

# Die ungarische Verfassung von 1949/1989

Zoltán Szente

## Einführung

Die vielleicht dringendste Frage in Bezug auf Ungarn ist heute, wie dieses Land sich von einem Meister der demokratischen Transformation<sup>1</sup> zu einem Staat verändert hat, der von vielen als Autokratie angesehen wird, in dem das System der „checks and balances“ geschwächt ist und in dem die Grundwerte der Europäischen Union nicht mehr respektiert werden.<sup>2</sup>

Wenn wir diesen Prozess verstehen wollen, müssen wir die jüngsten Verfassungsentwicklungen von Ungarn näher betrachten. Ich möchte deshalb in meinem Aufsatz über die Vorgeschichte des neuen Grundgesetzes sprechen, insbesondere über die konkreten Umstände, die zum ungarischen Systemwechsel geführt haben, und über die Rolle der früheren Verfassung.

<sup>1</sup> Judy Batt: *The End of Communist Rule in East-Central Europe. A Four-Country Comparison*, in: *Government and Opposition* 26 (1991) S. 368; Steven Saxonberg: *The Fall: A Comparative Study of the End of Communism in Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland*, Harwood 2001; Oleh Havrylyshyn: *Divergent Paths in Post-Communist Transformation Capitalism for All or Capitalism for the Few?* London 2006 S. 255–275; Valerie Bunce: *Political Transition, in Central and East European Politics. From Communism to Democracy*, ed. by Sharon L. Wolchik and Jane L. Curry, Lanham 2011, S. 32.

<sup>2</sup> Zoltán Szente: *Challenging the basic values – problems in the Rule of Law in Hungary and the failure of the European Union to tackle them*, in: *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, ed. by András Jakab and Dimitry Kochenov, Oxford 2017, S. 456–475.

## Das Erbe der kommunistischen Verfassung und die verfassungsrechtlichen Merkmale des demokratischen Übergangs

In den achtziger Jahren war Ungarn mit seinem sogenannten „Gulaschkommunismus“ die liberale Ausnahme im Ostblock und zu Beginn der neunziger Jahre gemeinsam mit Polen der Vorreiter des Systemwandels. Die im Jahr 1949 verabschiedete Verfassung war eine klassische stalinistische Verfassung, die im Gegensatz zu den Änderungen vor dem Systemwechsel die wichtigsten ursprünglichen Merkmale bewahrte, z.B. die Fiktion der Allmacht der obersten Volksvertretung, den kollegialen Typ des Staatsoberhauptes oder den Schwerpunkt auf sozialen Rechten auf Kosten von politischen Freiheiten.

In Osteuropa war Ungarn unter den postkommunistischen Ländern das einzige Land, in dem während des demokratischen Übergangs keine vollständig neue Verfassung verabschiedete wurde. Stattdessen wurde eine Totalrevision der sozialistischen Verfassung von 1949 vorgenommen. Die Verfassungsänderungen wurden durch den Nationalen Runden Tisch vorbereitet, unter Beteiligung der Vertreter der Kommunistischen Partei, der oppositionellen Bewegungen und der sogenannten „Dritten Seiten“ (Gewerkschaften, Sozialverbände). Der Runde Tisch war ein institutionalisiertes Forum für Verhandlungen zwischen der Staatspartei und der Opposition. Aufgrund ihrer Vereinbarungen verabschiedete das letzte von den Kommunisten kontrollierte Parlament nicht nur die Verfassungsänderungen, sondern auch Gesetze mit verfassungsrechtlicher Bedeutung, die für die Durchführung des Systemwechsels erforderlich waren, z.B. das Gesetz über Parlamentswahlen, über das Verfassungsgericht, das Parteiengesetz, und Gesetze über einige Grundrechte (etwa die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit).

Im Rückblick ist es interessant, dass eine Wiederbelebung der sogenannten historischen Verfassung, die bis Mitte des 20. Jahrhunderts gültig war, nicht in Erwägung gezogen wurde, sondern stattdessen die erste geschriebene Verfassung erneuert wurde.

Die Totalrevision erneuerte fast alle Artikel der Verfassung von 1949 und führte damit in der Tat zu einer neuen Verfassung.

## Die wichtigsten Merkmale des Verfassungsgebungsprozesses von 1989

Um den politischen Übergang in Ungarn zu verstehen, ist es wichtig zu wissen, dass sich der Prozess des Systemwechsels evolutionär und auf friedliche Weise vollzog.<sup>3</sup> Die Beteiligung der Bevölkerung war äußerst gering. Die neuen Parteien und die neu entstandenen Eliten spielten die Hauptrolle in der Zeit des Übergangs. Die „rechtsstaatliche Revolution“, wie der Übergang von László Sólyom, dem ersten Präsident des ungarischen Verfassungsgerichts, genannt wurde,<sup>4</sup> war weder eine Massenmobilisierung noch basierte sie auf einer verfassungsgebenden Versammlung. Auf diese Weise entstand durch die Totalrevision eine „oktroyierte“ Verfassung ohne Referendum, die die Legitimation der verfassungsrechtlichen Transformation erheblich schwächte.

Die umfassende Revision der alten Verfassung war 1989 aber erforderlich, weil die gesamte staatliche Organisation und das System der Grundrechte geändert werden mussten. Tatsächlich wurden damit alle kommunistischen Merkmale der Verfassung durch Institutionen und Werte der Rechtsstaatlichkeit ersetzt.

Viele Änderungen spiegelten die politischen Kompromisse der Parteien bei den Verhandlungen des Runden Tisches wider, z.B. die Bestimmung der Staatsform, die selbst einen Kompromiss darstellte: Der Text der neuen Präambel lautete: „Ungarn ist ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat, in dem die Werte der bürgerlichen Demokratie und des demokratischen Sozialismus in gleicher Weise zur Geltung kommen“. Erst nach der ersten demokratischen Parlamentswahl von 1990, als die Staatspartei nicht mehr existierte, wurde der Text geändert. Die Präambel sprach sodann davon, dass Ungarn „eine parlamentarische Demokratie und soziale Marktwirtschaft“ ist. Damit wurde die Referenz auf den Sozialismus aus dem Text entfernt.

Ein anderes Merkmal des verfassungsrechtlichen Übergangs war, dass in diesem Prozess die Verfassungsänderungen den Mustern der westlichen Demokratien, insbesondere des deutschen Grundgesetzes, folgten bzw. sie kopierten. So wurde z.B. das ungarische Verfassungsgericht nach dem Vorbild des deutschen Bundesverfassungsgerichts errichtet. In Bezug auf den politischen Übergang hatte der viel zitierte friedliche Übergang zur Demokratie in Spanien, insbesondere der Moncloa Pakt, einen erheblichen Einfluss. Das französische

<sup>3</sup> Zur Genese der Übergangsverfassung siehe Ellen Bos: *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*, Wiesbaden 2004, S. 230–278.

<sup>4</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts, Nr. 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

System der kommunalen Selbstverwaltungen beeinflusste wiederum die Entstehung der ungarischen lokalen Verwaltung usw.

Gleichzeitig enthielten die Verfassungsänderungen in gewisser Hinsicht weiterhin Spuren bzw. das Erbe des Sozialismus. Der neue Verfassungstext bestimmte bzw. bewahrte weitreichende soziale Rechte (wie das Recht auf Arbeit), die in der Zeit des Sozialismus üblich waren. Die Behauptung, dass die einzig unveränderte Bestimmung aus der sozialistischen Verfassung die Bezeichnung von Budapest als Hauptstadt Ungarns war, stimmt also nicht.

