

## BELARUS

### Neue Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts

Präsident *Lukašenko* erweiterte am 26. Juni 2008 durch Dekret Nr. 14 „Über einige Maßnahmen zur Vervollkommnung der Tätigkeit des Verfassungsgerichts“<sup>1</sup> die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts, die diesem im Gesetzbuch über die Gerichtsverfassung und den Status der Richter<sup>2</sup> zugewiesen sind. Hiernach obliegt dem Verfassungsgericht künftig

- die obligatorische präventive Kontrolle aller von der Repräsentantenkammer angenommen und vom Rat der Republik gebilligten sowie der von der Repräsentantenkammer gemäß Art. 100 Abs. 5 der Verfassung angenommenen Gesetze vor deren Unterzeichnung durch den Präsidenten ihrer Übereinstimmung mit der Verfassung, die innerhalb von fünf Tagen zu erfolgen hat;

- die Prüfung internationaler Verträge auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung auf Vorschlag des Präsidenten vor der Unterzeichnung des betreffenden Beitrittsakts durch den Präsidenten; letzteres hat ebenfalls innerhalb von fünf Tagen nach Eingang des Dokuments im Gericht zu geschehen;

- die amtliche Auslegung von Dekreten und Erlassen des Präsidenten, sofern sie die verfassungsmäßigen Rechte, Freiheiten und Pflichten der Bürger betreffen, auf Antrag des Präsidenten;

- die Feststellung systematischer und grober Verstöße der örtlichen Vertretungskörperschaften gegen Rechtsvorschriften auf Antrag des Präsidiums des Oberhauses und nur zu den von letzterem genannten Sachverhalten;

- die Ausarbeitung von Stellungnahmen in Form von Protokollen auf Antrag des Präsidenten

ten, der Parlamentskammern und des Ministerrats zu Dokumenten, die von ausländischen Staaten, internationalen Organisationen und/oder deren Organen angenommen (erlassen) wurden und Interessen der Republik Belarus berühren, bezüglich ihrer Übereinstimmung mit den allgemeingültigen Prinzipien und Normen des Völkerrechts.

Im Zuge der Realisierung dieser neuen Zuständigkeiten prüfte das Gericht die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs des neuen Gesetzes „Über die Massenmedien“ (Nr. 427-Z vom 17.7.2008). Gerichtspräsident *Miklaševič* erklärte, das Gericht habe keinen Widerspruch zur Verfassung festgestellt, werde aber auf das Gesetz zurückkommen, wenn die Umsetzung in die Praxis unter anderen Gesichtspunkten erfolge. Seit Unterzeichnung des Dekrets Nr. 14 habe das Gericht 65 Gesetzentwürfe geprüft und diese für verfassungskonform befunden. Bei einzelnen Normen seien aber nicht hinreichend bestimmte und klare Formulierungen festgestellt worden, die zu einer unterschiedlichen Auslegung führen könnten. Dies gelte im Einzelnen für das Gesetz „Über den Ministerrat“ und das Gesetz „Über den Schutz der Rechte der Verbraucher wohnungs- und kommunalwirtschaftlicher Leistungen“<sup>3</sup>.

### Aufforderung des Verfassungsgerichts zur Definition des Einkommens als Bezugsgröße

Das Gericht erläuterte auf eine Eingabe hin, in der auf die insofern lückenhaften Rechtsvorschriften hingewiesen wurde, den Begriff „Einkommen“ als Bezugsgröße für die Bemessung von Geldstrafen und -bußen. In seinem Beschluss Nr. R-204/2008 vom 12. Juni 2008 „Über die Definition des Begriffs „Einkommen“ zwecks Beitreibung von Verwaltungsstrafen für illegale unternehmerische Tätigkeit“<sup>4</sup> wies das Gericht auf widersprüchli-

<sup>1</sup> Nacionalnyj reestr pravovych aktov Respubliki Belarus (Nationales Register der Rechtsakte der Republik Belarus, fortan: NRPARB) Nr. 159, 2.7.2008, Pos. 1/9829

<sup>2</sup> NRPARB, Nr. 107, 12.7.2006, Pos. 2/1236; Kurzfassung in Osteuropa-Recht, Chronik der Rechtsentwicklung 2006, Nr. 5-6, S. 464.

<sup>3</sup> <http://www.zakon.by/showtext.asp?1216878091893>.

<sup>4</sup> NRPARB, Nr. 148, 25.6.2008, Pos. 6/705.

che Bestimmungen des Ordnungswidrigkeiten-Gesetzbuchs und des StGB hin.

Konkret ging es um Art. 12.7. des Ordnungswidrigkeiten-Gesetzbuchs, demzufolge illegale unternehmerische Tätigkeit mit einer Geldstrafe und zusätzlich durch Beschlagnahme des durch diese Tätigkeit erzielten Einkommens geahndet wird. Für die verschiedenen Arten einer illegalen Tätigkeit, d.h. eine wirtschaftliche Tätigkeit ohne staatliche Registrierung, ohne steuerliche Erfassung oder ohne die gesetzlich vorgesehene Lizenz, werde der Begriff „Einkommen“ nicht näher bestimmt und insbesondere nicht geregelt, ob im Rahmen der zu beschlagnahmenden Erlöse die Aufwendungen der Ausübung einer solchen Tätigkeit zu berücksichtigen sind. Im Strafrecht sei dies nicht der Fall, denn Art. 233 StGB verstehe unter „Einkommen“ den Gesamtbetrag der Erlöse ohne Abzug damit verbundener Kosten. Nach Meinung des Gerichts kann die StGB-Definition jedoch nur zur Abgrenzung der unter Art. 12.7 OwiGB fallenden Ordnungswidrigkeit von einer unter Art. 233 StGB fallenden Straftat herangezogen werden. Um diesen Missstand zu beheben, schlägt das Gericht der Repräsentantenkammer der Nationalversammlung vor, in das Ordnungswidrigkeiten-Gesetzbuch eine Legaldefinition des Begriffs „Einkommen“ aufzunehmen.

### **Ergänzung der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts**

Durch Beschluss Nr. R-205/2008 vom 30. Juni 2008<sup>5</sup> hat das Gericht Art. 43-2 „Besonderheiten der Behandlung von Fragen zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen im obligatorischen Vorkontrollverfahren“ in seine Geschäftsordnung aufgenommen und so das o.a. Dekret des Präsidenten Nr. 14 – allerdings nur – in Bezug auf die präventive Normenkontrolle umgesetzt. Das Verfahren wird auf Anordnung des Gerichtspräsidenten eingeleitet,

der zunächst einen Berichtersteller bestellt und über andere damit zusammenhängende Fragen entscheidet. Die Begutachtung der Gesetzesvorlage erfolgt anschließend in einer Sitzung des Verfassungsgerichts ohne Hinzuziehung von Vertretern der Parlamentskammern.

*Wolfgang Göckeritz*

## **ESTLAND**

### **Entscheidungen des Staatsgerichtshofs**

#### **▪ Gerichtlicher Rechtsschutz**

Durch Urteil des Verfassungsaufsichtskollegiums vom 9. April 2008 (Az. 3-4-1-20-07) wurden zwei Bestimmungen des Zivilprozessgesetzbuchs insofern für verfassungswidrig erklärt, als sie die Einlegung einer Beschwerde gegen den Beschluss ausschließen, mit dem ein Klagesicherungsantrag zurückgewiesen und die vom Kläger entrichtete Kautions an den Staatshaushalt abgeführt wird. Gestützt wird die Entscheidung auf § 15 Abs. 1 und § 24 Abs. 5 der Verfassung, die ein Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz sowie die Einlegung von Rechtsmitteln ausdrücklich verbiefen<sup>6</sup>.

