

M. Das Grundgesetz von 2010 bis 2020: Schwächung des Verfassungsgerichts und die Verfassung als Spielball der Politik

I. Einführung

Trotz seines jungen Alters verfügt das Grundgesetz bereits über eine bewegte Geschichte. In seinen bisherigen zwölf Lebensjahren wurde es bereits elfmal geändert. Ist diese Zahl an sich nicht überraschend und vermag sie für sich allein wenig über das Dokument zu sagen, sprechen der Inhalt der Änderungen und die Art und Weise von deren Verabschiedung eine deutlichere Sprache. Insbesondere die Zeit zwischen dem Wahlsieg von 2010 und dem Inkrafttreten der fünften Änderung am 26.09.2013 war vom verfassungsändernden Aktivismus der Landesversammlung geprägt. Ihr Vorgehen und insbesondere ihre hieraus folgenden Konflikte mit dem Verfassungsgericht lösten ein starkes Echo in Ungarn wie auch in Europa aus.

Die Ereignisse dieser rund zwei Jahre des Grundgesetzes erlauben es, nicht nur auf einzelne Fragen der Qualität bestimmter Verfassungsvorschriften, ihrer Zweckmäßigkeit oder ihrer Vereinbarkeit mit europäischen Normen eine Antwort zu finden. Vielmehr ist es bereits aufgrund dieser Geschehnisse möglich, Tendenzen der Gesamtentwicklung des ungarischen Rechtssystems zu erkennen und Schlüsse im Zusammenhang mit dem Verständnis des Fidesz von der Bedeutung und der Rolle der Verfassung im Staat zu ziehen.

Die Reaktion war sowohl seitens der europäischen Institutionen als auch seitens der ungarischen Wissenschaft sehr kritisch. Obwohl sich die Ereignisse danach etwas verlangsamten und die Landesversammlung weniger aktiv war, bestätigten sich die Befürchtungen von 2013. Der Fidesz setzte seinen Kurs fort und änderte seine Auffassung über die Stellung der Verfassung und über die Rolle des Verfassungsgerichts nicht grundlegend.

Die Materien, auf die sich die Grundgesetzänderungen bezogen, waren sehr divers. Ebenso waren es oft sehr unterschiedliche Gegebenheiten, die den Fidesz dazu bewogen haben, das Grundgesetz zu ändern. Trotzdem ist der rote Faden, der den Großteil dieser Änderungen miteinander verbindet, leicht zu finden. Der Fidesz ist bestrebt, die ihm wichtigen Belange auf Verfassungsebene zu regeln, um diese der verfassungsgerichtlichen

Kontrolle und im Falle eines Wahlverlusts auch einer Änderung durch die neue Regierung zu entziehen. So gebrauchte er seine Zweidrittelmehrheit, um Inhalte in das Grundgesetz einzufügen, für die unter anderen Umständen eine einfachgesetzliche Regelung geboten gewesen wäre. Folge hiervon war ein schwerer Konflikt mit dem sich wehrenden Verfassungsgericht, der bereits 2010 seinen Anfang nahm und der dazu führte, dass die verfassungsgerichtliche Macht heute gebrochen oder zumindest sehr stark geschwächt ist.

Dies ist für das vorliegende Thema der Legitimität aus mehreren Gesichtspunkten bedeutend. Zu einem stellt sich die Frage, ob ein über lediglich beschränkte Kompetenzen verfügendes, geschwächtes Verfassungsgericht geeignet ist, einen Gegenpol zum Gesetzgeber zu bilden, um so – um Montesquieus Gedanken aufzugreifen – der Macht Macht entgegenzuhalten und sie auf diese Weise zu bremsen, d.h. ein ernst zu nehmender Faktor der Gewaltenteilung zu sein.

Zweitens ist es auch unsicher, ob eine Verfassung, in die Interessen einer bestimmten politischen Strömung und somit der Tagespolitik mit einiger Regelmäßigkeit aufgenommen werden, geeignet ist, von Vertretern der verschiedenen politischen Richtungen angenommen zu werden. Hier drängt sich auf, dass sich in politischen Belangen häufig zwingend die ideologische Weltsicht derjenigen Kraft spiegelt, die sie in die Verfassung eingeführt hat.

Drittens stellt sich berechtigterweise die Frage, ob allzu häufige Verfassungsänderungen nicht gegen das Grundbedürfnis nach Stabilität verstoßen, ohne die weder von den Akteuren der Politik noch von den Bürgern erwartet werden kann, der Verfassung Vertrauen zu schenken und sich auf sie einzulassen.

Das vorliegende Kapitel ist bestrebt, die Chronik derjenigen Ereignisse aufzuzeigen, die es ermöglichen, antworten auf diese Fragen zu entwickeln. Dabei ist es erforderlich, bis zum Wahlsieg des Jahres 2010 zurückzugehen. Es wird sich zeigen, dass der Fidesz sein Ziel, größtmögliche Macht in seinen Händen zu konzentrieren und das Verfassungsgericht als Machtbremse zu schwächen, von Anfang an sehr konsequent verfolgte und dabei nicht bereit war, die Stimmen der Kritiker im In- und Ausland zu hören.

II. Prolog: die Änderungen der Oktoberverfassung und der Beginn des Konflikts mit dem Verfassungsgericht

1. Die Ermöglichung der Wahl von Verfassungsrichtern ohne Beteiligung der Opposition

Eine der ersten groß angelegten Maßnahmen der siegreichen Koalition war die Änderung der Oktoberverfassung am 05.07.2010.⁷³⁹ Diese Änderung schaffte die seit 1989 bestehende Regelung ab, die die zwingende Beteiligung der Opposition bei der Nominierung der Richter des Verfassungsgerichts in der Landesversammlung vorsah.⁷⁴⁰ Nach der Änderung ist nunmehr Voraussetzung der Wahl der Richter einzig die Zweidrittelmehrheit im Plenum.⁷⁴¹ Diese Regelung, die praktisch unverändert in das Grundgesetz Einzug fand,⁷⁴² stellte einen Bruch mit der seit 1990 bestehenden Tradition der paritätischen Besetzung dar, die einerseits für Diversität am Verfassungsgericht sorgte, andererseits aber auch die Verfassungsrichter zur Kompromissbereitschaft bei der Entscheidungsfindung bewog.⁷⁴³ Die neue Vorschrift ermöglichte es der Regierungskoalition,

739 Magyar Közlöny 2010, Nr. 113, S. 21770.

740 S. 32/A Abs. (4) der Oktoberverfassung. Diese für die Wahl der Richter grundsätzliche Bestimmung führte das bereits erwähnte verfassungsändernde Gesetz Nr. XL. aus 1990 in die Oktoberverfassung ein. Sie galt ununterbrochen bis 2010 und legte fest, dass die Kandidaten für das Verfassungsgericht von einem Ausschuss zu nominieren seien, in welchem jeweils ein Vertreter jeder der in der Landesversammlung vertretenen Parteien (unabhängig von der Größe der Parteifraktion) Platz fand. Für die Nominierung im Ausschuss war die einfache Mehrheit ausreichend, während für die Wahl zum Richter des Verfassungsgerichts eine Zweidrittelmehrheit im Plenum erforderlich war.

741 S. § 32/A Art. (5) der Oktoberverfassung in der Fassung nach der Änderung. Diese Bestimmung sprach kein Wort über die Zusammensetzung des Ausschusses, legte jedoch fest, dass dieser bei seinen Nominierungen Rücksicht auf die Mehrheitsverhältnisse in der Landesversammlung nehmen sollte. Das Grundgesetz enthält eine vergleichbare Bestimmung nicht und schreibt als einzige Bedingung für die Wahl die Zweidrittelmehrheit im Plenum vor; s. Art. 24 Abs. (8).

742 S. Art. 24. Abs. (8) (vor der vierten Grundgesetzänderung; Abs. (4)).

743 So fanden z.B. bereits 1989 sowohl der zuvor dem konservativen MDF angehörende *László Sólyom* als auch *Géza Kilényi*, der ehemalige Stellvertreter des letzten Justizministers der Kadar-Ära, am Verfassungsgericht Platz.

alleine über die Besetzung der damals frei gewordenen Plätze zu entscheiden.⁷⁴⁴

Im Falle eines Wahlverlusts ist so nicht auszuschließen, dass ein von mit dem Fidesz sympathisierenden Richtern dominiertes Verfassungsgericht die Arbeit der zukünftigen Regierung erschwert und im Extremfall sogar obstruiert.⁷⁴⁵ Gerade die Tatsache, dass diese bedeutende staatsorganisationsrechtliche Maßnahme lediglich etwa zwei Monate nach dem Wahlsieg verabschiedet wurde, lässt darauf schließen, dass es für den Fidesz Priorität war, seine Hand auf die zukünftigen Richterwahlen zu legen und auf diese Weise das Verfassungsgericht als Gegenpol der Macht zu schwächen.⁷⁴⁶ Der kurz hierauf entfachte Konflikt mit dem Verfassungsgericht zeigte schnell, dass diese anfängliche Annahme nicht ungerechtfertigt und dass die Verfassungsänderung lediglich der erste Schritt auf diesem Wege war.

2. Beschränkung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts in Budgetfragen

Die zweite Runde in dem Konflikt zwischen Verfassungsgericht und Regierung leitete eine weitere Änderung der Oktoberverfassung am 11.08.2010 ein.⁷⁴⁷ Diese ergänzte die Verfassung dahingehend, dass es nunmehr möglich war, *sittenwidrig aus öffentlichen Mitteln erworbene Einkommen* zu besteuern.⁷⁴⁸ Wie das Ausführungsgesetz zur Verfassungsänderung bezeugt, zielte die Bestimmung darauf ab, die einigen ehemaligen Spitzenfunktionären seitens der Vorgängerregierung gezahlten Abfindungen

744 Küpper spricht diesbezüglich von einer *für den Machterhalt des Fidesz sehr wichtigen Maßnahme* und von einem Versuch der *personellen Gleichschaltung* des Verfassungsgerichts; Küpper, 2012, S. 21.

745 So auch Küpper, 2012, S. 21.

746 Noch stärker verdichtet sich dieser Verdacht dann, wenn man die nächste, lediglich einen Tag später ergangene Verfassungsänderung vor Augen hält. Diese schränkte die Freiheit der Medien in erheblichem Maße ein; s. § 61. Abs. (4) der Oktoberverfassung; s. hierzu Küpper, 2012, S. 22. Diese Bestimmung wurde durch das als Mediengesetz bekannt gewordene, viel umstrittene Gesetz Nr. CLXXXV. aus 2010 ergänzt; s. hierzu Nagy, Krisztina / Polyák, Gábor: Die neuen Mediengesetze in Ungarn. Kritische Betrachtung von Normen und Praxis, OER 2011, S. 262–273; Vászárhelyi, Mária: Angriff auf die Pressefreiheit. Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung, OE 12/2011, S. 157–166.

747 Magyar Közlöny 2010 Nr. 130, S. 22370.

748 S. § 70/I. Abs. (2) der Oktoberverfassung in der Form bis zum 28.10.2010.

nachträglich mit einer Steuer in Höhe von 98 % zu belegen, d.h. praktisch zu konfiszieren.⁷⁴⁹

Die Regierung entschied sich für die Verfassungsänderung, da der herkömmliche Weg der Rückforderung durch Verwaltungsakte einer gerichtlichen Überprüfung höchstwahrscheinlich nicht standgehalten hätte. Nach der Wahlniederlage der ersten Orbán-Regierung im Jahre 2002 vereitelten die Gerichte einen Versuch der neuen sozialliberalen Koalition, der darauf gerichtet war, ähnliche, ebenfalls an hohe Funktionsträger seitens der ehemaligen Regierung gezahlte Abfindungen auf diesem Wege zurückzufordern.⁷⁵⁰ Die Gerichte beriefen sich damals auf den Schutz erworbener Rechte und argumentierten in juristisch gut vertretbarer Weise. Um zu verhindern, dass im Falle des Festhaltens der Gerichte an dieser Rechtsprechung auch die der ehemaligen sozialliberalen Koalition nahestehenden Personen ihre Abfindungen nicht zurückzahlen müssen, wählte der Fidesz 2010 den Weg der extremen Besteuerung, wofür die Verfassungsänderung die Grundlage zu schaffen berufen war. Offenbar ahnte die Regierung, dass ein einfaches Gesetz am Verfassungsgericht scheitern würde und versuchte deswegen, die Überprüfung mithilfe einer Regelung auf Verfassungs- statt auf einfachgesetzlichem Niveau zu umgehen. Neben dieser juristischen Absicherung der Rückforderungsansprüche spielten wohl auch symbolische Erwägungen eine Rolle bei der Einführung in die Verfassung.⁷⁵¹ Die Absicht, Mitgliedern der ehemaligen Elite einen Seitenhieb zu verpassen und durch eine derartige Geldbuße die Geringschätzung für sie und ihre Arbeit auf Verfassungsebene zum Ausdruck zu bringen, geht unzweifelhaft konform mit dem radikal antisozialistischen Kurs des *Programms der Nationalen Zusammenarbeit*.

Das Vorhaben scheiterte jedoch am Verfassungsgericht, welches das Ausführungsgesetz zur Verfassungsänderung mit der Stimme sämtlicher Richter für verfassungswidrig erklärte.⁷⁵² Die Mehrheit begründete dies mit der Diskrepanz zwischen dem in der Verfassung neu verankerten Tatbestand des sittenwidrigen Erwerbs der Gelder und dessen Umsetzung in das einfache Recht.⁷⁵³ Durch die Berufung auf diesen formellen Makel des

749 S. Gesetz Nr. XC. aus 2010, § 10 i.V.m. § 9. Abs. (2), (4).

750 So auch *Küpper*, 2012, S. 24.

751 Auch *Küpper* hebt diese Rolle hervor; *Küpper*, 2012, S. 24.

752 184/2010. (X. 28.) AB határozat.

753 Der Richter *Bihari* berief sich in seiner Parallelbegründung auf den verfassungsrechtlichen Zweck von Steuern, für eine gerechte Lastenverteilung zu sorgen, hielt die *konfiskatorische Natur* der fraglichen Steuer für verfassungswidrig und lehnte es ab, Steuern entgegen ihrer Bestimmung rein als Sanktion zu benutzen.

Ausführungsgesetzes gelang es dem Gericht so, das Vorhaben des Fidesz scheitern zu lassen.⁷⁵⁴

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts war formaljuristisch richtig und aus politischem Gesichtspunkt äußerst zurückhaltend, rief aber dennoch den Unmut des Fidesz hervor. Offenbar als Reaktion hierauf änderte die Landesversammlung am 19.11.2010 (d.h. lediglich drei Wochen nach Veröffentlichung der Entscheidung) erneut die Oktoberverfassung und engte die Kompetenz des Verfassungsgerichts für die Normenkontrolle im Zusammenhang mit Haushalts-, Steuer- und Finanzgesetzen stark ein⁷⁵⁵ – offenbar mit dem Ziel einer Machtdemonstration.⁷⁵⁶

Ihm folgte der Richter *Kiss*. Der Richter *Lenkovics* hingegen berief sich auf das in § 70/A Abs. (1) der Oktoberverfassung festgelegte allgemeine Diskriminierungsverbot als zusätzlichen, der Richter *Stumpf* wiederum als wichtigsten Grund für die Verfassungswidrigkeit des Steuergesetzes. Diese Ausführungen der vier Richter vermögen den von *Küpper* erhobenen Einwand, gemäß dem die Mehrheit der Verfassungsrichter durch die Berufung auf rein Formelle Mängel die *partielle Abschaffung des Rechtsstaats durch die Neuregelung ausdrücklich akzeptierte* nicht vollständig zu entkräften, aber vielleicht dennoch etwas zu mildern; vgl. hierzu *Küpper*, 2012, S. 24.

754 Der deutsche Jurist denkt hier an die bekannte verfassungswidrige Konstellation einer rückwirkenden Totalbesteuerung, die gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt. Allerdings kannte die Oktoberverfassung (im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz) keine Ewigkeitsklausel, sodass es dem Verfassungsgericht nicht möglich war, § 70/I Abs. (2) dem in § 2 Abs. (1) der Oktoberverfassung verankerten Rechtsstaatsprinzip (als ewigem, der Änderung entzogenem Grundsatz) gegenüberzustellen und so mit der Figur des verfassungswidrigen Verfassungsrechts zu arbeiten. Somit war die Berufung auf die formellen Mängel die einzige Möglichkeit für das Verfassungsgericht, die Regierung bei ihrem offensichtlich rechtsstaatwidrigen Vorgehen zu bremsen; s. auch *Küpper*, 2012, S. 24.

