretung der Interessen der Bürger in den Organen der örtlichen Selbstverwaltung weist sehr deutlich in die Gegenrichtung. Sollte der „Geist“ aus einer Gesamtbetrachtung des Gesetzes abgeleitet worden sein (wozu dann im Übrigen die vorangehende Erwähnung des Art. 3 Abs. 1), so hätte man sich statt einer durch nichts bewiesenen Pauschalbehauptung entsprechende Belegstellen erwarten dürfen.

Vor allem aber ist die vom Verfassungsgericht eingeschlagene Argumentationsführung so oder so a priori vollkommen ungeeignet, die Verfassungskonformität der geprüften Regelung darzutun. Das PartG und natürlich gleichfalls jede seiner Bestimmungen ist lediglich einfaches Gesetzesrecht und kein verfassungsrechtlicher Prüfmaßstab. Die Behauptung, die eine Bestimmung des PartG müsse die Bildung politischer Parteien auf gesamtstaatliche beschränken, weil dies angeblich (implizit) auch andere Bestimmungen des PartG täten, ist bestenfalls ein Zirkelschluss. Eine Messung an verfassungsrechtlichen Kriterien findet nicht statt, dieser Prüfung wird vielmehr – wenig elegant – ausgewichen.

Es verwundert nicht, dass auch in der weiteren Argumentationsführung – die hier nicht mehr im Einzelnen dargestellt sei²⁸ – das Verfassungsgericht sich nicht der Mühe der Auslegung von Verfassungsbestimmungen unterzieht, sondern lieber Zuflucht zu horrifizierenden Ängsten und ebensolchem Vokabular sucht, freilich ohne jeden Faktennachweis. So könnte nach höchstgerichtlicher Vermutung angesichts ernsthafter Herausforderungen von Seite separatistischer, nationalistischer und terroristischer (!) Kräfte die Bildung regionaler politischer Parteien zur Zerstörung der staatlichen Integrität und der Einheit des Systems der Staatsgewalt als Grundlagen des bundesstaatlichen Aufbaus Russlands führen.

Im Ergebnis soll die Beschränkung der Bildung politischer Parteien auf gesamtstaatliche unter anderem der Herausbildung einer „realen“ Parteienvielfalt sowie der rechtlichen Institutionalisierung der Parteien als wichtiger Faktor der Bildung einer Zivilgesellschaft dienen. Sie ist unerlässlich für die Gewährleistung der Einheit des Landes und „unter den gegenwärtigen konkreten historischen Bedingungen“ für die Herausentwicklung von Demokratie und Rechtsstaat in Russland.²⁹ Immerhin – so das Verfassungsge-

²⁸ Siehe auch die Urteilkritik bei B. Wieser, Das Parteinauflösungsurteil des russischen Verfassungsgerichts vom 16.7.2007, OER 2008, S. 1 (10 ff.).

²⁹ Ganz anders der EGMR im Urteil 12.4.2011, Nr. 12976/07, Republican Party of Russia v. Russia, Z 123, der sich für ein Existenzrecht selbst für diejenigen politischen Parteien ausspricht, die für die Abspaltung eines Teils des staatlichen Territoriums eintreten. In einer demokratischen, auf der Herrschaft des Rechts basierenden Gesellschaft müssten politischen Ideen, die die bestehende Ordnung ablehnen, ohne die Grundsätze der Demokratie in Frage zu stellen, und deren Realisierung mit friedlichen Mitteln angestrebt wird, angemessene Möglichkeiten des Ausdrucks, darunter auch durch Beteiligung am politischen Prozess, eingeräumt werden. Wie schockierend und inakzeptabel die Äußerungen eines Führers oder eines Mitglieds einer Vereinigung von den Behörden oder der Mehrheit der Bevölkerung empfunden werden und wie illegitim deren Forderungen sein mögen, rechtfertige dies nicht die Auflösung der Vereinigung. Ein fundamentaler Aspekt der Demokratie sei es, dass verschiedene politische Programme angeboten und diskutiert werden dürfen, selbst wenn sie die bestehende Staatsordnung in Frage stellten, unter der Voraussetzung, dass sie nicht die Demokratie als solche beschädigen.

richt abschließend – trägt die gegenständliche Beschränkung Übergangscharakter und muss mit dem Wegfall der sie bedingenden Umstände aufgehoben werden.³⁰

4. Anforderungen an die Mindestmitgliederzahl

In der soeben referierten Entscheidung³¹ hatte sich das Verfassungsgericht unter anderem mit einer weiteren Restriktion betreffend die Gründung politischer Parteien auseinanderzusetzen. Art. 3 Abs. 2 PartG (in der damals geltenden Fassung) stellte für die staatliche Registrierung einer politischen Partei auch erhebliche Anforderungen an die Mitgliederzahl; eine politische Partei musste eine Gesamtzahl von 10.000 Mitgliedern sowie regionale Gliederungen in mehr als der Hälfte der Subjekte der Russländischen Föderation mit jeweils 100 Mitgliedern aufweisen.

