

PÉTER DARÁK · HANNO KUBE
FRUZZINA MOLNÁR-GÁBOR
EKKEHART REIMER (Hg.)

AKADEMIE-
KONFERENZEN



Freiheit und Verantwortung

Verfassung und Menschenrechte
im Wandel der Zeit
in Ungarn und in Deutschland

30



Universitätsverlag
WINTER
Heidelberg



AKADEMIEKONFERENZEN

Band 30



Freiheit und Verantwortung

Verfassung und Menschenrechte
im Wandel der Zeit
in Ungarn
und in Deutschland

Herausgegeben von

PÉTER DARÁK

HANNO KUBE

FRUZZSINA MOLNÁR-GÁBOR

EKKEHART REIMER

im Auftrag der

Heidelberger Akademie der Wissenschaften,
Akademie der Wissenschaften
des Landes Baden-Württemberg

Universitätsverlag
WINTER
Heidelberg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8253-6888-3

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes
ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 2018 Universitätsverlag Winter GmbH Heidelberg
Imprimé en Allemagne · Printed in Germany
Druck: Memminger MedienCentrum, 87700 Memmingen
Gedruckt auf umweltfreundlichem, chlorfrei gebleichtem
und alterungsbeständigem Papier.

Den Verlag erreichen Sie im Internet unter:
www.winter-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit	
Thomas W. Holstein.....	7
Vorwort	
Péter Darák.....	9
Vorwort	
Hanno Kube und Ekkehart Reimer	11
Vorwort	
Fruzsina Molnár-Gábor.....	13
Die ungarische Verfassung von 1949/1989 und von 2011	
Zoltán Szente.....	15
Presse- und Kunstfreiheit in Deutschland	
Matthias Cornils.....	35
Verfassungsrechtliche Garantien und medienpolitische Verkürzungen der Medienvielfalt	
Gábor Polyák.....	53
Die Herausforderung des Datenschutzes durch die Informationsfreiheit: Neue technologische und rechtliche Entwicklungen in Deutschland und in Europa	
Fruzsina Molnár-Gábor.....	77
Entwicklung und Herausforderungen der Informationsfreiheit in Ungarn	
Petra Lea Láncoş	109
Kein Asyl, keine Solidarität: Ungarns Asylrecht und Asylpolitik 2015-2017	
Boldizsár Nagy, mit Beitrag von Pál Sonnevend	145
Die Flüchtlingskrise – im Konflikt zwischen humanitärer Pflicht und Staatsräson	
Kay Hailbronner.....	179
Kompetenzen und Entscheidungen des Verfassungsgerichts in Ungarn	
Péter Darák.....	201
Die Erga-Omnes-Wirkung der mitgliedstaatlichen Verfassungen und die Kompositverfassung	
Tamás Sulyok.....	219
Die Europäische Menschenrechtskonvention als Verfassungskorrektiv? Chancen und Grenzen einer Konventionalisierung des Verfassungsrechts	
Anja Seibert-Fohr.....	231
Autorenverzeichnis	251

Zum Geleit

Die Unterstützung und Förderung der jungen Generation von Forschenden ist ein besonderes Anliegen der Heidelberger Akademie der Wissenschaften. Die Förderung durch die Akademie wird seit 2002 maßgeblich durch das Kolleg des wissenschaftlichen Nachwuchses gewährleistet (WIN-Kolleg). Dabei schließen sich die jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in fächerübergreifenden Forschungsk Kooperationen zusammen. Zusätzlich versteht sich die Akademie als Forum für den Austausch zwischen Wissenschaftsgenerationen und bietet eine Begleitung dieser Kooperationen durch etablierte Akademiemitglieder an. Die Freiheit der thematischen Zielsetzungen und das Vertrauen in eigenständiges Arbeiten sind komplementäre Eigenschaften dieser Förderung.

Als weiteres Förderinstrument bietet die Akademie seit einem Jahrzehnt auch die Finanzierung von Nachwuchskonferenzen an, um jungen Forschenden die Organisation einer Tagung in eigener Regie zu ermöglichen. Diese sollen die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern ermöglichen und das Profil der Forschenden stärken. Das Thema, die Planung sowie die Auswahl der Teilnehmer werden den jungen Wissenschaftlern freigestellt.