755 S. § 32/A Abs. (5) der Oktoberverfassung.

756 *Küpper* sieht in dieser Beschränkung nicht nur eine Bestrafung des Verfassungsgerichts für das Durchkreuzen der Pläne der Regierung. Vielmehr diene sie der *Einschüchterung aller Kontrollinstanzen, die angesichts der Zweidrittelmehrheit der Regierung jetzt stets befürchten müssen, bei unbequemen Entscheidungen sanktioniert zu werden*; s. *Küpper*, S. 26; auch *Lembcke* und *Boulanger* sprechen davon, dass die Verfassungsänderung die Reaktion des Fidesz auf die *Kriegserklärung* des Verfassungsgerichts gewesen sei, durch die er hätte zeigen wollen, dass der insbesondere für die Ära Sólyom typische Aktivismus nunmehr der Vergangenheit angehöre; s. *Lembcke / Boulanger*, in: *Tóth* (Hrsg.), 2012, S. 281f.

3. Die Erhöhung der Zahl der Verfassungsrichter und die hiermit verbundenen Personalentscheidungen

Noch mehr schwächte das Verfassungsgericht eine weitere Verfassungsänderung vom 14.06.2011.⁷⁵⁷ Diese erhöhte die Zahl der Richter von 11 auf 15.⁷⁵⁸ Dies wäre für sich genommen unproblematisch gewesen, allerdings nutzte der Fidesz diese Gelegenheit und wählte auf Grundlage der neuen, nicht-paritätischen Regel ohne die Beteiligung der Opposition ihm nahe stehende Juristen auf die vier neu entstandenen Plätze sowie auf einen leer gewordenen alten Platz.⁷⁵⁹ Hier ist jedoch anzumerken, dass die Bestrebungen des Fidesz, ihm nahe stehende Personen zu Mitgliedern des Gerichts zu machen, nicht dazu führten, dass die Verfassungsrichter allesamt über kein eigenes juristisches Profil verfügen.⁷⁶⁰ Dies bezeugen

757 S. Magyar Közlöny 2011, Nr. 63, S. 13878.

758 § 32 Abs. (5) der Oktoberverfassung.

759 S. 43/2011 (VI. 29.) Ogy határozat. Neben dem bereits erwähnten *István Balsai* waren dies der ehemalige Diplomat und Rechtsanwalt *Egon Dienes-Oehm*, die ehemalige Strafrichterinnen *Mária Szívós*, der bereits zuvor für seine konservative Rechtsauffassung bekannte Professor *Béla Pokol* sowie der aktiv an der Wende von 1898/90 beteiligte, später als Rechtsanwalt tätige *Péter Szalay*. *Küpper* bezeichnet diese neuen Richter als *brave Parteianhänger ohne verfassungsrechtliche Meriten*; s. *Küpper*, 2012, S. 28. Klingt *Küppers* Verdikt vielleicht etwas schroff, zeigt die gemeinsame Stellungnahme von 2013, dass die Zeit ihm Recht geben sollte: mit der Ausnahme des Richters *Szalay* fällten die Richter im weit überwiegenden Teil der Fälle Entscheidungen, die günstig für die Regierung waren. S. *Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában* (Verfassungsrichter einer Partei im Dienste der Zweidrittelmehrheit), http://ekint.org/lib/documents/1479651894-ekint_tasz_mhb_egyparti_alkotmanybirok_2015.pdf (Zugriff: 19.11.2019).

760 So führte der zeitweilige Verlust der Zweidrittelmehrheit dazu, dass der Fidesz 2016 auf die Stimmen der Liberalen LMP bei der Wahl der neuen Verfassungsrichter angewiesen war. Neben den zwei erfahrenen Rechtswissenschaftlern *Balázs Schanda* und *Attila Horváth* fanden die über lange Jahre hinweg am Obersten Gericht tätige Verwaltungsrichterinnen *Ildikó Hörcher-Marosi* und der junge, zuvor als Jugendombudsmann der Landesversammlung tätige Rechtswissenschaftler *Marcell Szabó* ihren Weg ins Gericht. Obwohl die frühere Wahl im Jahre 2014 einzig mit den Stimmen des Fidesz erfolgte, ist das Ergebnis auch hier nicht eindeutig; gewählt wurden neben dem bis dato kaum in Erscheinung getretenen Rechtsanwalt *Tamás Sulyok* die über bedeutende Erfahrung verfügende, in der Strafstuziz tätige Richterinnen *Ágnes Czine* und der Rechtswissenschaftler *András Varga Zs.*, der zuvor als stellvertretender Generalstaatsanwalt und Hochschullehrer tätig war. 2012 wurde neben *László Salamon* der Prozessrechtler *Imre Juhász* gewählt, der lt. dem zitierten Gutachten der drei Institute

am besten einige politisch brisante Entscheidungen, die innerhalb des Gerichts ernsthaft umstritten waren.⁷⁶¹

III. Das Verfassungsgericht nach Inkrafttreten des Grundgesetzes

1. Die Übernahme der Bestimmungen der Oktoberverfassung in deren letzter Form (insbesondere: die eingeschränkte Prüfungskompetenz in Budgetfragen)

Bezogen sich die drei skizzierten großen Verfassungsänderungen und die diese begleitenden Ereignisse alle auf die Oktoberverfassung, können sie trotzdem nicht als überholt bezeichnet oder gar als Rechtsgeschichte abgetan werden. Vielmehr sollte davon gesprochen werden, dass der Fidesz bereits unmittelbar nach dem Wahlsieg danach trachtete, das Verfassungsgericht als Gegenpunkt seiner Macht zu schwächen und dass er dieses Ziel nach Inkrafttreten der neuen Verfassung noch konsequenter verfolgte. Dementsprechend rückte das Grundgesetz nicht von den hier vorgestellten Bestimmungen ab, die der Fidesz bereits in die Oktoberverfassung eingeführt hatte.

Den Verzicht auf das paritätische Verfahren und die erhöhte Zahl von 15 Verfassungsrichtern übernahm das Grundgesetz aus der (einseitig geänderten) Oktoberverfassung nicht einfach, sondern ergänzte diese Bestimmungen durch die neue Befugnis der Landesversammlung, den Präsidenten des Verfassungsgerichts unmittelbar zu wählen.⁷⁶² Dies stellte einen

häufig im Einklang mit den eindeutig dem Fidesz nahestehenden Richtern stimmte, s. hierzu S. 27f des Gutachtens.

761 Als aktuelles Beispiel diene hier eine Entscheidung von 2019, die sich mit Sanktionen des Ordnungswidrigkeitsrechts auseinandersetzen musste, die gegen obdachlose Menschen verhängt werden konnten und denen bereits im Vorfeld große mediale Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Das Gericht erklärte den Tatbestand zwar nicht für verfassungswidrig, allerdings stimmten 6 der 13 am Urteil mitwirkenden Richter gegen die Mehrheit. Unter ihnen befanden sich neben den Richterinnen *Czine* und *Hörcher-Marosi* auch die Richter *Jubász*, *Stumpf* und *Szalay*. Sehr begrüßenswert ist das konsequente Festhalten des Richters *Schanda* an der Menschenwürdedogmatik in seinem Minderheitsvotum; s. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat.

762 S. Art. 24 Abs. (4) in der ursprünglichen bzw. Art. 24 Abs. (8) in der heutigen Form.

Bruch mit der seit 1989 bestehenden Regelung dar, die es den Richtern ermöglichte, den Präsidenten aus ihren eigenen Reihen selbst zu wählen.⁷⁶³

Womöglich noch schwerer als die Stärkung der Einwirkungsmöglichkeiten der Landerversammlung auf die personale Zusammensetzung des Gerichts wiegt die Beschränkung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts in Fragen der Budgethoheit, die Art. 37 Abs. (4) regelt. Diese Vorschrift besagt wörtlich:

Solange die Staatsverschuldung die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts überschreitet, kann das Verfassungsgericht [...] die Übereinstimmung von Gesetzen über den zentralen Haushalt, über die Durchführung des zentralen Haushalts, über die zentralen Steuerarten, über Gebühren und Beiträge, über Zölle sowie über die zentralen Bedingungen der örtlichen Steuern mit dem Grundgesetz ausschließlich im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben und auf Menschenwürde, mit dem Recht auf Schutz der persönlichen Daten, mit dem Recht auf Freiheit der Gedanken, des Gewissens und der Religion oder mit den Rechten, die an die ungarische Staatsbürgerschaft anknüpfen, überprüfen und wegen deren Verletzung aufheben. Das Verfassungsgericht ist berechtigt, auch die in diesen Gegenstandsbereich gehörenden Gesetze ohne Beschränkung aufzuheben, falls die Verfahrensvoraussetzungen im Grundgesetz in Bezug auf den Erlass und die Verkündung des Gesetzes nicht erfüllt sind.

Die Bestimmung stellt eine fast exakte Übernahme der bereits erwähnten Vorgängerbestimmung dar, die der Fidesz in die Oktoberverfassung einführte.⁷⁶⁴ Es ist leicht erkennbar, dass die Hand des Verfassungsgerichts durch sie in der sehr grundrechtssensiblen Materie der Tragung vom öffentlichen Lasten praktisch vollkommen gelähmt ist. Gerade der bei der Überprüfung von Steuergesetzen sehr wichtige Gleichheitssatz und die Notbremse der Eigentumsgarantie sind durch die Bestimmung ausgeschaltet.⁷⁶⁵

763 § 32/A Abs. (5) der Oktoberverfassung.

764 S. § 32/A Abs. (2) der Oktoberverfassung. Im Gegensatz zum Grundgesetz war hier das Ausmaß der Staatsverschuldung nicht als Anwendungsvoraussetzung der Norm festgelegt, offenbar deswegen, weil die Fidesz-Politiker sich damals im Klaren darüber waren, dass die Lebensdauer der Oktoberverfassung nicht mehr lange währen wird.

765 Der Gleichheitssatz kann auch nicht durch die Hintertür mit der Begründung eingeführt werden, dass er zu den Grundrechten gehöre, die an die ungarische Staatsbürgerschaft anknüpfen, wie dies Art. 37 Abs. (4). festlegt. Der relevante Art. XV. Abs. (2) spricht hier eine eindeutige Sprache und legt die Staatsbürger-

2. Die Übergangsbestimmungen und die ersten drei Grundgesetzänderungen

Die Differenz im Zusammenhang mit den Rückforderungsansprüchen bzw. die Einschränkung der Kompetenz in Budgetfragen waren nicht das letzte Kapitel im Konflikt zwischen dem Fidesz und dem Verfassungsgericht. Vielmehr zeigten die folgenden Ereignisse, dass das Gericht trotz dieser Maßnahmen weiterhin bestrebt war, seine Rolle als Gegenpol zur Macht der Landesversammlung aufrecht zu erhalten. Der Fidesz antwortete hierauf, indem er von der Zweidrittelmehrheit Gebrauch machte, um die Verfassung seinen Bedürfnissen anzupassen und gleichzeitig immer mehr Materien der verfassungsrichterlichen Kontrolle zu entziehen.

Auslöser des nächsten Konflikts war die Meinungsverschiedenheit im Zusammenhang mit den sog. Übergangsbestimmungen (*átmeneti rendelkezések*). Das Grundgesetz gab in seiner ursprünglichen Form der in ihrer Rolle als Verfassungsgeber tätigen Landesversammlung die Möglichkeit, die detaillierten Regeln seiner eigenen Einführung mithilfe derartiger Bestimmungen festzulegen.⁷⁶⁶ Offenbar als Folge des selbstdiktierten Zeitdrucks für das Verfahren wurden diese Übergangsbestimmungen jedoch erst am 31.12.2011 und damit lediglich einen Tag vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verkündet. Sie regelten so wichtige Fragen wie etwa das Schicksal der völkerrechtlichen Verpflichtungen oder die Rechtsnachfolge hinsichtlich der Staatsorgane. Dennoch blieb den Betroffenen praktisch keine Zeit, um die für die Umstellung notwendigen Maßnahmen zu treffen.⁷⁶⁷ Neben diesen Einführungsregeln enthielten die Übergangs-

schaft gerade nicht als Voraussetzung für die Anwendung des Gleichheitssatzes fest: *Ungarn gewährleistet jedem die grundlegenden Rechte ohne jeden Unterschied, insbesondere ohne Unterscheidung gemäß Rasse, Farbe, Geschlecht, Behinderung, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder gesellschaftlicher Abkunft, Vermögens- Geburts- oder sonstiger Lage.* Ebenso ist auch das in Art. XIII. geregelte Eigentumsrecht nicht an die Voraussetzung der ungarischen Staatsbürgerschaft geknüpft.

766 S. hierzu Pt. 3 i.V.m. Pt. 2. der Übergangsbestimmungen in der ursprünglichen Form des Grundgesetzes.

767 *Küpper* merkt an, dass die Übergangsbestimmungen in der Normenhierarchie über den einfachen Gesetzen standen, jedoch nicht einmal diejenigen Voraussetzungen erfüllten, die für diese galten. Tatsächlich bestimmt das bereits von der Orbán-Regierung verabschiedete neue Gesetz über die Rechtssetzung: *Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsvorschrift ist so zu wählen, dass ausreichende Zeit für die Vorbereitung auf die Anwendung der Rechtsvorschrift zur Verfügung steht*; s. hierzu § 2 Abs. 3. des Gesetzes Nr. CXXX. aus 2010. Sofern man sich

bestimmungen auch umfangreiche Inhalte von symbolischem Charakter, die sich mit der kommunistischen Vergangenheit und deren Verhältnis zur Gegenwart auseinandersetzen. Daneben führten die Bestimmungen wichtige materielle Regeln etwa im Zusammenhang mit der Gerichtsverfassung⁷⁶⁸ oder mit dem Status der Kirchen⁷⁶⁹ und der nationalen Minderheiten⁷⁷⁰ ein. Es waren auch die Übergangsbestimmungen, die die oben angesprochene Beschränkung der Kompetenz des Verfassungsgerichts in staatshaushaltsrechtlichen Fragen aus der Oktoberverfassung in das Grundgesetz übernahmen.

Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde⁷⁷¹ erklärte das Verfassungsgericht im Dezember 2012 die Übergangsbestimmungen für verfassungswidrig.⁷⁷² Es argumentierte erneut formaljuristisch und berief sich darauf, dass die angegriffenen Bestimmungen Rechtsbeziehungen auf lange Frist zu regeln bestimmt waren und deswegen gerade nicht von der im Grundgesetz enthaltenen Bevollmächtigung umfasst seien, die sich ausdrücklich auf den Erlass von Übergangsbestimmungen beschränkte.⁷⁷³

entgegen der Auffassung *Küppers* auf den Standpunkt stellt, dass die Regeln für einfache Gesetze für die Verfassung wegen deren Stellung an der Spitze der Normenhierarchie nicht greifen, sollte zumindest auf das in Art. B) Abs. 2 des Grundgesetzes verankerte Rechtsstaatsprinzip Bezug genommen und somit von einem Widerspruch innerhalb der Verfassung ausgegangen werden; s. zu den Übergangsbestimmungen *Küpper*, 2012, S. 32f.

768 Art. 11. Abs. (3), (4), der Übergangsbestimmungen.

769 Art. 21 der Übergangsbestimmungen.

770 Art. 22. der Übergangsbestimmungen.

771 Beschwerdeführer war der Beauftragte der Landesversammlung für Grundrechte, federführend waren die beiden bekannten Juristen *Kata Szájbély* und *Attila Láposy*; der vollständige Text des Antrags findet sich unter [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b139ef59dd213d0bc1257ada00524ec0/\\$FILE/ATTU2GAV.pdf/2012_2559.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b139ef59dd213d0bc1257ada00524ec0/$FILE/ATTU2GAV.pdf/2012_2559.pdf) (Zugriff: 12.11.2019).

772 S. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

773 Das Verfassungsgericht stellte hier klar, dass es weder die Kompetenz noch die Absicht hatte, nach verfassungswidrigem Verfassungsrecht zu suchen. Vielmehr stellte es zutreffend fest, dass die angegriffenen Teile der Übergangsbestimmungen niemals Bestandteil der Verfassung geworden seien, da das Grundgesetz zu keiner Zeit eine entsprechende Rechtsgrundlage enthalten habe. Die in ursprünglichen Punkt 3. des Grundgesetzes enthaltene Formulierung, welche die Bevollmächtigung zum Erlass der Rechtsvorschrift beinhaltete, sprach tatsächlich eine eindeutige Sprache: *átmenet* entspricht sehr genau dem deutschen *Übergang*, sodass die Regelung der angesprochenen langfristigen Rechtsverhältnisse eindeutig nicht umfasst war; s. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Rn. 36f. Wie bei der erwähnten Entscheidung bezüglich der konfiskatorischen Steuer war auch zu erkennen, dass das Gericht bei der Prüfung der materiellen Inhalte

Allerdings wurde diese Entscheidung des Verfassungsgerichts gegenstandslos, bevor sie das Licht der Welt erblickte. Offenbar erahnte der Fidesz das Ergebnis des Verfahrens und machte mit der am 18.06.2012 verkündeten ersten Grundgesetzänderung die Übergangsbestimmungen mittels eines Verweises (d.h. ohne deren Wortlaut in den Kerntext zu integrieren) zum festen Bestandteil des Grundgesetzes.⁷⁷⁴

Die zweite Änderung des Grundgesetzes vom 09.11.2012 änderte zwecks der Änderung der Vorschriften der Wahlen zur Landesversammlung die Übergangsbestimmungen erneut. Auch diese neuen Regeln teilten das Schicksal der sonstigen, in den Übergangsbestimmungen enthaltenen Normen.⁷⁷⁵ So verteilten sich die Vorschriften, die sich an der Spitze der Normenhierarchie befinden, praktisch auf zwei Dokumente: auf den Kerntext des Grundgesetzes und auf die Übergangsbestimmungen.

