

Willkürliche Ablehnung eines Parlamentswahlkandidaten

Tahirov gg. Aserbaidshan, Urteil vom 11.6.2015, Kammer I, Bsw. Nr. 31.953/11

Leitsatz

Unter gewissen Umständen kann es angemessen sein, eine Beschwerde oder Teile davon auf der Basis einer von der Regierung abgegebenen einseitigen Erklärung im Register zu streichen, wenn die Achtung der in der Konvention und ihren Protokollen anerkannten Menschenrechte eine weitere Prüfung nicht erfordert – und zwar auch dann, wenn der Bf. eine solche Weiterprüfung seines Falls wünscht.

Als logische Konsequenz des Rechtsstaatsprinzips müssen in Gesetzen (hier: Wahlgesetz) vorgesehene Rechte effektiv sein und in die Praxis umgesetzt werden und dürfen nicht nur in der Theorie bestehen und illusorisch bleiben.

Rechtsquellen

Art. 3 1. Prot. EMRK, Art. 37 EMRK

Vom GH zitierte Judikatur

- ▶ Mathieu-Mohin und Clerfayt/B v. 2.3.1987
- ▶ Tahsin Acar/TR v. 6.5.2003 (Verfahrenseinrede)
- ▶ Georgische Arbeiterpartei/GE v. 8.7.2008
= NL 2008, 198
- ▶ Yumak und Sadak/TR v. 8.7.2008 (GK)
= NL 2008, 202

Schlagworte

Politiker; Problem, systemisches; Rechtsstaatsprinzip; Wahlen, Recht auf freie; Wahlrecht, passives; Willkür

Eduard Christian Schöpfer

Sachverhalt

Der Bf. lebt in Sumgayit. 2010 stellte er sich selbst als unabhängiger Kandidat für die am 7.11. stattfindenden Parlamentswahlen auf und ersuchte um Registrierung seiner Kandidatur für den Wahlkreis Sumgayit-Abshe-ron. Zu diesem Zweck legte er der Regionalen Wahlkommission (im Folgenden: RWK) zwölf Unterschriftenbögen mit insgesamt 600 Unterstützungserklärungen¹ vor.

¹ Das Wahlgesetz verlangt für jede Nominierung die Beibringung von mindestens 450 Unterstützungserklärungen.

Gemäß der einschlägigen Praxis wies die RWK vor ihrer Entscheidung über die Zulassung des Bf. als Kandidat eine von ihr eingesetzte Arbeitsgruppe an, die Echtheit der beigebrachten Unterschriften und anderer für die Registrierung notwendiger Dokumente zu prüfen.

Am 12.10.2010 wurde der Bf. von der RWK davon in Kenntnis gesetzt, dass sie seinen Antrag mit Entscheidung vom 11.10.2010 abgelehnt habe. Laut Ansicht der Experten der speziellen Arbeitsgruppe sei eine gewisse Anzahl der Unterstützungserklärungen als ungültig zu betrachten gewesen, sodass weniger als 450 Unterschriften verbleiben würden. Weitere Details zu den Gründen der Ungültigerklärung dieser Unterschriften waren der Entscheidung nicht zu entnehmen.

Der Bf. erhielt eine Kopie der Entscheidung der RWK. Dementsprechend wurden 172 Unterschriften als wahrscheinlich von ein und derselben Person stammend angesehen, während acht Unterschriften wegen unvollständiger Angabe der Adresse und 60 wegen fehlender Angabe des Wohnorts (Sumgayit) für ungültig erklärt wurden.

