

Eszter Bodnár

Gedanken über die Einführung der öffentlichen Verhandlung am ungarischen Verfassungsgericht

„Was ihr redet ins Ohr in den Kammern,
das wird man auf den Dächern predigen.“
(Das Evangelium nach Lukas 12,3)

I. Einleitung

Die öffentliche Verhandlung hat sich in der praktischen Tätigkeit des ungarischen Verfassungsgerichts nicht eingebürgert. Diese einfache Feststellung wirft viele Fragen auf. Welche juristischen und rechtsoziologischen Ursachen kann es haben, dass öffentliche Verhandlungen nicht immer bzw. fast nie gehalten werden? Sind die Rechtsvorschriften und die internen Regelungen des Verfassungsgerichts angemessen? Welche Einstellungen sind es, die die Öffnung der Türen des Gebäudes des Verfassungsgerichts hindern? Und im Allgemeinen: Was ist die Rolle der öffentlichen Verhandlung in den Verfahren vor dem Verfassungsgericht? Was sind ihre Regeln bei anderen Verfassungsgerichten, die über eine längere Tradition verfügen als das ungarische? Welche theoretischen und praktischen Argumente können für oder gegen die Notwendigkeit der öffentlichen Verhandlung ins Feld geführt werden? Und zuletzt: Was sind die Chancen der Einführung in Ungarn und was sind die Voraussetzungen?

Dieser Artikel sucht erstmals Antworten auf diese Fragen, und dient hoffentlich als Ausgangspunkt für eine konstruktive fachliche Debatte.

II. Die öffentliche Verhandlung in der ungarischen Regelung und in der Praxis

Bis 2012 enthielten die Rechtsvorschriften nichts über die öffentliche Verhandlung, das Gesetz XXXII von 1989 über das Verfassungsgericht regelte lediglich die Möglichkeit einer persönlichen Anhörung. Das Verfassungsgericht öffnete dennoch der Öffentlichkeit seine Türen, zumindest einen kleinen Spalt breit, zum Teil aus gewohnheitsrechtlichen Gründen und später auch aufgrund der Regelung in seiner eigenen Geschäftsordnung. Am 12.3.1990 hielt das Verfassungsgericht eine öffentliche Verhandlung ab und hörte Sachberater, die Antragsteller und die Vertreter der Regierung an. Die Antragsteller betrachteten die Anhörung jedoch eher als Beschwerdeforum, verfassungsrechtliche Argumente brachten sie nur wenige vor. Die Folge war, dass das Verfassungsgericht danach keine öffentlichen Verhandlungen mehr abhielt.¹

Später finden wir noch in einigen Entscheidungen Hinweise darauf, dass die Antragsteller eine öffentliche Verhandlung beantragt hatten, das Verfassungsgericht dies jedoch abgelehnt hat. In anderen Entscheidungen finden sich hingegen Hinweise darauf, dass persönliche Anhörungen abgehalten worden sind.² Trotzdem enthielt die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts von 2001 (die bis 2012 in Kraft war) die Regelung, dass das Verfassungsgericht ausnahmsweise eine öffentliche Verhandlung abhalten kann und

¹ A. Holló, *Az alkotmányjognak asztalánál*, Budapest 2015, S. 65–70.

² Z. B. 11/1999. (V. 7.) AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 1999, 100; 1154/B/1995. AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2001, 823. Beispiel für eine persönliche Anhörung: 142/2010. (VII. 14.) AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2010, 668.

dies sogar muss, wenn das Parlament oder einer seiner permanenten Ausschüsse, der Präsident der Republik, die Regierung oder eines ihrer Mitglieder, der Präsident des Rechnungshofs, der Präsident des Obersten Gerichtshofs oder der Oberste Staatsanwalt dies beantragt.³

Die frühesten Regeln bezüglich der persönlichen Anhörungen und öffentlichen Verhandlung fanden sich im Gesetz CLI von 2011 über das Verfassungsgericht (VerfGG), das am 1.1.2012 im Kraft getreten ist.⁴ Die erste persönliche Anhörung gemäß dieser Regelung wurde am 23.4.2013 gehalten, angehört wurde die Präsidentin des Landesgerichtsamts. Laut Protokoll konnte sie zuerst ihren Standpunkt artikulieren und dann diejenigen Fragen der Verfassungsrichter beantworten, die sie zuvor schriftlich erhalten hatte. Schließlich konnten die Verfassungsrichter auch neue Fragen stellen. Diese Anhörung dauerte etwa eine Stunde.⁵

Obwohl Nichtregierungsorganisationen zuvor eine öffentliche Anhörung beantragt hatten, fand diese hinter verschlossenen Türen statt, selbst die Antragsteller erhielten keinen Zugang.⁶ Auf der Internetseite des Verfassungsgerichts ist lediglich eine Zusammenfassung zu finden, die Tonaufnahme ist gemäß der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts für einen Zeitraum von zehn Jahren für die Öffentlichkeit gesperrt.

Die vierte Verfassungsänderung erweiterte das Grundgesetz um eine neue Bestimmung: Gemäß Art. 24 (7)

hört das Verfassungsgericht den Urheber der Rechtsvorschrift, den Initiator des Gesetzes oder einen rechtlichen Vertreter an bzw. holt deren Stellungnahme im Verfahren ein, wenn die Angelegenheit einen breiten Personenkreis betrifft. Dieser Abschnitt des Verfahrens ist öffentlich.⁷

Das Gesetz über das Verfassungsgericht und die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts mussten dementsprechend geändert werden.⁸

Gemäß der heute geltenden Regelung sind die persönliche Anhörung und die öffentliche Verhandlung voneinander abzugrenzen. Der Urheber der Rechtsvorschrift, der Gesetzgeber, oder der Initiator des Gesetzes können ihre schriftlichen Meinungen in denjenigen Verfahren einbringen, die einen breiten Personenkreis betreffen. Im Verfahren der abstrakten a posteriori-Normenkontrolle und bei der Prüfung von Gesetzen auf Verstöße gegen das Völkerrecht können der Urheber der Rechtsvorschrift oder der Initia-

³ Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (Beschluss des Plenums des Verfassungsgerichts über die vorläufige Geschäftsordnung und ihre Veröffentlichung) §35.

⁴ VerfGG § 57 (2)–(7).

⁵ Verfahren Nr. IV/02777/2012.

⁶ Az Alkotmánybíróság zárt ajtók mögött hallgatja meg az Országos Bírósági Hivatal elnökét (Das Verfassungsgericht hat die Präsidentin des Nationalgerichtsamts hinter verschlossenen Türen angehört), 22.4.2013, <http://www.helsinki.hu/az-alkotmanybirosag-zart-ajtok-mogott-hallgatja-meg-az-oroszagos-birosagi-hivatal-elnoket/>.

⁷ Die Regeln über das Verfassungsgericht in der 4. Änderung der Verfassung können als positiv beurteilt werden, weil sie das Verfahren des Gremiums schneller und transparenter machen. Man kann aber davon ausgehen, dass die weiteren Schranken des Verfahrens das Ziel hatten, die verfassungsgerichtliche Gewalt in politisch sensiblen Fragen einzuschränken. P. Sonnevend/A. Jakab/L. Csink, *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary*, in: A. v. Bogdandy/P. Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Oxford 2015, S. 60.