Die dritte Grundgesetzänderung vom 21.12.2012 schließlich fiel eher knapp aus und regelte Belange des Naturschutzes.⁷⁷⁶

IV. Der Höhepunkt des Konflikts: die vierte Grundgesetzänderung

1. Allgemeines

Die vierte Grundgesetzänderung vom 25.03.2013 war sehr umfangreich. Sie rief sowohl in Ungarn als auch international Kritik hervor.

Auffällig ist, dass diese vierte Änderung sehr verschiedenartige Belange regelte, zwischen denen kein thematischer Zusammenhang festgestellt werden kann. Der Aspekt, der sie miteinander verbindet, ist nur in Kenntnis der rechtlichen Entwicklungen der Zeit zwischen 2010 und ihrer Verabschiedung zu erkennen. Im überwiegenden Teil stellten die Änderungen Reaktionen auf Entscheidungen des Verfassungsgerichts dar, die ihrerseits versuchten, verfassungsrechtlich problematischen Entscheidungen Einhalt zu gebieten.

vorsichtig und demgegenüber bestrebt war, die Vorschriften wegen formellen Regelverstößen scheitern zu lassen.

774 S. Erste Verfassungsänderung, Art. 1 Abs. (1).

775 S. hierzu 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

776 Die Änderung bezog sich auf den Schutz der Ackerböden, Wälder und anderer Naturressourcen und knüpfte die Festlegung der diesbezüglichen Regeln an ein Zweidrittelgesetz. Sie ist für das vorliegende Thema eher weniger relevant und wird hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Den Konflikten mit dem Verfassungsgericht im Zusammenhang mit den Übergangsbestimmungen setzte die Landesversammlung nunmehr endgültig ein Ende, indem sie den Text der Übergangsbestimmungen mit nur wenigen Änderungen unmittelbar (d.h. nicht mittels eines Verweises wie die erste Grundgesetzänderung) in den Kerntext der Verfassungsurkunde aufnahm.⁷⁷⁷ Dies war einerseits eine Antwort auf die zitierte Entscheidung des Verfassungsgerichts, ging andererseits aber auch deutlich weiter. Wie dargelegt, erklärte damals das Verfassungsgericht die fraglichen Vorschriften wegen des Fehlens des Übergangscharakters (d.h. aus formellen Gründen) für verfassungswidrig und vermied damit, ihre materielle Vereinbarkeit mit der Verfassung zu prüfen, sodass diese Frage offen blieb. Indem die Landesversammlung diese z.T. politisch sensiblen Bestimmungen in den Kerntext aufnahm,⁷⁷⁸ schob sie einer zukünftigen materiellen Überprüfung durch das Verfassungsgericht eine Schranke vor und gewährleistete so den Fortbestand der Vorschriften, von denen viele zu den am meisten problematischen Passagen des Grundgesetzes gehören.⁷⁷⁹

2. Einführung von vormalis für verfassungswidrig erklärten Materien in die Verfassung

Einige der von der vierten Grundgesetzänderung eingeführten Inhalte müssen hier mitsamt ihrer Vorgeschichte kurz vorgestellt werden. Diese liefern Beweis für die Praxis des Fidesz, das Verfassungsgericht zum Schweigen zu zwingen, indem er seine Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung gebraucht, um tagespolitisch motivierte Entscheidungen in die Verfassung einzuführen. Hierbei nimmt er keine Rücksicht auf die Frage, ob die Regelung dieser Bereiche wegen ihrer Inhalte nicht auf einfachgesetzlicher Ebene geboten gewesen wäre. Konkret handelt es sich hierbei um fünf miteinander nicht verbundene Themenbereiche: die Definition

777 Diese Abweichungen beziehen sich primär auf die Bestimmungen, die sich mit der kommunistischen Vergangenheit auseinandersetzen. Diese änderte die vierte Grundgesetzänderung, erkennbar aus symbolischen Gründen. Sie waren fortan nicht mehr Teil der Übergangsbestimmungen, sondern fanden im neu geschaffenen Art. U) Platz.

778 S. Punkt 3. der Schlussbestimmungen des Grundgesetzes.

779 Als erstes ist hier der erwähnte Art. U) zu nennen.

des Ehebegriffs,⁷⁸⁰ den rechtlichen Umgang mit der Obdachlosigkeit, den Status der Kirchen, die Rahmenbedingungen für politische Reklame in öffentlich-rechtlichen Medien sowie schließlich die sog. Studierendenverträge.

Der durch die vierte Änderung eingeführte Art. XXII. Abs. (3) eröffnete die Möglichkeit, *im Interesse des Schutzes der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der Volksgesundheit und der kulturellen Werte den lebenswandelartigen Aufenthalt* in öffentlichen Räumen (z.B. auf der Straße) durch ein Gesetz oder auch lediglich durch eine Kommunalverordnung für rechtswidrig zu erklären. Das Vorgehen gegen die Obdachlosigkeit spielte stets eine wichtige Rolle in der Ordnungspolitik des Fidesz, und der erste Schritt war der Versuch der Aufnahme eines entsprechenden Tatbestandes in das geplante neue Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten, der die Obdachlosigkeit unter Strafe stellte und als Sanktionen Geldbuße und Haft festlegte.⁷⁸¹ Das Verfassungsgericht sah hierin allerdings einen Verstoß gegen die Menschenwürde und erklärte die fragliche Bestimmung Ende 2012 für verfassungswidrig, bevor sie überhaupt in Kraft treten konnte.⁷⁸²

Eine andere, ursprünglich in den Übergangsbestimmungen enthaltene Regelung ermöglichte es der Landesversammlung, mithilfe eines Zweidrittelgesetzes den Kreis der sog. anerkannten Kirchen festzulegen und zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen weitere Religionsgemeinschaften in diesen Kreis aufgenommen werden können. Ausdrücklich erlaubte die Regelung, die Verleihung dieses privilegierten Status an Voraussetzungen wie den Zeitraum der bisherigen Tätigkeit, die Mitgliederzahl, die

780 Wegen der sehr zentralen Rolle, die Ehe und Familie im Weltbild des Fidesz spielen, soll dieser erste Themenbereich im Kapitel über die ideologischen Inhalte des Grundgesetzes behandelt werden.

781 S. hierzu § 186 des Gesetzes Nr. II. aus 2012 über die Ordnungswidrigkeiten (nie in Kraft getreten).

782 Sehr deutlich sprach das Verfassungsgericht davon, dass die Obdachlosigkeit mit sozialen Maßnahmen und nicht mit Strafe zu bekämpfen sei und ließ (zumindest indirekt) erkennen, dass es die angegriffenen Bestimmungen für menschenverachtend hielt; s. hierzu 38/2012 (XI. 14.) AB határozat, insb. Pt. 53f; Bereits einige Monate zuvor legte auch der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte Ungarn nahe, der Obdachlosigkeit eher mit sozialen Mitteln entgegenzutreten; s. hierzu *Hungary's homeless need roofs, not handcuffs – UN experts on poverty and housing*, <https://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11829&LangI> (Zugriff: 18.11.2019).

historischen Traditionen oder den Rückhalt in der Gesellschaft zu knüpfen.⁷⁸³

Das auf dieser Grundlage erlassene Gesetz machte von dieser Möglichkeit Gebrauch, legte für die Anerkennung sehr strenge Voraussetzungen fest und gewährte zudem den bereits zu diesem Zeitpunkt existierenden Gemeinschaften keinen Vertrauensschutz.⁷⁸⁴ Dies führte dazu, dass etwa 300 dieser Gemeinschaften ihren privilegierten Status verloren und gezwungen waren, ihre Tätigkeit als Verein (*egyesület*) weiterzuführen,⁷⁸⁵ die Landesversammlung für die erneute Verleihung des Status zu ersuchen oder aber ihre Tätigkeit schlicht einzustellen.⁷⁸⁶ Daneben war auch problematisch, dass das Gesetz einige weitere Voraussetzungen sehr vage formulierte, sodass die Landesversammlung über die Anerkennung praktisch völlig frei entscheiden konnte.⁷⁸⁷

Das Verfassungsgericht stellte im März 2013 die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes fest.⁷⁸⁸ In seiner Entscheidung setzte es sich detailliert mit der überragenden Bedeutung der Religionsfreiheit auseinander⁷⁸⁹ und bemängelte die im Wesentlichen allumfassende Befugnis der Landesversamm-

783 Art. 21. Abs. (1) der Übergangsbestimmungen.

784 Strenge Voraussetzung war die mindestens hundertjährige internationale Tätigkeit oder alternativ hierzu eine zwanzigjährige Tätigkeit in Ungarn kumulativ mit einer Mitgliederzahl von mindestens 0,1 Prozent der Gesamtbevölkerung; S. hierzu § 14 Punkte ca) und cb) des Gesetzes Nr. CCVI aus 2011 a.F.

785 Der schlichte Status als Verein gewährt im Vergleich zu demjenigen als anerkannte Kirche laut ungarischem Recht deutlich weniger Privilegien z.B. bei der Besteuerung, der Beschäftigung von Arbeitnehmern oder bei der Erbringung von Dienstleistungen der Seelsorge; vgl. hierzu die gemeinsame Stellungnahme, S. 10f.

786 Dieser Verlust der mit dem besonderen Status verbundenen Privilegien betraf mehr als 300 Glaubensgemeinschaften, während die Anlage des Gesetzes lediglich 27 Gemeinschaften den Status als anerkannte Kirche verlieh; vgl. auch hierzu die gemeinsame Stellungnahme, S. 10f.

787 § 7 Abs. (3) des Gesetzes Nr. CCIV. aus 2011 a.F. knüpfte die Anerkennung an die Voraussetzung, dass die Tätigkeit der fraglichen Kirche nicht grundgesetzwidrig ist und nicht gegen andere Rechtsvorschriften, gegen die Rechte oder die Freiheiten anderer Gemeinschaften oder gegen die Menschenwürde verstößt. Insbesondere die *Grundgesetzwidrigkeit* macht in Anbetracht der ideologischen Überladung der Urkunde und der durch diese verursachten zahlreichen Auslegungsschwierigkeiten die Begründung der Versagung einer Anerkennung sehr leicht.

788 S. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

789 S. Rn. 156 der Entscheidung; am Rande sei angemerkt, dass das Verfassungsgericht auch in dieser Entscheidung häufig auf die zur Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung Bezug nahm.

lung bei der Entscheidung über die Anerkennung sowie das Fehlen von wirksamen Rechtsmitteln.⁷⁹⁰

Als Reaktion auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts machte die vierte Grundgesetzänderung die kritisierten Inhalte des Gesetzes in nur geringfügig geänderter Form zum Bestandteil des Kerntextes des Grundgesetzes. Über die Anerkennung sollte auch weiterhin die Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung entscheiden, wobei die Bestimmung zuließ, diese an die Voraussetzungen der *Tätigkeit von länger anhaltender Dauer* und des *Rückhalts in der Gesellschaft* zu knüpfen. Als neue, aber womöglich noch vagere mögliche Voraussetzung legte das Grundgesetz nunmehr die *Eignung zur Zusammenarbeit im Interesse der Erreichung der Ziele der Gemeinschaft* fest.⁷⁹¹ Ferner eröffnete die Grundgesetzänderung auch die Möglichkeit, vor dem Verfassungsgericht gegen die *Bestimmungen* (sic!) des Zweidrittelgesetzes mithilfe der Verfassungsbeschwerde vorzugehen.⁷⁹² Dies ist allerdings nur auf den ersten Blick ein Eingehen auf die vom Verfassungsgericht festgestellte Verfassungswidrigkeit im Zusammenhang mit dem Fehlen von Rechtsmitteln gegen die Entscheidungen der Landesversammlung. Tatsächlich läuft die Bestimmung gerade konträr zu den Inhalten des zitierten Urteils: dieses enthielt ausdrücklich die Feststellung, dass die Möglichkeit einer derartigen Verfassungsbeschwerde der Rechtsweggarantie von Art. XXVIII Abs. (7) nicht genüge und deswegen verfassungswidrig sei.⁷⁹³

790 Rn. 209f.

791 S. hierzu Art. VII. Abs. (4) in der bis zur fünften Grundgesetzänderung gültigen Form.

792 S. Art. 4. Abs. (1) der vierten Grundgesetzänderung bzw. Art. VII. Abs. (3) des Grundgesetzes in seiner bis zum Inkrafttreten der fünften Grundgesetzänderung gültigen Form.

793 Seine Feststellung begründete das Verfassungsgericht damit, dass es im Rahmen solch einer Verfassungsbeschwerde lediglich die Vereinbarkeit derjenigen Rechtsvorschriften mit dem Grundgesetz zu prüfen befugt sei, welche der Landesversammlung zuvor als rechtliche Grundlage für ihre Entscheidung dienten. Demgegenüber sei es notwendig, den Lebenssachverhalt und die Rechtmäßigkeit des Vorgehens im Zusammenhang mit demjenigen individuellen Verfahren zu prüfen, in dem die Landesversammlung als Rechtsanwenderin tätig war und über die Anerkennung entschied. Hält man diese Ansicht vor Augen, wird sehr deutlich, dass durch die ausdrückliche Erwähnung der *Bestimmungen* des Zweidrittelgesetzes als Gegenstand einer möglichen Verfassungsbeschwerde gerade die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Individualentscheidungen der Landesversammlung verhindert werden sollte; s. hierzu 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Rn. 209f.

Eine sehr ähnliche Vorgeschichte hatte auch die mit der vierten Grundgesetzänderung eingeführte Regelung der Werbung für politische Parteien in den Medien. Diese bestimmte als zweite Voraussetzung neben der Unentgeltlichkeit, dass derartige Werbung zu Wahlkampfzeiten ausschließlich in den öffentlich-rechtlichen Medien und (so wörtlich) *zu gleichen Bedingungen* erlaubt sein sollte.⁷⁹⁴ Das Verfassungsgericht hatte im Januar 2013 (d.h. lediglich knapp drei Monate zuvor) die praktisch über einen gleichen Inhalt verfügende Bestimmung des neuen Wahlgesetzes für verfassungswidrig erklärt.⁷⁹⁵ Es begründete seine Entscheidung damit, dass so der Zugang der Bevölkerung zu Informationen erheblich beschränkt worden wäre, da in Ungarn ein sehr erheblicher Teil der Bevölkerung die privaten Medien konsumiere.⁷⁹⁶ Auch war die Berufung aus die „Chancengleichheit“ seitens des Fidesz zur Begründung der Neuregelung kaum glaubwürdig. Es drängt sich vielmehr auf, dass durch das Reklameverbot in privaten Medien die Teilnahmemöglichkeiten der Opposition am politischen Wahlkampf beschnitten werden sollten,⁷⁹⁷ welche im Jahre 2013 noch über einen nicht zu unterschätzenden Rückhalt in den privaten Medien verfügte.

In der vierten Frage im Zusammenhang mit den „Studierendenverträgen“ kam es zwar lediglich zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichts über eine Regierungsverordnung, allerdings war zu erwarten, dass das Gesetz, welches die Landesversammlung offenbar als Reaktion auf die Ent-

794 S. Art. 5. der vierten Grundgesetzänderung bzw. Art. IX Abs. (3) des Grundgesetzes in seiner bis zum Inkrafttreten der fünften Grundgesetzänderung gültigen Form.

795 S. 1/2013 (I. 7.) AB Határozat. S. für den Wortlaut der für verfassungswidrig erklärten Bestimmung den ehemaligen § 151 Abs. (1) des Gesetzes Nr. XXXVI. aus 2013 über das Wahlverfahren.

796 Hieraus verwies auch das Verfassungsgericht, s. Rn. 93 der zitierten Entscheidung.

797 Hierauf verweisen auch das Ungarische Helsinki Komitee, das Eötvös-Károly-Institut und die Gesellschaft für Freiheitsrechte in einer gemeinsamen Stellungnahme vom 13.03.2013 (im Weiteren: *gemeinsame Stellungnahme von 2013*); in dieser verglichen sie die Maßnahme im Zusammenhang mit der Werbung in den Medien mit der Vermietung von Werbeflächen in öffentlichen Räumen, welche in Ungarn in Wahlkampfzeiten eine ebenso wichtige Rolle spielt, jedoch von Unternehmen dominiert wird, die der Regierung nahe stehen. Da die diesbezüglichen Regelungen nicht angetastet worden, wirke die Berufung auf die politische Chancengleichheit sehr weit hergeholt; s. die gemeinsame Publikation *Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban* (Die wesentlichen Vorbehalte gegenüber der vierten Grundgesetzänderung), S. 8.

scheidung erlassen hatte, im Falle einer Verfassungsbeschwerde ein ähnliches Schicksal zuteilgeworden wäre. Dem kam der Fidesz zuvor, indem er die fragliche Regelung in der Hierarchie der Rechtsvorschriften noch eine Stufe nach oben schob und in das Grundgesetz einfügte.