#### **▪ Verfassungsmäßigkeit der Parteienfinanzierung**

Durch Urteil des Plenums des Staatsgerichtshofs wurde am 21. Mai 2008 (Az. 3-4-1-3-07) der Antrag des Justizkanzlers, mit dem dieser die mangelhafte Kontrolle der Parteifinzen beanstandet hatte, zurückgewiesen. Im Dezember 2003 waren durch eine Änderung des Parteiengesetzes insofern neue Regeln aufgestellt worden; vor allem wurden Spenden juristischer Personen an Parteien untersagt sowie Berichts- und Publikationspflichten eingeführt.

<sup>6</sup> Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs sind in der Landessprache im Internet veröffentlicht ([www.rigikohus.ee](http://www.rigikohus.ee)).

<sup>5</sup> NRPARB Nr. 162, 11.7.2008, Pos. 6/706.

Da der Justizkanzler, dem in Estland auch die Überwachung der Verfassungs- und Rechtmäßigkeit der Rechtsvorschriften obliegt, die im Gesetz vorgesehenen Kontrollmechanismen als nicht hinreichend effektiv qualifizierte, forderte er zunächst das Parlament zur Nachbesserung auf. Diese Anregung wurde auch zunächst aufgegriffen; es wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt und die von ihr ausgearbeitete Gesetzesvorlage in erster Lesung im Parlament behandelt. Zu einer zweiten Lesung kam es indes nicht mehr; und das Ende der Legislaturperiode bedeutete auch das Ende des Novellierungsvorhabens.

Daraufhin beantragte der Justizkanzler beim Staatsgerichtshof, das Parteiengesetz insofern für verfassungswidrig zu erklären, als dieses keine effektive Kontrolle der Parteienfinanzierung beinhaltet. Seinen Antrag stützte er auf das Demokratieprinzip und das Parteiengrundrecht. Da das Verfassungsaufsichtskollegium eine Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung für möglich erachtete, wurde der Antrag an das Plenum verwiesen, sodass an dieser Entscheidung alle Richter des Staatsgerichtshofs, d. h. auch die Richter des Zivil-, des Straf- und des Verwaltungskollegiums mitgewirkt haben.

Strittig war zunächst die Antragsbefugnis des Justizkanzlers, die sofern ein verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers Antragsgegenstand ist, vom Staatsgerichtshof mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung verneint wurde. Die gegenteilige Auffassung des Justizkanzlers, der sich hierbei auf eine frühere Entscheidung des Gerichts stützte, wurde ausdrücklich zurückgewiesen. Den in der mündlichen Verhandlung geänderten Antrag, die Bestimmungen des Parteiengesetzes für verfassungswidrig zu erklären, in denen keine effektive Kontrolle der Parteienfinanzierung geregelt ist, sowie das Parlament zu verpflichten, ein Kontrollorgan zu etablieren, das Mindestanforderungen entspricht, erachtete das Gericht aber als zu-

lässig. Das Handeln des Gesetzgebers, das eine Regel zum Gegenstand habe, die den Gebrauch eines Rechts ausschließe, könne sowohl als eine verfassungswidrig beschränkende Regel als auch als Nichtregulierung des durch die Verfassung Geforderten qualifiziert werden. Zur Beanstandung einer Rechtsvorschrift, die nicht das von der Verfassung Geforderte beinhaltet, werde der Justizkanzler aber vom Gesetz über das Verfassungsaufsichtskollegium sowie vom Justizkanzlergesetz ermächtigt (Ziff. 33-35 der Entscheidungsgründe).

Inhaltlich erachtete das Gericht den Antrag jedoch für nicht begründet. Die vom Parteiengesetz vorgesehenen Kontrollmechanismen – Rechnungsprüfung, parlamentarischer Sonderausschuss, Polizeibehörden, Berichtspflicht, Veröffentlichungspflicht, öffentliches Spendenregister sowie die Sanktionierung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit oder Straftat – seien grundsätzlich ausreichend, um die Finanzierungsquellen der Parteien aufzuheben. Die Ansicht des Justizkanzlers, die gesetzlich vorgesehenen Kontrolleure seien nicht unabhängig, teilte das Plenum nicht; ein entsprechender Nachweis sei vom Justizkanzler nicht erbracht. Selbst wenn die Kontrollmechanismen nicht vollkommen seien, könne nicht jede Unvollkommenheit die Verfassungswidrigkeit begründen.

Anders als die Mehrheit sieht Richter *Luik* die gegenwärtigen Kontrollmechanismen als verfassungswidrig an, verneint aber im Gegensatz zum Justizkanzler eine Pflicht des Gesetzgebers, ein neues Kontrollorgan mit neuen Kompetenzen zu schaffen. Diesem Sondervotum haben sich vier Richter angeschlossen.

#### ▪ Rückwirkung eines mildereren Gesetzes

Auch über den Antrag des Landgerichts Tartu, die Bestimmungen des StGB und des Strafprozessgesetzbuchs die keine Strafbefreiung vorsehen, wenn sich der Straftatbestand nachträglich zugunsten ei-

nes verurteilten Straftäters geändert hat, wurde nicht vom Verfassungsaufsichtskollegium, sondern auf dessen Antrag vom Plenum des Staatsgerichtshofs entschieden (Urteil vom 2. Juni 2008, Az. 3-4-1-19-07). Anlass für dieses Verfahren war ursprünglich ein Antrag des Gefängnisses Tartu, über die Strafbefreiung eines dort einsitzenden Häftlings zu befinden. Denn während der Betroffene die wegen mehrerer Vermögensdelikte gebildete Gesamtstrafe verbüßte, war ein u.a. abgeurteiltes Delikt von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft worden (Diebstahl von Gegenständen mit einem Wert von weniger als 1000,- EEK). Der Staatsgerichtshof stellte zunächst fest, dass die Rückwirkung des milderen Strafgesetzes gemäß § 23 der Verfassung in Anbetracht des Gleichheitsgrundsatzes nicht nur vor, sondern auch nach der Verurteilung gelte (Ziff. 26). Hiervon könne der Gesetzgeber zwar in engen Grenzen Ausnahmen machen. Fehle aber eine derartige ausdrückliche Regelung des Gesetzgebers, sei von der Rückwirkung auszugehen. In Abweichung von einer Entscheidung des Strafkollegiums des Staatsgerichtshofs wurde ein diesbezügliches Ermessen des Fachgerichts vom Plenum ausdrücklich verneint (Ziff. 28) und die Pflicht zur Anpassung der Strafe an die neue Rechtslage auf § 23 Abs. 2 S. 2 der Verfassung und § 5 Abs. 2 StGB gestützt. Ihre abweichende Auffassung haben die Richter *Kergandberg* und *Pikamäe* in Sondervoten dargelegt.

▪ **Geltung des Gesetzesvorbehalts bei öffentlich-rechtlichen Zahlungspflichten**

Das Verfassungsaufsichtskollegium des Staatsgerichtshofs schloss sich in seinem Urteil vom 1. Juli 2008 (Az. 3-4-1-6-08) der Auffassung des Kreisgerichts Tallin an und erklärte § 71 Abs. 2 Luftfahrtgesetz für verfassungswidrig.

Das Kreisgericht Tallinn hatte das erstinstanzliche klageabweisende Urteil des

Verwaltungsgerichts Tallin, vor dem ein Luftfahrtunternehmen auf Rückerstattung von Gebühren geklagt hatte, aufgehoben, die Sache zur erneuten Entscheidung zurückverwiesen und beim Staatsgerichtshof die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Bestimmung des Luftfahrtgesetzes beantragt. Diese Bestimmung verpflichtet die Luftfahrtunternehmen zur Kostentragung im Fall der Prüfung der Tauglichkeit eines Luftfahrzeugs und der Ausstellung entsprechender Zertifikate.

