

AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

UNGARN

Verfassungsgerichtsurteil 3141/2014. (V. 9.) AB über die Verfassungskonformität des Wahlsystems

Nach den Parlamentswahlen vom 6.4.2012 reichte eine Kleinpartei Verfassungsbeschwerde¹ ein, in der sie v. a. das Wahlsystem angriff. Insbesondere wandte sie sich gegen die seit der Wende in allen ungarischen Wahlgesetzen zu findende „Siegerprämie“, die diesmal dazu geführt hatte, dass die siegreiche *Fidesz* mit 44 % der abgegebenen Stimmen auf zwei Drittel der Parlamentsmandate kommt.

Das Verfassungsgericht schloss sich dem Beschwerdeführer nicht an und wies die Beschwerde als unbegründet zurück. Der Staat, so das Verfassungsgericht, habe ein weites Ermessen bei der Ausgestaltung des Wahlsystems und dürfe auch Siegerprämien vorsehen. Die verfassungsgerichtliche Quelle dieses staatlichen Ermessens bleibt diese überaus dürfsig begründete Entscheidung ebenso schuldig wie eine Auseinandersetzung mit den konkreten Wahlgrundsätzen in Art. 2 GrundG, z. B. dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

Hierauf weist in aller Deutlichkeit das Sondervotum der Verfassungsrichter *M. Lévay* und *A. Bragyova* hin. Sie sprechen sich für die Verfassungswidrigkeit der Siegerprämie aus.

In einer weiteren Urteilsverfassungsbeschwerde, in der die Verfassungswidrigkeit des Wahlsystems gerügt wurde, verneinte das Verfassungsgericht bereits die Zulässigkeit,²

weil die Beschwerdeführer sich auf die Verletzung der Wahlgrundsätze in Art. 2 GrundG berufen. In Übereinstimmung mit seiner ständigen Rechtsprechung lässt das Verfassungsgericht für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde die Berufung auf objektives Verfassungsrecht, z. B. auf die Wahlgrundsätze, nicht ausreichen, sondern verlangt die Behauptung, dass subjektive Verfassungsrechte des Beschwerdeführers verletzt sind. Dass aus den Wahlgrundsätzen, z. B. der Gleichheit der Wahl, auch subjektive Rechte der Wahlteilnehmer (Kandidaten ebenso wie Wähler) fließen können, wird vom Verfassungsgericht mit keinem Wort erwähnt.

Verfassungsgerichtsurteil 3174/2014. (VI. 18.) AB über die Unbegründetheit einer Urteilsverfassungsbeschwerde im Hinblick auf das faire Verfahren

Das Urteil³ erging auf eine Urteilsverfassungsbeschwerde hin, die der Beschwerdeführer gegen eine letztinstanzliche Gerichtsentscheidung wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit erhoben hatte. Der Beschwerdeführer rügte, das Gesetz sehe zur Messung von Geschwindigkeiten nur eine bestimmte Art von Beweisen vor, während Behörde und Gerichte ein weiteres, vom Gesetz nicht vorgesehenes Beweismittel verwandt hätten. Das verstöße gegen das Recht auf ein faires Verfahren vor Behörden (Art. XXIV. GrundG) und vor Gerichten (Art. XXVIII. GrundG).

Das Verfassungsgericht hielt die Beschwerde für zulässig, auch wenn die Verletzung des fairen Verfahrens

¹ Veröffentlicht in Alkotmánybíróság Határozatai (ABK) 2014 Nr. 15 v. 5.5.2014.

² Verfassungsgerichtsverfügung 3146/2014. (V. 9.) AB v. 9.5.2014, ABK 2014 Nr. 15.

³ Veröffentlicht in ABK 2014 Nr. 18 v. 18.6.2014.

gerügt wurde. Nach ständiger Rechtsprechung reicht eine Verletzung von Verfahrensrecht nicht aus, um den spezifischen Verfassungsbezug herzustellen, der für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde notwendig ist. Wenn der Beschwerdeführer jedoch darlegt, dass sich der Rechtsanwender bewusst über gesetzliche Beschränkungen im Beweisverfahren hinwegsetzt, wiegt das hinreichend schwer, um eine Berufung auf die Verletzung des fairen Verfahrens zulässig zu machen.

In der Begründetheit führte das Verfassungsgericht zunächst aus, dass die gesetzgeberische Entscheidung, in bestimmten Verfahren von der Hauptregel des Freibeweises abzuweichen und einen Numerus clausus zulässiger Beweismittel vorzusehen, für sich noch keinen Verstoß gegen das Grundrecht auf ein faires Verfahren darstellt.