Die gesetzliche Vorschrift ermöglichte es, die Kostenfreiheit der Hochschulstudien an die Voraussetzung der Selbstverpflichtung des Studierenden zu knüpfen, nach dem Hochschulabschluss seine Tätigkeit für eine gesetzlich festgelegte Dauer auf dem Gebiet Ungarns auszuüben. Die Idee dieser Studierendenverträge (*hallgatói szerződés*), die zum Ziel hatten, die Abwanderung der Hochschulabsolventen zu verhindern, ging auf die erwähnte Regierungsverordnung zurück,⁷⁹⁸ die vom Verfassungsgericht im Juli 2012 aus formellen Gründen für verfassungswidrig befunden wurde.⁷⁹⁹ Die Regierung führte die Bestimmung hierauf praktisch wortlautgleich in das Hochschulgesetz ein. Fortan sollte die Gewährung eines staatlichen Stipendiums für die Hochschulstudien an die Voraussetzung geknüpft werden, dass der Stipendiat innerhalb nach deren Abschluss innerhalb der folgenden 20 Jahre mindestens für eine Dauer, die seiner Studienzeit entspricht, auf dem Gebiet Ungarns tätig ist.⁸⁰⁰ Als Sanktion für die Verletzung dieser Pflicht legte das Gesetz die Rückzahlung des ausgezahlten Stipendiums fest.

Obwohl diese gesetzliche Vorschrift niemals von dem Verfassungsgericht geprüft wurde, ist ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz sehr zweifelhaft. Sie benachteiligt die über geringere finanzielle Mittel verfügenden Studierenden, indem sie sie verpflichtet, eine Tätigkeit in Ungarn auszuüben, während ihre Kommilitonen, die nicht auf ein staatliches Stipendium angewiesen sind, sich frei auf die (meist höher dotierten) Stellen im europäischen Ausland bewerben können. Darüber hinaus steht diesem faktisch durch den möglichen Rückforderungsanspruch begründeten „Arbeitszwang“ keine Pflicht des Staates gegenüber, für eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen für die ehemaligen Stipendiaten zu sorgen, was im Fall der Unvermittelbarkeit des Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt zu einem unvermeidbaren Rückforderungsanspruch führen und so ernst-

798 S. 2/2012. (I. 20.) Korm. Rendelet.

799 Im Wesentlichen berief sich das Verfassungsgericht auf die allzu vage Formulierung der Vorschrift und auf den hieraus eventuell folgenden Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot; s. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Rn. 50f.

800 S. § 48/A Pt. B) des Gesetzes Nr. CCIV aus 2011 in seiner bis zum 31.01.2019 gültigen Form; die frühere, bis zum 31.05.2013 gültige Form legte die fragliche Dauer sogar mit dem Doppelten der Studienzeit fest.

hafte finanzielle Folgen haben kann.⁸⁰¹ Selbstverständlich ist auch die Vereinbarkeit der Vorschrift mit dem Grundsatz der freien Wahl des Arbeitsplatzes höchst problematisch.⁸⁰² Offenbar erkannte der Fidesz, dass die Vorschrift eine verfassungsrechtliche Überprüfung auf Grundlage der ursprünglichen Bestimmungen des Grundgesetzes kaum überstehen würde und griff deswegen erneut zum Mittel der Verfassungsänderung.

3. Die Erklärung der früheren Praxis des Verfassungsgerichts für unwirksam

Neben der Einführung von zuvor für verfassungswidrig erklärtem Recht in die Verfassung bedeutete einen weiteren herben Schlag für das Verfassungsgericht eine durch die vierte Änderung eingeführte Bestimmung, die sämtliche vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ergangene Entscheidungen des Gerichts für *unwirksam* (sic!) erklärte.⁸⁰³

Aus rechtspolitischer Sicht ergibt diese Bestimmung kaum Sinn, da das Verfassungsgericht bereits kurze Zeit nach Inkrafttreten des Grundgesetzes sich über die Frage seines Verhältnisses zu seinen zu Zeiten der Oktoberverfassung ergangenen Entscheidungen äußerte und in diesem Zusammenhang Vorsicht walten ließ. In einer Entscheidung von 2012 erklärte es, dass es seine zur Vorgängerverfassung ausgearbeitete Rechtsprechung nicht unreflektiert übernehmen, sondern vielmehr nur dann auf sie Bezug nehmen werde, wenn dies wegen der Identität oder Ähnlichkeit der konkreten Bestimmung des Grundgesetzes mit derjenigen der Oktoberverfassung und der für beide gültigen Auslegungsregeln möglich sei.⁸⁰⁴

Auch nachdem die vierte Grundgesetzänderung die frühere Rechtsprechung für unwirksam erklärte, änderte das Verfassungsgericht seine Ansicht in diesem Zusammenhang nicht grundlegend. Knapp drei Monate nach dem Inkrafttreten dieser Bestimmung entschied es, dass bei der Prüfung von verfassungsrechtlichen Fragen diejenigen *Argumente, rechtlichen*

801 Auf diese Probleme weist auch die gemeinsame Stellungnahme von 2013 hin; s. dort S. 12f.

802 Zu diesem Grundrecht hat sich das Verfassungsgericht bereits in seinen Anfangsjahren geäußert und hierzu Grundsätze entwickelt, die in vielem der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ähneln; s. hierzu *Sári, János / Somody, Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II.* (Grundrechte – Verfassungslehre II), Osiris Kiadó, Budapest, 2008, S. 151ff.

803 S. Pt. 5. der Schlussbestimmungen des Grundgesetzes in dessen aktueller Form.

804 22/2012 (V. 11.) AB határozat, Rn. 40.

Grundsätze und konstitutionellen Grundsätze anwendbar seien, die es in den früheren, auch zur Oktoberverfassung ergangenen Entscheidungen ausgearbeitet hatte. Im Vergleich zu der oben zitierten, vor der Grundgesetzänderung ergangenen Entscheidung legte das Verfassungsgericht die Voraussetzungen hierfür detaillierter fest. Erforderlich sei demnach nicht nur eine *inhaltliche Übereinstimmung* der fraglichen Teile des Grundgesetzes mit denjenigen der Oktoberverfassung, sondern auch eine auf das Ganze des Grundgesetzes bezogene *kontextuale Identität*. Ferner dürfen auch die Auslegungsregeln des Grundgesetzes und die Umstände des konkreten Falles der Anwendung nicht im Wege stehen. Schließlich muss sich die Aufnahme der früheren Feststellungen in die Begründung der zu fällenden Entscheidung *als erforderlich erweisen*. Zur Begründung berief sich das Verfassungsgericht darauf, dass *der bislang zurückgelegte Weg der Entwicklung des Verfassungsrechts zuhause und in Europa sowie die Gesetzmäßigkeiten des Verfassungsrechts zwingend auch auf die Auslegung des Grundgesetzes ihre Wirkung ausüben*.⁸⁰⁵

Das Verfassungsgericht behielt sich ferner vor, sich auf die in den früheren Entscheidungen ausgearbeiteten Argumente und Rechtsgrundsätze zu berufen und diese ggf. zu zitieren. Diesen Vorbehalt begründete es damit, dass die Begründungen seiner Entscheidungen jedem zugänglich und durch jeden überprüfbar bleiben müssten und dass die Rechtssicherheit eine gewisse Transparenz und Nachvollziehbarkeit derjenigen Erwägungen voraussetze, die zur Entscheidung geführt haben. Das Verfassungsgericht bezeichnete diese Transparenz sogar als *Existenzgrundlage der Entscheidungsbegründung*.⁸⁰⁶

Diese Worte lassen die Bestrebung erkennen, die zu der Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung zu retten. Auch sind sie mit der vierten Grundgesetzänderung vereinbar und in dogmatisch ansprechender, gut nachvollziehbarer Weise begründet. Insbesondere überzeugt das Verständnis der alten Rechtsprechung als besondere ungarische Ausprägung der europäischen Verfassungstradition, welches so dem Verfassungsgericht ermöglicht, aus diesem Fundus zu schöpfen, ohne dass dabei die „Wirksamkeit“ der alten Rechtsprechung eine Bedingung darstellt. Ebenfalls ist die Berufung auf die Transparenz als rechtsstaatlichem Grundwert überzeugend und wirkt nicht vorgeschoben.

Anzumerken ist allerdings, dass diese Kontinuität möglicherweise nicht ewig währen wird. Kritiker haben bereits bei der Verabschiedung der

805 13/2013 (VI. 17.) AB határozat, Rn. 32.

806 13/2013 (VI. 17.) AB határozat, Rn. 33.

Grundgesetzänderung darauf hingewiesen, dass im Falle des Ausscheidens von Richtern und der Besetzung ihrer Stellen mit der Regierung nahe stehenden Juristen zu befürchten sei, dass das Verfassungsgericht entgegen der oben zitierten Rechtsprechung keine Rücksicht auf seine älteren Entscheidungen nehmen bzw. sich nicht die Mühe machen werde, seine Abweichung von diesen zu begründen.⁸⁰⁷ Die von der Verfassungsänderung nunmehr aufgehobene Bindewirkung der früheren Rechtsprechung hätte diesbezüglich zweifelsohne eine wirksamere Bremse bedeutet als die zwei zitierten, als eher behutsam zu bezeichnenden Entscheidungen des Verfassungsgerichts. Trotzdem ist erkennbar, dass das Verfassungsgericht an den in den zitierten Urteilen ausgearbeiteten Grundsätzen festhält. So sprach es z.B. 2015 davon, dass es im Einklang mit der vierten Grundgesetzänderung und den Motiven der Entscheidung von 2013 diejenigen Grundsätze heranziehen werde, die es zum Prinzip der Rechtssicherheit ausgearbeitet hatte. Es begründete seine Entscheidung damit, dass Art. B) Abs. (1) des Grundgesetzes § 2. Abs. (1) der Oktoberverfassung inhaltlich entspreche. Da auch der auf das gesamte Grundgesetz bezogene Normenkontext identisch sei, sei es *unter Berücksichtigung der Auslegungsregeln des Grundgesetzes zu dem Schluss gekommen, dass der Anwendung der zuvor zum Erfordernis der Rechtssicherheit getroffenen Feststellungen im konkreten Fall nichts im Wege stehe*.⁸⁰⁸ Das Gericht hielt an dieser nach Kontinuität strebenden Rechtsprechung auch in den folgenden Jahren fest.⁸⁰⁹

Die Aufhebungsentscheidung in der vierten Grundgesetzänderung ist in Anbetracht der zuvor ergangenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nicht nachvollziehbar. Die offizielle Begründung zur Grundgesetzänderung gibt an, dass hierdurch klargestellt werden sollte, dass das Verfassungsgericht nicht an seine frühere, aufgrund der Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung gebunden ist. Es sollte jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass das Gericht bei der Auslegung des Grundgesetzes *zu einer*

807 Vgl. hierzu die Gemeinsame Stellungnahme von 2013.

808 S. 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Pt. 46. Entgegen dieser vorsichtigen Formulierung berief sich das Verfassungsgericht in diesem Urteil nicht nur in den Kernfragen der Rechtssicherheit auf die ältere Rechtsprechung, sondern schöpfte recht großzügig aus diesem Fundus. So berief es sich etwa bei der Feststellung der Voraussetzungen der Tatbestandsmäßigkeit von Ordnungswidrigkeiten (Rn. 37) und bei der Analyse des Sanktionscharakters der Tatbestände des Ordnungswidrigkeitsrechts (Pt. 47) auf frühere Entscheidungen.

809 S. z.B. 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, in dem sich das Verfassungsgericht mit dem Rückwirkungsverbot auseinandersetzen musste und ausdrücklich auf die im hier zitierten Urteil von 2015 niedergelegten Grundsätze Bezug nahm.

mit der früheren identischen Schlussfolgerung gelange.⁸¹⁰ Da jedoch aus Art. 24 Abs. (1), (2) eindeutig hervorgeht, dass Richtwert für jede verfassungsgerichtliche Prüfung das Grundgesetz und nicht die Oktoberverfassung sei, ist klar, dass die zu dieser ergangene Rechtsprechung auch nicht völlig unreflektiert hätte übernommen werden können. Auf der anderen Seite hat die Feststellung, dass es dem Verfassungsgericht nicht verwehrt sei, zu einer mit der früheren Rechtsprechung identischen Schlussfolgerung zu gelangen, keinen Wert. Gerade wegen der auch von dem Verfassungsgericht in seinem Urteil erwähnten Verfassungstradition, die dem heutigen Ungarn immens stark ihren Stempel aufdrückte, war zu erwarten, dass auch in Zukunft häufig Urteile gefällt werden, die nicht fundamental von der früheren Rechtsprechung abweichen.⁸¹¹

Ist somit der rechtspolitische Zweck dieser neuen Bestimmung nicht einmal mithilfe einer wohlwollenden Auslegung zu ergründen, ist eindeutig, dass ihre Aufnahme politisch motiviert war. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Anbetracht des Gerangels im Zusammenhang mit den ersten beiden Grundgesetzänderungen bzw. den Übergangsbestimmungen dem Verfassungsgericht nach der Kompetenzbeschränkung von 2010 im Zusammenhang mit der Budgethoheit erneut eine, dieses Mal noch deutlichere Warnung gesendet werden sollte. Diese Annahme scheint in Anbetracht des langen Konflikts nicht völlig aus der Luft gegriffen.⁸¹²

810 Az. T/9929.

811 Aufschlussreich bei der Ergründung des wahren Willens des verfassungsändernden Gesetzgebers ist die Begründung des ursprünglichen Entwurfs der Grundgesetzänderung: diese wollte es dem Verfassungsgericht schlicht *verbieten* (sic!), sich bei der Auslegung des Grundgesetzes auf die vor dessen Inkrafttreten ergangenen Entscheidungen und auf deren Begründung zu berufen.

812 Fidesz-Politiker taten nicht viel, um diesen Verdacht zu entkräften, sondern traten vielmehr mit äußerster Arroganz auf. Im Vorfeld der vierten Grundgesetzänderung erklärte etwa der stellvertretende Parteivorsitzende *Lajos Kósa* in recht rohem Ton: *Es wird nicht gespickt, indem wir eine alte Stellungnahme nehmen, [...], Ctrl C, Ctrl V und wir dann sagen: fertig!* (sic!). Der sehr bekannte Verfassungsrichter a.D. *István Kukorelli* verbat sich diese Annahme recht deutlich und erklärte, dass die unreflektierte Übernahme alter Urteile niemals Praxis des Verfassungsgerichts gewesen sei; s. *Kukorelli, István*: a Ctrl C, Ctrl V "nem igaz az igényes alkotmánybíráskodásra" (Ctrl C und Ctrl V sind im Falle einer anspruchsvollen Verfassungsgerichtsbarkeit nicht zutreffend), Artikel HVG von 31.01.2013, https://hvg.hu/itthon/20130131_Kukorelli_a_Ctrl_C_Ctrl_V_nem_i_gaz_az_ige (Zugriff: 20.11.2019).

4. Das Verbot der inhaltlichen Überprüfung von Grundgesetzänderungen und die Verengung der Prüfungsbefugnis

Wie oben kurz angedeutet, war bereits zu Zeiten der Oktoberverfassung ungeklärt, ob das Verfassungsgericht Änderungen der Verfassung auf deren Vereinbarkeit mit den restlichen Verfassungsbestimmungen prüfen kann. Über diese Frage äußerte sich auch das Grundgesetz in seiner Urform nicht.

