

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2020/1 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2020/1] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2020/1] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Magyar Kétfarkú Kutya Párt gg. Ungarn – 201/17

Urteil vom 20.1.2020, Große Kammer

Sachverhalt

Bei der *Magyar Kétfarkú Kutya Párt* (MKKP, »Ungarische Partei des zweischwänzigen Hundes«) handelt es sich um eine registrierte politische Partei, deren erklärtes Ziel darin besteht, die Regierungspolitik zu parodieren und mit Mitteln der Satire auf Missstände aufmerksam zu machen. Bei den Wahlen von 2018 erreichte sie 1,73 % der Stimmen und verfehlte damit den Einzug ins Parlament.

Als Reaktion auf den Umgang der ungarischen Regierung mit der großen Zahl von Flüchtlingen und Migranten, die 2015 das Land durchquerten, startete die MKKP eine »Anti-Antieinwanderungskampagne«. Nachdem die EU einen Plan zur Umsiedlung von 120.000 Asylwerbern beschlossen hatte, der die Aufnahme von 1.294 Personen durch Ungarn vorsah, setzte die ungarische Regierung ein Referendum für den 2.10.2016 an, bei dem über folgende Frage abgestimmt wurde: »Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne die Zustimmung des ungarischen Parlaments die verpflichtende Ansiedlung von nichtungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben kann?«. Sowohl die Opposition als auch zahlreiche NGOs riefen zum Boykott des Referendums auf, weil die Frage eine bewusste Missinterpretation der EU-

Politik darstelle. Die MKKP forderte ihre Anhänger auf, an dem Referendum teilzunehmen, aber einen ungültigen Stimmzettel abzugeben, um so die Ablehnung des im Referendum bestehenden Missbrauchs einer demokratischen Einrichtung aktiv zum Ausdruck zu bringen.

Am 29.9.2016 stellte die MKKP eine App für Mobiltelefone zur Verfügung, die »Gib eine ungültige Stimme ab« hieß und es Usern ermöglichte, anonym ein Foto ihres Stimmzettels hochzuladen und mit anderen zu teilen. Die App konnte ohne Registrierung kostenlos heruntergeladen werden. Weder für die MKKP noch für die Entwickler der App war es technisch möglich, die hochgeladenen Fotos zu den Nutzern zurückzuverfolgen.

Die Nationale Wahlkommission stellte am 30.9.2016 unter Verweis auf das Wahlgesetz und ihre Richtlinien fest, dass die App gegen die Grundsätze der fairen und geheimen Wahlen und der Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck verstoße.¹ Auf-

¹ Gemäß § 2 Abs. 1 lit. e des ungarischen Wahlgesetzes ist bei der Anwendung von dessen Bestimmungen der Grundsatz der Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck und in gutem Glauben zu beachten.

grund eines Rechtsmittels der MKKP wurde diese Entscheidung nicht sofort durchsetzbar, weshalb die App am Tag des Referendums verfügbar war. Knapp 4.000 User luden ein Foto ihres Stimmzettels hoch.

Am 7.10.2016 verhängte die Nationale Wahlkommission eine Geldstrafe in der Höhe von umgerechnet € 2.700,-, weil das Betreiben der App am Tag des Referendums die Wähler beeinflussen hätte können und eine Form rechtswidriger Wahlwerbung dargestellt hätte. Die *Kúria* bestätigte diese beiden Entscheidungen am 10. bzw. 18.10.2016 nur teilweise und setzte die Geldstrafe auf € 310,- herab. Nach ihrer Ansicht verstieß das Verhalten der MKKP nur gegen den Grundsatz der Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck, nicht aber gegen das Prinzip fairer und geheimer Wahlen. Das Verfassungsgericht wies die dagegen erhobenen Beschwerden der MKKP als unzulässig zurück, weil damit keine Verletzung in eigenen Rechten, sondern nur der Rechte der Wähler geltend gemacht würde.

Rechtsausführungen

Die Bf. behauptete eine Verletzung von Art. 10 EMRK (*Meinungsäußerungsfreiheit*).

