

Mark Varszegi

Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung

Legitimationsprobleme des
ungarischen Grundgesetzes von 2012



Nomos

Beiträge zum
ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Herausgegeben von
der Max-Planck-Gesellschaft
zur Förderung der Wissenschaften e.V.,
vertreten durch Prof. Dr. Armin von Bogdandy
und Prof. Dr. Anne Peters

Band 319

Mark Varszegi

Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung

Legitimationsprobleme des
ungarischen Grundgesetzes von 2012



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Diss., Heidelberg, Univ., 2022

u.d.T.: Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung
Legitimitätsprobleme des ungarischen Grundgesetzes von 2012

1. Auflage 2023

© Mark Varszegi

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3 – 5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3 – 5 | 76530 Baden-Baden

ISBN 978-3-7560-0488-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-3813-2 (ePDF)

DOI <https://doi.org/10.5771/9783748938132>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Ours is the Fury
- George R. R. Martin

Vorwort

Eigene Antworten auf die Fragen der Wissenschaft suchen und diese frei zu Papier bringen zu dürfen, ist neben der künstlerisch schöpferischen Tätigkeit diejenige Arbeit, die den Menschen am tiefsten mit Freude erfüllt. In meinem Fall gesellte sich zu dieser Freude das besondere Privileg, dass ich das Thema meiner Dissertation niemals suchen musste. Lag mir das Schicksal meines Geburtslandes Ungarn stets am Herzen und schwebte mir der Traum einer eigenen Promotion immer vor Augen, waren es die Umstände des Lebens, die dazu führten, dass das Thema der vorliegenden Arbeit letzten Endes mich gefunden hat, bevor ich es suchen musste. Es fand mich nicht lediglich als in Deutschland tätiger Jurist ungarischer Herkunft oder als den Idealen der Rechtsstaatlichkeit und der liberalen Demokratie verpflichteter europäischer Staatsbürger, sondern auch und zuallererst als Patriot, der sowohl dem deutschen als auch dem ungarischen Volk gegenüber tiefe Liebe und Dankbarkeit empfindet.

Diese Liebe und diese Dankbarkeit machten jeden Moment der Arbeit an der vorliegenden Schrift zur Freude, während die Realitäten der letzten Jahre dieser Freude einen bitter-süßen Geschmack verliehen. War ich in meiner Freizeit auf den Straßen Hamburgs unterwegs, vergegenwärtigten mir viele Augenblicke und Eindrücke die Erfolge des deutschen Staates. Eines Staates, der sein Leben mit einer schweren Bürde begann, jedoch trotzdem stark wurde und heute Menschen aus allen Teilen der Welt die Möglichkeit bietet, ein selbstbestimmtes und würdiges Leben zu führen. Oft erfüllte mich in diesen Momenten der Gedanke an meine andere Heimat mit tiefer Trauer. Das bewusste Schüren von Ängsten und die Instrumentalisierung der fragwürdigen Gloria vergangener Zeiten haben dazu geführt, dass der einstige Hoffnungsträger Osteuropas zum befleckten Spiegel geworden ist, der uns allen die Folgen einer Politik vorhält, deren Grundlage nicht die Ideale der liberalen Rechtsstaatlichkeit und des sozialen Verantwortungsbewusstseins bilden.

Dennoch glaube ich ganz fest daran, dass das ungarische Volk den europäischen Weg erneut finden wird. Den Weg, den das ungarische Volk auch nach den schlimmsten Stürmen seiner bewegten Geschichte immer wieder als den einzigen begehren Weg wiedergefunden hat. Denjenigen Ungarn, die in den letzten Jahren diesen europäischen Weg verlassen und den anderen beschritten haben, möchte ich meine Schrift ganz besonders

ans Herz legen. Keine Herausforderung ist so schwer und keine kurzfristige Belohnung so üppig, dass es gerechtfertigt wäre, den Weg weiter zu verfolgen, der im Zorn und in der Dunkelheit endet.

