

## ESTLAND

### Urteil des Staatsgerichtshofs vom 18. Juni 2010: Verfassungswidrigkeit des Strafbefehlsverfahrens

Durch Urteil des Verfassungsaufsichtskollegiums des Staatsgerichtshofs (StGH) vom 18. Juni 2010<sup>1</sup> sind die Vorschriften des Strafprozessgesetzbuchs, die das Strafbefehlsverfahren zum Gegenstand haben, für insoweit für verfassungswidrig erklärt worden, als sie keine effektive Verteidigung des Betroffenen gewährleisten.

Nach Auffassung des Gerichts verstößt die gegenwärtige Ausgestaltung des Strafbefehlsverfahrens einmal gegen Art. 24 Abs. 5, der das Recht auf Rechtsmittel gegen Urteile an ein höheres Gericht garantiert, zum anderen gegen Art. 15 Abs. 1 Satz 2 Verfassung, wonach jedermann nach Auffassung des StGH die Möglichkeit haben muss, in einem gerichtlichen Verfahren die Verfassungsmäßigkeit der entscheidungsrelevanten Normen zu rügen. Von der Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 2 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK wurde hingegen abgesehen, da Art. 24 Abs. 5 als vorbehaltlos garantiertes Grundrecht den größeren Schutz gewähre.

Auch auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einzelner strafprozessualer Bestimmungen hat der StGH im Gegensatz zum Berufungsgericht mit folgender Begründung verzichtet: „Die Regelung könne in unterschiedlicher Weise erfolgen oder so umgestaltet werden, dass das Verteidigungsrecht gewährleistet sei. Die Wahl, wie dies geschehe, gebühre aber dem Gesetzgeber.“ Demgegenüber hatte das Bezirksgericht Tallinn als Berufungsgericht § 318 Abs. 3 Ziff. 3 Strafprozess-

gesetzbuch, der die Berufung gegen einen Strafbefehl ausschließt, als unvereinbar mit Art. 24 Abs. 5 Verfassung sowie die §§ 251-256 Strafprozessgesetzbuch als unvereinbar mit Art. 6 Abs. 3 Ziff. b und c. EMRK angesehen.

In den Verfahren, die diesen beiden Entscheidungen zugrunde liegen, war der Angeklagte, da er seinen Ausweis einem Dritten überlassen hatte, der sich damit den Zugang zu einem Nachtclub verschafft hatte, wegen § 349 Strafgesetzbuch (Missbrauch eines bedeutsamen persönlichen Dokuments) zu einer Geldstrafe sowie zur Zahlung der Verfahrenskosten, die sich aus Zwangsgeld und Anwaltskosten zusammensetzten, verurteilt worden. Gegen die Kostenentscheidung des Landgerichts Harju legte der Betroffene Beschwerde beim Bezirksgericht ein, das der Beschwerde stattgab, das Verfahren einstellte und anschließend die Sache dem StGH zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen vorlegte.

Die Problematik des Falles bestand offensichtlich darin, dass alle Handlungen und Entscheidungen während des Strafbefehlsverfahrens dem Buchstaben des Gesetzes entsprochen haben und daher von den Gerichten nicht beanstandet wurden, die durch Unzulänglichkeiten des Verfahrens und eine Verquickung einer Reihe von Umständen entstandene missliche Lage des Betroffenen aber als nicht mit der Rechtsschutzgarantie vereinbar angesehen wurde. So war ein Pflichtverteidiger bestellt und diesem die Akte übersandt worden, der Beschuldigte – wie gesetzlich auch nicht vorgesehen – hierüber aber nicht unterrichtet worden. Zu einem Kontakt zwischen Anwalt und Beschuldigtem kam es in der Folgezeit – vielleicht auch bedingt durch die Kürze des Verfahrens – nicht. Der Strafbefehl erging bereits einen

<sup>1</sup> (Az. 3-4-1-5-10).

Tag nach „Sendung“ des Antrags des Staatsanwalts. Eine Anhörung des Beschuldigten und seines Anwalts sind nicht erfolgt und sind im Strafbefehlsverfahren – ebenso wie Fristen, die eine Stellungnahme zumindest zeitlich ermöglichen würden – nicht vorgesehen. Der Strafbefehl ist dann trotz Bestellung eines Verteidigers – allein – dem Betroffenen zugestellt worden, wie ebenfalls gesetzlich vorgesehen was ebenfalls so vorgesehen ist.

