

Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz

András Jakab/Pál Sonnevend***

I.	Kontinuität oder Bruch? Das Verhältnis zur bisherigen Verfassung	81
	1. Die demokratische Verfassung Ungarns nach 1989	81
	2. Das Grundgesetz: rhetorischer Bruch und rechtliche Kontinuität	83
II.	Die Grundrechtsgarantien	86
	1. Die Wesensgehaltsgarantie und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Schranken-Schranken	86
	2. Die einzelnen Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die sozialen Grundrechte	88
	3. Der Übergangsbestimmungsakt	90
III.	Kontinuität und Unwägbarkeiten im Staatsorganisationsrecht	93
	1. Blockademöglichkeiten im Grundgesetz	94
	2. Die Einschränkung der Kontrollbefugnisse des Verfassungsgerichts	97
	3. Selektive personelle Kontinuität in unabhängigen Institutionen	99
IV.	Die voraussichtliche Lebensdauer des neuen Grundgesetzes und die Aufgabe der ungarischen Rechtswissenschaft	100

Abstract

Dieser Artikel befasst sich mit der neuen ungarischen Verfassung, die das "Grundgesetz Ungarns" genannt wird. Die Hauptthese dieses Artikels ist, dass eine inhaltliche Kontinuität zur früheren rechtsstaatlichen, demokratischen Verfassung besteht, die Rhetorik des neuen Grundgesetzes sich jedoch in eine konservativ-christliche, historisierende Rhetorik gewandelt hat. Trotz der grundsätzlichen inhaltlichen Kontinuität zur alten Verfassung weist das neue Grundgesetz jedoch einige inhaltliche Mängel auf, die nicht übersehen werden dürfen. Zu nennen sind etwa die Einschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts, die Abberufung des Datenschutzbeauftragten und des Präsidenten des Obersten Gerichtes, das Recht des Chefs der ungarischen Justizverwaltung (Präsident des Justizamtes), für jeden Rechtsstreit das Gericht auszuwählen (der oberste Staatsanwalt hat ein ähnliches Recht gemäß Übergangsbestimmungsakt), die Möglichkeit der lebenslangen Freiheitsstrafe und das Übermaß an Kardinalgesetzen (organischen Gesetzen). Diese Bestimmungen verletzen entweder allgemeine Prin-

* LL.M., Ph.D., Schumpeter Fellow, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

** LL.M., Dr. iur. (Heidelberg), Dozent, Eötvös Lóránd Universität Budapest.

zipien der Verfassungsstaatlichkeit oder stehen im Widerspruch zu europarechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen Ungarns. Einige dieser Mängel können durch eine kreative Verfassungsauslegung des ungarischen Verfassungsgerichts ausgeglichen werden, wenn es seine Aufgabe als Hüter der europäischen Verfassungswerte wahrnimmt.

Am 18.4.2011 verabschiedete das ungarische Parlament eine neue Verfassung, die das "Grundgesetz Ungarns" genannt wird. Eine Woche später, am 25. April, verkündete der Präsident der Republik das neue Grundgesetz im Gesetzesblatt. Dieser Tag war nicht nur Ostermontag, sondern auch der erste Jahrestag des Wahlsiegs der konservativen Regierungsparteien (Fidesz und KDNP), an dem sie die verfassungsgebende Mehrheit erworben hatten. Die "Übergangsbestimmungen zum Grundgesetz Ungarns" wurden am 30.12.2011 verabschiedet. Am 1.1.2012 traten das Grundgesetz und der Übergangsbestimmungsakt in Kraft.¹

Die Vorbereitungsarbeiten, die Kodifizierung und der Inhalt des neuen Grundgesetzes wurden in Ungarn von der Opposition als undemokratisch, als Ende des Rechtsstaats und als intransparent heftig kritisiert, von der Regierung aber in höchsten Tönen gelobt. Die jeweiligen Argumente (abhängig von der politischen Sympathie) wurden sodann von ausländischen Politikern und Medien übernommen, wobei die kritischen Töne überwogen. In der ausländischen Presse scheint sich der Eindruck zu verbreiten, dass die Demokratie in Ungarn Schritt für Schritt abgebaut wird.² Was die Rechtswissenschaft betrifft, ist in deutscher Sprache bislang nur eine kurze Darstellung zu diesem Thema erschienen.³ Der vorliegende Beitrag versucht diesen Hiatus zu mildern und auszuloten, wie das Grundgesetz im Mainstream der europäischen Verfassungen gehalten werden kann. Es wird der Versuch unternommen, darzustellen, dass der Normtext des Grundgesetzes die Rede einer aufkommenden Diktatur keineswegs rechtfertigt, selbst

¹ Für eine englische Übersetzung des Textes des ungarischen Grundgesetzes s. <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>, für eine deutsche Übersetzung s. <http://vsr-europa.blogspot.com/2011/05/das-neue-grundgesetz-von-ungarn.html#more>. Wir danken *Herbert Küpper* für das Zurverfügungstellen seiner eigenen deutschen Übersetzung. Eine Übersetzung des Übergangsbestimmungsaktes ist uns bis dato nicht bekannt. Wir bedanken uns des Weiteren bei *Armin von Bogdandy* für ausführliche Kritik und bei *Christoph Krenn* für sprachliche Korrekturen.

² Vgl. *P. Krugman*, Depression and Democracy, *The New York Times*, 11.12.2011, <http://www.nytimes.com/2011/12/12/opinion/krugman-depression-and-democracy.html?scp=4&sq=Krugman%20Hungary&st=cse>; Hungary's Rush to Autocracy, *The Washington Post*, http://www.washingtonpost.com/opinions/hungarys-rush-toward-autocracy/2012/01/09/gIQA38ebmP_story.html.

³ Für eine kürzere Analyse s. aber *H. Küpper*, Einführung in das ungarische Recht, 2011, 295 ff.

wenn einzelne Regelungen durchaus Fragen aufwerfen.⁴ Naturgemäß kann hier nicht die Gesamtheit des Grundgesetzes analysiert werden. Vielmehr sollen vier grundlegende Themenkreise untersucht werden: die Kontinuität mit der bisherigen demokratischen Verfassung (I.), das Schutzniveau der Grundrechtsgarantien (II.), Kontinuität und Unwägbarkeiten im Staatsorganisationsrecht (III.) und die voraussichtliche Lebensdauer des neuen Grundgesetzes (IV.).

I. Kontinuität oder Bruch? Das Verhältnis zur bisherigen Verfassung

1. Die demokratische Verfassung Ungarns nach 1989

Bekanntlich⁵ wurde im Laufe des Systemwechsels in Ungarn in den Jahren 1989-1990 formell keine neue Verfassung verabschiedet. Die kommunistische Partei (Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei, MSZMP) und die demokratische Opposition hatten sich auf eine Totalrevision der 1949 verabschiedeten kommunistischen Verfassung geeinigt. Dass die hierdurch entstandene demokratische Verfassung als Provisorium galt, lässt sich aus zweierlei folgern. Zum einen brachte der Text der Präambel, ähnlich wie das deutsche Grundgesetz bis zu seiner Änderung am 23.9.1990, zum Ausdruck, dass die Verfassung bis zur Annahme einer neuen Verfassung gelten soll.⁶ Zum anderen erforderte § 24 Abs. 3 des Verfassungstextes für die Änderung der Verfassung, die auch die Verabschiedung einer neuen Verfassung einschließt,⁷ lediglich eine Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten des Par-

⁴ Dieser Artikel stützt sich weitgehend auf das Buch eines der Autoren, A. Jakab, *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, 2011.

⁵ S. statt aller G. Brunner/L. Sólyom, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, Analysen und Entscheidungssammlung*, 1995; L. Sólyom/G. Brunner, *Constitutional Judiciary In a New Democracy, The Hungarian Constitutional Court*, 2000; G. Halmai, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, in: A. von Bogdandy/P. Cruz Villalón/P.-M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europeum*, Bd. 1, 2007, § 12 Ungarn, Rn. 9 ff.; H. Küpper, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Ungarn*, in: A. von Bogdandy/S. Cassese/P.-M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europeum*, Bd. 3, 2010, § 51, Rn. 77 ff.

⁶ Die Präambel der Verfassung lautete seit dem 23.10.1989: "Zur Förderung des friedlichen politischen Übergangs zu einem Mehrparteiensystem, zu einem die parlamentarische Demokratie und die soziale Marktwirtschaft verwirklichenden Rechtsstaat legt das Parlament den Text der Verfassung Ungarns – bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung unserer Heimat – wie folgt fest:"

⁷ Z. Szente, 24. § [Az Országgyűlés működésének szabályai], in: A. Jakab (Hrsg.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Rdnr. 59. Dieses Verständnis lässt sich auf den Normtext von

laments, das aus einer Kammer besteht. Diese relative Flexibilität war dazu gedacht, nach den ersten freien Wahlen im Frühjahr 1990 die Annahme einer auch formell neuen Verfassung durch die Parteien der früheren demokratischen Opposition zu ermöglichen.

