

AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

POLEN

Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 9. März 2016 – K 47/15¹

Der Verfassungsgerichtshof spricht nach Untersuchung ... der verbundenen Anträge ...

1. des Ersten Vorsitzenden des Obersten Gerichts..
2. einer Gruppe von Abgeordneten... Recht:

... 1. Das Gesetz vom 22. Dezember 2015 über die Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof [fortan: VerfGH] (Gesetzblatt Pos. 2217)

- a) verstößt gegen Art. 7, Art. 112 und Art. 119 Abs. 1 der Verfassung der Republik Polen [fortan: Verf] sowie dem Grundsatz ordnungsgemäßer Rechtsetzung, der aus Art. 2 Verf folgt,
- b) steht im Einklang mit Art. 186 Abs. 1 Verf,
- c) verstößt nicht gegen Art. 123 Abs. 1 Verf...

I.

1. Das Gesetz vom 22. Dezember 2015 zur Änderung des Gesetzes über den VerfGH (Gesetzblatt. Pos. 2217; fortan: Novelle) enthielt zahlreiche Änderungen des Gesetzes vom 25. Juni 2015 über den VerfGH (Gesetzblatt. Pos. 1064, mit Änderungen, aktuelle Neuverkündung: Gesetzblatt. 2016 Pos. 293; fortan: VerfGHG), u. a. bezüglich des Verfahrens vor dem Gerichtshof und des Status seiner Richter. Das Gesetzgebungsverfahren für die Novelle sowie ihre Regelungen wurden in

fünf Anträgen vor dem VerfGH angefochten...

III.

1. Grundlagen der Entscheidung

... 1.3. Der Gerichtshof stellt fest, dass die zu fällende Entscheidung Vorschriften des VerfGHG betrifft, die zugleich Rechtsgrundlagen von Rechtsprechungshandlungen des Gerichtshofs sein sollen, darunter wesentlicher Prozesshandlungen, die dem Erlass dieses Urteils dienen. Es wäre nicht hinnehmbar, wenn der Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem Gerichtshof zugleich verfassungs- und verfahrensmäßige Entscheidungsgrundlage dieses Streits wäre. Eine allfällige Entscheidung des Gerichtshofs über die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Vorschriften würde sonst das Rechtsprechungsverfahren selbst infrage stellen (und infolge dessen sein Ergebnis – das Urteil), da es auf verfassungswidriger Grundlage geführt worden wäre. Dieses Paradox, das u. a. aus der Anfechtung der Vorschriften des VerfGHG über die Organisation und die Arbeitsweise des Verfassungsgerichts im Verfahren der nachträglichen Verfassungsmäßigkeitskontrolle des Gesetzes herrührt, hat bewirkt, dass die Untersuchung der Rechtssache mit der Feststellung der richtigen Entscheidungsrahmen für sie zu beginnen hat.

1.4. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle des Gesetzes, das das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof regelt, muss Vorrang haben. Der VerfGH kann nicht aufgrund von Vorschriften tätig sein (und insbesondere Entscheidungen fällen), die angefochten wurden und erhebliche Zweifel hinsichtlich ihres Einklangs mit der Verfassung wecken. Das würde die Entscheidungsfindung hinsichtlich der anhängigen Rechtssachen bedrohen, die Freiheiten und Rechte der Bürger, die auf die Entscheidung einer Verfas-

¹ Text in eckigen Klammern = Anm. d. Übers.

sungsbeschwerde oder einer Rechtsfrage [eines Gerichts zur konkreten Normenkontrolle] warten, verletzen und sich auch auf die Stabilität und Vorhersehbarkeit des Rechtssystems auswirken...

Im Hinblick auf die besprochene Unumkehrbarkeit von Verfahrensmängeln bei Urteilen des Gerichtshofs ist es also überaus wichtig, dass sämtliche möglichen verfassungsbezogenen Zweifel bezüglich der Grundlagen seiner Rechtsprechung geklärt werden, bevor diese Vorschriften angewendet werden. In diesem Sinne ergeht diese Entscheidung des Gerichtshofs in einer Ausnahmelage. Sie ist unerlässlich für die Beseitigung der Zweifel hinsichtlich des VerfGHG und stellt eine notwendige Bedingung für die verfassungsmäßige Rechtsprechung des Gerichtshofs in weiteren Rechtssachen dar...

1.5. Die Verfassung sieht zwei Arten der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes vor seinem Inkrafttreten vor.

Erstens kann in solchen Fällen der Staatspräsident vor Ausfertigung eines Gesetzes dessen sog. präventive Kontrolle beim Verfassungsgericht beantragen (vgl. Art. 122 Abs. 3 i.V. mit Art. 126 Abs. 2 Verf).

Zweitens ist es auch möglich und angezeigt, im Zweifelsfall die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes während der Legislative zu überprüfen, also zwischen Verkündung und Inkrafttreten des Gesetzes. Damit diese Möglichkeit nicht illusorisch bleibt, muss die Ruhefrist des Gesetzes „angemessen“ sein...

Die Nutzung der erwähnten rechtlichen Möglichkeiten in Bezug auf die Novelle hätte es erlaubt, verbindlich (im Rahmen des Verfassungssystems des Staates) festzustellen, ob die in dem Gesetz vorgesehenen neuen Regeln über die Organisation und die Arbeitsweise des Gerichtshofs mit der Verfassung im Einklang stehen. Dazu ist es

aber nicht gekommen. Der Staatspräsident stellte vor der Ausfertigung der Novelle keinen Antrag beim Gerichtshof und der Gesetzgeber bestimmte vorher, dass sie am Tag ihrer Verkündung in Kraft trat (vgl. ... Art. 5 der Novelle).

