

# AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

## UNGARN

### **Verfassungsgerichtsurteil 31/2015. (XI. 18.) AB über die Klarheit von Sanktionsnormen**

In dem Urteil v. 18.11.2015<sup>1</sup> stellte das Verfassungsgericht von Amts wegen eine Verfassungswidrigkeit durch legislatives Unterlassen fest. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch legislatives Unterlassen war im alten Recht eine eigene Verfahrensart gewesen; das neue Recht hingegen hat diese Verfahrensart abgeschafft, erlaubt aber dem Verfassungsgericht noch, im Rahmen eines anderweitig anhängigen Verfahrens eine solche Feststellung zu treffen.

Im vorliegenden Fall war das Ausgangsverfahren eine durch die Ombudperson initiierte nachträgliche Normenkontrolle. Anstatt aber die angegriffene Norm für verfassungswidrig zu erklären, stellte das Verfassungsgericht fest, dass das Parlament es unterlassen habe, die Begehensweisen der streitgegenständlichen Ordnungswidrigkeit hinreichend zu klären. Dadurch habe die rechtsstaatliche Rechtssicherheit gemäß Art. B) Abs. 1 GrundG gelitten.

In der Sache ging es um § 216 OWiG<sup>2</sup>, der es zur Ordnungswidrigkeit macht, falls jemand „den Maßnahmen“ eines „hauptamtlichen Mitglieds eines Ordnungorgans oder Zollorgans“ „nicht gehorcht“. Diese Formulierung sah das Verfassungsgericht als so vage an, dass sie eine willkürliche Auslegung und Anwendung ermög-

licht. Damit entspreche sie nicht den gesteigerten rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normenklarheit von Sanktionsnormen, d. h. von Straf- oder Ordnungswidrigkeitenvorschriften.

### **Verfassungsgerichtsurteil 32/2015. (XI. 19.) AB über die Verfassungswidrigkeit der Quaestor-Entschädigung**

Im März brach die *Quaestor*-Investmentgesellschaft zusammen, was viele Ungarn um ihre Ersparnisse und ihre Altersvorsorge brachte. Die Quaestor-Führung hatte in den Jahren vor dem Zusammenbruch enge Verbindungen zur Regierung und zum Ministerpräsidenten persönlich gepflegt und die Regierung hatte für eine private Altersvorsorge bei Quaestor geworben, weshalb der Zusammenbruch auch für die Regierung politisch heikel wurde. Das wurde noch gesteigert dadurch, dass die Regierung die Bekanntgabe des Zusammenbruchs um einige Tage hinausgezögert hatte, um den Quaestor-Eignern die Verbringung von Kapital in Steueroasen zu ermöglichen; innerhalb dieser Frist hatten die Regierungsmitglieder ihre privaten Einlagen aus Quaestor abgezogen, sodass nur „der Mann auf der Straße“ sowie der Staat als Einleger, nicht aber die politische Elite geschädigt wurden.

Um größeren politischen Schaden von sich abzuwenden, erließ die Regierung ein Quaestor-Entschädigungsgesetz<sup>3</sup>, das für einen Teil der Quaestor-Geschädigten – insbesondere dieje-

<sup>1</sup> Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2015 Nr. 176.

<sup>2</sup> Gesetz 2012:II über die Ordnungswidrigkeiten, über das Ordnungswidrigkeitenverfahren und über das Ordnungswidrigkeitenregistersystem v. 6.1.2012.

<sup>3</sup> Gesetz 2015:XXXIX über die Schaffung eines Forderungsverwaltungsfonds, der die Schadensregulierung der Geschädigten von Quaestor gewährleistet, v. 17.4.2015.

nigen, die von Quaestor unmittelbar Investments gekauft hatten – einen eigenen Quaestor-Entschädigungsfonds errichtete, der recht großzügige Leistungen vorsieht. Finanziert werden sollte dieser Fonds teilweise durch zwangsweise Vorschüsse seitens der Bankwirtschaft, die die Mitglieder des allgemeinen Einlagensicherungsfonds zu leisten hätten.

