

Gábor Halmai

Hochproblematisch

Ungarns neues Grundgesetz

Ungarn hat ein neues Grundgesetz. Der Verfassungsgebungsprozess erfolgte unter Ausschluss der politischen Opposition und von Rechtsexperten. Das Grundgesetz genügt nicht den Standards einer demokratischen Verfassung. Es bricht mit dem Prinzip der religiös-weltanschaulichen Neutralität. Der Schutz der Grundrechte wird ausgehöhlt, das Verfassungsgericht geschwächt. Die derzeitige Regierung verleiht zahlreichen politischen Entscheidungen Verfassungsrang, die nur mit Zweidrittelmehrheit geändert werden können, und schränkt so die Möglichkeit künftiger Regierungen ein, eine andere Politik zu verfolgen.

Am 18. April 2011 verabschiedete das ungarische Parlament mit der Zweidrittelmehrheit der national-konservativen Regierungskoalition von *Fidesz – Ungarischer Bürgerbund* (Fidesz – Magyar Polgári Szövetség) und *Christdemokratischer Volkspartei* (Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP) das neue ungarische Grundgesetz.¹ Dieses Grundgesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft tritt, ersetzt die im Zuge des Systemwechsels von 1989/90 umfassend novellierte, formal aber nicht außer Kraft gesetzte sozialistische Verfassung. Anders, als man es von der Entstehung eines Schriftstücks, das das Leben in einem Land langfristig prägen wird, erwarten würde, erfolgte die Formulierung des neuen Grundgesetzes ohne eine echte politische, fachwissenschaftliche und gesellschaftliche Debatte. Eine Diskussion wurde de facto ausschließlich unter Vertretern der Regierungsparteien geführt. Auch die Venedig-Kommission des Europarats brachte in einer Stellungnahme vom 17./18. Juni 2011 ihre Besorgnis über ein Dokument zum Ausdruck, das unter Ausschluss der politischen Opposition, von Rechtsexperten und zivilgesellschaftlichen Institutionen entstanden ist.² Zwar wird Ungarn in Artikel B der Verfassung als unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat bezeichnet, der laut Artikel E an der Schaffung der europäischen Einheit mitwirkt, doch genügt die Verfassung in vielerlei Hinsicht nicht den Standards des demokratischen Konstitutionalismus und den grundlegenden Prinzipien, die in Art. 2 des EU-Vertrags (gemeinsame Werte der Union) festgelegt sind.

Gábor Halmai (1951), Prof. Dr. iur., Direktor des Instituts für Politische und Internationale Studien, Eötvös-Lóránd-Universität, Budapest; Visiting Professor, Princeton Institute for International and Regional Studies, Princeton, NJ

¹ Verfassungstext in deutscher Übersetzung unter:

www.kormany.hu/download/7/81/40000/Grundgesetz%20Ungarns%202011.pdf.

² Opinion of the New Constitution of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session, 17–18 June 2011, CDL-AD(2011)016, [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf).

Die Verfassung weist inhaltliche Mängel auf, die dazu führen könnten, dass europäische Anforderungen in Hinblick auf Demokratie, Konstitutionalismus und Grundrechtsschutz umgangen werden, und die die Ungarn bei der Anwendung der entsprechenden Verfassungsgrundsätze in Konflikt mit seinen internationalen Verpflichtungen bringen könnten.

Die Identität der politischen Gemeinschaft

Ein wichtiges Kriterium für eine demokratische Verfassung ist, dass jeder Bürger, der in ihrem Geltungsbereich lebt, sie als seine eigene betrachten können sollte. Das ungarische Grundgesetz verfehlt diese Anforderung in mindestens zweifacher Hinsicht.

Zum ersten definiert die Präambel mit der Überschrift „Nationales Bekenntnis“ als Subjekt der Verfassung nicht die Gesamtheit aller Menschen, die im Geltungsbereich ungarischen Rechts leben, sondern die ungarische Ethnonation: „Wir, die Mitglieder der ungarischen Nation, erklären [. . .] Folgendes: [. . .].“ Zwei Absätze später taucht die ungarische Nation erneut auf, als „unsere [. . .] in den Stürmen des vergangenen Jahrhunderts in Stücke gerissene [. . .] Nation“. Das Grundgesetz definiert diese Nation als eine Gemeinschaft, die durch „geistige und seelische“ Bande zusammengehalten wird, deren Einheit also keine politische, sondern eine kulturelle ist. In dieser Gemeinschaft ist kein Platz für die Mitglieder anderer Nationen, die auf ungarischem Staatsgebiet leben. Gleichzeitig schließt sie jene Ungarn ein, die außerhalb der Landesgrenzen leben. Die Erhebung der „einheitlichen ungarischen Nation“ in den Rang des Verfassungssubjekts suggeriert, dass sich der Geltungsbereich des Grundgesetzes gewissermaßen auf das gesamte historische, vor-trianonische Ungarn erstreckt, mit Sicherheit aber die Orte einschließt, wo heute noch Ungarn leben.³ Diese Andeutung hat handfeste verfassungsrechtliche Konsequenzen: Die Verfassung gewährt damit allen Mitgliedern der „einheitlichen ungarischen Nation“, die außerhalb des ungarischen Staatsgebiets leben, das Wahlrecht. Sie lässt also Menschen über die Zusammensetzung der ungarischen Legislative mitbestimmen, die den ungarischen Gesetzen gar nicht unterworfen sind.

