

# Die politische Orientierung der Mitglieder des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014\*\*

*Die 2010 ins Amt gewählte nationalpopulistische Fidesz-Regierung nutzte ihre parlamentarische Zwei-Drittel-Mehrheit, alsbald die Bestellung der Verfassungsrichter zu ändern: An die Stelle der bis dahin obligatorischen Einbeziehung der Opposition trat die reine Zwei-Drittel-Entscheidung. Ihre Zwei-Drittel-Mehrheit nutzte die Fidesz-Regierung dazu, ab 2010 nur noch politisch genehme Juristen in das Verfassungsgericht zu berufen – teils namhafte Verfassungsrechtler, teils auch „Parteisol- daten“ ohne jede wissenschaftlichen oder sonstigen Meriten. Die Studie untersucht, inwieweit sich in der Legislaturperiode 2010–2014 eine politisch orientierte Entscheidungsfindung der einzelnen Verfassungsrichter nachweisen lässt. Ausgehend von der politischen Seite, die den jeweiligen Verfassungsrichter nominiert hat, wird gemessen, inwieweit die Mitglieder des Verfassungsgerichts in Normenkontrollverfahren über Gesetze, die die Fidesz-Regierung erlassen hat, den Standpunkt der Regierung stützen oder „oppositionell“ abstimmen. Dabei kommt die Studie zu dem Schluss, dass Richter auf beiden Seiten des politischen Spektrums zunehmend den Standpunkt ihres politischen „Sponsors“ einnehmen. Als besonders linientreu erweisen sich die nach 2010 ernannten „Parteisol- daten“.*

## INHALT

I. Einleitung	IV. Empirische Untersuchung der politi- schen Einflüsse im Entscheidungsverhal- ten der Verfassungsrichter
II. Die Genese und die ersten zwei Jahr- zehnte des ungarischen Verfassungsge- richts	1. Methode 2. Analyse
III. Institutionelle Veränderungen seit 2010	V. Zusammenfassung
	<i>Summary</i>

\* Geb. 1966 in Békéscsaba. 1985–1990 Studium in Szeged, 1990–2007 wiss. Mitarbeiter am Ungari- schen Institut für Öffentliche Verwaltung, 1998–2009 wiss. Mitarbeiter an der jurist. Fakultät der Universität Budapest (ELTE), 2009–2013 Professor an der jurist. Fakultät der Universität Győr. Seit 2013 Professor am Lehrstuhl für Verfassungsrecht der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst, Budapest, und wiss. Mitarbeiter im Institut für Rechtswissenschaften der Akademie der Wis- senschaften. Zahlreiche Publikationen im In- und Ausland zum ungarischen öffentlichen Recht und zur öffentlich-rechtlichen Rechtsvergleichung, zuletzt „Grundzüge des ungarischen Verwaltungs- rechts“ in v. Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.) *Ius Publicum Europaeum* Bd. IV, 2014, und „Chal- lenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fun- damental Law of Hungary“, hrsg. zusammen mit F. Mandák und Z. Fejes, *L’Harmattan*, Paris 2015.

\*\* Für seine Hilfe bei der Erstellung des Manuskripts danke ich sehr Herrn Lando Kirchmair, wis- senschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechtswissenschaft der Akademie der Wissenschaften, Budapest.

## I. EINLEITUNG

Nach traditioneller Auffassung treffen Richter ihre Entscheidungen nur auf der Grundlage des Gesetzes. Wie *Montesquieu* einmal sagte, ist der Richter „nur der Mund, der die Worte des Gesetzes ausspricht“<sup>1</sup>. Und tatsächlich wird „die juristische Argumentation ernst genommen als einer der wichtigsten, wenn nicht der einzige Faktor als Entscheidungsgrundlage der Gerichte“<sup>2</sup>. Das wird vor allem von jenen Richtern betont, die als Richter und nicht als Politiker erscheinen möchten. Es ist jedoch keine allgemein anerkannte Ansicht mehr. Heute „gibt es wahrscheinlich keine Politikwissenschaftler mehr, die ernsthaft behaupten würden, dass Urteile der Verfassungsgerichte eindeutig durch das Recht erklärt werden können“<sup>3</sup>. Die Annahme des politisch neutralen und unparteiischen Entscheidungsfindungsprozesses, in dem die moralischen Werturteile der Richter keine Rolle spielen, wird benötigt für die Akzeptanz der starken und rechtlich unkontrollierten Macht von Verfassungsgerichten. Zweifel an dieser Annahme machen es schwer zu akzeptieren, dass ein aristokratisches und politisch nicht kontrolliertes Gremium die politischen Entscheidungen der demokratisch gewählten Vertreter des Volkes auf der Basis der allgemeinen Phrasen der Verfassung aufheben kann. Die Vision des weisen und selbstlosen Richters, der immer seine persönlichen Einstellungen und Gefühle ablegt und ausschließlich im Namen der Gemeinschaft entscheidet, ist eine gute Idee – wäre sie nur nicht so weit von der Realität entfernt, zumindest in der heutigen Zeit in Ungarn.

Verfassungsrecht im Allgemeinen enthält aus vielen Gründen formelle Regeln zum Schutz rechtlicher Institutionen. Im Fall von Verfassungsgerichten dienen z. B. Verfahrensgarantien, Regeln zur Unvereinbarkeit von Ämtern und anderen Funktionen sowie andere Regeln der Gewährleistung von Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Legitimität dazu, diese Institution vor externen unbefugten Eingriffen, u. a. seitens der Politik, zu schützen.

Dieser Formalismus wird in vielen Fällen als unzureichend kritisiert, da er als unfähig erachtet wird, seine Zwecke zu verwirklichen. Diese Kritik ist manchmal zutreffend. Die jüngste Geschichte des ungarischen Verfassungsgerichts ist allerdings ein ausgezeichnetes Beispiel dafür, wie die Rückentwicklung dieser formalen Regeln und institutionellen Garantien zur Verminderung der Bedeutung eines Verfassungsorgans führt und auf diese Weise den Schutz der Grundrechte und Freiheiten untergräbt.

Jedenfalls kann die Frage, ob Verfassungsgerichte rechtliche oder politische Institutionen sind, nicht nur auf einer sehr formalen Basis entschieden werden, welche schlicht die Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit dieser Gremien behauptet. Trotz des klaren gesetzlichen Status von Verfassungsgerichten muss hinterfragt werden, inwieweit ein Gremium, dessen Mitglieder durch Politiker auf der Grundlage politischer Erwägungen gewählt oder ernannt werden und das die wichtigsten politischen Kontroversen ohne jegliche demokratische Kontrolle entscheidet, seine Entscheidungen tatsächlich ausschließlich auf gesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Grundlage trifft.

<sup>1</sup> Ch. Montesquieu, *L'Esprit des Lois, Livre XI* (Éditions de Seuil 1980) S. 487.

<sup>2</sup> D. Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review* (Princeton University Press 2010) S. 21.

<sup>3</sup> T. Annus, 'Courts as Political Institutions', 13 *Juridica International* (2007) S. 24.

In der Literatur gibt es drei wichtige Theorien zur Entscheidungsfindung von Verfassungsgerichten, die das gerichtliche Verhalten auf unterschiedliche Weise erläutern. Kürzlich wurde zusätzlich ein neues Konzept vorgeschlagen, das einige Wissenschaftler in die etablierten Theorien zu integrieren versuchen.

Der traditionelle Ansatz ist das rechtliche Modell, das lange Zeit herrschend war. Er postuliert, dass die richterliche Entscheidungsfindung ausschließlich auf rechtlichen Gründen und Erwägungen basiert. Wenn das Gericht eine Entscheidung trifft, berücksichtigt es nur die Tatsachen des Falles und die entsprechenden Gesetze<sup>4</sup>. Die Tätigkeit der Verfassungsrichter unterscheidet sich demnach von der des gewählten Politikers und des Beamten, welche politische Verantwortung tragen und Politik machen. Selbst wenn man die Gerichte im politischen Kontext betrachtet, ist die Rechtsprechung von der Rolle des Gesetzgebers oder anderer politischer Entscheidungsträger zu unterscheiden, denn der Richter kann nicht ebenso frei aus den Alternativen wählen wie ein Politiker. Obwohl die Verfassungsauslegung üblicherweise einigen Spielraum bietet, verbleibt dieser immer noch im Rahmen gerichtlicher Discretion und ist nicht Politik<sup>5</sup>.

Diese konventionelle Theorie wurde drastisch in Frage gestellt durch das sogenannte „Attitüde-Modell“ (*attitudinal model*), das offen den „Mythos“ der objektiven und unparteiischen Rechtsprechung kritisiert. Während die bekannten rechtlichen Theorien sich zumeist mit normativen Ansprüchen und Regeln befassen, ist das Ziel dieser Lehre, die Motive und Hintergründe des richterlichen Verhaltens zu erklären<sup>6</sup>. Das Attitüde-Modell behauptet, dass die richterlichen Entscheidungen meist (oder gar ausschließlich) durch die persönliche Einstellungen und Präferenzen der Richter bestimmt werden. In der Tat, so die Vertreter dieses Modells, folgen Richter ihrer eigenen politischen Agenda<sup>7</sup>. Diese Theorie stützt sich stark auf empirische Erhebungen, die nach unabhängigen Variablen der Entscheidungen einzelner Richter suchen.

Diese empirischen Beweise für die Auswirkungen von persönlichen Einstellungen, Präferenzen und ideologischen Neigungen der Richter haben nicht jeden überzeugt. Die Befürworter des sogenannten „strategischen Modells“ der richterlichen Entscheidungsfindung unterstreichen z.B. die Bedeutung anderer Umstände, welche Einfluss darauf haben, wie die Richter entscheiden<sup>8</sup>. Ihre zentrale These ist, dass Richter nicht nur von ihrer Einstellung und ihren Attitüden, sondern von strategischem Denken geleitet werden. Als rationale Akteure beachten sie die voraussehbaren Reaktionen anderer Beteiligter und berücksichtigen den institutionellen Kontext der jeweiligen Fälle. Dieses Modell unterscheidet interne Faktoren (z.B. zwischen-

<sup>4</sup> R.L. Pacelle Jr., B.W. Curry, B.W. Marshall, *Decision Making by the Modern Supreme Court* (Cambridge University Press 2011) S. 32.