1.6. Infolge des Verhaltens der genannten Staatsorgane und im Hinblick auf das offensichtliche Bedürfnis nach Erlass einer Entscheidung über die Novelle und die in ihr vorgesehenen Änderungen im VerfGHG ist der VerfGH also gezwungen, auf eine Möglichkeit zurückzugreifen, die ihre Grundlage in Art. 195 Abs. 1 a. E. Verf hat. Gemäß dieser Vorschrift sind die Richter des Gerichtshofs „bei der Ausübung ihres Amtes unabhängig und unterliegen nur der Verfassung“ – sie können also – unter bestimmten Umständen – die Anwendung eines geltenden Gesetzes verweigern. *Legge non distinguente* betrifft dies auch das VerfGHG.

Die Rechtsprechung durch den VerfGH in dieser Angelegenheit unter Rückgriff auf Art. 195 Abs. 1 a. E. Verf bedarf eines gewissen weiteren Kommentars.

Erstens ist die Unterwerfung eines VerfGH-Richters nur unter die Verfassung vor allem Ausfluss der Rechtsprechungsaufgaben des Verfassungsgerichts, die die Kontrolle der geltenden Gesetze umfassen. Diese Unterwerfung beschränkt sich aber nicht nur auf die Grundlagen der endgültigen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Vorschriften, die das Verfahren krönt. Sie betrifft auch alle Akte der Rechtsanwendung durch den Gerichtshof, insbesondere der Prozesshandlungen, die unverzichtbares Element des gesamten komplexen Verfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes und des Erlasses einer Sachentscheidung sind (z. B. das Anberaumen des Verhandlungstermins).

Zweitens sind die Unterwerfung eines Richters des VerfGH allein unter die Verf und die (ihre praktische Äußerung darstellende) Möglichkeit, eine verfassungswidrige Vorschrift außer Acht zu lassen, ein Wirken auf dem Gebiet der Rechtsanwendung. Der Gerichtshof stellt damit nicht den Geltungsverlust der übergangenen Vorschrift fest, noch „derogiert“ er sie. Die Verweigerung ihrer Anwendung im Einzelfall und – statt ihrer – die Heranziehung einer Verfassungsnorm oder einer anderen geltenden gesetzlichen Regelung (z. B. der *lex generalis*) können dabei anders begründet sein als – wenn es dazu kommt – die Beurteilung der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des VerfGHG. Auf ähnlicher Grundlage können in einer zu entscheidenden Rechtssache die Richter der ordentlichen, Militär- und Verwaltungsgerichte sowie des Obersten Gerichts die Anwendung von Verordnungen verweigern, die gegen höherrangige Akte verstoßen. Kraft Art. 178 Abs. 1 Verf unterliegen sie „nur der Verfassung und den Gesetzen“ (die Reichweite ihrer Rechtsbindung ist also größer als im Falle der VerfGH-Richter, die „nur der Verfassung“ unterliegen).

Drittens berührt die bloße Anwendung von Art. 195 Abs. 1 a. E. Verf durch den Gerichtshof und auf dieser Grundlage die Außerachtlassung der geltenden Vorschriften des VerfGHG, die gleichzeitig Verfahrensgegenstand in der vor dem Gerichtshof anhängigen Rechtssache sind, nicht die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Regelung (also die Annahme, dass sie mit der Verfassung im Einklang stehen, solange im Verfahren vor dem Gerichtshof nicht das Gegenteil bewiesen wird).

1.7. Im Lichte von Art. 195 Abs. 1 a. E. Verf sind die Richter des Gerichtshofs eindeutig zur Rechtsprechung gemäß den in der Verfassung vorgesehenen Verfahrensgrundsät-

zen verpflichtet. Die Verfassung enthält dazu keine erschöpfenden Regelungen, sondern überlässt vielmehr die „Verfahrensweise vor dem Gerichtshof“ gesetzlicher Regelung (vgl. Art. 197 Verf). Da die Verfassung nicht die ausschließliche Grundlage für die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs sein kann, ist dazu die Berücksichtigung auch der unverzichtbaren gesetzlichen Vorschriften notwendig...

1.8 Der VerfGH stützt diese Entscheidung auf die unmittelbar anwendbaren Vorschriften der Verfassung und das VerfGHG in der Fassung der Novelle, mit Ausnahme einiger ihrer Vorschriften. Außer Acht gelassen werden diejenigen angefochtenen Regelungen, die die Verfahrensweise vor dem VerfGH betreffen und potenzielle Anwendung in dieser Rechtssache haben könnten... Denn es ist, wie erwähnt, nicht zulässig, dass dieselben Vorschriften zugleich Entscheidungsgrundlage und -gegenstand sind...

1.10. Bei der Bestimmung des in dieser Rechtssache zuständigen Spruchkörpers hat der VerfGH folgende Umstände berücksichtigt:

Erstens zählt das Plenum des Gerichtshofs unter den tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen des Tages, an dem dieses Urteil erlassen wird, 12 Richter. Im Urteil vom 3. Dezember 2015, Az. K 34/15... entschied der Gerichtshof, dass zwei Richter des Gerichtshofs, die am 8. Oktober 2015 vom Sejm der VII. Legislaturperiode anstelle der Richter gewählt wurden, deren Amtszeit am 2. und 8. Dezember abließ, nicht wirksam gewählt wurden. Dagegen wurden die drei Richter des Gerichtshofs, die die am 6. November frei gewordene Stellen besetzen sollten, am gleichen Tag [d. h. am 8.10.2015] auf einer verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage gewählt, leisteten aber bisher noch nicht ihren Amtseid vor dem Staatspräsidenten. Das Urteil ist dem Gerichtshof von Amts wegen bekannt, rechtskräftig und hat allgemeine Gel-

tung (vgl. Art. 190 Abs. 1 Verf) gegenüber dem Gerichtshof.

Zweitens weckt es im Lichte von Art. 194 Abs. 1 Verf keine Zweifel, dass an einer Plenarentscheidung des Gerichtshofs höchstens 15 Richter mitwirken können. Es sind dies zugleich alle Richter, die eine verfassungsmäßige Legitimation zum Erlass der Entscheidungen besitzen. Erlässt also der Gerichtshof ein Urteil in einer Lage, in der einige Richter wegen des Fehlens einer erforderlichen Handlung eines anderen Staatsorgans nicht zum Erlass von Entscheidungen legitimiert sind,... und nehmen daher am Erlass der gegenständlichen Entscheidung alle Richter teil, die zur Rechtsprechung legitimiert sind, so ist der auf diese Weise bestimmte Spruchkörper eben das „Plenum“.

