

# Judit Zeller, Georgina Naszladi

## Die Verfassungsbeschwerde in Ungarn<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Das am ersten Januar 2012 in Kraft getretene Grundgesetz Ungarns (UGG) brachte bedeutende Änderungen in den Kompetenzen des Ungarischen Verfassungsgerichts (UVerfG) mit sich. Aus diesen Änderungen soll hier die – mit Hinblick auf den Grundrechtsschutz besonders bedeutende – Neugestaltung der Verfassungsbeschwerde hervorgehoben werden. Als Resultat hat die wohlbekanntere normative Beschwerde eine neue Form und einen neuen Inhalt bekommen; ferner wurde die „echte“, gegen gerichtliche Entscheidungen gerichtete Verfassungsbeschwerde eingeführt, die eine neue Dimension des Systems des Verfassungsschutzes in Ungarn eröffnete. Mit der Abschaffung der Popularklage bei der abstrakten Normenkontrolle erfolgte eine Akzentverschiebung in der Tätigkeit des UVerfG, in der die erneuerte Verfassungsbeschwerde einen ausgezeichneten Platz und Rolle bekam.

Im neuen Regelungswerk wurden zwei Grundtypen der Verfassungsbeschwerde institutionalisiert: die normative Beschwerde und die Individualbeschwerde (auch bezeichnet als „echte“ Verfassungsbeschwerde). Die normative Beschwerde hat weitere drei Varianten, nämlich die auch vorher bekannte generelle Verfassungsbeschwerde und zwei neue Formen: die Sonderbeschwerde (auch bezeichnet als „unmittelbare“ Beschwerde) und die vom Generalstaatsanwalt initiierte normative Beschwerde.<sup>2</sup>

Die Rahmenbedingungen des Individualrechtsschutzes durch eine Verfassungsbeschwerde sind im UGG vorgegeben;<sup>3</sup> die Beschwerde selbst ist im Gesetz über das Ungarische Verfassungsgericht<sup>4</sup> (UVerfGG) näher ausgestaltet. Besondere Verfahrensvorschriften befinden sich jedoch auch in der Geschäftsordnung des Ungarischen Verfassungsgerichts.<sup>5</sup>

### II. Beschwerdegegenstand

Bei der normativen Beschwerde richten sich alle drei Varianten gegen grundgesetzwidrige abstrakt-generelle Rechtsakte bzw. Rechtsvorschriften<sup>6</sup> (auch Rechtseinheitsrechtsbeschlüsse des obersten Gerichtorgans und die sog. öffentlich-rechtlichen Organisationsregelmittel). Ein wichtiger Unterschied soll jedoch betont werden: Im Fall einer

---

<sup>1</sup> Die der Studie zugrunde liegende Forschung wurde vom Ungarischen Förderungsfonds der Wissenschaftlichen Forschung – im Rahmen des Projekts Nr. OTKA K 109319 – unterstützt.

<sup>2</sup> *József Petrétei*, *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet* (Das Verfassungsrecht Ungarns II. Die Staatsorganisation.), Pécs 2013, S. 193.

<sup>3</sup> Art. 24 Abs. 2 lit. c und d UGG: „Das Verfassungsgericht – überprüft auf der Grundlage einer Verfassungsbeschwerde die Übereinstimmung einer in der individuellen Sache angewendeten Rechtsvorschrift mit dem Grundgesetz, – überprüft auf der Grundlage einer Verfassungsbeschwerde die Übereinstimmung einer richterlichen Entscheidung mit dem Grundgesetz“.

<sup>4</sup> Gesetz CLI vom 2011.

<sup>5</sup> Entscheidung 1001/2013 des Plenums des UVerfG über die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts.

<sup>6</sup> § 37 Abs. 2 UVerfGG.

generellen Beschwerde und einer vom Generalstaatsanwalt initiierten Beschwerde stellt es sich im Laufe eines gerichtlichen Prozesses heraus, dass die im Prozess anzuwendende Rechtsvorschrift grundgesetzwidrig ist. Bei einer Sonderbeschwerde taucht das Problem der Grundgesetzwidrigkeit im Kontext einer freiwilligen Befolgung der Rechtsnormen bzw. einer unmittelbaren Geltung einer Rechtsvorschrift – also außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens – auf.<sup>7</sup>

Eine Individualbeschwerde kann gegen grundgesetzwidrige gerichtliche Entscheidungen – die in der Sache beschlossen wurden oder den Prozess sonst abschließen – eingeleitet werden,<sup>8</sup> nicht aber gegen prozessleitende Maßnahmen, die im Verlauf des Verfahrens vorkommen. Das UVerfG spielt hier die Rolle einer höchsten Instanz, wo gerichtliche Entscheidungen allerdings nur aus dem Aspekt der Verfassungsmäßigkeit untersucht werden können.<sup>9</sup> Laut UGG und UVerfGG können ausschließlich Gerichtsentscheidungen mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffen werden; Verwaltungsakte gehören also nicht in den Kreis der beschwerdefähigen Akte. Einzelakte von Verwaltungsorganen unterliegen jedoch einer gerichtlichen Überprüfung, wobei die getroffene gerichtliche Entscheidung mit einer Individualbeschwerde angegriffen werden kann. So findet eine mittelbare Überprüfung von Verwaltungsakten im ungarischen System dennoch statt.