⁸ Egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. Törvény (Gesetz über die Änderung einiger Gesetze im Zusammenhang mit der vierten Verfassungsänderung) 11–13. §-a. Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat módosításáról szóló 1003/2013. (XII. 21.) AB Tü. Határozat (Beschluss des Plenums des Verfassungsgerichts über die Änderung der Geschäftsordnung).

tor des Gesetzes eine öffentliche Verhandlung beantragen. Die Entscheidung hierüber liegt beim Plenum des Verfassungsgerichts; für eine Ablehnung sind die Stimmen der Mehrheit der Verfassungsrichter erforderlich. Der Antragsteller muss geladen werden, und es muss gewährleistet werden, dass er seinen Standpunkt vortragen kann.⁹

In den Verfahren der konkreten Normenkontrolle und der Verfassungsbeschwerde kann der Urheber der Rechtsvorschrift oder der Initiator des Gesetzes nur eine persönliche Anhörung beantragen, keine öffentliche Verhandlung.¹⁰ Das Verfassungsgericht kann die persönliche Anhörung des Antragstellers oder einer dritten Person auch von Amts wegen anordnen.¹¹ In diesem Fall muss das Verfassungsgericht eine öffentliche Verhandlung abhalten, wenn der Antragsteller oder die andere Partei des originären Gerichtsverfahrens dies beantragt und der Präsident bzw. der Vorsitzende des zuständigen Senats des Verfassungsgerichts sie anordnet.¹² Laut Geschäftsordnung ist der Antrag vom Verfassungsgericht zurückzuweisen, wenn von der Verhandlung keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten ist.¹³

Die Anhörung findet nach der ersten Beratung des Entscheidungsentwurfs statt; also setzt das Verfahren voraus, dass sich das Verfassungsgericht zuvor mindestens einmal mit der Frage auseinandergesetzt hat.¹⁴

Der Zeitpunkt der Anhörung und die Namen der Teilnehmer müssen auf der Internetseite des Verfassungsgerichts veröffentlicht werden; Dritte können nach vorheriger Anmeldung teilnehmen.¹⁵ Das Protokoll der öffentlichen Verhandlung muss veröffentlicht werden.

Die Geschäftsordnung enthält nur grundlegende Bestimmungen über den Verlauf der öffentlichen Verhandlung: Der Vorsitzende eröffnet und schließt die Verhandlung; er bestimmt die Reihenfolge der Verfahrenshandlungen und sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung.¹⁶

Seit Inkrafttreten der neuen Regelung fand eine persönliche Anhörung lediglich einmal statt: 2014 wurde der Innenminister angehört.¹⁷ Dies erfolgte allerdings hinter verschlossenen Türen, und das Protokoll ist der Öffentlichkeit ebenfalls nicht zugänglich.¹⁸ In einigen Entscheidungen findet man noch Hinweise darauf, dass der Antragsteller eine persönliche oder öffentliche Anhörung beantragt, das Gremium diese jedoch ohne Begründung nicht angeordnet hat.¹⁹ Eine öffentliche Verhandlung wurde seit dem Inkrafttreten der neuen Regelung 2013 niemals durchgeführt.

⁹ VerfGG § 57 (1e).

¹⁰ VerfGG § 57 (1c).

¹¹ VerfGG § 57 (2).

¹² VerfGG § 57 (7).

¹³ Geschäftsordnung § 37 (2).

¹⁴ Geschäftsordnung § 37 (5).

¹⁵ Geschäftsordnung § 38 (3).

¹⁶ Geschäftsordnung § 38 (6).

¹⁷ 9/2014. (III. 21.) AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2014, 209.

¹⁸ Siehe auf der Webseite des Verfassungsgerichts: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EA9EE167708980F2C1257CA5004ACF42?OpenDocument>, 13.1.2016.

¹⁹ 3017/2014. (II. 11.) AB végzés (Beschluss des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2014, 1241; 3218/2014. (IX. 22.) AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2014, 2413; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts); 3180/2014. (VI. 18.) AB végzés (Beschluss des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2014, 2133; 3270/2014. (XI. 4.) AB végzés (Beschluss des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2014, 2718; 3313/2014. (XI. 21.) AB végzés (Beschluss des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2014, 3043. Man kann annehmen,

III. Regelung und Praxis in anderen Ländern

Vor der Analyse der Lage in Ungarn lohnt es sich zu untersuchen, wie die öffentliche Verhandlung vor den Verfassungsgerichten oder (in Staaten, die das dezentralisierte Modell verwenden) obersten Gerichtshöfen anderer Länder geregelt ist. Dieser Artikel beschränkt sich auf die Regelung und Praxis des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland, des Verfassungsrats von Frankreich und des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten. Natürlich unterscheiden sich diese Foren erheblich voneinander in ihrem Status, in ihrer Zusammensetzung und in den Verfahrensarten. Es ist auch nicht eindeutig, ob der französische Verfassungsrat tatsächlich ein Verfassungsgericht ist.²⁰ Trotz dieser Unterschiede ist es lohnend, diese Institutionen zu vergleichen. Die verfassungsrechtlichen Prinzipien und Grundrechte, die im Rahmen der Frage der Öffentlichkeit zu berücksichtigen sind, sind vergleichbar bei sämtlichen Institutionen, die sich mit Verfassungsfragen beschäftigen, auch wenn die unterschiedlichen Systeme – wie wir sehen werden – verschiedene Antworten auf diese Fragen geben.²¹

1. Deutschland

Am Bundesverfassungsgericht, das bei der Gründung des ungarischen Verfassungsgerichts als Vorbild diente, scheint die mündliche Verhandlung die allgemeine Verfahrensregel zu sein: Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, soweit nichts anderes bestimmt ist, auf Grund mündlicher Verhandlung, es sei denn, dass alle Beteiligten ausdrücklich auf sie verzichten.²² Allerdings gibt es zahlreiche Abweichungen: Nicht nur das Gesetz kann Ausnahmen bestimmen, im Falle derer eine mündliche Verhandlung nicht erforderlich ist;²³ auch die Beteiligten können hierauf verzichten. Im Fall der Verfassungsbeschwerde, die die Mehrzahl der Verfahren bildet, kann das Bundesverfassungsgericht von einer mündlichen Verhandlung absehen, wenn von einer solchen keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten ist und die zur Äußerung berechtigten Verfassungsorgane, die dem Verfahren beigetreten sind, auf sie verzichten.²⁴

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz enthält keine allgemeinen Vorschriften über den Gang der mündlichen Verhandlung. Insoweit ist bewusst der Bildung von Gewohnheitsrecht durch den Gerichtsgebrauch Raum gegeben. Der mündlichen Verhandlung liegt deshalb in der Regel eine vom Senat gebilligte, vom Berichterstatter vorbereitete Gliederung des Verhandlungsablaufs zu Grunde.²⁵ Öffentlichkeit bedeutet, dass grundsätzlich jedermann Zutritt zum Gerichtssaal haben muss. Beschränkungen aus Gründen der Ordnung sind zulässig und geboten. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit ist in

dass die Antragsteller in noch mehr Fällen eine Anhörung beantragt haben, aber Hinweise hierauf nicht ins Urteil geschrieben wurden.

²⁰ Die Einführung des Verfahrens der „vorrangigen Frage zur Verfassungsmäßigkeit“ (question prioritaire de constitutionnalité, QPC) beendete meiner Meinung nach diese Debatte, weil der Verfassungsrat jetzt rechtsverbindliche Entscheidungen treffen kann.

²¹ Ich analysiere die Verfahren nicht, die beim ungarischen Verfassungsgericht fehlen, wie z. B. die Wahlverfahren beim französischen Verfassungsrat oder die Bund-Länder-Streitigkeit beim Bundesverfassungsgericht.

²² Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) § 25 (1).

²³ Z. B. BVerfGG § 24, § 37, § 45, § 61 (2), § 93a.

²⁴ BVerfGG § 94 (5).

²⁵ H. Lechner/R. Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München 2011, Art 25, para 5, 9.