Demzufolge ist der Gerichtshof zu der Annahme gelangt, dass das Plenum des Gerichtshofs alle Richter umfasst, die in der jeweiligen Rechtssache mitentscheiden können (unter allfälligem Ausschluss eines Teils der Richter aus dem Spruchkörper, wenn – gemäß geltendem Recht – dafür begründete Voraussetzungen bestehen). Mit anderen Worten umfasst das Plenum das gesamte besetzte Richterkollegium des Gerichtshofs im Sinne der Verfassung, das im Fall entscheiden kann (s. Art. 194 Abs. 1 Verf)...

1.11. Der angefochtene Art. 99 Abs. 1 VerfGHG bestimmt in der Neufassung, dass Plenarentscheidungen des Gerichtshofs mit einer Zweidrittelmehrheit fallen. Bisher wurde angenommen, dass in solchen Fällen die einfache Stimmzahl ausreichte.

Der Gerichtshof hat beschlossen, diese Regelung außer Acht zu lassen. An ihrer statt hat der Gerichtshof entschieden Art. 190 Abs. 5 Verf – als *lex superior* – unmittelbar anzuwenden, der eine einfache Stimmenmehrheit für die Entscheidungsfällung vorsieht...

1.12. Gemäß dem angefochtenen Art. 80 Abs. 2 VerfGHG neuer Fassung

werden „die Termine der Verhandlungen und nichtöffentlichen Sitzungen, in denen die Anträge beschieden werden, in der Reihenfolge des Eingangs der Rechtssachen beim Gerichtshof bestimmt“. Art. 87 Abs. 2 dieses Gesetzes bestimmt hingegen, dass die „Verhandlung nicht früher als drei Monate nach Zustellung der Terminladung an die Verfahrensbeteiligten stattfinden darf und für Rechtssachen, die vom Plenum zu entscheiden sind, nach Ablauf von sechs Monaten“. Art. 87 Abs. 2a VerfGHG lässt eine Kürzung der genannten Fristen zu, aber nur um die Hälfte und nach den in dieser Vorschrift festgelegten Grundsätzen.

Der Erlass des Urteils in dieser Rechtssache erfolgt unter Außerachtlassung der genannten Normen. Denn sie sind Untersuchungsgegenstand und der Gerichtshof hat festgestellt, dass wichtige Gründe für ihre Nichtanwendung sprechen. Es besteht nämlich die objektive Notwendigkeit, über die Vorbehalte gegenüber der Novelle vor der Entscheidung über irgendwelche anderen vor dem Gerichtshof anhängigen Rechtssachen zu entscheiden. Es geht dabei nicht nur um die Gewährleistung der verfassungsmäßigen Freiheiten für die Berechtigten (z. B. Personen, die Verfassungsbeschwerden vor dem Gerichtshof erhoben haben), sondern auch um die generelle Stabilität und Vorhersehbarkeit des Rechtssystems, worauf sich die Urteile des Gerichtshofs auswirken...

2. Gegenstand und Struktur der Kontrolle

...

3. Beurteilung des Zustandekommens der Novelle

... 3.2.1. Der VerfGH stellt fest, dass die in den Anträgen enthaltenen Rügen im unterschiedlichen Maße begründet und von unterschiedlicher Schwere sind. Deshalb ist anzunehmen, dass einer Untersuchung in der Sache die

zum Teil zusammenhängenden Zweifel zu unterziehen sind bezüglich:

- der übermäßigen Geschwindigkeit des Gesetzgebungsverfahrens,
- der Überschreitung des Bereichs zulässiger Korrekturen zum Gesetzentwurf...

4. Beurteilung des Fehlens der Legiskavanz

... 4.6.9. ... Der Gerichtshof bemerkt, dass das Fehlen einer Legiskavanz für die Novelle – angesichts der Reichweite und Tiefe der durch sie eingefügten Änderungen – ihn daran hinderte, sich damit sofort derartig zu befassen, dass er die ihm übertragenen Verfassungspflichten ausüben konnte, und andere Betroffene der Möglichkeit beraubte, die Änderungen zu erfassen und sich mit ihnen auf die gehörige Weise zu befassen. Deshalb hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die fehlende Aufnahme einer Legiskavanz in die Novelle durch den Gesetzgeber gegen die verfassungsmäßigen Standards verstößt, die durch den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats bezeichnet werden. Art. 5 der Novelle steht also im Widerspruch zu Art. 2 Verf...

4.8.4. Im Hinblick auf die gemachten Feststellungen, insbesondere darauf, dass für eine angemessen lange Legiskavanz das Gewicht der durch die Novelle eingeführten Normen das Erfordernis der Reorganisation der Arbeiten des Gerichtshofs und die Möglichkeit für alle Teilnehmer sprachen, sich mit dem Gesetz zu befassen, und da auch für das Inkraftsetzen der Novelle am Tage ihrer Verkündung kein wichtiges öffentliches Interesse sprach, hat der Gerichtshof festgestellt, dass Art. 5 der Novelle das Ziel verfolgte, die Verfassungsmäßigkeitskontrolle dieses Gesetzes zu erschweren oder sogar unmöglich zu machen. Nach Auffassung des VerfGH bezweckte das Handeln des Gesetzgebers die Umgehung von Art. 188 Nr. 1 Verf.