Das UVerfG hat sich in mehreren Entscheidungen in die Richtung geäußert, dass die Verfassungsbeschwerde nicht als ein neues Rechtsmittel betrachtet werden kann. Es ist nämlich keine Aufgabe des UVerfG, in dem konkreten Fall ein Urteil zu fällen oder die gerichtliche Rechtsanwendung zu bewerten bzw. zu verändern. Die Kompetenzen des UVerfG umfassen nur die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der gerichtlichen Entscheidung und die Beseitigung der Grundgesetzwidrigkeit, die eine Entscheidung wesentlich beeinflusst.<sup>10</sup> Das Gericht hat auch angemerkt, dass bloße faktische oder juristische Fehler an sich den Prozess nicht unfair machen.<sup>11</sup>

### III. Prüfungsmaßstab

Die Verfassungsbeschwerde kann wegen der Verletzung der vom Grundgesetz gewährleisteten Rechte erhoben werden. Allerdings sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass vom Grundgesetz gewährleistete Rechte (verfassungsmäßige Rechte oder Verfassungsrechte) und Grundrechte im ungarischen Verfassungsrecht keine Synonyme sind. Verfassungsmäßige Rechte stellen eine breitere Kategorie dar;<sup>12</sup> sie umfassen nämlich alle subjektiven Rechte, die auf der Verfassung beruhen, in diesem Sinne also neben den Grundrechten auch solche Rechte, die nicht grundgesetzliche Formulierungen von Menschenrechten sind.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Vgl. § 26 UVerfGG.

<sup>8</sup> § 27 UVerfGG.

<sup>9</sup> Péter Tilk, *Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások* (Die neue Verfassungsbeschwerde und einige bestimmte Regelungserwartungen im Zusammenhang mit der Verfahrensordnung), *Alkotmánybírószági Szemle* 2/2011, S. 84.

<sup>10</sup> Beschluss 3005/2013 UVerfG.

<sup>11</sup> Beschluss 3065/2013 UVerfG.

<sup>12</sup> Mit der Berufung darauf wurde die Beschwerde im Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 26 Abs. 1 UGG) zugelassen. Entscheidung 4/2014 UVerfG [40]–[45].

<sup>13</sup> Gábor Halmai/Gábor Attila Tóth (Hrsg.), *Emberi jogok (Menschenrechte)*, Budapest 2003, S. 29.

Eine Verfassungsbeschwerde kann auf dem verfassungsrechtlich garantierten subjektiven Recht des Individuums beruhen, worauf sich der Einzelne gegen den Staat berufen und deren Inhalt er unter bestimmten Bedingungen vor dem Gericht zur Geltung bringen kann.<sup>14</sup> Die Verfassungsbeschwerde ist somit ein Mechanismus, der der Geltendmachung von subjektiven Grundrechten dient, deren Wirkungsbereich sich jedoch nicht über die von Grundrechten geschützten Lebensverhältnisse hinaus erstrecken darf.<sup>15</sup> Mit Hinblick auf die frühere Form der Verfassungsbeschwerde brachte das UVerfG also zum Ausdruck, dass die Beschwerde nur als ein Instrument des Schutzes von Grundrechten zu betrachten ist.<sup>16</sup>

Das UVerfG hat auch nach dem Inkrafttreten des UGG an seiner früheren Interpretation festgehalten, nach der die Rechtssicherheit an sich kein Grundrecht ist. Demnach kann die Verletzung der Art. B Abs. 1 des UGG<sup>17</sup> eine Verfassungsbeschwerde nur in Ausnahmefällen – bei einer rückwirkenden Gesetzgebung und in Ermangelung eines entsprechenden Vorbereitungszeitraums – begründen.<sup>18</sup> Das UVerfG sprach sich im Weiteren dafür aus, dass die Wahlgleichheit laut Art. 2 Abs. 1 UGG<sup>19</sup> auch kein solches Verfassungsrecht ist, wegen dessen Verletzung eine Verfassungsbeschwerde erhoben werden könnte. Diese Rechtsvorschrift beinhaltet nämlich kein Grundrecht, sondern einen mit den Wahlen zusammenhängenden Grundsatz, eine Erwartung und Garantie.<sup>20</sup> Neben den Grundrechten tauchen jedoch auch solche Entscheidungen in der Rechtsprechung auf, die eine Beschwerde aufgrund besonderer Statusrechte (z. B. Rechte von Parlamentsabgeordneten) als Prüfungsmaßstab heranziehen.<sup>21</sup>

#### IV. Anfechtungsberechtigung

Eine Verfassungsbeschwerde kann von denjenigen Personen eingeleitet werden, die als unmittelbare Subjekte der Beschwerde in ihrer individuellen Angelegenheit<sup>22</sup> betroffen sind, bzw. deren verfassungsmäßige Rechte durch eine im gerichtlichen Verfahren angewandte Rechtsnorm oder durch eine gerichtliche Entscheidung verletzt worden sind.<sup>23</sup> Die ungarische Staatsangehörigkeit ist keine Voraussetzung für den Beschwerdeführerstatus. Aus der Funktion der Verfassungsbeschwerde folgt, dass die Betroffenheit

<sup>14</sup> József Petrétei, *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Grundinstitutionen der Verfassungsdemokratie), Budapest-Pécs 2009, S. 428.

<sup>15</sup> *Beatrix Vissy*, *Támpontok a valódi alkotmányjogi panasz hatókörének megállapításához* (Anhaltspunkte für die Bestimmung des Wirkungsbereichs der echten Verfassungsbeschwerde), *Közjogi Szemle* 2|2014 (im Erscheinen).