## Die wichtigsten Änderungen der Totalrevision

Die Verfassung von 1949/89 proklamierte das Mehrparteiensystem. Die Staatsform wurde von Volksrepublik (die das kommunistische Einparteiensystem symbolisierte) zu Republik geändert. Es ist bemerkenswert, dass die neu gestaltete Verfassung einen provisorischen Charakter behielt, da sie ihre Gültigkeit „bis zur Annahme einer neuen Verfassung“ deklarierte.

Die neu geregelte Verfassung verbot den Parteien, unmittelbar öffentliche Gewalt auszuüben. Nach vierzig Jahren der Einparteiherrschaft war dies nicht nur eine symbolische Bestimmung, sondern eine wichtige Verfassungsgarantie.

Ein neuer und moderner Grundrechtskatalog wurde etabliert und festgelegt. Das Vorbild war hier das deutsche Grundgesetz. Die Definition der Menschenwürde bildete dabei den Kern und die Basis für jedes andere Grundrecht. Eine andere wichtige Innovation war die Anerkennung von verschiedenen Formen des Eigentums durch die Verfassung.

Als Ergebnis des politischen Kompromisses am Runden Tisch wurde ein gemischtes Wahlsystem mit Einmannwahlkreisen und territorialen sowie nationalen Wahllisten errichtet, um einerseits die Regierbarkeit durch das Mehrheitsprinzip sicherzustellen, dieses andererseits aber auch mit dem demokratischen Proportionalitätsprinzip zu kombinieren.

Die politischen Kompromisse am Runden Tisch konstituierten eine parlamentarische Demokratie mit einem Einkammerparlament mit 386 Abgeordneten und einer vierjährigen Legislaturperiode.

Im formalen Sinn verlor das Parlament viel von seiner staatsrechtlichen Bedeutung: Es galt nicht mehr als das „oberste Organ der Staatsmacht“<sup>5</sup> und als

<sup>5</sup> Der Wortlaut des früheren Verfassungstextes „[d]as höchste Organ der Staatsgewalt und der Volksvertretung der Republik Ungarn ist das Parlament“ [Art. 19. (1)] ist allerdings in der Verfassung unverändert geblieben, was noch dem sozialistischen Staatsrecht entspricht. Siehe Herbert Küpper: *A szocialista maradványok szerepe a magyar*

ausschließlicher Träger der Souveränität. In der praktischen Realität wuchs seine Rolle aber sehr deutlich: Es wurde zu einer wirklichen gesetzgebenden Gewalt, hielt kontinuierlich Sitzungen ab und - entsprechend der parlamentarischen Regierungsform - war nun die Regierung gegenüber der Nationalversammlung politisch verantwortlich.<sup>6</sup> Es wird oft behauptet, dass die Nationalversammlung in diesem ersten Jahrzehnt im Mittelpunkt des politischen Lebens von Ungarn stand.<sup>7</sup> Später allerdings verschob sich das Machtzentrum in Richtung der Regierung.

Die Exekutivgewalt wurde hauptsächlich der Regierung übertragen und nicht dem Staatsoberhaupt. Der Staatspräsident hatte zwar ein Parlamentsauflösungsrecht, diese Befugnis war aber stark eingeschränkt und er hatte überwiegend repräsentative Funktionen wie die Verkörperung „der Einheit der Nation“.

Das Staatsoberhaupt wurde vom Parlament für fünf Jahre gewählt und konnte nur einmal wiedergewählt werden. Das Hauptargument gegen die direkte Wahl des Präsidenten (die zu einer starken Legitimation geführt hätte) war der Schutz der parlamentarischen Demokratie, in der die politisch verantwortliche Regierung im Mittelpunkt steht und nicht das Staatsoberhaupt. Zu Beginn der 1990er Jahre war dies eine ungarische Besonderheit, da laut Rechtsprechung des Verfassungsgerichts das Staatsoberhaupt außerhalb der Exekutivgewalt stand und keine vollziehenden Kompetenzen hatte.

Der Regierungschef wurde auf Vorschlag des Staatsoberhauptes vom Parlament mit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten gewählt. Die Mitglieder der Regierung wurden auf Vorschlag des Ministerpräsidenten vom Staatsoberhaupt ernannt und entlassen. Die Regierung war entsprechend dem Modell der parlamentarischen Republik politisch verantwortlich gegenüber dem Parlament.

Obwohl auch schon vor dem Systemwechsel ein sogenannter Verfassungsrechtlicher Rat bestand, war das neu errichtete Verfassungsgericht eine wirklich neue Institution. Ursprünglich sollte ein starkes Verfassungsgericht eingerichtet werden, um die Herrschaft der Kommunisten zu begrenzen. Aber das Verfassungsgericht war dann das Ergebnis eines gegenseitigen Misstrauens zwischen den Akteuren des Runden Tisches, also zwischen den

---

*alkotmányban* in: *Fundamentum* 11 (2007) S. 56–57. Laut der Entscheidungen des Verfassungsgerichtes muss dieser Satz aber in Einklang mit den Prinzipien der Gewaltenteilung gelesen werden. Entscheidung des Verfassungsgerichts, Nr. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat; 28/1995. (V. 19.) AB határozat.

<sup>6</sup> Zoltán Szente: *Verfassung und Verfassungsmäßigkeit im ungarischen Parlamentsrecht*, in: *Jahrbuch für Ostrecht* 50 (2009) 95–117.

<sup>7</sup> András Körösi: *Das politische System Ungarns*, in: Wolfgang Ismayr (hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen 2002, S. 317.

Verhandlungsparteien während des Systemwechsels. Beide Seiten waren sich über ihre eigene Stärke bei den ersten Parlamentswahlen nicht im Klaren, weshalb die wahre Motivation für die Errichtung eines starken Verfassungsgerichts darin bestand, eine institutionelle Garantie gegen die Machtfülle des politischen Gegners zu schaffen. Die wichtigste Aufgabe und Befugnis des Gerichts bestand darin, im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnormen zu überprüfen. 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 Normen, auf denen die einzelne gerichtliche Entscheidung beruhte.

Die ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit folgte dem europäischen zentralisierten Modell und war von der ordentlichen Gerichtsbarkeit getrennt. Das Vorbild war das deutsche Bundesverfassungsgericht,<sup>8</sup> allerdings mit ein paar Besonderheiten. Da jedermann auch ohne persönliches Interesse die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm vor dem Verfassungsgericht anfechten konnte (*actio popularis*), landeten praktisch alle wichtigen Gesetze beim Verfassungsgericht. Die Richter wurden mit Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten vom Parlament gewählt.

Das Verfassungsgericht war als quasi-gerichtliches Organ entstanden. Obwohl es einige Merkmale von Gerichten (wie die strukturelle Unabhängigkeit oder die Unabsetzbarkeit der Richter) trug, fehlten andere klassische juristische Grundsätze und Garantien in seinen Verfahren. So gab es z.B. kein kontradiktorisches und auch kein Rechtsmittelverfahren.<sup>9</sup>

Nach 40 Jahren Einparteiensaat waren die Trennung von Politik und Justiz sowie die Unabhängigkeit der Gerichte zwei der wichtigsten Ziele des Übergangs zur Demokratie. Diese Werte wurden in der Verfassung verankert und durch Gesetze garantiert. Im Jahr 1998 wurde die Selbstverwaltung der Justiz anstelle der administrativen Kontrolle durch die Regierung (Justizministerium) eingeführt.

<sup>8</sup> Gábor Halmai: *Grundlagen und Grundzüge des staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn*, in Armin von Bogdandy, Pedro C. Villalón, Peter M. Huber (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Bd. I. Heidelberg 2007, S. 693. Wegen des wesentlichen Merkmals dieses Modells siehe Louis Favoreu: *Les Cours constitutionnelles*, Paris 1986, S. 16–31.

