

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2011/2 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2011/2] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2011/2] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Sachverhalt

Die Bf. wurde 1990 durch Zusammenschluss des demokratischen Flügels der kommunistischen Partei der UdSSR und ihrer nachfolgenden Abspaltung gegründet. Im August 2002 wurde sie vom Justizministerium als Partei registriert.

Nach Ernennung zweier amtlicher Vertreter und einer Adressänderung im Rahmen einer Generalkonferenz beantragte die Bf. im Dezember 2005 eine entsprechende Änderung der im staatlichen Register für juristische Personen eingetragenen Informationen. Die Änderungen wurden vom Justizministerium jedoch mit Entscheidung vom 16.1.2006 verweigert, da die Partei nicht alle Dokumente übermittelt habe, die belegen würden, dass die Generalkonferenz im Einklang mit dem Gesetz und ihrer Satzung abgehalten worden war. Am 4.4.2006 wurde auch ein zweiter Änderungsantrag verweigert, mit der Begründung, die Bf. habe keine Dokumente über die Anzahl ihrer Mitglieder vorgelegt. Außerdem sei aufgrund mehrerer, aus den übermittelten Dokumenten ersichtlicher Versäumnisse nicht feststellbar, ob die Regionalkonferenzen beschlussfähig und die Generalkonferenz rechtskonform abgelaufen war.

Diese Entscheidung wurde infolge einer Berufung der Bf., in der diese eine Verletzung ihres Rechts auf Vereinigungsfreiheit geltend machte, vom Bezirksgericht Taganskiy von Moskau bestätigt.

Die Bf. focht auch dieses Urteil an. Wie sie ausführte, gebe es keine gesetzliche Grundlage für das Erfordernis, für die beantragten Änderungen dieselben Dokumente vorlegen zu müssen, die ansonsten für eine erstmalige Registrierung bzw. eine Änderung der Statuten verlangt würden. Auch das Moskauer Stadtgericht bestätigte jedoch das Urteil des Bezirksgerichts und verwies auf eine Bestimmung des Gesetzes über Non-Profit Organi-

sationen, der zufolge für eine Änderung der Informationen des Registers dieselben Dokumente vorzulegen seien wie für die Registrierung einer Partei.

In einem getrennten Verfahren im Jahr 2006 nahm das Justizministerium eine Kontrolle der Aktivitäten der Bf. vor. Sieben ihrer Regionalzweige wurden daraufhin aufgelöst. Im März 2007 beantragte das Ministerium beim Höchstgericht die Auflösung der Bf., die am 23.3.2007 schließlich auch verfügt wurde, da die Bf. den Informationen des Ministeriums zufolge am 1.1.2006 nicht über die gesetzlich geforderte Anzahl von 50.000 Mitgliedern sowie von 45 Regionalzweigen mit mehr als 500 Mitgliedern verfügt habe. Die Bf. erhob Berufung gegen diese Entscheidung. Sie rügte unter anderem, das Gericht habe von ihr beigebrachte Beweise abgelehnt und die Inspektion sei mangels verfahrensrechtlicher Vorschriften willkürlich gewesen. Das Berufungskollegium des Höchstgerichts bestätigte jedoch das erstinstanzliche Urteil am 31.5.2007. Es stellte fest, dass auch den Vorbringen der Bf. zufolge diese nur über 44 statt 45 Regionalzweige mit mehr als 500 Mitgliedern verfüge, was für sich allein ausreichender Grund für deren Auflösung sei.

Rechtsausführungen

Die Bf. behauptet eine Verletzung von Art. 11 EMRK (hier: *Vereinigungsfreiheit*) sowohl in Hinblick auf die Weigerung, die im staatlichen Register für juristische Personen eingetragenen Informationen zu ändern, als auch in Bezug auf ihre Auflösung. Sie macht außerdem eine Verletzung von Art. 6 EMRK (*Recht auf ein faires Verfahren*) geltend.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 11 EMRK – Änderung des Registers

Dieser Beschwerdepunkt ist weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen Grund unzulässig. Er ist daher für **zulässig** zu erklären (mehrheitlich).

Von den Parteien wird nicht bestritten, dass die Weigerung, das staatliche Register zu ändern, einen Eingriff in die Rechte der Bf. nach Art. 11 EMRK darstellt. Durch die Nichtanerkennung der bei der Generalkonferenz gewählten amtlichen Vertreter wurden zweifellos ernsthafte Schwierigkeiten für das Alltagsleben der Bf. geschaffen. Indem die amtlichen Vertreter nicht für die Bf. handeln konnten, wurden deren Aktivitäten jedenfalls ernstlich gestört.

