

AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

RUSSISCHE FÖDERATION

Das russische Verfassungsgericht zum Beitritt von Krim und Sewastopol – das Urteil vom 19. März 2014

Bereits drei Tage nach dem Referendum, einen Tag nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrags durch den russischen Staatspräsidenten sowie den Ministerpräsidenten und Parlamentspräsidenten der Krim-Republik und den Bürgermeister von Sewastopol hat das Verfassungsgericht den Beitrittsvertrag in aller Ausführlichkeit geprüft und seine Verfassungsmäßigkeit festgestellt. Die Ratifikation des Vertrages¹ und die Konkretisierung durch ein föderales Verfassungsgesetz² folgten prompt – von der Duma wurde das Vorhaben am 20. März, vom Föderationsrat am 21. März abgesegnet; beide Gesetze wurden vom Staatspräsidenten noch am selben Tage unterzeichnet.

Zur Vorlage des Vertrages beim Verfassungsgericht war der Staatspräsident nach Unterzeichnung gesetzlich verpflichtet.³ Das Verfassungsgericht hat den Vertrag mit einer Ausnahme allein an den ausdrücklichen Regelungen

gen der russischen Verfassung gemessen. Geprüft wurden die Unterzeichnungsbefugnis des Staatspräsidenten, die Zuständigkeit der Föderation, ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz, der aber unter Hinweis auf das Letztentscheidungsrecht des Parlaments, dem die Ratifikation vorbehalten ist, verneint wurde. Auch die Minderheitenschutzbestimmungen und die im Vertrag vorgesehene automatische Verleihung der russischen Staatsangehörigkeit an alle Krim-Bewohner bei sehr kurzer Ausschlagungsfrist (vier Wochen ab Inkrafttreten des Vertrages) verstoßen – wie kaum anders zu erwarten – nach Auffassung des Verfassungsgerichts nicht gegen die russische Verfassung.

Auf eine Auseinandersetzung mit dem Völkerrecht hat das Gericht hingegen im Wesentlichen verzichtet, obwohl gemäß Art. 15 Abs. 4 Verfassung die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts sowie die völkerrechtlichen Verträge Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung und letztere ausdrücklich Vorrang vor den Gesetzen und damit ebenfalls vor dem Ratifikations- und dem Beitrittsgesetz genießen.

Als problematisch wurde anscheinend allein die im Vertrag vorgesehene vorläufige Anwendung des Vertrages bereits vor seiner Ratifikation angesehen; ein Verstoß wurde indes unter Hinweis auf Art. 25 Wiener Vertragsrechtskonvention, der derartige Vereinbarungen ausdrücklich zulässt, verneint. Einen Anlass, sich mit der Vereinbarkeit des Referendums auf der Krim, von Sezession und Beitritt mit dem ukrainisch-russischen Freundschaftsvertrag von 1997, dem 2010 für 25 Jahre verlängerten Truppenstationierungsvertrag von 1997, dem Budapester Memorandum von 1994, in dem Russland als Gegenleistung für den Verzicht

¹ Gesetz Nr. 36-FZ vom 21.3.2014, SZ RF 2014 Nr. 12, Art. 1202.

² Föderales Verfassungsgesetz Nr. 6-FKZ vom 21.3.2014 „Über die Aufnahme der Republik der Krim in die Russländische Föderation und die Bildung neuer Subjekte im Bestand der Russländischen Föderation – der Republik der Krim und der Stadt föderaler Bedeutung Sewastopol“, SZ RF 2014 Nr. 12, Art. 1201.

³ Art. 7 Abs. 4 des Föderalen Verfassungsgesetzes Nr. 6-FKZ vom 17.12.2001 „Über das Verfahren der Aufnahme in die Russländische Föderation und der Bildung eines neuen Subjekts der Russländischen Föderation in ihrem Bestand“, SZ RF 2001 Nr. 52 Art. 4916.

der Ukraine auf Nuklearwaffen die Achtung der bestehenden Grenzen der Ukraine versprochen hat, oder dem völkerrechtlichen Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 UN-Charta zu befehlen, hat das Gericht dagegen nicht gesehen. Das Völkerrecht scheint vielmehr vom Gericht – wie vom Staatspräsidenten – eher als politisches Instrument denn als Recht angesehen zu werden, stellt es im Übrigen ausdrücklich fest, dass es nicht seine Aufgabe sei, die politische Zweckmäßigkeit zu prüfen.