Gegen dieses Gesetz legten sowohl drei Mitglieder des Einlagensicherungsfonds (d. h. drei Banken) sowie zahlreiche nicht vom Quaestor-Gesetz erfasste Geschädigte Rechtssatzverfassungsbeschwerde ein. Eine solche Rechtssatzverfassungsbeschwerde setzt u. a. eine unmittelbare Selbstbetroffenheit des Beschwerdeführers sowie die Geltendmachung der Verletzung subjektiver Verfassungsrechte voraus. Im Zusammenhang mit den Banken erklärte das Verfassungsgericht die Beschwerden insoweit für zulässig, als die Banken nur die Pflicht zu Vorschüssen in den Entschädigungsfonds rügen können, nicht aber die Tatsache, dass der Quaestor-Fonds großzügiger entschädigt als der allgemeine Einlagensicherungsfonds; hinsichtlich der rügefähigen subjektiven Verfassungsrechte kann eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde auch auf die Verletzung des Rechtsstaats gestützt werden, falls der Beschwerdeführer die Rückwirkung eines Gesetzes oder – wie im vorliegenden Fall – eine zu kurze Vorbereitungszeit (*vacatio legis*) rügt. Die Verfassungsbeschwerden der privaten Geschädigten waren zulässig, weil sie von der normativen Unterscheidung zwischen privilegierten Quaestor-Geschädigten und anderen Geschädigten unmittelbar betroffen waren, weshalb sie die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. XV. GrundG) rügen können.

Die Begründetheit der Verfassungsverletzung in Bezug auf die Vorschusspflicht der Banken sah das Verfassungsgericht deshalb gegeben, weil

das gesamte Gesetzgebungsverfahren von der Einbringung des Gesetzentwurfs in das Parlament (10.4.2015) bis zum Inkrafttreten des Gesetzes (18.4.2015) gerade einmal acht Tage gedauert hat; mit dem Inkrafttreten mussten die Banken jederzeit mit der Abrufung der nicht unerheblichen Pflichtvorschüsse an den Quaestor-Entschädigungsfonds rechnen. Hinzu komme die Unsicherheit: Das Quaestor-Gesetz schreibt nur die Pflicht zur Bevorschussung vor, regelt aber weder den Zeitpunkt noch die Höhe der Vorschusszahlungen. Beides mache es den verpflichteten Banken unmöglich, solide Vorbereitungen zur Erfüllung ihrer Vorschusspflicht zu treffen.

Die Begründetheit des Vorwurfs der Ungleichbehandlung der Beschwerdeführer gegenüber den privilegierten Quaestor-Geschädigten ergibt sich für das Verfassungsgericht daraus, dass es keinen vor Art. XV. GrundG Bestand habenden Grund gibt, unmittelbare Quaestor-Kunden deutlich großzügiger zu entschädigen als mittelbare Quaestor-Geschädigte, die sich mit den viel geringeren, weil gedeckelten Leistungen des allgemeinen Einlagensicherungsfonds zufrieden geben müssen, sowie Geschädigte anderer Bankenpleiten.

### **Verfassungsgerichtsurteil 34/2015. (XII. 9.) AB über die Dogmatik von Eigentumsbeschränkungen**

Das Urteil v. 9.12.2015<sup>4</sup> erging auf die Verfassungsbeschwerde eines Grundstückseigentümers hin, der sich durch staatliche Maßnahmen im Zusammenhang mit einer bergrechtlichen Grunddienstbarkeit in seinem Eigentumsrecht gemäß Art. XIII. Abs. 1 GrundG verletzt sah. Das Verfassungsgericht nahm den Fall zum Anlass, seine bisherige

<sup>4</sup> Veröffentlicht in Magyar Közlöny 2015 Nr. 193.

