

# osteuropa

## Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung  
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten  
54. JAHRGANG · HEFT 1-2 März 2008

---

Bernd Wieser

### Das Parteienauflösungsurteil des russischen Verfassungsgerichts vom 16. Juli 2007

#### I. Die Vorgeschichte

Das russische Föderale Gesetz „Über die politischen Parteien“ vom 11. Juli 2001<sup>1</sup> wurde mit Föderalem Gesetz vom 20. Dezember 2004<sup>2</sup> einer einschneidenden Reform unterzogen<sup>3</sup>. Nach der Neufassung des Gesetzes muss eine politische Partei nunmehr eine Mindestzahl von 50.000 Mitgliedern in der Russischen Föderation als Ganzem aufweisen (vormals reichte eine Zahl von 10.000 Mitgliedern aus); zudem muss eine politische Partei in mehr als der Hälfte der Subjekte der Russischen Föderation über regionale Gliederungen mit jeweils mindestens 500 (zuvor 100) Parteimitgliedern verfügen<sup>4</sup>. Das Fehlen (auch nur) einer dieser beiden Voraussetzungen wird als Grund für die Auflösung der Partei durch das Oberste Gericht der Russischen Föderation erklärt<sup>5</sup>. Das Parteiengesetz sieht ferner vor, dass für die staatliche Registrierung einer regionalen Gliederung einer politischen Partei beim zuständigen Territorialorgan eine Liste der Mitglieder der regionalen Gliederung der politischen Partei vorgelegt werden muss<sup>6</sup>.

In den Übergangsbestimmungen zum Reformgesetz 2004<sup>7</sup> wurde festgelegt, dass eine schon registrierte politische Partei den neuen Anforderungen an die Mindestzahl ihrer

<sup>1</sup> Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (fortan: SZ RF) 2001, Nr. 29, Pos. 2950.

<sup>2</sup> SZ RF 2004, Nr. 52, Pos. 5272.

<sup>3</sup> Dieser gesetzgeberische Akt ist freilich kein Zufallsprodukt, sondern ganz offensichtlich Teil einer größeren Strategie legislativer Maßnahmen hin zu einer „gelenkten Demokratie“; siehe hierzu instruktiv Moskovskie Novosti 2006, Nr. 41, S. 17.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 3 Pkt. 2 Abs. 3.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 41 Pkt. 3 Unterpkt. g und d.

<sup>6</sup> Vgl. Art. 18 Pkt. 1 Unterpkt. ž.

<sup>7</sup> Vgl. dessen Art. 2.

Mitglieder bis spätestens 1. Januar 2006 zu entsprechen hat. Andernfalls ist sie verpflichtet, sich bis 1. Januar 2007 in eine gesellschaftliche Vereinigung umzubilden oder sich aufzulösen. Tut sie dies nicht, so unterliegt sie der Auflösung „in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung der Russischen Föderation“.

Im Rahmen einer planmäßigen Durchsicht stellte der Föderale Registrierungsdienst Verstöße der politischen Partei „Russische kommunistische Arbeiterpartei – Russische Partei der Kommunisten“ gegen die neuen gesetzlichen Bestimmungen fest. Im September 2006 erinnerte der Föderale Registrierungsdienst die genannte politische Partei an die gesetzliche Verpflichtung, sich bis 1. Januar 2007 entweder in eine gesellschaftliche Vereinigung umzubilden oder sich aufzulösen. Da dies bis 1. Januar 2007 nicht erfolgte, stellte der Föderale Registrierungsdienst einen Antrag an das Oberste Gericht der Russischen Föderation auf Auflösung der in Rede stehenden Partei. Dem Antrag wurde vom Obersten Gericht am 24. Mai 2007 stattgegeben<sup>8</sup>.

Gegen diese Entscheidung wandte sich die „Russische kommunistische Arbeiterpartei – Russische Partei der Kommunisten“ mit (Gesetzes-)Verfassungsbeschwerde<sup>9</sup> an das Verfassungsgericht der Russischen Föderation. Mit Beschluss Nr. 11-P vom 16. Juli 2007<sup>10</sup> befand das Verfassungsgericht, dass die einschlägigen Bestimmungen des Parteien gesetzes der Verfassung der Russischen Föderation nicht widersprechen<sup>11</sup>. Die vorliegende Abhandlung unternimmt es, die wesentlichsten Begründungselemente dieser Entscheidung im Einzelnen – großteils wörtlich – nachzuzeichnen und einer kritischen Würdigung zu unterziehen; die Entscheidung wird hiebei auch in den Kontext der einschlägigen Vorjuridikatur einzustellen sein.

## II. Die Entscheidung im Einzelnen

1. Die Beschwerde führende „Russische kommunistische Arbeiterpartei – Russische Partei der Kommunisten“ erblickte in den gesetzlichen Mindestanforderungen an die Mitgliederzahl einer politischen Partei eine unverhältnismäßige Beschränkung des verfassungsmäßigen Rechts auf Vereinigung in Form der Bildung gesamt russischer politischer Parteien; dadurch würde das Recht großer Teile der Bevölkerung auf Vertretung ihrer Interessen in den Gesetzgebungs- bzw. Vertretungsorganen der staatlichen Gewalt auf föderaler und regionaler Ebene geschmäler t. Die Pflicht zur Vorlage einer Liste der Parteimitglieder bei der staatlichen Registrierung einer regionalen Gliederung einer politischen Partei sei eine Form der staatlichen Kontrolle über die ideologische Vielfalt, über die Freiheit des Gedankens und des Wortes sowie über Meinungen und Überzeugungen, die nicht mit der offiziellen Position über die politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung im Land übereinstimmten. Soweit die beiden soeben genannten Gesetzesvorschriften verfassungswidrig seien, sei auch die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der zwangsweisen Auflösung einer politischen Partei bei Nichterfüllung der Mindestanforderungen an die Mitgliederzahl verfassungswidrig. Die in Beschwerde gezogenen gesetzlichen Regelungen verletzten derart eine ganze Reihe von Verfassungsbe-

<sup>8</sup> Die Entscheidung ist kein Einzelfall. Mit Beginn des Jahres 2007 wurde eine ganze Reihe politischer Parteien gerichtlich aufgelöst; siehe hiezu näher Moskovskie Novosti 2007, Nr. 12, S. 10.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 125 Abs. 4 der Verfassung der Russischen Föderation (fortan: russ. Vf.); siehe dazu z.B. M. Hartwig, Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland. Der dritte Anlauf, EuGRZ 1996, S. 177 (S. 184).

<sup>10</sup> SZ RF 2007, Nr. 30, Pos. 3989.

<sup>11</sup> Es versteht sich, dass die Entscheidung in der russischen Presse heftig diskutiert wurde; vgl. z.B. Moskovskie Novosti 2007, Nr. 28, S. 9; Nezavisimaja gazeta 2007, Nr. 142 (17-07-07), S. 3.

stimmungen<sup>12</sup>. Nicht angefochten und vom Verfassungsgericht demgemäß nicht geprüft wurden die Übergangsbestimmungen betreffend die Verpflichtung bestehender registrierter politischer Parteien zur Anpassung an die neuen gesetzlichen Vorgaben bis zum Stichtag 1. Jänner 2006 bzw. zur Umwandlung in eine gesellschaftliche Vereinigung oder zur Selbstauflösung bis zum Stichtag 1. Jänner 2007.