<sup>5</sup> H.C. Prichett, 'The development of judicial research', in J.B. Grossman, J. Tanenhaus (Hrsg.), *Frontiers of Judicial Research* (Wiley 1969) S. 49.

<sup>6</sup> B. Friedman, 'The Politics of Judicial Review', 84 *Texas Law Review* (2005) S. 258 ff.

<sup>7</sup> J.A. Segal, H.J. Spaeth, *The Supreme Court and the Attitudinal Model* (Cambridge University Press 1993) S. 69; J.A. Segal, H.J. Spaeth, *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited* (Cambridge University Press 2002) S. 86; H.J. Spaeth, 'Reflections about Judicial Politics', in K.E. Whittington, D.R. Kelemen, G.A. Caldeira (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxford University Press 2008) S. 760.

<sup>8</sup> P.T. Spiller, R. Gely, 'Strategic Judicial Decision-Making', in K.E. Whittington, D.R. Kelemen, G.A. Caldeira (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxford University Press 2008) S. 41.

menschliche Beziehungen innerhalb des Gerichts) und äußere Einflüsse (z. B. die Bereitschaft anderer Akteure, die Urteile des Gerichts zu respektieren)<sup>9</sup>.

Schließlich soll noch auf einige neue Ansätze hingewiesen werden, die versuchen, die traditionellen Theorien zu synthetisieren. Ihr gemeinsamer Ausgangspunkt ist, dass, obwohl alle herkömmlichen Auffassungen einige Erklärungskraft haben, keine von ihnen eine vollständige Erklärung für die Entscheidungsfindung der Verfassungsgerichte geben kann. Die typische Methode dieser Synthese ist, dass die Einflussfaktoren auf verschiedenen Ebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene) definiert werden<sup>10</sup> und sie die entscheidungserheblichen Variablen aus den konkreten institutionellen, rechtlichen und anderen Rahmenbedingungen ableiten. Gemeinsames Merkmal dieser neuen Ansätze ist, dass sie keine potenziellen Einwirkungen ausschließen.

In dieser Studie prüfe ich, ob in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014 politische Einflüsse identifiziert werden können, d. h. in einem Zeitraum, in dem die Regierungskoalition aus Fidesz und Christdemokraten eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament hatte. Zu diesem Zweck analysiere ich systematisch das Entscheidungsverhalten der Verfassungsrichter. Vor allem soll der Einfluss ihrer politischen Ausrichtungen auf ihr Entscheidungsverhalten untersucht werden. Als Maßstab dafür nehme ich Schlussfolgerungen über die politische Präferenzen, Einstellungen und Ideologien der einzelnen Richter, indem ich den Standpunkt, den sie vertreten, mit den Positionen der verschiedenen politischen Parteien, die sie nominiert haben, vergleiche.

Zuerst beschreibe ich die wesentlichen Merkmale des ungarischen Verfassungsgerichts, als dieses während des Übergangs zur Demokratie in der Wende der 1980er und 1990er Jahre gegründet wurde. Dann analysiere ich die institutionellen Veränderungen kurz nach dem überwältigenden Wahlsieg der rechtskonservativen Parteien im Jahr 2010 und konzentriere mich dabei vornehmlich auf die Maßnahmen, welche die Garantien der organisatorischen und politischen Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts abgebaut haben. Schließlich werde ich die konkreten Auswirkungen dieser Maßnahmen auf das Entscheidungsverhalten der Verfassungsrichter untersuchen.

## II. DIE GENESE UND DIE ERSTEN ZWEI JAHRZEHNTE DES UNGARISCHEN VERFASSUNGSGERICHTS

Vor dem Jahr 1990 hatte die verfassungsrechtliche Überprüfung der Gesetzgebung keine Tradition in Ungarn. Obwohl 1983 ein so genannter Verfassungsrechtsrat gegründet wurde, hatte dieser keine Kompetenz, verfassungswidrige Gesetze aufzuheben. Das Verfassungsgericht war eine der neuen Institutionen, welche durch die umfassende Verfassungsrevision von 1989 eingeführt wurde. Während der friedlichen politischen Übergangsperiode sahen alle Seiten dieses Organ als einen wichtigen Ga-

<sup>9</sup> M. De Visser, *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis* (Hart Publishing 2014) S. 334–337; G. Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany* (Cambridge University Press 2005) S. 14, 175.

<sup>10</sup> Die verschiedenen Autoren definieren diese Faktoren in unterschiedlicher Weise, z. B. A. Dyeve, 'Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour', *2 European Political Science Review* (2010) S. 317 ff.; Pacelle, Curry, Marshall (Fn. 4), S. 49 ff.

ranten für die zukünftige Demokratie an, und seitdem ist die Auswahl der Richter immer ein komplizierter politischer Kuhhandel gewesen.

Das Misstrauen gegen die Richter des kommunistischen Einparteienstaats und das politische Misstrauen zwischen den verhandelnden Parteien während des Übergangs führten zur Errichtung eines unabhängigen Verfassungsgerichts mit weit reichenden Kompetenzen. Im Grunde genommen wurde das Verfassungsgericht auf der Grundlage des Modells des deutschen Bundesverfassungsgerichts geschaffen<sup>11</sup>. Dementsprechend hat es die ausschließliche Zuständigkeit zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzgebungsakten im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens.

Von Anfang war die wichtigste Aufgabe des Gerichts die *Ex-post*-Überprüfung der Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften mit der Verfassung. Da jedermann jede Gesetzgebung vor dem Verfassungsgericht anfechten konnte (*actio popularis*), landeten praktisch alle wichtigen Gesetze beim Verfassungsgericht. In bestimmten Bereichen fiel auch die *Ex-ante*-Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsakten (wie z. B. völkerrechtlicher Verträge) in den Zuständigkeitsbereich des Verfassungsgerichts, das auch befugt war, Konflikte zwischen diesen Verträgen und dem nationalen Recht zu untersuchen. Individuelle Verfassungsbeschwerden waren ebenso zulässig. Sie waren allerdings tatsächlich eine indirekte verfassungsgerichtliche Überprüfung der Normativakte, auf denen die einzelne gerichtliche Entscheidung beruhte.

Das Verfassungsgericht war als quasi-gerichtliches Organ entstanden. Obwohl es einige Merkmale von Gerichten (wie die strukturelle Unabhängigkeit oder die Unabsetzbarkeit der Richter) trägt, fehlten andere klassische juristische Grundsätze und Garantien in seinem Verfahren. So gibt es z. B. kein kontradiktorisches und auch kein Rechtsmittelverfahren<sup>12</sup>.

Das Verfassungsgericht bestand aus elf Mitgliedern, die vom Parlament mit einer qualifizierten Mehrheit gewählt wurden. Die Mitglieder des Verfassungsgerichts wurden aus dem Kreis qualifizierter theoretischer (Professoren oder Wissenschaftler mit dem akademischen Grad der Ungarischen Akademie der Wissenschaften) und praktischer Juristen mit mindestens zwanzig Jahren Berufserfahrung für eine Periode von neun Jahren gewählt und konnten einmal wieder gewählt werden. Zwar gab es strenge Unvereinbarkeitsregeln mit dem Ziel, die Parteipolitik aus dem Gericht herauszuhalten, aber die Methode der Auswahl seiner Mitglieder (d. h. die Nominierung und die Wahl) brachte das Gremium nahe an die Parteipolitik. Tatsächlich waren nur zwei oder drei Richter überparteiliche Kandidaten, während die meisten Richter entweder von der Regierungs- oder von den Oppositionsparteien nominiert wurden, d. h. klar zugeordnet werden können.

Seit 1990 hat das Verfassungsgericht eine intensive und umfassende Rechtsprechung ausgearbeitet und hat sich praktisch mit fast allen klassischen Fragen beschäftigt, die auch in westlichen Ländern mit sehr viel längeren verfassungsrechtlichen Traditionen üblich sind. Es besteht kein Zweifel, dass das Gericht eine hervorragende

<sup>11</sup> G. Halmai, 'Grundlagen und Grundzüge des staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn', in A. von Bogdandy, P. C. Villalón, P. M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. I.* (C. F. Müller 2007) S. 693. Wegen des wesentlichen Merkmals dieses Modells s. L. Favoreu, *Les Cours constitutionnelles* (Presses Universitaires de France 1986) S. 16–31.

<sup>12</sup> L. Sólyom, *Az alkotmánybíróságok kezdetei Magyarországon* (Osiris 2001) S. 114. ff; L. Sólyom, G. Brunner, *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court* (University of Michigan Press 2000).

Stellung in dem System des ungarischen öffentlichen Rechts errungen und eine großartige Leistung bei der Ausarbeitung und Standardisierung des lebendigen Verfassungsrechts in Ungarn vollbracht hat.

Die ersten neun Jahre seines Bestehens (dieser Zeitraum wird im Allgemeinen nach seinem ersten Präsidenten „*Sólyom*-Gericht“ genannt) werden allgemein im Lichte einer starken „aktivistischen“ Praxis<sup>13</sup> bezogen sowohl auf die Zuständigkeiten als auch auf die Auslegungspraxis gesehen<sup>14</sup>. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass dieser Aktivismus bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich war, weil zwischen 1990 und 2011 jeder Versuch, eine neue Verfassung zu verabschieden, erfolglos geblieben ist und der Gesetzgeber wegen der fehlenden Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament nicht in der Lage war, ein neues Grundgesetz zu verabschieden oder die Fehler der alten Verfassung zu korrigieren und die wichtigsten Institutionen zu modernisieren oder rationalisieren. In dieser Situation, in welcher die institutionelle Landschaft gelähmt war, war das Verfassungsgericht die einzige Institution, die genug Macht hatte, die großen verfassungsrechtlichen (und oft auch politischen) Konflikte zu lösen<sup>15</sup>.

