

BERICHTE UND URKUNDEN

Der verfassungsmäßige Schutz sozialrechtlicher Ansprüche in der jüngeren Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts

*Pal Sonnevend**

I. Einleitung

Seit seiner Errichtung am 19. Oktober 1989 hat das ungarische Verfassungsgericht eine umfassende Rechtsprechung entwickelt. Von den bis Ende 1995 eingereichten 9549 Anträgen behandelte es 3439 Anträge *in merito*, davon 2761 im Wege der nachträglichen Normenkontrolle. Insgesamt traf es in den ersten sechs Jahren 1317 Entscheidungen in der Sache, wobei es in 293 Fällen einen Verstoß gegen die Verfassung feststellte.

Diese riesige Zahl der Fälle ist im wesentlichen auf die sehr weiten Kompetenzen des Gerichts zurückzuführen. Seine Kontrollbefugnis erstreckt sich nämlich nicht nur auf Gesetze, sondern auch auf untergesetzliche Rechtsnormen – wie die Satzungen der örtlichen Selbstverwaltungen – und auf alle “sonstigen Rechtsinstrumente der staatlichen Leitung.”¹

* Dr. iur., Universität Budapest. Der Verfasser dankt Frank Hoffmeister für seine Unterstützung bei der Erstellung der deutschen Fassung dieses Textes.

¹ Nach § 1 Gesetz Nr. XXXII/1989 über das Verfassungsgericht (VerfGG) gehören zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichts:

- a) die vorherige Prüfung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzentwürfen, beschlossenen, aber noch nicht verkündeten Gesetzen, der Geschäftsordnung des Parlaments und einzelner Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge;
- b) die nachträgliche Prüfung der Verfassungswidrigkeit von Rechtsvorschriften und sonstigen Rechtsinstrumenten der staatlichen Leitung;
- c) die Prüfung des Verstoßes von Rechtsvorschriften sowie sonstigen Rechtsinstrumenten der staatlichen Leitung gegen völkerrechtliche Verträge;
- d) die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung der durch die Verfassung gewährleisteten Rechte;
- e) die Beseitigung der durch Untätigkeit hervorgerufenen Verfassungswidrigkeit;

Darüber hinaus kann nach dem Verfassungsgerichtsgesetz jedermann die nachträgliche Normenkontrolle beantragen, ohne seine persönliche Betroffenheit nachweisen zu müssen.²

Eine solche weite Fassung der Kompetenzen räumt dem ungarischen Verfassungsgericht eine wichtige Funktion bei der verfassungsmäßigen Gestaltung des Rechtssystems ein. Diesen Auftrag hat es bisher wahrgenommen. Dabei hat das Gericht nicht nur zur Entwicklung der Rechtskultur beigetragen, sondern auch politisch brisante Fragen wie etwa die Verjährung von durch das kommunistische Regime nicht verfolgten Verbrechen oder die Entschädigung für früher verstaatlichte Güter behandelt. Beide Gesichtspunkte spielen auch in den drei hier zu erörternden Entscheidungen vom 30. Juni und vom 15. September 1995³ eine Rolle. Sie gehören nämlich zu jenen 15 Entscheidungen des Gerichts, die das zur Umsetzung der neuen strengen Wirtschaftspolitik der Regierung erlassene Gesetz Nr. XLVIII/1995 über gewisse Gesetzesänderungen zum Zwecke der wirtschaftlichen Stabilisierung – das sog. Wirtschaftsstabilisierungsgesetz (StabG)⁴ – überprüften. Sie stellen nicht nur eine mutige rechtliche Stellungnahme in bezug auf den Staatshaushalt und die alltäglichen Lebensbedingungen einer großen Anzahl der Bevölkerung dar, sondern nehmen auch zu bisher nur theoretisch diskutierten Überlegungen über den Schutz der Sozialversicherungsansprüche Stellung. Ihnen ist zu entnehmen, wie das ungarische Verfassungsgericht den verfassungsrechtlichen Schutz der Ansprüche im Bereich der Sozialversicherung versteht.⁵

f) die Beseitigung von Kompetenzkonflikten zwischen staatlichen Organen sowie zwischen Selbstverwaltungen und anderen staatlichen Organen, beziehungsweise zwischen Selbstverwaltungen;

g) die Auslegung der Vorschriften der Verfassung;

h) das Verfahren in all jenen Angelegenheiten, die das Gesetz seiner Zuständigkeit zuweist.

Die "sonstigen Rechtsinstrumente der staatlichen Leitung" sind im Gesetz Nr. XI/1987 über die Rechtsetzung definiert.

² § 21 Abs. 2 VerfGG. Zu dieser einmaligen Befugnis aus der Zeit des Systemwechsels siehe Georg Brunner/László Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn (1995), 30–31.

³ Entsch. Nr. 43/1995 (VI. 30.) AB (Magyar Közlöny, Nr. 56/1995, 3036 ff.); Entsch. Nr. 44/1995 (VI. 30.) (Magyar Közlöny, Nr. 56/1995, 3043 ff.); und Entsch. Nr. 54/1995 (IX. 15) (Magyar Közlöny, Nr. 76/1995, 4476 ff.).

⁴ Magyar Közlöny Nr. 50/1995, 15.6.1995, 2685 ff.

⁵ Einen Überblick über die 15 Entscheidungen gibt Herbert Küpper, Der Sparkurs der ungarischen Regierung auf dem Prüfstand des Verfassungsgerichts, Recht in Ost und West 1996, 101–112.

II. Der Hintergrund der Entscheidungen

1. Einige Merkmale des ungarischen Systems der sozialen Fürsorge

Das ungarische System der sozialen Fürsorge besteht aus zwei voneinander gut trennbaren Bereichen, die jeweils noch weiter untergliedert sind. Die größte Rolle spielt die Sozialversicherung, eine Zwangssozialversicherung, in der mit bestimmten Ausnahmen jeder Arbeitnehmer und andere erwerbstätige Personen kraft Gesetzes versichert sind.⁶ Die Beiträge werden teilweise von den Versicherten in Höhe von 10 % ihres Bruttolohnes und teilweise von den Arbeitgebern in Höhe von 42,5 % des Bruttolohnes erhoben. Sie werden in zwei voneinander getrennte gesetzliche Fonds – den Rentenversicherungsfonds und den Gesundheitsversicherungsfonds – eingezahlt. Diese Fonds kommen für die Leistungen der Sozialversicherung auf, nämlich für die Renten, für die Fürsorge im Falle der Krankheit oder eines Unfalls sowie für verschiedene Leistungen für Mütter.⁷

Die Sozialversicherungsfonds verfügen über eigene Verwaltungen, die unter anderem mit dem Vermögen der Fonds selbständig wirtschaften und das Budget der Fonds ausarbeiten.⁸ Die Verwaltungsorgane werden aber durch das Parlament und die Regierung überwacht, was bis zu ihrer Auflösung durch das Parlament führen kann.⁹ Die praktisch wichtigste Kontrollbefugnis des Parlaments besteht darin, das Budget der Sozialversicherungsfonds in Form eines Gesetzes anzunehmen.¹⁰ Diese starke staatliche Kontrolle läßt sich dadurch erklären, daß der Staat für die Leistungen der Sozialversicherung einzustehen hat,¹¹ und daß die Sozialversicherung nicht nur Versicherungs-, sondern auch Solidaritätsfunktionen erfüllt.

Davon zu unterscheiden ist der zweite Bereich der sozialen Fürsorge, welcher ausschließlich aus staatlichen Leistungen besteht. Dieses System

⁶ §§ 10 und 11 Gesetz Nr. II/1975 über die Sozialversicherung.

⁷ *Ibid.*, § 12 Abs. 1.