Zum zweiten charakterisiert das Grundgesetz die als Verfassungssubjekt definierte Nation als eine christliche Gemeinschaft und engt damit den Kreis derer, die sich als dieser Gemeinschaft zugehörig fühlen können, noch weiter ein. So erklärt es: „Wir erkennen die Rolle des Christentums bei der Erhaltung der Nation an“ – nicht als reine Feststellung einer historischen Tatsache, sondern auch in Bezug auf die Gegenwart. Das Grundgesetz zeigt sich speziell der ungarischen römisch-katholischen Tradition verpflichtet. In der Präambel wird festgestellt, die ungarische Nation sei „stolz darauf, dass unser König, der Heilige Stephan I., den ungarischen Staat vor tausend Jahren [. . .] zu einem Bestandteil des christlichen Europas machte“, und halte in Ehren, dass die Heilige Krone „die verfassungsmäßige staatliche Kontinuität Ungarns und die Einheit der Nation“ verkörpere. Außer in der sakralen Symbolik spiegelt sich diese ideologische Wahl u.a. auch im vom Grundgesetz vertretenen Konzept der Gemeinschaft und seinem bevorzugten Familienmodell (Art. L) und in der Bestimmung zum Schutz des ungebo-

³ Gemeint ist damit Ungarn in den Grenzen vor dem Vertrag von Trianon von 1920, durch den das Land zwei Drittel seines Staatsgebiets und über drei Millionen magyarische Einwohner verlor. Siehe dazu den Beitrag von Balázs Ablonczy im vorliegenden Band, S. 303–314.

renen Lebens vom Moment der Empfängnis an (Art. II). Zwar enthält die Präambel auch die Versicherung, die Ungarn achteten die „unterschiedlichen religiösen Traditionen unseres Landes“, doch die Wortwahl zeugt von einem spezifischen Verständnis von Toleranz, wonach diese unterschiedlichen Weltanschauungen keinen gleichberechtigten Status mit der christlichen Tradition haben. Dies bedeutet, dass das Grundgesetz nicht nur einfach die Weltanschauung, Religion, Praktiken und das kulturelle Erbe eines ausgewählten Teils der Staatsbürger akzeptiert, sondern auch Position dazu bezieht, wessen Weltanschauung und Lebensauffassung richtig sind, und folgerichtig konkurrierenden Doktrinen und kulturellen Praktiken einen niedrigeren Status zuweist. Es bricht damit mit dem Prinzip der religiös-weltanschaulichen Neutralität, wie es die Verfassungsnovelle von 1989 noch festschreibt.

Der Text des neuen Grundgesetzes beginnt mit den Worten „Gott, segne die Ungarn!“ Es wird also von jedem, der sich mit dieser Verfassung identifizieren möchte, erwartet, sich mit dieser beschwörenden Bitte zu identifizieren. Diese Anrufung – die erste Zeile der ungarischen Nationalhymne – datiert von 1823. Ein heutiger Ungar kann die Worte, auch wenn er nicht gläubig ist, in diesem historischen Kontext sehen. Er oder sie kann sie als Vermächtnis einer vergangenen Zeit respektieren. Wenn diese Zeile jedoch fast 200 Jahre später der Verfassung vorangestellt wird, so ist dieser Anruf Gottes keine ehrwürdige Tradition mehr, sondern eine neue Entwicklung. Diese Worte drücken dann nämlich aus, dass der ungarische Staat zu einem Status quo ante zurückzukehren wünscht, in dem die Gemeinschaft, die diesen Staat ihr eigen nannte, sich noch als Gemeinde gläubiger Christen definierte.

Verletzung des Rechts auf Privatsphäre

Das Grundgesetz trennt sich von einem entscheidenden Charakteristikum rechtsstaatlicher Verfassungen: Diese enthalten zum einen Regeln für die Ausübung staatlicher Macht und setzen dieser Grenzen, zum anderen garantieren sie die Einhaltung von Grundrechten. Die neue ungarische Verfassung hingegen greift regelnd in einige Bereiche des Privatlebens ein, und zwar in einer Weise, die nicht weltanschaulich neutral ist, sondern auf einer christlich-konservativen Ideologie beruht. Damit schreibt sie den Mitgliedern der Gemeinschaft ein Lebensmodell vor, das auf normativen, aus dieser Ideologie abgeleiteten Präferenzen basiert und seinen Ausdruck in Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft findet. Diese Werte finden sich an prominenter Stelle, nämlich in der Präambel des Grundgesetzes („Nationales Bekenntnis“): Dort bekennen die Angehörigen der ungarischen Nation sich nicht nur zur nationserhaltenden Rolle des Christentums, sondern auch „dazu, dass sich die individuelle Freiheit nur im Zusammenwirken mit Anderen entfalten kann“ und „dass der wichtigste Rahmen unseres Zusammenlebens Familie und Nation, die grundlegenden Werte unserer Zusammengehörigkeit Treue, Glaube und Liebe sind“. Das Grundgesetz sei ein „lebendiger Rahmen“, „der den Willen der Nation, die Form, in der wir leben möchten, zum Ausdruck bringt.“ Bedenklich ist in diesem Zusammenhang, dass die Bestimmungen des Grundgesetzes laut Artikel R im Einklang mit dem „Nationalen Bekenntnis“ zu interpretieren sind und dass nach Art. I Abs. 3 Grundrechte eingeschränkt werden können, um verfassungsmäßige Werte zu schützen.