Entgegen dieser ursprünglichen Zielsetzung wurde bereits 1990 klar, dass die Parteien der ehemaligen demokratischen Opposition dermaßen gespalten waren, dass eine Einigung über eine neue Verfassung ausgeschlossen war. Zudem benutzte das Verfassungsgericht seine Befugnis zur nachträglichen Normenkontrolle⁸ dazu, Lücken im Verfassungstext zu schließen und die Verfassung wirksam und für die Legislative maßgeblich zu machen. Das Verfassungsgericht als Institution wurde schnell bekannt und populär, nicht zuletzt aufgrund seiner Entscheidungen zu einem massiven Sparpaket im Jahre 1995.⁹ Die ausgebliebene Verfassungsgebung während des Systemwechsels führte dazu, dass die Verabschiedung einer neuen Verfassung in den letzten 20 Jahren immer wieder diskutiert wurde. Wegen der Spaltung der politischen Elite blieb es aber bei der Verfassungsreform von 1989 (selbst im Falle von Regierungskoalitionen, die sogar über eine verfassungsändernde Mehrheit verfügten, wie der linksliberalen Regierungskoalition, die von 1994 bis 1998 regierte, führten die tiefen ideologischen Gräben zu einem Scheitern einer Verfassungsgebung). Die Flexibilität der Verfassung wurde jedoch oft dazu benutzt, eine punktuelle Verfassungsänderung vorzunehmen. Zwischen den ersten freien Wahlen 1990 und den letzten Wahlen 2010 geschah dies insgesamt 22 Mal.

Als die Meinungsumfragen vor den Parlamentswahlen im Frühjahr 2010 einen Erdrutschsieg der oppositionellen Fidesz (verbunden mit der kleinen Satellitenpartei KDNP) vorhersagten, wurden Befürchtungen laut, dass Fidesz eine eventuelle verfassungsändernde Mehrheit zur Verfassungsgebung benutzen könnte. Obwohl sie dieses Vorhaben vor den Wahlen nicht bestätigte, kündigte Fidesz nach den gewonnenen Wahlen und im Besitz einer verfassungsändernden Mehrheit die Verabschiedung einer neuen Verfassung an.¹⁰ Sie prägte dabei den Begriff einer "Revolution in den Wahllokalen",

§ 24 Abs. 3 der alten Verfassung stützen, der in Bezug auf die Änderung der Verfassung nicht das in der ungarischen Fachsprache übliche Wort "módosítás" (Änderung) sondern den Begriff "megváltoztatás" (Wandlung) verwendete.

⁸ G. Brunner, Vier Jahre ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit, in: G. Brunner/L. Sólyom (Anm. 5), 13, 30 ff.

⁹ Dazu s. P. Sonnevend, Der verfassungsmäßige Schutz sozialrechtlicher Ansprüche in der jüngeren Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts, ZaöRV 56 (1996), 977.

¹⁰ "Programm der nationalen Zusammenarbeit" (Regierungsprogramm der Regierung von Viktor Orbán), angenommen am 29.5.2010, <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>.

der darauf schließen ließ, dass die neue Verfassung nicht auf Kontinuität mit der Verfassung der letzten zwanzig Jahre bauen würde, selbst wenn von der Vollendung des Systemwechsels die Rede war. Zugleich war die Bevölkerung laut Umfragen¹¹ nicht überzeugt, dass eine neue Verfassung notwendig sei. Selbst der Parlamentspräsident räumte später ein, dass keine Notwendigkeit zur Verfassungsgebung bestand.¹²

2. Das Grundgesetz: rhetorischer Bruch und rechtliche Kontinuität

Das von Fidesz bestimmte und von den Oppositionsparteien abgelehnte Verfahren der Verfassungsgebung¹³ führte zu einem Verfassungstext, der in seiner Rhetorik eine Rückkehr zu den wie auch immer verstandenen historischen Wurzeln der ungarischen Staatlichkeit suggerieren möchte, in seinem normativen Gehalt aber an der demokratischen Verfassung von 1989 anknüpft. Die Kritik am Stil des Textes, an Redaktionsfehlern sowie an der politischen Einseitigkeit und der historischen Fehlinterpretation, auf der die als "Nationales Glaubensbekenntnis" bezeichnete Präambel fußt, kann hier ausgespart werden.¹⁴ Aufmerksamkeit verdienen hingegen, aus dem Blickwinkel der Kontinuität, die Bezeichnung "Grundgesetz", die Rolle der sogenannten "historischen Verfassung" sowie die Deklaration in der Präambel, wonach "[w]ir die kommunistische Verfassung des Jahres 1949 nicht [anerkennen], weil sie die Grundlage einer tyrannischen Herrschaft war, deshalb erklären wir sie für nichtig".

Bemerkenswert ist zunächst die Wortwahl "Grundgesetz" statt Verfassung. Es wird vertreten, dahinter stehe nur eine reine Historisierung.¹⁵ Ungarn hatte vor 1949 keine Verfassung im formalen Sinne, sondern, vergleichbar mit Großbritannien, lediglich eine Reihe von wichtigen Gesetzen (beginnend mit den Gesetzen des *Heiligen Stephan*, 1000-1038), Lehren und Gewohnheiten.¹⁶ Ein wichtiger Teil dieser "historischen Verfassung" war

¹¹ http://index.hu/belfold/2010/12/21/a_kormanyparti_szavazok_szerint_sem_kell_uj_alkotmany/.

¹² http://index.hu/belfold/2011/11/09/kover_az_alaptorveny_kozhelygyujtemeny/.

¹³ Dazu s. *H. Küpper* (Anm. 3), 295 f. und *A. Vincze/M. Varju*, Hungary, The New Basic Law, European Public Law (im Erscheinen).

¹⁴ Dazu s. *H. Küpper* (Anm. 3), 298 sowie *A. Jakab* (Anm. 4), 180 ff. m. w. N.

¹⁵ *H. Küpper* (Anm. 3), 296.

¹⁶ Die historische Verfassung Ungarns hat von Anfang an zu vergleichenden Betrachtungen mit England angeregt, s. *G. G. Aranka*, Anglus és magyar igazgatásnak egyben-vetése, 1790; *B. Barits* (erschieden ohne Namen), *Conspectus regiminis formae regnorum Angliae et*

die von *Stephanus Werböczy* beschriebene *Lehre der Heiligen Krone*.¹⁷ Diese war ein Amalgam der mittelalterlichen organistischen Staatstheorien und der Kronenlehre. Danach sind die Stände und der König Mitglieder der Krone. Die Gewalt geht nicht vom König, sondern von der Heiligen Krone aus, mit der er gekrönt wird (die ursprüngliche Krone des *Heiligen Stephan* befindet sich heute im ungarischen Parlament). Das Territorium des Königreichs ist das Eigentum der heiligen Krone. Der König hat lediglich ein Mandat, die öffentliche Gewalt für die Krone auszuüben. Diese Lehre wurde letzten Endes im Text des Grundgesetzes nicht explizit rezipiert, trotz Forderungen der äußersten Rechten. Andere Zeichen zeigen jedoch die Verbundenheit des Verfassungsgebers mit diesen Traditionen.

Ein derartiges Zeichen ist die Bezeichnung der Verfassung als "Grundgesetz": Sie legt es nahe, das Grundgesetz lediglich als ein Gesetz in der Reihe der wichtigen ungarischen *Gesetze* der letzten tausend Jahre zu sehen. Juristisch gesehen erfolgt kein Bruch: das Grundgesetz ist weiterhin eine Verfassung im formellen Sinne (nämlich schwieriger abzuändern als die einfachen Gesetze), rhetorisch jedoch wurde die Verbundenheit mit der historischen Verfassung ausgedrückt.

Noch deutlicher scheint der Bruch mit der bisherigen Verfassung in der Präambel des Grundgesetzes in Erscheinung zu treten, in der die Verfassung von 1949 "für nichtig" erklärt wird. Bemerkenswert ist jedoch, dass die abschließende Bestimmung Nr. 2, nach der das Grundgesetz gemäß dem Verfahren der abgelösten demokratischen Verfassung verabschiedet wird, dazu im klaren Widerspruch steht. Die normativ schwächere (aber rhetorisch wichtige) Präambel deutet also auf einen Bruch, die normativ entscheidende (aber am Ende des Dokuments versteckte) abschließende Bestimmung hingegen spricht für Kontinuität. Der Widerspruch zwischen dem normativen Teil des Grundgesetzes und seiner Präambel lässt sich dadurch mildern, dass die Präambel an einer anderen Stelle den Tag der ersten freien Wahlen im Jahre 1990 als Beginn der neuen Demokratie und Verfassungsordnung bezeichnet. In Anbetracht dessen könnte sich die "Nichtigerklärung" der Verfassung von 1949 nur auf die Verfassung bis zum 2.5.1990 beziehen.¹⁸ Selbst eine auf die kommunistische Zeit beschränkte "Nichtigerklärung" wäre aber absurd, da sie die Gültigkeit vieler im Zeitraum 1949-1990 verabschie-

Hungariae, 1790. Von der späteren Literatur s. B. *Grosschmid*, *Werböczy és az angol jog*, 1928.

¹⁷ Neuerdings darüber auf Deutsch s. G. *Máthé*, *Die Lehre der ungarischen Heiligen Krone*, in: G. *Máthé*, *Die Problematik der Gewaltentrennung*, 2004, 17 ff. m. w. N. Die beste Monographie zum Thema ist bis heute F. *Eckhart*, *A szentkorona-eszme története*, 1941.

¹⁸ H. *Küpper* (Anm. 3) meint, dass diese Auslegung durch den Text der Präambel nicht unterstützt wird.

deten Gesetze, unter ihnen das Zivilgesetzbuch und das Strafgesetzbuch, in Frage stellen würde. Diese Beschränkung stellt jedoch zumindest klar, dass der Verfassungsgeber die Wertordnung der unmittelbaren Vorgängerverfassung anerkennt und die Kontinuität auch in diesem Sinne nicht leugnet. Dies wird eine erhebliche Relevanz bei der Frage haben, inwieweit die Auslegung der Altverfassung durch das Verfassungsgericht für die gleich lautenden Bestimmungen des Grundgesetzes gilt.

