

# AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

## RUSSISCHE FÖDERATION

**VerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, Az. 4-P, Vestnik Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii 2012, Nr. 2, S. 42-55 – Fraktionszwang**

Sachverhalt:

Beschwerdeführerin ist eine Abgeordnete der Kommunistischen Partei der Russischen Föderation (KPRF) im Staatsrat der Tschuwaschischen Republik (regionales Parlament der Teilrepublik Tschuwaschien). Mit ihrer Wahl in den Staatsrat trat sie der parlamentarischen Fraktion der KPRF bei. Später wurde sie aus dieser ausgeschlossen, nachdem sie die KPRF verlassen hatte. Infolge dessen wurde ihr vom Staatsrat das Abgeordnetenmandat entzogen. Diese Entscheidung griff die Beschwerdeführerin nach Erschöpfung des Rechtswegs vor dem Verfassungsgericht der Russischen Föderation (VerfG) an.

Entscheidungsgründe:

Gemäß Art. 4 des Gesetzes „Über die grundlegenden Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden (repräsentativen) und vollziehenden Staatsorgane der Russischen Föderation (im Folgenden – Gesetz; SZRF 1999, Nr. 42, Pos. 5005) bilden alle Abgeordneten, die auf Grund von Parteilisten gewählt wurden, eine einheitliche repräsentative Vereinigung der Partei im gesetzgebenden Organ – die Fraktion. Die auf Grund von Parteilisten gewählten Abgeordneten dürfen weder aus der Fraktion ihrer Partei austreten noch die Fraktion wechseln (Art. 12 Abs. 1.1.-1.3. des Gesetzes). Verstößt der Abgeordnete gegen dieses Verbot, so verliert er sein

Mandat (Art. 12 Abs. 1.4. des Gesetzes).

Das VerfG unterstreicht zunächst die Bedeutung der Parteien, die sich aus Art. 13 Abs. 1, 3, 4 in Verbindung mit Art. 30, 32 Verfassung ergibt. Danach stellen die Parteien notwendige Institute der repräsentativen Demokratie, die die Teilnahme der Bürger am politischen Leben der Gesellschaft, die politische Kooperation zwischen der Gesellschaft und dem Staat und die Beständigkeit und Stabilität des politischen Systems gewährleisten, dar (VerfG, Urteil vom 1. Februar 2005, Az. 1-P; Urteil vom 16. Juli 2007, Az. 11-P; Urteil vom 9. November 2009, Az. 16-P).

Da allein die Stimmabgabe der berechtigten Bürger den Maßstab für die Zusammensetzung des gesetzgebenden Organs bildet, darf die Partei nicht, erst recht nicht die Fraktion Entscheidungen treffen, die die auf Grund von Parteilisten gewählten Abgeordneten ihrer Mandate entheben. Rechtsnormen, die Wahlen als unmittelbaren Ausdruck des Volkswillens schützen, haben daher Vorrang vor Rechtsnormen, die die Unabhängigkeit der Abgeordneten schützen, auch wenn dieses Rangverhältnis nicht ausnahmslos gilt. Die Ausnahmen dürfen wiederum nicht dazu führen, dass der Kerngehalt des aktiven Wahlrechts zu Gunsten der Parlamentsabgeordneten ausgehöhlt wird.

Der Abgeordnete der Staatsduma repräsentiert das gesamte russische Volk, die Abgeordneten der regionalen gesetzgebenden Organe repräsentieren die Gesamtheit der auf dem Gebiet der jeweiligen Region lebenden Bürger (VerfG, Urteil vom 12. April 2002, Az. 9-P; Beschluss vom 4. Dezember 2007, Az. 797-O-O; Beschluss vom 19. Mai

2009, Az. 598-O-O). Die Verbindung zwischen den Wählern und dem Abgeordneten, der den Willen der Wähler aufnimmt und vermittelt seiner Partei durchzusetzen versucht, ist daher von essentieller Bedeutung. Dies kann jedoch keine bedingungslose Gehorsamspflicht des Abgeordneten gegenüber seiner Partei zur Folge haben, weil damit dessen Unabhängigkeit beträchtlich eingeschränkt würde. Ein imperatives Mandat ist mit der Verfassung nicht vereinbar. Die Fraktionsdisziplin stößt dort an ihre Grenzen, wo der Abgeordnete die Anweisungen der Fraktionsleitung nicht mit dem Auftrag seiner Wähler vereinbaren kann.