⁸ §§ 1–3 und § 9 Abs. 1 Gesetz Nr. LXXXIV/1991 über die Selbstverwaltung der Sozialversicherung.

⁹ *Ibid.*, § 6 und § 21 Abs. 2 d.

¹⁰ *Ibid.*, § 21 Abs. 1.

¹¹ § 5 Gesetz Nr. II/1975 über die Sozialversicherung. Im Jahre 1994 hatte der Staatshaushalt ein Defizit von 10 Milliarden Forint (= ca. 100 Millionen DM) der Sozialversicherung auszugleichen (Magyar Nemzet, 11.1.1995, 5).

der aus dem Budget finanzierten Unterstützungen ergibt sich aus verschiedenen Gesetzen, die Individualansprüche auf soziale Leistungen vorsehen.¹²

Das gesamte System der sozialen Fürsorge, insbesondere die Sozialversicherung, ist während der Zeit des Sozialismus entstanden. Im Laufe der allgemeinen marktwirtschaftlichen Reformen wurde es zunehmend unter anderem wegen der hohen Lasten und des niedrigen Niveaus der Leistungen für nicht mehr angemessen und sogar für ungerecht gehalten.¹³ Die vorliegenden Entscheidungen des ungarischen Verfassungsgerichts sind also in dem Kontext des Übergangs zu einem neuen System der sozialen Fürsorge zu verstehen.

2. Das Wirtschaftsstabilisierungsgesetz

Das StabG ist die wichtigste Verkörperung der strengen Wirtschaftspolitik, die die seit Frühjahr 1994 regierende sozialistisch-liberale Koalition angekündigt hatte. Diese Politik strebte einerseits die Reform des Haushalts, andererseits die Umgestaltung des Systems der sozialen Fürsorge an. Das Gesetz wurde auch dadurch dringend nötig, daß das Haushaltsdefizit bis März 1995 in einem so unerwarteten Umfang gestiegen war, daß ein Unmöglichwerden der Finanzierung des Staatshaushalts drohte.¹⁴ Das Fehlen einer Reform hätte auch dazu führen können, das Haushaltsdefizit über 6,5 % des Bruttoinlandsproduktes am Ende des Jahres steigen zu lassen, was die Erfüllung der Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds für 1996 in Frage gestellt hätte.¹⁵ Um dieser Gefahr zu begegnen, hatte die Regierung am 12. März 1995 einen grundsätzlichen Beschluß über die umfangreiche Reform des Staatshaushalts und die Verminderung der Staatsausgaben mittels einiger Gesetzesänderungen angenommen.¹⁶ Dieser Beschluß bildete den Kern des späteren StabG, dessen Entwurf Anfang April dem Parlament zugeleitet

¹² Siehe z. B. Gesetz Nr. XXV/1990 über den Familienzuschlag und Nr. III/1993 über die Soziale Verwaltung und die Soziale Fürsorge.

¹³ Dies hat auch das Verfassungsgericht in der Entscheidung Nr. 26/1993 (IV. 29.) AB (VerfGE 4, 196 [200]) zum Ausdruck gebracht und in der Entscheidung Nr. 56/1995 wiederholt.

¹⁴ Finanzminister Lajos Bokros in der parlamentarischen Debatte, Authentisches Protokoll des Parlaments Nr. 75, Frühjahrssitzung 1995, Parlamentstagung 24.–26.4., 7326.

¹⁵ György Surányi, Präsident der Ungarischen Nationalbank, in: Magyar Hírlap, 1.7.1995, 5.

¹⁶ Magyar Nemzet, 13.3.1995, 1, 3.

wurde. Obwohl der Entwurf die Änderung von 21 Gesetzen vorsah,¹⁷ entschloß sich das Parlament am 11. April zur Beratung im Schnellverfahren¹⁸ und nahm das Gesetz am 30. Mai 1995 an. Entsprechend den Vorstellungen der Regierung war das Hauptziel des Gesetzes, die wirtschaftliche Balance und die Finanzierung des Staatshaushalts zu verbessern, um damit das Vertrauen der ausländischen Investoren aufrechtzuerhalten.¹⁹ Nach groben Kalkulationen sollten die Änderungen und der neu eingeführte Zollzuschlag die Bilanz des Budgets um etwa 150 Milliarden Forint (= ca. 1,5 Milliarden DM) verbessern.²⁰

III. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts

1. Die geprüften Änderungen

Das StabG änderte das System der sozialen Fürsorge als solches nicht, sondern nur dessen Elemente und das Verhältnis zwischen den einzelnen Komponenten. Die überprüften Änderungen betrafen zwei Bereiche der sozialen Fürsorge, nämlich die Leistungen für Mütter und Familien und die Unterstützung im Krankheitsfall, das sog. Krankengeld. In diesen Bereichen war es der Grundgedanke des StabG, die Leistungen für Mütter von der Bedürftigkeit abhängig zu machen und die Belastungen aus dem Krankengeld auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu übertragen.

a) Die Änderungen der Leistungen für Mütter

Nach der alten Rechtslage hatten die Mütter ab dem vierten Monat der Schwangerschaft bis zum dritten Lebensjahr des Kindes Anspruch auf folgende Leistungen: ab dem vierten Monat der Schwangerschaft den Schwangerschaftszuschlag;²¹ ab vier Wochen vor der Geburt bis zur

¹⁷ Die Änderungen betrafen verschiedene Bereiche, von Steuervorschriften über das Konkursverfahren bis hin zum System der sozialen Fürsorge.

¹⁸ Authentisches Protokoll des Parlaments Nr. 72, Frühjahrssitzung 1995, Parlamentstagung 10.–12.4., 7020.

¹⁹ Gesetzentwurf Nr. T/817 über gewisse Gesetzesänderungen zum Zwecke der wirtschaftlichen Stabilisierung, 69, Begründung.

²⁰ Authentisches Protokoll des Parlaments Nr. 63, Frühjahrssitzung 1995, Parlamentstagung 13.–14.3., 5974.

²¹ § 4 Gesetz Nr. LXXIX/1992 über den Schutz des Lebens der Leibesfrucht aF.

24. Woche nach der Geburt die Schwangerschafts-Wochenbetthilfe;²² ab diesem Zeitpunkt bis zum zweiten Lebensjahr des Kindes das Kinderfürsorgegeld;²³ und danach bis zum dritten Lebensjahr des Kindes die Kinderfürsorgehilfe.²⁴ Personen, die drei oder mehr Kinder erziehen, konnten ab dem dritten bis zum achten Lebensjahr des jüngsten Kindes Kindererziehungsunterstützung beanspruchen.²⁵ Mit Ausnahme des Schwangerschaftszuschlags setzten diese Leistungen den Bestand eines Sozialversicherungsrechtsverhältnisses voraus und betrug 65 % bis 100 % des Lohnes der Betroffenen. Sie erfüllten also eine einkommenersetzende Funktion und dies – mit Ausnahme der Kindererziehungsunterstützung – unabhängig von der Bedürftigkeit der Familie.

Parallel zu diesen Leistungen sollte der Familienzuschlag das Familieneinkommen ab der Geburt bis zum 16. bzw. 20. Lebensjahr des Kindes ergänzen. Diese Unterstützung wurde aus dem staatlichen Budget finanziert und setzte kein Sozialversicherungsrechtsverhältnis voraus.²⁶

Das StabG schloß zunächst die Inanspruchnahme jeder Art der Unterstützung für Mütter mit Ausnahme der Schwangerschafts-Wochenbetthilfe²⁷ aus, wenn das Pro-Kopf-Einkommen der Familie einen bestimmten Betrag übersteigt oder wenn Gegenstände von einem bestimmten Wert zum Vermögen der Familie gehören.²⁸ Darüber hinaus wurden die einzelnen Leistungen weitgehend geändert. Der Schwangerschaftszuschlag als solcher wurde abgeschafft und durch die einmalige, bei der

²² §§ 23 – 25 Gesetz Nr. II/1975 über die Sozialversicherung aF und §§ 55 – 62 Verordnung Nr. 89/1990 (V. 1.) MT zur Durchführung des Gesetzes über die Sozialversicherung aF.