Carmen Schmidt

UNGARN

Verfassungsgerichtsurteil 3206/2013. (XI. 18.) AB über die Sanktionierung der „hate speech“ von Parlamentsabgeordneten

Das Urteil⁴ erging auf die Verfassungsbeschwerde eines Parlamentsabgeordneten hin, der sich gegen die Vorschriften im Gesetz 2012:XXXVI über das Parlament (ParlG) wehrte, die „hate speech“-artige Äußerungen von Abgeordneten im Parlament sanktionieren. Er sah darin sein Grundrecht auf Meinungsäußerung (Art. IX. Abs. 1 GrundG) verletzt.

Bei der Zulässigkeit ist bemerkenswert, dass es sich um eine (Rechtsatz-) Verfassungsbeschwerde handelt. In der Sache macht ein Organmitglied seine Organbeteiligungsrechte geltend. Da es in Ungarn aber seit Beginn der Verfassungsgerichtsbarkeit 1990 an einem dem deutschen Organstreit vergleichbaren Verfahren fehlt, haben Organmitglieder ihre Rechte bisher immer schon in Gestalt eines Grundrechtsschutzverfahrens – seit 2012 als Verfassungsbeschwerde – geltend gemacht. Daher diskutiert das VerfG

auch die Problematik des Unterschieds zwischen Organ- und Grundrechten nicht, sondern akzeptiert die Verfassungsbeschwerde als passende und zulässige Verfahrensart.

Im Rahmen der Begründetheit rekurriert das VerfG auf Art. 5 Abs. 7 GrundG, der dem Parlamentspräsidenten gestattet, für die Disziplin innerhalb des Hauses zu sorgen. Damit ist der Gesetzgeber befugt, den Parlamentspräsidenten mit gewissen Disziplinarbefugnissen auszustatten und dabei ggf. auch die Grundrechte der Abgeordneten einzuschränken.

Als hinreichenden Grund für die Einschränkung der Redefreiheit des Abgeordneten sah das VerfG die Funktionsfähigkeit des Parlaments ein, die durch rassistische und zur Gewalt aufrufende Beiträge beeinträchtigt werde. Da das ParlG eine gewisse Schwere voraussetzt, sei auch die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs gewahrt.

Die von dem Beschwerdeführer geltend gemachte Verletzung des Rechts auf Rechtsschutz gemäß Art. XXVIII. Abs. 7 GrundG sah das VerfG deshalb als nicht gegeben an, weil disziplinarische Maßnahmen des Parlamentspräsidenten keine „gerichtliche oder behördliche Maßnahme“ sei; nur auf solche bezieht sich der Wortlaut von Art. XXVIII Abs. 7 GrundG. Daher erstrecke sich die Rechtsschutzgarantie in Art. XXVIII Abs. 7 GrundG nicht auf Disziplinarmaßnahmen des Parlamentspräsidenten, und vor gerichtlichen und behördlichen Maßnahmen schütze den Abgeordneten ohnehin seine Immunität gemäß Art. 4 Abs. 2 GrundG.

Insgesamt ist die Argumentation des Urteils an vielen Stellen eher oberflächlich, weshalb Verfassungsrichter *L. Kiss* in seinem Sondervotum eine dogmatisch präzisere Herangehensweise anmahnt.

Eine weitere Verfassungsbeschwerde desselben Parlamentsabge-

⁴ Urteil v. 18.11.2013, veröffentlicht in ABK 2013 Nr. 21.

ordneten, die noch andere Tatbestände der disziplinarischen Sanktionierung von „hate speech“ u. ä. im ParlG angriff, wurde durch das VerfG durch Urteil 3207/2013. (XI. 18.) AB⁵ mit einer vergleichbaren Begründung abgewiesen.

Verfassungsgerichtsurteil 34/2013. (XI. 22.) AB über die Inkompatibilitäten bei einem Untersuchungsrichter

Das Urteil⁶ erging im Rahmen einiger zu einem Verfahren vereinigter, aus dem alten Recht übergeleiteter Rechtsatzverfassungsbeschwerden. Die Beschwerdeführer wandten sich gegen einige Bestimmungen in der StPO in Bezug auf den Untersuchungsrichter. Das VerfG schloss sich der Einschätzung nicht an, die Vorschriften seien verfassungswidrig, formulierte aber das sog. „verfassungsrechtliche Erfordernis“ (das ungarische Pendant zur verfassungskonformen Auslegung), dass die üblichen Inkompatibilitätsregeln auch bei der Hinzuziehung eines Untersuchungsrichters gelten. Das ergibt sich nach Ansicht des VerfG aus dem Grundrecht des Einzelnen auf ein unparteiisches Gericht und unparteiische Richter.

