

AUS DER RECHTSPRECHUNG DES EGMR

RUSSLAND

EGMR (First Section), Case of *Republican Party of Russia v. Russia*, Az.: 12976/07, Urteil vom 12. April 2011

I. Sachverhalt

Die *Republikanische Partei* der Russischen Föderation (Beschwerdeführerin) wurde im November 1990 nach der Abspaltung des demokratischen Flügels von der KPdSU gegründet. Sie wurde vom russischen Justizministerium im März 1991 als eine öffentliche Vereinigung registriert. Im April 2002 fand eine Parteitagung statt, in deren Verlauf die juristische Umwandlung der Vereinigung in eine politische Partei mit dem Namen „Republikanische Partei Russlands“ beschlossen wurde. Im August 2002 wurde die neu gegründete Partei vom Justizministerium registriert. Im Dezember 2005 versammelten sich die Mitglieder der Beschwerdeführerin erneut zu einer außerordentlichen Parteitagung. Es wurden die offiziellen Vertreter (Vorsitzender des Politischen Rats und Vorsitzender des Exekutivkomitees) gewählt. Außerdem beschloss die Beschwerdeführerin den Umzug ihres Hauptsitzes und die Eröffnung von Parteivertretungen in den Regionen der Russischen Föderation. Zwecks Eintragung der Wahl der offiziellen Vertreter und der Adressänderung im Parteienregister des Justizministeriums reichte die Beschwerdeführerin einen entsprechenden Änderungsantrag ein. Dieser wurde zweimal mit der Begründung, die Beschwerdeführerin habe nicht ausreichend dargelegt und nachgewiesen, dass die Parteitagung in Übereinstimmung mit den einschlägigen russischen Gesetzen und der Geschäftsordnung der Beschwerdeführerin stattgefunden habe, abgelehnt. Das Justizministerium bemängelte u.a., dass dem Antrag keine Unterlagen, die die Anzahl der Parteimitglieder belegten, beigelegt worden seien. Ferner hätten die einge-

reichten Protokolle der Konferenzen der regionalen Vertretungen, die die Teilnehmer der außerordentlichen Parteitagung bestimmt haben, Lücken aufgewiesen. So sei bei einigen regionalen Konferenzen nicht die notwendige Mindestzahl der Teilnehmer anwesend gewesen, bei anderen seien gar keine Teilnehmerlisten geführt worden, so dass nicht klar sei, wer die Teilnehmer der außerordentlichen Parteitagung bestimmt habe und wessen Interessen diese repräsentiert hätten. Einige der Teilnehmer der außerordentlichen Tagung seien nicht Parteimitglieder gewesen, so dass es unmöglich sei, festzustellen, ob die Tagung mit dem nach der Geschäftsordnung erforderlichen Quorum stattgefunden habe. Gegen die Ablehnung reichte die Beschwerdeführerin vor dem Moskauer Gericht erster Instanz Klage ein. Das Gericht bestätigte die Rechtmäßigkeit der Zurückweisung des Antrags. Art. 15, 16, 20 und 38 Parteiengesetz¹ ermächtigten das Justizministerium dazu, die Rechtmäßigkeit der von den Parteien eingereichten Unterlagen vor der Registrierung der Änderungen im Parteienregister zu überprüfen. Die Entscheidung des Justizministeriums, wonach die von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen nicht die gesetzlichen Registrierungsanforderungen erfüllt haben, wurde nicht beanstandet. Das Berufungsgericht wies die Berufung der Beschwerdeführerin zurück. Es verwies auf Art. 32 Abs. 7 Vereinsgesetz,² das den Vereinen eine Meldepflicht bei Änderung wichtiger Angaben auferlegt und auf politische Parteien entsprechend anzuwenden ist, und stellte fest, dass allen Anträgen auf Änderung des Parteienregisters

¹ Gesetz Nr. 95 vom 11.7.2001 „Über die politischen Parteien“, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federazii* (SZRF) 2001, Nr. 29, Pos. 2950.

² Gesetz Nr. 7 vom 12.1.1996 „Über die nicht-kommerziellen Organisationen“, SZRF 1996, Nr. 3, Pos. 145.

dieselben Unterlagen wie bei der Gründung einer neuen Partei beizufügen seien. Die Liste der erforderlichen Unterlagen enthalte Art. 16 Parteiengesetz.