<sup>16</sup> Entscheidung 23/1998 UVerfG.

<sup>17</sup> Art B Abs. 1 UGG: „Ungarn ist ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat.“

<sup>18</sup> S. z. B. Beschluss 3268/2012 [14]–[17]; Beschluss 3323/2012 [9], Beschluss 3142/2014 [26].

<sup>19</sup> Art. 2 Abs. 1 UGG: „Die Abgeordneten der Landesversammlung werden von den Wahlbürgern auf der Grundlage des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, mit einer unmittelbaren und geheimen Abstimmung, in einer Wahl, die den freien Ausdruck des Wählerwillens gewährleistet, auf die in einem Kardinalgesetz bestimmte Art gewählt.“

<sup>20</sup> Entscheidung 3141/2014 UVerfG [24].

<sup>21</sup> Entscheidung 10/2013 UVerfG.

<sup>22</sup> Eine individuelle Angelegenheit ist das gerichtliche Verfahren, das die Rechte und Pflichten, das rechtmäßige Interesse oder die Rechtslage einer natürlichen oder juristischen Person oder einer über keine juristische Persönlichkeit verfügenden Organisation betrifft und darüber entscheidet. [UVerfGG § 1 a)].

<sup>23</sup> § 26 Abs. 1 und § 27 UVerfGG.

auch bei einer Sonderbeschwerde – wo kein Gerichtsverfahren anhängig ist – als Voraussetzung dient. Das heißt, dass die für grundgesetzwidrig gehaltene Rechtsnorm die Person oder das konkrete Rechtsverhältnis des Beschwerdeführers unmittelbar, tatsächlich und gegenwärtig betrifft und demzufolge die Grundrechte des Beschwerdeführers verletzt.<sup>24</sup>

Die individuelle Betroffenheit ist also eine *conditio sine qua non* aller Verfassungsbeschwerden. Daneben sei aber auch auf die mittelbaren Subjekte der Verfassungsbeschwerde hingewiesen, da die Aufhebung einer grundgesetzwidrigen Rechtsnorm (Rechtvorschrift) und das Verbot ihrer zukünftigen Anwendung auch eine generelle Wirkung ausübt. In diesem Sinne kann die Verfassungsbeschwerde als ein Mittel des objektiven Verfassungsschutzes bezeichnet werden.<sup>25</sup>

Außer natürlichen Personen sind auch Organisationen berechtigt eine Verfassungsbeschwerde einzuleiten. Diese Berechtigung ist auf Art. I Abs. 4 UGG zurückzuführen, wonach den aufgrund Gesetzes zustande gekommenen Rechtssubjekten diejenigen grundlegenden Rechte gewährleistet sind und sie denjenigen Pflichten unterliegen, die sich angesichts ihrer Natur nicht alleine auf den Menschen beziehen. Träger der öffentlichen Gewalt können jedoch keine Subjekte von Grundrechten sein; sie sind demzufolge nicht berechtigt Grundrechtsansprüche geltend zu machen.<sup>26</sup> Laut ständiger Rechtsprechung des UVerfG „haben Staatsorgane, die öffentliche Gewalt ausüben, keine verfassungsmäßigen Rechte als Garantien gegenüber der Staatsgewalt, die sie zur Vorlegung einer Verfassungsbeschwerde berechtigen“.<sup>27</sup>

Ein spezifischer Fall der Verfassungsbeschwerde ist das vom Generalstaatsanwalt initiierte Verfahren. Während sich bei den anderen Beschwerdearten der Beschwerdeführer mit seiner eigenen Angelegenheit an das Verfassungsgericht wendet, initiiert der Generalstaatsanwalt das Verfahren zur Geltendmachung der Grundrechte Anderer. Diese Möglichkeit ist ihm aber nur dann eröffnet, wenn die Anwendung einer grundgesetzwidrigen Rechtsvorschrift in einem unter der Teilnahme eines Staatsanwaltes ausgeführten individuellen Verfahren erfolgt und der Berechtigte zur Verteidigung seiner Rechte nicht fähig ist oder die Rechtsverletzung eine größere Gruppe von Personen betrifft.<sup>28</sup>

## V. Anfechtungsverfahren

### 1. Prozessvoraussetzungen

a) Erschöpfung des Rechtswegs: Aus der gesetzlichen Definition der Verfassungsbeschwerde folgt, dass das Rechtsinstitut nur in dem Fall in Anspruch genommen werden kann, wenn der Rechtsweg erschöpft ist oder kein Rechtsweg besteht. Das UVerfG betrachtet und untersucht dieses Kriterium als einen inhaltlichen ZulassungsfILTER von Beschwerden. Laut früheren Entscheidungen des UVerfG sind unter Rechtsweg solche

<sup>24</sup> Daneben ist die Betroffenheit auch feststellbar, wenn die Anwendung der beanstandeten Rechtsnorm noch nicht realisiert wurde, aber die Norm eine solche Rechtslage schafft, in der die Verletzung von Verfassungsrechten innerhalb einer exakten Frist erfolgen wird [Entscheidung 33/2012 UVerfG].

<sup>25</sup> *Ádám Lukonits/Georgina Naszladi*, *Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák* (Geltendmachung der Grundrechte vor dem Verfassungsgericht – Chancen und Dilemma), *Jogtudományi Közlöny* 2014 (im Erscheinen).

