

# **Volksabstimmungen in Russland – ein Überblick**

2. Juli 2020  
(2., aktualisierte Version)

Autor: Frank Rehmet  
[frank.rehmet@mehr-demokratie.de](mailto:frank.rehmet@mehr-demokratie.de)

Mehr Demokratie e.V.  
<https://www.mehr-demokratie.de>

## **Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsverzeichnis .....	2
1. Einleitung und Begriffsbestimmung .....	3
2. Verfahrensregelungen in Russland .....	5
3. Praxis .....	7
4. Literatur und Links .....	10

## 1. Einleitung und Begriffsbestimmung

### 1.1 Einleitung

In Russland fand vom 25. Juni bis zum 1. Juli 2020 eine Volksabstimmung zu zahlreichen Verfassungsänderungen statt, die internationales Aufsehen erregt hat.

Das vorliegende Paper gibt einen Überblick über Volksabstimmungen in Russland seit Gründung der Russischen Föderation 1990. Dabei wird deutlich, dass bislang sehr wenige Erfahrungen mit Volksabstimmungen vorhanden sind – wir zählen 6 Abstimmungen zu Sachfragen, davon 5 im Zeitraum von 1990 bis 1993.

### 1.2 Begriffsbestimmung

#### *Volksabstimmung*

„Volksabstimmung“ wird in dieser Übersicht als verbindliche Abstimmung der Bürger/innen über eine Sachfrage definiert. Oft wird auch „Referendum“ als Synonym verwendet.

#### *Direktdemokratische Verfahren*

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratische Verfahren“ verstanden wird, herrscht in der Wissenschaft kein Konsens. Mehr Demokratie orientiert sich in seinen Veröffentlichungen an der von Mehr Demokratie und vom Direct Democracy Navigator verwendeten Terminologie.<sup>1</sup> Diese definiert direktdemokratische Verfahren wie folgt:

- 1) **Sachfrage**: Es handelt sich um eine Sachabstimmung,
- 2) **Verbindlichkeit**: Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, ein Volksentscheid ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.
- 3) **Auslösung von unten oder obligatorisch**: Das Verfahren wird „von unten“, durch die Bevölkerung initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung automatisch / obligatorisch ausgelöst.

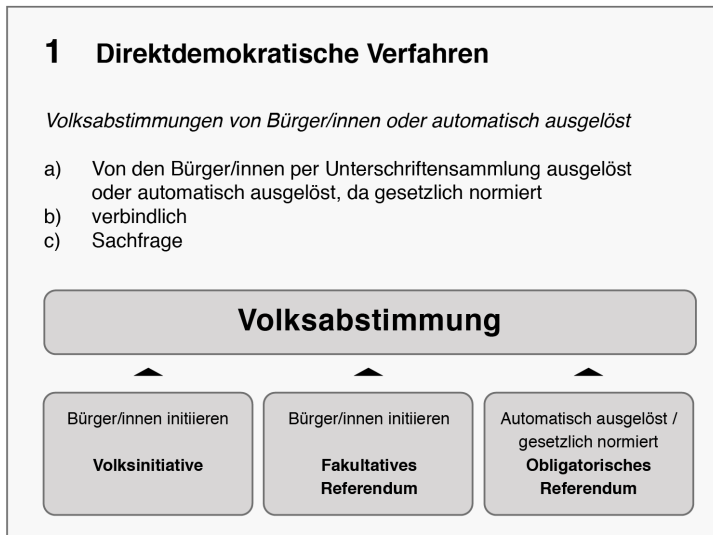
Daraus ergeben sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen:

- Bei der initiierten Volksgesetzgebung/**Volksinitiative** wird eine Volksabstimmung von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung initiiert.
- Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen kann eine Volksabstimmung beantragen.
- Beim **obligatorischen Referendum** ist der Volksentscheid zu bestimmten Gegenständen, meist bei Verfassungsänderungen, verpflichtend vorgeschrieben. Es findet automatisch statt. Ein entsprechender Parlamentsbeschluss geht diesem voraus.