öffentlicher Sitzung zu verhandeln, d. h. die Parteien müssen Gelegenheit zur Äußerung erhalten.²⁶

Das Gesetz geht offensichtlich davon aus, dass nur eine Verhandlung stattfindet, die sich allerdings über mehrere Tage oder mehrere Wochen erstrecken kann. Die Wiedereröffnung einer bereits vom Vorsitzenden des entscheidenden Senats geschlossenen mündlichen Verhandlung durch Gerichtsbeschluss hat das Bundesverfassungsgericht einmal abgelehnt, ohne diese Möglichkeit im Grundsatz auszuschließen.²⁷

Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder der Veröffentlichung ihres Inhalts sind in der mündlichen Verhandlung bis zur Feststellung der Anwesenheit der Beteiligten durch das Gericht und bei öffentlicher Verkündung von Entscheidungen zulässig. Zur Wahrung schutzwürdiger Interessen der Beteiligten oder Dritter sowie eines ordnungsgemäßen Ablaufs des Verfahrens kann das Bundesverfassungsgericht die Aufnahmen oder deren Übertragung ganz oder teilweise ausschließen oder von der Einhaltung von Auflagen abhängig machen.²⁸ Über die mündliche Verhandlung werden ein Protokoll geführt und eine Tonbandaufnahme erstellt, die nur beschränkt, in erster Reihe für die Beteiligten, zugänglich sind.²⁹

In der Praxis sind mündliche Verhandlungen rar und finden nur in ungefähr einem Prozent der Verfahren,³⁰ und zwar meistens in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle und Organstreitverfahren statt.³¹ Diese „Geheimjustiz hinter verschlossenen Türen“ des Bundesverfassungsgerichts wird häufig kritisiert.³²

2. USA

Der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten führt mündliche Verhandlungen (oral argument) in allen Verfahren durch, die nach dem Annahmeverfahren zulässig sind. Dies bedeutet jährlich etwa achtzig mündliche Verhandlungen.³³

In der mündlichen Verhandlung sind die zuvor schriftlich eingebrachten Argumente zu klären und zu präzisieren. Die Prozessbevollmächtigten können hierbei davon ausgehen, dass die Richter die Anträge gelesen haben. Die Anmerkungen des Antragstellers stehen am Anfang und am Ende der mündlichen Verhandlung. Jede der Parteien bekommt dreißig Minuten Zeit, soweit nichts anderes bestimmt ist.³⁴ Anfang des 19. Jahrhunderts haben die besten Juristen mehrere Tage vor Gericht mit der Argumentation

²⁶ H. Lechner/R. Zuck, Fn 25, Art 17, para 3–7.

²⁷ H. Lechner/R. Zuck, Fn. 25, Art 25, para 13.

²⁸ BVerfGG § 17a.

²⁹ BVerfGG § 25a.

³⁰ Es gibt jährlich zirka 10-20 mündliche Verhandlungen. Statistiken: http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2015/gb2015/A-II-.4pdf;jsessionid=C47A3CA7192B7310C0DEC4397FC9024F.2_cid394?__blob=publicationFile&v=1, 13.1.2017.

³¹ E. Benda/E. Klein/O. Klein, Verfassungsprozessrecht, Heidelberg 2012, para 283.

³² Ch. Gusy, Die Verfassungsbeschwerde, Heidelberg 1988, S. 181.

³³ Visitor's Guide to Oral Argument. <http://www.supremecourt.gov/visiting/visitorsguidetooralargument.aspx>, 13.01.2017. Aus den jährlich 7000 bis 8000 Anträgen wählt der Oberste Gerichtshof nach einem selbst bestimmten Erfordernissystem diejenigen, mit denen er sich beschäftigen wird.

³⁴ Rules of the Supreme Court of the United States. Rule 28, Point 1–3.

verbracht; heute dauert die Verhandlung selten länger als eine Stunde. Nur in einigen wichtigen Verfahren gewährt das Gericht eine längere mündliche Verhandlung.³⁵

Die Parteien bekommen nur selten die Möglichkeit für einen längeren, zusammenhängenden Vortrag; die Richter sind in den meisten Fällen sehr aktiv und stellen viele Fragen. Sie prüfen mit Fragen die Stichhaltigkeit der Argumente; eine Argumentationschwäche oder mangelnde Kenntnisse der Prozessbevollmächtigten kommen schnell ans Tageslicht. Die Richter geben mit ihren Fragen Hinweise, wenn in einigen Elementen Unsicherheiten verborgen sind; gute Antworten erhöhen die Erfolgsaussichten der Beteiligten.³⁶

Die mündlichen Verhandlungen sind für das Publikum öffentlich; sie bekommen viel Aufmerksamkeit von den Medien; die Benutzung von Kameras ist im Gerichtssaal jedoch nicht gestattet. Akkreditierte Journalisten können nur Notizen auf Papier machen; Zeichnen ist es erlaubt, Skizzen zu machen. Da keine elektronischen Geräte in den Gerichtssaal hineingebracht werden können, kann es nicht passieren, dass z. B. ein Journalist über Twitter aus der Verhandlung berichtet. Dies kann nur aus einem festgesetzten Raum geschehen, in dem sie der Verhandlung lediglich zuhören können.³⁷ 2012 unterstützte der Justizausschuss des Senats zwar einen Gesetzentwurf, der die Übertragung der mündlichen Verhandlungen vorgeschrieben hätte. Mehrere Richter widersetzten sich jedoch; der Entwurf bekam nie die Unterstützung beider Häuser des Kongresses.³⁸ Zurzeit gibt es keine Bundesrichter, die die Zulassung von Kameras im Gerichtssaal unterstützen.³⁹ Auch die Richter, die vor ihrer Ernennung in der Anhörung eine andere Meinung vertraten, haben nach ihrer Wahl ihre Ansicht geändert.⁴⁰ Richter *David Souter* äußerte einmal drastisch, dass Kameras nur über seine Leiche in den Gerichtssaal gelangen.⁴¹

Obwohl die Übertragung aus dem Gerichtssaal nicht erlaubt ist, wird das wörtliche Protokoll der mündlichen Verhandlung noch an selben Tag auf der Internetseite des Gerichtshofs zugänglich gemacht.⁴² Audioaufnahmen sind jeweils am Ende der Woche zugänglich.⁴³ Zuvor entschied der Gerichtshof individuell über die Öffentlichkeit der Aufnahmen; diese unvorhersehbare Praxis wurde jedoch kritisiert.⁴⁴

³⁵ Dies passierte im Fall *Bush v. Gore*, wo das Gericht jeder Partei 45 Minuten gewährte, und im Fall *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, wo beide Parteien drei Stunden bekamen. *R. A. Rossum/G. A. Tarr*, *American Constitutional Law. Volume I – The Structure of Government*, Boulder 2014, S. 35.

³⁶ *Rossum/ Tarr*, Fn. 35, S. 35.

³⁷ *V. J. Strickler*, *The Supreme Court and the New Media Technologies*, in: Richard Davis (Hrsg.), *Covering the United States Supreme Court in the Digital Age*, Cambridge 2014, S. 66.

³⁸ *M. C. Miller*, *Judicial Politics in the United States*. Boulder 2015, S. 168.

³⁹ Der Kabelkanal C-Span, der sich mit verfassungsrechtlichen Fragen beschäftigt, sammelte und veröffentlichte in einem Youtube-Kanal die Meinungen der ehemaligen und jetzigen Richter: https://www.youtube.com/view_play_list?p=4CBB5711EF7BD211.

⁴⁰ *Miller*, Fn. 38, S. 168.

⁴¹ Nach einer verbreiteten Ansicht protestieren die Richter gegen die Kameras, um ihr Ansehen zu bewahren. *Strickler*, Fn. 37, S. 67.

⁴² http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcript.aspx, 13.1.2017.

⁴³ http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_audio.aspx, 13.1.2017.

⁴⁴ *D. Lithwick*, *Listen Up – The Supreme Court's hot/cold audio-casting policy*. *Slate.com*, 28 November 2006. http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2006/11/listen_up.html.