<sup>26</sup> *Bernadette Somody/Máté Dániel Szabó/Beatrix Vissy*: *Az alapjogi bíraskodás kézikönyve* (Handbuch der Grundrechtsjudikatur), Budapest 2013, S. 87–93.

<sup>27</sup> Entscheidung 23/2009 UVerfG.

<sup>28</sup> § 26 Abs. 3 UVerfGG.

Rechtsmittel zu verstehen, die bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens einzu-legen sind. Im Hinblick auf die Fristberechnung sollen also die außerordentlichen Rechtsbehelfe (z. B. die Wiederaufnahme des Verfahrens) außer Acht gelassen werden.<sup>29</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des UVerfG soll nur die Erschöpfung von effektiven Rechtsbehelfen in Betracht genommen werden; die Erschöpfung solcher Rechtsbehelfe, die – laut einschlägiger Regelung – zur Abhilfe der Rechtsverletzung nicht geeignet sind, soll nicht als Zulassungskriterium bewertet sein. Wenn z. B. der Beschwerdeführer die verfassungsmäßige Untersuchung einer solchen Rechtsvorschrift beantragt hat, die unabdingbare Anordnungen enthält und aus dem Tatbestand für die Rechtsanwendung nur eine einzige Entscheidungsmöglichkeit folgt, ist das Verfahren einer höheren Instanz – da es nicht in einer sachlichen Abhilfe resultieren kann – formell und soll deswegen nicht als effektiver Rechtsbehelf bezeichnet werden.<sup>30</sup>

Im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Verfahren betrachtet das UVerfG das Kriterium der Erschöpfung des Rechtswegs nur dann als erfüllt, wenn der Beschwerdeführer den Verwaltungsbeschluss vor einem Gericht angegriffen hat und das Gericht ein rechtskräftiges Urteil gefällt hat.<sup>31</sup>

b) Fristen: Das UVerfGG bestimmt für die Verfassungsbeschwerde eine konkrete (objektive und subjektive), für das Verfahren des Verfassungsgerichts eine generelle Frist. Die Verfassungsbeschwerde muss laut Hauptregel innerhalb von 60 Tagen ab der Bekanntmachung der beklagten Entscheidung, bei einer Sonderbeschwerde innerhalb von 180 Tagen ab Inkrafttreten der grundgesetzwidrigen Rechtsnorm schriftlich eingereicht werden.<sup>32</sup> Bei einer Sonderbeschwerde betrachtet das UVerfG die gegenwärtige Betroffenheit des Beschwerdeführers als eine Voraussetzung der Zulassung. „Gegenwärtige Betroffenheit“ bedeutet, dass eine Rechtsverletzung schon vorliegt, die Anwendung der umstrittenen Rechtsvorschrift in dem bestimmten Fall schon stattgefunden hat oder die Regelung auf irgendeine andere Weise zur Geltung gekommen ist.<sup>33</sup>

Im Fall einer Unterlassung der Mitteilung einer Entscheidung wird die 60-Tage-Frist vom Zeitpunkt der Kenntnisnahme oder vom Eintritt der Grundrechtsverletzung gerechnet.<sup>34</sup> Bei allen Fällen ist eine objektive Frist von 180 Tagen festgelegt.<sup>35</sup> Die Beschwerde muss innerhalb der gesetzlich bestimmten Frist am erstinstanzlichen ordentlichen Gericht persönlich eingereicht<sup>36</sup> oder per Post an das Gericht gesandt werden. Eine Ausnahme bildet die Sonderbeschwerde, wo kein gerichtliches Verfahren stattgefunden hat. Die Konsequenzen eines Fristversäumnisses kommen nicht zum Tragen, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist eingereicht oder bei der Post aufgegeben wurde.<sup>37</sup> Eine telefonische oder elektronische Einreichung der Beschwerde ist nicht erlaubt.<sup>38</sup>

---

<sup>29</sup> Entscheidung 41/1998 UVerfG.

<sup>30</sup> Entscheidung 33/2012 UVerfG.

<sup>31</sup> Beschluss 3018/2012 UVerfG.

<sup>32</sup> § 30 Abs. (1) UVerfGG.

<sup>33</sup> S. insbesondere die abweichende Meinung von *István Stumpf* zum Beschluss 3264/2012 UVerfG.

<sup>34</sup> § 30 Abs. 2 UVerfGG.

<sup>35</sup> § 30 Abs. 4 UVerfGG.

<sup>36</sup> § 53 Abs. 2 UVerfGG.

<sup>37</sup> Eine frühere Regelung hat auf den Zeitpunkt des Eingangs der Beschwerde beim Verfassungsgericht abgestellt.

<sup>38</sup> § 28 Abs. 1 Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts.