Einige die Grundrechte betreffende Bestimmungen des Grundgesetzes zu Fragen von Ehe und Familie greifen in die Privatsphäre ein, indem sie ideologisch basierte, normative Wertvorstellungen zur Vorschrift machen. So heißt es in Art. L Abs. 1 Grundgesetz, Ungarn schütze „die Institution der Ehe als eine aufgrund einer freiwilligen Entscheidung zwischen Mann und Frau zustande gekommene Lebensgemeinschaft sowie die Familie als Grundlage des Fortbestands der Nation“. Die hier formulierte Auffassung von der Institution der Ehe entspricht in etwa der katholischen, naturrechtlichen Interpretation, nach der Treue, Fortpflanzung und die Unverbrüchlichkeit der Beziehung zwischen den Ehegatten als wichtigste Elemente einer Ehe betrachtet werden. Diese auf naturrechtlichen Prinzipien basierende Verfassungsbestimmung schützt Interessen, mit denen sich nicht jeder identifizieren möchte, und verstößt somit gegen die Autonomie des Einzelnen. Bei der Definition von Ehe und der Bewertung der Rolle der Familie sollte eine moderne, lebendige Verfassung – und gerade ein neu ausgearbeitetes Grundgesetz – den gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen, die die Palette an Wahlmöglichkeiten des Einzelnen erweitert haben. Es wäre daher angemessener gewesen, wenn das Grundgesetz die Regelungen zu den Institutionen Ehe und Familie in einen Zusammenhang mit der Garantie des Grundrechts auf individuelle Selbstbestimmung und mit dem Gleichheitsprinzip gestellt hätte.

Mit dem durch die zitierte Formulierung implizierten verfassungsmäßigen Verbot gleichgeschlechtlicher Ehen haben die Verfassungsväter die ungarische Legislative der Option beraubt, die Institution der Ehe zukünftig, einer weltweiten Tendenz folgend, auch gleichgeschlechtlichen Paaren zugänglich zu machen. Dazu passt, dass das Grundgesetz bei seiner Aufzählung verbotener Formen von Diskriminierung in Artikel XV die Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung oder geschlechtlicher Identität nicht erwähnt. Die ungarische Verfassung hindert den Staat also nicht daran, bestimmte Lebensformen ausschließlich aufgrund der sexuellen Orientierung von Personen zu fördern oder negativ zu diskriminieren. Dies widerspricht nicht nur der Grundrechtecharta der Europäischen Union und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs,⁴ sondern auch den Bestimmungen des nach wie vor gültigen ungarischen Gesetzes Nr. CXXV von 2003 über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Förderung der Chancengleichheit.

Die genannten Bestimmungen verstoßen gegen die Autonomie von Individuen, die die normativen, auf Grundlage der ideologischen Werte des Grundgesetzes definierten Lebensmodelle – in den Worten der Präambel: „die Form, in der wir leben möchten“ – nicht akzeptieren, und sie sind in der Lage, diese Menschen aus der politischen Gemeinschaft auszuschließen.

Die Aushöhlung des Grundrechtesschutzes

Der Schutz der Grundrechte wird nicht nur durch jene Bestimmungen des neuen Grundgesetzes ausgehöhlt, die sich explizit mit den Grundrechten befassen, sondern auch durch die Schwächung institutioneller und verfahrensrechtlicher Garantien, die anderenfalls die Einhaltung dieser Rechte im Rahmen des Grundgesetzes sicherstellen könnten. Die wichtigste diesbezügliche Veränderung ist eine Schwächung der Prü-

⁴ Als jüngstes Beispiel Urteil C-147/08 (Jürgen Römer gegen Freie und Hansestadt Hamburg).

fungskompetenz des Verfassungsgerichts, durch die es nun sehr viel weniger in der Lage ist als zuvor, seine Aufgaben im Bereich des Grundrechtsschutzes zu erfüllen. Verschärft wird dies durch eine Neuregelung des Berufungsverfahrens für das Verfassungsgericht, die schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erfolgte und die das Verfassungsgericht in seiner Funktion als Wächter der Grundrechte weiter schwächen wird.

Eingeschränkte Kontrollkompetenz des Verfassungsgerichts

Die deutliche Einschränkung der nachträglichen Kontrollmöglichkeiten des Verfassungsgerichts hat in Ungarn wie im Ausland heftige Kontroversen ausgelöst, denn die Aberkennung des Rechtes auf Überprüfung von Steuer- und Finanzgesetzen hat zu einer Situation geführt, die weltweit beispiellos ist: Es gibt wohl in keinem anderen Staat eine als Verfassungsgericht fungierende Institution, deren Kontrollkompetenz nach dem Kriterium des Objekts der zu überprüfenden Rechtsnormen eingeschränkt wäre. Die ungarischen Verfassungsrichter können die genannten Gesetze lediglich in Hinblick auf Rechte überprüfen, die solche Gesetze im Normalfall gar nicht verletzen können (Recht auf Leben und Menschenwürde, Schutz privater Daten, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Recht auf ungarische Staatsbürgerschaft). Die Einschränkung bleibt so lange in Kraft, wie die Staatsschulden die Hälfte dessen übersteigen, was im ungarischen Text als „gesamtes Bruttoinlandsprodukt“ (Art. 36 Abs. 5) bezeichnet wird, dessen Inhalt übrigens unklar bleibt.

Wenn aber Gesetze nicht vom Verfassungsgericht auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden können, so steht dies im Widerspruch zu der Anforderung, dass die Verfassung ein Grundgesetz zu sein hat, das für jedermann rechtlich bindend ist, denn auf nicht überprüfbare Gesetze ist das Prinzip der Rechtsverbindlichkeit der Verfassung nicht anwendbar. Dies aber stellt zugleich eine Verletzung von Art. 2 EUV dar, wonach jeder EU-Staat die Einhaltung der Grundrechte (Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte) zu garantieren hat. Was die nachträglichen Kontrollmöglichkeiten des Verfassungsgerichts betrifft, so wird der Grundrechtsschutz aber nicht nur in Bezug auf den objektiven Geltungsbereich der Grundrechte eingeschränkt, sondern auch durch die rigorose Begrenzung des Personenkreises, der eine Überprüfung durch das Verfassungsgericht initiieren kann.