*Carmen Schmidt*

### **Urteil des Staatsgerichtshofs vom 1. Juli 2010: Verfassungsmäßigkeit des Verbots der Außenwerbung vor den Wahlen**

Im Sommer 2005 hat das estnische Parlament die Außenwerbung – Wahlplakate an Gebäuden Anlagen, Verkehrsmitteln, Taxis etc. – während „des aktiven Wahlkampfes“ untersagt. Dies ist der Zeitraum vom letzten Tag der Registrierung der Bewerber bis zum Wahltag. Nach Protest des Justizkanzlers waren die beanstandeten Bestimmungen wiederholt im Parlament erörtert worden; zurückgenommen wurde das Verbot indes nicht. Daraufhin hat der Justizkanzler im Sommer 2009 den Staatsgerichtshof angerufen. Das Plenum aller Richter, an das die Sache im April vom Verfassungsaufsichtskollegium zur Entscheidung verwiesen worden war, hat nun die Verfassungsmäßigkeit des Verbots bestätigt und den Antrag des Justizkanzlers zurückgewiesen.<sup>2</sup>

Das Gericht bejahte zwar eine Beeinträchtigung der Wahlrechte (Art. 57, 60, 156), der Meinungsfreiheit (Art. 45), der Unternehmensfreiheit (Art. 31), der Eigentumsgarantie (Art. 32) und der Vereinigungsfreiheit der Parteien (Art. 48 I S. 2 Verfassung), in Anbetracht der mit diesem Verbot verfolgten Zwecke sei diese Beeinträchtigung jedoch verhältnismäßig. Die

Ziele des Gesetzgebers – Reduzierung der Wahlkampfkosten und des Geldanteils bei Erringung politischer Macht, Stärkung der internen politischen Diskussion, Befreiung des öffentlichen Raums von übermäßiger Wahlwerbung, Verhinderung der Manipulation des Wählers – seien getragen von der Idee der Stärkung der Demokratie und damit gewichtige Ziele, die die Einschränkung rechtfertigen könnten (Ziff. 51, 67 ff.). Das Verbot sei geeignet und mangels gleicher Effektivität milderer Mittel wie einer Beschränkung der Außenwerbung oder der Wahlkampfkosten auch erforderlich. Da das in Rede stehende Verbot den Parteien nicht die Möglichkeit nehme, ihre Ansichten und Programme – beispielsweise durch Treffen mit dem Wähler, im Fernsehen, im Rundfunk oder mittels der neuen Technologien – kundzutun, wurde das Verbot, zumal seine Auswirkungen unklar seien, auch nicht als unangemessen qualifiziert. Zurückgewiesen wurde ebenfalls der Einwand des Zentralen Wahlausschusses der mangelnden Rechtsklarheit des Verbots. In Anbetracht der vom Gesetzgeber genannten Beispiele sowie bei Berücksichtigung der Praxis des Wahlausschusses könne der Inhalt des Verbots hinreichend klar bestimmt werden (Ziff. 48).

*Carmen Schmidt*

## **UNGARN**

### **Verfassungsgerichtsurteil 23/2010. (III. 4.) AB über die Verfassungswidrigkeit einer Vorabkontrolle von Reklame**

Das Urteil vom 4.3.2010<sup>3</sup> erklärt § 27 des Gesetzes 2008:XLVIII über die grundlegenden Bedingungen der wirtschaftlichen Reklametätigkeit und einzelne ihrer Beschränkungen für verfassungswidrig. Die Vorschrift erlaubt Behörden und Gerichten, eine Reklame vor Veröffentlichung zu verbieten, falls sie gegen die Reklameverbote des Gesetzes verstößt.

<sup>2</sup> Az. 3-4-1-33-09.

<sup>3</sup> MK 2010 Nr. 31.