²³ § 25/A Gesetz Nr. II/1975 über die Sozialversicherung aF und §§ 63 – 67 Verordnung Nr. 89/1990 (V. 1.) MT zur Durchführung des Gesetzes über die Sozialversicherung aF.

²⁴ Verordnung Nr. 10/1982 (IV. 16.) MT über die Kinderfürsorgehilfe aF; siehe auch Verordnung Nr. 22/1989 (VII. 31.) SZEM aF.

²⁵ §§ 27 – 31 Gesetz Nr. III/1993 über die Soziale Verwaltung und die Soziale Fürsorge aF.

²⁶ §§ 1– 5 Gesetz Nr. XXV/1990 über den Familienzuschlag aF.

²⁷ Vom Einkommen unabhängig bezogen nach dem neu eingeführten § 1 Abs. 7 des Familienzuschlaggesetzes auch Familien mit drei oder mehr Kindern alle Leistungen für Mütter.

²⁸ § 1 Abs. 1 und 2, § 13/A Abs. 5 und 13/I Abs. 1 Gesetz Nr. XXV/1990 über den Familienzuschlag, eingeführt durch §§ 61 und 67 StabG; § 27 Abs. 3 a Gesetz Nr. III/1993 über die soziale Verwaltung und die soziale Fürsorge, geändert durch § 73 StabG; zur Überprüfung der Festsetzung der relevanten Vermögensgegenstände siehe Entscheidung Nr. 52/1995 (IX. 15.) AB des Verfassungsgerichts (Magyar Közlöny, Nr. 76/1995, 4462 ff.). Vgl. zum Ganzen auch Küpper (Anm. 5), 104.

Geburt fällige Mutterschaftsunterstützung ersetzt.²⁹ An die Stelle des Kinderfürsorgegelds trat eine einheitliche Kinderfürsorgehilfe, die der Mutter bis zum dritten Lebensjahr des Kindes zustehen sollte. Dabei wurde sowohl die Höhe dieser Leistung gekürzt als auch die der Schwangerschafts-Wochenbetthilfe.³⁰ Den Familien, die nur ein Kind erziehen und in denen Mutter und Vater zusammenleben, wurde vom 6. Lebensjahr des Kindes an der Familienzuschlag entzogen.³¹

b) Die Änderungen des Krankengelds

Im Bereich der Krankenfürsorge war das sog. Krankengeld Gegenstand der Entscheidungen. Diese Leistung der Sozialversicherung stand denjenigen Versicherten zu, die vorübergehend arbeitsunfähig wurden.³² Wenn aber der Versicherte Anspruch auf bezahlten Krankenurlaub hatte – den die Arbeitgeber 10 Tage lang im Jahr zu gewähren hatten³³ –, dann war er bis zum Ablauf dieser Frist nicht berechtigt, das Krankengeld zu verlangen.³⁴

Nach dem StabG änderte sich die Rechtslage dahin gehend, daß die Arbeitgeber zur Gewährung eines fünf Tage nicht bezahlten und 20 Tage bezahlten Krankenurlaubs verpflichtet wurden.³⁵ In dieser Zeit hätten die Arbeitnehmer kein Krankengeld beanspruchen können. Gleichzeitig wurde die Inanspruchnahme des Krankengelds für diejenigen, die nicht zum Krankenurlaub berechtigt waren, bis zum 31. Dezember 1995 in den ersten 20 Tagen, ab 1. Januar 1996 in den ersten 25 Tagen der Krankheit ausgeschlossen.³⁶ So wäre den Arbeitnehmern in den ersten 5 Tagen der Krankheit jedes Einkommen abgesprochen worden, den sonstigen Versicherten sogar in den ersten 25 Tagen.

²⁹ § 68 Abs. 2 StabG und § 13/I Gesetz Nr. XXV/1990 über den Familienzuschlag eingeführt durch § 67 StabG.

³⁰ § 92 Abs. 1 d StabG und §§ 13/A-13/H Gesetz Nr. XXV/1990 über den Familienzuschlag eingeführt durch § 67 StabG; § 83 StabG.

³¹ § 2 Abs. 1 Gesetz Nr. XXV/1990 über den Familienzuschlag, eingeführt durch § 63 StabG. In diesem Zusammenhang siehe Entscheidung Nr. 60/1995 (X. 6.) AB des Verfassungsgerichts (Magyar Közlöny, 84/1995, 4864). Vgl. auch Küpper (Anm. 5), 107 f.

³² §§ 17 und 18 und § 19 Abs. 1 Gesetz Nr. II/1975 über die Sozialversicherung.

³³ § 137 Abs. 1 Gesetz Nr. XXII/1992 über das Arbeitsgesetzbuch.

³⁴ § 19 Abs. 2 Gesetz Nr. II/1975 über die Sozialversicherung.

³⁵ § 39 Gesetz Nr. LV/1995 über die Änderung des Gesetzes Nr. XXII/1992 über das Arbeitsgesetzbuch.

³⁶ § 81 und § 93 Abs. 2 StabG.

2. Die Überprüfung des Inkrafttretens – Einstweilige Anordnung?

Zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes wurden zahlreiche Populärträge beim Verfassungsgericht eingereicht, was das Gericht in eine schwierige Lage brachte. Viele Aspekte des Gesetzes erforderten nämlich wegen der großen Anzahl der Betroffenen und der Kompliziertheit der Fragen eine gründliche Untersuchung, während die betreffenden Vorschriften bereits am 1. Juli 1995 in Kraft treten sollten.³⁷ Die Möglichkeit einer einstweiligen Anordnung kennt das ungarische Verfassungsgerichtsgesetz aber nicht.³⁸

Die Lösung ergab sich daraus, daß teilweise bereits der plötzliche Entzug von Leistungen, die im Leben der Familien eine sehr wichtige Rolle spielen, als verfassungswidrig gerügt worden war. Das Gericht konnte sich deshalb bei den Änderungen des Krankengelds und der Leistungen für Mütter auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der schnellen Inkraftsetzung beschränken³⁹. Die vom StabG vorgesehene Rechtslage untersuchte es dagegen in späteren Entscheidungen.

a) Entscheidung Nr. 43/1995

Dementsprechend hat das Gericht zunächst in bezug auf die Änderungen der Leistungen für Mütter und Familien im Tenor der Entscheidung Nr. 43/1995 folgendes festgestellt:

“Die Rechtssicherheit als das wichtigste Element der Rechtsstaatlichkeit und als Grundlage des Schutzes der wohlverworbenen Rechte ist unter dem Gesichtspunkt der Stabilität der sozialen Systeme von besonderer Bedeutung.

Im Interesse des Schutzes der wohlverworbenen Rechte erfordert es die Rechtssicherheit, daß die kurzfristigen und befristeten Unterstützungen im Rahmen des Mutterschafts- und Kinderunterstützungssystems – der Schwangerschaftszuschlag, die Schwangerschafts-Wochenbetthilfe, das Kinderfürsorgegeld, die Kinderfürsorgehilfe und die Kindererziehungsunterstützung – hinsichtlich der Kinder, die schon geboren sind oder innerhalb von 300 Tagen nach der Verabschiedung des Gesetzes geboren werden, nicht unter ungünstigeren

³⁷ § 159 StabG.

³⁸ Dazu siehe Brunner/Sólyom (Anm. 2), 44.