Bei der Anwendung der Vorschriften im streitbefangenen Einzelfall wies das Verfassungsgericht darauf hin, dass die Ordnungswidrigkeit vor dem Inkrafttreten der Vorschriften über die Beweisbeschränkungen begangen worden sei und somit altem Recht unterliege. Zu jener Zeit habe auch für Geschwindigkeitsüberschreitungen der Freibeweis gegolten, weshalb Behörden und Gerichte das richtige Recht angewandt haben. Problematisch ist an dieser Begründung, dass das Verfassungsgericht die Richtigkeit des behördlichen und gerichtlichen Handelns am einfachen Recht überprüft.

Verfassungsgerichtsurteil 3192/2014. (VII. 15.) AB über die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Richtervorlage (konkreten Normenkontrolle)

Das Urteil⁴ erging auf Vorlage eines Gerichts, das die Frage nach der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes 2013:CXXXV über die Integration der genossenschaftlichen Kreditinstitute und über die Änderung von wirtschaftsbezogenen Rechtsvorschriften stellte; das Gesetz fasst die Sparkassen in einer staatlich kontrollierten Kammer zusammen.⁵ Das vorlegende Gericht hielt das Gesetz als Ganzes für formell verfassungswidrig, zog auch die materielle Verfassungsmäßigkeit einzelner Normen in Zweifel und war der Ansicht, dass das Fehlen von Rechtsbehelfen eine Verfassungswidrigkeit durch legislatives Unterlassen darstelle.

Der größte Teil des Verfassungsgerichtsurteils setzt sich mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen der konkreten Normenkontrolle auseinander. Das Verfassungsgericht betonte – besonders deutlich in der parallelen Begründung des Verfassungsrichters *Pokol* –, dass der Sinn der Richtervorlage darin liege, einem Gericht die Anwendung verfassungswidrigen Rechts zu ersparen; keinesfalls liege darin aber eine verdeckte *actio popularis* zugunsten der Richterschaft. Daher sei die Vorlage auch strikt auf die entscheidungsrelevanten Teile des Gesetzes zu begrenzen. Vorlagefähig sei materielles ebenso wie Verfahrensrecht, soweit sich die Norm auf den Entscheidungsinhalt auswirke. Das im Ausgangsverfahren anzuwendende Recht müsse das Gericht selbst klären; derartige Fragen des einfachen Rechts dürfe das Verfas-

⁴ Veröffentlicht in ABK 2014 Nr. 20 v. 15.7.2014.

⁵ Zu dem Gesetz s. IOR-Chronik, WiRO 2013, S. 344.

sungsgericht nicht entscheiden.⁶ Die vom Vorlagegericht dargelegte Verfassungswidrigkeit könne formell oder materiell sein. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines legislativen Unterlassens könne das Vorlagegericht aber nicht beantragen, weil das Verfassungsgericht eine solche Feststellung nur aufgrund eigener Wahrnehmung treffen dürfe (§ 46 VerfGG), d. h. dem Vorlagegericht die Antragsbefugnis fehle.

In der Sache hatte die Vorlage keinen Erfolg, da die formelle Verfassungsgemäßheit sowie die materielle Verfassungsgemäßheit der im Vorlageverfahren tatsächlich zur Anwendung kommenden Normen bereits durch Verfassungsgerichtsurteil 20/2014. (VII. 3.) AB geklärt worden sei (res iudicata). Eine Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch legislatives Unterlassen unterblieb, weil der vom Vorlagegericht gerügte Mangel (das Fehlen von Rechtsbehelfen) vom Gesetzgeber mittlerweile nachgebessert worden sei.

Verfassungsgerichtsurteil 3194/2014. (VII. 15.) AB über die Verfassungsgemäßigkeit des Trafikgesetzes

Die Beschwerdeführer der Rechtssatzverfassungsbeschwerde⁷ waren frühere Tabakhändler, denen eine Rechtsänderung 2012 die Fortführung ihres Gewerbes untersagte. 2011/12 erklärte § 12 Abs. 1 Buchst. l) Nationalvermögensgesetz den Tabakhandel zu einer staatlichen Monopoltätigkeit, und das

sog. Trafikgesetz⁸ ließ die alten Tabakhandelsgenehmigungen erlöschen, beschränkte die Anzahl der Verkaufsstellen und schrieb für die Lizenzen für die neuen Verkaufsstellen („Trafik“) einen neuen Wettbewerb aus.