5. Beurteilung der Änderungen hinsichtlich der Beschlussfassung durch die Allgemeine Richterversammlung und des Rechtsprechungsverfahrens des VerfGH

... Alle erwähnten Vorschriften beziehen sich auf das Wesen des Rechtsprechungsverfahrens, weil sie die Spruchkörperbesetzung, die Grundsätze der Anberaumung von Verhandlungs- und Sitzungsterminen betreffen sowie die Weise der Beschlussfassung der Allgemeinen Richterversammlung [des VerfGH] in unmittelbar das Rechtsprechungsverfahren betreffenden Fragen, so z. B. den Erlass und die Änderung der Geschäftsordnung des VerfGH. Deshalb lässt sich feststellen, dass es sich dabei um Vorschriften handelt, die einen neuen Mechanismus der Rechtsprechung durch den Gerichtshof in den zu seiner Zuständigkeit gehörenden Angelegenheiten schaffen.

Die praktische Anwendung einer jeden der in den erwähnten Vorschriften vorgesehenen Lösungen würde zweifelsohne eine Verlangsamung des Rechtsprechungsverfahrens bewirken und eine Verzögerung, die keinerlei Begründung im Lichte der Verfassungsnormen, -grundsätze und -werte fände. Die Einführung des Grundsatzes, wonach Rechtssachen vom Plenum mit mindestens 13 VerfGH-Richtern zu bescheiden sind, schließt die Möglichkeit einer Entscheidung im Falle einer Verhinderung auch nur dreier Richter aus und beschränkt die Möglichkeit, dass sich VerfGH-Richter parallel mit anderen Rechtssachen befassen. Das Erfordernis der Entscheidungsfällung mit einer Zweidrittelmehrheit vergrößert die Wahrscheinlichkeit von Rückständen im Gerichtshof mit Rechtssachen, die mangels Erreichen dieser Mehrheit nicht entschieden werden. Die Einführung des Erfordernisses mehrmonatigen Zuwartens mit der Terminanberaumung für eine Verhandlung oder nichtöffentliche Sitzung sowie des Erfordernisses der Bescheidung von

Rechtssachen in der Reihenfolge ihres Eingangs bei Gericht bei gleichzeitiger Verbindung dieser Regelungen mit der Notwendigkeit einer früheren Entscheidung über Rechtssachen, die beim Gerichtshof vor dem Inkrafttreten der Novelle eingegangen sind – und die gemäß ihrem Art. 2 – in neuer Spruchkörperbesetzung beschieden werden, und damit faktisch wieder von vorne, in der Reihenfolge des Eingangs und des Abwartens mit der Anberaumung des Verhandlungs- oder Sitzungstermins, bedeutet eine erhebliche Verlangsamung des Rechtsprechungsverfahrens, die überhaupt nicht durch Umstände der konkreten Rechtssache begründet ist. Es ist dies auch ein Eingriff des Gesetzgebers in das Wesen der Rechtsprechungskompetenz eines Verfassungsorgans, um das es sich beim Gerichtshof handelt, die auf der Verhängung eines Verbots zur Entscheidung derjenigen Rechtssachen beruht, die dazu schon reif sind. Eine solche erzwungene Verzögerung beim Erlass einer Entscheidung durch den Gerichtshof verstößt gegen das jedem in Art. 45 Abs. 1 Verf gewährleistete Recht auf Bescheidung seiner Angelegenheiten ohne grundlose Verzögerung durch ein Gericht, das ein Verfahren zur Vorlage einer Rechtsfrage [der abstrakten Normenkontrolle an den VerfGH] einleitet.

Dabei sind die einzelnen Lösungen, die in den dem Gerichtshof zur Kontrolle vorgelegten Vorschriften enthalten sind, so ausgestaltet, dass sie zusammen einen Mechanismus bilden, der die Tätigkeit des Gerichtshofs lähmt. Schon die praktische Anwendung einer jeden von ihnen einzeln bedeutete eine erhebliche Absenkung der Effizienz der Tätigkeit des Gerichtshofes und Verlängerung der Zeit für die Verwirklichung der ihm übertragenen Kompetenzen. All diese Lösungen zusammen bringen den Gerichtshof praktisch um seine Fähigkeit, Recht zu sprechen. Da sich nämlich das

Verbot zur Entscheidung vor Ablauf eines bestimmten Termins nicht nur auf neue, sondern auch auf anhängige Fragen bezieht, bedeutet dies, dass sich der Gerichtshof vor Ablauf dieser Frist (berechnet vom Inkrafttreten der Novelle an) mit keinerlei Rechtssachen befassen darf...

Die Entscheidung des Gesetzgebers über die sofortige Anwendbarkeit der novellierten Vorschriften bei gleichzeitigem Fehlen einer Legislavakanz steht im evidenten Widerspruch mit den Erklärungen der Urheber des Entwurfs, wonach Zweck der Novelle die „Reparatur“ oder „Verbesserung“ der Tätigkeit des Gerichtshofs sein sollte. Im Gegenteil war es das gesetzte (obgleich nicht ausgesprochene) Ziel, dem Gerichtshof die Möglichkeit zur Ausübung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle des Rechts zu entziehen, jedenfalls für einige Zeit.

6. Beurteilung der Änderungen hinsichtlich des Status der VerfGH-Richter ...

7. Beurteilung der Aufhebung der gesetzlichen Vorschriften über den Vorschlag von Kandidaten für VerfGH-Richter ...

8. Beurteilung der Aufhebung der gesetzlichen Vorschriften über die Feststellung eines Hindernisses bei der Ausübung des Staatspräsidentenamtes ...

9. Beurteilung der Grundsätze des Erlöschens der besonderen Regeln über den Zugang der Mitarbeiter des Juristischen Dienstes des VerfGH zu den Richterprüfungen ...

10. Folgen des Urteils

... 10.3. Der Gerichtshof stellt hinsichtlich der Rechtsfolgen der Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit der Novelle im Hinblick auf die fehlerhafte Weise ihres Erlasses fest, dass... vom Tag der Verkündung der Entscheidung des Gerichtshofs an

sämtliche Rechtsfolgen annulliert werden, die die Novelle im Rechtssystem hervorgerufen hat...