2006 führte das Justizministerium Inspektionen bei regionalen Vertretungen der Beschwerdeführerin durch. Es stellte fest, dass sie ihre Tätigkeit nicht im Einklang mit den russischen Gesetzen ausgeübt hätten, und erteilte Abmahnungen. Einige regionale Vertretungen wurden später auf Antrag des Justizministeriums durch die Gerichte aufgelöst, anderen wurde die Fortführung ihrer Tätigkeit untersagt. Im März 2007 beantragte das Justizministerium beim Obersten Gericht der Russischen Föderation die Auflösung der Beschwerdeführerin wegen diverser Verstöße gegen das Parteiengesetz. Als Rechtsgrundlage wurde Art. 3 Abs. 2 ParteiG angegeben. Danach muss jede politische Partei mindestens 50.000 Parteimitglieder haben und über regionale Vertretungen in mehr als der Hälfte der Föderationssubjekte mit mindestens 500 Mitgliedern pro Vertretung verfügen. Diese Anforderungen erfüllte die Beschwerdeführerin nach den Befunden des Justizministeriums nicht mehr. Parteien, die den Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 ParteiG nicht genügen, müssen nach Art. 2 Abs. 4 ParteiG in der Fassung vom 20. Dezember 2004³ entweder aufgelöst oder in öffentliche Vereinigungen umgewandelt werden, wobei nach Art. 33 Abs. 1 Staatsduma-Wahlgesetz⁴ nur Parteien und nicht auch öffentliche Vereinigungen zur Teilnahme an Wahlen berechtigt sind. Mit den Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 ParteiG soll laut Regierung nur großen Parteien der Einzug in die Staatsduma ermöglicht und die Bildung funktionsfähiger parlamentarischer Mehr-

heiten gefördert werden. Dies soll zur Stabilität des politischen Systems in Russland beitragen.⁵ Die Verfassungsmäßigkeit des Art. 3 Abs. 2 ParteiG wurde vom russischen Verfassungsgericht (VerfG) in den Urteilen vom 1. Februar 2005⁶ und vom 16. Juli 2007⁷ bestätigt. Das Gericht verwies auf die von den regionalen bzw. ethnisch geprägten Parteien ausgehende Separatismus- und Nationalismusgefahr und führte aus, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Parteigröße so lange als zulässig anzusehen seien, wie sie nicht den Kernbereich des politischen Mehrparteiensystems aushöhlten, indem sie die Existenz nur einer politischen Partei erlaubten. Die Kriterien des Art. 3 Abs. 2 ParteiG seien deshalb nicht diskriminierend, weil sie ausnahmslos für alle Parteien gälten. Die Vereinigungsfreiheit sei nicht verletzt, weil es der Partei, die die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt, freistehe, sich in eine öffentliche Vereinigung umzuorganisieren und dadurch der Auflösung zu entgehen. Das Oberste Gericht zog die Angaben des Justizministeriums zu den Mitgliederzahlen nicht in Zweifel und gab dem Auflösungsantrag statt. Das Appellationskollegium des Obersten Gerichts wies die hiergegen gerichtete Beschwerde der Beschwerdeführerin zurück. Es beanstandete die Angaben des Justizministeriums nicht und führte aus, dass die Abmahnungen des Justizministeriums rechtskräftig geworden seien, weil sie von der Beschwerdeführerin nicht gerichtlich angefochten wurden. Sie könnten damit nicht mehr Gegenstand der Beschwerde sein. Die auf der Grundlage dieser Angaben er-

³ Gesetz zur Änderung des ParteiG Nr. 168 vom 20.12.2004, SZRF 2004, Nr. 52 (Teil 1), Pos. 5272.

⁴ Gesetz Nr. 51 vom 18.5.2005 „Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“, SZRF 2005, Nr. 21, Pos. 1919.

⁵ Begründung des Duma-Komitees für die Anzeigen der öffentlichen Vereinigungen und religiösen Organisationen, zit. nach EMGR, Urteil vom 12.4.2011, Az.: 12976/07, Rn. 32.

⁶ VerfG, Urteil vom 1.5.2005, Az.: 1-P – *Baltische Republikanische Partei*, SZRF 2005, Nr. 6, Pos. 491.

⁷ VerfG, Urteil vom 16.7.2007, Az.: 11-P – *Russische Kommunistische Arbeiterpartei*, SZRF 2007, Nr. 30, Pos. 3989.

folgte Auflösung sei aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

II. Entscheidung des EGMR

Verstoß gegen Art. 11 EMRK durch Ablehnung des Antrags auf Änderung des Parteienregisters

Der EGMR führt zunächst aus, dass die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit im innerstaatlichen Recht, die Ausgestaltung ihrer Schranken und die Anwendung der einschränkenden Vorschriften durch die Staatsorgane den Entwicklungsstand der Demokratie in den Konventionsstaaten widerspiegeln. Unterstrichen wurde insbesondere die überragende Rolle der politischen Parteien, die die Funktionsfähigkeit der Demokratie gewährleisten. Allerdings gelte die Vereinigungsfreiheit nicht schrankenlos. Einschränkungen seien dann zulässig, wenn eine Vereinigung staats- oder menschenrechtsfeindliche Ziele *expressis verbis* propagiere oder sie implizit unterstütze. Die Konventionsstaaten hätten einen beschränkten Ermessensspielraum (*margin of appreciation*) bei der Frage, ob die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 11 Abs. 2 EMRK erforderlich sei. Dem EGMR sei es verwehrt, die Erwägungen der nationalen Behörden durch seine eigene Auffassung zu ersetzen. Vielmehr werde nur geprüft, ob die Einschränkung des Art. 11 EMRK in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten legitimen Zweck stehe und die Rechtfertigungsgründe plausibel dargelegt worden seien. Dabei müssten die nationalen Behörden die von der Konvention aufgestellten Rechtsstandards beachten; ferner müsse ihre Entscheidung auf einer vertretbaren Auswertung des Sachverhalts beruhen.