Das Verfassungsgericht hat nicht gezögert, diese Rolle anzunehmen. Seit dem Beginn seiner Existenz hat es eindeutig festgestellt, dass die allgemeinen und abstrakten Konzepte der Verfassung nicht tote Buchstaben sind, sondern lebendige und konkrete Regeln, und dass es die primäre Aufgabe des Gerichts ist, den genauen Inhalt dieser Bestimmungen von Fall zu Fall festzulegen. Obwohl das Verfassungsgericht häufig für seinen Aktivismus kritisiert wurde, wurde diese Praxis aus mindestens zwei Gründen bald allgemein akzeptiert. Erstens stimmten alle politischen Akteure darin überein, dass die stark überarbeitete Verfassung von 1949/89 nur eine Übergangslösung sein sollte, was auch in deren Präambel zum Ausdruck kam: „[z]ur Förderung des friedlichen politischen Überganges in einen Rechtsstaat, der das Mehrparteiensystem, die parlamentarische Demokratie und die soziale Marktwirtschaft verwirklicht“. Das Parlament verabschiedete 1989/90 den revidierten Text der Verfassung „bis zur Annahme einer neuen Verfassung“. Zweitens gab es aufgrund der wachsenden Feindschaft zwischen den rechten und den linken Parteien keine echte Chance, das Thema einer neuen Verfassung auf die politische Tagesordnung zu setzen. Außerdem war dies auch keine dringende politische Frage, denn das Parlament konnte die wichtigsten Änderungen (den Beitritt Ungarns zur NATO 1997 oder zur Europäischen Union 2004) verabschieden, und die aktivistische Rechtsprechung des Verfassungsgerichts füllte die Lücken der alten Verfassung aus.

Das Verhalten des Verfassungsgerichts war grundlegend beeinflusst durch das sogenannte *Dispute-Resolution*-Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit, welches von

<sup>13</sup> G. Halmai, 'The Hungarian Approach to Constitutional Review: The End of Activism? The First Decade of the Hungarian Constitutional Court', in W. Sadurski (Hrsg.), *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective* (Kluwer Law International 2002) S. 189–211; H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe* (University of Chicago Press 2000) S. 87–108.

<sup>14</sup> In der ungarischen Literatur bezieht sich der Begriff des „gerichtlichen Aktivismus“ auf die Bemühungen des Gerichts zur Erweiterung seiner Befugnisse, während der „interpretative Aktivismus“ bedeutet, dass das Gericht außerkonstitutionelle Quellen in seinen Begründungen verwendet.

<sup>15</sup> Es ist jedoch sicher, dass das Verfassungsgericht als souveräner Quasi-Gesetzgeber fungierte, auch in Bereichen, wo es etablierte Regelungen gab. Dazu z. B. Zs. Balogh, 'Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában', in G. Halmai (Hrsg.), *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve* (Indok 2000) S. 123.

einer Mehrheit der Mitglieder des *Sólyom*-Gerichts geteilt wurde. Nach dieser Auffassung sollte das Gericht alle verfassungsrechtlichen Streitigkeiten entscheiden, die eingebracht wurden, anstatt die Verantwortung für die endgültige Entscheidung abzulehnen.

Das ungarische Verfassungsgericht betrachtete die Verfassung als ganzheitliche Einheit von Grundsätzen und Regeln. Diese Auffassung ebnete den Weg für das Konzept der „unsichtbaren Verfassung“, wenn auch zunächst nur in der Form eines Sondervotums des ersten Präsidenten des Gerichts, *László Sólyom*<sup>16</sup>. Dieses Konzept besagte, dass die unsichtbare Verfassung den gesamten Hintergrund und alle zugrunde liegenden Prinzipien umfasse, die notwendig sind, um die geschriebene Verfassung zu verstehen und ein kohärentes Verfassungsrecht aufzubauen.

In der Nach-*Sólyom*-Ära begann das Gericht, seinen früheren Aktivismus zu verändern, und legte ein moderateres, selbstbegrenzendes Verhalten an den Tag. Dieses Bild wurde gestärkt, als substantielle Grundsatzentscheidungen abnahmen und das Gericht häufig Kompromisslösungen in den noch verbleibenden harten Fällen suchte. Trotzdem ging das Gericht einer eklektischen Auslegungspraxis nach und stützte sich weitgehend auf seine bestehende Rechtsprechung<sup>17</sup>.

### III. INSTITUTIONELLE VERÄNDERUNGEN SEIT 2010

Die Wahlen von 2010 brachten einen überwältigenden Sieg der konservativen Parteien, die zuvor für acht Jahre in der Opposition gewesen waren. Die Regierungsparteien, d.h. die FIDESZ und ihr kleiner christdemokratischer Koalitionspartner, gewannen aufgrund des verzerrenden Wahlsystems eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament. Obwohl die Frage einer neuen Verfassung kein besonderes Thema im Wahlkampf gewesen war, nahm die neue Koalition ihren Wahlsieg zum Anlass, den gesamten Staat zu verändern, wozu auch die Annahme eines neuen Grundgesetzes gehörte.

Die alte Verfassung wurde im Frühjahr 2011 durch ein neues Grundgesetz ersetzt. Dieses hat allerdings einen großen und kaum heilbaren Fehler: Es ist ein einseitiges Grundgesetz, in dem Sinn, dass die grundlegenden Spielregeln einseitig von und zu Gunsten der Regierungsmehrheit festgelegt wurden.

Die Umstände des Verfassungsgebungsprozesses können die Frage der Legitimation aufwerfen, auch wenn das Grundgesetz von der erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der Parlamentsmitglieder angenommen wurde. Legitimationsfragen können deshalb gestellt werden, weil die originäre verfassungsrechtliche Funktion dieser erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit, nämlich einen Kompromiss zwischen der jeweiligen Regierung und Opposition zu erzwingen, sich nicht verwirklichen konnte, weil die Regierungsparteien selbst die notwendige Mehrheit hatten<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 23/1990. (X. 31.) AB v. 31.10.1990; A. Sajó, 'Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary', 15 *Oxford Journal of Legal Studies* (1995) S. 253–267.

<sup>17</sup> Z. Szente, 'The Interpretive Practice of the Hungarian Constitutional Court: A Critical View', 14 *German Law Journal* (2013) S. 1591–1614.

<sup>18</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass auch die Opposition, mit Ausnahme der rechtsextremen Jobbik, die parlamentarischen Beratungen der neuen Verfassung mit der Begründung boykottierte, dass sie nicht den Prozess des Abbaus der konstitutionellen Demokratie unterstützen wollten.

Neben Legitimationsproblemen erzeugt der Inhalt des Grundgesetzes auch große Konflikte und provozierte heftige Kritik sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Das merkwürdige Paradox der neuen verfassungsrechtlichen Regelung der Ausübung der öffentlichen Gewalt ist, dass sich zwar das staatliche Organisationssystem nur wenig geändert hat, es allerdings erhebliche politische Auswirkungen in der Praxis gab. Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass die parlamentarische Mehrheit die institutionellen Gleichgewichte erheblich geschwächt hat. Einige Institutionen haben ihre Unabhängigkeit oder ihre Kontrollbefugnisse verloren.

Sowohl mangelnde Unabhängigkeit als auch eingeschränkte Kontrollbefugnisse beziehen sich auch auf das Verfassungsgericht, das für zwei Jahrzehnte das effektivste und stärkste Gegengewicht zur Exekutive war. Nur wenige Monate, nachdem die neue Regierung ihr Mandat annahm, wurde auf der Grundlage der Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament das Verfahren der Ernennung der Verfassungsrichter derart stark verändert, dass praktisch eine einseitige Wahl der Mitglieder des Gerichts eingeführt wurde. Zuvor waren die parlamentarische Mehrheit und Minderheit gezwungen gewesen, bei der Ernennung neuer Mitglieder des Verfassungsgerichts einen Kompromiss zu finden, da die Zusammensetzung des zuständigen Parlamentsausschusses auf der Parität zwischen Regierung und Opposition basierte. Folglich mussten alle Kandidaten von beiden Seiten unterstützt werden. Nach den neuen Vorschriften werden die Kandidaten durch einen parlamentarischen Ausschuss vorgeschlagen, welcher auf dem Verhältnis der Parteien im Plenum beruht. Verfassungsrichter werden seitdem folglich vom Parlament mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln gewählt. Auf diese Weise hat die Fidesz-Regierung in der Wahlperiode zwischen 2010 und 2014 ihre Parlamentsmehrheit dafür verwendet, ausschließlich ihre eigenen Leute ins Verfassungsgericht zu entsenden.

Außerdem wurde die Zahl der Verfassungsrichter von elf auf 15 erhöht. Auch wenn dies mit der Begründung geschah, das Gericht von seiner erhöhten Arbeitsbelastung (wegen der neuen Verfahrensart der echten Verfassungsbeschwerde) zu entlasten, war es ein regelrechtes *court packing*, da die Koalitionsfraktionen ihre Möglichkeit nutzten, alle neuen Richter allein zu wählen. So wurden 2010 zwei und im Frühjahr 2011 fünf weitere Richter alleine durch die Abgeordneten der Regierungsparteien – unter Protest der Opposition – gewählt<sup>19</sup>. Auf diese Art hat die Regierung eine stabile Mehrheit im Verfassungsgericht erreicht. De facto wurden alle neun neuen Richter, die zwischen 2010 und 2014 gewählt wurden, einseitig ausschließlich von der Regierungsmehrheit (siehe Tabelle 1) gewählt. Dieser Umstand wurde dadurch verschärft, dass das Gesetz über das Verfassungsgericht nur für führende Beamte der politischen Parteien und für Mitglieder der Regierung eine *cooling period* von vier Jahren vorsah, bevor sie als Verfassungsrichter gewählt werden konnten. Diese Inkompatibilitätsregeln schließen jedoch nicht die Parteimitgliedschaft oder ein parlamentarisches Mandat aus, was bedeutet, dass sogar führende Parteipolitiker oder „Hinterbänkler“ zu Verfassungsrichtern gewählt werden können.