Das Verfassungsgericht übte diesbezüglich stets Zurückhaltung und war bestrebt, in Verfahren, die diese grundlegende verfassungsrechtliche Frage berührten, formell zu argumentieren und so nicht eindeutig Stellung zu beziehen.⁸¹³ Als erstes enthielt gerade das zitierte Urteil zu den Übergangsbestimmungen Passagen, die als diskrete Hinweise darauf gewertet werden können, dass das Verfassungsgericht die verfassungsändernde Macht der Landesversammlung nicht für grenzenlos hielt.⁸¹⁴ So sprach das Urteil wörtlich: *Der Verfassungs- und Rechtsstaat ist ein System von konstanten Werten, Prinzipien und Garantien. Das Niveau der einmal bereits von einem Verfassungs- und Rechtsstaat übernommenen Werte, Prinzipien und Garantien darf nicht herabsinken, und das Bestehen auf ihre Werte darf auch nicht an Strenge verlieren.* Eine hervorgehobene Bedeutung maß das Verfassungsgericht hierbei den Verfahrensvorschriften zur Rechtssetzung zu und gab als Beispiel an, dass es selbst einer Zweidrittelmehrheit verwehrt bleiben sollte, ursprünglich nicht als Zweidrittelgesetze angenommene Rechtsvorschriften im Nachhinein zu Zweidrittelgesetzen zu machen. Es ist gut möglich, dass das Verfassungsgericht dieses rechtsstaatliche „Beispiel“ nicht zufällig wählte, sondern vielmehr diskret darauf hinweisen wollte, dass es auch die Zweidrittelmehrheit nicht für allmächtig hält.⁸¹⁵

Die vierte Grundgesetzänderung schob eventuellen zukünftigen Konflikten im Zusammenhang mit dieser Frage den Riegel der Macht vor, indem sie ausdrücklich festlegte, dass das Verfassungsgericht das Grundgesetz bzw. dessen Änderungen fortan nur noch auf deren Vereinbarkeit mit den Regeln für ihre Ausarbeitung und ihre Verkündung und dies auch nur aufgrund der im Grundgesetz selbst festgelegten Verfahrensanforderungen

813 Hingewiesen sei hier nur auf die bereits diskutierten Entscheidungen von 2010 über die in die Oktoberverfassung eingefügte Rückforderungsklausel bzw. von 2012 über die Übergangsbestimmungen. Beide Male argumentierte das Gericht betont formaljuristisch.

814 S. hierzu 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Rn. 119f.

815 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Rn. 119f; s. ergänzend auch Rn. 46f der Entscheidung.

überprüfen dürfe. Darüber hinaus legte die Grundgesetzänderung auch den Kreis der Personen, die eine solche Überprüfung beim Verfassungsgericht initiieren konnten, sehr eng fest: befugt hierzu sind lediglich der Präsident der Republik, die Regierung, ein Viertel der Abgeordneten der Landesversammlung, der Präsident der Kurie, der oberste Staatsanwalt sowie schließlich der Beauftragte der Landesversammlung für Grundrechte.⁸¹⁶

Schließlich legte die vierte Grundgesetzänderung fest, dass das Verfassungsgericht in der zu überprüfenden Rechtsvorschrift enthaltene, jedoch nicht ausdrücklich zum Gegenstand des Antrags gemachte Bestimmungen nur dann prüfen dürfe, wenn diese in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit der angegriffenen Bestimmung stehen.⁸¹⁷

5. Sonstige problematische Bestimmungen

Die vierte Grundgesetzänderung führte weitere Bestimmungen in das Dokument ein, die ebenfalls problematisch sind.

Zunächst verlieh sie der Regierung die Befugnis, die Haushaltsführung für die staatlichen Hochschulen innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Grenzen festzulegen und über ihr Wirtschaften Aufsicht zu führen,⁸¹⁸ was hinsichtlich der im Grundgesetz garantierten Autonomie der Hochschulen bedenklich ist.

Eine weitere Regelung schrieb vor, dass im Falle der *Feststellung einer Zahlungsverpflichtung durch den europäischen Gerichtshof* (faktisch: der Verhängung einer Geldbuße) eine die Bürger unmittelbar treffende Zahlungsverpflichtung zur Finanzierung derselben festgesetzt werden könne.⁸¹⁹ Diese Bestimmung verfolgte das Ziel, eventuelle Kosten für eine Geldbuße wegen Verletzung des europäischen Rechts auf die Bürger „abzuwälzen“ und so die Staatskasse zu entlasten. Wäre es zur Anwendung dieser Vorschrift gekommen, hätte dies die Ungarn doppelt getroffen: als EU-Bürger wegen der Verletzung des (auch für sie anwendbaren) EU-Rechts sowie in ihrer

816 S. Art. 12 Abs. (3) der Änderung bzw. Art. 24 Abs. (5) des Grundgesetzes. Seit der siebten Grundgesetzänderung ist auch der Präsident des Verwaltungsobergerichts hierzu befugt – eines Gerichts, dessen Aufstellung zu den wichtigsten Eckpunkten der Justizpolitik gehörte, welches jedoch bis dato nicht geschaffen worden ist.

817 Art. 12. Abs. (3) der Änderung bzw. Art. 24 Abs. (4) des Grundgesetzes.

818 Art. 6. der Änderung Art. X. Abs. (3) S. 3 des Grundgesetzes.

819 S. Art. 17 Abs. (2) der vierten Grundgesetzänderung bzw. Art. 37. Abs. (6) des Grundgesetzes.

Rolle als Staatsbürger Ungarns, denen die Pflicht zur Zahlung auferlegt wird.

Ein anderer wichtiger Inhalt der vierten Grundgesetzänderung war die heute gültige Definition des Ehebegriffs. Sie war es, die die bereits zuvor enge Definition von Art. L) Abs. (1) um den zweiten Satz ergänzte und somit den Schutzbereich der Vorschrift noch weiter einengte.⁸²⁰

V. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und der Venedig-Kommission

1. Einführung

Das Vorgehen des Fidesz seit dem Wahlsieg von 2010 im Allgemeinen und die umfangreiche vierte Verfassungsänderung im Besonderen gaben europaweit Anlass für Kritik. Das Europäische Parlament, das bereits 2012 einen Ausschuss mit der Untersuchung beauftragte, veröffentlichte am 25.06.2013 seine diesbezügliche Stellungnahme (*Tavares-Bericht*),⁸²¹ die das Plenum am 03.07.2013 annahm. Wenige Tage früher, am 17.06.2013, veröffentlichte auch die Venedig-Kommission ihre Stellungnahme, die sich mit dem ungarischen öffentlichen Recht auseinandersetzte.⁸²² Trotz der zeitlichen Nähe der beiden Dokumente zueinander sind ihre Ziele verschieden. Während der Tavares-Bericht bestrebt ist, eine Zusammenfassung der Entwicklungen in Ungarn seit Viktor Orbáns Amtsantritt zu geben, konzentriert sich die Venedig-Kommission, die sich bereits in einem Bericht von 2011⁸²³ ausführlich über den Entwurf des Grundgesetzes äußerte, auf die vierte Grundgesetzänderung und verfolgt primär nicht

820 Auf diese heute immer noch wirksame Vorschrift soll wegen der engen Verbundenheit mit der tragenden Ideologie des Grundgesetzes in dem einschlägigen Kapitel eingegangen werden.

821 Bei der Erstellung war der Abgeordnete *Rui Tavares* federführend. Die offizielle Bezeichnung lautet *Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn*; Az-0229/2013; Verfahrens-Nr. 2012/2130.

822 Offiziell: *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, Opinion no. 720/2013, CDL-AD(2013)012; bei der Venedig-Kommission (offiziell: Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) handelt es sich um eine 1990 geschaffene Organisation des Europarates, deren wichtigste Aufgabe es ist, Staaten in verfassungsrechtlichen Fragen und insbesondere bei der Verfassungsgebung beratend zur Seite zu stehen.

823 *Opinion on the New Constitution of Hungary*, Opinion no. 621/2011, CDL-AD(2011)016.

das Ziel, eine vollständige Bestandsaufnahme der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn zu liefern.

Trotz dieser Unterschiede im Umfang der jeweils untersuchten Themenbereiche und in der methodischen Vorgehensweise der Dokumente sind die Schlüsse, die sich aus ihnen ergeben, oft sehr ähnlich. Dies ergibt sich gerade aus dem Umstand, der am Anfang dieses Kapitels angesprochen wurde: mit der vierten Grundgesetzänderung hat das ehrgeizige Vorgehen des Fidesz bei der Umgestaltung der ungarischen Rechtsordnung einen Punkt erreicht, der es gebietet, nicht mehr lediglich einzelne (größere oder kleinere) Gesetzänderungen unter die Lupe zu nehmen.⁸²⁴ Vielmehr ist es ab dieser umfangreichen Änderung nicht nur möglich, sondern auch erforderlich, Schlüsse hinsichtlich der Rolle des Grundgesetzes und somit auch hinsichtlich der Gesamtlage des ungarischen öffentlichen Rechts zu ziehen. Noch deutlicher treten die Merkmale dieser neuen Gesamtlage zutage, wenn man sich zusätzlich die Reaktion des Fidesz auf die internationale Kritik in Form der fünften Grundgesetzänderung wenige Monate später vor Augen hält.⁸²⁵

Dem Tavares-Bericht entgingen keineswegs die auch hier diskutierten einzelnen Verfassungsänderungen. Vielmehr setzte er sich recht eingehend mit ihnen auseinander.⁸²⁶ Obwohl er sein Augenmerk auf die Gesamtlage der Rechtsstaatlichkeit richtete, widmete er der geschwächten Stellung des

824 Als zweiter Grund für die Ähnlichkeit ist zu erwähnen, dass die EMRK als Richtwert für die Venedig-Kommission und das Europarecht als Grundlage des Tavares-Berichts gerade in den hier wichtigen Themenkomplexen der Menschenrechte, des Demokratieprinzips und der Rechtsstaatlichkeit als grundlegende europäische Werte unvermeidbar zahlreiche Berührungspunkte haben.

825 Auf die Schlüsselrolle der vierten und der fünften Grundgesetzänderung verwies auch der als große Autorität geltende *Imre Vörös*, der 1990 mit der Unterstützung sämtlicher Parteien der Landesversammlung (einschließlich des Fidesz) zum Verfassungsrichter gewählt wurde: die Zeit sei *reif, um Schlüsse zu ziehen, die umfassend und beständig sind und die sich nicht mehr auf die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit einer konkreten Norm bzw. auf ihre Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit mit einem internationalen Abkommen beziehen, sondern vielmehr auf die Entwicklungstendenzen der ungarischen Verfassungsstaatlichkeit, d.h. nicht auf einzelne Teile, sondern auf das Ganze*; s. *Vörös, Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után* (Skizze über die Natur der grundlegenden Rechte nach der vierten und fünften Grundgesetzänderung), *Fundamentum* 2013/3, S. 53f.

826 Deutlich kritisierte er die Sondersteuer im Zusammenhang mit den Urteilen der EU-Gerichte (Pt. 20), das Vorgehen gegen Obdachlosigkeit mithilfe von strafrechtlichen Mitteln (Pt. 54), die praktisch unbegrenzte Macht der Landesversammlung bei der Entscheidung über den Status der Kirchen (Pt. 55).

Verfassungsgerichts nach der vierten Grundgesetzänderung deutliche Worte.⁸²⁷ Der Bericht kritisierte die *systematischen Änderungen des Grundgesetzes, die aufgrund politischer Entscheidungen erfolgten* und erwähnte ausdrücklich die drei großen Themenkomplexe der Einführung von zuvor für verfassungswidrig erklärtem Recht in das Grundgesetz, des kategorischen Verbotes der Überprüfung von Verfassungsänderungen⁸²⁸ und schließlich der Annullierung der früheren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.⁸²⁹ Der Bericht sprach davon, dass das Verfassungsgericht infolge dieser Änderungen nicht länger *seine Rolle als oberstes Organ des verfassungsmäßigen Schutzes* erfüllen könne.⁸³⁰ Er enthielt die an die ungarischen staatlichen Stellen gerichtete Aufforderung, den *Vorrang des Grundgesetzes wieder herzustellen*, indem diejenigen Bestimmungen, die das Verfassungsgericht zuvor für verfassungswidrig erklärt hatte, aus dem Dokument entfernt werden.⁸³¹ Auch sollte die Befugnis des Verfassungsgerichts die *Verfassungsmäßigkeit aller Änderungen des Grundgesetzes zu prüfen* und dessen Möglichkeit, sich auf seine frühere Rechtsprechung zu berufen, nicht beschnitten werden.⁸³² Ausdrücklich forderte der Bericht die Landesversammlung dazu auf, bei der Wahl der Verfassungsrichter einen Konsens anzustreben, die Opposition hier ausreichend einzubeziehen und sicherzustellen, dass die Verfassungsrichter frei von politischer Einflussnahme sind.⁸³³ Deutliche Kritik formulierte der Bericht schließlich auch im Zusammenhang mit den Personalentscheidungen am Verfassungsgericht.⁸³⁴

Auch die Stellungnahme der Venedig-Kommission setzte sich mit den problematischen Einzelbestimmungen der vierten Verfassungsänderung auseinander.⁸³⁵ Allerdings konzentrierte sie sich ebenfalls stark auf den

827 Deutliche Worte sprach der Bericht auch im Zusammenhang mit den Inhalten, die einer Regelung durch Zweidrittelmehrheit bedürfen, dem Verfahren bei der Verabschiedung des Grundgesetzes, der Gewaltenteilung sowie der Unabhängigkeit der Justiz. Auf diese wird in den einschlägigen Kapiteln eingegangen werden.

828 Pt. 17.

829 Pt. 19.

830 Pt. 17.

831 Pt. 71.

832 Pt. 71.

833 Pt. 71.

834 Der Bericht erwähnte ausdrücklich, dass zwei Abgeordnete der Regierungsfraktion unmittelbar zu Richtern des Verfassungsgerichts gewählt wurden; gemeint waren eindeutig *István Balsai* und *László Salamon*; Pt. 14.

835 Erwähnung fanden der neu gefasste Ehebegriff (III.A), die Regelung der Anerkennung der Kirchen (III.C.), die Beschränkung der politischen Werbung

Konflikt mit dem Verfassungsgericht in dessen Gesamtheit und widmete diesem ihr umfangreichstes Kapitel.⁸³⁶ Die Kommission hob hier die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit bei dem Übergang von einer undemokratischen in eine rechtsstaatliche Staatsorganisation im Allgemeinen hervor und nannte internationale Beispiele, betonte aber auch konkret die historisch bedeutenden Leistungen des ungarischen Verfassungsgerichts bei der Stabilisierung der neuen, auf Gewaltenteilung beruhenden Macht nach dem Systemwechsel.⁸³⁷ Sie hob hierbei die Pflicht der Legislative hervor, den Vorrang der Verfassung und die Tatsache zu akzeptieren, dass über diese das Verfassungsgericht wache. Die Kommission wies ausdrücklich darauf hin, dass eine dominante Mehrheit in der Legislative, die es ermögliche, praktisch alle staatlichen Würdenträger ohne Beteiligung der Opposition zu wählen, diese Verantwortung nur noch mehr hervorhebe.⁸³⁸

2. Die Einführung von verfassungswidrigem Recht in die Verfassung

Die Kommission gab zu verstehen, dass sie nach der vierten Grundgesetzänderung Zweifel an der Eignung des ungarischen Verfassungsgerichts habe, als Gegenpol zur Macht der Landesversammlung zu dienen. Detailliert ging sie hierbei auf die vorgestellte Praxis des Fidesz ein, die Zweidrittelmehrheit dazu zu missbrauchen, Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu „überstimmen“ und führte hierzu zahlreiche Beispiele an.⁸³⁹

Die ungarische Regierung äußerte sich im Vorfeld der Stellungnahme in einem umfangreichen Dokument gegenüber der Kommission. Hierin behauptete sie, dass das Verfassungsgericht in der Entscheidung 45/2012 (d.h. der Entscheidung über die Übergangsbestimmungen) die Landesver-

(III.D.), die Regeln bezüglich der Hochschulautonomie und der Stipendien für Studenten (III.F-G) sowie die Kriminalisierung der Obdachlosigkeit (III.H.).

836 Beinahe die Hälfte der Stellungnahme befasste sich mit diesem Thema, S. Kap. V.A-G, VI.B. sowie insbesondere die abschließende Stellungnahme (Kap. VII.).

837 Pt. 76f. Als historische Beispiele bezog sich die Kommission u.a. auf die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Spanien nach Francos Militärdiktatur und in Portugal nach der Ära Salazar bei der Überwindung der alten Strukturen und bei dem Schutz der Menschenrechte. Dass die sonst stets zurückhaltend argumentierende Kommission in ihrer Stellungnahme auf diese beiden letzten autoritären Regime Europas Bezug nahm, sollte dem Fidesz Anlass zum Nachdenken geben.