Der Gerichtshof bejahte einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 EMRK durch die Ablehnung des Antrags der Beschwerdeführerin. Im Rahmen der konventionsrechtlichen Rechtfertigung prüft er dann, ob der Eingriff auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgte, einem legitimen

Zweck diene und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war.

Dem Gerichtshof zufolge ist für jeden Eingriff in ein Konventionsrecht eine hinreichend bestimmte Rechtsnorm, die es dem Bürger ermöglicht, sein Verhalten nach dem darin enthaltenen Ge- bzw. Verbot auszurichten, erforderlich. An einer solchen fehlte es im vorliegenden Fall. Die innerstaatliche Rechtslage bezüglich der Registrierung von Änderungen im Parteienregister sei von den Bestimmtheitsanforderungen „weit entfernt“. Im Gegensatz zu den detaillierten Regelungen über die Registrierung neuer Parteien (Art. 15 ff. Parteiengesetz) sei das Verfahren zur Registrierung der Änderungen im Parteienregister überhaupt nicht gesetzlich geregelt. Weder das Parteiengesetz noch das Staatsregistrierungsgesetz⁸ gäben vor, welche Unterlagen für die Registrierung der Änderung beim Justizministerium einzureichen seien. Auch ermächtigten die Gesetze nicht dazu, die Richtigkeit der eingereichten Unterlagen zu überprüfen und die Registrierung auf Grund des Prüfungsergebnisses zu verweigern. Art. 32 Abs. 7 Vereinsgesetz, auf den sich die nationalen Gerichte beriefen, greife bereits deshalb nicht, weil er erst am 16. April 2006 in Kraft getreten sei, während die Ablehnung der Änderungsanträge am 16. Januar 2006 und am 4. April 2006 erfolgt sei. Der Gerichtshof zeigte sich darüber „erstaunt“, dass die russischen Gerichte eine zum Zeitpunkt der Antragsablehnung nicht rechtskräftige Rechtsnorm ohne nähere Begründung rückwirkend angewendet haben. Art. 32 Abs. 7 Vereinsgesetz habe mithin keine Rechtsgrundlage für die Ablehnung der Änderungsanträge liefern können. Mangels anderer gesetzlicher Rechtsvorschriften stellte der EGMR fest, dass eine gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Vereinigungsfreiheit aus Art. 11

⁸ Gesetz Nr. 129 vom 8.8.2001 „Über die staatliche Registrierung der juristischen Personen und Einzelunternehmer“, SZRF 2001, Nr. 33 (Teil 1), Pos. 3431.

EMRK nicht vorhanden gewesen sei. Folglich sei die Rechtslage unbestimmt gewesen. Die Beschwerdeführerin sei auf Grund der Unbestimmtheit außer Stande gewesen, ihr Verhalten in Übereinstimmung mit den Gesetzen zu gestalten. Da der Eingriff in Art. 11 EMRK nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgt sei, sei er nicht gerechtfertigt.

Damit erübrigte sich eigentlich die zweite Stufe der Rechtfertigungsprüfung, nämlich die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs. Dennoch setzte sich der Gerichtshof mit dem Vorbringen der russischen Regierung bezüglich der Notwendigkeit des Eingriffs auseinander. Er widersprach der Auffassung der Regierung, dass die Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig gewesen sei. Es treffe zwar zu, dass die Konventionsstaaten unter Umständen befugt seien, in die innerparteilichen Geschehensabläufe einzugreifen. Diese Einnisierungen müssten aber stets verhältnismäßig sein. Das Aufsichtsrecht der Behörden dürfe nicht so weit gehen, dass sie zur Kontrolle über die Beachtung der kleinsten Formalitäten befugt wären, z.B. ob die Partei in Übereinstimmung mit ihrer eigenen Geschäftsordnung handelt. Der Gerichtshof konnte keinen vernünftigen Grund für den außerordentlich weiten Kontrollumfang des russischen Justizministeriums erkennen, zumal die Gesetze den Parteien keinen Rechtsrahmen für die zu beachtenden Verfahrensregeln vorgeben. Die Veranstaltung der Parteitagungen sollte dem Gerichtshof zufolge den Parteien selbst überlassen werden. Auch habe die Partei und nicht die nationalen Staatsorgane über die Einhaltung der Geschäftsordnung und anderer parteiinterner Verhaltensrichtlinien zu wachen (in diesem Sinne auch Art. 58 der *Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures* (Doc. CDL-INF (2000)1) der Venedig-Kommission. Vorliegend habe kein Mitglied der Beschwerdeführerin den Ablauf der regionalen Parteikonferenzen oder der außerordentlichen

