

Q. Stabilität und handwerkliche Qualität des Grundgesetzes

I. Einführung

Das Kapitel über die Änderungen des Grundgesetzes machte deutlich, dass der Fidesz bereit ist, das Grundgesetz nach Belieben zu ändern. Erschwert wird dieses Problem noch dadurch, dass die mittlerweile elf Grundgesetzänderungen ganz überwiegend nicht das Ziel verfolgten, Fehler der Urkunde zu korrigieren. Änderungen dieser Art können irritierend wirken. Steht allerdings die aufrichtige Absicht dahinter, Kinderkrankheiten zu kurieren und so eine handwerklich bessere, stabilere Verfassung zu schaffen, sind ihre Nutzen höher als die mit ihnen verbundenen negativen Aspekte. Dass jedoch nicht Absichten dieser Art den Fidesz leiteten, ist klar geworden. Vielmehr ging es darum, einseitig getroffene politische Entscheidungen dauerhaft abzusichern, ohne Rücksicht auf das Gebot der Stabilität.

Die elf Änderungen waren daneben auch der Ästhetik des Grundgesetzes abträglich, sodass die Urkunde heute anmutet wie ein aus politisch-ideologischen Entscheidungen zusammengesetzter Flickenteppich. Sprach *Küpper* 2012 noch davon, dass das Grundgesetz *in sich kohärenter* als die Oktoberverfassung sei, trifft dieser Befund heute wohl nicht mehr zu.¹²⁰⁹ Dieser Mangel an Kohärenz fällt umso schwerer ins Gewicht, als nach 2010 ausreichend Zeit zur Verfügung stand. In Anbetracht der Zustände des Jahres 1989 war Großzügigkeit gegenüber Flüchtigkeitsfehlern im Fall der Oktoberverfassung viel eher angebracht.

Allerdings ist die mangelhafte handwerkliche Qualität nicht ausschließlich das Ergebnis der zahlreichen Änderungen. *Küpper* merkte bereits 2012 an, dass das Grundgesetz in dieser Hinsicht nicht zufriedenstellend sei und wies auf zahlreiche Redaktionsmängel hin. Auch hier sollen sie kurz zusammengefasst werden.¹²¹⁰

1209 Vgl. *Küpper*, 2012, S. 47.

1210 S. für Details *Küpper*, 2012, S. 47.

II. Überbleibsel, Redundanzen und Lücken

Küpper verweist auf einige Überbleibsel aus sozialistischen Tagen, die bereits die Oktoberverfassung unreflektiert übernahm und die das Grundgesetz – ebenso wenig reflektiert – weiterführt. Allerdings ist anzumerken, dass diese Spuren sozialistischer Verfassungskultur einerseits nur dem geschulten Auge auffallen und andererseits neben der weit überwiegend konservativen Symbolik fast vollständig untergehen.¹²¹¹ Auch wurden mehrere sozialistische Floskeln entfernt, die die Oktoberverfassung noch weiterführte.¹²¹²

Schwerer ins Gewicht fallen einige Doppelungen. Die Urkunde enthält etwa Kompetenzkataloge für die Landesversammlung (Art. 1 Abs. (2)), für den Präsidenten der Republik (Art. 9 Abs. (3–4)), für das Verfassungsgericht (Art. 24 Abs. (2)), für die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Art. 25. Abs. (2)) sowie für die Staatsanwaltschaften (Art. 29 Abs. (2)). In Fällen, in denen sich eine bestimmte Kompetenz eines Organs auf ein anderes bezieht, wird diese an beiden Stellen erwähnt.¹²¹³ Dies führt nicht zu Widersprüchen, ist aber überflüssig und macht die Arbeit des verfassungsändernden Gesetzgebers unnötig kompliziert: spätere Änderungen werden die Beachtung der Doppelungen erforderlich machen, da ansonsten Widersprüche entstehen.¹²¹⁴

Auch fällt negativ ins Gewicht, dass der normative Teil zahlreiche Formulierungen und Inhalte aufgreift, die bereits in der Präambel enthalten sind. Dass etwa die Minderheiten *staatsbildende Faktoren* sind, kommt in der Präambel und auch in Art. XXIX. Abs. (1) mit gleichem Wortlaut vor.

Weit problematischer als diese Doppelungen sind einige Widersprüche. So ist etwa die detailliert vorgestellte Überhöhung des Christentums kaum vereinbar mit Art. VII, der von der Gleichheit aller Bekenntnisse und Kir-

1211 Dieser Ansicht ist auch Küpper und bezeichnet dies als *Randproblem*. Als Beispiel sei hier Art. Q) Abs. (1). Erwähnt, der eine Zusammenarbeit *mit sämtlichen Völkern und Ländern der Welt* anstrebt. In dieser Wendung stellt die Erwähnung der *Völker* eine Bezugnahme auf die ehemaligen, zu sozialistischen Zeiten so bezeichneten „antikolonialistischen Befreiungsbewegungen“ dar. Ebenso waren die *berechtigten Interessen* als Schutzgut staatlicher Justizgewährung, die Art. XVIII. Abs. (7) unreflektiert übernimmt, zu sozialistischen Zeiten ein Einfallstor für Ideologie; vgl. hierzu Küpper, 2012, S. 48.

1212 S. hierzu Küpper, 2012, S. 48.

1213 So etwa die Kompetenz der Landesversammlung, Regierung und Staatsoberhaupt zu wählen; s. hierzu Küpper, 2012, S. 49.