An die Frist der Einreichung des Beschwerdeantrags knüpft sich ein besonderer Rechtfertigungsgrund an, der anhand der Straßburger Rechtsprechung und Prinzipien ausgestaltet wurde. Anhand dessen kann das UVerfG auch über solche Verfassungsbeschwerden entscheiden, die wegen einer außerhalb des Einflussbereiches des Beschwerdeführers aufgetretenen, aus unabwendbarem Grund folgenden Verhinderung erst nach dem Ablauf der Frist eingereicht wurden. In diesem Fall muss jedoch der Beschwerdeführer innerhalb von fünfzehn Tagen nach der Beseitigung der Verhinderung sowohl den Antrag selbst als auch einen Rechtfertigungsantrag einreichen. Der Beschwerdeführer muss die Tatsachen, die dem Rechtfertigungsantrag zugrunde liegen, plausibel machen.<sup>39</sup>

Laut § 30 Abs. 5 UVerfGG soll das Verfassungsgericht über die Verfassungsbeschwerde innerhalb einer vernünftigen Frist eine Entscheidung fällen. Bei der Anwendung dieser Regel soll das UVerfG seinen eigenen Interpretationsspielraum einengen. Wenn nämlich der Grundsatz zu weit interpretiert wird, kann das negative Nebenwirkungen hervorrufen und das Rechtsinstitut kann sich bald als ungeeignet für die Funktion eines Rechtsbehelfes erweisen.<sup>40</sup> Es soll hier angemerkt werden, dass es bei allen Verfassungsgerichtsverfahren schwierig ist, eine konkrete Frist festzulegen, die sowohl die ausgewogene, gründliche als auch die schnelle und effiziente Arbeit des Verfassungsgerichts sichert.

c) *Res iudicata*: Der Gesetzgeber differenziert bei der Definierung des Begriffes der „*res iudicata*“, d. h. bei der Beurteilung, wann eine verfassungsrechtliche Frage vom UVerfG bereits entschieden wurde, zwischen den verschiedenen Formen der Verfassungsbeschwerde.

Bei der normativen Beschwerde liegt eine entschiedene Sache vor, wenn die Übereinstimmung einer Rechtsquelle oder Rechtsvorschrift mit dem Grundgesetz vom UVerfG schon beurteilt wurde. In diesem Fall kann dieselbe Norm oder Rechtsvorschrift mit einer Berufung auf dasselbe Grundrecht oder auf dieselben verfassungsrechtlichen Zusammenhänge – wenn die Umstände sich nicht grundsätzlich geändert haben – nicht angegriffen werden.

Bei einer „echten“ Verfassungsbeschwerde – die sich also gegen eine gerichtliche Entscheidung richtet – ist die Beschwerde nicht zulässig, wenn das UVerfG über die Übereinstimmung eines gerichtlichen Urteils mit dem Grundgesetz bereits entschieden hat und der Beschwerdeführer dieselbe Person ist, die sich auf dieselbe Rechtsnorm oder Rechtsvorschrift und auf dasselbe Grundrecht unter Hinweis auf dieselben verfassungsrechtlichen Zusammenhänge beruft.<sup>41</sup>

Es geht also aus der Regelung hervor, dass bei der normativen Beschwerde auch unterschiedliche Einzelfälle an die Grenzen einer *res iudicata* stoßen können, während bei echten individuellen Beschwerden das Urteil des UVerfG eine *res iudicata* nur in einem bestimmten Einzelfall ergibt. Bei Individualbeschwerden soll also das Kriterium der *res iudicata* von Fall zu Fall untersucht werden.

Eine kritische Anmerkung im Zusammenhang der *Res-iudicata*-Vorschriften des UVerfGG ist, dass dieses Regelungsmodell die grundrechtsschützende Funktion der Verfassungsbeschwerde relativiert. Bei einer normativen Beschwerde bekommt nämlich nur derjenige Beschwerdeführer Abhilfe, der sich als erster an das UVerfG gewandt hat. Wenn das UVerfG in der zwischen bestimmten Parteien laufenden konkreten Rechtsstreitigkeit die Grundgesetzwidrigkeit einer Rechtsnorm feststellt, bewirkt es auch eine *res iudicata* in Rechtsstreitigkeiten zwischen anderen Parteien. Weitere Beschwerden, die sich auf die Grundgesetzwidrigkeit derselben Rechtsvorschrift berufen, sind in diesem

---

<sup>39</sup> § 30 Abs. 3 UVerfGG.

<sup>40</sup> Péter Tilk, Fn. 9, S. 90.

<sup>41</sup> § 31 UVerfGG.

Fall nicht mehr zulässig. Die Regelung macht demzufolge eindeutig, dass die Verfassungsbeschwerde eher als ein Instrument des objektiven Grundrechtsschutzes dient und dadurch das Gemeininteresse der verfassungsmäßigen Grundordnung schützt, ihr Rechtsbehelfscharakter aber nur sekundär zum Tragen kommt.<sup>42</sup>

d) Spezielle Voraussetzungen: Laut § 29 UVerfGG wird die Verfassungsbeschwerde vom UVerfG nur zugelassen im Falle einer Grundgesetzwidrigkeit, die die gerichtliche Entscheidung in der Sache beeinflusst, oder einer Frage von fundamentaler verfassungsrechtlicher Bedeutung.

Diese Kriterien sind dem deutschen Modell nachgebildet.<sup>43</sup> Die Kategorie der „fundamentalen verfassungsrechtlichen Frage“ bewegt das UVerfG zur Förderung des objektiven Rechtsschutzes auch im Rahmen der Verfassungsbeschwerde, da – im Hinblick auf diese fundamentale Fragen – das Ziel des Verfahrens nicht nur die Geltendmachung der Grundrechte des Betroffenen, sondern auch die Klärung von verfassungsrechtlichen Fragen ist. Bei der Prüfung eines wesentlichen Einflusses auf die Gerichtsentscheidung untersucht das UVerfG, ob durch das Ergebnis des Beschwerdeverfahrens – nämlich die Aufhebung der zugrunde liegenden gerichtlichen Entscheidung – die Abhilfe einer Grundrechtsverletzung wirklich möglich ist.<sup>44</sup>

