

AUS DER RECHTSPRECHUNG DES EGMR

UNGARN

Freie Rede im Parlament

Der Sache *Karácsony et al. ./.* Ungarn¹ lagen Beschwerden mehrerer ungarischer Parlamentsabgeordneter der Opposition zu Grunde, die in verschiedenen Parlamentsdebatten im Jahr 2013 Plakate mit regierungskritischen Texten hochgehalten hatten und dafür vom Parlamentspräsidenten mit Ordnungsgeldern belegt worden waren. Die Beschwerdeführer rügten die Verletzung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung aus Art. 10 EMRK.

Gegen die Zulässigkeit wandte die ungarische Regierung ein, dass die Beschwerdeführer den innerstaatlichen Rechtsweg nicht erschöpft hätten, denn gegen die Maßnahme sei eine Verfassungsbeschwerde gegeben. Diesen Einwand entkräftete der EGMR mit dem Argument, dass vergleichbare Verfassungsbeschwerden von Oppositionspolitikern wegen der Einschränkung ihrer Redefreiheit bereits vom Verfassungsgericht als unbegründet behandelt worden seien². Außerdem habe das ungarische Verfassungsgericht keine Möglichkeit, bei Begründetheit der Verfassungsbeschwerde Abhilfe in der Sache zu schaffen, weshalb dieser Rechtsschutz nicht effektiv i. S. v. Art. 35 Abs. 1 EMRK sei. Seine Erschöpfung werde daher von der EMRK nicht gefordert.

In der Frage der Begründetheit subsumierte der EGMR das Hochhalten von Plakaten unter den Schutzbereich

der Meinungsfreiheit. Dieser sei durch die Sanktionierung des Hochhaltens auch verletzt.

Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Frage, ob eine solche Einschränkung vom Gesetz vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich ist. Die Beschwerdeführer argumentierten, dass keine gesetzliche Grundlage vorliege, denn die Rechtsgrundlage in § 49 Abs. 4 Gesetz 2012:XXXVI über das Parlament sei zu vage. Sie setzt „ein Verhalten, das das Ansehen der Landesversammlung oder ihre Ordnung schwer verletzt“ voraus. Für den EGMR jedoch war diese Vorschrift hinreichend konkret, um eine gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung der Meinungsfreiheit darstellen zu können.

Einen legitimen Zweck der Maßnahme sah der EGMR darin, dass sie dazu diene, einerseits Störungen der parlamentarischen Arbeit zu vermeiden und andererseits die Verletzung der Rechte anderer Parlamentsmitglieder zu verhindern.

Bei der Frage, ob die Ordnungsgelder in einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich sind, ging der EGMR zunächst von der Meinungsfreiheit allgemein aus, die durch materielle und prozedurale Aspekte zu schützen sei. Besonders hohen Rang genieße die Meinungsfreiheit von Parlamentsmitgliedern, denn das Parlament sei ein ganz besonderes Forum für den demokratischen Austausch von Meinungen. Zugleich seien aber auch die Funktionsfähigkeit und die Autonomie von Parlamenten in die Abwägung der Verhältnismäßigkeit mit einzubeziehen. Auch die Stellungnahmen der britischen und der tschechischen Regierung betonten den weiten Ermessensrahmen der Staaten bei der Ausgestaltung parlamentarischer Disziplinarverfahren.

¹ Urteil der Großen Kammer v. 17.5.2016, AZ.: 42461/13 und 44357/13.

² Der EGMR zitiert Verfassungsgerichtsentscheidungen 3206/2013. (XI. 18.) AB und 3207/2013. (XI. 18.) AB, beide v. 18.11.2013, hierzu Aus Justiz und Rechtsprechung in Osteuropa, OER 2014, S. 255–256.

Der EGMR argumentierte, auch die Disziplinargewalt des Parlaments sei der Verhältnismäßigkeit unterworfen, gerade wenn die Meinungsfreiheit eingeschränkt werde. Insbesondere seien adäquate Verfahrensregeln wichtig, die dem Abgeordneten die Möglichkeit geben, seinen Standpunkt vorzubringen. Das gelte in gesteigertem Maße für Ex-post-Sanktionen wie ein Ordnungsgeld, das erst im Nachhinein verhängt werde – im Vergleich zu Ad-hoc-Sanktionen wie z. B. der Unterbrechung der Rede, wo wegen der Kürze der Zeit Verfahrensmaßstäbe nicht so hoch anzusetzen seien. 2013 fehlten im ungarischen Recht Wege für den Abgeordneten, sich gegen die Auferlegung eines Ordnungsgelds zu wehren. Zwar seien 2014 durch Änderung des Gesetzes über das Parlament Beschwerde-rechte vor einem Parlamentsausschuss eingeführt worden; das habe aber den Beschwerdeführern im vorliegenden Fall nicht mehr geholfen. Da es für die Beschwerdeführer an angemessenen Verfahrensregeln, sich gegen ein Ordnungsgeld zu wehren, gefehlt habe, beurteilte der EGMR die Auferlegung des Ordnungsgelds als disproportional und daher als Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit der beschwerdeführenden Abgeordneten.