Der GH wird zunächst untersuchen, ob es für das Erfordernis, dieselben Dokumente vorzulegen, die auch für die Registrierung einer neuen politischen Partei gefordert werden, sowie für die Verweigerung der Änderung des Registers wegen Ungereimtheiten in diesen Dokumenten eine gesetzliche Grundlage gab.

Das nationale Recht ist weit davon entfernt, hinsichtlich des Verfahrens betreffend Änderungen des staatlichen Registers präzise zu sein. Im Gegensatz zur Eintragung von neu gegründeten Parteien ist dieses Verfahren nicht festgelegt. Um das Erfordernis, die erwähnten Dokumente vorzulegen, und die Befugnis der Registrierungsbehörde zur Prüfung der Unvollständigkeit oder Fehlerhaftigkeit dieser Dokumente zu rechtfertigen, haben die nationalen Gerichte auf eine Bestimmung des Gesetzes über Non-Profit-Organisationen verwiesen. Diese trat allerdings erst am 16.4.2006 in Kraft, während die Entscheidungen, mit denen die Änderung des Registers verweigert wurde, am 16.1. bzw. 4.4.2006 ergingen. Der GH ist betroffen darüber, dass sich die Gerichte auf eine Norm stützten, die zum maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht in Kraft war und deshalb nicht als rechtliche Grundlage für die Verweigerung der Registeränderungen dienen konnte. Im nationalen Verfahren wurde auch auf kein anderes rechtliches Dokument oder auf eine andere Bestimmung Bezug genommen, das bzw. die ein Verfahren zur Änderung des Registers festlegen würde. Das nationale Recht war somit nicht ausreichend präzise formuliert, sodass die Bf. hätte vorhersehen können, welche Dokumente übermittelt werden sollten und welche Konsequenzen es hätte, würden diese Dokumente als fehlerhaft betrachtet. Die von der Registrierungsbehörde ergriffenen Maßnahmen entbehrten daher einer ausreichend klaren gesetzlichen Grundlage.

Aufgrund dieser Feststellungen wäre es nicht nötig zu untersuchen, ob die Maßnahmen verhältnismäßig zu einem verfolgten legitimen Ziel sind. Im vorliegenden Fall wird der GH trotzdem ausführen, dass er das Argument der Regierung, der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit der Bf. sei in einer demokratischen Gesellschaft notwendig gewesen, nur ablehnen kann.

Der Grund für die Weigerung, das Register zu ändern, lag in der Feststellung, dass die Generalkonferenz von Dezember 2005 entgegen dem in den Statuten der Bf. vorgesehenen Verfahren einberufen und abgehalten worden sei. Unter gewissen Umständen kann der staatliche Ermessensspielraum zwar auch ein Recht beinhalten, in die innere Organisation und das Funktionieren einer Vereinigung einzugreifen. Dies sollte jedoch nicht in einem Umfang erfolgen, der die Überwachung einer Vereinigung hinsichtlich jeder von ihrer eigenen Satzung aufgestellten Formalität sicherstellt. Vorliegend stellte die Registrierungsbehörde Unregelmäßigkeiten bei der Wahl der regionalen Delegierten für die Generalkonferenz fest, etwa die Einberufung der Regionalkonferenzen durch dazu unberechtigte Personen, teilweise deren Beschlussunfähigkeit oder die Teilnahme von Personen, die nicht Mitglieder der Bf. waren. Für einen derartig weiten Eingriff in das interne Funktionieren der Bf. sieht der GH keine Rechtfertigung. Das nationale Recht sieht keine detaillierten Regelungen für die Einberufung von Regionalkonferenzen, die Wahl der Delegierten für die Generalkonferenz oder für die Sitzungsprotokolle vor. Es sollte in erster Linie der Vereinigung und ihren Mitgliedern und nicht den Behörden überlassen sein, die Einhaltung von Formalitäten auf die in den Statuten vorgesehene Weise zu überwachen. Da es auch keine Beschwerden seitens der Mitglieder der Bf. gab, ist der GH nicht davon überzeugt, dass der Eingriff zum Schutz von deren Rechten notwendig war. Die Weigerung, die Änderungen im Register vorzunehmen, entbehrten jeden legitimen Ziels und griffen in das interne Funktionieren der Bf. in einer Weise ein, die weder gesetzmäßig noch in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war. Es liegt somit eine **Verletzung von Art. 11 EMRK** vor (6:1 Stimmen; *Sondervotum von Richter Kovler*).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 11 EMRK – Auflösung der Bf.