838 Pt. 76. der Stellungnahme.

839 Pt. 83. der Stellungnahme.

sammlung dazu gehalten habe, die von ihm für verfassungswidrig befundenen Übergangsbestimmungen in das Grundgesetz aufzunehmen.⁸⁴⁰ Diese Behauptung ist jedoch in Kenntnis des Inhalts des gesamten Urteils nicht haltbar. Das Verfassungsgericht hielt die Landesversammlung in der Entscheidung lediglich dazu an, die verfassungswidrigen Übergangsbestimmungen inhaltlich zu überprüfen und zu entscheiden, welche von ihnen auf welcher Ebene der Rechtsquellenhierarchie einer Neuregelung bedürfen.⁸⁴¹ Somit unterstrich die Entscheidung lediglich noch einmal die Freiheit der Landesversammlung als oberstem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rechtsordnung und bei der Entscheidung über die Stellung der neuen Regeln in der Hierarchie der Rechtsvorschriften. Hierbei hütete es sich davor, eine Entscheidung über die materiellen Inhalte der Übergangsbestimmungen zu fällen. Wie oben dargelegt, erklärte es jedoch die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Obdachlosigkeit, der Anerkennung der Kirchen, der Beschränkung der politischen Werbung und den Studierendenverträgen in anderen Urteilen sehr wohl aus materiellen Gründen für verfassungswidrig. Das Urteil 45/2012 merkte hierzu in überraschend deutlichen Worten an, dass in der Vergangenheit *im mehreren Fällen Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen worden seien, die aufgrund ihres Regelungsgegenstands nicht in die Verfassung gehören.*⁸⁴²

Nach Lektüre dieser Zeilen und in Kenntnis der Entwicklungen seit 2010 kann der Behauptung der Vertreter des Fidesz, gemäß der das Hauptziel der vierten Verfassungsänderung gewesen sei, *Bestimmungen, die wegen Form- und Verfahrensmängeln aufgehoben worden sind, in den Text des Grundgesetzes aufzunehmen,*⁸⁴³ nicht gefolgt werden. Vielmehr ist klar, dass die Vertreter der Regierung den Sinngehalt des Urteils 45/2012 entweder verkannt oder aber der Kommission bewusst in unvollständiger, verzerrter Form präsentiert haben.

Die Kommission erkannte das seit dem Wahlsieg prävalente *sich wiederholende Muster* des Reagierens auf für den Fidesz unangenehme Entscheidungen des Verfassungsgerichts durch die Aufnahme gerade des zuvor für

840 Background Document on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary; Opinion No. 720/2013; CDL-REF(2013)019; hier: S. 2f.

841 S. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Rn. 140. Die Kommission wies diesen Einwand des Fidesz zurück; s. Pt. 78f der Stellungnahme.

842 Unter anderem erwähnte das Verfassungsgericht die Diskutierte Steuer auf die Abfindungen sowie die Regelung über die neue Medienbehörde; s. Rn. 49 des Urteils.

843 So Background Document, S. 2 a.E.

verfassungswidrig erklärten Rechts in das Grundgesetz.⁸⁴⁴ Sie schloss sich der oben zitierten, im Urteil 45/2012 des Verfassungsgerichts enthaltenen Feststellung an, dass die Regelung von einfachgesetzlichen Materien auf Verfassungsniveau nicht geboten sei. Die allzu häufige Einführung von derartigen Bestimmungen in das Grundgesetz erschwere es, den aktuell gültigen Verfassungstext sicher zu finden. Wörtlich zitierte die Kommission die Feststellung des Urteils, gemäß welcher eine *von den öffentlich-rechtlichen Traditionen und von dem früheren Usus radikal abweichende Praxis der Verfassungsänderung entstanden ist, welche die Stabilität und Beständigkeit der Verfassung und hierdurch auch die Prinzipien und Anforderungen des Verfassungs- und Rechtsstaates gefährdet*.⁸⁴⁵ Die Kommission zog hierbei nicht in Zweifel, dass die Möglichkeit, die Verfassung zu ändern, Bestandteil des *pouvoir constituant* sei und dass diese Möglichkeit sogar einen wichtigen Gegenpol zur Macht des Verfassungsgerichts darstelle, Rechtsvorschriften für ungültig zu erklären. Allerdings wies die Kommission auch darauf hin, dass eine „Übertragung“ von zuvor vom Verfassungsgericht annullierten Vorschriften in die Verfassung besondere Beachtung derjenigen Erfordernisse voraussetze, die generell für Verfassungsänderungen gelten. Neben sorgfältigen Vorbereitungsarbeiten zählte die Kommission zu diesen Erfordernissen auch eine groß angelegte öffentliche Diskussion sowie einen weitläufigen politischen Konsens.⁸⁴⁶

Die Vertreter der Regierung verglichen das Vorgehen des Fidesz im Zusammenhang mit den Verfassungsänderungen mit der früheren Praxis der Verfassungsänderung in Österreich und der diesbezüglichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Sie wiesen darauf hin, dass es auch hier zur Aufnahme von Bestimmungen in die Verfassung gekommen sei, die früher vom Verfassungsgerichtshof annulliert worden sind. Die Kommission erkannte jedoch, dass dieser Vergleich stark hinkt: gerade der Verfassungsgerichtshof wies im Jahre 1988 darauf hin, dass die Möglichkeit des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Verfassung zu ändern, mit Bedacht wahrgenommen werden sollte, da Eingriffe in die *Grundprinzipien der Bundesverfassung* (zu denen der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich auch seine eigene Gesetzesprüfungskompetenz zählte) im

844 Im Original: *In this respect, a consistent pattern of reacting with constitutional amendments to the ruling of the Constitutional Court may be observed in Hungary in recent times, and the Fourth Amendment follows this pattern*; Pt. 81.

845 S. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Rn. 49, zitiert in Pt. 82. der Stellungnahme der Kommission.

846 Pt. 84.

Ergebnis zu einer Gesamtänderung der Verfassung führen können. Bei dieser Gesamtänderung handelt es sich um eine Besonderheit des österreichischen Verfassungsrechts. Eine derartige Änderung ist an besonders Strenge formelle Voraussetzungen gebunden, über sie darf der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht im Alleingang entscheiden. Vielmehr ist die Entscheidung zusätzlich plebiszitär zu bestätigen.⁸⁴⁷ Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes sind für die zwingende Anwendung dieser besonders strengen, für die Gesamtänderung geltenden Formvorschriften *schwerwiegende und umfassende Eingriffe in die Grundprinzipien* der Bundesverfassung nicht einmal erforderlich. Vielmehr könnten auch *bloß partiell wirkende Maßnahmen – gehäuft vorgenommen – im Effekt zu einer Gesamtänderung* führen.⁸⁴⁸ Somit ist im Einklang mit der diesbezüglichen Feststellung der Kommission davon auszugehen, dass *der Verfassungsgerichtshof letzten Endes dennoch die Entscheidungsbefugnis darüber behielt, ob Verfassungsänderungen grundsätzliche Prinzipien verletzen*.⁸⁴⁹

Die österreichische Lösung kann in ihrer Strenge sicherlich nicht mit der Ewigkeitsgarantie des deutschen Grundgesetzes verglichen werden. Vielmehr stellt sie einen Mittelweg zwischen dieser und dem ungarischen Grundgesetz dar, das der verfassungsändernden Landesversammlung keine ausdrücklichen Grenzen setzt. Trotz dieser unterschiedlichen Ansätze liegt der zitierten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und den zur Vorsicht mahnenden Zeilen der Entscheidung 45/2012 der gleiche Gedanke zugrunde: wegen des Stabilitäts- und Legitimitätsbedürfnisses der Verfassung ist in einem Rechtsstaat auch die verfassungsändernd tätige Legislative nicht völlig ungebunden. Vielmehr ist sie gehalten, Sorgfalt walten zu lassen. Da im ungarischen Verfassungsrecht weder ein mit der deutschen Ewigkeitsgarantie vergleichbares Totalverbot noch eine Wiederanknüpfung an den ursprünglichen Inhaber des *pouvoir constituant* durch Plebiszit wie in Österreich verankert ist, kann Indiz sein, dass der Landesversammlung eine größere Freiheit bei der Verfassungsänderung gewährt werden sollte. Eine grenzenlose Macht hierzu vermag dieser Umstand jedoch nicht zu rechtfertigen.

Der Fidesz versuchte, durch die Berufung auf das österreichische Beispiel sein eigenes Vorgehen bei den Verfassungsänderungen zu legitimie-

847 S. hierzu Artikel 44 Abs. (3) der Bundesverfassung.

848 S. Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 29.09.1988, VfSlg 11.829; Pt. III.3; auch 13 Jahre später blieb der Verfassungsgerichtshof dieser Rechtsprechung zu den Grenzen der Verfassungsänderung treu; s. hierzu VfSlg 16.327, Pt. 3.2.4f.

849 Pt. 85.

ren. Allerdings ist nach Lektüre der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nur erneut gegenwärtig, was als Allgemeinplatz der europäischen Verfassungskultur und -Tradition kaum Erwähnung verdient: wird die Verfassung den Kapricen der Tagespolitik untergeordnet, nagt dieser Stabilitätsmangel an ihrem Status als besonderem Gesetz und somit an ihrer Legitimität. Der Begriff der Absturzgefährdung, den *Isensee* verwendete, lädt in Kenntnis des Vorgehens des Fidesz zu einer Analogie ein: die Verfassung stürzt nicht ab, wird aber durch den schweren Ballast, den die Einführung niederen, noch dazu ursprünglich verfassungswidrigen Rechts für sie bedeutet, zu einem instabilen, ihrer Legitimität abträglichen Tiefflug gezwungen.

Der Fidesz präsentierte somit durch die Parallele zu Österreich der Venedig-Kommission vernichtende Argumente gegen sein eigenes Vorgehen auf dem Silbertablett.⁸⁵⁰ Diese erkannte die Unhaltbarkeit des Vergleichs und drückte ihre *Sorge* im Zusammenhang mit dem systematischen Vorgehen aus, Recht der verfassungsgerichtlichen Überprüfung zu entziehen. Dieses Vorgehen habe eine *ernsthafte und besorgniserregende Unterminierung der Stellung des Verfassungsgerichts in seiner Rolle als Hüter der Verfassung* zur Folge.⁸⁵¹

3. Die Stellungnahme der Kommission über die Aufhebung der zur Oktoberverfassung ergangenen Rechtsprechung

Einen weiteren Schwerpunkt des Berichts der Kommission bildete die Aufhebung der Bindewirkung der zur Oktoberverfassung ergangenen Rechtsprechung durch die vierte Verfassungsänderung. In diesem Zusammenhang griffen die Vertreter der Regierung erneut zum Mittel der Rechtsvergleichung und beriefen sich dieses Mal auf das Beispiel der polnischen Verfassung von 1997, die die zur ehemaligen „kleinen Verfassung“ Polens

850 Ob die Berufung auf die Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes ein ungeschickter Versuch war, die Venedig-Kommission in die Irre zu führen oder ob die Vertreter des Fidesz die einschlägigen Urteile schlicht nicht sorgfältig genug gelesen haben, kann und soll hier nicht entschieden werden.

851 Pt. 87.

von 1992 ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts für unwirksam erklärte.⁸⁵²

Auch dieses Beispiel hinkt jedoch stark. Das 1992 erlassene Dokument stellte – wie die Oktoberverfassung – eine praktisch neu geschriebene Version der alten sozialistischen Verfassung dar und war ebenso von vornherein als Übergangslösung konzipiert.⁸⁵³ Die rechtliche Situation in Polen nach Inkrafttreten der Verfassung von 1997 war allerdings nicht mit derjenigen in Ungarn nach 2012 vergleichbar. Für eine Übergangszeit von 2 Jahren hatte das Unterhaus (*Sejm*) der polnischen Nationalversammlung (d.h. des zentralen Legislativorgans) das Recht, die seit 1992 ergangenen Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu prüfen und ggf. zu verwerfen. Hierbei war die Verwerfung an die strenge Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten geknüpft. Schließlich sollte nach einer Übergangsperiode von sechs Monaten diejenige Rechtsprechung, über die der Sejm keine Entscheidung getroffen hatte, zu permanenter Kraft erwachsen.⁸⁵⁴ All diese Bestimmungen sprechen eine deutliche Sprache. Dem polnischen Verfassungsgeber war daran gelegen, die bis 1997 ergangene Rechtsprechung im größtmöglichen Umfang zu bewahren und die Verwerfung von Entscheidungen mittels der Voraussetzung einer Zweidrittelmehrheit an einen möglichst breiten politischen Konsens zu knüpfen.

Auch war das Dokument von 1992 in seinem Umfang nicht mit der Oktoberverfassung vergleichbar, die – wie gezeigt – durchaus als vollständige Verfassungsurkunde betrachtet werden konnte. Diese Vollständigkeit machte die Oktoberverfassung zu einem Grundgerüst, auf das eine für längere Zeit konzipierte Rechtsprechung aufgebaut werden konnte und wegen der wiederholten Versäumung der Möglichkeiten zur Verfassungsgebung auch aufgebaut werden musste. Jedenfalls fällt es schwer, die 24 Jahre alte, häufig von Aktivismus geprägte Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts mit derjenigen zu vergleichen, die zu einem nur fünf Jahre währenden, von vornherein als Provisorium konzipierten und dementsprechend knapp gehaltenen Dokument ergangen ist. Schließ-

852 Stellungnahme, S. 12; hier sei angemerkt, dass dieses polnische Dokument von 1992 keinesfalls mit der ungarischen Kleinen Verfassung, d.h. dem verfassungsartigen Dokument von 1946, verwechselt werden darf.

853 Der Text ist zu finden unter <http://www.verfassungen.eu/pl/verf92-1.htm> (Zugriff: 01.12.2019).

854 S. hierzu Art. 89 Abs. 1.-4. der Übergangsbestimmungen des (ehemaligen) polnischen Verfassungsgerichtsgesetzes von 1997; auch zitiert von der Kommission in Pt. 97. ihrer Stellungnahme.

lich fällt es auch auf, dass im Gegensatz zu den zahlreichen, oft beinahe wörtlichen Überschneidungen zwischen der Oktoberverfassung und dem Grundgesetz die umfangreiche, ganze 243 Artikel lange polnische Verfassung von 1997 und das knappe, nur 106 Artikel lange Provisorium von 1992 allenfalls geringe Ähnlichkeit miteinander haben.

Hält man sich hier vor Augen, dass trotz der kurzen, nur fünfjährigen Lebensdauer des Provisoriums der polnische Verfassungsgeber bestrebt war, die zu dieser Zeit ergangene Rechtsprechung im größtmöglichen Umfang zu „retten“ und vergleicht man dies mit dem Vorgehen des Fidesz, das die in zweieinhalb Jahrzehnten ergangene Rechtsprechung unreflektiert über Bord warf, hinterlässt dies einen schlechten Beigeschmack. Die ungarischen Regierungsvertreter führten erneut ein mit ihrem Vorgehen nur sehr eingeschränkt vergleichbares Beispiel an. Die Bezugnahme auf Polen als *tu quoque*-Argument wurde dementsprechend von der Kommission zurückgewiesen.⁸⁵⁵

Im Zusammenhang mit der Aufhebung der früheren Entscheidungen des Verfassungsgerichts ging die Venedig-Kommission auch auf die zwischen dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und der vierten Verfassungsänderung ergangene einschlägige Rechtsprechung ein,⁸⁵⁶ merkte jedoch an, dass trotz dieser Bestrebungen des Verfassungsgerichts zur Erhaltung seiner Rechtsprechung die Entscheidung der verfassungsändernden Landesversammlung die Gefahr der Rechtsunsicherheit in sich birgt: auch die Gerichte in Ungarn stützten sich bei der Auslegung von Rechtsvorschriften oft auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Während es jedoch dem Verfassungsgericht möglich bleibt, in neuen Entscheidungen Schlüsse zu ziehen, die mit seiner früheren Rechtsprechung im Einklang sind, fällt für die Gerichte ein *wesentlicher Bezugspunkt mit sofortiger Wirkung weg*.⁸⁵⁷

Die Vertreter der Regierung behaupteten in diesem Zusammenhang erneut, dass der Wegfall der Bindung an die frühere Rechtsprechung die Macht des Verfassungsgerichts nicht beschränke, sondern ihm vielmehr durch die Gewährung der Wahlmöglichkeit zwischen der Treue zur alten Rechtsprechung und dem Betreten von neuem Land mehr Entscheidungsmöglichkeiten gewähre.⁸⁵⁸

855 Pt. 97.

856 Ausdrücklich berief sich die Kommission auf das auch hier diskutierte Urteil 13/2013 (VI. 17.) AB határozat.

857 Im Original: *ordinary courts lack this essential point of reference with immediate effect*, Pt. 90.

858 Stellungnahme der Regierung, S. 11f.

Die Kommission wiederholte in diesem Zusammenhang die bereits 2010 in ihrer generellen Stellungnahme zum Grundgesetz geäußerte Besorgnis, die mit der Annullierung der Rechtsprechung verbunden sein könnte.⁸⁵⁹ Sie bezeichnete die Annahme, dass ein weiter Beurteilungsspielraum für Verfassungsgerichte ausschließlich gut sei, als Irrglaube (*misconception*), da dies eher die Gefahr von willkürlich gefällten Entscheidungen mit sich ziehe. Demgegenüber sei es oberste Pflicht der Verfassungsgerichte, mithilfe ihrer Entscheidungen für verfassungsmäßige Geschlossenheit (*constitutional coherence*) zu sorgen.⁸⁶⁰ Die Kommission wies darauf hin, dass gerade die frühe, notfalls auch zu mittlerweile aufgehobenen Vorschriften ergangene Rechtsprechung eine wichtige Quelle dieser geschlossenen Rechtsentwicklung sei.⁸⁶¹

Schließlich betonte die Kommission auch, dass selbst im Falle der Begründetheit der Besorgnis, dass das Verfassungsgericht durch die Bezugnahme auf seine frühere Rechtsprechung die Vorgängerverfassung perpetuieren und so das Grundgesetz schwächen könnte, die vollständige Aufhebung der früheren Rechtsprechung *weder angemessen noch verhältnismäßig* (*neither adequate nor proportionate*) sei. Vielmehr sei es im Falle von Verfassungsänderungen Aufgabe der Verfassungsgerichte, sich bei der Bezugnahme auf diejenigen Bestimmungen und Grundsätze, die von den Änderungen nicht betroffen worden sind, selbst zu beschränken.⁸⁶² Die Kommission ging in diesem Zusammenhang auf die hier bereits diskutierte Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ein. Hierbei hob sie hervor, dass dieses sich seiner eigenen Grenzen bei der Rezeption seiner alten

859 S. hierzu Pt. 35 der Stellungnahme von 2010. Hier drückte die Kommission die Besorgnis aus, dass die Nichtigerklärung der „Verfassung von 1949“ die seit 1989 ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts mit sich reißen könnte. Sie sprach von einem *reichhaltigen Präzedenzrecht* (*rich case law*) und betonte dessen *wichtige Rolle in Ungarns Entwicklung zu einem demokratischen, vom Recht beherrschten Staat*. Auch in der Stellungnahme zur vierten Grundgesetzänderung sprach die Kommission in hohen Tönen über das Verfassungsgericht, bezeichnete z.B. dessen Entscheidung über die Abschaffung der Todesstrafe als *bahnbrechend und weltweit gefeiert* und hob hervor, dass es für die Verfassungsgerichte in Südafrika, Litauen, Albanien und der Ukraine bei der Abolition der Todesstrafe als Inspiration diene; s. Pt 92. der Stellungnahme von 2013. Es muss kaum erwähnt werden, dass der Kommission bei der Niederschrift dieser Sätze daran gelegen war, auf diskrete Weise den Hut vor der Tätigkeit des Verfassungsgerichts in den Jahren nach 1989 zu ziehen.