Der Grund liegt in der Abschaffung einer Besonderheit, die im Zuge des Systemwechsels in Ungarn eingeführt worden war: der Popularklage (*Actio popularis*), nach der jedermann eine Normenkontrollklage anstrengen kann, unabhängig davon, ob er von einem Gesetz betroffen oder in seinen Rechten verletzt ist. Über zwei Jahrzehnte ermöglichte es diese einzigartige Institution Privatpersonen, nichtstaatlichen Organisationen und Interessengruppen, als verfassungswidrig betrachtete Gesetze im öffentlichen Interesse vor dem Verfassungsgericht anzufechten. Sicherlich könnte man argumentieren, diese Institution sei auch in keinem anderen demokratischen Staat Bestandteil der nationalen Rechtsordnung, aber sie hat zweifelsohne einen erheblichen Beitrag zur Sicherstellung eines hohen Niveaus des Grundrechtsschutzes in Ungarn geleistet – ein Niveau, das nun spürbar sinkt. Zukünftig kann laut Art. 24 Abs. 2 e) des Grundgesetzes eine abstrakte Normenkontrollklage nur noch von der Regierung, einem Viertel der Parlamentsabgeordneten oder dem Ombudsmann für Grundrechte angestrengt werden. Angesichts der derzeitigen Machtverhältnisse im Parlament ist ein solches Gesuch außerordentlich unwahrscheinlich, denn die Regierung und der von ihr ernannte Ombudsmann

werden von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch machen, und ein Viertel aller Abgeordneten würde eine Koalition zwischen den beiden demokratischen Oppositionsparteien sowie der rechtsradikalen *Jobbik*-Partei (*Jobbik Magyarorszáért Mozgalom – Bewegung für ein besseres Ungarn*) voraussetzen, welche jedoch die Regierung unterstützt. Nach der Verabschiedung des Schwerpunktgesetzes über das Verfassungsgericht im November 2011 ist klar, dass diejenigen Privatpersonen, die bislang insgesamt einige hundert Petitionen in Form von Popularklagen beim Verfassungsgericht eingereicht haben – wozu sie vor Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes berechtigt waren –, dieses Recht nun nachträglich verlieren. Damit wird das von der derzeitigen Regierung in anderen Fällen so gerne angewendete Prinzip einer rückwirkenden Berichtigung zum Nachteil (in *malam partem*) der Betroffenen hier ebenfalls ins Spiel kommen, mit dem Ergebnis, dass das Verfassungsgericht über zuvor eingereichte Petitionen kein Urteil fällt.

Abschaffung der Popularklage und die Folgen

Wie wir gesehen haben, können sich Privatpersonen oder private Organisationen zukünftig nur an das Verfassungsgericht wenden, wenn sie selbst Opfer eines konkreten Rechtsbruchs geworden sind und dies bereits in Form eines Verwaltungsaktes oder rechtskräftigen Gerichtsurteils festgestellt worden ist. Eine vom Verfassungsgericht gewährte rechtliche Abhilfe betrifft dementsprechend natürlich ebenfalls nur sie selbst. Anders ausgedrückt, auch eine Ausweitung der Möglichkeiten für das Einreichen von Verfassungsbeschwerden gegen verfassungswidrige richterliche Entscheidungen ist keinerlei Ersatz für das generelle Recht von Privatpersonen und privaten Organisationen, abstrakte Normenkontroll-Petitionen einzureichen.

Wie man am Beispiel von Deutschland, Spanien und der Tschechischen Republik sieht, ist ein generelles Recht von Privatpersonen und -organisationen, „echte“ Verfassungsbeschwerden einzulegen (also auch solche gegen verfassungswidrige richterliche Entscheidungen und nicht nur gegen Entscheide, die auf verfassungswidrigen Normen basieren), einer Rechtsprechung im Sinne der Wahrung von Grundrechten zweifellos zuträglich. Voraussetzung dafür ist allerdings ein Verfassungsgericht, das den Grundrechten verpflichtet und von der Regierung unabhängig ist.

Die derzeitige Regierung hat jedoch seit ihrem Amtsantritt im Mai 2010 alles in ihrer Macht Stehende getan, um genau das zu verhindern. Es begann mit der Reform des Berufungsverfahrens für Verfassungsrichter, das den Regierungsparteien dank ihrer Zweidrittelmehrheit im Parlament das exklusive Recht sichert, Richter zu nominieren und zu ersetzen. In einem weiteren Angriff auf die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts wurde im Grundgesetz die Zahl der Verfassungsrichter von elf auf 15 erhöht. Da ein Richterstuhl zu der Zeit vakant war, konnte die Regierung somit zusätzlich zu den im Mai 2010 ernannten fünf weitere neue Verfassungsrichter bestimmen, deren Amtszeit anstatt der bisherigen neun nunmehr zwölf Jahre dauert, was drei Legislaturperioden entspricht. Bislang waren es die Verfassungsrichter selbst, die den Präsidenten des Verfassungsgerichts aus ihrer Mitte für drei Jahre wählten. In Zukunft wird er vom Parlament ausgewählt, und zwar für die Dauer seiner gesamten Amtszeit als Verfassungsrichter. Diese Neuerungen konnten nicht bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung am 1. Januar 2012 warten – nein, der Präsident und die neuen Rich-

ter des Verfassungsgerichts wurden bereits Ende Juli 2011 gewählt, auf der Grundlage einer am 6. Juli 2011 verabschiedeten Änderung der bestehenden Verfassung.⁵