Die Fraktionen ermöglichen Zusammenschlüsse gleich gesinnter Abgeordneter und die kollektive Durchsetzung ihrer gemeinsamen Interessen, was stabile Mehrheitsverhältnisse gewährleistet und insgesamt die Funktionsfähigkeit des Legislativorgans fördert. Zu den negativen Seiten der Fraktionsbildung gehört unter anderem der fraktions- bzw. parteiinterne Druck, den die Leitung auf die einzelnen Abgeordneten zwecks Durchsetzung parteipolitischer oder lobbyistischer Interessen ausüben kann. Die gesetzliche Regelung des Abgeordnetenstatus muss also zum einen den Willen der Wähler, die ihre Stimmen auf Grund der Parteizugehörigkeit der Abgeordneten vergeben, zum anderen aber auch die institutionell notwendige Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten schützen. Die Methoden, um diese Balance herzustellen, hängen von der Entwicklungsphase des Parlamentarismus sowie vom Zustand und den Entwicklungstendenzen des politischen Systems ab.

Der in Art. 12 des Gesetzes angeordnete Fraktionszwang sichert die parteibasierte Zusammensetzung des Legislativorgans. Die Partei- und Fraktionstreue ist für die Umsetzung des Parteiprogramms von außerordentlich hoher Bedeutung. Wäre der Abgeordnete zum Beitritt zur Fraktion seiner

Partei nicht verpflichtet, so wäre die effektive Umsetzung der parteipolitischen Präferenzen seiner Wähler gefährdet, weil die Partei, die etwa die Mehrheit der Stimmen erhielt, dennoch keiner stabilen Mehrheit sicher wäre, sondern auf die der gegenwärtigen politischen Konjunktur entspringenden Entscheidungen der einzelnen gewählten Parteimitglieder angewiesen wäre. Umso mehr gilt dies bei den Proporzahlen, bei denen der Beitritt des Abgeordneten zur parlamentarischen Fraktion seiner Partei die Verwirklichung des Parteiprogramms bedingt. Die vom Fraktionszwang befreiten Abgeordneten untergraben die Erwartungen der Wähler, die ihre Stimmen mit der Hoffnung verbanden, dass die von ihnen gewählten Parteimitglieder der Fraktion ihrer Partei beitreten und mit den Stimmen der anderen Fraktionsmitglieder ihre Wahlversprechen einlösen.

Die Balance zwischen der Volkssouveränität und dem freien Mandat wird durch das Recht des Abgeordneten, seine Partei zu verlassen, und das Verbot, einer anderen Fraktion bzw. einer anderen Partei beizutreten, hergestellt. Da der Abgeordnete unter der Bedingung seiner Parteizugehörigkeit zum Zeitpunkt der Wahlen gewählt wurde, dient das Verbot des Fraktions- bzw. Parteiwechsels dem Schutz des im Wahlergebnis zum Ausdruck gekommenen Volkswillens, der durch die Möglichkeit des freien Parteiübertritts gestört wäre. Ferner beugt es der unzulässigen Einflussnahme auf die Abgeordneten durch die außerparlamentarischen Kräfte, die an einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse interessiert sind und diese durch den Parteiwechsel möglichst zahlreicher Abgeordneter umzugestalten versuchen, vor. Das ursprüngliche Wahlergebnis wäre nicht manipulationsfest, wenn das freie Mandat des Abgeordneten nicht gewisse Einschränkungen erführe.