3. Frankreich

Im Frankreich wurde die Möglichkeit der mündlichen Verhandlung (audience) bei Einführung des Verfahrens der „vorrangigen Frage zur Verfassungsmäßigkeit“ (Question prioritaire de constitutionnalité, QPC) eröffnet. Zuvor und in anderen Verfahrensarten war eine mündliche Verhandlung nicht zugelassen, obwohl in der Praxis diese Frage mehrmals erörtert wurde. Deshalb wurde der Verfassungsrat oft als „lieu de mystère“ („geheimnisvoller Ort“) bezeichnet.⁴⁵

Im QPC-Verfahren erhalten die Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, ihre Ausführungen vorzutragen.⁴⁶ Auch der Präsident der Republik, der Präsident der Nationalversammlung und der Präsident des Senates haben hierzu Gelegenheit; sie werden über die Antragstellung informiert.⁴⁷ Die Verhandlungen sind öffentlich; das Publikum kann sie im Gerichtssaal oder über das Internet verfolgen. Es gibt jedoch mehrere Ausnahmen: Der Präsident des Verfassungsrats kann die Öffentlichkeit auf Antrag einer Partei einschränken, um die öffentliche Ordnung, die Interessen von Minderjährigen oder die Privatsphäre zu schützen. Das Publikum oder die Medien dürfen die Verhandlung nicht übertragen. Die Verhandlung beginnt mit der Vorlesung des Antrags; danach werden die Verfahrensschritte bekannt gemacht. Die Parteien oder ihre Vertreter können ihre Standpunkte vortragen. Der Präsident legt im Voraus die Sprechzeiten fest.⁴⁸

Das Vorbild für das Verfahren war die Verhandlung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Ziel war es, den Anforderungen des Art. 6 (1) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu entsprechen.⁴⁹ Die Entscheidung des Verfassungsrats wird nicht im Rahmen der mündlichen Verhandlung, sondern danach, in einer nichtöffentlichen Beratung getroffen.⁵⁰

IV. Theoretische und praktische Argumente für und gegen die Öffentlichkeit von Verhandlungen

Vor der Bestandsaufnahme der theoretischen und praktischen Argumente für und gegen die Öffentlichkeit von Verhandlungen soll zuerst untersucht werden, ob das ungarische Verfassungsgericht völkerrechtlich verpflichtet ist, mündliche oder öffentliche Verhandlungen durchzuführen. Laut Art. 6 (1) EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden.⁵¹ Laut EGMR

⁴⁵ Präsident *Badinter* wollte in 1994 eine öffentliche Verhandlung halten, um die Öffentlichkeit des Verfassungsrats zu sichern. *J. Gicquel*, L'autonomie de la procédure suivie par le Conseil constitutionnel, in: Gouverner, administrer, juger – Liber amicorum Jean Valine, Paris 2002, S. 594.

⁴⁶ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel Art 23–10.

⁴⁷ Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité Art 1 (2).

⁴⁸ Règlement intérieur Art 8–10.

⁴⁹ *J. Gicquel/J-É Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 2010, S. 751; *J. Pascal*, Le procès constitutionnel. Paris 2010, S. 173.

⁵⁰ *Pascal*, Fn. 49, S. 188.

⁵¹ Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der

fördert dieses Recht auf Öffentlichkeit die Bewahrung des Vertrauens in die Gerichte und trägt zu einem fairen Verfahren bei. Ziel ist der Schutz der Person gegenüber einer Geheimjustiz mittels der Kontrolle der Öffentlichkeit.⁵² Nach der Rechtsprechung des EGMR bezieht sich Art. 6 EMRK aber nicht auf Verfassungsgerichte, weil sie über die Verfassungsmäßigkeit von Normen in abstracto entscheiden. Die Anforderungen von Straßburg sollen auf die abstrakte Normenkontrolle nicht angewendet werden, da es dort keinen „Rechtsstreit“ und keine „Parteien“ gibt.⁵³

Die Verfassungsgerichte spielen aber im innerstaatlichen Rechtssystem eine besondere Rolle. Obwohl ihre Pflichten nicht in derselben Weise ausgelegt werden können wie für die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit, hat der EGMR als letzte Instanz die Kompetenz, die Beachtung der Bestimmungen des Art. 6 (1) EMRK unter Berücksichtigung der besonderen Umstände jedes Einzelfalls und der in seiner Rechtsprechung verankerten Kriterien zu prüfen.⁵⁴ Kann das Urteil des Verfassungsgerichts den Ausgang eines Rechtstreites beeinflussen, auf den Art. 6 (1) EMRK anwendbar ist, ist diese Verpflichtung auch auf das verfassungsgerichtliche Verfahren anzuwenden. Das Verfassungsgericht muss auch das Prinzip des fairen Verfahrens beachten, wenn der Prozess die Rechte der Einzelperson berührt.⁵⁵ So befand der Gerichtshof Art. 6 EMRK für anwendbar auf die Verfassungsgerichte von Spanien,⁵⁶ der Schweiz⁵⁷ und der Bundesrepublik Deutschland;⁵⁸ jedoch ging es hier nicht um die Öffentlichkeit der Verhandlung, sondern um andere Elemente des Rechts auf ein faires Verfahren.

Wir können allerdings feststellen, dass in Fällen, in denen das Verfahren vor dem Verfassungsgericht die Rechte der Einzelperson berührt (z. B. Verfassungsbeschwerde, konkrete Normenkontrolle), Art. 6 EMRK anwendbar und somit das Erfordernis der Öffentlichkeit zu berücksichtigen ist. Daraus folgt, dass eine Regelung, die die Öffentlichkeit von Verhandlungen kategorisch ausschließen würde, konventionswidrig wäre. Das Recht auf ein faires Verfahren ist dementsprechend ein sehr starkes Argument für die Öffentlichkeit.

In Ungarn wurden die Kompetenzen des Verfassungsgerichts 2012 vollumfänglich geändert. *László Sólyom*, der erste Präsident des Verfassungsgerichts, argumentierte 1991 noch wie folgt:

Die Verfassungsgerichte kontinentaler Art haben im Allgemeinen, aber besonders, wenn sie nur eine abstrakte Normenkontrolle durchführen, keine Veranlassung, eine mündliche Verhandlung abzuhalten.

Er erkennt aber auch an, dass die Lage im Fall der Verfassungsbeschwerde eine andere ist.⁵⁹ Seit 2012 ist die wichtigste Verfahrensart vor dem Verfassungsgericht die

Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.

⁵² *J.-L. Charrier*, Code de la Convention européenne des droits de l'homme, Paris 2005, Art. 6., para 0341.

⁵³ *M. Guillaume*, Le règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Petites Affiches, 23 février 2010 no. 38. 3.

⁵⁴ *Niederböster v. Germany*, Judgment of 27 February 2003, no. 39547/98, para 43.

⁵⁵ *P. Leanza/O. Pridal*, The Right to a Fair Trial. Article 6 of the European Convention on Human Rights, Alphen aan den Rijn 2014, S. 16.

⁵⁶ *Ruiz-Mateos v. Spain*, Judgment of 23 June 1993, no. 12952/87.

⁵⁷ *Kraska v. Switzerland*, Judgment of 19 April 1993, no. 13942/88, para 26.

⁵⁸ *Süssmann v. Germany [GC]*, Judgment of 16 September 1996, no. 20024/92 para 41.

⁵⁹ *L. Sólyom*, Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon (Die Anfänge der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn), Budapest 2001, S. 23.

Verfassungsbeschwerde, womit das Verfassungsgericht stärker in das Justizsystem integriert ist.⁶⁰ Es ist nicht mehr so, dass der Antragsteller deswegen nicht angehört werden muss, weil er kein Interesse am Verfahren hat, da er „im Namen von Hans Kelsen“ auftritt.⁶¹ Die Bedingung des persönlichen Interesses integriert den Antragsteller ins Verfahren und macht somit die Anwendung des Grundsatzes des fairen Verfahrens unerlässlich.

Während bei den Verfahren, deren Gegenstand konkrete Einzelfälle sind, das Recht auf faires Verfahren wie bei den ordentlichen Gerichten ein entscheidendes Argument für die Öffentlichkeit sein kann, spielt im Fall von Verfahren mit abstrakterem Gegenstand die Öffentlichkeit als Garantin von verfassungsrechtlichen Grundprinzipien (in erster Linie der Unabhängigkeit und der demokratischen Kontrolle der Gerichte) eine ausschlaggebende Rolle. „Öffentlichkeit ist ein Wesenselement der freiheitlichen Demokratie westlicher Prägung. Demokratie entfaltet sich in und durch Öffentlichkeit. Gefordert ist die Öffentlichkeit allen staatlichen Handelns und Entscheidens, weil über die Öffnung des Entscheidungsprozesses für die Öffentlichkeit Verfahren und Entscheidung transparenter und rationaler werden.“⁶² Die Verfassungsgerichte als Staatsorgane dürfen nicht die Anforderung der Öffentlichkeit vernachlässigen.