Parteitagung beanstandet. Damit hätten diese Veranstaltungen den Interessen der Parteimitglieder entsprochen. Es sei daher nicht erkennbar, wessen Rechte das Justizministerium durch sein Einschreiten habe schützen wollen. Der Eingriff sei daher mangels legitimen Zwecks nicht verhältnismäßig gewesen.

Verstoß gegen Art. 11 EMRK durch Auflösung der Beschwerdeführerin⁹

Der EGMR bejahte auch insofern einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 EMRK durch die auf Art. 3 Abs. 2 ParteiG, 2 Abs. 4 Änderungsgesetz zum Parteiengesetz gestützte Parteiauflösung.

Nach Auffassung des EGMR wird der Eingriff durch die Möglichkeit, die politische Partei in eine öffentliche Vereinigung umzuwandeln, nicht nivelliert. Vielmehr werde den Gründern und Mitgliedern der Partei eine Rechtsform aufgezwungen, die sie nicht gewollt hätten. Darüber hinaus widerspräche die Umwandlung der Geschäftsordnung der Beschwerdeführerin, in der die Teilnahme an Wahlen als eines der Ziele festgeschrieben ist, weil öffentliche Vereinigungen nicht zur Teilnahme an Wahlen berechtigt sind. Die Wahl zwischen Auflösung und Umwandlung habe für die Beschwerdeführerin daher keinen praktischen Nutzen gehabt.

Der EGMR erkannte die von der russischen Regierung vorgebrachten Rechtfertigungsgründe „Schutz der territorialen Einheit“, „Sicherung der öffentlichen Ordnung“ und „Schutz der Rechte der russischen Bürger“ als legitime Zwecke im Sinn des Art. 11 Abs. 2 EMRK an. Sodann widmete sich der Gerichtshof der Frage, ob die Auflösung der Beschwerdeführerin in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war. Er betonte, dass den politischen Parteien eine überragende Bedeu-

⁹ Die von der Beschwerdeführerin gerügte Verletzung des passiven Wahlrechts aus Art. 3 des 1. EMRK-Zusatzprotokolls wurde vom EGMR nicht geprüft.

tung im Rahmen des demokratischen Willensbildungsprozesses zukomme, weshalb die Einschränkungstatbestände des Art. 11 Abs. 2 EMRK eng auszulegen seien. Die Auflösung einer politischen Partei sei als *ultima ratio* nur zur Abwehr äußerster ernsthafter Gefahren zulässig. Im Rahmen des Art. 3 Abs. 2 ParteiG prüft der EGMR zweierlei, und zwar, ob die Vorgaben an die Parteigröße und das Erfordernis einer bestimmten Anzahl regionaler Parteivertretungen zur Verfolgung der genannten legitimen Zwecke geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Anforderungen an die Parteigröße

Der EGMR stellte fest, dass unter den Konventionsstaaten kein Konsens über die notwendige Größe einer Partei bestehe. So existieren in der Türkei, Rumänien, Moldawien und Kroatien Rechtsvorschriften, die eine Untergrenze vorschreiben, was allein für sich für die Frage der Notwendigkeit nicht maßgebend ist.

Zur Rechtfertigung der behördlichen Auflösungsermächtigung zieht der Gerichtshof die in die Staatsduma eingebrachte Begleitnotiz zum Parteiengesetz heran. Darin werden die Anforderungen an die Parteigröße mit der Notwendigkeit, die politischen Parteien zu stärken, die Zerstreuung der Haushaltsmittel zur Unterstützung der Parteien zu verhindern und der Zersplitterung der parlamentarischen Mehrheiten vorzubeugen, begründet.¹⁰

Der Staatshaushalt der Russischen Föderation wird nach Ansicht des EGMR durch die Unterstützung der kleinen Parteien bereits deshalb nicht über Gebühr belastet, weil gemäß Art. 33 Abs. 1, 5, 6 Parteieng nur diejenigen Parteien finanziell gefördert werden, die an den Duma-Wahlen teilgenommen und mehr als drei Prozent der Stimmen erhalten haben. Damit müssten nicht alle unbedeutenden Parteien unterstützt werden, sondern nur Parteien mit

einer vergleichsweise großen Wählerschaft. Der Gerichtshof erblickt in der Gesetzesbegründung das Bestreben, nur noch einige wenige „Volksparteien“ am politischen Leben teilnehmen zu lassen. Finanzpolitische Gesichtspunkte seien aber zur Rechtfertigung der Einschränkung des politischen Wettbewerbs nicht geeignet.