---

<sup>1</sup> Ausführlicher dargestellt in *Frank Rehmet/Neelke Wagner/Tim Willy Weber, Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich*, Opladen u.a. 2020, S. 8 ff.

Die folgende Abbildung stellt dies übersichtlich dar.



Quelle: Rehmet/Wagner/Weber, Volksabstimmungen in Europa (Fn. 1), S. 13.

### ***Weitere Verfahrenstypen von verbindlichen Volksabstimmungen<sup>2</sup>***

Neben direktdemokratischen Verfahren gibt es weitere Volksabstimmungen. Diese erfüllen mindestens eines der oben genannten Definitionsmerkmale nicht.

- Durch Staatsorgane „von oben“ ausgelöste Volksabstimmungen. Diese werden oft auch als „Plebiszite“ bezeichnet. Je nach auslösender Institution ist eine Unterscheidung in „Präsidentialreferenden“, „Parlamentsreferenden“ (Parlamentsmehrheit) und „Oppositionsreferenden“ (Parlamentsminderheit) möglich.
- In wenigen Staaten Europas gibt es ein kombiniertes Verfahren: Dort können Bürger/innen gemeinsam mit einem Staatsorgan eine Volksabstimmung auslösen.

<sup>2</sup> Daneben gibt es noch unverbindliche Volksbefragungen. Diese sind für das Parlament nicht verbindlich. Sie werden auch „konsultative Referenden“ genannt. Sie werden im Länderpapier, das sich auf verbindliche Volksabstimmungen konzentriert, nicht behandelt. In Russland sind zudem unverbindliche Volksbefragungen nicht vorgesehen.

## 2. Verfahrensregelungen in Russland

Hier ist zu unterscheiden zwischen der derzeit gültigen Verfassung von 1993 (2.1), dem Spezialfall der Verfassungsreform 2020 (2.2) und der Verfassung, die von 1990 bis 1993 galt (2.3).

### 2.1 Volksabstimmungen nach der derzeit gültigen Verfassung von 1993 (keine Praxis)

#### Volksabstimmungen durch direktdemokratische Verfahren

In Russland sind derzeit keine direktdemokratischen Verfahren vorhanden.

#### Volksabstimmungen durch Staatsorgane

##### *Parlamentsreferendum bei Kernbereichen der Verfassung*

Die Duma – eine der beiden Parlamentskammern – kann eine Volksabstimmung zu Verfassungsänderungen einleiten, wenn Kernbereiche der Verfassung (= die Verfassungskapitel 1, 2 und 9<sup>3</sup>) geändert werden sollen.

- Geregelt ist dies in Kapitel 9 (Art. 134 ff.) der Verfassung sowie im Referendumsgesetz.
- Der im Verfassungsgefüge Russlands starke Präsident kann einen Vorschlag machen, aber nicht selbst bestimmen, dass eine Volksabstimmung stattfindet. Dieser Beschluss erfolgt im Parlament.
- Es gibt drei Verfahrensschritte:
- Im *ersten* Verfahrensschritt bedarf es einer Dreifünftel-Mehrheit in beiden Parlamentskammern (Duma und Föderationsrat) für die Änderung der Verfassung.
- Im *zweiten* Schritt wird eine Verfassungsversammlung einberufen, die eine neue Verfassung ausarbeitet.
- Im *dritten* Schritt wird diese neue Verfassung verabschiedet – entweder per Zweidrittel-Mehrheit der Verfassungsversammlung oder per Volksabstimmung. Welches Verfahren gewählt wird, entscheidet das Parlament.
- Abstimmungsquorum: Sollte der Weg der Volksabstimmung gewählt werden, dann muss nach Art. 135 Abs. 3 eine Mehrheit der Abstimmenden die Änderung befürworten – es müssen sich jedoch mindestens 50 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen, damit die Abstimmung gültig ist (so genanntes 50 Prozent-Beteiligungsquorum).
- **Praxis:** Es kam seit Dezember 1993 zu keiner Volksabstimmung nach diesen Bestimmungen.