Am 14.10.2010 wandte sich der Bf. mit einer Beschwerde an die Zentrale Wahlkommission (im Folgenden: ZWK), da er entgegen den Vorgaben des Wahlgesetzes nicht eingeladen worden sei, am Verfahren betreffend die Überprüfung der Echtheit der Unterschriften teilzunehmen, was ihn der Möglichkeit beraubt habe, den Experten der Arbeitsgruppe notwendige Erklärungen zu geben. Er beanstandete ferner, dass es als Faktum angesehen worden sei, dass 172 Unterschriften von ein und derselben Person stammten, obwohl der betreffende Experte dafür nur eine gewisse Wahrscheinlichkeit ausgemacht habe. Die von manchen Wählern gelieferte unvollständige Adressenangabe hätte er leicht beheben können, wäre ihm dazu Gelegenheit gegeben worden. Der Beschwerde beigegeben waren schriftliche Stellungnahmen von 91 Wählern, deren Unterschriften für ungültig erklärt worden waren, in denen sie die Authentizität ihrer Unterschriften bescheinigten.

In der Folge führte die ZWK eine Überprüfung der Unterschriftenbögen durch Mitglieder ihrer eigenen Arbeitsgruppe durch. In den Entscheidungsprozess wurde der Bf. wiederum nicht eingebunden. Am 17.10.2010 wies die ZWK die Beschwerde des Bf. mit dem Hinweis ab, von ihrer Arbeitsgruppe wären 178 Unterschriften als ungültig eingestuft worden, die ver-

bleibenden 422 Unterschriften wären daher unter der gesetzlich geforderten Mindestzahl.

Der Bf. erhob dagegen ein Rechtsmittel an das Gericht zweiter Instanz von Baku, worin er seine Kritik am Vorgehen der beiden Wahlkommissionen im Detail auflistete. Dieses wies das Rechtsmittel mit Urteil vom 23.10.2010 als unbegründet ab, ohne auf das Vorbringen des Bf. näher einzugehen bzw. Gründe für die Abweisung anzuführen. Der Bf. rief daraufhin den Obersten Gerichtshof an, der sein Rechtsmittel ebenfalls ohne Anführung von Gründen als unbegründet abwies.

Rechtsausführungen

Der Bf. behauptet Verletzungen von Art. 3 1. Prot. EMRK (*Recht auf freie Wahlen*) und von Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*).

I. Zum Antrag der Regierung auf Streichung des Falls im Register (Art. 37 EMRK)

(32) Die Regierung übermittelte dem GH am 16.9.2014 eine einseitige Erklärung, derzufolge sie die mit der vorliegenden Beschwerde aufgeworfenen Fragen zu lösen gedenke. Darauf fußend stellte sie einen Antrag auf Streichung des Falls im Register gemäß Art. 37 EMRK.

(34) Der GH hält fest, dass es unter gewissen Umständen angemessen sein kann, eine Beschwerde oder Teile davon auf der Basis einer von der Regierung abgegebenen einseitigen Erklärung im Register zu streichen – und zwar auch dann, wenn der Bf. eine Weiterprüfung seines Falls wünscht. Ob eine solche Vorgangsweise in einem bestimmten Fall angeraten ist, hängt davon ab, ob die in Frage stehende einseitige Erklärung eine ausreichende Basis für die Schlussfolgerung darzustellen vermag, die Achtung der in der Konvention und ihren Protokollen anerkannten Menschenrechte verlange in diesem Fall vom GH nicht, die Prüfung der Beschwerde fortzusetzen (vgl. *Tahsin Acar/TR* [Verfahrenseinrede]).

(35) Relevante Faktoren in diesem Zusammenhang sind Inhalt und Natur der erhobenen Beschwerdepunkte, ob die aufgeworfenen Fragen vergleichbar mit solchen sind, die der GH bereits entschieden hat und auf welche Art und Weise die Regierung die in derartigen Fällen ergangenen Urteile [des EGMR] umgesetzt hat [...]. Ein relevanter Faktor kann auch sein, dass die Parteien sich über den Hergang der Geschehnisse nicht einig sind und wie hoch der *prima facie*-Beweiswert ihrer Sachverhaltsdarstellung ist. Ein weiterer Punkt ist, ob die Regierung die behaupteten Verletzungen eingestanden hat und, wenn ja, inwieweit bzw. in welcher Form sie dem Bf. Wiedergutmachung zu leisten beabsichtigt. Was letzteren Punkt angeht, ist es in Fällen, in denen die Beseitigung der Auswirkungen der behaupteten

ten Konventionsverletzung möglich ist [...], eher wahrscheinlich, dass der GH die von der Regierung beabsichtigte Wiedergutmachung als ausreichend betrachtet, um den Fall im Register zu streichen – vorbehaltlich seiner Befugnis, die Wiedereintragung der Beschwerde [...] gemäß Art. 37 Abs. 2 EMRK und § 44 Abs. 5 VerfO anzuordnen.