Im Idealfall ermöglicht die Festsetzung von Zulassungskriterien eine wirksame und schnelle Arbeit des Verfassungsgerichts, beschleunigt und vereinfacht den Abschluss der Fälle von geringfügiger Bedeutung, schafft Kapazität und ermöglicht dadurch die effiziente Beurteilung komplexerer Fälle. Die allgemeine Bestimmung der Zulassungskriterien überlässt dem UVerfG die Selektion zwischen den Anträgen, die auf keinen Fall willkürlich sein darf.<sup>45</sup> Dem Gericht ist die Aufgabe auferlegt, diese Vorgaben durch eine konsequente Rechtsprechung exakt auszuführen und dadurch eine Balance zwischen Effektivität und dem breitesten Grundrechtsschutz zu schaffen.

Abschließend soll hier darauf hingewiesen werden, dass das UVerfG in mehreren Fällen, in denen es eine Grundgesetzwidrigkeit festgestellt oder eine Beschwerde zurückgewiesen hat, in seiner Begründung nicht auf die Zulässigkeitskriterien eingegangen ist,<sup>46</sup> obwohl laut § 56 Abs. 2 UVerfGG das Gericht diese Kriterien in allen Fällen untersuchen und ihre Anwesenheit in der Begründung im nötigen Maße erläutern soll.

---

<sup>42</sup> Ungarisches Helsinki-Komitee – Eötvös Károly Institut – Hungarian Civil Liberties Union, Analyse des Regelungswerkes des Ungarischen Verfassungsgerichts, <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/ABTV-elemzes-20111027-final.pdf>, 28. 05. 2012.

<sup>43</sup> Über die Bewertung der deutschen Erfahrungen vgl. *Katalin Kelemen*, Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról (Es gibt noch Platz. Über die Veränderungen der Kompetenzen des Ungarischen Verfassungsgerichts), *Fundamentum* 4|2011, S. 91. Die Entfaltung und Präzisierung dieses Begriffs ist die Aufgabe des Verfassungsgerichts, die sich anscheinend als ein schwieriger Auftrag erweist. Fundamentale verfassungsrechtliche Fragen sind vor allem solche Probleme, zu deren Lösung weder das UGG noch die frühere Rechtsprechung des UVerfG beiträgt oder in deren Beurteilung die Rechtswissenschaft gespalten ist bzw. deren Bedeutung über den Einzelfall hinausgeht. Zu einer detaillierten Analyse der Definition der fundamentalen verfassungsrechtlichen Frage vgl. besonders *Miklós Kocsis/Péter Tilk*, Az új alkotmányjogi panaszjelzés iránymutatásai a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (Die Inanspruchnahme der neuen Verfassungsbeschwerdeverfahren in der Praxis – für die Rechtsanwendung), Pécs 2012.

<sup>44</sup> *Beatrix Vissy*, Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? (Die Perspektive des individuellen Grundrechtsschutzes in der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wohin zeigt die Kompassnadel der Verfassungsbeschwerde?), *Magyar Közigazgatás* 2|2012, S. 31.

<sup>45</sup> *Péter Tilk*, Fn. 9, S. 89.

<sup>46</sup> Siehe die Entscheidungen und Beschlüsse 4/2013, 3114/ 2013, 3134/2013, 3152/2013 UVerfG.

## 2. Form und Inhalt der Beschwerde

Eine Verfassungsbeschwerde muss schriftlich beim UVerfG eingereicht werden. Der Beschwerdeführer muss vor allem einen konkreten Antrag stellen. Der Antrag kann nur dann als konkret betrachtet werden, wenn er die konkrete Bestimmung des Gesetzes enthält, die die Kompetenz des UVerfG zur Beurteilung des Antrags und ferner die Antragsberechtigung des Beschwerdeführers festlegt. Der Beschwerdeführer muss den Antrag begründen mit besonderem Hinblick auf den Kernpunkt der Verletzung eines im Grundgesetz gewährten Rechtes. Die formale Voraussetzung einer Zulassung ist, dass der Beschwerdeführer den angegriffenen Akt und die betroffenen Verfassungsrechte (bzw. Bestimmungen des Grundgesetzes) genau benennt. Die Beschwerde muss auch eine Begründung enthalten, die erläutert, warum die angegriffene Rechtsnorm/gerichtliche Entscheidung mit der bezeichneten Bestimmung des Grundgesetzes im Widerspruch steht. Die Beschwerde hat die Aufhebung der für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift/Gerichtsentscheidung und/oder einen bestimmten Inhalt der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zu beantragen.<sup>47</sup>

Die vierte Novelle des UGG<sup>48</sup> hat den früheren Anwaltszwang aufgehoben. Trotzdem empfiehlt das UVerfG selbst die Inanspruchnahme der Fachhilfe einer rechtlichen Vertretung (durch einen Anwalt oder durch eine sich mit Rechtsschutz beschäftigende Zivilorganisation).<sup>49</sup>

Das Verfahren des UVerfG ist gebührenfrei; der Beschwerdeführer muss jedoch seine eigenen Kosten im Zusammenhang mit dem Verfahren selber tragen.<sup>50</sup> Das UVerfG kann eine Geldbuße gegen solche Beschwerdeführer verhängen, die die Beschwerdebefugnis missbrauchen, ferner auch gegen solche Beschwerdeführer oder Beteiligte des Verfahrens, deren Verhalten den Abschluss des verfassungsrechtlichen Verfahrens verzögert oder verhindert.<sup>51</sup>

## 3. Wirkung der Beschwerde

Das Gericht, das das angegriffene Urteil gefällt hat, kann die Vollstreckung des Urteils bis zum Abschluss des verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens suspendieren.<sup>52</sup> Das UVerfG kann ausnahmsweise das Gericht aufrufen, die Vollstreckung des beanstandeten Urteils zu suspendieren, wenn sich dies im Hinblick auf den voraussichtlichen Inhalt der Entscheidung, für die Vermeidung von gravierenden und irreparablen Schäden oder aus anderen wichtigen Gründen als notwendig erweist.<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> § 52 Abs. 1 UVerfGG.