##### *Verfassungsänderungen für Kapitel 3-8 der Verfassung*

Für die restlichen Kapitel der Verfassung (Kapitel 3-8) sind *keine* Volksabstimmungen vorgesehen. Änderungen dieser Verfassungsartikel werden nach Art. 108 mit einer

---

3 Kapitel 1: Grundlagen der Verfassungsordnung, Kapitel 2: Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers, Kapitel 9: Verfassungsänderungen und Überarbeitung der Verfassung. Vgl. Verfassung der Russischen Föderation von 1993, <http://www.verfassungen.net/rus/index.htm> (Zugriff 11.5.2020).

Zweidrittel-Mehrheit der Duma und einer Dreiviertel-Mehrheit des Föderationsrates beschlossen. Erst, wenn die Gesetzgebungsorgane von mindestens zwei Drittel der 85 Föderationssubjekte (unterschiedliche Typen territorialer Einheiten, wie zum Beispiel Gebiete, Republiken, Bezirke, Städte mit föderaler Bedeutung) gebilligt werden, treten die Änderungen nach Art. 136 in Kraft.

## **2.2 Spezielles Gesetz für die Verfassungsreform 2020: „Allrussische Volksabstimmung“ als Parlamentsreferendum (Praxis: Eine Abstimmung)**

Grundlage für die Volksabstimmung 2020 war ein spezielles Gesetz zu einer „allrussischen Volksabstimmung“, welches das Parlament verabschiedet hat. So wurde es ermöglicht, das gesamte Verfassungsänderungs-Paket des Jahres 2020 – das nicht nur Kernbereiche der Verfassung betrifft – zur Volksabstimmung zu stellen.

Somit stellte das unter 2.1 dargestellte Verfahren „Parlamentsreferendum bei Kernbereichen der Verfassung“ *nicht* die Grundlage für die Volksabstimmung 2020 dar.<sup>4</sup>

Das spezielle Gesetz regelt in Art. 3, dass eine einfache Mehrheit der Abstimmenden ausreicht, um den Verfassungsänderungen zuzustimmen. Es ist also keine Mindestbeteiligung erforderlich.<sup>5</sup>

## **2.3 Historischer Exkurs: Volksabstimmungen nach der Verfassung vom Dezember 1990 (Praxis: 5 Abstimmungen)**

Diese Verfassung galt von 1990 bis 1993. In Art. 109 der Verfassung waren drei Verfahren einer Volksabstimmung vorgesehen.<sup>6</sup>

- **Volksinitiative:** Eine Million Bürger/innen (etwa 1,3 Prozent der Wahlberechtigten) hatte das Recht, eine Volksabstimmung anzusetzen.
- **Parlamentsreferendum:** Auslöser einer Volksabstimmung konnte auch der Kongress der Volksdeputierten sein.
- **Oppositionsreferendum:** Auch ein Drittel des Parlaments konnte eine Abstimmung initiieren. Dieses Verfahren wird auch „Oppositionsreferendum“ genannt.

### **Abstimmungsquoten für alle drei Verfahren**

- Nach dem Ausführungsgesetz, dem Referendumsgesetz, galt für einfache Gesetze ein 50 Prozent-Beteiligungsquorum (= Mindestbeteiligung von 50 Prozent erforderlich), bei verfassungsändernden Gesetzen ein 50 Prozent-Zustimmungsquorum (= Mindestzustimmung von 50 Prozent der Stimmberechtigten erforderlich).

<sup>4</sup> Vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch) sowie Friedrich Schmidt, Volksabstimmung in Russland. Alles auf Putin, in FAZ vom 25.6.2020, online: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/volksabstimmung-in-russland-alles-auf-putin-16832051.html> (jeweils Zugriff am 25.6.2020)

<sup>5</sup> Vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch) (Zugriff am 25.6.2020). Dies stellt einen Unterscheid zum oben geschilderten Parlamentsreferendum für Kernbereiche der Verfassung dar, wo für den Erfolg eine Mindestbeteiligung von 50 Prozent benötigt wird.