Bemerkenswert an dieser Entscheidung ist, dass das VerfG das zitierte Grundrecht nicht alleine aus dem GrundG herleitet, wo es in Art. XXVIII. Abs. 1 ausdrücklich aufgeführt ist. Es stützt sich ebenso auf Völkergewohnheitsrecht, wobei es v. a. das Lotos-Urteil des StIGH von 1927 zitiert, und auf Völkervertragsrecht, insbesondere auf die EMRK. Damit rekuriert das VerfG nicht nur auf Art. XXVIII. Abs. 1 GrundG, sondern auch

auf Art. Q) Abs. 2 und Abs. 3, wo die innerstaatliche Geltung von Völkergewohnheits- und Völkervertragsrecht geregelt sind. Eine solche ausdrückliche Einbeziehung völkerrechtlicher Rechtsquellen und das ausdrückliche Abstellen auf die Verfassungsvorschrift, die ihr innerstaatliches Gelten regelt, sind bislang in der ungarischen Verfassungsrechtsprechung sehr selten gewesen. Zwar argumentiert das VerfG häufiger mit der EMRK (und seltener mit anderen völkerrechtlichen Verträgen), zieht hieraus aber so gut wie nie den Schluss, dass eine Verletzung des Vertrags zugleich eine Verletzung der Verfassungsnorm über die Geltung völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Recht darstellt. Insofern betritt diese Entscheidung – möglicherweise zukunftsträchtiges – Neuland.

Verfassungsgerichtsverfügung 3227/2013. (XII. 12.) AB über die Unzulässigkeit der Rüge eines verfassungswidrigen Unterlassens im Wege der Verfassungsbeschwerde

Die Verfügung⁷ betrifft eine Rechtsatzverfassungsbeschwerde gegen einige sozialrechtliche Vorschriften, in der der Beschwerdeführer nicht beantragt, die angegriffenen Normen für verfassungswidrig zu erklären, sondern deren Ergänzung begehrt. Er argumentiert, dass die Normen in ihrer vorliegenden Form der Verfassung nicht gerecht würden; eine Verfassungsmäßigkeit könne durch die von ihm beehrte Ergänzung hergestellt werden.

Diesen Antrag behandelte das Verfassungsgericht als unzulässig. Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde müsse sich auf die Erklärung einer Norm für verfassungswidrig richten und diese Verfassungswidrigkeit begründen. Das Begehrt, eine Norm zu

⁵ Veröffentlicht ebenfalls in ABK 2013 Nr. 21.

⁶ Urteil v. 22.11.2013, veröffentlicht in Magyar Közlöny 2013 Nr. 194.

⁷ Verfügung v. 2.12.2013, veröffentlicht in ABK 2013 Nr. 23.

ergänzen, sei nicht an das Verfassungsgericht zu adressieren, denn dies habe keine Rechtsetzungskompetenz. Die nach altem Verfahrensrecht recht weit gehend zulässige Verfahrensart der Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch legislatives Unterlassen ist im neuen Verfassungsprozessrecht zwar nicht abgeschafft, aber deutlich eingeschränkt worden. Diese eingeschränkten Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen im vorliegenden Fall nicht vor. Damit wies das Verfassungsgericht den Antrag als unzulässig ab.

In der Verfügung 3230/2013. (XII. 21.) AB⁸ geht das Verfassungsgericht auf die vergleichbare Zulässigkeitsfrage bei der Richtervorlage ein. Auch diese könne nur auf die Erklärung einer Rechtsvorschrift für verfassungswidrig und damit ihre Aufhebung und Nichtanwendung im konkreten Fall zielen, nicht aber auf die Feststellung einer Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen.