Das Verfassungsaufsichtskollegium qualifizierte die Zahlungspflicht als eine einheitliche öffentlich-rechtliche Zahlungspflicht im Sinne des § 113 Verfassung, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Dagegen hatte das Verwaltungsgericht Tallinn differenziert und nur die Ausstellung des Tauglichkeitszertifikats als öffentlich-rechtlich, die technische Überprüfung hingegen als privatrechtlich angesehen, mit der Folge, dass sich nach seiner Ansicht der – vorliegend die Gebühren für die Zertifikatsausstellung um ein Vielfaches übersteigende – Zahlungsanspruch hinsichtlich der Kosten der technischen Überprüfung aus einem zivilrechtlichen Vertrag ergäbe. Handele es sich aber auch im Fall dieses Zahlungsanspruchs um eine öffentlich-rechtliche Leistungspflicht seien die Grundlagen der Zahlungspflicht, der Verpflichtete und der Umfang der Zahlungspflicht oder die Berechnungsgrundlagen, das Verfahren der Zahlung oder Einforderung sowie sonstige wesentliche Elemente der Verpflichtung in einem Parlamentsgesetz zu regeln. Da § 71 Abs. 2 Luftfahrtgesetz diesen Anforderungen nicht gerecht werde, sei diese Norm, soweit sie gegen den Gesetzesvorbehalt verstößt, formell verfassungswidrig.

*Carmen Schmidt*

## RUSSISCHE FÖDERATION

### Umzug des Verfassungsgerichts nach St. Petersburg

Am Gründungstag St. Petersburgs (27. Mai 2008) hat das Verfassungsgericht mit seiner ersten Sitzung nach seinem Umzug die Arbeit in St. Petersburg aufgenommen.<sup>7</sup> Auf der unverändert dürftigen Internetseite des Gerichts ([www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru)) gab es allerdings bis Mitte August keinen Hinweis auf den Umzug und den neuen Ort, an dem Beschwerdeführer nun Auskünfte einholen und Unterlagen einreichen können.

### Umsetzung von Gerichtsurteilen in der Gesetzgebung

Mit Beschluss Nr. 187-O vom 11. Mai 2006<sup>8</sup> hat das Gericht einer Beschwerde des Bürgers *Naumčik* wegen Verletzung seiner Verfassungsrechte durch § 3 Nr. 2 und 3 des föderalen Gesetzes „Über die staatliche Rentenversorgung in der Russischen Föderation“ stattgegeben und den Gesetzgeber aufgefordert, die vom Beschwerdeführer gerügten Mängel in der Rentengesetzgebung bis zum 1. Januar 2007 zu beseitigen. Die Umsetzung dieses Gerichtsbeschlusses durch die Staatsduma soll nun mit gewisser Verzögerung durch zwei Änderungsgesetze, mit denen fünf Gesetze im Bereich des Sozialrechts dem Richterspruch angepasst wurden<sup>9</sup>, erfolgt sein<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Rossijskaja gazeta (RG), 28.5.2008

<sup>8</sup> SZRF, Nr. 32/2006, Pos. 3585

<sup>9</sup> Es handelt sich dabei um das Gesetz „Über Änderungen einiger Gesetzgebungsakte zu Fragen der Festsetzung der Sozialrenten“ Nr. 146-FZ vom 22.7.2008 und das Gesetz „Über die Änderung einiger Gesetzgebungsakte zu Fragen der Rentenversorgung“ Nr. 156-FZ vom 22.7.2008.

<sup>10</sup> So der Hinweis der Präsidialadministration in den Mitteilungen vom 23.7.2008 (<http://president.kremlin.ru>).

### Entscheidungen des Verfassungsgerichts

#### ▪ Deviseneinfuhr

Eine Beschwerdeführerin hatte sich an das Gericht gewandt, nachdem bei der Einreise in die RF bei ihr ein Devisenbetrag, der umgerechnet ca. 100.000 Rubel über dem gesetzlich zulässigen Freibetrag von 250.000 Rubel lag, festgestellt und dieser Vorgang von den Strafverfolgungsbehörden als Straftatbestand des „Schmuggels“ in großem Umfang gemäß Art. 188 Abs. 1 StGB qualifiziert worden war.

Bei der Beurteilung des Qualifikationsstatbestands „in großem Umfang“ war der gesetzlich zulässige Freibetrag nicht abgezogen worden (letztlich ging es dabei um den Restbetrag von ca. 3000 Rubel). Das Verfassungsgericht hat nun Art. 188 Abs. 1 StGB in dem Maße für nicht verfassungskonform angesehen, wie seine Auslegung die Negierung des gesetzlichen Freibetrags in Verbindung mit einer weiteren StGB-Bestimmung zulässt. Diese Norm gilt damit als aufgehoben; sie darf nicht weiter angewendet werden; hierauf gestützte Gerichtsurteile und Entscheidungen von Verwaltungsbehörden sind zu überprüfen<sup>11</sup>.

#### Anmeldung auf Wochenendgrundstücken

In einer Sammelklage prüfte das Gericht die Verfassungsmäßigkeit des § 1 Absatz 2 des Föderalen Gesetzes „Über die nicht-kommerziellen Gartenbau-, Kleingärtner- und Bungalowgemeinschaften der Bürger“ in Verbindung mit Beschwerden einer Reihe von Bürgern, denen die polizeiliche Anmeldung auf ihren im Titel des Gesetzes genannten Grundstücken verweigert worden war.

Das Gericht erklärte einige weitere Bestimmungen des Gesetzes insofern für

<sup>11</sup> Urteil Nr. 8-P vom 27.5.2008, SZ RF 2008 Nr. 24, Pos. 2892

nicht verfassungskonform, als dass sie das Recht von Bürgern beschränken, ihren Wohnsitz in einem zur ständigen Wohnsitznahme geeigneten Gebäude auf ihrem Grundstück anzumelden, das innerhalb der Gemarkung einer Ortschaft liegt<sup>12</sup>.

#### ▪ **Behandlung von Beweismitteln in Strafverfahren**

In einem Verfahren, das Art. 82 Strafprozessgesetzbuch zum Gegenstand hatte und auf Beschwerde des Bürgers *V.V. Kostylev* eingeleitet wurde, ging es um die Sicherung von Beweismitteln in Form von zwei Hubschraubern, die von einem Bezirksgericht als Beweismittel beschlagnahmt und verwahrt, jedoch von der für das Transportwesen zuständigen Staatsanwaltschaft wegen der mit der Verwahrung verbundenen hohen Kosten zum Verkauf freigegeben worden waren. Das Gericht gab der Beschwerde statt, da die angefochtene Bestimmung es ermögliche, dem gesetzlichen Eigentümer des Beweismittels das Eigentum vor Rechtskraft des Urteils zu entziehen, und folglich verfassungswidrig sei<sup>13</sup>.

#### ▪ **Kosten staatlicher Kontrollmaßnahmen**

Anlass der Prüfung der Verfassungskonformität der Bestimmungen der §§ 3 Abs. 14 und Abs. 10 Nr. 3. des Föderalen Gesetzes „Über den Schutz der Rechte juristischer Personen und Einzelunternehmer bei der staatlichen Kontrolle (Aufsicht)“ auf Beschwerde des Bürgers *V.V. Michajlov* war die Belastung des Beschwerdeführers mit den Kosten der Entnahme von Benzproben an der von ihm betriebenen Tankstelle. Das Gericht erklärte die angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes insoweit für verfassungswidrig, wie sie die Möglichkeit bieten, von Einzelunternehmern die Erstattung der Kosten von Unter-

suchungen, Proben und Expertisen, in deren Ergebnis Verstöße gegen Pflichtauflagen festgestellt wurden, zu verlangen. Die angefochtenen Regelungen treten mit Wirkung zum 1. Januar 2009 außer Kraft<sup>14</sup>.