In seiner überaus langen Entscheidung setzt sich das Gericht mit der Grundrechtsposition der Reklame im Spannungsfeld von Pressefreiheit, Meinungsfreiheit und wirtschaftlicher Betätigungsfreiheit auseinander. Letztlich bejaht es die Verletzung der Pressefreiheit, weil § 27 ReklameG von „Veröffentlichung“ spricht und dies ein presserechtlicher Begriff ist. Die nicht näher eingegrenzte Befugnis zum Vorabverbot betrachtet das Verfassungsgericht als eine unverhältnismäßige Beschränkung der Pressefreiheit.

Es betont allerdings, dass die Reklameverbote selbst, insbesondere in Bezug auf Tabakwaren und Waren, die sexuelle Reize stimulieren, verfassungskonform sind.

**Verfassungsgerichtsverfügung 485/B/2009. AB über die Unzulässigkeit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle eines konstruktiven Misstrauensvotums**

Mit seiner Verfügung vom 6.2.2010<sup>4</sup> wies das Verfassungsgericht den Normenkontrollantrag zurück, mit dem ein Antragsteller die Aufhebung des Parlamentsbeschlusses 27/2009. (IV. 14.) OGY über den Ausspruch des Misstrauens gegenüber dem Ministerpräsidenten und über die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten als unzulässig zurück. Am 14.4.2009 hatte innerhalb der regierenden Sozialistischen Partei ein Personalwechsel von dem bis dahin regierenden Ministerpräsidenten Gyurcsány zu seinem Nachfolger Bajnai stattgefunden; formal sprach die sozialistische Fraktion dem alten Ministerpräsidenten das Misstrauen aus und wählte zugleich den Nachfolger. Der Antragsteller macht geltend, das Misstrauensverfahren sei nur vorgeschoben – was der Sache nach stimmt, denn nur so konnte die Sozialistische Partei verhindern, dass das Recht, den Nachfolger zu nominieren, vom Parlament auf den politisch andersfarbigen Staatspräsidenten übergeht. An-

statt zurückzutreten und so dem Staatspräsidenten die Nominierung seines Nachfolgers zu überlassen, inszenierte Gyurcsány das konstruktive Misstrauensvotum zugunsten des von ihm und der Partei als Nachfolger gewünschten Bajnai.<sup>5</sup>

Das Verfassungsgericht ging auf diese inhaltlichen Fragen mit keinem Wort ein, sondern erklärte den Antrag aus formalen Gründen für unzulässig. Der Parlamentsbeschluss, mit dem das Parlament dem amtierenden Ministerpräsidenten das Misstrauen ausspricht und zugleich einen neuen Ministerpräsidenten wählt, ist kein Normativakt, sondern eine Einzelfallentscheidung des Parlaments. Zur Überprüfung derartiger Einzelakte sehe weder die Verfassung noch das Gesetz eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichts vor.

**Verfassungsgerichtsurteil 808/B/2009. AB über das Verbot der Vereinbarung Budapester Gerichtsstände**

Gegenstand des am 9.3.2010 erlassenen Urteils<sup>6</sup> war eine ZPO-Novelle aus dem Jahre 2009, die in § 41 Abs. 6 ZPO das Verbot einfügte, in Vermögensstreitigkeiten den Gerichtsstand bestimmter Budapester Gerichte zu vereinbaren.<sup>7</sup>

Das Verfassungsgericht sprach sich für die Verfassungskonformität der Novelle aus. Das Recht auf gerichtlichen Rechts-

<sup>5</sup> Zu diesen Vorgängen s. Chronik der Rechtsentwicklung, WiRO 2009, S. 282; Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2009, JOR 51 (2010) S. 159; H. Küpper: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországon: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása? [Die Praxis der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung in Ungarn und Deutschland: legitime Schlupflöcher oder Verfassungsumgehung?], in: Kocsis, Miklós / Zeller, Judit (Hrsg.): A Köztársasági Alkotmány 20 éve [20 Jahre republikanische Verfassung], Pécs 2009, S. 481-496.

<sup>6</sup> Nicht in MK veröffentlicht.

<sup>7</sup> Zu Gesetz 2009:L über das Mahnverfahren v. 23.6.2009 s. Chronik der Rechtsentwicklung, WiRO 2009, S. 348.