Der Fraktionszwang führt indes nicht zum Parteizwang. Personen, die auf Parteilisten gesetzt werden, müssen nicht zwingend Mitglieder dieser Parteien sein; die negative Vereinigungsfreiheit im Bezug auf politische Parteien lässt sich aus Art. 1 Abs. 1, 3 Abs. 2, 13 Abs. 3, 30 Abs. 1 Verfassung ableiten. Die Möglichkeit, parteilose Kandidaten aufzustellen, ist eine wichtige institutionelle Garantie des passiven Wahlrechts, weil außer den politischen Parteien keine Vereinigungen an den Wahlen teilnehmen können (VerfG, Urteil vom 17. November 1998, Az. 26-P). Für die Parteilosen, die parlamentarische Mehrheiten zur Durchsetzung ihrer Interessen in Anspruch nehmen wollen, ist dies die einzige Möglichkeit, massive Unterstützung für ihre Vorhaben zu erhalten.

Da Parteiaustritte möglich sein müssen, dürfen an die Entscheidung des Abgeordneten, seine Partei zu verlassen, keine negativen Folgen geknüpft werden. Insbesondere darf der Parteiaustritt nicht zum automatischen Entzug des Abgeordnetenmandats führen.

Andererseits stehen die Verfassungsbestimmungen der Möglichkeit des Fraktionsausschlusses grundsätzlich nicht im Wege. Das Verbot aus Art. 12 Abs. 1.1 des Gesetzes untersagt zwar den Fraktionswechsel und den Fraktionsaustritt, enthält aber auch keine Regelungen über die Konstellation, wenn der Abgeordnete erst freiwillig seine Partei verlässt und daraufhin gegen seinen Willen aus der Fraktion seiner Partei ausgeschlossen wird. Dies bedeutet, dass das Gesetz keinen Fraktionsausschluss und somit keine vorzeitige Mandatsbeendigung wegen Parteiaustritts ermöglicht.

Die Bestimmungen des Gesetzes, die die Entziehung des Mandats wegen Fraktionswechsels oder Austritts aus der parlamentarischen Fraktion der Partei, die den Abgeordneten für die Wahlen aufstellte, vorsehen, sind zur

Wahrung der notwendigen Balance zwischen den Interessen der Wähler und der Unabhängigkeit der Abgeordneten geeignet und erforderlich; auch schränken sie die Rechte des Abgeordneten nicht unangemessen ein. Der Verlust des Mandats wegen Fraktionsaustritts oder Fraktionswechsels darf aber nicht mit dem Fraktionsausschluss gleichbehandelt werden. Der Tatbestand des Art. 12 Abs. 1.4. des Gesetzes darf nicht dazu missbraucht werden, den Parteiaustritt eines Abgeordneten durch dessen Fraktionsausschluss und anschließende Entziehung des Abgeordnetenmandats zu sanktionieren.

Anmerkung:

Das VerfG hat die Problematik des zwischen der Partei und ihrer parlamentarischen Fraktion bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses nicht verkannt. Zutreffend hat es darauf hingewiesen, dass die Wähler, die ihre Stimmen nicht aus Gründen der persönlichen Sympathie für den jeweiligen Kandidaten, sondern auf Grund der hinter diesem stehenden Partei und ihres Programms vergeben, davon ausgehen, dass der gewählte Abgeordnete seine Partei im Parlament vertritt. Dies tut er gewöhnlich, indem er der parlamentarischen Fraktion seiner Partei beitrifft. Tritt er aus der Fraktion seiner Partei aus oder wechselt er zu einer anderen Fraktion, so enttäuscht er die Hoffnungen seiner Wähler und kann den mitgegebenen Auftrag nicht oder als Einzelgänger nur noch eingeschränkt wahrnehmen.