Einer ähnlichen Logik folgt Art. R Abs. 3, der besagt, dass “die Errungenschaften der historischen Verfassung” als Auslegungsmaßstab benutzt werden sollen. Rhetorisch sieht es nach einer Wiederbelebung der historischen Verfassung aus, juristisch gesehen jedoch, ist diese Bestimmung weitgehend unbrauchbar. Einerseits ist es heute unklar, was genau (welche alten Gesetze) unter dem Begriff “historische Verfassung” verstanden werden soll. Andererseits sind einige Teile dieser alten Gesetze heutzutage nicht akzeptabel (z. B. ständische mittelalterliche Regeln), und mit der republikanischen Staatsform unvereinbar.¹⁹ Um diese Absurditäten zu vermeiden wird in der Literatur deshalb vorgeschlagen, bei der Auslegung das Wort “Errungenschaften” als Filter zu benutzen.²⁰ Dementsprechend ist eine Errungenschaft nur das, was in den internationalen Menschenrechtsverträgen vorkommt und den modernen Ideen der Verfassungsstaatlichkeit entspricht. Mit dieser Interpretation würde der Hinweis auf die historische Verfassung zwar tautologisch, aber zumindest nicht absurd.

Eine andere interpretatorische Lösung wäre die folgende: Es ist zu bedenken, dass die historische Verfassung nicht nur vage, sondern auch äußerst flexibel war und den Anforderungen der jeweiligen Zeit wiederholt angepasst wurde.²¹ Nichts spricht dagegen, die historische Verfassung nicht als ein im Jahre 1944 erstarrtes Gefüge anzusehen, sondern als Auffangbecken der modernen Verfassungsentwicklung zu verstehen. In diesem Sinne ließe sich mit guten Gründen behaupten, dass die Verfassungsrechtsprechung unter der demokratischen Verfassung der letzten zwanzig Jahre ebenso Teil der historischen Verfassung und somit verbindlicher Auslegungsmaßstab für das Grundgesetz ist.²²

¹⁹ Z. Szente, A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben, *Közjogi Szemle* 2011/3, 1 ff.

²⁰ A. Jakab (Anm. 4), 184, 199 f.

²¹ S. Z. Szente (Anm. 19), 1.

²² L. Sólyom, früherer Präsident des Verfassungsgerichts und später Staatspräsident formuliert in einem Interview plakativ: “Die unsichtbare Verfassung ist Teil der historischen Verfassung”, vgl. <http://hetivalasz.hu/itthon/solyom-laszlo-az-uj-alkotmanyrol-37067/>.

II. Die Grundrechtsgarantien

Die inhaltliche Kontinuität zwischen der Vorgängerverfassung und dem Grundgesetz betrifft sowohl die Schranken-Schranken (1.) als auch die Freiheits- und Gleichheitsrechte. Selbst die Umwandlung der sozialen Grundrechte in Staatszielbestimmungen bringt keine inhaltliche Änderung, hält man sich die bisherige Auslegung der sozialen Grundrechte durch das Verfassungsgericht vor Augen (2.). Der Übergangsbestimmungsakt wirkt hingegen erhebliche Bedenken in Hinblick auf einzelne Grundrechte, vor allem auf das Prinzip *nullum crimen sine lege* und auf das Recht auf den gesetzlichen Richter, auf (3.).

1. Die Wesensgehaltsgarantie und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Schranken-Schranken

Das Grundgesetz bricht nicht mit der Tradition der Vorgängerverfassung, die Schranken der Grundrechte nicht bei den einzelnen Grundrechten anzusiedeln, sondern in einer übergreifenden Klausel zu regeln. Bislang enthielt § 8 Abs. 2 der Verfassung als einzige Schranken-Schranke die Wesensgehaltsgarantie.²³ Auf dieser Grundlage bekannte sich das Verfassungsgericht zu einem relativen Verständnis der Wesensgehaltsgarantie,²⁴ indem es die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zum Maßstab der Beachtung der Wesensgehaltsgarantie erklärte.²⁵ Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass das Verfassungsgericht diesen Grundsatz teilweise abweichend von der deutschen Verfassungsdogmatik konkretisierte.²⁶ Ob-

²³ "In der Republik Ungarn werden die Bestimmungen, die Grundrechte und Grundpflichten betreffen, durch Gesetz, das aber den Wesensgehalt der Grundrechte nicht einschränken darf, festgelegt."

²⁴ Lediglich in einem Fall scheint das Verfassungsgericht den Wesensgehalt in einem absoluten Sinne zu verstehen: In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der Todesstrafe entschied das Gericht, dass die Todesstrafe die Vernichtung des Grundrechts auf Leben und der Menschenwürde erlaubt und daher gegen § 8 Abs. 2 Verf. verstößt. S. Entsch. Nr. 23/1990. (X. 31.) AB, ABH 1990, 88, 92. Die abweichende Meinung des Präsidenten des Gerichts ging weiter und stellte fest, dass das Recht auf Leben nur einen absoluten Wesensgehalt hat, da es begrifflich gar nicht einschränkbar ist. S. Entsch. Nr. 23/1990. (X. 31.) AB, ABH 1990, 88, 106. Vor allem dieses Sondervotum wird zugrunde gelegt, wenn in der Literatur ein absolutes Verständnis der Wesensgehaltsgarantie erörtert wird. Vgl. G. Brunner (Anm. 8), 54.

²⁵ Zunächst Entsch. Nr. 20/1990. (X. 4.) AB, ABH 1990, 69, 71.

²⁶ G. Brunner (Anm. 8), 54 f. sieht hingegen eine völlige Übereinstimmung zwischen der deutschen und der ungarischen Dogmatik in dieser Hinsicht.

wohl die im deutschen Verfassungsrecht entwickelten Teilprinzipien der Geeignetheit, der Notwendigkeit und der Angemessenheit in mehreren ungarischen Entscheidungen Erwähnung finden,²⁷ wurde das Verhältnismäßigkeitsprinzip oft auf die sogenannte "kurze Formel" reduziert. Demnach ist eine Einschränkung eines Grundrechts verfassungswidrig, wenn die Einschränkung ohne zwingenden Grund erfolgt oder im Vergleich zu dem verfolgten Zweck unverhältnismäßig ist.²⁸ Dabei nannten Rechtsprechung²⁹ und Literatur³⁰ die Frage, ob ein zwingender Grund für die Grundrechtseinschränkung vorliegt, von der deutschen Terminologie abweichend die Frage der Notwendigkeit.³¹

In Bezug auf die Frage, was im Kontext von § 8 Abs. 2 der Verfassung als zwingender Grund angesehen werden kann, bekannte sich das Verfassungsgericht zumindest rhetorisch zu einem strikten Maßstab. Dieser weist Ähnlichkeiten mit der in der deutschen Dogmatik als immanente Schranken bekannten Rechtsfigur auf. Nach Auffassung des Gerichts kann nämlich ein Eingriff in Grundrechte lediglich durch den Schutz von Grundrechten Dritter oder von sonstigen Verfassungsgütern legitimiert werden.³² Eine Ausnahme bildet allerdings das Grundrecht auf Eigentum. Diese strikte Haltung, die bei einer konsequenten Anwendung zu einer weitgehenden Lähmung des Gesetzgebers hätte führen können, wurde allerdings in der Praxis durch die weite Auslegung des Begriffs "sonstiges Verfassungsgut" (das "öffentliches Interesse" substituieren kann) aufgeweicht.³³

Das Grundgesetz übernimmt die Wesensgehaltgarantie in seinem Art. I Abs. 3, ergänzt sie aber mit der ausdrücklichen Verankerung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit kodifiziert der Verfassungsgeber die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ausdrücklich in Art. I Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes. Dieser lautet: "Ein

²⁷ Zunächst Entsch. Nr. 20/1990. (X. 4.) AB, ABH 1990, 69, 71; später Nr. 7/1991. (II. 28.) AB, ABH 1991, 22, 25.; 30/1992. (V. 26.) AB, ABH 167, 171. S. auch G. Brunner (Anm. 8), 55, m. w. N. und G. Halmai/G. A. Tóth, Az emberi jogok korlátozása, in: G. Halmai/G. A. Tóth (Hrsg.), Emberi jogok (2003), 130 m. w. N.

²⁸ Zunächst Entsch. Nr. 8/1991. (III. 5.) AB, ABH 1991, 30, 32. St. Rspr.

²⁹ Vgl. z. B. Entsch. Nr. 64/1993. (XII. 23.) AB, ABH 1993, 373, 382.

³⁰ L. Sólyom, Zum Geleit der Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Republik Ungarn, in: G. Brunner/L. Sólyom (Anm. 5), 59, 68; G. Halmai/G. A. Tóth (Anm. 27), 130.

³¹ L. Sólyom (Anm. 30), 98.

³² S. beispielsweise Entsch. Nr. 6/1998. (III. 11.) AB, ABH 1998, 91, 98.

³³ So hat das Gericht unter Anderem "die Lauterkeit des politischen Lebens", Entsch. Nr. 20/1990. (X. 4.) AB, ABH 1990, 69, 71, "die öffentliche Ruhe", Nr. 30/1992. (V. 26.) AB, ABH 1992, 167, 178, "die öffentliche Moral", Nr. 20/1997. (III. 19.) AB, ABH 1997, 85, 92 f. und sogar "das gewichtige öffentliche Interesse", Nr. 56/1994. (XI. 10.) AB, ABH 1994, 312, 313, als legitimen Eingriffsgrund herangezogen.