<sup>4</sup> Nicht in MK veröffentlicht.

schutz gemäß § 57 Abs. 1 Verf. leide schon deshalb nicht, weil in den gesetzlichen Zuständigkeiten keine Änderungen eintreten, sondern nur Gerichtsstandsvereinbarungen (positive Prorogation) zu einigen besonders überlasteten Gerichten für unzulässig erklärt werden. Auch eine verfassungswidrige Diskriminierung gemäß § 70/A Verf. liege nicht vor, da für die Differenzierung zwischen den Gerichten auf jeden Fall ein nachvollziehbarer Grund vorliege.

**Verfassungsgerichtsurteil 40/2010. (IV. 15.) AB über Versammlungen als Nutzung des öffentlichen Raums**

In dem Urteil vom 15.4.2010<sup>8</sup> erklärte das Verfassungsgericht Teile der Budapester Satzung über die Nutzung des öffentlichen Raums für verfassungswidrig, weil sie Versammlungen zu sehr einschränken. Die Satzung sieht eine Ausnahme für „politische Veranstaltungen“ vor, während alle anderen nicht verkehrsmäßigen Nutzungen des öffentlichen Raums gewissen Restriktionen unterliegen.

Hierin sah das Verfassungsgericht eine Verletzung der Versammlungsfreiheit gemäß § 62 Verf. Diese schütze, so das Verfassungsgericht, nicht alleine „politische Veranstaltungen“, sondern alle Zusammenkünfte, die öffentliche Angelegenheiten im weiten Sinn zum Inhalt haben. Daher ist der Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit durch die kommunale Satzung berührt.

Einschränkungen von Grundrechten sind gemäß der in § 8 Abs. 2 Verf. positivierten Wesentlichkeitstheorie nur durch Gesetz möglich. Das Versammlungsgesetz ermögliche aber den Kommunen und ihren Satzungen keine derart wesentlichen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit. Aus diesem Grund hob das Verfassungsgericht die die Versammlungsfreiheit bei

nicht politischen Veranstaltungen beschränkenden Teile der Satzung auf.

**Verfassungsgerichtsurteil 49/2010. (IV. 22.) Korm. AB über das Fortgelten von Verordnungen bei Änderung ihrer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage**

Das Verfassungsgericht hob in seinem Urteil vom 22.4.2010<sup>9</sup> die Regierungsverordnung 35/1997. (II. 26.) Korm. über die Haltung von gefährlichen und als gefährlich qualifizierten Hunden und über die Regeln der Genehmigung der Haltung vom 26.2.1997 zur Gänze auf. Die Verordnung war seinerzeit aufgrund einer Ermächtigungsgrundlage in der Verordnung mit Gesetzeskraft 1974/17. über die Staats- und öffentliche Sicherheit ergangen; auf die dortige Definition von „gefährlichem Hund“ verwies die Regierungsverordnung. 2006 hob eine Gesetzesänderung die Verordnung mit Gesetzeskraft auf und verankerte die Ermächtigungsgrundlage zur Regelung der Haltung gefährlicher Hunde im Tierschutzgesetz 1998:XXVIII. Diese neue Ermächtigungsgrundlage hat einen etwas anderen Inhalt als die in der alten Verordnung mit Gesetzeskraft.

Das Verfassungsgericht hob die Regierungsverordnung 35/1997. (II. 26.) Korm. komplett auf, weil sie gegen das rechtsstaatlich verankerte Gebot der Rechtssicherheit verstoße. Sie wurde inhaltlich nicht an die neue (und inhaltlich modifizierte) Ermächtigungsgrundlage angepasst. Insbesondere verweist sie heute noch auf den Begriff des „gefährlichen Hundes“ in der seit 2007 nicht mehr geltenden Verordnung mit Gesetzeskraft 1974/17. Daraus ergebe sich eine rechtsstaatlich unhaltbare Lage, weshalb die Regierungsverordnung vollständig aufzuheben sei.

<sup>8</sup> MK 2010 Nr. 54.

<sup>9</sup> MK 2010 Nr. 59.

