

AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

Estland

ESM-Vertrag verstößt nicht gegen die estnische Verfassung – Urteil des Plenums des Staatsgerichtshofs vom 12.7.2012¹

Der europäische Stabilitätsmechanismus, mit dem sich die Euro-Staaten verpflichten, hohe Finanzhilfen zur Rettung des Euro zur Verfügung zu stellen, hat auch in Estland die Juristen beschäftigt. Geführt wurde der Rechtsstreit vor dem höchsten – allgemeinen – Gericht, dem mangels eigenständiger Verfassungsgerichtsbarkeit die Überprüfung von Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit obliegt. Anders als das Bundesverfassungsgericht, das am 12. September 2012 im einstweiligen Anordnungsverfahren über die Verfassungsmäßigkeit der Zustimmungsgesetze zum Fiskalpakt, zum ESM-Vertrag und zur Änderung des Art. 136 AEUV entschieden hat, konnte sich der estnische *Riigikohus* mit der Prüfung einer Bestimmung des ESM-Vertrags begnügen. Auch muss in Estland nicht die Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes abgewartet werden. Ein völkerrechtlicher Vertrag kann nach Unterzeichnung vom Rechtskanzler angefochten werden (§ 6 Abs. 1 Ziff. 4 Gesetz über den Verfassungsaufsichtsprozess). Hiervon hat Rechtskanzler *Indrek Teder* durch seinen Antrag vom 12. März 2012 Gebrauch gemacht. Entschieden hat das Plenum des Staatsgerichtshofs, nachdem ihm die Sache vom Verfassungsaufsichtskollegium zugewiesen worden war.

Das Gericht teilt die Auffassung des Rechtskanzlers, dass durch Art. 4 Abs.

4 ESM-V Bestimmungen und Grundsätze der estnischen Verfassung beeinträchtigt werden, sieht aber diese Beeinträchtigung durch die mit dem ESM-Vertrag verfolgten Ziele als verfassungsrechtlich gerechtfertigt an.

1. Gegenstand des Verfahrens

Gegenstand des Verfahrens ist allein Art. 4 Abs. 4 ESM-V, der das Eil- bzw. Dringlichkeitsabstimmungsverfahren regelt. In diesem Verfahren können Beschlüsse über die Gewährung oder Durchführung von Finanzhilfen gefasst werden, wenn die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB) zu dem Schluss gelangen, dass ohne Beschlussfassung die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets bedroht würde.

Im Eilverfahren können Beschlüsse der ESM-Organe (Gouverneursrat und Direktorium), für die grundsätzlich Einvernehmen vorgeschrieben ist, ausnahmsweise mit einer qualifizierten Mehrheit von 85 Prozent der Kapitalanteile getroffen werden, womit Entscheidungen auch ohne Mitwirkung der kleineren Euro-Staaten möglich sind. Der estnische Finanzierungsanteil liegt bei knapp 0,2 % (Deutschland: 27 %), das einzuzahlende Kapital bei 149 Mio. Euro, das abrufbare Kapital bei etwa 1,1 Mrd. Euro.

2. Relevante Verfassungsbestimmungen

Nach Auffassung des Gerichts beeinträchtigt das Eilverfahren die als eine Kernkompetenz des Parlaments qualifizierte und in Art. 65 Ziff. 6, 115 Abs. 1, 65 Ziff. 10, 121 Ziff. 4 Verfassung verbrieft Haushaltshoheit des Parlaments, da im Fall der Entscheidung im Eilverfahren die Mitwirkung des Vertreters Estlands nicht gesichert ist, womit dem

¹ Az. 3-4-1-6-12; das Urteil ist in Estnisch auf der Internetseite des Gerichts (www.nc.ee) veröffentlicht.

Parlament die Möglichkeit genommen wird, über die finanziellen Verbindlichkeiten des Staates zu entscheiden. Mittelbar verliere hierdurch auch das Volk sein Recht, über alle Fragen unabhängig von äußeren Einflüssen zu entscheiden, womit auch die Finanzsouveränität als Teil der in der Präambel und in Art. 1 Verfassung verankerten Volkssouveränität betroffen sei. Da das Wesen des demokratischen Rechtsstaats den Parlamentsvorbehalt umfasse, sei die beanstandete Bestimmung des ESM-V schließlich mit dem Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats (Art. 10 Verfassung) ebenfalls nicht zu vereinen (Rn. 127-153).