Das Verfassungsgericht betont zunächst den großen Freiraum des Gesetzgebers bei der Festlegung einer Mindestmitgliederzahl für politische Parteien. Wie wenig begrenzt dieser nach höchstgerichtlicher Ansicht ist, bringt das Gericht dann wie folgt auf den Punkt: Die einschlägigen zahlenmäßigen Kriterien können seiner Ansicht nach einen verfassungswidrigen Charakter (erst) in dem Fall annehmen, in dem sich als Resultat ihrer Anwendung die Unmöglichkeit einer „realen“ Ausübung des verfassungsmäßigen Rechtes der Bürger auf Vereinigung in politischen Parteien erweist, darunter wenn – in Verletzung des Verfassungsprinzips der Parteienvielfalt – auf ihrer Grundlage lediglich eine (!) politische Partei gegründet werden sollte. Ungeachtet sprachlicher Inkonsistenzen dieser Formel ist damit wohl alles gesagt. Das Gericht bricht an dieser Stelle seine Ausführungen auch abrupt ab. Zu offenkundig ist es wohl, dass auf Grundlage der geprüften Anforderungen an die Mitgliederzahl politischer Parteien nicht wieder eine Einpartei Herrschaft in Russland droht. Traurig, weil unglaublich ist nur, dass das in Art. 13 Abs. 3 VfRF festgeschriebene Prinzip der Parteienvielfalt sich lediglich in der Abwehr dieser Gefahr erschöpfen soll.³²

Zweieinhalb Jahre später musste das Verfassungsgericht – in der dritten „großen“ Entscheidung zu den politischen Parteien – wieder zu dieser Frage „ausrücken“.³³ Mittlerweile waren die Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 PartG verschärft worden. Das Gesetz verlangt nun für die Registrierung einer politischen Partei eine Gesamtzahl von 50.000

³⁰ Bemerkenswert – und zutreffend – die „umgekehrte“ Sichtweise des EGMR im Urteil 12.4.2011, Nr. 12976/07, *Republican Party of Russia v. Russia*, Z 127 f.: Auf den Kern zusammengefasst, akzeptiert der Gerichtshof, dass nach dem Zerfall der Sowjetunion und am Beginn der demokratischen Reformen in Russland im Jahre 1991 gewisse Maßnahmen zur Sicherung der staatlichen Stabilität und der noch fragilen demokratischen Institutionen erforderlich waren. Zu diesem Zeitpunkt hätte auch das Verbot der Gründung regionaler politischer Parteien gerechtfertigt werden können. Allerdings sei das Verbot nicht schon 1991, sondern erst 2001, also zehn Jahre nach Beginn des demokratischen Übergangs, beschlossen worden. Dem Gerichtshof ist nicht erkenntlich, welche erst damals aufgetretenen Umstände ein solches Verbot rechtfertigen könnten. Nicht überzeugend die Urteilskritik von *Y. Safoklov*, OER 2011, S. 231 f., wonach ein Verbot von Regionalparteien Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts zur endgültigen Sezession zahlreicher russischer Teilrepubliken hätte führen können und daher unterbleiben musste (während – auch wenn es der Autor nicht so formuliert – man sich ein solches Verbot jetzt „leisten“ könne).

³¹ Urteil 1.2.2005 Nr. 1-P, SZRF 2005, Nr. 6, Pos. 491.

³² Vgl. auch EGMR Urteil 12.4.2011, Nr. 12976/07, *Republican Party of Russia v. Russia*, Z 119: Anforderungen an die Mindestmitgliederzahl sind nach Ansicht des EGMR nur dann gerechtfertigt, wenn sie die ungehinderte Gründung und Betätigung einer Vielzahl von politischen Parteien erlaubten, welche die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen repräsentierten.

³³ Urteil 16.7.2007 Nr. 11-P, SZRF 2007, Nr. 30, Pos. 3988.

Mitgliedern sowie regionale Gliederungen in mehr als der Hälfte der Subjekte der Russländischen Föderation mit jeweils 500 Mitgliedern.