Eine Verletzung des Eigentumsrechts sah das Verfassungsgericht als nicht gegeben an, weil eine ausgeübte Handelstätigkeit nicht in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie in Art. XIII. Abs. 1 GrundG falle. Aus demselben Grund scheide auch eine Enteignung i. S. v. Art. XIII. Abs. 2 GrundG aus: Weder das Gewerbe noch die bisherige Lizenz dazu würden mangels Eigentum „enteignet“.

Die bisherige Tabakhandelstätigkeit falle vielmehr in den Schutzbereich der Unternehmerfreiheit gemäß Art. XII. Abs. 1 GrundG, die objektiv-rechtlich zudem in Art. M) GrundG geschützt sei. Unternehmerfreiheit und Wettbewerb seien aber nicht schrankenlos, denn Art. 38 GrundG erlaube es dem Gesetzgeber, durch Zweidrittelgesetz den Umfang der allein dem Staat zukommenden Wirtschaftstätigkeit zu regeln. Ein solches Zweidrittelgesetz ist das Nationalvermögensgesetz, und die Aufnahme des Tabakhandels in das staatliche Monopol sei nicht willkürlich, weil sie ausweislich der Präambel des Trafikgesetzes dem Schutz der Gesundheit der Jugend diene.

Die Unternehmerfreiheit gemäß Art. XII. GrundG könne wie jedes andere Grundrecht auch nach Maßgabe des Art. I. Abs. 3 GrundG, der u. a. die Verhältnismäßigkeit kodifiziert, eingeschränkt werden. Die Einziehung der alten Tabakhandelslizenzen und die Vergabe der neuen Trafiklizenzen

⁶ Anders Verfassungsrichterin Szívós in ihrem Sondervotum zu Urteil 27/2014. (VII. 23.) AB v. 23.7.2014; dieses Sondervotum zeigt deutlich das niedrige dogmatische Niveau der seit 2012 ernannten Verfassungsrichter, bei denen parteipolitische Loyalität zur Regierung wichtiger ist als verfassungsrechtliche Kenntnisse.

⁷ Das Urteil ist veröffentlicht in ABK 2014 Nr. 20 v. 15.7.2014.

⁸ Gesetz 2011:CXCVI über das Nationalvermögen, hierzu IOR-Chronik, WiRO 2012, S. 120; Gesetz 2012:CXXXIV über das Zurückdrängen des Rauchens Minderjähriger und über den Einzelhandel mit Tabakprodukten v. 24.9.2012 (Trafikgesetz), hierzu IOR-Chronik, WiRO 2013, S. 25.

diene letztlich dazu, die stärkeren Bindungen der Tabakhändler durch das Trafikgesetz – und damit u. a. einen verbesserten Gesundheitsschutz für Jugendliche – durchzusetzen. Diese Einschränkung der Unternehmerfreiheit sei notwendig. Da die alten Lizenzinhaber sich um die neuen Trafiklizenzen hätten bewerben können, sei sie auch nicht übermäßig.

Gegen die letzte Wertung wendet sich das Sondervotum von Verfassungsrichter Kiss. Er betont, das Trafikgesetz bringe gegenüber dem alten Recht keinen verbesserten Jugendschutz; die bloße Berufung auf die Präambel genüge nicht, sondern das Verfassungsgericht hätte die konkreten Verbesserungen für den Gesundheitsschutz aufzeigen und die konkreten Auswirkungen berücksichtigen müssen. Dass sich die alten Lizenzinhaber nicht an die Vorschriften des neuen Trafikgesetzes hätten halten können, sei vom Gesetzgeber ebenfalls nicht nachgewiesen und werde von der Mehrheit des Verfassungsgerichts als Argument ungeprüft übernommen.

Indem er den Standpunkt der bisherigen Lizenzinhaber einnimmt, nähert sich Verfassungsrichter Kiss dem Grundübel des Trafikgesetzes, ohne es auszusprechen: Bei der Vergabe der neuen Trafiklizenzen sind die früheren Inhaber der Verkaufsstellen kaum zum Zuge gezogen, sondern die Vergabe der Lizenzen sei dazu verwendet worden, Pfründen für Parteigänger der Regierungspartei zu vergeben. Hieran ist allerdings mit Mitteln des Verfassungsrechtsschutzes kaum etwas zu ändern.

Verfassungsgerichtsurteil 21/2014. (VII. 15.) AB über ein unfaires Richterdienstverfahren

Dieses Urteil⁹ ist eines der wenigen Fälle, in denen das Verfassungsgericht eine Urteilsverfassungsbeschwerde nicht nur für zulässig, sondern auch für begründet erachtet hat. Es hob das angegriffene erst- und zweitinstanzliche Urteil des Richterdienstgerichts auf; die Prüfung einiger zur Anwendung gekommener Vorschriften des alten GVG unterblieb im Wesentlichen, weil dieses Gesetz nicht mehr gilt.