Gerührt hat mich die selbstlose Hilfe und fachliche Unterstützung vieler Kollegen und Freunde in Deutschland wie in Ungarn. Mein besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Michael Anderheiden. Auch danke ich Frau Prof. Dr. Ute Mager, Herrn Prof. Dr. Hanno Kube und Herrn Prof. Dr. Herbert Küpper für ihre Mitwirkung im Rahmen meines Promotionsverfahrens. Mit besonderer Hochachtung denke ich an meine Freunde Prof. Dr. Helmut Rüßmann, Prof. Dr. Ulrich Hufeld und Dr. Jörg Schomaker. Alle drei zeigten mit, dass hinter wahrer juristischer Größe nicht nur Wissen und Können, sondern auch Verantwortungsbewusstsein und Altruismus stehen. Ebenso verdienen diejenigen ungarischen Kollegen Respekt, die auch in diesen schwierigen Zeiten sich selbst treu geblieben sind. Besonders danken möchte ich Herrn Prof. Dr. Imre Vörös, Herrn Prof. Dr. Zoltán Fleck, Herrn Prof. Dr. András Földi und Herrn Prof. Dr. István Kukorelli.

Meine Dissertation widme ich dem Gedenken an meine Eltern und danke ihnen für die Mitgift der zwei Heimaten und zwei Sprachen. In tiefer Liebe und Verbundenheit hoffe ich, dass sie beide nun das Glück gefunden haben, nach welchem sie in beiden Ländern unermüdlich streben.

Hamburg, im März 2023

Mark Varszegi

mark.varszegi@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

A. Problemstellung: Einseitigkeit, ideologische Aufladung und Legitimität	19
I. Der Wahlerfolg in Ungarn im Jahre 2010	19
II. Das Grundgesetz von 2012 und seine Legitimitätsprobleme	21
1. Vermeintliche ideologische Aufladung	21
2. Staatsorganisationsrechtliche Bestimmungen	23
3. Kritik des Verfahrens der Verfassungsgebung	25
4. Legitimitätsprobleme	26
B. Lösungsansatz: die Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes	28
I. Versuch der Erfassung des Grenzbegriffs des Verfassungsrechts	28
II. Allgemeine Ansätze zur Legitimierung von Macht und Staat als Quellen der Erkenntnis	29
III. Die klassische Lehre vom <i>pouvoir constituant</i> und ihre Anwendung auf das ungarische Grundgesetz	33
C. Rechtfertigungsbedarf und Rechtfertigungsschwierigkeiten der Verfassung	36
I. Einführung	36
II. Problem der ranghöchsten Stellung: Absturzgefährdung und Sanktionslosigkeit	36
1. Die Absturzgefährdung der Verfassung	36
2. Das Fehlen von Sanktionen	37
III. Die Unzulänglichkeiten des Staatsorganisationsrechts, des Völkerrechts, des Naturrechts und der Reinen Rechtslehre	38
1. Kein Ausweg mithilfe des Staatsorganisationsrechts	38
2. Irrelevanz von völkerrechtlichen Maximen	40
3. Verweis auf das Naturrecht	41
4. Kelsens Reine Rechtslehre und deren Grenzen	43

D. Frühe Ansätze zur Legitimierung von staatlicher Macht: die bloße Gewalt und die religiöse Begründung	45
I. Rohe Faktizität	45
II. Religiöse Begründung des Staates	47
E. Vertragstheorien	49
I. Die Vertragstheorien und ihr Einfluss auf die Lehre vom <i>pouvoir constituant</i>	49
II. John Locke: Mehrheitsprinzip und <i>trust</i>	51
1. Einführung	51
2. Naturzustand, staatliche Organisation und Gesellschaftsvertrag bei Locke	54
3. Die Gewaltenteilung als logische Folge der Überwindung des Naturzustandes	56
4. Das Mehrheitsprinzip und die Grenzen der Legislativmacht	59
5. Das Vertrauensprinzip bei Locke	62
6. Fazit zu Locke	65
III. Montesquieu: Gewaltenteilung und Legitimation der Staatsmacht durch Tugend	69
1. Einführung	69
2. Republik der Tugend – Montesquieus Legitimationsansätze	70
3. Politische Teilhaberrechte als Grundpfeiler der <i>égalité</i>	75
4. Regeln und Gesetze in Montesquieus Weltbild	77
5. Gewalten und Gegengewalten als Ausfluss des Geistes der Gesetze	81
6. Montesquieus Ideal der Gewaltenteilung	82
7. Fazit zu Montesquieu: Gewaltenteilung und Partizipationsmöglichkeit für alle Bürger	85
IV. Jean-Jacques Rousseau: Volkssouveränität und Gemeinwille	87
1. Einführung	87
2. Der Ausgangspunkt: Rousseaus Gesellschaftsvertrag	88
3. Die <i>volonté générale</i> als Quelle der Legitimität des modernen Staates – ein Deutungsversuch	91
4. Zum schädlichen Einfluss von Gruppierungen auf die <i>volonté générale</i>	98
5. Exkurs: <i>als dass man ihn zwingen werde, frei zu sein</i>	99
6. Gesetz und Verfassung in Rousseaus Welt	104

