

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2010/2 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 2010/2] 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 2010/2] 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

Der Bf. ist Angehöriger der rumänischen Minderheit in Moldawien. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit 1991 erhielt er *ex lege* die moldawische Staatsbürgerschaft. 2003 wurde das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaften aufgehoben. Daraufhin erlangte der Bf. auch die rumänische Staatsangehörigkeit.

Im April 2008 wurden die Wahlgesetze reformiert. Eine der Änderungen bestand in einer im Gesetz Nr. 273 vorgesehenen Einschränkung des passiven Wahlrechts von Doppelstaatsbürgern. Diese durften bei Parlamentswahlen zwar kandidieren, mussten jedoch ein Verfahren zur Zurücklegung ihrer zweiten Staatsbürgerschaft einleiten, bevor sie ihr Mandat antreten konnten. Diese Wahlreform wurde von der *Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz* (ECRI), der Venedig-Kommission und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats unter anderem wegen ihrer diskriminierenden Wirkung für Doppelstaatsbürger kritisiert.

Am 5.4.2009 fanden Parlamentswahlen statt. 21 der 101 gewählten Abgeordneten hatten mehr als eine Staatsbürgerschaft und waren daher vom Gesetz Nr. 273 betroffen. Sie gehörten alle der Opposition an. Auch der Bf. erlangte bei diesen Wahlen ein Mandat. Um es anzunehmen, musste er ein Verfahren zur Zurücklegung seiner rumänischen Staatsbürgerschaft einleiten. Nachdem er dies getan hatte, wurde sein Mandat vom Verfassungsgericht bestätigt. Bei den vorgezogenen Neuwahlen im Juli 2009 wurde der Bf. wiedergewählt. Sein Mandat wurde wiederum vom Verfassungsgericht bestätigt. Seit September 2009 ist er Justizminister.

Rechtsausführungen

Der Bf. behauptet eine Verletzung von Art. 3 1. Prot. EMRK (*Recht auf freie Wahlen*) alleine und in Verbindung mit Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*).

I. Zu den Einreden der Regierung

Die Regierung wendet ein, der Bf. könne nicht behaupten, *Opfer* einer Konventionsverletzung zu sein, da die Beschwerde auf eine Überprüfung des umstrittenen Gesetzes *in abstracto* abziele. Auch habe er nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft, da er den Vorsitzenden seiner Partei ersuchen hätte können, das umstrittene Gesetz beim Verfassungsgericht anzufechten. Außerdem bringt sie vor, die Beschwerde sei unvereinbar mit der Konvention *ratione materiae*, da sich das Urteil der Kammer nicht auf das Recht auf freie Wahlen beziehe, sondern auf das von der Konvention nicht garantierte Recht auf Doppelstaatsbürgerschaft.

1. Zur Opfereigenschaft des Bf.

Eine Person kann nur dann behaupten, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein, wenn sie von der angefochtenen Maßnahme unmittelbar betroffen ist. Auch ohne individuelle Umsetzungsmaßnahme kann sie durch ein Gesetz in ihren Rechten verletzt sein, wenn sie einer Personengruppe angehört, die Gefahr läuft, von diesem unmittelbar betroffen zu werden. Die Opfereigenschaft ist zum Zeitpunkt der Entscheidung in der Sache zu überprüfen, wenn die Umstände dies rechtfertigen. Der GH wird daher prüfen, ob der Bf. den Status als Opfer einer Konventionsverletzung iSv. Art. 34 EMRK hat.

Das umstrittene Gesetz trat im Mai 2008 in Kraft. Die Beschwerde betrifft somit ein geltendes Gesetz.

Zur Frage der Anwendung des Gesetzes auf den Bf. stellt der GH fest, dass er nach seiner Wahl im April 2009 gezwungen war, ein Verfahren zur Zurücklegung seiner rumänischen Staatsbürgerschaft einzuleiten, um seinen Sitz im Parlament einnehmen zu können. Der Bf. war somit vom Gesetz Nr. 273 insofern unmittelbar betroffen, als er gezwungen war, ein Verfahren einzuleiten, das ihn in die Gefahr brachte, seine rumänische Staatsbürgerschaft zu verlieren. Schon vor seiner Wahl beeinträchtigte ihn das Wissen über die Notwendigkeit, im Fall eines Wahlerfolgs entsprechende Schritte zu setzen, zweifellos in seiner Kampagne und die Vorschrift konnte ihn sogar Stimmen gekostet haben. Da der Bf. vom umstrittenen Gesetz unmittelbar betroffen war, wird die Einrede der Regierung zurückgewiesen (einstimmig).

2. Zur Erschöpfung des Instanzenzugs

Da der Bf. das Verfassungsgericht nicht direkt anrufen konnte, handelte es sich nicht um einen wirksamen Rechtsbehelf iSv. Art. 35 Abs. 1 EMRK. Diese Einrede der Regierung ist daher zurückzuweisen (einstimmig).