10.5. Gemäß Art. 190 Abs. 1 Verf sind die Entscheidungen des Gerichtshofs rechtskräftig und haben allgemeine Geltungskraft. Diese beiden Eigenschaften kommen den Entscheidungen des Gerichtshofs ab ihrem Erlass zu, bei Urteilen des Gerichtshofs daher ab dem Moment ihrer Verkündung im Verhandlungssaal... Zu diesem Zeitpunkt wird die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Regelung bestätigt oder widerlegt, was sich auf die Praxis der weiteren Anwendung der verfassungswidrigen Vorschriften auswirkt. Der Verlust der Geltungskraft der vom Gerichtshof als verfassungswidrig angesehenen Vorschriften erfolgt dagegen am Tag der Verkündung des Urteils des Gerichtshofs im Gesetzblatt, zu der das zuständige Organ „unverzüglich“ verpflichtet ist (vgl. Art. 190 Abs. 2 Verf). Die Verkündung einer Entscheidung des Gerichtshofs in einem Amtsblatt [wie es das Gesetzblatt ist] ist eine Handlung technischen Charakters, die keinerlei Auswirkung auf das rechtliche Wesen jener Entscheidung hat, obgleich sie einige ihrer Rechtswirkungen determiniert. Eine andere Bedeutung hat deshalb die Verkündung einer Entscheidung des Gerichtshofs im Gesetzblatt als die Verkündung eines Gesetzes, das erst zum Zeitpunkt ebenjener Verkündung geltendes Recht wird. Die Verkündung des Gesetzes im Gesetzblatt beendet nämlich das Gesetzgebungsverfahren. Dagegen erfolgt die Verkündung einer Entscheidung des Gerichtshofs in demselben Promulgationsorgan schon nach der Beendigung des Prozesses der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Recht.

Mit der Verkündung einer Entscheidung im Gesetzblatt ist freilich die Folge einer Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes verbunden, dem Gesetz seine Gel-

tungskraft zu entziehen. Der zeitliche Aufschub des Moments der amtlichen Verkündung einer Entscheidung des Gerichtshofs bedeutet die Aufrechterhaltung von Vorschriften im Rechtssystem, deren Verfassungsmäßigkeitsvermutung durch diese Entscheidung rechtskräftig und allgemein geltend widerlegt wurde. Eine solche Situation weckt eine Bedrohung für die Rechte und Freiheiten der Bürger, verletzt ihr Vertrauen in den Staat und das von ihm gesetzte Recht und stellt allgemein die Rechtssicherheit in Frage. Eben aus diesem Grund enthält Art. 190 Abs. 2 Verf die Garantienorm, wonach „Entscheidungen des VerFGH in den in Art. 188 aufgeführten Rechtssachen der unverzüglichen Verkündung im Amtsblatt unterliegen.“ Das Erfordernis einer unverzüglichen Verkündung wurde auf Verfassungsebene nämlich nicht hinsichtlich Gesetzen formuliert...

Die Aufhebung der Vermutung der Verfassungsmäßigkeit ist deshalb vor allem für den Gerichtshof selbst von Bedeutung. Der Gerichtshof ist nämlich von Amts wegen dazu verpflichtet, seine Urteile als rechtskräftig und allgemeingültig zu beachten... Es hat dies natürlich auch Bedeutung für die Gerichte als Organe der Rechtsanwendung, die die erlassenen Entscheidungen des Gerichtshofs ebenso wenig vor dem formalen Allgemeingültigkeitsverlust von für verfassungswidrig angesehenen Gesetzen übergehen dürfen.

*Aus dem Polnischen von
Ulrich Ernst, Szeged*

SLOWAKISCHE REPUBLIK

Urteil des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik vom 1. De- zember 2015, AZ: III. ÚS 90/2015-40

Die Abhandlung setzt sich zum Ziel, anhand des Urteils des Verfassungsgerichts die Anwendung der Antidiskriminierungsvorschriften in der Slowakischen Republik und die damit verbundene Beweiswürdigung in der Praxis in Diskriminierungsfällen darzustellen. Gleichzeitig möchte sie auf Fälle der alltäglichen Ungleichbehandlung der Roma-Minderheit in der Slowakischen Republik aufmerksam machen, die zur sozialen Ausgrenzung dieses Teils der Bevölkerung beiträgt.

Hintergrund

Die Beschwerdeführerin, die zur Roma-Minderheit im Osten der Slowakischen Republik gehört, nahm ohne Erfolg an einem Auswahlverfahren für die Stelle des Sozialarbeiters/arbeiterin teil, das von der Stadt organisiert wurde. Das Auswahlverfahren bezog sich gleichzeitig auch auf die Stelle des Assistenten. Beide Stellen wurden durch den Fonds für soziale Entwicklung² finanziert.³ Die Arbeit des Sozialarbeiters setzt den täglichen Kontakt vor allem mit der Roma-Minderheit voraus. Aus diesem Grund waren laut der Stellenbeschreibung Kenntnisse der Roma-Sprache und die Zugehörigkeit zur Roma-Minderheit von Vorteil. Die Beschwerdeführerin war die einzige Bewerberin, die diese erwünschten Voraus-

setzungen erfüllte. Im Auswahlverfahren war dennoch die Mehrheit der Bewerber ohne Kenntnisse der Roma-Sprache erfolgreich.

Die Beschwerdeführerin erhob anschließend bei dem zuständigen Gericht Klage gegen die Stadt aufgrund des Gesetzes No.365/2004 über die Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung („Antidiskriminierungsgesetz“). Sie behauptete vor allem, dass die Stadt den Grundsatz der Gleichbehandlung im betreffenden Auswahlverfahren verletzt hat. Das Bezirksgericht sowie das Berufungsgericht haben die Klage abgelehnt, u. a. mit der Begründung, dass die Beschwerdeführerin außer ihrem subjektiven Gefühl, im Auswahlverfahren aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert worden zu sein, keine hinreichenden Beweise vorgelegt habe.