Die konstitutionelle Verankerung politischer Präferenzen

Als die Ungarn im Zuge des Systemwechsels 1989/90 vor der Aufgabe standen, sich eine neue Verfassung zu geben, nutzten die Verfassungsväter eine in der stalinistischen Verfassung von 1949 vorgesehene Regelung für Verfassungsänderungen, um diese alte Verfassung völlig zu entkernen. Diese Regelung, nach der eine Zweidrittelmehrheit im Parlament genügte, um die Verfassung beliebig und gänzlich zu ändern, wurde bis zum heutigen Tag beibehalten. Was auch immer die ursprüngliche Begründung gewesen sein mag – zum Schutz der Grundrechte, einer adäquaten Verfassungsrevision und der Stabilität der Grundstruktur der Verfassung galt diese Regelung seit Langem als unzureichend. Für viele Beobachter war sie der wichtigste der Mängel, die eine neue Verfassung nötig machten.⁶

In ihren ursprünglichen Plänen sah die *Fidesz*-Regierung unter Viktor Orbán eine Regelung für Verfassungsänderungen vor, die eine Zweidrittelmehrheit in zwei aufeinander folgenden Parlamentsitzungen erfordert hätte, zwischen denen eine Neuwahl hätte liegen müssen. Bei dieser Regelung wäre, anders als beim spanischen Vorbild, nicht zwischen wesentlichen und einfachen Änderungen unterschieden worden (einfache Verfassungsänderungen benötigen in Spanien lediglich eine 60-prozentige Zustimmung in beiden Parlamentskammern bzw. eine absolute Mehrheit im Senat und eine Zweidrittelmehrheit im Kongress). Kritiker dieser Lösung befürchteten, dass dadurch eine Verfassung zu stark zementiert werden würde, die nicht durch einen ausreichend breiten Konsens zustande gekommen war.

Aufgrund dieser Legitimationsprobleme verabschiedete sich die Regierung von der Idee, die Regel der rein parlamentarischen Verfassungsänderung zu ersetzen. Allerdings entschied sie sich dazu, dieses Scheitern dadurch zu kompensieren, dass sie eine Vielzahl von gewöhnlichen politischen Problemen in eine verfassungsrechtliche Form, nämlich in die von Zweidrittelmehrheit-Gesetzen, goss. Dadurch hat sie zukünftige Parlamente der Möglichkeit beraubt, politische Entscheidungen des derzeitigen Parlaments zu revidieren.

Das neue Grundgesetz legt einige Bereiche fest, in denen gesetzliche Regelungen mit einfacher Mehrheit zu verabschieden sind, und andere, in denen eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, etwa im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die über Schwerpunktgesetze geregelt werden, die eben nur mit Zweidrittelmehrheit zustandekommen. Da die derzeitige Regierung über eine solche Mehrheit im Parlament verfügt, kann sie ihre Vorstellungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik in Stein meißeln. Eine Nachfolgeregierung mit lediglich einfacher Mehrheit wird die entsprechenden im Grundgesetz verankerten Bestimmungen nicht verändern können, selbst wenn sie über einen eindeutigen Wählerauftrag dazu verfügt. Die Vorschriften des Grundgesetzes

⁵ <www.parlament.hu/irom39/03199/03199.pdf>.

⁶ Gábor Halmai: Grundstrukturen staatlichen Verfassungsrechts. Ungarn, in: Armin von Bogdandy, Pedro Cruz Villalón, Peter M. Huber (Hg.): *Ius Publicum Europaeum*, Bd. 1: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts. Heidelberg 2007, S. 687–727.

machen gerade auch die Fiskalpolitik besonders unflexibel, denn große Teile der Staatseinnahmen und -ausgaben lassen sich nicht ohne Zweidrittelmehrheit modifizieren (Art. 40 und 42). Eine verantwortungsbewusste Regierungsführung wird dadurch erschwert, denn künftige Regierungen werden Schwierigkeiten haben, auf Veränderungen in der Wirtschaft zu reagieren. Damit wird ein effizientes Krisenmanagement unter Umständen verhindert.

Diese Risiken bestehen unabhängig davon, ob sich die Regierungsmehrheit beim Verabschieden von Gesetzen, für die eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, in Selbstbeschränkung übt (einer Hoffnung, zu der die bisherigen Erfahrungen wenig Anlass geben). Allein die Tatsache, dass das Grundgesetz es ermöglicht, Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit Hilfe von Gesetzen zu regeln, die nur mit Zweidrittelmehrheit geändert werden können, ist ein Verstoß gegen die Idee des Parlamentarismus und das Prinzip der temporalen Gewaltenteilung.

Beispiel Rentensystem

In punkto Alterssicherung schließt die Verfassung die Möglichkeit aus, dass eine spätere regierende Mehrheit ein kapitalgestütztes Rentensystem mit staatlichen Zuschüssen einführt: Laut Art. XIX Abs. 4

[unterstützt] Ungarn [. . .] die Gewährleistung des Lebensunterhalts im Alter mit der Aufrechterhaltung des auf der gesellschaftlichen und sozialen Solidarität beruhenden einheitlichen staatlichen Pensions- und Rentensystems.