Wolfgang Göckeritz

## TSCHECHISCHE REPUBLIK

### Der Vertrag von Lissabon vor dem Verfassungsgericht

Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik beschäftigt sich zurzeit mit dem Vertrag von Lissabon<sup>15</sup>, der die Europäische Union auf eine neue Vertragsgrundlage stellen soll und noch in diesem Jahr von allen Mitgliedsstaaten zu ratifizieren ist<sup>16</sup>. Vor dem Hintergrund der bereits durch die meisten der anderen EU-Mitgliedsstaaten vollzogenen Ratifizierung richten sich die Augen momentan auf die Tschechische Republik, die nach dem Scheitern des Referendums in Irland eine Ratifizierung des Vertrags in Frage gestellt hatte, obwohl das Abgeordnetenhaus dem Vertrag bereits zuvor zugestimmt hatte.

Der Senat der tschechischen Republik, die obere Parlamentskammer des Landes, hatte dem Verfassungsgericht jedoch den Vertrag am 24. April 2008 zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit vorgelegt. Dieser Vorschlag kam von Seiten der ODS<sup>17</sup>, gegenwärtig die stärkste Partei, die zusammen mit der KDU-ČSL<sup>18</sup> und den Grünen die Regierung stellt. Die oppositi-

<sup>14</sup> Urteil Nr. 10-P vom 18.7.2008, SZ RF 2008, Nr. 31, Pos. 3763.

<sup>15</sup> Amtsblatt der Europäischen Union 2007/ C 306/01 (17.12.2007).

<sup>16</sup> So jedenfalls der Fahrplan der Staats- und Regierungschefs nach dem gescheiterten Referendum in Irland.

<sup>17</sup> Občanská demokratická strana [demokratische Bürgerpartei].

<sup>18</sup> Christliche Demokratische Union.

<sup>12</sup> Urteil Nr. 7-P vom 14.4.2008, SZ RF 2008, Nr. 18, Pos. 2089.

<sup>13</sup> Urteil Nr. 9-P vom 16.7.2008, SZ RF 2008, Nr. 30, Pos. 3695

onelle ČSSD<sup>19</sup> unterstützt den Vertrag hingegen und will die Ratifizierung des Vertrages beschleunigen – sie hält die Überprüfung durch das Verfassungsgericht für überflüssig. Diese untypische Situation, in der die Regierungspartei den Vertrag vom Verfassungsgericht überprüfen lassen möchte, die Opposition diesen dagegen unterstützt, führt zu einer fehlenden Aktivlegitimation der Regierung gemäß Art. 87 Abs. 2 Verfassung in diesem Verfahren. Ein solches Vorgehen würde zu einer Art *venire contra factum proprium* führen, da die Regierung mit ihrer Vorlage des Vertrags im Parlament, ihre Überzeugung von der Verfassungsmäßigkeit bereits zuvor dargelegt hat<sup>20</sup>.

Einige der Abgeordneten der ODS haben bereits angekündigt, den Vertrag nicht mittragen zu wollen, da die Mitgliedschaft Tschechiens in der EU zu einem Souveränitätsverlust des Landes führe – eine Befürchtung die sich seit dem bereits vier Jahre zurückliegenden Beitritt nicht wesentlich verändert hat.

Für das Verfassungsgericht stellt das Verfahren eine Premiere dar, da es erstmals die Überprüfung eines völkerrechtlichen Vertrags auf seine Verfassungsmäßigkeit gemäß Art. 87 Abs. 2 Verfassung<sup>21</sup> iVm. Art. 71 a-e VerFGG vorzunehmen hat. Es erhält im Rahmen dieses Verfahrens die Möglichkeit, sich ausführlich zum Verhältnis des innerstaatlichen Rechts zum Europarecht zu äußern. Seit dem Beitritt zur EU hat das Verfassungsgericht bereits in zwei Entscheidungen Stellung zu diesem Verhältnis genommen und sich über-

wiegend „europarechtsfreundlich“ geäußert<sup>22</sup>.

Neben derjenigen des Senats wurden dem Verfassungsgericht nun auch von der Regierung sowie vom Präsidenten *Klaus* Stellungnahmen eingereicht. In diesem Zusammenhang wurde bereits angemerkt, dass die nur vierseitige Vorlage des Senats sehr kurz gehalten sei und wenig juristische Argumentation enthalte<sup>23</sup>. Es ist nicht recht nachzuvollziehen, weshalb weder die Vorlage des Senats noch diejenige des Präsidenten auf die oben genannten Entscheidungen zum Europarecht und die damit verbundenen Aussagen des Gerichts eingehen und diese mit in ihre Argumentation einbeziehen<sup>24</sup>.

Im Hinblick auf die Ratspräsidentschaft, die die Tschechische Republik im Januar 2009 als zweites Land der neuen Mitgliedsstaaten (nach Slowenien), von Frankreich übernimmt, wurde neben einer rechtzeitigen Ratifizierung des Lissabon-Vertrags vor dem Hintergrund des gescheiterten Referendums in Irland und sicherlich auch wegen der noch zu erwartenden Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts ein Alternativplan vorgelegt. Sollte der Vertrag jedoch rechtzeitig von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert werden, so würde neben der Ratspräsidentschaft,

<sup>22</sup> Vgl. u.a. die Entscheidungen „Zuckerurteil II“ Pl. US 50/04 (8.3.2006) und „Europäischer Haftbefehl“ Pl. US 66/04 (3.5.2006) veröffentlicht unter [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz) (Die Entscheidungen sind auf dieser Seite auch in englischer Sprache erhältlich).

<sup>23</sup> Als Vergleich hierzu: Die Organklage und Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz durch *Peter Gauweiler* vor dem BVerfG enthält 303 Seiten (<http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf>) sowie das dazugehörige 140-Seiten lange Gutachten von Prof. Dr. *Murswiek* (<http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Vertr%20Lissabon%20Gutachten.pdf>).

<sup>24</sup> *Petr Bříza*, Lisabon aneb Lesk a bída státních právníků (Lissabon oder Glanz und Elend der staatlichen Juristen), Hospodářské noviny vom 29.7.2008 (<http://hn.ihned.cz/c1-26105630-lisabon-aneb-lesk-a-bida-statnich-pravniku>).

<sup>19</sup> Česká strana sociálně demokratická (Tschechische Sozialdemokratische Partei).

<sup>20</sup> Vgl. *Sládeček/Mikulec/Syllová*, Art. 87 Verfassung Nr. 86 a. E.

<sup>21</sup> Das Verfassungsgericht entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages gemäß Art. 10a und Art. 49 der Verfassung und zwar vor seiner Ratifikation. Vor der Entscheidung des Gerichts darf der Vertrag nicht ratifiziert werden.

die dann unter anderem auch von Präsident *Klaus* wahrgenommen würde<sup>25</sup>, erstmalig der im Lissabon-Vertrag vorgesehene ständige Ratspräsident der EU vorstehen. Die jeweiligen Kompetenzen dieser beiden Institutionen sind noch nicht klar verteilt; die Abgabe eines Teils seiner Aufgaben würde jedoch nicht im Interesse des tschechischen Präsidenten *Klaus* stehen, der wohl als einer der größten Europa-Skeptiker der gesamten EU angesehen werden kann.