2. Das russische Verfassungsgericht ist in seiner Entscheidung zunächst allgemein auf die verfassungsmäßigen Funktionen der politischen Parteien eingegangen. Nach seiner Ansicht folgt aus Art. 1 Abs. 1<sup>13</sup> und Art. 13<sup>14</sup> russ. Vf. in ihrem Zusammenhang,

„dass die ideologische und politische Vielfalt sowie die Parteienvielfalt inhaltliches Charakteristikum der Demokratie sind, wie sie in der Verfassung der Russischen Föderation festgelegt ist, und dass die politischen Parteien selbst ein Institut sind, das für ihr Funktionieren im Rahmen des föderativen Rechtsstaates und in den in der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehenen Formen unerlässlich ist. [...], ist die Tätigkeit der politischen Parteien unmittelbar mit der Organisation und dem Funktionieren der öffentlichen (politischen) Gewalt verbunden; sie sind in den Prozess der Machtbeziehungen eingeschaltet und fungieren gleichzeitig, als freiwillige Vereinigungen im Rahmen der Zivilgesellschaft, als unerlässliches Institut der repräsentativen Demokratie, das die Teilnahme der Bürger am politischen Leben der Gesellschaft, das politische Zusammenwirken der Zivilgesellschaft und des Staates sowie die Ganzheitlichkeit und Stabilität des politischen Systems gewährleistet.“

Da die in der Präambel der Verfassung der Russischen Föderation verkündete und in ihrem Art. 3<sup>15</sup> und einer Reihe anderer Artikel strukturierte kollektive Teilnahme der Bürger, welche in ihrer Gesamtheit das multinationale Volk der Russischen Föderation bilden, an der Machtausübung in der Russischen Föderation die Bildung des politischen Willens des Volkes, welcher die Tätigkeit der öffentlichen Gewalt bestimmt, voraussetzt, tragen nach dem Sinn des Art. 13 der Verfassung der Russischen Föderation gerade die politischen Parteien, auf welche eine entsprechende öffentliche Funktion übertragen ist, zum Prozess der Willensbildung des Volkes unter den Bedingungen der Transparenz und

---

<sup>12</sup> Im Einzelnen wurde ein Verstoß gegen folgende Verfassungsbestimmungen behauptet: Art. 1 (Abs. 1), Art. 2, Art. 13 (Abs. 3), Art. 15 (Abs. 1 und 4), Art. 17, Art. 19 (Abs. 2), Art. 28, Art. 29 (Abs. 1 und 3), Art. 30 (Abs. 1), Art. 32 (Abs. 1 und 2), Art. 45 (Abs. 1), Art. 55 (Abs. 2) russ. Vf. Schon an dieser Stelle sei angemerkt, dass sich das russische Verfassungsgericht nicht mit allen behaupteten Verfassungsverstößen im Detail auseinander gesetzt hat.

<sup>13</sup> Dieser lautet: „Die Russische Föderation (Russland) ist ein demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform.“

<sup>14</sup> Dieser lautet: „(1) In der Russischen Föderation wird die Vielfalt der Ideologien anerkannt. (2) Keine Ideologie darf sich zur Staatsideologie oder zur verbindlichen Ideologie herausbilden. (3) In der russischen Föderation werden die politische Vielfalt und die Parteienvielfalt anerkannt. (4) Die gesellschaftlichen Vereinigungen sind vor dem Gesetz gleich. (5) Die Gründung und die Tätigkeit von gesellschaftlichen Vereinigungen, deren Ziele oder Handlungen auf die gewaltsame Änderung der Grundlagen der Verfassungsordnung und die Verletzung der Integrität der Russischen Föderation, die Untergrabung der Staatssicherheit, die Schaffung von bewaffneten Formationen und die Entfesselung sozialen, rassischen, nationalen und religiösen Hasses gerichtet sind, sind verboten.“

<sup>15</sup> Dieser lautet: „(1) Träger der Souveränität und einzige Quelle der Gewalt in der Russischen Föderation ist ihr multinationales Volk. (2) Das Volk übt seine Gewalt unmittelbar wie auch durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung aus. (3) Höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksgewalt sind die Volksabstimmung und die freien Wahlen. (4) Niemand darf die Gewalt in der Russischen Föderation an sich ziehen. Die Ergreifung der Gewalt und das An-sich-Ziehen von hoheitlichen Befugnissen werden gemäß dem Föderalen Gesetz verfolgt.“

der Freiheit der Gründung und der Tätigkeit derjenigen politischen Parteien, die den verfassungsmäßigen Kriterien der Demokratie entsprechen, bei.“

### 3. Die Verfassung der Russischen Föderation – so das Verfassungsgericht weiter –

„bestimmt allerdings nicht unmittelbar die Besonderheiten der Gründung, der Tätigkeit, der Reorganisation und der Auflösung der politischen Parteien, wie sie auch nicht die Bedingungen und das Verfahren der Realisierung des Rechts auf Vereinigung in politischen Parteien durch die Bürger der Russischen Föderation festlegt, woraus die Notwendigkeit einer entsprechenden rechtlichen Regelung sowie die Zulässigkeit der Normierung von Anforderungen an die Gründung und Tätigkeit politischer Parteien durch den föderalen Gesetzgeber resultiert, der hierbei in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation und in den Grenzen des ihm zustehenden diskretionären Ermessens zu handeln hat.“

4. Bemerkenswerterweise versucht das Verfassungsgericht hierauf nicht die von ihm angedeuteten verfassungsrechtlichen Beschränkungen auszuloten; es stellt vielmehr die politischen Parteien in Relation zu den Parlamentswahlen und arbeitet derart die Wechselwirkungen und Wirkungszusammenhänge zwischen (Entwicklung des) Wahlsystem(s) und (Entwicklung des) Parteienrecht(s) heraus:

„Durch die Anerkennung der ideologischen und politischen Vielfalt und der Parteienvielfalt in der Russischen Föderation und durch deren verfassungsmäßige Merkmale wird die etappenweise Herausbildung eines stabilen Mehrparteiensystems vorausbestimmt, welches geeignet ist, die politische Willensbildung des multinationalen Volkes der Russischen Föderation im Rahmen des einen oder des anderen Wahlsystems zu garantieren, durch dessen Besonderheiten in Vielem die Anforderungen an die Gründung und Tätigkeit politischer Parteien in der entsprechenden Etappe der Entwicklung der Russischen Föderation als demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform diktieren werden.“

Die Einführung des gemischten (Mehrheits-Verhältnis-) Wahlsystems für die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma durch das Föderale Gesetz vom 21. Juni 1995 „Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“<sup>16</sup> trug zur politischen Strukturierung der Gesellschaft und zur Bildung eines parteipolitischen Systems bei, was seinerseits die notwendigen Bedingungen für die Annahme des Föderalen Gesetzes vom 11. Juli 2001 „Über die politischen Parteien“ formte, welches die Anforderungen an eine politische Partei fixierte.

Nach Pkt. 2 des Art. 3 des Föderalen Gesetzes „Über die politischen Parteien“ in der Stammfassung musste eine politische Partei unter anderem regionale Gliederungen in mehr als der Hälfte der Subjekte der Russischen Föderation (Abs. 2) sowie eine Gesamtanzahl von mindestens 10.000 Parteimitgliedern und in mehr als der Hälfte der Subjekte der Russischen Föderation regionale Gliederungen mit einer Anzahl von mindestens 100 Parteimitgliedern (Abs. 3) haben. Hierbei war durch Pkt. 6 des Art. 47 des genannten Föderalen Gesetzes festgelegt, dass mit Ablauf von zwei Jahren nach dem Tag seines Inkraft-Tretens interregionale, regionale und örtliche politische gesellschaftliche Vereinigungen den Status einer politischen gesellschaftlichen Vereinigung verlieren und entsprechend als interregionale, regionale oder örtliche gesellschaftliche Vereinigungen auf der Grundlage ihrer Statuten bestehen, welche soweit anzuwenden sind, als sie nicht dem

<sup>16</sup> SZ RF 1995, Nr. 26, Pos 2398.

genannten Föderalen Gesetz widersprechen. Dadurch wurden Vereinigungsprozesse stimuliert und die Voraussetzungen für die Bildung großer politischer Parteien geschaffen, welche real die Interessen der einzelnen sozialen Schichten ausdrücken, und es wurde eine Konkurrenz der politischen Parteien auf der Grundlage der Gleichberechtigung bei den Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma garantiert.

Das Föderale Gesetz vom 18. Mai 2005 „Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“<sup>17</sup> hat, indem es den Übergang vom Mehrheits-Verhältnis-Wahlsystem zum Verhältniswahlsystem verwirklichte, das Wahlsystem für die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma reformiert. Gemäß diesem Föderalen Gesetz werden alle 450 Abgeordneten der Staatsduma in der Zusammensetzung von föderalen Kandidatenlisten gewählt, die von politischen Parteien aufgestellt werden [...], und bekommen die politischen Parteien, welche die festgelegte Prozenthürde überspringen [...], die Mandate in der Staatsduma proportional zur Zahl der Wählerstimmen, die für die entsprechenden föderalen Kandidatenlisten abgegeben worden sind. Die Einführung einer Prozenthürde (sog. Sperrklausel), die eine gewisse Beschränkung der Proportionalität der Vertretung bewirkt, ermöglicht es, [...] eine Zersplitterung der Abgeordnetenkörperschaft in eine Vielzahl kleiner Gruppen zu vermeiden, um derart ein normales Funktionieren des Parlaments sowie die Stabilität der gesetzgebenden Gewalt und der Verfassungsordnung im Gesamten zu gewährleisten [...].