Europa und die westliche Welt insgesamt werden in den nächsten Jahrzehnten mit erheblichen demographischen Herausforderungen konfrontiert sein. Eine Möglichkeit für den Staat, dieser Herausforderung zu begegnen, besteht in der teilweisen Umwandlung des umlagefinanzierten Rentensystems in ein staatlich gefördertes, kapitalgestütztes System. Einer solchen Entscheidung müssen eine ausführliche gesellschaftliche Debatte und die Abwägung der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Lösungsansätze vorausgehen. Es ist mit der Funktion einer Verfassung völlig unvereinbar, dass die derzeitige Regierungsmehrheit ohne entsprechenden Wählerauftrag die Anwendung eines der möglichen Lösungsansätze per Grundgesetz ausschließt. Darüber hinaus bestimmt Art. 40 des Grundgesetzes, dass die grundsätzlichen Regelungen des Rentensystems in einem Schwerpunktgesetz geregelt werden sollen, wofür wie erwähnt eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist.

Aus heutiger Sicht lässt sich nicht vorhersagen, in welchem Maße dieses Gesetz die Ausgestaltung des Rentensystems festschreiben wird. Jedenfalls ist es nach dem Grundgesetz möglich, dass das Rentenalter und andere Voraussetzungen für den Rentenanspruch ebenso wie die Grundlagen der Rentenberechnung ausschließlich per Zweidrittelmehrheit abgeändert werden können. In diesem Falle werden künftige Regierungen, die in freien Wahlen die Mehrheit der Wählerstimmen gewonnen haben, daran gehindert, ihre eigenen Vorstellungen zur Rentenpolitik umzusetzen.

Beispiel Familienpolitik

Gemäß Art. L des Grundgesetzes wird auch der Schutz der Familien über ein Schwerpunktgesetz geregelt, für das auch in diesem Falle eine Zweidrittelmehrheit nötig ist.

nötig ist. Nach dem Buchstaben des Grundgesetzes ist es möglich, dass künftig jede einzelne Detailbestimmung zum Familienschutz nur mit Zweidrittelmehrheit wieder geändert werden kann. Eigentlich steht es der jeweiligen Regierung zu, im Rahmen ihrer Sozialpolitik festzulegen, bis zu welchem Alter eines Kindes Kindergeld bezahlt wird, welche Bedingungen dafür erfüllt sein müssen, wie hoch das Kindergeld ist und welche Familienformen in welcher Weise unterstützt werden. In einer parlamentarischen Demokratie ist es nicht zu rechtfertigen, die Haltung der amtierenden Regierung derart in Stein zu meißeln.

Beispiel Steuersystem

Art. 40 Grundgesetz legt fest, dass auch die grundsätzlichen Regelungen der Besteuerung in einem Schwerpunktgesetz festzulegen sind. Diese Bestimmung ermöglicht es der Regierungskoalition, ihre Ansichten zur Steuerpolitik mit Hilfe ihrer Zweidrittelmehrheit in ein Schwerpunktgesetz zu gießen, etwa bezüglich des Prinzips der linearen Einheitssteuer oder besonders umfangreicher Steuererleichterungen für Familien. Es könnte also sein, dass eine spätere Regierung, die aufgrund des Wahlversprechens an die Macht gekommen ist, einen progressiven Einkommensteuertarif einzuführen, dieses Mandat der Wähler nicht erfüllen und ihre Politik nicht in die Praxis umsetzen kann.

Besetzung von Führungspositionen in unabhängigen Institutionen

Neben der langfristigen Festschreibung ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Präferenzen können die derzeitigen Regierungsparteien auch ihre personellen Präferenzen bei der Ernennung oder Neubesetzung von Führungspositionen in unabhängigen Institutionen zur Geltung bringen. So sieht Art. 43 Abs. 2 vor, dass der Präsident des Staatlichen Rechnungshofes vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit für zwölf Jahre gewählt wird; diese Position wurde im Jahre 2010 ebenso mit einem ehemaligen *Fidesz*-Abgeordneten besetzt wie der Posten des Leiters der staatlichen Medien- und Telekommunikationsbehörde, dessen Amtszeit neun Jahre beträgt (gemäß Schwerpunktgesetz nach Art. 23 Grundgesetz zu selbstständigen Regulierungsorganen). Den Posten des Oberstaatsanwalts, der ebenfalls für neun Jahre mit Zweidrittelmehrheit gewählt wird (Art. 29 Abs. 4), erhielt ein ehemaliger *Fidesz*-Kandidat für einen Parlamentssitz.

Das neue Grundgesetz hat durch sein Inkrafttreten allein dafür gesorgt, dass die an der Regierung beteiligten Parteien – aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit – ohne Weiteres ihre eigenen Kandidaten für fünf Verfassungsrichtersthühle, für das Amt des Verfassungsgerichtspräsidenten, des Präsidenten der Kurie (des Obersten Gerichtshofs) sowie des Ombudsmanns für Grundrechte und seine Stellvertreter durchsetzen konnten bzw. können, und zwar für die Dauer von sechs, neun beziehungsweise zwölf Jahren. Eine Gesetzesänderung verbietet es dem Präsidenten des Nationalen Justizrats, der zugleich Präsident der Kurie ist, zwischen Annahme und Inkrafttreten des Grundgesetzes Richter zu ernennen.⁷ Das Ziel dieses Moratoriums ist klar: Die Präsidenten der wichtigsten Gerichte sollen vom neuen Präsidenten der Kurie ernannt werden, der nach dem neuen Grundgesetz für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt wird. Die Folge wird eine langfristige Festschreibung personeller Präferenzen sein. Dies könnte das ordentliche Funktionieren unabhängiger Institutionen unterminieren.

⁷ Gesetz Nr. LXXII von 2011 über die Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Richter.