<sup>6</sup> <http://www.verfassungen.net/rus/verf92-i.htm> (Zugriff am 22.6.2020).

### 3. Praxis

#### 3.1 Volksabstimmungen durch direktdemokratische Verfahren seit 1990

Keine vorhanden.

#### 3.2 Volksabstimmungen durch Staatsorgane seit 1990

***Tabelle 1: Übersicht über die Volksabstimmungen durch Staatsorgane in Russland***

Datum	Typ	Thema	Abstimmungs- beteiligung	Im Sinne der Vor- lage / Zustimmung	Ergebnis
25.06– 01.07.2020	PR	Für umfangreiche Verfas- sungsänderungen (Paket- Abstimmung)	67,9 %	78,6 %	Erfolgreich
12.12.1993	Präs.- Ref.	Für neue Verfassung	54,8 %	58,4 %	Erfolgreich
25.04.1993	PR	Für vorzeitige Neuwahl des Präsidenten	64,5 %	51,2 %	Unecht ge- scheitert
25.04.1993	PR	Für vorzeitige Neuwahl des Parlaments	64,5 %	69,1 %	Unecht ge- scheitert
25.04.1993	PR	Für Billigung der Wirt- schaftspolitik des Präsiden- ten/der Regierung seit 1992	64,5 %	54,4 %	Erfolgreich
17.03.1991	PR	Für Präsidentsystem	75,1 %	71,4 %	Erfolgreich

Quelle: www.sudd.ch (Zugriff: 2.7.2020), Russische Wahlkommission.

Abkürzung: PR = Parlamentsreferendum, Präs.-Ref. = Präsidentsreferendum.

Anmerkungen:

Bei der Abstimmung 2020 wurde der Zeitraum auf 7 Tage verlängert – wegen der Corona-Pandemie.

Bei der Abstimmung am 25.04.1993 gab es insgesamt vier Abstimmungsvorlagen, von denen aber nur drei eine Sachabstimmung waren. Die vierte Vorlage wurde von uns daher nicht berücksichtigt, die Frage lautete „Vertrauen Sie Präsident Jelzin?“.

- Es gab bislang 6 Abstimmungen – 5 davon fanden Anfang der 1990er Jahre statt.
- Nach der Verfahrensart kann man diese unterscheiden in 5 Parlamentsreferenden und einen Sonderfall eines Präsidentsreferendums (per Dekret, nicht auf der Verfassung basierend). Letztere ordnete Präsident Jelzin in der Verfassungskrise 1993 per Dekret an und ließ über eine neue Verfassung abstimmen. Das Parlament war zu diesem Zeitpunkt aufgelöst.
- Die Stimmbeteiligung war mit durchschnittlich 65,2 Prozent recht hoch.

Die sechs Abstimmungen werden im Folgenden kurz skizziert.

#### 1) Volksabstimmung vom 17. März 1991: Präsidentsystem

Die Abstimmungsfrage lautete:

„Halten Sie es für nötig, das Amt des Präsidenten der RSFSR einzuführen, der in allgemeiner Wahl gewählt wird?“

Ergebnis: Erfolgreich im Sinne der Vorlage. Bei einer Beteiligung von 75,1 Prozent

stimmen 71,4 Prozent für die Einführung des Präsidialsystems. Wenige Monate später, am 12. Juni 1991, wird *B. Jelzin* zum ersten Präsidenten Russlands gewählt.