Nach Ansicht von *Hans Kelsen* sind die Grundsätze der Öffentlichkeit und der mündlichen Verhandlung in den Verfahren vor den Verfassungsgerichten im Allgemeinen zu garantieren, obwohl es sich im Grundsatz um rein juristische Fragen handelt und der Schwerpunkt eindeutig bei den schriftlichen Dokumenten liegt, die die Beteiligten vor Gericht vorlesen können oder möglicherweise sogar vorzulesen haben. Die Angelegenheiten, mit denen sich das Verfassungsgericht beschäftigt, sind derart bedeutende öffentliche Angelegenheiten, dass die Öffentlichkeit nicht vom Verfahren ausgeschlossen werden kann.⁶³

Die Öffentlichkeit kann gleichzeitig den Schutz des Individuums gegen staatliche Beeinflussung der Gerichte und die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts gegenüber der exekutiven Gewalt gewährleisten.⁶⁴ Die Öffentlichkeit kann auch eine Garantie sein, um das Verfassungsgericht zu schützen. Im Fall politischer Machtüberschreitung, Beeinträchtigung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts, Verhinderung der Tätigkeit oder rechtswidriger Beeinflussung der Beschlussfassung kann die Öffentlichkeit das Verfassungsgericht gegen einen solchen politischen Druck verteidigen, weil sie versteht, dass ihre Freiheit bei einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit besser aufgehoben ist.⁶⁵

Neben der Gewährleistung der Unabhängigkeit steht die Sicherung der demokratischen Kontrolle der Rechtsprechung im Hintergrund. Der Grundsatz der Öffentlichkeit hat damit eine doppelte Funktion. Einerseits ist es Ziel der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen, die in einem Rechtsstaat unerlässliche Unabhängigkeit zu garantieren.⁶⁶ Andererseits sichert sie die Kontrolle der Justiz durch die demokratische Öffentlichkeit.⁶⁷ Zugleich könnten mehr mündliche Verhandlungen und mehr Öffentlichkeit die integrative Funktion des Verfassungsgerichts und die Akzeptanz seiner Entscheidungen erhöhen.

⁶⁰ L. Csink, *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest 2014.

⁶¹ László Sólyom, zitiert in P. Tilk, *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése* (Die Kompetenzen und Funktion des Verfassungsgerichts), Pécs 2003, S. 301.

⁶² K. Engelmann, *Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht*, Berlin 1977, S. 48.

⁶³ H. Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*. RDP, 1928, S. 248.

⁶⁴ Engelmann, Fn. 62, S. 49.

⁶⁵ Benda/Klein/Klein, Fn. 31, para 19.

⁶⁶ Diese Schlussfolgerung zieht auch das ungarische Verfassungsgericht bezüglich der ordentlichen Gerichte. 58/1995. (IX. 15.) AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 1995, 289.

⁶⁷ Engelmann, Fn. 62, S. 50–51.

Jedenfalls dient in Fragen von großer politischer und gesellschaftlicher Bedeutung (wie z. B. in Parteiverbotsverfahren, Verfahren mit steuerrechtlichem Gegenstand oder im Fall der Abschaffung der Todesstrafe) das Mündlichkeitsprinzip nicht zuletzt der notwendigen Aufklärung und Information der Öffentlichkeit.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass die Verfassungsgerichte nur wenig Gelegenheit haben, in den Medien ihre Stimme hören zu lassen, weil davon auszugehen ist, dass die Entscheidungen „für sich selbst sprechen müssen.“ Im Gegensatz zu den Organen der Legislative und Exekutive wäre es im Fall des Verfassungsgerichts seltsam, wenn es für seine Tätigkeit mithilfe von Pressekonferenzen, Riesenplakaten oder Zeitungsanzeigen werben müsste. Somit ist der Kreis der Kanäle, über die die Öffentlichkeit Informationen über das Gericht bekommen kann, sehr begrenzt.⁶⁸

Die Stärkung der Legitimation spielt auf jeden Fall eine Rolle, unabhängig davon, welche Funktion des Verfassungsgerichts in der Regelung des Verfassungssystems und im Selbstbild des Gerichts dominiert. Im Fall der Funktion, die die anderen Gewalten einschränkt, ist die Stärkung des Ansehens des Verfassungsgerichts unerlässlich, weil das Gremium das Gegengewicht zur Herrschaft der Mehrheit ist.⁶⁹ Verfahren, in denen mündlich verhandelt wird, betreffen gewöhnlich Verfassungsfragen von erheblicher politischer Bedeutung, die nicht selten zuvor in der Öffentlichkeit breit und mit großem Engagement diskutiert worden sind; die darin ergehenden Entscheidungen haben weitreichende, für die politische Wirklichkeit häufig richtungsweisende Folgen.⁷⁰ Will das Verfassungsgericht eher eine vermittelnde Rolle spielen und strebt es danach, die politische Debatte zu beruhigen und zu einem Konsens zu gelangen, kann die öffentliche Verhandlung hierzu ein Mittel sein.⁷¹

Es ist auch eine Frage, was für eine Rolle und Funktion die öffentliche Verhandlung in den Verfahren vor Verfassungsgerichten hat. Einerseits ist zu entscheiden, ob die öffentliche Verhandlung zur Klärung tatsächlicher Fragen oder Rechtsfragen beiträgt. Die öffentlichen Verhandlungen vor den ordentlichen Gerichten dienen in erster Reihe der Feststellung von Tatsachen; diese Funktion spielt aber vor den Verfassungsgerichten eine untergeordnete Rolle. Die Verfahrensarten – besonders die abstrakteren – sind auf die Klärung von Rechtsfragen gerichtet. *László Sólyom* schreibt offen darüber, dass die Argumente der Antragsteller eher nebensächlich sind. Das Verfassungsgericht kann Fachgutachten und *amicus curiae*-Meinungen benutzen, aber „es bleibt dessen eigene Angelegenheit, zu entscheiden, mit wessen Hilfe es sich seine juristische Meinung bildet.“⁷² Meiner Meinung nach kann aber auch die Öffentlichkeit zur Klärung von Rechtsfragen herangezogen werden. Das ungarische Verfassungsgericht hat z. B. im Verfahren über die Abschaffung der Todesstrafe das Mittel der Öffentlichkeit eingesetzt, um die Bürger mit den juristischen Argumenten vertraut zu machen. In den Verfahren, deren Grundlage konkrete Gerichtsverfahren bilden (z. B. konkrete Normenkontrolle), kann die öffentliche Verhandlung auch behilflich sein, Tatfragen zu klären.

Andererseits ist auch zu bedenken, in welcher Weise eine öffentliche Verhandlung die Entscheidungen und den Standpunkt der Richter beeinflussen kann. In den Vereinigten Staaten sind insofern die in der Fachliteratur geäußerten Ansichten sehr unterschiedlich.

⁶⁸ Obwohl ich die Benutzung solcher Mittel, besonders der Pressekonferenz, nicht für ausgeschlossen halte, weil der bewusste Gebrauch dem Bekanntwerden der Tätigkeiten des Verfassungsgerichts helfen könnte.

⁶⁹ Die Legitimationsdebatte ist in *A. S. Sweet*, *Constitutional Courts*, in: M. Rosenfeld/A. Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, S. 828–829 zusammengefasst.

⁷⁰ *Lechner/Zuck*, Fn. 25, Art 17a, para 2.

⁷¹ Über die Funktion *arbitraire* siehe *Gicquel/Gicquel*, Fn. 49, S. 755.

⁷² *Sólyom*, Fn. 59, S. 23.

Zum Teil wird angenommen, dass die Richter nur auf Grund der schriftlichen Dokumente entscheiden, die mündliche Verhandlung ihre Standpunkte gar nicht beeinflusst. Nach anderer Ansicht kann nicht von den Fragen, die die Richter im Laufe der Verhandlung stellen, darauf geschlossen werden, wie die Richter später entscheiden werden. Andere Experten werten die mündliche Verhandlung als ein wichtiges Element des Entscheidungsprozesses, die den Richtern sagt, wie sie den Urteilsentwurf formulieren sollen, um die Mehrheit zu erreichen. Im Allgemeinen nehmen die Richter die mündliche Verhandlung ernst, weil diese für sie die erste Gelegenheit ist, ihre Meinung zu artikulieren.⁷³ Im Fall angemessener Vorbereitung kann die mündliche Verhandlung helfen, sich auf die eigentlichen Rechtsfragen zu konzentrieren.⁷⁴ Somit kann mit einer entsprechenden Regelung und einer ausgearbeiteten Praxis die mündliche Verhandlung dem Gremium helfen, hochwertigere, besser begründete und überzeugendere Entscheidungen zu fällen.