Haushaltsrecht

Eine ähnliche Entwicklung ist im Bereich des Haushaltsrechts zu beobachten: Das Grundgesetz gesteht dem neu geschaffenen Haushaltsrat das Recht zu, ein Veto gegen den Staatshaushalt einzulegen (Art. 44). Zwei der drei Mitglieder des Haushaltsrats wurden 2011 von der derzeitigen Regierung ernannt und werden mindestens bis 2019 im Amt sein. Allerdings legt das Grundgesetz nicht eindeutig fest, worauf sich das Vetorecht des Haushaltsrats genau erstreckt. Auch enthält es keine Garantien, die einen Machtmissbrauch dieses Gremiums ausschließen könnten. Derartige Garantien wären umso wichtiger, als die Kompetenz und Verantwortung für das Entwerfen des Haushalts bei der jeweiligen regierenden Mehrheit liegt. Dieses Vorrecht kann nicht von einem Gremium kontrolliert werden, dessen Mitglieder scheinbar unabhängig sind, aber von einer früheren Regierung eingesetzt wurden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Haushaltsrat sich bei der Ausübung seines Vetorechts nicht (nur) von der Frage der Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik leiten lässt, sondern (auch) von politischen Motiven.

Die internationale Kompatibilität des neuen Grundgesetzes

Das Grundgesetz bekräftigt Ungarns Verpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft und dem Völkerrecht (Art. Q) und enthält außerdem eine Europaklausel, die die Grundlage für die Zusammenarbeit mit der EU darstellt (Art. E). Der Inhalt ist jedoch nicht ganz identisch mit den entsprechenden Bestimmungen der umfassenden Verfassungsänderung von 1989.

Dort heißt es: „Die Republik Ungarn kann [. . .] einzelne ihrer sich aus der Verfassung herleitenden Kompetenzen gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten ausüben; diese Kompetenzausübung kann auch eigenständig, durch die Institutionen der Europäischen Union realisiert werden.“ (Art. 2/A Abs. 1) Im Grundgesetz liest sich der entsprechende Abschnitt so: „Ungarn kann [. . .] einzelne seiner dem Grundgesetz entstammenden Kompetenzen gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten, über die Institutionen der Europäischen Union ausüben.“ (Art. E Abs. 2) Die ursprüngliche Regelung erlaubte es dem ungarischen Staat, bestimmte Befugnisse an EU-Institutionen zu delegieren, in denen er kein Mitentscheidungsrecht hat – das Grundgesetz gestattet das nicht. Die Formulierung des Grundgesetzes eröffnet die Möglichkeit, das Delegieren von Kompetenzen an eine EU-Institution für verfassungswidrig zu erklären, wenn dadurch das konsensuale Entscheidungsrecht des Nationalstaats verletzt wird. Die aktuelle Bestimmung im Grundgesetz ist so abgefasst, dass sie einer Weiterentwicklung der EU in Richtung auf eine Föderation nicht im Wege steht; doch dahinter verbirgt sich die Absicht, die Föderalisierung zu behindern.

Im Grundgesetz werden – anders als in Art. 5 der bis Ende 2011 geltenden Verfassung – die in der entsprechenden internationalen Vereinbarung (i.e. dem Vertrag von Trianon) festgelegten Grenzen nicht ausdrücklich anerkannt.

In Bezug auf die Anforderungen an eine Demokratie ist es wie eingangs erwähnt problematisch, dass das Grundgesetz die politische Gemeinschaft nicht als Gemeinschaft aller Bürger definiert, die im Geltungsbereich ungarischer Gesetze leben. Entsprechend erlaubt das Gesetz die Einbürgerung von im Ausland lebenden Ungarn, ohne deren Übersiedlung zu verlangen, und stellt in Aussicht, dass diese mit der „ext-

raterritorialen“ Staatsbürgerschaft auch das Wahlrecht erhalten. Eine solche Verleihung des Wahlrechts an Ungarn, die ihren Wohnsitz außerhalb des Staatsgebietes haben, ist jedoch unvereinbar mit Art. 39–40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁸ und mit Art. 20 Abs. 2 EUV. Der Grund liegt darin, dass in diesem Falle Bürgern anderer EU-Mitgliedstaaten bei Wahlen zum Europäischen Parlament oder bei Kommunalwahlen nicht dieselben Bedingungen gewährt werden wie ungarischen Staatsbürgern: Während Erstere einen ungarischen Wohnsitz nachweisen müssen, entfällt diese Bedingung für ungarische Bürger.