## **2) bis 4) Volksabstimmung vom 25. April 1992: Drei Sachthemen**

Inmitten des Machtkampfs zwischen dem Parlament (Kongress der Volksdeputierten) und Präsident Jelzin legte das Parlament den Bürger/innen mehrere Vorlagen zur Volksabstimmung vor. Am 29. März 1993 legt das Parlament mehrere Fragen für eine Volksabstimmung fest und bestimmt, dass eine Mehrheit der Stimmberechtigten zur Annahme notwendig sei (50 Prozent-Zustimmungsquorum). Präsident Jelzin war hingegen der Auffassung, dass die Mehrheit der gültigen Stimmen ausreichend sein solle, da diese Änderungen keine Verfassungsänderungen darstellten. Das russische Verfassungsgericht entschied hierüber.

### ***Frage 1: Billigung der Wirtschaftspolitik***

Entgegen der Auffassung des Parlaments entscheidet das russische Verfassungsgericht, dass für die erste Abstimmungsfrage „Billigung der Wirtschaftspolitik“ die Mehrheit der gültigen Stimmen und eine Mindestbeteiligung von 50 Prozent der Stimmberechtigten notwendig ist.

Die Abstimmungsfrage 1 lautete:

„Billigen Sie die sozio-ökonomische Politik des Präsidenten der Russischen Föderation und der Regierung der Russischen Föderation seit 1992?“

Ergebnis: Erfolgreich. Da sich 64,5 Prozent der Abstimmenden beteiligten, konnte das 50 Prozent-Beteiligungsquorum deutlich überschritten werden.

### ***Fragen 2 und 3: Vorzeitige Parlamentswahl sowie vorzeitige Neuwahl des Präsidenten (Verfassungsänderungen)***

Laut einem Urteil des Verfassungsgerichts handelt es sich bei diesen beiden Fragen der Amtszeitverkürzung um eine implizite Verfassungsänderung (vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch)). Daher ist nach der Verfassung für den Erfolg der Abstimmung die Mehrheit der Stimmberechtigten notwendig (so genanntes 50 Prozent-Zustimmungsquorum).

Die Abstimmungsfrage 2 lautete:

„Halten Sie es für notwendig, vorzeitige Neuwahlen für die Volksdeputierten der Russischen Föderation abzuhalten?“

Ergebnis: Unecht gescheitert am 50 Prozent-Zustimmungsquorum. Zwar stimmte eine Mehrheit im Sinne der Vorlage, aber diese Mehrheit entsprach nur 43,1 Prozent der Stimmberechtigten.

Die Abstimmungsfrage 3 lautete:

„Halten Sie es für notwendig, vorzeitige Neuwahlen für den Präsidenten der Russischen Föderation abzuhalten?“

Ergebnis: Unecht gescheitert am 50 Prozent-Zustimmungsquorum. Zwar stimmte eine Mehrheit im Sinne der Vorlage, aber diese Mehrheit entsprach nur 31,7 Prozent der Stimmberechtigten.



### 5) Volksabstimmung vom 12. Dezember 1993: Neue Verfassung

Die Verfassungskrise mit Konflikten zwischen Präsident Jelzin und dem Parlament sitzt sich im Herbst 1993 dramatisch zu. Ende September löst Jelzin das Parlament auf und lässt das Weiße Haus – das Parlamentsgebäude – am 3. Oktober 1993 bombardieren.<sup>7</sup> Am 15. Oktober 1993 löst Jelzin per Dekret eine Volksabstimmung über eine neue Verfassung – die eine Präsidentialrepublik und zwei Parlamentskammern vorsieht – aus. Das Dekret sieht vor, dass zum Erfolg eine Mindestbeteiligung von 50 Prozent benötigt wird. Ein Gremium arbeitet in sehr kurzer Zeit eine neue Verfassung aus.

Die Abstimmungsfrage lautete:

„Sind Sie für die Annahme der Verfassung der Russischen Föderation?“

Ergebnis: Die Verfassung wurde mit einer Mehrheit von 58,4 Prozent angenommen. Die Abstimmungsbeteiligung betrug 54,8 Prozent und somit etwas mehr als die benötigten 50 Prozent.