Dieser Beschwerdepunkt ist weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen Grund unzulässig. Er ist daher für **zulässig** zu erklären (mehrheitlich).

Es wird nicht bezweifelt, dass die Auflösung der Bf. einen Eingriff in ihre Rechte nach Art. 11 EMRK begründete, der gesetzlich vorgesehen war. Die Regierung hat zur Rechtfertigung der Auflösung der Bf. diverse Ziele angegeben, etwa den Schutz der demokratischen Institutionen und der verfassungsrechtlichen Grundstrukturen, die Aufrechterhaltung der territorialen Integrität und die Wahrung der Rechte und Interessen anderer. Der GH akzeptiert, dass damit legitime Ziele iSv. Art. 11 Abs. 2 EMRK verfolgt wurden. Zu prüfen bleibt, ob der Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war.

Soweit politische Parteien betroffen sind, sind die in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Ausnahmen aufgrund deren essentieller Rolle für das ordentliche Funktionieren einer Demokratie streng auszulegen. Nur überzeugende und zwingende Gründe können Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit rechtfertigen. Der vorliegende Eingriff war radikal: die Bf. wurde mit sofortiger Wirkung aufgelöst. Eine solche Maßnahme erfordert das Vorliegen sehr ernster Rechtfertigungsgründe, um verhältnismäßig zu sein.

Die Bf. war eine der ältesten Parteien Russlands. Nichts weist darauf hin, dass sie nicht demokratisch gewesen sei. Einziger Grund für ihre Auflösung war, dass sie die geforderte Mindestanzahl an Mitgliedern und an regionaler Repräsentation nicht erfüllte. Der GH muss prüfen, ob die Auflösung aus diesen Gründen verhältnismäßig zu den angegebenen Zielen war. Zunächst wird er allerdings untersuchen, ob die Möglichkeit einer Umwandlung in einen öffentlichen Verband, die das nationale Recht vorsieht und auf die die Regierung Bezug nimmt, die negativen Auswirkungen des Eingriffs ausgleicht.

1. Möglichkeit der Umwandlung

Politische Parteien haben einen Sonderstatus. Als einzige Vereinigungsform, die an die Macht kommen kann, haben sie die Kapazität, das gesamte Regime ihres Landes zu beeinflussen. In Russland sind sie die einzigen politischen Akteure, die Kandidaten für Wahlen auf föderaler und regionaler Ebene nominieren können. Die Umwandlung hätte der Bf. daher die Möglichkeit genommen, für Wahlen zu kandidieren – eines ihrer in den Statuten genannten Hauptziele. Die Beibehaltung des Status einer politischen Partei war für die Bf. also essentiell.

Vor diesem Hintergrund ist nun zu untersuchen, ob die Erfordernisse der Mitgliederzahl und der regionalen Repräsentation als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig betrachtet werden können.

2. Nichterreichen der Mindestmitgliederzahl

Das Erfordernis einer Mindestmitgliederzahl wurde in Russland 2001 eingeführt. Die Mindestanzahl von 10.000 Mitgliedern wurde 2004 auf 50.000 erhöht. Auch die Mindestmitgliederzahl für Regionalzweige wurde zu den genannten Zeitpunkten geändert.

Das Erfordernis einer Mindestmitgliederzahl ist nicht unbekannt. Zumindest 13 Staaten sehen eine solche für politische Parteien vor. Es gibt hier keinen einheitlichen europäischen Ansatz, was für sich jedoch nicht entscheidend sein kann. Die in Russland geforderte Mindestmitgliederzahl ist die höchste in Europa.