I. Zur Verfahrenseinrede der Regierung

(50) Die Regierung wandte [...] ein, die MKKP habe es verabsäumt, die innerstaatlichen Rechtsbehelfe zu erschöpfen, weil sie das Verfassungsgericht mit einer Beschwerde gemäß § 26 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfassungsgericht [...] anrufen und darin geltend machen hätte können, dass die *Kúria* ein verfassungswidriges Gesetz angewendet habe. Außerdem hätte die MKKP mit ihrer Beschwerde gegen die Entscheidungen der *Kúria* gemäß § 27 leg. cit. zwar formell diesen Rechtsbehelf erschöpft, aber ihr direktes Interesse an der Rechtsache nicht dargelegt, was nach innerstaatlichem Recht eine Zulässigkeitsvoraussetzung gewesen wäre.

(56) [...] Die MKKP brachte in ihrer Beschwerde an das Verfassungsgericht vor, in ihrem eigenen Recht auf freie Meinungsäußerung verletzt worden zu sein, und untermauerte diese Behauptung mit Argumenten, die auf eine Unverhältnismäßigkeit der angefochtenen Maßnahme abzielten. Unter diesen Umständen ist der GH der Ansicht, dass die Bf. die Beschwerde über die Verletzung ihres Rechts auf Meinungsäußerungsfreiheit in der Sache vor dem Verfassungsgericht vorgetragen und damit den innerstaatlichen Gerichten die Gelegenheit eingeräumt hat, die behauptete Verletzung zu beseitigen.

(57) Dennoch erklärte das Verfassungsgericht die Beschwerde für unzulässig, weil der Fall seiner Ansicht nach das Recht der Wähler auf freie Meinungsäußerung betraf, für dessen Ausübung die MKKP lediglich eine

Plattform zur Verfügung gestellt hätte, ohne selbst eine Meinung zu äußern. Dass die von der MKKP geltend gemachten Rechte gemäß der Interpretation des Verfassungsgerichts nicht die Meinungsäußerungsfreiheit der Bf. betraf, hindert den GH nicht daran, den verfügbaren Rechtsbehelf als erschöpft zu betrachten.

(58) Was das Vorbringen der Regierung betreffend die Verfassungsbeschwerde nach § 26 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfassungsgericht betrifft, bemerkt der GH, dass diese Art von Rechtsbehelf nur in Fällen verfügbar ist, in denen die Rechte des Bf. durch die Anwendung einer mutmaßlich verfassungswidrigen Bestimmung verletzt wurden [...]. [...]

(60) Da sich die Beschwerde der MKKP im Wesentlichen auf die behauptete fehlerhafte Auslegung und Anwendung von innerstaatlichem Recht bezieht und die Regierung nicht näher ausgeführt hat, inwiefern eine Beschwerde nach § 26 Abs. 2 im Hinblick auf den vorliegenden Fall von praktischem Nutzen gewesen wäre, musste die MKKP nach Ansicht des GH diesen Rechtsbehelf nicht ergreifen.

(61) [...] Der GH stellt fest, dass die Bf. [...] die innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat.

(62) Die Verfahrenseinrede der Regierung [...] ist daher zu verwerfen.

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 EMRK

(63) Die MKKP brachte vor, die Entscheidungen, mit denen der Betrieb der App untersagt und bestraft wurde, [...] hätten ihr Recht auf freie Meinungsäußerung [...] verletzt. [...]

1. Zum Vorliegen eines Eingriffs

(86) Wie der GH [...] bei vielen Gelegenheiten anerkannt hat, schließt das Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit die Veröffentlichung von Fotos mit ein. Das Posten von Fotos von Stimmzetteln ist [...] ein Verhalten, das eine Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit darstellt.

(87) Die MKKP nahm die umstrittenen Fotos nicht auf, sondern beteiligte sich vielmehr an deren Verbreitung, indem sie eine App für ihre Veröffentlichung bereitstellte. [...]

(88) Der GH akzeptiert, [...] dass die App ein von der MKKP zur Verfügung gestelltes Mittel war, mit dem Wähler ihre politischen Ansichten mitteilen konnten, was ihnen die Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung gestattete.

(89) [...] Die MKKP wollte nicht nur Wählern ein Forum zur Äußerung ihrer Meinung bieten, sondern auch selbst eine politische Botschaft vermitteln. Angesichts des Kontexts – der Zeit eines nationalen Referendums – und des Namens der App – »Gib eine ungültige Stimme ab« – ist das Betreiben dieser App als Ausdruck

der politischen Ansicht der MKKP über die fragliche Abstimmung anzusehen.