Die sich aus den einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen ergebende Rechtslage wird durch rechtshistorische Argumente gestützt. Mit der einfachgesetzlichen Verankerung des Fraktionszwangs wurde der Versuch unternommen, der Situation der frühen 1990er Jahre, als auf Grund des äußerst liberalen Wahlrechts eine Fülle von Parteien unterschiedlichster

politischer Ausrichtung, darunter auch viele Splitter-Parteien, in die Staatsduma einzogen und danach in langwierigen, ergebnislosen Streitereien versanken, vorzubeugen. Die Bildung stabiler Mehrheitsverhältnisse war kaum möglich, der Gesetzgebungsprozess nahezu vollständig gelähmt. Dazu trugen nicht nur die kleinen Parteien, sondern auch die sog. unabhängigen fraktionslosen Einzelabgeordneten, die sich situativ zur Unterstützung der einen oder anderen Partei entschieden, bei.

Die Entscheidung des VerfG wirkt sich indessen eindeutig zum Nachteil der Parteien aus. Durch die klarstellende Formel, wonach an den Parteiaustritt keine negativen Rechtsfolgen bezüglich des Abgeordnetenstatus und insbesondere kein automatischer Fraktionsausschluss geknüpft werden dürfe, werden die Parteien dazu gezwungen, Personen, die Ideale und Interessen der Partei nicht teilen und sich durch den Parteiaustritt sogar ausdrücklich davon distanzieren, in ihrer Fraktion dennoch zu dulden. Dass sich solche Personen nicht für die Initiativen der Partei einsetzen und diese auch nicht durch ihre Stimmen unterstützen, ist mehr als wahrscheinlich. Eine derartige Situation läuft aber der Natur der Fraktion als parlamentarische Interessenvertretung der in der Partei vereinigten gleich gesinnten Personen zuwider. Dadurch, dass die sich die Fraktion von Scheinmitgliedern nicht trennen kann, wird die negative Vereinigungsfreiheit der Parteien in ihrer kollektiven Dimension verletzt.

Die Einbeziehung des aus der Partei ausgetretenen Fraktionsmitglieds in die Tätigkeit der Fraktion erscheint nicht erfolversprechend, weil das Vertrauensverhältnis der übrigen Fraktionsmitglieder nicht mehr vorhanden sein dürfte. Im Ergebnis kommt die Situation denjenigen außerparlamentarischen Kräften bzw. den Interessen der Mehrheitspartei zu Gute, die das VerfG von

der Einflussnahme auf die Abgeordneten gerade fern halten wollte. Die Parlamentsmitglieder können nämlich zum Austritt aus der konkurrierenden Oppositionspartei bewegen werden, ohne dass sie einen Fraktionsausschluss und den Verlust ihres Abgeordnetenmandats befürchten müssen. Vielmehr stellen sie sich mit ihrer Stimme auf die Seite der Mehrheitspartei, wobei sich äußerlich an den Mehrheitsverhältnissen nichts ändert. Faktisch gewinnt jedoch die Mehrheitspartei an Unterstützung. Den Oppositionsparteien verbleibt zwar noch die Möglichkeit, dem Überläufer die Fraktionsmitgliedschaft unter erhöhtem Begründungsaufwand zu entziehen; diesen Weg lässt das VerfG implizit offen. Vermutlich wird es aber an solche Begründungen besonders strenge Anforderungen stellen, will es den auf den Parteiaustritt folgenden Fraktionsausschluss tatsächlich als Ausnahmefall etablieren. Alternativ können sich die Fraktionen mit den „schwarzen Schafen“ in ihren Reihen abfinden und sie für die nächsten Wahlen von den Kandidatenlisten streichen. Weder die erste noch die zweite Variante trägt den Interessen der Parteien und ihrer Rolle als Interessenmittler der laufenden Legislaturperiode jedoch hinreichend Rechnung, weil abtrünnige Abgeordnete nur unter erschwerten Bedingungen aussortiert werden können. Ebenso nachteilig betroffen ist der Wille der Wähler, die, wie das VerfG zutreffend ausführte, die Zugehörigkeit des Abgeordneten zu einer der Parteien zum maßgeblichen Kriterium ihrer Stimmabgabe machten. Dass die Mehrheitsverhältnisse durch faktische Fraktionswechsel der im Schuttschirm ihres Status befindlichen Abgeordneten erodieren, widerspricht dem in der Entscheidung mehrfach betonten verfassungsrechtlichen Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 3 Abs. 1-3.