Es wird vor dem Hintergrund des bislang Ausgeföhrten nicht verwundern, dass das Verfassungsgericht auch dieser Regelung Verfassungskonformität attestiert hat. Zwar ist die Entscheidung umfangreicher begründet als das vorangehende Urteil, doch findet sich wieder keine ordnungsgemäße Prüfung des Gesetzes an den einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäben und Garantien, insbesondere bleibt die Erwähnung des Verhältnismäßigkeitsprinzips erneut eine hohle Phrase. Auf den Kern zusammengefasst,³⁴ stützt sich das Verfassungsgericht auf zwei, letztlich ineinanderfließende Argumentationstopoi. Zum einen sieht es eine Wechselbezüglichkeit von Mitgliederzahl politischer Parteien mit dem Wahlrecht zur Staatsduma. Im 2005 erfolgten Übergang vom vormaligen Mehrheits-Verhältnis-Wahlsystem zum Verhältniswahlsystem wird ein rechtfertigendes Element für die Erhöhung der Mindestmitgliederzahl gesehen. Freilich sind die Wahlvorschriften bloß einfaches Gesetzesrecht, kein verfassungsrechtlicher Prüfmaßstab. Zum anderen rekurriert das Gericht auf die „Besonderheiten der soziopolitischen Entwicklung der Russländischen Föderation“ und will damit offenkundig Verständnis für seine Position erheischen; worin diese Besonderheiten konkret bestehen, wird mit keinem Wort dargestan.³⁵

Abschließend erwähnt sei an dieser Stelle, dass der Gesetzgeber nunmehr eine stufenweise Absenkung der Mindestmitgliederzahl politischer Parteien vorgesehen hat. Nach Art. 3 Abs. 2 PartG i.d.g.F. muss eine politische Partei ab 1. Januar 2012 eine Gesamtzahl von 40.000 Mitgliedern sowie regionale Gliederungen in mehr als der Hälfte der Subjekte der Russländischen Föderation mit jeweils 400 Mitgliedern aufweisen. Angesichts der nach wie vor sehr hohen Zahlen kann darin freilich nur eine kosmetische Korrektur erblickt werden.³⁶

5. Weitere Beschränkungen

Mit den dargestellten Restriktionen sind die rechtlichen Beschränkungen der Bildung und Betätigung politischer Parteien in Russland indes noch nicht erschöpft. Das PartG hält noch einige einschlägige Bestimmungen bereit und das Verfassungsgericht hätte insofern noch ein weites Betätigungsgebiet. Wenngleich von offiziellen Wettbüros höchstwahrscheinlich keine Wetten darauf angenommen werden (nachgeprüft habe ich das freilich noch nicht), so hätte man im Lichte der bisherigen Judikatur mit einer Wette darauf, dass das Verfassungsgericht allen sonstigen Beschränkungen der Parteigründungsfreiheit ebenfalls Verfassungskonformität bestätigen würde, eine hohe Gewinnwahrscheinlichkeit.

³⁴ Umfangreiche Urteilskritik bei B. Wieser, OER 2008, S. 12 ff.

³⁵ Der EGMR hat im Urteil 12.4.2011, Nr. 12976/07, *Republican Party of Russia v. Russia*, Z 114, die 50.000-Mitgliederhürde mit klaren Worten verworfen: Der Gerichtshof sieht sich außer Stande dem Argument zuzustimmen, dass nur jene Vereinigungen, welche die Interessen von beträchtlichen Teilen der Gesellschaft repräsentierten, für den Status einer politischen Partei in Frage kämen. Er hält dafür, dass kleine Minderheitengruppen ebenso die Möglichkeit haben müssten, politische Parteien zu gründen und an Wahlen mit dem Ziel der Erreichung einer parlamentarischen Vertretung teilzunehmen. Obwohl individuelle Interessen gegebenenfalls jenen einer Gruppe untergeordnet werden müssten, meine Demokratie nicht einfach, dass die Ansichten der Mehrheit immer die Oberhand gewinnen müssten; es müsse ein Ausgleich erzielt werden, der die faire und angemessene Behandlung von Minderheiten gewährleiste und jeden Missbrauch einer dominanten Stellung vermeide. Die Auswahl des Wählers dürfe nicht unangemessen beschränkt werden und unterschiedlichen politischen Parteien müsse eine angemessene Möglichkeit gewährleistet werden ihre Kandidaten bei Wahlen vorzustellen.