(36) Vorstehende Faktoren sind jedoch nicht erschöpfend. Nach Lage des Falls können bei der Beurteilung einer einseitigen Erklärung iSv. Art. 37 Abs. 1 EMRK durchaus weitere Überlegungen mit ins Spiel kommen.

(38) Bei der Prüfung, ob es angemessen ist, die gegenständliche Beschwerde [...] im Register zu streichen, möchte der GH folgende Anmerkungen machen:

(39) Die vorliegende Beschwerde fällt in eine Reihe von Fällen, die beim GH im Zusammenhang mit den 2010 in Aserbaidtschan stattgefundenen Parlamentswahlen anhängig gemacht wurden. Er selbst hatte noch keine Gelegenheit, die aufgeworfenen Beschwerdepunkte in der Sache zu prüfen [...].

(40) Der GH möchte auch aus der ernsten Natur der Beschwerdebehauptungen kein Hehl machen. Er bemerkt ganz allgemein, dass nach jeder Parlamentswahl, die in Aserbaidtschan nach Ratifizierung der Konvention stattfand, eine nicht unbeträchtliche Zahl von wiederkehrenden Beschwerden über unterschiedliche Verletzungen von Art. 3 1. Prot. EMRK bei ihm einlangte. Dies scheint auf die Existenz eines systemischen bzw. strukturellen Problems hinzudeuten, welches von den Behörden die Ergreifung genereller Maßnahmen erwarten ließe. Derartige Maßnahmen werden aber in der von der Regierung vorgelegten einseitigen Erklärung mit Rücksicht auf die spezifischen Beanstandungen die Parlamentswahlen 2010 betreffend nicht erwähnt.

(41) Ausgehend vom Inhalt der einseitigen Erklärung der Regierung stellt diese nach Ansicht des GH keine ausreichende Basis für die Schlussfolgerung dar, die Achtung der Menschenrechte [...] würde eine Weiterprüfung der Beschwerde nicht erfordern.

(42) Der Antrag der Regierung ist [...] daher zurückzuweisen (einstimmig).

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

(43) Der Bf. rügt, sein Recht, sich als Kandidat in freien Wahlen zu bewerben, sei wegen willkürlicher Ablehnung seines Registrierungsantrags verletzt worden.

(44) Die vorliegende Beschwerde ist nicht offensichtlich unbegründet iSv. Art. 35 Abs. 3 lit. a EMRK und auch aus keinem anderen Grund unzulässig. Sie muss daher für **zulässig** erklärt werden (einstimmig).

(58) [...] Der GH akzeptiert das Vorbringen der Regierung, wonach das Erfordernis der Sammlung von 450 Unterstützungserklärungen für die Nominierung als

Kandidat dem legitimen Ziel der Verringerung der Zahl von Randkandidaten diene.

(59) Zu prüfen bleibt, ob das gegenständliche Registrierungsverfahren [...] auf eine Art und Weise durchgeführt wurde, die ausreichende Sicherstellungen gegen willkürliche Entscheidungen bot.