7. Fazit zu Rousseau: <i>volonté générale</i> und Begrenzung der staatlichen Macht	109
F. Erste Erprobung der Theorien: die Glorious Revolution und die Unabhängigkeitsbewegung in den Vereinigten Staaten	112
I. Einführung	112
II. England	113
III. Vom Mutterland in die Neue Welt: die Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika	115
G. Die Französische Revolution und die klassische Lehre vom <i>pouvoir constituant</i>	120
I. Einführung	120
II. Die Lehre vom <i>pouvoir constituant</i> : Synthese von Volkssouveränität und Gewaltenteilung?	122
III. Die drei Epochen der Entstehung einer Nation	123
IV. <i>Pouvoir constituant</i> und <i>pouvoirs constitués</i>	126
V. Gewaltentrennung als unabdingbarer Inhalt der Verfassung	128
VI. Inhaber der verfassunggebenden Gewalt bei Sieyès	129
VII. Inhaltliche Anforderungen an die Verfassung	131
VIII. Politische Teilhaberrechte, Mehrheitsprinzip und Wertentscheidungen im Sieyèschen Verfassungsmodell	132
IX. Das Verfahren der Verfassungsgebung	135
X. Grenzen der Macht des <i>pouvoir constituant</i>	139
H. Kritik der Lehre vom <i>pouvoir constituant</i>	143
I. Einführung	143
II. Das Volk als Subjekt der verfassunggebenden Gewalt – eine Illusion?	145
1. Selbstermächtigung der Eliten als politische Realität	145
2. Das unverfasste Volk – ein Zirkelschluss?	149
3. Verzerrung des Willens des Volkes durch das freie Mandat	150

III. Das Verfahren zur Verabschiedung der Verfassung – Sieyès’ Ideal und politische Realität	150
1. Unauffindbarkeit des Volkswillens	150
2. Brechungen des verfassunggebenden Willens	152
3. Bedeutung eines vorhergehenden Verfassungsauftrags oder eines nachträglichen Plebiszits	152
4. Problem der Verfassunggebung durch Mehrheitsentscheid	154
5. Vorbestimmtheit durch äußere Umstände	157
I. Wege aus dem Dunkeln: die Suche nach alternativen Legitimationssträngen	158
I. Die Innensicht des Verfassungsrechts: kein Ausweg	158
II. Der Geltungserfolg als möglicher Richtpunkt der Legitimität	159
1. Das nachträgliche <i>plébiscite de tous les jours</i> als Ansatz der Legitimation	159
2. Legitimation aus dem Inhalt	161
3. Von der Einstimmigkeit zum Verfassungskonsens – eine praxistaugliche Lösung	162
J. Zusammenfassung zum theoretischen Teil und Überleitung zum ungarischen Grundgesetz	165
I. Die Lehre vom <i>pouvoir constituant</i> als Richtschnur der Legitimität	165
II. Isensees Kritik und der Versuch einer Synthese	168
III. Die einzelnen Stränge der Legitimation	172
1. Verfassungsstaatliche Grundprinzipien als Grenzen des <i>pouvoir constituant</i>	172
2. Gewaltenteilung als Grundlage des Verfassungsstaates	174
3. Partizipation	177
4. Symbolik und Identifizierung	178
5. Die Erfassung des Begriffs des Volkes und das Verfahren der Verfassunggebung	182
6. Historische Einbettung	186
7. Stabilität und handwerkliche Qualität	187