³⁹ Entsch. Nr. 43/1995 und 44/1995 (Anm. 3). Dies hinderte das Gericht aber nicht daran, am selben Tag andere Änderungen nicht nur wegen des Verstoßes gegen die Rechtssicherheit für verfassungswidrig zu erklären: Entsch. Nr. 45/1995 (VI. 30.) AB und Entsch. Nr. 46/1995 (VI. 30.) AB (Magyar Közlöny Nr. 56/1995, 3046 ff. und 3051 ff.).

Bedingungen und Fristen gewährleistet werden, als in den geltenden Gesetzen vorgesehen.

Im Falle jener langfristigen Unterstützungen, die zu dem Mutterschafts- und Kinderunterstützungssystem gehören und langfristig sind – insbesondere wenn diese kein Versicherungselement enthalten –, ist der Gesetzgeber berechtigt, sämtliche gesetzlichen Regelungen der Unterstützungen auch bezüglich der Voraussetzungen für die Berechtigung dahin gehend zu ändern, daß die Änderungen auch diejenigen betreffen, die auf die Unterstützung schon Anspruch erworben haben. In diesem Fall ist es aber im Zusammenhang mit der Rechtssicherheit verfassungsmäßig erforderlich, daß der Wechsel zum neuen System den Betroffenen eine Übergangszeit zusichert, die für die Anpassung an die neuen Vorschriften und für die den neuen Bedingungen entsprechende Organisation der Haushaltsführung der Familien nötig ist.”

Aufgrund dieser Aussagen erklärte das Gericht die Paragraphen des StabG, die die Inkraftsetzung und die Übergangsvorschriften normierten,⁴⁰ für verfassungswidrig und mit dem Tag der Verkündung des Gesetzes für nichtig. Gleichzeitig kündigte das Gericht an, es werde über die weiteren Anträge zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit gewisser Vorschriften des Gesetzes später entscheiden.

In der Begründung setzte sich das Gericht zunächst mit der Frage auseinander, inwieweit das Recht auf soziale Sicherheit (§ 70/E der Verfassung) zur Anwendung kommt.⁴¹ Hier war die Frage zu entscheiden, ob diese Vorschrift ein bloßes Staatsziel darstellt oder ob sie auch einen individuellen Rechtsanspruch begründen kann. Bis zur vorliegenden Entscheidung schien das Gericht der ersteren Auffassung zugeneigt gewesen zu sein. Es hatte mehrmals zum Ausdruck gebracht, daß das Recht auf soziale Fürsorge weder ein gesichertes Einkommen noch die Aufrechterhaltung des einmal erreichten Lebensstandards gewährleiste.⁴² Vielmehr stelle § 70/E eine staatliche Zielsetzung dar, aufgrund der der Staat zur Sicherung der sozialen Fürsorge das System der Sozialversicherung und der sozialen Hilfen zu organisieren und aufrechtzuerhalten habe. Werde

⁴⁰ §§ 68, 79 Abs. (4) und (5), 92 Abs. (1) (d) und (2), 93 Abs. (1) soweit es auf § 25 Abs. (1) und (2) des Sozialversicherungsgesetzes verweist, 93 Abs. (3), und 159 Abs. (1) und (2) hinsichtlich der oben bezeichneten Paragraphen und des § 83 des Gesetzes.

⁴¹ § 70/E Abs. 1 der Verfassung: Die Staatsbürger der Republik Ungarn haben das Recht auf soziale Sicherheit; im Alter, bei Krankheit und Invalidität, im Witwen- und Waisenstand sowie bei Arbeitslosigkeit ohne eigenes Verschulden hat jeder Anspruch auf die zur Existenzsicherung erforderliche Fürsorge.

Abs. 2: Die Republik Ungarn verwirklicht das Recht auf Fürsorge durch das Sozialversicherungssystem und durch die Unterhaltung von sozialen Einrichtungen.

⁴² Entsch. Nr. 32/1991 AB (VerfGE 2, 146, [163]).

dieser Verpflichtung Genüge getan, könne eine Verletzung von § 70/E der Verfassung nicht festgestellt werden.⁴³ Deswegen genieße der Staat bei der Umgestaltung der sozialen Fürsorge einen breiten Ermessensspielraum.⁴⁴ Diese Aussagen wurden auch in dem vorliegenden Fall bestätigt.

Schon in seiner früheren Rechtsprechung hatte das Gericht aber auch darauf hingewiesen, daß § 70/E der Verfassung staatlichen Handlungen bestimmte Grenzen setze. Beispielsweise wäre es verfassungswidrig, wenn die Renten nicht oder außerordentlich unangemessen an die Inflation angepaßt würden,⁴⁵ oder wenn das Verhältnis der Versicherungs- und Solidaritätselemente in der Sozialversicherung willkürlich geändert würde.⁴⁶ Mit der vorliegenden Entscheidung fügte das Gericht einen generellen, wenngleich sehr unbestimmten Maßstab hinzu. Nach seiner Auffassung verbiete es das Recht auf soziale Sicherheit, daß die Höhe der sozialen Fürsorge unter das gemäß § 70/E der Verfassung erforderliche minimale Niveau sinke. Wo dieses Niveau liegt, wurde aber nicht erörtert; auch wurde keine Verletzung von § 70/E der Verfassung festgestellt.

Vielmehr hielt das Gericht die Änderungen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit (§ 2 Abs. 1 der Verfassung) für bedenklich,⁴⁷ da sie wohlerworbene Rechte der Mütter und der Familien berührten. In diesem Zusammenhang wies es auf seine Rechtsprechung hin, nach der der Rechtsstaat diese Rechtspositionen achte. Sie dürften nur ausnahmsweise entzogen oder beschränkt werden, und bei übergangslosen Änderungen sei der Prüfungsmaßstab noch strenger, da hierfür ein besonderer Grund notwendig sei. Im konkreten Fall genossen die Rechte aus einem Zwangssozialversicherungssystem sogar höheren Schutz als andere wohlerworbene Rechte, weil der zwangsweise Vermögensentzug den Ersatz eines typischen Eigentümerverhaltens zum Ziele habe, nämlich Vorsorge zu treffen. Weiter sei die folgende Tatsache zu beachten: Je näher die An-

⁴³ Siehe z. B. Entsch. Nr. 772/B/1990 AB (VerfGE 2, 519 [521]); Entsch. Nr. 26/1993 (IV. 29.) AB (VerfGE 4, 196 [199]). Nach der ersten genannten Entscheidung ist aber aus § 70/E nicht abzuleiten, daß die Sozialversicherung obligatorisch sein sollte.

⁴⁴ So ist der Staat nicht verpflichtet, den Realwert der Renten aufrechtzuerhalten; siehe Entsch. Nr. 26/1993 (IV. 29.) AB (Anm. 43), 200.

⁴⁵ Diese Ausführung erinnert an den Fall *Müller*, den die Europäische Kommission für Menschenrechte bezüglich Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK entschieden hatte. Damals hatte die Kommission die Hypothese vertreten, die wesentliche Herabsetzung der Renten könne eine Verletzung der Eigentumsgarantie darstellen (Appl. 5849/72, Decisions and Reports 3, 25 ff.).

⁴⁶ Entsch. Nr. 26/1993 (IV. 29.) AB (Anm. 44), 199 f.

⁴⁷ § 2 Abs. 1 der Verfassung: Die Republik Ungarn ist ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat.

wirtschaften der "Vollendung" kämen, desto mehr seien sie zu schützen. Noch schutzwürdiger seien die schon erworbenen Ansprüche. Letztlich sei auch nach der Dauer der Leistungen zu unterscheiden, was aus den wesentlichen Unsicherheitsfaktoren der Rechtsverhältnisse im Bereich der Sozialversicherung folge.⁴⁸ Deshalb seien die bereits erworbenen Ansprüche auf kurzfristige Leistungen besonders geschützt. Ihre sofortige Änderung stelle einen unerlaubten Eingriff in wohlerworbene Rechte dar und verstoße gegen die Rechtssicherheit und daher gegen § 2 Abs. 1 der Verfassung.