(60) Der GH möchte jedoch zuerst auf die Ausführungen der OSZE in ihrem Schlussbericht vom 25.1.2011 zu den Parlamentswahlen 2010 eingehen. Darin drückt sie ernste Bedenken hinsichtlich der Unparteilichkeit der regionalen Wahlkommissionen aus. Es scheine, dass diese im Allgemeinen von der Regierungspartei nominierte Kandidaten oder amtierende unabhängige Kandidaten insbesondere im Zuge des Registrierungsprozesses bevorzugen würden [...], während mehr als die Hälfte der von der Opposition nominierten Kandidaten und vielen sich selbst aufstellenden Kandidaten eine Registrierung verweigert werde. Zum Registrierungsprozess selbst sei zu sagen, dass es den Aktivitäten von vielen regionalen Wahlkommissionen an Offenheit und Transparenz mangle, zudem würde von diesen eine Reihe von gesetzlich festgelegten Sicherheitsvorkehrungen nicht beachtet. Die Bestimmungen des Wahlgesetzes würden in unfairer und eingeschränkter Weise angewendet und angehenden Kandidaten würde das Recht, sich aufzustellen, wegen geringfügiger technischer Fehler verweigert, ohne dem im innerstaatlichen Recht festgelegten »Grundsatz der verhältnismäßigen Reaktion auf Fehler« gebührend Beachtung zu schenken.

(61) Dazu kommt, dass bei der ZWK bis zum Wahltermin rund 175 Beschwerden einlangten, mit denen die Entscheidung der RWK, eine Registrierung zu verweigern, angefochten wurde. Die meisten dieser Fälle wurden von ihr als gegenstandslos eingestuft und abgewiesen. Laut dem OSZE-Bericht habe die ZWK die Fälle überhastet geprüft und sich in allen Fällen der Meinung des Experten der Arbeitsgruppe angeschlossen, ohne bei ihrer Sitzung die Schlussfolgerungen des Experten zu präsentieren und darüber zu debattieren. Obwohl das Wahlgesetz verpflichtend vorschreibe, dass ein Beschwerdeführer einzuladen sei, an der Prüfung seiner Beschwerde teilzunehmen und ihm auch gestattet sei, neue Beweise vorzulegen, seien die OSZE-Beobachter darüber informiert worden, dass diese Bestimmungen nicht eingehalten würden – und zwar auch dann nicht, wenn ein Beschwerdeführer wiederholt auf seiner Teilnahme insistiert hätte. Weiters wird im OSZE-Bericht erwähnt, dass sowohl die ZWK als auch die nationalen Gerichte es ohne Abgabe einer Erklärung abgelehnt hätten, von den Beschwerdeführern in Aussicht gestellte Beweise zu überprüfen. Ihre Entscheidungen hätten auch oft einer rechtlichen Argumentation oder einer umfassenden Begründung entbehrt.

(62) Der GH bemerkt, dass er nach den Parlamentswahlen 2010 rund 30 Beschwerden von [...] Kandidaten

erhalten hat, bei denen wie im Fall des Bf. eine Registrierung wegen der Ungültigerklärung von Unterstützungserklärungen verweigert wurde.

(63) Im vorliegenden Fall wurden die vom Bf. vorgelegten Unterschriftenbögen von Experten von Arbeitsgruppen der Wahlkommissionen (RWK, ZWK) überprüft. Einer von ihnen hat offenbar die Authentizität der Unterschriften überprüft, während der andere die Richtigkeit anderer in den Unterschriftenbögen enthaltener Angaben prüfte. [...] Die Prüfung dürfte derart vonstatten gegangen sein, dass die Experten [...] die Authentizität der Unterschriften ausschließlich anhand einer Analyse der Handschrift prüften.