K. Das Grundgesetz und die ungarische Geschichte: Kontinuität oder Traditionsbruch?	188
I. Einführung	188
II. Feudalismus und erste Meilensteine der historischen Verfassung: 1000 bis 1848	189
III. Bürgerlich-liberale Bestrebungen	191
1. Die Rechtsentwicklung von 1848 bis zum Ersten Weltkrieg	191
2. Vom Ende des Ersten Weltkrieges bis 1944	194
3. Vom Zusammenbruch von 1944 bis zur Verfassung von 1949	197
IV. Sozialistische Staatsmodelle: 1949 bis 1989/90	201
1. Die bolschewistische Verfassung von 1949	201
V. Die Jahre nach 1989/90 und die Oktoberverfassung als realistischer Kompromiss	204
1. Der Weg zur Verfassungsänderung von 1989/90	204
2. Das verfassungsändernde Gesetz von 1989	206
3. Die Geburt der Oktoberverfassung und die Verfassungsänderung von 1990	209
4. Die Legitimität der Oktoberverfassung als öffentlich-rechtlicher Kompromiss	212
VI. Die Lehre von der Heiligen Krone	218
1. Die historische Bedeutung der Krone seit 1514	218
2. Die Bedeutung der Krone seit 1945	223
3. Das Gesetz von 2000 über Krone und Staatsgründung	225
L. Der Weg zum Grundgesetz: 2010 bis 2012	230
I. Der Wahlsieg von 2010 und das Programm der Nationalen Zusammenarbeit	230
1. Das Wahlprogramm und der Wahlsieg des Fidesz von 2010	230
2. Das System der Nationalen Zusammenarbeit und das Versprechen der Verfassunggebung	232
II. Die Verabschiedung der Verfassung	238
1. Das Verfahren in der Landesversammlung	238
2. Die Nationale Konsultation und die Verabschiedung des Grundgesetzes	241

M. Das Grundgesetz von 2010 bis 2020: Schwächung des Verfassungsgerichts und die Verfassung als Spielball der Politik	246
I. Einführung	246
II. Prolog: die Änderungen der Oktoberverfassung und der Beginn des Konflikts mit dem Verfassungsgericht	248
1. Die Ermöglichung der Wahl von Verfassungsrichtern ohne Beteiligung der Opposition	248
2. Beschränkung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts in Budgetfragen	249
3. Die Erhöhung der Zahl der Verfassungsrichter und die hiermit verbundenen Personalentscheidungen	252
III. Das Verfassungsgericht nach Inkrafttreten des Grundgesetzes	253
1. Die Übernahme der Bestimmungen der Oktoberverfassung in deren letzter Form (insbesondere: die eingeschränkte Prüfungskompetenz in Budgetfragen)	253
2. Die Übergangsbestimmungen und die ersten drei Grundgesetzänderungen	255
IV. Der Höhepunkt des Konflikts: die vierte Grundgesetzänderung	257
1. Allgemeines	257
2. Einführung von vormalis für verfassungswidrig erklärten Materien in die Verfassung	258
3. Die Erklärung der früheren Praxis des Verfassungsgerichts für unwirksam	264
4. Das Verbot der inhaltlichen Überprüfung von Grundgesetzänderungen und die Verengung der Prüfungsbefugnis	268
5. Sonstige problematische Bestimmungen	269
V. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und der Venedig-Kommission	270
1. Einführung	270
2. Die Einführung von verfassungswidrigem Recht in die Verfassung	273
3. Die Stellungnahme der Kommission über die Aufhebung der zur Oktoberverfassung ergangenen Rechtsprechung	277
4. Die Frage der verfassungswidrigen Verfassungsänderung	281