Stabile Mehrheiten in der Staatsduma seien durch die 7-Prozent-Grenze aus Art. 82 Abs. 7 Staatsduma-WahlG hinreichend gesichert. Außerdem dürften nur diejenigen politischen Parteien, die in der Duma bereits vertreten sind, oder diejenigen, die 150.000 Unterschriften ihrer Anhänger aus nicht weniger als der Hälfte der russischen Regionen sammeln können, an den Duma-Wahlen teilnehmen (Art. 39 Abs. 3 Staatsduma-WahlG). Angesichts dieser Barrieren, die den Einzug kleiner Parteien in die Staatsduma erschweren, seien keine zusätzlichen Anforderungen an die Parteigröße notwendig. Außerhalb des Parlaments müssten aber die kleinen Parteien die Möglichkeit haben, der Bevölkerung ihre Programme zu präsentieren und sich dadurch den Zugang zu den Wahlen zu verschaffen. Der Gerichtshof teilt nicht die Auffassung der russischen Regierung, dass nur Parteien, die die Interessen der breiten Massen vertreten, wählbar sein sollten. Vielmehr müsste auch kleineren Interessenvertretungen, die Minderheiten repräsentieren, eine Chance eingeräumt werden. Eine Auflösung der Partei aus formellen Gründen, weil sie etwa nicht die gesetzlich vorgeschriebene Zahl der Mitglieder habe (vgl. Art. 41 Abs. 3 lit. g, d Parteiengesetz), sei daher unangemessen. Die jährlichen Kontrollen der Behörden (vgl. Art. 27 Abs. 1 lit. b, 38 Abs. 1 Parteieng) die dem Zweck dienten, zu überprüfen, ob die Partei noch immer eine breite Unterstützung in der Bevölkerung genieße, erachtete der EGMR als überflüssig. Die Wahlergebnisse würden dies eindeutig unter Beweis stellen. Der EGMR weist auch die Ansicht des russischen Verfassungsgerichts zurück, wonach eine Regelung der

¹⁰ Zit. nach EMGR, Urteil vom 12.4.2011, Az.: 12976/07, Rn. 111.

Parteigröße solange gerechtfertigt sei, wie dadurch nicht ein Ein-Parteien-System geschaffen werde. Vielmehr sieht der Gerichtshof die Vereinigungsfreiheit nur dann als gewährleistet an, wenn das Funktionieren einer Vielzahl politischer Parteien, die verschiedene Interessengruppen repräsentieren, sichergestellt ist.

Im Ergebnis kommt der EGMR zum Schluss, dass die Auflösung einer alten und rechtstreuen politischen Partei aus rein formellen Gründen nicht verhältnismäßig sei. Daher sei die Auflösung der Beschwerdeführerin in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig gewesen. Der Eingriff in Art. 11 EMRK sei folglich nicht gerechtfertigt.

Anforderungen an die Anzahl regionaler Vertretungen

Der EGMR spricht sich für ein Existenzrecht selbst für diejenigen politischen Parteien, die für die Abspaltung eines Teils des staatlichen Territoriums eintreten, aus. In einem demokratischen Rechtsstaat müsse es den politischen Kräften, die die existierende Staatsordnung im Rahmen des demokratischen Meinungsaustauschs in Frage stellen und ihre Ziele friedlich umsetzen wollen, möglich sein, am politischen Diskurs teilzunehmen. Selbst wenn die Äußerungen einer Partei als schockierend und inakzeptabel und ihre Forderungen von der Mehrheit als illegitim empfunden würden, rechtfertige dies nicht ihre Auflösung. Ein fundamentaler Aspekt der Demokratie sei es, dass verschiedene politische Gestaltungsprogramme angeboten und diskutiert würden, selbst wenn sie die bestehende Staatsordnung hinterfragen, ohne jedoch die Grundlagen der Demokratie untergraben zu wollen. Die demokratisch gebotene Toleranz finde ihren Ausdruck in der Zulassung regionaler Parteien zumindest zu Regionalwahlen (so auch die Empfehlungen der Venedig-Kommission). Aus der Tatsache, dass mit Ausnahme von Georgien alle Konventionsstaaten die Existenz regionaler politi-

scher Parteien ausdrücklich nicht verbieten, schließt der Gerichtshof auf den Konsens der Konventionsgemeinschaft, dass regionale politische Parteien zuzulassen sind. Er räumt dabei aber ein, dass diese Parteien aus besonderen historischen oder politischen Gründen strengeren Anforderungen unterworfen werden könnten.