<sup>9</sup> László Sólyom: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest 2001, S. 114. ff; László Sólyom, Georg Brunner: *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, Ann Arbor 2000.

Die gesamte Gerichtsbarkeit bildete eine einheitliche Organisationsstruktur, z.B. waren die neu gestalteten Verwaltungsgerichte, die nur in erster Instanz bestanden, in dieses Organisationssystem integriert. Die ordentliche Gerichtsbarkeit hatte vor 2011 eine dreistufige Struktur.

Die Staatsanwaltschaft behielt ihren früheren Charakter insoweit als sie von der Regierung unabhängig war und eine eingeschränkte Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber besaß. Die Staatsanwaltschaft musste dem Parlament lediglich jährliche Tätigkeitsberichte vorlegen.

Es ist bemerkenswert, dass im Jahr 1990 ein neues demokratisches System der kommunalen Selbstverwaltung eingerichtet wurde. Das Vorbild war in diesem Fall das südeuropäische Model der lokalen Verwaltung. Mehr als 3000 neue lokale Selbstverwaltungen mit für vier Jahre direkt gewählten Gemeinderäten und Bürgermeistern wurden gegründet. Ungarn ist kein föderaler Staat wie Deutschland, es gibt keine Bundesländer. Das Kommunalgesetz von 1990 errichtete zwar ein zweistufiges System der Selbstverwaltung, allerdings besaßen die Komitate nur wenige Kompetenzen.

Außerdem entstanden einige neue, zuvor unbekannte Rechtsinstitutionen, wie der Parlamentsbeauftragte für Staatsbürgerrechte (Ombudsmann) und der Staatliche Rechnungshof, beide als Formen parlamentarischer Kontrolle.

Die für Verfassungsänderungen notwendige Zweidrittelmehrheit blieb unverändert. Im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz hatte die ungarische Verfassung keine Ewigkeitsklausel; sie blieb eine flexible Verfassung. Außerdem führte die Verfassung in mehr als 30 Gesetzgebungsbereichen sogenannte Verfassungsgesetze ein, für die eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen der anwesenden Abgeordneten notwendig war.

Zusammengefasst waren die folgenden Merkmale die wichtigsten bei der konstitutionellen Transformation:

1. Es wurde keine neue Verfassung verabschiedet, womit eine formale Kontinuität zwischen der alten und neuen Verfassung bestand.
2. Die neu gestaltete Verfassung behielt ihre vorläufige Natur.
3. Die neue Verfassungsstruktur war das Ergebnis der Kompromisse der politischen Eliten und reflektierte deshalb die damaligen innerpolitischen Verhältnisse. Daher hatte die Verfassung von 1989 nur eine geringe demokratische Legitimation.
4. Vom Grundsatz her erfüllte der neue verfassungsrechtliche Rahmen aber die Anforderungen einer modernen konstitutionellen Demokratie.

## Verfassungsentwicklung nach dem Systemwechsel

Es ist bemerkenswert, dass der Verfassungsgebungsprozess noch vor dem Systemwechsel unter Leitung der sogenannten Reformkommunisten und Technokraten begann und vom damaligen Justizministerium ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet wurde. Obwohl dieser Entwurf im Zuge der politischen Transformation schließlich doch nicht übernommen wurde, hatte er großen Einfluss auf die nachfolgenden Entwürfe.

Obwohl anzunehmen war, dass nach der ersten demokratischen Parlamentswahl im Frühjahr 1990 alle Bedingungen gegeben waren, um eine neue Verfassung zu verabschieden, also den konstitutionellen Übergang zu beenden, erfolgte im Jahr 1990 nur eine weitere Verfassungsrevision aufgrund eines geheimen politischen Pakts zwischen der größten Regierungs- und der Oppositionspartei. Mit dieser Verfassungsänderung wurde die Zahl der Gesetze, die eine Zweidrittelmehrheit erfordern, reduziert und das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung geändert.

Die wichtigste Änderung bestand darin, dass das einfache Misstrauensvotum in ein konstruktives verwandelt wurde. Das Vorbild war auch hier das deutsche Grundgesetz, allerdings mit einigen Besonderheiten. Z.B. hatte der Regierungschef im Fall eines erfolgreichen Misstrauensvotums nicht das Recht, dem Staatsoberhaupt eine Parlamentsauflösung und Neuwahlen zu vorschlagen. Gleichzeitig wurde die Ministerverantwortlichkeit für einzelne Minister abgeschafft. Diese Änderungen haben zweifellos die Arbeit der Regierung erleichtert. Im Gegenzug für diese Änderungen wurde die Wahl von Árpád Göncz, der der größten oppositionellen Partei angehörte, zum Staatsoberhaupt vereinbart, so dass auf diese Weise eine Art Kohabitation zustande kam. Nach diesen Änderungen wurde die ungarische Regierungsform häufig als eine Kanzlerdemokratie mit starken Elementen eines Mehrheitssystems bezeichnet.

Die nächste Chance zur Verfassungsgebung ergab sich im Jahr 1994, als die Sozialistische Partei, die Nachfolgepartei der ehemaligen Kommunisten, die absolute Mehrheit im Parlament erreichte und ihre Koalition mit den Freien Demokraten über 72 Prozent der parlamentarischen Mandate verfügte. Da diese Koalition für die Verabschiedung einer neuen Verfassung allein die notwendige Mehrheit hatte, befürchtete die Opposition, einschließlich der FIDESZ, eine sogenannte „Verfassungsdiktatur“.

Diese Regierungskoalition setzte sich zum Ziel, bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode eine neue Verfassung zu verabschieden, allerdings in Zusammenarbeit mit der Opposition. Zu diesem Zweck wurden neue Verfahrensregeln für die Erarbeitung einer Verfassung ausgearbeitet. Die wichtigste Neuerung bestand darin, dass nunmehr eine Vier-Fünftel-Mehrheit für die Durchführungsbestimmungen der Vorbereitung einer neuen Verfassung erforderlich war. Damit sollte garantiert werden, dass ein Verfassungstext nicht ohne die Unterstützung der Opposition verabschiedet werden konnte. Ein Parlamentsausschuss wurde eingerichtet, in dem alle sechs damaligen



Fraktionen gleichermaßen vertreten waren, und in dem jede Entscheidung mindestens fünf Stimmen erforderte.

Schließlich scheiterte der Verfassungsgebungsprozess aber, weil schon die Entwürfe für die Grundprinzipien der neuen Verfassung im Jahre 1996 nicht die notwendige Unterstützung im Parlament erhielten. Überraschenderweise stimmten auch viele Abgeordneten der regierenden Sozialistischen Partei nicht für die Vorschläge. Der Grund dafür ist nicht ganz klar, es bestanden aber einige Konfliktpunkte wie z.B. die Einführung der Direktwahl des Staatspräsidenten oder die Errichtung einer korporatistischen zweiten Parlamentskammer.

Da die neue Koalition der ersten Orbán-Regierung 1998 keine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament hatte, bestand danach die Möglichkeit einer neuen Verfassung nicht mehr. Es gab allerdings eine interessante Idee für einen formellen Verfassungswandel. Nach diesem Vorschlag sollte nur der Titel der Verfassung geändert werden und die Verfassung als das erste Gesetz des Jahres 2000 verkündet werden. Dies wäre zwar nur ein symbolischer Akt gewesen, der eine Kontinuität der Verfassung von 1989 symbolisiert hätte. Letztendlich wurde aber nur ein Gesetz über die Ehre der Heiligen Krone verabschiedet.