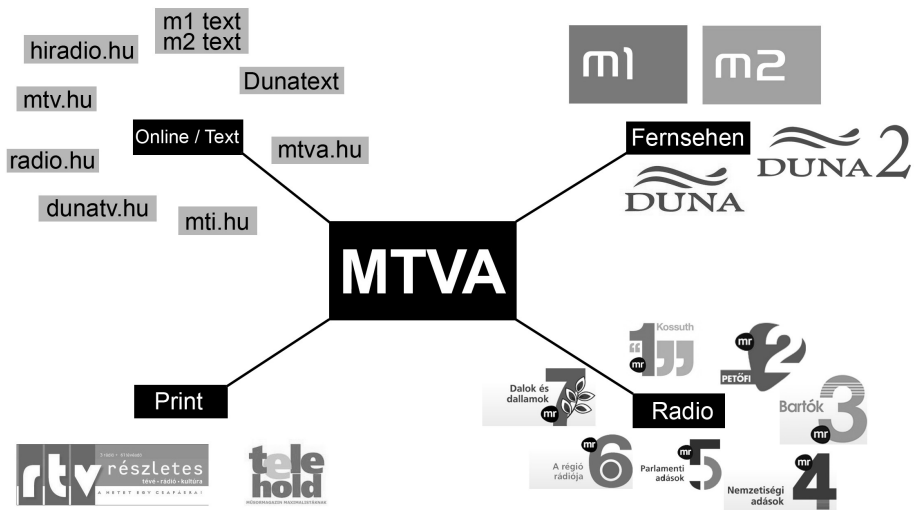
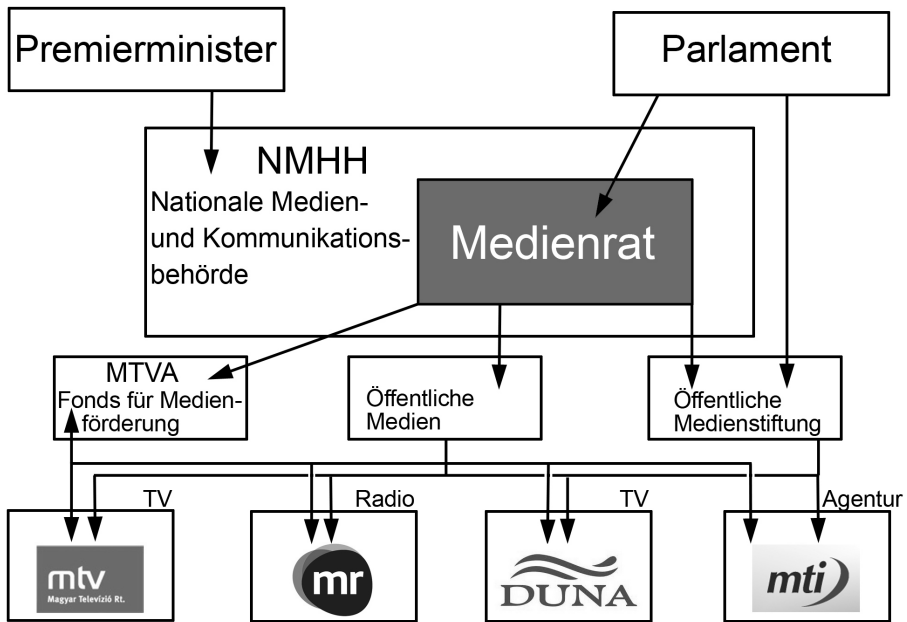
Die Rechtsstaatlichkeit ist gefährdet, da für Verstöße gegen das Grundgesetz keine effektive konstitutionelle Konsequenz oder Sanktion vorgesehen ist. Bei Gesetzen, die den Staatshaushalt betreffen, bleiben die Einschränkungen der Prüfungskompetenz und des Aufhebungsrechts des Verfassungsgerichts nämlich (mit Ausnahme von vier Bereichen) auf unbestimmte Zeit in Kraft. Die Einschränkungen des Prüfungsrechts haben jedoch eine Schwächung zahlreicher Grundrechte zur Folge (vor allem des Eigentumsrechts, sozialer Rechte, der Unternehmerfreiheit, des Rechts auf Arbeit und des Gleichbehandlungsgebots). In einer parlamentarischen Demokratie ist die unabhängige Prüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit das Gegengewicht zum Handeln von Parlament und Regierung und somit ein Garant für Gewaltenteilung und Souveränität des Rechts (und damit letztlich der Verfassung). Je enger die „Handlungseinheit“ zwischen Legislative und Exekutive, desto breiter sollte das verfassungsmäßig garantierte Prüfungsrecht angelegt sein, um eine gesunde Machtbalance zu gewährleisten.

Paradoxerweise verhindert das Grundgesetz in dieser Form aber auch, dass das Verfassungsgericht die Einhaltung der darin enthaltenen Bestimmungen zu den Staatsfinanzen überwachen kann. Verstöße gegen Verfassungsbestimmungen, die die Staatsfinanzen betreffen, sind gerade bei Gesetzen zum Budget, zu Steuern usw. am wahrscheinlichsten, also bei Gesetzen, die das Verfassungsgericht gar nicht auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 36–40 des Grundgesetzes (Staatshaushalt/öffentliche Gelder/Steuern) hin überprüfen darf. Damit wird die Wirksamkeit der Bestimmungen zu den Staatsfinanzen eingeschränkt, und die Einhaltung internationaler finanzieller Verpflichtungen ist nicht vollständig garantiert. Laut Art. K des Grundgesetzes ist die offizielle Währung Ungarns der Forint. Dies ist eine neue Bestimmung, die einer Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zuwiderläuft, welche sich aus den Gründungsverträgen der Europäischen Union ergibt: Im Beitrittsvertrag hat Ungarn zugesagt, die gemeinsame europäische Währung einzuführen, wenn und sobald es die nötigen Bedingungen erfüllt.

Die Frage, die sich für die Zukunft einer so fragilen Demokratie wie der ungarischen stellt, ist, ob Ungarn dank der geschilderten illiberalen Tendenzen des neuen Grundgesetzes in ein autoritäres System zurückfallen wird oder ob diese Demokratie gefestigt werden kann. Die EU kann natürlich behilflich sein, da sich die Union schließlich nach Art. 2 EUV auf bestimmte Werte, darunter die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, gründet. Aber wie John Stuart Mill einmal weise gesagt hat: Demokratie kann nur von innen und nicht von außen kommen. Um seine Demokratie zu retten, braucht Ungarn also vor allem eine neue verfassunggebende Mehrheit, die die Unterstützung der ungarischen Wähler genießt.

Aus dem Englischen von Richard Barth, München

⁸ <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:DE:PDF>>.



Alles unter Kontrolle: Die Position des Medienrats und der zentralen Nachrichtenredaktion MTVA im ungarischen öffentlichen Rundfunk. Quelle: www.mtva.hu