(64) [...] Die Regierung hat dem GH keine ausreichend präzise Antwort auf seine Frage hinsichtlich der Qualifikation und der Befähigung der genannten Experten gegeben [...]. Sie merkte lapidar an, jeder Experte einer solchen Arbeitsgruppe würde aus den Reihen unter anderem der »Angestellten beim Zentrum für forensische Medizin des Justizministeriums, des Innenministeriums, des Zentralen Katasteramts und anderer staatlicher Stellen« bestellt werden, ohne zu spezifizieren, ob der mit der Handschriftenanalyse betraute Experte von Berufs wegen tatsächlich zur Vornahme einer solchen qualifiziert sei. Die Regierung führte weiters aus, dass die Experten der Arbeitsgruppe von anderen Experten »mit dem notwendigen Sachverstand [...] auf dem relevanten Gebiet« ausgebildet worden wären. Auch hier fehlen Spezifikationen hinsichtlich der Art der Ausbildung. Die [...] Richtlinien der ZWK über die Arbeitsgruppen der Wahlkommissionen enthalten ebenfalls keine Hinweise, welche Erfordernisse an die Eignung von angehenden Experten zu stellen sind und welche Ausbildung sie genießen sollen. Der GH nimmt auch davon Notiz, dass laut dem OSZE-Bericht die Tatsache, dass eine Vielzahl von Registrierungsverweigerungen [...] auf der behaupteten fehlenden Authentizität von Unterstützungserklärungen basierte, »insofern bedenklich [ist], als die regionalen Wahlkommissionen zu ihren Schlussfolgerungen in der Regel ohne Beiziehung von graphologischen Experten oder anderen Spezialisten gelangen«. Nach Meinung des GH ist der Mangel an klaren und ausreichenden Informationen über die berufliche Qualifikation und die Auswahl- und Bestellungskriterien von mit der Prüfung von Unterschriftenbögen betrauten Arbeitsgruppenexperten ein Faktor, der das Gesamtvertrauen in die Fairness des Verfahrens, was die Registrierung von Kandidaten und Wahlen im Allgemeinen angeht, ernsthaft zu untergraben vermag.

(65) [...] Beide Experten [von RWK und ZWK] kamen jeweils zu dem Ergebnis, dass es lediglich wahrscheinlich sei, dass eine Anzahl von Unterschriften nicht authentisch sei, ohne jedoch zu spezifizieren, wie hoch diese Wahrscheinlichkeit war. Der GH akzeptiert insofern das Vorbringen des Bf., wonach die bloße Wahr-

scheinlichkeit des Vorliegens von nicht authentischen Unterschriften nicht als definitiv etabliertes Faktum gewertet werden könne. In der Tat darf das Recht des Bf., für ein politisches Amt zu kandidieren, nicht von Wahrscheinlichkeiten und vagen Meinungen abhängig sein, vielmehr sollte es klar definierte Kriterien geben, wie den Voraussetzungen einer »Wählbarkeit« Genüge getan werden kann. Dem Aktenmaterial ist jedoch nicht zu entnehmen, dass die Wahlkommissionen oder ihre Arbeitsgruppen weitere Schritte zur Untersuchung der Angelegenheit unternommen hätten, um zu einer definitiven Entscheidung betreffend die Authentizität der umstrittenen Unterschriften zu gelangen. In diesem Zusammenhang hält der GH fest, dass der dritte Abschnitt der Richtlinien der ZWK über die Arbeitsgruppen einige Schritte beschrieb, die man in dieser Hinsicht tätigen konnte, wie etwa mehr Informationen vom nominierten Kandidaten, von den Unterschriftensammlern, von den Wählern oder den relevanten Behörden einzuholen etc. Derartige Schritte wurden wie gesagt nicht unternommen. Der GH kommt daher zu dem Schluss, dass die Entscheidung der Wahlkommissionen, die strittigen Unterstützungserklärungen für ungültig zu erklären, ohne den nicht zu einem eindeutigen Ergebnis kommenden Schlussfolgerungen der Experten weiter nachzugehen, willkürlich war.

(66) Was andere prozessuale Garantien gegen Willkür angeht, hat die Regierung [...] darauf verwiesen, dass das Wahlgesetz [...] eine Reihe von verfahrensrechtlichen Garantien zum Schutz von nominierten Kandidaten gegen willkürliche Entscheidungen vorsehe. Sie erwähnte insbesondere das Recht des nominierten Kandidaten, während der Prüfung der Unterschriften anwesend zu sein [...] und das Recht, den Bericht der Arbeitsgruppe über die Ergebnisse ihrer Untersuchung 24 Stunden vor der Sitzung der für den Fall zuständigen Wahlkommission zu erhalten [...]. Nach Ansicht des GH kann jedoch nicht ernsthaft damit argumentiert werden, dass die bloße Aufnahme von prozessualen Rechten in das Wahlgesetz bereits genüge, um Willkür vorzubeugen.