Es spricht vieles dafür, dass das Verfassungsgericht seinen „europarechtsfreundlichen“ Kurs beibehalten und sich mit seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon in seine bisherige Rechtsprechungslinie einordnen wird. Allerdings sollte man in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass die von Präsident *Klaus* ernannten Verfassungsrichter seit dem Jahr 2006 und damit seit der letzten großen Entscheidung zur Beziehung des Europarechts zum innerstaatlichen Recht<sup>26</sup> mit einem Verhältnis von acht zu sieben inzwischen in der Mehrzahl sind. Dennoch hat der Präsident des Verfassungsgerichts *Rychetský* darauf aufmerksam gemacht, dass die Entscheidung über die Grenzen Tschechiens hinweg Bedeutung habe, was dafür spricht, dass sich das Gericht seiner Verantwortung bewusst ist und die Auswirkungen, die seine Entscheidung für die restlichen EU-Mitgliedsstaaten haben könnte, nicht außer Acht lassen wird. Es bleibt abzuwarten, ob sich auch der Senat und der Präsident, die im Anschluss an die Entschei-

dung des Gerichts dem Ratifikationsgesetz zustimmen bzw. unterschreiben müssen, sich dieser Verantwortung bewusst sind und ihre eigenen innenpolitisch motivierten Interessen zurückstellen werden.

Ein Scheitern des Vertrags in Tschechien würde die Glaubwürdigkeit des Landes insbesondere in Bezug auf vorher eingegangene Verpflichtungen verringern und nicht zuletzt zu einer Isolation Tschechiens innerhalb der EU führen, was sich trotz der im Vorfeld explizit geäußerten euroskeptischen Position des Präsidenten *Klaus* niemand ernsthaft wünschen kann.

Auf Anfrage der ČSSD und der Regierung wird sich das Gericht im Sinne des Art. 71 d VerFGG wohl „vorrangig“<sup>27</sup> sowie „ohne unnötige Verzögerung“<sup>28</sup> mit der Sache beschäftigen; vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten den Vertrag noch in diesem Jahr ratifizieren müssen<sup>29</sup>, sieht es so aus, als sei mit einer Entscheidung des Verfassungsgerichts in nicht allzu ferner Zukunft, möglicherweise schon im September diesen Jahres, zu rechnen<sup>30</sup>.

Dana Buyx

## UKRAINE

### Arbeitsprogramm des Gerichts

Bei einem Treffen von Staatspräsident *Juščenko* mit Gerichtspräsident *Strišak* anlässlich des Tages der Verfassung<sup>31</sup> (26. Juni) informierte Letzterer darüber, dass die in den Vorjahren aufgelaufenen Anträge abgearbeitet seien und für das laufende Jahr 32 Eingaben und Anträge zur Be-

<sup>25</sup> Es herrscht bislang noch keine Einigkeit darüber, wer der EU vorstehen wird. Bislang wurde nur verkündet, dass Präsident *Klaus*, Ministerpräsident *Topolánek*, Außenminister *Schwarzenberg* sowie der Minister für Europäische Angelegenheiten *Vondra* die Tschechische Republik während der Präsidentschaft repräsentieren werden – eine genaue Aufgabenverteilung steht jedoch bislang nicht fest (Stand vom 30.08.08, vgl. <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=610969>).

<sup>26</sup> „Europäischer Haftbefehl“ Pl. US 66/04 (3.5.2006).

<sup>27</sup> Mimo pořadí.

<sup>28</sup> Bez zbytečného odkladu.

<sup>29</sup> Vgl. auch Fn. 2.

<sup>30</sup> So Gerichtspräsident *Rychetský* in einem Interview vom 3.7.2008 gegenüber dem Fernsehsender CT24.

<sup>31</sup> Mitteilung des Präsidenten (<http://www.president.gov.ua/news/10478.html>).

handlung anstünden<sup>32</sup>. *Strišak* machte darauf aufmerksam, dass in letzter Zeit Abgeordnete zunehmend mit Hilfe von Normenkontrollanträgen versuchten, Rechtsvorschriften in Einklang mit der Verfassung zu bringen. Nach Auffassung des Gerichtspräsidenten sollten die Parlamentarier lieber einen anderen Weg gehen, von ihrem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch machen und Gesetze in die Oberste Rada einbringen. Eine entsprechende offizielle Eingabe beabsichtigt er beim Präsidenten und bei der Obersten Rada einzulegen.

### Verfassungsrat

Um den Verfassungsrat ist es derzeit still geworden. Eine Belegung des Verfassungsgebungsprozesses erwartet Justizminister *Oniščuk* ab September. Den Grund des Stillstands sieht er in den momentanen Machtverhältnissen im Parlament. Gegenwärtig könne keine Verfassungsänderungsvorlage im Parlament die erforderliche qualifizierte Mehrheit erlangen<sup>33</sup>.

Mitte März 2008 hat das Monitoring Committee der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Venedig-Kommission gebeten, Stellung zu dem von einer Gruppe ukrainischer Juristen unter Leitung des früheren Verfassungsrichters und jetzigen Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission, *Šapoval*, erstellten Entwurf einer neuen Verfassung der Ukraine zu nehmen. Die Kommission billigte auf ihrer 75. Plenartagung Mitte Juni 2008 die von Sachverständigen aus Italien, Ungarn, Polen und Finnland und der Bundesrepublik (die Kölner Rechtswissenschaftlerin Prof. Dr. *A. Nussberger* als alternate mem-

ber) abgegebene Stellungnahme, stellte dabei aber fest, dass es sich bei diesem Entwurf um keinen offiziellen, und noch nicht einmal von einem staatlichen Organ unterstützten Entwurf handele. Nichtsdestotrotz sei der Entwurf ein wichtiges Element in der Verfassungsdiskussion in der Ukraine und in dem von Präsident *Juščenko* gebildeten Nationalen Verfassungsrat. Die Stellungnahme blieb nicht ohne Kritik. Die Venedig-Kommission sei gebeten worden, die Substanz des Verfassungsentwurfs und nicht das Verfassungsgebungsverfahren zu kommentieren. Nach Meinung der Kommission müsse die neue Verfassung gemäß Kapitel XIII der geltenden Verfassung angenommen werden; insbesondere sei das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit der 450 Abgeordneten der Obersten Rada zu beachten<sup>34</sup>. Insofern unterstellte der Autor des Verfassungsentwurfs *Šapoval* der Kommission auf einer Pressekonferenz in Kiew am 28. Juni den Gutachtern Subjektivismus – sie würden unter den Bedingungen einer anderen staatlichen Organisation leben. Das Gutachten, das überwiegend aus politischen Wertungen bestehe, wäre nach seiner Meinung anders ausgefallen, hätten französische Juristen Stellung genommen<sup>35</sup>.

### Verfassungsgerichtsentscheidungen

#### ▪ Gegenstand und Inhalt des Haushaltgesetzes

Auf die Anträge des Obersten Gerichts und einer Gruppe von Parlamentariern prüfte das Gericht die Verfassungskonformität des Haushaltgesetzes 2008 bezüglich des Gegenstands und des Inhalts des Gesetzes über den Staatshaushalt<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Nach Angaben des Verfassungsgerichts sind bis zum 1.7.2008 beim Gericht für das laufende Jahr 1.470 Eingaben eingegangen und bearbeitet worden, davon 19 Anträge des Präsidenten und 30 von Abgeordnetengruppen unterschiedlicher Stärke. Es ergingen 13 Urteile und 58 Beschlüsse (*uchvala*) (darunter 5 Annahmebe-, 13 Zurückweisungs- und 17 Einstellungsbeschlüsse ([www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua))).

<sup>33</sup> <http://www.regnum.ru/news/1020352.html>.