<sup>19</sup> Einer der Gründe für die Proteste war, dass einige Kandidaten die gesetzlich festgelegten Bedingungen nicht erfüllt hatten. Näher zu den Veränderungen bei der Verfassungsrichterwahl und in den Kompetenzen des Verfassungsgerichts seit 2010 H. Küpper, ‚Voreilige Unkenrufe oder Demontage des Rechtsstaats? Das ungarische Verfassungsgericht nach den ersten vier Jahren Fidesz-Herrschaft‘, 56 *Jahrbuch für Ostrecht* (2015) S. 85–138.



Tabelle 1. *Die Klassifikation der Mitglieder des Verfassungsgerichts gemäß der sie nominierenden Partei, vor Juli 2010 ...*

Links: 4	Einvernehmlich: 1	Rechts: 4
András Bragyova, András Holló, László Kiss, Miklós Lévy	Péter Paczolay	Elemér Balogh, Péter Kovács, Barnabás Lenkovics, László Trócsányi

Tabelle 2. ... und ab Juli 2010

Links: 3	Einvernehmlich: 1	Rechts: 11
András Bragyova, László Kiss, Miklós Lévy	Péter Paczolay	Elemér Balogh, <i>István Balsai</i> , <i>Egon Dienes-Oehm</i> , <i>Imre Juhász</i> , Péter Kovács, Barnabás Lenkovics, <i>Béla Pokol</i> , <i>László Salamon</i> , <i>István Stumpf</i> , <i>Péter Szalay</i> , <i>Mária Szívós</i>

Die nach Juli 2010 gewählten Mitglieder sind *kursiv* gekennzeichnet.

Die Kontrolle über das Verfassungsgericht wurde außerdem dadurch erweitert, dass das neue Grundgesetz das Parlament ermächtigt, den Präsidenten des Verfassungsgerichts zu wählen; nach altem Recht wurde er durch die Richter selbst gewählt. Obwohl der Präsident des Verfassungsgerichts auch in einigen anderen Ländern wie z.B. in Deutschland vom Parlament gewählt wird, war diese Änderung im ungarischen Kontext nach 2010 besonders einschneidend, da die Regierungsmehrheit keine Kompromisse mit den Oppositionsparteien suchte.

Alle diese Änderungen verletzen sehr stark die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts, da insbesondere der Auswahlmethode der Richter der Zweck zu Grunde liegt, die politische Neutralität und die Legitimität des Gerichts zu wahren. Im Gegensatz dazu erlaubt die neue Regelung eine einseitige und ungerechtfertigte Einflussnahme der Parlamentsmehrheit auf die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dies ein Widerspruch in sich, da die wichtigste Funktion des Gerichts darin besteht, die politische Mehrheit zu kontrollieren. Die einzige positive Veränderung war die Abschaffung der Möglichkeit der Wiederwahl der Verfassungsrichter und die gleichzeitige Verlängerung ihrer Amtsdauer von neun auf zwölf Jahre.

Neben den genannten Maßnahmen wurde die Regierungsmehrheit auch noch auf andere Weise aktiv. Nachdem das Verfassungsgericht ein Gesetz über eine rückwirkende 98%ige Steuer auf Abfindungen für verfassungswidrig erklärt hatte<sup>20</sup>, schränkte die Regierungsmehrheit sofort die richterliche Prüfungsbefugnis in Bezug auf die Gesetzgebung ein, d. h. die wichtigste Zuständigkeit des Verfassungsgerichts. Seitdem kann das Verfassungsgericht die Verfassungskonformität von Gesetzen über den

<sup>20</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 184/2010 (X. 28.) AB v. 28.10.2010. Näher zum Hintergrund H. Küpper, *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien* (Peter Lang Verlag 2012), S. 23–28.

Staatshaushalt und über dessen Durchführung, über die staatlichen Steuern, Gebühren, Abgaben und Zölle sowie über die staatlichen Vorgaben an örtliche Steuern nur mehr ausschließlich hinsichtlich der Verletzung des Rechts auf Leben und Menschenwürde, des Schutzes personenbezogener Daten, der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit oder der Rechte, die mit der ungarischen Staatsangehörigkeit einhergehen, überprüfen und kassieren. Theoretisch ist diese Zuständigkeitsbeschränkung vorübergehend, da sie nur gilt, solange die Staatsverschuldung die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts übersteigt. Auf den ersten Blick erschien diese Beschränkung „nur“ als politische Rache für eine unliebsame Entscheidung des Gerichts. Mittlerweile hat sich allerdings herausgestellt, dass es eine langfristige Strategie zur Neutralisierung der Normenkontrollrechte des Verfassungsgerichts ist. Im Widerspruch zu den Versprechungen der Regierung, dass diese Zuständigkeitsbeschränkung des Verfassungsgerichts nur eine kurzfristige Einschränkung sein würde, findet sich diese Einschränkung auch in dem Text des neuen Grundgesetzes wieder.

In der Zwischenzeit wurde das Verfassungsgericht für die Beschränkung seiner Normenkontrollbefugnis entschädigt. Das neue Grundgesetz hat nach deutschem Muster die politisch neutrale Institution der individuellen Verfassungsbeschwerde (echte Verfassungsbeschwerde) eingeführt. Gleichzeitig wurde die sogenannte *actio popularis* (d.h. das Recht, dass jedermann auch ohne persönliches Interesse die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm beantragen kann) abgeschafft, was vom Verfassungsgericht selbst seit mehreren Jahren vorgeschlagen worden war.

Im März 2013 schwächte die vierte Änderung des Grundgesetzes die Unabhängigkeit des Gerichts nochmals. Seither ist es dem Verfassungsgericht verboten, auf die eigene frühere Rechtsprechung vor dem Jahr 2012 Bezug zu nehmen. Die Regierungsmehrheit will mit diesem Verbot erzwingen, dass das Verfassungsgericht seine Rechtsprechung ändert und sich der Werteordnung des neuen Grundgesetzes anpasst.

#### IV. EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG DER POLITISCHEN EINFLÜSSE IM ENTSCHEIDUNGSVERHALTEN DER VERFASSUNGSRICHTER

Während auch formale Schutzgarantien die institutionelle Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte und ihre politische Neutralität nicht in jedem Fall sichern können, bieten die aktuellen Trends in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts eine gute Gelegenheit zu untersuchen, wie die Abwesenheit oder Verdrehung dieser Regeln die Auslegungspraxis beeinflusst.

Es sei jedoch angemerkt, dass die tatsächlichen politischen Attitüden der Richter (und deren Einfluss auf ihre Entscheidungen) kaum mit wissenschaftlicher Genauigkeit gemessen werden können. Die Mitglieder des Verfassungsgerichts sagen für gewöhnlich nichts über ihre politische Einstellung und lehnen naturgemäß stets vehement jede Vermutung ab, dass ihre Entscheidungen von ihren persönlichen Werturteilen beeinflusst sein könnten. Trotz dieser offensichtlichen Schwierigkeiten liegt es nahe, das Verhalten der Richter und die Klassifizierung ihrer Positionen in der Verfassungsrechtsprechung an der Linie der Partei zu messen, welche sie nominiert hat. Daraus können Folgerungen für ihre Motive bei der Ausübung ihres Amtes gezogen werden.

### 1. Methode

Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Korrelation zwischen dem Abstimmungsverhalten der Richter als abhängige Variable und der Position der politischen Seite (Regierung oder Opposition), die sie nominiert haben, in der jeweiligen Frage als unabhängige (erklärende) Variable empirisch untersucht. Mit anderen Worten: Ich will herausfinden, ob die Mitglieder des Verfassungsgerichts die Erwartungen „ihrer“ jeweiligen Partei erfüllen, d.h. der Partei, die ihre Kandidatur für die Mitgliedschaft im Verfassungsgericht unterstützt hat. Es ist darauf hinzuweisen, dass im ungarischen Kontext das „Abstimmungsverhalten“ nicht genau definiert werden kann. Obwohl das Verfassungsgericht seine Entscheidung in jeden Fall durch Abstimmung trifft, werden die Ergebnisse dieser Abstimmungen nicht veröffentlicht. Außerdem sind Richter, die mit einem Beschluss nicht einverstanden sind, nicht verpflichtet, eine abweichende Meinung zu veröffentlichen; es ist ihnen allerdings erlaubt. Deshalb habe ich die Stellungnahmen aller Richter anhand der endgültigen Entscheidungen des Verfassungsgerichts rekonstruiert, so wie diese Urteile im Gesetzblatt (*Magyar Közlöny*) zusammen mit den Sonder- und Parallelvoten veröffentlicht wurden. Wenn in der Folge von dem „Abstimmungsverhalten“ der Richter die Rede ist, bezieht sich dies tatsächlich auf ihre veröffentlichte Stellungnahme, die entweder bestätigend (Parallelvotum) oder abweichend (Sondervotum) ist. Wenn die quantitative Analyse eine starke Korrelation zwischen dem Abstimmungsverhalten eines Richters und der Position der ihn nominierenden politischen Seite zeigt, ist dies ein ausreichender Beweis für eine politisch beeinflusste Entscheidungsfindung des betreffenden Richters.