Der EGMR bestätigt, dass gewisse Maßnahmen zur Stabilisierung der politischen Lage und Stärkung der demokratischen Institutionen nach dem Zerfall der Sowjetunion erforderlich waren. Zu diesem Zeitpunkt hätte das Verbot regionaler politischer Parteien gerechtfertigt werden können. Das Verbot wurde jedoch nicht unmittelbar nach dem Untergang der UdSSR Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts, sondern erst im Jahr 2001 beschlossen. Die russische Regierung habe nicht dargelegt, warum der Ausschluss regionaler Parteien vom politischen Wettbewerb erst so spät erfolgt sei. Der EGMR weist darauf hin, dass allgemeine Einschränkungen bezüglich eines Parteityps umso schwieriger zu rechtfertigen seien je mehr Zeit seit der Überwindung der instabilen Verhältnisse vergangen sei. Liege die Instabilität lange zurück, müssten die Ziele jeder Partei einzeln betrachtet werden; stattdessen dürfte nicht einem bestimmten Parteityp wie den Regionalparteien die Gefährlichkeit pauschal unterstellt werden. Einzelfallbezogene Sanktionen könnten gegen diejenigen Parteien ergriffen werden, die einen gewaltsamen Umsturz anstreben und sich dabei illegaler oder undemokratischer Mittel bedienen. Die Beschwerdeführerin sei aber eine gesamt-russische Partei, die keine separatistischen oder regionalen Interessen vertrete. Im Gegenteil habe sie sich laut ihrer Geschäftsordnung die Sicherung der staatlichen Einheit und Gewährleistung der friedlichen multikulturellen Koexistenz zum Ziel gesetzt. Sie sei niemals in Verdacht geraten, die staatliche Einheit anzugreifen zu wollen. Dennoch sei sie in Ermangelung einer ausreichenden Zahl regi-

onaler Vertretungen, also wiederum aus formellen Gründen, aufgelöst worden. Wie die Regierung durch die Auflösung der Beschwerdeführerin die staatliche Einheit und die öffentliche Ordnung sichern wollte, ist für den Gerichtshof nicht ersichtlich. Der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit sei zur Verfolgung des legitimen Zwecks ungeeignet und damit insgesamt unverhältnismäßig gewesen.

Sondervotum des Richter *Kovler* (Russland)

Nach Ansicht des russischen Richters *Kovler* ist Art. 11 EMRK dagegen nicht verletzt. Die Beschwerdeführerin habe nach der ablehnenden Entscheidung des Justizministeriums die fehlenden Unterlagen sammeln und den Antrag erneut einreichen können. Die Ablehnung sei nicht endgültig gewesen; folglich habe auch kein Eingriff vorgelegen. Stattdessen habe die Beschwerdeführerin die Ablehnung vor den russischen Gerichten angefochten, die aber in vertretbarer Weise entschieden hätten, dass die eingereichten Unterlagen nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprochen hätten.

Dem Befund, dass die Auflösung einer seit 15 Jahren existierenden Partei aus formellen Gründen unverhältnismäßig sei, stimmte *Kovler* hingegen zu.

Stellungnahme

Das Urteil erscheint im Licht der bevorstehenden Wahlen in die Staatsduma im Dezember 2011 besonders brisant. Die Vertreter der Beschwerdeführerin haben bereits angekündigt, die Auflösungsentscheidung vor den russischen Gerichten erneut anzufechten. Andere oppositionelle Parteien äußerten sich zuversichtlich, dass das Justizministerium seine restriktiven Ablehnungspraktiken werde aufgeben müssen, so dass alle regierungskritischen Parteien zu den Wahlen zugelassen würden. Die Vertreter von „Einiges Russland“ wiesen hingegen darauf hin, dass der Straßburger Richterspruch die Aufhebung

der Auflösungsentscheidung nicht ausdrücklich verlange.¹¹ Die Entscheidung könnte auch der nach wie vor glimmenden Debatte über den Präzedenzcharakter der Urteile des EGMR neuen Zündstoff geben.¹²

Inhaltlich verdient die Entscheidung zum größten Teil Zustimmung. Hinsichtlich der Verletzung des Art. 11 EMRK durch die Ablehnung des Antrags auf Änderung des Parteienregisters muss beachtet werden, dass der EGMR seine Entscheidung mit der Unzulässigkeit der echten Rückwirkung des Art. 32 Abs. 7 Vereinsgesetz begründet. Der Vorwurf, beim Eingriff ohne eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gehandelt zu haben, wäre damit ab dem 16. April 2006, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Art. 32 Abs. 7 Vereinsgesetz, bereinigt. Das Justizministerium wäre in Zukunft nicht gehindert, die Parteien unter Hinweis auf die Meldepflicht des Art. 32 Abs. 7 Vereinsgesetz zur Einreichung des vollen Dokumentenpakets aufzufordern. Im *obiter dictum* stellte der Gerichtshof aber unmissverständlich klar, dass selbst das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage die umfangreichen Kontrollbefugnisse des Justizministeriums nicht rechtfertigen kann. Sollte das Justizministerium dennoch auf der Einreichung der Unterlagen beharren, kann der Erfolg einer hiergegen gerichteten Beschwerde vor dem EGMR bereits jetzt prognostiziert werden. Es ist in der Tat nicht einzusehen, warum ein Exekutivorgan zur Prüfung, ob die Parteien im Einklang mit ihren eigenen Geschäftsordnungen handeln, befugt sein soll. Wenn die Parteimitglieder selbst keinen Anlass sehen, die Handlungen der Parteigremien zu