Verfahren vor dem Verfassungsgericht

Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Verfassungsbeschwerde die Verletzung mehrerer Grundrechte behauptet: das Recht auf Privat- und Familienleben i. S. v. Art. 19 Abs. 2 der Verfassung und Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention („EMRK“), das Recht auf ein faires Verfahren i. S. v. Art. 46 Abs. 1 und Art. 47 Abs. 3 der Verfassung i. V. m. Art. 6 Abs. 1 EMRK und das Recht auf wirksame Beschwerde gemäß Art. 13 EMRK. Darüber hinaus stützte die Beschwerdeführerin ihre Argumentation auch auf die Pflicht, jegliche Form der rassistischen Diskriminierung zu beseitigen und das Recht zum Schutz vor Diskriminierung gemäß Art. 5 und 6 des Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung.

² Fond sociálneho rozvoja.

³ Der Fond für soziale Entwicklung wurde von dem Ministerium der Arbeit, Soziales und Familie der Slowakischen Republik gegründet, wobei die Projekte durch die Mittel des Europäischen Sozialfonds finanziert sind. Siehe auch: <http://www.ia.gov.sk/>.

Das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 46 Abs. 1 und Art. 47 Abs. 3 der Verfassung i.V. m. Art. 6 Abs. 1 EMRK)

Laut der Beschwerdeführerin sollte die fehlerhafte Beweiswürdigung sowie die verfassungswidrige Interpretation des Antidiskriminierungsgesetzes in der Berufungsinstanz ihr Recht auf ein faires Verfahren verletzt haben. Das Verfassungsgericht machte zunächst seine fehlende Zuständigkeit für die erneute Beweiswürdigung klar. Trotzdem sei es aber berechtigt, den Prozess der Beweiswürdigung zu überprüfen, wenn es zu einer willkürlichen oder unbegründeten Entscheidung und hiermit zur Verletzung der Grundrechte führen könnte. Dabei hat das Verfassungsgericht auch den Unterschied zwischen der freien und der willkürlichen, unzulässigen, Beweiswürdigung betont.

Die Beweiswürdigung in Diskriminierungsfällen ist besonders schwierig, sodass die Beweislast spezifisch festgelegt wurde. Der Kläger ist lediglich verpflichtet, dem Gericht diejenigen Tatsachen mitzuteilen, die eine Ungleichbehandlung z. B. aufgrund der Rasse oder ethnischer Herkunft begründen. Danach wird die Beweislast auf den Beklagten verschoben. Der Maßstab bezüglich der Beweislast für den Kläger ist milder, da es aufgrund der Natur der Sache für den Kläger grundsätzlich nicht möglich ist, die Diskriminierungsmotivation des Beklagten zu beweisen.

Im vorliegenden Fall berücksichtigten die vorigen Gerichtsinstanzen diese Spezifika der Beweiswürdigung nicht. Sie stellten fest, dass die Beschwerdeführerin keine hinreichenden Beweise einer Ungleichbehandlung vorgelegt habe. Laut dem Verfassungsgericht war die Beschwerdeführerin aber nicht verpflichtet, alle relevanten Beweise vorzulegen, sondern lediglich diejenigen Tatsachen, die eine Un-

gleichbehandlung aufgrund der ethnischen Herkunft begründen, mitzuteilen. Das hat die Beschwerdeführerin in diesem Fall getan. Darüber hinaus zogen die Gerichtsinstanzen unter anderem die erwünschten Anforderungen aus der Stellenbeschreibung, die vor allem in den Kenntnissen der Roma-Sprache beruhten, bei der Würdigung des Falles nicht in Betracht. Unbeachtet blieben auch die Einwände der Beschwerdeführerin bezüglich des Verlaufs des Auswahlverfahrens und Stellungnahmen der Slowakischen Nationalen Menschenrechtszentrale⁴, die die Wahrscheinlichkeit der Ungleichbehandlung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit im vorliegenden Fall bestätigte.

Das Verfassungsgericht hat in diesem Punkt der Beschwerdeführerin Recht gegeben, da die Vorinstanzen die Spezifika der Beweiswürdigung in Diskriminierungsfällen im vorliegenden Fall unberücksichtigt ließen und in ihrer Würdigung des Falles die zugunsten der Beschwerdeführerin dienenden Aspekte des Falles nicht in Betracht zogen. Vor allem in Antidiskriminierungsverfahren führen solche Defizite in der Beweiswürdigung zur unzureichenden Begründetheit der Entscheidung, die die Verfassungswidrigkeit solcher Entscheidungen zu Folge haben. Das Recht auf ein faires Verfahren der Beschwerdeführerin wurde dementsprechend im vorliegenden Fall verletzt.

Das Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK)

Im Sinne der Rechtsprechung des EGMR ist die Geltendmachung des Rechts aus Art. 13 EMRK durch die Verletzung eines anderen Rechts der

⁴ Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: eine staatliche Organisation, deren Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich der Menschenrechte und Antidiskriminierung liegt.

EMRK bedingt. Es muss zumindest wahrscheinlich sein, dass Rechte des Beschwerdeführers aus der EMRK verletzt wurden.⁵

Bezugnehmend auf die Rechtsprechung des EGMR⁶ und die oben genannte Feststellung der Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren i. S. der Verfassung sowie des Art. 6 Abs. 1 EMRK im vorliegenden Fall bestätigte das Verfassungsgericht auch die Verletzung des Art. 13 EMRK. Das Recht aus Art. 13 wurde durch das Vorgehen der Berufungsinstanz verletzt.

Das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 19 Abs. 2 der Verfassung i. V. m. Art. 8 Abs. 1 EMRK)

Die Beschwerdeführerin argumentierte, dass das Vorgehen der Auswahlkommission im vorliegenden Fall ihr Recht auf Privat- und Familienleben verletzt habe. Dabei argumentierte sie mit der Rechtsprechung des EGMR, gemäß welcher ein Zusammenhang zwischen dem Privatleben und den arbeitsrechtlichen Verhältnissen besteht.⁷ Laut der Beschwerdeführerin führte die Diskriminierung im Auswahlverfahren zu einer Erniedrigung und einem Eingriff in ihre psychische Integrität.