<sup>48</sup> Angenommen am 25. März 2013.

<sup>49</sup> Merkblatt über die Verfassungsbeschwerde zum Ungarischen Verfassungsgericht, <http://www.mkab.hu/alkotmanyjogi-panasz/tajekoztato>, 28. 05. 2014.

<sup>50</sup> § 54 Abs. 1 UVerfGG.

<sup>51</sup> § 54 Abs. 2 UVerfGG.

<sup>52</sup> § 53 Abs. 4 UVerfGG.

<sup>53</sup> § 61 Abs. 1 UVerfGG.

#### 4. Vorprüfungsverfahren

Das Verfahren des UVerfG wird vom Generalsekretär des Verfassungsgerichts vorbereitet. Der Generalsekretär prüft im Voraus, ob der Antrag den gesetzlich bestimmten förmlichen und inhaltlichen Voraussetzungen entspricht bzw. ob irgendwelche Hemmnisse eines Verfahrens auftauchen. Wenn der Antrag den förmlichen Kriterien nicht entspricht, fordert der Generalsekretär den Beschwerdeführer zur Ergänzung des Antrags auf. Der Beschwerdeführer muss dieser Aufforderung innerhalb von 30 Tagen nachkommen. Tut er dies nicht oder reicht er wiederholt einen mangelhaften Antrag ein, wird die Beschwerde inhaltlich nicht untersucht. In der Sache wird auch dann nicht entschieden, wenn der Beschwerdeführer die gesetzlich bestimmte Frist des Antrags versäumt und die Verzögerung trotz Aufforderung nicht gerechtfertigt hat, wenn der Antrag von einer nicht berechtigten Person gestellt wird, wenn die Beurteilung des Falles nicht im Kompetenzbereich des UVerfG liegt, ferner wenn die Eingabe nicht als Antrag qualifiziert oder die Beschwerde offensichtlich unbegründet ist. Der Beschluss über die Abweisung ohne sachliche Untersuchung wird – auf Vorschlag des Generalsekretärs – von einem Mitglied des UVerfG als Einzelrichter gefasst.<sup>54</sup>

Das UVerfG entscheidet in einem Rat<sup>55</sup> über die Zulassung der Verfassungsbeschwerde, wobei es die gesetzlich bestimmten inhaltlichen Zulassungskriterien – vor allem die Betroffenheit, Erschöpfung des Rechtswegs, Einhaltung der Fristen, *res iudicata*, die Präsenz einer grundsätzlichen Verfassungsfrage und die Grundgesetzwidrigkeit, die die richterliche Entscheidung in der Sache beeinflusst – untersucht. Bei einer Abweisung fasst der Rat einen Beschluss mit abgekürzter Begründung, in der die Abweisungsgründe aufgeführt werden.<sup>56</sup>

#### 5. Verfahren im engeren Sinn

Das UVerfG entscheidet anhand der vorhandenen Dokumente bzw. in bestimmten Fällen nach der Anhörung des Rechtssetzers, des Veranlassers eines Gesetzes oder deren Vertreter. Unabhängig davon kann das UVerfG die Anhörung des Beschwerdeführers oder Dritter anordnen. Das UVerfG kann die Beteiligten, aber auch die betroffenen Organe, Behörden, Gerichte bzw. auch andere staatliche Organe, Institutionen der Europäischen Union oder internationale Organisationen zur Abgabe einer Erklärung auffordern, wenn dies zur Erledigung des Antrags notwendig erscheint.<sup>57</sup> Das Verfahren des UVerfG ist laut Hauptregel nicht öffentlich.<sup>58</sup> Die Vorbereitung des Verfahrens erfolgt durch den vom Verfassungsgerichtspräsidenten bestimmten Berichterstatter. Der Berichterstatter fertigt einen Entscheidungsentwurf und leitet ihn dem zuständigen Rat oder dem Plenum zu.

Ein Rat kann in allen solchen Angelegenheiten entscheiden, die das UVerfGG oder die Geschäftsordnung des UVerfG nicht ausdrücklich in die Kompetenz des Plenums verweist.<sup>59</sup> Das Plenum entscheidet über die Aufhebung eines grundgesetzwidrigen

---

<sup>54</sup> § 55 UVerfGG.

<sup>55</sup> Ein Rat des UVerfG besteht aus mindestens fünf Verfassungsrichtern. Vgl. § 49 Abs. 4 UVerfGG.

<sup>56</sup> § 56 UVerfGG.

<sup>57</sup> § 57 Abs. 1 und 2 UVerfGG.

<sup>58</sup> § 47 Abs. 1 UVerfGG.

<sup>59</sup> § 50 Abs. 1 UVerfGG.