Im geltenden rechtlichen Regime des Wahlsystems erlangen die politischen Parteien, als Träger der entsprechenden öffentlichen Funktion, somit die Eigenschaft der einzigen kollektiven Subjekte des Wahlprozesses, wobei sie ihr Recht auf Teilnahme an der Ausübung staatlicher Gewalt und an deren Institutionalisierung nur in den von der Verfassung der Russischen Föderation festgelegten Formen und nur auf eine bestimmte Zeit realisieren dürfen und keine von ihnen über eine Monopolstellung verfügen darf.

Die Reform des Wahlsystems verlangt eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen für das Funktionieren des aus einer Vielzahl von Parteien bestehenden politischen Systems, welches geeignet ist, die Interessen und Bedürfnisse der Gesellschaft im Ganzen und ihrer unterschiedlichen sozialen und territorialen Schichten und Gruppen zu integrieren und sie in der Staatsduma adäquat zum Ausdruck zu bringen; diese ist nach dem Sinn der Verfassung der Russischen Föderation die organisierte Form der Vertretung des Willens und der Interessen des multinationalen Volkes der Russischen Föderation, welche widerzuspiegeln nur ausreichend große und gut strukturierte politische Parteien in der Lage sind.

Eben dadurch ist unter anderem die Änderung der Anforderungen an die am Wahlprozess als einzige kollektive Subjekte teilnehmenden politischen Parteien bedingt, einschließlich der Anforderungen an die Mitgliederzahl einer politischen Partei im Gesamten und ihrer regionalen Gliederungen; diese werden durch die entsprechende Etappe der Bildung des parteipolitischen Systems diktiert und sind kein unüberwindbares Hindernis für die Gründung und Tätigkeit politischer Parteien, welche unterschiedliche politische Anschauungen verkörpern; und sie sind nicht gegen irgendeine Ideologie gerichtet und hindern die Aufstellung und Diskussion verschiedenartiger politischer Programme nicht; der Staat garantiert hierbei die Gleichheit der politischen Parteien vor dem Gesetz unabhängig von den in ihren Gründungs- und Programmdokumenten dargelegten Ideologien, Zielen und Aufgaben.“

---

<sup>17</sup> SZ RF 2005, Nr. 21, Pos. 1919.

5. Erst der zweite Begründungsstrang des russischen Verfassungsgerichts geht auf die einschlägigen grundrechtlichen Garantien ein:

„Die vom Gesetzgeber zu beachtenden Schranken bei der Regelung der Gründung und der Tätigkeit politischer Parteien und das Wesen der von ihm aufgestellten Anforderungen werden auch durch die verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten bestimmt, darunter das Recht jedermanns auf Vereinigung, dessen Garantien, wie in den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation mehrfach hervorgehoben wurde und durch die Fallpraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bekräftigt wird, sich auch auf politische Parteien erstrecken, ebenso aber auch durch die Freiheit des Gedankens und des Wortes sowie das Recht jedermanns, auf jede rechtmäßige Weise Information zu suchen, zu erhalten, weiterzugeben, zu erzeugen und zu verbreiten, und das Recht Überzeugungen frei zu wählen, zu haben und zu verbreiten (Art. 28, Art. 29 Abs. 1 und 2, Art. 30 der Verfassung der Russischen Föderation), da die Vereinigung von Personen, die gleichen Überzeugungen oder Interessen haben oder gemeinsame Ideen teilen, eine der Formen der kollektiven Realisierung der Freiheit des Gedankens und des Wortes ist. Den genannten Bestimmungen korrelieren die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Russischen Föderation, die diese insbesondere in Übereinstimmung mit dem Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (Art. 22) und die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 11) auf sich genommen hat.

[...] ist der Gesetzgeber berechtigt – auf der Grundlage der Verfassung der Russischen Föderation sowie unter Berücksichtigung der Bestimmungen der völkerrechtlichen Akte, bei denen die Russische Föderation Teilnehmerstaat ist – den Rechtsstatus der politischen Parteien, darunter die Bedingungen und das Verfahren ihrer Gründung, die Prinzipien der Tätigkeit sowie die Rechte und Pflichten, zu regeln und die unerlässlichen Beschränkungen, welche die Ausübung des Rechts auf Vereinigung in politischen Parteien betreffen, sowie die Grundlagen und das Verfahren der staatlichen Registrierung einer politischen Partei als juristische Person zu normieren. Hierbei darf die vom Gesetzgeber verwirklichte Regelung – kraft Art. 17 (Abs. 1) der Verfassung der Russischen Föderation, welcher anordnet, dass in der Russischen Föderation die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers gemäß den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation garantiert werden – nicht das Wesen des Rechts auf Vereinigung in politischen Parteien als solches entstellen, und die von ihm eingeführten Beschränkungen dürfen nicht unbedeutende Hindernisse für die Realisierung des verfassungsmäßigen Rechts jedermanns auf Vereinigung und auf Freiheit der Gründung und Tätigkeit politischer Parteien als gesellschaftliche Vereinigungen schaffen, d.h. solche Beschränkungen müssen unerlässlich sein und in Übereinstimmung mit verfassungsmäßig bedeutsamen Zielen stehen.

[...], dass der föderale Gesetzgeber bei der Aufstellung des Kriteriums der Mitgliederzahl politischer Parteien gehalten ist, so vorzugehen, dass auf der einen Seite diese Kriterien nicht unverhältnismäßig sind und nicht einen Anschlag auf das Wesen (den Hauptinhalt) des Rechts der Bürger auf Vereinigung darstellen, und dass sie auf der anderen Seite geeignet sind, ihre vorschriftsmäßigen Aufgaben und Funktionen eben als gesamt-nationale (gesamt-russische) politische Parteien zu erfüllen, d.h. er hat sich letzten Endes vom Kriterium eines vernünftigen Ausgleichs, welches aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit fließt, leiten zu lassen.

[...]<sup>18</sup>, dass diese zahlenmäßigen Kriterien einen verfassungswidrigen Charakter erst in dem Fall annehmen können, in dem sich als Resultat ihrer Anwendung die Unmöglichkeit einer realen Ausübung des verfassungsmäßigen Rechts der Bürger auf Vereinigung in politischen Parteien erweist, welche unter der Geltung des Verfassungsprinzips der Parteienvielfalt gleiche rechtliche Möglichkeiten für die Teilnahme an der politischen Willensbildung des multinationalen Volkes der Russischen Föderation haben.

Nach dem Sinn der dargelegten Rechtspositionen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation ist der föderale Gesetzgeber berechtigt, die Anforderungen an den zahlenmäßigen Bestand politischer Parteien ausgehend von den konkreten historischen Bedingungen der Entwicklung der Russischen Föderation festzulegen; diese Anforderungen an die politischen Parteien können in die eine oder in die andere Richtung geändert werden, solange sie nicht willkürlich sind, sondern objektiv durch die im gesetzgeberischen Weg gelösten Aufgaben im Bereich der Entwicklung des politischen Systems und der Gewährleistung seiner Adäquanz in Bezug auf die Prinzipien der Verfassungsordnung der Russischen Föderation begründet sind und nicht die Aufhebung oder Schmälerung des verfassungsmäßigen Rechts der Bürger auf Vereinigung in politischen Parteien oder dessen unverhältnismäßige Beschränkung nach sich ziehen.“

6. Die konkreten Anforderungen des Parteiengesetzes – so das Verfassungsgericht in seiner conclusio – genügten den so abstrahierten verfassungsrechtlichen Bedingungen:

„Kraft der Besonderheiten der soziopolitischen Entwicklung der Russischen Föderation stellen sich die im Föderalen Gesetz ‚Über die politischen Parteien‘ festgelegten Anforderungen an die Gründung einer politischen Partei und ihre Teilnahme am Wahlprozess – in ihrer Korrelation zum Recht auf Vereinigung und anderen politischen Rechten – als durch die Herausbildung einer stabilen Parteienvielfalt als einer der Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation bedingte Kriterien dar, deren Erfüllung durch eine gesellschaftliche Vereinigung nicht nur diese Rechte gewährt, sondern auch dem Staat in Gestalt der Organe der staatlichen Gewalt verfassungsmäßige Pflichten in Bezug auf eine solche Vereinigung und ihre Mitglieder auferlegt, welche aus der verfassungsmäßigen Anerkennung der politischen Parteien als für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaates unerlässlichem Institut fließen.“