*Yury Safoklov*

## UNGARN

### Verfassungsgerichtsurteil 38/2012. (XI. 14.) AB über die Obdachlosigkeit als Ordnungswidrigkeit

Anfang 2012 erging ein neues Ordnungswidrigkeitengesetz<sup>1</sup>, das in § 186 den Tatbestand der „Verletzung des Verbots, im öffentlichen Raum dauerhaft zu wohnen“ mit Sanktionen bedroht. Hiergegen beantragte die Ombudsperson ein nachträgliches Normenkontrollverfahren.

In seinem Urteil<sup>2</sup> v. 14.11.2012 erklärte das Verfassungsgericht diese Bestimmung und einige damit zusammenhängende kommunalrechtliche Vorschriften für verfassungswidrig. Nach längeren Ausführungen zur Natur des neuen Ordnungswidrigkeitenrechts seit 2012, das nur noch quasi-kriminelle Taten erfasst und die verwaltungsrechtsakzessorischen Ordnungswidrigkeitentatbestände in die verwaltungsrechtlichen Fachgesetze verweist, kommt das Verfassungsgericht zu dem Schluss, dass wegen des quasi-strafrechtlichen Charakters des neuen Ordnungswidrigkeitenrechts die grundrechtlichen Garantien zum Strafrecht und Strafverfahren gelten. Zur Untermauerung dieser Schlussfolgerung stützt sich das Gericht in weitem Maße auch auf die Rechtsprechung des EGMR.

Die Verfassungswidrigkeit des § 186 OwiG, der faktisch die Obdachlosigkeit zur Ordnungswidrigkeit macht, wird dann aber mit Verstößen gegen das Rechtsstaatsgebot in Art. B) Abs. 1 Grundgesetz und gegen die Vorschriften über die Einschränkung der Grundrechten in Art. I. Abs. 3 Grund-

gesetz begründet. Das Verfassungsgericht sieht Obdachlosigkeit zunächst als gravierende Krisensituation für den Betroffenen an. In einer solchen Situation sei es nicht klar, welche Rechtsgüter durch eine Sanktionierung geschützt oder gefördert werden können. Den Staat treffe vielmehr eine Fürsorgepflicht aus Art. XIX. Grundgesetz. Ohne erkennbare verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch ein schützenswertes Schutzgut sei die Einschränkung der Freiheitsgrundrechte, die in der Sanktionierung liegt, übermäßig und rechtsstaatswidrig. Dass bereits abgeschlossene Ordnungswidrigkeitenverfahren, die auf § 186 OwiG beruhen, wieder aufgerollt werden müssen, stellte das Verfassungsgericht ausdrücklich im Tenor fest.

In dem Ergänzungsbeschluss 39/2012. (XII. 6.) AB<sup>3</sup> fügte das Verfassungsgericht einen weiteren Tenorrausspruch hinzu. Danach sind alle rechtskräftig abgeschlossenen Ordnungswidrigkeitenverfahren, die auf § 186 OwiG beruhen, zu überprüfen.

### Verfassungsgerichtsverfügung 3368/2012. (XII. 15.) AB über die Zulässigkeit der Urteilsverfassungs- beschwerde

Die Klärung der Zulässigkeitsvoraussetzungen der (neuen Urteils- ebenso wie der bereits im alten Recht vorhandenen Rechtssatz-) Verfassungsbeschwerde bildet weiterhin einen Schwerpunkt der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. In dieser Verfügung<sup>4</sup> hatte das Verfassungsgericht zu klären, ob ein Urteil der Kúria (des obersten Gerichts) mit einer Urteilsverfassungsbeschwerde angegriffen werden kann, falls es die vorinstanzlichen

<sup>1</sup> Gesetz 2012:II über die Ordnungswidrigkeiten, über das Ordnungswidrigkeitenverfahren und über das Ordnungswidrigkeitenregistersystem v. 6.1.2012, IOR-Chronik der Rechtsentwicklung, WiRO 2012 S. 156.