Baka zum Zweiten: die vorzeitige Entlassung des Präsidenten des Obersten Gerichts

In der Sache *Baka ./. Ungarn*³ entschied nun die Große Kammer. Im Mai 2014 hatte der EGMR bereits in der vorzeitigen Absetzung des seinerzeitigen Präsidenten des Obersten Gerichts Ungarns (d.h. des Beschwerdeführers), die im Wesentlichen nicht durch Einzelakt, sondern unmittelbar ex constitutione und ex lege erfolgt war, eine Verlet-

zung des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 EMRK gesehen, die Frage nach den Folgen, v.a. nach dem Schadensersatz, zunächst offen gelassen⁴.

Auch die Große Kammer kam zu dem Schluss, das Recht des Beschwerdeführers auf ein faires Verfahren sei verletzt. Sie prüfte sehr detailliert, ob dem Beschwerdeführer ein Recht zugestanden hat und ob dies zivilrechtlich i. S. d. *Eskelinen*-Urteils ist. Beides bejaht die Große Kammer unter Rückgriff auf die EGMR-Rechtsprechung und zahlreiche nationale und internationale Dokumente. Da dem Beschwerdeführer keine Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Beendigung seiner Amtszeit zur Verfügung gestanden hat, ist sein Recht aus Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt.

Auch die Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit des Beschwerdeführers bejahte die Große Kammer in Übereinstimmung mit dem früheren Urteil des EGMR in der Sache. Die Absetzung sei erfolgt, um der Regierung unliebsame Äußerungen des Beschwerdeführers zu sanktionieren.

In ihrem Sondervotum warfen die Richter *Pinto de Albuquerque* und *Dedov* die Frage nach verfassungswidrigem Verfassungsrecht auf und argumentierten, die Verfassungsvorschriften zur vorzeitigen Absetzung des Präsidenten des Obersten Gerichts seien als auf die Person zugeschnittenes Maßnahmegesetz mit der EMRK nicht zu vereinbaren.

Der EGMR spricht dem Beschwerdeführer 70.000,- € materiellen und immateriellen Schadensersatz und 30.000,- € Kostenersatz zu.

³ Urteil der Großen Kammer v. 23.6.2016, AZ.: 20261/12.

⁴ Hierzu Aus der Rechtsprechung des EGMR, OER 2014 S. 516-517.

Magyar Keresztény Mennonita Egyház et al. zum Zweiten: Entschädigung

Auch in dem Urteil in Sachen *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et al. ./ Ungarn*⁵ ging es um die Rechtsfolgen einer früheren Entscheidung des EGMR in derselben Sache⁶, die das ungarische Staatskirchenrecht in Teilen für konventionswidrig erachtet hatte.

Nunmehr sprach der EGMR weiteren, durch die ungarische Gesetzgebung diskriminierten Religionsgemeinschaften Entschädigungssummen zwischen 40.000,- € und 140.000,- € zu.

Schematische Anordnung von spezieller Flüchtlingshaft für Flüchtlinge

In der Sache *O. M. ./ Ungarn*⁷ hatte sich der EGMR mit der Beschwerde eines Flüchtlings zu befassen, der heimlich die Grenze zwischen Serbien und Ungarn überquert hatte und dabei von ungarischen Behörden aufgegriffen worden war. Da er keine Identitätspapiere bei sich führte, ordnete die Asylbehörde die Inhaftnahme an, die ca. zwei Monate dauerte. Ein Gericht ordnete schließlich die Freilassung an, weil Verzögerungen im Asylverfahren nicht auf den Beschwerdeführer, sondern auf die Behörde zurückzuführen seien, was nicht zu Lasten des Beschwerdeführers gehen könne.

In der recht schematischen Anordnung von Haft sah der EGMR eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) EMRK. Weder internationales noch

ungarisches Recht verpflichten einen Flüchtling zur Präsentation von Personaldokumenten zur Identitätsfeststellung, und die schematische Anordnung von Flüchtlingshaft nur wegen eines heimlichen Grenzübertretens und des Fehlens von Identitätspapieren sei mit der EMRK nicht vereinbar. Es müsse der konkrete Fall geprüft werden, und im vorliegenden Fall weise nichts darauf hin, dass der Beschwerdeführer seiner Pflicht zur Kooperation mit ungarischen Behörden nicht nachgekommen sei. Da der Beschwerdeführer keine konkrete Pflicht i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) EMRK verletzt habe, finde seine Inhaftierung keine Grundlage in der EMRK.

Herbert Küpper

⁵ Urteil v. 28.6.2014, AZ.: 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 und 56581/12.

⁶ Urteil v. 8.4.2014, hierzu Aus der Rechtsprechung des EGMR, OER 2014 S. 382–383. Hierzu erging Verfassungsgerichtsurteil 23/2015. (VII. 7.) AB v. 7.7.2015; hierzu Aus Justiz und Rechtsprechung in Osteuropa, OER 2015, S. 489.

⁷ Urteil v. 5.7.2016, AZ.: 9912/15.