Natürlich gibt es auch zahlreiche Argumente gegen die Öffentlichkeit der Verhandlungen. Die Autorität der Verfassungsgerichte und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen sind meistens sehr hoch. Nach einer Auffassung ist dies gerade der Distanz und dem mysteriösen Charakter des Verfassungsgerichts zu verdanken. Man nennt es auch „Kult des Talars“ oder „richterlicher Mythos“.⁷⁵ Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist noch das einzig verbliebene „Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit“. „Intransparenz verschafft Würde, und Würde begründet Legitimität. Nicht Nähe und Durchschaubarkeit, sondern Distanz und Würde, die Respekt gebieten, sind dann das Geheimnis des Erfolges“ auch bei den Verfassungsgerichten. Nach dieser Meinung realisiert das Gericht vergeblich eine effektive Öffentlichkeitsarbeit; die breite Öffentlichkeit nimmt von all dem kaum Notiz – wie auch im Fall von Regierung und Parlament ist – oder es wird sogar eine gegensätzliche Reaktion ausgelöst.⁷⁶ Nach anderer Meinung ist wiederum nicht die Intransparenz die Ursache der hohen Autorität. So hat z. B. das Bundesverfassungsgericht bei politisch brisanten Entscheidungen neben den beteiligten obersten Verfassungsorganen auch externe Sachverständige sowie Interessenverbände in das Verfahren einbezogen und eine effektive Öffentlichkeitsarbeit organisiert: Die Richter sprechen nicht nur durch ihre Urteile, sondern vermitteln ihre Rechtsprechung auch mithilfe von Publikationen, Interviews etc.⁷⁷ Dies ist wohl ein vertretbares Risiko: Das hohe Ansehen eines intransparenten Gerichts kann scheinbar gut sein, aber die Autorität, die auf reellen Informationen beruht, hat einen höheren Wert.

Eine Gefahr der öffentlichen Verhandlung kann allerdings sein, dass die Beteiligten die Anwesenheit der Medien ausnutzen und der Charakter als Gerichtsverfahren wegen der politischen Äußerungen in den Hintergrund gedrängt wird.⁷⁸ Dieses Risiko kann aber mit einer effizienten Verhandlungsführung gemindert oder sogar verhindert werden.

Gegen die öffentliche Verhandlung spricht auch der hohe Zeitaufwand, mit dem nur in wenigen Fällen ein entsprechender Erkenntnisgewinn korreliert.⁷⁹ Darüber hinaus können, weil die Anforderung der vernünftigen Frist auch auf das Verfassungsgericht anwendbar ist, zwei Prinzipien in Konflikt geraten.⁸⁰ Es ist zwar auch der Entlastungseffekt zu beachten, den das schriftliche Verfahren regelmäßig gewährt und der hinsichtlich

⁷³ Zusammenfassung der Debatte in *Miller*, Fn. 38, S. 16.

⁷⁴ *Benda/Klein/Klein*, Fn. 31, para 287.

⁷⁵ *Miller*, Fn. 38, S. 204.

⁷⁶ *Ch. Hillgruber/Ch. Goos*, Verfassungsprozessrecht, Heidelberg 2011, para 45a.

⁷⁷ *R. Zippelius/Th. Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, München 2008, § 48, para 2.

⁷⁸ *Benda/Klein/Klein*, Fn. 31, para 287.

⁷⁹ *Benda/Klein/Klein*, Fn. 31, para 284.

⁸⁰ *Leanza/Pridal*, Fn. 55, S. 196.

der Entlastung des Verfassungsgerichts einen bedeutenden Wert hat.⁸¹ Ersichtlich ist aber, dass die im System eingebauten Filtermechanismen in den beschriebenen Staaten effektiv funktionieren, sodass keine Überlastung vorliegt.⁸²

Das Interesse an unmittelbarer Öffentlichkeit ist in Deutschland gering. Das hängt mit der schwierigen Vermittelbarkeit von Verfassungsrecht zusammen. Wird mündlich verhandelt, spielt zudem oft die Komplexität des Verfahrensgegenstandes eine Rolle.⁸³ Dies bedeutet aber nicht, dass eine breitere Öffentlichkeit die Informationen nicht mithilfe der Medien und Nichtregierungsorganisationen erhalten würde. Diese Organisationen und Rechtswissenschaftler spielen eine sehr wichtige Rolle im Hinblick auf Systematisierung, Analyse und Verständnis der Informationen.

Gegenargumente aus den Grundrechten sind die Verteidigung der Privatsphäre und der Schutz der persönlichen Daten der Beteiligten. Es ist offenbar, dass die Anforderungen der ordentlichen Gerichte nicht unverändert auf Verfassungsgerichte anwendbar sind. So sind – wie beim abstrakten Normenkontrollverfahren – Verfassungsorgane Parteien, womit die öffentliche Verhandlung und Übertragung die Privatsphäre nicht beeinträchtigen kann. In den Verfahren, in denen Individuen Parteien sind, sollte aber geprüft werden, ob eine Beeinträchtigung der Privatsphäre gerechtfertigt werden kann.⁸⁴

Es ist auch ein Gegenargument, dass die öffentliche Verhandlung der einzige Verfahrensschritt ist, in dem das Publikum am Verfahren teilnehmen kann, sodass die Medien ihr oft eine unverhältnismäßig hohe Aufmerksamkeit auch dann schenken, wenn die größere Menge an Arbeit in anderen Abschnitten des Verfahrens verrichtet wird.⁸⁵ Es wird der falsche Anschein erweckt, dass die Angelegenheit in der Verhandlung entschieden wird, obwohl die Beratung nicht öffentlich ist und zudem in allen Verfahren das schriftliche Element dominiert.

Dieses Risiko taucht in erster Linie auf, wenn Fernseh- oder Onlineübertragungen erlaubt sind. Weitere Gegenargumente in dieser Hinsicht werden von Praktikern und in der Fachliteratur genannt. So können z. B. die unvermeidbaren 30-Sekunden-Spots kein reales Bild von der Tätigkeit des Gerichts geben; die Fernsehübertragung kann die Aufmerksamkeit der Richter ablenken. Möglich ist, dass ein Richter eine Frage nur wegen anwesender Kameras stellt. Die Übertragung kann die Rolle der öffentlichen Verhandlung überbetonen und ein realistisches Bild über das gesamte Verfahren verhindern. Eine Frage kann ohne den Kontext eine andere Bedeutung haben. Der Richter spielt oft den „Advokat des Teufels“, sodass ein unrealistisches Bild über seine Tätigkeit geformt wird.⁸⁶ Die Anwesenheit von Kameras im Gerichtssaal des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten könnte auch die Dynamik der Verhandlung verändern.⁸⁷ Diese Risiken können vermindert werden, wenn das Verfassungsgericht eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit realisiert und einen Partner für die Medien darstellt.

⁸¹ Benda/Klein/Klein, Fn. 31, para 287.

⁸² Siehe die konkreten Nummern im Kapitel über die internationale Vergleichung und im Kapitel über die ungarische Lage.

⁸³ Lechner/Zuck, Fn. 25, Art. 17a, para 7.

⁸⁴ Lechner/Zuck, Fn. 25, Art. 17a, para 2.

⁸⁵ Miller, Fn. 38, S. 160.

⁸⁶ R. Davis, The Symbiotic Relationship between the U.S. Supreme Court and the Press, in: R. Davis (Hrsg.), Covering the United States Supreme Court in the Digital Age, Cambridge 2014, S. 13–14; Strickler, Fn. 37, S. 67–68.

⁸⁷ Miller, Fn. 38, S. 168.