VI. Nur scheinbar ein Schritt zurück: die fünfte Grundgesetzänderung	288
1. Allgemeines	288
2. Die Anerkennung der Kirchen	289
3. Die Regeln über die politische Werbung	290
VII. Die siebte Grundgesetzänderung	291
VIII. Änderungen nach der siebten Grundgesetzänderung	292
N. Der Vorwurf der ideologischen Aufladung	293
I. Einführung	293
II. Die Präambel	294
1. Die Selbstbezeichnung als Nationales Glaubensbekenntnis	294
2. Die Zitierung der Nationalhymne	296
3. Die Präambel im Kontext des Grundgesetzes: Ideologie als Auslegungsmaßstab	301
III. Der Begriff der Nation	302
1. Einführung und Problemstellung	302
2. Die Begriffe Nation und Volk im ungarischen Sprachgebrauch	304
3. Versuch der Fixierung des <i>pouvoir constituant</i> : <i>nép</i> oder <i>nemzet</i> ?	306
4. Das Christentum im Dienst der Nation	314
5. Der Nationsbegriff als Instrument zur Ausgrenzung der politischen Linken	318
IV. Weitere ideologische Bestimmungen	320
1. Allgemeines	320
2. Ehe und Familie	320
3. Arbeit und sozialstaatliche Inhalte	326
4. Ordnungspolitik und Strafrecht	333
5. Der Gleichheitssatz im Grundgesetz	338
V. Staatsname, Symbole und Nationalfeiertag	347
VI. Progressive und linke Symbole	349
O. Die Zweidrittelgesetze als staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidung	351
I. Einführung	351

II.	Zweidrittelgesetze in der Oktoberverfassung und ihre Rezeption durch das Grundgesetz	351
	1. Rolle und Inhalt der Zweidrittelgesetze seit 1989	351
	2. Exkurs: Zur Verwendung des Begriffs Kardinalgesetz im Grundgesetz	358
	3. Rezeption der Zweidrittelmaterien der Oktoberverfassung durch das Grundgesetz	360
III.	Neue Zweidrittelmaterien im Grundgesetz	364
	1. Einführung	364
	2. Die Familienpolitik auf der Zweidrittelebene	364
	3. Die Regelung des ausschließlichen Staatseigentums	366
	4. Die Regeln über die Tragung öffentlicher Lasten	369
	5. Nachhaltigkeit im Dienst der Nation	371
IV.	Weitere Zweidrittelmaterien	372
	1. Einführung	372
	2. Regelung des Status der Kirchen	373
	3. Presse- und Medienfreiheit	373
	4. Status der Nationalitäten	374
	5. Asylrecht	375
V.	Zweidrittelgesetze – Daseinsberechtigung und Kritik	376
	1. Ungarische Tradition oder Fehlentwicklung im Rechtssystem?	376
	2. Die Erstreckung der Zweidrittelmehrheit auf dynamische und nicht konsensfähige Materien	380
	3. Fazit	382
VI.	Mögliche Folgen der Einführung der neuartigen Zweidrittelmaterien	384
	1. Erschwerte Regierungsarbeit	384
	2. Folgen für Demokratie, Partizipation und Gewaltenteilung	385
	3. Verwischung der Grenzen zwischen Verfassung und Gesetz	386
P.	Legitimität durch Kontinuität? Das Grundgesetz und die Vergangenheit	388
I.	Einführung	388
II.	Die historische Verfassung	389
	1. Einführung	389
	2. Versuch der materiellen und zeitlichen Eingrenzung	390

3. Weiterentwicklung der historischen Verfassung nach 1990?	394
4. Versuch der Umgrenzung der <i>Errungenschaften</i> der historischen Verfassung	398
5. Die zur historischen Verfassung ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts	399
6. Exkurs: Historische Verfassung und Souveränität – ein Schritt in eine bedenkliche Richtung	404
III. Nichtigkeit oder Rechtsgrundlage? Das Grundgesetz und die Oktoberverfassung	407
Q. Stabilität und handwerkliche Qualität des Grundgesetzes	410
I. Einführung	410
II. Überbleibsel, Redundanzen und Lücken	411
III. Struktur und Aufbau	412
IV. Positive Neuerungen	413
R. Schlusswort: Requiem für die Dritte Republik	415
Literaturverzeichnis	423
I. Zur Legitimität allgemein	423
II. Zum ungarischen Recht und zum Grundgesetz	425