Die Weiterentwicklung des Verfassungssystems erfolgte danach durch ad-hoc-Änderungen und vor allem durch Verfassungsinterpretationen des Verfassungsgerichts. Die Verfassung hatte weiterhin einen provisorischen Charakter und wurde zahlreichen Änderungen unterzogen.

Unter diesen Umständen spielte das Verfassungsgericht eine bedeutende Rolle bei der Bestimmung der grundlegenden Verfassungsprinzipien und ihrer Konsequenzen. Das Gericht setzte sich zum Ziel, ein kohärentes System einer Verfassungsrechtsdogmatik zu entwickeln und zu etablieren. Dieser Anspruch wurde durch das vom ersten Präsident des Verfassungsgerichts László Sólyom ausgearbeitete Konzept der „unsichtbaren Verfassung“ ausgedrückt. Nach dieser Auffassung sollten die konstitutionellen Grundlagen unabhängig von den instabilen politischen Mehrheitsverhältnissen durch das Verfassungsgericht erarbeitet werden. Die „unsichtbare Verfassung“ umfasste danach alle zugrunde liegenden Prinzipien, die für die Interpretation der geschriebenen Verfassung und ein kohärentes Verfassungsrecht notwendig sind.<sup>10</sup>

Aufgrund seiner umfassenden Kompetenzen und seiner aktiven Urteilspraxis war das Gericht durchaus in der Lage, diese Ziele zu erreichen. Es wurde häufig für seinen „Kompetenzaktivismus“, also die weite Auslegung seiner eigenen Befugnisse, und seinen „Auslegungsaktivismus“ kritisiert.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Zuerst in der Verfassungsgerichtsentscheidung 23/1990. (X. 31.) AB. Siehe dazu Georg Brunner, László Sólyom: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990-1993*. Baden-Baden 1995.

<sup>11</sup> Näher zum Hintergrund und zur „starken „aktivistischen“ Praxis des Verfassungsgerichtshofes Gábor Halmai: *The Hungarian Approach to Constitutional Review: The End of Activism? The First Decade of the Hungarian Constitutional Court*,

Zusammenfassend lässt sich erstens sagen, dass es zwar einen Konsens zwischen den Regierungs- und den oppositionellen Parteien für Anpassungen der Verfassung hinsichtlich eines politischen Wandels gab, z.B. für die NATO-Mitgliedschaft oder den EU-Beitritt, dieser Konsens aber nicht weit genug ging, um eine vollständig neue Verfassung zu verabschieden.

Zweitens funktionierte die Übergangsverfassung trotz des Legitimitätsdefizits der Verfassungsgrundlage in den folgenden Jahren gut. So zeichnete sich Ungarn durch Stabilität und Kontinuität der Regierungen aus. Alle Regierungskoalitionen blieben die gesamte Legislaturperiode im Amt. Die Regierungs- und Oppositionsparteien akzeptierten und hielten sich an den verfassungsrechtlichen Rahmen.

Die Unfähigkeit der Parteien zur Bildung eines verfassungsrechtlichen Konsenses führte schließlich dazu, dass die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes eine quasi-verfassungsgebende Funktion erfüllte. Dadurch spielte das Verfassungsgericht wie erwähnt in der weiteren Verfassungsentwicklung eine hervorgehobene Rolle. Insbesondere das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und das Recht auf Menschenwürde wurden als Mittel für einen verfassungsgerichtlichen Aktivismus verwendet.

Danach fand die Parlamentswahl des Jahres 2010 statt, die alles veränderte, doch dazu nachfolgend mehr.

---

in Wojciech Sadurski (Hrsg.): *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective* The Hague 2002, S. 189–211; Herman Schwartz: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago 2000, S. 87–108., und Zoltán Sente: *The Interpretive Practice of the Hungarian Constitutional Court: A Critical View* in *German Law Journal* 14 (2013) S. 1591–1614. In der ungarischen Literatur bezieht sich der Begriff des „Kompetenzaktivismus“ auf die Bemühungen des Gerichts zur Erweiterung seiner Befugnisse, während der „Auslegungsaktivismus“ bedeutet, dass das Gericht auch außerkonstitutionelle Quellen in seinen Begründungen verwendete. Z.B. Sólyom László: *Az Alkotmánybíróság önértelmezése*, in *Jogtudományi Közlöny* 47 (1992) S. 274–275.; Kis János: *Alkotmánybíráskodás a mérlegen*, in Kis János: *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány*, Budapest 2000, S. 113.; Halmi Gábor: *Államszervezeti és hatásköri aktivizmus? Három ügy az Alkotmánybíróság előtt* in *Fundamentum* 8 (2004).

# Das Grundgesetz von 2011

## Der Prozess der Verfassungsgebung

Bei den Parlamentswahlen im Jahr 2010 errang die größte Partei der bisherigen Opposition, die rechtskonservative Fidesz, einen Erdrutschsieg. Obwohl sie nur 42,86% der Stimmen über die Parteilisten erreichte, gewannen die Kandidaten in den einzelnen Wahlkreisen fast überall. Insgesamt gewann die Partei damit 68,13% der parlamentarischen Mandate, womit sie über eine qualifizierte – verfassungsgebende – Mehrheit verfügte. Die neue Koalitionsregierung kündigte in einer parlamentarischen Erklärung das sog. „Nationale System der Zusammenarbeit“ an, mit dem sie die vollumfängliche Erneuerung des politischen Systems anstrebte. Dies war ihr aufgrund ihres breiten Mandats als Folge des überwältigenden Wahlergebnisses ohne weiteres möglich.

Auch wenn eine Änderung der Verfassung keine hervorgehobene Rolle in der Wahlkampagne gespielt hatte, nutzte die neue parlamentarische Mehrheit von Anfang an die Möglichkeit der Verfassungsgebung und veränderte ab dem Zeitpunkt ihrer Machtergreifung bis zum Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes insgesamt zwölfmal die Verfassung. Diese Änderungen betrafen vor allem die Staatsorganisation. So wurde zum Beispiel die Abgeordnetenzahl des Parlaments von 386 auf 199 reduziert und eine Parlamentsvertretung für nationale und ethnische Minderheiten eingerichtet. Das Verfahren zur Benennung der Mitglieder des Verfassungsgerichts wurde geändert, der Zwang zur Übereinstimmung zwischen Regierung und Opposition wurde abgeschafft, die Zahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts stieg von 11 auf 15 und die Gesetze zu öffentlichen Finanzen wurden von der Normenkontrollbefugnis des Verfassungsgerichts ausgenommen. Andere Veränderungen betrafen den rechtlichen Status des Parlaments, der Staatsanwaltschaft und der Kommunen. Durch weitere Modifikationen setzte die Regierung ihre Bestrebungen um, das Rentensystem zu ändern sowie die staatliche Verwaltung kommunalen Eigentums ohne Entschädigung zu übernehmen.