Rechtsprechung zu Eigentumsverletzungen zu systematisieren. Es unterscheidet zwischen drei Fällen von Eingriffen in das Eigentum. Der schwerste ist die Wegnahme, d. h. der Staat nimmt den Eigentumsgegenstand weg und beendet das bisher bestehende Eigentumsrecht an dem Objekt. Das ist die klassische Enteignung. Daneben besteht als zweite Form die Beschränkung der Nutzung des Eigentumsgegenstands und seine Belastung mit öffentlichen Abgaben; diese wiegt meist weniger schwer als die Enteignung. Schließlich identifiziert das Verfassungsgericht noch eine dritte Gruppe, die aus Beschränkungen der Eigentümerbefugnissen besteht, die nicht in die vorgenannten zwei „klassischen“ Gruppen passen. Diese drei Gruppen bilden allerdings nur begrenzt eine Abstufung; klar ist nur, dass die vollständige Wegnahme regelmäßig schwerer wiegt als bloße Einschränkungen bei Belassung der Sachsubstanz. Die Ausdifferenzierung der Eingriffsformen ist ein erster Schritt in Richtung umfassende Dogmatik von Eigentumseingriffen, aber der Prozess der Formung einer solchen Dogmatik ist damit noch nicht abgeschlossen.

### **Verfassungsgerichtsurteil 3001/2016. (I. 15.) AB über die Zulässigkeit geschlechtsspezifischer Eintrittspreise in Vergnügungsstätten**

Das Urteil<sup>5</sup> erging aufgrund einer Verfassungsbeschwerde, die zwar zulässig, aber unbegründet war. Der Beschwerde lag ein Verwaltungsrechtsstreit einer Wirtschaftsgesellschaft, die Diskos betreibt, mit dem Antidiskriminierungsamt zugrunde. Ein männlicher Diskobesucher hatte sich bei dem Amt darüber beschwert, dass beim Eintritt von Männern der Kauf eines Verzehr-

kupons von 1.000 HUF<sup>6</sup> verlangt wurde, während Frauen ohne einen solchen Kupon Eintritt erlangten. Die Wirtschaftsgesellschaft verteidigte ihre Maßnahme als positive Schutzmaßnahme gegenüber Frauen: In der Vergangenheit hatten beide Geschlechter einen derartigen Kupon erstehen müssen mit dem Ergebnis, dass in der Warteschlange die physisch starken Männer sich vor die Frauen drängten und so bevorzugt Einlass erhielten, wogegen die Betreibergesellschaft nicht einschreiten konnte, weil die Warteschlange auf öffentlichem Grund wartete; daher wurden die Frauen von der Kuponpflicht befreit, sodass sie nicht in der Schlange warten müssen. Dies ließ die Antidiskriminierungsbehörde nicht gelten und verhängte eine Sanktion gegen die Wirtschaftsgesellschaft, die daraufhin Verwaltungsklage erhob. Auch vor Gericht erhielt sie kein Recht. Sie legte daraufhin Verfassungsbeschwerde ein und beantragte, das verwaltungsgerichtliche Urteil als verfassungswidrig aufzuheben; in zweiter Linie wandte sie sich gegen die der Sanktionierung zu Grunde liegende Norm des § 5 Abs. b) Antidiskriminierungsgesetz 2003:CXXV, der das allgemeine Diskriminierungsverbot auf Örtlichkeiten erstreckt, die dem Kundenverkehr offen stehen.

Die Verfassungsbeschwerde der Wirtschaftsgesellschaft war im Wesentlichen zulässig, aber in ihrer Berufung auf die Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. II. GrundG), der positiven Diskriminierung (Art. XV. Abs. 4–5 GrundG), des Eigentums (Art. XIII. Abs. 1 GrundG) und der Unternehmensfreiheit (Art. XII. Abs. 1 GrundG) unbegründet.