Der Untersuchung liegen die Normenkontrollentscheidungen des Verfassungsgerichts zu Grunde, die zwischen 2010 und 2014 gefällt wurden und die Gesetze oder andere Rechtsakte der neuen Regierungsmehrheit betrafen. Diese Urteile ergingen mit Ausnahme einiger Fälle, in denen das Gericht die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes im Rahmen einer individuellen Verfassungsbeschwerde überprüfte, v.a. im so genannten abstrakten Normenkontrollverfahren. Von diesen Entscheidungen werden nur diejenigen berücksichtigt, welche vom gesamten Plenum des Gerichts angenommen wurden, aber in denen die Schlussabstimmung gespalten war. Nur diese Beschlüsse können über die ideologischen, politischen oder beruflichen Konfliktlinien der Richter informieren. Zwischen 2010 und 2014 erfüllten insgesamt 37 Fälle diese Kriterien. Davon wurden 29 Urteile im abstrakten Normenkontrollverfahren und acht in Verfassungsbeschwerden getroffen.

Die Auswahl der Normenkontrollverfahren hat nur eine instrumentelle Funktion. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass normalerweise diese Fälle politisch bedeutend sind. Wenn die Verfassungsrichter tatsächlich politische Präferenzen und Ziele haben, können sie diese in derartigen Verfahren verfolgen. Obwohl die politische Bedeutung der verschiedenen Gesetze sehr unterschiedlich sein kann, ist unbestreitbar, dass die meisten Gesetze, die zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten führen, gewöhnlich wichtig sind. Zwischen 2010 und 2014 erließ die Regierungsmehrheit eine neue Verfassung an (Ungarns Grundgesetz v. 25.4.2011) und änderte das gesamte Rechtssystem grundlegend. Unter solchen Umständen können die Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit der gerügten Gesetze und die Ablehnung der Klagen Auskunft über die politische Einstellung der Richter geben, sofern dieses Verhalten dauerhaft

und konsequent ist. Eigentlich sind die tendenziösen Verhaltensmuster nur sogenannte Proxy-Variablen<sup>21</sup>, weil wir keine direkten Informationen über die persönliche Motivation der Richter haben. Die Pro-Regierung-Entscheidungen werden mit „1“ gekennzeichnet, Pro-Opposition-Entscheidungen hingegen mit „0“.

Diese Rechtsfälle machen nur einen Teil der Streitsachen aus, mit denen das Verfassungsgericht sich beschäftigt hat. In dem angegebenen Zeitraum werden jedoch alle Normkontrollverfahren berücksichtigt. Somit ist diese Untersuchung in gewisser Hinsicht dennoch eine vollständige Untersuchung.

Zusätzlich wurde auch eine Datenbereinigung vorgenommen. Wenn die Mehrheit der Verfassungsrichter nur kleine oder irrelevante Details eines Gesetzes annulliert, im Übrigen aber dessen Substanz bestätigt haben, berücksichtige ich dies als regierungsfreundlichen Standpunkt, sofern eine Minderheit das ganze Gesetz oder wesentliche Teile davon aufheben würde. Weiterhin sind die Richter manchmal vermeintlich auf der gleichen Seite, z.B. wenn sie Sonder- oder Parallelvoten zu einer Entscheidung verfassen, nehmen aber tatsächlich in der jeweiligen Auseinandersetzung sehr unterschiedliche Positionen ein – so etwa, wenn einige Richter wegen der ihrer Meinung nach vorliegenden Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes in einem Sondervotum die mehrheitliche Entscheidung ablehnen und andere ebenso eine abweichende Meinung, allerdings zugunsten der vollständigen Aufrechterhaltung desselben Rechtsakts, schreiben. In diesen Fällen kann die richtige Klassifikation nur durch eine qualitative Analyse der jeweiligen richterlichen Argumentation bewerkstelligt werden.

Die angewandte Methodik kann einige theoretische Schwierigkeiten aufwerfen. Einvernehmliche Entscheidungen etwa können die Bereitschaft der Verfassungsrichter zu Kompromissen verdecken. Mit anderen Worten: Einstimmig angenommene Urteile des Verfassungsgerichts können über eine neutrale oder nicht-parteiliche Attitüde der Richter informieren, ebenso wie abweichende Meinungen über entgegengesetzte Einstellungen. Der hohe Anteil an einvernehmlichen Entscheidungen kann beweisen, dass die Mitglieder des Verfassungsgerichts nicht ihren eigenen politischen Ausrichtungen folgen, auch wenn wiederkehrende Unstimmigkeiten auftreten. Dies war aber bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen nach 2010 nicht der Fall. Für die meisten Fälle war eine geteilte Abstimmung typisch, einvernehmliche Entscheidungen waren die Ausnahme. Dementsprechend können die wenigen Entscheidungen, die einstimmig verabschiedet wurden, die politische Neutralität der Richter nicht beweisen.

Eine weitere methodische Überlegung kann sein, ob aus dem Verhalten der Richter in Normenkontrollverfahren ihre politische Ausrichtung tatsächlich abgeleitet werden kann. Die Akzeptanz der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes ist nicht unbedingt gleich zu setzen mit der Unterstützung eines politischen Standpunkts. Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass Gesetze immer der Ausdruck eines politischen Willens sind. Außerdem traf das Verfassungsgericht geteilte Entscheidungen immer in den Fällen, in denen scharfe politische Konflikte und Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und der Opposition stattfanden. Die meisten dieser Konflikte betrafen verfassungsrechtliche Probleme, die von Beschränkungen der

<sup>21</sup> Ch. Landfried, 'Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit' in R. Chr. van Ooyen, M.H.W. Möllers (Hrsg.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System* (VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006) S. 229–230; H.J. Spaeth (Fn. 7), S. 760.

Presse- oder Religionsfreiheit bis zu der Verletzung der Unabhängigkeit der Justiz reichten und von einer Reihe internationaler Organisationen, verschiedenen EU-Institutionen und der Venedig-Kommission des Europarats kritisiert wurden.

Das Argument lautet folglich, dass die Standpunkte eines Richters in einer ganzen Reihe von Einzelfällen, die sich erheblich nach Art und Gegenstand unterscheiden, einzig anhand seiner politischen Orientierung – beeinflusst durch die politische Seite, die ihn nominiert hat – plausibel erklärt werden können.

## 2. Analyse

Zwischen 2010 und 2014 hatte das ungarische Verfassungsgericht insgesamt 18 Mitglieder<sup>22</sup>. 13 (70 %) waren Kandidaten der konservativen Parteien, vier Richter wurden nach der Nominierung durch links-liberale Parteien gewählt, während nur ein Mitglied ein Kompromisskandidat war.

Bis 2010 hatten die Kandidaten nur lose Bindungen an die sie nominierenden Parteien. Seit dem Regierungswechsel 2010 sind die politischen Verbindungen der neuen Mitglieder jedoch viel unmittelbarer und näher geworden. So war einer der neuen Richter Minister in der ersten *Orbán*-Regierung (1998–2002) und kurz vor seiner Nominierung im Jahr 2010 Berater des Regierungschefs gewesen, während drei weitere neue Richter frühere Abgeordnete konservativer Koalitionen waren. Zum ersten Mal tauschte im Jahr 2011 ein Politiker sein parlamentarisches Mandat unmittelbar mit der dunkelblauen Robe des Verfassungsrichters; 2012 geschah dies ein weiteres Mal. Hinzu kommt, dass diese neuen Mitglieder des Verfassungsgerichts keine Hinterbänkler ihrer Partei waren, sondern eine einflussreiche politische Rolle spielten und sich unmittelbar an ideologischen Auseinandersetzungen der politischen Sphäre beteiligten.

Das Ergebnis der Analyse des Abstimmungsverhaltens der Richter zeigt einen bemerkenswert hohen Anteil der Fälle, in denen die Richter für die politische Seite stimmen, die sie nominiert hat. Die Daten für das Abstimmungsverhalten der einzelnen Richter, die von rechten Parteien nominiert wurden, zeigen, dass sie tatsächlich die Politik der konservativen Regierung unterstützen. Das bedeutet, dass diese Mitglieder des Gerichts normalerweise die neu erlassenen Rechtsvorschriften der Regierungsmehrheit für verfassungsmäßig halten, ohne Rücksicht auf deren Gegenstand. Tabelle 3 beschreibt das Ausmaß, in dem die von den konservativen Parteien nominierten Richter die Politik der Regierung unterstützten. Auf der Skala steht „1“ für eine unterstützende Stimmen, während „0“ die Rate der abweichenden Meinungen zeigt.

<sup>22</sup> Einer von ihnen, Mihály Bihari, der Präsident des Verfassungsgerichts zwischen 2005 und 2008, wurde für seine erste Amtszeit von 1999 bis 2008 von der linken Ungarischen Sozialistischen Partei nominiert. Ein weiteres Mitglied, László Trócsányi, war in diesem Zeitraum nur für einen kurzen Zeitraum Mitglied des Verfassungsgerichts, weshalb sein Abstimmungsverhalten nicht ausgewertet werden kann.