Ein Richter hatte in der Presse mehrfach Missstände in der Richterschaft angeprangert, u. a. eine fortlebende „kadaristische“ Mentalität vieler (v. a. Zivil-) Richter, informelle Beeinflussungen der Rechtsprechung in heiklen Fällen durch Kollegen und höhere Instanzen als eine Art justizinternes „Telefonrecht“ sowie eine übertriebene Staatshörigkeit vieler Zivilrichter. Gegen die hiergegen ergriffenen Disziplinarmaßnahmen wehrte sich der Richter vor den Dienstgerichten, erhielt aber weder in der ersten noch in der zweiten Instanz Recht. Vor dem Verfassungsgericht behauptete er v. a. eine Verletzung seines Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Art. XXVIII. Abs. 1 GrundG.

Die Urteilsverfassungsbeschwerde war zulässig, weil das Richterdienstgericht auch ein Gericht ist und dessen Urteile daher auch der Verfassungsbeschwerde unterliegen. Zur Begründung dieser Feststellung greift das Verfassungsgericht auch auf die in der Präambel des GrundG erwähnte „historische Verfassung“ zurück, die gemäß Art. R) Abs. 3 GrundG bei der Auslegung des GrundG hinzuzuziehen ist.

Die Beschwerde war auch begründet. Auch wenn die 4. GrundG-Änderung die unter der alten Verfassung ergangene Rechtsprechung des

⁹ Veröffentlicht in MK 2014 Nr. 95.

Verfassungsgericht komplett „außer Geltung“ gesetzt hat, ist beim Recht auf ein faires Verfahren die textliche Kontinuität zwischen alter Verfassung und Art. XXVIII. GrundG groß genug, um auf die hierzu ergangene alte Rechtsprechung zurückgreifen zu können – wenn auch nicht als formeller Präzedenzfall, aber immerhin als intellektuell überzeugende Vorläuferentscheidungen. Das faire Verfahren bedeute v. a. Unparteilichkeit, ein allen Beteiligten gerecht werdendes und öffentliches Verfahren sowie eine angemessene Frist; das ergebe sich für Gerichtsverfahren aus Art. XXVIII. GrundG, für Verwaltungsverfahren aus Art. XXVI. GrundG. Auch hier müsse wieder die historische Verfassung i. S. v. Art. R) Abs. 3 GrundG berücksichtigt werden, denn bereits die Justizreformen ab 1869 haben diese Werte im ungarischen Justiz- und Verfahrensrecht festgeschrieben. Zu beachten sei auch Art. 27 GrundG, der die Rechtsprechung im Kammern zum Grundsatz und den Einzelrichter zur Ausnahme mache. Rechtsprechung in einer Kammer bedeute, dass alle Kammermitglieder an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, was voraussetze, dass sie alle persönlich bei der Sitzung anwesend sind.

Im vorliegenden Fall waren in beiden Instanzen nicht alle Richter der Dienstgerichtskammer bei den Verhandlungen anwesend gewesen, und in der zweiten Instanz hatten sich die drei Richter der Kammer per Telefon über das Urteil verständigt – d. h. eben das Fortleben justizinternen „Telefonrechts“ praktiziert, das der Beschwerdeführer in seinen Berichten angeprangert hatten. Das wertete das Verfassungsgericht als Verletzung des Grundrechts auf ein faires Gerichtsverfahren gemäß Art. XXVIII. Abs. 1 GrundG, weil es den Grundsatz der Unmittelbarkeit und damit der Fairness verletzte.

Ein weiterer Angriffspunkt war die Verfahrenssatzung, die sich das

Dienstgericht gegeben hatte, da das Gesetz die Sitzung des Dienstgerichts nicht näher regelt. Das Verfassungsgericht vermisste eine verfassungs- oder einfach-rechtliche Ermächtigung an das Dienstgericht zum Erlass eines internen Verfahrensrechts, weshalb die Verfahrenssatzung bereits formell verfassungswidrig sei. Aufheben könne das Verfassungsgericht sie aber dennoch nicht, denn seine Aufhebungskompetenz sei auf Rechtsvorschriften und Verwaltungsinnenrecht beschränkt, während eine Verfahrenssatzung des Dienstgerichts außerhalb dieses Kreises liege. Unfair sei diese Satzung zudem, weil sie nicht verkündet sei. Sie ist nur den Dienstrichtern, nicht aber den Verfahrensbeteiligten bekannt, was das Verfahren für die Beteiligten unvorhersehbar und damit unfair mache.

Herbert Küpper