¹¹ Kommersant vom 13.4.2011.

¹² Vgl. statt vieler *Anton Leonidovič Burkov*, Konvencija o zaštite prav človeka v sudach Rossii, Moskau 2010, S. 68 ff.; zur Wiederaufnahme eines abgeschlossenen innerstaatlichen Gerichtsverfahrens nach der Feststellung einer Konventionsverletzung durch den EGMR vgl. Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 26.2.2010 (Az.: 4-P/2010), SZRF 2010, Nr. 11, Pos. 1255.

beanstanden, so kann nicht einleuchten, in wessen Interesse das Justizministerium kontrollierend tätig wird. Auch das Erfordernis, bei jeder noch so kleinen Änderung des Parteienregisters die gleichen Unterlagen wie bei einer Neuregistrierung vorzulegen, entbehrt jeder Logik. Die Behörden verfügen ja bereits über die essenziellen Unterlagen, die bei der Gründung der Partei eingereicht wurden. Benötigen sie eine aktuelle Version eines bestimmten Dokuments, so können sie diese ohne Weiteres im Einzelfall anfordern. Wenn sich jedoch nichts geändert hat, ist kein Grund ersichtlich, warum die Unterlagen erneut einzureichen sind.

Die Einwände des EGMR gegen die nach Art. 3 Abs. 2 ParteiG geltenden Anforderungen an die Parteigröße sind ebenfalls zutreffend. Das ParteiG darf nicht zum Aufbau eines von den Machthabern erwünschten politischen Parteienmodells instrumentalisiert werden. Es darf daher nicht so ausgestaltet sein, dass nur große Parteien eine Chance auf Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess in der Duma haben, während kleinere Parteien davon ausgeschlossen und praktisch nicht wählbar werden. Vielmehr muss die Entstehung stabiler parlamentarischer Mehrheiten einzig und allein dem Votum der Wählerschaft überlassen werden. Die Wähler dürfen dabei nicht bevormundet werden, um den Staat etwa vor einem funktionsunfähigen Parlament zu bewahren. Sollte sich nach den Wahlen eine Zusammensetzung der Duma ergeben, die das Zustandekommen von Mehrheiten unmöglich macht, so würden die Wähler anhand der Folgen der labilen politischen Lage über die tragende Rolle der Legislative belehrt. Bei den nächsten (höchstwahrscheinlich vorgezogenen) Wahlen wird ihr Augenmerk auf diejenigen Parteien gerichtet sein, die ein schlüssiges und umfassendes Gesamtkonzept der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung vorlegen. Konjunkturparteien hätten bei

den auf diese Art und Weise aufgeklärten Wählern keine Chance.

Die Ausführungen des Gerichtshofs zur gesetzlich vorgeschriebenen Zahl regionaler Vertretungen überzeugen dagegen nicht, weil sie den Entwicklungen der postsowjetischen Zeit und der aktuellen Situation in Russland nicht hinreichend Rechnung tragen. Aus historischer Perspektive ist es gut nachvollziehbar, warum die auf das Verbot von Regionalparteien gerichteten Gesetzesvorschriften erst zehn Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion und nicht schon 1991 erlassen wurden. Anfang der 90er Jahre des XX. Jahrhunderts, zu Zeiten der Parade der Souveränitäten,¹³ hätte ein solches Verbot zur endgültigen Sezession zahlreicher russischer Teilrepubliken führen können, weil die starken regionalen Führungspersonlichkeiten sich vom schwachen Zentrum keine Einschränkung ihrer Macht hätten vorschreiben lassen.¹⁴ Die regionalen Herrscher versuchten sogar, ihre weitgehenden Rechte gegenüber dem Zentrum verfassungsrechtlich zu behaupten. Aus dieser Zeit stammen etwa die Bestimmungen der Verfassung der Teilrepublik Altaj, wonach das Eigentum am Boden, Rohstoffen, Wäldern und anderen natürlichen Ressourcen der Teilrepublik Altaj und nicht der Russischen Föderation zusteht.¹⁵ Unter diesen Umständen hätte das Verbot der regionalen Parteien als Angriff auf die re-

¹³ Vgl. dazu *Jeff Kahn*, The Parade of Sovereignties: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism, *Post-Soviet Affairs* 2000, Nr. 1, S. 58 ff.