3. Rechtfertigung der Beeinträchtigung

Die Beeinträchtigung der Haushaltsautonomie sowie der Grundsätze der Finanzsouveränität und des demokratischen Rechtsstaats erachtet das Gericht jedoch in Anbetracht der mit dem ESM-Vertrag und der angegriffenen Bestimmung verfolgten verfassungslegitimen Ziele als gerechtfertigt. Seit dem Beitritt Estlands zur EU stelle die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euroraums, deren Sicherung auch das Eilverfahren dient, einen durch die estnische Verfassung geschützten Verfassungswert dar. Mit dem Beitrittsreferendum habe das Volk den Auftrag zum Beitrag erteilt. Da aus der Mitgliedschaft in der EU die Pflicht zur Verwendung der Gemeinschaftswährung folge, habe das Volk mit seiner Zustimmung zum Beitritt zugleich seine Zustimmung zur Einführung des Euro erteilt. Seit dem Beitritt zur Währungsgemeinschaft am 1. Januar 2011 bedeute eine Gefahr für die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euroraums zugleich eine Gefahr für die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des estnischen Staates (Rn. 165). Zur Sicherung der wirtschaftlichen und finanziellen Stabilität seien die vorgesehenen Maßnahmen auch nicht unange-

messen, sodass auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Genüge getan werde. Die Maßnahmen seien geeignet und, da kein anderes, die estnische Verfassung weniger beeinträchtigendes Verfahren ersichtlich sei, auch erforderlich. Bei der anschließenden Abwägung zwischen dem Umfang und der Intensität der Beeinträchtigung gegenüber dem Ziel, Sicherung der Finanzstabilität, wird Letzterer der Vorrang eingeräumt. Die Finanzstabilität stellt nach Auffassung des Gerichts einen derart bedeutsamen Verfassungswert dar, der die Beschränkung anderer Verfassungswerte rechtfertige. Eine besondere Intensität der Beeinträchtigung kann das Gericht im Gegensatz zum Rechtskanzler nicht feststellen.

Allein auf die Höhe der eingegangenen finanziellen Verbindlichkeiten könne die besondere Intensität nicht gestützt werden, zumal das Parlament derartige Verpflichtungen eingehen dürfe (Rn. 187 ff). Vielmehr sei zwischen der Beeinträchtigung durch die Übernahme der Verpflichtung im Fall der Ratifizierung sowie möglichen späteren Folgen infolge der Erfüllung dieses Vertrags zu unterscheiden (Rn. 189). Über die Eingehung der Verbindlichkeit habe das Parlament aber – mit dem Zustimmungsgesetz – im Fall der Ratifizierung selbst entschieden. Beeinträchtigt werde die Finanzhoheit des Parlaments mithin erst durch die Realisierung des Vertrags, wenn das abzurufende Kapital (ca. 1,15 Mrd. Euro) ganz oder teilweise eingefordert wird. Auch im Eilverfahren sei aber die Mitwirkung Estlands nicht gänzlich ausgeschlossen, denn die Finanzhilfe erfolge auf Antrag von Kommission und EZB und an der Beschlussfassung im Rahmen der EZB sei der Präsident der estnischen Zentralbank beteiligt.

Grundsätzlich werde zwar die Intensität der Beeinträchtigung dadurch erhöht, dass nicht vorauszusehen sei, ob, wann und in welchem Umfang Estland

vom ESM in Anspruch genommen wird. Zu berücksichtigen sei insofern aber, dass die Tätigkeit des ESM überwacht wird und die Prüfberichte den Parlamenten der Mitgliedstaaten zugänglich sind, sodass der Abruf nicht unerwartet kommen könne, zumal zunächst aus dem Reservefonds zu zahlen ist, zwischen der Finanznot, die schließlich den Abruf weiteren Stammkapitals bedingt, und dem tatsächlichen Abruf ein gewisser Zeitraum verstreiche und auch unwahrscheinlich sei, dass der gesamte Betrag von 1,15 Mrd. Euro auf einmal abgerufen werde.

Schließlich hänge die Intensität der Beeinträchtigung auch davon ab, in welcher Weise das Parlament in der Zukunft seinen Einzahlungspflichten nachkomme. Diese Entscheidungen stehen noch aus; es sei aber nicht Aufgabe des Gerichts, dem Gesetzgeber insofern Vorgaben zu machen. Werde weiter berücksichtigt, dass Estland die Stabilität seiner Währung nur gemeinsam mit den anderen Euro-Staaten sichern und zudem auch Estland in eine Lage geraten könne, in der es auf eine Unterstützung des ESM angewiesen sei, könne das in Art. 4 Abs. 4 ESM-Vertrag vorgesehene Eilverfahren nicht als eine unangemessene Beeinträchtigung von Verfassungswerten qualifiziert werden. Die Beeinträchtigung sei vielmehr zum Schutz eines bedeutsamen Verfassungswerts – dem Schutz der Finanzstabilität – gerechtfertigt.