Da die politischen Parteien zum Zweck der Teilnahme der Bürger der Russischen Föderation am politischen Leben der Gesellschaft vermittels der Bildung und des Ausdrucks ihres politischen Willens, der Teilnahme an gesellschaftlichen und politischen Aktionen, an Wahlen und Abstimmungen sowie zum Zweck der Vertretung der Interessen der Bürger in den Organen der staatlichen Gewalt und der örtlichen Selbstverwaltung (Pkt. 1 des Art. 3 des Föderalen Gesetzes ‚Über die politischen Parteien‘) gegründet werden, verknüpft der föderale Gesetzgeber die Festlegung dieser Kriterien zu Recht mit der realen Fähigkeit einer politischen Partei, die Interessen eines bedeutsamen Teiles der Gesellschaft auszudrücken und die ihr auferlegte öffentliche Funktion zu erfüllen.

<sup>18</sup>

Das russische Verfassungsgericht verweist an dieser Stelle – wie an anderen auch – auf seine Vorentscheidung vom 1. Februar 2005, Nr. 1-P (SZ RF 2005, Nr. 6, Pos. 491), in welcher es den vormaligen zahlenmäßigen Anforderungen für die Registrierung einer politischen Partei – Gesamtzahl 10.000 Mitglieder, regionale Gliederungen in mehr als der Hälfte der Subjekte der Russischen Föderation mit jeweils mindestens 100 Mitgliedern – Verfassungsmäßigkeit attestiert hat. Zu dieser Entscheidung siehe noch näher unter III.

Die in der vorliegenden Sache untersuchten Bestimmungen des Abs. 3 des Pkt. 2 des Art. 3 des Föderalen Gesetzes ‚Über die politischen Parteien‘, welche die Anforderungen an die Mitgliederzahl der politischen Parteien und ihrer regionalen Gliederungen betreffen, seien durch die Änderung ihrer Rolle im Wahlprozess bedingte allgemeine zahlenmäßige Kriterien der Gründung und Tätigkeit für alle politischen Parteien vor, welche in einer für alle gleich festgesetzten Frist – bis 1. Januar 2006 – ihre Mitgliederzahl in Übereinstimmung mit den neuen Anforderungen bringen und im Falle ihrer Nichterfüllung sich bis zum 1. Januar 2007 in eine gesellschaftliche Vereinigung einer anderen organisationsrechtlichen Form umbilden oder auflösen mussten (Art. 2 des Föderalen Gesetzes vom 20. Dezember 2004 N 168-F3).

Diese zahlenmäßigen Kriterien, die vor der Einführung des Verhältniswahlsystems für die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma und lange vor der Durchführung der Wahlen zur Staatsduma eingeführt worden sind, tragen keinen diskriminierenden Charakter, da sie die Aufstellung verschiedenartiger politischer Programme nicht hindern und sich in gleichem Maße auf alle gesellschaftlichen Vereinigungen erstrecken, die sich als politische Parteien positionieren, unabhängig von den in ihren Gründungs- und Programm-dokumenten dargelegten Ideologien, Zielen und Aufgaben, und sie stellen keinen Anschlag auf das Wesen des Rechts der Bürger auf Vereinigung selbst dar. Ihre Anwendung hat, wie die Praxis gezeigt hat, die Möglichkeit einer realen Verwirklichung des verfassungsmäßigen Rechts der Bürger auf Vereinigung in politischen Parteien bewahrt, welche unter der Geltung des Verfassungsprinzips der Parteienvielfalt gleiche rechtliche Möglichkeiten für die Teilnahme an der politischen Willensbildung des multinationalen Volkes der Russischen Föderation haben (nach den Daten des Föderalen Registrierungsdienstes des Justizministeriums der Russischen Föderation haben zum 1. Januar 2007 von 33 bestehenden politischen Parteien 17 ihre Übereinstimmung mit den neuen Anforderungen der föderalen Gesetzgebung bestätigt, drei haben einen Beschluss über die freiwillige Umwandlung in gesellschaftliche Organisationen einer anderen organisationsrechtlichen Form gefasst).

Was die Mitglieder einer politischen Partei anbelangt, welche den durch das Föderale Gesetz ‚Über die politischen Parteien‘ festgelegten Anforderungen nicht entspricht, so sind sie der ihnen durch das Föderale Gesetz vom 20. Dezember 2004 N 168-F3 eingeräumten Wahlmöglichkeit innerhalb der durch dieses festgelegten Fristen nicht beraubt worden, darin inbegriffen die Möglichkeit, die Mitgliederzahl der politischen Partei an die geforderte heranzuführen, sich in Übereinstimmung mit dem Föderalen Gesetz ‚Über die gesellschaftlichen Vereinigungen‘ in eine gesellschaftliche Vereinigung einer anderen organisationsrechtlichen Form umzubilden, eine neue politische Partei zu gründen oder in eine andere politische Partei einzutreten.“

7. Im Weiteren ist das Verfassungsgericht noch gesondert auf die im Parteiengesetz verankerte – und gleichfalls in Prüfung gezogene – Verpflichtung der politischen Parteien, anlässlich der staatlichen Registrierung einer regionalen Gliederung eine Liste der Parteimitglieder vorzulegen, eingegangen. Nach ausführlicher Präsentation des normativen Umfelds kommt das Gericht zu nachstehendem Schluss:

„Folglich dient die Information, deren Gewährung [...] vorgesehen ist, ausschließlich dem Ziel der Realisierung der gesetzlich festgelegten Befugnisse der staatlichen Organe zur Registrierung der regionalen Gliederungen politischer Parteien und in den durch die Verfassung der Russischen Föderation und dem Föderalen Gesetz ‚Über die politischen Parteien‘ festgelegten Grenzen der Verwirklichung der Kontrolle über ihre Tätigkeit und darf nicht zu anderen Zwecken verwendet werden, darunter zur Begrenzung der Rechte

und Freiheiten der Mitglieder der politischen Parteien, welche von diesen individuell oder in kollektiver Form realisiert werden, oder dazu, ihnen irgendwelche Vorteile zu verschaffen.“<sup>19</sup>

8. Abschließend hat das Verfassungsgericht nochmals die Übergangsvorschriften zur Novelle des Parteiengesetzes in Erinnerung gerufen sowie darauf hingewiesen, dass mit der Auflösung einer politischen Partei die Löschung aus dem staatlichen Register der juristischen Personen und damit der Verlust des Status einer juristischen Person verbunden ist; dies zieht auch den Verlust des Rechtes auf kollektive Teilnahme am Wahlprozess (darunter das Recht auf Aufstellung von Kandidatenlisten für die Abgeordnetenmandate) nach sich.

9. Im Ergebnis hat das Verfassungsgericht die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des Parteiengesetzes somit nicht als verfassungswidrig aufgehoben. Diese

„sind im System der geltenden rechtlichen Regeln, darunter in ihrem wechselseitigen Zusammenhang mit den Bestimmungen der Art. 1, 2, 3, 13, 15 (Abs. 4), 17, 19, 28, 29, 30 und 32 (Abs. 1 und 2), 45 (Abs. 1) und 55 der Verfassung der Russischen Föderation und der Gesetzgebung über die gesellschaftlichen Vereinigungen, die Wahlen und die Volksabstimmungen, sowie unter Berücksichtigung der konkreten historischen Bedingungen der Entstehung eines stabilen Mehrparteiensystems in der Russischen Föderation als demokratischem föderativen Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform als das Recht auf Vereinigung in politischen Parteien nicht unverhältnismäßig einschränkend anzusehen.“<sup>20</sup>

### III. Kritische Würdigung

1. Die Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts kam nicht überraschend, bewegt sie sich doch in den Bahnen des Vorerkenntnisses vom 1. Februar 2005<sup>19</sup>. Will man eine kritische Würdigung in Anlehnung an den Aufbau des vorliegenden Beschlusses unternehmen, so fallen zunächst die Ausführungen zur allgemeinen Aufgabe der politischen Parteien innerhalb der Verfassungsordnung der Russischen Föderation<sup>20</sup> ins Auge. Das Gericht musste hier eine Lücke füllen, die der Verfassungstext offen gelassen hat. Die russische Verfassung institutionalisiert zwar das Prinzip der Parteienvielfalt (Art. 13 Abs. 3), sichert den politischen Parteien – genauer: allen gesellschaftlichen Vereinigungen – staatliche Gleichbehandlung zu (Art. 13 Abs. 4) und erklärt in näherer Weise umschriebene Vereinigungen für verboten (Art. 13 Abs. 5). Eine positive Definition enthält sie aber nicht, über die Aufgaben der Parteien verliert sie kein Wort<sup>21</sup>. Im Wege einer Zusammenschau insbesondere von Art. 1 und Art. 13 russ. Vf. kommt das Gericht zum – grundsätzlich nicht zu beanstandenden, man möchte fast sagen: logischen – Ergebnis, dass die Funktion der politischen Parteien darin liegt, zum Prozess der Willensbildung

<sup>19</sup> Kurzinhalt und Fundstelle dieser Entscheidung in Fn. 18.