¹⁴ Der damalige Präsident Boris Jelzin bestärkte sie sogar in ihren Unabhängigkeitsbestrebungen, indem er die Regionen aufrief, sich „so viel Souveränität zu nehmen, wie sie davon tragen können.“

¹⁵ Diese und andere Vorschriften, die der Teilrepublik Altaj weitreichende Souveränitätsrechte verliehen, wurde vom VerfG erst im Jahre 2000 für verfassungswidrig erklärt; VerfG, Urteil vom 7.6.2000, Az.: 10-P, SZRF 2000, Nr. 25, Pos. 2728; dt. Übersetzung des Urteils in: *Nußberger/Schmidt/Moršćakova* (Hrsg.), *Verfassungsrechtsprechung in der Russischen Föderation*, Kehl am Rhein 2009, S. 173 ff.

gionalen Eliten aufgefasst werden können und diese womöglich zur Intensivierung ihrer separatistischen Aktivitäten animiert. Es erscheint zweifelhaft, ob das Verbot überhaupt befolgt worden wäre. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass es die schlummernden Abspaltungstendenzen belebt und beschleunigt hätte. Die von den zentrifugalen Regionalkräften ausgehende Separatismusgefahr konnte erst ab 2000 durch die Errichtung der sog. Machtvertikale allmählich entschärft werden. Erst zu diesem Zeitpunkt war es möglich, das Konzept der territorialen Einheit gesetzlich zu festigen, unter anderem durch Art. 3 Abs. 2 ParteiG. Die Zulassung regionaler Parteien zu den regionalen bzw. kommunalen Wahlen würde auch dem russischen Verfassungskonzept des Vielvölkerstaates widersprechen. Die Entstehung ethnisch geprägter Regionalparteien würde die vielerorts vorhandenen Spannungen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen anheizen, anstatt sie zur gemeinsamen Artikulation ihrer regionalen Anliegen auf der föderalen Ebene zu vereinen. Eine vom EGMR geforderte einzelfallbezogene Analyse jeder Partei auf ihre Gewaltbereitschaft oder Demokratietreue brächte keine Abhilfe, weil die Konflikte nicht durch die etwaige Verfassungsfeindlichkeit der Regionalparteien, sondern bereits durch ihre Existenz ausgelöst würden. Die verfehlte Nationalitätenpolitik der Stalin-Ära führte dazu, dass die rivalisierenden Völker, die ungeachtet ihrer ethnisch bedingten „Kompatibilität“ zusammengeführt wurden, jede Aktivität ihrer Nachbarn mit Argwohn und Misstrauen betrachten. Ein Wettbewerb zwischen den Parteien der verschiedenen Ethnien wäre in diesem Fall kein politischer Kampf der unterschiedlichen Parteiprogramme, sondern eine ethnische Auseinandersetzung mit unvorhersehbaren Folgen. Eine vernünftige regionalparlamentarische Tätigkeit im gesamtstaatlichen Interesse wäre in einer solchen Situation kaum vorstellbar. Es ist ein angemessener Preis, auf die Regionalparteien zur Wahrung des innerstaatlichen Friedens

zu verzichten. Allerdings muss die Zulässigkeitsvoraussetzung der „Gesamtstaatlichkeit“ so gehandhabt werden, dass die Gründung kleiner überregionaler Parteien ermöglicht wird.

Yury Safoklov

UNGARN

Urteil des EGMR in Sachen *Metalco Bt. /.* Ungarn

Am 1. Februar 2011¹⁶ verurteilte der EGMR Ungarn wegen der im Land selbst notorischen Missstände im Steuerwesen. Im vorliegenden Fall hatten die Steuerbehörden Aktienbesitz des Beschwerdeführers sequestriert, um damit Steuerforderungen zu sichern. Obwohl das ungarische Recht eine Versteigerung innerhalb von zwei Monaten vorschreibt, blieb die Steuerbehörde im Weiteren untätig. Zwischenzeitlich wurde die AG aufgelöst, die Aktien wurden wertlos. Erst danach hob die Steuerverwaltung die Sequestration auf.

Der EGMR erkannte auf eine Verletzung der Eigentumsgarantie im 1. Zusatzprotokoll mit dem Argument, die Beeinträchtigung des Eigentums des Beschwerdeführers sei nicht rechtmäßig. Da die Steuerbehörde die zwingende Veräußerungsfrist des ungarischen Rechts nicht eingehalten habe, sei ihre Maßnahme nicht rechtmäßig gewesen. Damit greift die Schrankenbestimmung in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des 1. Zusatzprotokolls nicht.

Herbert Küpper

¹⁶ AZ.: 34976/05.