Dennoch haben sich die Regierungsparteien dazu entschlossen, eine vollständig neue Verfassung zu verabschieden, um den Prozess des „Regimewechsels“ abzuschließen, mit den seit 1990 beschlossenen „Pakten“ zu brechen und die geltende „stalinistische“ Verfassung vollständig zu ersetzen. Im Jahr 2010 wurde daher ein 45-köpfiger Verfassungsvorbereitungsausschuss eingerichtet, der die parlamentarischen Machtverhältnisse widerspiegelte. Vertreter der Oppositionsparteien traten aber noch im selben Herbst vor allem

wegen des „Abbaus der Rechtsstaatlichkeit“, insbesondere der Beschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts, aus dem Ausschuss aus und nahmen auch später nicht an der Vorbereitungsarbeit teil. Schließlich verwarf das Parlament das vom Ausschuss vorbereitete Verfassungskonzept und diskutierte den Vorschlag der gemeinsamen Fraktion der regierenden Parteien, der im März 2011 eingebracht worden war. Die Oppositionsparteien boykottierten auch diese Parlamentsdebatte über die neue Verfassung – mit Ausnahme der Rechtsaußen stehenden Partei Jobbik, die die Wiederherstellung der sog. historischen Verfassung von vor dem zweiten Weltkrieg unterstützte. Wegen des Boykotts hielt die Regierung eine „nationale Konsultation“ ab, bei der sie die Wähler zur Beantwortung von zwölf eindeutig entscheidbaren Fragen aufrief, die aber keinerlei Einfluss auf den Prozess der Verfassungsgebung hatte. Auf Antrag der Regierung äußerte sich auch die Venedig-Kommission des Europarats in einer Stellungnahme zur Vorbereitung der neuen Verfassung. Darin kritisierte sie die Geschwindigkeit des Prozesses, seine mangelnde Transparenz und die Einschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts.<sup>12</sup>

Die neue Verfassung, die den Titel „Grundgesetz Ungarn“ trug, wurde vom Parlament mit 262 Ja-Stimmen, 44 Nein-Stimmen und einer Enthaltung am 18. April 2011 angenommen. Das Grundgesetz wurde nach einer Woche am 25. April verkündet und trat – mit Ausnahme weniger Passagen – am 1. Januar 2012 in Kraft.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> The Venice Commission: *on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)001, Opinion no. 614/2011.

<sup>13</sup> Zum Prozess der Verfassungsgebung siehe ausführlich Sonnevend, Pál, Jakab, András, és Csink, Lóránt, *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics*. In: Bogdandy, Armin von and Sonnevend, Pál (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*. Hart Publishing, Oxford, 2015. 44–49.

## Die wichtigsten materiell-rechtlichen Elemente des Grundgesetzes<sup>14</sup>

### Die Präambel und die Grundprinzipien des Grundgesetzes

Die feierliche Einleitung der Verfassung, das sog. „nationale Credo“, ist die längste Verfassungspräambel Europas. Ihr pathetischer Text bezieht sich einerseits auf die Leistungen der historischen Vergangenheit der ungarischen Nation, auf die „wir stolz sind“, andererseits zählt sie eine Reihe von Werten auf. Dazu gehören neben den traditionellen Werten der europäischen Verfassungen (wie der Menschenwürde, der Freiheit des Einzelnen und der Unterstützung von Bedürftigen) auch konservative Werte, die die Ideologie der Regierungsmehrheit widerspiegeln (Familie, Nation, Treue, Glaube). Außerdem gibt es mehrere Hinweise auf das Christentum.<sup>15</sup> Die Präambel versucht, das neue Grundgesetz und die historische Verfassung zu verbinden, indem „wir die Leistungen der historischen Verfassung und die Heilige Krone, die die konstitutionell-staatliche Kontinuität Ungarns und die Einheit der Nation verkörpert, respektieren“. Zudem statuiert das nationale Credo, dass „wir die kommunistische Verfassung von 1949 nicht anerkennen“. Gleichzeitig wird aber widersprüchlich im Schlussteil explizit darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz aufgrund der Bestimmungen der Verfassung von 1949 zur Verabschiedung einer neuen Verfassung verabschiedet wird.

Der zweite Teil (Artikel A-T), der die Grundprinzipien beinhaltet, trägt den Titel „Grundsatz“. Seine Bestimmungen enthalten ohne Veränderung die Definition des Staates Ungarn als „unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat“, das Prinzip der Volkssouveränität, die republikanische Regierungsform (obwohl der Verweis hierauf weggefallen ist) und die territoriale Gliederung des Landes. Der Text wurde um das Prinzip der Gewaltenteilung ergänzt. Neu formuliert wurden einerseits die Verantwortung gegenüber den ungarischen Staatsbürgern,

<sup>14</sup> Zur Analyse des Grundgesetzes von 2011 siehe Küpper, Herbert, Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien (Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 70). Frankfurt/Main 2012.; Jakab András-Sonnevend Pál, Kontinuität mit Mängeln – Das neue ungarische Grundgesetz, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 72 (2012), 79–102.; Sonnevend-Jakab-Csink, i.m.

<sup>15</sup> Eine Besonderheit des Grundgesetzes ist es, dass sowohl vor dem Text der Präambel die erste Zeile der Ungarischen Nationalhymne als eine Art Motto („Gott, segne Ungarn“) als auch die sog. „Postambel“ nach den Schlussbestimmungen als Schlusssatz (wonach die Verfassungsgeber die neue Verfassung „im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott und dem Menschen“ angenommen haben) explizit auf Gott verweisen.

die jenseits der Grenzen des Landes leben, andererseits die EU-Klausel, d.h. die Verfassungsermächtigung, die die EU-Mitgliedschaft Ungarns ermöglichte. Mit Nachdruck betont der Text den Schutz der ungarischen Sprache und legt den Forint als offizielle Währung des Landes ausdrücklich fest.

Der Abschnitt „Grundlegendes“ enthält auch verschiedene ideologische Formulierungen und erklärt den expliziten Schutz der traditionellen Institutionen der Ehe und Familie. Er unterstreicht, dass jeder einzelne für sich selbst Verantwortung trägt und nennt den Beitrag zur Erledigung von Gemeinschaftsaufgaben als staatsbürgerliche Pflicht. Im Gegensatz zur bisherigen Verfassung, bezieht sich das neue Grundgesetz nicht auf die soziale Marktwirtschaft, erklärte aber, dass „die Wirtschaft [des Landes] auf der wertschöpfenden Arbeit und der unternehmerischen Freiheit basiert“; das neue Grundgesetz dagegen deklariert die „arbeitsbasierte Gesellschaft“. Dieser Abschnitt enthält – im Wesentlichen ähnlich zur früheren Verfassung – die Regeln der Grundgesetzänderung und der Verabschiedung einer neuen Verfassung. Er erklärt gleichzeitig, dass das Grundgesetz das Fundament des ungarischen Rechtssystems ist.

Eine Innovation ist es also, dass der Text des Grundgesetzes gleichzeitig die Prinzipien seiner Interpretation vorgibt. Z.B. ist danach das „Prinzip der ausgewogenen, transparenten und nachhaltigen Haushaltsführung“ nicht nur Aufgabe der Regierungsorgane, sondern muss auch durch das Verfassungsgericht und durch die Gerichte umgesetzt werden. Auch müssen die „Grundgesetzbestimmungen in Übereinstimmung mit ihren Zielen, mit dem nationalen Credo sowie mit der historischen Verfassung“ ausgelegt werden.

## Grundrechtskatalog

Der Abschnitt mit dem Titel „Freiheit und Verantwortung“ (Artikel I-XXXI.) enthält die Bestimmungen über die Grundrechte und -pflichten. Das Grundgesetz qualifiziert die Grundrechte im Allgemeinen als „die primäre Verpflichtung des Staates“ und es erkennt individuelle und kollektive Rechte an. Die Besonderheit der neuen Verfassungsbestimmungen ist, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung, die früher durch das Verfassungsgericht zur Prüfung von Grundrechtseinschränkungen nach dem deutschen Modell entwickelt wurde, nun in den Text der Verfassung aufgenommen worden ist.

Der Grundrechtskatalog enthält nicht nur die klassischen, in den europäischen Verfassungen enthaltenen Menschenrechte, sondern auch – auf Basis der EU-Charta der Grundrechte – eine neue Generation von Rechten, wie das Verbot des Klonens von Menschen oder von Menschenversuchen ohne freiwilliger Zustimmung. Eine andere Neuheit ist die Verpflichtung erwachsener Kinder, ihre pflegedürftigen Eltern zu unterstützen und die Belastung des Eigentums mit einer sozialen Verantwortung.