V. Chancen und Voraussetzungen der Einführung der öffentlichen Verhandlung

Nach Analyse der internationalen Praxis und der Argumente für und gegen die öffentliche Verhandlung ist die Einführung der öffentlichen Verhandlung in die Praxis des ungarischen Verfassungsgerichts möglich, notwendig und unumgänglich. Sie ist möglich, weil die grundlegenden Regeln vorhanden sind. Neben dem Grundgesetz enthalten das Gesetz über das Verfassungsgericht und die Geschäftsordnung die Fälle und die wesentlichen Garantien der öffentlichen Verhandlungen. Das Verfassungsgericht hat seit 2012, dem Inkrafttreten der neuen Regelung, zweimal persönliche Anhörungen durchgeführt, sodass es Gelegenheit hatte, fundamentale praktische Fragen wie z. B. die Ausgestaltung der Verfahrensordnung zu klären.

Die Einführung der öffentlichen Verhandlungen ist notwendig, weil die verfassungsrechtlichen und praktischen Argumente hierfür überzeugender als die Gegenargumente sind. Natürlich gibt es auch Risiken, diese können aber mit einer sorgfältigen Gesetzgebung, Vorbereitung und mit einer konsequenten Rechtsprechung auf ein Minimum verringert werden.

Die öffentliche Verhandlung funktioniert sehr gut bei den älteren Verfassungsgerichten, wo sie seit Jahrzehnten benutzt wird, wie z. B. am Bundesverfassungsgericht und am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten und auch am französischen Verfassungsrat, wo sie erst seit einigen Jahren Teil des Verfahrens ist. Natürlich ist es wichtig, bei der Überprüfung der Regelung und der Ausgestaltung in der Praxis mit größter Sorgfalt zu handeln, um die Risiken zu minimieren.

Die „Belebung“ des Rechtsinstituts ist schließlich unumgänglich. Neben Zweckmäßigkeitserwägungen spielen hier zwei normative Argumente eine wichtige Rolle. Einerseits ist es, wie wir oben aufgezeigt haben, seit Einführung der Verfassungsbeschwerde gegen Gerichtsurteile (VerfGG §27) eine völkerrechtliche Pflicht, die Möglichkeit der öffentlichen Verhandlung für den Antragsteller zu eröffnen. Andererseits ist es auch eine verfassungsrechtliche Anforderung, dass das Verfassungsschutzorgan diese Garantie nutzt, wenn es über dieses Mittel verfügt. Die verfassungsrechtliche Grundlage der öffentlichen Verhandlung, Art. 24 (7) des Grundgesetzes, bestimmt, dass das Verfassungsgericht eine Anhörung abhalten soll, wenn die Angelegenheit einen „breiten Personenkreis berührt“. Ein Kardinalgesetz soll die diesbezüglichen Details bestimmen, aber eine Regelung oder Praxis, die diese Pflicht aushöhlt, wäre unzweifelhaft verfassungswidrig.

Die mündliche Verhandlung ist nicht nur eine Prozessvorschrift oder ein Instrument des Verfassungsgerichts zur Klärung des Sachverhalts, sondern auch eine rechtsstaatliche Garantie, die die Öffentlichkeit des Gremiums fördert. Das Verfassungsgericht kann bei Ausübung seines Ermessens hinsichtlich der Frage, ob eine mündliche Verhandlung anzuberaumen ist, nicht Praktikabilitäts Gesichtspunkten den Vorzug geben, sondern muss den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit richtig würdigen.⁸⁸

Was sind die Voraussetzungen der Einführung der öffentlichen Verhandlung in das verfassungsgerichtliche Verfahren? Welche Organe können diesen Prozess auf welche Weise fördern? Diese Fragen sollten vom Gesetzgeber, dem Verfassungsgericht, den Verfassungsrichtern, den Antragstellern und ihren Prozessbevollmächtigten sowie den Vertretern der Medien beantwortet werden.

Obwohl anscheinend Rechtsvorschriften die öffentliche Verhandlung zulassen, wäre es ein großer Schritt, wenn der Gesetzgeber diese Bestimmungen des Verfassungsgesetzes neu fassen und den Kreis der möglichen Fälle erweitern würde. Die derzeitige Regelung engt den Kreis der Antragsteller ein: Der Antrag auf eine öffentliche

⁸⁸ Engelmann, Fn. 62, S. 53.

Verhandlung kann in abstrakteren Verfahren nur von einigen Verfassungsorganen (nicht vom Antragsteller!) gestellt oder von Amts wegen vom Verfassungsgericht angeordnet werden, dessen Entscheidung über eine persönliche Anhörung den Weg öffnen kann und dem der Antragsteller oder der Antragsgegner es ermöglicht, eine öffentliche Verhandlung zu beantragen.

Andererseits kann das Verfassungsgericht erwägen, ob eine persönliche Anhörung oder eine öffentliche Verhandlung nötig ist. Das Ergebnis dieser Regelung ist bisher, dass keine öffentliche Verhandlung durchgeführt wird.

Bei der Ausarbeitung einer neuen Regelung lohnt es sich, die zwei Verfahrensarten zu unterscheiden. Im Fall der konkreten Normenkontrolle und der Verfassungsbeschwerde garantiert die öffentliche Verhandlung eher das Recht auf ein faires Verfahren, sodass dem Antragsteller das Recht einzuräumen ist, eine Verhandlung zu beantragen. Vertretbar ist, dass dem Verfassungsgericht – wie dem Bundesverfassungsgericht – auch künftig insofern Ermessen belassen wird, das Gericht aber verpflichtet wird, die Ablehnung zu begründen und die Begründung als Bestandteil in seine Entscheidung aufzunehmen.

Bei den abstrakteren Verfahren ist es falsch, dass nur der Gesetzgeber und der Initiator des Gesetzes eine öffentliche Verhandlung beantragen können, da diese Möglichkeit auch dem Antragsteller gewährt werden sollte. Da die Debatten ursprünglich öffentlich und politisch waren, die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit in diesen Verfahren mithin wichtig ist, ist zu fragen, ob es nicht gerechtfertigt ist, die öffentliche Verhandlung in diesen Verfahren obligatorisch zu machen. Die Auslastung des Verfassungsgerichts ist insofern irrelevant, weil die Zahl dieser Verfahren sehr niedrig ist.⁸⁹ Natürlich muss die Einführung der Verbindlichkeit mit einer geregelten Verfahrensordnung und einer effizienten Sitzungsführung, die das Einbringen politischer Argumente verhindern, einhergehen.

Zu erwägen ist ferner, ob nicht der Gesetzgeber über die Grundregel der Medienöffentlichkeit entscheiden sollte, um so die Schwierigkeiten, die in der Praxis anderer Verfassungsgerichte ersichtlich wurden, zu vermeiden. Eine breitere Medienöffentlichkeit erhöht die Chance, dass die Tätigkeit des Gerichts bekanntgemacht wird und steigert seine Legitimation.

Selbstverständlich wäre es im Interesse der Rechtssicherheit besser, wenn der Gesetzgeber eindeutige Rechtsvorschriften schaffen würde. Solange dies aber nicht passiert ist, kann das Verfassungsgericht auch im Rahmen des geltenden Rechts viel für die Einführung dieses Rechtsinstituts tun, und zwar in erster Reihe mit einer offeneren und kooperativeren Praxis. Natürlich ist es sehr schwer, nach Jahrzehnten aus dem Elfenbeinturm herauszukommen und die Gesetzmäßigkeit, wonach Staatsorgane stets nach Vermeidung der Öffentlichkeit streben, zu ändern. Daher wäre das Tätigwerden des Gesetzgebers zielführender. Zugleich wurde oben gezeigt, dass die Öffentlichkeit auch zum Besten des Organs dienen kann und gleichzeitig die Geltung von Grundrechten und Verfassungsprinzipien fördert. Wird das Gesetz nicht geändert, sollte die Präzisierung und Ergänzung der Geschäftsordnung – z. B. durch Regelung der Medienöffentlichkeit – in Erwägung gezogen werden. Nur eine klare Regelung und konsequente Praxis können dem Prinzip der Rechtssicherheit dienen.