Am 24. und 25. November 2016 wurde die Konferenz „Freiheit und Verantwortung: Verfassung und Menschenrechte in Ungarn und Deutschland im Wandel der Zeit“ von der WIN-Kollegiatin Frau Dr. Fruzsina Molnár-Gábor unter der Schirmherrschaft des Akademiemitglieds und vormaligen Präsidenten Herrn Professor Paul Kirchhof organisiert und durchgeführt. An der Konferenz haben sich prominente Mitglieder der Juristischen Fakultät der Heidelberger Universität beteiligt. Die Rechtsentwicklung sowie die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen des ungarischen und des deutschen Verfassungsstaates wurden unter gesamt-europäischen Gesichtspunkten verglichen.

Die Heidelberger Akademie freut sich, der Öffentlichkeit mit dem vorliegenden Band ein Dokument dieser gelungenen Konferenz vorlegen zu können. Der Band unterstreicht auch das Engagement des wissenschaftlichen Nachwuchses: Die Konzipierung, Editierung und Erstellung des Konferenzbandes lag in der Verantwortung der die Konferenz organisierenden jungen Wissenschaftlerin.

Insbesondere freut sich die Akademie über die Fortsetzung dieses Dialogs im Dezember 2017 in Budapest, an dem sich der wissenschaftliche Nachwuchs ebenfalls beteiligt. Die Akademie ist überzeugt, dass auch mit dieser zweiten Konferenz, die federführend von ungarischer Seite organisiert wird, ein wichtiger Beitrag zum länderübergreifenden Austausch geleistet wird.

Heidelberg, im September 2017

Thomas W. Holstein
Präsident der Heidelberger Akademie der Wissenschaften

Vorwort

Es ist eine Ehre für Ungarn und seine staatlichen Institutionen, dass auf Initiative der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, der Akademie des Landes Baden-Württemberg eine wissenschaftliche Werkstatt ins Leben gerufen wurde, die sich zum Ziel gesetzt hat, die neuesten Entwicklungen im deutschen und ungarischen Verfassungsleben zu analysieren und zu vergleichen.

Sie halten die Ergebnisse des ersten wissenschaftlichen Symposiums in den Händen, bei dem im November 2016 in Heidelberg viele interessante Fragen – von Grundrechten bis hin zur Zusammenarbeit der Institutionen des Verfassungsstaates – aufgeworfen wurden und auf das regelmäßige weitere Treffen folgen sollen.

Als Teilnehmer habe ich dabei vor allem diese Erkenntnis als befreiend erlebt: In der sich immer wieder neu formierenden Welt kann kein juristischer Standpunkt alleinige Geltung beanspruchen. Vielmehr kann das Recht ein Mittel der Gesellschaft sein, mit dem bestimmte rechtsstaatliche Ziele angestrebt werden können.

Wir dürfen von der nun angestoßenen Zusammenarbeit zwischen den deutschen und ungarischen Wissenschaftlern viel erwarten. Einerseits bekommt dadurch eine neue Generation von Wissenschaftlern die Möglichkeit, ihre Forschungen darzustellen und ihre wissenschaftlichen Standpunkte zu formulieren. Andererseits können wir diese Forschung an der Realität zweier Länder messen, die sich derzeit in unterschiedlichen Entwicklungsphasen befinden.

Ich bedanke mich herzlich bei Herrn Professor Paul Kirchhof für seine maßgebende Teilnahme an der Konferenz. Mit ähnlicher Vorfreude wie auf das Treffen in Heidelberg blicke ich nun auf das nächste gemeinsame Symposium, das am 1. Dezember 2017 stattfinden wird. Gemeinsam mit Herrn Dr. Tamás Sulyok, dem Präsidenten des ungarischen Verfassungsgerichts, heißen wir interessierte Kolleginnen und Kollegen herzlich in Budapest willkommen.

19. Juli 2017

Péter Darák
Präsident der Kurie

Vorwort

Der Verfassungsstaat steht im Dienst von Freiheit und Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit und Demokratie. Die Staatsgewalten und -organe unterscheiden sich in ihren Kompetenzen; gemeinsam beachten sie die verfassungsrechtlichen Bindungen. Wo die Demarkationslinien zwischen Recht und Politik verlaufen, wie Organkompetenzen gegeneinander abgegrenzt werden und wie sich diese Grenzen über die Zeit verändern, ist Gegenstand des vorliegenden Bandes. Er geht auf ein verfassungsvergleichendes Symposium zurück, das am 24./25. November 2016 an der Heidelberger Akademie der Wissenschaften stattgefunden hat. Im Zentrum standen Debattenbeiträge der Repräsentanten der höchsten Gerichte Ungarns, des deutschen Bundesverfassungsgerichts und ausgewiesener Staatsrechtslehrerinnen und -lehrer aus Budapest und Heidelberg.