Das Grundgesetz enthält auch eine Reihe von grundrechtlichen Bestimmungen, die den neuen Tendenzen der europäischen Verfassungsentwicklung weniger entsprechen. In expliziter Form wird die tatsächliche lebenslange Haft ermöglicht und die Festlegung der traditionellen Definition der Ehe zielt auf den Ausschluss der Möglichkeit einer gleichgeschlechtlichen Ehe. Für viel Kritik sorgte auch die Regelung, die – aufgrund des Schutzes des menschlichen Lebens und der Menschenwürde – das fötale Leben ab der Befruchtung schützt. Die ungarischen Rechtsvorschriften, die einen Schwangerschaftsabbruch bisher ermöglichen, wurden aber seitdem nicht verändert.

Eine wesentliche Änderung im Vergleich zum früheren Verfassungstext ist, dass das Grundgesetz die sozialen Rechte in erster Linie als Staatsziele ansieht und sich Ungarn demzufolge „bemüht“, soziale Sicherheit oder den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für alle zu gewährleisten. Hierbei legte das Grundgesetz die staatliche Rente als exklusive Form der Rente fest, was darauf zurückzuführen ist, dass zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung bereits die Verstaatlichung der privaten Altersvorsorge begonnen hatte.

Eine weitere wesentliche Änderung bestand darin, dass Grundrechtsänderungen nun nicht mehr in allen Bereichen ausschließlich durch ein mit qualifizierter Mehrheit erlassenes Gesetz möglich waren; nur für wenige Fälle war nach dem neuen Grundgesetz diese Voraussetzung noch erforderlich (z.B. in Bezug auf Kirchen - nicht aber bei der Gewissens- und Religionsfreiheit).

### Staatsorganisation im Grundgesetz

Im Teil „Der Staat“ (Art. 1-47) sind Bestimmungen zur Staatsorganisation enthalten. Die Regelung ähnelt im Wesentlichen der der vorherigen Verfassung, die Texte wurden weitgehend übernommen. Das Grundgesetz behielt die parlamentarische Regierungsform bei und der rechtliche Status der meisten Staatsorgane blieb unverändert. Der neue Verfassungstext klärt in vielerlei Hinsicht die älteren Regelungen und führte nur wenige wesentliche Änderungen ein. Die Legislative bleibt unverändert in Form des Einkammerparlaments bestehen, dem nun das Recht zugesprochen wird, angenommene Gesetze zur Verfassungskontrolle dem Verfassungsgericht vorzulegen. Die neue Verfassung ermächtigt das Parlament dazu, in seiner Geschäftsordnung eine qualifizierte Mehrheit für bestimmte Entscheidungen vorzuschreiben. Obwohl diese Regelung nur die Anerkennung der früheren Praxis bedeutete, maß sie dieser nun eine konstitutionelle Wirkung bei. Die wichtigste Änderung zum rechtlichen Status des Parlaments war eine deutliche Einschränkung seines Haushaltsrechts. Demnach hat der sog. Haushaltsausschuss, dessen Vorsitzender für neun Jahre vom Präsidenten der Republik ernannt wird und dessen andere zwei Mitglieder von Amts wegen der jeweilige Präsident des Staatlichen Rechnungshofs und der

Ungarischen Nationalbank sind, ein absolutes Vetorecht gegen Haushaltsgesetze. Auch die Regeln zur Auflösung des Parlaments wurden teilweise geändert: Hat das Parlament bis zum 31. März eines Jahres keinen angenommenen Haushalt festgelegt, hat der Präsident der Republik das Recht, das Parlament aufzulösen.

Die Rechte und Befugnisse des Präsidenten der Republik wurden nur kleineren, eher technischen Änderungen unterzogen (so wurde z.B. das Verfahren für die Wahl des Staatsoberhauptes durch das Parlament vereinfacht). Die konstitutionellen Funktionen und Befugnisse haben sich jedoch nicht geändert.

Die Regierung wird im Grundgesetz zum allgemeinen Organ der Exekutive bestimmt. Die starke staatsrechtliche Position des Ministerpräsidenten wird im neuen Verfassungstext bestätigt, seine Hauptfunktion liegt in der Bestimmung der allgemeinen Politik der Regierung. Er definiert die Aufgaben der Minister, die nicht nur gegenüber dem Parlament verantwortlich sind, sondern auch gegenüber dem Ministerpräsidenten. Da es eine politische Verantwortung des Ministerpräsidenten im ungarischen Verfassungsrecht nicht gibt, ist dieser nach den Vorschriften tatsächlich eine Art Präsident der Regierung und nicht nur „primus inter pares“ unter den Regierungsmitgliedern.

Die wichtigsten Änderungen betreffen den Status des Verfassungsgerichts (AB). Im neuen Verfassungstext wurde die Einschränkung der Befugnisse des AB kodifiziert. Nach diesen Bestimmungen darf das Gericht – mit wenigen bedeutungslosen Ausnahmen – die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zum zentralen Haushalt, zu dessen Umsetzung, sowie von Gesetzen zu Steuern, Gebühren, Abgaben/Beiträgen und Zöllen nicht prüfen oder diese für nichtig erklären, solange das BIP 50% der Staatsschulden überschreitet. Da dieses Verhältnis zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes 80% betrug und derzeit bei rund 75% liegt, hat sich die Einschränkung der Normenkontrollbefugnisse des Verfassungsgerichts – trotz ihrer in der Verfassung als vorübergehend definierten Natur – in der Realität verfestigt. Die neuen Verfassungsbestimmungen schafften auch das Institut der *actio popularis* ab, mit deren Hilfe jedermann vor dem AB jederzeit die Verfassungsmäßigkeit eines jeden Gesetzes prüfen lassen konnte – ohne persönliche Betroffenheit. Der Kreis der zur Vorlage Berechtigten wurde auf die Regierung, ein Viertel der Mitglieder des Parlaments und den Ombudsmann für Grundrechte beschränkt. Dagegen erweiterte das Grundgesetz die Möglichkeit der Individualverfassungsbeschwerde dahingehend, dass seit 2012 auf Initiative der Betroffenen auch die Verfassungsmäßigkeit rechtskräftiger Gerichtsurteile überprüft werden kann. Das Grundgesetz führte zudem die durch frühere Verfassungsänderungen vorgenommenen organisatorischen Änderungen weiter. Die Zahl von 15 Richtern wurde beibehalten, das Mehrheitsprinzip bei der Nominierung der Richter und die Wahl des Präsidenten des AB durch das Parlament wurden kodifiziert.



Das Grundgesetz führte auch einige kleinere Änderungen am rechtlichen Status anderer Verfassungsorgane durch. Die wichtigste Änderung war die Verlängerung der meisten Amtszeiten von Trägern öffentlicher Ämter: zwölf Jahre für die Verfassungsrichter (statt der bisherigen neun, aber nun ohne die Möglichkeit der Wiederwahl) und neun Jahre für den Präsidenten der Kurie, den Präsidenten des Nationalen Richteramtes (nach späterer Änderung), den Generalstaatsanwalt und den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses; auf der Grundlage von Kardinalsgesetzen später auch für viele andere Leiter öffentlicher Ämter und ihre Mitglieder. Da das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit auch in der neuen Verfassung erhalten blieb, haben die Regierungsparteien, die eine qualifizierte Mehrheit im Parlament hatten, viele Ämter mit eigenen Kandidaten besetzt und damit sichergestellt, dass diese Positionen von Personen besetzt waren, die sich während mehrerer Legislaturperioden als loyal erwiesen hatten.