Verfassungsgerichtsverfügung 3236/2013. (XII. 21.) AB über die Rügbarkeit von Völkerrechtsverletzungen in der Verfassungsbeschwerde

In der Verfügung⁹ hatte das Verfassungsgericht über die Zulässigkeit einer Urteilsverfassungsbeschwerde zu befinden, in der sich der Beschwerdeführer gegen einige Verfahrenshandlungen in dem ihn betreffenden Gerichtsverfahren wehrte. Er argumentierte, das Urteil – nicht aber dessen verfahrensrechtliche Grundlagen in der ZPO – verstießen gegen menschenrechtliche Verträge, z. B. den IPBPR und die EMRK. Dieser Antrag war unzulässig.

Die Urteilsverfassungsbeschwerde ermöglicht es, Gerichtsurteile auf spezifische Verfassungsbeschwerden hin zu prüfen. Maßstab ist mithin das Grundgesetz, nicht aber völkerrechtliche Verträge. Diese können auch nicht im Wege des Art. Q) GrundG, der die innerstaatliche Stellung völkerrechtlicher Verträge und des Völkerrechts generell regelt, zum Maßstab gemacht werden. Die völkerrechtliche Normenkontrolle hingegen kann nicht von Privatpersonen eingeleitet werden; der Kreis der zulässigen Antragsteller beschränkt sich auf einige Verfassungsorgane.

Verfassungsgerichtsurteil 36/2013. (XII. 5.) AB über die Verfassungs- und Konventionswidrigkeit der Verlegung von Gerichtsverfahren

Das Urteil erging im Verfahren der Verfassungsbeschwerde, innerhalb dessen Rahmen das Verfassungsgericht zudem von Amts wegen die Völkerrechtskonformität der angegriffenen Rechtsvorschriften untersuchte. Es stellte fest, dass die zwischen Ende 2011 und Mitte 2013 in Kraft befindlichen Vorschriften im GVG und in der StPO, die der Exekutive eine Verlegung von Prozessen an ein anderes Gericht ermöglichten¹⁰, verfassungs- und konventionswidrig waren. Das Diktum der Verfassungswidrigkeit gilt sogar für die Zeit ab März 2013, als die 4. GrundG-Änderung in Art. 27 Abs. 4 GrundG diese Möglichkeit ausdrücklich vorsah. Diese verfassungsrechtliche Grundlage schaffte die 5. GrundG-Änderung mit Wirkung ab dem 1.10.2013 wieder ab.

Zum einen wies das VerfG darauf hin, dass Art. 27 Abs. 4 GrundG die

⁸ Verfügung v. 21.12.2013, veröffentlicht in ABK 2013 Nr. 24; ebenso Verfügung 3238/2013. (XII. 21.) AB.

⁹ Verfügung v. 16.12.2013, veröffentlicht in ABK 2013 Nr. 24.

¹⁰ Zu dieser Problematik s. auch Verfassungsgerichtsverfügung 3096/2013. (V. 10.) AB, Aus Justiz und Rechtsprechung in Osteuropa, OER 2013, S. 474.

Möglichkeit der Verlegung kumulativ an zwei Bedingungen knüpfte: die Förderung des Rechts der Prozessbeteiligten auf eine Entscheidung innerhalb einer vernünftigen Frist und die gleichmäßige Fallbelastung der Gerichte. Bereits im Hinblick auf diese verfassungsrechtlichen Vorgaben hatte das VerfG Zweifel an den Vorschriften des GVG und der StPO. Entscheidend für das Urteil war jedoch, dass die Prozessbeteiligten sich nicht mit Rechtsmitteln gegen die Verlegung wehren konnten. Das verstoße gegen zahlreiche Aspekte des fairen Verfahrens, wie es von Art. XXVIII. GrundG und Art. 6 EMRK geschützt wird. Zur Begründung stützt sich das Verfassungsgericht in weitem Umfang auf die einschlägige Rechtsprechung des EGMR.

Auch wenn die Rechtsgrundlagen für die Verlegung zwischenzeitlich abgeschafft worden waren, behandelte das VerfG die Verfassungsbeschwerde weiter, weil die Beschwerdeführer – Angeklagte in einem groß angelegten Strafverfahren – ihren Prozess weiterhin an dem zugewiesenen Ort durchführen mussten. Zwar spricht das Verfassungsgericht nicht ausdrücklich die Pflicht zur Rückverlegung aus, weil es dies für selbstverständlich hält; die Justizverwaltung hat allerdings daraus den Schluss gezogen, dass das Verfahren weiter an dem Verlegungsgericht in Nordungarn statt im eigentlich zuständigen Budapest bleiben könne. Das Verlegungsgericht selbst reagierte allerdings auf das Urteil, indem es sich für unzuständig erklärte. Der Streit zwischen Exekutive und Justiz um den richtigen Verhandlungsort geht weiter.