Grundrecht kann im Interesse der Verwirklichung eines anderen Grundrechts oder des Schutzes irgendeines Verfassungswertes, in dem unbedingt notwendigen Maß, verhältnismäßig zu dem Ziel, das erreicht werden soll, unter Respektierung des wesentlichen Inhalts des grundlegenden Rechts beschränkt werden.”

Demzufolge wird sich an der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wohl nichts ändern. Neu ist allerdings, dass die Wesensgehaltsgarantie neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz normiert ist. Somit erhält sie eine selbständige Bedeutung und kann wohl nicht wie bislang ausgelegt werden. Dies wird voraussichtlich dazu führen, die Wesensgehaltsgarantie nach deutschem Muster nunmehr als absolut auszulegen.³⁴ Dies dürfte aber die alltägliche Rechtspraxis nicht wesentlich ändern und das Grundgesetz wäre um einen zusätzlichen Schlussstein im Gefüge der Grundrechtsgarantien reicher.

2. Die einzelnen Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die sozialen Grundrechte

Was die Freiheits- und Gleichheitsrechte betrifft, übernimmt das Grundgesetz den Grundrechtskatalog der Vorgängerverfassung und ergänzt ihn mit einigen, auch in der Charta der Grundrechte der EU enthaltenen modernen Grundrechten wie das Verbot in Art. III Abs. 3 Grundgesetz des “Kopierens”³⁵ von Menschen. Eingeführt wird zudem das einer Interpretation eher unzugängliche Grundrecht auf Selbstverteidigung in Art. V GG.³⁶

Mit einigen Ausnahmen setzt der Normtext des Grundgesetzes das Schutzniveau der Verfassung nicht herab. Eine Ausnahme in dieser Hinsicht ist die ausdrückliche Zulassung von tatsächlich lebenslang dauerndem Freiheitsentzug wegen der Begehung vorsätzlicher gewalttätiger Straftaten in Art. IV Abs. 2 des Grundgesetzes. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ein so zugelassener – und im ungarischen Strafgesetzbuch bereits existierender –

³⁴ S. statt aller B. Remmert, Art. 19 Abs. 2, in: T. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz Kommentar, Lfg. 52, Mai 2008, Rdnr. 38.

³⁵ Das Wort “Kopieren” (egyedmásolás) ist womöglich ein Übersetzungsfehler. Gemeint ist aller Wahrscheinlichkeit nach das Verbot reproduktiven Klonens von Menschen, das Artikel 3 der Charta der Grundrechte der EU folgt.

³⁶ Dieses Grundrecht wurde womöglich von US-amerikanischen Vorbildern inspiriert. Vgl. E. Volokh, State Constitutional Rights of Self-Defense and Defense of Property, Tex. Rev. L. & Pol. 11 (2007), 399 ff.

zeitlich unbegrenzter Freiheitsentzug gegen Art. 3 EMRK verstößt.³⁷ Ähnliche Strafen existieren zwar auch in Italien (*ergastolo*, Art. 22 itStGB³⁸), in England und Wales (*whole life order*, Criminal Justice Act 2003³⁹), in den Niederlanden (*levenslange gevangenisstraf*, Art. 10 hollStGB⁴⁰) und in Frankreich (*réclusion criminelle à perpétuité*, Art. 221-3. und 221-4 frStGB⁴¹), aber diese werden in der Literatur auch vehement (und unseres Erachtens zutreffend) kritisiert.⁴²

Zu keinem Rückschritt führt hingegen der ausdrückliche Verweis in Art. L Abs. 1 Grundgesetz: "Ungarn schützt die Institution der Ehe als einer zwischen Mann und Frau aufgrund freiwilliger Entschließung zu Stande gekommenen Lebensgemeinschaft sowie die Familie als die Grundlage des Fortbestehens der Nation." Dass sich diese Bestimmung nicht im Grundrechtsteil, sondern bei den allgemeinen Bestimmungen findet, ändert nichts an der bisherigen Rechtslage, da die Vorgängerverfassung die Ehe auch in den allgemeinen Bestimmungen erwähnte.⁴³ Auch die Definition der Ehe als eine Lebensgemeinschaft zwischen Mann und Frau führt zu keiner inhaltlichen Änderung. Denn das Verfassungsgericht hat die Ehe aufgrund der Verfassung stets als eine Verbindung zwischen Mann und Frau definiert.⁴⁴ In soweit kodifiziert das Grundgesetz die bereits bestehende Rechtsprechung. Ferner schließt selbst ein ausdrücklicher Verweis im Verfassungstext auf Mann und Frau in Bezug auf die Ehe nicht aus, dass die gleichgeschlechtli-

³⁷ Mit Hinweis auf *Kafkaris v. Cyprus*, Nr. 21906/04, Judgment of 12.2.2008, paras. 89, 95-99, s. A. *Jakab* (Anm. 4), 205 ff.

³⁸ Art. 176 itStGB ermöglicht zwar die bedingte Entlassung aus der lebenslangen Freiheitsstrafe nach 26 Jahren (*liberazione condizionale*), aber Art. 4 *bis* des Gesetzes zum Strafvollzug (*legge sull'ordinamento penitenziario*, 26.7.1975, Nr. 354) schließt die Anwendung jedweder Strafmilderung für eine Reihe von Straftaten aus (z. B. Menschenhandel, Terrorismus, und die sog. *associazione mafiosa*), wenn der Täter mit den Behörden nicht kooperiert (und wenn er keine Reue zeigt). In solchen Fällen kann die lebenslange Freiheitsstrafe tatsächlich lebenslang sein.

³⁹ *D. van Zyl Smit*, Taking Life Imprisonment Seriously In National and International Law, 2002 78 ff.

⁴⁰ *C. Noorduyn*, Life Is Life In Netherlands, IBA Legal Practice Division – Criminal Law Committee Newsletter, September 2008, 12 ff.

⁴¹ Zur Debatte über die letzte Änderung des frStGB s. *S. Enguéleguélé*, L'institution de la perpétuité réelle, Rev. Sci. Crim. Dr. Pénal Comp. (1997), 59 ff.

⁴² *A. Demetriades/S. Bartolini/T. Christodoulidou*, Life Imprisonment as Inhuman and Degrading Treatment, EHRLR 15 (2008), 656 ff.

⁴³ § 15 Verf. lautete: "Die Republik Ungarn schützt das Institut der Ehe und der Familie".

⁴⁴ Entsch. Nr. 154/2008. (XII. 17.) AB, ABK 2008, 1655. Dazu s. A. *Jakab*, Az Alkotmánybíróság első határozata a bejegyzett élettársi kapcsolatáról, Jogesetek Magyarázata (JeMa), 2010, 9 ff.

che Ehe eingeführt wird – wie das vor allem am Beispiel Spaniens deutlich wird.⁴⁵

Ebenso ist keine wesentliche inhaltliche Änderung bei den sozialen Bestimmungen des Grundgesetzes ersichtlich, die in der Vorgängerverfassung als Grundrechte konzipiert waren. Zwar formuliert das Grundgesetz einige dieser sozialen Grundrechte in Staatszielbestimmungen um (betroffen sind das Recht auf Arbeit⁴⁶ und das Recht auf soziale Sicherheit⁴⁷) aber das Verfassungsgericht hat diese auch bisher nur als Staatszielbestimmungen ausgelegt, die den Staat zur Schaffung von bestimmten Institutionen verpflichten, die aber im Allgemeinen keinen justiziablen Verfassungsmaßstab darstellen.⁴⁸ Ferner sind viele soziale Bestimmungen im Grundgesetz weiterhin als echte Grundrechte garantiert, wie zum Beispiel das von der Charta der Grundrechte der EU inspirierte Recht in Art. XVII Abs. 3 GG auf Arbeitsbedingungen, die die Gesundheit, Sicherheit und Würde der Arbeitnehmer respektieren, und das ebenso an die Charta angelehnte Verbot der Kinderarbeit in Art. XVIII Abs. 1 GG.

Problematischer in Bezug auf den Grundrechtsschutz erscheint allerdings die Präambel des Grundgesetzes, die bei einer bestimmten Auslegung zur Verringerung des Schutzniveaus bestimmter Grundrechte führen könnte. So heißt es dort zum Beispiel, dass das Christentum eine nationserhaltende Rolle hat, und dass “die wichtigsten Rahmen unseres Zusammenlebens die Familie und die Nation, die grundlegenden Werte unserer Zusammengehörigkeit die Treue, der Glaube und die Liebe” seien. Die interpretatorische Lösung wäre, auch diese Teile der Präambel im Lichte der völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge auszulegen (dies wird durch Art. Q ermöglicht), und sie dementsprechend zu bloßen rhetorischen Aussagen abzustufen.⁴⁹

3. Der Übergangsbestimmungsakt

Gemäß Punkt 3. der Schlussbestimmungen des Grundgesetzes soll das Parlament die Übergangsbestimmungen zur Einführung des Grundgesetzes gemäß den Verfassungsänderungsverfahrens Vorschriften der Vorgängerverfassung verabschieden. Da Punkt 2. der Schlussbestimmungen die gleichen

⁴⁵ Dazu A. Jakab (Anm. 4), 194 m. w. N.