<sup>2</sup> Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2012 Nr. 151.

<sup>3</sup> Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2012 Nr. 163.

<sup>4</sup> Veröffentlicht in Alkotmánybírósági Közlöny 2012/12.

Urteile bestätigt, die ihrerseits einen Verwaltungsakt (in Gestalt des Ausgangs- wie des Widerspruchsverfahrens) zur Gänze aufgehoben und die Sache zur Neubescheidung an die Verwaltungsbehörde zurückverwiesen hatten. In diesem Fall verneinte das Verfassungsgericht, dass das höchstgerichtliche Urteil den Streit „in der Sache“ abschließend entscheidet, denn die Entscheidung müsse erneut von der Verwaltungsbehörde getroffen werden. Damit fehle es an einer entscheidenden Zulässigkeitsvoraussetzung der Urteilsverfassungsbeschwerde, und der Antrag war unzulässig.

Vergleichbar entschied das Verfassungsgericht in der Verfügung 3390/2012. (XII. 30.) AB<sup>5</sup>, dass ein Gerichtsurteil, das das vorinstanzliche Urteil aufhebt und die Sache zur Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückgibt, den Rechtsstreit nicht in der Sache entscheidet. Damit sind auch gegen solche Urteile Verfassungsbeschwerden unzulässig.

### **Verfassungsgerichtsurteil 43/2012. (XII. 20.) AB über den verfassungsrechtlichen Unterschied zwischen Ehe und Familie**

Das Urteil erging in einem durch die Ombudsperson beantragten Verfahren der nachträglichen Normenkontrolle<sup>6</sup>. Es erklärte u.a. § 7 des Gesetzes 2011:CCXI über den Schutz der Familien für verfassungswidrig. Diese Vorschrift enthielt eine Legaldefinition von „Familie“, die diese auf verheiratete Eltern mit ihren Kindern beschränkte. Wegen der zentralen Bedeutung, die das neue Grundgesetz dem Familienschutzgesetz zuweist, hatte diese Legaldefinition Bedeutung für weitere

Teile des Sozial-, aber auch des Familienrechts. Rechtspolitisch war sie von der Absicht getragen, die weit gehende Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnerschaften homosexueller Paare mit Ehepaaren v.a. auch in finanzieller Hinsicht rückgängig zu machen.

Das Verfassungsgericht erklärte die enge Legaldefinition von Familie für verfassungswidrig. Zunächst setzte es sich mit der Kontinuität zwischen den Begriffen „Ehe und Familie“ in § 15 alte Verfassung und Art. L) neuem Grundgesetz auseinander, weil im Falle der inhaltlichen Gleichheit die alte Verfassungsrechtsprechung weiter Anwendung finden kann. Sowohl § 15 Verf. als auch Art. L) GrundG befehlen „Ehe und Familie“ dem staatlichen Schutz an; allerdings erklärt Art. L) die Familie zudem zur „Grundlage des Fortbestehens der Nation“ – eine Formulierung, die sich in der alten Verfassung nicht fand. Das Verfassungsgericht interpretierte diesen Nationsbezug v.a. als Hinweis auf die Rolle der Familie bei der Entscheidung für Kinder und bei deren Erziehung und wies darauf hin, dass dieses nachwuchsfördernde Element bereits in seiner früheren Rechtsprechung zur Familie vorhanden gewesen sei. Damit seien § 15 alte Verfassung und Art. L) neues Grundgesetz hinreichend ähnlich, um die weitere Anwendbarkeit der alten Verfassungsrechtsprechung auf Art. L) GrundG zu begründen.

In seiner früheren Rechtsprechung – unter anderem, aber nicht ausschließlich zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eingetragener Lebenspartnerschaften und deren Verhältnis zur Ehe – hatte das Verfassungsgericht auf den begrifflichen Dualismus von Ehe und Familie hingewiesen. Daraus gehe hervor, dass Ehe und Familie nicht identisch seien; die Ehe sei vielmehr eine – und wegen ihrer ausdrücklichen Erwähnung die mit den stärksten Garantien versehene – von vielen möglichen Formen der Familie. Dies gelte

<sup>5</sup> Veröffentlicht in Alkotmánybírósági Közlöny 2012/13.