<sup>34</sup> Opinion on the draft constitution of Ukraine ([http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)015-e.asp))

<sup>35</sup> <http://www.regnum.ru/news/1020821.html>, veröffentlicht am 28.6.2008.

<sup>36</sup> Urteil Nr. 10-rp/2008 vom 22.5.2008 ([www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua)).

Der Antrag der Abgeordneten hatte teilweise Erfolg. Während die in Abschnitt II Haushaltgesetz 2008 Nr. 107-VII vom 28. Dezember 2007 vorgesehenen Gesetzesänderungen für verfassungskonform erklärt wurden, befand das Gericht eine Reihe von Regelungen der Abschnitte II und III des Haushaltgesetzes für verfassungswidrig. Hinsichtlich des Antrags des Obersten Gerichts wurde das Verfahren dagegen als unzulässig eingestellt.

Dieses Urteil hat präjudizierende Bedeutung für die Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit, die über Klagen entscheiden, bei denen die für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen des Haushaltgesetzes 2008 entscheidungsrelevant sind.

#### ▪ Status der Abgeordneten der örtlichen Räte

Auf Antrag von Abgeordneten wurden eine Reihe von Bestimmungen von Gesetzen für verfassungswidrig erklärt, die während der 3. bis 6. Legislaturperiode der Obersten Rada über den Status der Abgeordneten des Obersten Rats der Autonomen Republik Krim und der örtlichen Räte verabschiedet worden waren<sup>37</sup>. Für verfassungswidrig wurde beispielsweise eine Regelung erklärt, wonach die obersten Führungsorgane einer Partei oder eines Wahlblocks politischer Parteien berechtigt sind, Abgeordnete, die über die Listen dieser Partei bzw. des Wahlblocks gewählt wurden, vorzeitig abzuberufen. Hinsichtlich der meisten gerügten Verstöße wurde jedoch das Verfahren wegen eines Verfahrensfehlers oder Unzuständigkeit des Gerichts eingestellt.

#### ▪ Fraktionszwang für Abgeordnete

Ebenfalls auf Antrag von Abgeordneten prüfte das Gericht die Verfassungskonformität des § 13 Abs. 5 und 6 des Gesetzes „Über den Status des Volksdeputierten der Ukraine“ und des § 61 Abs. 4 der Ge-

schäftsordnung der Obersten Rada, die die Zugehörigkeit eines Abgeordneten zu einer Fraktion zum Gegenstand haben. Die Antragsteller erachten das Recht des Abgeordneten, aus einer Fraktion auszutreten (§ 13 Abs. 5) oder keiner registrierten Fraktion beizutreten (§ 13 Abs. 6) als verfassungswidrig. Darüber hinaus stehen nach Auffassung der Antragsteller Bestimmungen in der Geschäftsordnung über fraktionslose Abgeordnete im Widerspruch zu Art. 83 Abs. 6 Verfassung, da die Koalition in der Obersten Rada durch die Fraktionen, nicht aber durch die Abgeordneten gebildet werde. Die Antragsteller ersuchten schließlich um eine offizielle Auslegung der Begriffe „Nichtbeitritt“ zu oder „Austritt“ aus einer Fraktion (Art. 81 Abs. 2 Nr. 6 Verfassung).

Das Gericht gab den Antragstellern in seinem Urteil Nr. 12-rp/2008 vom 12. Juni 2008<sup>38</sup> teilweise Recht. Es stellte eingangs lapidar fest, dass es sich bei dem „Nichteintritt“ eines von einer Partei (einem Wahlblock) gewählten Abgeordneten um die Weigerung handele, der Fraktion beizutreten, die aus den von der Partei (dem Wahlblock) gewählten Abgeordneten gebildet wird. Ähnlich wird der Begriff „Austritt“ definiert. Die Regelung des § 13, wonach Abgeordnete frei aus einer Fraktion (Gruppe) austreten können sowie keiner registrierten Fraktion beitreten müssen, wurde vom Gericht für nicht verfassungsmäßig befunden. Im Übrigen erklärte sich das Gericht für nicht zuständig.

#### ▪ Zuständigkeit des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht behandelte auf Antrag von 47 Volksdeputierten eine Regelung, die durch Änderungsgesetz Nr. 79-V vom 4. August 2006 in das Verfassungsgerichtsgesetz aufgenommen wurde<sup>39</sup>. In die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts fallen hiernach Gesetze und weite-

<sup>37</sup> Urteil Nr. 11-rp vom 27. Mai 2008 ([www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua)).

<sup>38</sup> Ebenda.

<sup>39</sup> Urteil Nr. 13-rp/2008 vom 26.6.2008 ([www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua)).

re Rechtsvorschriften mit Ausnahme der in Kraft getretenen verfassungsändernden Gesetze.

Nach Ansicht der Antragsteller steht die beanstandete Norm im Widerspruch zu Art. 6, 126 und 147 der Verfassung. Mit dem Entzug der Zuständigkeit werde „ein gefährlicher Präzedenzfall der außerkonstitutionellen Einmischung der gesetzgebenden Gewalt in die Tätigkeit der Gerichte geschaffen“. Die Regelung verstoße gegen Art. 126 Abs. 2, dem zufolge jede Art von Einflussnahme auf den Richter verboten sei. Das Verfassungsgericht entschied im Sinne der Antragsteller und erklärte die Bestimmung für verfassungswidrig.

### **Regulierungsbehörden für natürliche Monopole**

Auf Antrag von 60 Volksdeputierten prüfte das Gericht § 11 des Gesetzes „Über die natürlichen Monopole“ bezüglich der nationalen Regulierungskommissionen für die natürlichen Monopole<sup>40</sup>. Die Antragsteller haben geltend gemacht, dass die Kommissionen als zentrale Exekutivorgane zu qualifizieren seien, die vom Präsidenten gebildet und aufgelöst würden, auf der Grundlage der vom Präsidenten bestellten Geschäftsordnungen arbeiteten und von einem Leiter geführt würden, der vom Präsidenten auf Vorschlag des Premierministers bestellt werde. Mit dem verfassungsändernden Gesetz Nr. 2222-IV vom 8. Dezember 2004 sei dem Präsidenten aber die Befugnis, Ministerien und zentrale Exekutivorganen zu errichten und aufzulösen, entzogen worden. Das Verfassungsgericht schloss sich der Auffassung der Antragsteller an und erklärte die angefochtenen Bestimmungen für nicht verfassungskonform.

*Wolfgang Göckeritz*

## **UNGARN**

### **Urteil des Tafelgerichts Szeged Bf. II. 168/2007. über die Statthaftigkeit des Verbots gegenüber EU-Ausländern, an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen**

Das Tafelgericht<sup>41</sup> Szeged entschied unter teilweiser Aufgabe der früheren Rechtsprechung<sup>42</sup>, dass die Nebenstrafe des Verbots der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten (§§ 53-54 StGB) gegen EU-Ausländer bereits dann statthaft ist, wenn diese einen Wohnsitz in Ungarn haben. Nach bisheriger Rechtsprechung musste ein Ausländer über eine Daueraufenthaltsgenehmigung verfügen, um mit dieser Nebenstrafe belegt werden zu können.

Das Verbot der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten erstreckt sich auf die Teilnahme an Wahlen, Volksabstimmungen und -initiativen, auf das Tragen öffentlicher Ämter (einschließlich bestimmter militärischer Ehren) sowie von Ämtern in gesellschaftlichen Organisationen, öffentlichen Körperschaften und Stiftungen und auf die Annahme und das Tragen in- und ausländischer Auszeichnungen. Ausländer aus Drittstaaten kommen frühestens mit der Erteilung einer Daueraufenthaltsgenehmigung in den Genuss einiger dieser Rechte (z.B. aktives Kommunalwahlrecht).