⁴⁶ § 70/B der Verfassung, jetzt Art. XII (2) GG.

⁴⁷ § 70/E der Verfassung, jetzt Art. XIX und XXII GG.

⁴⁸ P. Sonnevend (Anm. 9), 977 ff., 981 ff.; P. Sonnevend, Armut und Verfassung. Die Rechtslage in Ungarn, in: R. Hofmann/P. Holländer/F. Merli/E. Wiederin (Hrsg.), Armut und Verfassung, Sozialstaatlichkeit im europäischen Vergleich, 1998, 327 ff., 330 ff.

⁴⁹ Dies wird z. B. von A. Jakab vorgeschlagen (Anm. 4), 182.

Verfassungsbestimmungen⁵⁰ als Rechtsgrundlage nennt, ist davon auszugehen, dass der Grundgesetzgeber dem Übergangsbestimmungsakt den gleichen Rang zu verleihen beabsichtigte, welchen das Grundgesetz innehat.

Vor diesem Hintergrund wirft die Tatsache, dass der Übergangsbestimmungsakt spezifische Grundrechtseinschränkungen enthält, schwerwiegende Fragen auf.⁵¹

Erstens sieht Art. 1 Abs. 1 des Übergangsbestimmungsaktes vor, dass auf Grundlage eines Gesetzes gewährte Leistungen für die im Gesetz bestimmten Leiter der kommunistischen Diktatur herabgesetzt werden können. Damit wird der Weg für eine geplante wesentliche Kürzung der Renten ehemaliger kommunistischer Funktionäre geebnet.

Zweitens erklärt Art. 2 Abs. 1 des Übergangsbestimmungsaktes, dass die im Gesetz festgelegten schweren Straftaten nicht als verjährt angesehen werden können, welche im Namen des Parteistaats oder mit dessen Einverständnis in der kommunistischen Diktatur gegen Ungarn oder gegen Personen begangen worden sind und die aus politischen Gründen nicht verfolgt wurden. Abs. 2 und 3 des Art. 2 des Übergangsbestimmungsaktes setzen neue Verjährungsfristen für die betreffenden Straftaten. Art. 2 Abs. 3 lässt sich entnehmen, dass die Verjährung selbst dann wiedereröffnet werden kann, wenn die ursprüngliche Verjährungsfrist nach den ersten freien Wahlen am 2.5.1990 abgelaufen war.

Der Zweck dieser Bestimmungen ist offensichtlich, den Erlass von Gesetzen zu ermöglichen, die aufgrund der bisherigen Judikatur des Verfassungsgerichts eindeutig verfassungswidrig wären. Das Verfassungsgericht schützt nämlich Ansprüche und Anwartschaften aus der Sozialversicherung als Eigentum und lässt eine Herabsetzung bereits erworbener Ansprüche grundsätzlich nicht zu.⁵² Auch zur Aufhebung der Verjährung von aus politischen Gründen nicht verfolgten Verbrechen hat das Verfassungsgericht am Anfang der neunziger Jahre eine umfangreiche Judikatur entwickelt und die Aufhebung oder die Verlängerung der Verjährung für verfassungswidrig erklärt.⁵³ Lediglich Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Mensch-

⁵⁰ § 19 Abs. (3) Buchst. a) und von § 24 Abs. (3) Verfassung.

⁵¹ Zum ungarischen Text s. <http://kozlony.magyarorszag.hu/pdf/11546>.

⁵² S. P. Sonnevend, Eigentumsschutz und Sozialversicherung. Eine rechtsvergleichende Analyse anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des ungarischen Verfassungsgerichts, 2008, 191 ff., 204 ff.

⁵³ Entsch. Nr. 11/1992 (III. 5.) AB, ABH 1992, 77 ff.; deutsche Übersetzung in: G. Brunner/L. Sólyom (Anm. 5), 333 f.

lichkeit können nach dieser Judikatur ungeachtet der nationalen Verjährungsbestimmungen strafrechtlich verfolgt werden.⁵⁴

Es ist selbstverständlich möglich, dass der Verfassungsgeber den Verfassungstext als Reaktion auf Verfassungsgerichtsentscheidungen ändert. Zudem sind die Rechtsprechungsergebnisse des ungarischen Verfassungsgerichts in den betroffenen Bereichen nicht die einzigen möglichen Lösungen, vergleicht man sie zum Beispiel mit der Praxis des Bundesverfassungsgerichts.⁵⁵ Ferner lässt sich schwer sagen, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf Maßnahmen reagieren würde, die aufgrund von Art. 1 und 2 des Übergangsbestimmungsaktes erlassen würden. Jedenfalls scheint dieser Gerichtshof die Verlängerung der Verjährung politisch motivierter Straftaten der kommunistischen Zeit nicht zu beanstanden.⁵⁶ Inwieweit diese Art der verspäteten Vergangenheitsbewältigung und die damit verbundenen Grundrechtseinschränkungen mehr als zwanzig Jahren nach dem Systemwechsel mit dem Ideal der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sind, ist eine schwierige Frage, deren Behandlung über den Rahmen dieses Artikels hinausgehen würde.

Problematisch aus dem Blickwinkel des Rechts auf den gesetzlichen Richter erscheint allerdings Art. 11 Abs. 3 und 4 des Übergangsbestimmungsaktes. Im Interesse der Erfüllung des Gebots der angemessenen Verfahrensdauer (Art. 28 Abs. 1 GG) bekommt der Chef der ungarischen Justizverwaltung (Präsident des Justizamtes) das Recht, für jeden Rechtsstreit das Gericht auszuwählen. Angesichts der inneren Strukturen des ungarischen Justizsystems kann dies in einigen Fällen dazu führen, dass er den

⁵⁴ Entsch. Nr. 53/1993 (X. 13.) AB, ABH 1993, 323 ff. deutsche Übersetzung in: G. Brunner/L. Sólyom (Anm. 5), 520 ff. S. auch P. Sonnevend, Verjährung und völkerrechtliche Verbrechen in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts, ZaöRV 57 (1997), 195 ff.

⁵⁵ Zur Begrenzung der Zahlbeträge der Leistungen des Sonderversorgungssystems des Ministeriums für Staatssicherheit und des Amtes für Nationale Sicherheit auf einen Höchstbetrag entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Begrenzung nur insoweit gegen Art. 14 GG verstößt, als für die Rentenberechnung das zugrunde zu legende Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen unter das jeweilige Durchschnittsentgelt im Beitrittsgebiet abgesenkt wird. BVerfGE 100, 138 ff. Demnach sind nicht sämtliche Rentenkürzungen für Funktionäre der Diktatur verfassungswidrig. Zur Verjährung stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass Verjährungsvorschriften nicht dem Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG unterliegen, und dass die Verlängerung oder Aufhebung noch nicht abgelaufener Verjährungsfristen jedenfalls bei Verbrechen, die mit lebenslangem Zuchthaus bedroht sind, weder gegen das Rechtsstaatsprinzip noch gegen den Gleichheitssatz verstoßen. BVerfGE 25, 269.

⁵⁶ *Polednova v. Czech Republic*, Appl. No. 2615/10, Admissibility Decision of 21.6.2011; *Korbély v. Hungary*, Judgment of 19.9.2008, no. 9147/02. Zur Kritik dieser Rechtsprechung s. F.-C. Schroeder/H. Küpper, Der EGMR und die Bestrafung stalinistischer Verbrechen, JOR 50 (2009), 220 ff.

Richter für diesen Rechtsstreit indirekt bestimmen kann. Ein ähnliches Recht wird dem obersten Staatsanwalt in Strafsachen gegeben. Ähnliche Bestimmungen des Strafverfahrensgesetzes wurden ein paar Tage vor der Verabschiedung des Übergangsbestimmungsaktes am 19.12.2011 vom Verfassungsgericht mit Hinweis auf einen Widerspruch zur EMRK und zur (zu diesem Zeitpunkt noch geltenden alten) Verfassung aufgehoben.⁵⁷ Als eine Antwort darauf, führte der Verfassungsgeber diese aufgehobenen Bestimmungen in letzter Minute vor der Verabschiedung des Übergangsbestimmungsakts mit einer Änderung in diesen ein.

Ob der Übergangsbestimmungsakt tatsächlich den Rang des Grundgesetzes teilt und somit vom Verfassungsgericht nicht überprüft werden kann, ist unklar. Für den Verfassungsrang spricht auf jeden Fall das Verfahren, in dem der Übergangsbestimmungsakt verabschiedet wurde. Dagegen spricht die Tatsache, dass es sich bei diesem um ein separates Dokument handelt und das Grundgesetz als seit 1.1.2012 höchste Rechtsnorm der ungarischen Rechtsordnung dem Übergangsbestimmungsakt keinen Verfassungsrang verleiht. Ein solcher Hinweis wäre durchaus möglich gewesen, etwa nach dem Muster von Art. 6 EUV, der der Charta der Grundrechte der EU den Rang der Gründungsverträge verleiht. Schließlich ist zu bedenken, dass das Verfassungsgericht die Übergangsbestimmungen eines verfassungsändernden Gesetzes bislang nicht als Teil der Verfassung betrachtete.⁵⁸ Trotzdem besteht die Möglichkeit, dass der Übergangsbestimmungsakt vom Verfassungsgericht nicht überprüft werden wird.