<sup>6</sup> Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2012 Nr. 175.

auch für Art. L) GrundG. Mit diesem Verhältnis von Familie und Ehe sei aber eine begriffliche Verengung der Familie auf die Ehe nicht zu vereinbaren. Obiter dictum wies das Verfassungsgericht auf Bedenken im Hinblick auf die EMRK hin.

### **Verfassungsgerichtsurteil 45/2012. (XII. 29.) AB über die Verfassungswidrigkeit des Grundgesetz-Einführungsgesetzes**

Auf Antrag der Ombudsperson erklärte das Verfassungsgericht in seinem Urteil<sup>7</sup> weite Teile des Grundgesetz-Einführungsgesetzes für formell verfassungswidrig.

Am 25.4.2011 erging das neue Grundgesetz Ungarns, das in Punkt 3 seiner Schlussbestimmungen den Erlass von „Übergangsvorschriften“ in demselben Verfahren wie der Erlass des Grundgesetzes vorsah. Am 30.11.2011 verabschiedete das Parlament mit verfassungsgebender Mehrheit die „Übergangsbestimmungen von Ungarns Grundgesetz (31. Dezember 2011)“ (GrundG-EG), die sich selbst in Art. 31 Abs. 2 GrundG-EG als Teil des Grundgesetzes definieren. Mit Grundgesetzänderung vom 18.6.2012 wurde Punkt 5 Schlussbestimmungen Grundgesetz hinzugefügt, der die Zugehörigkeit des GrundG-EG zur Verfassung nunmehr auch im Text des Grundgesetzes selbst bestätigte.

Ausgehend von seiner früheren Rechtsprechung, die auch unter dem Grundgesetz anwendbar sei, erklärte sich das Verfassungsgericht für unzuständig, die Verfassung und ihre Änderungen auf Verfassungskonformität hin zu überprüfen. Für die Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags der Ombudsperson kam es mithin darauf an, ob

das GrundG-EG Teil der Verfassung ist oder nicht.

Nach Ansicht des Verfassungsgerichts ist die Selbstdefinition des GrundG-EG irrelevant. Verfassungsrang könne nur die Verfassung selbst verleihen. Punkt 3 der Schlussbestimmungen des Grundgesetzes ermächtigten zwar zum Erlass von Übergangsvorschriften, treffe aber über deren Rang oder Zugehörigkeit zum Grundgesetz keine Aussage. Daher falle der in der Präambel, in Art. R) und in der Postambel des Grundgesetzes stark betonte Grundsatz der „Einheitlichkeit des Grundgesetzes“ ins Gewicht, der auch in kodifikatorischer Hinsicht von einem einheitlichen Gesetzgebungsakt als Grundgesetz ausgehe. Danach bildeten die Übergangsbestimmungen keinen Teil der Verfassung.

Der spätere Erlass von Punkt 5 Schlussbestimmungen durch die erste Grundgesetzänderung habe hieran nichts ändern können, denn dieser befinde sich im Widerspruch mit dem weiterhin im Grundgesetz stark betonten Grundsatz der Einheitlichkeit. Das Grundgesetz sei in sich widersprüchlich geworden.

Hinzu komme, dass die abschließende Aufzählung von Rechtsquellen in Art. T) Abs. 2 Grundgesetz keine Rechtsquelle „Übergangsbestimmungen zum Grundgesetz“ kennt. Die Übergangsbestimmungen seien weder Teil des Grundgesetzes noch ein Gesetz oder eine andere in Art. T) aufgezählte Rechtsquelle, denn als solche sind sie nicht erlassen worden. Das Verfassungsgericht spricht wörtlich von einem „öffentlich-rechtlichen Niemandland“, in das das Parlament das GrundG-EG gestellt habe.