Bei den langfristigen Leistungen, wie dem Familienzuschlag, könnten dagegen selbst schon begründete Ansprüche entzogen werden. Bei der Prüfung einer solchen Änderung sei aber weiter zu unterscheiden, ob in der Leistung Elemente der Versicherung eine Rolle spielten oder nicht. Wenn eine Leistung mit Versicherungselement betroffen sei, komme der Schutz des Eigentums (§ 13 der Verfassung) in Betracht.⁴⁹ Grundlegend hatte das Gericht bereits in der Entscheidung Nr. 64/1993 festgestellt:

"(d)ie Verfassung gewährt den grundrechtlichen Schutz des Eigentums als der traditionellen materiellen Grundlage der individuellen Handlungsfreiheit. (...) Der grundrechtliche Eigentumsschutz erstreckt sich auf die Vermögensrechte, die diese einstige Rolle des Eigentums übernommen haben, und auch auf Befugnisse mit öffentlich-rechtlicher Grundlage (zum Beispiel auf Ansprüche in der Sozialversicherung)."⁵⁰

In den Fällen also – so die These des Gerichts in dem aktuellen Fall –, wo die Leistungen der Sozialversicherung Versicherungselemente enthalten, unterfällt die Verminderung oder Abschaffung der Leistungen § 13 der Verfassung. Das gleiche gelte auch dann, wenn die Leistung der Sozi-

⁴⁸ Nach der früheren Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sind langfristigen, kontinuierlichen Rechtsverhältnissen ein höheres Risiko eigen (Entsch. Nr. 32/1991 [VI. 6.] AB [Anm. 43], 166). Das Risiko wird im Bereich der Sozialversicherung zusätzlich dadurch erhöht, daß ihre Leistungen zur Zeit aus den Beiträgen der aktiven Generationen finanziert werden.

⁴⁹ § 13 Abs. 1 der Verfassung: Die Republik Ungarn gewährleistet das Recht auf Eigentum.

Abs. 2: Eigentum darf nur ausnahmsweise und zum Gemeinwohl in den durch Gesetz geregelten Fällen und Verfahren und unter vollständiger, unbedingter und sofortiger Entschädigung enteignet werden.

⁵⁰ Entsch. Nr. 64/1993 (XII. 22.) AB (VerfGE 4, 373 [380]); deutsche Übersetzung: Brunner/Sólyom (Anm. 2), 539 [547]. Zur Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts siehe: *ibid.*, 97–99, und W. Gärtner, Die Eigentumsgarantien in den Verfassungen Polens, Ungarns, der Tschechischen und der Slowakischen Republik – Verfassungsrechtliche Grundlagen und Verfassungspraxis, Recht in Ost und West 1995, 75 ff.

alversicherung zu einer von der Bedürftigkeit abhängigen Hilfe umgestaltet würde, da hier für die Zukunft gerade die Möglichkeit des Eigentumschutzes entfalle. In diesem Kontext sei auch die Verfassungswidrigkeit der Änderung des Verhältnisses der Versicherungs- und Solidaritätselemente in der Sozialversicherung zu verstehen.⁵¹

Die von der Eigentumsgarantie geschützten Ansprüche auf Leistungen, die von Versicherungsbeiträgen des Betroffenen gedeckt seien, müßten in ihrer Höhe nicht den eingezogenen Gebühren entsprechen. Schon die frühere Rechtsprechung des Gerichts verweise auf die soziale Bindung des Eigentums, nach der der Eigentümer die Einschränkung seiner Rechte durch die öffentliche Hand hinnehmen müsse. Die Frage sei nunmehr, in welchen Fällen der Eigentümer Anspruch auf Entschädigung für diese Einschränkung habe und in welchen Fällen er auf jedes Entgelt verzichten müsse.⁵² Diese Frage sei wiederum in zwei Stufen zu prüfen. Erstens sei zu beurteilen, ob die Beschränkung zum Gemeinwohl ergriffen wurde, und zweitens, ob sie verhältnismäßig sei.⁵³

Mit dieser Prüfung verzichtet das Gericht auf das Kriterium der Erforderlichkeit des Eingriffs. Auch das erste Kriterium ist recht schwach ausgeprägt. Beruft sich der Gesetzgeber auf das öffentliche Interesse, wird dieses Vorbringen vom Gericht nicht geprüft, außer wenn es offensichtlich unbegründet ist.⁵⁴ Von entscheidender Bedeutung ist daher der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Erstmals in seiner Rechtsprechung hielt das Gericht diesen Maßstab auch auf den Entzug und die Verminderung der durch Gebühren gedeckten Leistungen der Sozialversicherung sowie auf die Verknüpfung der Leistungen mit der Bedürftigkeit der Empfänger für anwendbar. Diese Feststellung gewann jedoch in der konkreten Entscheidung nur theoretische Bedeutung.⁵⁵ Der Familienzuschlag, der als langfristige Leistung Gegenstand der Änderungen und daher dieser Entscheidung war, gehörte nämlich zu jener Gruppe der Unterstützungen, in der das Versicherungselement keine Rolle spielte. Hier stellte die Rechtssicherheit den verfassungsrechtlichen Maßstab dar.

⁵¹ Siehe oben Text bei Anm. 46.

⁵² Entsch. Nr. 64/1993 (XII. 22.) AB (Anm. 50), 381; siehe auch Brunner/Sólyom (Anm. 2), 548.

⁵³ Entsch. Nr. 64/1993 (XII. 22.) AB (Anm. 50), 381–382; siehe auch Brunner/Sólyom (Anm. 2), 548 f.

⁵⁴ Entsch. Nr. 64/1993 (XII. 22.) AB (Anm. 50), 381; siehe auch Brunner/Sólyom (Anm. 2), 549 sowie 99.

⁵⁵ Demgegenüber versteht Küpper die vorliegende Entscheidung so, daß sie auch die Verletzung der Eigentumsgarantie feststelle (Anm. 5), 102.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichts müsse bei der Einführung neuer Gesetze aus Gründen der Rechtssicherheit eine Übergangszeit gewährt werden, deren erforderliche Dauer vom Gegenstand des Gesetzes abhängen. Die Unterstützung, deren gesetzliche Regelung geändert wurde, spiele in den Finanzen und in den langfristigen Entscheidungen der Familien eine wichtige Rolle. Der Entzug oder die Umgestaltung der bereits erworbenen Ansprüche auf diese Leistung ohne jegliche Übergangszeit sei verfassungswidrig.

Schließlich wies das Verfassungsgericht auf das in § 54 Abs. 1 der Verfassung garantierte Recht auf Leben, insbesondere auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Abtreibung, hin.⁵⁶ Das Gericht hatte in seiner Abtreibungsentscheidung aus dem Jahr 1991 klargestellt, daß die Pflicht des Staates, das Leben zu schützen, sich auch auf das werdende Leben und auf die Gewährleistung der Lebensbedingungen der künftigen Generationen erstreckt, auch wenn diese Verpflichtung im Gegensatz zum subjektiven Recht auf Leben nicht absolut sei.⁵⁷ In den damaligen Sondervoten mehrerer Richter war auch zum Ausdruck gekommen, daß die Schutzvorschriften der Verfassung zugunsten von Mutter und Kind⁵⁸ bei der Bewertung der Abtreibung in Betracht gezogen werden müßten. Da die geltenden Rechtsnormen das Selbstbestimmungsrecht der Mütter weitgehend anerkennen – so die These des Gerichts in dem vorliegenden Fall –, seien bei der Förderung der Erziehung der Kinder entsprechende Gegengewichte zu schaffen. Die sofortige Abschaffung von Unterstützungen, die teilweise unter Berücksichtigung des neuen Abtreibungsgesetzes eingeführt worden waren, zerstöre das Gleichgewicht zwischen der Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Frauen und der Pflicht des Staates, das Leben zu schützen. So könne eine verfassungswidrige Lage entstehen. Eine solche sah das Gericht im konkreten Fall zwar nicht als gegeben an. Es verwies aber darauf, daß nach Ablauf der in der Entscheidung festgelegten Frist einzuführende Leistungen dieses Gleichgewicht sicherzustellen hätten.