4. Sondervoten

Abgesehen von einem Richter, der sich in der Sache anschließt, aber die Antragsbefugnis des Rechtskanzlers verneint, haben neun Richter eine abweichende Stellungnahme abgegeben. Sie erachten eine Ratifizierung des ESM-Vertrags erst nach Änderung der Verfassung in einem Referendum für zulässig.

Carmen Schmidt

Ungarn

Seit dem 1.1.2012 ist in Ungarn sowohl eine neue Verfassung² als auch ein neues Verfassungsgerichtsgesetz³ in Kraft. Dementsprechend bilden Fragen des Übergangs und der Überleitung sowohl im Verfahrensrecht als auch im materiellen Recht einen Schwerpunkt der Urteilstätigkeit. Angesichts der Mangelhaftigkeit der positiven Übergangsvorschriften⁴ werden diese Fragen das Verfassungsgericht noch geraume Zeit beschäftigen.

Verfassungsgerichtsurteil 7/2012. (III. 1.) AB über die Zulässigkeit von Volksinitiativen und über das Wohnen im öffentlichen Raum

Die Entscheidung⁵ erging in einem Rechtsschutzverfahren im Rahmen der direkten Demokratie. Mitte 2011 hatte ein Bürger beim Landeswahlausschuss eine Frage für eine Volksinitiative zur Beglaubigung eingereicht, die darauf abzielte, dass das Parlament darüber beraten solle, ob das ständige Wohnen im öffentlichen Raum verboten werden solle. Eine Volksinitiative hat zum Ziel, dem Parlament einen Gegenstand zur Beratung vorzugeben, ohne dass das Ergebnis – anders als bei einer Volksabstimmung – vorgegeben wäre. In der obligatorischen Vorab-Rechtskontrolle beglaubigte der Landeswahlausschuss die Frage, weil sie allen gesetzlichen

² „Ungarns Grundgesetz“ v. 25.4.2011, MK 2011 Nr. 43. Umfassend hierzu *Küpper, Herbert*, Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien, Frankfurt/Main 2012.

³ Gesetz 2011:CLI „über das Verfassungsgericht“ v. 21.11.2011, MK 2011 Nr. 136.

⁴ Hier ist vor allem das Verfassungseinführungsgesetz zu nennen, die sog. „Übergangsbestimmungen von Ungarns Grundgesetz (31. Dezember 2011); Über den Übergang von der kommunistischen Diktatur in die Demokratie“, MK 2011 Nr. 166. Eine Übersetzung findet sich bei *Küpper* (Fn. 2), S. 261-276.

⁵ Veröffentlicht in MK 2012 Nr. 25.

Voraussetzungen entspricht. Gegen den Beglaubigungsbeschluss des Landesausschusses legte ein anderer Bürger Rechtsmittel ein, über welches das Verfassungsgericht als in Sachen direkte Demokratie zuständiges erstinstanzliches (der Sache nach Verwaltungs-)Gericht zu befinden hatte.

Das Verfassungsgericht prüfte zunächst seine Zuständigkeit. Die seit dem 1.1.2012 in Kraft befindliche neue Verfassung kennt die Volksinitiative nicht mehr, sondern beschränkt die direkte Demokratie auf die Volksabstimmung und darauf zielende Volksbegehren. Gemäß den Übergangsbestimmungen im Wahlverfahrensrecht⁶ sind jedoch die unter der Geltung der alten Verfassung begonnenen Verfahren der Volksinitiative nach den Vorschriften zu Ende zu führen, die zu dem Zeitpunkt ihrer Einleitung galten. Danach können Altverfahren nach altem Recht zu Ende geführt werden, und das Verfassungsgericht ist zuständig.

In der Sache erklärte das Verfassungsgericht die Frage für unzulässig, weil nicht eindeutig. Es begründete seine Ansicht damit, dass das Anfang 2012 erlassene neue Ordnungswidrigkeitengesetz⁷ in § 140 einen eigenen Tatbestand des „dauerhaften Wohnens im öffentlichen Raum“ kennt, den es im alten Gesetz nicht gegeben hat. Angesichts dieser gesetzlichen Neuerung erwecke die Frage der Volksinitiative den Eindruck, als habe sich das Parlament mit der Frage noch nicht auseinandergesetzt.

⁶ § 156 Abs. 2 Gesetz 1997:C über das Wahlverfahren i.d.F. des § 145 Abs. 10 Gesetz 2011:CCI über die Änderung einiger Gesetze im Zusammenhang mit dem Grundgesetz.

⁷ Gesetz 2012:II über die Ordnungswidrigkeiten, über das Ordnungswidrigkeitenverfahren und über das Ordnungswidrigkeitenregistersystem v. 6.1.2012; hierzu s. IOR-Chronik der Rechtsentwicklung, WiRO 2012, S. 156.