III. Kontinuität und Unwägbarkeiten im Staatsorganisationsrecht

Was Staats- und Regierungsform betrifft, bringt das Grundgesetz keine Änderung. Ungarn bleibt ein Einheitsstaat, eine Republik⁵⁹ und eine parlamentarische Demokratie. Im Zentrum des Machtgefüges steht der vom Parlament (auch das Einkammersystem bleibt bestehen) gewählte Ministerpräsident, dessen Richtlinienkompetenz nunmehr Art. 18 Abs. 1 GG ausdrücklich normiert. Der Präsident der Republik wird wie bisher gemäß Art. 10

⁵⁷ Entsch. Nr. 1149/C/2011. AB, erreichbar unter http://www.mkab.hu/admin/data/file/1147_1149_11.pdf.

⁵⁸ Entsch. Nr. 1260/B/1997 AB, ABH 1998, 816, 819 f.

⁵⁹ So ausdrücklich Art. B. Abs. (2) GG. Die Änderung des offiziellen Namens des Staates von "Republik Ungarn" in "Ungarn" hat somit keine rechtlichen Folgen.

GG vom Parlament gewählt. Seine Befugnisse bleiben weitgehend protokollarisch, außer in Bezug auf die Gesetzgebung. Hier besitzt er gemäß Art. 6 Abs. 4 GG weiterhin die Kompetenz, vor seiner Unterzeichnung beim Verfassungsgericht eine vorherige Normenkontrolle der vom Parlament verabschiedeten Gesetze zu beantragen. Ferner ist er aufgrund von Art. 6 Abs. 5 GG befugt, Gesetze vor der Unterzeichnung dem Parlament unter Mitteilung seiner Bedenken zum einmaligen Überdenken zurückschicken, falls er mit dem Gesetz als Ganzen oder einer seiner Bestimmungen nicht einverstanden ist und von seinem Recht, eine vorherige Normenkontrolle zu beantragen, keinen Gebrauch gemacht hat (auch dies ist nicht neu). Trotz früherer anderweitiger Überlegungen wurde die Kompetenz des Präsidenten der Republik zur Auflösung des Parlaments nicht wesentlich erweitert. Gemäß Art. 3 Abs. 3 GG kann er das Parlament unter gleichzeitiger Ausschreibung von Wahlen in zwei Fällen auflösen: wenn die Landesversammlung in dem Fall, dass das Mandat der Regierung endet, die von dem Präsidenten der Republik als Ministerpräsident vorgeschlagene Person nicht innerhalb von vierzig Tagen ab dem Tag der Abgabe des ersten Personalvorschlags wählt, oder, wenn die Landesversammlung den zentralen Haushalt für das gegebene Jahr nicht bis zum 31. März annimmt.⁶⁰

Trotz dieser grundsätzlichen Kontinuität im Staatsorganisationsrecht führt das Grundgesetz Blockademöglichkeiten ein, die das Regieren künftig weitgehend erschweren könnten (1.). Ferner enthält das Grundgesetz eine Einschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts, die mit dem Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit unvereinbar ist (2.).

1. Blockademöglichkeiten im Grundgesetz

Eine künftige Regierungsmehrheit könnte unter dem Grundgesetz in zweierlei Hinsicht einer möglichen Blockade gegenüberstehen. Zum einen folgt eine Blockademöglichkeit aus dem Zustimmungsrecht des neu geschaffenen Haushaltsrats gemäß Art. 44 Abs. 3 GG, zum anderen kann das Regieren ohne verfassungsändernde Mehrheit dadurch erschwert werden,

⁶⁰ § 28 Abs. (3) der Verfassung regelte die Auflösung des Parlaments folgendermaßen:

Der Präsident der Republik kann das Parlament unter gleichzeitiger Ausschreibung von Wahlen auflösen, falls

a) das Parlament – in derselben Legislaturperiode – innerhalb von zwölf Monaten mindestens viermal einer Regierung das Vertrauen entzieht oder

b) die Landesversammlung in dem Fall, dass das Mandat der Regierung endet, die von dem Präsidenten der Republik als Ministerpräsident vorgeschlagene Person nicht innerhalb von vierzig Tagen ab dem Tag der Abgabe des ersten Personalvorschlags wählt.

dass das Grundgesetz viele, für das alltägliche Regierungsgeschäft erhebliche Gesetze zu sogenannten Kardinalgesetzen ("sarkalatos törvény") erklärt, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden können.

Was den Haushaltsrat betrifft, sieht Art. 44 Abs. 3 GG vor, dass die Annahme des Gesetzes über den zentralen Haushalt der vorherigen Zustimmung des Haushaltsrates bedarf. Der Haushaltsrat besteht aus drei Personen, deren Amtszeit sich über die Legislaturperioden hinaus erstreckt.⁶¹ In der Literatur wird vorgebracht, dass das Zustimmungsrecht des Haushaltsrates im Falle eines Regierungswechsels dazu führen könnte, dass der Haushalt nicht verabschiedet werden kann, weswegen der Präsident der Republik das Parlament aufgrund von Art. 3 Abs. 3 GG auflösen würde.⁶²

Fakt ist, dass das Zustimmungsrecht eines nichtparlamentarischen Organs die Haushaltshoheit des Parlaments grundlegend in Frage stellt. Es darf trotz alledem nicht verkannt werden, dass gemäß dem Wortlaut des Art. 44 Abs. 3 GG der Haushaltsrat sein Zustimmungsrecht nur im Interesse der Einhaltung der neu eingeführten Schuldenbremse in Art. 36 Abs. 4 und 5 GG ausüben kann. Sollte der Haushaltsrat seine Befugnis missbrauchen und die Zustimmung aus anderen Gründen verweigern, so kann das Parlament wohl nicht daran gehindert sein, den Haushalt gleichwohl zu verabschieden. Der hieraus entstehende Rechtsstreit kann dann vom Verfassungsgericht im Rahmen einer Normenkontrolle entschieden werden. Eine die Auflösung des Parlaments rechtfertigende Situation entsteht jedoch nicht. Falls der Präsident der Republik das Budgetgesetz trotzdem nicht unterzeichnet und mit Hinweis auf das Fehlen eines gültigen neuen Haushalts das Parlament aufzulösen versucht, kann dieser Auflösungsakt als verfassungswidrig betrachtet werden (in diesem Fall gibt es allerdings kein Normenkontrollverfahren, da das Gesetz nicht zustande gekommen ist; im Rahmen eines Organstreitverfahrens kann das Verfassungsgericht jedoch angerufen werden).⁶³

Wesentlich bedenklicher hingegen sind die sogenannten Kardinalgesetze. Schon die Vorgängerverfassung sah bei (zu) vielen Gesetzgebungsgegenständen eine Zweidrittelmehrheit vor. Das Grundgesetz bezeichnet solche

⁶¹ Art. 44. Abs. (4) GG: "Die Mitglieder des Haushaltsrates sind der Präsident des Haushaltsrates, der Präsident der Ungarischen Nationalbank und der Präsident des Staatlichen Rechnungshofes. Den Präsidenten des Haushaltsrates ernennt der Präsident der Republik auf sechs Jahre."

⁶² H. Küpper (Anm. 3), 300.

⁶³ A. Jakab (Anm. 4), 290 f.

Gesetze in Art. T Abs. 4 als Kardinalgesetze.⁶⁴ Während die Anzahl von Gesetzgebungsgegenständen, deren Regelung diese qualifizierte Mehrheit erfordert, mit dem Grundgesetz nicht erhöht wurde (sie wurde ganz im Gegenteil von 28 auf 26 herabgesetzt, da viele Grundrechtsgarantien nicht mehr mit Zweidrittelmehrheit geregelt werden sollten),⁶⁵ hat sich ihr Kreis zum Teil erheblich geändert. Nach dem Grundgesetz wird unter anderem der Schutz der Familie,⁶⁶ die Anforderungen an die Bewahrung und den Schutz des nationalen Vermögens und an die verantwortliche Bewirtschaftung des nationalen Vermögens,⁶⁷ die Bestimmung des ausschließlichen Eigentums des Staates und seiner ausschließlichen wirtschaftlichen Tätigkeit sowie die Beschränkungen und Voraussetzungen zur Veräußerung nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht gesteigerter Bedeutung,⁶⁸ die grundlegenden Regeln der Tragung öffentlicher Lasten und des Altersrentensystems⁶⁹ sowie die detaillierten Regeln der Tätigkeit des Haushaltsrats⁷⁰ durch Kardinalgesetz geregelt. In der gegenwärtigen Legislaturperiode verfügt die Regierungspartei über die nötige Mehrheit im Parlament, diese Kardinalgesetze zu erlassen und kann selbstständig die Regelungsdichte bestimmen. Abhängig von dieser Regelungsdichte wird eine künftige einfache Regierungsmehrheit daran gehindert sein, ihre Wirtschafts- und Haushaltspolitik ohne die Zustimmung der jeweiligen Opposition zu bestimmen. In Anbetracht der tiefen Gräben zwischen den politischen Strömungen in Ungarn bedeutet dies fast zwangsläufig Regierungsunfähigkeit für alle künftigen Regierungen, die über keine Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügen. Dies könnte auch aus dem Blickwinkel des Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK Fragen aufwerfen.⁷¹

⁶⁴ Art. T Abs. (4) GG: Ein Kardinalgesetz ist ein Gesetz, zu dessen Annahme und Änderung die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten des Parlaments notwendig sind.

⁶⁵ S. A. Jakab (Anm. 4), 173 ff.

⁶⁶ Art. L Abs. (3) GG.

⁶⁷ Art. 38 Abs. (1) GG.