⁵⁶ § 54 Abs. 1 der Verfassung: In der Republik Ungarn hat jeder Mensch das angeborene Recht auf Leben und Menschenwürde, niemand darf dieser Rechte willkürlich beraubt werden.

⁵⁷ Entsch. Nr. 64/1991 (XII. 17.) AB (VerfGE 1991, 221 [303]); deutsche Übersetzung: Brunner/Sólyom (Anm. 2), 256 [263].

⁵⁸ § 66 Abs. 2 der Verfassung: In der Republik Ungarn erhalten Mütter vor und nach der Geburt Unterstützung und Schutz gemäß besonderen Bestimmungen.

§ 67 Abs. 1 der Verfassung: In der Republik Ungarn hat jedes Kind das Recht, an Schutz und Fürsorge durch Familie, Staat und Gesellschaft das zu erhalten, was zu seiner körperlichen, geistigen und moralischen Entwicklung erforderlich ist.

b) Entscheidung Nr. 44/1995

Mit den Änderungen des Krankengelds setzte sich das Gericht am gleichen Tag in der Entscheidung Nr. 44/1995⁵⁹ auseinander. Auch hier wählte es die bei der obigen Entscheidung angewandte Lösung und prüfte nur die Inkraftsetzung der Änderungen. Dementsprechend stellte es im Tenor fest, die Übertragung eines Teiles der Belastungen der Sozialversicherung von der Sozialversicherung auf die Versicherten und auf die Unternehmen sei *per se* nicht verfassungswidrig, aber:

“(b)ei solchen Änderungen ist es verfassungsrechtlich erforderlich, daß die Betroffenen die aus der Risikoubertragung folgenden Belastungen rechtzeitig erfahren, damit sie mit den künftigen Risiken rechnen und ihre Deckung besorgen können.”

Aus diesem Grund wurden auch die Vorschriften, die die Inkraftsetzung der fraglichen Regelungen und die Übergangsvorschriften normierten,⁶⁰ für verfassungswidrig erklärt.

In der Begründung folgte das Gericht in großem Umfang seinen Ausführungen in der Entscheidung Nr. 43/1995. Es stellte zunächst wiederum fest, die Verfassungsmäßigkeit der Sozialversicherung hänge nicht davon ab, ob die Leistungen den Gebühren genau entsprächen. Die wesentliche Umgestaltung der Verhältnisse könne aber Bedenken aufwerfen, die in einer späteren Entscheidung zu untersuchen seien. Hinsichtlich des Inkrafttretens der Regelungen seien zuerst die Rechte der Arbeitgeber zu beachten. Nach den neuen Regelungen hätten die Arbeitgeber im Jahr 1995 17 Tage, von 1996 an 20 Tage bezahlten Krankenurlaub zu gewähren. Das würde die Belastungen der Arbeitgeber etwa verdoppeln. Die Übertragung von solchen Risiken auf die Arbeitgeber sei nur dann verfassungsmäßig, wenn eine ausreichende Zeitspanne zur vorherigen Planung und Reservenbildung vorgesehen sei. Daraus folge, daß die sofortige Inkraftsetzung der Änderungen gegen das Recht auf freie unternehmerische Tätigkeit (§ 9 Abs. 2 der Verfassung) verstoße.⁶¹

Es seien aber auch die Rechte der Versicherten verletzt. Durch das Gesetz verlören sie bei Erkrankungen, die weniger als 5 Tage dauerten, jede Fürsorge. Dazu komme, daß wichtige Garantien der Versicherten abgeschafft würden. Der Staat habe nämlich nach § 5 des Sozialversiche-

⁵⁹ Entsch. Nr. 44/1995. (VI. 30.) AB (Anm. 3), 3043 ff.

⁶⁰ § 159 Abs. 2 und § 93 Abs. 1 und 2 StabG sowie § 52 Abs. 1–2 und 5–7 Gesetz Nr. LV/1995.

⁶¹ § 9 Abs. 2 der Verfassung; Die Republik Ungarn anerkennt und fördert das Recht auf freie unternehmerische Tätigkeit und die Freiheit des wirtschaftlichen Wettbewerbs.

rungsgesetzes für die Leistungen der Sozialversicherung einzustehen, und diese Garantie sei beim Krankenurlaub nicht vorhanden. So würden den Versicherten unerwartet und unkalkulierbar wichtige Sicherheiten entzogen. Allein die sofortige Inkraftsetzung dieser Änderungen verstoße gegen das Recht auf soziale Sicherheit, § 70/E der Verfassung.

Drittens sah das Gericht auch die Rechtssicherheit und damit das Rechtsstaatsprinzip (§ 2 Abs. 1 der Verfassung) als verletzt an. Diese Grundsätze würden nämlich erfordern, daß die Übertragung der Belastungen der Sozialversicherung auf die Versicherten und auf die Arbeitgeber nur allmählich erfolge, sowie absehbar und kalkulierbar sei. Die betreffenden Regelungen entsprächen diesen Erfordernissen nicht, weswegen sie auch verfassungswidrig seien – so das Verfassungsgericht.

3. Die inhaltliche Überprüfung der Änderungen zum Krankengeld

Die inhaltliche Prüfung der neuen Krankengeldregelungen wurde in der Entscheidung Nr. 56/1995 durchgeführt.⁶² Diese Entscheidung basierte im großen Umfang auf den in Entscheidung 43/1995 ausgeführten theoretischen Erwägungen und stellte zum ersten Mal unter anderem die Verletzung der Eigentumsgarantie (§ 13 der Verfassung) durch die Verminderung einer Leistung der Sozialversicherung fest.⁶³

Die Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Paragraphen kreise um die Frage, inwieweit das "Recht auf Krankengeld" unter verfassungsmäßigem Schutz stehe. Hier sei nach Ansicht des Gerichts entscheidend, daß die Versicherungselemente bei dieser Art der Leistung überwögen, da der Anspruch von der Existenz des Sozialversicherungsverhältnisses abhängе. Wenn das aber der Fall sei, komme die in der Entscheidung Nr. 43/1995 formulierte Überlegung in Betracht, nach der der Entzug oder die Veränderung einer solchen Leistung als Grundrechtsbeschränkung zu bewerten sei. Wiederum nach der Entscheidung 43/1995 sei zunächst die Eigentumsgarantie einschlägig. Es sei also zu unter-

⁶² Vgl. oben Anm. 3. Die Entscheidung betraf auch die Beschränkung der Kostenerstattung durch die Sozialversicherung bei verschiedenen medizinischen Leistungen, welche nicht beanstandet wurde. Dieser Beitrag konzentriert sich hingegen auf die Aussagen über die Krankengeldregelungen.

⁶³ Bereits die Entscheidung Nr. 45/1995 (VI. 30.) AB zum StabG hatte in der Erhebung von Sozialversicherungsgebühren ohne jedwede Gegenleistung eine Verletzung von § 13 der Verfassung gesehen. Damals war eine bloße Leistungsminderung aber nicht Gegenstand der Entscheidung.

suchen, ob die Beschränkung des Krankengelds notwendig – hier: dem Gemeinwohl dienlich – sei, und in verhältnismäßiger Weise erfolgte.