Eine signifikante Neuerung war die Einführung eines Kapitels über öffentliche Mittel, das eine Vielzahl an Regeln enthält, die die öffentliche Verschuldung bremsen, das nationale Vermögen schützen und die bereits erwähnten Befugnisse des Verfassungsgerichts beschränken sollen. Es ist auch erwähnenswert, dass das Grundgesetz die Gesetze, die nur mit Zweidrittelmehrheit angenommen werden können, erhalten und diese „Kardinalsgesetze“ genannt hat. Allerdings beziehen sich diese nun zum Teil auf andere Gesetzgebungsgegenstände. Das Grundgesetz nennt an verschiedenen Stellen des Textes insgesamt 32 solcher Gesetzgebungsgegenstände.<sup>16</sup>

Bestimmungen zur besonderen Rechtsordnung und abschließende Bestimmungen

Die Bestimmungen zur besonderen Rechtsordnung haben sich nicht wesentlich verändert. Die Struktur der Regelung blieb erhalten. Sie bestimmt die Anwendung besonderer Regelungen für insgesamt sechs unterschiedliche Ausnahmesituationen, die sich durch verschiedene Gefahren für die Verfassungsordnung oder für die Sicherheit von Leben und Vermögen der Bürger ergeben können.

Die Schlussbestimmungen legen das Datum des Inkrafttretens am 1. Januar 2012 fest und ermächtigten das Parlament, durch das Verfahren der Verfassungsgebung Übergangsmaßnahmen in Bezug auf das neue Grundgesetz getrennt zu verabschieden.

<sup>16</sup> Ausführlich hierzu siehe: Mazza, Mauro: *The Hungarian Fundamental Law, the New Cardinal Laws and European Concerns*, *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 54, No. 2, 2013. 140–155.

## Die Änderungen des Grundgesetzes

Trotz der denkwürdigen Erklärung des Ministerpräsidenten, der Verfassungsgeber habe mit dem Grundgesetz von 2011 ein „granitstarkes Fundament“ für Ungarn geschaffen, hat die Häufigkeit der Verfassungsänderungen auch in den Jahren nach Annahme des Grundgesetzes nicht nachgelassen. In der Tat kann die neueste ungarische Verfassungsgebung als ein Prozess angesehen werden, der seit 2010 andauert.<sup>17</sup>

Zum ersten bedeutenden Ereignis kam es gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, da das Parlament zwei Tage vorher die „Übergangsbestimmungen zum Grundgesetz Ungarns“ angenommen hatte. Diese hatten das Ziel, den unbeeinträchtigten Übergang zwischen der Verfassung von 1949/1989 und dem neuen Grundgesetz zu gewährleisten, indem die zeitliche Geltung der Bestimmungen von Verfassungsrang geregelt wurde. Mit der Annahme der Übergangsvorschriften in einem vom Verfassungstext getrennten Dokument hat der Verfassungsgeber ein neues, bisher unbekanntes Verfahren angewendet. Er betrachtet die Übergangsbestimmungen als Teil des Grundgesetzes, obwohl er hier mit der Praxis brach, den Verfassungstext in einem einheitlichen Dokument zu verfassen. Zwar gewährleisteten die Übergangsbestimmungen die verfassungsmäßige Kontinuität für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, jedoch enthielten sie auch eine Erklärung mit dem Titel „Der Übergang aus der kommunistischen Diktatur in die Demokratie“. Damit umfassten sie nicht nur Bestimmungen technischer oder vorübergehender, sondern auch politischer Art, in denen sich der Verfassungsgeber von den Sünden des kommunistischen Regimes und dessen wesentlichen Merkmalen abgrenzen wollte. Sie stigmatisierten die größte Oppositionspartei, die Ungarische Sozialistische Partei, die „die ganze Verantwortung trägt, mit der der Parteienstaat zu belasten ist“, und boten die Möglichkeit der rückwirkenden Justiziabilität der sog. kommunistischen Verbrechen.

Aufgrund von in der Zwischenzeit aufgekommenen Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsbestimmungen hat die parlamentarische Mehrheit mit der im Juni 2012 angenommenen ersten Grundgesetzänderung *expressis verbis* erklärt, dass die Übergangsbestimmungen Teil der Verfassung sind und hat dabei auch andere tagespolitische Bestimmungen verabschiedet. Gemäß dieser zweiten Änderung, die im September angenommen wurde, kann das Wahlrecht nur von Wählern ausgeübt werden, die 15 Tage vor der Wahl oder der Volksabstimmung ihre Aufnahme in die Wählerliste beantragt haben –

<sup>17</sup> KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris – MTA TK, Budapest, 2015. 86.

im Interesse der „Verwirklichung ihres Wahlrechts“. Diese Bestimmung wurde in den Text der Übergangsbestimmungen aufgenommen. Das Verfassungsgericht hat jedoch den größten Teil der Übergangsbestimmungen – darunter die Bestimmungen zum Wahlrecht – auf Antrag des Ombudsmanns für Grundrechte – aus formellen Gründen Ende 2012 für nichtig erklärt.<sup>18</sup>

Noch im Jahr des Inkrafttretens des Grundgesetzes, im Dezember 2012, kam es zur dritten Änderung, deren Ziel es war, durch die Aufnahme der sog. Kardinalregulierung in die Verfassung der Regierungsmehrheit die Möglichkeit zu geben, die Verhinderung ausländischen Eigentums an landwirtschaftlichen Flächen und Wäldern in ein Gesetz mit Zweidrittelmehrheit zu fassen. Dies sollte der Aufrechterhaltung ungarischen Besitzes dienen.

Die vierte Verfassungsänderung, die am 1. April 2013 in Kraft trat, war die umfangreichste Änderung und enthielt zahlreiche Textänderungen und Ergänzungen, d.h. zum Teil ganz neue Verfassungsbestimmungen. Mit der Änderung wurde die ursprünglich in den Übergangsbestimmungen enthaltene politische Deklaration – mit kleineren Änderungen – Teil des Kapitels „Grundlegendes“ und die Schlussbestimmungen wurden durch eine Reihe von Übergangsregelungen ergänzt. Darüber hinaus wurden mehrere andere Regelungen in den Text der Verfassung aufgenommen, die vom Parlament in 2010 angenommen, aber vom AB bereits für verfassungswidrig erklärt worden waren. Zum Beispiel fand der Begriff der Ehe und der Familie Eingang in die Verfassung, genauso das Verfahren zur Anerkennung als Kirche und die Aufhebung des Rechtsstatus der bisherigen Kirchen. Auch einige Einschränkungen von politischen Wahlkampagnen, eine Änderung der früheren Praxis des Verfassungsgerichts zur Hassrede und viele andere Rechtsinstitutionen und Regelungen wurden aufgenommen, die zuvor vom Verfassungsgericht wegen Verfassungswidrigkeit für nichtig erklärt worden waren. Durch die Aufnahme verfassungswidriger Gesetzesnormen in das Grundgesetz gab es keine Möglichkeit einer späteren Prüfung der Verfassungsmäßigkeit mehr. Zu diesem Zweck wurde in der Grundgesetzänderung auch festgelegt, dass das Verfassungsgericht die Änderungen nur formell, nicht aber inhaltlich prüfen darf.

Die fünfte Verfassungsänderung im Jahr 2013, die zum Teil als Folge internationaler Proteste gegen die neuen Verfassungsbestimmungen erfolgte, nahm aber nur einige technische Korrekturen vor. Unverändert blieb z.B. die Möglichkeit einer rechtlichen Unterscheidung zwischen den verschiedenen Religionsgemeinschaften.