Im Zeichen von Freiheit und Verantwortung stellt der vorliegende Band verfassungsrechtliche, insbesondere grund- und menschenrechtliche Entwicklungen in Ungarn und Deutschland und die wissenschaftlichen Methoden des Umgangs mit Verfassungsurkunden dar. Für Deutschland richtet sich der Blick auf die Rechtsprechungsentwicklung unter dem Grundgesetz, für Ungarn auf die Umbrüche im Übergang von der Verfassung von 1949/1989 zu dem neuen Grundgesetz von 2012. Thematische Schwerpunkte sind die Kommunikationsfreiheiten einerseits und die mit der Migrationskrise aufgeworfenen Freiheitsfragen andererseits. Hier beleuchtet der Band die verfassungsrechtlichen Antworten auf gesellschaftliche Fragen nach religiöser und ethnischer Vielfalt im Innern und nach Zugang und Zuwanderung von außen. Auf institutioneller Ebene folgen Analysen der Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsgerichte in beiden Ländern. Den Abschluss bilden rechtswissenschaftliche Studien zur Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Verfassungspraxis.

Mit ihren Beiträgen stellen sich ausgewiesene Autorinnen und Autoren dem Rechtsstaatsdialog. Das Ergebnis ist eine Bestandsaufnahme, die für beide Länder das hohe methodische Niveau der Verfassungsrechtswissenschaft dokumentiert, die großen Herausforderungen erkennen lässt, vor denen die Verfassungsgerichtsbarkeiten beider Länder stehen, und die wertvolle Anregungen für die Zukunft gibt. Die hier versammelten Studien sind Beleg für die Offenheit und Anschlussfähigkeit beider Verfassungsordnungen im europäischen Diskurs.

Heidelberg, im Juli 2017

Hanno Kube

Ekkehart Reimer

Vorwort

Mit diesem Vorwort möchte ich mich herzlich bei der Heidelberger Akademie der Wissenschaften bedanken. Es war mir eine große Ehre, die Konferenz „Freiheit und Verantwortung: Grund- und Menschenrechte im Wandel der Zeit in Ungarn und in Deutschland“ am 24.-25. November 2016 in der Akademie organisieren zu dürfen. Viele Personen haben wesentlich zur Ermöglichung dieser Veranstaltung beigetragen. Folgende Liste der Beteiligten ist keineswegs vollständig. Auch bin ich sicher, dass mir viel Unterstützung zuteilwurde, die mir nicht bekannt und doch entscheidend war. Die Liste spiegelt zudem weniger die Bedeutung der jeweiligen Unterstützung wider, vielmehr ist sie eher chronologisch geordnet.

Ich danke Herrn Professor Bernd Schneidmüller vor allem für die Initiative, im Rahmen der internationalen Akademiekonferenzen der Heidelberger Akademie der Wissenschaften ein Symposium zu Ungarn auf die Beine zu stellen.

Herrn Professor Paul Kirchhof gilt mein herzliches Dankeschön für die Unterstützung bei der Konzipierung und Organisation der Konferenz. Diese Unterstützung hat maßgeblich dazu beigetragen, der Konferenz zum Erfolg zu verhelfen – seine Schirmherrschaft war während des gesamten Prozesses entscheidend und ich schätze mich sehr glücklich, dabei viel von ihm gelernt zu haben.

Herrn Professor Thomas Holstein danke ich, dass er die Tagung ins Akademieprogramm aufgenommen und unterstützt hat und die Förderung für die Fortführung des Dialogs sichergestellt hat.

Dank gebührt auch den Professoren der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg für die Moderation der Themenblöcke, die wesentlich zur angenehmen Atmosphäre während der gesamten Tagung beigetragen hat.

Den Mitarbeitern der Geschäftsstelle der Akademie gebührt ebenfalls Dank, ohne ihre Unterstützung wäre die Organisation sicherlich nicht so einwandfrei gelungen. Ebenso bedanke ich mich bei meinen wissenschaftlichen Hilfskräften, vor allem bei Frau Kimberley Fischer, die die Organisation maßgeblich vorangebracht haben.

Besonderer Dank gilt nicht zuletzt den Referentinnen und Referenten, deren ausgezeichnete Vorträge wir genießen durften und die unterschiedliche Perspektiven hervorgebracht haben. Alle, die nun einen Beitrag zum vorliegenden Konferenzband erstellt haben, haben es mit der Darstellung ihrer Rechtssysteme im Hinblick auf neue Herausforderungen ermöglicht, die Veranstaltung angemessen zu dokumentieren.