**Verfassungsgerichtsurteil 51/2010. (IV. 22.) AB über die Verfassungswidrigkeit des Einführungsgesetzes zum neuen BGB**

Das wohl einschneidendste Urteil des Verfassungsgerichts im Jahr 2010<sup>10</sup> betrifft das Einführungsgesetz zum neuen BGB. Ende 2009 erging in Gestalt des Gesetzes 2009:CXX ein komplett neues Bürgerliches Gesetzbuch, dessen Inkrafttreten ein weiteres Gesetz regeln sollte. Dieses Einführungsgesetz wurde Anfang 2010 in Gestalt des Gesetzes 2010:XV erlassen; es sieht vor, dass von dem neuen BGB die Bücher 1 (Allgemeine Grundsätze) und 2 (Personenrecht) am 1.5.2010 und die übrigen Bücher 3-7 am 1.1.2011 in Kraft treten sollen. Der nachträgliche Normenkontrollantrag der seinerzeitigen Opposition hatte Erfolg: Das Verfassungsgericht erklärte diese Regelungen für verfassungswidrig.

Der erste Grund ist die zu kurze *vacatio legis* für den ersten Termin: Zwischen Veröffentlichung des Einführungsgesetzes und Inkrafttreten von Büchern 1 und 2 BGB liegen nur 60 Tage. Das sei zu kurz, weil gerade im Personenrecht die Abkehr von der Totalentmündigung hin zu einem differenzierten System von Pflegschaften zu einem Paradigmenwechsel führe, der für Rechtsanwender und Rechtsunterworfenen eine längere Zeit der Vorbereitung und Anpassung nötig mache. Hiergegen wendet Verfassungsrichter A. Bragyova in seinem Sondervotum ein, dass die 60-Tage-Frist nicht stimme, weil das BGB selbst bereits deutlich früher verkündet worden sei und zudem der Inhalt des neuen BGB schon lange vor seiner Verkündung öffentlich bekannt war.

Als zweiten Grund nennt das Verfassungsgericht die Inkraftsetzung in zwei Stufen. Gerade in der Übergangsfrist zwischen dem 1.5.2010 und dem 1.1.2011 bleibe das alte BGB fast zur Gänze in

Kraft und enthalte Regelungen, die mit dem neuen Recht in Büchern 1 und 2 des neuen BGB weder in der Grundkonzeption noch im Detail vereinbar seien. Ergebnis sei eine Rechtsunsicherheit, die das Rechtsstaatsgebot verletze. Auch hiergegen wendet sich das Sondervotum von Bragyova mit dem Argument, dass ein mehrstufiges Inkraftsetzen großer Kodifikationen im Vergleich nicht unüblich sei, und selbst dann, wenn man es rechtstechnisch für ungünstig halte, begründe dies immer noch nicht die Verfassungswidrigkeit eines solchen gesetzgeberischen Vorgehens.

Hintergrund der Entscheidung sind die Parlamentswahlen vom April 2010, von denen klar war, dass sie der bisherigen Opposition eine Mehrheit bringen würden. Das alte Parlament wollte auf jeden Fall noch vor den Wahlen das neue BGB in Kraft setzen, um die von der seinerzeitigen Opposition heftig bekämpften Modernisierungen wie die erwähnte Abschaffung der Totalentmündigung noch durchzusetzen. Der der seinerzeitigen Opposition nahe stehende Staatspräsident versuchte durch ein suspensives Veto, das BGB und sein Einführungsgesetz bis zu den Neuwahlen zu verzögern, allerdings schaffte es das alte Parlament noch kurz vor den Wahlen, das suspensive Veto zu überstimmen und das Einführungsgesetz zu verabschieden. Daraufhin wandten sich Abgeordnete der seinerzeitigen Opposition mit einem nachträglichen Kontrollantrag an das Verfassungsgericht, das die Regelungen zum Inkrafttreten des neuen BGB kurz vor dessen Inkrafttreten aufhob. Damit hat die seinerzeitige Opposition, die seit April 2010 über eine Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügt, die Möglichkeit, das neue BGB ungehindert von erworbenen Rechten nach ihrem Gutdünken abzuändern.

Herbert Küpper

<sup>10</sup> Urteil vom 22.4.2010, MK 2010 Nr. 63.