Tabelle 3. Die Unterstützung für die Regierungspolitik im Stimmverhalten der von den konservativen Parteien nominierten Richter

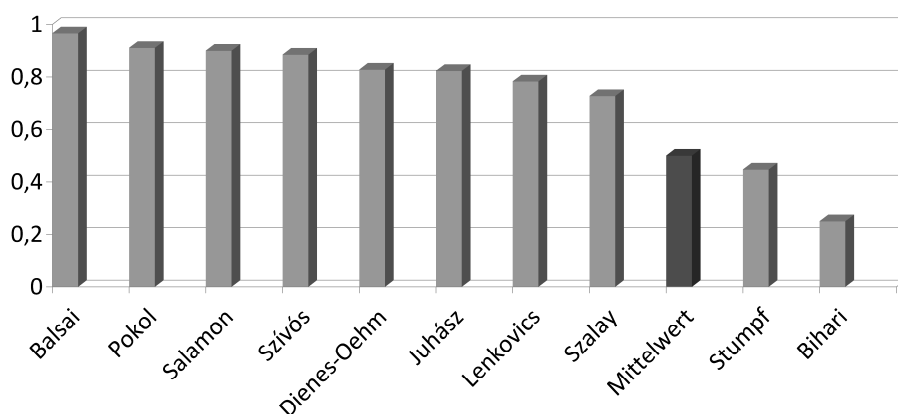
<i>István BALSAI</i> * (30) **	0,966
<i>Béla POKOL</i> (34)	0,911
<i>László SALAMON</i> (20)	0,9
<i>Mária SZÍVÓS</i> (35)	0,885
<i>Egon DIENES-OHM</i> (35)	0,828
<i>Imre JUHÁSZ</i> (17)	0,823
Barnabás LENKOVICS (37)	0,783
<i>Péter SZALAY</i> (33)	0,727
Elemér BALOGH (37)	0,432
<i>István STUMPF</i> (36)	0,447
Péter KOVÁCS (36)	0,361
<i>Mihály BIHARI</i> (12)	0,25

\* Nach Juli 2010 gewählte Richter sind kursiv angegeben

\*\* Anzahl der Entscheidungen, an denen die Richter teilnahmen

Die Untersuchung zeigt klar, dass die neu gewählten Richter mehr und mehr Treue gegenüber der Politik der Regierung entwickelten und sie die überwiegende Mehrheit der Rechtsvorschriften der neuen Regierungsmajorität stützten (s. Abbildung 2). Die drei ehemaligen rechten Parlamentsabgeordneten haben tatsächlich vorbehaltlos die Verfassungsmäßigkeit aller neuen Gesetze unterstützt. Wenn nur das Verhalten der nach der konservativen politischen Wende gewählten Richter herausgegriffen wird (mit der einzigen Ausnahme von *Mihály Bihari*, der ursprünglich ein sozialistischer Abgeordneter war und später, von 1999 bis 2008, aufgrund der Nominierung der Ungarischen Sozialistischen Partei Verfassungsrichter war), besagen 81 %, dass die neuen Richter (nominiert unter dem neuen Auswahlssystem) den Standpunkt der konservativen Regierung unterstützen werden, unabhängig davon, was der Gegenstand der einzelnen Rechtsfälle sind.

Abbildung 1. Der Grad der regierungsfreundlichen Stimmen der Richter, welche zwischen 2010 und 2013 von der neuen Regierungsmehrheit nominiert und gewählt wurden



Ähnliche Tendenzen können im Fall der Richter beobachtet werden, die von den linken Parteien nominiert wurden, wie Tabelle 4 zeigt. In diesen Fällen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie gegen die Verfassungsmäßigkeit der neuen Rechtsakte stimmen, sogar noch höher und liegt bei 85 % (Abbildung 2). Das Verhalten dieser Verfassungsrichter entwickelte sich vermutlich durch die Wahl der zahlreichen konservativen Richter ab 2010 zu einer kontinuierlichen Opposition.

Tabelle 4. Die Unterstützung für die Regierungspolitik im Stimmverhalten der von den linken Parteien nominierten Richter

András BRAGYÓVA (36)	0,027
Miklós LÉVAY (37)	0,135
László KISS (27)	0,222
András HOLLÓ (18)	0,222

Die politische Ausrichtung der Richter wird spektakulär veranschaulicht, wenn sie in einer absoluten Rangordnung aufgelistet werden. Dies zeigen die aggregierten Ergebnisse des Abstimmungsverhaltens der Verfassungsrichter auf der Grundlage, ob sie die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung der Regierungsmehrheit unterstützten oder ablehnten (Tabelle 5).

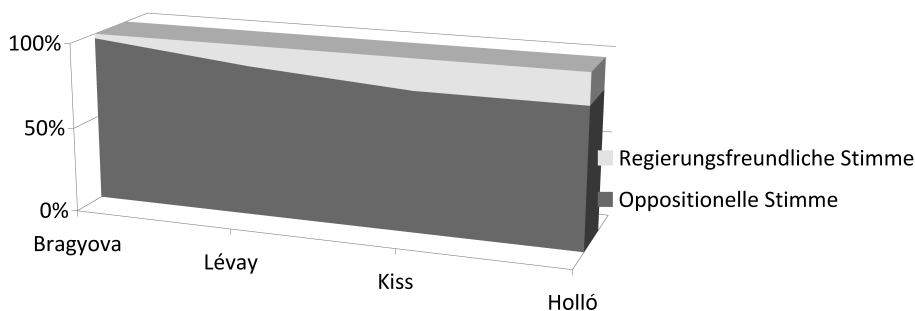
Tabelle 5. Absolutes Ranking der Richter nach ihrem Abstimmungsverhalten

Richter	Nominierende politische Seite	Rate
István BALSÁI	rechts	0,966
Béla POKOL	rechts	0,911

Richter	Nominierende politische Seite	Rate
László SALAMON	rechts	0,9
Mária SZÍVÓS	rechts	0,885
Egon DIENES-OHM	rechts	0,828
Imre JUHÁSZ	rechts	0,823
Barnabás LENKOVICS	rechts	0,783
Péter SZALAY	rechts	0,727
István STUMPF	rechts	0,447
Péter PACZOLAY	einvernehmlich	0,432
Elemér BALOGH	rechts	0,432
Péter KOVÁCS	rechts	0,361
Mihály BIHARI	rechts	0,25
András HOLLÓ	links-liberal	0,222
László KISS	links-liberal	0,222
Miklós LÉVAY	links-liberal	0,135
András BRAGYOVA	links-liberal	0,027

Dies zeigt, dass die meisten Mitglieder des Verfassungsgerichts der Ansicht des politischen Lagers folgen, das sie nominiert hat.

Abbildung 2. *Der Proporz der regierungsfreundlichen und oppositionsnahen Stimmen der von links-liberalen Parteien nominierten Richter 2010–2014*



Es ist bemerkenswert, dass im Fall einiger Richter keine starke Korrelation zwischen deren Verhalten und dem Standpunkt der sie ernennenden politischen Seite besteht. Dies ist nicht verwunderlich bei dem Präsidenten des Verfassungsgerichts, Péter Paczolay, der ein Konsenskandidat war. Zwei weitere Richter, Elemér Balogh und István Stumpf, verfolgten ebenfalls ein ausgewogenes Stimmverhalten und



stimmten abwechselnd für die Bestätigung oder die Ablehnung der Verfassungsmäßigkeit neuer Gesetze. *István Stumpf*, der in der ersten *Orbán*-Regierung Minister und unter der zweiten *Orbán*-Regierung bis kurz vor seiner Nominierung für das Verfassungsgericht im Jahr 2010 Berater des Regierungschefs gewesen war, verfolgte eine „Swing-Strategie“ und unterstützte einige symbolische Gesetze der konservativen Regierung. Darüber hinaus stimmte er während der ersten zwei Jahre seiner Amtszeit häufiger gegen die Gesetze der Fidesz-Regierung, um sodann deutlich als regierungsfreundlicher Richter in Erscheinung zu treten. Noch erstaunlicher ist die Position von *Péter Kovács*, welcher von den konservativen Parteien 2005 nominiert wurde, aber zwischen 2010 und 2014 ein gemäßigtes oppositionelles Stimmverhalten zeigte.

Im Lichte der präsentierten Daten ist es nicht verwunderlich, dass einige Richter, die auf derselben Seite standen oder stehen, starke persönliche „Abstimmungscoalitionen“ entwickelt haben. Dieses Phänomen tritt auf beiden Seiten auf. So hatten z. B. *András Bragyova* und *László Kiss* in 88,88 % der Fälle, in denen sie beide mitwirkten, eine ähnliche Position, während die stärkste rechte Allianz von *Mária Szívós* und *Péter Szalay* gebildet wurde (78,78 %).

Neben der politischen Einstellung ist auch bemerkenswert, wie groß der Unterschied im Verhalten der Verfassungsrichter ist, welche vor der Veränderung des Auswahlsystems im Jahr 2010 gewählt worden waren, und derjenigen, die danach ins Amt kamen, wie Abbildungen 3 und 4 zeigen. Die „alten“ Richter, deren Wahl durch die Unterstützung sowohl der Regierung als auch der Opposition erfolgen musste, waren deutlich skeptisch gegenüber der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsvorschriften der neuen Regierungsmehrheit, während die neuen Mitglieder des Gerichts, die einseitig durch die Regierungsparteien ausgewählt worden waren, viel freundlicher in Richtung der Gesetzgebung der konservativen Koalition waren. Diese Spaltung zwischen alten und neuen Richtern widerlegt jedoch nicht die entscheidende Wirkung der politischen Orientierung auf die Entscheidungsfindung des Gerichts, weil die persönlichen politischen Präferenzen und Attitüden dennoch eine beherrschende Auswirkung auf beide Gruppen der Richter haben.

Abbildung 3. Die Stellungnahmen der „alten“ und der „neuen“ Richter (gewählt vor und nach 2010) je nach Umfang der regierungsstützenden und oppositionellen Stellungnahmen (1,00-0,00)