⁶⁸ Art. 38 Abs. (2) GG.

⁶⁹ Art. 40 GG.

⁷⁰ Art. 44 Abs. (5) GG.

⁷¹ Opinion no. 618/2011 of 17-18.6.2011 of the European Commission for Democracy through Law (CDL-AD(2011)016.) para. 24, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf).

2. Die Einschränkung der Kontrollbefugnisse des Verfassungsgerichts

Das Grundgesetz behält die Verfassungsgerichtsbarkeit bei, verändert aber deren Charakter, und zwar im Sinne westeuropäischer Vorbilder. Unter der Vorgängerverfassung hatte die Verfassungsgerichtsbarkeit einen abstrakten Charakter, insoweit das Verfassungsgericht nur Rechtsvorschriften überprüfen konnte, nicht aber einzelne Rechtsanwendungsakte. Dafür war das Verfassungsgericht befugt, Rechtsvorschriften im Rahmen einer *actio popularis* zu überprüfen. Gemäß § 32/A. Abs. 4 der Verfassung und § 21 Abs. 2 des Gesetzes Nr. XXXII von 1989 über das Verfassungsgericht war jedermann berechtigt, eine nachträgliche Normenkontrolle zu beantragen.⁷² Diese in Europa eher exotisch anmutende Befugnis⁷³ wurde mit dem Grundgesetz abgeschafft. Zugleich führt Art. 24 Abs. 2 GG die Verfassungsbeschwerde nach deutschem Muster ein, in der sowohl Rechtsvorschriften als auch Gerichtsentscheidungen überprüft werden können.⁷⁴

Diese Änderung im Charakter der Verfassungsgerichtsbarkeit, die von der Rechtswissenschaft schon früher gefordert wurde, kann als positiv angesehen werden. Die Venedig-Kommission begrüßte dementsprechend die

⁷² S. auch G. Brunner (Anm. 8), 13, 30 ff.

⁷³ Opinion no. 614/2011 of 25-26.3.2011 of the European Commission for Democracy through Law (CDL-AD(2011)001), para. 57, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>. Die *actio popularis* existiert in Europa unseres Wissens nur in Bayern, Serbien, Montenegro und Mazedonien. In Kroatien existiert eine besondere Ausprägung der Popularklage, in der das Verfassungsgericht nicht zur Verfahrenseinleitung verpflichtet ist. S. B. Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 2005, 140.

⁷⁴ Art. 24 Abs. (2) GG.

Das Verfassungsgericht

- a) prüft die verabschiedeten, aber noch nicht verkündeten Gesetze unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit dem Grundgesetz;
- b) überprüft auf richterlichen Antrag die Übereinstimmung einer in der individuellen Sache anzuwendenden Rechtsvorschrift mit dem Grundgesetz;
- c) überprüft auf der Grundlage einer Verfassungsbeschwerde die Übereinstimmung einer in der individuellen Sache angewendeten Rechtsvorschrift mit dem Grundgesetz;
- d) überprüft auf der Grundlage einer Verfassungsbeschwerde die Übereinstimmung einer richterlichen Entscheidung mit dem Grundgesetz;
- e) überprüft auf Antrag der Regierung, eines Viertels der Abgeordneten des Parlaments oder des Beauftragten für die grundlegenden Rechte die Übereinstimmung von Rechtsvorschriften mit dem Grundgesetz;
- f) prüft, ob Rechtsvorschriften gegen einen völkerrechtlichen Vertrag verstoßen;
- g) übt die in dem Grundgesetz beziehungsweise einem Kardinalgesetz bestimmten weiteren Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche aus.

Erweiterung der Verfassungsbeschwerde auf Gerichtsentscheidungen,⁷⁵ und stellte zugleich klar, dass die Abschaffung der *actio popularis* mit den europäischen Verfassungsüberlieferungen vereinbar ist.⁷⁶

Bedenklich ist hingegen die Ausgestaltung der abstrakten nachträglichen Normenkontrolle. Mit der Abschaffung der *actio popularis* kann eine solche Kontrolle nur mehr durch die Regierung selbst, den Ombudsman oder durch ein Viertel der Parlamentsabgeordneten herbeigeführt werden. Dies scheint an sich vertretbar. In der gegenwärtigen Legislaturperiode verfügt jedoch keine Oppositionspartei über ein Viertel der Sitze im Parlament. Um einen Antrag vor das Verfassungsgericht zu bringen, müssten daher oppositionelle äußerste Rechte und die oppositionellen Sozialisten gemeinsam auftreten. Der Eindruck drängt sich auf, dass die Antragsberechtigung hier an die vorherrschenden Stimmverhältnisse angepasst worden ist, um Anträge möglichst zu verhindern.

Die meisten Fragen wirft allerdings die Einschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts auf, die bereits im November 2010 in § 32/A Abs. 2 der Vorgängerverfassung eingeführt und jetzt von Art. 37 Abs. 4 GG übernommen wurde. Demnach kann das Verfassungsgericht, solange die Staatsverschuldung die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts überschreitet,⁷⁷ im Bereich seiner Zuständigkeiten in Art. 24 Abs. 2 Buchst. b)-e) GG die Übereinstimmung von Gesetzen über den zentralen Haushalt, über die Durchführung des zentralen Haushalts, über die zentralen Steuerarten, über Gebühren und Beiträge, über Zölle sowie über die zentralen Bedingungen der örtlichen Steuern mit dem Grundgesetz *ausschließlich* im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben und auf Menschenwürde, mit dem Recht auf Schutz der persönlichen Daten, mit dem Recht auf Freiheit der Gedanken, des Gewissens und der Religion oder mit den Rechten, die an die ungarische Staatsbürgerschaft anknüpfen, überprüfen und wegen deren Verletzung aufheben.

Gewiss betrifft diese Regelung nur einen kleineren Teil der möglichen Prüfungsgegenstände. Ferner stellt sie keinen Totalentzug der Befugnisse

⁷⁵ Opinion no. 614/2011 of 25-26.3.2011 of the European Commission for Democracy through Law (CDL-AD(2011)001), para. 62, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>.

⁷⁶ Opinion no. 614/2011 of 25-26.3.2011 of the European Commission for Democracy through Law (CDL-AD(2011)001), para. 64, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>.

⁷⁷ Diese zeitliche Begrenzung der Einschränkung ist neu, aber ändert in der vorhersehbaren Zukunft an der Kompetenzeinschränkung nichts. Die ungarische Staatsverschuldung ist nämlich derzeit um die 80 % des Bruttoinlandsproduktes, und gemäß *optimistischen* Vorhersagen wird es erst in 20 Jahren unter 50 % sein.

des Verfassungsgerichts dar, da bestimmte Grundrechte weiterhin herangezogen werden können, vor allem die Menschenwürde, die nach der Verfassungsjudikatur auch als Auffanggrundrecht konzipiert ist. Daher konnte das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung 37/2011 (V. 10.) AB trotz § 32/A Abs. 2 der Verfassung die Menschenwürde zur Überprüfung einer rückwirkenden konfiskatorischen Steuergesetzgebung benutzen. Dennoch ist klar, dass missbräuchliche Steuergesetze in die Ausübung fast aller Grundrechte eingreifen können. Ferner stellt die Menschenwürde nur einen Minimalstandard dar und kann nicht sämtliche Grundrechtsverletzungen verhindern.⁷⁸ Demzufolge reißt Art. 37 Abs. 4 GG eine wohl nicht vertretbare Lücke in die Verfassungsgerichtsbarkeit, die auch von der Venedig-Kommission gerügt wurde.⁷⁹ Ebenso schlimm wie diese Lücke ist die Vorstellung über die verfassungspolitische Aussage, die hinter Art. 37 Abs. 4 GG steckt. Diese Bestimmung des GG bringt zum Ausdruck, dass ein Verfassungsbruch möglich und sanktionslos ist, wenn Effektivitätsüberlegungen dies erfordern. Dabei verkennt der Grundgesetzgeber, dass die Rechtsstaatlichkeit eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik nicht hindert, sondern die Grundlage eines vertrauensvollen Geschäftslebens und eines positiven Investitionsklimas bildet.

3. Selektive personelle Kontinuität in unabhängigen Institutionen

Gemäß Art. 8 des Übergangsbestimmungsaktes bleibt jeder im Amt, der gemäß der Verfassung gewählt wurde. Die Abgeordneten, die Bürgermeister, der Präsident der Republik, die Regierung usw. behalten also weiterhin ihr Amt. Anderes gilt allerdings für den Datenschutzbeauftragten und den Präsidenten des Obersten Gerichtes (Art. 11 und 16 des Übergangsbestimmungsaktes). Die Institution des Datenschutzbeauftragten wird abgeschafft; stattdessen wird eine neue Datenschutzbehörde aufgestellt. Dies wirkt aufgrund der vorzeitigen Beendigung des Mandats des Datenschutzbeauftragten

⁷⁸ So entschied das Verfassungsgericht in der erwähnten Entscheidung 37/2011. (V. 10.) AB, dass eine rückwirkende Einkommensteuer, die für ein noch nicht abgeschlossenes Steuerjahr gilt, die Menschenwürde nicht verletzt, während Einkommen, die früher erworben sind, aufgrund der Menschenwürde rückwirkend nicht besteuert werden können.