In diesem Punkt ist das Verfassungsgericht der Beschwerdeführerin nicht entgegengekommen. Das Verfassungsgericht wies wiederholt auf die

Tatsache hin, dass das Grundproblem dieses Falles die fehlerhafte Beweiswürdigung der Vorinstanz darstellt und in der Sache an sich das zuständige Gericht erneut entscheiden muss.

Fazit

Obwohl das Verfassungsgericht der Beschwerdeführerin nicht in allen Punkten ihrer Verfassungsbeschwerde entgegengekommen ist – die ursprünglich beantragte monetäre Entschädigung wurde unter anderem auch abgelehnt – stellt dieses Urteil einen wichtigen Schritt zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft dar. Das Verfassungsgericht hat die Grundsätze der Beweiswürdigung in Diskriminierungsfällen präzisiert und betont, die selbst die ordentlichen Gerichte in ihrer Tätigkeit nicht immer beachten. Die Beachtung dieser Prinzipien ist umso wichtiger, da es für die Angehörigen der Minderheiten – die aufgrund der Natur der Sache in der schwächeren Position sind – oft die einzige und wichtigste Möglichkeit ist, ihre Rechte im Wege des Rechts durchzusetzen.

Die Diskriminierung im Zugang zur Arbeit spielt in der Frage der sozialen Ausgrenzung der Roma-Minderheit in der Slowakischen Republik eine bedeutsame Rolle. Laut Angaben des Finanzministeriums der Slowakischen Republik beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass Angehörige der Roma-Minderheit zu einem Auswahlgespräch überhaupt eingeladen werden, weniger als 50 %.⁸

Obwohl nicht alle Fälle einer eventuellen Diskriminierung bei den Gerichten landen und die Diskriminierung nicht immer leicht zu beweisen ist, ist

⁵ EGMR, *Silver gegen Vereinigtes Königreich*, AZ: 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, vom 25. März 1983; EGMR, *Boyle und Rice gegen Vereinigtes Königreich*, AZ: 9659/82, 9658/82, vom 27. April 1988.

⁶ Laut der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik sollten bei der Auslegung und Anwendung des innerstaatlichen Rechts die völkerrechtlichen Standards und Verpflichtungen berücksichtigt werden. (Beschluss des Verfassungsgerichts vom 18. Mai 1994, AZ: PL.ÚS 5/93)

⁷ EGMR, *Volkov gegen Ukraine*, AZ: 21722/11, vom 9. Januar 2013.

⁸ Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Inštitút finančnej politiky. Bez práce nie sú koláče (Unemployment in Slovakia, IFP Policy Paper No. 30). Erhältlich unter: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CategoryId=9887>.

Rechtssicherheit in diesem Bereich die Grundvoraussetzung, die der Staat zu garantieren hat. Das Verfassungsurteil im vorliegenden Fall trägt zu einer Verbesserung der Rechtssicherheit bedeutsam bei.

Marek Prityi

UNGARN

Verfassungsgerichtsurteil 2/2016. (II. 8.) AB über die Grenzen der richterlichen Gewalt

Aufgrund einer Richtervorlage hatte sich das Verfassungsgericht in seinem Urteil⁹ mit dem Rechtseinheitlichkeitsbeschluss in Verwaltungs- und Arbeits-sachen 3/2013. KMJE der Kurie (wie das oberste Gericht seit 2012 wieder heißt) auseinanderzusetzen. Rechtseinheitlichkeitsbeschlüsse sind Beschlüsse, mit denen die Kurie in einer Rechtsfrage, zu der es divergierende untergerichtliche Praxis gibt, für die Gerichte verbindlich die anzuwendende Auslegung vorgibt; der Beschluss ergeht in einem eigenen Verfahren unabhängig von anhängigen Rechtsstreitigkeiten. Er hat Vorläufer im vorsozialistischen ungarischen Prozessrecht, wurde im Sozialismus durch die justiziellen Lenkungsmittel sowjetischer Provenienz ersetzt und 1997 wieder eingeführt. Zurzeit hat er seine verfassungsrechtliche Basis in Art. 25 Abs. 3 GrundG.

Bereits seit der Wiedereinführung des Rechtseinheitlichkeitsbeschlusses 1997 war strittig, ob das Verfassungsgericht seine Verfassungsmäßigkeit im Wege der Normenkontrolle kontrollieren dürfe. Unter dem alten Recht bejahte das Verfassungsgericht diese Frage im Wege der Fortbildung des Verfassungsprozessrechts. Das neue VerfGG von 2011 regelt die Frage positiv und gibt dem Verfassungsgericht die Normenkontrollkompetenz

über Rechtseinheitlichkeitsbeschlüsse sowie über Rechtsvorschriften der Legislative und der Exekutive.

Der vorliegende Rechtseinheitlichkeitsbeschluss betrifft Fragen des Steuererheimmissses im Steuerverfahren und -prozess. Das Vorlagegericht bemängelt, dass der Beschluss im Ergebnis dem richterlichen Rechtsanwender verbindlich vorgibt, er solle eine konkrete Textstelle im Einkommenssteuergesetz unangewendet lassen.

Im Rahmen der Zulässigkeit problematisierte das Verfassungsgericht Art. 37 Abs. 4 GrundG, der dem Verfassungsgericht die Kompetenz zur Normenkontrolle über Steuer- und Finanzgesetze entzieht. Dieser ist jedoch hier nicht einschlägig, da es um Fragen des Steuerverfahrens geht; hier bestehe die verfassungsgerichtliche Normenkontrollkompetenz weiterhin.