<sup>20</sup> Siehe oben II.2.

<sup>21</sup> Vgl. Th. Schweisfurth, Die Verfassung Rußlands vom 12. Dezember 1993. Entstehungsgeschichte und Grundzüge, EuGRZ 1994, S. 473 (S. 482), der dies mit dem sich (damals) eben erst formierenden Parteiensystem sowie der Ausgestaltung der Verfassung als Präsidialdemokratie erklärt.

des Volkes beizutragen. Damit bewegt sich die Rolle der politischen Parteien im Rahmen dessen, was in anderen Verfassungsordnungen ausdrücklich positiviert ist<sup>22</sup>.

2. Das Verfassungsgericht stellt in weiterer Folge das Fehlen ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Bestimmungen betreffend die Gründung, die Tätigkeit, die Umbildung und die Auflösung politischer Parteien selbst fest und betont den diesbezüglichen Regelungsspielraum des föderalen Gesetzgebers<sup>23</sup>. Der darauf folgende Schwenk in der Argumentationsführung des Verfassungsgerichts – keine Auslotung der angedeuteten verfassungsrechtlichen Grenzen, sondern ein In-Bezug-Setzen der in Prüfung gezogenen Bestimmungen des Parteiengesetzes zum Wahlsystem für die Wahlen in die Staatsduma – wird nur und erst vor dem Hintergrund der Vorentscheidung vom 1. Februar 2005 verständlich. In diesem Judikat musste sich das Gericht mit einer für den Gesamtkontext wesentlichen (im Beschluss vom 16. Juli 2007 nicht mehr eigens thematisierten) Vorfrage auseinandersetzen, nämlich jener, ob die durch das Parteiengesetz verfügte Beschränkung der Parteiengründungsfreiheit auf gesamt russische politische Parteien – mit anderen Worten das Verbot interregionaler, regionaler und örtlicher Parteien – vor der Verfassung Bestand hat.

Das Verfassungsgericht hat die Frage bejaht. Eine dogmatisch saubere Prüfung der bezüglichen Gesetzesbestimmungen an konkreten Verfassungsnormen – insbesondere an Art. 30 Abs. 1 i.V.m. Art. 55 Abs. 3 russ. Vf.<sup>24</sup> – ist freilich unterblieben. Das Gericht hat stattdessen Zuflucht zu horrifizierendem Vokabular gesucht:

„Unterdessen könnte unter den gegenwärtigen Bedingungen, wenn die russische Gesellschaft noch keine dauerhafte Erfahrung einer demokratischen Existenz erworben hat, in einer Lage, wo ernsthafte Herausforderungen von Seite separatistischer, nationalisierter und terroristischer Kräfte stattfinden, die Gründung regionaler politischer Parteien – da sie zur Verteidigung vorwiegend ihrer, ausgesprochenen regionale und örtliche, Interessen trachten würden – zur Zerstörung der staatlichen Integrität und der Einheit des Systems der staatlichen Gewalt als Grundlagen des föderativen Aufbaus Russlands führen.

[...]

Außerdem könnte die Gründung regionaler und örtlicher politischer Parteien in jedem Subjekt der Russischen Föderation – bei Berücksichtigung der komplizierten Zusammensetzung der Russischen Föderation – zur Bildung einer Vielzahl regionaler Parteien-Systeme führen, was die Gefahr einer Umwandlung des sich herausbildenden Parteien-Systems als Teil des politischen Systems in einen Faktor der Schwächung der sich entwickelnden russischen Demokratie, der Volksherrschaft, des Föderalismus und der Einheit des Landes und damit einer Schwächung der verfassungsmäßigen Garantien der Rechte und Freiheiten, darunter des Rechts auf Freiheit der Vereinigung in politischen Parteien selbst sowie der Gleichheit der Rechte der Bürger auf Gründung und Teilnahme an der Tätigkeit politischer Parteien auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation, in sich bergen würde.“

<sup>22</sup> Vgl. nur Art. 21 Abs. 1 des Bonner Grundgesetzes („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“) oder § 1 Abs. 2 des österreichischen Parteiengesetzes („Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.“).

<sup>23</sup> Siehe oben II.3.

<sup>24</sup> Diese Bestimmungen werden auch in Bezug auf die vorliegend zu besprechende Entscheidung als der zentrale verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab zu definieren sein; dazu noch unten Pkt. 5.

Das Gericht versteigt sich dann in seiner *conclusio* zur Begrifflichkeit einer „realen Parteienvielfalt“ (*real'naja mnogopartijnost'*) und attestiert der geprüften Regelung mit dramatischen Worten die Verträglichkeit mit der Verfassung:

„Die im Föderalen Gesetz „Über die politischen Parteien“ verwirklichte Regelung, wonach den Status einer politischen Partei nur gesamtnationale (gesamttrussische) politische gesellschaftliche Vereinigungen erhalten können, ist derart nicht nur auf die Erreichung eines solchen verfassungsmäßig bedeutsamen Ziels, wie die Bildung einer realen Parteienvielfalt im Land, auf die rechtliche Institutionalisierung der Parteien als wichtiger Faktor der Herausbildung der Zivilgesellschaft und die Stimulierung der Bildung großer gesamtnationaler Parteien gerichtet, sondern auch unerlässlich zum Ziel der Verteidigung der verfassungsmäßigen Werte, vor allem der Gewährleistung der Einheit des Landes und der Herausbildung von Demokratie und Rechtsstaat in der Russischen Föderation unter den gegenwärtigen konkreten historischen Bedingungen.“

Dieser keulenschlagartigen Argumentation lässt das russische Verfassungsgericht keine wie immer geartete Indizien bzw. Belege für die perhorreszierten Bedrohungsbilder folgen. Die Ausführungen stehen zudem in einem unklaren Verhältnis zu den Parteienverbotstatbeständen des Art. 13 Abs. 5 russ. Vf.<sup>25</sup>. Praktisch alle der apostrophierten, von einer politischen Partei ausgehenden Bedrohungspotenziale (wie z.B. auf eine Zerstörung der staatlichen Integrität gerichtete Aktivitäten) ließen sich problemlos dem Art. 13 Abs. 5 russ. Vf. unterstellen. Freilich bedürfte dies dann einer Einzelfallprüfung. Mit der groben Gleichung regionale politische Partei = separatistische Partei = Bedrohung der staatlichen Integrität werden die Behörden der („lästigen“?) Verpflichtung zur einschlägigen Beweisführung im konkreten Fall enthoben und werden ganze Kategorien von politischen Parteien *ex ante* als demokratiegefährlich und darum verfassungswidrig stigmatisiert. Immerhin hat das Verfassungsgericht noch ausdrücklich hinzugesetzt, dass die in Rede stehende Beschränkung vorübergehenden Charakter trägt und mit dem Wegfall der sie bedingenden Umstände aufgehoben werden muss.

2. Mit der Figur der „realen Parteienvielfalt“ hat das Gericht das in Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. verankerte Prinzip der Parteienvielfalt deutlich entwertet. An anderen Stellen des Beschlusses vom 1. Februar 2005 wird das russische Verfassungsgericht noch deutlicher: Die Verfassung lege nicht die Anzahl der politischen Parteien fest. Das Verfassungsprinzip der Parteienvielfalt werde verletzt, wenn nur eine politische Partei gebildet werden würde. Das in Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. verankerte Prinzip der politischen Vielfalt werde nicht nur durch die Parteienvielfalt, die Gründung und die Tätigkeit von Parteien unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung realisiert.