Mit dem EU-Beitritt wurden allerdings die einschlägigen Verfassungsbestimmungen dahin gehend geändert, dass EU-Bürger bereits dann an Kommunalwahlen teilnehmen können, wenn sie in Ungarn wohnen. Daher senkte das Gericht unter direkter Berufung auf die Verfassung (was für sich genommen für ein ordentliches Gericht in Ungarn schon bemerkenswert ist)

<sup>40</sup> Urteil Nr. 14-rp/2008 vom 8.7.2008 ([www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua)).

<sup>41</sup> Tafelgerichte (oder Gerichtstafeln; ungar.: ítélőtábla) bilden die zweithöchste Ebene der ordentlichen Gerichtsbarkeit und entsprechen insoweit den deutschen OLGs.

<sup>42</sup> Oberstes Gericht, BH 2001, Nr. 205.

die Schwelle der Statthaftigkeit dieser Nebenstrafe für EU-Bürger auf einen ungarischen Wohnsitz ab. Es genügt, dass der zu bestrafende Ausländer potenziell die Möglichkeit hat, an einigen der zu verbietenden öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Und da seit dem EU-Beitritt § 70 Verf. bei den Partizipationsrechten von Ausländern zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen differenziert, muss sich diese veränderte Verfassungslage auch in der Auslegung von §§ 53-54 StGB niederschlagen.

Derartige verfassungsunmittelbare Argumentationen sind in Ungarn noch selten. Das vorliegende Urteil zeigt dogmatisch sauber, wie ordentliche Gerichte bei der Auslegung einfachen Rechts die Verfassung zwanglos in ihre Argumente integrieren können, und macht hoffentlich Schule.

### **Verfassungsgerichtsurteil 35/2008. (IV. 3.) AB über den innerbehördlichen Instanzenzug**

Das Verfassungsgericht hob eine Regelung in der Regierungsverordnung 308/2006. (XII. 23.) Korm. über das Amt für den Schutz des Kulturerbes auf, wonach der Leiter des Amtes die zweite Instanz und damit auch Widerspruchsbehörde in Verfahren des Amtes ist<sup>43</sup>. Während die Antragsteller eine Verletzung der Rechtsschutzgarantie in § 57 Abs. 5 Verf. und damit einen unmittelbaren Verfassungsverstöß gerügt hatten, ging das Verfassungsgericht einen anderen Weg. Es stellte einen Verstoß gegen § 106 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>44</sup> fest, der allgemein eine organisatorische Scheidung zwischen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde vorschreibt. Dieser Verstoß gegen Gesetzesrecht bewirkt zugleich einen Verstoß ge-

gen § 35 Abs. 2 Verf., wonach Regierungsverordnungen mit höherrangigem Recht übereinstimmen müssen. Dies reicht zur Feststellung der Begründetheit des Normenkontrollantrags aus. Auf die Übereinstimmung mit § 57 Abs. 5 Verf. kommt es damit nicht mehr an, und diese Frage ließ das Verfassungsgericht ausdrücklich offen.

### **Verfassungsgerichtsurteile über das Verordnungsrecht eines Ministers**

Die ungarische Verfassung gewährt der Regierung ein originäres Verordnungsrecht sowie die Möglichkeit, aufgrund gesetzlicher Ermächtigung Verordnungen zu erlassen. Im Hinblick auf den einzelnen Minister beschränkt § 37 Abs. 3 Verf. seit seiner Änderung 2006 das Verordnungsgebungsrecht auf Verordnungen, die auf der Grundlage einer ausdrücklichen Ermächtigung erlassen werden. Mit dem Verhältnis von gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage und ministerieller Verordnung setzten sich im April 2008 mehrere Verfassungsgerichtsurteile auseinander.

Das Verfassungsgerichtsurteil 41/2008. (IV. 17.) AB<sup>45</sup> stellt klar, dass eine Blankettermächtigung mit dem Wortlaut, dass der Minister zum Erlass „der detaillierten Regelungen im Zusammenhang mit der Durchführung des Gesetzes“ ermächtigt wird, zu allgemein ist. Ihr kann man nicht entnehmen, welche Regelungsbefugnisse das Parlament dem Minister eröffnen will. Eine derartige Klausel genügt daher den Anforderungen des § 37 Abs. 3 Verf. nicht. Folglich ist die gesamte auf ihrer Grundlage ergangene Ministerverordnung verfassungswidrig.

Eine Ministerverordnung kann auch dann, wenn zunächst eine gesetzliche Ermächtigung fehlt, in Verfassungsmäßigkeit erwachsen, wenn die Ermächtigungsgrundlage nachträglich geschaffen wird. In

<sup>43</sup> Verfassungsgerichtsurteil 35/2008. (IV. 3.) AB, MK 2008, Nr. 55.

<sup>44</sup> Gesetz 2004:CXL über die allgemeinen Regeln der hoheitlichen Verwaltungsverfahren und -leistungen v. 28.12.2004, MK 2004 Nr. 203; hierzu Chronik der Rechtsentwicklung, OER 2005, S. 201.

<sup>45</sup> MK 2008 Nr. 62.

dem Urteil 47/2008. (IV. 17.) AB<sup>46</sup> stellte das Verfassungsgericht fest, dass die Streitgegenständliche Ministerverordnung in der ersten Zeit ihres Bestehens verfassungswidrig war. Seit dem In-Kraft-Treten der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage hingegen sind die formellen Voraussetzungen des § 37 Abs. 2 Verf. gewahrt, und das Verfassungsgericht wies den Antrag zurück, die Verordnung wegen Fehlens einer gesetzlichen Grundlage als verfassungswidrig aufzuheben.

Schließlich äußert sich das Urteil 36/2008. (IV. 3.) AB<sup>47</sup> zu den zeitlichen Aspekten der Ministerverordnung als verfassungsgerichtlichem Kontrollgegenstand. Grundsätzlich äußert sich das Verfassungsgericht nur zur Verfassungsmäßigkeit noch in Kraft befindlicher Rechtsnormen. Ausnahmsweise kann eine Verordnung – oder auch jede andere Rechtsnorm – auch nach Außerkrafttreten mit der Normenkontrolle überprüft werden, wenn sie noch anwendbar ist. Im vorliegenden Fall entschied das Verfassungsgericht aufgrund einer Richtervorlage, sodass die Frage der Anwendbarkeit auch nach Außerkrafttreten durch die Prozesslage im Ausgangsverfahren klar war.

#### **Verfassungsgerichtsurteil 51/2008. (IV. 24.) AB über den Bestimmtheitsgrundsatz bei Volksinitiativen**

Die Frage, die bei einer Volksinitiative oder Volksabstimmung dem Wähler vorgelegt wird, muss eindeutig sein. Diesen Grundsatz legt das Verfassungsgericht – das in Fragen der direkten Demokratie als Rechtsschutzinstanz fungiert – in ständiger Rechtsprechung streng aus, damit im Erfolgsfall klar ist, welche Rechtsetzungsaufgaben dem Parlament aus der Abstimmung erwachsen.