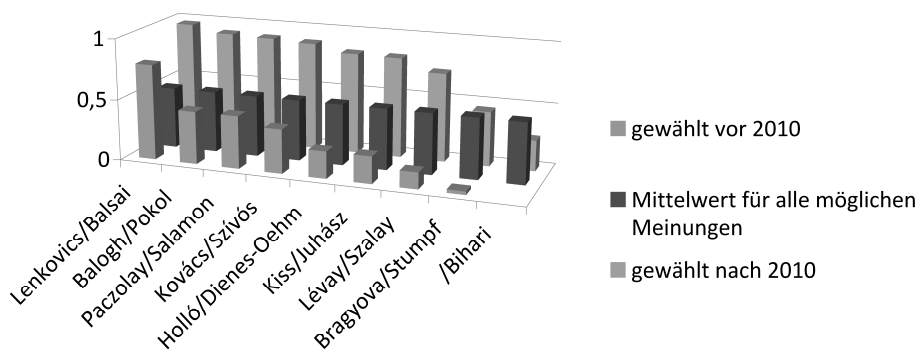
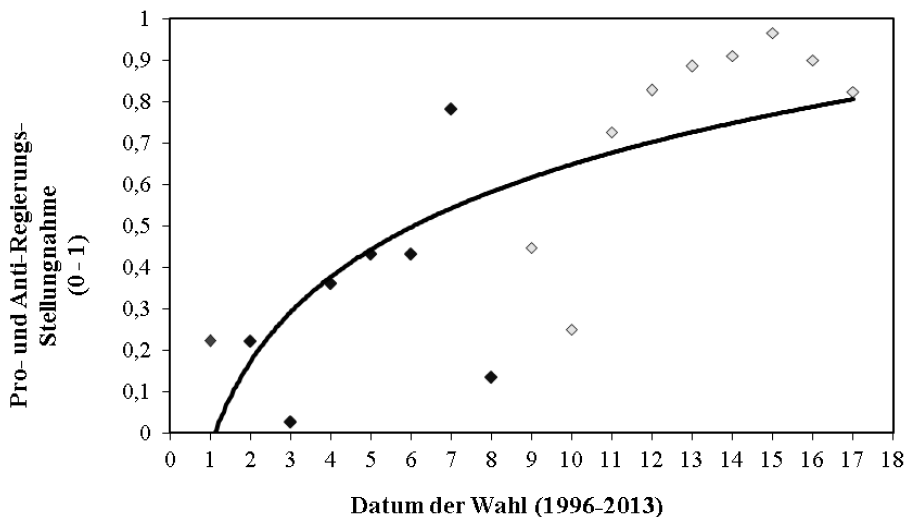


Abbildung 4. Das logarithmische Regressionsmodell zeigt eine Korrelation zwischen dem Zeitpunkt der Wahl und dem richterlichen Verhalten (die zwischen 2010 und 2013 gewählten Richter sind durch helle Punkte gekennzeichnet, die übrigen Richter durch dunkle Punkte)



In der Untersuchungsperiode gab es nur eine mäßige kollegiale Kongruenz zwischen den Verfassungsrichtern mit entgegengesetzten politischen Orientierungen. Nach den Daten war die ideologische Distanz zwischen den von linken oder von rechten Parteien nominierten Richtern so groß, dass die Chancen für einen kollegialen Konsens sehr gering waren und kontinuierlich zurückgingen. Obwohl das Verfassungsgericht anfangs einige einstimmige Beschlüsse fassen konnte, sank nach April 2013 – seitdem die Richter, die einseitig von den Regierungsparteien nominiert und gewählt worden waren, eine Mehrheit in dem Gremium haben – die Anzahl der einstimmigen Entscheidungen drastisch.

Hinzu kommt, dass das Verfassungsgericht eine sehr starke so genannte Gruppen-Polarisierung zeigte, da die beiden entgegengesetzten Gruppen einen starren Zusammenhalt aufwiesen. Dies spiegelte einen stetigen Konflikt – und wahrscheinlich in gewissem Maß auch einen ideologischen Kampf – zwischen den regierungstreuen und den oppositionellen Richter wider, welche sich gegenseitig zu noch extremeren ideologischen Positionen drängten.

Insgesamt ist die starke politische Ausrichtung der Mehrheit der Verfassungsrichter überraschend. Nach allgemeiner Erfahrung sind die meisten Richterandidaten, welche zu Verfassungs- oder anderen höheren Gerichten nominiert werden, im Allgemeinen politisch moderat, da solche Kandidaten in den meisten Auswahlssystemen eher akzeptiert werden. Daher sind diese Richter auch eher bereit, Kompromisse schließen, um das Ansehen des Verfassungsgerichts zu bewahren und die Durchführung der Entscheidungen des Gerichts zu sichern<sup>23</sup>. Aber seit 2010 – vor allem seit

<sup>23</sup> C. R. Sunstein, D. Schkade, L. M. Ellman, A. Sawicki, *Are Judges Political? An Empirical Analysis of the Federal Judiciary* (Brookings Institution Press 2006) S. 83–85; U. Wesel, *Der Gang nach*

April 2013 – ist die Situation in Ungarn anders. Es kann jedoch auch argumentiert werden, dass für eine Weile eine innere Teilung zwischen den „alten“ (d.h. einvernehmlich gewählten) und den „neuen“ (einseitig nominierten und gewählten) Verfassungsrichtern von Bedeutung war, aber die Bedeutung dieser angeblichen Division sich verringerte, als das Gericht durch die konservative Koalition mit neuen Richtern besetzt wurde.

Als ein Ergebnis des radikalen Wandels in der Zusammensetzung des Verfassungsgerichts, in dessen Folge das Gericht sein inneres Gleichgewicht verlor, war die neue Mehrheit einfach nicht mehr gezwungen, einen Kompromiss mit der Minderheit zu suchen. So wurde die kollegiale Wirkung, welche ein Merkmal in anderen Verfassungsgerichten ist, in Ungarn auf ein Minimum reduziert – wenn es überhaupt noch eine solche Wirkung gibt.

Bemerkenswert ist auch, dass die frühere Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nicht so stark in der Verfassungskultur verankert war, dass ideologische Unterschiede zwischen den Richtern in der Art überbrückt werden konnten, dass bei klarer und anerkannter Verfassungsrechtsprechung die Richter bereit wären, Kompromisse zu schließen, auch wenn sie sich erheblich von ihrer individuellen Wahrnehmung und Einstellung unterscheiden<sup>24</sup>. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Die politische Ausrichtung der Verfassungsrichter revidierte fast alle bisherigen Verfassungskonsense und führte zur Aufrechterhaltung einiger Rechtsakte und Maßnahmen, die bisher ganz klar verfassungswidrig gewesen waren. Dies ist äußerst schädlich für die Rechtsstaatlichkeit, z.B. in Bereich des Verbots der rückwirkenden Gesetzgebung oder des unbegrenzten Entzugs erworbener Rechte.

Aus den Daten kann nicht abgeleitet werden, dass die politische Ausrichtung der Richter die einzige unabhängige Variable ist, die ihre Entscheidungen beeinflusst und die im Fall einiger Richter wahrscheinlich auch keine entscheidende Rolle gespielt hat. Da die Meinungen der Verfassungsrichter nicht völlig im Einklang mit den Interessen der nominierenden politischen Parteien stehen, ist es sicher, dass auch andere Faktoren eine motivierende Wirkung auf die Entscheidungen der Richter haben. Aber diese empirische Untersuchung kann nicht zur Beurteilung oder Bewertung einer solchen Auswirkung dienen.

Obwohl die statistischen Daten zum Abstimmungsverhalten der Verfassungsrichter einen überzeugenden Beweis für die entscheidende Rolle der politischen Ausrichtung der Richter bieten, bleibt wohl eine gewisse Skepsis bezüglich der geäußerten Interpretation. Es kann beispielsweise hinterfragt werden, ob der starke Zusammenhang zwischen dem Abstimmungsverhalten der einzelnen Richter und der politischen Positionen der sie nominierenden Parteien wirklich erwiesen ist, ob die Mehrheit der Verfassungsrichter ihr Stimmverhalten auf politische Betrachtungen ausrichtet und dadurch die Parteien kräftig unterstützt. Vielleicht ist diese Kongruenz nur das Ergebnis bestimmter Rechtsphilosophien, mit denen die Richter sich identifizieren. Mit anderen Worten, das Abstimmungsverhalten der Richter, auch wenn es sehr nahe an der politischen Haltung der Regierung oder der Opposition liegt, kann durch andere, nicht-politische Variablen wie z.B. eine besondere professionelle Werteordnung oder moralische Überzeugungen geprägt sein. Nach diesem Gedan-

---

Karlsruhe. *Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik* (Karl Blessing Verlag 2004) S. 216.

<sup>24</sup> Sunstein et al. (Rn. 19), S. 83.

kengang unterscheiden sich die verfassungsrechtlichen Argumente immer von politischen Überlegungen, und zwar auch in den Fällen, in denen sie denselben Gegenstand betreffen<sup>25</sup>.

Dies ist aber im Vergleich zu den unabhängigen Variablen über die politische Motivation keine zufriedenstellende alternative Erklärung. Es ist bemerkenswert, dass für die meisten Richter eine starke Korrelation zwischen ihrem Abstimmungsverhalten und den Standpunkten der sie nominierenden politischen Seite vorhanden ist. Wenn die Verfassungsrichter ausschließlich auf der Basis des Verfassungstexts oder rechtlicher Überlegungen entscheiden würden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass ihre Meinungen mit den politischen Ansichten ihrer Nominierungsparteien in solch hohem Maß übereinstimmt. In der Realität repräsentierten zwei Drittel der Richter fast die gleichen Positionen (zu 80 %) wie die Parteien, die sie nominiert haben, egal welche Themen oder verfassungsrechtliche Probleme in den einzelnen Fällen betroffen sind. Die Richter waren durch die gleichen Bruchlinien getrennt und hatten permanente und beständige ideologische Spannungsfelder. Es haben sich ebenfalls keine Ad-hoc-Koalitionen zwischen Richtern der entgegengesetzten Seiten entwickelt.

Tatsächlich kann hinter den meisten Mehrheits- oder Minderheitsmeinungen weder eine konsistente Methode der Verfassungausslegung noch eine besondere Rechtsphilosophie erkannt werden. Deswegen bin ich der Ansicht, dass es keine andere überzeugende Erklärung für die sehr starke Korrelation zwischen dem Abstimmungsverhalten der meisten Richter und dem politischen Hintergrund ihrer politischen „Sponsoren“ gibt. Die qualitative Analyse der Mehrheits- und der abweichenden Meinungen zeigt keine starke Bindung an etablierte rechtliche Methoden. Das einzige erkennbare Organisationsprinzip für diese Gruppierungen war mehr oder weniger der Ursprung der einzelnen Richter, also die politische Unterstützung vor und nach ihrer Wahl.