3. Mit dieser reduktionistischen Auslegung hat das Verfassungsgericht einer denkbaren Deutung des Prinzips der Parteienvielfalt – immerhin steht Art. 13 Abs. 3 im ersten, mit „Die Grundlagen der Verfassungsordnung“ übertitelten Kapitel der russ. Vf. – als Staatszielbestimmung dargestalt, dass der Staat die Vielfalt politischer Parteien zu fördern oder ihr zumindest keine unangemessenen Hindernisse in den Weg zu legen bzw. sich in das freie Spiel der politischen Kräfte (d.h. der politischen Parteien) möglichst wenig einzuschalten habe, eine Absage erteilt. Die von ihm vertretene Sicht hat indes geschichtliche und systematische Argumente für sich. Historische Stoßrichtung des Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. war ganz offenkundig, eine Sicherung gegen das Wiederaufleben der Alleinherrschaft einer politischen Partei zu installieren (dass sich damit die Bestimmung nicht zwingend in dieser – wenn man so will: minimalistischen – Wirkung erschöpfen

<sup>25</sup> Text siehe oben Fn. 14.

muss, ist freilich sogleich zuzugeben). Die Vorschrift kommt zudem gesetzesystematisch in unmittelbarem Anschluss an die, einen Ausschließlichkeits- bzw. Monopolanspruch abwehrende Anordnung des Art. 13 Abs. 2 russ. Vf. zu stehen, dass sich keine Ideologie zur Staatsideologie oder zur verbindlichen Ideologie herausbilden darf (die „Ausstrahlungswirkung“ der zitierten Bestimmung auf Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. kann allerdings insofern relativiert werden, als sie ihrerseits eine Spezifikation des systematisch vorgelagerten Art. 13 Abs. 1 russ. Vf. darstellt, wonach in der Russischen Föderation die Vielfalt der Ideologien anerkannt wird).

Die Ansicht des russischen Verfassungsgerichts bewegt sich auch in den Bahnen des wissenschaftlichen Schrifttums. So wird in einem führenden Verfassungskommentar punktgenau formuliert, der von Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. gebrauchte Terminus „Parteienvielfalt“ sei dazu bestimmt, der Wiedererrichtung eines Einparteiregimes vorzubeugen<sup>26</sup>. Immer wieder wird betont, dass es im Grunde der russ. Vf., namentlich des Art. 13 Abs. 3, auf die (real existierende) Anzahl der politischen Parteien nicht ankomme<sup>27</sup>. Mitunter wird die verfassungsrechtliche Mindestgarantie *expressis verbis* bei (gar nur) zwei Parteien festgemacht<sup>28</sup>. In der rezenten Lehrbuchliteratur wird die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 1. Februar 2005 jedenfalls unkritisch wiedergegeben<sup>29</sup>.

4. Wieder zur rezensierten Entscheidung vom 16. Juli 2007 zurückkehrend, bleibt zweierlei zu resümieren: Mit dem Vorjudikat vom 1. Februar 2005 ist zum einen der Boden aufbereitet, das Rechtsinstitut politische Parteien ausschließlich auf den gesamt-russischen Kontext beziehen zu können. Zum anderen ist gewährleistet, dass der Gesetzgeber vom Verfassungsprinzip der Parteienvielfalt keine „Gefahr“ in Gestalt auch nur irgendwie gearteter Förderungspflichten oder eines allfälligen Gebots der Berücksichtigung als Wertentscheidung der Verfassung bei der grundrechtlichen Güterabwägung zu befürchten hat. Vor diesem Hintergrund kann der vom russischen Verfassungsgericht im Beschluss vom 16. Juli 2007 gewählten argumentativen Vorgangsweise, die Anforderungen an eine politische Partei in einem Bezug zum Wahlsystem für die Wahlen zur (gesamt-)russischen Staatsduma zu stellen<sup>30</sup>, eine gewisse Logik nicht abgesprochen werden. Freilich müssen dessen ungeachtet gravierende methodische Bedenken angemeldet werden.

So bleibt schon im Ansatz unklar, was mit den Ausführungen zu den wechselseitigen Zusammenhängen zwischen Wahlrecht und Parteienrecht eigentlich bewiesen werden soll. Sollte das Verfassungsgericht lediglich die rechtspolitische Zweckmäßigkeit bzw.

<sup>26</sup> V. V. Smirnov, in: *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Naučno-praktičeskij kommentarij*. Pod red. B. N. Topornina, 3-e izd., Moskva 2003, S. 161. Der genannte Autor (a.a.O., S. 158 f) meint weiter, der Inhalt des gesamten Art. 13 russ. Vf. spiegle in Vielem die Besonderheiten des gesellschaftlichen Bewusstseins und jener historischen Bedingungen wider, unter denen die Verfassung der Russischen Föderation ausgearbeitet und angenommen worden sei; ihre Dominante sei die Ablehnung des sowjetischen Systems gewesen, unter dem faktisch und juristisch (Art. 6 der Verfassung der UdSSR des Jahres 1977) bestätigt gewesen sei, dass die Macht über die Gesellschaft und den Staat in den Händen des Apparates einer einzigen politischen Partei konzentriert gewesen sei, welche sich auf das Monopol einer staatlichen Ideologie gestützt habe.

<sup>27</sup> Vgl. A. N. Golovistikova/L. Ju. Grudcyna, *Konstitucionnoe pravo Rossii. Učebnik*, Moskva 2006, S. 160; B. S. Ebzeev, in: *Naučno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii*. Otv. red. V. V. Lazarev, 2-e izd., Moskva 2001, S. 81.

<sup>28</sup> Vgl. M. V. Bagaj, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. Učebnik dlja vuzov*, 4-e izd., Moskva 2004, S. 159. Offener A. N. Golovistikova/L. Ju. Grudcyna, *Konstitucionnoe pravo*, S. 159, nach deren Ansicht der Begriff „Parteienvielfalt“ die Existenz „mehrerer Parteien“ voraussetzt.

<sup>29</sup> Vgl. S. A. Avak'jan, *Konstitucionnoe pravo Rossii. Učebnyj kurs*, t. 1, 2-e izd., Moskva 2007, S. 469.

<sup>30</sup> Siehe oben II.4.

Folgerichtigkeit der in Prüfung gezogenen Regelungen im Lichte eines bestimmten Wahlsystems dargetan haben wollen, ohne dass verfassungsmäßige Bezugsgrößen in die Beurteilung eingegangen sind, hängen die einschlägigen Ableitungen streng genommen in der Luft (siehe allerdings auch unten unter Pkt. 6.).

Möglicherweise hatte das Gericht aber doch einen verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab im Visier. Am Eingang seiner Argumentationsführung rekuriert es auf die „Anerkennung der ideologischen und politischen Vielfalt und der Parteienvielfalt in der Russischen Föderation und deren verfassungsmäßige Merkmale“, freilich ohne weiteren Zusatz. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das russische Verfassungsgericht damit die Verfassungsinhalte von Art. 13 Abs. 1 und – insbesondere – Abs. 3 russ. Vf. gemeint hat. Bei einer solchen Dechiffrierung des Subtextes erhielte die vom Gericht gleich anschließend ausgebreitete wechselseitige Bezüglichkeit von Parteienrecht und Wahlsystem in der Tat einen verfassungsrechtlichen Bezugsrahmen, allerdings in eher befreimlicher Weise. In Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. müsste dann nämlich offenkundig die Verpflichtung des Parteiengesetzgebers unterstellt werden, seine Regelungen in den Dienst des jeweiligen, einfachgesetzlich festgelegten<sup>31</sup> Wahlsystems zu den Wahlen der Staatsduma zu stellen. Damit gäbe sich freilich die Verfassung in diesem Punkt auf. Der konkrete normative Gehalt des Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. wäre dann nämlich nicht durch Auslegung zu ermitteln, sondern an den einfachen (Wahl-)Gesetzgeber „delegiert“. Art. 13 Abs. 3 russ. Vf. würde dann einen „beweglichen“ Maßstab bilden, der *in concreto* erst durch das jeweilige einfache Gesetzesrecht geformt würde. Insofern muss man wohl zweifeln, ob eine derartige Preisgabe der Maßstabsfunktion der Verfassung vom russischen Verfassungsgericht wirklich intendiert war.