Die Rechtsprechung sollte in verschiedener Hinsicht konsequent sein. Entscheidet das Verfassungsgericht selbst, in welchen Fällen es eine öffentliche Verhandlung durchführen will, sollte es Angelegenheiten mit klarem Standpunkt wählen. Es muss eindeutig

⁸⁹ Zum Beispiel fanden in 2016 zwei abstrakte Normenkontrollverfahren statt, und einmal prüfte das Verfassungsgericht den Verstoß gegen das Völkerrecht, http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2016_03_31.pdf, 13.1.2017.

sein, was für eine Rolle das Gremium den in der Verhandlung gesammelten Daten gibt und wie diese die Entscheidungsfindung beeinflussen. Es muss klar sein, dass der Akteninhalt auch maßgebend ist, wenn er von den Parteien nicht mündlich erörtert wurde.⁹⁰

Es ist auch zu klären, in welchem Stadium des Verfahrens die öffentliche Verhandlung stattfinden soll. Zurzeit findet sie vor der Einreichung eines ersten Entwurfs der Entscheidung statt. Sie sollte aber früher stattfinden, um die Entscheidung tatsächlich noch beeinflussen zu können. *László Sólyom*, der frühere Präsident des Verfassungsgerichts, empfahl schon in seinem Bericht über das erste Jahr des Verfassungsgerichts eine Verfahrensphase vor der Beschlussfassung.⁹¹ Es ist jedoch nützlich, vor der Verhandlung bereits eine Problemübersicht zu erstellen, aufgrund derer die Richter ihre Fragen und die Debatte strukturieren können. Wichtig ist auch, dass das Gericht zu den Beteiligten und zum Verfahrensgegenstand Distanz hält, wie es auch im Allgemeinen aus der verfassungsgerichtlichen Tätigkeit folgt.⁹² Die Einführung der öffentlichen Verhandlung erfordert Anstrengungen nicht nur von Seiten des Gremiums, sondern auch von den einzelnen Richtern. Sie müssen ihre Strategien für die öffentliche Verhandlung ausgestalten.⁹³ Nicht zuletzt müssen sie vorbereitet sein, die schriftlichen Dokumente kennen, um möglichst viele Fragen stellen zu können und die Verhandlung erfolgreich zu machen.⁹⁴

Neben dem Gesetzgeber, dem Verfassungsgericht und den Verfassungsrichtern bedeutet die Einführung der öffentlichen Verhandlung eine Herausforderung auch für diejenigen, die am verfassungsgerichtlichen Verfahren als Antragsteller, Antraggegner oder Verfassungsorgan teilnehmen. Sie sollen im Rahmen des Verfahrens und orientiert an der Praxis lernen, wofür die öffentliche Verhandlung genutzt werden kann und welche Funktion diese im Vergleich zu den schriftlichen Dokumenten hat. Das verfassungsgerichtliche Verfahren unterscheidet sich nämlich vom Prozess vor den ordentlichen Gerichten, sodass hier andere Prozesstaktiken und eine andere Argumentationstechnik erforderlich sind. Insofern rückt in den Vordergrund, dass es im verfassungsgerichtlichen Verfahren keinen Anwaltszwang gibt. Ein Anwalt kann aber in einer öffentlichen Verhandlung effizienter auftreten. Daher wäre zu erwägen, ob diese Anforderung, natürlich zusammen mit der verfassungsrechtlich geforderten Sicherung einer staatlichen Unterstützung hinsichtlich der Anwaltskosten, wieder eingeführt werden sollte.⁹⁵

Schließlich braucht die Einführung der öffentlichen Verhandlung auch Vorbereitungen seitens der Medien. Diese müssen entscheiden, was und wie sie übertragen. Sie sollten auch die Rolle der öffentlichen Verhandlung im Verfahren verstehen. Dies kann eine Probe für das Können der Journalisten sein.⁹⁶

⁹⁰ *Lechner/ Zuck*, Fn. 25, Art. 25, para 1.

⁹¹ *Sólyom*, Fn. 59, S. 25.

⁹² *Benda/ Klein/ Klein*, Fn. 31, para 287.

⁹³ Ein extremes und möglichst nicht zu folgendes Beispiel ist, dass Richter *Clarence Thomas* am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten an den öffentlichen Verhandlungen zehn Jahre lang keine Frage gestellt hat. *J. Glenza*, *Clarence Thomas shocks supreme court by ending 10-year oral argument silence*, <http://www.theguardian.com/law/2016/feb/29/clarence-thomas-supreme-court-asks-question-10-year-silence>, 13.1.2017.

⁹⁴ An der persönlichen Anhörung am 23 April 2013 haben nur vier der vierzehn Richtern Fragen gestellt. Protokoll über die persönliche Anhörung am 23. 4.2013: [http://public.mkab.hu/dev/donteseknsf/0/c89e70bd4e261a16c1257ada00524d2f/\\$FILE/Jegyzokonyv_szemelyes_meghallgatas_2013_aprilis_23.pdf](http://public.mkab.hu/dev/donteseknsf/0/c89e70bd4e261a16c1257ada00524d2f/$FILE/Jegyzokonyv_szemelyes_meghallgatas_2013_aprilis_23.pdf), 13.1.2017.

⁹⁵ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat (Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts), ABH 2012, 279.

⁹⁶ Vielleicht ist es möglich, dass einmal solche Journalisten über das ungarische Verfassungsgericht berichten werden, wie der Korrespondent von New York Times am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten, *Adam Liptak*, oder sein Vorfahr, die Pulitzer-Preis-Gewinnerin *Linda Greenhouse*.

VI. Schlussgedanken

Die Einführung der verfassungsgerichtlichen öffentlichen Verhandlung ist nicht nur mit Vorteilen, sondern auch mit verschiedenen Risiken verbunden. Ein Risiko ist, dass der Schleier vor bisher unsichtbaren Problemen des Instituts gehoben wird. Möglich ist, dass als Ergebnis der breiteren Öffentlichkeit die strukturellen Probleme der Tätigkeit des Gremiums bzw. die Vorurteile, die mangelnde Vorbereitung oder Unfähigkeit der Richter ans Tageslicht kommen. Hinzu kommt, dass die Richter nicht unmittelbar legitimiert sind und vorzeitig nur in Ausnahmefällen und vom Gremium selbst aus dem Amt entlassen werden können, sodass ihre Kontrolle auch nur mittelbar ist. Die größere Öffentlichkeit kann aber auch im positiven Sinn einen „chilling effect“ haben: Der Verfassungsrichter kann mehr auf Unvoreingenommenheit, das Gremium auf eine sorgfältige Prüfung (statt Auslegung) der Ausschlussgründe, das Parlament auf eine überlegtere Wahl achten. Ein Risiko kann auch die „Politisierung“ der öffentlichen Verhandlung sein, die nur bei einer festen Sitzungsführung und Praxis verhindert werden kann.

Die Einführung ist folglich nur sinnvoll, wenn die Schritte wohl überdacht werden, Maßnahmen, die die Risiken mindern, ausgearbeitet und eine konsequente Praxis herausgebildet werden. Dazu soll dieser Beitrag ein erster Schritt sein. Selbstverständlich ist klar, dass die Einführung der öffentlichen Verhandlung kein „Balsam“ für alle Probleme ist. Einerseits muss die Öffentlichkeit des Verfassungsgerichts auch in anderen Bereichen gefördert werden. In letzter Zeit wurden zwar mehrere kleinere Schritte unternommen, um Anträge, Dokumente und die Verfahrensordnung mehr publik zu machen.⁹⁷ Es gibt jedoch weitere Bereiche, die nach einer Entwicklung verlangen – wie z. B. der Inhalt der Urteilsbegründung oder die Medienbeziehungen. Andererseits sind Regelung und Rechtsprechung des Verfassungsgerichts mit solchen Problemen belastet (z. B. die Einschränkung der Zuständigkeit in finanziellen Angelegenheiten, die Inkonsequenzen beim Annahmeverfahren der Verfassungsbeschwerde), dass eine Einführung der öffentlichen Verhandlung im Idealfall nur zusammen mit der Lösung dieser Probleme erfolgen kann.

⁹⁷ Siehe ausführlich *B. Bitskey*, *Az Alkotmánybíróság ügy-nyilvánosságának fejlesztése* (Die Entwicklung der Öffentlichkeit des Verfassungsgerichts), in *Zs. Fejes/B. Török* (Hrsg.), *Suum Cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*, Szeged 2016, S. 468–472.