In den erläuternden Bemerkungen zum Gesetz betreffend politische Parteien und in Entscheidungen des

Verfassungsgerichts wird das Erfordernis der Mindestmitgliederzahl mit der Notwendigkeit gerechtfertigt, politische Parteien zu stärken und ihre Zahl zu begrenzen, um unverhältnismäßige Budgetausgaben bei Wahlkampagnen und eine exzessive parlamentarische Fragmentierung zu vermeiden und so das politische System zu stabilisieren. Der GH ist von diesen Argumenten nicht überzeugt. In Russland werden nicht alle Parteien unbeschränkt öffentlich finanziert, sondern nur solche, die bei Wahlen mehr als drei Prozent der Stimmen erhalten haben. Finanzielle Erwägungen können nicht als Rechtfertigung für die Beschränkung der Anzahl politischer Parteien und die Ermöglichung des Überlebens bloß großer, populärer Parteien dienen. Eine parlamentarische Fragmentierung wird in Russland bereits durch die Einführung einer Schwelle von sieben Prozent der Wählerstimmen für den Einzug in die Duma verhindert – ebenfalls eine der höchsten in Europa. Zudem gilt auch das Recht, an Wahlen teilzunehmen, für politische Parteien nicht automatisch. Der GH ist nicht der Ansicht, dass zur Verhinderung einer Fragmentierung weitere Beschränkungen wie eine hohe Mindestmitgliederzahl notwendig waren.

Dem Argument, nur solche Vereinigungen seien als politische Partei geeignet, die die Interessen eines erheblichen Teils der Gesellschaft repräsentieren, ist nicht zuzustimmen. Auch kleine Minderheitengruppen müssen eine Möglichkeit haben, politische Parteien zu gründen und an Wahlen mit dem Ziel teilzunehmen, eine parlamentarische Repräsentation zu erreichen. Demokratie bedeutet nicht, dass sich die Ansicht der Mehrheit immer durchsetzen muss. Es ist ein Ausgleich zu schaffen, der eine faire Behandlung von Minderheiten garantiert und den Missbrauch einer dominanten Position verhindert.

Nach russischem Recht sind politische Parteien gehalten, jährliche Berichte zur Bestätigung ihrer Mitgliederzahl vorzulegen. Die Behörden haben die Möglichkeit, Inspektionen vorzunehmen und Warnungen auszusenden oder Auflösungsverfahren einzuleiten, wenn eine Partei über eine unzureichende Mitgliederzahl verfügt. Für solch eingreifende Maßnahmen sieht der GH keine Rechtfertigung. Um zu klären, ob die politische Partei eine echte Unterstützung in der Bevölkerung hat, wären Wahlergebnisse wohl das beste Maß.

Der GH weist weiters auf die Unsicherheit hin, die durch die in den vergangenen Jahren erfolgten Änderungen des Erfordernisses der Mindestmitgliederzahl bewirkt wurde. Die Anpassung an diese Änderungen und die regelmäßigen Überprüfungen legten den politischen Parteien eine unverhältnismäßige Last auf.

Die politischen Reformen, die die Erhöhung der Mindestmitgliederzahl sowie weitere Maßnahmen zur Folge hatten, begannen 2001. Es kann kaum Zweifel geben, dass sie erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkei-

ten verschiedener politischer Kräfte zur effektiven Teilnahme am politischen Prozess und somit auch auf den Pluralismus hatten. Nur 15 von 48 Parteien waren in der Lage, die angehobene Mindestmitgliederzahl zu erfüllen, was die Auswirkungen dieses Anstiegs verdeutlicht. Die Regierung hat keine überzeugende Erklärung für den Anstieg der Mindestmitgliederzahl vorgebracht. Nach Ansicht des GH wäre eine Mindestmitgliederzahl nur gerechtfertigt, wenn sie die ungehinderte Errichtung und das Funktionieren einer Vielfalt politischer Parteien erlaubt, die die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen repräsentieren.

Die Bf. existierte seit 1990 und nahm seither an Wahlen teil. Sie erfüllte zunächst das Erfordernis der Mindestmitgliederzahl, wurde jedoch 2007, nach einem drastischen Anstieg der Zahl um das Fünffache, aufgelöst. Eine derartige Maßnahme aus rein formalen Gründen, angewandt auf eine lang etablierte und gesetzestreue politische Partei wie die Bf., kann nicht als notwendig in einer demokratischen Gesellschaft erachtet werden.

3. Unzureichende Zahl von Regionalzweigen

Auch das für politische Parteien geltende Erfordernis, in einem Großteil der russischen Regionen über Regionalzweige zu verfügen, wurde 2001 eingeführt. Damit sollte die Entstehung und Wahlteilnahme regionaler Parteien vermieden werden, die nach Ansicht des Verfassungsgerichts eine Gefahr für die territoriale Integrität und Einheit des Landes darstellen würden. Es ist zu untersuchen, ob das Verbot regionaler politischer Parteien mit der Konvention vereinbar ist.