Im vorliegenden Fall<sup>48</sup> musste das Verfassungsgericht die Frage entscheiden, ob eine zunächst eindeutige Frage zweideutig – und damit unzulässig – werden kann. Die Initiatoren bezogen sich in ihrer Frage im Zusammenhang mit der Privatisierung der Stromwirtschaft auf „das geltende Gesetz“. In der obligatorischen Vorab-Rechtskontrolle hatte der Landeswahlausschuss die Frage als eindeutig qualifiziert und die Volksinitiative als rechtmäßig angesehen. Hiergegen wurden Rechtsmittel eingelegt, und in dem Rechtsmittelverfahren stellte das Verfassungsgericht fest, dass sich das rechtliche Umfeld durch die Novellierung des Privatisierungsgesetzes geändert hatte. Folglich war die Formulierung „das geltende Gesetz“ nicht mehr eindeutig. Das Verfassungsgericht entschied, dass dadurch die Volksabstimmung unzulässig geworden ist. Den Grundsatz, dass die sich für den Gesetzgeber ergebenden Pflichten aus der Volksinitiative eindeutig sein müssen, sah es für wichtiger an als das Anliegen der Initiatoren, mit einer ursprünglich eindeutig gewesenen Frage ihre Abstimmung ohne Änderungen durchführen zu können. Diese im Ergebnis sicherlich tragfähige Wertung stellt sicher, dass im Falle einer erfolgreichen Abstimmung die Pflichten des Parlaments zur Rechtsetzung unzweideutig sind, eröffnet allerdings einem schnell agierenden Parlament die Möglichkeit, unangenehme Volksinitiativen durch Änderung des normativen Umfelds ins Leere laufen zu lassen. Um dies zu vermeiden, steht es den Initiatoren einer Volksinitiative beispielsweise offen, ihre Frage so präzise zu formulieren, dass eine Bezugnahme auf „das geltende Gesetz“ entbehrlich ist.

#### **Verfassungsgerichtsurteil 75/2008. (V. 29.) AB über die Versammlungsfreiheit**

Erstmals seit den schweren Unruhen vor fast zwei Jahren hatte das Verfassungsge-

<sup>46</sup> MK 2008 Nr. 62.

<sup>47</sup> MK 2008 Nr. 55.

<sup>48</sup> Veröffentlicht in MK 2008 Nr. 65.

richt nun Gelegenheit, sich mit der Versammlungsfreiheit gemäß § 62 Verf. auseinander zu setzen<sup>49</sup>. Strittig war vor allem der Schutzbereich des Grundrechts.

Zunächst betont das Gericht, dass auch Eil- und Spontandemonstrationen in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen. Hieran waren bislang Zweifel geäußert worden, weil das Versammlungsgesetz 1989:III eine unbedingte dreitägige Anmeldefrist vorschreibt und nicht rechtzeitig angemeldete Versammlungen für unzulässig erklärt. Das Verfassungsgericht lässt den Schutz des § 62 Verf. allen Versammlungen zukommen, erklärt allerdings die Anmeldefrist nicht für verfassungswidrig, weil sie verfassungskonform so ausgelegt werden kann, dass Eildemonstrationen auch mit einer kürzeren, sich nach den Umständen des Einzelfalles richtenden Anmeldefrist und Spontandemonstrationen ohne Anmeldung zulässig sind.

Darüber hinaus stellt das Gericht klar, dass zum Begriff der Versammlung auch ihre zeitliche Begrenztheit gehört. Eine auf unbestimmte Zeit geplante Veranstaltung ist keine Versammlung i.S.d. § 62 Verf. Diese Äußerungen sind eine Reaktion auf das monatelange wilde Zelten tausender Oppositionanhänger in den Grünanlagen vor dem Parlament vor einem Jahr. Dass ein derartiges „politisches Camping“ von der Versammlungsfreiheit nicht gedeckt ist, hält das Gericht mit Nachdruck fest. Das zentrale Verfassungsproblem des Versammlungsgesetzes spricht alleine Verfassungsrichter András Holló in einem Sondervotum an. In weiten Teilen räumt das Gesetz der Polizei keinen Ermessensspielraum ein, sondern kennt nur das Verbot des polizeilichen Tätigwerdens und die Pflicht hierzu. Damit ist das polizeiliche Handeln durch „darf nicht“ und „muss“ starr vorprogrammiert, während ihr ein „kann“ kaum zur Verfügung steht. Eine

rechtsstaatlich gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung ist der Polizei somit weitgehend verwehrt.

#### **Verfassungsgerichtsurteil 77/2008. (V. 29.) AB über den Ausschluss der Widerspruchsmöglichkeit**

Gegenstand dieses nachträglichen Normenkontrollverfahrens<sup>50</sup> war § 7 Abs. 2 Satz 2 der Regierungsverordnung 274/2006. (XII. 23.) Korm. über das Landwirtschaftliche Fachverwaltungsamt. Diese Vorschrift schloss den Widerspruch auf dem Verwaltungsweg gegen Entscheidungen des Amtes aus. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts verstößt dies gegen die Vorkehrungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>51</sup>, wonach der Widerspruch der regelmäßig gegebene Rechtsbehelf ist; erst danach ist eine Verwaltungsklage möglich. Der Verstoß gegen ein Gesetz macht eine Regierungsverordnung nach § 35 Abs. 2 Verf. verfassungswidrig. Da damit die Verfassungswidrigkeit bereits begründet war, ließ das Verfassungsgericht es offen, ob der Ausschluss der Widerspruchsmöglichkeit zugleich auch einen Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie des § 57 Abs. 5 Verf. darstellt.

#### **Verfassungsgerichtsurteil 775/B/2006. AB über den Ausschluss des Rechtsschutzes gegen eine Verwaltungsentscheidung**

In der im Mai 2008 ergangenen Entscheidung<sup>52</sup> hatte sich das Verfassungsgericht mit der Verfassungsmäßigkeit von § 36 Abs. 3 des Drittäusländergesetzes<sup>53</sup> auseinanderzusetzen. Diese Vorschrift schließt gegen Entscheidungen des zuständigen Ministers, mit der er über die Ex-gratia-

<sup>50</sup> MK 2008 Nr. 80.

<sup>51</sup> Gesetz 2004:CXL über die allgemeinen Regeln der hoheitlichen Verwaltungsverfahren und -leistungen (s.o. Fn. 44).

<sup>52</sup> Nicht in MK veröffentlicht.

<sup>53</sup> Gesetz 2007:II über die Einreise und den Aufenthalt von Staatsbürgern von Drittstaaten vom 5.1.2007, dazu Chronik der Rechtsentwicklung WiRO 2007, 222.

<sup>49</sup> MK 2008 Nr. 80.

Gewährung einer Niederlassungserlaubnis entscheidet, jeden Rechtsschutz aus. Dies ist nach Ansicht des Verfassungsgerichts mit der Rechtsschutzgarantie des § 57 Abs. 1 Verf. und der Garantie des Verwaltungsgerichtsschutzes in § 50 Abs. 2 Verf. vereinbar. Zur Begründung führt das Verfassungsgericht aus, der Minister entscheide in Fällen, in denen die Behörde festgestellt hat, dass es an den rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis fehlt. Der Betroffene kann sich dann an den Minister wenden und um eine Erlaubnis *ex gratia* bitten. Zwar legt das Gesetz die Gesichtspunkte fest, die der Minister bei der Abwägung zu berücksichtigen hat: die Belange des Antragstellers und das öffentliche Interesse. Trotz dieser rechtlichen Vorgaben bleibt die Entscheidung eine reine Billigkeitsent-

scheidung. Da der Betroffene kein subjektives Recht hat und die Billigkeitsentscheidung alleine auf die Gewährung eines Vorteils gerichtet ist, dem Betroffenen also durch die Versagung kein Nachteil entsteht, ist der Ausschluss des Rechtsschutzes verfassungsrechtlich unbedenklich. Das Verfassungsgericht weist auch noch auf die Funktion des Rechtsschutzes hin, nämlich auf die korrekte Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften hinzuwirken. Dieser Aspekt ist aber bei einer derartigen Billigkeitsentscheidung nicht gegeben; auf die Frage eines rechtlich potenziell relevanten Ermessensfehlers durch den entscheidenden Minister geht das Verfassungsgericht nicht ein.

*Herbert Küpper*