Die allgemeine Handlungs- und Selbstentfaltungsfreiheit leitet sich aus der in Art. II. GrundG gewährleisteten Menschenwürde ab. Hier war bereits fraglich, ob sich eine Wirtschaftsgesell-

<sup>5</sup> Veröffentlicht in ABK 2016 Nr. 1 vom 15.1.2016.

<sup>6</sup> Das entspricht ca. 3 EUR.

schaft auf die Menschenwürde berufen kann. Die Antwort gibt Art. I. Abs. 4 GrundG, wonach juristischen Personen die Grundrechte zustehen, die ihrer Natur nach auf sie passen. Bereits die frühere Rechtsprechung hatte es abgelehnt, die Menschenwürde auf juristische Personen zu erstrecken. Bei den Ableitungen der Menschenwürde wie allgemeine Handlungsfreiheit oder auch Vertragsfreiheit sind juristische Personen durch die Garantie des Unternehmertums in Art. M) GrundG geschützt; allerdings ist dies eine objektivrechtliche Vorschrift, die mangels subjektiv-rechtlichen Charakters keine Verfassungsbeschwerde statthaft macht.

Die Vorschriften zur positiven Diskriminierung in Art. XV. Abs. 4–5 GrundG sind in erster Linie Handlungsaufträge an den Staat, d. h. ebenfalls objektiver Natur und somit im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nicht rügefähig, jedenfalls nicht von Wirtschaftsgesellschaften. Es ist zwar möglich und ist in der Vergangenheit schon vorgekommen, dass gemeinnützige juristische Personen die Verletzung von Antidiskriminierungsvorschriften rügen durften, aber bei gewinnorientierten juristischen Personen sieht das Verfassungsgericht diese Möglichkeit für ausgeschlossen an.

Die Eigentumsfreiheit umfasst nach ständiger Rechtsprechung auch die Teilberechtigungen des Eigentümers wie die Verfügungsbefugnis, in welche § 5 Buchst. d) AntidiskriminierungsG und das Gerichtsurteil eingreifen. Dem Eingriff liegt jedoch ein anerkannter Verfassungswert zugrunde, nämlich die Gleichbehandlung der Geschlechter, welcher der Staat durch positive Maßnahmen zur faktischen Geltung verhelfen darf. Die Maßnahme ist auch nicht unverhältnismäßig, sodass der Eingriff gerechtfertigt ist.

Vergleichbar argumentiert das Gericht bei der Unternehmensfreiheit, die ebenfalls tangiert ist. Auch hier ist der Eingriff durch ein legitimes öffentliches Interesse gedeckt und verhältnismäßig.

### **Verfassungsgerichtsverfügung 3005/2016. (I. 15.) AB über die Beschwerdebefugnis bei der Nichteintragung eines Vereins**

Das Verfassungsgericht wies die Urteilsverfassungsbeschwerde einer Vereinigung, deren Antrag auf Eintragung abgelehnt worden war, als unzulässig zurück<sup>7</sup>. Eine juristische Person erlangt mit der Eintragung ihre Rechtspersönlichkeit. Die Verfassungsbeschwerde hatte die nicht eingetragene Vereinigung erhoben; diese betrachtete das Verfassungsgericht als nicht existent, daher nicht als Rechtssubjekt. Ohne Rechtssubjektivität können ihr keine Rechte zustehen und somit auch keine Rechte verletzt werden. Auf die Frage der Vorwirkung des Vereinigungsrechts auf im Entstehen befindliche Vereinigungen ging das Verfassungsgericht nicht ein.

Ausdrücklich wies das Verfassungsgericht darauf hin, dass der richtige Weg eine Verfassungsbeschwerde der Mitglieder der angestrebten Vereinigung wäre, die sich auf die Verletzung ihrer Vereinigungsfreiheit gemäß Art. VIII. GrundG berufen.

*Herbert Küpper*

<sup>7</sup> Veröffentlicht in ABK 2016 Nr. 1 v. 15.1.2016.