Das Verfassungsgericht teilte in der Begründetheit die Bedenken des Vorlagegerichts und sah sowohl den Rechtsstaat gemäß Art. B) Abs. 1 GrundG als auch die Gewaltenteilung gemäß Art. C) Abs. 1 GrundG verletzt. Der Rechtseinheitlichkeitsbeschluss sei seit seiner Schaffung im vorsozialistischen Recht stets ein Instrument gewesen, die richterliche Rechtsanwendung und -auslegung zu vereinheitlichen. Es sei nie seine Aufgabe gewesen und sei es auch unter dem GrundG nicht geworden, das Recht fortzuentwickeln, fehlende Rechtsnormen zu kreieren oder gar der Justiz zu erlauben, sich über positives Gesetzesrecht hinwegzusetzen. Die Bedenken des Verfassungsgerichts wogen so schwer, dass es den gesamten Beschluss rückwirkend zum Erlassdatum aufhob.

Mehrere Verfassungsrichter gaben konkurrierende Begründungen ab, mehrere andere Verfassungsrichter Sondervoten. Das zeigt, dass die verfassungsrechtliche Einordnung von Rechtseinheitlichkeitsbeschlüssen bis heute schwer fällt – wohl, weil sie durchaus quasinformative Wirkung

⁹ Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2016 Nr. 14 v. 8.2.2016.

haben und sich daher nur schwer in die Gewaltenteilung einordnen lassen.

Verfassungsgerichtsurteile 3048/2016. (III. 22.) AB und 3015/2016. (III. 22.) AB über den Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts

Das erste Urteil¹⁰ erging auf eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde, die sich gegen die Rechtsgrundlagen von Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Erdgasverteilernetzen richtete. Ein Unternehmen sah in der angegriffenen Ministerverordnung eine Verletzung seines Eigentumsgrundrechts gemäß Art. XIII. Abs. 1 GrundG.

Die Verfassungsbeschwerde war zwar zulässig, aber unbegründet. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts schützt das Eigentumsgrundrecht in erster Linie das Erworbenene. Bei reinen Geldzahlungspflichten wie im vorliegenden Fall sei der Schutzbereich des Eigentums nicht berührt. Näher begründet wird diese Ansicht nicht.

Das zweite Urteil¹¹ betraf eine Urteilsverfassungsbeschwerde, die sich gegen ein zivilrechtliches Urteil richtete, welches eine Kautions betraf. Auch diese Verfassungsbeschwerde war zulässig, jedenfalls insoweit sie sich auf die Verletzung des subjektiven Grundrechts auf Eigentum berief; unzulässig war der Teil, der sich auf die Verletzung objektiven Verfassungsrechts (Rechtsstaatsgebot) stützte.

Im Begründungsteil prüfte das Verfassungsgericht, ob die Kautions-Verfassungsgarantie des Eigentums-schutzes unterfällt. Obwohl die Kautions ein sachenrechtliches Institut ist, dient sie der Sicherung vertraglicher Ansprüche.

Daher ist sie v. a. schuldrechtlich geprägt, weshalb der Schutz des Eigentumsgrundrechts sich nicht auf Kautions erstreckt.

Verfassungsgerichtsurteil 8/2016. (IV. 6.) AB über die Transparenz der öffentlichen Finanzgebarung

Das Urteil¹² erging in einem präventiven Normenkontrollverfahren auf Antrag des Staatspräsidenten. Er legte eine geplante Änderung des Gesetzes 2013:CCXXIX über die Ungarische Nationalbank zur Prüfung vor. Die Änderung sah Restriktionen im Zugang zu den Daten über die Finanzen von Wirtschaftsgesellschaften im alleinigen oder mehrheitlichen Eigentum der Nationalbank sowie von Stiftungen der Nationalbank vor und ordnete die Anwendung der Restriktionen auch in laufenden Verfahren an.

Der Staatspräsident argumentierte, Finanzmittel der Nationalbank seien auch dann öffentliche Gelder, wenn sie im Umweg über Wirtschaftsgesellschaften oder Stiftungen gehalten werden. Auf öffentliche Gelder beziehe sich die Pflicht zur transparenten Offenlegung der Finanzgebarung in Art. 39 Abs. 2 GrundG, und dem entspreche der Gesetzesbeschluss nicht. Außerdem verstoße die Anwendung auf laufende Verfahren gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot.

Das Verfassungsgericht schloss sich der Argumentation des Präsidenten an und begründete ausführlich, warum die Mittel der Nationalbank öffentliche Gelder sind, und zwar auch dann, wenn die Nationalbank Marktaktivitäten durchführt. Letztlich komme es auf die verfassungsrechtliche Stellung der Nationalbank als Inhaber staatlicher Aufgaben und Hoheitsbefugnisse an. Da die geplanten Gesetzesstellen die Möglichkeit der öffentlichen Kenntnis-

¹⁰ Veröffentlicht in ABK 2016 Nr. 6 v. 22.3.2016.

¹¹ Veröffentlicht in ABK 2016 Nr. 6 v. 22.3.2016.

¹² Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2016 Nr. 47 v. 6.4.2016.

nahme der Finanzdaten beschränken sollen, verstoßen sie gegen die Pflicht zur transparenten Rechnungslegung bei öffentlichen Geldern sowie gegen das Grundrecht auf Kenntnisnahme von Daten von öffentlichem Interesse (Art. VI. GrundG).

Folglich handelt es sich bei der geplanten Novelle um eine Verschlechterung der gegenwärtigen Lage (insbesondere im Hinblick auf das genannte Grundrecht auf Kenntnisnahme von Daten), weshalb eine Rückwirkung

gegen das Rechtsstaatsgebot in Art. B) Abs. 1 GrundG verstoße.

In Umsetzung dieser Entscheidung erging Gesetz 2016:XXXI über die Änderung des Gesetzes 2013:CXXXIX über die Ungarische Nationalbank vom 5.5.2016. Ob dieses Änderungsgesetz den Vorgaben des Verfassungsgerichts tatsächlich entspricht, ist zweifelhaft, denn die Tatbestände, die weiterhin eine Geheimhaltung von Daten erlauben, sind weit und vage gefasst.

Herbert Küpper