³⁶ So auch A. Nußberger, in: dies (Hrsg.), Einführung, S. 29 Fn. 41.

lichkeit. Chancen auf einen hohen Gewinn hätte man aber sicher nicht, müsste sich die Wettquote doch wohl in ähnlich niedriger Höhe bewegen wie die Wettquote dafür, dass Österreich nicht nächster Fußballweltmeister werden wird. Doch Wissenschaftler sollen nicht wetten, sondern seriöse Untersuchungen anstellen. Bei den angesprochenen Restriktionen geht es also auszugsweise um folgende Regelungen:

Nach Art. 23 Abs. 2 PartG dürfen nur russische Staatsbürger Mitglieder einer politischen Partei sein; Ausländern und Staatenlosen ist dieses Recht verwehrt. Da das Recht auf Vereinigung (in politischen Parteien) gemäß Art. 30 VfRF ein Jedermannsrecht ist,³⁷ müsste eine derartige Beschränkung einem der Eingriffsziele des Art. 55 Abs. 3 VfRF³⁸ dienen und im Sinne dieser Bestimmung den Verhältnismäßigkeitsprinzip bestehen, was – ohne dass dies hier näher untersucht sei – schwer vorstellbar ist.³⁹

Anderes wird man wohl für das in Art. 9 Abs. 6 PartG statuierte Verbot der Gründung und Betätigung politischer Parteien „ausländischer Staaten“ annehmen können, wobei freilich dunkel bleibt, was man sich überhaupt unter solchen Parteien vorzustellen hat.⁴⁰ Möglicherweise ist hier an jene Konstellationen gedacht, wo eine in einem anderen Staat bestehende politische Partei – mit Hilfe von russischen „Strohmännern“ – sich auch in Russland als politische Partei registrieren lassen oder zumindest eine für politische Parteien typische Tätigkeit entfalten möchte.

Sehr deutlich gegen die unselige sowjetische Vergangenheit gerichtet ist die Vorschrift des Art. 9 Abs. 4 PartG, wonach Strukturgliederungen (*strukturnye podrazdelenija*) politischer Parteien nur nach territorialem Merkmal gebildet werden dürfen; die Bildung von Strukturgliederungen politischer Parteien in den Organen der Staatsgewalt und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung, den Streitkräften der Russischen Föderation, den Rechtsschutz- und anderen staatlichen Organen sowie in staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen ist demnach verboten.

Als mysteriös stellt sich demgegenüber die Vorschrift des Art. 9 Abs. 1 PartG dar, wonach die Bildung und die Tätigkeit politischer Parteien verboten ist, deren Ziele oder Handlungen auf die Verwirklichung einer extremistischen (*ekstremistskoy*) Tätigkeit gerichtet sind.⁴¹ Da der Begriff „extremistisch“ äußerst unbestimmt ist, bietet er sich als juristische Einfallsquelle für ein Verbot schlicht politisch missliebiger Parteien geradezu an; er ist ein „aufgelegter“ Freibrief für die Unterdrückung oppositioneller Bewegungen.

³⁷ Siehe oben III. bei und in Fn. 10.

³⁸ Zu dieser Vorschrift schon oben IV.1.

³⁹ S.N. Baburin / A.Ju. Malumov / A.A. Spiridonov, Kommentarj 117, sehen die Rechtfertigung der geiständlichen Beschränkung in Art. 62 Abs. 3 VfRF, wonach Ausländer und Staatenlose in der Russischen Föderation die gleichen Rechte genießen wie russische Staatsbürger, außer in den durch Bundesgesetz festgelegten Fällen. So einfach lässt sich das allerdings nicht erklären, vielmehr müsste die Zulässigkeit der in Rede stehenden Ungleichbehandlung erst näher erwiesen werden. Aus dem Urteil des Verfassungsgerichts vom 20.7.1999 Nr. 12-P (SZRF 1999, Nr. 30, Pos. 3989) geht nämlich hervor, dass gesetzliche Einschränkungen der Rechte von Ausländern und Staatenlosen nicht willkürlich, sondern nur nach den Kriterien des Art. 55 Abs. 3 VfRF erfolgen dürfen (womit sich der Kreis zu der oben im Text vertretenen Position schließt).

⁴⁰ Keine Aufhellung auch bei S.N. Baburin / A.Ju. Malumov / A.A. Spiridonov, Kommentarj 62.

⁴¹ Nicht weniger merkwürdig ist ferner die Regelung des Art. 9 Abs. 2 PartG, wonach die Aufnahme von Bestimmungen über die Verteidigung von Ideen der sozialen Gerechtigkeit in das Statut oder das Programm einer politischen Partei sowie eine auf die Verteidigung der sozialen Gerechtigkeit gerichtete Betätigung einer politischen Partei nicht als Entfachen sozialer Zwietracht gelten. Keine Aufhellung auch bei S.N. Baburin / A.Ju. Malumov / A.A. Spiridonov, Kommentarj 59 f.