Gesetzes<sup>60</sup> und in allen anderen Fällen, in denen die gesellschaftliche oder verfassungsrechtliche Signifikanz, Komplexität, die Bewahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder ein anderer wichtiger Anlass dies begründet.<sup>61</sup>

## VI. Entscheidungsbefugnis

In der Sache wird die Verfassungsbeschwerde durch eine Entscheidung (határozat) abgeschlossen, in allen anderen Fragen entscheidet das UVerfG in einem Beschluss (végzés). Die Entscheidungen und Beschlüsse – mit Ausnahme der Abweisung – müssen in Detail begründet werden.<sup>62</sup>

Wenn das UVerfG in dem Beschwerdeverfahren die Grundgesetzwidrigkeit einer gültigen Rechtsnorm oder Rechtsvorschrift feststellt, hebt es die Norm oder Rechtsvorschrift völlig oder teilweise auf.<sup>63</sup> Wenn die Grundgesetzwidrigkeit einer richterlichen Entscheidung festgestellt wird, wird die Entscheidung kassiert.<sup>64</sup> Die aufgehobene Rechtsnorm oder Rechtsvorschrift verliert – laut Hauptregel – ihre Gültigkeit an dem auf die Verkündung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung folgenden Tag (d. h. mit Ex-nunc-Wirkung) und ist ab diesem Tag nicht mehr anwendbar. Wenn das UVerfG aufgrund einer Verfassungsbeschwerde eine bestimmte Rechtsnorm aufhebt, ist die aufgehobene Norm in dem zugrunde liegenden konkreten Fall nicht anwendbar. Die Aufhebung einer Rechtsnorm betrifft jedoch nicht die am Tag der Verkündung der Entscheidung oder vorher zustande gekommene Rechtsverhältnisse oder die Rechte und Pflichten, die aus solchen Rechtsverhältnissen resultieren. Das UVerfG kann jedoch davon abweichend den Zeitpunkt der Nichtanwendbarkeit bestimmen bzw. die Anwendbarkeit einer Rechtsvorschrift generell oder in bestimmten Einzelfällen verbieten, wenn diese Maßnahmen sich zum Schutz des Grundgesetzes oder der Rechtssicherheit bzw. eines besonders wichtigen Interesse als notwendig erweisen.<sup>65</sup>

## VII. Bedeutung im Verfassungsleben

Die neue Verfassungsbeschwerde weist den höchsten Anteil (etwa 80%) unter allen Verfahrensarten auf, ihre Bedeutung ist daher eindeutig groß. Die tatsächliche Rolle der Beschwerde im Verfassungsleben lässt sich jedoch erst in ein paar Jahren einschätzen, da die Parameter der Zulassung in der Praxis und eine ständige Rechtsprechung sich noch in einem Entwicklungsstadium befinden.

Im Jahre 2012 hat das UVerfG 366 Verfassungsbeschwerdeverfahren behandelt.<sup>66</sup> Die Effektivität des ersten Jahres der neuen Beschwerde war allerdings nicht allzu hoch: in 361 Fällen (98,6%) wurde die Beschwerde abgewiesen. Das Gericht hat nur in 5 Fällen eine Entscheidung getroffen, aus denen in nur einem Fall (0,3%) eine Grundgesetzwidrigkeit der untersuchten Rechtsnorm festgestellt wurde.

---

<sup>60</sup> § 50 Abs. 2 lit. b UVerfGG.

<sup>61</sup> § 50 Abs. 2 lit. f UVerfGG.

<sup>62</sup> § 63 UVerfGG.

<sup>63</sup> § 41 Abs. 1 UVerfGG.

<sup>64</sup> § 43 Abs. 1 UVerfGG.

<sup>65</sup> § 45 Abs. 1-4 UVerfGG.

<sup>66</sup> Die nachfolgenden Statistiken sind zugänglich unter <http://www.mkab.hu/dokumentumok/statistika/> 2014, 20. 05. 2014.

2013 war die Erfolgsrate größer, da bei 213 behandelten Fällen in 39 Fällen eine Entscheidung getroffen wurde (in 18,3% der Verfassungsbeschwerden gab es also eine Entscheidung in der Sache). In diesem Jahr wurde sogar in 8 Fällen (3,7%) eine Grundgesetzwidrigkeit festgestellt. Die Zahl der abweisenden Beschlüsse war jedoch immer noch sehr hoch (174 Fälle, 81,6%).

Im Jahre 2014<sup>67</sup> hat das UVerfG bisher über 175 Beschwerden entschieden. Davon wurden 161 Beschwerden abgewiesen, eine Entscheidung wurde in 13 Fällen (7,4%) getroffen.<sup>68</sup> Bei 6 Beschwerden (3,4%) hat das UVerfG eine Grundgesetzverletzung festgestellt und die angegriffene Rechtsnorm aufgehoben.

Die Ursache der hohen Abweisungszahl am Anfang lag darin, dass im Rahmen der Verfassungsbeschwerde die Beschwerdeführer „im Dunklen getappt“ sind, da es an einer konsequenten Rechtsprechung gefehlt hatte. Schritt für Schritt hat aber das UVerfG in der Praxis die Parameter der Zulassungsfiler entwickelt, die nunmehr schon als Richtschnur für die zukünftigen Beschwerden dienen können.

---

<sup>67</sup> Daten vom 1.1.2014 bis 31.5.2014.

<sup>68</sup> In einem Fall wurde das Verfahren eingestellt.