Die sechste Änderung aus dem Jahr 2016 hat als sechste „besondere Rechtsordnung“ die Kategorie des „terroristischen Notfalls“ eingeführt, die der Regierung weitreichende Befugnisse zur Abwendung einer solchen Situation

<sup>18</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB hat., ABH 2012, 347.

gibt. Anzumerken ist noch, dass in der Zwischenzeit noch andere Vorschläge zu Grundgesetzänderungen vorgelegt wurden, aber keinem Antrag der Opposition stattgegeben wurde. Auch eine Initiative der Regierung blieb erfolglos<sup>19</sup>, die darauf abzielte, die Anwendung der Asylpolitik der Europäischen Union in Ungarn (die Verteilung von Flüchtlingen anhand nationaler Quoten) im Grundgesetz zu verbieten.<sup>20</sup>

Es ist hervorzuheben, dass das Parlament entsprechend den Bestimmungen des Grundgesetzes zwischen 2010 und 2014 eine Reihe von Kardinalgesetzen angenommen hat, die nicht nur das staatsrechtliche System, sondern auch frühere Regelungen in anderen Rechtsbereichen wesentlich veränderten und an die neue Verfassung anpassten.

## Der nationale und internationale Diskurs über das Grundgesetz

Das Grundgesetz wurde von Anfang an nicht nur wegen des einseitigen, konsenslosen und schnellen Prozesses der Verfassungsgebung kritisiert, auch eine Reihe von inhaltlichen Elementen hat heftige Kritik im In- und Ausland ausgelöst. Die Kritik bezog sich zum Teil auf die weltanschauliche (s. Hinweise auf das Christentum) und ideologische (Schutz der traditionellen Ehe und des Familienmodells) Voreingenommenheit der neuen Verfassung.<sup>21</sup> Viele kritisierten den historischen Ansatz oder die Erhebung der „Errungenschaften der historischen Verfassung“ zu einem Prinzip der Verfassungsinterpretation.<sup>22</sup> Schließlich wurde auch die Organisation der Gewaltenteilung kritisiert.<sup>23</sup> Auf die Kritik versuchten nur wenige apologetische Arbeiten zu antworten.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Die Regierungsparteien haben in 2015 ihre Zweidrittelmehrheit im Parlament verloren.

<sup>20</sup> Zu dieser Frage wurde im Herbst 2016 eine (ungültige) Volksabstimmung abgehalten, im Parlament hat der Antrag nicht die notwendige Mehrheit bekommen.

<sup>21</sup> Renáta UÍTZ: *Freedom of Religion and Churches. Archaeology in a Constitution-making Assembly*, in: G. A. Tóth (ed.), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Central European University Press, Budapest, 2012.; PAP András László: *Who Are "We, the People"?: Biases and Preferences in the Hungarian Fundamental Law*, in: Zoltán Szente, Fanni Mandák, Zsuzsanna Fejes (eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Éditions L'Harmattan, Paris, 2015.

<sup>22</sup> Zoltán SZENTE: *The Doctrine of the Holy Crown in the Hungarian Historical Constitution*, in: *Journal on European History of Law*, Vol. 4, No. 1, 2013.

<sup>23</sup> Kriszta KOVÁCS and Gábor A. TÓTH: *Hungary's Constitutional Transformation*, in: *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, No. 2, 2011.; Miklós BÁNKUTI, Gábor

Am bedeutendsten war wohl die von den Institutionen der Europäischen Union geäußerte Kritik. Hervorzuheben sind hier einige Beschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>25</sup>, der sog. Tavares-Bericht<sup>26</sup> sowie die Initiative der Liberalen Fraktion zur Anwendung des Verfahrens nach Art. 7 EUV gegen Ungarn.

Unter allen rechtlichen und fachlichen Äußerungen der verschiedenen EU-Institutionen bezüglich des ungarischen Grundgesetzes war vor allem der Auftritt der Europäischen Kommission von Bedeutung. Im Laufe des Jahres 2011 hat die Europäische Kommission die Situation in Ungarn mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt und war der Auffassung, dass die Kardinalsgesetze, die zur Durchführung des Grundgesetzes angenommen wurden, in mehrfacher Hinsicht einen Verstoß gegen EU-Recht darstellten.<sup>27</sup> Wichtige internationale Kritik am Grundgesetz kam auch von der Venedig-Kommission des Europarates, die nicht nur fast alle Kapitel der neuen Verfassung, sondern auch mehrere auf ihrer Basis erlassene Kardinalsgesetze kritisierte. Die nationale und internationale Kritik verstärkte sich noch nach der vierten Grundgesetzänderung.<sup>28</sup> Dabei wurden nicht nur die Regelungen selbst, sondern auch die gesamte Verfassungspraxis scharf kritisiert. Die politische „Besetzung“ bzw. Vereinnahmung unabhängiger staatlicher Organe, die Reduzierung des Niveaus des Grundrechtsschutzes, die verfassungsrechtliche Begründung der sog.

---

HALMAI and Kim Lane SCHEPPELE: *Disabling the Constitution*, in: *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, 2012.; István POGÁNY: *The Crisis of Democracy in East Central Europe – The “New Constitutionalism”*, in: *European Public Law*, Vol. 19, No. 2, 2013.; Miklós BÁNKUTI et al., *From Separation of Powers to a Government without Checks – Hungary’s Old and New Constitutions*, in: G. A. Tóth (ed), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary’s 2011 Fundamental Law*. Central European University Press, Budapest, 2012.

<sup>24</sup> Siehe bspw. Lóránt CSINK, Balázs SCHANDA, András Zs.VARGA (eds.), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Clarus Press, National Institute of Public Administration, Budapest, 2012.; László TRÓCSÁNYI, *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law – Constitutional identity and European integration*. Schenk Verlag, Passau, 2016.

<sup>25</sup> Siehe bspw. *European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, A7-0229/2013. AB-AF.

<sup>26</sup> *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, Parliament resolution of 16 February 2012, 2012/2130(INI).

<sup>27</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Statement of the European Commission on the Situation in Hungary on 11 January 2012*. MEMO/12/9.

<sup>28</sup> Imre VÖRÖS, *The constitutional landscape after the fourth and fifth amendments of Hungarian Fundamental Law, Acta Juridica Hungarica*, Vol. 55, No. 1, 2014.; VENICE COMMISSION, *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012, Opinion 720/2013.

„unorthodoxen“ Wirtschaftspolitik<sup>29</sup> sowie die kontinuierlich wachsende europafeindliche Einstellung der Regierung<sup>30</sup> haben nach Meinung Vieler zu einer Krise des Rechtsstaats in Ungarn geführt. Die Europäische Union ergriff daraufhin eine Initiative zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit.<sup>31</sup>

Ungarn hat sich zwar nicht zu einer Diktatur entwickelt, aber die Qualität der konstitutionellen Demokratie hat sich seit 2010 stetig und schrittweise verschlechtert und befindet sich heute auf einem deutlich niedrigeren Niveau als noch vor 2010.

<sup>29</sup> Zoltán SZENTE: *Breaking and making constitutional rules. The constitutional effects of the world economic and financial crisis in Hungary*, in: Xenophon Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Ashgate, Farnham, 2013.; Nóra CHRONOWSKI & Márton VARJU: *Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law*, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 8, No. 2, 2016.; Márton VARJU – Mónika PAPP: *The Crisis, National Economic Particularism and EU Law: What Can We Learn from the Hungarian Case?* in: *Common Market Law Review*, Vol. 53, No. 6, 2016.

<sup>30</sup> Siehe hierzu Zoltán SZENTE: *Challenging the Basic Values – Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them*, in: Jakab András and Kochenov, Dimitry (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press, Oxford, 2017.

<sup>31</sup> EU Framework to strengthen the Rule of Law (19 March 2014) COM(2014) 158.