860 Pt. 93.

861 Pt. 92.

862 Pt. 94.

Rechtsprechung sehr wohl bewusst war und dass es deswegen überflüssig war, diese Rechtsprechung zu annullieren.⁸⁶³

Schließlich unterstrich die Kommission auch, dass es der Tätigkeit eines Verfassungsgerichts inhärent sei, die Verfassung auf Grundlage der in dieser selbst enthaltenen Bestimmungen und Grundprinzipien auszulegen. Diese Prinzipien, die die Verfassung prägen, seien auf der einen Seite unmittelbar mit den Grundprinzipien des Europarates wie der Demokratie, dem Schutz der Menschenrechte sowie der Rechtsstaatlichkeit verwandt. Andererseits seien sie es, die sich in der Praxis des Verfassungsgerichts seit seiner Gründung im Jahr 1989 widerspiegeln.⁸⁶⁴ Somit wiederholt die Kommission lediglich das, was in Anbetracht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts seit 2010, wie sie hier vorgestellt wurde und in Anbetracht des normativen Inhalts des Grundgesetzes, welcher in seinen wesentlichen Zügen durchaus Ähnlichkeit mit demjenigen der Oktoberverfassung hat, bereits vor der vierten Grundgesetzänderung relativ eindeutig war: die Annullierung der alten Rechtsprechung wird die Inhalte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nicht grundlegend ändern. Vielmehr wird sie durch die behutsame Rettung der alten Rechtsprechung zur Oktoberverfassung in den Urteilen von 2010 und 2012 und wegen der grundsätzlichen Ähnlichkeit des Grundgesetzes mit einer europäischen demokratischen Verfassung und der in ihr zum Ausdruck kommenden europäischen Werte vor der älteren Rechtsprechung vorerst vermutlich nicht fundamental abweichen. In Anbetracht dieses schlechten Verhältnisses von Nutzen der Bestimmung zur nationalen und internationalen Kritik drängt sich erneut auf, dass es Hauptziel des Fidesz gewesen ist, dem in seinen Augen aufmüpfigen Verfassungsgericht – salopp ausgedrückt – einen Denkkzettel zu verpassen.

4. Die Frage der verfassungswidrigen Verfassungsänderung

Das dritte große Thema des Berichts der Kommission war die umstrittene Frage der verfassungswidrigen Verfassungsänderung. Die Vertreter der Regierung behaupteten in ihrer Stellungnahme hierzu, dass die neue Bestimmung über die Kompetenz des Verfassungsgerichts zur Überprüfung von

863 Pt. 95.

864 Pt. 96.

Verfassungsänderungen dessen Kompetenz in Wirklichkeit erweitere und nicht – wie von Kritikern behauptet – beschränke.⁸⁶⁵

Hierzu zitierten die Vertreter der Regierung die zur Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Überprüfung von Verfassungsänderungen und verglichen diese mit der Bestimmung des Grundgesetzes zu dieser Frage. Wie sich zeigen wird, ist auch diese Argumentation mit enormen Mängeln behaftet und ihr Ergebnis deswegen nicht haltbar.

Die einzige Bestimmung des Grundgesetzes, die sich zur Frage der Überprüfbarkeit von Änderungen des Grundgesetzes durch das Verfassungsgericht äußert, ist Art. 24 Abs. (5). In ihrer gegenwärtigen, von der vierten Grundgesetzänderung festgelegten Form sagt sie:

Das Verfassungsgericht darf das Grundgesetz und die Grundgesetzänderungen nur hinsichtlich der im Grundgesetz enthaltenen Regeln über ihre Erschaffung und ihre Verkündung überprüfen. Einen Antrag auf eine derartige Überprüfung dürfen stellen:

a) *Hinsichtlich des angenommenen, aber noch nicht verkündeten Grundgesetzes und seiner Änderungen der Präsident der Republik sowie*

b) *Innerhalb von 30 Tagen nach deren Verkündung die Regierung, ein Viertel der Abgeordneten der Landesversammlung, der Präsident der Kurie, der Generalstaatsanwalt oder der Beauftragte für grundlegende Rechte.*

Die Vertreter der Regierung behaupteten, dass diese Bestimmung die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts erweitere, da dieses zuvor zur Überprüfung von Verfassungsänderungen unzuständig gewesen sei. Die neue Vorschrift stehe auch im Einklang mit der vermeintlich konstanten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, die sich über die Jahre hinweg der Figur der verfassungswidrigen Verfassungsänderung stets verwehrt habe.⁸⁶⁶

Hierzu behaupteten die Vertreter der Regierung, dass diese Ablehnung seitens des Verfassungsgerichts auf einer freiwilligen Selbstbeschränkung beruht habe: der Wortlaut der Oktoberverfassung hätte dem Verfassungsgericht Anlass dazu geben können, von einer diesbezüglichen Kompetenz auszugehen.⁸⁶⁷ Zur Begründung führten sie an, dass der Verfassungstext nicht eindeutig zwischen der Verfassung selbst und anderen Gesetzen un-

865 Background Document, S. 5f.

866 Background Document, S. 5.

867 Background Document, S. 6.

terschieden habe. Folge hiervon sei gewesen, dass Änderungen der Oktoberverfassung in der Form von schlichten Gesetzen vorgenommen worden seien, welche lediglich die Anforderung der Verfassungsmehrheit (*constitutional majority*) von sonstigen Gesetzen unterschieden habe. Somit habe der Begriff des Rechtsaktes (*legal act*) auch die Verfassungsänderungen und sogar die Verfassung selbst umfasst.⁸⁶⁸ Aufgrund dieser Vorschriften sei es nicht undenkbar gewesen, dass das Verfassungsgericht auch die Überprüfung von Verfassungsänderungen aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit zur Überprüfung von Rechtsakten für möglich gehalten habe.⁸⁶⁹ Allerdings habe das Verfassungsgericht *in ständiger Rechtsprechung das Bestehen seiner Zuständigkeit jeglicher Natur zur Überprüfung von Verfassungsänderungen verneint*⁸⁷⁰. Erst mit der Entscheidung 61/2011(VII.13.) habe es das erste Mal seit seinem Bestehen die Überprüfung einer Verfassungsänderung aufgrund formeller Kriterien durchgeführt. Demgegenüber habe es *niemals eine materiell-rechtliche Überprüfung für zulässig gehalten*.⁸⁷¹

Dieser Argumentation sind jedoch zwei Punkte entgegenzuhalten. Erstens trifft entgegen der Behauptung der ungarischen Vertreter nicht zu, dass der Wortlaut der Oktoberverfassung keine klare Unterscheidung zwischen der Verfassung und ihren Änderungen einerseits und anderen Rechtsvorschriften andererseits gemacht hätte. Zweitens war die Rechtsprechung, auf die sie sich berufen, gerade im Vorfeld der vierten Verfassungsänderung nicht mehr uneingeschränkt als konstant zu bezeichnen, sondern gab eher Anlass zu der Annahme, dass sie sich in den nächsten Jahren ändern werde.

Den Vertretern der Regierung ist zwar beizupflichten, dass wegen einiger handwerklicher Mängel der Oktoberverfassung diese die Hierarchie zwischen den einfachen Gesetzen, den Verfassungsänderungen und der Verfassung selbst nicht auf den ersten Blick deutlich machte. Das Grundgesetz ist hier in seinem Aufbau unzweifelhaft besser strukturiert. Allerdings vermag dieser Schönheitsfehler der Oktoberverfassung nicht die Behauptung zu stützen, dass hierdurch die Unterscheidbarkeit zwischen

868 Im Original: *The concept of legal acts used to include laws representing constitutional amendments and, in theory, also the Constitution itself*; Background Document, S. 6.

869 Background Document, S. 6.

870 Im Original: *At the same time, the consistent practice of the Constitutional court denied the existence of powers to review constitutional amendments in any way*; Background Document, S. 6.

871 Im Original: *[The Constitutional Court] never considered a substantial review permissible*; Background Document, S. 6.

der Verfassung und den anderen Rechtsquellen nicht klar gewesen wäre. Vielmehr zeigt die richtige Auslegung des Verfassungstexts, dass eine klare Hierarchie zwischen den Rechtsvorschriften bestand. Auch die Landesversammlung hielt sich – sowohl als Gesetzgeber als auch bei der Ausübung des *pouvoir constituant* – den besonderen Charakter der Verfassung gegenüber den einfachen Gesetzen stets vor Augen.

Tatsächlich äußerte sich die Oktoberverfassung nur knapp über das Verhältnis zwischen ihr selbst und der Landesversammlung als Verfassung- und Gesetzgeber und somit auch über ihr eigenes Verhältnis zu den Gesetzen. Die allererste Vorschrift von Kapitel II., das schlicht den Titel *Die Landesversammlung* trug, legte zunächst fest, dass diese als *oberstes Organ der Staatsmacht und der Volksvertretung*⁸⁷² *in Ausübung ihrer sich aus der Volkssouveränität ergebenden Rechte die verfassungsmäßige Ordnung der Gesellschaft gewährleistet sowie die Organisation, die Richtung und die Bedingungen des Regierens bestimmt.*⁸⁷³ Diese sehr allgemein gehaltenen Aussagen füllte der nächste Absatz mit konkreterem Inhalt, indem er die einzelnen Kompetenzen der Landesversammlung katalogartig aufzählte. Er bestimmte, dass die Landesversammlung in Ausübung der durch die obigen Ausführungen festgelegten Befugnisse:

- a) *Die Verfassung der Republik Ungarn schafft;*
- b) *Gesetze schafft;*
- c) *Den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Plan des Landes erstellt;*
- d) *Die Bilanz des Staatshaushaltes feststellt, den Staatshaushalt und dessen Vollziehung billigt;*
- e) *Über das Programm der Regierung entscheidet;*
- f) *Die für die auswärtigen Beziehungen der Republik Ungarn überragend wichtigen völkerrechtlichen Verträge abschließt;*
- g) *Über die Ausrufung des Kriegszustandes sowie über die Frage des Friedensschlusses entscheidet*
[..]⁸⁷⁴

872 So § 19. Abs. (1). Diese Betonung der Bedeutung der Legislative war ein Überbleibsel aus der Kádár-Zeit: existierte sie damals in ihrer Rolle als Volksvertretung nur auf dem Papier, passte ihre Überhöhung nach 1989/90 nicht mehr zum liberalen Konzept der Gewaltenteilung, welches gerade auf dem gleichberechtigten Nebeneinander der Machtzweige beruht.

873 § 19. Abs. (2).

874 Weitere Kompetenzen, die die Vorschrift regelte, waren z.B. die Ausrufung des Ausnahmezustandes, die Wahl der höchsten staatlichen Würdenträger sowie – als letztem Punkt – die Entscheidung über eine Amnestie.

Dies stellt klar eine Aufzählung der wichtigsten Standardbefugnisse dar, wie sie für ein europäisches zentrales Legislativorgan typisch sind. Diese Befugnisse regelten sehr unterschiedliche Grundkompetenzen, zwischen denen allenfalls eine geringe Überschneidung besteht. Den Schöpfern der Oktoberverfassung war offenbar daran gelegen, die Schaffung der Verfassung als wichtigste Aufgabe der Landesversammlung an oberster Stelle und getrennt von der Gesetzgebung zu regeln. Systematik und Struktur lassen somit darauf schließen, dass die Verfassung, die in Punkt a) geregelt wurde, gegenüber den in dem Punkt b) geregelten Gesetzen, deren Schaffung in der Praxis wohl die häufigste und wichtigste Aufgabe der außerhalb der Wahrnehmung des *pouvoir constituant* tätigen Landesversammlung darstellt, einerseits eine höhere Kategorie, andererseits aber auch ein *aliud* darstellen sollte.⁸⁷⁵ Somit ist die Argumentation der Regierung in ihrer Stellungnahme, gemäß der die Oktoberverfassung *nicht eindeutig zwischen ihr selbst und anderen Gesetzen unterschieden habe*, nicht zutreffend.

Die zweite für die Bestimmung der Natur der Verfassung bzw. ihrer Stellung in der Hierarchie relevante Vorschrift des § 24 der Oktoberverfassung, die ebenfalls in dem Kapitel über die Landesversammlung Platz fand, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Die ersten drei Absätze der Vorschrift legten fest:

- (1) *die Landesversammlung ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Abgeordneten anwesend sind.*
- (2) *Die Landesversammlung trifft ihre Beschlüsse mit mehr als der Mehrheit der anwesenden Abgeordneten.*

875 Für die Stellung der Verfassung als gegenüber den Gesetzen höherrangig kann auch als Indiz gewertet werden, dass sie an oberster Stelle in der Aufzählung steht und dass bei der Lektüre unweigerlich der Eindruck entsteht, dass die Verfassung die Kompetenzen der Landesversammlung in absteigender Reihenfolge nach ihrer Bedeutung und praktischen Relevanz aufzählte. So kamen die wichtigsten Bereiche Verfassung, Gesetze, Staatshaushalt und Entscheidung über das Regierungsprogramm nach oben, während wichtige, aber weniger häufiger vorkommende Aufgaben wie der Abschluss der bedeutenderen völkerrechtlichen Verträge oder die Entscheidungen über Krieg und Notstand das Mittelfeld belegten. Ganz am Ende fanden die Personalentscheidungen sowie die Amnestie und der *präventive Verteidigungsfall* als für die Praxis wohl weniger wichtige Exoten Platz.

- (3) *Zur Änderung der Verfassung sowie zur Fassung einiger in der Verfassung festgelegter Entscheidungen sind die Stimmen von zwei Dritteln der Abgeordneten der Landesversammlung erforderlich.*⁸⁷⁶
[...]

Diese Vorschrift verfolgte das Ziel, die für das Funktionieren der Landesversammlung unabdingbaren Mehrheiten auf Verfassungsebene zu regeln, wobei Abs. (3) als Ausnahme zum einfachen Mehrheitserfordernis des Abs. (2) für herausragend wichtige Entscheidungen die Zweidrittelmehrheit vorschrieb. Diese besonderen Themen waren in der Oktoberverfassung an verschiedenen Stellen geregelt. Als Beispiele sollen hier der Abschluss von wichtigen europarechtlichen Verträgen,⁸⁷⁷ die Ausrufung des Notstandes⁸⁷⁸ und insbesondere die Schaffung von Gesetzen mit überragend wichtigem Inhalt dienen.⁸⁷⁹ Der Umstand, dass der Text hier die Verfassungsänderung als einzigen Themenbereich gesondert erwähnte und diese den sonstigen, ebenfalls besonders wichtigen Aufgaben der Landesversammlung gegenüberstellte, lässt auch darauf schließen, dass den Schöpfern der Oktoberverfassung daran gelegen war, die Verfassung eben nicht als „besonderes“ oder gar als „normales“, schlicht an eine Zweidrittelmehrheit geknüpftes Gesetz zu behandeln, wie dies die Vertreter der Regierung nahe legen. Vielmehr zeigt sich, dass sie bestrebt waren, diese in ihrer Bedeutung und ihrer Stellung hervorzuheben.