Das erste Erfordernis sei eingehalten worden, da der Staat nach § 70/E der Verfassung verpflichtet sei, die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung aufrechtzuerhalten. Daher könnten die Maßnahmen, die diese Funktionsfähigkeit zu wahren suchten, als “im Interesse des Gemeinwohls ergriffene” angesehen werden. Die Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit sei aber nicht erfüllt. Das Krankengeld werde gegenwärtig im Durchschnitt für 32 Tage beansprucht, während die Sozialversicherung nunmehr in den ersten 25 Krankheitstagen keine Leistung mehr erbringen solle. Der Gesamtheit der Versicherten würden also mehr als drei Viertel der Leistungen entzogen, ohne daß die ohnehin schon hohen Gebühren vermindert würden. Die Belastung der Arbeitgeber mit der Fortzahlung des Lohnes in den ersten Tagen der Krankheit sei, wie das Gericht schon in einer früheren Entscheidung festgestellt habe, in der Praxis der Sozialversicherung der europäischen Staaten bekannt, jedoch nicht in einem solchen Umfang, der die Hauptfunktion der Krankenversicherung berühre.⁶⁴ Daraus folge, daß die untersuchten Regelungen eine unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkung gegenüber den Versicherten darstellten und deswegen gegen den in § 13 Abs. 1 der Verfassung garantierten Eigentumschutz verstießen.

Das angefochtene Gesetz werfe daneben auch Bedenken hinsichtlich des Schutzes der wohlerworbenen Rechte auf. Nach der früheren Rechtsprechung des Gerichts begründeten Versicherungsverhältnisse wohlerworbene Rechte. Diese würden verletzt, wenn die Sozialversicherung die entsprechende Leistung für die durch die Gebühren gedeckte Zeitspanne nicht gewährleiste.⁶⁵ Diese wohlerworbenen Rechte könnten zwar beschränkt werden, nicht aber ohne hierbei die verfassungsrechtlichen Grenzen einzuhalten. Darüber hinaus könne der Versicherte in einem Zwangssozialversicherungssystem eine höhere Stabilität des Systems erwarten. Trotz dieser Erfordernisse komme es im konkreten Fall zu einer so wesentlichen Umgestaltung der Rechtsverhältnisse, daß sie gegen das klassische Verbot der *laesio enormis* verstoße. Dies allein stelle eine verfassungswidrige Beschränkung wohlerworbener Rechte dar.

⁶⁴ Entsch. Nr. 45/1991 (IX. 10.) AB (VerfGE 2, 206 [209]). In dieser Entscheidung war überprüft worden, ob die Verpflichtung der Arbeitgeber, für drei Krankheitstage einen bezahlten Krankenurlaub zu gewähren, verfassungsmäßig ist. Das Gericht hatte das ohne eine Prüfung von § 13 der Verfassung bejaht.

⁶⁵ Entsch. Nr. 11/1991 (III. 29.) AB (VerfGE 2, 34 [35]).

Außerdem überprüfte das Gericht die Maßnahmen auch unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf soziale Sicherheit. Hier wandte es die in den früheren Entscheidungen klargestellte Auslegung von § 70/E der Verfassung an, wonach der Staat das System der Sozialversicherung zu organisieren und aufrechtzuerhalten hat. Dem Gericht zufolge hätten die betroffenen Änderungen ein wesentliches Element des Systems abgebaut, da die staatliche Garantie für etwa 75 % der Leistungen abgeschafft werde. Dies stelle einen Verstoß gegen § 70/E der Verfassung dar.

In einem abschließenden *obiter dictum* weist das Verfassungsgericht darauf hin, daß auch der schrittweise Abbau der Sozialversicherungsleistungen bedenklich sei. Der Gesetzgeber habe schon bisher die Leistungen mehrmals verkürzt und Garantien abgeschafft. Die Fortsetzung dieser Tendenz, auch wenn sie nicht so radikale Änderungen enthalte, sei nicht mehr verfassungsmäßig. Aufgrund dieser Überlegungen erklärte das Gericht § 81 StabG und § 39 Abs. 1 und 3 des Gesetzes Nr. LV/1995 über die Änderung des Arbeitsgesetzbuches, die die fraglichen Vorschriften einführen, für nichtig.

IV. *Schlußbemerkungen*

1. Bewertung

In den Entscheidungen des ungarischen Verfassungsgerichts lassen sich die Konturen des verfassungsrechtlichen Schutzes der Ansprüche auf Leistungen der sozialen Fürsorge erkennen. Zunächst gilt für alle Leistungen in diesem Bereich das Rechtsstaatsprinzip (§ 2 Abs. 1 der Verfassung) und der daraus folgende Grundsatz der Rechtssicherheit. Dieser verbietet es, daß Leistungsansprüche ohne Übergangszeit in großem Umfang entzogen oder gekürzt werden. Bei Leistungen, die Versicherungscharakter haben, findet auch die Eigentumsgarantie (§ 13 der Verfassung) Anwendung, nach der von ihr geschützte Ansprüche nur zum Gemeinwohl und in verhältnismäßiger Weise verkürzt werden dürfen. Hier liegt ein Eingriff auch dann vor, wenn der Anspruch auf die Leistung von der Bedürftigkeit des Empfängers abhängig gemacht wird. Enthält die Leistung kein Versicherungselement, erlangt das Recht auf soziale Sicherheit (§ 70/E der Verfassung) Bedeutung. Die Schutzwirkung dieses Rechts ist jedoch niedriger, da es nur einen Mindeststandard an Fürsorge erfordert, der wegen seiner Unbestimmtheit eher eine Warnungsfunktion gegenüber dem Gesetzgeber erfüllt, die Leistungen nicht auf zu niedriges Niveau zu senken. Darüber hinaus können gelegentlich auch andere Vorschriften in Betracht kom-

men, wie das Recht auf freie unternehmerische Tätigkeit (§ 9 Abs. 2 der Verfassung), das Diskriminierungsverbot (§ 70/A der Verfassung) oder das Recht auf Leben (§ 54 Abs. 1 der Verfassung).

Dieses Rechtsprechung spiegelt die Anstrengung des Verfassungsgerichts wider, die ungarische Verfassungspraxis an europäische Vorbilder anzugleichen. Es ist bemerkenswert, wie die Auffassung des ungarischen Gerichts bezüglich der Funktion der Eigentumsgarantie der des Bundesverfassungsgerichts ähnelt.⁶⁶ Zwischen der Spruchpraxis der beiden Gerichte kann man auch bei der Tragweite des Begriffs des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums Parallelen ziehen, auch wenn die ungarische Rechtsprechung einen allgemeineren Schutz zu gewährleisten scheint.⁶⁷

Das Gericht hat aber auch den ungarischen Besonderheiten Rechnung getragen, indem es § 70/E der Verfassung zwar eng, aber nicht nur als bloßes Staatsziel auslegte. Es brachte zum Ausdruck, daß das Recht auf soziale Sicherheit nicht nur die Verpflichtung des Staates nach sich zieht, das System der sozialen Fürsorge zu organisieren und aufrechtzuerhalten, sondern auch ein Minimalniveau der Fürsorge erfordert. So konnte es den Entzug einer Leistung in zwei Fällen als Verletzung des Rechts auf soziale Sicherheit ansehen, allerdings ohne die Frage zu erörtern, wann dieses Minimalniveau gewährleistet gewesen wäre.⁶⁸ Dies wird auch für die Zukunft Bedeutung haben, da die Konzeption der sich gegenwärtig im Vorbereitungsstadium befindlichen neuen ungarischen Verfassung das Recht auf soziale Sicherheit beibehält.