(90) [...] Die MKKP gab an, nicht wegen der Durchführung einer Kampagne als solcher bestraft worden zu sein, sondern weil sie dies mittels der umstrittenen App getan hatte. [...] Der Schutz von Art. 10 EMRK erstreckt sich nicht nur auf den Inhalt der ausgedrückten Ideen und Informationen, sondern auch auf die Form, in der sie vermittelt werden. Das Verhalten der MKKP fällt in diese Kategorie.

(91) Die beiden Aspekte – das Anbieten eines Forums für den Inhalt Dritter und die Verbreitung eigener Informationen und Ideen – sind im vorliegenden Fall untrennbar miteinander verwoben. [...] Wählern eine App zur Verfügung zu stellen und sie aufzurufen, Fotos ihres Stimmzettels hochzuladen und zu veröffentlichen, und sie zu ermuntern, eine ungültige Stimme abzugeben, betrifft daher im Hinblick auf beide Aspekte die Ausübung des Rechts der MKKP auf freie Meinungsäußerung.

(92) Die Reaktion der Behörden auf die Ausübung der durch Art. 10 EMRK geschützten Rechte durch die MKKP begründete einen Eingriff in diese Rechte.

2. Zur gesetzlichen Grundlage des Eingriffs

(102) Im vorliegenden Fall gehen die Meinungen der Parteien darüber auseinander, ob die Rechtsgrundlage für den Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit der MKKP ausreichend vorhersehbar und dieser somit »gesetzlich vorgesehen« war.

(103) Die MKKP brachte vor, weder das innerstaatliche Recht noch die gerichtliche Praxis würden das Fotografieren von Stimmzetteln verbieten. Auch der von den innerstaatlichen Behörden angewandte Grundsatz der Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck könne im Kontext von Wahlen nur in einer Situation als rechtliche Grundlage für Einschränkungen dienen, in der das eingeschränkte Verhalten eine negative Folge mit sich bringt, beispielsweise eine Verletzung der Rechte anderer wie etwa des Ansehens von Kandidaten und politischen Parteien.

(105) [...] Die Nationale Wahlkommission bezog sich in ihren Entscheidungen vom 30.9. und 7.10.2016 sowohl auf § 2 Abs. 1 lit. a des Wahlgesetzes, der den Grundsatz der fairen Wahlen verankert, als auch auf § 2 Abs. 1 lit. e, der die gutgläubige Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck fest schreibt. Sie stützte sich außerdem auf Art. 2 Abs. 1 der Verfassung, der sich auf das Wahlgeheimnis bezieht, und auf ihre eigenen Richtlinien, wonach das Fotografieren von Stimmzetteln ausdrücklich als Verstoß gegen die oben genannten Grundsätze anzusehen war.

(106) Die *Kúria* ihrerseits zog in ihren Entscheidungen vom 10. und 18.10.2016 als Grundlage für die Einschränkung ausschließlich § 2 Abs. 1 lit. e des Wahlgesetzes heran, soweit sich dieser auf den Grundsatz der Ausübung

von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck bezieht. Sie stellte fest, dass das Verhalten der MKKP den Grundsatz der gutgläubigen Ausübung von Rechten nicht verletzt hatte. Dieses Gericht verwarf zudem die Begründung der Nationalen Wahlkommission, wonach das Verhalten der MKKP das Prinzip des Schutzes fairer und geheimer Wahlen gefährdet hätte. Es betonte, dass die Leitlinien der Nationalen Wahlkommission kein Gesetz darstellten und keine rechtliche Bindung entfalteten und somit für seine Beurteilung irrelevant wären.

(107) In der zweiten Entscheidung vom 18.10.2016 stimmte die *Kúria* auch der von der Nationalen Wahlkommission vorgenommenen Einordnung des Verhaltens der MKKP als Kampagnenaktivität zu [...], da der Aufruf an die Wähler, Fotos ihres Stimmzettels hochzuladen und zu veröffentlichen und die Ermutigung, ungültige Stimmzettel abzugeben, geeignet waren, die Entscheidung der Wähler zu beeinflussen. Dieses Verhalten wurde als Verstoß gegen die Wahlkampffregeln beurteilt, für den der MKKP gemäß § 2 Abs. 1 lit. e iVm. § 218 Abs. 2 lit. d des Wahlgesetzes eine Strafe auferlegt wurde.