Ob Art. 9 Abs. 1 PartG interpretativ auf die Verbotstatbestände des Art. 13 Abs. 5 VfRF⁴² reduziert und derart vor dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit bewahrt werden kann, muss sehr bezweifelt werden.

V. Resümée

Ein Resümée kann kurz ausfallen.⁴³ Die russische Verfassung erwähnt die politischen Parteien expressis verbis zwar nur an einer Stelle (Art. 13 Abs. 3 VfRF),⁴⁴ sieht aber – blickt man hinter den Text einzelner Vorschriften – in einer Gesamtschau doch ein ausdifferenziertes Set an Regelungen vor, die der Entwicklung einer stabilen Parteidemokratie dienlich sein könnten: Vereinigungsfreiheit, Verhältnismäßigkeitsprinzip bei Grundrechtseinschränkungen, Verbot einer staatlichen Ideologie, Anerkennung ideologischer und politischer Vielfalt sowie der Parteienvielfalt, (ausgewogene) Abgrenzung des Kreises verfassungswidriger und darob verbotener politischer Parteien.

Es ist wohl eine Frage der Rechtskultur, dass diese Entwicklungschancen bislang nicht genutzt worden sind. Der einfache Gesetzgeber hat im PartG erhebliche Beschränkungen der verfassungsrechtlichen Freiheiten und Garantien angelegt. Das Verfassungsgericht hat den gröbsten dieser Restriktionen nur allzu eifrig einen verfassungsrechtlichen Persilschein ausgestellt. Insgesamt bewegt sich das Parteienrecht in Russland damit auf dem Vektor einer – wie es das Verfassungsgericht ausgedrückt hat – „realen“ Parteienvielfalt. Oder weniger euphemistisch ausgedrückt: Es ist sichtlich Instrument einer Anfang dieses Jahrtausends eingeleiteten Rückwärtsbewegung hin zu einer „gelenkten Demokratie“.⁴⁵ Dass diese Form einer verkümmerten Demokratie in Russland nicht nur nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist, sondern auch realpolitisch nicht auf unabsehbare Zeit in Stein gemeißelt sein möge, sei als meine bescheidene Hoffnung abschließend zum Ausdruck gebracht.

⁴² Zu dieser Vorschrift schon oben IV.1. Der Begriff „extremistisch“ stünde dann als Kurzformel für die in Art. 13 Abs. 5 VfRF spezifizierten Tatbestände.

⁴³ Nicht verkannt wird freilich, dass im Rahmen dieses Beitrages viele Fragen nicht angesprochen werden konnten, so etwa die Parteienfinanzierung. Ergänzt werden soll an dieser Stelle einzig das Faktum, dass nach Art. 36 Abs. 1 PartG die politischen Parteien die einzige Form einer gesellschaftlichen Vereinigung sind, die das Recht haben, Kandidaten (Kandidatenlisten) für Abgeordnetenwahlen oder sonstige Wahlämter in den Organen der Staatsgewalt aufzustellen; diesem Exklusivrecht hat das Verfassungsgericht in seinem Beschluss vom 6.7.2010 Nr. 935-O-O Verfassungskonformität bestätigt.

⁴⁴ Siehe oben II.

⁴⁵ Wie der Zufall so spielt, ist an dem Tag, an dem dieser Vortrag gehalten wurde (22.6.2011), die Registrierung der Partei der Volksfreiheit von den russischen Behörden abgelehnt worden; vgl. die Tageszeitung „Der Standard“, 24.6.2011, S. 3. Die Hohe Repräsentantin der Europäischen Union für auswärtige Angelegenheiten und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, *Catherine Ashton*, hat hierzu am selben Tag folgende Stellungnahme abgegeben (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/122973.pdf; 24.6.2011): „Die Hohe Repräsentantin nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass heute einer weiteren unabhängigen politischen Partei – der Partei der Volksfreiheit – die Registrierung in der Russischen Föderation verweigert worden ist. Der heute verweigerte Registrierungsversuch ist einer in einer Serie solcher Fälle in den letzten Jahren. Die Schwierigkeiten, denen politische Parteien bei der Registrierung für Wahlen gegenüberstehen, zwängen den politischen Wettbewerb in Russland effektiv ein, verringern die der Wählerschaft zur Verfügung stehende Auswahl und zeigen, dass es echte Hindernisse für politischen Pluralismus in dem Land gibt. Die beschwerlichen Registrierungsverfahren in Russland sind im Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 12. April beanstandet worden. Politischer Pluralismus ist ein Grundstein für Demokratie und eine moderne Gesellschaft und eine Quelle für politische Legitimität.“