5. Inhaltlich zentraler, vom Entscheidungsaufbau her allerdings eher versteckter Teil des Beschlusses vom 16. Juli 2007 ist naturgemäß die Prüfung der inkriminierten Regelungen des Parteiengesetzes auf ihre Vereinbarkeit mit den einschlägigen grundrechtlichen Garantien<sup>32</sup>. Das Verfassungsgericht rekuriert hierbei auf das Recht, Überzeugungen frei zu wählen, zu haben und zu verbreiten (Art. 28 russ. Vf.), die Freiheit des Gedankens und des Wortes (Art. 29 Abs. 1 russ. Vf.), das Recht, auf jede rechtmäßige Weise Information zu suchen, zu erhalten, weiterzugeben, zu erzeugen und zu verbreiten (Art. 29 Abs. 4 russ. Vf., vom Gericht irrig unter Art. 29 Abs. 2 verortet), sowie das Recht auf Vereinigung (Art. 30 Abs. 1 russ. Vf.). Zur realen Anwendung bringt das Gericht allerdings nur die Vereinigungsfreiheit; die anderen Grundrechte werden nicht entfaltet, ihre Erwähnung trägt insofern „dekorativen“ Charakter. Zudem lässt das Verfassungsgericht die mit Art. 30 Abs. 1 russ. Vf. korrelierenden völkerrechtlichen Garantien des Art. 22 IPBPR und des Art. 11 EMRK im Hintergrund „mitlaufen“.

Bei der Anwendung des Art. 30 Abs. 1 russ. Vf. unproblematisch ist die Abgrenzung des Schutzbereiches. Dass auch die in der genannten Vorschrift nicht ausdrücklich genannten politischen Parteien dieser unterfallen, hat das russische Verfassungsgericht bereits in mehreren Vorentscheidungen (so im hier schon mehrfach angesprochenen Beschluss vom 1. Februar 2005) klargestellt. Das Gericht bewegt sich damit auch in den Bahnen der Judikatur des EGMR zu Art. 11 EMRK<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Vgl. Art. 96 Abs. 2 russ. Vf.

<sup>32</sup> Siehe – zunächst – oben II.5.

<sup>33</sup> Siehe z.B. C. Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, München/Basel/Wien 2008, S. 291 m N. der Jud.

Generell und sogar diffus werden die Ausführungen des Verfassungsgerichts auf der Schranken-Schranken-Ebene. Das Gericht bietet hier – in unterschiedlichen Formulierungen – das Amalgamieren einer Art Wesensgehaltsprinzip mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an. So wird gleich eingangs betont, dass einschlägige gesetzgeberische Regelungen nicht das Wesen des Rechts auf Vereinigung in politischen Parteien als solches entstellen dürften. Gleich anschließend wird ausgeführt, dass gesetzliche Beschränkungen unerlässlich seien und in Übereinstimmung mit verfassungsmäßig bedeutsamen Zielen stehen müssten; späterhin ist etwa vom Kriterium eines vernünftigen Ausgleichs, welches aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit fließe, die Rede.

Problematisch sind hierbei weniger die gewählten Formulierungen (mit Ausnahme vielleicht jener Sentenz, wonach die zahlenmäßigen Kriterien für die Gründung einer politischen Partei einen verfassungswidrigen Charakter erst in dem Fall annehmen könnten, wenn als Resultat ihrer Anwendung sich die Unmöglichkeit einer realen Ausübung des verfassungsmäßigen Rechts der Bürger auf Vereinigung in politischen Parteien erweise). Kritisch zu sehen ist vielmehr, dass das Verfassungsgericht nicht darlegt, aus welchen Verfassungsvorschriften im Einzelnen es seine Schrankendogmatik entwickelt. Als einzige positivrechtliche Belegstelle zieht das Gericht Art. 17 Abs. 1 russ. Vf.<sup>34</sup> heran, welche Vorschrift jedoch gerade nicht etwas Konkretes hierzu enthält. Es befremdet, dass das Verfassungsgericht mit keinem Wort auf Art. 55 russ. Vf. eingegangen ist. So bleibt es Vermutung, dass die gerichtlichen Ausführungen zur Wesensgehaltssperre sich implizit auf Art. 55 Abs. 2 russ. Vf.<sup>35</sup> stützen.<sup>36</sup> Besonders fällt aber ins Gewicht, dass das Gericht den sog. generellen Gesetzesvorbehalt des Art. 55 Abs. 3 russ. Vf.<sup>37</sup> – Nukleus der Verhältnismäßigkeitsprüfung – vollkommen unter den Tisch fallen gelassen hat. Richtigerweise hätte das russische Verfassungsgericht Art. 30 Abs. 1 russ. Vf. – diese Bestimmung enthält keinen Gesetzesvorbehalt<sup>38</sup> – mit Art. 55 Abs. 3 russ. Vf. zusammenhängen müssen<sup>39</sup>. Eine Beschränkung des in Art. 30 Abs. 1 russ. Vf. gewährleisteten Rechts auf Vereinigung in politischen Parteien wäre demnach nur dann zulässig, wenn sie (erstens) durch föderales Gesetz verfügt wird (das ist vorliegend unproblematisch), (zweitens) mindestens einem der in Art. 55 Abs. 3 russ. Vf. taxativ aufgezählten öffentlichen Interessen dient sowie (drittens) den Kriterien der Verhältnismäßigkeit entspricht. Das Gericht hat – schon deswegen, weil es Art. 55 Abs. 3 russ. Vf. nicht gesehen hat (nicht sehen wollte?) – die angefochtenen parteiengesetzlichen Regelungen weder in Relation zu einem legitimierenden öffentlichen Interesse gesetzt<sup>40</sup> noch die Einzelschritte

<sup>34</sup> Dieser lautet: „In der Russischen Föderation werden die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers gemäß den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und in Übereinstimmung mit dieser Verfassung anerkannt und garantiert.“

<sup>35</sup> Dieser lautet: „In der Russischen Föderation dürfen keine Gesetze erlassen werden, welche die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers aufheben oder schmälern.“

<sup>36</sup> Schon früh hat *Th. Schweisfurth*, EuGRZ 1994, S. 487, die These aufgestellt, Art. 55 Abs. 2 russ. Vf. müsse als Garantie eines Kerngehaltes der Grundrechte aufgefasst werden, d.h. die gesetzlich möglichen Einschränkungen dürfen nicht zur völligen Beseitigung der Grundrechte und -freiheiten führen.

<sup>37</sup> Dieser lautet: „Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers können durch föderales Gesetz nur in dem Maße eingeschränkt werden, wie dies für den Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und der rechtmäßigen Interessen anderer Personen sowie für die Sicherung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit unerlässlich ist.“

<sup>38</sup> Wohl aber wird dem Art. 30 Abs. 1 (schon) durch Art. 13 Abs. 5 russ. Vf. eine Schranke gezogen; *Th. Schweisfurth*, EuGRZ 1994, S. 486.

<sup>39</sup> Im Beschluss vom 1. Februar 2005 wurde Art. 55 Abs. 3 russ. Vf. im Zusammenhang mit Art. 30 Abs. 1 russ. Vf. immerhin angetippt, freilich blieb es bei der Erwähnung.

<sup>40</sup> In einem längeren, kunstvoll verschachtelten Satz gut versteckt, erklärt das russische Verfassungsgericht allerdings die angefochtenen Bestimmungen des Parteiengesetzes als durch die „Herausbildung

der Verhältnismäßigkeitsprüfung (Eignung, Erforderlichkeit, Angemessenheit) ordnungsgemäß durchgezogen. Damit war im Grunde die Sache für den Beschwerdeführer verloren.

6. Die konkrete Begründung für die Verfassungskonformität der in Prüfung gezogenen gesetzlichen Bestimmungen<sup>41</sup> ist – nach dem zuvor Festgestellten nicht verwunderlich – oberflächlich und pauschalierend. Das Gericht arbeitet mit Schlagworten und „schwindelt“ sich derart um exakte Beweisführungen herum. So rekurriert es gleich eingangs seiner Argumentation auf die „Besonderheiten der soziopolitischen Entwicklung der Russischen Föderation“ und will damit offenkundig Verständnis für seine Position erheischen; worin diese Besonderheiten konkret bestehen, wird mit keinem Wort dargetan.