(108) Der GH sieht keinen Grund, das Bestehen gesetzlicher Bestimmungen im ungarischen Recht in Frage zu stellen, die dazu bestimmt sind, Einzelpersonen und Vereinigungen davon abzuhalten, sich an rechtswidrigen Aktivitäten im Zusammenhang mit Wahlen zu beteiligen. Diese schließen auch die Verhängung von Strafen wegen Verstößen gegen das Gesetz ein. § 2 Abs. 1 des Wahlgesetzes ordnet an, den darin aufgezählten Grundsätzen bei der Anwendung der Regeln über das Wahlverfahren Vorrang einzuräumen. Zusätzlich bestimmt § 218 die Verhängung einer Geldbuße für den Fall eines Verstoßes gegen die Regeln über Wahlkampagnen. Wie der GH weiters feststellt, wurde der in § 2 Abs. 1 lit. e des Wahlgesetzes verankerte Grundsatz der Ausübung von Rechten entsprechend ihrem Zweck von den nationalen Gerichten, einschließlich der *Kúria* und des Verfassungsgerichts, in der Rechtsprechung angewendet, um sich auf Wahlen beziehende Meinungsäußerungen zu beschränken. Es steht nicht in Zweifel, dass die oben genannten Bestimmungen ausreichend zugänglich waren.

(109) Die herausragende Frage im vorliegenden Fall bleibt jedoch, ob die MKKP angesichts des Fehlens einer bindenden gesetzlichen Bestimmung im innerstaatlichen Recht, mit der das Fotografieren von Stimmzetteln und deren anonymes Hochladen mittels einer App zu ihrer Verbreitung während der laufenden Abstimmung ausdrücklich geregelt wurde, wusste oder wissen hätte müssen (wenn nötig nach Einholung rechtlicher Beratung), dass ihr Verhalten gegen das geltende Wahlrecht verstoßen würde.

(110) Die Unbestimmtheit des in § 2 Abs. 1 lit. e des Wahlgesetzes verankerten Grundsatzes der »Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck« wurde vom Verfassungsgericht bereits 2008 hervorge-

hoben. Es bemerkte, dass dieses Prinzip von Rechtsprechung und Lehre im Hinblick auf den Rechtsmissbrauch im Zivilrecht entwickelt wurde. Weiters stellte es fest, dass das Wahlgesetz nicht definierte, was einen Verstoß gegen diesen Grundsatz darstellte und keine Kriterien enthielt, um [dies] zu bestimmen [...]. Nach dem Verständnis des Verfassungsgerichts war es nicht möglich, allgemein anwendbare Kriterien für die ihrem Zweck widersprechende Ausübung von Rechten aufzustellen. Es sei vielmehr Sache der Nationalen Wahlkommission und letztendlich der Gerichte, anhand aller Umstände des Einzelfalls zu entscheiden, ob ein bestimmtes Verhalten gegen diesen Grundsatz verstoßen hat.

(111) [...] Eine Situation, in der rechtlich verankerte Grundsätze von den Gerichten ausgelegt werden, verstößt nicht notwendigerweise gegen die Anforderung einer ausreichend präzisen Formulierung des Gesetzes. Dies ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass der im vorliegenden Fall angewendete innerstaatliche rechtliche Rahmen die Möglichkeit vorsah, ein als Meinungsäußerung anzusehendes Verhalten, das sich auf Wahlen bezog, auf einer Einzelfallbasis einzuschränken, und damit den Wahlkommissionen und Gerichten, die ihn auszulegen und anzuwenden hatten, ein sehr weites Ermessen einräumte. Die fehlende Klarheit von § 2 Abs. 1 lit. e des Wahlgesetzes und das seiner Auslegung innewohnende potentielle Risiko für die Ausübung von sich auf Wahlen beziehenden Rechten, einschließlich der freien Debatte über öffentliche Angelegenheiten, verlangte daher eine besondere Behutsamkeit seitens der innerstaatlichen Behörden.