Den Vertretern der Regierung ist somit nicht zuzustimmen. Das Grundgesetz lässt die Hierarchie zwischen ihm selbst und den restlichen Rechtsquellen im Vergleich mit der Oktoberverfassung zwar klarer erkennen, ändert diese Ordnung jedoch nicht. Hieraus folgt, dass wegen der Gleichheit der Grundstrukturen und der identischen Stellung des Grundgesetzes bzw. der Oktoberverfassung gegenüber den sonstigen Rechtsvorschriften die alte Rechtsprechung des Verfassungsgerichts immer noch relevant ist und auf das Grundgesetz übertragen werden kann.

876 § 24 Abs. (3) der Oktoberverfassung. Die eher alltagssprachlich klingende Formulierung des *Treffens einiger in der Verfassung festgelegter Entscheidungen* ist ein Versuch, die ungarische Formulierung *az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához* möglichst idiomatisch ins Deutsche zu übertragen. Wie so vielen Bestimmungen der Oktoberverfassung hat wohl auch dieser die Hast ihren Stempel aufgedrückt.

877 § 2/A Abs. (2).

878 § 19 Abs. (4) i.V.m. Abs. (3) Pt. G).

879 Zu diesen mehr im einschlägigen Kapitel.

Das Verfassungsgericht legte diese Vorschriften im Gegensatz zu den Verfassern der gegenüber der Kommission verfassten Stellungnahme im Einklang mit der hier vertretenen Ansicht aus und zog eine klare Linie zwischen der Verfassung und den Gesetzen. Bereits das von den Regierungsvertretern zitierte frühe Urteil spricht eine klare Sprache: das Verfassungsgericht kam hier gar nicht auf die Idee, die Verfassung in die Nähe der herkömmlichen Gesetze zu rücken. Vielmehr legte es ausdrücklich fest, dass es nicht befugt sei, Verfassungsbestimmungen für ungültig zu erklären. Hierbei sage es wörtlich: *Hat eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten der Landesversammlung eine Bestimmung in die Vorschriften der Verfassung aufgenommen, ist diese zum Bestandteil der Verfassung geworden, sodass ihre Verfassungswidrigkeit bereits begriffslogisch nicht festgestellt werden kann.*⁸⁸⁰ Bereits diese Feststellung führt die Behauptung der Vertreter der Regierung, dass unter der Oktoberverfassung eine Verfassungsänderung lediglich ein an das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit geknüpftes Gesetz gewesen sei, beinahe ins Absurde. Ferner ist auch sehr deutlich erkennbar, dass die Ablehnung der Überprüfung von Verfassungsänderungen seitens des Verfassungsgerichts nicht das Ergebnis einer freiwilligen Selbstbeschränkung ist. Vielmehr begründete das Verfassungsgericht diese Ablehnung mit der besonderen Natur der Verfassung und auch ihrer Änderungen innerhalb der Struktur der Rechtsordnung. Allerdings sollte die Zukunft zeigen, dass diese Rechtsprechung keinen Anlass zu der Annahme einer omnipotenten Landesversammlung gab. Vielmehr sollte sie im Kontext der Zeit gesehen werden. Das Verfassungsgericht ging im Jahre 1994 richtigerweise von einer weitgehenden Freiheit der Landesversammlung aus, die Rahmenbedingungen des noch jungen Rechtsstaates zu gestalten und wichtige Fragen notfalls auf Verfassungsebene zu regeln.⁸⁸¹ Von einem aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklichem Vorgehen, wie dies bei dem Konflikt ab 2010 feststellbar war, konnte nicht die Rede sein. Gerade das Urteil 45/2012 mit seinen oben zitierten klaren Aussagen zur Rechtsstaatlichkeit legt nahe, dass das Verfassungsgericht auch 1994 eine entsprechende miss-

880 293/B/1994. AB végzés, Rn. 2 a.E.

881 Es sei darauf hingewiesen, dass das 1994 angegriffene Gesetz Angehörigen der Streitkräfte, der Polizei und der zivilen Geheimdienste untersagte, Mitglieder von politischen Parteien zu sein. Obwohl dies eher ein Detail darstellt und vielleicht eher eine einfachgesetzliche Regelung geboten gewesen wäre, ist die Aufnahme in die Verfassung wegen des doch sehr schwerwiegenden Grundrechtseingriffs für die Betroffenen eine vertretbare Entscheidung. Noch wichtiger ist, dass kein Gesetz mit gleichem Inhalt zuvor für verfassungswidrig erklärt worden war.

bräuchliche Verwendung der Verfassungsänderung bzw. der verfassungsändernden Mehrheit am Rechtsstaatprinzip hätte scheitern lassen.⁸⁸²

Auch die Kommission erkannte diese Diskrepanz zwischen den Behauptungen der Vertreter der Regierung und den mehr oder weniger diskreten Hinweisen, die das Verfassungsgericht insbesondere im Urteil 45/2012 der Politik sandte. Ebenso erkannte die Kommission, dass die Berufung auf die vermeintliche Praxis der europäischen Verfassungsgerichte, die der Fidesz hier ins Feld führte, nichts am Ergebnis ändern konnte.⁸⁸³

VI. Nur scheinbar ein Schritt zurück: die fünfte Grundgesetzänderung

1. Allgemeines

Die vierte Grundgesetzänderung sollte zusammen mit der fünften Grundgesetzänderung vom 26.09.2013 betrachtet werden. Liest man beide in Kenntnis ihrer Geschichte, wird sehr deutlich, wie der Fidesz über Sinn und Zweck der Verfassung und generell über die Bedeutung der Herrschaft des Rechts denkt.

Hinsichtlich der weit überwiegenden Mehrheit der von der Kommission und dem Tavares-Bericht kritisierten Punkte machte der Fidesz keinen Schritt zurück. Völlig unverändert blieben die enge Definition von Ehe und Familie sowie die Regelungen über die Studierendenverträge und über die Obdachlosigkeit.⁸⁸⁴ Lediglich im Zusammenhang mit der rechtlichen Stellung der Kirchen und der politischen Werbung in den Medien schuf die Landesversammlung neue Regeln, die allerdings – wie im Folgenden kurz gezeigt werden soll – die alten, verfassungsrechtlich nicht hinnehmbaren Entscheidungen in neue, vielleicht weniger auffällige Gewänder kleideten und etwas subtilere Regelungen trafen, jedoch an den Kernpunkten der Einwände nichts änderten.

882 Hier darf auch nicht verschwiegen werden, dass die Situation im Jahre 1994 eine andere war. Trotz des für die Sólyom-Ära typischen Aktivismus hütete sich das Verfassungsgericht davor, der Landesversammlung als Zentrum der Volkssouveränität bei der Ausgestaltung der jungen Demokratie Fesseln aufzuerlegen. Die Rollen wurden nach 2010 allerdings mehr und mehr vertauscht: nunmehr war es am Verfassungsgericht, Streiterin der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie zu sein.

883 S. hierzu S. 24f der Stellungnahme der Kommission.

884 Daneben blieben auch die Regeln im Zusammenhang mit den Grenzen der Meinungsfreiheit sowie mit der Gerichtsverfassung.

Allerdings macht die fünfte Grundgesetzänderung nur offensichtlich, was sich bereits nach dem ersten Konflikt mit dem Verfassungsgericht wie eine dunkle Wolke über den ungarischen Rechtsstaat ausbreitete und spätestens nach der vierten Grundgesetzänderung offensichtlich geworden ist. Der Fidesz ist bereit, von seiner Zweidrittelmehrheit ohne Skrupel Gebrauch zu machen, wenn es darum geht, Rechtsstaatlichkeit und Verfassung seinen tagespolitischen Bedürfnissen unterzuordnen. Im Verfassungsgericht sieht er nicht einen gleichberechtigten Akteur im Gefüge der Gewalten, sondern eine unliebsame Bremse seiner durch die Zweidrittelmehrheit gestützten Exekutivmacht. Die fünfte Grundgesetzänderung zeigte daneben lediglich, dass der Fidesz nicht immer subtil vorgeht, sondern auch bereit ist, den (vorwiegend ausländischen) Kritikern verhöhrend und mit offenem Visier entgegenzutreten.

2. Die Anerkennung der Kirchen

Die durch die vierte Grundgesetzänderung eingeführten Bestimmungen über die Voraussetzungen der Anerkennung der Kirchen ersetzte die fünfte Änderung durch den Text, der auch heute noch Art. VII. Abs. (4) – (5) bildet. Diese Bestimmungen besagen:

- (4) *Der Staat und die Religionsgemeinschaften können im Interesse der Erreichung der Ziele der Gemeinschaft zusammenarbeiten. Über die Zusammenarbeit entscheidet auf Grundlage des Antrags der Religionsgemeinschaft die Landesversammlung. Die sich an der Zusammenarbeit beteiligenden Religionsgemeinschaften wirken als anerkannte Kirchen. Den anerkannten Kirchen gewährt der Staat in Anbetracht ihrer Teilnahme an den Aufgaben, die der Erreichung der Ziele der Gemeinschaft dienen, besondere Berechtigungen.*
- (5) *Die Gemeinsamen Regeln für Religionsgemeinschaften sowie die Bedingungen der Zusammenarbeit mit den anerkannten Kirchen und die auf sie anwendbaren detaillierten Regeln legt ein Kardinalgesetz fest.*

Dieses Zurückrudern in der fünften Verfassungsänderung ist nur scheinbar ein Eingehen auf die geäußerte Kritik. Mithin macht sie die Lage der Kirchen noch unsicherer: während die in der früheren Version der Vorschrift festgelegten messbaren Faktoren (Mitgliederzahl, Zeitraum der Tätigkeit, etc.) als Anhaltspunkt dienten und die Entscheidungen der Landesversammlung über die Anerkennung zumindest etwas berechenbar machten, ist das neue Kriterium der *Zusammenarbeit an der Erreichung der*

Ziele der Gemeinschaft faktisch jeder beliebigen Auslegung zugänglich.⁸⁸⁵ Daneben hat die fünfte Grundgesetzänderung auch hinsichtlich der möglichen Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Landesversammlung nichts geändert. Am wichtigsten Kritikpunkt hat sich nichts geändert: das Primat der Politik, die Allmächtigkeit der Landesversammlung und somit eine nur mangelhaft verwirklichte Autonomie prägen die Situation der Kirchen.⁸⁸⁶

3. Die Regeln über die politische Werbung

Eine Neuregelung beinhaltet die fünfte Grundgesetzänderung im Zusammenhang mit der politischen Werbung. Der komplett neu formulierte Art. IX. Abs. (3) sagt nunmehr:

Im Interesse der angemessenen Information, die für die Herausbildung der in Wahlkampfzeiten erforderlichen öffentlichen Meinung erforderlich ist, darf politische Werbung von Mediendienstleistern ausschließlich ohne Gegenwert und zu Bedingungen präsentiert werden, die durch ein die Chancengleichheit gewährleistendes Kardinalgesetz geregelt sind.

Ich habe etwas für Euch, aber auch nicht – mit diesen Worten kommentierte Vörös diese Neuregelung, formulierte seine Kritik sofort danach aber auch sehr sachlich: die Voraussetzung der Unentgeltlichkeit macht politische Werbung in privaten Medien – vor allem im Radio und im Fernsehen – unmöglich. Gerade für private Anbieter stellt die Werbung eine wichtige Einnahmequelle dar, und es besteht keine Veranlassung für sie, Sendezeit unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Durch die Voraussetzung der Unentgeltlichkeit wurde das faktische Werbeverbot somit durch die Hintertür wieder in das Grundgesetz eingeführt.⁸⁸⁷

885 In seiner ursprünglichen Form formulierte das Grundgesetz hier deutlich zurückhaltender. Der einschlägige Art. VII. Abs. (2) sagte schlicht: *Der Staat arbeitet im Interesse der gemeinschaftlichen Zwecke mit den Kirchen zusammen* und sprach kein Wort über eine hiermit verbundene Entscheidungsbefugnis der Landesversammlung.

886 Auf dieses Problem der unveränderten Entscheidungsbefugnis der Politik verweist auch Vörös; s. Vörös, 2013, S. 56.

887 So auch Vörös, 2013, S. 57.

VII. Die siebte Grundgesetzänderung

Eine neue Variation über das Thema der Verfassung im Dienst der Politik bot die am 28.06.2018 in Kraft getretene siebte Grundgesetzänderung.⁸⁸⁸ Wie die vierte lässt sich auch diese – ebenfalls recht umfangreiche – Änderung als ein bunter Strauß von Vorschriften beschreiben, deren Regelungsbereich sehr vielfältig ist. Trotzdem lässt sich auch hier leicht der Zusammenhang finden. War das Hauptthema der vierten Grundgesetzänderung die Abrechnung mit dem Verfassungsgericht, ist die siebte Änderung nicht weniger von tagespolitischen Bestrebungen durchdrungen. Ihre prominentesten Bestimmungen sind allesamt von der Fidesz-Ideologie durchdrungene Antworten auf die Herausforderung, die der Zuzug von Personen aus außereuropäischen Staaten für die EU bedeutete.

Waren die vierte und die siebte Änderung gleichermaßen politisch motiviert, ist ihre jeweilige Stoßrichtung eine andere. Die Machtdemonstration der vierten Änderung schuf viel normatives Recht, welches durchaus konkrete, handfeste Lebenssachverhalte regeln sollte. Die siebte Änderung hingegen führte mehrere Inhalte ein, deren normativer Gehalt eher gering ist, die allerdings zu den aus ideologischer Sicht radikalsten Bestimmungen der Urkunde gehören.

Einige von diesen sollen hier nur kurz angesprochen werden. Spielen sie im Hinblick auf die Stabilität und die Stellung der Verfassung im gesamten staatlichen Machtgefüge auch eine wichtige Rolle, sind sie wegen ihrer Aufladung am leichtesten in den Kapiteln über die Ideologie bzw. über die historische Kontinuität darstellen.⁸⁸⁹

Im Gegensatz zu diesen ideologisch aufgeladenen, aber aus der Sicht der praktischen Rechtsanwendung nicht sonderlich wichtigen neuen Inhalte steht der durch die siebte Änderung komplett neu formulierte Art. XIV., der ausländerrechtliche Bestimmungen in die Verfassung einführt, die zuvor mit ähnlichem Inhalt einfachgesetzlich geregelt waren. Ferner schrieb

888 Die sechste Grundgesetzänderung ergänzte die Notstandsverfassung um den auch heute gültigen Art. 51/A, der Regelungen für den Fall einer Terrorgefahr enthält.

889 So war es diese siebte Grundgesetzänderung, die den Schutz der *in der historischen Verfassung verwurzelten Identität* in die Präambel einführt. Daneben wurden auch die vermeintliche „Souveränitätsklausel“, die die Kompetenzübertragung an die EU beschränken sollte, die Pflicht des Staates zum Schutz von Identität und christlicher Kultur sowie die Erweiterung der Zuständigkeit der Polizei hinsichtlich der Fragen der Migration mit der siebten Grundgesetzänderung in die Urkunde aufgenommen.

er vor, dass in Zukunft die grundlegenden Bestimmungen der Stellung der Flüchtlinge der Regelung durch ein Zweidrittelgesetz vorbehalten waren. Diese neue Bestimmung wirft Probleme auf, die mehrere der Legitimitätsstränge empfindlich berühren, die in den späteren Kapiteln behandelt werden sollen. Auf diese Stränge soll später in dem Kapitel über die Zweidrittelgesetze eingegangen werden.

VIII. Änderungen nach der siebten Grundgesetzänderung

Die 2019 in Kraft getretene achte Grundgesetzänderung änderte einige Bestimmungen über die Gerichtsverfassung. Die den Begriff der Ehe ändernde neunte Grundgesetzänderung soll wegen des Sachzusammenhangs im Kapitel über Ehe und Familie behandelt werden. Die 2022 in Kraft getretene zehnte Grundgesetzänderung traf neue Regelungen hinsichtlich der Voraussetzungen der Notstandsverfassung, die allerdings für die Frage der Legitimität keine entscheidende Rolle spielen. Die ebenfalls 2022 in Kraft getretene elfte Verfassungsänderung schließlich verwarf die seit langem verwendete Bezeichnung Komitat (*Megy*) für die größte territoriale Verwaltungseinheit des Landes und führte stattdessen das archaisch klingende *Vármegy* (Burgkomitat) ein. Obwohl dieser Begriff Tradition im alten ungarischen Recht hat, weckt er unweigerlich mittelalterliche Reminiszenzen und wirkt in einer Verfassungsurkunde im Jahr 2022 unfreiwillig komisch. Verglichen mit den noch detailliert zu behandelnden ideologisch-symbolischen Bestimmungen spielt diese Änderung allerdings keine entscheidende Rolle, fügt sie sich doch nahtlos in die künstlich archaisierende Sprache des Grundgesetzes ein.