Zum Schluss sei mir eine persönliche Notiz gestattet: Über die lehrreichen Monate hinaus, die jeder Nachwuchswissenschaftler erlebt, der zum ersten Mal eine umfangreiche Tagung (mit-) zu verantworten und in einem Konferenzband aufzuarbeiten hat, war es mir eine große Freude, die Veranstaltung ausdrücklich in Bezug auf Ungarn organisieren zu dürfen. Dies hat es mir ermöglicht, den europäischen Dialog zwischen zwei Ländern, die mir – auf unterschiedliche Weise, aber

beide – am Herzen liegen und die auch historisch und kulturell so eng verbunden sind, ein Stück weit selbst mitzugestalten.

Heidelberg, im September 2017

Fruzsina Molnár-Gábor

Die ungarische Verfassung von 1949/1989 und von 2011

Zoltán Szente, Budapest

I Einführung

Die vielleicht dringendste Frage in Bezug auf Ungarn ist heute, wie dieses Land sich von einem Meister der demokratischen Transformation¹ 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.²

Wenn wir diesen Prozess verstehen wollen, müssen wir die jüngsten Verfassungsentwicklungen von Ungarn näher betrachten. Ich möchte deshalb in meinem Aufsatz zuerst 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.

II 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.

¹ 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/Jane L. Crry, Lanham 2011, S. 32.

² 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/Dmitry Oxford 2017, S. 456-475.

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.

III 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.³ 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 Präsidenten des ungarischen Verfassungsgerichts, genannt wurde,⁴ 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.

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

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

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 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.

IV 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 Einparteienherrschaft 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“⁵ und als 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 die Regierung war nun – entsprechend der parlamentarischen Regierungsform – gegenüber der Nationalversammlung politisch verantwortlich.⁶ Es wird oft behauptet, dass die Nationalversammlung in diesem ersten Jahrzehnt im Mittelpunkt des politischen Lebens von Ungarn stand.⁷ 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.

⁵ Der Wortlaut des früheren Verfassungstextes: – „Das 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 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.

⁶ Zoltán Szente: *Verfassung und Verfassungsmäßigkeit im ungarischen Parlamentsrecht*, in: *Jahrbuch für Ostrecht* 50 (2009), S. 95-117.

⁷ András Körösenyi: *Das politische System Ungarns*, in: *Die politischen Systeme Osteuropas*, hg. von: Wolfgang Ismayr, Opladen 2002, S. 317.

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 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,⁸ 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.

⁸ Gábor Halmai: *Grundlagen und Grundzüge des staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn*, in: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, hg. von Armin von Bogdandy/Pedro C. Villalón/Peter M. Huber: Heidelberg 2007, Bd. I, S. 693. Zum wesentlichen Merkmal dieses Modells siehe Louis Favoreu: *Les Cours constitutionnelles*, Paris 1986, S. 16-31.

Das Verfassungsgericht war als quasigerichtliches Organ entstanden. Obwohl es einige Merkmale eines Gerichts (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.⁹

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.

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 Modell 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.

⁹ 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.

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.

V 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 bot 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 Abgeordnete 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 Zweidrittelmehrheit 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 Präsidenten 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.¹⁰

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.¹¹

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 quasiverfassungsgebende Funktion erfüllte. Dadurch spielte das Verfassungsgericht wie erwähnt in der weiteren Verfassungsentwicklung eine hervorgehobene

¹⁰ 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.

¹¹ 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*, in: *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, ed. by: Wojciech Sadurski, The Hague 2002, S. 189-211; Herman Schwartz: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago 2000, S. 87-108, und Zoltán Szente: *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: *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány*, hg. von: Kis János, Budapest 2000, S. 113; Halmai Gábor: *Államszervezeti és hatásköri aktivizmus? Három ügy az Alkotmánybíróság előtt*, in: *Fundamentum* 8 (2004), S. 100-108.

Rolle. Insbesondere das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und das Recht auf Menschenwürde waren häufig juristischer Ausgangspunkt für diesen verfassungsgerichtlichen „Aktivismus“.

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

VI Das Grundgesetz von 2011

1 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 par-

lamentarischen 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.¹²

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.¹³

¹² 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.

¹³ Zum Prozess der Verfassungsgebung siehe ausführlich Pál Sonnevend/András Jakab/Lóránt Csink: *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics*, in: *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, ed. by Armin von Bogdandy/Pál Sonnevend Oxford 2015, S. 44-49.