(112) Was § 2 Abs. 1 lit. e des Wahlgesetzes betrifft, wurde die Reichweite dieser Bestimmung vom Verfassungsgericht auf wahlbezogenes Verhalten begrenzt, das »negative Auswirkungen«, einschließlich der Verletzung der Rechte anderer, mit sich bringt. [...]

(113) Der GH kann nur feststellen, dass die Nationale Wahlkommission und die *Kúria* bei ihrer Prüfung aller Umstände des vorliegenden Falls uneins hinsichtlich der Anwendbarkeit der grundlegenden Prinzipien des Wahlverfahrens waren. Die Nationale Wahlkommission bezog sich auf § 2 Abs. 1 lit. e iVm. lit. a des Wahlgesetzes und argumentierte, dass das Verhalten der MKKP die Fairness von Wahlen und die Vertraulichkeit des Wahlvorgangs gefährdete. Die *Kúria* ihrerseits wies diese Begründung ausdrücklich zurück und stellte fest, dass die Vertraulichkeit der Abstimmung nicht beeinträchtigt wurde, weil die App keinen Zugang zu den persönlichen Daten der User gestattete und es daher nicht möglich war, einen Stimmzettel einem Wähler zuzuordnen. Sie bemerkte weiters, dass das Verhalten der MKKP keine materiellen Auswirkungen auf die Fairness des Referendums hatte und nicht geeignet war, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit der Wahlorgane

zu erschüttern. Es blieb jedoch offen, wie die umstrittene Einschränkung, die auf dem Grundsatz der Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck beruhte, sich auf eine konkrete »negative Auswirkung«, sei sie potentiell oder aktuell, bezog und auf diese reagierte.

(114) Soweit die Regierung schließlich auf die Richtlinien der Nationalen Wahlkommission als Klarstellung dahingehend verwies, dass das Fotografieren von Stimmzetteln gegen die fraglichen Grundsätze verstoße, stellt der GH fest, dass diese Leitlinien die Ansicht der Nationalen Wahlkommission über die Auslegung der grundlegenden Prinzipien des Wahlverfahrens zum Ausdruck brachten. Sie wurden für die Wahlorgane erlassen und waren nicht rechtlich bindend, sondern dienten lediglich als Anleitung. Wie der GH zudem bemerkt, wurden die Bedeutung und die rechtliche Wirkung der Leitlinien [...] von der *Kúria* erst nach dem Referendum geklärt. Dies trug gewiss nicht zur Vorhersehbarkeit der umstrittenen Einschränkung im vorliegenden Fall bei.

(115) Der vorliegende Fall war offensichtlich der erste, in dem die innerstaatlichen Behörden den Grundsatz der Ausübung von Rechten in Übereinstimmung mit ihrem Zweck auf die Verwendung einer App zum anonymen Posten von Fotos von Stimmzetteln anwendeten. Dies macht jedoch für sich die Auslegung des Rechts nicht unvorhersehbar, weil der Tag kommen muss, an dem eine bestehende Rechtsnorm zum ersten Mal angewendet wird.

(116) Angesichts der besonderen Bedeutung der Vorhersehbarkeit des Rechts, wenn es um Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit einer politischen Partei im Kontext einer Wahl oder eines Referendums geht, ist der GH allerdings der Ansicht, dass die erhebliche Unsicherheit über die potentiellen Wirkungen der von den innerstaatlichen Behörden angewendeten umstrittenen gesetzlichen Bestimmungen das Maß dessen überschritten hat, was nach Art. 10 Abs. 2 EMRK akzeptabel ist.

(117) Angesichts der obigen Überlegungen ist der GH nicht davon überzeugt, dass das im vorliegenden Fall anwendbare ungarische Recht, aufgrund dessen die Freiheit der MKKP, Informationen und Ideen zu verbreiten, eingeschränkt wurde, im Hinblick auf Art. 10 Abs. 2 EMRK mit ausreichender Präzision formuliert war, um jede Willkür auszuschließen und es der MKKP zu gestatten, ihr Verhalten entsprechend auszurichten.

(118) Es hat folglich eine **Verletzung von Art. 10 EMRK** stattgefunden (16:1 Stimmen; *abweichendes Sondervotum von Richter Dedov*). [...]

III. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 330,- für materiellen Schaden; € 7.615,- für Kosten und Auslagen (16:1 Stimmen; *abweichendes Sondervotum von Richter Dedov*).