⁶⁶ Das BVerfG hat zur Eigentumsgarantie folgendes ausgeführt: "Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen" (BVerfGE 24, 367, 389).

⁶⁷ Nach Entscheidung Nr. 43/1995 des ungarischen Verfassungsgerichts genießen Sozialversicherungsansprüche, in denen Versicherungselemente überwiegen, Eigentumsschutz. Das Bundesverfassungsgericht hat etwas restriktiver festgestellt:

"Voraussetzung für einen Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen ist eine vermögenswerte Rechtsposition, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet ist; diese genießt den Schutz der Eigentumsgarantie dann, wenn sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruht und zudem der Sicherung seiner Existenz dient" (BVerfGE 69, 272, 300). Aus diesem Grund wurden bisher nur Rechtspositionen aus der Renten- und Arbeitslosenversicherung in den Schutzbereich von Art. 14 I 1 GG einbezogen.

⁶⁸ Entsch. Nr. 43/1995 über die Inkraftsetzung der Beschränkung des Krankengeldes und Entsch. 56/1995 über die materielle Verfassungswidrigkeit der Krankengeldregelungen.

2. Die Nachgeschichte der Entscheidungen

Sofort nach den ersten Entscheidungen von 30. Juni 1995 brach eine heftige politische Diskussion aus. Alle, die sich zu Wort meldeten, waren sich darüber einig, daß die Entscheidungen respektiert werden müßten. Es wurde aber die Frage aufgeworfen, ob das Gericht bloß als ein politisches Organ in Fragen des staatlichen Budgets entschieden habe. Darüber hinaus wurde dem Gericht vorgeworfen, es stütze seine Entscheidungen nicht auf die Verfassung, sondern auf seine frühere Rechtsprechung.⁶⁹ Es wurde auch erörtert, zu welchen weitreichenden finanziellen Wirkungen die Entscheidungen führten.⁷⁰ Die politische Spannung ist aber – nach einem zwischenzeitlichen Anstieg infolge der späteren Entscheidungen bis 21. Dezember – im Frühling 1996 erloschen.⁷¹

Die Änderungen der kurzfristigen Leistungen für Mütter, deren sofortige Inkraftsetzung das Gericht für verfassungswidrig erklärte, verabschiedete das Parlament am 9. April 1996 von neuem, und das Gesetz trat mit Ausnahme einzelner Vorschriften am 15. April 1996 in Kraft.⁷² Die neue Regelung weicht nur insoweit von der früheren ab, als sie eine höhere Einkommensgrenze für den Ausschluß der Kinderfürsorgehilfe und die Kindererziehungsunterstützung bestimmt.⁷³ Den Entscheidungen des Verfassungsgerichts wurde aber Rechnung getragen, indem die Übergangsvorschriften des neuen Gesetzes die Leistungen für diejenigen, deren Kind vor dem Inkrafttreten des Gesetzes geboren ist, unangetastet las-

⁶⁹ Peter Hack, Vorsitzender des Ausschusses für Verfassung und Recht des Parlaments, in: Magyar Nemzet, 1.7.1995, 5.

⁷⁰ Nach Daten des Finanzministeriums schätzte Magyar Hírlap am 1.7.1995 die gesamte finanzielle Wirkung der Entscheidungen vom 30.6.1995 auf 22,4 – 32,4 Milliarden Forint. Experten der Sozialversicherung haben einen Verlust von 10 Milliarden Forint für die Sozialversicherung genannt (Magyar Nemzet, 3.7.1995, 4). Der Finanzminister selbst sprach von Verlusten von 37 – 39 Milliarden Forint (Magyar Nemzet, 5.7.1995, 5).

⁷¹ Dies zeigt auch die Tatsache, daß das Verfassungsgericht den Gesetzesentwurf über seine Geschäftsordnung, der seit der Aufstellung des Gerichts nicht angenommen worden war, dem Parlament am 2.4.1996 vorlegen konnte (Magyar Nemzet, 3.4.1996). In einem früheren Interview erklärte der Gerichtspräsident László Sólyom, das Gericht werde seine Geschäftsordnung nur dann dem Parlament vorlegen, wenn keine Gefahr bestehe, daß die Frage politischen Diskussionen zum Opfer fällt. Bisher wurde auch diskutiert, ob das Gericht den Gesetzesentwurf dem Parlament selbst vorlegen darf (Magyar Nemzet, 20.2.1996, 9). Auch der gegenwärtige Entwurf eines neuen Verfassungsgerichtsgesetzes geht davon aus, daß die Geschäftsordnung durch das Parlament angenommen werden muß. Zu dieser Problematik siehe Brunner/Sólyom (Anm. 2), 40.

⁷² Gesetz Nr. XXII./1996 über die Änderung der Gesetze betreffend gewisse soziale Leistungen.

⁷³ *Ibid.*, § 1 Abs. 1 und § 10 Abs. 1.

sen.⁷⁴ Ob auch dieses Gesetz Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens werden wird, ist zur Zeit noch nicht abzusehen. Einen möglichen Ansatz dazu kann der Hinweis in Entscheidung Nr. 43/1995 darstellen, daß die neu einzuführenden Leistungen im Einklang mit der Verpflichtung des Staates stehen müssen, das Leben zu schützen. Diese Aussage enthält nämlich die Warnung, die ursprünglich angestrebten und jetzt wieder eingeführten Änderungen könnten auch materiell verfassungswidrig sein.

Summary⁷⁵

The Jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court on the Constitutional Protection of Social Security Claims

In three recent decisions the Hungarian Constitutional Court confronted the legislature's reduction of insurance benefits and subsistence payments under the social security scheme. For the first time in its jurisprudence the Court awarded property protection to claims for benefits of the social security scheme, and outlined constitutional standards for such measures.

A most significant development brought about by the decisions consists in the extension of the notion of property to social insurance claims. Like the German *Bundesverfassungsgericht*, the Hungarian Constitutional Court based this extension on a functional approach. In the opinion of the Court property has the function to provide personal freedom to individuals. Since social insurance benefits fulfil the same function and as long as they are financed by compulsory contributions, every claim for such benefits entails a property right. Consequently, a reduction or abolition of one of these benefits is a violation of the right to property, unless such measures are necessitated by the public interest and only if the interference is proportionate. On this ground the Court declared to be unconstitutional the substantial extension of the time period in which sickness allowance could not be claimed from the social insurance.

A further important element of the decisions is the interpretation of the right to social security which is contained in § 70/E of the Hungarian Constitution. By establishing this right the Constitution obliges the legislature to organise a social

⁷⁴ *Ibid.*, § 36 Abs. 4 und 5.

⁷⁵ Summary by the author.

security system but does not stipulate a subjective right to that effect. Nevertheless, the right to social security is not merely an abstract goal to be attained by the State. According to the Court, the obligations of the State flowing from this provision would not be fulfilled if a minimum level of assistance for individuals were not secured. It shows the importance of this interpretation that it served as a subsidiary ground for declaring the new sickness allowance regulations unconstitutional.

The most remarkable practical significance of the decisions resulted from the application of the principle of the rule of law. According to the Court, this principle prohibits changes of the law which affect important everyday circumstances of individuals from entering into force without a transition period. The length of this period shall correspond to the effect of the changes on the individuals. On this basis the entry into force without a transition period of the reduction of several social insurance and welfare assistance claims was found to be in violation of the Constitution.

With these decisions the Hungarian Constitutional Court has touched upon politically highly debated issues. However differently its *dicta* were viewed in the political life of Hungary, the decisions show the significance of judicial control in the process of the large-scale social transitions in the new democracies in Eastern Europe.