3. Zur Unvereinbarkeit *ratione materiae*

Diese Einrede ist eng verbunden mit der Begründetheit der Beschwerde und wird daher gemeinsam mit deren Prüfung behandelt (einstimmig).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 3 1. Prot. EMRK

Der Bf. wurde im April 2009 und im Juli 2009 zum Mitglied des Parlaments gewählt. Damit sein Mandat anerkannt wurde, musste er ein Verfahren zur Zurücklegung seiner rumänischen Staatsbürgerschaft einleiten. Daher liegt ein Eingriff in seine durch Art. 3 1. Prot. EMRK garantierten Rechte vor. Ein solcher Eingriff begründet eine Verletzung, wenn er nicht gesetzlich vorgesehen ist, ein legitimes Ziel verfolgt und verhältnismäßig ist.

a. Gesetzliche Grundlage

Das im Gesetz Nr. 273 enthaltene Verbot für Doppelstaatsbürger, Abgeordnetenmandate auszuüben, war ausreichend deutlich formuliert. Nach seiner Verabschiedung wurde das Gesetz im Amtsblatt kundgemacht. Es entspricht damit dem Gebot der Vorhersehbarkeit.

b. Legitimes Ziel

Die Regierung bringt vor, der Eingriff diene den legitimen Zielen der Sicherstellung der Loyalität von Abgeordneten sowie der Verteidigung der Unabhängigkeit, des Bestehens und der Sicherheit des Staates.

Während die Notwendigkeit der Sicherstellung von Loyalität gegenüber dem Staat ein legitimes Ziel sein kann, gilt dies nicht hinsichtlich der Loyalität gegenüber der Regierung. In einem demokratischen Rechtsstaat besteht die Aufgabe von Parlamentsabgeordneten – insbesondere jenen von Oppositionsparteien – gerade darin, die Verantwortung der Regierung sicherzustellen und ihre Politik zu überwachen. Die Verfolgung unterschiedlicher und manchmal entgegengesetzter Ziele ist nicht nur zulässig, sondern notwendig, um den Pluralismus zu fördern und Wählern eine Auswahl zu bieten, die ihre politischen Ansichten widerspiegelt.

Die erforderliche Loyalität von Abgeordneten gegenüber dem Staat umfasst grundsätzlich die Achtung der Verfassung, Gesetze, Institutionen, Unabhängigkeit und territorialen Integrität des Staates. Die »Achtung« muss sich jedoch auf das Erfordernis beschränken, dass jeder Wunsch nach Veränderung eines dieser Aspekte den Gesetzen des Staates entsprechend verfolgt wird. Die Tatsache, dass das politische Programm, das Mitglieder des moldawischen Parlaments, die Doppelstaatsbürger sind, verfolgen mögen, von manchen als unvereinbar mit den derzeitigen Strukturen und Grundsätzen des moldawischen Staates angesehen wird, macht dies nicht unvereinbar mit den Regeln der Demokratie.

Der GH wird nun prüfen, ob die Maßnahme tatsächlich auf die Gewährleistung von Loyalität gegenüber dem Staat abzielte. Das Gesetz Nr. 273 war Teil eines Reformpakets, das auch eine Anhebung der Sperrklausel und das Verbot von Parteibündnissen umfasste. Alle diese Maßnahmen wirkten sich nachteilig auf die Opposition aus. Das Ergebnis der Wahl vom April 2009, bei der alle der 21 von Gesetz Nr. 273 nachteilig betroffenen Abgeordneten der Opposition angehörten, zeigt dessen unverhältnismäßige Wirkung. Zudem erfolgten die Änderungen weniger als ein Jahr vor den Wahlen.

Wenn erhebliche Einschränkungen des aktiven oder passiven Wahlrechts erfolgen, muss die Regierung vor dem GH nachweisen, dass die Maßnahme legitimen Zielen dient – insbesondere, wenn dies kurz vor Wahlen geschieht. Dieses Erfordernis ist noch dringender, wenn die Maßnahme deutliche Nachteile für die Oppositionsparteien hat. Im vorliegenden Fall konnte die Regierung kein einziges Beispiel eines Abgeordneten mit Doppelstaatsbürgerschaft vorweisen, der sich illoyal gegenüber dem moldawischen Staat verhalten hätte.

Unter diesen Umständen ist der GH nicht davon überzeugt, dass die Maßnahme dem Ziel der Sicherstellung von Loyalität gegenüber dem Staat diene. Der GH muss

diese Frage allerdings angesichts seiner Schlüsse hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des Verbots nicht abschließend beantworten.

c. *Verhältnismäßigkeit*

Sehr wenige Mitgliedstaaten des Europarats schließen Doppelstaatsbürger vom passiven Wahlrecht zum Parlament aus. Ungeachtet dieses Konsenses kann ein anderer Zugang gerechtfertigt sein, wenn besondere historische und politische Überlegungen eine restriktivere Praxis erfordern.