In reichlich unbestimmter Weise werden Verbindungslien zum „Wahlprozess“, insbesondere zum Wahlsystem für die Wahlen in die Staatsduma, gezogen. Offensichtlich nimmt das Verfassungsgericht damit jene Argumentation wieder auf, welche die gesetzlichen Anforderungen an die Mitgliederstärke einer politischen Partei als durch das (jetzige) Wahlsystem determiniert ansehen will (siehe oben Pkt. 4.). Warum der Übergang zu einem reinen Verhältniswahlsystem für die Wahlen in die Staatsduma eine Verfünffachung der verpflichtenden Mitgliederzahl einer politischen Partei (von 10.000 auf 50.000) rechtfertigen soll, wird indes mit keinem Wort erläutert<sup>42</sup>, so wie das Gericht überhaupt auf die absoluten – sehr hohen – Zahlenwerte nicht eingeht<sup>43</sup>.

Schon grundlegend wird hierbei nicht wirklich klar, welche Ziele mit derart hohen Barrieren erreicht werden sollen. Sollte dem Verfassungsgericht im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments das gesetzespolitische Motiv einer Vorkehrung gegen eine übermäßige Zersplitterung der Parteienlandschaft in der Staatsduma vorgeschwobt sein, so ist ihm entgegenzuhalten, dass ein solches Ziel – im Sinne eines gelinderen Mittels – auch durch entsprechende Regelungen im Wahlrecht wie insbesondere eine Mindestprozenthürde (eine solche sieht das Wahlgesetz auch tatsächlich vor) bzw. in der parlamentarischen Geschäftsordnung verfolgt werden kann. Sollte das Gericht eine Selektion der Parteien nach der Repräsentativität der Interessenvertretung im Auge gehabt haben (so spricht es an einer Stelle – allerdings hier gerade nicht im Zusammenhang mit dem Wahlsystem – von der „realen Fähigkeit einer politischen Partei, die Interessen eines bedeutsamen Teiles der Gesellschaft auszudrücken“), so muss es mit dem gleichen Ge genargument konfrontiert werden. Man könnte sogar den Spieß jeweils insofern umdrehen, als bereits durch die Umstellung des Wahlsystems – insbesondere die Auflassung

---

einer stabilen Parteienvielfalt als einer der Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation“ bedingte Regelungen. Die „Grundlagen der Verfassungsordnung“ werden zwar in Art. 55 Abs. 3 russ. Vf. als Schutzgut genannt. Die gewählte, isoliert bleibende Formulierung lässt dennoch nicht vermuten, dass das Verfassungsgericht einen Bezug zur genannten Verfassungsbestimmung herstellen wollte; es handelt sich vielmehr wohl lediglich um eine Zufälligkeit.

<sup>41</sup> Siehe oben II.6.

<sup>42</sup> Bemerkenswert unkritisch ist die Position in einem der aktuellen Standardlehrwerke des russischen Verfassungsrechts, wo die in Rede stehende Erhöhung als „Normalisierung“ (*normalizacija*) ausgegeben wird; vgl. E. I. Kozlova/O. E. Kutafin, *Konstitucionnoe pravo Rossii. Učebnik*, 4-e izd., Moskva 2007, S. 235.

<sup>43</sup> Im Beschluss vom 1. Februar 2005 hat das Gericht demgegenüber noch den diesbezüglichen Ermessensspielraum des Gesetzgebers betont und diesen mit einem rechtsvergleichenden, wenngleich nicht belegten Hinweis (dass nämlich die Anforderungen an die Mitgliederzahl einer politischen Partei in der Gesetzgebung fremder Staaten „entweder deutlich höher oder niedriger“ lägen als nach dem – damaligen – russischen Recht) untermauert; Bezugsgrößen seien einerseits die Aufgaben, die der Gesetzgeber im Rahmen der Entwicklung des politischen Systems zu lösen habe, und andererseits die Bevölkerungszahl des betreffenden Staates.

der Einerwahlkreise – eine Straffung der Parteienlandschaft bewirkt wird und dergestalt die gesetzlichen Anforderungen an die Mitgliederzahl einer politischen Partei eigentlich gelockert werden könnten.

Darüber hinaus ist endlich der verengte Zugang des Gerichts insgesamt zu monieren. Mit der alleinigen Konzentration auf die Beteiligung der Parteien an den Wahlen zur Staatsduma werden die sonstigen Funktionen einer politischen Partei, insbesondere alle Formen der Interessenvertretung im außerparlamentarischen Raum, überhaupt nicht gewürdigt. Insofern werden politische Parteien zu einem reinen „Wahlvehikel“ degradiert.

Manche der vom Gericht vorgebrachten Begründungselemente gehen schlicht am Kern der Sache vorbei. Dass die in Prüfung gezogenen Regelungen nicht nach ideologischer Ausrichtung der Parteien differenzieren und insofern formal nicht diskriminieren, ist schon richtig. Diese Feststellung ändert jedoch nichts daran, dass das Gesetz prohibitive Hürden aufstellt und derart ein nicht unerhebliches Spektrum politischer Gruppierungen an der Gründung einer politischen Partei hindert. Die Aussage, dass Mitglieder einer die gesetzlichen Mindestanforderungen nicht erfüllenden politischen Partei nicht der Möglichkeit beraubt seien, eine neue politische Partei zu gründen oder einer anderen Partei beizutreten, ist nahezu frivol. Denn in beiden Fällen wird damit doch nur dokumentiert, dass die betreffende Person sich eine Partei eines anderen programmatischen und/oder personellen Zuschnitts als des eigentlich präferierten suchen muss.

7. Die weiteren Ausführungen des Gerichts, insbesondere jene über die rechtliche Unbedenklichkeit der Verpflichtung zur Vorlage von Listen der Parteimitglieder<sup>44</sup>, betreffen nur mehr „Nebenschauplätze“. Ein Eingehen darauf erübrigt sich.

## IV. Schlussbemerkungen

Insgesamt weist der Beschluss des russischen Verfassungsgerichts vom 16. Juli 2007 über die Auflösung der politischen Partei „Russische kommunistische Arbeiterpartei – Russische Partei der Kommunisten“ also grelle Ungereimtheiten auf. Die Entscheidung entspricht offenkundig nicht europäischen Standards. Dies wird besonders deutlich, wenn man sie mit dem Prüfungsmaßstab des EGMR vergleicht. Die einschlägige Judikatur des EGMR zu Verboten bzw. zur Nichtregistrierung politischer Parteien<sup>45</sup> kann übersichtsartig dahin zusammengefasst werden, dass in einer derartigen staatlichen Maßnahme ein besonders gravierender Eingriff in die durch Art. 11 EMRK gewährleistete Vereinigungsfreiheit erblickt wird<sup>46</sup>. 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<sup>47</sup>. Die Intensität des geforderten Prüfmaßstabes kleidete der Gerichtshof in folgende, eindrückliche Formel:

<sup>44</sup> Siehe oben II.7.

<sup>45</sup> Siehe umfassend S. *Theuerkauf*, Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention, Zürich/Basel/Genf 2006; ferner etwa O. *Klein*, Parteiverbotsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, ZRP 2001, S. 397 ff; K. *Pabel*, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, EuGRZ 2003, S. 921 ff; bündig C. *Grabenwarter*, Menschenrechtskonvention, S. 294 ff.

<sup>46</sup> So auch C. *Grabenwarter*, Menschenrechtskonvention, S. 292.

<sup>47</sup> EGMR, Urt. v. 8.12.1999, Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP), RJD 1999-VIII, Z. 43.

„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, 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 [...].“<sup>48</sup>

Das russische Verfassungsgericht ist andere Wege gegangen. Es hat damit eine – weitere – Chance zur Entfaltung einer auf der Höhe der Zeit stehenden Grundrechtsdogmatik vertan. Für den politischen Prozess in Russland bedeutet die Entscheidung wohl eine höchstgerichtliche carte blanche für weitere rechtliche Weichenstellungen in Richtung einer „gelenkten Demokratie“.

---

<sup>48</sup> EGMR, Urt. v. 8.12.1999, Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP), RJD 1999-VIII, Z. 44.