Es ist ein fundamentaler Aspekt der Demokratie, diversen politischen Programmen zu erlauben, vorgeschlagen und diskutiert zu werden, auch wenn diese die gegenwärtige Organisation eines Staates in Frage stellen und damit der Demokratie selbst nicht schaden. Der GH hat bereits befunden, dass sich ein Problem unter der Konvention ergeben kann, wenn die Wahlgesetzgebung dazu tendiert, Regionalparteien eine parlamentarische Repräsentation vorzuenthalten. Es ist daher wichtig, dass regionale Parteien, zumindest auf regionaler Ebene, bestehen und gewählt werden dürfen.

Nur wenige Europaratsstaaten verbieten Regionalparteien und fordern eine gewisse Zahl an regionalen oder lokalen Zweigen einer politischen Partei. Aus der Betrachtung der Praxis lässt sich ein Konsens dahingehend erkennen, die Gründung regionaler Parteien zuzulassen. Ein anderer Ansatz kann jedoch gerechtfertigt sein, wenn spezielle historische oder politische Erwägungen ein restriktiveres Vorgehen erforderlich machen.

Der GH betont die besondere Position Russlands, das erst kürzlich eine Wandlung hin zur Demokratie unternommen hat. Er akzeptiert, dass nach dem Kollaps der Sowjetunion und dem Beginn einer demokratischen

Reform 1991 wahrscheinlich ein besonderes Interesse daran bestand, Stabilisierungsmaßnahmen zu treffen und die Gründung und Stärkung fragiler demokratischer Institutionen zu ermöglichen. In unmittelbarer Folge des Zerfalls der Sowjetunion wäre eine Rechtfertigung des Verbots regionaler Parteien daher nicht unbedingt ausgeschlossen. Die Beschränkung wurde jedoch nicht 1991, sondern erst 2001 eingeführt. Das Argument, fragile demokratische Institutionen, die Einheit und die nationale Sicherheit Russlands zu schützen, ist unter diesen Umständen viel weniger überzeugend. Die Regierung hat keine Erklärung abgegeben, warum erst kürzlich Besorgnisse hinsichtlich regionaler Parteien aufgetreten sind.

Nach Ansicht des GH gibt es andere Möglichkeiten, die Gesetze, Institutionen und die nationale Sicherheit Russlands zu schützen, als ein umfassendes Verbot regionaler Parteien. Sanktionen, die in den schlimmsten Fällen auch die Auflösung beinhalten, mögen Parteien auferlegt werden, die illegale und undemokratische Methoden verwenden, zu Gewalt anstiften und die Zerstörung der Demokratie anstreben sowie die darin anerkannten Rechte und Freiheiten missachten. Der vorliegende Fall ist illustrativ für das mögliche Scheitern eines unterschiedslosen Verbots regionaler Parteien.

Die Bf., eine gesamt-russische Partei, die niemals regionale Interessen oder separatistische Ansichten befürwortete, deren Statuten als ein Ziel die Förderung der Einheit des Landes und die friedvolle Koexistenz der multiethnischen Bevölkerung nennen, wurde aus dem rein formalistischen Grund, über keine ausreichenden Regionalzweige zu verfügen, aufgelöst. Es ist nicht zu erkennen, wie damit die von der Regierung vorgebrachten legitimen Ziele erreichbar gewesen wären.

4. Ergebnis

Die nationalen Gerichte haben keine relevanten und ausreichenden Gründe zur Rechtfertigung des Eingriffs in das Recht auf Vereinigungsfreiheit vorgebracht. Die Auflösung der Bf. war unverhältnismäßig zu den damit verfolgten Zielen. Es liegt eine **Verletzung** von **Art. 11 EMRK** vor (einstimmig).

III. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 EMRK

Die Bf. behauptet, das Verfahren zu ihrer Auflösung sei nicht fair gewesen. Die Materialien lassen jedoch keinen Anschein einer Verletzung von Art. 6 EMRK erkennen. Aufgrund dessen wird dieser Teil der Beschwerde vom GH als offensichtlich unbegründet **zurückgewiesen** (einstimmig).

IV. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 6.950,- für Kosten und Auslagen (einstimmig).