Verfassungsgerichtsverfügung 3002/2014. (I. 24.) AB über die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden gegen die Verhängung von Untersuchungshaft

Die Verfügung¹¹ erging auf die Urteilsverfassungsbeschwerde eines Bürgers hin, gegen den ein Strafgericht die Verlängerung der Untersuchungshaft angeordnet hatte. Hiergegen ergriff der Betroffene die zulässigen ordentlichen Rechtsmittel, aber ohne Erfolg.

Die dagegen eingelegte Urteilsverfassungsbeschwerde sah das Verfassungsgericht als unzulässig an. Gemäß § 27 VerfGG ist einzig „eine Entscheidung in der Sache selbst oder eine sonstige Entscheidung, die das Verfahren beendet“ zulässiger Beschwerdegegenstand. Hierunter falle die Anordnung und Verlängerung von Untersuchungshaft nicht, so das VerfG, weil es sich um die Entscheidung über ein Zwangsmittel handle, das im Rahmen eines Strafprozesses angewandt wird, und diese Entscheidung nicht mit der Sache selbst in Beziehung stehe oder diese gar beende.

Dass diese Entscheidung im VerfG nicht unumstritten war, zeigen zwei alternative Begründungen (aus der Feder des Berichterstatters *Miklós Lévy*, der sich Verfassungsgerichtspräsident *Péter Paczolay* anschloss) und zwei Sondervoten (von *András Bragyova* und *Péter Kovács*).

¹¹ Verfügung v. 24.1.2014, veröffentlicht in ABK 2014 Nr. 2.

Verfassungsgerichtsurteil 1/2014. (I. 21.) AB über Unterschriften- sammlungen im Parlament

Das Urteil¹² erging auf die Urteilsverfassungsbeschwerde der im Parlament vertretenen Partei „Lehet más a politika“ hin. Die Beschwerde richtete sich gegen ein Urteil der Kurie, das einen Beschluss des Landeswahlausschusses in einem Volksabstimmungsverfahren bestätigt hatte. Die beschwerdeführende Partei hatte im Parlament im Kreise der Abgeordneten Unterschriften für ein Volksbegehren sammeln wollen, was sowohl der Landeswahlausschuss als auch im Rechtsschutzverfahren die Kurie für unzulässig gehalten hatten. Hierin sah der Beschwerdeführer eine Verletzung des Grundrechts auf Teilnahme an direktdemokratischen Verfahren gemäß Art. XXIII. Abs. 7 GrundG.

Die gegen das Urteil der Kurie eingelegte Verfassungsbeschwerde war zulässig, weil die Beschwerdeführerin (die politische Partei) die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts rügte.

Sie war auch begründet. Die Begründetheit beruht auf zwei Fragen: der Grundrechtssubjektivität juristischer Personen und der Reichweite des politischen Partizipationsgrundrechts.

Gemäß Art. I. Abs. 4 GrundG können juristische Personen und andere Personenmehrheiten diejenigen Grundrechte für sich in Anspruch nehmen, die der Sache nach auf sie anwendbar sind. In Bezug auf das politische Partizipationsrecht des Art. XXIII. Abs. 7 GrundG bedeutet das nach Ansicht des VerfG, dass eine juristische Person wie z.B. eine politische Partei zwar nicht selbst stimmberechtigt ist, aber an dem gesamten übrigen direktdemokratischen Verfahren einschließlich der Unterschriftensammlung der Natur der Sache nach teilnehmen kann und somit von

dem genannten Grundrecht geschützt ist.

Das Grundrecht der Teilnahme an direktdemokratischen Verfahren könne auch im Parlament selbst ausgeübt werden. Weder der Status der unabhängigen und nur ihrem Gewissen unterworfenen Abgeordneten noch die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Verfassungsorgan (Art. 4 GrundG) stünden dem entgegen, da sie durch Unterschriftensammlungen im Gebäude des Parlaments nicht beeinträchtigt würden.

Herbert Küpper

¹² Urteil v. 21.1.2014, veröffentlicht in Magyar Közlöny 2014 Nr. 7.