### 6) Volksabstimmung vom 25. Juni bis 1. Juli 2020: Für umfangreiche Verfassungsänderungen

Über umfangreiche Änderungen der Verfassung wurde 2020 abgestimmt. Die Kernpunkte lauteten unter anderem:

- Der Staatspräsident darf höchstens zwei Amtszeiten in Serie im Amt sein *und* die bisherigen Amtszeiten zählen der dieser Berechnung nicht (= dies erlaubt W. Putin, 2024 nochmals als Präsident zu kandidieren)
- Verbot der gleichgeschlechtlichen Ehe
- Verankerung eines Mindestlohns in der Verfassung, der mindestens so hoch wie das Existenzminimum ist
- Jährliche Rentenanpassung (Indexierung)
- Die russische Verfassung steht über dem Völkerrecht
- Der Föderationsrat kann dem Staatspräsidenten die Absetzung hoher Richter vorschlagen
- Der Staatsrat wird als neues Verfassungsorgan verankert (bislang nur informell)

Die Abstimmungsfrage lautete:

„Stimmen Sie den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zu?“

Ergebnis: Erfolgreich im Sinne der Vorlage. Bei einer Beteiligung von 67,9 Prozent stimmten 78,6 der Abstimmenden für die Verfassungsänderung. Kritiker/innen listeten zahlreiche Kritikpunkte auf, darunter die Abstimmung aller Punkte im Paket, die staatlich dominierte und ungleiche Abstimmungskampagne sowie die enorm kurze Frist, in der die Änderungen debattiert und verabschiedet wurden.

---

<sup>7</sup> Vgl. *Roman Goncharenko*: Moskau 1993: Mit Panzern gegen das Parlament, in: Deutsche Welle vom 2.10.2018: <https://www.dw.com/de/moskau-1993-mit-panzern-gegen-das-parlament/a-45730095> (Zugriff 11.5.2020) sowie *Markus Ackeret*, Im Sturm auf das Weiße Haus in Moskau vor 25 Jahren liegt eine der Wurzeln von Putins Herrschaft, in: NZZ vom 4.10.2018: <https://www.nzz.ch/international/im-sturm-auf-das-weisse-haus-in-moskau-liegt-das-fundament-fuer-putins-herrschaft-ld.1425355> (Zugriff 11.5.2020)

Links zur Volksabstimmung 2020 einschließlich dieser Kritikpunkte (Zugriff jeweils 2.7.2020):

- sudd.ch: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=ru012020>
- Tagesschau vom 2.07.2020: *Wie Putin das „Problem 2024“ löste:* <https://www.tagesschau.de/inland/russland-abstimmung-putin-103.html>
- Süddeutsche Zeitung vom 2.7.2020: *Fragwürdiger Sieg in einer fragwürdigen Abstimmung:* <https://www.sueddeutsche.de/politik/russland-abstimmung-verfassung-1.4953644>
- NZZ vom 2.7.2020:
- Kommentar in der NZZ vom 2.7.2020: *Putins Erfolg bei der Abstimmung über die Verfassungsreform ist ein trügerischer Liebesbeweis:* <https://www.nzz.ch/meinung/russland-putins-erfolg-bei-abstimmung-ist-truegerisch-ld.1564354>
- BBC News vom 2.7.2020: *Putin strongly backed in controversial Russian reform vote:* <https://www.bbc.com/news/world-europe-53255964>
- New York Times vom 2.7.2020: *The Theatrical Method in Putin's Vote Madness:* <https://www.nytimes.com/2020/07/01/world/europe/putin-referendum-vote-russia.html>

#### 4. Literatur und Links

Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie: <https://www.sudd.ch>

*Rehmet, Frank/Wagner, Neelke/Weber, Tim Willy:* Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich, Opladen u.a. 2020

Verfassung der Russischen Föderation von 1990 in der Fassung vom 21. April 1992, o.J.: <http://www.verfassungen.net/rus/verf92-i.htm> (Zugriff am 11.5.2020)

Verfassung der Russischen Föderation von 1993, o.J.: <http://www.verfassungen.net/rus/index.htm> (Zugriff am 11.5.2020)