1214 Hierauf verweist auch Küpper, 2012, der zahlreiche weitere Beispiele für Doppelungen anführt; s. Küpper, 2012, S. 50.

chen ausgeht. Art. R) Abs. (3) erschwert dies noch: da diese Bestimmung die Präambel als Auslegungsmaßstab festlegt, kann der Widerspruch kaum dadurch aufgelöst werden, dass der eindeutig normative Art. VII. den weicheren symbolisch-deklarativen Inhalten in der Präambel vorgeht.

Neben den Redundanzen finden sich auch zahlreiche Lücken im Grundgesetz. Die Venedig-Kommission wies bereits 2011 darauf hin, dass wichtige staatsorganisations- und grundrechtliche Fragen entweder zu knapp oder gar nicht geregelt werden. Obwohl diese sich auf Bereiche beziehen, die das hier interessierende Thema der Legitimität eher nicht berühren, entsteht wegen der durch sie zum Ausdruck kommenden mangelnden Sorgfalt doch ein negativer Eindruck, der für die Anerkennungswürdigkeit der Urkunde nicht förderlich ist.¹²¹⁵

III. Struktur und Aufbau

Obwohl der Aufbau des Grundgesetzes der in Europa üblichen Struktur folgt, finden sich einige Eigenheiten, die keinen erkennbaren Nutzen bringen, allerdings das Verständnis und die Handhabung erschweren. Auffallend ist, dass das Dokument eine durchgehende Artikelnummerierung vermeidet und stattdessen eine abweichende Zählung in jedem Abschnitt verwendet. Die Grundlagenbestimmungen werden mit Großbuchstaben bezeichnet: Art. A) bis Art. U). Den darauffolgenden Grundrechten und -Pflichten sind lateinische Ziffern zugeordnet (Art. I. bis Art. XXXI.), während die staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen und die Regeln der Notstandsverfassung hiernach mit arabischen Ziffern (Art. 1. bis Art. 54.) nummeriert sind. Die abschließenden Bestimmungen werden schließlich ebenfalls mit arabischen Ziffern bezeichnet, allerdings ohne Artikel (1. bis 28.). Das einleitende Fragment aus *Hymnus*, die Präambel sowie die Postambel sind nicht gliedert.

Küpper geht hier davon aus, dass die Redakteure mit dieser Besonderheit der historischen Verfassung ihre Reverenz erweisen wollten, die ihrerseits auch aus mehreren Einzelgesetzen bestand. Dennoch ist diese Entschei-

1215 Für Details s. *Küpper*, 2012, S. 51f; *Küpper* nennt hier als Beispiel die auswärtige Gewalt, die das Grundgesetz nur sehr vage regelt sowie die Todesstrafe, die nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird. Letzterer Punkt wurde auch von der Venedig-Kommission bemängelt, ist aber in Anbetracht des stark repressiven Kurses in der Kriminalpolitik des Fidesz wenig überraschend. S. zum letzten Punkt die Stellungnahme der Venedig-Kommission von 2011, Rn. 68.

derung der Übersichtlichkeit abträglich und führt leicht zu Verwechslungen.¹²¹⁶ Auch ist die Angabe einer bestimmten Passage der Präambel umständlich, da diese trotz ihrer extremen Länge keine Gliederung in Artikel, Zahlen oder Ähnliches enthält.

IV. Positive Neuerungen

Neben diesen Schwächen enthält das Grundgesetz auch positive Neuerungen. Hervorzuheben ist hier der Aufbau. Im Gegensatz zur Oktoberverfassung stehen nur die Grundrechte vor den staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen, sodass nicht mehr der für kollektivistische Systeme typische Eindruck entsteht, dass der Staat über dem Individuum stehe.¹²¹⁷

Etwas relativiert wird diese positive Neuerung dadurch, dass die Grundrechte nach wie vor nicht (wie dies z.B. beim deutschen Grundgesetz der Fall ist) an allererster Stelle stehen, sondern nach den Grundlagenbestimmungen, unter denen sich z.B. auch die sehr ideologischen Bestimmungen zur historischen Verfassung als Auslegungsgrundlage und zur Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Verfassungsidentität und der christlichen Kultur befinden.¹²¹⁸ Besonders unglücklich ist noch, dass seit der vierten Grundgesetzänderung der radikal antisozialistische und ebenfalls sehr ideologische Art. U) das Kapitel mit den Grundlagenbestimmungen abschließt und somit direkt über den Bestimmungen zu den Grundrechten steht. Ist dieser optische Mangel wohl auf den Zufall zurückzuführen, ist er dennoch unschön und weckt Assoziationen gerade an den Kollektivismus, den in Augen vieler die Lösung „Staat über Grundrechte“ zum Ausdruck brachte.

Eindeutig positiv ist hingegen die Ausgliederung der Bestimmungen über die direkte Demokratie und über die Notstandsverfassung aus dem Kapitel über die Landesversammlung, in dem sie in der Oktoberverfassung untergebracht waren. Ebenfalls als positiv zu bewerten ist, dass das

1216 Besonders deutlich wird dies beim mündlichen Verweis auf die einzelnen Artikel. So lassen sich z.B. die Bestimmungen nur dann eindeutig identifizieren, wenn man entweder den Wortlaut zitiert oder aber schwerfällige Bezeichnungen wie etwa *römisch eins*, *arabisch eins* oder im Falle der Schlussbestimmungen sogar *arabisch eins ohne Artikel* verwendet.

1217 So auch Küpper, 2012, S. 46.

1218 S. Art. R) Abs. (3) bzw. Abs. (4).

Grundgesetz der Finanzverfassung im Gegensatz zur Oktoberverfassung ein eigenständiges Kapitel widmet.¹²¹⁹

1219 So auch *Küpper*, 2012, S. 46.