Diese Untersuchung kann die Rolle anderer möglicher Faktoren wie das strategische Verhalten, einschließlich des institutionellen Kontexts, die herrschende öffentliche Meinung, die Klarheit des maßgeblichen Rechts usw., und ihre Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess des Verfassungsgerichts nicht vollkommen ausschließen. Aber auch wenn ein entsprechender Einfluss dieser Faktoren angenommen wird, erklären sie nicht die sehr starke Korrelation zwischen den bestimmenden Meinungen der einzelnen Verfassungsrichter und den politischen Interessen ihrer Nominierungsparteien. Vielleicht lesen einige Richter ihre Präferenzen in gutem Glauben in den Verfassungstext hinein. Dieser gute Glauben macht allerdings ihre Entscheidungsfindung nicht weniger politisch voreingenommen.

Eigentlich kann nur die politische Einstellung der Richter überzeugend erklären, warum die Verfassungsrichter jene politischen Parteien unterstützen, die sie nominiert haben. Die Erklärung ist einfach: Die Mitglieder des Gerichts haben identische Positionen wie die Parteien, die sie nominiert haben, weil ihre politische Ausrichtung oder Ideologie an diese Parteien gebunden ist<sup>26</sup>. Diese ist auch eine plausible Erklä-

<sup>25</sup> Ch. Möllers, 'Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts' in M. Jestaedt, O. Lepsius, Ch. Möllers, Ch. Schönberger, *Das engrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht* (Suhrkamp Verlag 2011) S. 317.

<sup>26</sup> Ähnliche Tendenzen zeigen auch die Forschungen in anderen Ländern, z. B. J. A. Segal, A. D. Cover, 'Ideological values and the votes of U. S. Supreme Court justices revisited', 83 *Political Science Review* (1989) S. 557–565; C. Hönnige, *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition – Die ver-*

rung dafür, warum für die politischen Parteien das Verfahren zur Ernennung der Verfassungsrichter so wichtig war.

Eine andere Frage ist, ob die Richter die Interessen ihrer Parteien vertreten oder ob ihr Abstimmungsverhalten durch ihre persönlichen Ideologie oder Überzeugung bestimmt wird. Diese Motive können allerdings nur sehr schwer voneinander getrennt werden, was letztlich auch nicht notwendig ist. Entweder wird das richterliche Verhalten mehr durch politische Gründe als durch rechtliche Erwägungen bestimmt oder eben nicht. Um die hier geäußerten Schlussfolgerung zu begründen, reicht es zu beweisen, dass die politischen Orientierungen der Richter eine entscheidende Rolle in dem Entscheidungsfindungsprozess haben. Nebensächlich ist, warum die Richter sich in dieser Weise verhalten.

Sicherlich passt die überwiegende Mehrheit der Richter zu einem großen Teil ihr Abstimmungsverhalten der Politik ihrer Nominierungspartei an. In dem Fall der Oppositionsrichter gibt es möglicherweise eine alternative Erklärung für ihr Verhalten. Es könnte angenommen werden, dass sie in erster Linie Widerstand gegen den Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit leisten wollen und sie sich womöglich erst in zweiter Linie der Meinung ihrer eigenen politischen Sympathie anpassen. Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, dass die neue Regierung unter Ausnutzung ihrer überwältigenden Mehrheit das ganze Verfassungssystem umgewandelt und die konstitutionelle Demokratie abgebaut habe<sup>27</sup>. Diese Argumentation kann dadurch verstärkt werden, dass eine Reihe von Gesetzen, die auch durch das Verfassungsgericht überprüft wurden, von internationalen Menschenrechtsorganisationen und den Institutionen der Europäischen Union und des Europarates mit der Begründung kritisiert wurden, dass sie im Gegensatz zu Werten und Grundsätzen des modernen europäischen Konstitutionalismus stehen. Auch wenn dieses Argument bis zu einem gewissen Grad zutreffen mag, so erklärt es nicht die starke Korrelation zwischen dem Abstimmungsverhalten der „oppositionellen“ Richter und der politischen Ansicht der links-liberalen Parteien, die sie ernannt haben. Zudem haben die internationalen Ak-

*gleichende Analyse eines Spannungsdreiecks* (VS Verlag 2007); C. Hönnige, 'The Electoral Connection: How the Pivotal Judge affects Oppositional Success at European Constitutional Courts', 35 *West European Politics* (2009) S. 963; N. Garoupa, F. Gomez-Pomar, V. Grembi, 'Judging under Political Pressure: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court', 29 *Journal of Law, Economics, and Organization* (2013) S. 513–534; N. Garoupa, 'Empirical Legal Studies and Constitutional Courts', 4 *Indian Journal of Constitutional Law* (2010) S. 46, 48; S. A. Garcia, N. Garoupa, V. Grembi, 'Judicial Independence and Party Politics in the Kelsenian Constitutional Courts: The Case of Portugal', 6 *Journal of Empirical Legal Studies* (2009) S. 381; R. Franck, 'Judicial Independence under a Divided Polity: A Study of the Rulings of the French Constitutional Court, 1959–2009', 25 *Journal of Law, Economics and Organization* (2009) S. 262.

<sup>27</sup> Eine ausführliche Beschreibung dieses Prozesses liefern K. Kovács, G. A. Tóth, 'Hungary's Constitutional Transformation', 7 *European Constitutional Law Review* (2011) S. 183–203; A. Jakab, P. Sonnevend, 'Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary', 9 *European Constitutional Law Review* (2013) S. 102–138; M. Bánkúti, G. Halmai, K. L. Scheppele, 'Disabling the Constitution', 23 *Journal of Democracy* (2012) S. 138–146; I. Pogány, 'The Crisis of Democracy in East Central Europe: The "New Constitutionalism" in Hungary', 19 *European Public Law* (2013) S. 341–367; J.-W. Müller, 'The Hungarian Tragedy', 58 *Dissent* (2011) S. 5–11; M. Bánkúti, G. Halmai, K. L. Scheppele, 'From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions' in: G. A. Tóth (Hrsg.), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Central European University Press 2012) S. 237–268. Eine apologetische Präsentation des neuen Grundgesetz findet sich bei L. Csink, B. Schanda, A. Zs. Varga (Hrsg.), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Clarus Press, National Institute of Public Administration 2012).

teure ihre Entscheidungen und Standpunkte nicht auf der Grundlage des ungarischen Grundgesetzes entwickelt, wie das ungarische Verfassungsrichter tun. Dementsprechend ist die Ähnlichkeit der Standpunkte in vielen Themen mit der Meinungen der oppositionellen Richter kein überzeugendes Argument für die politische Neutralität dieser Mitglieder des Gerichts.

## V. ZUSAMMENFASSUNG

Während der Zeit der Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament zwischen 2010 und 2014 hat das konservative politische Lager eine neue Verfassung erarbeitet und angenommen. Dank der neuen Verfassung war das dieses Lager alleine und ohne die Unterstützung durch andere Parteien in der Lage, die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts zu verändern. Dementsprechend bemerkenswert ist, dass das Verhalten der meisten Verfassungsrichter günstig war für die politischen Parteien, die sie ernannt haben. Das Stimmverhalten der Verfassungsrichter stimmte zu großen Teilen mit den politischen Ansichten ihrer Nominierungsparteien überein, und zwar unabhängig von den besonderen verfassungsrechtlichen Problemen oder von dem Gegenstand des Falles. Es haben nur drei der 17 Richter, die zwischen 2010 und 2014 am Verfassungsgericht tätig waren, abwechselnd für und gegen die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsvorschriften gestimmt, die von der neuen Regierungsmehrheit nach dem Frühjahr 2010 erlassen worden waren. Die persönliche Einstellung und die politische Attitüde spielten infolgedessen eine entscheidende Rolle in dem Stimmverhalten aller Richter – unabhängig davon, ob die Richter von linken, liberalen oder rechten Parteien nominiert worden waren.

Dies ist die einzige überzeugende und plausible Erklärung für den beschriebenen starken Zusammenhang im Stimmverhalten der Richter mit der politischen Partei, welche sie nominiert hat. Dementsprechend stimmten die Verfassungsrichter mehr oder weniger konsequent für ihre (links-liberale oder konservative) politische Seite, da sie mit deren politischen Zielen und/oder Ideologie übereinstimmten. Es ist nicht ausgeschlossen, sondern im Gegenteil, es hat sich auf eine indirekte Weise bestätigt, dass es neben der persönlichen politischen Ausrichtung und Präferenz der Richter noch einige andere Faktoren und Umstände gibt, die Einfluss auf das richterliche Verhalten ausüben. Jedoch kann diese empirische Untersuchung diese nicht identifizieren und ihre realen Auswirkungen auf die Entscheidungen des Verfassungsgerichts einschätzen.

Eines aber scheint sicher: Solange die Mitglieder des Verfassungsgerichts, d. h. die endgültigen Schiedsrichter der wichtigsten politischen Kontroversen, von den politischen Parteien unter politischen Gesichtspunkten ausgewählt werden, wird ihr Stimmverhalten immer stark durch die Politik beeinflusst sein. Nebensächlich ist hierbei die Frage, ob für die Richter ihre eigenen politischen Einstellungen oder die Interessen der politischen Akteure, die sie in das Verfassungsgericht gewählt haben, den Ausschlag geben.

## SUMMARY

The national-populist Fidesz government, elected into office in 2010, soon made use of their two-thirds majority in Parliament in order to modify the procedure to elect constitutional jus-

---

tices: they replaced the previous compulsory participation of the opposition parties with a mere two-thirds rule. Since 2010 the Fidesz government, possessing such a two-thirds majority, has called only politically affiliated jurists into the Constitutional Court – some of them constitutional lawyers of considerable scholarly standing, others mere ‘party soldiers’ without any academic or other merits. This study examines the extent of politically oriented decisions of the individual members of the Constitutional Court during the 2010–2014 parliamentary cycle. Taking the political camp that nominated the individual constitutional justice as a starting point, it analyses the proportion of their pro-government or anti-government voting in norm control cases about statutes enacted by the Fidesz government. It concludes that judges of both camps took more and more the stance of their political ‘sponsors’, with the ‘party soldiers’ who have come into office since 2010 being especially in line with ‘their’ party, i.e. with the government.