(67) In diesem Zusammenhang bemerkt der GH, dass jegliche in einem Gesetz enthaltene (Verfahrens-)Garantie bedeutungslos ist, wenn sie nur auf dem Papier besteht [...]. Es ist eine logische Konsequenz des Rechtsstaatsprinzips, dass in Gesetzen vorgesehene Rechte effektiv sein und in die Praxis umgesetzt werden müssen – und nicht nur in der Theorie bestehen und illusorisch bleiben.

(68) Im vorliegenden Fall wurde keine der von der Regierung genannten [prozessualen] Garantien von den Wahlkommissionen beachtet. Der Bf. wurde über die Sitzung der Arbeitsgruppe der RWK nicht informiert und die relevanten Dokumente wurde ihm auch nicht innerhalb der gesetzlich dafür vorgesehenen Frist zugänglich gemacht. Dies hatte zur Folge, dass er keine Erklärun-

gen abliefern, keine Mängel in den Unterschriftenbögen und auch nicht in effektiver Art und Weise und zeitgerecht die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe anfechten konnte, bevor die Entscheidung über die Ablehnung der Registrierung erging [...]. Der Bf. kam vor der ZWK [...] auch nicht in den Genuss der erwähnten Garantien. Aus dem OSZE-Bericht geht klar hervor, dass diese Situation nicht einmalig [...], sondern systemischer Natur war.

(69) [...] Der Bf. versuchte die Entscheidung der RWK anzufechten, indem er der ZWK eine Reihe von Dokumenten vorlegte, um zu belegen, dass eine Zahl von ungültig erklärten Unterschriften authentisch war. [...] Die ZWK ignorierte sein Vorbringen jedoch, ohne dafür eine Erklärung oder Gründe anzugeben. Sie traf ihre Entscheidung ohne Auseinandersetzung mit den nach Ansicht des GH fundierten und gewichtigen Argumenten des Bf. Entgegen den einschlägigen Vorgaben des Wahlgesetzes [...] unterließ es die ZWK zudem, für die Teilnahme des Bf. an der Sitzung zu sorgen.

(70) Die innerstaatlichen Gerichte befassten sich ebenfalls nicht mit den oben erwähnten Defiziten, obwohl die Rechtsmittel des Bf. *prima facie* wohlbegründete Beanstandungen enthielten, sich auf die einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts stützten und den Anschein der Existenz von Willkür in den Entscheidungen der Wahlkommissionen offenbarten. [...] Das Verhalten der Wahlkommissionen und der Gerichte sowie ihre respektiven Entscheidungen lassen nach Ansicht des GH einen offenkundigen Mangel an aufrichtigem Bemühen erkennen, das Rechtsstaatsprinzip zu befolgen und die Integrität von Wahlen sicherzustellen.

(71) Somit steht fest, dass dem Bf. keine ausreichenden Garantien gegen eine willkürliche Ablehnung seiner Registrierung als Kandidat verschafft wurden.

(72) [...] **Verletzung von Art. 3 1. Prot. EMRK** (einstimmig).

III. Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 EMRK

(73) Der Bf. rügt im Zusammenhang mit obigem Beschwerdepunkt, wegen seiner oppositionsorientierten politischen Neigung diskriminiert worden zu sein. [...]

(74) Dieser Beschwerdepunkt steht mit dem oben geprüften in Zusammenhang und ist daher für **zulässig** zu erklären (einstimmig).

(75) Mit Rücksicht auf seine Feststellungen zu Art. 3 1. Prot. EMRK hält der GH es nicht für notwendig zu befinden, ob im vorliegenden Fall [auch] Art. 14 EMRK verletzt wurde (einstimmig).

IV. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 7.500,- für immateriellen Schaden; € 2.150,- für Kosten und Auslagen (einstimmig).