In der Folge erklärte es weite Teile des GrundG-EG für formell verfassungswidrig. Nur so weit seine Vorschriften materiell „Übergangsbestimmungen“ zwischen alter und neuer Verfassungsordnung sind, seien sie von der Ermächtigungsgrundlage in Punkt 3

<sup>7</sup> Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2012 Nr. 184, deutsche Übersetzung von H. Küpper in JOR 54 (2013), I. Halbbd.

Schlussbestimmungen Grundgesetz gedeckt; für alle anderen Inhalte des GrundG-EG fehle es an einer verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage und der Einordnung in die Rechtsquellenhierarchie. Zu den für verfassungswidrig erklärten Teilen zählen z.B. alle Sondervorschriften für die Reduzierung rechtsstaatlicher Garantien bei der Verfolgung kommunistischer Regierungstäter, die Bestimmungen zur Absenkung des Rentenalters für Richter und Staatsanwälte, die Befugnis der Führung des Landesgerichtsamtes, Prozesse von einem Gericht an ein anderes zu geben, staatskirchenrechtliche Einschränkungen für neue Kirchen, die Pflicht, sich vor der Teilnahme an Wahlen zu registrieren oder auch Präzisierungen der Kommunalaufsicht.

### **Verfassungsgerichtsurteil 1/2013. (I. 7.) AB über die Verfassungswidrigkeit der Pflicht zur Wählerregistrierung**

Das Urteil erging in einem Verfahren der präventiven Normenkontrolle, das der Staatspräsident gegen das am 26.11.2012 verabschiedete, ihm zur Unterzeichnung übersandte neue Wahlverfahrensgesetz eingeleitet hatte<sup>8</sup>.

Hauptbedenken des Staatspräsidenten war die Bindung der Ausübung des aktiven Wahlrechts an eine vorherige Registrierung, die der Wähler persönlich auf dem Bürgermeisteramt beantragen musste; nur Auslandsungarn durften auch per Brief ihre Registrierung beantragen. Diese Maßnahme war ursprünglich 2012 durch Verfassungsänderung in das Einführungsgesetz zum Grundgesetz eingefügt worden, weil sich die *Fidesz*-Regierung von dem Aufwand, den Wähler auf sich nehmen müssen, eine Abschreckungswirkung

gegenüber Wechsel- und Protestwählern und somit ein besseres Ergebnis für sich selbst verspricht. Diese und andere Vorschriften erklärte das Verfassungsgericht in seinem Urteil 45/2012. (XII. 29.) AB, das in dem vorangehenden Beitrag ausführlich dargestellt ist, aus formalen Gründen für verfassungswidrig.

Damit war der alleinige verfassungsrechtliche Maßstab in diesem präventiven Normenkontrollverfahren das Wahlgrundrecht in Art. XXIII. Grundgesetz. Das Verfassungsgericht legte, u.a. durch Rückgriff auf die Rechtsprechung des EGMR, dar, dass eine vorherige Registrierungspflicht eine Beschränkung des Wahlrechts sei, die als solche einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfe und als Grundrechtseinschränkung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Art. I. Abs. 3 Grundgesetz unterliege. Einen akzeptablen Grund für die Einführung der Registrierungsspflicht fand das Verfassungsgericht nicht. Die Angaben aus der Registrierung werden in das zentrale Wählerregister überführt, das bisher ohne Probleme aus den Daten der Meldeämter u.ä. zusammengestellt worden war. In Ermangelung eines rechtfertigenden Grundes oder Verfassungswerts sah das Verfassungsgericht die Beschränkung durch die Bindung des Wahlrechts an die vorherige Registrierung als übermäßig und damit verfassungswidrig an.

Ebenfalls übermäßig sind nach Ansicht des Verfassungsgerichts auch Einschränkungen der Wahlwerbung in den Medien und Kinos, weil es auch hier an einem erkennbaren verfassungsrechtlich akzeptablen Grund fehlt.

*Herbert Küpper*

<sup>8</sup> Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2013 Nr. 3.