Das Verfassungsgericht übersieht hierbei, dass das Volksbegehren auf ein bloßes Verbot zielt, nicht aber auf eine Sanktionierung. Insofern sind die Gegenstände unterschiedlich. Auch nach dem Erlass des neuen OWiG könnte man der Ansicht sein, das Parlament solle erneut darüber befinden, ob eine Kriminalisierung der Obdachlosigkeit – und sei es auch in der mildereren Form der Ordnungswidrigkeit – wirklich zielführend ist. Die Verfassungsgemäßheit des Ordnungswidrigkeitentatbestands zu überprüfen hatte das Verfassungsgericht in dieser Verfahrensart, die individuellen Rechtsschutz in Verfahren der direkten Demokratie gewähren soll, keinen Anlass.

Zutreffend ist hingegen das Verfassungsgerichtsurteil 8/2012. (III. 1.) AB⁸ über die Zulässigkeit einer Volksinitiative, die die parlamentarische Debatte über die Einfügung eines Straftatbestands „Häusliche Gewalt“ in das StGB erreichen will. Zwar verbiete, so das Verfassungsgericht, das StGB in zahlreichen Bestimmungen gewalthaftes Handeln, aber da es keinen spezifischen Tatbestand der häuslichen Gewalt kenne, führe eine Volksinitiative, die dies erreichen will, den Bürger nicht in die Irre und ist daher nicht uneindeutig, sondern zulässig.

Verfassungsgerichtsurteil 21/2012. (IV. 21.) AB über die Zulässigkeit des abstrakten Verfassungsauslegungsverfahrens

Die Entscheidung⁹ erging in einem Verfahren, in dem der Minister für Öffentliche Verwaltung und Justiz im Namen der Regierung die Auslegung von Art. IX. Abs. 2-3 des neuen Grundgesetzes im Hinblick auf einige medienrechtliche Gesetze beantragt

⁸ Veröffentlicht in MK 2012 Nr. 25, unmittelbar nach dem Urteil 7/2012. (III. 1.) AB.

⁹ Veröffentlicht in MK 2012 Nr. 48 v. 21.4.2012.

hatte. Konkret wollte die Regierung wissen, ob die Verfassung sie verpflichte, einfach-gesetzliche Konstruktionen der Medienaufsichtsbehörde auf das Pressewesen zu übertragen. Zunächst stellte das Verfassungsgericht fest, dass nach neuem Recht – d.h. nach Art. 24 Grundgesetz v. 25.4.2011 und nach dem neuen Verfassungsgerichtsgesetz¹⁰ – die Verfahrensart der Feststellung einer Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen des Gesetzgebers nicht mehr besteht. Daher ist es dem Verfassungsgericht nicht mehr möglich, in einem eigenen Verfahren zu prüfen, ob der Gesetzgeber durch Untätigkeit eine Verfassungswidrigkeit begeht.

Verfahrensrechtlicher Rahmen war somit die Verfahrensart der abstrakten Verfassungsklausur (§ 38 VerfGG 2011). Diese hatte bereits im alten Recht existiert, war aber faktisch ungebrauchlich geworden, nachdem das Verfassungsgericht zu Anfang der 1990er Jahre die Zulässigkeit sehr restriktiv ausgelegt hatte, um seine Überpolitisierung zu verhindern. Das neue VerfGG 2011 greift die abstrakte Verfassungsklausur auf und normiert sie mit präziseren Zulässigkeitsvoraussetzungen.

Im vorliegenden Fall verneint das Verfassungsgericht das Kriterium der „Ableitbarkeit der Antwort alleine aus der Verfassung“. Die Frage der Regierung lasse sich nur beantworten, indem auch das einschlägige einfache Recht in die Betrachtung einbezogen wird. Damit kann sie nicht alleine aus der Verfassung und ihrer Auslegung heraus beantwortet werden, was § 38 Abs. 1 a.E. VerfGG 2011 zur Voraussetzung einer abstrakten Verfassungsklausur macht.

In seiner Argumentation knüpft das Verfassungsgericht ausdrücklich an seine Rechtsprechung aus 1990 und deren restriktive Grundtendenz an und benennt den rechtspolitischen Grund seiner Auslegung der Zulässigkeitsbedingungen: Es will die beiden in der abstrakten Verfassungsklausur angelegten zwei Extreme vermeiden, nämlich einerseits die rein abstrakte, an überhaupt kein konkretes Problem anknüpfende Auslegung und andererseits die Gefahr, dass das Verfassungsgericht anstelle von Regierung und Parlament konkrete politische Entscheidungen trifft. Bleibt das Verfassungsgericht bei dieser Linie, wird die abstrakte Verfassungsklausur auch unter dem neuen Recht nur eine Randerscheinung bleiben.

Herbert Küpper

¹⁰ Gesetz 2011:CLI über das Verfassungsgericht v. 30.11.2011.