Der GH betont die besondere Lage Moldawiens, das einen potentiell hohen Anteil an Doppelstaatsbürgern hat und erst vor kurzem unabhängig wurde. Angesichts seiner Geschichte bestand bei der Unabhängigkeitserklärung 1991 wohl ein besonderes Interesse an einer Minimierung von Bedrohungen der Unabhängigkeit und der Sicherheit des Staates, um die Stabilität sicherzustellen und den Aufbau und die Stärkung fragiler demokratischer Institutionen zu ermöglichen. Die Einschränkungen des Gesetzes Nr. 273 müssen unter Berücksichtigung dieses besonderen historisch-politischen Hintergrunds und des sich daraus ergebenden großen Ermessensspielraums des Staates geprüft werden. Der GH schließt daher nicht aus, dass ein Verbot für Doppelstaatsbürger, einen Abgeordnetensitz im Parlament einzunehmen, unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung von 1991 gerechtfertigt sein konnte.

Dieses Verbot wurde allerdings nicht 1991 in Kraft gesetzt, sondern erst 2008. Das Argument, dass die Maßnahme zum Schutz der Gesetze, Institutionen und nationalen Sicherheit Moldawiens notwendig war, ist angesichts dieses Umstands weit weniger überzeugend. Um die kürzlich erfolgte Einschränkung des allgemeinen Wahlrechts zu rechtfertigen, müssen daher besonders zwingende Gründe vorgebracht werden. Die Regierung hat jedoch keine Erklärung dafür geliefert, warum Bedenken hinsichtlich der Loyalität von Doppelstaatsbürgern erst kürzlich auftraten.

Nach Ansicht des GH gab es im vorliegenden Fall andere Möglichkeiten, die Gesetze, Institutionen und nationale Sicherheit Moldawiens zu schützen. Sanktionen für rechtswidriges oder nationale Interessen schädigendes Verhalten haben in der Regel präventive Wirkung und erlauben eine Reaktion auf eine bestimmte Bedrohung durch eine identifizierte Person. Wo eine unmittelbare Gefahr für Demokratie oder Unabhängigkeit nicht mehr besteht, sind Maßnahmen zu bevorzugen, die auf die Erkennung einer glaubwürdigen Bedrohung staatlicher Interessen unter bestimmten Umständen abzielen

und nicht auf der generellen Annahme beruhen, dass alle Doppelstaatsbürger eine Bedrohung der nationalen Sicherheit und Unabhängigkeit darstellen.

Die historisch-politischen Überlegungen sind überdies im Zusammenhang mit den Verpflichtungen des *Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit*, die Moldawien freiwillig eingegangen ist, und den Empfehlungen internationaler Organe zu sehen. Die Venedig-Kommission, ECRI und die Parlamentarische Versammlung des Europarats äußerten Kritik am Gesetz Nr. 273 hinsichtlich seiner diskriminierenden Wirkungen und der Einschränkung der Fähigkeit einiger Kräfte, sich wirksam am politischen Prozess zu beteiligen.

Eine Einschränkung des Wahlrechts sollte nicht manche Personen oder Personengruppen von der Teilnahme am politischen Leben eines Landes abhalten. In dieser Hinsicht ist auf den unverhältnismäßigen Effekt des Gesetzes auf jene Parteien zu verweisen, die sich zur Zeit seines Inkrafttretens in Opposition befanden. Maßnahmen, die sich ausschließlich oder vorwiegend zum Nachteil der Opposition auswirken, müssen mit besonderer Sorgfalt geprüft werden, insbesondere wenn sie die Aussicht von Oppositionsparteien schmälern, irgendwann in der Zukunft an die Macht zu gelangen. Einschränkungen dieser Art beschneiden die durch Art. 3 1. Prot. EMRK garantierten Rechte in einem Ausmaß, das sie in ihrem Kern beeinträchtigt und sie ihrer Wirksamkeit beraubt. Im vorliegenden Fall spricht weiters die Einführung des Verbots kurz vor der Wahl gegen die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

Der Ausschluss von Doppelstaatsbürgern vom Antritt von Abgeordnetensitzen im Parlament war damit unverhältnismäßig und begründet eine **Verletzung von Art. 3 1. Prot. EMRK** (einstimmig). Die Einrede der Regierung wird zurückgewiesen (einstimmig).

III. **Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 iVm. Art. 3 1. Prot. EMRK**

Angesichts der Feststellungen zu Art. 3 1. Prot. EMRK erübrigt sich eine gesonderte Behandlung der behaupteten Verletzung von Art. 14 EMRK (einstimmig).

IV. **Entschädigung nach Art. 41 EMRK**

€ 8.881,83 für Kosten und Auslagen (einstimmig).

Anmerkung

Die IV. Kammer hatte in ihrem Urteil vom 18.11.2008 (NL 2008, 342) einstimmig eine Verletzung von Art. 3 1. Prot. EMRK festgestellt.