⁷⁹ Opinion no. 614/2011 of 25-26.3.2011 of the European Commission for Democracy through Law (CDL-AD(2011)001), para. 9, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>.

auch europarechtliche Bedenken auf.⁸⁰ Noch schwerwiegender ist allerdings die Tatsache, dass die Regierungsmehrheit den Präsidenten des Obersten Gerichts (mit Hinweis auf die Umbenennung des Obersten Gerichtes in "Kúria") vor dem Ende seines Mandats abberufen kann. Eine derartige Maßnahme ist nur nach dem Ende einer Diktatur oder im Falle von Gesetzesverletzungen durch den Richter akzeptabel. Hier lag aber keiner dieser Fälle vor. Noch problematischer erscheint diese Bestimmung im Lichte dessen, dass beide abberufenen Amtsträger zuvor von Regierungsvertretern in den Medien politisch angegriffen wurden.⁸¹

IV. Die voraussichtliche Lebensdauer des neuen Grundgesetzes und die Aufgabe der ungarischen Rechtswissenschaft

Eine funktionstüchtige Verfassung braucht Beständigkeit. Dies hängt nach empirischen Studien⁸² von drei Faktoren ab. Diese sind die Flexibilität, der integrierende Charakter und der Grad der Detailliertheit der Verfassung. Das neue Grundgesetz ist flexibel genug (sogar all zu flexibel), da es gemäß seinem Art. 5 Abs. 2 ebenso wie seine Vorgängerverfassung mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament geändert werden kann. Es mangelt auch nicht an der Detailliertheit des Textes des Grundgesetzes. Äußerst fraglich ist jedoch, ob das Grundgesetz einen integrierenden Charakter hat.

Gegen die breite Akzeptanz des Grundgesetzes spricht zum einen die Art und Weise, wie es erarbeitet und verabschiedet wurde. Zwar wurde eine Konzeption im Herbst 2010 von einem Sonderausschuss des Parlaments ausgearbeitet und veröffentlicht; dieses Dokument wurde allerdings später nur als "Hilfsmaterial" bezeichnet. Das Grundgesetz wurde danach innerhalb kürzester Zeit ausgearbeitet und verabschiedet: der erste Entwurf des

⁸⁰ Art. 28 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. Vgl. noch EuGH C-518/07, Kommission/Deutschland, 9.3.2010, Rn. 25. Für mehr Details s. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/barroso_dpa_independence_20111106_printed.pdf.

⁸¹ Zu weiteren Problemen im Justizsystem, insbes. zur Herabsetzung des Ruhestandsalters der Richter und dem damit verbundenen neuen System der Richterernennungen (Ernennungen und Beförderungen werden von einer einzigen, für neun Jahre gewählten und unwählbaren Person abhängen, die praktisch freie Hand in ihren Entscheidungen hat) s. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Letter-to-Viviane-Reding-29-12-11.pdf>.

⁸² Z. Elkins/T. Ginsburg/J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, 2009, 65 ff.

Normtexts wurde am 14.3.2011 dem Parlament vorgelegt, kaum ein Monat später, am 18.4.2011, stimmte das Parlament über das Grundgesetz ab.⁸³ Dementsprechend lehnte der links orientierte Teil der Opposition die Teilnahme am ganzen Prozess und an der Abstimmung ab, während die Partei der äußersten Rechten gegen das Grundgesetz stimmte. So wurde das Grundgesetz alleine von der Regierungspartei verabschiedet.⁸⁴

Auch die starke ideologische Aufladung des Grundgesetzes spricht gegen seinen integrierenden Charakter. Die auf konservative Werte ausgerichtete Präambel, die beinahe religiöse Rhetorik (Bezeichnung der Präambel als Nationales Glaubensbekenntnis, ein Hinweis auf die Verantwortung vor Gott in den Schlussbestimmungen des Grundgesetzes), und die Ausgestaltung einzelner Grundrechte (die Beschränkung der Freiheit der Eheschließung auf Mann und Frau) verhindern wohl, dass das Grundgesetz allgemein anerkannt wird.

Schließlich sind die eingebauten Blockademöglichkeiten sowie die Einschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts ein starkes Argument gegen seine Akzeptanz durch die Opposition und ihre Wähler. Das Grundgesetz wird demnach nicht nur als Ausdruck einer inakzeptablen Ideologie angesehen, sondern auch als Instrument des Machterhalts der Regierungspartei Fidesz. Demzufolge wird für eine Verfassungsrevision plädiert, welche das Grundgesetz im Kern verändert.⁸⁵ Selbst zurückhaltende Stimmen werben für eine künftige Änderung des Grundgesetzes, die die Regierungsfähigkeit einer einfachen Regierungsmehrheit gewährleistet.⁸⁶

Diese Faktoren lassen eine rasche und grundlegende Grundgesetzänderung erwarten, wenn nicht gar eine neue Verfassungsgebung, sollte das linksliberale Lager eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erlangen. Wird eine neue Regierung ohne verfassungsändernde Mehrheit gewählt, besteht die Möglichkeit einer Verfassungskrise, da die linksliberalen Parteien versucht sein könnten, die ihnen fremde Ideologie und die Blockademöglichkeiten des Grundgesetzes unter Umgehung der zur Verfassungsänderung vorgesehenen Verfahren per Volksabstimmung zu beseitigen.⁸⁷ Sollte die gegenwärtige Regierungspartei die nächsten Wahlen ohne verfassungsändernde Mehrheit

⁸³ http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=2627.

⁸⁴ http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=2011.04.18.15:13:30&p_szavkepv=I&p_szavkpvcso=I&p_ckl=39.

⁸⁵ Eötvös Károly, Közpolitikai Intézet, Az Alkotmányos korrekció lehetősége, http://www.es.hu/eotvos_karoly_kozpolitikai_intezet;az_alkotmanyos_korrekcio_lehetosege;2011-06-15.html.

⁸⁶ C. Tordai, Együtt élni az új alkotmánnyal, www.hazaeshaladas.blog.hu.

⁸⁷ Dafür plädiert E. Mátyás, Válasz Majtényi Lászlónak, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, http://www.es.hu/eorsi_matyas;valasz;2011-06-22.html.

gewinnen, wird sie gezwungen sein, die von ihr aufgebauten Blockademöglichkeiten wieder abzubauen, was natürlich ohne die Mitwirkung der Opposition nicht mehr möglich sein wird. Eine relative Stabilität ist daher von diesem Grundgesetz paradoxerweise nur solange zu erwarten, wie die gegenwärtige Regierung eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament hat.

Die Frage bleibt, was die Aufgabe der ungarischen Rechtswissenschaft unter diesen Verhältnissen sein kann. Sie konnte leider die Kodifikation (trotz der schnell organisierten Konferenzen und der vielen veröffentlichten Berichte, die auch Politikern zugesandt oder in persönlichen Gesprächen erklärt wurden) nicht wirklich beeinflussen.⁸⁸ Das neue Grundgesetz wurde praktisch entgegen dem nahezu einhelligen und offenen Protest der gesamten ungarischen Verfassungsrechtswissenschaft verabschiedet.⁸⁹ Die Rechtswissenschaft kann nunmehr lediglich durch Interpretation und durch das Instrumentarium der Rechtsdogmatik versuchen, das Beste aus dem Text zu machen.⁹⁰ Es wird nicht perfekt sein, aber viele der Probleme können durch juristische Raffinesse behoben werden – wenn das Verfassungsgericht sich dieser Korrekturaufgabe annimmt. Die Verfassung ist bekanntlich nicht nur ein Normtext, sondern das, was das Verfassungsgericht als Verfassung betrachtet (“the Constitution is what the judges say it is”, *Charles Evans Hughes*, Speech at Elmira, 3.5.1907).⁹¹ Die ungarische Rechtswissenschaft wird sicherlich versuchen, das Gericht zu überzeugen, die europäischen Verfassungswerte weitestgehend (trotz des in einigen Fällen problematischen Normtextes) zum Ausdruck zu bringen. Wie sich das ungarische Verfassungsgericht verhalten wird, wird sich in den nächsten Jahren weisen.

⁸⁸ Es wurden sogar zwei eigenständige private Entwürfe von Verfassungsrechtlern geschrieben und veröffentlicht (einer durch einen der Autoren dieses Artikels). S. <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> (*A. Jakab*) und <http://www.tordaicsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf> (*C. Gáli/T. Sepsi/C. Tordai*). Es war frustrierend und traurig zu sehen, dass die mühsam ausgearbeiteten Details und die rechtsvergleichenden Resultate dieser Entwürfe trotz verschiedener Überzeugungsversuche letztlich nur sehr sporadisch und in eher unwichtigen Fragen übernommen wurden.

⁸⁹ Unter anderem s. *J. Zlinszky*, A hűsvéti alkotmányról. Igen-igen, nem-nem?!, Új Ember 20.3.2011, 3; *L. Sólyom*, A kétharmad nem törtszám, Heti Válasz 2011/16, 21.4.2011, 40 ff.; *A. Jakab*, Az Alkotmánybíróságról szóló rész így aligha elfogadható, *origo*; <http://www.origo.hu/itthon/20110310-jakab-andras-a-ppke-docense-az-uj-alkotmany-tervezeterol.html>.

⁹⁰ Zur Aufgabe der Rechtswissenschaft (als *oracle scientist*) s. *A. Jakab*, Seven Role Models of Legal Scholars, *GLJ* 12 (2011), 757 ff.

⁹¹ Zitiert von *B. Schwartz*, Constitutional Law, 1972 VII. Ähnlich *R. Smend*, Festvortrag zur Feier des zehnjährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts am 26.1.1962, in: Das Bundesverfassungsgericht, 1963, 24.